



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1997/18
10 July 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第四十九届会议
临时议程项目 8

保护少数

少数群体问题工作组第三届会议报告
(1997年5月26日至30日，日内瓦)

主席兼报告员：阿斯比约恩·艾德先生

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	3
一、会议安排		
A. 选举主席团成员.....	4	3
B. 出席情况.....	5 - 11	3
C. 文 件.....	12 5	5
D. 工作安排.....	13 - 16	5

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、审查促进和切实实现《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》的情况		
A. 导 言.....	17 - 21	6
B. 在国家一级.....	22 - 65	8
C. 在双边和区域一级.....	66 - 71	19
D. 在全球一级.....	72 - 82	21
三、研究可用于解决少数群体问题的办法，包括促进少数群体与政府之间和他们本身之间的相互了解.....	83 - 87	23
四、酌情建议采取进一步措施，促进和保护属于民族、族裔和语言少数群体的人的权利.....	88 - 92	24
五、工作组今后的作用.....	93 - 95	25
六、其他事项.....	96 - 104	26
A. 公民资格问题.....	96 - 98	26
B. 少数群体的定义.....	99 - 104	27
七、结论和建议.....	105 - 125	28
 <u>附 件</u>		
工作组收到的文件的清单.....		33

导 言

1. 少数群体问题工作组是经防止歧视及保护少数小组委员会 1994 年 8 月 19 日第 1994/4 号决议建议,人权委员会 1995 年 3 月 3 日第 1995/24 号决议批准和经济及社会理事会 1995 年 7 月 25 日第 1995/31 号决议核准后设立的。

2. 理事会在这项决议中授权小组委员会设立初步为期 3 年、由其 5 名成员组成的闭会期间工作组,每年举行一次为期 5 个工作日的会议,以促进《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》中列载的在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利,特别是:

(a) 审查促进和切实实现《宣言》的情况;

(b) 审议可能解决涉及少数群体问题的办法,包括促进少数群体和各政府相互之间以及它们本身之间的相互了解;

(c) 酌情建议进一步措施,以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。

3. 工作组遵照上述决议,于 1997 年 5 月 26 至 30 日共举行了 10 次公开会议。

一、会议安排

A. 选举主席团成员

4. 人们记得,工作组第一届会议于 1995 年 8 月 28 日第 1 次会议上选举阿斯比约恩·艾德先生(挪威)为工作组这 3 年任务期间的主席兼报告员。

B. 出席情况

5. 出席会议的有下列小组委员会第四十七届会议决定的小组委员会独立专家(第 1995/119 号决定):穆罕默德·萨达尔·阿里·汗先生、何塞·本戈亚先生、斯坦尼斯拉夫·切尔尼琴科先生、阿斯比约恩·艾德先生和艾哈迈德·哈利勒先生。马里奥·伊瓦拉先生也出席了会议。

6. 下列联合国会员国派观察员出席了会议:阿尔及利亚、奥地利、孟加拉国、玻利维亚、巴西、保加利亚、加拿大、智利、中国、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、

塞浦路斯、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、芬兰、德国、匈牙利、印度、伊拉克、日本、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、马达加斯加、马来西亚、墨西哥、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、南非、斯里兰卡、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌拉圭、委内瑞拉、越南。

7. 下列非会员国派观察员出席了会议：教廷、瑞士。

8. 下列联合国机构、专门机构和政府间组织派代表出席了会议：联合国难民事务高级专员办事处；国际劳工组织；联合国教育、科学及文化组织；世界卫生组织；欧洲联盟委员会；伊斯兰会议组织。

9. 下列具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织派代表出席了会议：

具有咨商地位的一般类：

世界穆斯林大会

具有咨商地位的特别类：

国际泛神教联盟、国际慈善社、国际生境联盟、国际天主教移民委员会、欧洲各民族联盟、国际人权联盟联合会、刑事改革国际、国际争取人民权利与解放联盟、发展教育自由国际组织、国际警信协会、国际人权服务社、世界路德会联合会、世界犹太人大会

列入名册的有下列组织：

美国少数群体国际人权协会、国际反对一切形式歧视和种族主义运动、少数人权利团体、世界民主青年联合会。

10. 下列其它非政府组织派观察员出席了会议：阿拉伯人权协会、法国亚述人——迦勒底人协会、亚述人全球联盟、缅甸和平基金会、加拿大——埃及争取人权组织、格莱德协会、Cedime、德籍定居和流动吉普赛人中央委员会、Chin 全国委员会、Dalit 自由教育信托社、多样化巴尔干基金会、美籍非洲人领域社、欧洲罗姆人权利中心、族裔间关系基金会、乔治青年律师协会、人权联盟(美国)、人权协会、伊本·哈尔敦发展研究中心、印度——美国克什米尔论坛、印度——加拿大克什米尔论坛、印度——欧洲克什米尔论坛、非洲小组、国际种族问题研究中心、文化间研究国际中心、法律与发展国际中心、国际危机团体、岛民公民运动、库尔德斯坦委员会、人权法律资料中心、毛里求斯社会服务委员会、印度少数人委员会、少

数人权利团体——斯洛伐克、全国移民运动、柏柏尔文化运动、伊拉克人权组织、俄罗斯科学院语言所族裔与语言关系研究中心、笹川和平基金会、锡克人权小组、夏季语言机构、泰米尔统一解放阵线、全世界匈牙利族特兰西瓦尼亚协会、土库曼合作与文化组织、全国大学维护人权协会联合会、无代表民族与人民组织、匈牙利人世界联合会。

11. 下列学者参加了工作组的会议：Sonja bachmann 女士、Monica Castelo 女士、Edward Chaszar 先生、Veena Das 女士、Fernand de Varennes 先生、Frank Horn 先生、Christiane Gradis 女士、Jadgish Gundara 先生、Chandra Gunewardena 女士、Hania Kamel 女士、Yussuf Kly 先生、Giorgio Malinverni 先生、Maria Amor Martin Estebanez 女士、Berhane Tewolde-Medhin 先生、Joseph Yacoub 先生、Alexandra Xanthaki 女士。

C. 文 件

12. 工作组收到的文件一览表列于附件一。秘书处备有各方所提交的一切工作文件。

D. 工 作 安 排

13. 工作组于 1997 年 5 月 26 日的第一次会议上通过了下列议程：

1. 通过议程。
2. 安排工作。
3. (a) 审查促进和切实实现《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》的情况；
(b) 研讨解决事关少数群体问题的可能办法，包括促进少数群体间和少数群体同政府间的相互了解；
(c) 酌情建议进一步措施，以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。
4. 工作组的未来作用。
5. 其他事项。

14. 由于这是工作组最初三年期任务的最后一届会议的报告，向所有这三届会议提交的资料以及所举行辩论情况的主要内容均概要载于下列二至四节。有关此项初步任务的三年期间发展情况的概要介绍，是为了协助小组委员会就此问题展开讨论。本报告宜与工作组第一届和第二届会议 E/CN.4/Sub.2/1996/2 和 E/CN.4/Sub.2/1996/28 号文件分别所载的两份报告一并阅读。

15. 高级专员办事处/人权事务中心的主管官员在开幕词中回顾，国际社会建立起了执行有关少数群体人权标准的广泛任务和程序。少数群体问题工作组的建立明确地证实，国际社会致力解决少数群体问题并寻求和平解决冲突的新方式。他认为，工作组的双重职能，即程序形成的职能和以争取成果为导向的职能，均是有效完成其任务的关键。他在结束发言时表示，他愿予以合作，支持工作组的活动和执行其建议。

16. 主席兼报告员在其发言中重申，工作组的工作纲领是《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》。《宣言》的核心要旨是促进和保护所有各群体的存在和特征，由此而增进这些群体居住国的稳定。他提醒，在三年期任务的最后一届会议，即本届会议期间，对于工作组至关重要，根据各成员与观察员提出的资料，通过一整套全面建议，供进一步审议和采取行动。

二、审查促进和切实实现《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》的情况

A. 导 言

17. 在工作组三届会议上的总体协商一致意见是，必须始终以《宣言》为少数群体权利的焦点，而工作组的作用之一是审查和促进切实实现《宣言》。为此，对工作组颇为重要的是，得到有关各不同背景下少数群体情况的具体资料，特别是有关宪法安排、国家立法和国家政策的资料，以便对《宣言》所载各项权利进行扩充、周密修订并赋予进一步的含义。

18. 主席兼报告员说，从社会、社区和个人三个不同层面，对少数群体的处境进行审查可能是有助的。国家社会由一个国家的全体人口组成，而社区由各不同的族裔、民族、宗教或语言群体组成，其中有些从数量上来讲可能是多数，而另一些

