



---

人权理事会

少数群体问题论坛

第五届会议

2012 年 11 月 27 日至 28 日，日内瓦

## 关于执行《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》的建议草案：明确积极做法 和机会

秘书处的说明

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-13	3
二. 建议 .....	14-69	4
A. 国家、区域和地方政府 .....	20-38	5
B. 国家人权机构 .....	39-47	7
C. 少数群体和民间组织 .....	48-53	8
D. 联合国各机构、基金会和计(规)划署 .....	54-66	9
E. 区域政府间组织 .....	67-69	11

## 一. 导言

1. 2012 年是《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》发表 20 周年。《宣言》就少数群体权利提供了权威性指导和重要标准，涵盖了从保护存在和特征到不歧视和有效参与文化、宗教、社会、经济 and 公共生活等各个方面。
2. 20 周年提供了一个重要契机，在各级提高对《宣言》的条款和原则的认识，审查不同利益相关者在实践中采纳和执行《宣言》的多种方式和《宣言》对各国法律、体制机制及各国为促进少数群体权利而开展的活动和方案的影响。
3. 论坛以往的会议已经表明，保护少数群体权利，可根据历史、文化和宗教背景及政治制度等条件和因素而采用不同的方式。本届论坛会议使所有利益相关者有机会交流看法，分享可能在其他国家复制的现有做法、方式和机制，以及进一步执行《宣言》有可能采用的不同方法和创造性方法。
4. 各国和其他行为者提供的资料表明，国家体制框架便于制定法律和政策及设计、执行、监测和评价与少数群体相关的方案。虽然不歧视措施至关重要，但少数群体权利往往还要求各国采取特别措施解决长期存在的歧视和不平等，因此有必要从具体的制度方面加以关注。进一步将少数群体问题纳入主流，使少数群体代表加入和有效参与人权机构和处理少数群体主要关注问题的相关部委等机构，是在制度方面加强关注少数群体权利的重要内容。
5. 《宣言》的序言强调，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。确保少数群体切实知情参与和管理对其有直接影响的事务，是在少数群体居住的社会中促进稳定和融合的手段。
6. 《宣言》要求在立法、政策和方案制定领域采取积极措施。第一条第 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或族裔、文化、宗教和语言上的特征”并“鼓励促进该特征的条件。”第一条第 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”。第四条第 1 款要求各国“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。”此外，第四条第 2 款呼吁各国“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国际标准的特殊习俗除外”。《宣言》第五条规定，制订和执行国家政策和方案“应适当照顾属于少数群体的人的合法利益。”
7. 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，作为在论坛会议上讨论的基础。论坛第五届会议力求提出对所有利益相关者具有实际价值的专题建议，作为具体而务实的成果。少数群体问题独立专家将向人权理事会第二十二届会议提出载有最终建议定稿的结果文件。

8. 《宣言》旨在推动实现《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》及其他相关国际和区域文书所载的各项原则。

9. 和论坛以往的会议一样，建议中涉及的问题并非包罗无遗。希望能够在与少数群体合作和对话的过程中，根据各国在实践中切实履行人权标准的义务对建议做出建设性的理解。

10. 建议的措辞采取宽泛的形式，可在具有不同历史、文化和宗教背景的国家加以执行，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存在大量差异这一事实，因此在某个具体国家可能需要不同的措施来促进和保护属于少数群体的人的权利。论坛还重申应定期监测和审查此类措施，以确保它们实现既定目标。论坛一贯强调，一般来说，标准化解决办法既不可能、也不可取，这一点在采纳建议时应加以考虑。

11. 《宣言》的序言中强调了联合国在保护少数群体方面发挥的重要作用，还提到联合国系统内各行为者在这方面所做的工作。序言中还提到各政府间组织和非政府组织为保护少数群体和增进他们的权利发挥的重要作用，并进一步强调需要确保更加有效地执行有关属于少数群体的人的权利的各项国际人权文书。

12. 因此，本文件所载建议是专门面向负责增进和保护少数群体权利的广大利益相关者拟定的，包括联合国会员国、联合国各机构、基金会和计(规)划署，国家人权机构和民间组织，重要的是，也包括享有这些权利的在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人本身。

13. 鼓励所有利益相关者在努力确保全面执行《宣言》的工作中，参考在论坛以往四届会议上提出的具体而且面向行动的建议，重点关注少数群体问题的主要专题领域和受教育权、有效的政治参与、有效参与经济生活及保障少数群体妇女和女童权利的方法。<sup>1</sup>

