



## 人权理事会

### 第十五届会议

#### 议程项目 2 和 3

#### 联合国人权事务高级专员的年度报告

#### 以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

#### 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

## 在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利

### 人权事务高级专员的报告

#### 内容提要

本报告第一章概述了联合国人权事务高级专员办事处和联合国人权机制为加强执行《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》所作的努力。

第二章报告了能力建设活动。能力建设活动的目的是促进并加强少数群体利用联合国的国际和区域人权机构和机制保护自身权利的能力。第三章概述了条约机构审议缔约国初次及定期报告时就少数群体的权利提出的最具现实意义的结论性意见。第四章介绍了有关特别程序机制在少数群体的权利方面的工作的最新情况。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-5	3
二. 联合国人权事务高级专员办事处在总部和实地 开展的工作 .....	6-28	3
A. 警务工作和少数群体社区 .....	7-12	4
B. 少数群体问题机构间小组第六次会议 .....	13-14	5
C. 少数群体问题论坛第二届会议 .....	15-20	5
D. 民间社会的能力建设 .....	21-25	6
E. 国家参与活动 .....	26-28	7
三. 条约机构 .....	29-74	8
A. 条约机构的结论性意见 .....	29-66	8
B. 条约机构的一般性意见 .....	67-74	13
四. 特别程序 .....	75-80	14
A. 少数群体问题独立专家 .....	76	14
B. 宗教或信仰自由问题特别报告员 .....	77	15
C. 当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心 理和相关的不容忍现象问题特别报告员 .....	78	15
D. 增进和保护见解和言论自由权问题特别报 告员 .....	79	15
E. 当代形式奴役问题包括其原因和后果问题 特别报告员 .....	80	16
五. 结论 .....	81-85	16

## 一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 13/12 号决议提交的。理事会在该决议中，请联合国人权事务高级专员向理事会提交年度报告，介绍联合国人权机构和机制的有关发展，以及高级专员办事处(人权高专办)在总部和实地为推动宣传和遵守《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》的规定开展活动的情况。
2. 第 13/12 号决议通过之前，高级专员按照理事会第 2/102 号决定向理事会提交了报告。该决定中，理事会请秘书长及高级专员按照人权委员会先前通过的所有决定继续开展活动，并提供最新的相关报告和研究。因此，在议程项目 2 下，向理事会第四(A/HRC/4/109)、第九(A/HRC/9/8)和第十(A/HRC/10/38 和 Add.1)届会议，提交了关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利的报告。
3. 本报告概要，说明了人权高专办 2009 年及 2010 年部分时间在总部和实地开展的主要活动，这些活动是为了按照《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》加强增进和保护少数群体的权利。报告还审查了条约机构和特别程序方面的相关进展。
4. 本报告说明了人权高专办及联合国人权机制为加强《宣言》的运用所作的努力。《宣言》于 1992 年由大会一致通过，它是国家和国际层面增进和保护属于少数群体的人的权利方面的参照工具，为在联合国和其他论坛内推进少数群体的权利提供了重要指导。《宣言》就参与等关键问题规定了具体标准，因此，对于《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条和《儿童权利公约》第 30 条等针对少数群体的人权的条约的规定，《宣言》是必要的补充。
5. 报告中概述的活动表明，人权高专办、少数群体问题独立专家和少数群体问题论坛为促进增进和保护属于少数群体的人的权利作出了特别努力。由于这一权利的根本特性，很多情况下，只有在该权利得到保障的情况下才能享有或行使其他人权。因此，无论是包括执法在内的司法工作还是政治参与，有效参与的权利都是按照非歧视和法律面前人人平等的原则享有权利的基本保障。

## 二. 联合国人权事务高级专员办事处在总部和实地开展的工作

6. 2009 年，人权高专办关于少数群体方面的工作遵循的是《2008-2009 年高级专员战略管理计划》。这方面工作特别着重的专题领域是：通过属于少数群体的人的有效参与，特别是在执法机构和决策中的参与，反对歧视。为此开展了几项能力建设活动，以促进并加强少数群体利用联合国的国际和区域人权机构和机制保护自身权利的能力。

## A. 警务工作和少数群体社区

7. 属于少数群体的人的一大关切是参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利。少数群体在参与司法工作、包括执法机构方面仍面临障碍，这可能导致刑事司法体系中，受害者和被告人群中少数群体所占比例高。促进少数群体更多地参与司法工作仍是人权高专办的一项优先事项。为提高少数群体在警察等执法机构中的参与程度，人权高专办就警务工作和少数群体社区方面的良好/有效做法进行了一系列磋商。

8. 这一领域的首次磋商始于关于警务工作中纳入多样性问题专家会议，会议由人权高专办于 2008 年 1 月 15 至 16 日在维也纳举办，合办方有少数群体问题独立专家、国际劳工组织(劳工组织)、以及联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)。参加专家会议的有来自欧洲、亚洲、非洲、南美和太平洋的警方高级官员，还有几家国际组织的代表。这些与会者都分享了经验，并就少数群体社区警务方面的良好做法提出了建议(A/HRC/10/38/Add.1)。

