



## 第六十八届会议

临时议程\* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

### 有效促进《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者权利宣言》

#### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据大会第 66/166 号决议提交的，其中请秘书长向大会第六十八届会议提交报告，说明该决议的执行情况，包括联合国人权事务高级专员办事处、少数群体问题独立专家、相关联合国实体在现有资源范围内以及会员国为纪念《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者权利宣言》通过二十周年开展的活动。

周年纪念活动提供了一个重要机会，可借以审视《宣言》如何促进在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者的权利。报告概述了为推动执行《宣言》和提高对其条款认识的各项活动。这些活动突出了在国家、区域和国际一级加强执行的各种有效做法以及需应对的各种挑战。

\* A/68/150。



## 一. 引言

1. 2012 年标志着以协商一致方式通过的《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者权利宣言》已有二十周年了。在其第 66/166 号决议中，大会请秘书长向第六十八届会议提交报告，说明该决议的执行情况，包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、少数群体问题独立专家、相关联合国实体在现有资源范围内以及会员国为纪念《宣言》通过二十周年而开展的活动。

2. 在《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的激励下，《宣言》规定了促进和保护少数群体的基本国际人权标准。其 9 个条款载有内容广泛的原则，指导各国履行义务。不幸的是，很多国家的现实表明，所有利益攸关方，特别是各国必须更强有力地承诺建立更具包容性和可独立发展的社会。

3. 《宣言》第一条规定，各国应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应鼓励促进该特征的条件。虽然《宣言》本身不具有法律约束力，但《公约》第二十七条和《儿童权利公约》第三十条都对少数群体的权利提出了严格的条约规范，与《宣言》所载标准相似。

4. 《宣言》问世二十周年提供了一个审查执行中取得的成就和所面临挑战的重要机会。至于取得的成就，《宣言》促使各国承认少数群体地位，并根据他们的脆弱情况保护少数群体，减少排斥和歧视，并最终承认少数群体的权利是建设和平、预防冲突和减少贫穷的关键因素。其余的挑战包括，很多国家对承认少数群体保持沉默，结果常常导致在很多层面和生活的各个方面侵犯少数群体的人权问题；歧视；排斥和缺乏机会，其后果是引发有可能升级为冲突的紧张局势，而这本来是可以更好地执行《宣言》来避免的。

5. 考虑到上述意见，人权高专办和人权机构和机制，包括少数群体问题独立专家和少数群体问题论坛，以及各国政府、国家人权机构、民间社会组织和少数群体本身参与各种纪念通过《宣言》的活动。在这个过程中，总结推广各种好做法，以在区域和国家层面进一步促进少数群体的权利，同时找出差距和解决办法，使纪念活动圆满成功。提高认识活动可以使《宣言》广为人知，并可更广泛地促进更大程度地参与促进少数群体的权利。

## 二. 联合国消除种族歧视和保护少数民族网

6. 《宣言》第 9 条指出，联合国系统内的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。在这方面，在筹备纪念《宣言》通过二十周年时，秘书长在 2012 年 3 月 6 日核可设立联合国消除种族歧视和保护少数民族网，以推动联合国相关部门、各机构、方案和基金之间的对话与合作；

以及在 12 个月内，编写一份联合国系统指导说明，说明如何根据《世界人权宣言》和其他重要标准，借鉴有效做法，解决种族歧视问题和保护少数群体。

7. 经人权高专办协调，由 20 名成员组成的网络编制了一份附有 19 个意见的指导说明，反映出对诸如保护人权、选举、宪法起草、预防冲突、提供人道主义援助和可持续发展等关键领域的关切。经秘书长核可，该网络正与外地机构合作，最后确定执行指导说明的行动计划。

### 三. 二十周年纪念活动

8. 2012 年期间，联合国人权事务高级专员在公开声明和主旨发言中，强调必须重视《宣言》二十周年纪念活动。她还表示关切特定少数群体，包括欧洲罗姆人和世界各地的宗教少数群体的情况。

