



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2006/74  
6 January 2006  
CHINESE  
Original: ENGLISH

### 人权委员会

第六十二届会议

临时议程项目 14(b)

#### 特定群体和个人：少数群体

少数群体问题独立专家，凯·麦克杜格尔的报告

## 内容提要

这是少数群体问题独立专家，凯·麦克杜格尔按照人权委员会第 2005/79 号决议要求提交的第一份报告。这份独立专家的初次报告不仅需叙述独立专家开展的各项活动，还将叙述联合国系统内与少数群体问题发展动态相关的简要背景情况、独立专家对她本人任务的分析、她计划采取的工作方式、优先关注领域，以及她迄今为止所从事的各项活动概况

独立专家任务的范围见于大会第 47/135 号决议通过的《民族或族裔、宗教和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》，也见于《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条、《儿童权利公约》第三十条以及其他国际和区域性公约声明和标准。

独立专家将一贯着重强调，各国承认并积极增强少数群体的贡献会得到的一贯的重大收益。独立专家指出，没有任何一个其他联合国特别程序的任务提供了从历史上探讨融入少数民族积极重要意义的机会。此外，其他一些机制在划分可能直接针对少数群体暴力行为的类别时，往往忽略了此类侵权行为包含了侵犯少数群体权利的成份。独立专家认为，她的任务主要是填补这一空白。

独立专家认为，少数群体问题规范框架的落实情况仍很差。对少数群体权利在减轻贫困和促进政治与社会稳定领域方面的影响，还需加深认识和理解。世界所有各地的少数群体继续面临着严重的威胁、歧视和种族主义，而且往往遭到排斥，无法充分参与各自国家的经济、政治和社会生活。今天各少数民族社区面临着一些新的挑战，包括可能无理地阻碍，甚至侵犯少数群体权利的反恐立法、政策和做法。

独立专家参照其他专题机制工作方法模式，在对其给予了任务具体特点应有考虑之后，制定了她的工作方法。除了其他一些活动之外，她在联合国人权事务高级专员办事处的网站上制作了她的网页，以作为关于少数群体问题的资料来源，并出席了各有关专家研讨会和会议。她将与各国政府，包括经过信函和国别访问展开建设性的磋商，并促进技术合作。她还将会晤非政府组织，少数群体，联合国各机构、组织和机制，区域及其他政府间组织，以及学术、法律、研究及政策研制中心。

迄今为止，独立专家已会晤了人权事务高级专员、高级专员手下的工作人员以及各国驻日内瓦使团代表。她与其他现任特别报告员一起向各国政府发出了两份函件。她会晤了各非政府组织，包括少数群体社区代表。她出席了由联合国牵头，在秘鲁钦查举行的美洲区域研讨会，题为“将非裔人融入减轻贫困方案，尤其融入实现‘千年发展目标一’的战略”。最后，她在华盛顿特区出席了美洲国家组织的一次会议，会上她发表了一份支持制订美洲反对种族歧视公约的文件。

## 目 录

|                                 | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|---------------------------------|------------|------------|
| 导 言.....                        | 1 - 7      | 5          |
| 一、背 景.....                      | 8 - 16     | 6          |
| 二、独立专家的任务.....                  | 17 - 29    | 8          |
| 三、工作方法.....                     | 30 - 57    | 11         |
| 四、独立专家履行任务最初两年主要关注的领域和优先事项..... | 58 - 75    | 16         |
| 五、活 动.....                      | 76 - 82.   | 20         |
| 六、结 论.....                      | 83 - 86    | 21         |

## 导 言

1. 经大会批准的 2005 年世界首脑会议成果文件指出，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，有助于实现政治和社会的稳定与和平，使社会文化多样性和文化遗产更丰富多彩” (第 130 段)。独立专家欢迎国家和政府首脑经高级别协商达成了对少数群体权利在实现全球、区域和国家关键各目标方面起着重要作用的认识。

2. 秘书长在“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权” 报告(A/59/2005)中着重指出了人权、发展和安全的重要性及相互间的关联。独立专家认为，尊重少数群体权利是实现稳定和繁荣社会的关键，而在这样的社会中，人权的发展和安全实现要靠全体人，并应由全体人所分享。

3. 多数与少数群体之间关系的变迁发展导致出现了一系列少数群体问题，既为各国和社会整体提供了机会，又提出了挑战。少数群体和力求管理多样性社会的各国都辨明和着重阐明了在所有生活领域中的此类问题。在少数群体问题较为广泛的背景下，按少数群体权利制定的规范框架应被理解为确保综合性社会并增强社会融合力和凝聚力的必要成份。在这样的社会中，各民族、族裔、宗教和语言群体都能够满怀信心地共同生活，切实交流和承认各自价值观念的差别，以及他们各自社会的文化多样性。

4. 许多侵犯公民、政治、经济、社会及文化权利的行为，都源于因受害群体的族裔、宗教、种族、或种族主义特性而对其施行的歧视、种族主义和排斥。与此同时，在增进人权，尤其在增进经济、社会及文化权利，强调多样性和社会容纳性的价值观念方面出现了一些最佳做法。

