



第七十五届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由切实
享受的各种途径

少数群体问题

秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 [74/165](#) 号决议和人权理事会第 [25/5](#) 和 [43/8](#) 号决议，转递少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳的报告。

* [A/75/150](#)。



少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳的报告

有效促进《在民族或族裔、宗教和语言上少数群体者的权利宣言》

摘要

在本报告中，少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳概述了他自上次向大会提交报告以来开展的活动，并着重介绍了在无国籍、教育和少数群体语言、社交媒体上针对少数群体的仇恨言论等专题优先事项方面持续开展的工作，以及采取区域办法应对少数群体问题的举措。他还简要介绍了他的国家访问、通信和其他活动。

在关于四类少数群体——民族或族裔、宗教和语言——的重要性的范围的专题研究中，特别报告员审查了联合国机制和实体内这四类少数群体的历史、做法和判例，以及会员国、民间社会组织、少数群体和其他利益攸关方的意见，以便更清楚地说明他自己和所有其他利益攸关方在维护少数群体人权方面的任务。他提出了一些建议，以确保联合国内外在联合国少数群体权利制度下的受益者类别方面更加协调一致，并指导他在少数群体者人权方面的任务活动。

一. 引言

1. 少数群体问题特别报告员按照其任务(根据人权委员会第 2005/79 号决议规定并最近根据人权理事会第 43/8 号决议延长), 向大会提交本报告。

2. 特别报告员概述了他自上次向大会提交报告(A/74/160)以来在 2019 年和 2020 年的活动, 然后介绍了关于国际法中四类少数群体(民族或族裔、宗教和语言上的少数群体)的含义和范围的一项研究。特别报告员打算利用本研究报告, 为其任务之目的以及就承认和促进各国人权义务方面的问题, 提供关于四类少数群体的理解和做法上的非常必要的澄清。

二. 2019 年和 2020 年特别报告员开展的各项活动

3. 作为其任务的一部分, 特别报告员参加了一些活动, 目的是: 进行专题研究; 进行国家访问; 就据称侵犯少数群体权利事件与各国政府和其他行为体进行沟通; 推广良好做法; 以及提高对少数群体者人权的认识和理解, 这是他任务的基础。下面重点介绍特别报告员探讨的一些重点领域和开展的活动。

A. 关于专题优先事项的活动

4. 特别报告员在 2017 年 10 月向大会所作的首次发言中列出了四个专题优先事项。2018 年, 他着重的专题是无国籍问题作为一个少数群体问题, 并继续经常在发言中提出这一问题, 并通过参加本报告中介绍的世界各地的活动继续提出这一问题。

5. 特别报告员还在 2019 年和 2020 年就关于少数群体的教育、语言和人权的第二个专题优先事项开展了活动, 这一专题对语言和其他少数群体的身份认同具有重大意义。

6. 在 2020 年和 2021 年的活动中, 特别报告员将探讨第三个专题优先事项, 即社交媒体上针对少数群体的仇恨言论。如同无国籍问题, 社交媒体上的仇恨言论绝大多数是针对并影响少数群体, 因而它首先是一个少数群体问题。

B. 执行任务授权的区域办法

7. 特别报告员在 2018 年 3 月提交人权理事会的第一份报告中表示, 可能会以区域方式举办少数群体问题论坛, 使世界各地的少数群体能够更容易地参加论坛, 并更好地反映各区域所关切的问题以及情况。¹ 在 2019 年就这一方式走出了第一步, 于 2019 年 5 月在布鲁塞尔欧洲议会举办了欧洲区域论坛, 于 2019 年 9 月在曼谷举办了亚太区域论坛, 并于 2019 年 10 月在突尼斯举办了主题为少数群体教育、语言和人权的非洲、中东和北非区域论坛。虽然最初计划在四个地区(欧洲、亚太地区、非洲和中东地区以及美洲)举行, 但由于冠状病毒病(COVID-19)大流行, 2020 年的区域论坛不得不推迟到下半年举行。希望有可能在 2020 年最后一个季度举办两次区域论坛, 主题是通过社交媒体发表仇恨言论和煽动对少数群体者的仇恨, 这也将是第十三届少数群体问题年度论坛的重点。

¹ 见 A/HRC/37/66, 第 64 段。

C. 国家访问

8. 特别报告员于 2019 年 12 月 6 日至 17 日对吉尔吉斯斯坦进行了国别访问。访问报告将于 2021 年 3 月提交人权理事会第四十六届会议。

D. 少数群体问题论坛

9. 关于 2019 年 11 月 28 日和 29 日举行的主题为“少数群体的教育、语言与人权”的第十二届少数群体问题论坛的资料，见特别报告员提交人权理事会的 2020 年年度报告(见 A/HRC/43/47，第 71-77 段)。特别报告员希望指出，对 2019 年论坛的兴趣和参与度非常高：近 1 000 人登记参加，其中 600 多人登记参加少数群体问题论坛，300 多人参加了区域论坛。在日内瓦年度论坛期间首次提供了国际手语翻译，以此承认手语使用者是语言少数群体的成员。第十三届论坛将重点讨论仇恨言论、社交媒体和少数群体问题，将于 2020 年 11 月 19 日和 20 日在日内瓦举行。

E. 函文

10. 2019 年，共向各国政府和其他利益攸关方发送了 51 份函文，全部是与其他特别程序任务负责人联合发出。在这些函文中，有 13 份为紧急呼吁函，32 份为指控函，另外 6 份函文对具体立法、政策和做法发表评论和提出关切。

11. 涉及少数族裔的案件函文数量最多(29 份)，11 份函文涉及宗教少数群体，2 份函文涉及语言少数群体权利问题，9 份函文涉及一类以上少数群体或少数群体总体。它们涉及各种侵犯人权行为，如对少数群体者——包括人权维护者——的迫害和暴力，以及任意拘留和酷刑，对宗教自由的限制，歧视性地适用反恐怖主义法律和公民法，执法部门过度使用武力，强行驱逐，教育领域的歧视，以及发展项目和商业活动对少数群体人权的影响。²

F. 提高认识活动及其他活动

12. 特别报告员认为提高认识活动是其任务的一个重要组成部分，特别是鉴于需要凸显和强调下列问题：世界各地少数群体日益边缘化，他们在健康和其他危机——如 COVID-19 大流行——期间更加脆弱，社交和其他媒体上的仇恨言论和世界各地的仇恨犯罪越来越多地将少数群体作为目标，少数群体人权在解决他们被排斥问题以防止族裔冲突方面的核心作用，以及在许多论坛，甚至在联合国机构内部，对少数群体问题缺乏关注或提及。³

