



大会

Distr.: General
17 July 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 项目 71 (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

促进少数群体切实参与建设多样化和包容性社会的体制设计

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递少数群体问题特别报告员尼古拉斯·勒夫拉根据人权委员会第 2005/79 号决议提交的报告。

* [A/79/150](#)。



少数群体问题特别报告员的报告，尼古拉斯·勒夫拉

摘要

在本报告中，少数群体问题特别报告员就国家的体制设计提出了思考和建议，以期更好地促进少数群体的切实参与，从而实现多样化和包容性的社会。报告还强调，国家的体制设计是决定少数群体命运的一个关键因素，因为只有国家一级，少数群体的权利才能得到充分落实，包括他们根据 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》第 2 条第 3 款切实参与决策进程的权利(大会第 47/135 号决议，附件)。本报告旨在研究各国的体制设计如何促进当今少数民族权利的实现，并提出改进这些设计的建议。

特别报告员还总结了他在 2023-2024 年期间，特别是自 2023 年 11 月 1 日被任命以来的国别访问、信函往来和其他任务活动。

一. 引言

1. 少数群体问题特别报告员尼古拉斯·勒夫拉按照人权委员会第 2005/79 号决议和人权理事会第 52/5 号决议规定的任务授权，向大会提交本报告。他在报告中总结了 2023 年至 2024 年期间自他 2023 年 11 月 1 日上任以来的活动，并在专题部分提出了改进体制安排以促进少数群体切实参与多元化和包容性社会的思考和建议，具体章节如下：(a) 审视关于少数群体问题的国家体制安排的原因；(b) 属于少数群体的人切实参与决策进程的目的，(c) 人权以外的少数群体问题；(d) 促进少数群体友好型体制设计的潜在因素；(e) 在国家一级实现少数群体权利的五种方式：有或没有属于少数群体的人的切实参与；(f) 通过具体的体制设计使属于少数群体的人切实参与；(g) 通过共同的体制设计使属于少数群体的人切实参与；(h) 自治(自主)；(i) 落实少数群体权利和政策。最后一节载有初步结论和建议。

二. 特别报告员在 2023 年和 2024 年的活动

2. 特别报告员希望提请大会注意专门讨论少数群体问题任务的网页，其中提供了与任务有关的活动的一般信息，包括往来信函、向新闻界发表的谈话、出席公开活动、国别访问和专题报告。¹ 前任任务负责人费尔南·德瓦雷纳在 2023 年 1 月 1 日至 10 月 31 日期间的活动以及现任任务负责人在 2023 年 11 月至 12 月期间的活动概述载于向人权理事会第五十五届会议提交的报告(A/HRC/55/51)。人权理事会将其前任任期延长了三个月，在这一特殊情况下，现任特别报告员的任务于 2023 年 11 月 1 日开始。

3. 特别报告员自上任以来参与了一些活动，以促进和提高对少数群体人权的认识。其中包括 2024 年 6 月对纽约的访问，期间他会见了来自不同区域的几个会员国代表、民间社会成员和联合国官员，倡导将少数群体问题纳入未来峰会和《未来契约》的主流。他还亲自或在线出席了几十次会议并发言，并为其他各种提高认识活动作出了贡献，如与少数群体研究员、学生和青年举行的研讨会以及媒体采访。

4. 2024 年 2 月 15 日至 18 日，特别报告员在土耳其伊斯坦布尔参加了由欧洲少数群体权利团体主办的关于保护和加强土耳其母语的活动。3 月 20 日，特别报告员在科普特人团结网络和久比利活动社主办的妇女地位委员会外活动上发表了视频致辞。活动的重点是填补少数群体妇女社会保障制度的空白。2024 年 5 月 13 日，他与马耳他常驻联合国代表团共同组织了一场题为“建设和平：少数群体青年参与预防冲突努力和包容性社会经济政策”的活动。该活动旨在通过发挥少数群体青年在预防冲突和社会经济发展方面的潜力，弥合预防冲突办法中的现有差距。除其他活动和研讨会外，他于 6 月 7 日至 9 日在赫兰特·丁克基金会在土耳其伊斯坦布尔主办的少数群体权利学院发表演讲；他参加了 6 月 14

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx。

日至 15 日在西班牙巴塞罗那由欧洲语言平等网络主办的题为“保护少数民族语言教育和加强语言权利——如何推进？”的会议并发表演讲；7 月 8 日，他向布达佩斯保护少数群体权利研究所主办的欧洲少数群体保护夏季大学的与会者发表了主旨演讲；7 月 9 日，他在布达佩斯汤姆·兰托斯研究所主办的 2024 年全球少数群体权利暑期学校发表演讲；7 月 12 日，他在意大利博尔扎诺/博岑的欧拉克少数群体权利研究所暑期学校发表了演讲。

A. 国别访问

5. 2023 年，前特别报告员于 10 月 9 日至 20 日对塔吉克斯坦进行了正式访问。2024 年 3 月，现任特别报告员向人权理事会第五十五届会议提交了关于其前任访问的报告([A/HRC/55/51/Add.2](#))。

6. 2024 年 5 月，哥斯达黎加政府报告称，该国将无法在 2024 年下半年接待特别报告员进行正式访问。特别报告员已多次请求于 2024 年对哥伦比亚、印度、日本、约旦、马来西亚、尼泊尔、新西兰、塞内加尔、沙特阿拉伯、南非、突尼斯和赞比亚进行正式访问。

B. 往来信函

7. 2023 年，少数群体问题特别报告员单独或联合发出 49 封信函。其中 37 封是指控信，6 封是紧急呼吁，6 封是其他关切信，涉及不符合国际人权法和标准的议案、立法、政策或做法。在发出的 49 封信函中，41 封是与其他特别程序任务负责人联合发出的，8 封是少数群体问题任务负责人发出的。在地理分布方面，11 封信函发给非洲区域，19 封发给亚太区域，4 封发给东欧国家，3 封发给拉丁美洲和加勒比国家，12 封发给西欧和其他国家。

8. 2023 年 11 月 1 日至 2024 年 6 月 24 日，少数群体问题特别报告员共发出 22 封信函。其中 17 封是指控信，3 封是紧急呼吁，2 封是其他关切信，涉及不符合国际人权法和标准的议案、立法、政策或做法。在地理分布方面，12 封信函发给亚太区域，2 封发给东欧，1 封发给拉丁美洲和加勒比区域，7 封发给西欧和其他国家。