5. 独立专家欢迎联合国人权事务高级专员办事处根据秘书长改革议程及其保护和授权双重目标制定的行动计划。她认为，在其任务范围内实施的工作必须恪守并建设性地推进这项行动计划的目标及其应付针对人权的关键性挑战问题的战略。在撰写本报告时，独立专家经常参阅了行动计划的关键内容成份。她希望在报告建议中体现出她的工作方式、各项活动和合作伙伴关系。她尤其欢迎着重强调在国家

一级的贯彻落实，以作为填补关于少数群体权利方面存在的“保护空白”。她还注意到人权高专办的行动计划中有关为少数社会授权和丰富文化多样性的一些积极面。

6. 本报告由五个部分组成。独立专家在第一章简要概述了她认为与少数群体问题最为相关的一些联合国系统的机构、活动和文书。她在第二章中阐述了她如何看待其任务的一些初步考虑。她在第三章阐述她打算如何实施其任务及依据此任务预期开展的活动。独立专家在第四章就与她任务具体相关的一些问题提出了某些初步评论，并辨明了一些优先关注领域。独立专家报告第五章将概述她迄今为止的活动。

7. 独立专家期待着在向人权委员会进行口头介绍时，能有机会就本报告未能圆满阐明的某些要点详加叙述。

## 一、背景

8. 1945 年生效的《联合国宪章》确定了普遍增进“不分种族、性别、语言或宗教，对全体人类之人权及基本自由之尊重”。1948 年通过的《世界人权宣言》宣布，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。《宣言》阐明，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生和其他身份等任何区别，人人应享有人权。

9. 1965 年，大会通过了《消除一切形式种族歧视国际公约》。该公约第一条界定歧视为“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使”。

10. 1996 年，大会通过了《公民权利和政治权利国际公约》。该公约第二十七条规定“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”。1994 年人权事务委员会通过其第 23 号一般性评论，确认了对这项条款的权威性解释。

11. 1989 年大会通过了《儿童权利公约》。该公约在第三十条中同样规定“在那些存在着族裔、宗教和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”。

12. 大会扩展充实了上述条款，并通过了联合国唯一完全阐述少数群体权利的文书《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》(以下简称《少数群体权利宣言》)。独立专家将在人权高专办网站上编制的网页中登载《少数群体权利宣言》。

13. 1995 年，根据经济及社会理事会第 159/31 号决议建立了增进和保护人权小组委员会的少数群体问题工作组。

14. 1995 至 2005 年期间，少数群体问题工作组每年在日内瓦举行五个工作日的会议。在此年会上，少数群体问题工作组充当对话的论坛，增强了对少数群体问题的理解并协助寻找解决少数群体问题的办法。近几年，少数群体问题工作组建议举行分区域研讨会探讨少数群体所面临各问题，这一建议得到了小组委员会核准。人权事务高级专员办事处在亚洲举行了三次研讨会议：2002 年在泰国清迈、2004 年在吉尔吉斯斯坦 Bishkek 和 2004 年在斯里兰卡康提，在非洲举行了三次研讨会：2000 年在坦桑尼亚阿鲁沙、2001 年在马里基达尔和 2002 年在博茨瓦纳哈博罗内；在拉丁美洲和加勒比举行两次研讨会：2002 年在洪都拉斯 La Ceiba 和 2005 年在秘鲁钦查。少数群体问题工作组本身就少数群体问题提出了一项充实其工作的新任务。

15. 2005 年，人权委员会通过了第 2005/79 号决议。决议要求人权事务高级专员任命一位任期两年的少数群体问题独立专家。决议还修订了少数群体问题工作组的任务，以使该工作组小组委员会每年年会期期间举行三天会议，不再是五天，并将其工作集中于“与有关非政府组织进行交互式对话，得到应该作为观察员出席会议的独立专家的概念支持并与其进行对话”。

16. 2005 年 7 月 29 日，人权事务高级专员宣布，任命凯·麦克杜格尔 (美利坚合众国)为少数群体问题独立专家。

## 二、独立专家的任务

17. 委员会确立独立专家任务的第 2005/79 号决议第 6 段要求联合国人权事务高级专员任命一位关于少数群体问题的独立专家，任期二年，任务如下：

- (a) 促进执行《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》，包括通过与各国政府协商，并考虑到涉及少数群体的现有国际标准和国家立法；
- (b) 联合国人权事务高级专员办事处应各国政府要求，确定最佳做法和技术合作的可能性；
- (c) 在他/她的工作中运用性别平等观；
- (d) 与现行联合国有关机构、任务、机制以及区域组织密切合作，同时避免重叠；
- (e) 考虑到非政府组织与他或她任务事项相关的意见；

18. 决议还“请独立专家就他/她的活动向委员会提交年度报告，包括关于更好地贯彻属于少数群体者权利有效战略的建议”和“请秘书长在现有预算资源内为独立专家有效地执行任务提供一切必要的资源”。

### 任务范围

19. 独立专家期望由《少数群体权利宣言》为她阐明任务范围。少数群体问题工作组第十届会议上通过对《少数群体权利宣言》的评注，提供了解释《宣言》条款及条款适用性的有助工具。独立专家还将依据具体阐明少数群体权利的《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》第三十条。