## 二. 建议

14. 所有国家均应重申遵守《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》所载各项原则，并进行广泛宣传。

15. 各国政府、国家人权机构、少数群体、民间组织和区域及国际人权机制应主动采取措施，确保少数群体了解《宣言》及其他人权标准和文书规定的属于他们的权利，并为此开展合作。

<sup>1</sup> 见 A/HRC/10/11/Add.1、A/HRC/13/25、A/HRC/16/46 和 A/HRC/19/71。

16. 所有行为者均应在提高认识方面采取行动，包括关于少数群体权利的运动和以宣传《宣言》为目的活动，以及关于现有少数群体权利和平等问题的专门机构、部门或相关机构及其服务的资料。它们还应确保将《宣言》译成所有的少数群体语言并进行广泛传播。应该利用少数群体的媒体在少数群体居住地并以少数群体的语言开展面向少数社群的外联工作。

17. 关于少数群体权利和少数社群的资料也应该面向广大社会，方法包括举行关于少数群体权利、平等和不歧视的媒体活动以及提供各种资源材料介绍《宣言》及本国少数群体的历史、文化、传统及其对社会的贡献。

18. 应该做出特别努力，应对各种挑战，以免加剧某些少数社群和个人的隔离及社会孤立。应该根据具体情况采用创造性的社群外联方式，例如在存在语言障碍或阅读障碍的情况下，采用戏剧和舞蹈、电台节目或分发载有《宣言》简化版及其他少数群体权利材料的传单的方式，宣传《宣言》。

19. 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少数群体充分和有效的参与下拟订、设计、执行和审查。因此，所涉各方必须为这种协作创造条件并建立推动磋商的机制。在这个过程中还应充分考虑少数群体内部的不同意见，包括少数群体妇女的意见。

#### A. 国家、区域和地方政府

20. 政府对于执行《宣言》和其他关于少数群体权利的标准和文书负有首要责任。各国应明确承认本国社会中的多样性，包括种族、族裔、宗教和语言方面的多样性。各国还应展现保护少数群体权利的意愿，确保少数群体问题一贯被纳入政府的各项政策和做法并得到反映。

21. 国内法律应结合《宣言》及其他关于少数群体权利的国际和区域标准，为保护少数群体权利提供坚实的法律基础。建议实行结合少数群体权利的独立的反歧视立法。政府应酌情审查和改革对某些少数群体带有歧视性或过多消极影响的立法、政策或做法，以便使立法与《宣言》保持一致。

22. 除了通过禁止直接和间接歧视属于少数群体的人的反歧视国内法，政府还应确保在包括地方在内的所有各级执行此类立法，确保在出现违法行为时便于运用现有的补救措施并采取适当的惩罚手段。

23. 尚未通过立法禁止直接威胁少数群体的存在或威胁其特征的行为或煽动这种行为的国家，应该通过这样的立法。

24. 应该采取措施确保少数群体成员能够诉诸司法，例如对公务人员和执法人员进行关于《宣言》及有关少数群体权利的国家法律所载各项权利的培训。应该与相关公共机构考虑实行各种关于少数群体权利、不歧视和平等、良好做法和方法论的培训举措。公务人员和执法人员应接受这种培训。