C. 少数群体问题论坛

9. 少数群体问题论坛第十六届会议于 2023 年 11 月 30 日和 12 月 1 日在日内瓦万国宫以现场形式举行，但采取了一些措施，以方便在线发言。会议的主题是“少数群体与有凝聚力的社会：平等、社会包容和社会经济参与”。来自 74 个国家的 570 多人参加了这次活动，其中包括各国、联合国各机制、机构和专门机构、基金和方案、政府间组织、人权领域的区域组织和实体、国家人权机构和其他相关国家机构、少数群体和非政府组织以及少数群体问题学者和专家的代表。

10. 论坛第十六届会议与可持续发展目标保持一致，旨在努力建设一个没有贫穷和减少不平等的未来，一个和平、正义和强有力的机构在有凝聚力的社会中

占主导地位的未来。² 这次会议旨在应对世界各地少数群体社区面临的多重挑战，重点是加强他们的社会经济参与，确保平等和社会包容。2024 年 3 月，特别报告员向人权理事会第五十五届会议提交了建议(A/HRC/55/70)。

三. 审视有关少数群体问题的国家体制安排的原因

11. 没有一般国际法规范来定义少数民族的权利，并且正如国际法院在 1975 年指出的那样，“国际法院认为，没有任何国际法规则要求一个国家的结构遵循任何特定模式，这一点从当今世界国家形式的多样性中可以明显看出”。³ 在这方面，联合国会员国同意在国家一级处理少数群体问题时考虑《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》所规定的在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利(大会第 47/135 号决议，附件)，该决议于 1992 年 12 月 18 日以协商一致方式通过。正如特别报告员在本报告中所述，根据在征集意见之后收到的材料和不完全但广泛的研究，许多这些少数群体问题是社会问题，涉及国家社会的结构组成部分。因此，少数群体的命运将在很大程度上受益于或受害于国家一级的体制安排，因为属于少数群体的人的权利需要在这一级实现。此外，宣言规定：“属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加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定”。本报告旨在研究如何在 2024 年实现这一要求，并提出改善体制安排的指导方针，以促进少数群体有效参与多元化和包容性社会。

12. 关于国际法，即使多边条约中关于少数群体权利的具体规定也没有界定这些权利的确切内容。例如，《公民及政治权利国际公约》第二十七条规定，“凡有种族、宗教或语言少数团体之国家，属于此类少数团体之人，与团体中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有语言之权利，不得剥夺之”。《儿童权利公约》第 30 条也有类似的表述。⁴ “不否认”权利显然不构成自动执行条款；因此，需要在国家一级落实和执行具体措施。人权委员会在关于第 27 条的第 23 项一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.5)中“认为这一条规定并确认了赋予属于少数群体的个人的权利，这种权利有别于、并且自外于、人人已经能够根据《公约》享受的一切其他权利”。因此，本报告的重点是在国家一级确立和落实这些额外权利。

13. 2005 年，促进和保护人权小组委员会少数群体问题工作组通过了对《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》的评注(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)，工作组也承认，《宣言》是建立在少数群体权利作

² 见 www.ohchr.org/en/events/forums/2023/sixteenth-session-forum-minority-issues。

³ 西撒哈拉，咨询意见，《1975 年国际法院案例汇编》，第 12 页，第 94 段。

⁴ “在那些存在有在族裔、宗教或语言方面属于少数人或原为土著居民的人的国家，不得剥夺属于这种少数人或原为土著居民的儿童与其群体的其他成员共同享有自己的文化、信奉自己的宗教并举行宗教仪式、或使用自己的语言的权利”。

为普遍人权的补充这一逻辑之上的。⁵ 这些额外权利可在国内法律体系中找到。这完全符合联合国人权架构中少数群体权利的结构。大会在 1948 年通过《世界人权宣言》时，在同一决议中同时决定“本宣言不设关于少数民族问题之特别规定”，因为“鉴于此项复杂曲折问题在发生此项问题之国家各有其特殊情形，实难采取划一解决办法”。因此，少数群体权利的实质内容不能在国际一级付诸实施，而需要在国家一级，甚至有时——在体制安排允许的情况下——在国家以下一级实现和加强。甚至欧洲委员会的《保护少数民族框架公约》这一处理少数群体问题的唯一多边条约也持这样的观点，“鉴于需要解决的各种不同情况和问题，选择制定了一项框架公约，其中主要包含方案式的规定，规定了缔约国承诺追求的目标。⁶ 这些规定不直接适用，但在执行它们承诺实现的目标时，给有关国家留有一定程度的酌处权，从而使它们能够考虑到具体情况”。⁷ 因此，“本框架公约所列各项原则应通过国家立法和适当的政府政策加以实施”。⁸ 少数群体权利的这种两级结构构成了少数群体权利的基本特征。

14. 还需要理解的是，少数群体的权利具有综合性。这些权利因其主体(属于少数民族的人)，均被界定为“少数民族权利”，但其性质并不完全相同。有些权利可能被描述为主张权利，例如“私下和公开享有自己的文化、信奉和实践自己的宗教、使用自己的语言的权利”⁹ 或“建立和维持自己的社团的权利”，¹⁰ 而大多数其他权利需要国家当局采取具体行动才能实现。《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》第一条也明确承认这一点，该条规定：“各国应采取适当的立法和其他措施以实现这些目的”。¹¹ 在采取此种措施时，“属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式切实参加国家一级和适当区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定。”¹²

四. 属于少数群体的人有效参与决策进程的目的

15. 有效参与的这一要求有三个目的。首先，根据《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》第 1 条的要求，它应允许属于少数群体的人

⁵ “《宣言》以《国际人权宪章》和其他人权文书所载的权利为基础，并加以补充，加强和澄清了那些使属于少数群体的人能够维护和发展其群体特征的权利。在这一过程中，必须始终尊重《世界人权宣言》中规定的人权，包括个人之间不歧视的原则”。(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2，第 4 段)。