9. 人权高专办继续收集警务和少数群体问题方面的良好/有效做法，以解决警察中少数群体人数不足的问题以及常常在少数群体和执法机构代表之间导致分歧的深度的疏离。为此在 2009 年 4 月 20 至 24 日举行的德班审查会议上，人权高专办举办了一次题为“德班承诺及少数群体问题：多元化社会中的警务”会外活动。会外活动的目的是就防止种族歧视、鼓励在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人加入警察队伍方面的有效措施交流信息，提高意识。期间进行了小组陈述，还播放了介绍各区域的短片，展示了一些创新的做法，其目的是鼓励少数群体社区的代表根据 2001 年《德班宣言和行动纲领》的若干规定参与警务工作的各个方面。

10. 第二次磋商会议就同一主题开展，题目是：“警务及少数群体社区方面非洲的良好做法专家磋商会”，由人权高专办于 2009 年 10 月 12 至 13 日在约翰内斯堡举办。同 2008 年的专家会议一样，在此次磋商会上，来自南部非洲各国的警方高级官员及国家人权机构和非政府组织的代表聚在一起，交流并征集良好做法。在专家会议的结论的基础上，约翰内斯堡磋商会议提供了一个机会，以查明更多对南部非洲次区域尤具现实意义的良好做法。

11. 约翰内斯堡磋商会议的与会者强调：由一支有代表性、与少数群体社区建立了有效关系的警察队伍执行警务，可有助于维持公共秩序、降低犯罪率、促进社区团结。专家们强调，警察行使职责的方式必须以人权为基础且不带有歧视。专家们就如何确保警察队伍的构成反映出整体人群的族裔、宗教和语言构成审议了各种方法。与会者还强调，警察和少数群体就问题达成共同的认识、在寻求犯罪和其他社区问题的解决方案时进行积极沟通，这对取得进展仍至关重要。

12. 随着人权高专办在警务和少数群体社区方面的工作不断发展，预计下次磋商会议上将有机会收集更多警务和少数群体社区方面的有效做法。大范围收集到

包括规范标准和工作方式在内的有效做法之后，将把这些做法汇编成册并分发，以便确保少数群体在警务工作中的参与和代表。

## B. 少数群体问题机构间小组第六次会议

13. 人权高专办于 2010 年 5 月 18 日举办了少数群体问题机构间小组第六次会议。该小组的目标是，根据《宣言》第九条促进少数群体权利领域的协调进步。第九条呼吁联合国系统的专门机构和其他组织，在其权限范围内为充分实现《宣言》规定的权利和原则作出贡献。除在与小组有关的领域工作的人权高专办工作人员之外，联合国儿童基金会、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、劳工组织和各国议会联盟的代表也参加了会议。

14. 小组会议的作用之一是为协调各种改善《宣言》执行工作的措施提供了机会。小组会议讨论的措施有：

(a) 鼓励联合国各机构、方案、基金和部门为落实少数群体问题论坛上提出的建议提供支持。这方面，各国议会联盟指出，根据论坛的建议，将于 2010 年 11 月举行一次题为“促进包容的议会：少数群体和土著人民在议会中的代表”的国际会议；

(b) 为题“发展方案中被边缘化的少数群体：开发署资源指南及工具包”的出版物定稿，以解决发展进程中的少数群体问题。开发署的代表通报与会代表，《指南》的编写工作已经完成，发布及推广工作正在计划之中。预计联合国系统的许多机构将用《指南》作为参照文件；

(c) 就理事会关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利的第 13/12 号决议开展后续行动。(理事会决议“欢迎以高级专员办事处为首的联合国各机构、基金和方案在少数群体问题上的机构间合作，敦促它们进一步加强合作”，对此与会者表示满意)；

(d) 由与会者对参考术语草稿进行修订，供下次小组会议通过。

## C. 少数群体问题论坛第二届会议

15. 针对在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的参与方面的关切，根据理事会第 6/15 号决议，于 2009 年 11 月 12 和 13 日举行了少数群体问题论坛第二届会议，重点是少数群体与有效的政治参与问题。会议的主要依据是《宣言》第二条第二款，其中规定了“在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人有效参与文化、宗教、社会、经济 and 公共生活的权利。

16. 担任论坛主席的是芭芭拉·李，她是一位女众议员，任美国民权组织“国会黑人议员团”主席。论坛工作还得到了少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔的指导。参加论坛会议的有来自联合国各机制、组织和专门机构、政府间组

织、人权领域区域组织和机制的代表、学者、少数群体问题专家及民间社会的代表。注册参会的人数超过 500 人，包括来自超过 45 个国家的代表。

17. 人权高专办为论坛提供了大力支持。在这方面，人权高专办的贡献之一是编写了一份关于人权高专办和人权机构在少数群体和有效参与权方面的工作的文件(A/HRC/FMI/2009/5)。该文件就人权高专办的专题建议、能力建设和实地参与作了说明，其目的是推进属于少数群体的人参与决策的权利。

