



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/75
24 February 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十届会议
临时议程项目 14(b)

特定群体和个人：少数群体

在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利

高级专员的报告*

* 本报告在文件管理科确定的截止日期之后提交是因为需要进行额外磋商。

内容提要

人权事务高级专员办事处根据人权委员会第 2003/50 号决议提交本报告，委员会在该决议中要求高级专员研究增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的现有机制，以便加强合作，增强效果，找出可能的差距。

人权委员会、增进和保护人权小组委员会及其少数群体问题工作组进行的讨论，以及各国政府和非政府组织提出的意见，表明了保护少数群体的现有机制特有的机遇和差距。本报告特别重视少数群体问题工作组、人权条约机构以及人权委员会系统内部建立的特殊程序的工作和人权事务高级专员的授权。

报告还审议了工作组提出的各项建议，其目的为保护属于少数群体的人的权利加强或建立更好的机制。这些建议包括设立特别报告员或秘书长特别代表、建立一项自愿基金以及宣布有关的国际年。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	4
一、人权规范中对少数群体的保护....	3 - 8	4
二、现有机制.....	9 - 24	6
三、结构和职能差距.....	25 - 27	11
四、关于加强对属于少数群体的人的权利的国际保护的 建议.....	28 - 34	12
五、结论.....	35 - 36	14

导 言

1. 人权委员会在其 2003/50 号决议中要求高级专员向委员会第六十届会议提交一份报告，对现有机制进行研究，以便在保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利方面，加强合作，增强效果，找出可能的差距。本报告回顾了增进和保护属于少数群体的人的现有规范和机制，努力找出结构和职能差距，并审议立法和咨询机构提出的建议如何才能有助于加强增进和保护工作。

2. 在同一项决议的第 19 段中，委员会还要求秘书长报告与增进和保护属于少数群体的人有关的最新情况。在这方面，提请委员会注意秘书长向大会提交的提供了有关情况的报告(A/58/255)。

一、人权规范中对少数群体的保护

3. 少数群体人数多达 10 亿，占世界人口的 15%至 20%。国际法的普遍解释倾向于采用自我认同原则，根据这项原则，有关个人的意愿决定着个人对某个特定少数群体的认同，因而决定着该少数群体本身的存在。人权委员会在其第 23 号一般性意见中强调，“声称不基于种族、语言或宗教原因进行歧视的一些缔约国仅以此为依据，错误地坚持认为它们没有任何少数群体”。委员会还指出，一个少数群体的存在“并不取决于某个国家的一项决定”，而是“需要按照客观的标准予以规定”。¹ 不歧视和平等享有权利，并不排除某个特定国家内部存在少数群体。

4. 现有国际人权法为增进和保护属于少数群体的人的权利奠定了一个框架。两项《国际公约》都包含了对少数群体特别重要的规定。《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条承认，“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”。² 两项《公约》的其它一些规定虽未直接涉及少数群体，但在这一背景下应当提及：《公民权利和政治权利国际公约》第十八条规定人人有权享受思想、良心和宗教自由；³ 《经济、社会、文化权利国际公约》关于受教育权的第十三条规定，教育应促进各民族之间和各种族、人种或宗教团体之间的了解、容忍和友谊；该公约的第十五条规定了享受文化的权利。在这一方面还应当提及《消除一切形式种族歧视国际公约》。这项公约或消除种族歧

视委员会所通过的一般性建议都未直接提及少数群体的概念，但消除种族歧视委员会向缔约国提出的一般性建议和结论性意见明确表明，委员会认为少数群体的状况与其工作十分相关，而且指出委员会认为，《公约》对少数群体提供了保护。就宗教少数群体而言，应当指出，虽然《公约》未列明基于宗教理由的不歧视，但消除种族歧视委员会确实承认种族歧视与宗教歧视的交叉性。最后，1948年的《防止及惩治灭绝种族罪公约》(《灭绝种族罪公约》)将灭绝种族罪定义为蓄意全部或局部消灭一民族、人种、种族或宗教团体的罪行和刑法上应予以惩治的罪行。

5. 不歧视、法律面前平等和参与——保护少数群体的必要条件——奠定了所有人权条约的基础。然而，并未禁止一切差别待遇。为纠正结构性不平等现象采取步骤是允许的，在某些情形下是必要的。但对此类措施的可接受性有限制，即这些措施一旦实现其预期目标即应终止实施，这一点在《消除一切形式种族歧视国际公约》(第二条)和《消除对妇女一切形式歧视公约》中均作了明确规定。