则处于少数群体的地位。国家社会的成员大体上是按国籍界定的，而国籍应广泛地赋予所有把该国作为其永久家园的人，没有基于种族、族裔、宗教或语言的区别。愿属哪个族裔、语言或宗教群体是个人自己所作的选择；行使或不行使这一选择权均不应招致任何歧视。在共同的领域内，即在一个国家社会中任何人均是平等的，倘若他或她也属于社区，绝不可因属于某个社区而遭到歧视。《宣言》的目的是保证，属任何这些社区的人都应有权，在大的国家社会中享有平等的同时，维护和发展其本身的文化。这就需要有一项融合程序，保障每一个人平等，又不强制推行同化，剥夺个人自由选择特征。因此，有必要寻找到充分的平衡，以便实行社会中所有各群体的融合，使他们能在共同的领域内享有平等，又让少数群体尽可能充分地拥有其独有的特征。这项力争平衡之举是工作组应当探讨的问题之一。

19. 斯洛伐克共和国观察员说，一方面得兼顾各少数群体的利益，另一方面也要考虑到国家的利益。鉴于有些少数群体仍在为维护他们的特征而奋斗，在此重要的是制订出一项可反映总体协商一致的最低标准，由此而得到每个国家的接受。

20. de Varennes 先生指出，《宣言》所载一切原则的基石是，所有人，不论其不同的族裔、民族、宗教或言语特点，一律是平等的。某一国家明确地表示偏向其多数族裔群体特征这一事实，在某种程度上破坏了《宣言》所载的原则，即意味着否定了属少数群体者的平等权。因此，必须在国家与属少数群体者双方各自在语言、文化和宗教上的倾向之间求得平衡。《宣言》中所载的标准为实现这一平衡的各类办法提供了指导。

21. 国际种族问题研究中心说，尚未赋予《宣言》与其它一些国际文书同等程度的承认和关注。因此，工作组的一项重要任务是，确保对《宣言》的促进并采取步骤切实地实施《宣言》，包括宣传《宣言》并以解释性手册解释其所载内容和原则，从而使《宣言》所载的核心价值观得到更广泛的认识，以作为丰富国家文化和族裔多样性的手段。

B. 在国家一级

1. 保护少数群体的存在和特征的宪法和主要法律规定(《宣言》第 1.1 条)

22. 在工作组的三届会议上,各国政府观察员、非政府组织和学者们提供了资料,介绍保护少数群体的存在和特征的宪法和法律规定。在前两届会议上提供了有关不同国家领土上的少数群体,以及关于不仅保护少数群体的特征,而且还维护并发展他们诸如语言、文化和宗教等特点的国家规定方面的资料。第三届会议上的讨论更为集中地探讨了在区域、国家和当地各级实际落实宪法和法律规定的途径(参见以下第 25 至 42 段)。

23. 俄罗斯联邦观察员说,俄罗斯联邦宪法和各自治共和国宪法以及一系列的法律保护其国家中属少数群体的人的权利。中国观察员说,法律保证了中国的少数群体平等,有讲他们本族语言、信奉和实行他们自己的宗教和享有其本族文化的权利,并且还得益于政府提供的财政支助。伊拉克观察员说,伊拉克领土上的所有少数群体都依照国家立法,被赋予了基本权利和自由,包括享有其本族文化的权利。

24. 一些代表少数群体团体的观察员在谈及若干影响少数群体的情况时说,他们认为,有关少数群体的存在和特征未得到充分的保护。据称,美利坚合众国内的美籍非裔即处于此种情况之下,遭受占支配地位的群体意愿的驱使,蒙受着强制性同化的政策(美国少数群体国际人权协会);伊拉克的土库曼少数群体在出身登记册上被迫将他们的土库曼族改为阿拉伯族(土库曼合作与文化组织);而土耳其的库尔德族中有许多人背井离乡并遭到酷刑、不依法律程序的杀害和失踪(库尔德斯坦委员会)。

2. 属于少数群体的人单个或与其群体的其他成员一起,私下或公开享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教和使用自己的语言(第 2.1 和 3 条)

25. 在工作组为期三年的任务期间于本专题下所提供的资料从数量和质量上均有所提高。工作组的各位成员,以及各国政府观察员、各机构、非政府组织的代

表和学者们辨明了，文化、宗教和语言领域中与少数群体有关的某些重要问题，并提供了一些积极措施和良好做法，以及有关少数群体问题的根源的资料。在第三届会议上，与会者显示出了就上述某些问题进入对话的更大意愿。然而，就属于少数群体的人享有自己文化的权利所展开的讨论仍需要做出某些方面的改进。在讨论此问题时出现的沉默现象，无疑反映出了国际论坛在辨明人们享有自己文化的权利核心要素和内容方面所遇到的困难。

(a) 属于少数群体的人享有其自己文化的权利

26. 工作组收到的 Schulte-Tenckhoff 女士编写的工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/WP.7)，概览性地介绍了有关诸如族裔和特征之类的文化概念。“文化”一词除其它之外，系指与某个或若干个社会或民族群体相关的一整套价值观念、准则、思想和行为模式。

27. Das 女士强调，教育、语言权利、民俗学和知识系统的权利是文化的核心要素，但还得兼顾到其它一些考虑，诸如生命权、身体健全和健康等，而这些有时与少数群体的文化要素相冲突。此外，有关个人的法律，诸如婚姻和继承法有可能与国家主权和国家利益相冲突。她确认，诸如生活权和保护环境的需要必须与社区权利和个人利益相平衡。

28. 国际种族问题研究中心观察员解释，南亚少数群体的文化权利引起了若干问题，在那里这项权利被理解为首先与宗教、宗教上的少数群体和宗教机构相关。她还说，考虑到将文化的一些关键方面与社区中女性挂钩的倾向，至关重要的是注重属于少数群体的妇女，以确保对少数群体权利的充分尊重。

(b) 属于少数群体的人信奉和实行自己宗教的权利

29. 锡克人权小组观察员说，宗教情感是特征的一个重要方面。宗教少数群体的问题根源在于较为广泛的宗教不容忍背景。这并不是教义鼓动此类不容忍情绪，而是一些个人出于种种不同的目的劫持了宗教情感意识。他还说，没有证据表明，政教分开会导致宗教少数群体在社会中更好地和平共处。重要的是保证任何宗教都不遭受歧视，不剥夺任何人对信仰的选择，或仅仅因信仰而被剥夺享有平等的机会。

他认为，采取不信教模式的国家可能具有排斥宗教少数群体的风险，除非这些宗教少数群体在广泛的社会中被允许拥有容纳其宗教价值观念的适当范畴。这可能导致宗教少数群体失去他们的特征，并与国家及其体现和推广的价值观念发生冲突，这可能导致一种紧张和冲突的加剧。

30. 切尔尼琴科先生提及，重要的是考虑到那些不信神的少数群体。主席兼报告员指出，《世界人权宣言》第 18 条和《公民权利和政治权利国际盟约》第 18 条均列有信仰自由的条款，其中清楚阐明，那些持有宗教信仰者与持其他信仰者均属《宣言》所载的“宗教少数”一词涵盖之列，因此，也可认为属工作组任务的范围。

31. Roman Kroke 先生提出了其有关全世界教育系统对待宗教少数群体情况的工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/CRP.1)。他援引了《宣言》第 2.1 条，该款可被理解为任何国家均无权迫使属少数群体的儿童参与不属其自己宗教的活动，或接受与其父母的宗教或信仰相冲突的宗教教育。他说，公立学校内的宗教课应以自愿为基础。如果国家为宗教课提供资金，则应遵照平等的原则，也为宗教少数群体供资。他辩称，宗教少数群体建立教派学校的权利，是在考虑到国家确立的最低标准情况下，实行和信奉其自己宗教权利的必然结果。此外，国家应允许宗教少数群体培训他们的宗教教育师资，除要求保证遵从与教育有关的国际标准外，国家不得加以干预。他最后提请注意，《宣言》也列有少数群体参与宗教生活的规定，因此也就确立了建立并维持宗教机构的规定。

32. 瑞士观察员说，瑞士根据其宪法规定，公民权利和政治权利的行使，不受某一教会或宗教性质的教规和条件的限制，保证宗教中立的原则得到国家的维护。公立学校必须向所有教派的儿童开放，不得对他们的信奉和实行其自己宗教持有任何形式的歧视。这就意味着也保护教派方面的少数群体和不信神者、不可知论者，或持无所谓态度者。

33. 观察员们列举了他们认为，少数群体实行和信奉自己宗教的权利遭到限制的实例。这里提及了：埃及的科普特公教少数(加拿大——埃及争取人权组织)；因基于根深蒂固的偏见和宗教信仰的社会暴力，对 Dalits(贱民)中改信基督教者的歧视甚为普遍，且日趋加剧(Dalit 自由教育信托社)；据称，印度的锡克少数群体实行和信奉其自己宗教的权利遭到了破坏，因为他们一直不被承认为拥有单独的特征者，而且对他们宗教的干预已是司空见惯的行为(锡克人权小组)；至于在查谟和克什米尔