⁶ 欧洲条约系列第 157 号，于 1994 年 11 月 10 日通过，并于 1995 年 2 月 1 日开放供签署。目前已得到 39 个欧洲国家的批准。

⁷ 欧洲委员会，“《保护少数民族框架公约》的解释性报告”，1995 年 2 月，第 11 段。欧洲委员会部长理事会在通过《公约》时通过了本报告。

⁸ 欧洲委员会，“《保护少数民族框架公约》的解释性报告”，第 13 段。

⁹ 大会第 47/135 号决议，附件，第二条，第 3 款。

¹⁰ 同上，第 4 段。

¹¹ 同上，第 1 条第 2 款。

¹² 同上，第 2 条第 3 款。

在公共领域维护和促进他们的特征。第二，有效参与决策过程的目的是确保所采取的影响属于少数群体的人的权利或利益的措施符合他们的喜好，并且没有歧视性影响。¹³ 第三，它将增强属于少数群体的人的权能，使他们能够切实地为整个社会的发展作出贡献，特别是通过切实参与文化、宗教、社会、经济和公共生活，¹⁴ 而且通过他们的切实参与，在构成 2024 年大多数现有国家基础的复杂和复合社会中代表不同的利益和偏好。

A. 在公共领域维护和促进少数群体的特性

16. 要求占主导地位的人群——大多数人——界定和促进属于不同少数群体的人的特征是荒谬的。《宣言》第 1 条不仅要求各国保护在民族或族裔、文化、宗教和语言上属于少数群体的人的存在，而且“鼓励促进该特征的条件”。在同一条中，明确规定了少数群体的存在与他们促进其特征的能力之间的联系。第 1 条第 2 款甚至要求各国“采取适当的立法和其他措施以实现这些目的”。对于国家来说，这似乎是一种新型的积极义务：提供“条件”允许少数群体的人促进其共同特征。在征集意见之后收到的来文中，¹⁵ 有几个提交者强调，为了使少数群体成员能够切实参与，这些条件还需要包括赋予少数群体成员权能的措施。除具体规定外，这些条件还涉及每个国家内部的权限分配，特别是在文化、教育和宗教等领域，这些权限分配可以极大地支持或削弱属于少数群体的人促进其特征的能力。因此，《宣言》第 1 条要求在这些领域实现一定程度的领土和/或部门自主(自治)。¹⁶ 促进这种特性的载体可以是私人的(如文化协会和私立学校)，也可以是公共的。在后一种情况下，国家结构中应存在某种体制层面——无论是以领土为基础还是以部门为基础——以便能够落实促进少数群体特性的政策。

B. 切实参与通过具体的非歧视性规范框架

17. 关于不歧视的要求，必须从一开始就强调，它需要超越人权文书所述的禁止基于定义少数群体的理由¹⁷ (如民族或族裔出身、属于某一宗教社区或使用某

¹³ 这一要求应涵盖法律歧视的两个方面，即法律面前不得歧视和法律范围内不得歧视。《公民及政治权利国际公约》第二十六条具体规定了这一双重方面：“在法律面前，人人平等，有权不受任何歧视地享有法律给予的平等保护”。

¹⁴ 大会第 47/135 号决议，附件，第二条，第 2 款。

¹⁵ 见 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-report-special-rapporteur-minority-issues-un-general-assembly。

¹⁶ 《保护少数民族框架公约》咨询委员会在 2008 年 2 月 27 日通过的题为“属于少数民族的人有效参与文化、社会和经济生活及公共事务”的第 2 号专题评论第 136 段中指出，“在缔约国作出文化自治安排的情况下，相应的宪法和立法条款应明确规定自治制度的性质和范围以及自治机构的权限。此外，自治机构的法律地位、它们与其他有关国家机构之间的关系以及设想的自治制度的资金筹措问题，应在各自的立法中予以澄清。重要的是，在制定或修正关于自治安排的立法时，必须让属于少数民族的人参与，并适当考虑他们的意见”。见 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>。

¹⁷ 有关少数群体不歧视待遇具体要求的解释，见 A/HRC/55/51，第 28 至 32 段。

一少数群体语言)的歧视，¹⁸ 并必须包括通过具体的规定或政策，以便有效地承认和落实少数群体的权利。对于应通过国家措施实现的所有这些权利，《宣言》要求赋予属于少数群体的人有效参与决策过程的权利。显然，体制安排将对这种参与的有效性产生明显影响。

C. 让少数群体参与决策进程，以造福整个社会

18. 落实第三个目标意味着，有效参与不应局限于赋予、承认或保障属于少数群体的人特定的额外权利，还应被视为属于少数群体的人通过有效参与决策进程，为塑造整个社会作出贡献的一种方式。此种参与预计将有助于通过反映社会多样性和包容性的政策和立法框架。正如少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔所说：“有效的参与应使少数群体在社会中占有一席之地”。¹⁹ 《宣言》序言第 5 段中对此作了更为具体的阐述，其中声称：“促进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利有助于他们所居住国家的政治和社会稳定”。随后段落进一步强调，“在基于法治的民主范围内，作为整个社会发展的必不可少的部分，不断促进和实现在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利，必然会有助于增强各国人民间和各国家间的友谊与合作。”因此，承认和尊重民族、族裔、宗教和语言多样性²⁰ 应被视为社会内部和社会之间生活的一个重要因素，就像生物多样性对于生物学意义上的生命一样重要。这就是为什么保护和促进多样性作为一种基本的社会价值，是繁荣、可持续、复原力和以人为本的社会存在的必要条件。

五. 人权以外的少数群体问题

19. 少数群体权利的社会层面具有超越人权的意义，并赋予少数群体权利与和平与安全问题相关的意义，涉及“国家的政治和社会稳定”²¹ (反之则会导致内战)以及国际和平(通过“加强各国人民和国家之间的友谊与合作”)。²² 基于同样的假设，少数群体问题独立专家在其提交人权理事会第十六届会议的专题报告中专门论述了保护少数群体权利在促进稳定和预防冲突方面的作用(A/HRC/16/45，第 24 至 64 段)。²³ 在这方面，或许值得回顾的是，在出现普遍

¹⁸ 例如，见《世界人权宣言》，第二条；《公民及政治权利国际公约》，第二条第 1 款和第二十六条；以及《经济社会文化权利国际公约》，第二条第 2 款。

¹⁹ A/HRC/13/23，第 29 段。

²⁰ 这是《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》提到的四类少数群体(大会第 47/135 号决议)。然而，社会的多样性不必局限于这四个类别，需要被视为一种附加值，因此可能涵盖与多样性相关的其他类别。

²¹ 大会第 47/135 号决议，附件，序言部分第 5 段。

²² 同上，序言部分第 6 段。

²³ 另见欧洲安全与合作组织，《关于少数民族有效参与公共生活的隆德建议》(海牙，1999 年)，其中第一项一般原则的开头是：“少数民族有效参与公共生活是和平与民主社会的一个基本组成部分”。

