



---

## 人权理事会

少数群体问题论坛

第六届会议

2013年11月26日至27日，日内瓦

## 保障宗教少数群体权利的建议草案

### 秘书处的说明\*

#### 一. 导言

1. 根据人权理事会第 6/15 号和第 19/23 号决议，本文件载有建议草案，作为少数群体问题论坛第六届会议讨论的基础。论坛第六届会议审议的主题是“超越宗教和信仰自由：保障宗教少数群体的权利”，将力求提出对所有利益攸关方都具有实际价值的专题建议，产生具有实质内容而又切实具体的成果。起草列入论坛本届会议提出的各项建议的成果文件将由少数群体问题独立专家提呈人权理事会 2014 年第二十五届会议。

2. 本文件所载建议所依据的是 1992 年《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》、以及其他国际和区域性人权标准和原则、各利益攸关方制定的准则和国内立法。这些建议吸收了人权事务委员会和其它条约机构的判例和一般性意见，包括宗教和信仰自由问题特别报告员的工作成果。下文对法律框架作简要概述。

3. 与论坛以往历届会议一样，建议中涉及的问题并非详尽无遗。希望能够在与居少数的宗教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建设性地对这些建议做出解释。

---

\* 迟交。

4. 建议的措辞宽泛，可在历史、文化和宗教背景各异的国家执行，并充分尊重普遍人权。论坛考虑到各国国情和少数群体状况的巨大差异，因此在具体的国家里可能需要采取不同的措施增进和保护属于宗教少数群体的人员的权利。论坛与会者还重申此类措施应定期监测和复查，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，应该本着这一点采用这些建议。

5. 论坛以往的会议已经表明，保护少数群体权利有不同的途径，应视少数群体的情况及诸如历史、文化和宗教背景及政治制度等其他因素而定。论坛本届会议对所有利益攸关方都是一个机会，可以交流看法，分享也许可在其他国家和地区复制的现有做法、途径和机制，以保障居少数的宗教群体的权利和安全。据指出，任何国教或国家意识形态的模式都不会自动产生对宗教少数群体权利的尊重。

6. 本文件为决策者、政府官员、非政府组织、学术界等，包括宗教少数群体本身和宗教领袖概述了属于宗教少数群体人员面临的挑战可选和可行的对策。这些建议将成为决策者的资源，有助于他们制定保障宗教少数群体权利的法律和政策时作出适当、知情的选择。本文件还将成为宗教少数群体本身的有力工具，指导他们努力改善自己的处境，推动不同信仰之间的建设性对话和交流。

## 二. 法律框架

7. 宗教少数群体的权利过去一般都是通过宗教和信仰自由方面的国际法律框架加以增进和保护的。1981年的《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》没有明文提到宗教少数群体，但是《宣言》的确将不歧视和平等确立为重要的原则。这些核心原则也成为少数群体权利框架的基础。

8. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条规定：“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利”。

9. 《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》(下称《宣言》)受《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的启示，规定各国有责任确保宗教少数群体的特征受到保护。重要的一点是，《宣言》还进一步扩展范畴，详细规定了保护少数群体与权利的正面要求。这些权利对宗教自由和宗教特征作出了补充，而且超出其范围。

10. 《宣言》要求在立法、政策和方案制定领域里采取正面措施。第1条第1款要求各国“在各自领土内保护少数群体的存在及其民族和族裔、文化、宗教和语言上的特征”并“鼓励促进该特征的条件”。第1条第2款要求各国“采取适当的立法和其他措施以实现这些目的”。第2条强调有权有效地参与文化、宗教、社会、经济和公共生活、以及国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或

其所居住区域的决策。第 4 条第 1 款要求国家“采取必要的措施确保属于少数群体的人可在不受任何歧视并在法律面前完全平等的情况下充分而切实地行使其所有人权和基本自由”。而且，第 4 条第 2 款还吁请各国“采取措施，创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特征和发扬其文化、语言、宗教、传统和风俗，但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外”。同一条第 4 款还吁请各国“酌情在教育领域采取措施，以期鼓励对其领土内的少数群体的历史、传统、语言和文化的了解”。《宣言》第 5 条规定国家政策和方案的规划和执行应该“适当照顾属于少数群体的人的合法利益”。