#### A. 联合国人权事务高级专员办事处

9. 该办事处借助周年纪念活动的势头，与联合国伙伴和各国政府、非政府组织和少数群体代表合作，举办多项周年纪念活动。人权高专办与秘书处新闻部协作，制定了沟通战略，其中包括提高对《宣言》认识的媒体工具，提供纪念活动的信息。人权高专办网站专门设计了一个周年纪念活动部分；设计了一个独特标识；品牌宣传材料(标语、海报和文件夹)，所有这些均以联合国六种正式语文提供；在网站上刊登关于少数群体的专题报道；刊登了高级专员重点讨论少数群体问题的新闻稿；对少数群体问题独立专家进行侧重此次纪念活动的视频采访；并刊登了对少数群体问题论坛所提建议的汇编，以及用英文、法文和西班牙文制作的纪念活动徽标。

##### 1. 人权理事会纪念《宣言》二十周年小组讨论

10. 在其第 18/3 号决议中，人权理事会决定在其第十九届会议期间举办一次纪念《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者权利宣言》二十周年的小组讨论。讨论特别注重《宣言》的执行情况以及这方面的成就、最佳做法和挑战。

11. 2012 年 3 月 13 日，在奥地利常驻联合国日内瓦办事处代表克里斯蒂安·施特罗哈尔大使和人权理事会副主席的主持下举行了小组讨论。联合国人权事务副高级专员在开幕式上发言。国际少数人权利团体执行主任马克·拉提莫(Mark Lattimer)主持小组讨论。专题小组成员有少数群体问题独立专家丽塔·伊萨克(Rita Izsák)；非洲人权和人民权利委员会成员和非洲妇女权利特别报告员成员索亚塔·马伊加(Soyata Maiga)；大不列颠及北爱尔兰联合王国米德尔塞克斯大学法学教授和法学院院长乔舒亚·卡斯泰利诺(Joshua Castellino)；以及消除种族歧视委员会成员帕斯托尔·埃利亚斯·穆里洛·马丁内斯(Pastor Elias

Murillo Martinez)。小组讨论围绕《宣言》的四大支柱进行：即保护存在；保护和促进特性；平等和不歧视；以及有效参与的权利。

(a) 第一部分讨论

12. 主持人指出，《宣言》提出了关于少数群体权利，从不歧视到参与决策方面的权威指导意见和主要标准。然而，人们对《宣言》所知甚少，而且从业者也很少援引《宣言》的规定。他问小组成员，不同行为者，包括人权理事会能采取哪些措施来进一步宣传《宣言》并推动执行工作？

13. 讨论的主题是教育，特别是人权教育在提高对少数群体权利认识中的重要作用。小组成员重申，有必要确保把特定人口的多样性纳入教育课程和教材中，从而鼓励熟悉不同族裔、宗教、语言和文化，进而打击排斥，鼓励参与。

14. 讨论强调国家人权机构、民间社会组织和少数群体自己监测《宣言》的执行情况。鉴于联合国系统承诺解决少数族裔权利问题，小组成员建议各专门机构及其他组织在各自主管领域内，继续推动实现《宣言》提出的各项权利和原则。

15. 有人指出，人权理事会承诺宣传《宣言》和加强执行体现在，除其他外，于2007年设立了少数群体问题论坛。论坛的重要性在于它提供了一个对话和合作的平台，同时为少数群体问题独立专家完成任务提供专题方面的贡献和专门知识。

(b) 第二部分讨论

16. 在回答关于其鼓励更多国家采取其他措施和做出体制安排以保护少数族裔的存在和照顾社会多样性方面的作用时，少数群体独立专家重申，当务之急是执行《宣言》，并指出保护少数群体的权利不仅仅是保障他们的实际存在和身份，而要如《宣言》序言所申明，也有助于少数群体所在国家的政治和社会稳定。她强调，各国政府，有时候是国际社会也有义务根据国际法保护少数群体的实际存在。她提到一国内有可能威胁到少数群体存在的情况，包括强迫同化、而不是融合，以及对信奉自己信仰的少数群体和公开使用或学习母语的少数群体施加限制。

17. 在应邀就保护和促进语言上属于少数群体身份问题发表意见时，非洲妇女权利问题特别报告员坚持认为，少数群体应有机会获得以母语印发的法律和公共行政手册，指出在不能真正理解某种语言时，有效的适当程序权利根本无法得到保障。她强调指出，尽管很多国家教育系统财务拮据，但应作出更大努力，用少数族裔的母语开展初级和成人教育。制定向所有人和所有年龄开放的语言计划会使整个社会受益于属于少数群体的妇女的贡献。