20. 同时还必须认识到，所有其他主要人权公约保障的权利也同样适用于少数群体成员。例如，在享有人权方面不歧视的原则见于《联合国宪章》的表述和国际惯例法的规定，也见于《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》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》以及《世界人权宣言》。对少数群体同样尤为重要，

依照《公民权利和政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的保障，不受歧视地参与公共领域事务的原则。

21 独立专家将酌情参照并从其他现行区域人权文书中获取指导。一些包括《非洲人权和人民权利宪章》、《欧洲人权公约》和《美洲人权公约》制定的区域性标准以及按照上述这些文书形成的司法先例，都从重要的区域性视角阐述了如何处理少数群体问题。有关少数群体权利和不歧视的标准，包括欧洲委员会《保护少数民族框架公约》(《少数民族框架公约》)和欧洲安全与合作组织的哥本哈根文件对少数群体问题提供了意义重大的深入理解和观察角度。

22. 独立专家根据《少数群体权利宣言》以及其他与少数群体权利相关的国际标准，认明了全世界有关少数群体的四个广泛关注领域：

- (a) 保护少数群体的生存，包括保护少数群体的人身健全和防止种族灭绝行为；
- (b) 保护和增进文化和社会特征，包括个人按照本人意愿选择其所属族裔、语言或宗教群体的权利，以及那些确认和保护本身集体特征，且拒绝同化的群体权利；
- (c) 确保切实贯彻不歧视和平等，包括结束结构性或体制性的歧视，
- (d) 确保少数群体成员切实有效参与公共生活，尤其参与对他们有影响的决策。

## 参 数

23. 独立专家在确定其任务范围的问题和情况时，将以若干参数为指导。独立专家支持这样的观点，即确定某些群体是否构成少数群体不取决于国家，而应依据国际法原则，取决于一系列客观和主观的标准。人权委员会在第 23 号一般性评论中清楚阐明，“某一缔约国是否存在种族、宗教和语言上属于少数的人，并不取决于该缔约国的决定，而是按照客观的标准予以确定”。与此同时，少数群体的地位与某个群体如何认定其本身的身份密切相关。原则是隶属某个少数群体是个人选择问题，包括了不被视为少数民族的权利，不会因存在着这样的选择而产生任何不利的观念。消除种族歧视委员会在其第 8 号一般性建议中指出，“如何认定个人为某个特定种族或一个种族集团或一些种族集团成员的方式，若无相反的理由，应以有

关个人的自我识别为根据”。为此，属于独立专家任务范围之内的各群体，将包括那些自我认定为少数群体社区的人。

24. 独立专家指出，她将不看重与多数群体社会相比，某一人口群体的相关确切评估人数。每种情况各有不同，而她将依照各不同情况逐一考虑具体特点。独立专家的工作仅注重于那些不占支配地位的少数群体。与此同时，她承认，某些少数群体有可能在某些领域，诸如经济领域占主导地位，而在另一些领域则蒙受歧视。她将充分地考虑到此类状况。

25. 在某个国家境内有住所或居住期的长短，不得限制根据有关少数群体的国际标准，包括《少数群体权利宣言》规定提供的保护。正如人权事务委员会第 23 号一般性评论阐明，新安居的少数群体和非公民，只要他们属于可基于族裔、宗教或语言原因加以区别的某个群体，便有权享有依照《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条规定受到的保护。

26. 少数群体的要求可包括争取平等和不歧视、尊重其特征、语言、宗教和文化习俗，并按法律在实践中保护和增进少数群体的特征。这些要求可涉及领土问题或宣称他们有权建立并维持与同一区域中跨越国家边境的他国公民或在他国境内居住的同一族裔、宗教或语言所属群体进行自由与和平的联络关系。在此必须指出，《少数群体权利宣言》的重点是，国家保护少数群体特征，确保他们有效参与公共生活的义务。这有时可通过赋予少数群体领土或非领土性的自治权，或者通过自治安排下放某些权利，可最有效地实现这一点。然而，《宣言》并不要求建立此类自治权，而且此类安排也不见得始终是保障少数群体社区内权利的最有效手段。

27. 独立专家还注意到少数群体权利的集体性质。这就说明了增进和保护少数群体的特征和可视性对于这些群体集体知情地参与影响其权利和资源的决策，以及实现语言和文化上适当的教育、土地及其他共享资产集体要求的重要意义。在《少数群体权利宣言》审查了少数民族社区成员个人可提出的权利要求之际，这些权利要求往往需要国家保证整个群体的存在或特征。

28. 最后，独立专家承认，族裔、宗教、语言或少数民族群体中的某些个别成员，因性别、性别的表达、性别特征、性倾向、残疾、年龄或健康状况等其他因素而蒙受多重形式的歧视。这意味着在少数民族社区内，那些已经挣扎着面对普遍排

