



大会

Distr.: General  
22 January 2014  
Chinese  
Original: English

人权理事会  
第二十五届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 少数群体问题论坛第六届会议的建议：保障宗教 少数群体的权利(2013 年 11 月 26 日和 27 日)

GE.14-10470 (C) 060214 100214

\*1410470\*

请回收 



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-6	3
二. 一般注意事项.....	7-13	3
三. 建议 .....	14-68	5
A. 一般性建议.....	14-16	5
B. 在国内法中执行国际标准.....	17-25	5
C. 政策和方案.....	26-35	6
D. 磋商和参与.....	36-39	7
E. 教育 .....	40-45	7
F. 培训和提高认识.....	46-48	8
G. 调研和数据.....	49-52	9
H. 防止暴力和保护宗教少数群体的安全.....	53-64	9
I. 不同信仰之间的对话、磋商和交流.....	65-68	10

## 一. 导言

1. 本文件根据人权理事会第 19/23 号决议编写，载有论坛第六届会议上提出的建议，论坛力求按专题向所有利益攸关方提出具有实际价值的建议，带来具体和实实在在的成果。
2. 2013 年 11 月 26 日和 27 日举行的少数群体问题论坛第六届会议侧重保障宗教少数群体权利的实际和具体措施。本届会议主席是来自波斯尼亚和黑塞哥维那的 Hedina Sijerčić。少数群体问题独立专家 Rita Izsák 为论坛工作提供了指导。与会者超过 500 人，包括政府代表、世界各区域少数群体的许多代表，以及条约机构、特别程序、联合国专门机构、区域政府间机构、国家人权机构和民间社会的代表。
3. 本文件所载建议专门面向负责增进和保护少数群体权利的广大利益攸关方拟定，它们包括联合国会员国，联合国各机构、基金和计划(规划)署、国家人权机构、民间社会组织，以及少数群体权利的拥有者——属于民族或族裔、宗教和语言少数群体的人。
4. 建议的依据是《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(1992 年)、不同利益攸关方制定的其他国际和区域人权标准和原则，以及国内立法。这些建议吸收了各条约机构的判例和一般性意见，以及不同特别程序的相关报告和建议，包括宗教或信仰自由问题特别报告员的工作成果。本文件还反映了论坛与会者的意见。
5. 建议中涉及的问题并非详尽无遗。希望能够在与宗教少数群体合作和对话的过程中，根据各国在实践中有效落实人权标准的义务，对这些建议做出建设性的解释。
- 6/ 建议措辞宽泛，可在历史、文化和宗教背景各异的国家执行。鉴于各国国情和少数群体状况的巨大差异，在不同国家可能需要采取不同措施增进和保护少数群体成员的权利。论坛还重申，此类措施应定期接受监测和审查，以确保其实现既定目标。论坛一贯强调，采取标准化解决办法一般来说既不可能也不可取，因此，应当将建议作为总体指导依据。

## 二. 一般注意事项

7. 确定哪些群体属于宗教少数群体的全面方针应该是依照人权事务委员会关于少数群体权利的第 23(1994)号一般性意见确定，该一般性意见强调，“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”(第 5.2 段)。人权事务委员会关于思想、良心和宗教自由权问题的第 22(1993)号一般性意见进一步强调要从广义上理解“信仰”和“宗教”这两个词，而且《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条的适用范围

不得仅限于传统宗教或国教。因此，国家必须确保规模较小、散居各地或新抵达的宗教群体不受歧视和平等享有人权。必须承认个人享有自认为或不认为属于某一宗教少数群体的权利，且讨论不应只限于官方承认的群体。

8. 因此，本文件采用的“宗教少数群体”的提法广泛涵盖各种各样的宗教或信仰群体，无论是传统还是非传统的，无论是否得到国家承认，其中包括力求根据少数群体权利标准保护其权利的新成立的宗教或信仰团体以及大大小小的群体。非信徒、无神论者和不可知论者也可能面临各种挑战和歧视，他们的权利也需要得到保护。此外，还应关注在某个区域或地方属于少数而在全国范围内不属于少数的宗教少数群体的状况。