18. 在被要求讨论如何处理歧视少数群体的长期和根深蒂固影响的特别措施的作用时，穆里洛·马丁内斯(Mmurillo Martínez)先生提到《消除一切形式种族歧视国际公约》第32号一般性建议，该建议专门谈到《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第4款和第二条第2款下的特殊措施和积极措施。他说，委员

会认为，采取特别措施的义务与缔约国对《公约》承担的确保其管辖范围内个人和群体在无歧视基础上享有人权和基本自由的一般性积极义务有所不同。特别措施或积极行动的合法性应以事实为依据，显示需要确保某些种族群体或属于这些族群的个人的适当发展并予以保护，以保障他们充分平等享有人权及基本自由。这些措施可以是部分措施和临时性的，这意味着目标一旦实现，为此采取的这些措施就将终止。他指出，特别措施或积极行动已成为很多国家的上佳做法。

19. 在评论少数群体有效参与的作用时，卡斯泰利诺(Castellino)先生说，少数群体常常被排斥而无法参与，因为他们被视作一种威胁。社会多样性是重要的经济资产，绝不能低估。他呼吁各国采用强有力的法律、行政和司法机制，应对国家级别上的政治排斥问题。他认为，保护存在的重要性之后就是切实参与政治，听取所有人的意见。他强调支持少数群体问题论坛，考虑通过一项具有约束力的国际标准将少数群体问题纳入人权做法的主流极为有效。

#### (c) 国家代表和民间社会代表的一般意见

20. 防止歧视及保护少数小组委员会少数群体问题工作组前主席阿斯比约恩·艾德(Asbjørn Eide)起草的《宣言》评注获得工作组通过(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)；大家在讨论时强调了这一评注的重要性。

21. 一些国家指出，它们已实施各项政策和行动，并打算采取一些政策和行动，以确保少数群体参与社会、经济和政治生活并具有代表性。大家强调指出，由宪法保障生成的特殊措施或积极行动，对于少数群体接受优质教育和高等教育以及最终参加涉及决策的就业而言，具有关键意义。

22. 人们认为，以少数群体语言进行教育十分重要，是保存少数群体文化身份的先决条件。有人指出，促进以少数群体语言进行教育和关于此种语言的教育的机会，可能会形成能为人口中多数群体和少数群体的毕业生提供劳动力市场平等机会的教育制度。各国负有义务、有责任支持和促进使用少数群体语言。预留名额和配额制也可以确保所有社区在参加国家任何机关和决策机构方面具有公平代表性。

23. 大家还强调，提高认识是促进尊重多样性的重要工具，它本身就能推动实现和平共处。一些与会者提到当前世界全球化和各国和社区相互依存，指出：各国遵守《宣言》并投资促进少数群体融入社会者，往往繁荣昌盛；反之，如果以民族、族裔、宗教或文化划线，就会发生内部冲突，并可能退步。

24. 有些国家政策给少数族裔和宗教少数群体的身份带来负面影响；大家对此予以谴责。与会者指出，侮辱和丑化阻碍少数群体行使其基本人权，包括表达宗教信仰和开展宗教活动。鉴于社会大变动时期，少数群体的存在所受威胁最大——世界一些地区目前的情况就是如此，所以，务必要格外重视宗教少数群体。

25. 大家重申，在国家国际层面进行多元化管理，是应对少数群体权利挑战的关键。有人说，民间社会和少数群体应积极争取自身的权利。

26. 总体而言，小组讨论是专家、国家和民间社会讨论成功着手保护少数群体权利的良好平台。大家强调，平等和不歧视这两项核心原则的作用，是保护少数群体权利的前提条件。

2. **加强国际、区域和国家人权机制在保护和促进宗教少数群体权利方面有效性的专家研讨会**

27. 2012年5月22日和23日，人权高专办与奥地利政府合作组办的专家研讨会在维也纳举行。这是纪念《宣言》通过20周年的一系列区域协商中的第一项活动，它侧重于宗教少数群体的权利；有熟谙少数群体权利和(或)宗教信仰自由问题的60余位专家，各国政府、有关区域机构、国家人权机构和民间社会的代表到会，讨论如何加强各级人权机制的效力，以更好地保护宗教少数群体的权利。