18. 论坛上，按专题提出了面向行动的建议，目的是促进少数群体在决策进程中获得的承认及参与，同时让其能够保留自己的身份和特点。论坛向理事会第十三届会议，提交了第二届会议上提出的建议(A/HRC/13/25)。

19. 论坛期间，人权高专办于 2009 年 11 月 13 日组织了一次题为“《少数群体宣言》：挑战与机遇”小组讨论。小组的六位专家参加了小组讨论，探讨了区域组织、民间社会行为方和其他利益攸关方在何种程度上在工作中将《宣言》用作工具和参考来源。小组讨论也为小组成员和其他与会者提供了机会，发现运用《宣言》方面的积极实例和主要障碍。小组讨论还就鼓励推广《宣言》在国际、区域和国家一级的应用提出了建议。多数与会者认为，《宣言》根源于国际法和国家人权法律规定的平等和非歧视原则，因此具有充分法律权威，同时强调《宣言》需要得到更广泛的运用。

20. 论坛举办之前，2009 年 11 月 11 日，人权高专办和少数人权利团体国际为民间社会和其他少数群体的代表举办了为期半天的预备学习班。学习班的目的是向关注这一问题的各方介绍论坛第一届会议上总结的实际做法和程序方面的经验，以便使他们最有效地参与论坛第二届会议。

#### D. 民间社会的能力建设

21. 在民间社会的能力建设方面，2009 年，人权高专办继续开展少数群体研究金方案，向少数群体社区的代表提供人权培训，使他们能够通过加强利用联合国人权机制，在国家层面更好地维护自己的权利，从而提高他们的能力。2009 年，参与研究金方案的国家：澳大利亚、哥斯达黎加、伊朗伊斯兰共和国、以色列、吉尔吉斯斯坦、毛里塔尼亚、巴基斯坦、阿拉伯叙利亚共和国。

22. 英语的研究金方案为期三个多月，包括在日内瓦人权高专办总部的集训。方案期间，参训人员参加了数次关于国际人权文书和机制的说明会，其中包括关于理事会工作及普遍定期审议程序的介绍。参训人员还参加了关于条约机构和几个特别程序的工作的讲座。还为参训人员举行了说明会，说明包括《宣言》在内的专门用于少数群体的联合国文书和机制、少数群体问题独立专家和少数群体问题论坛的工作。参训人员还有机会作为观察员参加了数次重要的人权机制会议，包括德班审查会议。

23. 2009 和 2010 年的研究金方案还包括在其他专门机构举办的培训活动和学习班，以及一些个人和集体作业，包括受训人员准备就其所在社区或国家的人权问题作陈述。他们还以少数群体在公共生活中的政治参与为题撰写论文，少数群体问题论坛第二届会议将这些论文在用作背景资料。

24. 阿拉伯语的研究金方案包括在日内瓦人权高专办总部为期一个月的集训。该研究金方案是英语方案的压缩版，受训人员有机会与一组获选的上期英语方案的受训人员一起参加少数群体问题论坛第二届会议。

25. 2010 年，英语的少数群体问题研究金方案于 2010 年 4 月 12 日至 6 月 11 日在人权高专办总部举办。同 2009 年的方案一样，该方案为来自哥伦比亚、法国、尼日利亚和斯里兰卡的少数群体权利倡导者提供了集训。

## E. 国家参与活动

26. 目前，人权高专办有 50 多个实地项目，项目网络遍布五大洲，另外，其国家参与工作中越来越多地纳入了推动属于少数群体的人的权利的活动。例如，在摩尔多瓦共和国，人权高专办与联合国国家工作队合作，详细评论了该国的反歧视法草案，以加强对面临歧视的少数群体的法律保护。这一领域的工作由欧洲安全与合作牵头，但人权高专办也同参与起草法律草案的司法部官员进行了一系列磋商，以便协助通过一项禁止基于各种理由的歧视的全面的法律文书。

27. 在伊拉克，人权高专办一直对保护进行监督，特别是在遵守非歧视和法律面前人人平等的原则方面。联合国伊拉克援助团一直在评估在人权高专办的帮助下利用综合框架战略解决少数群体社区的关切问题是否可行。该战略将为联合国国家工作队的各部分和伊拉克各方提出具体的活动建议，并将处理以下问题：

(a) 少数群体在司法和执法部门的人数不足；(b) 少数群体作为蓄意攻击、绑架、安全部队违规行为的受害者以及一些地区的刑事诉讼对象的比例过高。

28. 人权高专办在多民族玻利维亚国、厄瓜多尔和秘鲁启动了增进非洲人后裔的人权的项目。该项目旨在加强安第斯地区非洲人后裔组织的机构能力，使他们能更好地维护自己的人权。项目启动后，先举办了国家学习班，并于 2010 年 2 月 9 至 12 日在利马举办了区域培训员培训班。这两项活动是与人权高专办在多民族玻利维亚国、厄瓜多尔和智利区域办事处的实地工作人员合作举办的，该区域其他实地办事处也参与了这两项活动。为了开展活动，编写了一份属于少数群体的人的权利手册以及条约机构关于增进和保护上述三国非洲人后裔的权利方面的建议汇编。