9. 必须承认宗教少数群体内部存在的多样性。宗教少数群体往往也是在民族、族裔或语言上居少数的群体。对宗教少数群体的歧视可能是多重和交叉的，歧视原因可能不仅在于他们的宗教特征，还在于其族裔、语言或其他特征，以及视他们为“异己”或非完全同道的看法。属于宗教少数群体的妇女和女童在与本群体内外的人接触的过程中可能遭受多重或交叉形式的歧视。在处理少数群体权利和某一宗教少数群体或某一国家的妇女和女童的处境问题时，必须有性别观念，考虑少数群体妇女和女童可能面临的多重和交叉形式的歧视。

10. 所有利益攸关方在努力保障宗教少数群体权利的过程中，应参照论坛以往五届会议提出的具有实质性且注重行动的建议，重点放在少数群体和受教育权、切实参与政治、切实参与经济生活、如何保障少数群体妇女和女童权利、切实执行《宣言》等主要专题领域。<sup>1</sup> 这些建议同样适用于宗教少数群体，应视为对本文件所载旨在解决宗教少数群体关注的具体领域问题的各项建议的补充。

11. 为落实论坛会议上提出的建议而采取的所有措施都必须尽可能在包括妇女在内的少数群体充分、有效的参与下拟订、设计、执行和审查。因此，所涉各方应当为这种协作创造条件并建立各种便利磋商的机制。此外，还应努力在这一过程中征求和考虑少数群体内部的不同意见，包括宗教领袖的不同意见。应当尽一切努力确保尊重宗教少数群体成员的自我认同/自我理解原则。

12. 少数群体的代表，包括协会、组织、传统领导机构、宗教机构和宗教少数群体自己成立的其它机构的代表，都应当依据其自身原则和传统，在执行建议的方方面面参与有意义的参与式进程。

13. 论坛欢迎利益攸关方就迄今为止为执行前几届会议的建议而采取的措施所提供的资料。鼓励所有利益攸关方继续这样参与并分享信息。

<sup>1</sup> 往届论坛上提出的建议见 A/HRC/10/11/Add.1、A/HRC/13/25、A/HRC/16/46、A/HRC/19/71 和 A/HRC/22/60。

### 三. 建议

#### A. 一般性建议

14. 各国应当将《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的规定纳入国内立法中。所有国家都应充分落实《宣言》，并适当关注国内宗教少数群体的情况。应保障宗教少数群体成员享有《宣言》规定的所有权利，并承认这些权利包括但不限于宗教或信仰自由。

15. 各国必须全面遵守并落实《世界人权宣言》第十八条、《公民权利和政治权利国际公约》第十八条、《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》，以及其他与宗教或信仰自由有关的国际标准，必须特别注意可能遭受歧视、边缘化和污名化以及可能需要更多专门关注的宗教少数群体所特别关切的问题，以确保他们的权利。

16. 各国应考虑酌情采取特别措施，消除宗教少数群体成员遭受的歧视和不平等。应酌情加强制度上对宗教少数群体的关注，以推动这类措施，并加强少数群体问题在国家级机构中的主流化，这类机构包括处理少数群体主要关注问题的政府部委、国家人权机构、咨询机构和机制以及其他相关国家实体。

#### B. 在国内法中执行国际标准

17. 各国应确保在法律和行政上毫不歧视地承认所有宗教和信仰团体。任何注册和行政程序，包括与礼拜场所及其他宗教机构的财产和运作有关的程序，都应当依据不歧视标准执行。国际标准不允许因不承认宗教或信仰团体而导致剥夺他们的权利。这类标准要求采取全面方针。

18. 应审查现行立法，以确保任何法律条款都不具有歧视性或对宗教少数群体有直接或间接的歧视作用。此外，适用法律的规定和官方程序——以及它们可能对某些个人和团体造成的歧视作用——也应当加以审查和修正。

19. 各国应通过国内反歧视法，其中应列入禁止直接和间接歧视属于宗教少数群体的人的条款。政府应确保执行这类法律，包括在地方一级执行。政府还应进一步确保宗教少数群体有机会并能方便获得补救，以及如有侵权行为则适用应有的处罚。

20. 各国不应对宗教少数群体的事务，包括宗教领袖的任命、礼拜场所的运作以及任何基于宗教或信仰的合法活动施加不当影响。

21. 尚未通过防止煽动宗教仇恨、宗教歧视和敌视或暴力侵害宗教少数群体的法律的国家，应根据适用的国际标准和良好做法通过这类法律，并确保在实践中施以相应的处罚。

22. 各国应保护相互依存的宗教自由与言论自由，二者共同包括传教、改变宗教和批评任何宗教的权利，同时鼓励互相尊重的和平共存。

23. 各国应确保反恐怖主义法律和政策及其适用不至于给宗教团体成员造成负面影响，尤其是宗教貌相造成的负面影响。法律应禁止反恐怖主义措施中的宗教貌相。

24. 应废除亵渎神明的法律以及关于宗教相关罪行的条款，取而代之以符合适用国际人权标准的条款，包括关于宗教或信仰自由权，以及根据自己的意愿自由改变宗教或信仰的权利的条款。