28. 人权高专办研究和发展权司司长、奥地利欧洲和国际事务部秘书长约翰尼斯·克尔(Johannes Kyril)、宗教信仰自由问题特别报告员海纳·比勒费尔特(Heiner Bielefeldt)以及少数群体问题独立专家作了介绍性发言，重点阐述了在《宣言》方面取得的成就和面临的挑战，以及加强《宣言》实施工作的途径。

(a) **宗教少数群体人权状况方面的全球趋势**

29. 皮尤研究中心宗教与公共生活论坛跨国数据部高级研究员和主任布赖恩·格里姆(Brian Grim)概述了该论坛开展研究的情况，其目的在于分析世界各地的政府和社会在何种程度上妨碍宗教信仰和活动。他表示，此项研究侧重于各个国家对宗教的约束，结果发现，世界人口约70%居住在政府严格限制宗教或社会中宗教限制严格的国家。研究还认定，世界人口约1%居住在政府限制或社会敌对行动正在减少的国家，而限制大幅增加往往发生在限制程度已经很高的国家，限制减低则往往是在限制本来就不高的国家。

(b) **根据国际人权标准保护宗教少数群体：协同增效，成就和障碍**

30. 本届会议重点在于：按照《消除基于宗教或信仰原因一切形式不容忍和歧视宣言》，以及《公民权利和政治权利国际公约》关于思想、良心和宗教以及不歧视的第十八和二十六条，保护宗教少数群体。宗教或信仰自由问题特别报告员说，宗教或信仰自由这一人权(包括《公约》第十八条第一款所保障的自行拥有或皈依宗教或信仰权)所体现的所有保障，适用于宗教少数群体人士，必须加以充分尊重和维护。他断言，在界定宗教信仰自由与少数群体权利之间的差异时，不能沿个人权利与社群权利的假设二分法划线。宗教或信仰自由权(《公约》第十八条)和宗教少数群体权利(《公约》第二十七条或《消除基于宗教或信仰原因一切形式不容忍和歧视宣言》)都提到个人在其多层面的社群关系中的权利，尽管提到的方式不同。

31. 他说，为改善宗教少数群体处境而采取的措施应该一贯以人权为本。在此情况下，宗教信仰自由权与少数群体权利两者之间应当是相辅相成的。

32. 牛津大学国际人权法讲师纳吉拉·贾内阿(Nazila Ghanea)指出,回顾历史,宗教少数群体是争取少数群体权利国际框架制度化的主要触发因素,它们带头努力,把少数群体权利方面的关注提升到区域一级,再提升到国际一级。尽管有这样的背景,但迄今尚未按照现代少数群体人权准则和机制,充分讨论宗教少数群体的问题。

33. 她解释说,在承认宗教少数群体时,需要从人数较少角度来考虑非主导地位——这一点必须特别留意。所提议的宗教少数群体定义可能不是那么恰如其分。国家宗教或意识形态是确定权力动力的关键因素,影响了界定少数群体所涉主导地位标准。在特定情况下指明宗教少数群体的过程中,此种权力动力往往比数字标准更重要。

**(c) 宗教少数群体标准对保护少数群体权利的贡献**

34. 本届会议着重于《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者权利宣言》和《公约》第二十七条(少数群体人士权利)。少数群体问题独立专家阐述了她对保护宗教少数群体的关注,对所收到的、民间社会成员细述其人权遭到侵犯的信息数量之大表示震惊。她提到非传统少数信仰群体频频受到限制、骚扰,有时甚至成为暴力攻击的目标。

35. 她说,为改进宗教少数群体权利和安全,需要应对重大挑战,并需要有长、中、短期解决方案。需要立即采取行动,以处理宗教少数群体正在广泛遭受的暴力攻击。她对人权机制往往难以发挥其预防作用(这也许是最重要的作用)表示遗憾。

36. 艾德先生就此指出,很多少数群体在好几个方面不同于多数群体,可能很难分清其宗教和种族层面。他强调,就人权法而言,宗教是更广泛的宗教信仰概念的一部分;该项概念含义广泛,包括有神论、无神论和不可知论。保护宗教信仰不受歧视和任何形式的暴力攻击是必要的,其目的包括避免族裔关系紧张和冲突。各国也务必根据《宣言》第四条第一款,采取措施,为少数群体人士信奉宗教创造有利条件。他强调,保护宗教少数群体的工作,必须在尊重所有人人权的基础上追求社会稳定与和谐。