6. 1992年12月18日，大会以47/135号决议通过了《在民族或族裔、宗教或语言上属于少数群体的人的权利宣言》(以下简称《少数群体权利宣言》)。该宣言是这一领域最全面的国际文书，它不仅保护少数群体的特性，而且保护属于少数群体的人的若干权利。少数群体问题工作组主席兼报告员根据工作组的经历对《宣言》所作的解释，是帮助实施《宣言》的一个有益的工具。

7. 实施属于少数群体的人的权利，强调需要不仅认识和纠正不平等现象，而且容纳差异和多样性。因此，缔约国的义务是支持和发扬文化、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(《宣言》第四条第2款)。为保护少数群体的存在和特性而采取特别措施和鼓励为保护少数群体创造有利条件，应有助于少数群体的融合。对其特性的尊重，对确保融合不至于导致少数群体在主流环境中的强制同化至关重要。

8. 各项区域性文书也与增进和保护属于少数群体的人的权利相关。这些文书是在非洲、美洲和欧洲区域内制定的。欧洲理事会主持下通过的《欧洲保护少数民族框架公约》，提供了有关全面标准的一个范例。

二、现有机制

9. 虽然“少数群体”的概念没有在《世界人权宣言》中得到反映，但人权委员会在其第一届会议上成立了关于预防歧视和保护少数群体的小组委员会。大会在1948年12月10日的第217(III)号决议的第一部分中宣布了《世界宣言》，该决议包括题为“少数群体的命运”的第三部分。考虑到联合国不能无视少数群体的命运，以及难以对该复杂而微妙的问题采取统一的解决办法，大会在第三部分中要求经济及社会理事会请委员会和小组委员会对这一问题进行透彻研究。根据1995年理事会第1995/31号决议，成立了小组委员会少数群体问题工作组。2000年，作为人权委员会改革的一部分，小组委员会改变了名称，删除了少数群体的字样。然而，这两个机构的议程上仍然保留少数群体事项。

10. 除了在届会上讨论少数群体政策事项的大会和人权委员会之外，以下程序、部门和组织在增进和保护属于少数群体的人的权利方面发挥着重要的作用：(a) 增进和保护人权小组委员会及其少数群体问题工作组；(b) 条约监督机构；(c) 人权委员会特殊程序；(d) 人权事务高级专员；以及(e) 经济及社会理事会第1235(XLII)和1503(XLVIII)号决议的程序。下文对这些机构和程序有关少数群体问题的工作所作的简要介绍，应在秘书长为改革人权机制以增强效果的各项建议的背景下加以理解。⁴

少数群体问题工作组

11. 少数群体问题工作组的授权是(a) 审议促进和实现《少数群体权利宣言》的情况；(b) 研究可能解决世界少数群体问题的办法；以及(c) 为增进和保护属于少数群体的人的权利提出进一步的措施。工作组是专门处理属于少数群体的人的问题的唯一国际论坛。工作组向所有少数群体代表开放。这些年来，参与活动增加，出席工作组上届会议的有50位少数群体和非政府组织代表。出席为期一周的工作组年会的还有许多国家代表。100多个国家派代表出席了工作组的一届或几届会议。

12. 工作组(a) 利用其文件和少数群体代表和学术机构提交的文件促进《少数群体权利宣言》，包括通过介绍最佳做法；(b) 促进国家与少数群体代表之间的对话；(c) 发挥“智囊团”作用，促进认识与增进和保护属于少数群体的人的权利有