25. 根据《宣言》所载各项积极义务，政府应考虑是否需要采取特别的措施、政策和方案，解决在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的某些妇女受到歧视和排斥的根深蒂固的状况。这些措施应当实现具体目标，规定时限，接受监督，以评估其对于处境不利的少数群体的影响，并确保它们不成为歧视性措施。
26. 政府应确保投入充足资金改善处境不利的少数社群的状况，并确保调拨充足资源充分落实关于少数群体权利的国内和国际标准。必要时应拨出和/或重新划拨资金用于支助有关增进和保护少数群体权利的活动。
27. 政府应该与少数群体协商开展研究，以评估全国范围内少数群体的状况，了解他们的经历、需求和困难，并就保障其权利的措施征求他们的意见。研究工作应该依据《宣言》的规定，评估少数群体的状况和他们在自由、实践其文化、宗教和语言等领域面临的挑战，还应该考虑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，以及他们有效参与公共生活的能力。
28. 应该委派国家统计局部门收集分类数据并发展处理少数群体问题的专门知识和收集分析族裔、宗教和语言方面数据的相关方法。政府开展的数据收集工作要在与少数群体的充分协商下进行设计和实施。收集数据时要考虑到族裔的敏感性，在自愿的基础上进行，符合少数群体身份自我认同的权利，充分尊重所涉个人的隐私和匿名规定，并遵守关于个人数据保护的国际标准。
29. 应该在公共和私人机构和机关内将少数群体问题和《宣言》所述的各项权利纳入主流。应定期审查这些机构的人员构成，以确保它们代表社会中存在的多种少数群体，同时找出旨在增强少数群体代表性和参与度的良好做法，以弥补现存差距。应该酌情考虑与少数群体有关的专门工作和职位；但是少数群体不应该局限于这种职位。
30. 政府应根据本国具体情况，考虑与少数群体协商设立专门的国家机构或部门，负责处理少数群体问题，或者在现有机构中设立专门的部委、处室或联络点，促进《宣言》和与少数群体有关的国内法律。上述对体制问题的关注将为政府的活动提供一个重点，并且有助于制定积极的政策和方案举措及有针对性的方法，应对有关少数群体的挑战。
31. 各国应在少数群体的全面参与下设立咨询或磋商机构，以便确保他们的问题和意见能够在决策机构得到反映。最好在国家、区域或地方各级设立这种机构，而且应该给予它们政治重要性和充足的资源，并且在影响少数群体民众的问题上有效征求它们的意见。
32. 应采取措施在所有生活领域全面增强少数群体的代表性和参与度，包括采取有针对性的招聘和培训举措。执法部门等监督和管理机构应该有少数群体的代表。
33. 政府应制定和执行全面而具有针对性的教育政策，按照《宣言》的要求为所有属于少数群体的人提供优质的学习环境，并酌情提供使用本族语言学习的机会。

会。应该采取顾及少数群体特点的跨文化教育方针，特别注重体现少数群体的多样性及其对社会的贡献，并反对消极的定型观念和虚幻的传说。

34. 应该使全民人权教育成为国家教育内容的内在组成部分，其中还应包括少数群体的权利。政府应该与少数群体权利组织合作，开发与少数群体权利和本国生活的少数社群有关的教材，确保少数群体在学校的课程设置中得到充分体现并被纳入主流。

35. 各国应该支持少数群体组织，并考虑为其提供资金。这些组织有时对少数群体面临的问题有着更深的了解，而且最适于与社群打交道和提供具体服务和信息。应该寻求与这种组织开展合作，以便在所有相关政府机构与少数群体之间建立或加强联系，这样它们可以在政府组织的协商中充当各少数群体和整个社会之间的调停者和协调员。

36. 各国应该促进少数群体平等获得信息和通信新技术，包括互联网和网络社会媒体渠道，这是信息民主化的一个重要方面，也是传播信息和鼓励包括年轻人在内的少数群体有效参与生活所有领域的工具。应该通过设立少数群体媒体单位等方法，尽可能以少数群体的语言提供与少数群体相关的信息。

37. 各国应该与各种国际和区域人权机制全面合作，包括落实这些机制提出的建议及在必要时为此寻求技术援助。在相关情况下，提交人权条约机构的国别报告应载有关于国内少数群体状况的资料及为执行《宣言》及其他少数群体权利标准而采取的措施。

38. 在目前全球经济困难的局面下，各国政府应该确保为应对这一局面所采取的紧缩措施和其他行动不会过度影响可能更易于受到影响的少数群体。它们应该设立监测机制，防止少数群体的困难在经济危机的背景下进一步复杂化。

## B. 国家人权机构

39. 国家人权机构应考虑在秘书处内部设立处理少数群体问题的专门机制，如关于少数群体问题的部委、处室或联络点。这些机制的活动和方案应全面体现少数群体权利和少数群体问题。这些机构在制定项目、活动和方案时应该依据《宣言》的规定，如与少数群体的参与权、受教育权、语言权利、公民教育和其他关键少数群体问题有关的规定。其网站应该以少数群体的语言提供少数群体问题的专门网页。它们还应该在起草和审查与少数群体问题相关的立法时，以《宣言》所载各项原则为基准。

40. 国家人权机构应确保机构内部拥有关于少数群体权利的专门知识，并确保理事机构和包括高层在内的人员构成中有少数群体的代表。为专门的职位或科室招聘时，应寻找包括妇女在内的少数群体候选人，但是少数群体不应局限于这些职位。

41. 国家人权机构应酌情考虑设立区域或地方分支办事处，包括在少数群体聚居的地区和少数群体可能面临贫困、冲突或流离失所等具体困难的地方。应为办事处提供充足的人力和后勤资源，即适当的交通和通讯方式，以便促进执行外联方案。地方办事处或分支办事处应努力增强对本地少数群体权利的了解，监测事态发展，与社群和当局发展联系，并有效应对少数群体问题。它们还应确保地方问题在区域或国家级决策和政策制定中得到体现，确保国家政策和方案能够达到并惠及边远地区的少数群体。