地区的印度教少数群体，人们对信奉印度宗教及实行该宗教的少数群体表现出的不容忍态度，导致了对宗教朝拜地点的破坏和对生命的威胁(印度——加拿大克什米尔论坛)；缅甸的穆斯林，即所谓“Rohingyas”也是除其他人之外的受迫害的宗教少数群体(缅甸和平基金会)；缅甸的基督教徒，包括 Chin 成员和 Karenni 少数群体均是受迫害者，尤其司铎和牧师更是受迫害对象(Chin 全国委员会)；土耳其境内的亚述人——迦勒底人基督教徒不能自由地信奉和实行其自己的宗教，不得受占统治地位国教的遏制(法国亚述人——迦勒底人协会)。同时，还提及了罗马尼亚的情况，那里的匈牙利教堂曾遭到过前当局的没收(全世界匈牙利族特兰西瓦尼亚协会)。

(c) 属少数群体的人私下和公开使用自己语言的权利

34. Yacoub 先生说，维持属少数群体者的语言，是他们特征最基本的要素之一。语言是使某一社区成员形成一体的纽带，是一个少数群体社会聚合力。

35. de Varennes 先生在其题为“说，还是不说”的工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.6)中列举了少数群体应如何依照《宣言》，切实实现私下和公开使用其自己语言的权利。在他的文件中，他具体提及了第 1 条，有关保护少数群体的语言并激发促进其语言的条件，和第 2 条，有关国家干预时不应剥夺私下使用某一少数群体语言的自由。de Varennes 先生颇有理由地阐明，保护少数群体语言特征，以及按第 2 条的规定，激发少数群体公开讲其自己语言的条件最有效方式之一，是规定公共官员在有理由这么做时，使用某一少数群体的语言。当国家、地区或地方各级当局面对足够多的个人所用的第一语言是某一少数群体语言时，各国就会接受，它们得提供与所涉人数相应的服务。

36. Gundara 先生还说，学校中使用多种语言具有极端的重要性，可防止语言的逐步消亡。他说，至为关键的一点是，让那些属少数群体的儿童从幼年入学校起不断地确立起他们熟知的母语，从而使知识得到全面的增强和发展。

37. Bengoa 先生提及，拉丁美洲的土著人群体与少数人群体往往具有同样的特性。拉丁美洲于 1960 年代和 1970 年代为促进双语教育在结构改革的框架内采取了一些措施。自 1980 年代以来，土著人民通过对他们语言的确认，不断地增进了他们的文化特征。然而，对双语教育的强调，产生了把使用土著或少数群体语言降为次要语言的实效，从而增进了多数人语言的主导作用。因此少数群体语言受到排斥，

濒临消亡的威胁。语言是重要的表达媒介，是少数群体文化和特征的基石。它是占支配地位群体的权力工具。如果条件有利于维护少数群体的语言，那么它们就有生存的可能。反之，如在多数群体的语言继续占支配地位的这种情况下，那么少数群体语言将有消亡的危险。

38. 切尔尼琴科先生说，没有什么规则和建议可改变处于走向消亡进程中的语言的境地。经常出现的情况是少数群体的语言虽已消失，而少数群体本身却生存了下来。因此，应当普遍地保护各个少数群体，不能仅因在语言上属少数而给予保护。有些少数群体愿意讲国语，即多数群体的语言。有些语言可能因经济原因而消失，例如，某一语言因跟不上科技上的术语而消亡。因而，既不应促使少数群体语言的消失，也不应人为地确保某种语言的存在。

39. 俄罗斯科学院观察员认为，少数群体的语言往往由于诸如国家同化政策之类的人为进程而消失。她强调在某一少数群体的自我认同方面，语言发挥着重大的作用。主席兼报告员还说，某种语言的生存在很大程度上取决于少数群体人员讲其自己语言的环境。如果这些条件有利，他们为讲自己的语言而感到骄傲。反之，如环境不利，他们将很有可能倾向于讲国语，即多数群体的语言。

40. 瑞士观察员强调，瑞士为使国家凝聚成一体，确立了维护和促进语言和文化多样性的规定。他解释道，只有 0.6% 人口所讲的罗曼希语已经成为罗曼希语公民与联邦政府之间的正式语言，而任何人可在瑞士的任何一个区域公开或私下讲此语言。Malinverni 先生说，联邦法院已于 1965 年确认在瑞士境内自由使用法语、德语和意大利语三种语言为宪法权利。私下使用哪种语言不受任何限制。在与国家当局的关系上，任何人可讲他或她自己的语言，并以此语言接受指示，但在某一州内对于在语言上不属多数群体成员的群体使用其本族语言时会有些限制。

41. 乌克兰观察员提及，尽管俄语是学校中必学的语言，并且一直是乌克兰高等教育的教学语言，但乌克兰语始终保持了活力。芬兰观察员说，芬兰在全国教育委员会内所设的吉卜赛人口教育和发展科自 1992 年以来一直在开展工作，其任务之一是开展吉卜赛语教学工作。芬兰的吉卜赛少数民族儿童可在一些学校中学习他们的母语，只要有五个以上的学生提出此要求即可。罗马尼亚观察员解释，在罗马尼亚，属于少数群体的人可公开地使用他们的母语；在其占人口 20% 以上的地方，少数群体同公家机构来往时可在口头和书面用他们自己的语言并得到答复。

42. 人们提及了私下和公开使用其自己语言遭到限制的一些少数群体：对土耳其、伊拉克和叙利亚境内的库尔德少数民族，不准在他们自己之间用本族的语言交谈(人权联盟)；阿尔及利亚对柏柏尔少数群体的柏柏尔族传统人名、镇名和区名均实行了阿拉伯文化，禁止使用柏柏尔人的语言 Tamazight 语(柏柏尔文化运动)；至于在斯洛伐克境内的匈牙利族人，根据自 1996 年 1 月起生效的《国语法》，所有正式文件必须以斯洛伐克语为唯一正式国语撰写，而地方政府对少数群体语言的使用也受限制(匈牙利人世界联合会)。

3. 少数群体成员个人或与其他人共同对包括文化、
宗教、社会、经济 and 公共生活，以及对有关
其所属的少数群体或所住区域的国家和
区域级决定的有效参与(第 2.3 条)

43. 本届会议期间就少数群体成员社会所有各方面的有效参与问题展开了较详细的讨论。各国政府观察员、非政府组织和学者们对《宣言》中未具体阐明的此类参与的模式提供了有用的资料，包括有关少数群体在国家立法机构中的代表比例，而且还提供了他们参与各不同级别的国家行政决策，以及少数群体协会和组织的建立和运作的资料。为使少数群体有效地参与提出了各种提案，诸如决策权下放给地方委员会或市政厅，并建立咨询委员会或圆桌会议，以便能听取少数群体的意见和所关注的问题。所有这一切都需要各少数群体与政府之间实行对话并建立起合作伙伴关系。

44. Horn 先生说，他所理解的参与，系指属少数群体的人员，以个人身份或与其他人共同参加拟订、研定并执行涉及到他们所生活的社会和所属社区的决定。他提及了传统性的代表参与办法，据此，少数群体成员通过选举进入议会和区域及地方机构。其它参与模式包括通过按族裔划线建立的政治党派直接地参与。然而，由于决策主要是基于多数的规则，少数群体极少有机会能使其需要得到满足。另一种更直接的参与模式是磋商程序，据此，可在就与少数群体有关的事务作出决策的关键阶段听到少数群体的意见。此外，还存着一些不太正式、专为促进少数群体参与的机构，诸如咨询机构或委员会，它们可能更有利于增进少数群体的利益，并可

能提醒政府注意与他们相关的各类问题。把决策权下放到地方自治政府机构或市政厅也可增进少数群体参与的实效。Horn 先生最后说，制订一项法律体制是必要的，但并不足以促进少数群体的参与。

45. 孟加拉国观察员提请注意，在一些少数群处于明显不利地位的国家中，重要的是除少数群体的代表外，还得保证少数群体对社会所有各级的有效参与。一些国家设有分开的选举制度，把一些席位指派给某些团体。然而，这种分开选举制度带有造成集体与单个团体之间分离进一步加剧的危险性。其挑战是在作为主流组成部分之一的人民参与权面前，如何使少数群体的权利摆在具有显著特征的位置上。巴基斯坦观察员说，在诸如巴基斯坦的情况下，已撤销了分开选举制，少数群体只占如此之小的百分比，难以保证少数群体可拥有适当的代表比例。