斥现象各种不可容忍程度的个人还得面对着基于其性别、个性特征或表现的歧视或暴力的综合形式。为此，在独立专家着手开展其工作时，她打算审议多重性排斥现象的综合且往往加剧恶化的性质，与此同时，着重强调必须保护多种多样的个性表达形式。

29. 独立专家在兼顾其他各类因素的情况下，拟以那些在社会中普遍不处于主导地位，要求给予保护，以使它们能最充分行使其权利的民族、族裔、宗教、语言和文化群体为她的工作重点。

### 三、工作方法

30. 独立专家在履行其任务时将采取各种工作方式，以实现最有成效的结果。独立专家在以下章节中拟阐述她按委员会第 2005/79 号决议规定，依照其任务范围，计划推行的活动。

(a) 在考虑到关于少数群体的现行国际标准和国家立法情况下，采取包括与各国政府磋商等方式，加强落实《少数群体权利宣言》。

31. 独立专家认为，人们对《少数群体权利宣言》所述的少数群体权利，以及对普遍多样性的价值观缺乏认识和理解。这就阻碍了充分和有效地落实少数群体的权利。对于少数群体权利增进平等发展及和平和稳定的作用，一直未得到充分的认识。为此，独立专家认为，必须广泛公布《少数群体权利宣言》内容，以及她就各国、广大公众以及在联合国本身内部所承担的任务。

32. 为增强对少数群体问题的理解，独立专家计划在人权高专办的网站(<http://www.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm>)扩展她现有网页以作为资料来源。其中将包括关于独立专家任务和活动的资料，还将提供有关少数群体问题的文件和进一步的资料以及《少数群体权利宣言》。网站将与其他有关少数群体问题的网上资料来源，包括各国、学术和研究机构以及民间社会的资料来源连接并加以补充。还将与人权高专办合作，把其中许多资料转译成六种工作语言，以宣传册的方式发表，阐述独立专家的任务，并作为联合国内部使用的《少数群体指南》印发。

33. 独立专家将参与有关增进《少数群体权利宣言》专家研讨会和会议，包括少数人问题工作组的各届年会。她将鼓励公众关注这个问题以及她的工作，并将加强政策包括具体事务的调研和对话。

34. 独立专家在履行她的任务时，将接受包括各国、专家机构、联合国各机构、区域一级及其他政府间组织、非政府组织和其他民间社会组织等各资料来源提供的信息。根据这些资料，她将酌情与各国就有关《少数群体权利宣言》的落实情况进行联系。这些联系将包括要求开展深入磋商和征集有关少数群体问题的良好做法。

35. 独立专家还可应各国政府邀请进行国别走访，深入展开建设性的磋商，观察有关的方案和政策，记录关注问题并阐明合作的领域。她将研究国家立法、政策、条例框架和机构及做法，力求促进有效实施《少数群体权利宣言》。

**(b) 联合国人权事务高级专员办事处应各国政府要求，实现技术合作的最佳做法和可能性**

36. 独立专家将寻求认定和传播有关少数群体问题的最佳做法以及实行技术合作的可能性。为此，她将与各个专门技术来源，包括人权高专办有关机构合作，讨论技术合作和能力建设、反对歧视、法治和民主，以及国家人权机构和条约机构等问题。独立专家指出，早期的工作必须认定和收集与少数群体问题相关的技术合作资源。

37. 独立专家确认必须在国家一级更深入地贯彻《少数群体权利宣言》并指出，若要尊重少数群体的权利，各国就必须积极地承担起义务。人权事务委员会第 23 号一般性评论清楚地阐明，为履行《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条，“不论通过国家立法、司法或者行政当局，都须采取必要的保护措施，不仅防备缔约国本身的行为，而且还得防备缔约国境内其他人的行为”。除了一些可能的技术合作领域之外，独立专家还将认定和传播各国在这一领域的最佳做法。

38. 独立专家注意到，在一些不平等现象具有深刻顽固社会根源的情况下，各国可能负有采取平权措施，确保充分提高少数群体地位的法律义务。有鉴于此，独立专家还将收集和传播有关平权行动政策和做法的信息，并认定在这一方面可实行技术合作的领域。

39. 为此，她将设法编制出一份调查问卷，调查各国境内为实施《少数群体权利宣言》业已采取的措施情况。独立专家在评估实施《少数群体权利宣言》的最佳做法及可能的技术合作领域时，将评价对调查问卷的答复情况。

**(c) 在她的工作中运用性别观念**

40. 独立专家将详细审议在男人和妇女以及男孩与女孩经历中被明显剥夺各项权利的不同方式。为此，她注意到消除歧视委员会第二十五号一般性建议，该建议阐明如下：

在某些情况下，种族歧视只影响或主要影响妇女，或以不同方式影响妇女，或其影响程度不同于对男人的影响。如果不明确承认妇女和男人在社会生活和私人生活方面的不同经历，这种歧视往往难以察觉。

41. 消除歧视委员会指出，“由于与性别有关的障碍，如法律制度中的性别偏向和私人生活领域中对妇女的歧视，妇女无法利用种族歧视补救办法和申诉机制。多重或交叉歧视现象产生了具体关注问题，例如在武装冲突和社会动乱的情况下，妇女因族裔、宗教、语言或隶属其他少数群体身份原因，有可能遭到暴力包括危害人类罪的侵害。