关的问题；(d) 就如何改善少数群体权利向少数群体提供咨询。除了上述有关《少数群体权利宣言》的解释之外，工作组还详细说明了全球感兴趣和关注的主题事项，如与《千年发展目标》和可持续人类发展有关的主题事项。工作组还研究跨文化和多文化教育问题，研究促进属于少数群体的人参与公共生活的措施。在过去九年中，为工作组编写了 50 多份专家文件或报告。自 2000 年以来，工作组还与人权事务高级专员办事处合作，组织了有关少数群体问题的一系列分区域研讨会。人们普遍承认，这些研讨会有助于给联合国提供向来自世界不同地区的少数群体代表和其他专家直接了解情况的机会；促进少数群体之间和内部以及少数群体与多数人口之间的对话；通过交流在保护和增进少数群体权利方面的经验，促进加深对分区域少数群体问题处理方法的认识；并提供加强少数群体网络化和支持少数群体的机会，包括通过提高少数群体对联合国人权事务工作的认识。2001 年，人权事务高级专员办事处在工作组的支持下，开展了一系列试点活动，以加强少数群体代表的人权事务能力。这些活动包括在一项联合培训计划中与少数群体权利团体国际的合作，以及发表《联合国少数群体问题指南》，该指南为帮助属于少数群体的人掌握如何更好地利用世界和区域人权程序，增进和保护其权利提供了基本的材料。《指南》以联合国所有官方语文发表，并正在翻译成其他语文，包括土耳其文、匈牙利文和塞尔维亚文。

13. 国家人权机构是工作组的重要伙伴。这些机构在预防与少数群体有关的冲突和保护属于少数群体的人的权利方面具有重大的潜力。在工作组的会议上，国家机构的代表谈到各自在提请各国政府注意冲突迹象方面的作用，并指出他们随时传播有关解决冲突的传统机制的信息，传授解决冲突的技能。在国家人权机构拥有受理申诉的授权时，正在建议少数群体成员利用这些机制，作为补充通过法院采取行动的一种补救手段。目前正在编写一本有关这些机构的作用的小手册，以便纳入《联合国少数群体问题指南》。

14. 工作组还审议了可能改善履行其授权的各种方式。人们建议，应当制定实施《少数群体权利宣言》的分区域准则或行为守则。在认识到需要继续重视主题事项的同时，工作组成员讨论了更加注重保护特定少数群体的可能性，包括提出适合具体国情的建议。工作组还讨论了加强与联合国系统其他部门合作的方式，以便按照《少数群体权利宣言》第 9 条的规定，将少数群体问题更好地融入各机构和各项

方案的活动。⁵ 工作组尚待充分审议这些建议。最近，联合国发展小组、人权事务执行委员会和人权事务高级专员办事处制定了一项行动计划，加强联合国尤其是联合国国别工作组的能力，以便根据请求协助成员国发展增进和保护人权的国家系统。

条约机构

15. 条约监督机构是增进和保护属于少数群体的人的权利机制的一个重要组成部分。通过审查缔约国履行某项条约中承诺的义务情况，条约机构可获得有关少数群体的资料，并就保护少数群体的措施提出具体建议。委员会通过提出一般性意见就条约的解释提供咨询，并通过受理申诉形成人权判例。例如，消除种族歧视委员会提出了若干项一般性建议，涉及容易受到种族或民族歧视的特定群体，包括土著人口和罗姆人社区，以及基于血统的歧视。条约监督机构中有 4 个机构可审议来文。然而，根据任择申诉程序由属于少数群体的人提出的或与其相关的个人申诉仍然相当少见。最后，委员会可促进有关重要人权事项的公众讨论——一般讨论日活动。例如，消除种族歧视委员会组织了有关罗姆人状况和关于基于血统的歧视的一般讨论日活动。

16. 一些条约机构确定了有关行动方式，这些行动方式在少数群体方面的重要性可能增加。在若干情形下，消除种族歧视委员会进行斡旋，并访问了特定国家以提供支助或评价状况，促进对话，和平解决人权问题。经济、社会和文化权利委员会也进行了国家访问。

特殊程序和机制

17. 人权委员会所建立的特殊程序，构成了少数群体保护机制的另一个重要部分。特别报告员和代表通过对国家进行访问，与各国政府和民间社会保持直接、经常接触，并审议关于属于其授权范围的声称的人权侵犯行为的来文。他们提出的报告和分析构成了联合国系统和其他行动者有关人权事项的重要信息来源。人权委员会的各项决议要求特别程序和其他授权负责人在各自的授权范围内，注意在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的状况和权利(尤其参见委员会第 2003/50 号决议，第 11 段)。主题和国别特殊程序授权负责人表明，需要通过受理申诉、查明