46. 罗马尼亚观察员说，少数群体代表在国家和区域各级的有效参与是罗马尼亚政治和社会生活中日渐明显的特点。13 个少数民族协会在众议院中各有一名代表，匈牙利民主联盟在议会中占有 8% 的席位，在内阁中有 2 成员。此外，该联盟有 8 人担任国务秘书(总共 34 名)，有 2 人担任省长(总共 42 名)，有 5 人担任副省长。在地方一级，匈牙利族有 100 多人担任市长，其中 3 人是主要城市的市长。毛里求斯社会理事会观察员指出，在毛里求斯，少数群体与社会各阶层有效地融合。不仅它们的传统、习俗和信仰体现在毛里求斯的文化和传统中，而且通过一个落选也有保证的制度在议会中占有席位。这意味着，通过正常选举制度没有得到足够票数在议会中占有席位的少数群体代表可以保证得到总共 70 个席位中的至少 8 个席位。

47. 马林维尼先生在关于通过法律促进民主威尼斯委员会活动的采访中提到，在克罗地亚，宪法法院成员的情况没有体现国家的民主构成。为此，委员会建议，法庭审理涉及少数群体的案件时应由外国法官加以补充。虽然这一建议遭到拒绝，但克罗地亚同意用国际顾问充实法庭力量，委托他们提出个人意见。

48. 观察员举出了一些案例，认为其中涉及的属于少数群体的人无法有效地参与文化、宗教、社会、经济和公共生活，而且只能有限地参加国家和区域一级的决策。提到的案例主要有：埃及的科普特少数民族，据称科普特人越来越难以参与政治，特别是在议会中具有代表权(加拿大籍埃及人人权组织)；生活在俄罗斯联邦北部的俄罗斯土著少数民族，他们中没有人任在地方政府中任职或任职人数少(俄罗斯科学院)；爱沙尼亚的俄罗斯少数民族，现行公民立法无法保证他们参与社会各阶层的

生活(人权法律信息中心); 巴林的波斯血统少数民族, 他们无法参与涉及其所属少数群体的决策, 也无法维持自己的协会(巴林人权组织); 巴基斯坦的莫哈吉赫民族(Mohajirs), 认为尽管他们在大选中赢得了压倒多数的胜利, 但是被禁止有效参与信德省的管理, 被剥夺选择信德省首席部长和省长的权利(莫哈吉赫一夸米运动)。

4. 旨在保护属于少数群体的人的文化特征,
包括学习母语和在教学中使用母语
权利的教育的意义和内容

(第4条第3款)

49. 这一议题在工作组三届会议上越来越受到重视。属于少数群体的人学习母语和用母语进行教学的权利是其存在和特征的基础之一, 也是其文化和传统的一部分。这一规定之所以重要, 还因为语言通过一系列思想、概念、形象和价值影响少数群体的生活。会议举出各种事例说明各国为维护 and 促进少数群体学习母语和用母语教学的权利而采取的积极措施。此外, 还提交资料说明少数人学习母语和用母语教学受到的限制, 以及行使这一权利遇到的各种困难, 特别是在世界上文盲率较高、接受教育权利和获得一定文化水平权利得到较多注意的地区。

50. 德瓦伦恩教授在关于发言权或不发言权的工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.6)中表示, 公共教育无疑是保护少数民族生存和语言特征的最有利措施之一, 也是按《宣言》第1条的要求鼓励创造条件促进该特征的最有利措施之一。《宣言》第4条第3款提出, 国家负有义务提供这类教育机会, 事实上没有承担这项义务。不过, 可以将《宣言》第1条和4条第4款解释为: 国家有义务在可能的情况下采取措施, 因地制宜, 将少数群体语言用作公共教育的媒介, 在用少数群体语言教学或教授少数群体语文的地方向私立或公立学校提供支助。此外, 少数群体历来被认为有权建立和维持自己的私人教育活动, 按照自己的愿望在教学中使用自己的语言。

51. 民族关系基金代表介绍了题为“少数群体的教育权利: 海牙建议”的工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.3), 概述了与中欧和东欧国家实行的语言教育政策有关的问题。海牙建议的要点是: 鼓励属于少数群体的人学习国家的正式语言, 以

便能够作为国家公民发挥作用，国家有义务确保在国家范围内所有人平等；在语言方面实行不歧视原则；少数群体参与教育制度；向属于少数群体的儿童提供可供选择的教育形式；少数群体和多数群体的人口需要相互学习；小学和中学课程中实行混合语言教育，从而为多语言的社会开辟道路。

52. 阿里汗先生提请注意，如果少数群体在自己的教育机构用母语教学，他们自己的语言必须发展到一定的程度。有些少数群体语言已发展到这种高级程度，可以用作教学媒介。然而，如果少数群体语言较为薄弱，则是另一种情况。所以，可能有必要澄清《宣言》关于少数群体有权用母语进行教学的原则。对此，主席兼报告员提出，还应审议《宣言》第4条第4款，以及国际文书的其他有关规定，如《儿童权利公约》第29条。

53. 奥地利观察员告知工作组，奥地利的少数群体有权学习母语和以母语接受教育。例如，卡林尼亚州和布尔根兰州《少数民族教育法》涉及斯洛文尼亚族、克罗地亚族和匈牙利族的教育问题，规定个人有权以母语接受教育和学习母语。由于明确禁止公开标示少数群体成员的个人身份，所以少数群体成员和讲德语的多数人口成员只要符合接受语言教育的条件，都可享受学习每一少数群体语言的权利。

54. 塞浦路斯观察员说，塞浦路斯各少数群体都可学习他们的母语和用母语教学。塞浦路斯政府提供财政援助以使它们开办自己的学校。俄罗斯联邦观察员指出，俄罗斯联邦约有40所学校用少数群体语言——包括希伯来语、立陶宛语、格鲁吉亚语和塔塔语——进行教学。毛里求斯社会服务理事会观察员说，由于毛里求斯的情况，需要教授各种传统语言，如印度语、泰米尔语、泰卢固语、马拉地语、梵语、汉语和阿拉伯语。圭恩沃德纳女士说，在斯里兰卡，多数群体的语言僧伽罗语和少数群体的语言泰米尔语都是民族语言，都用作小学的教学媒介。截止1998年，僧伽罗语和泰米尔语都是1至5年级儿童的必修课。

55. 罗马尼亚观察员说，罗马尼亚政府正在修订《教育法》，以便规定少数民族可以母语接受各级教育。此外，可以以考生接受培训使用的语言参加入学和毕业考试，提倡多数群体的成员学习少数群体的语言，以鼓励不同文化相互学习。岛国公民运动观察员说，在哥伦比亚圣安德列斯岛，政府最近为讲英语的非裔哥伦比亚少数群体采取了积极措施。目前，哥伦比亚政府正着手解决非裔哥伦比亚少数群体

文盲率高的问题，将采取具体措施维护他们的语言以及文化特色。为此，政府正在谈判制订所有小学和中学实行西班牙语和英语双语教育方案。

56. 关于少数群体成员学习母语和用母语接受教育权利受到的限制，请参见以下情况：斯洛伐克的匈牙利族，据称，26.2%的匈牙利族儿童没有机会用母语接受教育或学习匈牙利文化和历史(欧洲民族和主教协会联合会)；缅甸的少数民族钦族、掸族、佤族、拉伧族和阿卡族，政府禁止学校使用它们的语言和文学，钦州和掸州用地方语言进行教育也受到禁止(缅甸和平基金会和钦州民族理事会)；欧洲的吉普赛少数民族，很少有机会用母语接受教育(巴尔干多样化基金会)；土耳其、叙利亚和伊朗的库尔德少数民族，以库尔德语进行教学受到禁止，很少培训库尔德少数民族成员担任各级学校的教师(人权联盟)；中东的俾路支、阿拉伯、土库曼和亚述——迦勒底少数民族，没有权利以母语接受教育(人权联盟)；阿尔及利亚的柏柏尔少数民族，没有机会学习母语或以母语接受教育，意味着这些儿童与母语是阿拉伯语的儿童相比在机会上受到更多的限制(柏柏尔文化运动)；埃及西奈半岛的贝都因少数民族，教学媒介是埃及的阿拉伯文，而不是贝都因的阿拉伯文(卡梅尔女士)；巴林讲法尔西语的少数民族，没有权利在公立学校学习他们的母语(巴林人权组织)；中欧和东欧吉普赛少数民族，很少有机会学习吉普赛语和以吉普赛语接受教育，由于种族或民族原因常被排斥在学校之外(欧洲吉普赛人权利中心)。

5. 向属于少数群体的人提供充分机会学习整个社会的知识的不同文化教育的意义和内容

57. 由于工作组第一届和第二届会议就教育与少数群体的问题进行了广泛的讨论，工作组建议在第三届会议之前举办一次多文化和不同文化教育的研讨会。小组委员会随后在第 1996/17 号决议中批准了这一建议。研讨会由联合国人权事务高级专员/人权事务中心和国际人权服务社共同组织，于 1997 年 5 月 23 日和 24 日在日内瓦举行。与会者包括：来自澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、埃及、印度、毛里求斯、挪威、俄罗斯联邦、西班牙和斯里兰卡的专家，在多文化和不同文化教育中具有特长的非政府组织，少数群体的代表以及工作组 5 位成员中的 4 位。