25. 法律应禁止并依据国际标准处理侵犯任何个人人权的基于宗教或信仰的有害习俗。应酌情与宗教团体的领袖及成员磋商，以解决这类问题及其根源。

### C. 政策和方案

26. 各国应通过确保政府的政策和方案一贯涉及和反映宗教少数群体的问题，表明对保护宗教少数群体权利的承诺。应实施立足少数群体权利的全面方针，承认宗教少数群体成员，包括妇女，可能需要特别关注和积极的措施，以确保他们在社会的各个方面——文化、宗教、社会、经济和政治方面——充分享有不受歧视和平等的权利。

27. 应定期审查国家机构，包括政府机关和公共部门的人员构成，以确保其反映社会上现有宗教少数群体的代表性。各国应推动国家机关、公共机构和政府部门聘用属于宗教少数群体的人员，包括属于宗教少数群体的妇女。

28. 应采取措施确保属于宗教少数群体的人有机会诉诸司法，例如就《宣言》和有关宗教少数群体权利的国内法所载权利，对公务员和执法人员进行培训。应该努力提高宗教少数群体在执法、司法部门及其他有关公共机构的代表性。

29. 各国应按照《宣言》的规定，与邻国以及宗教少数群体来自和/或与之保持和平联系的“血缘国家”接触。各国应促进积极交流，为宗教群体提供适当的宗教和/或文化上的支持，并支持他们与境内外该群体的其他成员建立和保持和平联系。

30. 经济行为方，包括私营企业，以及工会等代表员工的机构，应确保工作场所合理地顾及宗教少数群体及其特定的宗教要求。例如，工会应更好地了解宗教少数群体在国内劳动力市场面临的挑战，争取让政策制定者和雇主参与寻找解决办法。

31. 国家人权机构应更好地了解国内的宗教多样性，并积极确保在工作中处理宗教团体面临的挑战。这些机构应当根据国情，考虑设立一个专门股和/或区域办事处，并制定关于宗教少数群体问题的指导方针。它们应当推动并确保在秘书处和工作人员中体现这种宗教多样性。

32. 各国应考虑设立一个特别授权的独立的监察员/机构，受理关于国家和非国家行为方侵犯宗教少数群体权利的申诉，并调查这类侵权行为。这样一个机构应当为制定政策、方案和法律并监督其执行，以及与地方、区域和国家政府合作，明确目标领域发挥积极作用。

33. 宗教少数群体如在某一区域或地方占多数，则可考虑作出文化和/或政治自治安排，但须适当顾及保障在这些地方占少数的群体的权利。这类安排应在当地少数群体切实参与的情况下作出。

34. 应采取措施保护和维持宗教少数群体的文化遗产——包括建筑物、纪念碑、墓地及其他具有宗教意义的场所，以及属于宗教少数群体的文献、记录和艺术作品。

35. 所有国家都应采取措施执行关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的宣扬民族、种族或宗教仇恨行为的《拉巴特行动计划》。

#### D. 磋商和参与

36. 需采取措施，确保与社会各阶层所有宗教少数群体磋商并让他们参与。在磋商和决策机构中吸收宗教少数群体，有助于确保考虑他们的意见、问题和关切事项。各国应该推动建立有关机构和机制，争取为讨论和交流涉及宗教少数群体的问题创造空间。

37. 各国应当就如何更好地尊重宗教少数群体的各项人权，与全体宗教少数群体乃至社会各界进行开放式的磋商。

38. 应当在公共和私营部门采取和提倡提高宗教少数群体在生活各领域代表性和参与程度的措施，包括有针对性的招聘和培训。执法部门等监督和监管机构、政治机构和媒体中应当有宗教少数群体，包括小族群的宗教少数群体。

39. 各国应推动少数群体平等地利用媒体以及信息通信技术和工具，包括互联网和在线社交媒体。它们是传播信息和交流良好做法，鼓励宗教少数群体——包括年轻人——切实参与生活各领域事务，以及在各阶层和不同信仰间的讨论中培养包容精神的重要工具。