42. 独立专家还将关注少数群体中那些由于其特征以及叛逆社会和文化规范的性倾向或性别表达方式的个人现实等，蒙受多重形式歧视的成员。

43. 独立专家将审议解决男人与妇女之间不同经历的最佳做法。她将鼓励和寻求促进那些从事性别问题和那些从事少数群体问题工作的行为者之间进行有效协作并交流所汲取的信息和教训。她将与消除对妇女歧视委员会就有关性别歧视方面的经验展开密切磋商及力争协作，并欢迎就专门知识与该机构进行交流。

**(d) 在避免职称重叠的同时，与联合国现行有关机构、任务、机制及区域性组织密切合作**

44. 《少数群体权利宣言》第九条阐明“联合国系统内各专门机构和其他组织应在各自权限范围内促进全面实现本宣言规定的权利和原则”。

45. 独立专家欢迎有机会与这些现行机构、任务、机制和组织协作，履行她的任务。虽然许多现行结构可在极大程度上促进独立专家的工作，但她认识到，她的

任务将在这些机构中发挥独特的职能，而且将不会重复它们的工作。为此将这些拟议行动融入整个联合国系统的主流化是重要的，并将在本报告较后部分加以阐述。

46. 正如在确立独立专家的任务之前，人权事务高级专员提交委员会第六十届会议关于属于少数群体的人的权利问题报告(E/CN.4/2004/75)所指出的：

代表政府、非政府组织或少数群体以及广泛的民间社会的无数观察员，包括独立专家都认为，由于结构或职能原因，现行授权尚未充分覆盖少数群体所面临的一些重大挑战。鉴于少数群体问题未构成现有授权的主要重点，这些授权必然无法全面反映与少数群体相关的关注问题。

47. 一系列有关侵犯人权的来文显示对少数群体及其成员的歧视、种族主义或仇外心理是这些行为根源，令独立专家感到关注。这类来文往往掩盖了有关少数群体权利的组成内容，因此忽略了从受害者的少数人地位提出更广泛的问题，且在随后解决个人或社区的一些努力中仍未得到处置。独立专家认为，更多地关注这些申诉的根源，可揭示出一些涉及少数群体的关注问题。

48. 独立专家力求与人权高专办及其实地办事处更为密切的协作，并加深这些办事处对少数群体问题和《少数群体权利宣言》的认识。鉴于正在开展的培训和工作人员发展优先项目，在人权高专办主持下，将鼓励为此开展的提高意识、培训和能力建设的拟议行动。将向各地办事处和工作人员系统提供相关的少数群体问题资料，以协助办事处和工作人员处理少数群体问题。

49. 独立专家打算与小组委员会的少数群体问题工作组协手开展工作，以避免重叠，利用各自任务的差异，认明实现协调的最佳做法。她高度尊重工作组的工作并珍视其工作和做法，形成了与少数群体本身的独特对话，并支持各国政府与少数群体开展建设性的对话。她在工作中将借鉴工作组制定的少数群体问题概念框架。独立专家积极地支持和鼓励继续推行工作组的任务。

50. 独立专家在履行任务时，还将酌情与联合国各条约机构密切合作。她将与各国政府磋商，致力于增强各国履行向有关少数群体权利条约机构提交报告的义务，并同此类机构磋商，制定有关这方面的准则。她具体打算与消除种族歧视委员会密切携手合作。她欢迎消除种族歧视委员会在防止种族灭绝和为此目的制定有关指数方面采取若干行动。

51. 独立专家将与人权事务委员会密切磋商，具体探讨如何根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条，并按照不歧视和平等的原则，开展有关少数群体权利的工作和处理少数群体权利的问题。同样，她将与儿童权利委员会磋商，商讨如何根据第三十条关于少数群体儿童的规定，审议少数群体的权利问题。消除对妇女歧视委员会在处理新出现的对妇女多层次和多形式歧视问题方面发挥重大作用。

52. 独立专家还将适时与人权高专办和秘书长的其他特别程序合作，并与其他任务执行人交流信息。她将与这些个人和机构着重强调，在日益呈现的最佳做法方面和其他各类有效促进人权的活动中，少数群体问题都显示了它的重要作用。独立专家还鼓励其他任务执行人认明并提请她注意一些侵犯少数群体权利行为的案件，以展开深入调查。独立专家将与其他任务执行人就联合拟议行动、来文和走访问题展开密切磋商。

53. 独立专家还将探讨与联合国其他机构、专门机构，包括联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国儿童基金会、联合国劳工组织和联合国难民事务高级专员就任何与其任务相关的工作展开合作的可能手段。她将按照上述各机构适当的专职领域活动和工作方案，就少数群体问题，与各机构进行磋商、交换资料并加深理解和能力。

54. 独立专家还计划在可能时与其他区域政府间人权和其他机制合作。2005年9月，她致函欧洲安全与合作组织少数民族事务高级专员和欧洲委员会《保护少数民族框架公约》顾问委员会主席，说明她希望开展深入合作并交换信息和专门知识。她还将与其他机制，包括非洲联盟和美洲国家组织各机构进行磋商。独立专家随时以咨询身份协助所有从事少数群体和相关问题事务的区域及其他机构。