58. 国际人权服务社观察员回顾，研讨会上的讨论侧重于各种国情，强调多文化和不同文化教育对维护和促进不同民族特色、同时使这些民族与整个社会融合的重要性。研讨会的参加者认为，多文化教育涉及满足社会不同文化传统群体单独教育需求的教育政策和实践，而不同文化教育涉及不同文化成员——无论处于多数还是少数——学习彼此之间建设性相处的教育政策和实践。研讨会的参加者采纳了一系列建议，这些建议载于研讨会报告(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.5)。

59. 卡利尔先生说，不同文化教育是促进社会所有群体相互融合和灌输整个社会价值观念的必要手段。他提醒工作组其他成员和观察员，现已有 189 个国家批准了《儿童权利公约》，所以应提请缔约国注意它们根据其中第 29 条应负的教育责任。

60. 圭恩沃德纳女士说，斯里兰卡国家教育委员会已同意将同时使用僧伽罗语和泰米尔语作为该国的一项教育目标。目前正在修订学校教学大纲，以便纳入不同文化教育的内容。俄罗斯科学院观察员指出，在土著少数群体人口比例很大的地区，目前教授社会内不同群体的历史和文化。

61. 关于波斯尼亚—黑塞哥维那的情况，国际处理危机小组观察员说，教育是两个实体即塞族为主体的塞尔维亚共和国和波斯尼亚—克罗地亚联邦的共同责任。目前使用的三种不同的课程设置计划有两份是从克罗地亚共和国和南斯拉夫联邦共和国照搬过来的，影响到波斯尼亚—黑塞哥维那作为一个国家和一个社会的完整。她建议，波斯尼亚—黑塞哥维那应制订核心课程设置计划，保证三种不同语言都可使用，并允许被为有三个民族开设艺术、宗教和人文学科的补充课程。历史教学十分重要。目前讲授的历史有三种解释。应为所有三个民族讲授一种解释的历史。

62. 观察员提到了一些情况，认为少数群体没有足够的机会了解它们自己的文化和传统，而多数群体也没有作出必要的努力了解少数群体的价值和传统。所提到的例子包括：斯洛伐克的匈牙利少数民族，在少数民族的学校里，由斯洛伐克族的教师教授历史和地理，据说他们的讲课歪曲历史事实，对匈牙利族的后代学习自己的过去造成不良影响(欧洲民族联盟)；以色列的阿拉伯少数民族，教育方针和政策的目的是巩固犹太人的文化价值，巴勒斯坦少数民族的传统特点受到压制。此外，阿拉伯少数民族学生在学校中很少学到巴勒斯坦历史、地理、文学、文化或传统方面的知识(阿拉伯人权协会)；以色列的贝都因少数民族，教育制度的总体目标是要求阿拉伯人学习犹太人的价值和传统，而不是要求犹太人学习阿拉伯的价值和文化，

包括历史(卡梅尔女士); 埃及的科普特少数民族, 学校的课程设置计划没有反映基督教科普特少数群体的历史和文化, 包括伊斯兰教传人之前几个世纪的情况(伊伯恩—卡尔杜恩发展研究中心); 日本的朝鲜族、阿伊努族和冲绳岛人, 学校不讲授这些少数群体的历史和文化(反对一切形式歧视和种族主义国际运动)。

6. 国家补救与和解机制, 包括全国委员会或理事会、
社区调解和其他自愿避免或解决争端的形式

63. 工作组三届会议上的讨论都认为有必要建立少数群体与政府之间对话的论坛, 以便达成相互接受的解决问题和消除冲突的办法。会上提出各种具体事例说明国家补救与和解机制的情况以及如何建立这类机制和这类机制如何运行。

64. 匈牙利观察员告知工作组, 议会 1993 年设立了少数民族和族裔权利问题意见调查官职位。凡属于少数民族或族裔的匈牙利公民, 认为自己的权利没有得到当局的应有尊重, 甚至遭到侵犯, 没有提供有效的补救办法, 都可与意见调查官取得联系。在以下两种情况下可以提出申诉: 所有其他可以利用的法律补充办法均已用尽; 无法由其他主管当局根据现行法律审理该案件。意见调查官具有权力调查任何国家当局的行为, 要求国家机关和地方自治政府提供资料或解释。对向其报告的涉及少数民族和族裔的案件, 意见调查官可举行听证会或要求有关机关进一步调查。

65. 美洲少数群体人权国际协会观察员解释说, 美国已发起一项“新倡议”, 作为全国非裔美国少数群体各阶层交流信息、解决问题和进而动员起来的形式它的主要目的是促使建立少数群体协商大会或理事会。

C. 在双边和区域一级

1. 双边条约和类似协定的存在、使用和意义

66. 工作组第二届会议全面回顾了双边条约和类似协定的价值和局限性。会议指出, 这些条约的有利方面是, 它们可加强属于少数群体的人的权利, 侧重解决地方上与它们有关的问题。不利方面是, 它们可能降低普遍的人权标准, 谈判时往往

没有作为保护对象的少数群体参加。第三届会议进一步说明了双边条约的规定及其执行机制。

67. 世界各地匈牙利人特兰西瓦尼亚协会观察员说，双边条约按照少数群体的具体需求列入了国际和区域文书的一般规定，可促进属于这些群体的人的权利。然而，应特别注意避免降低保护少数群体领域的现行标准。

68. 匈牙利人世界联合会观察员说，《匈牙利——斯洛伐克睦邻友好和合作基本条约》保证匈牙利族与公共当局交涉时有权口头或书面使用他们的母语，并用匈牙利文标注城市和街道的名称。罗马尼亚观察员说，政府在巩固与其邻国的关系；它已批准了《匈牙利——罗马尼亚基本条约》，并将很快签署《罗马尼亚——乌克兰条约》。这两份文件都载有给予生活在罗马尼亚、匈牙利和乌克兰等有关少数民族各种权利的规定。俄罗斯联邦观察员指出，俄罗斯联邦和乌克兰的有关部门将签署一份双边条约。匈牙利观察员提到了与斯洛文尼亚和克罗地亚签署的两份单独的条约，这些条约的规定保证了少数群体的权利。这两项条约的一项共同内容，是建立联合委员会，监督条约的执行。由中央、地区和地方政府及少数群体代表组成的委员会将受委托负责以下任务：向有关伙伴报告条约的执行情况；解决与少数群体有关的具体问题；拟订有关政府进一步执行条约规定的建议。

2. 保护属于少数群体的人的区域机制的存在、使用和经验

69. 向工作组提交的关于这一议题的资料大多涉及欧洲保护少数群体的制度。其中不仅包括《欧洲委员会保护少数民族框架公约》，还包括建立信心措施以及欧洲合作和安全组织少数民族事务高级专员的作用。

70. 埃斯特巴纳兹女士说，《欧洲委员会欧洲地区语言或少数群体语言宪章》规定了欧洲各国保护历史或地区少数群体语言的义务，为此将在以下各方面全面解决少数群体的语言问题：教育；在与行政当局和公务部门交涉以及行政诉讼中使用少数群体的语言；文化活动；经济和社会生活；跨境联系。她还说，欧洲人权委员会和欧洲人权法院都指出，实施《欧洲人权公约》规定的权利要求国家承担义务，采取积极措施和允许属于某一群体的人行使他们的权利。

71. 本戈亚先生指出，区域机构提出的关于保护少数群体的区域标准和机制以及建议具有很强的现实意义，特别是涉及早期预报和和平解决少数群体问题时。他提出，不妨研究是否可以建立应付每一地区少数群体具体需求的机制。还应建立区域或分区域机构，因为它们较为了解区域和国家的具体问题，在非洲、亚洲和拉丁美洲可在这一领域发挥重要作用。

D. 在全球一级

1. 条约机构的作用

72. 在第二届会议上，详细介绍了各条约机构的运行和职能，特别是经济、社会和文化权利委员会、人权事务委员会、儿童权利委员会和消除种族歧视委员会的运行和职能。特别提到了每一委员会审议缔约国报告和起草最后意见及建议时考虑的与少数民族权利有关的问题。

73. 阿拉伯人权联合会观察员以有关的实例说明了经济、社会和文化权利委员会如何注意以色列侵犯阿拉伯少数群体住房权的问题。尽管以色列没有及时提交报告，但委员会仍然采取行动，要求以色列政府就阿拉伯非政府组织联盟向它提交的一份报告提出评论。主席兼报告员还说，非政府组织可对政府提交的正式报告提出补充报告，或在报告起草时在国内参与工作。此外，经济、社会和文化权利委员会在每届会议的第一天安排非政府组织发言，给它们机会提交有关资料。