#### E. 教育

40. 各国必须确保国内教育环境能够保障宗教少数群体享有平等的教育机会。各国还必须确保教育环境欢迎且不歧视宗教少数群体，属于宗教少数群体的学生有机会了解自己的宗教，表明自己的宗教信仰，参加自己宗教的节日活动，并了解他人的宗教和信仰。

41. 政府应制定并实施具有包容性和针对性的教育政策，使所有属于宗教少数群体的人都能拥有优质的学习环境。应采取体恤少数群体的跨文化教育方法，特

别注重反映多元性以及宗教少数群体对社会的积极贡献，打击关于其信仰和群体的负面成见和荒唐说法。

42. 如公共教育包括讲授某种宗教或信仰的内容，应当照顾宗教少数群体的愿望和宗教教育要求/需要，作出非歧视性的免修安排或其他安排。如开设宗教通史之类的课程，应当以促进不同信仰和宗教间相互理解和对话的方式讲授。应采取措施，确保儿童可(与其家长/法定监护人一同)选择是否参加宗教教育课。

43. 应特别关注属于宗教少数群体的女童的教育需要。要确保她们拥有平等的教育机会，可能需要与宗教群体对话以及在宗教群体内部对话，以制定立足人权的适当方针，消除女童拥有同等教育机会的文化障碍，解决校园着装要求问题，例如禁止戴头巾。

44. 应采取措施，消除可能直接或间接导致某些宗教少数群体，包括少数群体妇女因宗教信仰关系而无法获得高等教育的障碍。可以通过在教育政策中制定针对宗教少数群体成员的扶持行动计划，消除这类障碍。

45. 人权教育应包含少数群体权利的内容，应酌情特别注意宗教少数群体。政府应与宗教少数群体行为方及组织合作编写关于宗教少数群体权利和国内各宗教群体的教材，确保少数群体问题在学校课程中得到充分反映并成为主流。必须对学校课本进行审查，确保其反映宗教少数群体的情况并适合宗教少数群体，确保课本中没有对宗教少数群体或多数群体的负面成见。

## F. 培训和提高认识

46. 所有行为方都应当采取行动，提高对影响宗教少数群体的问题的认识。这些行动应包括宣传少数群体权利，开展活动宣传《宣言》及有关国内法，介绍当前专门处理少数群体权利和平等问题的机关、部门或机构以及它们的工作。宣传应针对宗教少数群体以及社会各界，向前者宣传可借助少数群体媒体，在少数群体所在地以他们的语言进行。

47. 各国应根据《宣言》采取措施，鼓励人们了解其境内宗教少数群体的宗教、历史、传统、语言和文化。向社会各界宣传的措施可包括，例如，编写资料介绍国内现有各种不同宗教团体的历史、文化、传统和对社会的积极贡献、以及借助媒体宣传有关宗教少数群体的知识。

48. 应考虑在所有相关公共机构开展关于少数群体权利、不歧视和平等、宗教或信仰自由、良好做法和方法问题的培训。应向公务员和执法人员提供这类培训，应建立监测和监督机制，查处与宗教少数群体接触过程中的歧视行为，尤其是故意排斥或骚扰以及宗教或族裔貌相做法。



## G. 调研和数据

49. 各国应展开调研和数据收集工作，包括在全国人口普查中进行，争取汇编关于国内宗教少数群体人口和社会经济状况的详细信息。

50. 应收集定量和定性分列数据，并考虑宗教少数群体相对于社会其他成员的状况。调研工作应评估宗教少数群体是否能自由地实践其宗教、文化和传统，应考虑少数群体关切的重要领域，包括能否获得优质教育、就业、卫生和住房以及能否切实参与公共生活。

51. 应授权国家统计局收集有关宗教少数群体的数据。必要时，政府还应当考虑为非政府组织及研究中心酌情启动涉及国家/区域内宗教少数群体的研究项目提供支持。无论如何，都应当为研究人员和人口普查员提供适当培训，以便其在不同信仰群体中收集数据时具有文化敏感性。

52. 全面反映一国宗教和信仰的多样性应当将所有宗教和信仰团体包括在内。数据收集工作应以敏感的方式，在自愿的基础上进行，符合少数群体自我认同的权利，充分尊重所涉个人的隐私和匿名性，并遵守保护个人资料的国际标准。

