




人权理事会
第三十四届会议
2017年2月27日至3月24日
议程项目5
人权机构和机制

少数群体问题论坛关于人道主义危机局势中的少数群体的第九届会议(2016年11月24日和25日)的建议

GE.17-00587 (C) 230117 240117



* 1 7 0 0 5 8 7 *

请回收 



一. 引言

1. 根据人权理事会第 6/15 号和第 19/23 号决议，本文件载有少数群体问题论坛提出的建议。论坛第九届会议于 2016 年 11 月 24 日和 25 日举行，其主题是“人道主义危机局势中的少数群体”。论坛工作由少数群体问题特别报告员丽塔·伊扎克恩迪亚耶指导。本届会议主席是阿根廷的马里奥·尤奇斯。包括各会员国、少数群体社区、非政府组织、联合国专门机构、区域和政府间组织以及国家人权机构代表在内的约 500 人出席了会议。

2. 论坛的建议结合了现有关于人道主义援助和少数群体权利保护的现有建议，并以现有建议为基础。这些建议是为了协助政府、联合国、民间社会以及其他人道主义和发展行为体在人道主义救灾周期的所有阶段应对受直接攻击和迫害、受蓄意歧视或被遗忘或忽视的少数群体面临的问题。建议中提到的“人道主义危机”系指致使人民受苦受难的任何局势，引发苦难的事件造成了有形损失或损害和/或经济动荡，而相关国家或社区无法单独充分应对这种事件。这样的局势可以是自然灾害(如地震或洪水等突如其来的灾害，或者如干旱等缓慢发生的灾害)或诸如战争或内乱等人为危机的直接结果。¹

3. 各项建议以《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》为依据。²《宣言》承认全面落实少数群体权利并建立适当体制和政策框架能够有效地帮助消除对少数群体社区成员的一切形式的歧视，且能促进他们在法律面前充分平等，不受歧视。

4. 这些建议借鉴了国际人权法、难民法、国际刑法、国际救灾法、国际人道主义法及相关标准，包括区域文书。相关文书包括：联合国九项人权条约、1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》、1949 年日内瓦四公约及其附加议定书、1954 年的《关于无国籍人地位的公约》、1961 年《减少无国籍状态公约》、《关于国内流离失所者问题的指导原则》(1998 年)、《非洲大湖地区安全、稳定与发展公约》及其《保护及协助境内流离失所者议定书》(2006 年)、《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)(2009 年)和《卡特赫纳难民宣言》(1984 年)。

5. 建议也借鉴一系列行为守则、指南及工具箱，包括：《国际红十字和红新月运动及非政府组织救灾行为守则》、《联合标准倡议关于质量和问责的核心人道主义标准》、《环球项目人道主义宪章和应灾最低标准手册》、机构间常设委员会《对受影响民众负责行动框架》、机构间常设委员会《关于境内流离失所者持

¹ 见联合国儿童基金会关于“紧急情况”的定义，机构间常设委员会工作组第十六次会议，1994 年 11 月 30 日，“复杂紧急情况的定义”，附件一。可查阅 https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/WG16_4.pdf。

² 大会以第 47/135 号决议通过。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarationen.pdf。

久解决方案的框架》、联合国难民事务高级专员公署(难民署)关于与被迫流离失所的在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人携手并肩的工作建议(2011)、难民署《难民署行动基于社区的方针》(2008年1月)、开发计划署(开发署)《发展方案中被边缘化的少数群体：开发署资源指南及工具箱》(2010年)、难民署“少数群体保护”指南第12册(2011年)、《援助中的人民：援助人员管理与支持工作良好做法手册》(2003年)、紧急复苏发展小组《质量罗经》(2009年)、难民署《2014-2024年结束无国籍状态全球行动计划》(2014年)、美洲人权委员会《移徙者、难民、无国籍人士、人口贩运受害者和境内流离失所者的人权：美洲人权系统规范和标准》(2015年)和经济合作与发展组织发展援助委员会《发展援助评价原则》(1991年)。

6. 这些建议以《2030年可持续发展议程》为基础，尤其确保所有人能够有尊严、平等地在健康的环境中发挥其潜能，并承诺促进创建和平、公正、包容、没有恐惧、没有暴力的社会。³ 在这方面，各项建议旨在帮助履行2016年的世界人道主义峰会关于“超越发展差距——改变人民生活：从提供援助到结束匮乏”的行动承诺。⁴

7. 这些建议强调各国的首要责任，各国应保护少数群体的权利，不断帮助建设复原力强、抗灾准备良好的少数群体社区，使其能够积极应对发生的危机，各国还应在危机发生时根据少数群体社区的特定需要及时提供适当援助。要履行这些责任，需要开展多项工作，包括在少数群体切实有效参与的情况下进行综合危机应急规划。在这方面，这些建议也是针对下列组织提出的：作为人道主义援助主要行为体的联合国各实体、其他国际和地方人道主义行为体、区域组织、非政府组织、少数群体组织和其他非国家行为体。