**(d) 加强国际人权机制在保护宗教少数群体方面的有效性**

37. 人权高专办特别程序处处长强调,在许多方面,宗教少数群体的人权受到侵犯;侵权行为并不仅限于宗教信仰自由,而且通盘覆盖公民、政治、经济、文化和社会权利。

38. 她强调,36名专题的特别程序任务负责人向各国提供咨询和协助,帮助它们履行其义务,其工作十分重要;她着重强调他们在为国家一级执行工作提供支持方面的作用。她提到,人权条约机构通过审议报告、个人申诉,制定一般性建议并酌情进行国家访问,着力协助缔约国遵守其人权义务。例如,人权事务委员会

第 22 号一般性意见强调，“信仰”和“宗教”词条应作广义解释，《公约》第十八条的应用不应仅限于传统宗教或占主导地位的宗教。其第 23 号一般性意见证实，哪些群体构成少数群体、从而可以争取少数群体权利的问题，不能光由一个国家说了算；应该依照客观标准作出决定——这个问题对于那些少数群体身份得不到承认、因而被剥夺权利的宗教少数群体而言十分重要。其他人权条约机构也审议了涉及宗教少数群体的问题。

39. 她说，人权高专办曾试图帮助人们更好地了解涉及煽动宗教仇恨的挑战和可能的解决办法。任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，均为《公约》第二十条第二款所禁止。继 2008 年在日内瓦举行的首次专家研讨会后，2011 年，人权高专办举办了关于禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的区域研讨会。研讨会在曼谷、内罗毕、圣地亚哥和维也纳举行，旨在帮助人们更好地理解处理煽动仇恨问题的法律模式、司法实践和国家政策类型，并提出具体的行动和解决方案。

40. 拉提摩先生说，人权机制在涉及宗教少数群体所关切的问题方面存在差距。他提请大家注意机制在处理族裔歧视和宗教歧视方面的差异，回顾指出，虽然《消除一切形式种族歧视国际公约》的覆盖范围颇广，但它没有明确提及宗教歧视。宗教少数群体自然地会依赖《公约》第十八条以及该专题特别报告员的工作，不过，宗教信仰自由问题只是少数群体所遇到问题的一部分。

41. 他还提到某些少数群体权利文书的限制，举例指出，《保护少数民族框架公约》没有为欧洲的穆斯林提供广泛保护，因为一些缔约国并未承认他们为少数民族。在其他地区，包括中东、亚太地区，不存在强有力的区域文书或区域监测机制。这种状况意味着同其他许多群体相比，对宗教少数群体的保护严重不足。

**(e) 区域人权机制和在欧洲一级保护宗教少数群体权利的其他举措**

42. 少数群体权利标准与在欧洲安全与合作组织(欧安组织)和欧洲委员会内保护宗教少数群体两者之间的联系，首先是由“静默外交倡议”法律和政治顾问兹登科·马赫尼科娃(Zdenka Machnyikova)加以讨论的。她断言，长期以来，欧洲人权法院联系欧洲《保护人权与基本自由公约》(“欧洲人权公约”)第 9 条所作的众多判例，对于处理侵犯宗教少数群体之宗教自由的行为起了重要作用。

43. 除了欧洲关于少数群体权利的若干标准(如欧安组织的承诺)之外，《保护少数民族框架公约》也适用于少数民族的保护。欧洲委员会的监察机构——欧洲反对种族主义和不容忍委员会专门开展打击种族主义、种族歧视、仇外心理、反犹太主义和不容忍行为的工作；它通过了关于打击对穆斯林的不容忍和歧视的第 5 号一般性政策建议。

44. 欧安组织少数民族事务高级专员办公室主任伊尔兹·博兰兹·克里斯(Ilze Brands Kehris)说，马赫尼科娃女士正确地指出，高级专员的工作是要防止冲突，



但他在工作中把涉及少数民族人士权利的标准作为重要工具。一个国家在对《保护少数民族框架公约》应用范围作出解释时，可以把宗教少数群体包括在内，并没有任何因素阻止它这样做；但这部文书一般把宗教少数群体视为一类少数民族，而不是广义上的任何宗教少数群体。