### 三. 条约机构

#### A. 条约机构的结论性意见

29. 条约机构在行使接受并审议缔约国的初次和定期报告这一职责时，可以询问为保护少数群体采取了哪些措施；特别是当这些措施不足以履行条约义务时作出评论；并就如何更好地遵守条约规定提出建议。

##### 1. 人权事务委员会

###### 第九十五届会议(2009 年 3 月 16 日至 4 月 3 日)

30. 委员会在第九十五届会议的结论性意见中，对以下情况表示关切：在澳大利亚，执法人员对少数群体过度使用武力；尽管该缔约国采取了打击仇视伊斯兰心理的措施，但歧视有穆斯林背景者的案件仍有所增加。

31. 关于瑞典提交的报告，委员会欢迎将禁止公共机构基于肤色、民族或族裔血统、语言或宗教信仰等理由的歧视的规定纳入宪法。但委员会仍对校园中不容忍少数群体成员的现象表示关切。

###### 第九十六届会议(2009 年 7 月 13 至 31 日)

32. 委员会第九十六届会议在关于坦桑尼亚联合共和国提交的国家报告的结论性意见中表示关切的是，缔约国不承认其领土内存在土著人民和少数群体。在关于荷兰提交的国家报告的结论性意见中，委员会表示关切的是，有报告称，工作场所所有歧视少数群体的行为，包括招聘和决定人选过程中的歧视。

33. 关于阿塞拜疆提交的国家报告，委员会关切的是，缺乏有关少数群体的资料，且该国代表团未说明采取了哪些步骤解决其他重大关切问题，特别是缔约国 2002 年的国家语言法中保护少数群体方面的法律保障有所减少，此外，该国没有少数群体代表的协商机制。

###### 第九十七届会议(2009 年 10 月 12 至 30 日)

34. 委员会第九十七届会议表示关切的是，明显的反犹太主义事件在瑞士急剧增加，且有报告称，日内瓦警方未就这些事件的模式开展充分调查。委员会还感到关切的是，少数群体在人口中所占比例很高，但在警员中所占比例却普遍较低。委员会呼吁瑞士加紧努力，确保警员中有适当的少数群体代表。

35. 关于摩尔多瓦共和国提交的报告，委员会感到关切的是，该缔约国在执行委员会之前提出的许多建议方面，包括在执行针对罗姆人等少数群体遭受歧视的建议方面，缺乏重大进展。委员会还建议缔约国在落实委员会就该领域提出的建议方面加强努力。



36. 在关于俄罗斯联邦提交的缔约国报告的意见中，委员会感到关切的是，有关针对少数族裔和宗教群体的仇恨犯罪和出于种族动机的攻击事件的报告数量不断增多；此外，种族主义和仇外心理的表现持续存在，例如有报告称执法人员怀有种族成见，并骚扰外国人和少数群体成员。委员会还感关切的是，警方和司法机关未对针对种族和宗教少数群体的仇恨犯罪和出于种族动机的攻击事件进行调查、起诉及处罚。

## 2. 经济、社会、文化权利委员会

### 第四十二届会议(2009 年 5 月 4 至 22 日)

37. 经济、社会、文化权利委员会第四十二届会议鼓励塞浦路斯加强努力，确保学校教育满足多元化社会的需求。委员会还指出，塞浦路斯应修订学校课程，以便更好地了解该国各族和各少数群体对缔约国历史所作的贡献。

38. 针对大不列颠及北爱尔兰联合王国提交的报告，委员会仍感关切的是，少数民族群体及残疾人等一些最弱势、最边缘化的个人和群体实际上仍面临歧视。尽管缔约国承诺采取促进融合、平等待遇和多元化的政策，但一些反恐措施对特定群体享有经济、社会和文化权利仍有歧视性影响，特别是影响到少数族裔和宗教群体。委员会对此表示关切。

39. 委员会在关于柬埔寨的报告结论性意见中指出，对该缔约国北部和东部的各少数族裔群体来说，初等教育仍是一个问题。在这些地区，各群体作为母语使用的少数语言有 20 种，而正式教育课程只使用高棉语进行教学。

### 第四十三届会议(2009 年 11 月 2 至 20 日)

40. 委员会第四十三届会议针对波兰提交的报告仍关切的是，尽管 2008 年 4 月任命了平等待遇全权代表，但少数族裔群体等一些处于弱势并被边缘化的个人和群体仍面临事实上的歧视。委员会仍关切的是，缔约国的罗姆人群体在就业、教育、土地保有权、获得福利、住房和医疗服务方面仍普遍面临歧视，这妨碍了他们享有经济、社会和文化权利。