8. 这些建议用于应对一系列危机情况，其中一些情况并不仅仅影响少数群体，而且影响更多的民众。虽然基于权利的人道主义援助方针应适用于受危机影响的所有人，但本建议的特别目的是确保特别易受伤害的少数群体在冲突、灾害、传染病或其他人道主义危机发生之前、发生期间及发生之后不受进一步排斥或歧视。另应指出，一些人道主义危机可能得不到注意，或可能没有被政府视为人道主义危机。的确，如果国家否认这种情况，那本身就可能构成歧视行为，这会无理推迟国家和国际行为体的紧急干预和援助。

9. 人道主义危机，如因冲突而发生的暴力或因自然或人为灾害而造成的损害和破坏，对少数群体的影响经常格外严重。在冲突中，少数群体有时是政府或武装团体的直接目标，被杀戮，被强奸，受酷刑，被剥夺自由，或可能遭受冲突或灾害的更严酷的后果，他们的社会经济地位本来就岌岌可危，由于国家机构对他们

³ 见大会第70/1号决议，序言。

⁴ 见 <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/06/Transcending-humanitarian-development-divides.pdf>。

的直接或间接歧视，他们生活的地区获得基本物品和服务的机会受限。因此，被迫流离失所者中少数群体人士经常特别多。事实上，一些群体在某一国家为少数群体，恰恰是由于他们是从其作为多数的另一国被迫迁徙而至。

10. 在人道主义行动改革的涉及面更广的建设的框架内，⁵ 本建议旨在推进关于最佳做法的讨论，确保人道主义危机中少数群体权利得到保护。由于流离失所经常长期持续，必须指出，只有在发展框架内行动，才能有效保护处于危急情况中的少数群体的权利。

11. 最佳做法应反映参与人道主义救灾的国际、国家和地方行为体的多样性和相互补充性，并鼓励当地行为体发挥领导作用，鼓励少数群体社区切实参与救灾工作。在人道主义援助周期的所有阶段，包括国家政府在内的人道主义行为体需要认识到少数群体身处更广大的受影响民众之中，并确保在方案编制和实施过程中适当考虑到少数群体的特殊需求，以及少数群体中可能面临多重歧视或交叉歧视的人的特殊需求，如妇女、儿童、老人、男女同性恋者、双性恋者、变性人或双性人、残疾人和无国籍人。

12. 本建议应在所有国家实施，应全面尊重普世人权标准，而无论政治、宗教、历史和文化背景为何，无论特定国家的意识形态、宗教或价值体系为何。

二. 一般性考虑因素

13. 本文件的建议应与下列文件一并阅读：少数群体问题特别报告员关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者在人道主义危机情况中的人权问题的报告，⁶ 以及少数群体问题论坛以前各届会议的建议，特别是少数群体问题论坛关于预防和处理针对少数群体的暴力和暴行的第七届会议的建议。⁷

14. 本文件的建议主张采取基于权利的方针，尤其是：

- 承认所有受助者，无论族裔、宗教、民族及语言背景为何，无论年龄和身体能力为何，均为积极的个体，是权利持有人，享有权利与义务，而非消极的受害者；
- 与包括少数群体在内的人道主义援助接收者进行系统性的协商，并让他们切实参与相关活动，这样做十分重要，使他们能够确定其需求和优先事项；
- 国家和非国家人道主义行为体都必须对受危机影响的少数群体负责。

⁵ 例如，见 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>。

⁶ A/71/254。

⁷ A/HRC/28/77。

15. 为了便利查看，本建议根据人道主义危机的三个阶段时间顺序编排：危机发生前的预防与及时行动、危机发生时立即持续的应对措施与管理、危机后复原。然而，应该指出，在许多情况下这三个阶段的区分并非始终都很明确。例如，处于持久流离失所状态下的民众可同时被视为既处于早先危机结束后的阶段，又处于今后可能发生的危机的预防阶段。

16. 在拟订、设计、实施、监测和评价任何措施时，均应尽可能与少数群体协商，均应有少数群体切实参与。为执行建议而采取措施时，也应注意年龄、性别问题，因为少数群体中某些人，如妇女和女孩，受灾害和冲突的负面影响经常特别严重，可能遭受多重歧视和交叉歧视。⁸

17. 多数建议既适用于国家，也酌情适用于非国家行为体。一些建议事关国家的特定责任；但如果由于危机情况或其他因素，非国家行为体实际控制少数群体所在的领土或以其他方式承担传统上由国家当局发挥的作用，那么这些非国家行为体就应遵守为国家政府提出的建议。

18. 在所有阶段，都鼓励少数群体社区积极参与规划工作，以预防和减轻可能影响他们的人道主义危机的风险。他们也在危机中设法确定并参与实施支持其社区的措施，在危机中及在危机后不断记录和报告他们的需求和状况，并与当地或国际官员(如果这样做不会对其社区或社区成员造成或增大风险)或与相关人道主义组织沟通。