保护人权的观念之前，就已经存在对少数群体的国际保护制度，²⁴ 这些制度的设立不仅是为了造福少数群体，也是为了防止少数群体被用作向邻国发动战争的借口。²⁵ 因此，甚至从历史上看，保护和促进属于少数群体的人的权利不仅是为了这些人的利益，也是为了他们所生活的社会以及国际社会的利益。因此，有效地处理少数群体问题，而不仅仅把其当作一项人权要求，也是预防冲突的重要组成部分，以及成功和持久建设和平的核心要素。

20. 在审查国家或国家以下各级的体制安排及其对属于少数群体的人有效参与决策进程的权的影响时，必须始终铭记少数群体参与权的目——如上文所强调的那样。应审查体制安排如何帮助属于少数群体的人“私下和公开自由和不受干涉或任何形式歧视地享有自己的文化、信奉和实践自己的宗教、使用自己的语言”，²⁶ 以及体制安排如何允许少数群体有效参与“文化、宗教、社会、经济和公共生活”，²⁷ 从而促进在国家层面对社会多样性的认可和欣赏。必须认识到，这两个方面并不一定相互加强。例如，促进少数群体就其关心的问题自主决策的制度安排可能会导致少数群体的人被排除在国家层面的社会选择之外。全国选举中的配额制度或保留席位可能会产生同样的负面影响。因此，每一项制度安排都将从这两个角度加以审查。因此，可以使用下图所示的两个尺度来比较有关少数民族权利的体制安排。

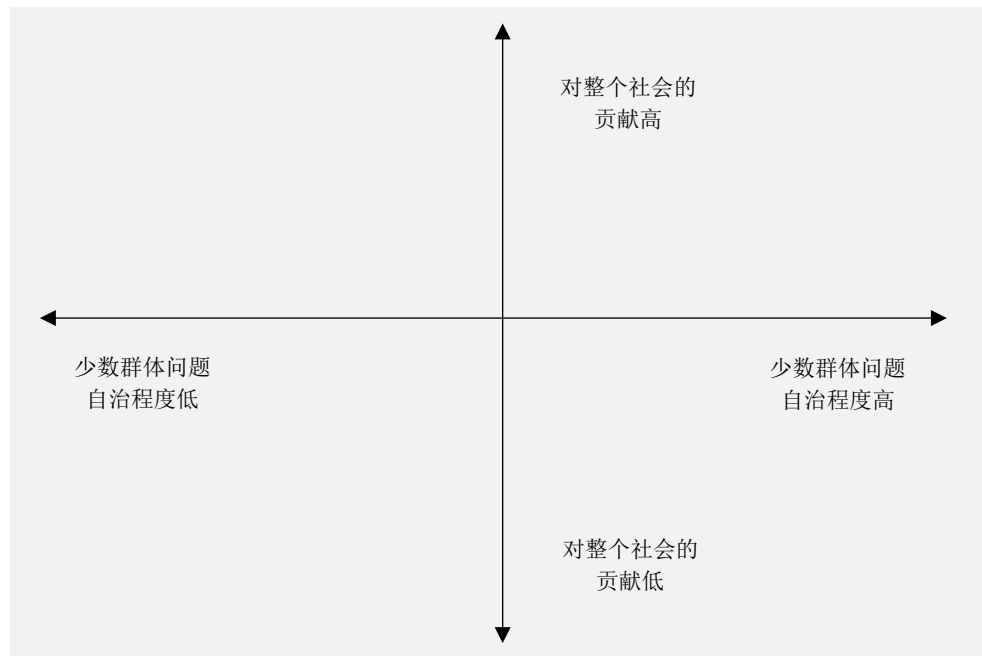
²⁴ 见 Peter Hilpold, “The League of Nations and the protection of minorities – Rediscovering a great experiment”, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, vol. 17, Erika de Wet and Kathrin Maria Scherr (eds.) (Brill, 2013)。

²⁵ 见 Joseph S. Roucek, “The Problem of Minorities and the League of Nations”, in *Journal of Comparative Legislation and International Law*, vol. 15, No. 1 (Cambridge University Press, 1933); 关于这一制度效率的更批判性观点，也可参见 Baron Heyking, “The International Protection of Minorities. The Achilles' Heel of the League of Nations” in *Transactions of the Grotius Society*, vol. 13 (Cambridge University Press, 1927)。

²⁶ 大会第 47/135 号决议，附件，第二条，第 1 款。

²⁷ 同上，第 2 款。

图
衡量制度安排适宜性的两个尺度



21. 特别报告员认为，这种比较的实际价值似乎有限，因为每个国家都有自己的体制，这是自决权的直接结果，导致各国根据自己的主权偏好作出非常不同的政治、经济、社会和文化安排。²⁸ 此外，特别报告员自然意识到，为了促进社会内部和社会之间的多样性而提倡一种特定类型的国家组织是自相矛盾的，因为这不仅自相矛盾，²⁹ 而且公然无视“当今世界国家形式的多样性”。³⁰ 相反，探讨与少数民族权利相关的国家结构的多样性正是本报告的目的。特别报告员认为，除了这种分析的知识和学术意义之外，还有两个令人信服的理由证明编写这样一份报告需要付出努力，会员国也需要花时间对其进行审议。第一，国家机构不是一成不变的；它们有规律地演变。在这种演变的背景下，就体制安排的演变如何影响少数民族权利制定一些指导方针，甚至基准，可能是有用的。第二，真正的冲突后建设和平将受益于一些指导原则，即如何建立强大、包容和有韧性的机构，实现公正持久的和平，以便少数民族的命运不会成为或继续成为不稳定因素，这既符合受影响民众的利益，也符合国际社会的利益。正是出于这些原因，特别报告员向大会提交了本专题报告，提出了可能与设计有利于少数民族的体制安排或政策有关的要素。

²⁸ 关于这方面的更多情况，见 A/HRC/55/51，第 26 段。

²⁹ 本着同样的精神，大会在 1948 年 12 月 10 日通过第 217(III)号决议时指出，“鉴于此项复杂曲折问题在发生此项问题之国家各有其特殊情形，实难采取划一解决办法”。