2. 各联合国机构和专门机构的作用

74. 主席兼报告员说，联合国在工作组活动的范围内发起和发展机构间在少数群体问题上进行的合作，以便更好地协调各机构就少数群体问题采取的行动。已于1996年8月和1997年1月及5月举行了三次磋商，约有负责促进和保护少数群体成员权利的10个机构和政府间组织的代表参加。磋商会议为各机构提供了一次机会，介绍它们的活动，讨论是否可就以下领域开展合作：共同向人权委员会、小组委员会和工作组提供资料；将有关资料列入防止网址页；共同实施与少数群体有关的技术合作项目；介绍全系统的处理申诉程序；向条约机构提供资料；散发监督机构的

建议和决议；在区域和国家一级举行与少数群体有关的人权文书的培训。会议向与会者分发了秘书处编写的一份关于各机构有关活动的非正式文件。

75. 国际劳工组织观察员提请工作组成员和各观察员注意劳工组织刚刚出版的一本关于东欧和中欧少数民族就业问题的手册。她还提到了国际劳工组织实施公约和建议书专家委员会的年度报告，其中概述了根据国际劳工组织《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)提交的关于基于民族出身进行歧视的案例。她还说将为刚刚摆脱武装冲突的国家发起一项技能和企业家作用培训的行动计划，其中包括在受战争影响的情况下促进就业和进行技能培训的理论和综合政策框架，在这方面少数民族的作用不可缺少。劳工组织将要问世的，题目为《在少数民族和残疾人就业问题上的反歧视性行动》的出版物，叙述了劳动力市场措施在协助少数民族成员培训和就业以及改善他们的就业条件方面的成功经验。

76. 世界卫生组织观察员提到了卫生组织为世界土著人民国际十年实施的综合行动计划。计划的重点是：吸食精神药物；美洲土著人民的特殊健康需求；在 multicultural 社区提供注意文化的保健和服务；制订传统医师准则。

77. 教科文组织代表提请注意 1960 年《反对教育歧视公约》，并说教科文组织十分重视母语教育。在《公约》的范围内，已举行了多次磋商，讨论如何实施防止教育领域歧视的法律规定。它还提到了 21 世纪人人接受教育国际委员会和文化与发展世界委员会，它们的工作重点是人权、民主、促进少数群体权利、解决冲突和促进平等。

78. 圭恩沃德纳女士对儿童基金会和教科文组织表示感谢，特别感谢它们在斯里兰卡实施不同文化意识计划，包括在小学进行解决冲突教育以及编写教师指南和教师培训手册。她还提到教科文组织发起了一个项目，通过不同民族学生的相互联系来增加意识。瑞士观察员补充说，教科文组织公约和建议书委员会审查教育、文化、科学、通讯和信息领域侵犯个人权利包括属于少数群体的人的权利的指控。

79. 联合国难民事务高级专员办事处观察员说，难民署为难民设立的许多计划也间接受益于少数群体，因为它们常常受人口流离失所和难民流动的严重影响。特别相关的有：人权教育计划；加强地方人权机构的能力建设，防止难民进一步流动的计划；培养工作人员的文化意识计划。难民署的另一工作重点是解决无国籍和公民权问题，特别是在国家继承的范围内加以解决。

80. 印度少数民族理事会观察员提出，在报告中，特别是在开发计划署人的发展报告中，应分项列出少数群体的资料，反映各少数群体的发展指标，以报告它们的经济、社会和教育发展情况。这一建议得到了古巴观察员的支持，它强调应将经济和社会资料列入开发计划署《人的发展报告》。

3. 非政府组织的作用

81. 工作组在其任职期间收到的关于非政府组织在促进和保护少数群体权利方面的作用的资料非常有帮助。会议特别强调非政府组织发挥倡导作用：更多地宣传少数群体面临的问题；在建设性对话的范围内交流国际经验，以及执行国际人权标准。非政府组织设法让人们了解国家和地方一级少数群体的处境，对工作组辩论作出了大量的贡献。

82. 少数人权利小组观察员说，非政府组织可在培训少数群体方面发挥重要作用。少数人权利小组在保加利亚、匈牙利、波兰、斯洛伐克和罗马尼亚培训少数群体成员方面的经验具有积极意义，在培训计划的各个阶段都有少数群体和多数群体成员的踊跃参加。此外，少数人权利小组在培训少数群体代表掌握国际人权程序，包括工作组的程序。这类培训促使它们有效参加工作组的的活动，在国际、区域和地方组织之间建立了重要联系。

三、研究可用于解决少数群体问题的办法， 包括促进少数群体与政府之间和他们 本身之间的相互了解

少数群体的权利与媒介的作用

83. 在讨论过程中，特别注意到媒介作为保护和促进少数群体成员权利的工具所起到的积极作用，也特别注意到媒介可能起到的使少数群体问题更加严重和加剧民族、宗教或种族紧张关系的消极作用。

84. 哈利勒先生介绍了他撰写的关于少数群体权利与传媒的作用的工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.4)。他说，考虑传媒在少数群体权利方面的作用时，重要的是铭记它开展活动所处的纷繁多样的社会政治环境。哈利勒在文件中指出，媒

介可能受之于国家管制，在大多数国家中国家媒体把人权和少数群体权利主要当作新闻节目来处理，没有看作是需要不断注意的问题。在许多情况下，国家或区域人权非政府组织的影响有限，它们的活动、研讨会和报告往往对当局持批评态度，所以在国家媒体中很少报道。关于少数民族的传媒，案例研究表明实际上它们避免了或至少延迟了被主流文化所同化，有助于一种少数群体语言的存在，可被认为是文化生存的一项重要内容。哈利勒先生最后说，保护少数群体权利需要多数群体大力支持，国家媒体可大力宣传多文化主义，将其看作是丰富社会的一种手段。

85. 查斯扎先生说，传媒在许多国家既起消极作用也起积极作用。除非遇到轰动性新闻，否则对少数群体的问题常常漠不关心。在一些国家，传媒受到操纵，煽动对少数群体的歧视，损害少数群体的利益。主席兼报告员补充说，媒介可以是冲突的手段，也可以是调解的工具。令人遗憾，当少数群体本身和少数群体与政府之间关系趋于紧张时，媒体历来习惯于火上浇油。

86. 印度少数民族理事会观察员说，在印度，对媒体的操纵往往加剧穆斯林和印度人之间的紧张关系。对一个群体或另一群体造成一种负面形象往往是政府影响人们态度、价值观念和标准的一种手段。达力解放教育信托基金代表列举了达力人的实例，达力人在媒介中被说成是罪犯，从而加剧了对贱民的潜在歧视态度。

87. 主席兼报告员总结少数群体权利与传媒作用的讨论时强调《消除一切种族歧视国际公约》第4条和第7条，认为它们也适用于传媒，并建议工作组在今后组织的研讨会上讨论这一议题。

四、酌情建议采取进一步措施，促进和保护属于 民族、族裔和语言少数群体的人的权利

88. 工作组任职期间，提出了许多关于采取进一步措施促进和保护属于少数群体的人的权利的意见和建议。这些意见和建议的范围很广，包括评价有效促进《宣言》所载原则和监测少数群体不同境况的方法，培训少数群体，以及少数群体在社会各阶层的代表权和参与。

89. 工作组本届会议收到地古德芒德·艾尔弗林德森先生编写的关于鼓励和监测少数群体权利遵守情况的工作文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.8)。艾尔弗林德森

先生在文件中建议：应更好地利用国际和双边技术合作方案，以增进国家一级对少数群体权利尊重；工作组应利用具体实例表明对话和技术合作可成为避免冲突和解决冲突的有效机制；工作组应鼓励研究与其授权特别有关的议题，确保国家报告指导方针包含少数群体关心的问题。他还建议，工作组成员在需要紧迫注意的少数群体情事中进行斡旋。

90. 瑞士观察员提出，应将德瓦朗先生编写的关于发言权或发言权利的工作文件所载的建议(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.6)提交人权事务委员会，要求它根据工作文件所载的材料和工作组收到的信息编写语言少数群体权利指导方针。根据这些指导方针，人权事务委员会可鼓励各缔约国说明它们执行《公民权利和政治权利国际盟约》第27条有关规定的情况，即保护属于语言少数群体的人的情况。儿童权利委员会以及缔约国根据《儿童权利公约》第29条所承担的报告义务都可采取类似的程序。

91. 芬兰观察员建议进行一次调查，了解以多数群体和少数群体语言翻译和出版《宣言》的情况。还应探讨如何以最有效的方式散发这些译本。此外，他提出如何以负责任的方式处理群体紧张关系和冲突的问题应成为培训新闻记者内容的组成部分。还应研究是否有必要制定大众媒介处理少数群体问题应遵循的道德行为准则。