19. 要对危机实行管理，不仅要确保对满足基本需求至关重要的物品和服务能得到适当分配，而且要确保行动的透明度，确保大家能获取关于少数群体状况等情况的信息。在这方面，参与发展和人道主义活动的行为体，包括国家政府、国家人权机构、民间社会组织、联合国和其他国际组织，都应参与其管辖范围内的监测和报告工作。在人道主义危机的所有阶段，都必须特别支持民间社会的作用，包括监测、报告和数据收集的作用。

20. 区域组织需要利用其在文化和地域上与受危机影响的人民的亲近关系，以及与区域各国政府的长期关系，加强其在人道主义危机中保护少数群体权利的作用。

21. 关于私营部门参与人道主义救灾的讨论应具体考虑到私营部门的参与对少数群体权利的潜在惠益和风险以及这种参与的原则和最佳做法。

⁸ 见牛津救济会，“Gender issues in conflict and humanitarian action”，人道主义政策说明，2013年11月。可查阅 www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/hpn-gender-conflict-humanitarian-action-291113-en.pdf。

三. 关于预防危机及预防危机对少数群体造成特别大的影响的建议

把少数群体问题纳入日常治理工作

22. 作为少数群体保护和善政的一个关键因素，各国应全面、包容地实施《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》的各项规定，包括为此通过禁止歧视少数群体和保护少数群体权利的国家法律。

23. 各国应在日常治理工作中和发展方案中始终把尊重、保护和落实少数群体权利作为关键要素。这样做应有助于排除少数群体与多数群体之间可能的紧张关系以及不同少数群体之间可能的紧张关系，预防冲突，帮助创建复原力强、抗灾准备良好的少数群体社区，使这些社区与社会其他群体相比不会处于不利地位，在发生灾害时尤其如此。

24. 各国应废除法律中基于族裔或宗教等理由歧视任何群体并可能使其处于弱势的规定，并在实践中取缔相关做法。这包括歧视性国家法律和政策，如不给予或剥夺公民资格的规定，致使无国籍少数群体受到人道主义危机的特别大的影响。

25. 各国应确立体制框架，确保在相关国家机构内，包括在负责人道主义行动的机构内，少数群体问题得到关注。国家人权机构可在国家层面发挥这一作用，监测国家各相关机构的工作，并通过问责机制执行政策。应该有少数群体代表担任这些机构的成员，联合国和民间社会应帮助这些机构进行能力建设和培训。

26. 国家人权机构或其他机制必须承担适当责任，通过数据收集和分析等途径，确保少数群体的需求得到适当评估，并确保制订有针对性的方案，以便在发生人道主义危机时更好协助少数群体。

27. 应根据国际标准收集并以负责任的方式管理相关数据。在可能的情况下，数据应按族裔、语言、国籍状况、宗教、年龄和性别分列。这些数据的使用应遵守国际标准，用以帮助拟订更知情、更有效的少数群体权利项目和方案。与少数群体有关的指标应作为评估不歧视和平等原则遵守情况的基础，而这种评估也有助于发现潜在冲突的苗头。

28. 国家人权机构和其他相关机构在参与监测、分析和报告工作时以及在行使其他职能的过程中，应有针对性地重视危机中的少数群体的情况。这种有针对性的关注十分关键，有助于预防危机，并为在危机中保护和歧视少数群体提供一个框架，同时有助于尽可能减轻不成比例的影响。

29. 除了关于消除种族歧视和保护少数群体的指导说明⁹之外，秘书长应拟订综合战略，确保在联合国所有方案工作中，特别是在发展和人道主义救济工作中，系统对待少数群体权利。在联合国所有相关工作中，均应系统处理少数群体权利问题，为此可订立成套工具，适用于所有人道主义援助方案编制和实施工作。

30. 各国政府、联合国和其他组织应考虑任命专家担任其机构内的少数群体问题联络人，对人道主义工作人员进行关于少数群体权利问题的培训，确保他们能够在发生危机时甄别与少数群体有关的问题及歧视的情况，并使他们能够对少数群体需求做出适当反应。

运用预警和问责机制预防危机

31. 各国应运用结合少数群体权利指标的早期预警机制，甄别危机及局势恶化的初期迹象及对少数群体的影响。这种机制可帮助预防紧张局势和侵犯人权情况升级。应利用这种机制监测各种指标，如历来族裔暴力的情况、少数群体受攻击或被反复流离失所的迹象、各个少数群体社区特征受尊重和提倡的程度、少数群体参与政治、经济和文化生活的程度、平等有效利用司法手段的程度和针对侵犯人权行为的其他有效补救措施。高效率的早期预警对于减轻灾害风险也很关键，这种预警除了科学技术考量外，应重点关注面临风险的群体。在早期预警系统中，必须与少数群体社区和少数群体内可能被边缘化的人协商，必须让他们参与其中。