#### **(e) 兼顾非政府组织对与他或她任务相关问题的意见**

55. 独立专家认为，非政府组织对创建这项任务。她承认，非政府组织往往处于独特的地位，提供有关少数群体情况的及时信息。为此，她力争定期与非政府组织代表，尤其与那些直接代表少数民族社区的代表进行会晤和磋商，并征求上述代表的意见。她将制订非政府组织应如何向她提供资料的具体准则。这些准则将通过在线资料来源，包括她在人权高专办网址开设的网页上公布和提供，并刊载于以上

所述的宣传册。她将就与其任务相关的一切适当活动，同少数群体的代表磋商并力争他们的参与。

56. 独立专家认为，在她履行向公民社会网络和直接向少数民族社区提供和散发有关少数群体资料的任务方面，非政府组织发挥着关键性作用。她将与非政府组织密切携手，鼓励向权利持有者传播信息。她鼓励向她的办公室和其他相关机构反馈有关少数群体问题及其状况，包括与少数群体相关立法的信息。

57. 独立专家还认识到许多学术、法律、调研和独立的政策研究组织就少数群体问题开展的工作。她将与上述组织就它们与其工作相关的所有方面进行磋商。她还将设法与上述这些机构、联合国各组织和机构，各国和少数群体之间建立联系。

#### **四、独立专家履行任务最初两年关注的领域和优先事项**

58. 独立专家在她履行任务的最初阶段，无法全面说明全世界少数群体的人权情况。然而，从各个机构，包括少数人问题工作组和从各非政府组织发来的无数来文中获取的信息，有可能认定和归纳各区域少数群体社会内经常不断提出的一些令人关注的问题。

59. 独立专家鼓励各国认识到适当重视族裔和文化多样性有助于形成包容性的民族特征并赢得稳定和发展。对一个在相对较短时期内越来越趋同化的国家尤其应当如此。某些国家涉及语言、宗教、社会包容性、政治参与、公民身份、贫困和特征等问题的一些重要辩论往往发出不利于社会凝聚力或和谐的抵触性格调。

60. 一些发生社区暴力和冲突的国家也引起了人们的严重关切。在这些社区中，迫切需要使少数群体感到战后的新社会包容所有民族，为原先交战的民族或宗教派别提供有效的参与机会。在这一范围内，独立专家将重点说明以多样性作为民族体制的组织原则的最佳做法和有效机制。

61. 独立专家深为关切地感到，反恐措施泛滥，侵犯了少数民族社区的权利，造成了怂恿个别人侵权行为的氛围。某些社区，包括少数民族和宗教社区，受反恐措施的偏激影响，对正常司法程序动用紧急状况权的做法。在 9 月 11 日后的维护安全环境下，少数群体社区遭到更大压力、他们的生活面临更大威胁，而且他们的品德价值观遭到公然质疑。独立专家强调，反恐措施只有在充分兼顾到少数群体权利的情况下才可加以实施，而在出现国家紧急状况时，绝不可以基于种族、肤色、

性别、语言、宗教或社会出身歧视性地滥用其他限制权利的措施。为此，在打击恐怖主义的同时，独立专家将力争与新任增进和保护人权问题特别报告员携手工作。

62. 鉴于关注少数人问题工作的宽泛性，独立专家认为，在她即将开展的工作中，必须注重关于加强社会对少数群体的容纳和在联合国体制下保护少数群体的三大战略目标。这三大目标是：(a) 在减轻贫困和发展背景下，增强对少数群体社区的关注；(b) 在确保社会稳定的背景下，增进对少数群体问题的理解；(c) 将对少数群体问题的考虑融入联合国和其他重要多边论坛工作的主流。三大目标的确定，绝不可阻拦独立专家在必要时处理其他问题或紧急问题。相反，目的是根据任务规划她的工作范围，具体地应付容纳和保护少数民族方面最重要的全球性问题。

63. 为推进这三项战略目标，独立专家将运用《少数群体权利宣言》的条款和原则。通过在这样的框架内开展工作，她将给予少数群体问题独特的考虑，否则将会忽视此问题，确保她的工作所递增的价值，有别而且区别于联合国其他任务执行人和机构从事的工作。

## 贫困和少数民族社区

64. 面临广泛歧视或排斥的少数群体比其他群体更容易陷入贫困。这是显而易见且铁证如山的事实。几乎在任何区域中最贫困的社区大多是长期以来一直遭受歧视、暴力或排斥的少数民族社区。为此，少数民族社区内贫困现象必须被视为整个少数民族成员的权利、机会及社会地位的提高遭受削弱的根源和表现。然而，减轻贫困是全面增强少数民族社区公民权利、政治权利、社会及经济权利更广泛努力的关键。