## 3. 消除种族歧视委员会

### 第七十四届会议(2009 年 2 月 16 日至 3 月 6 日)

41. 委员会第七十四届会议在关于保加利亚的报告的结论性意见中仍关切的是，在公共行政机关、尤其是军队和警察中，很少有来自某些少数群体的人，特别是罗姆人。委员会还表示关切的是，缔约国将罗姆儿童安排在残疾儿童的学校就读；罗姆人在获得就业、住房、医疗服务和教育方面面临种种障碍；存在警方对罗姆人实行虐待、过度使用武力的案例。

42. 关于刚果提交的报告，委员会发现，缔约国尚未将种族歧视的法律定义纳入国内法。委员会建议缔约国加倍努力，在不同族裔和文化群体之间，特别是在

居住在该国北部的群体之间，发展和谐的族裔间关系。关于克罗地亚，委员会对罗姆人在教育、就业、住房、公民身份和政治参与等领域面临的歧视仍感到关切。委员会还指出，塞族人和波斯尼亚克少数族裔在使用公民身份申请程序方面面临与罗姆人类似的困难。

43. 委员会在关于芬兰提交的报告的结论性意见中表示欣慰的是，少数民族问题监察专员已转移到内务部，成为一个独立主管机构。委员会表示关切的是，住房方面存在对移民和罗姆人事实上的隔离；罗姆人在行使教育、就业、住房方面的权利的程度有限。

44. 委员会在审议黑山的报告时关切地指出，尽管缔约国作出了努力，但仍有很多罗姆儿童没有入学，也无法完成高等教育。委员会还发现，罗姆人在教育、就业、医疗和社会福利领域面临歧视。

45. 关于巴基斯坦提交的报告，委员会指出，尽管达利特人在行使经济、公民、政治和社会权利方面持续遭受事实上的隔离和歧视，但缔约国仍尚未通过禁止基于种姓的歧视的法律。委员会关切的另一领域是对俾路支妇女等少数群体妇女的暴力行为。委员会欢迎缔约国为确保充分政治参与所作的努力，例如在国民议会中为少数群体成员保留席位，并实行政府部门雇用少数群体成员的配额制度。尽管如此，委员会指出，按缔约国的理解，少数群体仅指少数宗教群体，并且没有具体政策或法律框架确保各族裔群体都得到适当的代表。

46. 针对土耳其提交的报告，委员会在结论性意见中表示关切的是，该国法律在确定是否存在族裔群体时使用的是限制性标准。根据这种标准，可正式承认某些群体符合要求，是少数群体，也可拒绝承认其他群体为少数群体，这样做可能造成对各族裔和其他群体的区别对待。这种做法可能导致享有《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条所述的权利和自由方面事实上的歧视。

#### 第七十五届会议(2009年8月3至28日)

47. 委员会第七十五届会议在关于阿塞拜疆的报告的结论性意见中表示遗憾的是，缺乏最新的统计数据，说明少数族裔群体人员的就业状况，建议阿塞拜疆在下次定期报告中提供这方面的资料。委员会还表示关切的是，没有少数群体代表的协商机构，他们无法在立法过程中表达意见。委员会还指出，缔约国没有提供资料，说明政府是否为居住在阿塞拜疆的亚美尼亚人提供亚美尼亚语的教育和教学。

48. 针对中国提交的报告，委员会表示关切的是缺乏关于少数民族的社会经济状况的统计数据，促请中国在下次报告中提供这方面的资料。委员会还指出，中国尚未通过全面的反种族歧视法，建议中国通过这种全国性法律，以打击基于种族、肤色、出身、民族或族裔血统的歧视。委员会表示关切的是，有报告称，存在奖励工人定居少数民族地区的体制。这种做法会使这些地区的人口构成发生实质性变化，对地方传统和文化产生不利影响。委员会还指出，户口登记制度可能对少数民族造成事实上的歧视。

49. 委员会表示关切的是，中国对少数民族过多地采用行政拘留和劳动教养方面的国家政策，请中国就此提供进一步资料。委员会还建议政府加大努力，促进所有少数民族参与公共机构、政治生活和经济增长，并考虑族裔和宗教之间的关系，确保尊重所有少数民族享有宗教自由的权利。

50. 委员会在关于希腊提交的报告的结论性意见中注意到，只有色雷斯的穆斯林少数民族符合缔约国对少数群体的定义。委员会请政府开展研究，评估基于民族或族裔血统的种族歧视事件，无论事件影响到哪个群体，并采取步骤，消除这种歧视。委员会特别请缔约国提供更多资料，说明构成色雷斯的穆斯林少数民族的土耳其族、泊马克族和罗姆族的情况，以及政府采取了何种措施保护这些群体的人权及特征。

51. 委员会还表示关切的是，有报告称，名称中有“少数群体”、“土耳其”或“马其顿”等词语的集会遭到强行解散，或不得注册。委员会还对罗姆人和讲土耳其语的人遇到的障碍、尤其是在获得就业、住房、医疗和教育方面的障碍表示关切。