32. 人权先行倡议应进一步予以加强，以期在联合国内在文化和行动方面都实现可取的变化，同时更加主动地与会员国互动，以更好防止大规模严重侵犯人权或违反国际人道主义法的事件发生。

33. 各国应根据关于消除对妇女歧视委员会关于预防冲突的过程中以及冲突中和冲突后的妇女问题的第 30(2013)号一般性建议，落实早期预警制度和其他具体措施，保护少数群体妇女，防止她们遭受基于性别的暴力和性虐待，因为在冲突期间及在冲突之后妇女和女孩面临包括性暴力在内的各种暴力行为的风险增加。

34. 各国应采取有效措施，防止助长民族、种族或宗教仇恨的行为，这种行为就是煽动歧视、敌意或暴力。在这方面，各国应有效调查并起诉仇恨罪、煽动仇恨的行为、迫害行为、系统性广泛的暴力、各种暴行、性暴力和针对少数群体的种族灭绝行为。

35. 各国应建立投诉机制，让少数群体能表达其关切，并确保公众了解这一机制的存在。投诉机制可设在根据《关于国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）建立的国家人权机构内。各国以及联合国和民间社会行为体应努力确保少数群体了解这种机制的存在。

⁹ 见秘书长关于消除种族歧视和保护少数群体的指导说明(2013年3月)，第46段。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf。

规划与准备

36. 各国应在有面临风险的社区切实参与的情况下，拟订有效、充分的灾害风险预防方案。这种方案应包括加强可能受影响的群体的备灾工作的措施，并应明确注意满足少数群体和其他弱势群体的具体需求。

37. 各国、联合国和其他人道主义和发展行为体应主动与少数群体社区协作，包括与特别受排斥的少数群体协作，如生活在边远地区或边缘化城区(如贫民窟)的少数群体或可能无国籍或面临丧失国籍风险的群体。各国、联合国和其他人道主义和发展行为体应共同制定风险评估和应急计划，确保这些群体在发生危机时能得到满足其需求的援助。联合国和其他国际行为体应牢记不造成伤害的原则，保持谨慎，不要使某些社区因为合作而面临风险，在某些少数群体可能是国家或武装团体攻击的目标时特别需要注意这一点。

38. 各国应确认地方当局和地方民防机构作为少数群体救助第一反应机构的关键作用，以此作为灾害风险预防方案的一部分内容。

39. 地方当局应与少数群体社区一起拟订并落实高效、可信的沟通工具和协商机制，确保在发生危机时能有效进行双向沟通。这种工具也可帮助早期预警。

40. 各国应创造有利环境，通过允许民间社会组织不受阻碍地出入所有地区和社区等途径，让它们能独立监测国内少数群体状况。

41. 各国通过其地方当局，在规划人道主义行动时，应采取基于社区的方针，创造真正的伙伴关系，一开始就与少数群体社区进行接触，在初期就支持社区参与。¹⁰

42. 国际社会在危机发生前应增加声援工作，通过双边途径并通过区域和国际组织，支持各国提高人道主义应对能力，包括提供关于少数群体保护国际框架的培训和技術援助，加强国家在危机情况下保护少数群体和采取应对措施机制。

43. 联合国以及其他人道主义和发展行为体应系统性地研究少数群体状况，评价其需求和能力，帮助他们表达自己的关切，以便在潜在危机发生前进行风险评估，并改善少数群体应对这种危机的准备状况。在此基础上，联合国和其他人道主义行为体应向国家当局开展宣传，鼓励它们具体处理少数群体的问题，并加强应对潜在危机的准备。

44. 联合国以及其他人道主义和发展行为体应提高面临流离失所风险的少数群体的认识，使他们了解他们可向国家人权机构等国家实体和国际组织反映他们关切的事项，并了解这样做的潜在好处。

45. 联合国以及其他人道主义和发展行为体应在各种行动领域内与少数群体社区合作，帮助这些社区做好应对危机的准备，增强复原力，以适合每个社区的方

¹⁰ 具体指南见难民署，《难民署行动基于社区的方针》(2008年1月)。

式和语言分享信息，包括详细说明和解释他们面临的潜在风险，分享在危机发生时政府和其他行为体的应对计划。联合国以及其他人道主义和发展行为体应与少数群体一起甄别他们面临的风险，制定减轻风险的战略。

46. 联合国和其他人道主义行为体在规划潜在危机对策时，应评估公平分配援助物品的潜在安全障碍和后勤障碍。联合国和其他人道主义行为体应寻找方式方法确保少数群体能获得所需援助，而无论他们地处多么边远，处境多么岌岌可危，与主流社会多么脱节，同时确定使援助渠道畅通的方式，甚至在安全状况恶化时也能使援助渠道畅通。