11. 规定哪个群体属于“宗教少数群体”的一种包容性办法是依照人权事务委员会关于少数群体权利的第 23 号一般性意见(1994 年)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 号一般性意见(1993 年)又进一步强调要广义解释“信仰”和“宗教”二词，而且《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条的适用范围不得限于传统或国定的宗教。因此，国家必须确保规模较小、散居各地或新抵达的宗教社群不受歧视和平等享有人权。必须承认自我认同或不认同属于某一宗教少数群体的权利，而且讨论不应只限于官方承认的群体。

### 三. 一般注意事项

12. 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社群，无论是传统还是非传统的、无论是否得到国家承认，其中包括较近期成立并寻求根据少数群体权利标准保护其权利的宗教或信仰团体及大大小小的群体。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，此外还应注意他们的权利需要获得保护。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处境。

13. 宗教少数团体内部存在着多样性，对这种少数群体中每个个体的权利必须充分予以尊重。宗教少数群体往往是在民族、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織的，歧视的原因不仅在于群体的宗教特征，还在于其族裔、语言等特征，以及视他们为“异己”或非完全同道的看法。宗教少数群体的妇女和女童在其群体内外互动交往的过程中可能会经受形式多重或错综的歧视。在处理少数人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，必须采取一种性别观，能够考虑到少数群体妇女和女童可能遭到的这种形式多重而错综的歧视。

14. 所有利益攸关方在努力保障宗教少数群体的权利的过程中，应该参照论坛以往五届会议提出的具有实质性而且注重行动的建议，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的方法、以及切实执行《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，应该视为对本文件所载的针对和争取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。

15. 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、执行和复查。因此，所涉各方应为这种协作创造条件并建立各种便利磋商的机制。此外，还应努力在这个过程中征求和考虑到少数群体内部的不同意见，包括宗教领袖的不同意见。应该尽一切努力确保宗教少数群体成员的自我认同和自我理解的原则得到尊重。

## 四. 建议

16. 下文所反映的是根据《宣言》提出的一套核心建议。然后通过一套在实践中所涉各方为落实这些建议可采取的措施对建议详加阐述。

### A. 一般性建议

17. 各国应充分落实《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》，适当地专注于国内宗教少数群体的情况。《宣言》申明，对宗教少数群体的关注应包括但不限于宗教或信仰自由，以确保属于宗教少数的人充分享有少数群体的权利。

18. 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、以及《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》，其中必须特别注意可能会遭受歧视、边缘化和污名化以及可能需要更加关注的宗教少数群体所特别关切的问题。

19. 各国应酌情考虑采取特别措施解决长期存在的属于宗教少数群体的人遭受的歧视和不平等问题。虽然不歧视措施至关重要，少数群体的权利往往还需要具体确保平等的扶持行动措施。机构对宗教少数群体的关注有助于推进这种措施的实施，使得少数群体问题更为妥善地成为处理少数群体主要关注问题的人权机构和各部委的主流问题。

---

<sup>1</sup> 见 A/HRC/10/11/Add.1、A/HRC/13/25、A/HRC/16/46、A/HRC/19/71 和 A/HRC/22/60 中论坛以往的各项建议。

## B. 实施国际标准和国内法律

20. 各国应该将《宣言》的条款化入国内立法之中，注重宗教少数群体问题应该体现在国家保护人权的机构框架之中，包括各部委和政府各司局、国家人权机构、以及各种协商机构和机制。
21. 现行的立法应该加以审查，确保没有任何法律条款具有歧视性或对属于宗教少数群体的人有直接或间接歧视的作用。
22. 各国应该通过国内反歧视法律，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。政府应该确保这种立法付诸实施(包括在地方各级付诸实施)，宗教少数群体有机会并能方便获得补救，如有侵权行为则适用应有的处罚。
23. 尚未着手的国家应该根据适用的国际标准通过有关法律，防备宗教仇恨、在宗教上煽动针对宗教少数群体的歧视、敌对或暴力侵害行为。
24. 各国应该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消极后果，尤其是宗教脸谱化造成的消极后果。各国应该确保实际依法取缔宗教脸谱化的做法，尤其是在采取反恐怖主义措施的情况下。