92. 国际民主问题研究中心观察员提请注意工作组需要审议处于“格外脆弱或危险情况”下的少数群体的权利。这些少数群体包括在东道国作为少数群体其文化和其他权利没有得到充分保护的移民工人，以及大量来自少数群体、但根据难民人道主义法没有资格得到保护的内部流离失所者。

五、工作组今后的作用

93. 关于工作组今后的作用，工作组成员及其观察员明确同意，它应成为联合国在少数群体保护领域活动的中心点。具体而言，工作组应是各国政府进行建设性对话的主要论坛，讨论少数群体待遇问题以及如何寻找缓解紧张关系和避免冲突的方法进而改进有关当事方之间的关系。会议就工作组今后侧重讨论的主要议题提出

了许多建议，一致同意每届会议应有一个特定主题，以便集中注意一个问题，提出具体建议。

94. 少数人权利小组观察员提出了以下议题，供工作组以后的会议进一步讨论：属于少数群体的人在私下和公开场合使用自己语言的权利，包括在现行国家立法和实践中使用自己的语言；加深了解识字和文盲问题，特别是少数群体成年人的识字问题；更多地注意《宣言》第5条第1款和第5条第2款，为此探讨吸收少数群体参加国家政策以及国家间合作和援助计划的规划和执行的方式方法。罗马尼亚观察员认为，每届会议应集中讨论一个或两个主题。

95. 罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞士和少数人权利小组观察员促请给予工作组常设地位，因为它可成为少数群体、政府、机构和学者之间进行对话的有效论坛。

六、其他事项

A. 公民资格问题

96. 阿里·汗先生介绍了关于国际法中某些公民资格问题的文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.9)。他说，这是他以前提交工作组第二届会议关于少数群体和移民群体住所和居所问题文件(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1996/WP.4)的附编。他在这份文件中概述了与国籍和公民资格概念相关的各项国际文书的规定，所有这些规定都强化任何人不得被任意剥夺国籍的思想。他说，公民资格或国籍是所有权利的本源，剥夺一个人这项权利即剥夺所有权利。所以，有必要呼吁所有国家不再颁布可能基于种族、宗教或民族血统对个人或个人群体加以歧视的公民资格立法。他还说，应该解决无国籍问题，因为这一现象在不断增加，严重地影响到属于少数群体的人。国际法目前的趋势是加强国籍权利，目前国际法委员会正在编纂这方面的法律。

97. 主席兼报告员说，随着国际人权法的兴起，情况有些改变。公民权不再是享有所有人权而仅是享有某些人权的先决条件《公民权利和政治权利国际盟约》以及《儿童权利公约》和其他一些文书都要求有关国家尊重和确保在其领土内和受其管辖的每一个人的权利。所以，无论是外国人还是本国公民，这些权利都应受到保护。然而，也有一些只有公民可要求享受权利的重要例外，如《世界人权宣言》第21条和《公民权利和政治权利国际盟约》第25条所载的政治权利。前南斯拉夫马

其顿共和国观察员说,《欧洲人权公约》关于公民资格的第 16 条和关于不歧视原则的第 14 条都规定对属于少数群体的人给予普遍的保护,并充分保证基本权利。

98. 爱沙尼亚观察员提及,该国政府越来越多地注意到关于国籍权利和公民资格问题的国际人权标准,将与其他欧洲国家以及国际和区域组织、特别是欧安合组织及其少数民族事务高级专员一道合作系统地研究这一问题。由于爱沙尼亚国籍法依据的是血统原则,所以需要彻底修订爱沙尼亚立法,以使其符合出生地原则。主席兼报告员指出,没有普遍的要求或期望将血统原则改为出生地原则。人们关心的主要是否则将成为无国籍的儿童的情况。在公民资格法以血统原则为依据的国家,只应该向这些儿童适用出生地原则,以完全符合国际文书的精神,特别是《儿童权利公约》第 7 条第 2 款。

B. 少数群体的定义

99. 切尔尼琴科先生介绍了其撰写的第二份关于少数群体定义的工作文件(第一份文件提交工作组第二届会议,文号 E/CN.4/Sub.2/AC.5/1996/WP.1),着重强调了他认为重要的一些问题。切尔尼琴科先生说,他的工作文件载述的只是一个工作假设,不期望工作组通过,只作为今后拟订少数群体工作定义的指导原则。

100. 瑞士和俄罗斯科学院观察员就工作定义提出了一些问题,特别是不应列为工作文件所附定义第 6 条所述少数群体的人员类别。其中包括土著人民、明确表示不愿意保存其特点的人员群体以及人数过少无法实行特殊保护制度的群体。虽然土著人民和少数群体有着共同的特点,但是难以将它们明确地分为不同的群体。此外,如何确定少数群体保存其特点的愿望和由谁来决定少数群体人数太少不需要特殊的保护?

101. 主席兼报告员认为,不需要为充分保护少数群体的权利而拟订一个少数群体的定义,因为 1992 年《宣言》和其他国际人权文书都有规定和载述。现实的做法是避免僵化的法律定义可能产生的问题。关于工作文件所附定义第 6 条将“明确表示不愿意保持其特点的人员群体”排除在外的的问题,他强调,有没有意愿与国家关于少数群体的政策密切相关。例如,在实行有力同化政策的国家,与给予少数群

体空间让它们表示自己的特点的国家相比，少数群体维护其特点的愿望显然不够强烈。

102. 主席兼报告员说第 6 条所列的类别在工作定义的范围内是不能被接受的，并列出了不通过一项定义的理由。土著人民和少数群体可以将自己划为一个群体或另一群体的成员。事实上，土著人民本身在援引《公民权利和政治权利国际盟约》第 27 条，因为其中载有与其处境有关的一项具有法律约束力的权利。关于将人数过少无法列入其中的少数群体排除在外的的问题，他说保护少数群体的制度应根据它们的需求而不是根据组成该群体的成员人数适用于所有群体。

103. 阿里·汗先生祝贺切尔尼琴科先生设法提出一项工作定义，重申这项定义对于确定属于少数群体的人的共同特点十分有用。然而，他询问是否有必要将公民资格标准列入在内，因为他认为一少数群体居住在某一国家便可以受益于给予少数群体的保护就足够的。

104. 切尔尼琴科先生说，他打算提出的不是一个严格的法律定义，而是一个工作定义，工作定义有助于确定在国际人权文书所载少数群体权利方面得到保护的群体。关于将第 6 条所载土著人民排除在外的的问题，切尔尼琴科先生回顾其工作文件所附定义第 8 条的规定，其中涉及土著人民在某些情况下被认为是少数群体的情况。

七、结论和建议

105. 工作组对政府观察员以及政府间组织和非政府组织观察员，包括少数群体代表和学者表示深深的谢意，感谢他们花很大的费用前来参加会议，介绍各国少数群体情况的重要动态。

106. 工作组初次任期举行的头三届会议作出了很大的贡献，有助于确切了解少数群体的情况和通过公开辩论澄清某些有关问题。所有参加者，包括政府间机构、政府和少数群体多数进行建设性对话。工作组成员以及观察员和学者通过口头发言和提交工作文件发表各种意见，有助于加深了解《宣言》所载的某些原则，特别是少数群体成员有权讲自己的语言、学习母语和以母语接受教育、信仰和实行自己的宗教和享受自己文化，也有助于加深了解某些专门的议题，如教育权利与少数群体、

不同文化教育、住所、居所和公民资格，以及少数群体的定义。会议还提请工作组注意有效参与问题，特别是少数群体成员在地方、国家、区域和国际各级参与的各种方式。会议就解决少数群体问题的可能办法提出了许多宝贵建议，还介绍了各国和公民社会成员为促进和保护少数群体成员权利以及将所有群体纳入多文化社会而采取的措施和实践。

107. 主席兼报告员根据工作组任职期间提出的建议和意见提出了本届会议通过的建议。

1. 促进和切实实施《宣言》

108. 工作组决定建议小组委员会除其他外用少数群体语言编写一本手册，其中包括：(a) 《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》的文本；(b) 阐述和解释《宣言》所载原则的解释性说明；(c) 少数群体成员可向区域和国际组织提出自己关心问题的程序和机制。

109. 工作组决定建议小组委员会设立：一个载有优良做法系统信息的资料库，按《宣言》所载原则加以组织；一个国家、区域和国际追索机制的资料库，包括国家委员会和社区调解以及和平解决争端的其他形式。将从各国政府、联合国机关和机构、区域组织、非政府组织和个人专家索取资料，这些资料可在互联网络上查询。

110. 工作组欢迎在 1995 年发起的联合国人权教育十年的范围内开展的活动，决定建议小组委员会将少数群体权利问题和不同文化教育方案列为该十年行动计划的核心部分。