65. 为此，贫困不只是缺少收入或每天为基本生存而挣扎。贫困社区一般都难以有效地参与政治决策，或在他们的权利遭到侵犯时，诉诸司法机制。他们无法平等得获得受教育或健康照顾、就业和拥有土地的机会。若不特别关注他们的需求和权利，少数群体将陷于过度贫困的状况。若不采取专门针对少数民族社区的减贫战略，做出更加协调一致的努力，国际社会将无法兑现或持续《千年发展目标》(千年目标)确立的重要指标。

66. 独立专家关切地感到，大部分受排斥社区，包括少数群体未能得益于国际社会为实现上述目标所作的努力。她欢迎各国、各发展机构、国际金融机构、联合

国组织和机构以及非政府组织为确保实现有益于所有贫困社区的目标所做的工作。然而，她力争向各国和所有发展行为者提出她对制定发展方案、政策和活动必要性的关注，以充分考虑到少数群体的需要和权利。她将与各个机构，包括计划署进行磋商，确保这方面的工作得益于各机构的经验，国别办事处和更为广泛的国别参与战略。

67. 独立专家还认为，各国和各国际金融机构为解决贫困和社会排斥现象制定的减轻贫困战略，对实现上述目标意义重大。她在与各国、国际金融机构和民间社会磋商时，将阐明落实各项战略的最佳做法和有效方式。她将与那些已制定减贫战略文件的国家展开磋商，协助各国审议少数群体问题。她将促进少数群体参与减贫政策的制定、执行、监测和评估。

68. 在此范围内，独立专家提出运用社会、经济和发展分类数据，将其视为对发展领域和更为普遍的少数群体社区具有重大意义的手段。详细分类数据，尤其是关于贫困、收入和经济参与的统计资料，可按各个具体群体进行分类和分析，揭示出各社区之间的不平等状况，以便制定出消除这类不平等状况的决策和方案。这些数据对促进和保护少数群体权利十分重要。对分类资料的收集、分析和传播也是基于平等和不歧视，建立一个共同民族特征的关键。为此，对于那些目前有能力的国家，独立专家在与各国政府磋商时，将强调分类收集数据资料的重要性。她还将力求发现数据收集和统计法以及制定落实上述各方面工作战略的最佳做法。对于那些尚无资源和能力的国家，她将与各国政府密切磋商，确保提供技术援助。

### **增强包容性和稳定性**

69. 如 2005 年世界首脑会议成果文件所述，少数群体权利、社会包容和平等在增强政治和社会稳定与和平方面发挥了重要作用。独立专家认为，提出落实社会包容和平等的相关法律和政策的方式，是她份内的工作。

70. 独立专家认为，针对少数群体的排斥、歧视和种族主义可造成基于不平等的社会动乱。为减少这种风险，她将参与并支持一系列拟议行动，以发现和了解可导致冲突和不稳定的歧视少数民族问题的根源和现状。立法和政策改革领域的技术援助将力争推行社会凝聚、平等和不歧视的有效战略，以协助解决此种状况。

71. 2004 年 4 月，联合国秘书长在卢旺达悼念 1994 年种族灭绝事件 10 周年的发言中说，“我们必须保护少数群体的权利，因为它们是种族灭绝最经常的迫害目标。”独立专家打算与秘书长防止种族灭绝问题特别顾问和诸如消除种族歧视委员会之类的联合国机构密切协作，商讨有效的早期预警和防止冲突的战略，包括制定和落实反映对少数民族的极端暴力或社会排斥的社会指数。这些指数可成为有用的工具，可以在局势恶化的早期阶段，或许在不满情绪演化成某个具体区域或国家境内暴力的许多年前，即发现有关问题。独立专家期待着与特别顾问展开对话以协助确定早期结构性预警，包括甚至在其他早期预警和其他程序未启动之前，对少数民族社区可能显而易见的情况。

72. 独立专家认为，建立和平倡议，也将得益于可靠的资料和对少数群体问题的系统关注。少数民族社区及其代表社团或非政府组织充分和有效的参与，是在社区暴力和冲突之后，使建立和平工作获得成功的至要关键。为此，独立专家欢迎设立一个建立和平委员会并力求支持该委员会的工作。

#### 将少数群体问题纳入联合国工作的主流

73. 独立专家将促进将少数人问题切实纳入整个联合国系统工作的主流，认为与少数人相关的问题往往处于增进人权、发展和安全工作的核心。她承认在这一领域已做出了许多重大努力，支持为人权高专办和其他联合国机构制定一项监督政策，并建立起少数群体问题的机构间对话。独立专家将鼓励在各区域组织、国际金融机构以及其他发展机构代表之间展开对话。

74. 在联合国开展有关减贫以及增强政治和社会稳定领域，尤其需要将少数群体问题列入工作主流。不妨考虑有关性别观念主流化的最佳做法，并可酌情效仿。还可采用现行“协调中心”做法，协助融入主流的主动行动，尤其在整個联合国系统内就少数群体问题展开工作人员培训和能力建设。

75. 培训和信息倡议行动应有益于全体联合国实地工作人员，确保他们能够在各自具体责任领域内认明和监测少数群体问题。这样做将增强他们应各国政府请求为各国提供专家技术援助的能力。