G. 其他专题优先事项的贯彻

13. 特别报告员仍然对关系到其任务专题优先事项的事态发展深感关切。他继续收到令人不安的报告，称联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的到 2024 年消除无国籍状态运动——“#我有归属”运动——受到威胁，因为印度阿萨姆邦和该国其他邦的有关程序仍在继续，这可能会造成数百万人被视为能够证明其为公民，

² 根据任务规定发送的所有函文和收到的信息，详见 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Awareness_raising_and_other_activities_2019_2020.docx。

而新的联邦立法将该国穆斯林少数群体成员排除在加速获得公民身份的通道之外，这可能导致他们被视为“外国人”，因而是非公民，这可能会使他们成为无国籍者。

14. 继特别报告员于 2019 年提出关于少数群体的教育、语言和人权的专题优先事项之后，他越来越意识到，有些国家似乎在涉及语言这一少数群体身份认同的核心部分的问题上对语言少数群体的权利打折扣，甚至日益无视或削弱少数群体在教育方面的语言权利。特别报告员认为，需要根据许多国家的良好做法，将这种情况列入有针对且明白易懂的准则，以便更好地指导如何在这一关键领域有效理解和落实少数群体者的人权。

三. 联合国关于民族或族裔、宗教和语言四类少数群体的含义和范围研究

A. 引言

15. 在本研究报告中，特别报告员在其 2019 年关于少数群体工作定义必要性的研究报告(A/74/160)的基础上，审议了联合国各种文书中可找到的民族或族裔、宗教和语言四类少数群体的含义和范围，以便：

(a) 澄清联合国系统承认的四类少数群体的含义，以避免在联合国内外出现争议和矛盾，因为这可能会破坏充分和有效实现少数群体人权的努力；

(b) 根据人权理事会规定的特别报告员的任务规定，提供一个关于民族或族裔、宗教和语言少数群体的工作定义。

16. 作为其任务的一部分，特别报告员必须按照人权理事会规定的任务所述，提高人们对四类——民族或族裔、宗教和语言——少数群体者的权利的认识，并为充分和有效地实现这些权利而努力。一些联合国文书也相当明确和具体，即少数群体的概念限于至多四类受益者。虽然关于什么是少数群体已有许多讨论，但到目前为止，四类受益者的实质性含义尚未得到系统或全面的探讨。也许令人惊讶的是，联合国关于少数群体的指导文件没有阐明、甚至没有提醒注意这些不同类别的含义。⁴

17. 联合国文书中在客观和始终如一地划定谁是少数群体方面的疏漏是反复出现的充分和有效实现少数群体人权的绊脚石。联合国不同会员国有时对构成少数群体的人群有不同的看法。有时，甚至有人直截了当地表示，少数群体“并不真正存在”。由于不清楚谁是民族或族裔、宗教和语言少数群体的受益者，这几乎总是被用来试图对那些可以作为少数群体成员要求人权保护的人进行限制。

18. 正如研究报告所指出，这种不确定性有时还导致一种假定，即谁是少数群体人权保护的受益者完全由各国政府自行决定。一些会员国在是否参与关系到少数群体的事项方面还可能会犹豫，因为它们没有关于谁是民族或族裔、宗教和语言上的少数群体的定义，以及与之相随的问题。

⁴ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“少数群体权利：国际标准和执行指南”(纽约和日内瓦，2010年)。

19. 对特别报告员要求提交意见的答复突显示不同甚至相互矛盾的观点：一些国家在答复中坚称它们没有少数群体，因为它们的宪法保障所有公民的平等，因此不存在对民族或族裔、宗教和语言群体的歧视。⁵ 对于这些国家，这意味着一个国家领土上的少数群体必须是以某种方式在其所在的管辖区内不占主导地位。然而，其他几个国家坚持相反的看法：任何“弱势”群体，不仅是民族或族裔、宗教和语言群体，都可以构成少数群体，因此没有必要区分这四类受益者，尽管联合国文件中列举了这四类。⁶

20. 作为解决其中一些问题的第一步，特别报告员在其提交大会的 2019 年报告⁷ 中根据《公民及政治权利国际公约》第二十七条，对少数群体的概念作了工作定义；该公约第二十七条指出，族裔、宗教或语言少数群体是指在一国全境中占人口不到一半的任何其成员具有共同文化、宗教或语言特征的群体，或具有上述特征任何组合的群体，并且不需要任何公民身份、居住地、官方承认或任何其他身份。

21. 从本质上说，少数群体是指在全国范围内在文化、宗教或语言上不占多数的群体。

22. 这一概念将族裔、宗教或语言少数群体的存在认作客观事实，并且不以各国法律承认或以拥有国内法规定的特殊地位为前提。然而，《公约》第二十七条用来描述作为少数群体成员的受益人的三个形容词并没有全面涵盖联合国少数群体的类别。不同的文书略有不同：《在民族或族裔、宗教和语言上少数群体者的权利宣言》给《公约》第二十七条的三个词添加了“民族少数群体”一词，而在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)《反对教育歧视公约》中，这三个词完全被“民族少数群体”一词取代。⁸ 一些欧洲条约也偏向于民族少数一词，而不分别提及族裔、宗教或语言上的少数群体，⁹ 而《阿拉伯人权宪章》则采取了更接近联合国文书的提法，尽管仅限于族裔或宗教少数群体。¹⁰

23. 这些关于受益者类别的不一致、争议和矛盾以及模棱两可不仅没有提供“灵活性”，反而打开了限制性解释之门，得以排斥“不受欢迎的”少数群体。有时其最终结果是助长会员国对少数群体问题方面的任务和活动作出矛盾、不安或不确定的支持或反应。对什么是少数群体缺乏共识并没有带来包容、灵活和开放的做法，相反，是导致在谁可以要求少数群体保护的问题上出现障碍，甚至是阻力。正如特别报告员在 2017 年在大会的发言所指出，纠正这些障碍的唯一办法是就此提供更大的清晰度和确定性。

⁵ 见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.5，第 4 段。

⁶ 请求提交意见的样本问卷及附件二中提交者名单载于 www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Sample_questionnaire_and_list_of_contributors.docx。

⁷ 见 A/74/160，第 59 段。

⁸ 《儿童权利公约》第 17(d)条和第 30 条以及《反对教育歧视公约》第 5(c)条具体提到数类少数群体。后者只提及民族少数群体，前者提到“族裔、宗教或语言上的少数群体或土著人”。