四. 关于提倡在危机中采取基于少数群体权利的方针的建议

遵守法律标准，将少数群体保护纳入国内法律框架

47. 各国应充分尊重人权法，采用与灾害管理有关的标准，包括国际救灾法以及红十字会与红新月会国际联合会¹¹和2015-2030年仙台减少灾害风险框架¹²的规则和原则。各国应培养地方社区和民间社会的能力，以应对灾害发生时最紧急的易受伤害情况，提倡对多样性和人的尊严的尊重，减少不容忍、歧视和社会排斥。

48. 各国必须遵守国际人权法。各国和非国家行为体必须充分遵守国际人道主义法，在武装冲突区特别需要这样做，以保护平民，包括少数群体、境内流离失所者、难民、无国籍人和冲突区受难民众。

49. 各国应将防止流离失所的任务纳入其法律和政策，避免少数群体流离失所，包括因生计或文化遗产等原因特别依赖其土地或难于脱离其土地的群体。如果迁徙不可避免，各国应与受影响少数群体协商，确保为持久解决问题的援助和支持方案在住所、服务、生计选择等所有方面都完全符合国际标准。

50. 各国、联合国和其他国际人道主义组织应确保参与规划和提供人道主义援助的机构工作人员中有足够的少数群体代表，非国家行为体也应酌情怎样做。各国和各组织应确保有少数群体人士担任管理和业务职位，包括聘用能用少数群体的语言沟通的人员，或理解少数群体文化的机会和限制、能帮助增进对少数群体社区面临的特别问题或挑战的认识的人员。

¹¹ 见 www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/international-disaster-response-laws-rules-and-principles/。

¹² 见 www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework。

收集准确的信息

51. 各国、联合国以及其他人道主义和发展行为体应进行研究，改进受危机影响社区的情况调查，加强危机前需求和能力评估。必须随时全面确切地掌握受影响少数群体社区的情况，包括其构成(如甄别弱势人士)、需求和能力。在准备恢复措施时，应进行能力评估。

52. 各国应保证民间社会组织和国家人权机构能独立开展国内少数群体情况监测和报告工作，在发生危机时尤其应有此保证。在这方面，应允许民间社会组织出入难民营和境内流离失所者营地，以便开展工作。

53. 联合国和其他人道主义行为体应补充和支持民间社会的工作，设法查明少数群体社区流离失所的原因和触发因素，评估流离失所是否与少数群体地位相关。人道主义危机中少数群体的具体经历应予以记录并公布，以增进国家政府和国际社会对此问题的认识，使危机中少数群体的状况得到更多承认，在政治上得到更多支持，使各方能承诺为此调拨更多的资源。

54. 国家人权机构应参与独立监测、分析和报告工作，并行使其他职能，以确保危机中的少数群体得到保护，不受歧视，防止他们遭受危机的特别严重的影响。

收集数据

55. 各国应确保以非歧视的方式进行数据收集和分析，包括情况调查和评估，以了解受危机影响或因危机而流离失所的人的需求的脆弱性，同时注意对他们的保护。收集数据时应按年龄、性别、多样性和地点分列数据，用以保护人权，实施流离失所问题的持久解决方案，评估受影响少数群体的具体需求和脆弱性。¹³在数据收集过程中，所有人均应能自由说明同其身份有关的特点，包括多重身份，并自由选择他们是否愿意被归于某一少数群体。

56. 联合国和其他人道主义行为体应促进和支持分析和收集关于收容所、难民营或境内流离失所者营地和住区以及其他情况下的少数群体的分列数据，以找出由于这些群体的边缘化状况而可能不明显的问题，作为解决方案的依据。

保护少数群体人士

57. 武装冲突所有当事方都必须充分尊重少数群体成员与多数群体成员平等享有的平民地位，确保少数群体成员能得到同样的保护，使其在任何时候都不受任何歧视，与其他平民一样，免受攻击、即决处决或任意处决、任意拘留或任何侵犯人权行为。

¹³ 鼓励各国政府根据人权理事会第 20/9 和 32/11 号决议和大会第 68/180 和 70/165 号决议的建议，利用为提供这方面技术支持而设立的境内流离失所者联合概况调查处的服务。

58. 各国不得以某人或某群体与冲突他方具有共同的族裔、宗教、语言或其他特征为由而对这些平民个人或群体的行动自由加以限制。各国在任何情况下均尤其不得因对少数群体的歧视或因受国际人权法或人道主义法禁止的其他理由限制某些人进入安全地点。任何措施均不得不当限制少数群体享有所有人权，包括表达或结社自由的权利。

59. 各国在部署安全部队保护面临威胁的民众时，应特别考虑到各社区的问题和关切以及一些少数群体可能对安全部队缺乏信任的情况。因此，对危机的反应必须恰当，必须注意文化敏感问题，设法与行动所在地的特定社区进行沟通。为应对人道主义危机而实施的任何法律或措施都必须符合国家根据国际人权法承担的义务，紧急情况下克减义务的措施须有条件，其范围须有限制，不应蓄意或实际无理地使少数群体成员置于易受安全部队伤害的境地。