³⁰ 西撒哈拉，咨询意见，《1975 年国际法院案例汇编》，第 12 页，第 94 段。

六. 促进少数群体友好型体制设计的潜在因素

22. 如上所述，少数群体的权利必须在国家一级具体界定。有些类型的体制安排可促进属于少数群体的人享有权利，有些则不然。根据国际法，国家由领土、人口和政府界定。³¹ 这三个要素之间的关系在国际法中没有界定，而是由每个国家根据自决原则自行安排。然而，一国的体制结构应使其能够尊重其国际义务，特别是在人权领域的义务，更具体地说，与“少数群体人口”有关的义务。³² 在这方面，一个初步和基本的问题是，应允许属于少数群体的人参与其居住国的公共生活。在任何情况下都不应容忍将属于少数群体的人排除在决策进程之外的体制设计。一些少数群体在其居住的国家不被承认为公民，因此最终完全被排除在决策进程之外。³³ 这并不违反国际法本身，但往往对他们享有社会经济权利造成灾难性后果。因此，重要的是，在这种情况下，各国应设法考虑到这些少数群体的公民、社会经济和文化权利，即使他们被剥夺了有效参与与他们直接有关的问题的决策的权利。建立协商机制或专门的国家行政机构，致力于确保尽管这些人没有参与公共决策，但他们仍能不受歧视地享有公民、文化和社会经济权利，这是至关重要的。有时还会观察到其他剥夺公民权的机制，如在行使投票权之前不正当地重划选区或进行语言要求测试。³⁴ 这些都是非法措施，对属于少数群体的人有效参与决策过程的权利产生了严重影响。因此，当此类措施直接影响到属于少数群体的人有效参与决策的权利时，应避免采取此类措施。

23. 由于重点是国家的第三个组成部分，即政府，在调查体制设计及其对属于少数群体的人有效参与决策进程及其执行的影响时，应审查与人口和领土有关的两个重要的基本因素。第一个与国家人口的定义有关，第二个与国家领土上不同人口群体的地域分布有关。将说明它们如何以及为何会影响促进少数群体成员有效参与的制度设计。

24. 少数群体通常被定义为一个国家中数量少于总人口一半的群体，并且该群体具有一些与其他人口不同的共同特征。³⁵ 在这方面，界定国家全体人口的方式可以包括或排除属于少数群体的人，在他们所关心的问题和他们对整个国家的贡献方面，为他们的有效参与留出或多或少的空间。《联合国宪章》按照《宪章》第四条第一款规定的成员资格标准的要求，将由国家代表的“民族”团结

³¹ 由于国际法中没有关于“国家”的权威性法律定义，人们普遍认为，1933 年美洲《国家权利和义务公约》第 1 条规定的标准反映了人们对国家作为国际法法人的共同理解。

³² 《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用案(冈比亚诉缅甸)，初步反对意见，判决，《2022 年国际法院案例汇编》，第 477 页，第 103 和 106 段。另见 Oona A. Hathaway and Alaa Hachem and Justin Cole, “A new tool for enforcing human rights: erga omnes partes standing”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 61, No. 2 (2024)。

³³ 见 [A/73/205](#)。

³⁴ 欧洲委员会咨询委员会在其第 2 号专题意见第 90 段中强烈主张，“缔约国不应采取旨在减少少数民族居住地区人口比例的措施”。

³⁵ 关于少数群体定义的思考，见 [A/74/160](#)。

在一起——正如该组织的名称所示，因此，1945 年以《宪章》为支柱建立的国际组织隐含地以民族国家的模式为基础。因此，了解少数群体在国家政体内与国家的关系极为重要。例如，如果一部宪法这样定义国家(以尼泊尔为例：“全体尼泊尔人民，具有多民族、多语言、多宗教、多文化的特点，来自不同的地域，具有共同的愿望，并因忠于尼泊尔的国家独立、领土完整、国家利益和繁荣而团结在一起，共同构成国家”)，³⁶ 则可以认为这部宪法非常支持少数群体。同样，一个将自己定义为多民族国家³⁷ 或多族裔国家³⁸ 的国家，或其《宪法》载有“承认和维护我国多族裔、多种族、多宗教和多文化特征”的宣言的国家，应是对属于少数群体的人有效参与整个社会这一做法持开放态度的宪法。³⁹ 相反，如果将国家界定为只属于一个族裔、民族、宗教或语言群体或由一个族裔、民族、宗教或语言群体组成，则更难以通过体制安排保障属于少数群体的人在整個社会的有效参与。同样，如果只有一个官方国教，就更难一视同仁地对待其他宗教信仰者。

25. 在属于少数群体的人有效参与公共事务方面可能发挥重要作用的另一个因素是少数群体在其居住国领土上的地理分布。无论是有效参与决策，还是提供专门针对少数群体需求的公共服务，少数群体的地理集中可能有助于制度性解决方案。⁴⁰ 如果国家领土某一特定部分是一个政治和/或行政单位，那么集中在该特定部分的语言少数群体则可构成相对多数。⁴¹ 西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克地区就是这方面令人感兴趣的例子。对少数族裔或少数民族也是如此；例如，如果中国《宪法》的有关规定得到有效执行，西藏的情况就可能是这样。⁴² 属于少数群体的人在地理上的集中也将有利于向属于少数群体的人提供特定的服务或政策。例如，关于语言少数群体，《欧洲区域或少数民族语言宪章》区分了“区域和少数民族语言”和“非领土语言”，区域和少数民族语言“传统上在一国特定领土内使用，不同于该国的官方语言”，⁴³ “非领土语言”是“该国国民

³⁶ 2015 年 9 月 20 日尼泊尔宪法的翻译。可查阅 https://ag.gov.np/files/Constitution-of-Nepal_2072_Eng_www.moljpa.gov._npDate-72_11_16.pdf。

³⁷ 2009 年 2 月 7 日，玻利维亚新宪法通过并生效。根据宪法第 1 条，玻利维亚自称为“多民族玻利维亚国”。

³⁸ 中国宪法，序言第十一段。可查阅 https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html。

³⁹ 《赞比亚宪法》(2016 年修正)，序言部分第七段。可查阅 [www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%20%20\(Amendment\),%202016-Act%20No.%202_0.pdf](http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%20%20(Amendment),%202016-Act%20No.%202_0.pdf)。

⁴⁰ Nicolas Levrat, “Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles”, in *Minorités et Organisation de l'Etat : textes présentés au quatrième colloque international du Centre international de la common law en français*, Nicolas Levrat (ed.), (Brussels, Bruylant, 1998), pp. 3-90。