45. 欧洲委员会人权和反歧视局局长拉尔夫-勒内·魏恩格特内尔(Ralf-René Weingärtner)说，至关重要是通过加强合作，注重实施工作。除了上述欧洲委员会的文书外，他指出，《欧洲区域或少数民族语言宪章》及其监测机制十分重要；例如，《宪章》提到在语言上属于少数群体者有权以其自己的语言得到宗教服务。他还回顾指出，纪念大屠杀和防止危害人类罪日体现了“永远不再(never again)”的箴言，它提醒人们必须铭记：对少数群体的系统性仇恨很可能导致可怕的犯罪。

46. 欧盟委员会司法局平等待遇立法股的皮娅·林德霍尔姆(Pia Lindholm)讨论了欧洲联盟范围内的宗教自由和宗教少数群体。她提及《欧洲联盟运作条约》包含有关宗教的规定(第10、17和19条)。第17条规定，欧盟须尊重教会和宗教协会或社区的地位，并促进同教会、宗教团体和哲学和非宗教组织进行对话。

47. 保护少数民族框架公约咨询委员会前主席阿兰·菲利普斯(Alan Phillips)称，须知欧洲联盟成员国也是欧洲委员会、欧安组织和联合国的成员，其关于宗教少数群体的规范标准有很多共通之处，不过，上述组织的能力和工作方式多种多样。他指出，虽然欧盟委员会有称职的工作人员、实质性的财务资源和相当的权力(包括有权发布对成员国具有约束力的法律指令)，但它是一部复杂的机器，这一点可能会影响它对少数群体(包括宗教少数群体)需求作出迅速反应的能力。

**(f) 在国家一级执行国际和区域机制的建议**

48. 人权高专办土著人民和少数群体科科长说，联合国人权机制，包括普遍定期审议工作组、条约机构和特别程序任务负责人的工作明显促进改善了在国家一级对宗教少数群体权利的保护，其成果包括一些国家宗教社群的登记程序得到加强，对宗教着装规范更为通融。不过，鉴于情况最多只能说是好坏参半，因此需要做更多的工作。

49. 国家人权机构和处理人权问题的专门机构可发挥有益的作用。国家人权机构往往是为保护少数群体、包括宗教少数群体大声疾呼反对歧视的唯一机构，有时要为此面对尖锐的公众批评。有必要确保每个国家都有负责处理少数群体权利问题的国家人权机制。

50. 奥地利平等待遇监察员埃娃·兰(Eva Lang)指出，她的工作是为声称在私营部门工作和就业中因宗教原因遭受歧视的人提供咨询。她收到的大部分咨询请求涉及宗教着装规范和标志问题。

(g) 讨论摘要

51. 与会者同意，需要做更多的工作来鼓励扩大《宣言》的执行。两位特别程序任务负责人的互动是合作的典范，独立专家承诺重点关注宗教少数群体，特别报告员决定重点关注少数群体的权利。各种机制、包括相关的区域和国家行为体加大合作可能有助于加强少数群体权利的保护。在这方面，少数群体问题论坛为加强各级合作提供了重要契机。此外，可通过更具包容性的进程在国家一级执行国际和区域机制的建议，包括普遍定期审议工作组的建议以及《保护少数民族框架公约》咨询委员会的意见。

3. 有关联合国和其他人权及发展行为体在推动东南亚少数群体参与减少贫穷和发展战略方面作用的区域协商

52. 联合国各实体，包括亚洲及太平洋经济社会委员会、国际劳工组织、联合国难民事务高级专员公署、人权高专办及其东南亚区域办事处、联合国儿童基金会、联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署以及联合国人口基金的代表参加了2012年9月25日和26日在曼谷举行的磋商。国际移民组织也派代表参加协商。联合王国政府国际发展部、亚洲人权委员会、国际少数人权利团体、泰国全国人权委员会和亚洲-太平洋难民权利网络的代表也参加了协商。

53. 协商共分为五个部分。第一天的会议讨论了在国际和区域两级同少数群体权利有关的总体规范性框架以及与发展有关的人权问题。

54. 在少数群体参与减少贫穷和发展方面，与会者审查了造成边缘化群体不能充分受益于千年发展目标的因素。在所有领域持续存在的平等现象以及不利于积极参与的障碍是少数群体成员被迫接受使其丧失权能的发展政策和方案的主要原因。这个问题正在得到解决，包括除其他外，开展促进穷人法律权益的全国协商，以便为立法和政策改革行动提供切入点，从而实现有助于确保经济权利的决策参与。