⁹ 特别是欧洲委员会《保护少数民族框架公约》和《欧洲区域和少数民族语言宪章》。

¹⁰ 《阿拉伯人权宪章》第 37 条规定，少数群体“不得被剥夺自己的文化或遵循自己的宗教教义的权利”。

24. 为编写本研究报告，特别报告员请联合国各机制和利益攸关方提供材料。收到的许多意见提供了有关国家保护少数群体做法的宝贵信息。其他意见陈述了特定少数群体的人权没有得到充分落实的问题和关切。然而，只有一小部分提交的意见直接评论了四个具体类别受益者的含义。不过，所提出的评论则是提供了深入见解，强调了有助于更好地理解这四个类别的一些问题，并指出了更清楚地加以阐述的重要性。

25. 政府间组织、少数群体、民间社会和其他组织的大量答复证实了为特别报告员任务的目的，努力就四类少数群体(民族或族裔、宗教和语言少数群体)的含义和范围提供更大的清晰度和确定性这一工作的及时性和相关性。

B. 历史背景考证

26. 在其最普通的意义上，少数群体是指较小的部分或占整体一半以下数目，或是与数量较多的多数群体不同的群组。用更简单的话说，少数群体不在多数之列——基于在一个整体中的某一不同因素。在联合国系统，这一区别的范围已缩小到一国领土内的四类具体受益者：民族或族裔、宗教和语言。这些是全球一级被认为需要作为少数群体给予特别关注和保护的特定群体。

27. 上述描述显然省略了一向作为最终形成国际文书的特有承诺之根本的复杂的进程、谈判和妥协。当然，也存在这样一个现实，即各个国家可能会对这些类别有不同的看法，甚至是在同一个国家内不同的群体有不同的看法，特别是那些本身属于不同民族或族裔、宗教和语言的群体。某些政治和法律传统可能长期来对少数群体的概念已有处理办法，或是加以否认，或是将其限制在“民族”或“民族”群体；其他的则倾向于更宽泛的国民群体这个提法，因为它既可以包括多数人，也可以包括少数人；还有人可能会认为少数群体的提法本身就是一种冒犯；也有人可能会认为所有的人口都是土著，从而使少数群体的概念变得不合适。

28. 此外，在国际和区域层面，条约中的规定可能有不同的措辞和意图，因此，不同的条约在处理类似问题时，遗漏、不确定或模棱两可的情况并不少见。

29. 自第一次世界大战结束以来，在“少数群体权利”问题上也是如此，这些权利对联合国关于少数群体人权的现代表述产生了相当大的持续影响，特别是“民族少数群体”或“族裔、宗教和语言少数群体”之间的分叉。它还部分解释了为什么大多数欧洲国家仍然主要用“民族少数群体”提法，而联合国系统自第二次世界大战以来一直倾向于优先考虑“族裔、宗教和语言少数群体”这一概念。¹¹

1. 联合国文书中受益人的含义和范围

30. 考证几十年来在联合国条约和宣言——特别是教科文组织的条约和宣言——中出现四类少数群体受益者的背景情况，可以看到对少数群体这一概念的不同看法和处理方法。例如，欧洲国家提交给特别报告员的大多数意见似乎都侧重于“民族少数群体”，有时将这一类别等同于“族裔”，并还包括语言少数群体，但后者

¹¹ 详细的历史过程载于附件三，可查阅：
www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Historical_outline.docx.

较为少见。¹² 其中许多意见确认，宗教少数群体一般不被认为属于“民族少数群体”类别。欧洲学界也有一种倾向，认为“少数群体”即意味着“民族少数群体”，这解释了为什么欧洲委员会和欧洲安全与合作组织的条约和其他文书所用的提法是“民族少数群体”，而不是“族裔、宗教和语言少数群体”。¹³ 来自欧洲以外的意见所表述的看法范围更广。

31. 尽管没有就受益者类别之间的所有细节和细微差别达成共识，但这四个不同类别现在已载入联合国条约和文书，并产生了不同的人权法律义务。此外，收到的许多意见支持需要作出澄清这一看法，以避免在保护人权方面采取脱节的做法，确保在联合国系统内对人权的适用采取一贯的做法，并避免否认少数群体的存在。

32. 应先讨论三个初步和总体的问题，随后着手陈述这四个类别的每一类的范围和含义、重叠和非排他性身份、自由的自我身份认同的概念以及不存在正式承认或特殊地位，特别报告员在提交大会的 2019 年报告第 53 段中特别提到了这些问题：

族裔、宗教或语言少数群体是指在一国整个领土内人数不到人口一半的任何群体，其成员在文化、宗教或语言方面具有共同特征，或这些特征中的任何一组。一个人可以自由地归属为某一族裔、宗教或语言少数群体，而不需要任何公民身份、住所、官方承认或任何其他身份。

33. 第一个问题是，所有这些类别都无需是排他性的。显然，一个人可以同时属于语言、宗教和族裔上的少数群体——甚至“归属于”同一类别中的多个少数群体。一个匈牙利-波兰裔混血家庭的加拿大人在法语少数群体中长大，她或他会认为自己属于三个语言(即法语、匈牙利语和波兰语)、而不是一个语言少数群体。一个出生在伊拉克但生活在澳大利亚的讲库尔德语的人文主义者也可能认为自己在文化和语言方面既是库尔德人又是穆斯林，同时也是人文主义者、库尔德语使用者并且文化上属于逊尼。一个在埃塞俄比亚工作并皈依佛教的印度达利特人同时具有不止一种文化、语言和宗教少数群体身份。或者一个讲西班牙语的非裔秘鲁人，她或他可以是语言多数群体的成员，同时还是族裔少数群体的成员，如果又恰好是巴哈伊教徒的话，则还是宗教少数群体成员。

34. 上面的例子均非独特：这是自由选择和人类多样性的复杂现实。从人权的角度来看，没有哪一种复杂性是不能克服的：如果不让该加拿大人在家中使用波兰语，对此她或他可以提出一些人权方面的论据；上述库尔德裔澳大利亚人还可以

¹² 主要是在欧洲，关于最近更多的移民是否可以构成民族少数群体、或者《少数民族框架公约》等欧洲条约是否只适用于“传统”的民族少数群体的争论仍在继续。一方面，《框架公约》咨询委员会建议采取包容各方的做法，在不存在定义的情况下，缔约方必须审查《框架公约》在其本国的个人适用范围。另一方面，《欧洲区域或少数民族语言宪章》将少数群体语言定义为“传统上在一国特定领土内由该国国民中人数少于该国其余人口的群体所使用”。此外，大多数《框架公约》缔约国在批准该公约的声明中，或是在自己的定义中区分“长久的”民族少数群体和“新移民”，要么列出它们认为的“民族少数群体”，而有些缔约国则指出，为了达到足够的“长久”，少数群体者必须在其领土内生活了至少 100 年。只有少数人认为，根据这项条约，移民可以作为民族少数群体。