⁴¹ 属于相对于国家全体人口而言属于少数群体的人，可能是他们所居住的特定行政或政治选区中最大的人口群体。

⁴² 特别是第 4 条和第 30 条以及第三章第 5 节和第 6 节。

⁴³ 《欧洲条约汇编》第 148 号，第 1 条；1992 年 11 月 5 日开放供签署。

使用的语言，这些语言与该国的其他人口使用的一种或多种语言不同，但这些语言虽然传统上在该国领土内使用，但不能与该国某一特定地区联系起来”。⁴⁴ 出于实际原因，由于《欧洲宪章》要求以适当的区域或少数民族语言提供教育、诉诸司法工作、行政和公共服务、媒体、文化活动和设施等领域的服务，以及充分参与经济和社会生活的机会，只有关于一般原则的条款应“比照”⁴⁵ 适用于非领土语言；所有其他详细和具体的规定都只涉及“地域性语言”。通常，当属于少数群体的人在部分领土上占相对多数时，允许属于少数群体的人更好参与的体制安排更容易设想，其效果也更有针对性。与此同时，除了体制设计问题之外，特别报告员还需要强调各国义务不忽视主要由属于少数群体的人居住的地区。国家社会、经济和发展政策不应歧视或忽视这些领土及其人口，而应向他们分配适当的资源和机会。

七. 在国家一级实现少数群体权利的五种方式(无论是否有少数民族的有效参与)

26. 如上文所示，必须在国家一级界定实质性的“少数群体权利”。通过研究，确定了在国家一级实现少数群体权利的五种机制。如下文所述，其中两个机制只允许属于少数群体的人进行少量参与，三个机制可以使少数群体实现不同形式的有效参与；第一个机制是：通过制度设计，规定设立专门机构，保证少数群体的声音得到有效考虑。第二，通过直接参与立法程序，依赖有效参与国家一级共同机构的决策过程。第三种方法涉及自主(自治)；这通常能有效地保障属于少数群体的人在其自身权利方面得到具体的非歧视性待遇；就属于少数群体的人对整个社会的贡献而言，它的效率较低。

27. 关于在少数群体成员未有效参与的情况下实现其权利的问题，实现这一目标的第一种方法是通过一项具体的(双边或多边)条约，该条约规定了条约一方或各方承认在其领土上生活的特定少数群体的某些权利。这是第一次世界大战后发明的“少数人权”，其中一些少数民族的权利——在和平条约中得到确认——由一个国际制度(在国际联盟的主持下)加以界定和保障。例如，《欧洲委员会保护少数民族框架公约》在第18条第1款中仍设想了解决办法，其中规定：“缔约国应努力在必要时与其他国家，特别是邻国缔结双边和多边协定，以确保对属于有关少数民族的人的保护。”出于三个原因，本报告将不再进一步审查这一方法。第一，它没有让属于少数群体的人参与对其自身权利的界定——尽管在条约谈判进程中，每一缔约方(国家)可自由地将任何成员纳入其谈判小组，这可为各种形式的参与留出了空间。其次，它只涉及“少数民族”问题，因为生活在某一国家的少数群体只有在邻国具有保护该特定少数群体的具体利益时，才会看到邻国就参与权利和机会进行谈判：这是少数民族的典型情况。第三，《在

⁴⁴ 《欧洲条约汇编》第148号，第1条。

⁴⁵ 同上，第7条第5款。

民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第2条第3款的措辞似乎没有包括这种决策过程。

28. 实现少数群体权利的另一种方式只在很小程度上涉及属于少数群体的人，即通过司法程序实现少数群体人士的特定权利。属于少数群体的人在将案件提交司法机构方面可发挥关键作用，但他们不会参与决策过程。此外，在实现少数群体权利的过程中，应强调两点。第一，法官将根据少数群体在特定国家法律框架内的定位来处理少数群体人士对特定少数群体权利的主张。因此，如果民族的概念是排他性的，或者如果存在国教，国家法官就有可能根据相关法律制度中少数/多数关系的一般概念来评估属于少数群体的人的主张。例如，关于语言权利，尽管“区域语言属于法国的遗产”，⁴⁶但法国宪法委员会认为，法国接受《欧洲区域或少数民族语言宪章》将违反《宪法》，“考虑到《欧洲区域或少数民族语言宪章》赋予使用区域或少数民族语言的‘群体’在使用这些语言的‘领土’内的具体权利，它破坏了共和国不可分割、法律面前人人平等和法国人民团结的宪法原则”。⁴⁷这种方法的第二个风险是，它可能会为属于主流群体的人所利用，声称为避免少数群体的人受到歧视而提供不同制度的具体措施构成了对主流群体成员个人权利(例如受教育权)的歧视，这与《民族或族裔、宗教和语言少数群体权利宣言》的明确规定相反，即“各国为确保有效享受本宣言所规定的权利而采取的措施，不得因其表现形式而视为违反《世界人权宣言》所载平等权利”。⁴⁸

八. 通过具体的体制设计使属于少数群体的人切实参与

29. 一些国家的结构和体制是围绕几个语言、族裔/民族或宗教社区的共存而建立的，例如比利时(语言社区)、波斯尼亚和黑塞哥维那(族裔/民族社区)和黎巴嫩(宗教社区)。这种体制结构不是建立在多数/少数关系的逻辑上；恰恰相反，它构建了一个由多个非主导群体组成的复合型社会的政治共同体。在这种注重不同社区之间平衡的制度安排中，通常很难为“其他少数群体”(不同于组成社区)提供有效的决策参与，因为这可能会破坏公认群体之间的制度平衡。尽管此类体制方案可能为某些少数群体提供了相当多的权利和有效参与国家一级决策过程的可能性，但对于属于除公认构成社区之外的少数群体的人来说，它们并不是很“少数群体友好”。⁴⁹

30. 重要性较低的具体体制设计允许在立法或行政部门建立专门针对少数群体代表的机构。例如，在立法部门，匈牙利议会会有一个“少数民族委员会”，

⁴⁶ 法国宪法第75-1条。

⁴⁷ 法国宪法委员会，1999年6月15日第99-412 DC号决定，第10段。

⁴⁸ 大会第47/135号决议，附件，第8条，第3款。

⁴⁹ 在不引起关于少数群体定义的辩论的情况下，(关于这个问题，见前特别报告员费尔南·德瓦雷纳的报告，A/74/160和A/75/211)，该术语在此仅用于指具有共同特征(语言、宗教、国籍或族裔)且占整个国家人口不到一半的人群。