52. 委员会感到遗憾的是，菲律宾未提供数据，说明少数族裔群体和土著人民享有权利的情况。委员会建议缔约国在 2010 年人口普查中纳入按性别和自愿自我认同的族裔分列的指数，并在下一次报告中提供这些资料。

#### 4. 消除对妇女歧视委员会

##### 第四十三届会议(2009 年 1 月 19 日至 2 月 6 日)

53. 消除对妇女歧视委员会第四十三届会议审议了亚美尼亚提交的报告。委员会在结论性意见中表示关切的是，农村地区少数民族女童的辍学率相对较高，并注意到，缺乏有关属于少数族裔和宗教群体的妇女等人群方面的资料和统计数据。

##### 第四十四届会议(2009 年 7 月 20 日至 8 月 7 日)

54. 委员会第四十四届会议感到遗憾的是，缺乏关于日本的少数群体妇女的资料和统计数据，且未采取任何积极措施，如政策框架，增进其权利。委员会建议缔约国采取有效措施，如制定政策框架和采取任命少数民族妇女代表参加决策机构等暂行特别措施，消除对少数群体妇女的歧视。

55. 委员会还请日本对本国少数群体妇女，特别是阿伊努人、部落民、在日朝鲜人和冲绳社区的妇女的情况进行一次全面研究。

56. 委员会表示关切的是，在瑞士，媒体对少数群体妇女的陈规定型和负面刻画根深蒂固。委员会建议，针对媒体和教育系统采取措施，提升族裔少数群体妇女及有移民背景的妇女的正面形象。对于西班牙提交的报告，委员会表示关切的是，媒体对罗姆妇女和有移民背景的妇女等少数群体妇女缺乏正面刻画。

## 5. 儿童权利委员会

### 第五十届会议(2009 年 1 月 12 至 30 日)

57. 儿童权利委员会第五十届会议在关于摩尔多瓦共和国提交的报告的结论性意见中认为, 罗姆儿童无法充分获得教育、医疗和适足生活水准。委员会在关于荷兰提交的报告的结论性意见中, 敦促缔约国确保充分保护儿童免受基于民族和(或)族裔血统的歧视, 必要时, 应为属于少数群体的儿童等人群采取偏向扶持行动。

### 第五十一届会议(2009 年 5 月 25 日至 6 月 12 日)

58. 委员会第五十一届会议在关于孟加拉国提交的报告的结论性意见中, 建议缔约国采取必要措施, 确保少数民族和土著儿童在享有获得基本和专门医疗服务的权利方面不受歧视。委员会还建议孟加拉国考虑在偏远地区为少数民族和土著儿童提供多语言教育。

59. 针对法国提交的报告, 委员会再次建议缔约国审查其在少数群体儿童问题上的立场, 并考虑撤消对《公约》第 30 条的保留以及对《公约》第 6 条和第 40 条的两项声明。委员会欢迎缔约国将打击种族主义、反犹太主义和仇外心理的活动纳入学校课程, 但表示关切的是, 歧视的情况持续存在, 妨碍了社会进步、公正和不歧视, 特别是对于在海外省和海外领土上居住的儿童、难民和寻求庇护儿童、属于罗姆人、流浪者(*gens du voyage*)、宗教少数群体等少数群体的儿童而言。

60. 针对毛里塔尼亚提交的报告, 委员会注意到, 其中没有关于少数群体儿童的资料。委员会促请缔约国在下次定期报告中提供资料, 说明如何落实属于少数群体的儿童的权利。

61. 委员会在关于罗马尼亚提交的报告的结论性意见中遗憾地指出, 报告中所载的有些建议尚未充分落实, 特别是有关歧视罗姆人少数群体儿童的建议。委员会重申其建议: 即少数民族儿童应以母语接受教育, 或者应为罗姆人等若干少数群体的儿童提供母语学习课程。

62. 针对瑞典提交的报告, 委员会重申其之前的关切: 即尽管缔约国通过了新的《反歧视法》等立法保障, 但不歧视的原则在实际上没有得到充分尊重。委员会特别感到关切的是, 少数族裔儿童、难民和寻求庇护儿童及移民家庭儿童事实上面临着歧视、仇外心理及种族主义态度。

### 第五十二届会议(2009 年 9 月 14 日至 10 月 2 日)

63. 委员会第五十二届会议针对巴基斯坦提交的报告表示关切的是, 歧视性的社会态度和对宗教和其他少数群体儿童的歧视根深蒂固。针对菲律宾提交的报告, 委员会重申其关切: 即缺少按照地区、性别和年龄分类的有关少数群体儿童和土著儿童的统计数据。

### 第五十三届会议(2010 年 1 月 11 日至 29 日)

64. 委员会第五十三届会议讨论了关于萨尔瓦多和蒙古的少数群体儿童权利问题的结论性意见和建议。

## 6. 禁止酷刑委员会

### 第四十二届会议(2009 年 4 月 27 日至 5 月 15 日)

65. 禁止酷刑委员会第四十二届会议在关于新西兰提交的报告的结论性意见中, 建议缔约国对司法和执法人员进行充分培训, 培训应考虑到保护少数群体的义务, 并让这些人员在执行任务时纳入性别观念。