42. 国家人权机构中的申诉受理服务应便于少数群体使用。还应在办事处以及区域和地方分支办事处提供各种资料或资源，使他们能够发起或进行申诉，或在可能的情况下寻求调解等庭外解决办法。国家人权机构应该就提到国家层面及提交至区域和国际人权机制的少数群体问题为少数群体提供法律援助。

43. 国家人权机构应该与联合国和区域特别程序和机制展开合作，为它们提供关于侵犯少数群体权利和国内少数群体状况的最新资料，并游说政府向相关任务负责人发出邀请及欢迎他们来访。

44. 国家人权机构应该使联合国和区域政府间人权系统参与其中，在履行国家报告要求时为相关机构提供关于少数群体问题的报告，或者向人权理事会普遍定期审议进程进行通报。

45. 国家人权机构应当发挥核心作用，确保按照《世界人权教育方案》行动计划为所有多数和少数社群提供人权教育，并确保在人权教育举措中重点介绍《宣言》。

46. 国家人权机构应在设计人权宣传或教育材料和方案时，重点纳入少数群体权利，有效利用《宣言》及其评注<sup>2</sup>，并确保以少数群体的语言提供人权教育材料。它们在设计此类材料时应该与本区域和国外的同类机构合作，交流知识和良好做法。

47. 国家人权机构应该在培训公务人员和执法人员、设计和执行促进平等项目及确保所有属于少数群体的人平等诉诸司法等领域对政府行为者的工作进行补充。他们应该开展社会调查，举行关于少数群体问题的协商和研讨会，为记者和人权捍卫者等关键行为者提供有针对性的培训。

### C. 少数群体和民间组织

48. 少数群体和民间组织应该促进对《宣言》的认识，审查它们在工作中结合少数群体问题和运用《宣言》的程度。他们应该利用《宣言》使政府处理影响到本国少数群体的问题。

<sup>2</sup> E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2。



49. 少数群体和民间组织应该设立专门方案，使少数群体了解他们的权利和权利受到侵犯时可以获得的补救办法。它们应该在法律诉讼过程中为少数群体提供帮助，提供法律咨询、顾问并担任他们的代表，以便在国家一级保障他们的权利。

50. 它们还应提供援助，以便能够将涉及歧视和其他侵犯少数群体权利的案件提交至区域和国际人权机制。例如，少数群体应该考虑酌情向少数群体问题独立专家及其他相关特别程序提供资料，并考虑在国家报告的背景下向条约机构提交报告。它们还应该密切关注人权理事会普遍定期审议进程，努力争取落实进程中提出的有关少数群体问题的建议，并为本国下一次审议编写和提交报告。

51. 少数群体应该建立自己的组织和社团，在地方和国家各级增进少数群体权利及促进少数群体的文化、宗教及语言特征。它们应该与有关利益相关者寻求合作，举行关于少数群体权利和现有标准及机制的培训、宣传技能和报告撰写技能的培训、提高认识的讲习班和研讨会、以及通过设立导师方案来建设自己的能力。

52. 少数群体和民间组织应该考虑组成或支助地方宣传团体，在出现少数群体问题时加以解决，并组成或加入联盟及网络，增强国家、区域和国际各级对保护少数群体权利的宣传，用以交流有效运用《宣言》等方面的经验。

53. 少数群体应该积极参与少数群体问题论坛的会议和与少数群体问题独立专家进行接触，通过此类方式确保他们在关于少数群体问题的现有机制的会议中得到代表。除了提高各方对本国少数群体状况的认识，他们还应该利用这种机会与其他组织建立伙伴关系。

#### **D. 联合国各机构、基金会和计(规)划署**

54. 应将少数群体权利纳入整个联合国系统的主流。所有联合国人权机构均应在各自任务授权内专门系统地处理少数群体问题。它们应依据自己的职责范围，考虑采纳专门的少数群体问题政策。它们应该通过委任一名专家专门处理少数群体问题及确保人员组成中有少数群体的代表等方式，在内部发展关于少数群体权利的专门知识。