¹³ 见 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2，第 8 段。

有效地反对不让她或他参加与开斋节相关的庆祝活动，因为这即使不是她或他作为人文主义者的信仰，却是其文化的一部分；印度达利特人或非裔秘鲁人都可能面临种族或宗教歧视的情况。

35. 在民族或族裔、宗教和语言少数群体类别的表述中，没有任何内容表明属于少数群体的个人只能被定性为族裔或语言少数群体的成员，而不是两者兼而有之。例如，缅甸的罗兴亚人不仅是穆斯林(一些人可能是无神论者，或可能已经皈依或已有数代人熟习基督教或佛教)-他们还拥有独特的语言和文化，这意味着他们(或者至少是他们中的大多数)可以同时是族裔、宗教和语言上的少数群体成员。巴拉圭的哈特人、拉脱维亚的俄罗斯人和埃及的科普特人也是这种情况。

36. 第二个问题涉及身份的自我认同，即个人可以自由选择属于某个族裔、宗教或语言少数群体。一个人除了可以同时属于一个以上的族裔、语言甚至宗教群体外，还可以选择更改或放弃一种或多种身份。例如，人们可以皈依不同的信仰或信仰系统，或者加入或离开特定的语言或文化社群。这不一定是从少数群体到多数群体的“单行道”：认同多数群体文化、宗教或语言的个人还可以出于各种原因选择属于某一少数群体文化、宗教或语言社群，例如通过更多地认同或偏爱少数群体身份，通过婚姻或家庭关系，或者因为这是他们生活和经常交往的社区，等等。

37. 这一问题的其他方面可能包括正式的或国家支持或允许的障碍，以阻止人们自由选择归属于某个族裔、宗教或语言少数群体。在某些情况下，人们可能被剥夺“自由属于”某个少数群体的权利，例如公共当局：

(a) 声称少数群体文化、宗教或语言“不存在”；

(b) 禁止加入少数群体文化、宗教或语言(如禁止皈依)；

(c) 拒绝给予少数群体文化、宗教或语言群体或组织正式承认或地位，从而阻止人们直接或间接加入；

(d) 断言人们“不完全属于”某个少数群体，甚至会有少数群体社区本身不接受一个人作出的属于该少数群体的主观声称。

38. 下文关于特定类别少数群体的各章节更详细地描述个人在自由选择属于某个少数群体的能力方面所面临的各种障碍。收到的一些涉及宗教少数群体的意见提到了这类障碍，关于语言、族裔和民族少数群体的意见中则较少提及。

39. 自由的身份自我认同的最后一个障碍涉及到更广泛的问题，即在个人属于特定少数群体问题上是否存在客观的层面。一些观察家只是简单地指出，个人“可以自由选择”，但很少有人探讨这究竟涉及什么，即这是一个纯粹主观的问题(“我属于某个少数群体，是因为我说我属于”)，还是需要有一个客观层面，例如个人的主观立场与相关社区之间的明显联系。在措辞上，联合国对少数群体作出具体规定的四项文书只是简单地确认，被认为是少数群体的个人必须是“少数群体者”。

40. 这一具体问题的层面包括个人的主张、国家当局的行为以及少数群体社群本身如何看待有人主观作出的属于少数群体的主张。例如，这种情况显然可以发生

在宗教少数群体中，即一项正式决定可拒绝一个人加入该群体，或者如果有人谋求可能与土著少数群体关联的某些利益或优势时，会被排除在外。当然，存在有许多复杂和细微的问题，其中一些可以概括为：

(a) 人们可以自由地声称自己是或不是少数群体的成员(“主观原则”)；

(b) 人们必须是“归属于”，才不会被剥夺与群体其他成员一样享有自己的文化、表明和奉行自己的宗教或使用自己的语言的权利。一个人可以认为他或她“归属于”，但这并不意味着这在客观上是准确的或种族、宗教或语言社群的成员必须接受与该少数群体可能有或根本没有任何联系的人的这种要求；

(c) 除非涉及声称属于少数群体者的民事权利事宜，例如合同事宜、财产问题等，否则当局不得质疑关于族裔、宗教或语言少数群体成员身份的主观原则。不对个人属于少数群体的主观主张作核实或反驳；

(d) 如果少数群体本身有异议，认为某个人不属于该群体，则必须证明其与该社群其他成员有足够的“联系”。如果这种联系得到少数群体其他成员的承认或客观上可以证明，当局或多数群体成员的某人不属于民族或族裔、宗教和语言上的少数群体的异议不能胜过个人对归属的自由选择。这并非只是一个主观构成因素，而是它的证明更具客观性。

41. 在个人可能不属于少数群体的问题上存在着客观和主观的两种因素，对这一观点的支持经常出现在各国提交给特别报告员的意见和保护少数群体人权的政策实例中。有人建议，就国家的有利政策而言，个人必须客观地证明自己是少数群体的成员，才能受益于针对民族少数群体或土著人民的特别方案。收到的一些意见仅表示，个人应该自由地归属于或改变其宗教或信仰系统，这只是个人选择而已。

42. 幸运的是，关于这一具体层面，各国提交的意见即使不是完全一致，也有相当程度的共识，除此之外，关于这个问题还有相当多的国际判例，¹⁴ 包括人权事务委员会的判例。与大多数国家的做法一致，该指导意见倾向于确认，在关于归属于少数群体的主观声称没有得到该社群其他成员确认的情况下，可能需要有一个客观的层面。在 *Lovelace* 诉加拿大案(CCPR/C/13/D/24/1977)中，人权事务委员会面临一个法律上的挑战，该法律剥夺与非土著男子结婚的土著妇女的“印第安人”地位。这项法律和与其一致的当地土著委员会的意见是，*Lovelace* 不能在保护区购买住房，因为该委员会优先考虑为马莱西特土著少数群体成员提供住房。然而，对人权事务委员会来说，即使马莱西特土著少数群体的一些成员认为有必要剥夺 *Lovelace* 女士的“印第安人身份”和相应特权，包括住在她的社区的权利，但从族裔和文化意义上讲她是一个马莱西特人，仍然是“归属于”的，对这一明显事实不存在异议，不能以法律“排除”这种明显的联系。同样，可以在 *Kitok* 诉瑞典案(CCPR/C/33/D/197/1985)中看到人权事务委员会的结论，*Kitok* 声称自己是土著少数群体的成员。对于判断 *Kitok* 先生是否是“归属于”这一具体问题，人