## 五、活 动

### 磋 商

76. 2005 年 9 月 19 日至 21 日，独立专家访问日内瓦，会晤了人权事务高级专员和高级专员的工作人员，讨论了独立专家的任务。她还在日内瓦与奥地利(建立独立专家任务决议的提案国)、埃塞俄比亚(代表非洲国家集团)、亚美尼亚(代表东欧国家集团)、墨西哥(代表拉丁美洲和加勒比国家集团)和爱尔兰(代表西欧国家集团)的外交使团代表进行了磋商。她还会晤了匈牙利和瑞士外交使团成员。最后，独立专家在日内瓦与若干非政府组织进行了磋商。

77. 2005 年 9 月 22 日，独立专家访问了伦敦，与非政府组织“少数群体权利团体国际”和“大赦国际”举行了磋商。在这些会晤中，独立专家听取了非政府组织代表对其任务重点的意见，并讨论了合作前景。

78. 在华盛顿特区，独立专家 2005 年 9 月 28 日同孟加拉国少数民族社区代表举行了磋商，2005 年 10 月 20 日同居住在多米尼加共和国的海地社区代表进行了磋商。

### 通 信

79. 2005 年 9 月 7 日，独立专家与当代形式的种族主义、种族歧视和仇外心理及相关不容忍现象问题特别报告员和移民人权问题特别报告员联合向多米尼加共和国政府发出了一封有关居住在该国境内海地人情况的联合信函。独立专家和两位特别报告员向多米尼加共和国提出了六个有关该国情况的问题，并要求多米尼加共和国政府在 60 天内作出答复。截止 2006 年 1 月 5 日，独立专家未收到答复。

80. 此外，2005 年 11 月 2 日，独立专家与暴力侵害妇女问题、及其根源和后果问题特别报告员、缅甸人权情况特别报告员、促进和保护见解和言论自由权问题特别报告员、酷刑问题特别报告员、人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情问题特别报告员，以及贩运人口，尤其是贩运妇女和儿童问题特别报告员联合向缅甸政府发出了一份函文。独立专家与各位特别报告员就上述问题向缅甸政府提出了 15 个问题，包括一个有关少数群体的问题，要求政府在 60 天内给予答复。截止 2006 年 1 月 5 日，独立专家未收到答复。

## 会 议

81. 2005 年 11 月 2 日至 4 日，独立专家出席了少数群体问题工作组和人权高专办在秘鲁钦查举行的专家研讨会，题为“将非裔人融入减轻贫困方案，尤其是实现千年发展目标一的战略”，着重探讨了美洲区域的非裔人问题。独立专家在这次专家研讨会上提出的报告案文将载于独立专家网页。

82. 2005 年 11 月 29 日，独立专家在起草委员会上为“美洲国家组织反对种族主义和一切形式歧视和不容忍现象美洲公约”作证。她在证词中敦促拟议的公约确认《少数群体权利宣言》并保障少数群体的权利。独立专家的证词全文已贴入独立专家网页。

## 六、结 论

83. 尊重少数群体的权利有助于各国和社会实现丰富的文化多样性，充分体现其文化遗产和促进社会凝聚力。同时，还可为社会和政治稳定及和平创造条件。少数群体权利不是实行分离和分裂，而是建立在一个综合社会原则之上的权利，使每个人可以运用其本族语言、享有其本族文化和奉行其本人宗教，但仍感觉属于具有容纳性的广泛民族的一部分。然而，为了充分发掘少数群体权利有益于整个社会的正面潜力，必须在增强少数群体权利方面取得进展，最为重要的是在现今状况下强调有效贯彻少数群体权利的最佳做法。

84. 反对歧视虽然是一个主要成份，但不足以充分保障少数群体的权利。少数群体权利超越了反歧视范围，解决那些力求增进可维护其有区别的民族特征的问题。有机会全面有效地参与各方面的社会生活，同时又维持群体特征，是实现真正平等的关键，可能需要各国政府采取积极的步骤。少数群体权利不是赋予某些社区比其他社区更多的好处。少数群体权利只是承认，由于少数人地位和有区别的特征，某些群体境况不利，有时甚至成为目标，而对这些社区则需要赋予特殊的保护和实权。所有各国应力求在法律和事实上实现多样化中的平等目标。

85. 独立专家承认，资源不足和能力欠缺，影响了少数群体增进和保护其权利的活动，限制了其他各机构，包括联合国各机制少数人问题的的工作。鉴于以上限制因素，她欢迎经济及社会理事会 2004 年 7 月 24 日第 2004/278 号决定，建议大会考

考虑建立与少数群体活动相关的自愿基金。她鼓励通过这样一项决定，以作为一种支持手段，落实人权高专办行动计划所确立的保护和赋予权力的目标。

86. 独立专家重申《少数群体权利宣言》评注所述的原则，即各国得承担积极的义务，国家和广大社会不仅容忍，“而且应采取积极态度对待多元文化，不但接受还要尊重少数民族明显的特性和对整个国家社会生活的贡献”。独立专家将吸取丰富和多样的积极经验和实践，以协助其履行各项任务。

-- -- -- -- --