侵权行为的根源以及为预防人权侵犯行为和冲突采取行动等，加强对属于少数群体的人的权利的保护。

18. 以下情况应有助于说明特殊程序目前从事少数群体保护的活动的活动。特殊程序所审议的来文中，不到 15%处理了与少数群体有关的问题，一些报告提及少数群体的状况。例如，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员认为，大多数武装冲突和国内冲突及内乱是由于紧张的族裔和宗教关系引起的，这种紧张关系一直得不到解决或被压制，最终酿成暴力行为(尤其参见 E/CN.4/2001/9 号文件，第 103 段)。她还指出，“发生社会暴力行为和族裔间紧张关系持续不断的国家应竭尽全力，及早制止冲突和消除紧张关系。各国政府应当努力争取人口各阶层和群体的和解及和平共处，不论其族裔、宗教、语言或任何其他差别如何。如有需要，国际社会应随时协助这些国家预防和制止这种冲突。各国政府在任何时候都应当防止宣传或煽动可能引起社会暴力行为的仇恨和不容忍，并起诉和惩罚肇事者”(E/CN.4/2003/3 号文件，第 107 段)。

19. 同样，宗教或信仰自由特别报告员在分析他收到的报告所反映的格局时得出的结论是，总的来说，针对宗教少数群体和处于极端危险境地的妇女的不容忍和歧视现象增加，而且影响所有宗教的宗教极端倾向抬头。他指出，宗教少数群体主要受到其自身作为特殊社区的生存所受威胁的影响；他们还受到对表现其宗教特征或信仰的直接和间接限制；非国家实体、主要是宗教社区和极端主义政治和宗教组织往往不能容忍宗教少数群体。特别报告员强调，教育和宗教间对话，构成了防止“因宗教极端行为而发生的侵权行为；以宗教少数群体为目标的政策、立法和做法以及针对妇女的假冒宗教歧视”等战略的关键支柱(E/CN.4/2003/66 号文件第 141 段)。他还请国际社会、国家和有关各方考虑采取各种方式方法，利用学校加强预防基于宗教或信念的不容忍和歧视现象。

20. 国内流离失所者问题秘书长代表在其授权十年回顾之际提交的报告中指出，他发现“贯穿大多数大规模流离失所情况的一条共同线索是，在民族身份和政府与其人民结为一体的凝聚力方面出现的危机，触发了流离失所状况。结构问题，包括不同人民群众之间和地理区域之间财富和机会的重大差别；基于种族、族裔、宗教、文化和性别的排斥和歧视；民主政体的败坏，以及不尊重人权和法治的现象，都是通常诱发这一危机的各有关因素”(见 E/CN.4/2003/86 号文件第 79 段)。关于移

民的人权的特别报告员还查明了移徙的一些根源，指出“人们之所以无法在自己的国家生活下去，主要是因为贫困，因为无法养活自己或养家糊口，也因为内乱和不安安全，或由于种族、民族血统、宗教、语言和政治观点原因而受到迫害”(E/CN.4/2000/82号文件，第14段)。经济、社会和文化权利授权负责人和那些处理极端贫困问题和发展权的授权负责人也审议了与少数群体有关的问题。属于少数群体的人往往因住房权、卫生权和受教育权等未得到遵守、保护和履行而受到过份的影响。不同群体获得社会服务和经济、社会及文化权利的机会不平等，也被认为是冲突的一个根源。索马里人权状况独立专家在其最近的一份报告中援引了人道主义事务协调处关于少数群体状况的报告中提供的资料，指出大多数国内流离失所者来自少数群体(E/CN.4/2004/103号文件，第25段和第49段)。

21. 当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍问题特别报告员相当重视通过跨文化教育等促进措施消除歧视和不容忍现象的必要性。他建议立即促进不同文化、文明和宗教之间的对话，这一对话的三项主要目标是“既提倡不同文化、文明和宗教之间的相互了解，又提倡它们之间的互动和交流；从承认、保护、尊重和倡导多样性这一角度出发，鼓励多种文化、宗教及多个种族并存；创造条件，使教徒和信徒能够思考共同的价值观，并且协力促进和平、发展、人权、社会公正及民主”(E/CN.4/2003/23，第57段)。

22. 受教育权问题特别报告员的工作也说明将少数群体的关注纳入特别程序授权。特别报告员在她的报告中对课本中有关种族、族裔、宗教和语言多样性的描述，以及课本中缺乏有关土著和少数群体社区历史的资料表示关注(例如，参见E/CN.4/2000/6/Add.1号文件第81段和第95段)。