¹⁴ 见欧洲委员会，专题评注第3号：《框架公约》规定的民族少数群体的语言权利，2012年5月24日通过，ACFC/44 DOC(2012)001 修订版，第17：“加入少数群体属于个人选择，但必须以与个人身份有关的某些客观标准为基础”。

权事务委员会表示关切的是，按法律标准并为相关法律的目的，可以认定一个萨米裔人不是萨米人，人权事务委员会主要指出，国家在确定少数群体成员身份时不能忽视客观的族裔标准(包括与萨米族社群的联系并始终生活在萨米人土地上)，并将此与属于少数群体的个人可以开展哪些活动这一不同的问题区分开来。

43. 第三个也是最后的一个总体问题是，是否可以说一个人属于没有官方承认或地位的民族、族裔、宗教或语言少数群体。换句话说，一个人是否可以归属于国内并不正式“存在”的某个语言或宗教少数群体？在一些国家，某些宗教少数群体不被承认为有别于多数群体，或甚至被认为是背教者，因此得不到能够公开运作或进行某些宗教仪式或活动的法律地位。这可能是一些国家的巴哈伊教或艾哈迈德派教等群体的情况，其他国家的无神论者或人文主义者的情况也可能如此。其他国家可能不承认某些语言与多数群体语言不同：例如，库尔德语和塔马齐格特语长期以来被认为是土耳其语或阿拉伯语的亲属或方言。其他的，如科西嘉语、布列塔尼语和巴斯克语，则被认为是“土话”，或者是法语、意大利语或西班牙语本土化形式。人们还可以指出这样一个事实，直到最近，当局对将手语视为“真正”语言的问题上还一直犹豫不决。对一种文化、宗教或语言不予以任何官方承认或地位的做法不能损害一个人得到归属的能力。根据人权事务委员会，如果一种不同的文化、宗教或语言在客观上是可以证明的，那么即使在没有官方批准的情况下，一个人也可以声称“归属于”该文化、宗教或语言。¹⁵

44. 上述背景情况考证和一般性意见为更好地处理联合国文书承认的四类受益者的具体范围和含义提供了一个框架。每个类别都各有挑战，需要澄清概念，以解决时而出现的不确定或混乱问题，以确保世界上所有民族或族裔、宗教和语言上的少数群体得到保护。

2. 语言上的少数群体

45. 如果一个语言群体所说的语言不是一个国家的多数人的语言，那么该语言群体就是少数群体。这不需要是传统语言、具有书面形式，也无需规定数量的使用者，或得到正式承认，或得到某种形式的地位或认可。这是一种客观的判断，即一个国家的语言少数群体是否“存在”。

46. 这一简单的描述仍然引起了一些问题。在一些国家，只有“传统”语言才能被认为是少数群体语言。或者，一种“官方语言”不能同时也是一种“少数群体语言”。¹⁶

47. 另一个问题是语言本身的概念，以及将一种语言与其变体或方言区别开来的是什么(还有“语言是一种具有陆军和海军的方言”这一极有意思的警句——一般认为出自语言学家和意第绪语专家马克斯·魏因赖希)，以及语言在口语和书面形式上的区别。此外还可以再加一个问题，即用手语的人是否以被认为是语言少数

¹⁵ 见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.5，第 5.2 段：“某一缔约国是否有在种族、宗教和语言上属于少数的人并不取决于该缔约国的决定，而是按照客观的标准予以确定的”。

¹⁶ 例如见，《欧洲区域或少数民族语言宪章》解释性报告(可查阅：<https://rm.coe.int/16800cb5e5>)，该报告在第 31 段中解释到，该宪章第 1 条的定义将非传统或非领土语言和非公民使用的语言排除在外，并由国家当局自行决定什么构成一种单独的语言，这一限制性标准在实践中导致相当数量的语言被排除在该条约范围之外。

群体者。最后，还有些语言尽管书面形式几乎相同，但口语可能彼此不相通，比如上海话、粤语和普通话(前两种语言往往被称为“方言”第三种在中国被官方称为“*putonghua*”或“通用语言”)。

48. 联合国文书中条款的措辞，如《公民及政治权利国际公约》第二十七条和相关解释表明，应采取包容的做法，保护所有语言少数群体的人权，而不论个人的法律地位(无论其是否为公民)、语言的地位(官方的、承认的、认可的或不认可的)、也不论其与国家相关联时间的长短(是否传统上的)或使用者人数(不要求使用者最低人数)。这还是以对一个国家是否存在语言少数群体的事实和客观评估为基础。联合国文书或相关解释中的有关规定均不涉及同一种语言的地方变体或不同方言。关于变体或不同的表达形式何时构成不同的语言这一的确经常有争议的问题，正如反复强调的那样，必须从客观的角度并根据语言学家在这一问题上的主流观点来考虑。

49. 特别报告员收到的许多意见支持采取包容的做法。例如，关于手语，据指出，在 2020 年有近 50 个国家的立法承认手语为语言，包括为官方语言或国家语言。显然普遍的观点是，手语使用者可以构成语言上的少数群体，无论这些语言的官方地位如何、其在一国的“传统性”如何，也不论属于该少数群体的人是否为公民。这也是特别报告员本人在 2017 年少数群体问题论坛上表达的观点，¹⁷ 并在该论坛和其他少数群体问题区域论坛的若干决议中得到支持。

50. 对过去几十年联合国关于少数群体权利的文书的规定及其解释的背景情况考证虽不是详尽无遗，但表明，对语言上的少数群体这一类别的含义和范围可以确定如下：

(a) 一国的官方语言在其不是多数群体语言的情况下，在客观上仍然可以同时构成少数群体语言，如爱尔兰的爱尔兰语；

(b) 手语客观上是语言，包括奥地利、新西兰和南非在内的许多国家都承认这一点，因此可以是语言少数群体的语言；

(c) 如果当局不承认一种语言的存在，或只将其归类为方言、土语或克里奥尔语，因此不是“真正的语言”，这不是决定性的。根据主流的客观语言专业知识，例如，说海地克里奥尔语的人客观上可以属于语言少数群体，因为海地克里奥尔语是一种完全成熟的语言；

(d) 在中国、马来西亚和新加坡，说粤语的人客观上可以被认为是语言少数群体的成员，因为他们的口语与官方汉语(普通话)不同，甚至不能理解，无论官方对其如何描述或其“方言”地位；