## H. 防止暴力和保护宗教少数群体的安全

53. 国家有责任保护所有人的人权和安全，为和平与稳定创造条件。各国必须迅速采取适当行动，保护受到威胁的宗教少数群体成员的权利和安全，起诉任何实施、支持或煽动暴力侵害宗教少数群体的人员。

54. 所有国家都应批准并执行《防止及惩治灭绝种族罪公约》，该公约将蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体的行为定为犯罪。各国应采取防止灭绝种族罪和保护责任问题办公室拟定的防止煽动残暴罪行的政策选项。

55. 必要时，各国应当就保护宗教少数群体成员免遭暴力，与联合国现有的早期预警机制——防止灭绝种族问题特别顾问和保护责任问题特别顾问——合作。他们还应交流这方面的良好做法。

56. 应采取预防措施，防范针对属于宗教少数群体的人员或宗教场所的暴力行为。在极端危险的情况下，执法机关应迅速部署适当预防措施，并视情况变化加以调整。

57. 各国应确保立即彻底调查针对宗教少数群体的一切恐吓、骚扰、迫害及其他严重侵犯人权行为，包括利用网络工具和平台实施的这类行为，并惩处作案人员。应当为宗教少数群体提供所需的适当措施，包括法律援助，以便将暴力或恐吓事件记录在案，切实起诉实施袭击和族群暴力的人员。应规定对族群暴力的受害者提供适当的康复服务和赔偿。

58. 各国应采取全面措施，反对歧视、不容忍，以及特别是以宗教或信仰为由的敌意或暴力、酷刑和杀戮。必要时，应通过符合相关国际标准的国内法，以便为谴责、起诉和惩处一切暴力行为的实施者提供准确和一致的法律基础。

59. 媒体或官方或政治言论对宗教少数群体的丑化严重影响公众对他们的看法，应处理这一问题。当这类言论构成仇恨言论或煽动宗教仇恨行为时，应当依据国际标准施以适当的刑事处罚。

60. 各国应采取一切必要措施，确保公开言论，包括政治言论和媒体中不出现仇恨言论，并确保某些政策，特别是反恐怖主义法不任意针对特定的宗教少数群体。

61. 在冲突情况下，必须特别关注属于弱势宗教少数群体的人员的处境和安全。应努力让冲突期间在国内流离失所的宗教群体有尊严地完全重新融入当地社会，允许进入所有礼拜场地及其他宗教场所，并确保保护境内现有的宗教少数群体。应当让一国境内所有的宗教少数群体积极参与，包括参与最初阶段以及和平建设与和解的全过程。

62. 各国应采取一切必要措施，确保保护宗教少数群体、少数群体人权维护者及代表——包括妇女，她们遭暴力侵害的风险可能更高。必要时，各国应依法制定有效的保护方案，包括建立早期预警系统。

63. 在接受移徙工人、寻求庇护者和难民的国家，应采取措施确保决策者和移徙官员对宗教迫害相关问题有所了解。

64. 在受冲突或自然灾害影响的国家，国家或国际行为方在开展的危机管理和人道主义应对行动应考虑到受灾地区的宗教分布和宗教多样性，并确保应对行动不具有歧视性，且符合宗教价值观、传统和敏感性。

## I. 不同信仰之间的对话、磋商和交流

65. 在信仰多元化的社会，应努力营造信任、理解、包容和不同信仰间合作与交流的氛围。这类措施造福全社会，是善治不可缺少的要素。

66. 各国应考虑设立促进不同信仰之间对话的国家和区域机构，以及提倡相互理解和包容精神的项目，或为这些机构和项目提供便利。应鼓励建立正式和非正式国家和地方级对话机构与平台，供不同宗教团体的代表定期会晤，讨论共同关切的事项。

67. 宗教和政治领袖能够帮助建立宽容、包容的社会，以及发起和支持这类努力和活动，应当发挥他们的这种潜力。这些有影响的群体和风云人物应当站在对话和推动族群间团结工作的最前沿，带头公开谴责任何鼓吹宗教仇恨、歧视、敌对或暴力的行为。政党应推动参与、宽容和对话。

68. 关于宗教之间和信仰之间对话的倡议应当尽可能全面，应鼓励在基层展开对话。尤其应当通过积极宣传，鼓励并确保属于宗教少数群体的妇女和青年参与对话。此外，还应提倡利用不同的沟通渠道，例如媒体、艺术和地方机构，促进不同信仰之间的对话和交流。

---