60. 各国应确保保护对策是参与性的，非歧视的，并敏感地满足少数群体的特别需求。¹⁴ 各国应为遭受创伤的少数群体提供必要的支持，保护对策应包含心理辅导工作。

61. 联合国和其他国际行为体应制定和实施相关措施，为在危机前或危机后可能遭受创伤或迫害的人提供进一步适当保护。

62. 各国应根据消除对妇女歧视委员会第 30(2013)号一般性建议，采取特别安全措施，保护少数群体妇女，防止她们遭受基于性别的暴力和性虐待，因为妇女在冲突期间和冲突后更容易遭受暴力，包括性暴力。

63. 各国应尽一切努力维护家庭统一，使受危机影响的少数群体家庭得以团聚。

64. 各国不得作为针对某些少数群体的歧视、惩罚或战争手段，强行驱逐这些群体、拆毁房屋、摧毁农地、肆意没收或剥夺土地；各国必须禁止这类行为。¹⁵

65. 联合国和其他国际行为体应采取一切必要的谨慎措施，理解和应对在流离失所群体抵达时不同少数群体之间或与主要群体关系的变化产生的问题或紧张局势，在境内流离失所者营地和在境内流离失所群体迁徙到有另一东道社区的地区，尤其应该这样做。联合国和其他国际行为体应考虑到各个群体与政府或冲突其他当事方的关系。

66. 联合国和其他国际行为体应特别注意可能在危机局势中遭受多重歧视和交叉歧视的少数群体人士，包括孤身儿童、妇女、残疾人、老人以及男女同性恋者、双性恋者、变性人和双性人，并应做好准备进行干预，为由于缺乏身份证件或无国籍而得不到保护的少数群体难民提供帮助。

¹⁴ 见难民署，《难民署行动基于社区的方针》(2008年1月)。

¹⁵ 见难民和流离失所者住房和财产归还原则(E/CN.4/Sub.2/2005/17, 附件)。

分配人道主义援助，提供基本服务

67. 各国对保护其境内人民负有首要责任，应向受危机影响的少数群体，包括接纳因人道主义危机而流离失所的人的家庭，提供必要的物资和服务。非国家行为体也应酌情提供类似的帮助。

68. 实际上，为人道主义危机中的少数群体成员提供援助和支持的经常是当地民间社会组织和志愿组织。各国应保障参与提供人道主义援助的所有行为体能接触需要援助的所有地区和民众，而没有任何歧视，同时应适当注意少数群体的状况和民众中的文化差异。联合国和其他人道主义行为体应确保在分配人道主义救济物品时，包括在提供粮食和基本服务时，尤其是在提供保健、饮用水和教育时，少数群体不受歧视。联合国和其他人道主义行为体应确保大家能平等获得社会服务，而且社会服务适合少数群体的男女老少的特定需求。

69. 人道主义援助，包括粮食和最基本必需品的分配以及教育、医疗、心理辅导等基本服务的提供，只要有可能，均应在文化上加以调整，使之适合少数群体社区的特定需求(在预防阶段预先确定的需求)。少数群体社区内其他可能受边缘化的人群，如妇女、儿童、老人、残疾人或男女同性恋者、双性恋者、变性人和双性人，都应该获得这种援助。

70. 各国应尽可能确保以少数群体的语言向其提供充分的、在文化上适当的教育。

71. 联合国和其他人道主义行为体应确保人道主义援助不限于最易抵达的地区，而应寻找办法使少数群体通常居住的更边远地区能获得援助。

72. 各国、联合国和其他人道主义行为体必须确保各项战略、方案和活动都不会无意致使不同群体受歧视或排斥，或助长这种歧视或排斥，而应促进所有人平等，促进尊重所有人的权利。

73. 联合国和其他人道主义行为体应与地方政府和非政府行为体相互配合，利用少数群体对人口关系和地域或其他当地因素的了解和理解，便利援助工作。

74. 联合国和其他行为体应确保所有战略和互动均与各个少数群体协调，在提供所需物品和服务时确保有效沟通，各项工作能相互补充。要达到这个目标，以少数群体语言与少数群体领导人进行有意义的互动和沟通至关重要。

75. 各国应建立或继续维持与受影响社区的沟通渠道，及时以少数群体语言提供信息。对于难民营或境内流离失所者营地，各国应设法确保临时设立的代表委员会，如志愿委员会，能真正代表营地广大居民，其中有所有少数群体的代表，还有少数群体妇女的代表。

76. 各国应采取一切可能的措施保护受人道主义危机影响的少数群体社区的文化遗产。在适用的情况下，非国家行为体也应这样做。关于冲突问题，各国应批准并执行 1954 年《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》。