(e) 祖鲁语是一种少数群体语言，尽管它是南非最大的语言群(总人口中约 25% 的人使用祖鲁语)。一个来自津巴布韦的移民工尽管是短期居留于南非，且没有公民身份，但如果他或她讲祖鲁语，即可属于祖鲁语少数群体；

¹⁷ 见 [A/HRC/37/66](#)，第 68 段。

(f) 诸如瑞典讲萨米语、马里讲塔玛舍克语和加拿大讲因纽特语的人在数量上可以是语言上的少数群体，而这不会影响他们作为土著人民的地位。

3. 宗教或信仰上的少数群体

51. 联合国文书倾向于称“宗教少数群体”。正如收到的许多意见所指出，这在一定意义上令人误解，因为“宗教”的概念实际上被用作一个更广泛类别，即宗教或信仰类别的方便简称。人权事务委员会、其他独立的联合国专家，如宗教或信仰自由问题特别报告员，以及其他许多人都承认，不能狭义地解释“宗教”：

第十八条保护有神论、非神论和无神论的信仰，以及不皈依任何宗教和信仰的权利。对“信仰”和“宗教”二词应做广义解释。第十八条在适用上不限于传统的宗教、或带有体制特性的宗教和信仰、或类似传统宗教的崇奉方式。¹⁸

52. 所收到的意见普遍同意，“宗教”必须被理解为包括“其他信仰”。这也是联合国文书和机构的观点，包括在少数群体问题论坛上的观点，该论坛提到“宗教少数群体”这一类别包括广泛的“宗教或信仰社群”，包括“无信仰者、无神论者或不可知论者”。¹⁹

53. 特别报告员同意，尽管“宗教少数群体”一词在理论上包括那些没有宗教信仰的人，但关于宗教少数群体讨论的结果往往是无宗教或非神论少数群体被忽视。不信教的人，如不可知论者、人文主义者和无神论者，不一定会认为自己是“宗教”少数群体的成员。完全涵盖这一类别范围的更包容和更准确的措辞应是“宗教或信仰上的少数群体”。特别报告员的结论是，今后联合国各机构在任务范围内的活动和文件中，应尽可能使用“宗教或信仰少数群体”一词，以更恰当地涵盖这一类别所指的少数群体的范围。

54. 所收到的意见还几乎一致认为，宗教或信仰少数群体的存在是不以任何形式的官方承认或地位为前提的客观判断，正如特别报告员在提交大会的 2019 年报告中所述，一个人可以自由地属于宗教少数群体，而无需任何公民身份、居住权、官方承认或任何其他身份。²⁰ 然而，所指出的是，对于许多宗教或信仰少数群体来说，国家不承认可以成为歧视和其他侵犯人权行为的理由，例如，在宗教自由只给予归属于得到宪法承认的宗教的人，而不是所有宗教或信仰少数群体的情况下。

55. 个人身份的自我认同可能涉及强迫皈依或拒绝接受为成员的问题，无论个人是否自由归属于或不归属于某个宗教或信仰少数群体，实际上也涉及非排他性的个人身份自我认同，就如在语言问题上。一位法国不可知论者可能仍然认为自己在文化意义上和出于某些原因是犹太人，而一位新加坡人很可能同时认为自己是佛教和道教徒。

¹⁸ 见 [CCPR/C/21/Rev.1/Add.4](#)，第 2 段。

¹⁹ 见 [A/HRC/25/66](#)，第 8 段。

²⁰ 见 [A/74/160](#)，第 59 段。

56. 关于无宗教少数群体的一个特别问题是，这类群体是否必须是规模较大或具有凝聚力的社群，或者必须具有团结感，才能构成宗教或信仰少数群体。正如特别报告员在其 2019 年提出的定义(见上文第 20 段)以及他提交人权事务委员会和其他方面的意见中所指出，除了将要讨论的民族少数群体外，少数群体的概念不受一个社群的规模、持久性或在一国领土上的传统存在的影响。因此，宗教或信仰的概念不仅限于传统宗教，也不限于带有体制特性的宗教和信仰，也不限于类似传统宗教的崇奉方式。因此，对宗教或信仰少数群体应作广义解释，这类群体包括各种宗教或信仰系统，包括新成立的宗教和非传统信仰、心灵修行或萨满教信仰系统，以及无宗教者，无论其是否为正式的体制或社群结构的一部分。²¹

57. 还需要强调另外三点。首先，“宗教或信仰”的概念不排除与文化或语言少数群体类别重叠。宗教或信仰少数群体可以包括使用不同于多数群体的语言的崇拜或圣典。此外，宗教或信仰少数群体可能有自己的特定文献、符号、仪式、习俗和纪念活动，包括节日、饮食规范、朝圣和许多其他也可称为文化的活动。正如本报告所经常指出，认定一个人属于某一少数群体并不排除许多在少数群体的日常经历中属于一个以上类别的多个或重叠的群体的情况。这就是为什么在涉及宗教或信仰以及文化和语言的问题上，承认构成个人身份的许多不同要素的交叉方法是必不可少的。

58. 第二个相当常见的问题是，不允许人们脱离，或者禁止人们拒绝加入特定宗教或信仰团体(包括多数群体的宗教或信仰)，或有时甚至可能因而被判处死刑，或者由于特定宗教或信仰不是正式的“存在”或没有得到承认而可能出现障碍。在这种情况下，人们不能皈依或归属于某个宗教或信仰少数群体，这又是来自当局或其他方面的障碍阻止人们自由地自认归属于某一少数群体(或多数群体)。人权事务委员会坚定地确认，个人有权自由选择少数群体或多数群体的宗教或信仰，包括改变自己目前的宗教或信仰的权利，或持无神论观点的权利，以及保留自己的宗教或信仰的权利。²²

59. 第三，为数不多的国家在提交的意见中表示，它们对少数群体的理解不包括宗教团体。这些国家均未就此详细说明原因，只是偶有指出，其管辖区内的少数群体的概念仅限于传统、民族或族裔少数群体，但没有宗教少数群体。如判例和本报告所述，联合国文书的措辞或及其解释不支持这种限制性做法。对过去几十年联合国关于少数群体权利的文书的规定及其解释的背景情况考证虽不是详尽无遗，但在条款的意图和措辞方面对宗教或信仰少数群体这一类别的含义和范围确认如下：

(a) “宗教少数群体”类别包括无宗教或非神论和其他信仰。这一类别应被广泛地理解为包括未被承认的和非传统的宗教或信仰，包括泛灵论者、无神论者、不可知论者、人文主义者、“新宗教”等等；