它可以作为一个普通的议会委员会对立法草案发表意见。⁵⁰ 委员会成员代表少数群体，可为委员会通过决定作出贡献，这些决定将提交全体会议。然而，该委员会的成员(作为欧洲议会议员当选的主席除外)不能在议会全体会议上投票，因为他们不是选举产生的。因此，这一机制可被称为混合机制。大多数其他具体机构是真正的协商机构，例如巴西的“传统民族和社区全国理事会”。⁵¹ 几十个国家设有这种协商理事会。关于这类机构，《保护少数民族框架公约》咨询委员会建议，这类协商机制“不应取代主流政府机构在少数群体相关问题上的工作”。⁵² 特别报告员对此表示赞同。在行政部门中，咨询机构或专门政府机构也可能有用，可以启动或监督针对少数群体的政策。如果立法和政策是合法地为多数群体的利益量身定做的，那么这种专门或特定的制度安排有助于属于少数群体的人对涉及其自身利益的立法和政策施加影响。但不太明显的是，这种特定的制度设计是否能让少数群体有效地为塑造整个社会作出贡献。

九. 通过共同的体制设计使属于少数群体的人切实参与

31. 在没有特别体制设计的情况下参与决策进程意味着属于少数群体的人可以当选，并有可能影响他们加入的机构的政治选择。有些制度保证为属于少数群体的人保留席位，⁵³ 或给予属于少数群体的人双倍投票权，⁵⁴ 或降低(最终甚至取消)获得议会席位的得票门槛。⁵⁵ 通常是政党为少数群体进入决策机构提供保障。在一党制和多党制中，应鼓励各政党安排属于少数群体的人担任使他们有真正机会当选的职位。例如，尼泊尔制宪会议选举条例规定的配额制度⁵⁶——以及许多国家为促进妇女切实参与选举机构而实行的配额制度——在某些情况下可能是一种适当的解决方案。另一种办法是，“少数党”可允许属于少数群体的人通过参加大选而获得进入决策实体的机会。欧洲有几个国家试图限制或禁止“少数党”。欧洲人权法院根据表达自由、结社自由以及表决权和被选举权——有时还结合禁止歧视的一般规定——作出裁决，在几乎所有案件中都支持属

⁵⁰ 关于少数民族权利的 2011 年第 CLXXIX 号法案，第 21 A 和 B 条 (见 <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-179-00-00>)。

⁵¹ 根据 2016 年 5 月 9 日第 8750 号法令设立。

⁵² 《保护少数民族框架公约》咨询委员会第 2 号专题评论，第 105 段。可查阅 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>。

⁵³ 关于一般观点，见 Andrew Reynolds, “Reserved seats in national legislatures: a research note”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 30, no. 2 (May 2005), pp. 301-310。

⁵⁴ 例如，见 1994 年 10 月 5 日《斯洛文尼亚民族社区自治法》第 8 条。可查阅 www.svi-bz.org/uploads/tx_bh/231/law_on_self_governing_ethnic_communities.pdf。

⁵⁵ 例如，见《塞尔维亚议会议员选举法》第 137-140 条。

⁵⁶ 尼泊尔 2007 年《制宪议会议员选举法》第 7 条附表 3 的规定，根据比例代表制提名 100 名以上候选人的政党，除了将 50% 的席位分配给妇女之外，还要在比例代表制候选人名单中列入 37.8% 的土著群体、31.2% 的马德西人、13% 的达利特人和 4% 的其他弱势群体成员。其余 30.2% 的席位可以分配给其他人。

于少数群体的人创建和经营自己的政党的权利。⁵⁷ 这种参与政治决策的机会并不保证对决策结果产生影响(这取决于选举结果), 但特别报告员认为, 可以将其视为切实参与。另一方面, 这可能会使这些非主流政党占主导地位的地区在政治和社会经济上边缘化; 在这种情况下, 领土或部门自治的程度将决定结果的相关性。

32. 人口群体多样性较大的国家, 其体制结构可能不是基于群体代表制, 而是允许群体在一定程度上自治和/或在中央决策过程中拥有代表权。联邦制国家的情况就是如此, 例如瑞士或加拿大, 虽然其国家的体制结构不是以语言群体代表性为基础的, 但允许全国各地在语言政策方面享有很大程度的自治。通过议会二院的组成, 联邦结构通常也有助于承认少数群体对联邦机构的贡献。然而, 人们不应得出这样的结论, 即联邦结构必然会促进属于少数群体的人参与决策过程的能力。例如, 澳大利亚、巴西、墨西哥和美国的联邦结构本身并不促进少数群体参与决策过程, 但也不会阻碍这种参与。在联邦体制安排之外, 在一个单一制国家中, 根据人口分布⁵⁸ 和权限情况, 权力下放、权力移交或区域化进程也可能提供解决方案, 使属于少数群体的人参与国家以下级别的决策, 使他们的声音在与其处境直接相关的决策中更有份量。然而, 这种体制安排不允许属于少数群体的人切实参与国家一级的决策。

十. 自治(自主)

33. 自治是指政体成员制定自己的规则的能力(源自古希腊语“自我”(auto)和“规则”(nomos)。当然, 对于参与“有关他们所属的少数群体的决定”而言, 这似乎是一个显而易见的解决方案。⁵⁹ 授予或承认自治权的问题涉及一个主权国家为适应其不同人口的具体特点所能容忍的多样性程度。换句话说, 这些领域(例如教育、文化政策或与宗教团体的关系)是否可能针对多数人口和少数群体采取不同的监管方式? 特别报告员认为, 对少数群体敏感的体制设计应围绕辅助原则进行。在这种体制逻辑中, 相关的方法不应该是质疑在某一特定领域(如教育), 对属于少数群体的人的处理方式是否应与对国家全体人口的处理方式不同。正确的问题是, 这样一个领域是否需要在国家层面以单一的共同方法来处理, 或者不同的群体(一方是多数群体, 另一方是少数群体)是否可以以不同的方式来管理这个领域。例如, 在有不同母语人口的国家, 是在国家一级组织和管理教育系统(对于某些少数群体可能例外), 还是由每个语言群体根据自己的优先事项和偏好组织教育? ⁶⁰ 宪法或国家立法框架可能会对自治权作出一些限制,