人权事务高级专员

23. 1993年大会在第48/141号决议中确定了人权事务高级专员的授权是促进普遍尊重和遵守所有人权，包括发展权。人权专员的职能具有促进、保护和预防性质。它们要求授权负责人与各国政府进行对话；在协调人权活动方面发挥牵头作用；就改进对所有人权的促进和保护，包括就联合国人权机构的效率和效果提出建议。少数群体问题是高级专员工作的一个重要部分，尤其可更加重视促进和保护活动，包括协助各国政府管理多样性和促进不同民族和宗教内部和相互之间的对话，推动

解决与少数群体有关的问题，向各国政府提供有关少数群体问题包括有关预防和解决冲突的技术合作和专业力量，并加强联合国国家工作队在处理少数群体问题方面的能力。然而，应当指出，虽然高级专员的授权允许在这些领域进行建设性接触，但高级专员办事处的相关能力非常有限。

经济及社会理事会第 1235 (XLII) 和 1503 (XLVIII) 号决议规定的程序

24. 人权委员会可根据理事会第 1235 (XLII) 号决议(调查严重侵害人权及基本自由问题的公共程序)和第 1503 (XLVIII) 号决议(处理严重侵害人权及基本自由的保密程序)，处理指控侵犯属于少数群体的人的权利的行为。在第一种情况下，在考虑到具体国情的背景下提出了少数群体保护问题。仅允许公布所涉国家国名的“1503 号程序”的保密性质，使之无法提供有关对少数群体问题适用该程序的资料。而且，尽管于 2000 年为增强其实效作了修改，但事实是人们仍然认为这项程序仍然具有完全保密和不适合需要采取紧急行动的案情的缺点。

三、结构和职能差距

25. 秘书长在最近一次公开讲话中敦促人们，“我们必须尤其保护少数群体的权利，因为少数群体是灭绝种族罪最常见的对象。”他指出，联合国在及早发出有关灭绝种族罪和其他罪行的警报，分析和管理这一信息，并在收到此类警报时采取行动的能力存在重大的差距。他建议考虑既制订一项研究《灭绝种族罪公约》缔约国提交的报告的程序，又设立有关预防灭绝种族罪的特别报告员职位，由人权事务高级专员给予协助，负责向安全理事会直接报告。⁶ 2004 年 2 月 3 日，人权事务代理高级专员援引秘书长的讲话，建议开展制订标准的各项活动，尤其弥合预防种族清洗、种族灭绝和严重侵犯人权方面的差距。

26. 一些政府代表团和若干非政府组织在人权委员会第五十九届会议上发表的意见，提请委员会注意，支持促进和保护属于少数群体的人的权利的联合国基础设施有缺点。另外一些政府代表谈到少数群体问题工作组的工作和国家一级正在为改进对属于少数群体的人的权利的促进和保护而采取的行动的重要性。在强调必须采取新的解决办法的意见中，特别重视建立一种处理少数群体问题的国际保护机制，以便能够开展实地调查活动，并受理有关侵犯属于少数群体的人的权利的申诉。

一个特殊申诉机制将可能通过紧急上诉、指控书和实地调查对特定讼案进行干预，并将允许深入了解少数群体问题的根源，找到更加有效解决这些问题的方法。其他建议涉及建立一种国际机制，目的是促进国际一级对保护少数群体的权利问题作出有效响应，尤其是通过支持处理人权问题的不同机构或实体与那些处理政治、和平和安全问题的机构或实体之间的对话和合作。得到强调的是，促进和保护属于少数群体的人的权利，通过加强各国的政治和社会稳定，对预防冲突作出重要贡献。

27. 在少数群体问题工作组第九届会议上，专家及政府和非政府代表根据委员会第 2003/50 号决议研究了与少数群体有关的现有机制。会议普遍认为国际和国家保护系统往往不足，或未能促进和保护属于少数群体的人的权利。在分析保护工作的差距时，工作组注重缺乏处理以下讼案的机制问题：少数群体的特性未得到国家承认；拒绝给予属于少数群体的人国籍；以及未能注重与少数群体有关的冲突预防措施和对影响少数群体的紧急情况作出有效反应。重点在于必须采取实际行动，保护少数群体，制止发生严重侵犯属于少数群体的人的权利的事件。最后，工作组还指出，其授权不允许它处理这一年中可能出现的危机情形，工作组也不能发挥预警机制的作用。虽然工作组可能获悉侵犯人权的具体案情，但它不是一个监督机构，也无法受理个人申诉。与特别报告员不同，工作组无法代表一个立法机构对国家进行正式访问。工作组会议与会者审议了进一步制订与保护属于少数群体的人的权利有关的标准问题，并提出了可能提交人权委员会若干项建议，尤其涉及设立秘书长少数群体问题特别报告员或特别代表的问题(见 E/CN.4/Sub.2/2003/19)；有关这一事项的补充情况载于秘书处档案之中。