55. 联合国的培训举措应结合有关民族或族裔、宗教和语言少数群体的问题。应该将少数群体权利纳入编写的人权培训材料和其他教育工具及资源。

56. 新设立的联合国种族歧视和保护少数群体问题网络之下的联合国各部门、机构、计(规)划署和基金会务须在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的协调下，积极参与该网络的工作，根据《世界人权宣言》及其他重要标准，借鉴有效做法，编写《联合国系统处理种族歧视和保护少数群体问题指南》，并执行该网络的其他任务。鼓励尚未加入网络的相关联合国实体指定联络点，处理种族歧视和保护民族或族裔、语言和宗教少数群体的问题。

57. 联合国应该考虑设立国际少数群体权利日，纪念所有社会中的多样性和各国少数群体丰富的文化和传统。这样的纪念日不仅会促进国内不同群体之间的跨文化对话，还能够用以提高对《宣言》的认识及强调可以采用不同方式确保《宣言》得到切实执行。应鼓励各国在全国范围内纪念这一天并开展活动，提高对国内的少数社群、少数群体问题和《宣言》的认识。

58. 人权理事会各位任务执行人和工作组及秘书长特别代表应继续酌情按照他们的任务授权审查少数群体的状况，帮助宣传《宣言》并在工作中加以运用。

59. 条约机构应要求各国在定期报告中提供资料，说明本国少数群体的状况及为确保他们充分享有各项权利而实行的现行政策和方案。条约机构应考虑依据《宣言》提出与少数群体权利有关的一般性意见或建议，以增强它们对少数群体问题的关注。

60. 应该设立联合国少数群体自愿基金，使少数群体代表能够参与、协助和利用联合国系统的人权机制。基金应该为旨在增进和保护少数群体权利的项目，包括少数群体所管理的项目提供资金。基金还可以协助支持少数群体和组织为促进《宣言》及确保切实执行《宣言》而开展的项目。

61. 发展机构应该确保少数群体充分、切实地参与设计、执行、监测和评价影响少数群体或其所居住区域的一切方案或项目。它们应确保属于不同少数群体的人积极参与有关发展进程的民间社会协商。为此，它们可以考虑通过积极联络少数群体、社群和少数群体媒体单位、在少数群体聚居的区域举行会议、提供翻译服务和便利少数群体出席这种集会等方式，使少数群体能够获得有关其活动的资料。

62. 技术合作和援助项目应该考虑《宣言》所载各项标准，包括采用以下这类文件中提供的指南：人权高专办编写的《少数群体权利：国际标准和执行指南》<sup>3</sup>和联合国开发计划署出版的《发展方案中被边缘化的少数群体》。<sup>4</sup>

63. 联合国人权事务高级专员办事处应该：

(a) 赞助培训讲习班，以便支持执行《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》，包括考虑到少数群体问题论坛提出的建议；

(b) 鼓励各国制定和(或)加强青年专业人员的培训举措，如在国家、区域和联合国等国际政府机构中提供少数群体研究金和实习机会。

64. 联合国工作人员应继续使用联合国人权政策网(人权谈论)，以交流关于平等和不歧视的立法和政策方面的良好做法，及就如何在实践中执行《宣言》寻求指导。

<sup>3</sup> 可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf)。

<sup>4</sup> 可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf)。

65. 各会员国、非政府组织和人权高专办等所有利益相关者应该在普遍定期审议的背景下，要求受审议国提交关于本国少数群体状况的具体资料，并提出旨在保障执行《宣言》的建议。

66. 在各国设有办事机构的联合国机构和专门机构应该考虑强化体制，以确保必要的专门知识和对少数群体问题的关注，还应该酌情从少数群体中聘用工作人员。它们还应该支持国家人权机构设立区域办事处，以便在全国范围内，包括少数群体可能居住的偏远地区和更加闭塞的地区，促进它们与少数群体的外联和接触。

#### E. 区域政府间组织

67. 区域政府间组织应该在工作中积极宣传和促进《宣言》及鼓励在国家一级执行《宣言》，通过这种方法在所在区域促进对少数群体问题的更大关注。应该利用《宣言》帮助拟定区域人权标准，在区域法庭和监测机构中为有关少数群体问题的法律案件提供支助，以及监测国家在少数群体权利方面的表现。

68. 还鼓励区域机构通过相关文书，着手制定关于不歧视、平等和少数群体权利的标准和原则。在区域标准中纳入有关少数群体权利的严格规定，有助于在区域和国家两级促进和加强对少数群体权利的关注。

69. 区域人权机制应该评估少数群体问题在其工作中的重要程度，通过将少数群体问题纳入其活动和方案的主流来弥补查明的任何不足。为了努力给予少数群体问题以更多关注，它们应该考虑设立专题和/或特别机制，例如少数群体问题区域讲习班、少数群体问题专员或其他相关办法。