⁵⁷ 有关相关判例法的详细分析, 见 Lourdes Peroni, “Minorities before the European Court of Human Rights: democratic pluralism unfolded”, *International Approaches to Governing Ethnic Diversity*, Jane Boulden, and Will Kymlicka (eds) (Oxford, Oxford Academic, 2015)。

⁵⁸ 见上文第 23 段。

⁵⁹ 大会第 47/135 号决议, 附件, 第二章, 第 3 条。

⁶⁰ 例如, 瑞士的情况就是如此, 该国没有国家一级的教育政策, 允许每个州有自己的教育制度和政策。见《瑞士联邦宪法》第 62 条第 1 款。可查阅 www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en。

这些限制将优先于自主做出的决定。在这种情况下，自治可能是承认部门自治与社区自治相结合的结果——承认属于特定少数群体的人在特定公共事务领域的自治——也可能是领土自治、权限划分(各级政府之间)和领土种群分布共同作用的结果。⁶¹

34. 当然，在一个少数群体有能力在与他们的少数群体状况或特征特别相关的某些领域制定自己的规则 and 政策的体系中，应该规定一个将他们的选择与多数群体的选择相协调的制度。应该制定并执行关于选择之间冲突、偏好或规范等级的规则。毋庸置疑，这些协调规则的设计和/或实施方式不应导致通过体制设计正式承认的自治在实践中变得无效。这类机制应由第三方(司法机构)管理或以调解程序为基础。

35. 自治将在事实上导致民族社会的多样性。然而，它不应造成“平行社会”，从而阻止属于少数群体的人充分参与、融入国家社会并为之作出贡献。在领土自治的情况下，如果州一级当局的组成规定自治政治/行政单位在国家一级有代表(如联邦制议会二院的情况)，那么这种贡献就在体制上得到执行；这可被称为“最佳情况”。在其他情况下，自治的少数民族可通过其自治当局或平行机制在协商机构中派代表。一些国家当局也有就可能影响到自治社区或其成员的事项与自治当局进行(非正式)协商的做法。自然，正式机制在规范性分歧或利益冲突的情况下会更有效。

十一. 落实少数群体权利和政策

36. 尽管《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》没有提到这一问题，但特别报告员认为，必须确保国家人口的多样性在执行机制中得到有效体现。原因有三：第一，为了提高效率(例如，如果有一项关于少数民族语言的国家政策，显然需要掌握少数民族语言的当地人执行这项政策)。第二，为了让少数群体的人感到自己在整个社会中受到包容和代表，他们必须看到，他们的群体的参与不仅在决策过程中而且在执行方面都得到有效承认；第三，如果占主导地位的群体与少数群体之间的关系复杂或紧张，就必须在不同社区之间建立信任。在特别报告员看来，让属于少数群体的人参与执行他们切实参与设计和(或)就内容提出意见的立法或政策，是切实参与的一个必要组成部分。将属于少数群体的人纳入执行机构，可以通过配额机制轻易实现。

十二. 结论和建议

37. 如《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》第2条第3款所承认的，少数群体的实质性权利是在国家或国家以下一级界定的。本报告

⁶¹ 例如，在比利时，某些语言权利被赋予语言社区本身。在斯洛文尼亚，1994年通过了一项关于自治族裔社区的法律，在一定程度上保障了得到承认的少数族裔(最初是意大利人和匈牙利人，后来扩大到罗姆人，可能还有德国人)的参与权；然而，它主要保障这些社区在地方政府中的特殊代表权。见欧洲委员会，ACFC/SR/VI(2023)006号文件。

表明，要使属于少数群体的人切实参与界定其少数群体权利的规范性内容，最有效的方式是在国家以下一级实行领土或部门自治。

38. 制度设计始于宪法层面。因此，各国应尽可能努力以包容的方式界定其人口，要么通过明确提及少数民族群体的宪法条款，要么通过一种包容性的方案，而这种方案不能被解释为将属于少数民族的人排除在国家政体之外。任何导致剥夺部分居民人权的定义都是被绝对禁止的。

39. 特别报告员强调，国家人口的定义明确或隐含地包括少数群体，不仅会给予少数群体作为国家政体特定组成部分的象征性、法律和制度性承认，而且还会使少数群体的权利得到更好的落实。例如，法官在裁定与少数群体权利有关的申诉时，必须根据这一定义解释法律规定。在这方面，特别报告员鼓励各国举办关于不歧视具体情况的特定提高认识方案，以期使少数群体成员充分享有其权利。特别报告员在此表示，他愿意为拟订这类方案作出贡献。

40. 特别报告员强调，允许在族裔或民族、宗教或语言上属于少数群体的人参与其直接关切事项的参与性机制，不应损害这些人参与有关整个社会问题的决策进程的能力。

41. 因此，特别报告员呼吁各国设想有利于包容属于少数群体的人的体制设计，使他们能够有效地参与与他们直接有关的事项的决策，并作为属于少数群体的人为解决与整个社会有关的问题作出贡献。这些机制应涉及决策和执行进程。它们应有助于在不同民族或族裔、宗教和语言社区之间建立信任。应设想围绕这些安排采取具体的建立信任措施。

42. 为了允许在与少数群体特别相关的特定领域，如教育或文化领域，实现一定程度的自治，特别报告员建议，一国不同当局之间的权限分配应以辅助性逻辑为基础，而不是被设想为专门为少数群体成员谋福利的有悖于共同规则的制度。这意味着只有需要在国家一级共同解决的问题才应是共同监管的事项。由于以类似方式对待不同情况下的人是歧视少数群体的主要形式，特别报告员坚持认为，其他事项应根据不同人口群体的偏好和需要，以不同的方式加以管理，从而促进实现真正的不歧视。⁶²

43. 特别报告员回顾说，这种体制设计需要包括争端解决机制，要么允许法官就规范冲突逐案作出裁决，要么设立一个调解机构，负责对相互冲突的主张进行仲裁。

44. 最后，特别报告员大力强调，在建设和平的背景下，需要优先考虑适合少数群体的体制设计。他回顾说，建设和平进程既是重大体制变革的时机，也是缓解在一个单一但多样、和平、稳定和包容的社会中共存的不同群体之间潜在紧张关系的机会。因此，特别报告员呼吁各国和国际组织，首先是联合国，在建设和平进程中，适当优先考虑这些体制因素。

⁶² 见 [A/HRC/55/51](#)，第 26 至 32 段。