77. 联合国和各国应设法通过为文化传统仪式或宗教仪式提供场地等方式，确保处于持久流离失所状况中少数群体能保持其文化或宗教。

78. 各国应确保其管辖之下的少数群体在持久危机或流离失所期间不被剥夺政治权利，包括投票权。在适用的情况下，非国家行为体也应这样做。

流离失所

79. 各国应确保关于国内流离失所者问题的指导原则以及其他国际、区域或国家法律标准，包括关于少数群体流离失所者的规定，得到充分遵守。

个人证件

80. 各国应在没有歧视、没有不当行政障碍或经济障碍的情况下，为少数群体人士签发或更新必要的身份证件，以便他们获得基本服务，受影响的无国籍人也不例外。

81. 各国应确保所有相关机制均考虑到少数群体及其特别需求，为他们签发证件，如护照、个人身份证件、出生证、结婚证等，并更换丢失的证件，使他们享有并行使其法律权利。

问责制

82. 各国应确保问责机制到位，少数群体在人道主义救济周期的所有阶段都能利用这些机制。¹⁶ 问责机制应确保对政府、非国家行为体或联合国或另一人道主义行为体处理的某一情况提出投诉的人得到保护，而不受可能报复。

五. 关于在危机后为少数群体找到持久解决方案的建议

少数群体的安全与保护

83. 国际社会对世界各地危机造成的难民和移徙者潮流负有道义和法律责任。所有国家均应帮助收容难民、移徙者和寻求庇护者，并应采取一切必要措施确保新的少数群体有机会从创伤中恢复，重建生活。

84. 各国应坚持“不驱回”国际法原则。如果原籍国情况有变，与难民署协商后，某一流离失所群体的难民地位应予终止，相关方可与难民署合作，开始将原先被承认为难民的人遣返其原籍国。在此过程中，少数群体在原籍国和原籍地可能遇到的挑战必须予以评估和仔细评价。每一个流离失所者都有权对终止其难民地位的决定提出挑战，如果有充分理由，如原来在原籍国受到迫害，可拒绝接受

¹⁶ 在这方面，见机构间常设委员会《对受影响民众负责行动框架》。

原籍国或惯常居住国的保护。如果一国声称境内流离失所者可安全返回家园，类似的程序可在难民署监督下予以适用。

85. 收容寻求庇护者、移徙者、难民和无国籍人的国家应便利他们融入社会，并特别注意少数群体的情况和需求，包括特别可能遭受或面临多重歧视的少数群体妇女和儿童的情况和需求。

个人证件

86. 各国、联合国和其他发展行为体应确保在危机后恢复或重发少数群体人士的身份证件，包括出生证、国籍证件等其他证件，防止出现无国籍状态。在适用的情况下，非国家行为体也应这样做。

87. 各国必须向受危机影响的所有人，特别是经常受排斥的少数群体，签发所需证件，使他们能获得公共援助和服务，并在适用的情况下，主张其政治权利。如果签发这种证件有困难，各国就不应以出示这种证件为获得服务或行使权利的先决条件。

少数群体需求和能力评估

88. 各国政府应利用民间社会的投入，进行经济、社会和环境调查，评估危机后少数群体的一般和特殊需求和能力，并审视人口中种族、族裔、宗教、民族、年龄和性别构成情况。这样的调查应作为参与恢复阶段工作的各国家行为体和国际行为体方案协调的基础。

89. 联合国以及其他国际人道主义和发展行为体应继续监测流离失所社区、难民和受危机影响的其他群体的情况，特别注意少数群体人士的情况。联合国以及其他国际人道主义和发展行为体应与相关国家互动，协助为这些社区找到持久解决方案，并通过为当地民间社会提供资助、培训和资料，支持其工作。

90. 国家人权机构应独立监测、分析和报告少数群体状况，确保少数群体在危机之后、在寻求持久解决方案的过程中继续得到保护，不受歧视。

91. 区域组织应支持各国和国际社会监测其区域内流离失所社区或危机后恢复中的社区的情况，并提请大家注意流离失所社区、东道社区或恢复中的社区得不到国家或国际支持的情况。区域组织还应通过技术援助，特别是对处于从危机中恢复阶段的少数群体的援助，加强国家的能力。

持久解决方案选项

92. 各国应充分遵守机构间常设委员会境内流离失所者问题持久解决办法框架，特别注意少数群体的情况。危机期间在境内或在国际上流离失所的少数群体应得到帮助和支持，而不受歧视，使其享有长期安全保障，享有适当的生活水准，能获得生计和就业，应建立有效、便于利用的机制，归还住房、土地和财产，使流离失所者获得个人证件和其他证件，实现家庭团聚，得以参与公共事

务，并获得有效补救，能伸张正义。一旦情况允许，就应帮助少数群体自愿、安全、有尊严地返回原产地，或让他们选择替代性持久解决办法，即融入当地社会或重新安置。

93. 各国应支持少数群体从危机中恢复，对他们重建生活的意向进行调查，了解他们是想返回原产地、留在目前地点还是前往他们选择的其他地点。意向调查应考虑到每一社群内的各种意见，包括妇女的意见、儿童的最佳利益、青年和老人的意见以及仍然等待其流离失所状况得到解决的所有人的意见。