55. 开发署提供的证据表明，少数群体和其他边缘化群体只能在减少贫穷方面取得一定的成就，然后就会止步不前，而中产阶级继续在实现千年发展目标方面取得进展。开发署的千年发展目标加速框架为在国家一级快速实现千年发展目标提供了各种备选方案。

56. 包括少数群体在内的边缘化群体在获得以及拥有和控制土地方面遭受系统性歧视，导致他们无法参与各级的发展决策问题，这反过来又助长了掠夺土地。少数群体妇女受到这一肆虐问题的影响尤为严重。解决办法既包括有针对性地努力加强决策参与，又包括落实各项完善机构能力和便利获得法律身份和所有权文件的方案。

57. 与会者强调：参与决策必须采取由权利持有人发挥主导作用的从下往上的分散型方法；应在国家一级制定指标，以衡量人口和族裔内部以及男女之间的经济不平等；各国必须确保少数群体妇女有机会获得并掌控生产性资源，包括土地、可持续能源和资金以及教育和保健。

#### 4. 关于属于少数群体者有效参与执法和建设具有包容性和反应力的警察队伍和司法机构的区域专家研讨会

58. 10月18日和19日，人权高专办在比什凯克举办了70多人参加的为期两天的区域研讨会。与会者包括九个国家(亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌克兰)、国际组织(欧安组织及欧安组织少数民族事务高级专员、开发署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国毒品和犯罪问题办公室以及联合国中亚地区预防外交中心)、国家人权机构、少数群体代表机构和(或)非政府组织的代表，以及少数群体权利和维持治安方面的国际专家。

59. 研讨会的前半部分重点关注在国际和区域两级同少数群体权利有关的总体规范性框架。与会者讨论了与司法、特别是执法有关的人权问题。会上还介绍了人权高专办关于吉尔吉斯斯坦少数群体参与执法情况的研究结果。

60. 在讨论过程中，与会者强调应持续向各级警察、特别是高级警官提供培训。与会者强调的其他问题包括：需要把执法改革作为更广泛的结构改革进程的一部分；有关以少数民族语言获得信息的改革；为促进征聘少数群体成员采取定额制和暂行特别措施的好处；以及需要分列数据。

61. 各国和国家人权机构的代表介绍了各自的少数群体问题工作，并重点说明在执法和司法机构方面的成就。这些发言有助于就国家一级的实地情况展开开放和具有建设性的对话。民间社会代表对国家代表声称取得的一些成就提出了质疑。

62. 与会者探讨了各种有关司法机构的作用和加强诉诸司法机会的少数群体权利问题。讨论的重点是通过在司法机构的参与和代表性促进并保护少数群体的权利。与会者强调，应保障就司法机构和警察的工作进行独立的监督和问责。与会者还强调，国家人权机构和民间社会在促进保障少数群体的权利方面发挥了重要作用。

63. 与会者承认应努力进一步推动少数群体的权利，以便在国家一级建设反应迅速和具有包容性的警察部队和司法机构。他们为此商定了一份可作为其工作准则的建议清单。

#### 5. 关于中东和北非宪政改革进程恰当反映多样性的协商

64. 来自阿尔及利亚、埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、卡塔尔、苏丹、突尼斯和也门的28名与会者参加了11月19日和20日人权高专办在多哈举办的磋商，与会者包括法律专家、法学教授、研究人员、1名黎巴嫩议员、少数群体问题独立

专家以及摩洛哥国家人权委员会、埃及社会契约中心、半岛电视台公共自由和人权部、卡塔尔国家人权委员会、卡塔尔外交部和秘书处政治事务部的代表。

65. 协商探讨了各种专题领域，如宪政改革进程中社会不同组成部分的代表性，保护人权、特别是少数群体权利的改革以及建立包容性社会的宪政改革。与会者审查了中东和北非快速宪政发展的各方面问题及其包括保护人权原则和少数群体权利的程度。与会者探讨了联合国和其他行为体可通过什么途径与手段支持各国努力确保反映人口各阶层利益的包容各方的制宪进程。