(b) 同语言少数群体的情况一样，即使是官方或得到承认的宗教，也可以是少数群体的宗教；

²¹ 见 [HRI/GEN/1/Rev.1](#)，一般性意见第 23 项，第 5.3 段。

²² 见 [HRI/GEN/1/Rev.1](#)，一般性意见第 22 项，第 5 段。

(c) 如果当局拒绝承认某一特定宗教或信仰的存在，或官方将某一宗教或信仰归类为教派、被禁止的邪教、畸变或甚至是一种威胁，因而不是“真正的宗教或信仰”，这不是决定性的。宗教或信仰少数群体是否存在，这是一个事实性的客观问题，即在一个国家中是否有一个少数群体自由地归属于某一特定宗教或信仰；

(d) 宗教或信仰少数群体，如无神论者、科学教教徒、巴哈伊教徒、艾哈迈德派教教徒、摩门教徒、不可知论者等，无论其在一个国家被如何描述或是否被承认，其依据国际法的人权应得到充分保护，包括作为宗教或信仰少数群体者的人权，并应免受暴力或迫害；

(e) 大型宗教团体可以由不同群组的信仰或传统组成。基督教、印度教、伊斯兰教和犹太教中包含一些宗教或信仰派别，因此可能构成少数群体。天主教徒是大不列颠及北爱尔兰联合王国的宗教或信仰少数群体，也门的什叶派也是如此。印度的沙克达教和哈雷迪犹太教也是少数群体宗教或信仰；

(f) 非等级化或非正式宗教或信仰的追随者，包括萨满教和新宗教，也可以构成宗教或信仰少数群体。宗教或信仰少数群体的存在，如中国的法轮功、美利坚合众国和拉丁美洲国家的布鲁赫里亚法术追随者，或是埃塞俄比亚的拉斯塔法里教徒或蒙古的博额萨满教徒，都在客观上构成了宗教或信仰少数群体，无论他们在一个国家的传统联系或存在规模如何。

4. 民族或族裔上的少数群体

60. 将联合国文书中的最后两类少数群体放在一起加以阐述，是因为它们即便不一定相同，也往往被视为类似。

61. 一些提交的意见是，民族或族裔少数群体的类别现在基本上是同义词，在制定《在民族或族裔、宗教和语言上少数群体者的权利宣言》时，有一个突出的声音显然赞同这一立场，这个声音就是，“很少有任何民族少数群体不是同时还为族裔或语言上的少数群体”。²³

62. 然而，收到的一些意见提出了略有不同的理解，即民族少数群体似乎专门是指“传统的”或“本地的”族裔少数群体，或是组成国民的少数群体。虽然民族少数群体与特定的族裔少数群体有关联，但并非所有的族裔少数群体都是民族少数群体。

63. 在收到的许多意见中，少数群体被明确或含蓄地视为关系到不同层次的权利持有人：通常少数群体享有的广泛的第一层权利；紧随其后的是更具体的权利，例如与教育和政治参与有关的权利，适用于渊源深长、具有历史的“民族少数群体”；以及土著人民更深远的权利，例如与内部自决有关的权利。事实上，如历史背景考证所表明，似乎部分出于这个原因，一些国家代表声称，只有“民族少数群体”才应有权以自己语言的接受教育。

64. 寻求更清楚地界定族裔少数群体时，需要考虑第二次世界大战之前时期的另一项遗产。为了避免种族和种族优越这类种族主义错误理念以及存在不同人种的假定理论，“种族”一词当时常常被用来等同于“族裔渊源”，后来开始在联合国

²³ 见 [E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2](#)，第 6 段。

文件中作为一种“超类别”或混合含义词出现，其中包括不同渊源(如祖先、后裔、渊源或血统等)的人，以及并非一成不变的文化特征，如语言等。

65. 这可以从联合国早期文书中族裔与种族之间的联系中看出：《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条界定的种族歧视指的是种族、肤色、后裔或民族或族裔渊源，而较早的《联合国消除一切形式种族歧视宣言》对这一类别的阐述略有不同，涉及了基于种族、肤色或族裔渊源的差别。消除种族歧视委员会在其第二十四号一般性建议中还明确指出，该条约涉及属于不同种族、民族或族裔群体或土著人民的所有人。²⁴

66. 非联合国文件也证实了两者之间的密切联系：《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》第 1.1 条作出澄清，种族歧视的概念除种族外，还包括肤色、血统或民族或族裔渊源，而欧洲关于种族歧视的文件，如欧洲联盟《种族平等指令》，则涉及种族或族裔渊源平等，并承认这与少数群体特别相关。此外，欧洲反对种族主义和不容忍委员会关于打击种族主义和种族不容忍的国家立法的第 7 号一般性政策建议提到了基于种族、肤色、语言、宗教、国籍或民族或族裔渊源的差别待遇。

67. 还应回顾，在关于后来成为《公民及政治权利国际公约》第二十七条以及其他联合国文件的非常早期的讨论中，最初使用的是“种族”一词，而不是“族裔”少数群体。

68. 同样，虽然专家、国家实践或提交给特别报告员的意见之间没有绝对的共识，但可以从对联合国和其他文书中关于民族或族裔少数群体类别的历史和背景分析中摘取以下描述：²⁵

(a) “族裔少数群体”一词是一个宽泛的类别，包括因祖先、后裔、渊源或血统而联系在一起的人，并可把包括与一个社群的其他成员有共同个人特征的人(如共同的语言或文化)；

(b) 尽管就此问题进行了一些辩论，但“民族少数群体”一词似乎意味着较狭小的群体，通常是指在一个国家在一定程度上长期存在、以此被认为有足够的传统或本地人资格的族裔或语言少数群体。

69. 与其他类别的少数群体一样，一个人可以自由地归属为某一民族或族裔少数群体，而不需要任何公民身份、住所、官方承认或任何其他身份。

70. 对过去几十年联合国关于民族和族裔少数群体权利的文书的规定及其解释的背景情况以及大量区域文书的考证虽不是详尽无遗，但作为本报告的结论，就这些规定的意图和措辞以及民族或族裔少数群体类别的含义和范围表明了下述结果：

(a) “族裔少数群体”是一个宽泛、包容的类别。它将因肤色、祖先、后裔、渊源或血统而联系在一起的人们，以及因特殊的文化特征(主要是语言)——但这

²⁴ 见 [HRI/GEN/1/Rev.9\(Vol.II\)](#)，关于《公约》第一条的第二十四号一般性建议，第 1 段。

²⁵ 关于这些类别的全面描述，见 Lilla Farkas, *The meaning of racial or ethnic origin in EU law: between stereotypes and identities*(欧盟委员会，卢森堡，2017 年)。