## C. 政策和方案

25. 各国应该表明决心致力于保护宗教少数群体的权利，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。应该实行范围全面、立足少数群体权利的方针，认识到宗教少数群体可能需要特殊的关心和积极的措施，在社会的各个方面——文化、宗教、社会、经济和公共事务方面——确保其充分享有自己的权利。
26. 国家机构的构成情况，包括政府机关和公共用人单位，应该定期进行审查，确保其反映社会上现有宗教少数群体的代表面。各国应该确保执法及其他国家机关和公共机构聘用属于宗教少数群体的人员。
27. 应该采取措施确保属于宗教少数群体的人诉诸司法的机会，诸如对公务人员和执法人员进行《宣言》和有关宗教少数群体权利的国内法所载各项权利的培训。应该努力提高宗教少数群体在司法部门的代表面，改善其获得公共服务的机会。
28. 各国应该按照《宣言》的规定，与邻国和宗教少数群体来源国接触，促进积极的交流，为宗教群体提供适当的宗教及/或文化上的支持，以便他们与本国境内和国境外的该群体的其他成员建立和保持和平联系。
29. 工会应该确保劳务市场合理接受宗教少数群体，例如应该开发有关本国宗教少数群体面临的挑战的专业知识，争取决策者和雇主参与寻找解决办法。

30. 国家人权机构应该开发有关本国宗教多样性的专业知识，通过建立专门单位以及例如为雇主制定宗教少数群体问题处理准则等途径，积极确保其本身的工作确实应对宗教团体面临的挑战。这些机构应该提高并确保这种宗教多样性在其本身的秘书处和工作人员中的代表性。

#### D. 磋商和参与

31. 需要采取措施确保在社会的各个层次上与所有宗教少数群体磋商并争取他们的参与。在协商和决策机构中吸收宗教少数群体，有助于确保其意见、问题和关切事项得到考虑。各国应该推动建立有关的机构和机制，争取为讨论和交流涉及宗教少数群体的问题创造空间。

32. 各国应该在采取何种措施使属于宗教少数群体的人员的所有人权都得到更好的尊重问题上与全体宗教少数群体乃至更广泛地与社会各界进行开放式自由磋商。

33. 在公共和私营部门应该采取和提倡采取措施，改善宗教少数群体在生活各个领域里的代表性和参与程度。宗教少数群体，包括规模较小的社群，应该在监督和监管机构、例如涉及执法工作的机构中有其代表。

34. 各国应该增进少数群体公平利用信息通信技术和工具的机会，包括利用互联网和在线社交媒体渠道的机会，以此作为一种手段，传播信息和交流良好做法，鼓励宗教少数群体(包括年轻人)切实参与生活的各个领域里的事务，在所有层次上培养一种容忍的精神，促进不同信仰之间的讨论。

35. 宗教少数群体如在某一个区域或地方占多数，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。

#### E. 教育

36. 各国必须确保国家教育环境欢迎而且不歧视属于宗教少数群体的人员，属于宗教少数群体的学生有机会学习了解自己的宗教，表明自己的宗教信仰，参加自己宗教的节日活动，学习了解他人的宗教和信仰。

37. 各国政府应该制定并实施具有包容性和针对性的政策，使属于宗教少数群体的所有人员均能具备优质学习环境。应该采用体恤少数的跨文化教育方法，其中特别要关注反映多元性以及宗教少数群体对社会的积极贡献，反对对他们的信仰和群体存在的种种负面刻板观念和荒唐说法。

38. 在公共教育包括讲授某种宗教或信仰的内容的情况下，应该为照顾宗教少数群体的愿望而规定一些非歧视性的免修措施或另外安排。诸如宗教通史之类的课程必须以中性和客观的方式教授，有助于不同信仰和宗教之间的相互理解和对话。应该采取措施确保儿童可(与其家长/法定监护人一起)选择决定是否参加宗教教育课。

39. 应该特别注意属于宗教少数群体的女童的教育需求。确保她们有同等机会接受教育可能需要与宗教群体之间及其内部进行对话，争取形成立足人权的适当办法，处理好诸如学校禁用头巾及其他宗教着装要求之类的问题。

40. 应该采取措施解决现存的种种障碍，以免某些宗教少数群体由于其宗教信仰关系而不能获得高等教育。解决这个问题途径可以是，例如制定宗教少数群体成员教育政策方面的扶持行动计划。

41. 人权教育应该融入少数群体权利的内容，其中应酌情特别注意宗教少数群体。政府应该与宗教少数行为体和组织合作编写关于宗教少数群体权利和该国各宗教族群的材料，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。对学校课本必须进行审查，确保其反映并适合宗教少数群体的情况，避免造成关于他们的负面刻板印象。