四、关于加强对属于少数群体的人的权利的国际保护的建议

28. 本部分介绍了不同行动者就有关少数群体的国际机制提出的想法。在这方面最活跃的是小组委员会(尤其参见其第 2002/16 和第 2003/23 号决议)及其工作组。这些提议涉及确定委员会特别报告员和秘书长特别代表的授权，为少数群体设立一项自愿基金，宣布世界少数群体问题国际年等建议。

少数群体问题特别报告员

29. 小组委员会在其 2002/16 号决议中建议委员会考虑建立一项关于少数群体问题的特别机制(第 11 段),并在第 2003/23 号决议中敦促人权事务高级专员办事处在其提交委员会的报告中,反映工作组第九届会议期间就有关可能制订一项关于少数群体问题的特殊程序而进行的讨论情况(第 16 段)。虽然主题和国别特殊程序包括其特定授权范围内的少数群体的状况,但一些实质性领域不属于这些机制的审议范围。在这方面,不妨指出,没有任何机制一致而全面处理与承认以下方面有关的问题:少数群体的特性(除非与宗教少数群体有关);少数群体参与公共和文化生活;属于少数群体的人获得公共服务的机会以及维护少数群体自己的文化和语言。建议建立一种特别机制,通过国别访问监督《少数群体权利宣言》的落实情况,受理申诉和来文,以便补充少数群体问题工作组的工作。特别报告员在他或她的工作中还可以处理与少数群体、尤其是与属于少数群体的儿童和妇女有关的跨部门问题。

30. 还联系特殊程序在预防冲突方面发挥的作用,讨论了设立特别报告员职位的建议。这些特殊程序已得到普遍承认,包括得到人权委员会的承认,作为联合国预警系统的一个重要组成部分。通过国别访问以及分析人权侵犯行为受害者、非政府组织和其他行动者提供的情况,这些机制往往对可能引发严重冲突的局势作出了独特的评价。

特别代表

31. 工作组还讨论了另一项特殊程序的概念,即设立注重在少数群体环境中预防冲突的秘书长特别代表职位。促进和保护属于少数群体的人的权利与冲突预防之间的联系,在《少数群体权利宣言》中已予以明确,最近又在关于预防武装冲突的大会第 57/337 号决议中得到重申,该决议申明“任何少数群体的民族、文化和宗教特性必须受到保护,属于这种少数群体的人应当受到平等对待,享有其人权和基本自由,不受任何歧视”。

32. 在审议设立秘书长预防冲突并特别注重少数群体问题的特别代表时,少数群体问题工作组特别提及欧洲安全和合作组织及其少数民族问题高级专员的经验。该组织的高级专员有权在出现涉及少数群体问题的有可能形成冲突的紧张关系的

最初阶段采取行动，但他无权对个人人权侵权行为进行调查。他可组织实地活动，进行预防性外交，促进对话、信任和合作。这项任务涉及与少数群体和政府代表定期联络。这一做法的一项特征是温和外交，注重保密。在工作组讨论过程中，一位专家观察员建议甚至可考虑可能的话设立有关少数群体问题的几位区域特别代表，发挥预防冲突机制的作用。

自愿基金

33. 经工作组讨论之后，小组委员会决定通过提交委员会的一项决定草案，⁷ 涉及设立一项少数群体问题自愿基金。这项基金的宗旨将是促进来自发展中国家的少数群体代表和专家参加工作组及其有关活动，促进组织与落实属于少数群体的人的权利有关的其他活动。秘书长的改革建议，尤其是其第 19 项行动，主张增强联合国与民间社会之间的有意义的互动作用，可以认为本项自愿基金将促进实现这项目标。⁸