111. 工作组参照其成员和观察员就少数群体教育权利问题发表的意见，决定建议小组委员会在人权委员会批准后，将工作文件 E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.3 附件所载“关于少数民族教育权利的海牙建议”转发给各国政府、政府间组织和非政府组织，包括少数群体的代表，征求他们的意见，并请求主席兼报告员考虑到所收到的意见，编写一份“海牙建议”的分析评论，提交工作组第五届会议，以便使建议普遍适用。

112. 工作组有兴趣地听取并注意到关于联合国条约机构活动的意见和建议。工作组决定建议小组委员会请各自的委员会在其缔约国报告准则中注明应提供关于有关条约所涉少数群体权利问题的信息，在审议缔约国报告时特别注意少数群体地位问题。关于各委员会的活动，工作组建议：消除种族歧视委员会除其他外应讨论分配公民资格的问题及产生的基于种族、肤色、出生或族裔或民族血统的间接歧视的后果；人权委员会应分析《公民权利和政治权利国际盟约》第 27 条；经济、社会和文化权利委员会应与报告国对话，集中注意《经济、社会、文化权利国际盟约》第 11 条、第 12 条、第 13 条和第 15 条；儿童权利委员会应特别注意《儿童权利公约》第 12 条、第 29 条和第 30 条；消除对妇女歧视委员会应与各国政府对话，探讨少数群体妇女和多数群体妇女的相对境况，并提供解决不平等问题的建议。

113. 此外，工作组决定建议小组委员会鼓励联合国条约机构，特别是消除歧视委员会、儿童权利委员会和经济、社会和文化权利委员会确保它们向缔约国提出的问题中包含索取缔约国采取政策实行多文化和不同文化教育以促进少数群体和睦相处的具体数据的请求，它们的建议或结论及意见应涉及多文化和不同文化教育问题。

2. 可用以解决少数群体问题的办法，包括促进少数群体与政府之间和它们自身之间的相互了解

114. 根据会议提供的资料，工作组注意到，当一国的少数群体与邻国的人口属于同一民族、宗教或语言群体时，双边关系往往因群体关系的紧张而受到影响。虽然国家任何时候都不得以任何形式干预其他国家的内部事务，可能时应实行建设性合作，以利于相互保护和促进少数群体权利。工作组决定建议小组委员会促使各国更广泛地使用双边条约。这些条约应体现普遍和区域人权文书，应包括解决执行文书争端的规定。

115. 工作组有兴趣地听取了对促进和保护少数群体权利区域机制的评论，特别是欧洲为早期和平解决涉及少数群体争端而发展起来的机制的评论。工作组决定分析欧洲保护少数群体的标准和机制，并评价它们的实际执行情况。此外，工作组

决定建议小组委员会鼓励研究是否可以在其他地区建立适合每一地区情况的区域机制。

116. 工作组注意到尊重少数群体权利和维持和平(国内和国际和平)之间的联系。在这方面,它决定建议小组委员会请人权事务高级专员拟订和执行避免冲突程序,使少数群体以及多数群体成员尽早参加对话,小组委员会还请人权事务高级专员确保少数群体以及多数群体都参与维持和平和冲突后的和平建设。

117. 工作组指出,国际和双边技术合作有助于实现少数群体权利。可在以下各方面提供咨询意见:起草宪法和立法;参照国际标准审查立法;改进执法机构和司法机构在少数群体关系方面的体制、程序和运作;规划和实行人权教育,包括少数群体权利问题的教育。在这方面,工作组决定建议小组委员会请人权事务高级专员和联合国机关和机构以及发展机构在与有关少数群体磋商的基础上将这类技术合作列入它们的活动。

3. 酌情建议采取进一步措施,促进和保护属于 民族、族裔和语言少数群体的人的权利

118. 工作组参照多文化和不同文化教育研讨会的情况和各届会议提出的意见(见以上第 58 至 62 段),决定建议小组委员会要求秘书长请各国政府、政府间组织、非政府组织和学者提供资料,介绍为促进不同群体关系和不同文化教育以在国家范围内相互接受多样性和社会和睦而采取的积极措施,其中包括:(a)好的做法的实例;(b)社区内开办的多文化学校的情况,学生可在学校中学习他们的母语和彼此的语言,交流他们的知识和文化;(c)确保各类和各级学校的课程、教材和教科书与所有儿童有关并避免专门注重主导和多数群体的措施;(d)发展国家和国际多文化及不同文化教育合作项目的情况;(e)消除教材中引起对少数群体的偏见和负面印象的内容以便从有关经验中获益的措施;(f)少数群体参与项目规划的方式。

119. 工作组强调联合国特别是儿童基金会、教科文组织和联合国开发计划署需要大幅度增加对多文化和不同文化教育项目拨付的资源,这些项目主要涉及:(a)课程开发;(b)编写和出版适当的教材;(c)提高负责国家教育政策的人对多文化和不同文化规范的认识;(d)在这方面如何对教师进行初步和连续教育,特别是在明

显缺乏地方资源的情况下这样做，以促进《在民族和族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第 4.3 条和第 4.4 条的实际执行。为此目的，工作组决定请这些组织参加它的年度会议，报告有关项目的情况，并确保这些项目切实得到执行，可能时吸收少数群体的代表参加。

120. 工作组决定委托它的一名成员负责分析各国政府、政府间组织和非政府组织以及学者提交的关于多文化和不同文化教育领域实际措施的信息和资料，并根据所提交的资料向每届会议提出报告。

121. 工作组根据会议就公民资格和国际问题提出的意见，决定建议小组委员会按人权委员会关于人权与任意剥夺国籍问题的第 1997/36 号决议并参照少数群体权利审议公民资格权利问题，审议时考虑到提交工作组的资料。

122. 工作组注意到，妇女的存在、作用和贡献是每一少数群体社区的重要组成部分，决定在履行其职责时特别注意确保：少数群体妇女的人权得到国家和少数群体的促进和维护；少数群体妇女的地位不因以性别歧视为前提形成的共同价值、社会作用或法律制度而受到损害；继续为少数群体妇女提供一个论坛，让她们介绍其作为妇女和少数群体成员权利受到保护、促进或损害的情况。

123. 由于人权委员会任命了报告员和建立了工作组，审查和评价国家在一些专题(宗教不容忍、种族主义、酷刑、被迫失踪、即审即决和任意拘留)方面的表现，工作组决定建议小组委员会请人权委员会经常给予这些专门程序各种指示，并确保适当注意到对少数群体成员权利的尊重。

124. 工作组对所提出的关于其今后作用的意见表示赞赏，决定今后各届会议将主要讨论一个或多个主题。现提出以下主题：移民和流离失所，特别是保护少数群体权利与人口流离失所、迁移和难民流动之间的关系，考虑人权委员会设立了移民问题工作组；传媒的作用，特别是传媒如何影响公众态度，注意少数群体对国家生活的贡献，表现多数群体的文化，也表现繁荣社会生活的少数群体的文化。工作组决定建议为国家传媒代表定期举行研讨会和讨论会。

125. 工作组决定提出和采取各种办法，对专门情况进行调查，包括适当时如果得到邀请访问有关国家。

附 件 一

少数群体问题工作组第三届会议收到的文件清单

<u>文 件</u>	<u>题 目</u>
E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/1	临时议程
E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/1/Add.1	临时议程说明
E/CN.4/Sub.2/1996/2	工作组第一届会议的报告
E/CN.4/Sub.2/1996/28	工作组第二届会议的报告
E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.1	关于少数群体定义的工作文件，切尔尼琴科编写
E/CN.4/Sub.2/ AC.5/1997/WP.3	关于教育权利与少数群体的工作文件：海牙建议， Guillaume Siemienski 编写
E/CN.4/Sub.2/ AC.5/1997/WP.4	关于少数群体与传媒作用的工作文件，哈利勒先生编写
E/CN.4/Sub.2/ AC.5/1997/WP.5	多文化和不同文化教育研讨会的报告
E/CN.4/Sub.2/ AC.5/1997/WP.6	关于语言少数群体“发言或不发言”权的工作文件， Fernand de Varennes 先生编写
E/CN.4/Sub.2/ AC.5/1997/WP.7	关于属于少数群体的人有权享受自己的文化的工作文件， Schulte-Tenckhoff 女士编写
E/CN.4/Sub.2/ AC.5/1997/WP.8	关于执行属于少数群体的人的权利的工作文件， Gudmundur Alfredsson 先生编写
E/CN.4/Sub.2/ AC.5/1997/WP.9	关于国际法中某些公民资格问题的工作文件，阿里·汗先生编写
E/CN.4/Sub.2/ AC.5/1997/CRP.1	关于全世界教育制度中宗教少数群体待遇问题的会议室文件， Roman Kroke 先生编写

-- -- -- -- --