### 第四十三届会议(2009 年 11 月 2 日至 20 日)

66. 委员会第四十三届会议审议了摩尔多瓦共和国提交的报告, 并关切地注意到, 有报告称, 该国存在对少数群体、特别是罗姆人和其他弱势群体的暴力行为和仇恨现象。针对斯洛伐克提交的报告, 委员会对有关警察在逮捕和拘留期间虐待罗姆人的报告表示关切。委员会还感到关切的是, 有较高比例的罗姆儿童就读于智障儿童学校。

## B. 条约机构的一般性意见

67. 经济、社会、文化权利委员会第四十二届会议通过了第 20 号一般性意见, 其中就缔约国保证在行使《经济、社会、文化权利国际公约》所载的每一项经济、社会和文化权利时没有歧视这一义务提供了指导。委员会在一般性意见中, 说明了歧视的各种表现之间的区别, 并举例说明了正式和实质性歧视、根据《公约》第二条第二款构成歧视的直接和间接形式的差别待遇、公共和私人领域的歧视。

68. 《公约》第二条第二款禁止基于以下理由的歧视: 种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他身份。经济、社会、文化权利委员会在一般性意见中指出, 条款中包括“其他身份”, 说明清单并未列出所有理由, 其中还可加入其他理由, 如群体成员、多重歧视。委员会认为, “其他身份”可包括残疾、年龄、国籍、婚姻和家庭状况、性取向和性别身份、健康状况、居住地点、经济和社会状况等。

69. 关于《公约》第二条第二款的执行, 缔约国有义务避免采取歧视性行动, 此外还应采取具体、谨慎和有针对性的措施, 确保消除行使《公约》权利方面的歧视。除其他措施之外, 还鼓励缔约国除采取临时特别措施, 加快实现平等; 对政府官员进行人权教育和培训; 对法官和司法职务候选人也应进行此种培训。

70. 委员会在关于所有人参加文化生活的权利(《公约》第十五条第一款(甲)项)的第 21 号一般性意见中称, 该项权利意味着缔约国有义务将少数群体的文化视

为国家特征的关键组成部分，承认、尊重并保护这些文化。因此，少数群体有权利展现其文化特征和成员身份(E/C.12/GC/21，第 32 段)。

71. 消除种族歧视委员会在第七十五届会议通过了关于《消除一切形式种族歧视国际公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议。一般性建议主要是基于委员会常用的做法，即提及《公约》中的特别措施及早先的一般性建议，特别是关于《公约》第一条第一款和第四款的第 8 号一般性建议、关于歧视罗姆人的第 27 号一般性建议、关于《公约》第一条第一款的第 29 号一般性建议。委员会称，第 32 号一般性建议目的在于就《公约》中特别措施的含义提供实用指导，帮助缔约国履行《公约》规定的义务，包括报告的义务。

72. 委员会在第 32 号一般性建议中讨论了正式和实际歧视、直接、间接和多重歧视问题，就《公约》第一条第一款规定的非歧视原则的范围提供了进一步指导，更重要的是，为特别措施所具的含义提供了指导。委员会认为，《公约》规定下适用非歧视原则的人权清单不是固定的，它可扩展至缔约国公共机关管理的任何人权问题领域，以处理任何人、任何团体或任何组织实行的种族歧视。

73. 关于旨在推动平等的特别措施，委员会确认，“特别措施”一词包括在一些国家可能称为“平权措施”、“平权行动”或“积极行动”的措施；在国际人权标准方面，“积极地区别对待”一词是用词矛盾，应当避免。

74. 根据第 32 号一般性建议，特别措施包括国家机器各层面上一整套立法、司法、行政、预算和管理手段，以及在此基础上制定和执行的就业、住房、教育、文化和弱势群体参与公共生活等领域的计划、政策、方案和优惠制度。采取特别措施的义务不同于缔约国对《公约》承担的一般性积极义务，即不带歧视地确保其管辖范围内的个人和群体享有人权和基本自由。这一义务源自《公约》各项条款的总体，与《公约》的各个部分密不可分。特别措施应适合要补救的情况、合法、为民主社会所必需，应遵守公正和相称性原则，且为临时性措施。

## 四. 特别程序

75. 就侵犯人权问题进行监督、提供咨询、提出报告是各位任务负责人的任务。在执行这些任务的过程中，任务负责人经常处理增进和保护少数群体权利的问题，因为少数群体多为最弱势群体，最容易成为侵犯人权行为的受害者。人权理事会为特别程序设立的机制可处理特定国家的问题，也可处理世界各地的专题问题，但少数群体权利问题更多是由专题任务负责人处理。

### A. 少数群体问题独立专家

76. 少数群体问题独立专家在 2009 年履行任务的过程中，进行了两次正式国别访问，分别访问了哈萨克斯坦和加拿大，就少数群体问题进行了磋商，并讨论了与民族或族裔、宗教和语言少数群体有关的国家立法、政策和做法。在指导少数