## F. 培训和提高认识

42. 所有有关各方都应该在提高认识方面采取主动，包括宣传少数群体权利的运动，开展活动宣传《宣言》，介绍现有的专门处理少数群体权利和平等问题的机构、部门或相关代理机构以及它们的服务项目。宣传的对象应该是宗教少数社群以及广大的社会，向前者宣传可包括借助少数群体媒体，并在少数群体所在地以他们的语言进行。

43. 各国应该根据《宣言》采取措施鼓励人们了解其境内现存宗教少数群体的宗教、历史、传统、语言和文化。向全社会宣传的措施可包括，例如，编写参考资料介绍国内现有各种不同宗教群体的有关历史、文化、传统以及对社会的积极贡献、以及借助媒体推介有关宗教少数群体的知识各种举措。

44. 在一切相关的公共机构里应该考虑进行少数群体权利、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。这种培训应该向公职人员和执法人员提供，应该建立监测和监督机制，查处执法人员处理宗教少数群体过程中的不专业表现，尤其是故意排斥或骚扰以及宗教或族裔脸谱化的做法。

## G. 调研和数据

45. 各国应该展开调研和数据收集演练，包括在国家人口普查中进行，争取汇编有关其国内宗教少数群体的人口和社会经济状况。

46. 收集的数据应该具有定量和定性性质，包括宗教少数群体的状况与社会其他成员状况相比较的各种因素。调研工作应该评估宗教少数群体实践其宗教、文化和传统的自由状况，应该考虑到少数群体关切的重要领域，包括获得优质教育、就业卫生和住房的机会及其能否切实参与公共生活的问题。

47. 全面反映一国宗教和信仰多样性的情况应该涉及所有的宗教和信仰群体。收集数据时要体察族裔的敏感性，在自愿的基础上进行，充分尊重所涉个人的隐私和匿名规定，并遵循个人数据保护的国际标准。

48. 国家统计局正在受权收集有关宗教少数群体情况的数据。此外各国政府必要时还应考虑支持非政府组织和研究中心酌情在国内/区域内启动宗教少数群体的研究项目。

## H. 防止暴力和保护宗教少数群体的安全

49. 各国负责任保护所有人的人权和安全，创造和平与稳定的条件，必须酌情迅速着手保护受到威胁的属于宗教少数群体的人员的权利和安全，起诉任何实施、支持或煽动侵害他们的暴力行为的人员。

50. 应该采取防范措施制止针对属于宗教少数群体的人员或宗教场地的暴力行为。在极端危险的情况下，应该迅速由执法机关部署采取适当的并视情况发展变化调整防范措施。各国应该采取一切必要措施，确保宗教少数群体权利倡导者以及发挥领导或社会作用因而遭到暴力侵害的风险较大的人员得到保护，并防止对其进行袭击和暴力侵害

51. 各国应该确保一切针对宗教少数群体的恐吓、骚扰、迫害及其他严重侵犯人权的行为立即得到彻底调查，作案人员受到惩处。应该为宗教少数群体提供所需的适当措施，包括法律协助，以便将暴力或恐吓事件记录在案，切实有效起诉对其实实施袭击和群体性暴力的人员。

52. 在冲突的情况下必须特别注意弱勢的宗教少数群体所属人员的处境和安全问题。应该着力将冲突期间被驱离原住地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，确保其境内现有的宗教少数群体得到保护。应该争取一国境内所有宗教的少数群体积极参与，包括在最初的阶段以及在建立和平的主动行动与和解进程中始终争取他们积极参与。

## I. 不同信仰之间的对话、磋商和交流

53. 在信仰多元化的社会里，应该确定努力营造信任、理解、容忍和不同信仰间合作与交流的氛围的措施。这种措施应该造福全社会，是善政不可缺少的要素。

54. 各国应该考虑创设旨在促进不同信仰之间对话的国家和区域性机构以及提倡相互理解的风气和容忍精神的项目，或为其创造有利条件。应该鼓励建立正式、非正式国家和地方性对话机构与平台，以便各宗教群体的代表定期会晤讨论共同关切的事项。

55. 宗教和政治领袖具有帮助建立宽容、包容性社会、启动和支持这种努力和活动的潜在作用，应该加以发挥利用。这种有影响的社群和全国性人物应该处在



对话和社群之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。

56. 宗教之间和信仰之间对话的倡议应该尽可能具有包容性，应该鼓励在基层展开对话。尤其应该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。此外还应提倡利用各种不同的沟通渠道，诸如媒体、艺术和地方机构等，促进不同信仰之间的对话和交流。

---