66. 与会者呼吁提供进一步指导，帮助把少数群体权利问题的相关性放在区域背景内处理。与会者强调说明，为反映少数群体当前的现实，需要条约机构以一般性评论、建议和评论形式做出解释性指导以及其他人权机制作出解释。与会者还讨论了区域一些团体不愿被称为少数群体的问题。与会者强调需要促进少数群体参与宪政改革进程，并审查了多个正面和反面的例子。

67. 与会者普遍同意，一些令人鼓舞的实例表明最近的制宪活动更加关注多样性问题，但仍亟需提倡采用更具包容性的办法，特别是在宪法的起草过程中。与会者还同意，有必要提高对《宣言》的认识，在国家讨论不使用“少数群体”一词的情形下也可提出《宣言》的标准。

68. 与会者商定，应把提高对《宣言》的认识作为加强少数群体权利保护制度的一个重要步骤，并做出更多努力，确保改革后的新宪法为符合相关人权条约的人权保护提供强有力的法律框架。

69. 与会者还审查了公民身份与享受具体人权之间的联系。与会者强调，虽然某些权利、如表决权可能需要依附于公民身份，但若干少数群体权利并不需要依附公民身份。

## B. 少数群体问题独立专家纪念《宣言》二十周年的活动

70. 独立专家参加了人权高专办牵头于5月22日和23日在维也纳举行的活动以及11月19日和20日在多哈举行的活动。此外，她还在11月9日参加了第五次布达佩斯人权论坛。2012年的论坛活动以少数群体问题为主题，以纪念《宣言》二十周年。独立专家讨论了联合国在应对执行《宣言》挑战方面发挥的重要作用。独立专家还谈到其在自己任务规定框架内的职责，以及在指导少数群体问题论坛工作方面的作用，包括准备论坛年度会议并按照第19/23号决议向人权理事会报告论坛的建议。

## C. 少数群体问题论坛第五届会议

71. 2012年11月27日和28日举行了论坛第五届会议，重点是确定在执行《宣言》方面的积极作法和机会。会议由马伊加女士主持，在会议开幕式上，秘书长

以录像致词，人权理事会主席劳拉·杜佩·拉萨尔(Laura Dupuy Lasserre)和联合国人权事务高级专员也做了发言。

72. 400 多人参加了论坛，其中包括各区域会员国、少数群体团体、联合国各机构、机制和专门机构、区域政府间机构和非政府组织的代表。

73. 与会者讨论了执行《宣言》的挑战以及良好做法。各国政府应邀介绍了对这一问题以及关于《宣言》对国家立法、政策和惯例影响的意见。其他代表，包括少数群体、非政府组织、从事保护和促进少数群体权利领域工作的国家人权机构、联合国各机构、机制和专门机构以及区域政府间机构的代表与少数族裔的年轻人应邀参与讨论并分享他们的看法，说明《宣言》如何帮助应对少数群体面临的挑战，以及可以做什么工作来提高《宣言》的相关性和执行情况。

74. 按照人权理事会第 19/23 号决议，会议成果包括一套着重行动的专题建议，由少数群体问题独立专家提交给人权理事会(见 A/HRC/22/60)。

#### 四. 结论

75. 《宣言》二十周年为提高对《宣言》的认识和使《宣言》广为人知以及鼓励用《宣言》规定倡导少数群体权利提供了一个重要机会。它还为审查执行《宣言》的成就和挑战、特别是国家作用的问题提供了一个机会。各种周年纪念活动显示，虽然取得了一些成就，但各国应进一步努力履行其保护少数群体的法律义务。一些国家已采取重要步骤承认少数群体和多样性的存在，但仍有一些国家继续坚持其人口构成的同质性。所有国家都有少数群体，需要依照国际人权法保护少数群体的生存、特性、宗教和文化。

76. 把宗教少数群体和机构作为攻击目标，仇外攻击和种族定性，系统性地把少数群体排斥在经济和公共生活的决策之外，这些行为不仅助长不安全和冲突，而且损害人权、妨碍可持续发展。这些行为不断提醒我们必须携手努力来保护少数群体。总体而言，必须加强和保持各国、国际、区域和国家机制以及非政府组织的承诺，以实现《宣言》的承诺。