少数群体问题国际年

34. 经工作组讨论之后，小组委员会还建议大会宣布世界少数群体问题国际年，随后为少数群体问题十年，以便推动落实《少数群体权利宣言》第 9 条，该条要求联合国各机构和方案作出贡献和进行合作。(小组委员会第 2003/23 号决议第 14 段)。小组委员会的一些成员认为，会员国、联合国各机构和方案、非政府组织和其他各方还可以利用国际年促进少数群体文化和特征，提高广大公众对少数群体问题的认识，开展公众宣传活动，如出版物、宣传材料、研讨会和人权教育。还可以邀请媒体在促进对少数群体的尊重方面发挥作用。国际年可能使广大公众注意到少数群体对文化多样性的积极贡献，并为加强从事少数群体工作的有关各方之间的网络奠定框架。

五、结 论

35. 人们普遍认为，保护属于少数群体的人的权利，对维护人的尊严、人权的基本价值和国家的稳定繁荣，因而对预防冲突，至关重要。现有的人权机制，包括

少数群体问题工作组，在处理与少数群体有关的若干问题方面具有重大的潜力。虽然承认这项潜力，并注意到这项潜力尚未得到充分挖掘，代表政府、少数群体非政府组织和更广泛的民间社会的许多观察员包括独立专家都认为，由于结构或职能原因，现有授权尚未充分处理少数群体所面临的一些重大挑战。鉴于少数群体问题并未构成现有授权的主要重点，这些授权必然无法反映所关注的与少数群体有关的全部问题。在这一方面，会议提到应保护少数群体的特征(与宗教少数群体有关的情况例外)、少数群体参与公众和文化生活、属于少数群体的个人获得公共服务的机会以及维持少数群体自己的文化和语言。还强调目前没有程序能够迅速处理侵犯属于少数群体的人的权利的行为和个人或群体的来文。还指出目前没有授权在国别访问期间与各国政府和社会接触，专门、系统地对少数群体问题采取后续行动，从而有效地促进预防与少数群体有关的冲突。

36. 鉴于少数群体问题的复杂性和相关性，对深入挖掘现有机制的潜力和建立新的机制和其他安排两个方面都提出了一些建议。少数群体问题工作组在深入讨论这一问题之后，尤其要求或审议了设立人权委员会少数群体问题特别报告员、预防与少数群体有关的冲突问题秘书长特别代表、少数群体问题自愿基金及宣布世界少数群体问题国际年等各项建议。重要的是应当在改革人权机制的框架内讨论这些新的安排。利用现有机制、通过这些机制更多地参与少数群体问题的工作以加强其作用，并使任何新的机制充分发挥补充作用等等，可能加强联合国人权机制有效处理少数群体和属于这些群体的个人所面临的问题的能力。宣布世界少数群体问题国际年，将为落实加强对少数群体的保护的具体措施提供一个框架。

Notes

¹ See also *Lovelace v. Canada*, a case before the Human Rights Committee, Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, Vol.I, pp.83-87.

² The Human Rights Committee in its general comment No.23 on article 27 has stated that “this article establishes and recognizes a right which is conferred on individuals belonging to minority groups and which is distinct from, and additional to, all the other rights which, as individuals in common with everyone else, they are already entitled to enjoy under the Covenant” (para.1).

³ The meaning of article 18 of the Covenant was further elaborated upon in the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion and Belief

adopted by the General Assembly in November 1981. In particular its article 6 is of considerable relevance to the rights of persons belonging to religious minorities.

⁴ See actions 2, 3 and 4 of the Secretary-General's report, "Strengthening of the United Nations: an agenda for further change" (A/57/387 and Corr.1) and General Assembly resolution 57/300.

⁵ Article 9 calls on the members of the United Nations to contribute to the realization of the principles and rights set forth in the Minorities Declaration.

⁶ Press Release SG/SM/9126/Rev.1 of 11 February 2004.

⁷ E/CN.4/2004/2-E/CN.4/Sub.2/2003/43, chap.I, sect.B, draft decision 12 and chap.II, sect. B, decision 2003/111.

⁸ It is to be recalled that Millennium Declaration calls for greater opportunities to be given to "non-governmental organizations and civil society, in general, to contribute to the realization of the Organization's goals and programmes" (General Assembly resolution 55/2, para.30).

-- -- -- -- --