群体问题论坛的工作时，独立专家为筹备论坛第二届会议作出了重大贡献。论坛第二届会议的重点议题是“少数群体与有效的政治参与”。独立专家还就少数群体与有效政治参与问题提交了一份背景文件(A/HRC/FMI/2009/3)。她在文件中论述的内容是：有效参与是一项基本人权，在一些主要的国际法律文书都得到了认可，它为实现族裔或民族、宗教和语言上属于少数群体的男性和女性的所有人权奠定了基础。

## **B. 宗教或信仰自由问题特别报告员**

77. 宗教或信仰自由问题特别报告员在提交大会的报告(A/64/159)中，分析了在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人在宗教或信仰自由方面的脆弱处境。特别报告员强调，许多宗教少数群体面临各种形式的歧视，如正式登记程序方面的歧视，或在传播材料和展示宗教象征时受到不当限制。此外，有些宗教少数群体受到非国家行为者不容忍的表现、威胁或暴力行为的不利影响，而这些行为往往得到当局的容忍或鼓励。

## **C. 当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员**

78. 当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员在提交理事会的报告(A/HRC/11/36)中，论述了贫困与种族主义的问题。这方面，他指出，少数群体在社会经济方面的弱势情况常常由历史遗留问题造成，如美洲大陆的奴隶制、其他各大洲的社会地位世袭制度、以及在世界许多地方长期存在并得到国家支持的歧视少数群体的正式体制。特别报告员认为，由于各国政府间的无所作为，虽然歧视的体制早已不存在，但历史造成的不平衡仍对少数群体有着重大影响。特别报告员还建议缔约国采取特别措施，促进种族或族裔少数群体融入教育、卫生、住房、工作场所和其他领域。

## **D. 增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员**

79. 增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员在提交理事会的报告(A/HRC/11/4)中，分析了在极端贫困的情况下获取信息的权利这一问题。他指出，穷人、失业者和属于少数民族和其他弱势群体的人仍无法充分参与他们所在的社会，他强调，需要保障获取信息的机会，以此作为保障参与和问责制的手段。为解决新闻领域排斥少数群体和其他弱势群体人群的问题，特别报告员促请政府放宽对传播和新闻环境的管制，以便信息能够自由、公平地流通。

## E. 当代形式奴役问题包括其原因和后果问题特别报告员

80. 当代形式奴役问题包括其原因和后果问题特别报告员在提交理事会的报告(A/HRC/12/21)中称,大部分债务劳役者来自土著人民、少数族裔和移民等受社会排斥的群体,这些人还遭到歧视,并被剥夺了政治权利。她报告称,土著和少数族裔人口最易受到债务劳役的影响,因为他们从事种植或狩猎等传统创收活动需要土地,而在许多国家,他们获得土地的机会有限;而且土地所有权问题与债务劳役现象密切相关。实际上,劳工组织的研究表明,在亚洲国家,强迫劳动与一些长期存在的歧视行为之间有明显联系。在印度,农业、制砖、采矿和其他部门绝大多数债务劳役受害者来自“贱民种姓”和“贱民部族”。

## 五. 结论

81. 2009年及2010年上半年,人权高专办在增进和保护属于少数群体的人的权利方面开展的主要活动重点是促进参与决策、促进有效参与。有效参与方面重点是警察等执法机构。开展了一些活动,以便通过少数群体代表的能力建设增加对联合国及区域人权机构和机制的利用。人权高专办的国家参与工作中越来越多地纳入了推进属于少数群体的人的权利、推动《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》的活动。条约机构和特别程序也密切关注属于少数群体的人的处境和权利。一些特别程序任务负责人就少数群体享有各项人权的情况作了重要声明。

82. 少数群体问题独立专家从各种来源收集资料,在两次正式国别访问中更是如此。她继续为论坛的筹备工作提供指导。

83. 少数群体问题论坛第二届会议强调《宣言》指出,有效参与的权利对于少数群体非常重要,少数群体权利的实现要依靠他们在政府、司法工作、议会、公共机构和公营公司中的参与。

84. 《宣言》通过二十周年在即,我们应开始思考如何巩固共同努力,以加强对全世界的少数群体的保护,特别是利用《宣言》这样做。《宣言》是一项主要国际文书,其中重申,根据非歧视原则和法律面前人人平等的原则,属于少数群体的人有权利享有一切人权和基本自由。《宣言》为少数群体权利的落实提供了明确指导,因为其中包括一些核心保障,确保通过落实有效参与权等办法,保护和增进属于少数群体的人的文化、语言及其他身份特征。

85. 2010年,人权高专办、条约机构和特别程序的工作将继续推进《宣言》的执行工作。通过征集警务和少数群体社区方面的有效做法、少数群体问题研究金方案及总部和实地的其他活动,人权高专办将继续开展更多活动,促进实现在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利。