可能包括一种特定的生活方式及(在某些情况下可以说)宗教——而联系在一起的人们，汇于一体。²⁶ 民族少数群体似乎是一个较狭小的类别，即是必须在一国领土上具有历史联系的一个族裔少数群体。例如，罗姆人在意大利等一些国家不被承认为民族少数群体，但通常被承认为族裔少数群体；

(b) 一个人可能不再流利地使用通常与民族或族裔少数群体关联的语言，如美国的卡津人或加拿大的阿卡迪亚人，但由于传统、渊源和身份，仍然可以自己作出认同，并在客观地被认为有这种联系，即使不再流利地使用该群体的语言；

(c) 所有这些类别都不是排他性的。一个少数群体可能被称为或被认为“主要”是族裔群体，但其许多或某些成员可能并不具有完全相同的传统、宗教或文化。印度尼西亚的巴布亚人可以广泛地归类为具有共同渊源或属于同一后裔的族裔少数群体，但该群体同时由具有许多不同巴布亚语言和文化(约 200 种)的人组成，并且大多数人的共同信仰是基督教或泛灵论。因此，属于巴布亚族裔少数群体的人同时也可以属于不同的语言或宗教或信仰少数群体；

(d) 以祖先、后裔、渊源或血统而定的族裔少数群体，可以包括因为共同的身体特征而被承认的人，如非洲人后裔，以及社会种姓和类似的群体，包括印度(和其他地方)的达利特人和日本的部落民群体。一些种姓和所谓的“社会群体”有时也有自己独特的文化和传统；

(e) 航海和游牧群体，如台湾的达悟人和缅甸和泰国的莫肯人，以及图阿雷格人和贝都因人，都是族裔少数群体，爱尔兰和联合王国的游民以及欧洲和其他地方的罗姆人和辛提人也是如此。虽然航海或游牧生活方式很大程度上可能已被放弃，但他们仍然可以因作为后裔或血统的取向，以及有时他们自己的语言和社会结构、传统和身份相联系的独特文化，被认为是族裔少数；

(f) 个人，即使不是种族群体作为后裔的成员，也可以自由地选择归属于该群体，并与该社群的其他成员一起享受其文化。十七世纪前往南非的许多讲法语的胡格诺派教徒采用了南非荷兰语，在族裔上可被认为是阿非利卡人；

(g) 公民身份不是成为族裔少数群体者的必要条件。民族少数群体是否只能由国民组成，这个问题尚无定论。

四. 结论意见和建议

71. 少数群体问题在联合国工作中越来越明显。不幸的是，这也是由于少数群体在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间更加脆弱和遭遇更多的不平等，以及由于其他日益严重的现象，例如社交媒体上针对少数群体的仇恨言论抬头，由此引发的仇恨犯罪事件，甚至是少数群体者数不断增加——数以百万计，他们可能在不久的将来会成为无国籍人。特别报告员在这些领域采取了积极主动的行动，但显然需要做更多工作，从而更好地理解 and 解决这些人权问题。

²⁶ 见 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2，第 6 段。

72. 从更积极的方面来看，特别报告员强调了一些成功的举措，如区域论坛等，这些举措有关其任务的专题优先事项，旨在促进执行《在民族或族裔、宗教和语言上少数群体者的权利宣言》，并克服阻碍少数群体者充分和有效实现其人权的障碍。

73. 特别报告员提出了一个概念框架，以澄清联合国四项文书承认的四类少数群体——民族或族裔、宗教和语言——的范围和含义，以避免不一致、不确定和矛盾，因为这些不一致、不确定和矛盾可能导致不能妥善处理 and 迅速回应对所有这些类别少数群体的人权保护。

建议

74. 特别报告员再次呼吁难民署、秘书长、大会和人权理事会——鉴于阿萨姆邦和印度其他地区正在出现的危机规模，数百万少数群体成员面临被视为外国人的风险，因为新的立法对穆斯林少数群体关闭了某些获得公民身份的途径，这些人可能成为无国籍人——作为紧急事项，考虑立即与印度进行讨论，并采取全球行动，以保护世界上一些最脆弱群体的人权，并避免可能会对区域和平与安全构成威胁的针对穆斯林少数群体的仇恨言论和暴力事件的增加。

75. 特别报告员还重申请人权高专办、联合国各实体和会员国继续支持并合作举办少数群体问题区域论坛，以补充和丰富少数群体问题论坛的工作和建议，为其他区域的利益攸关方提供更切合实际情形、更明了的区域性意见和见解。

76. 特别报告员请联合国各实体和会员国注意到下列少数群体类别，以及他在提交大会的 2019 年报告中提出的少数群体概念的各种要素，以便更一致地采取和适用一个共同的理解，从而更有效地确保充分和有效地实现少数群体者的人权：

(a) 语言上的少数群体。语言上的少数群体是客观存在的，无论其宪法或法律地位如何或是否得到承认。语言包括非发声语言，如手语，以及可能很少或几乎没有文学传统、甚至没有字母或文字的语言，并且可能是其他人听不懂的语言，即使他们的文字相同。根据流行的科学观点，同一种语言中的方言不构成不同语言；

(b) 宗教或信仰上的少数群体。这一类别包括广泛的宗教、无宗教、非神论和其他信仰，如未被承认的和非传统的宗教或信仰，包括泛灵论者、无神论者、不可知论者、人文主义者、“新宗教”等。特别报告员建议，只要可能，联合国实体和其他机构应将“宗教少数群体”一词改为“宗教或信仰少数群体”；

(c) 民族或族裔上的少数群体族裔少数群体是一个广泛、包容的类别，基于渊源、血统或文化将人们汇于一体，因此它包括游牧和种姓群体。民族少数群体似乎指的是在一国领土上具有传统或长期存在的族裔或语言少数群体。

77. 特别报告员强调，对于上述所有类别，人们自己自由作出的认同很重要，这些类别都不是排他性的，它们可能会有重叠或随着时间的推移而改变。

78. 特别报告员特别建议人权高专办、联合国开发计划署、条约机构和人权理事会的各特别程序任务负责人审查其有关上述类别的做法，以避免混淆和矛盾。他特别敦促避免使用以前已被人权委员会否定的定义。

79. 他请各国和其他各方注意他对文书中少数群体概念和适用类别的分析和结论。