94. 各国应为由于继续存在的危害或威胁或其他原因而不能或不愿返回原籍地的少数群体找到有尊严地重新安置的合适替代性地点，包括融入当地社会及在国内重新安置。替代性地点应能使相关群体保留其完整性，并尽可能继续其传统生活方式。

95. 在某一群体重新安置不可避免时，各国应遵守所有人权标准和国际人道主义规范，¹⁷并在确定重新安置地点和方式时，与受危机直接影响的群体和所涉东道社区协商。如果东道社区在国内为少数群体，尤其重要的是应确保该社区在将其他群体重新安置在社区内的问题上切实拥有发言权，并应向该社区提供适当补偿和支持。当事各方应遵守《关于难民和移民的纽约宣言》所附的难民问题全面应对框架，尤其是为东道国和东道社区提供支持。¹⁸

96. 各国应在民间社会和国际社会的支持下，确保相关社区和相关国家做好适当准备，接纳流离失所群体，而这些群体在某些情况下可能成为新的少数群体。各国应讨论其国内和地区内可能的情况变化以及潜在好处，以打击仇外心理、种族歧视和不容忍行为。

97. 联合国以及其他发展和人道主义行为体应支持各国分析东道社区内的动态，预测因危机而流离失所的新群体抵达后可能出现的情况变化。联合国和其他国际发展伙伴在危机后方案编制工作中应考虑到流离失所群体和当地社区的情况。

98. 凡在适用的情况下，各国均应采取一切必要步骤，恢复流离失所者返回的地区的环境和发展。

99. 各国应确保流离失所的少数群体能充分参与在流离失所之后拟订的任何持久解决方案、战略或注重处理流离失所问题的政策的实施。这些战略和政策应帮助确定全面对策，涵盖保护、人道主义和发展问题。综合调查活动有助于为这种进程的实施提供依据。

¹⁷ 见 1949 年《关于战时保护平民之日内瓦公约》第 49 条；《第一议定书》(1977 年)，第 54 和 59 条；《第二议定书》(1977 年)，第 17 条。

¹⁸ 见大会第 71/1 号决议，附件一，第 8 段。

100. 各国应有效、全面监测恢复活动和为所有群体找到持久解决方案的进展情况。所涉群体包括少数群体，他们可能面临特别障碍或歧视，使他们难以重建生活，难以在危机后找到持久解决方案。

获得服务

101. 各国应为从危机中恢复的少数群体人士制定并实施心理支持方案。这类方案应敏感注意受益者的文化、宗教、年龄和性别。各国应确保少数群体了解这类专门为他们安排的服务的存在。

102. 应保证在冲突后允许少数群体儿童平等接受高质量教育，在教育工作中提倡跨文化方法，重视文化多样性。¹⁹

103. 在危机之后，不得采取歧视性做法，阻止少数群体成员利用劳工市场寻求就业或任何生计机会。若以前的生计无法恢复，各国应通过培训、教育和积极措施，为恢复之中的社区提供并推广新的就业或生计机会，以确保相关社区全面恢复，防止其遭受进一步边缘化。

104. 如果在危机后阶段少数群体可能遭受多重歧视和交叉歧视，就必须有针对性地关注此问题。所有服务提供者都必须考虑到少数群体社区内某些人群，如妇女、儿童、老人、残疾人或男女同性恋者、双性恋者、变性人或双性人，可能需要特别帮助，在提供服务时不把他们排除在外。

主张少数群体权利

105. 各国、联合国、国际行为体和其他行为体在所有阶段，尤其是在恢复阶段，应努力赋权少数群体，使他们能够了解并主张其权利，同时增进他们对自己状况的认识。在这方面，少数群体活动家和民间社会组织应得到支持，在危机后阶段尤其应得到支持。

106. 各国应落实关于归还难民和流离失所者住房和财产的原则，²⁰ 确保索赔程序利用方便，语言交流容易，费用低廉，必要时采取特别措施，使边缘化群体和弱势人士能以公平公正的方式受益于这种程序。

107. 应酌情便利向家庭成员转让土地权，特别是允许在冲突或灾害中幸存的妇女能接管丈夫或家庭的财产，或重新获得在危机中丢失地契和证件的财产。同样，如果土地权或财产权证件丢失，应提供法律援助，帮助少数群体提出相关要求。

108. 各国应确保从危机中恢复的少数群体能享有政治权利，特别是投票权和被选举权。

¹⁹ 见少数群体问题论坛第一届会议的建议(A/HRC/10/11/Add.1)。

²⁰ E/CN.4/Sub.2/2005/17, 附件。

109. 各国应确保从危机中恢复的少数群体能行使宗教自由权，应保障他们能出入礼拜场所。

110. 各国应规划并进行与受危机影响的少数群体的适当、有意义的协商，为少数群体设置投诉机制，使他们在人道主义援助的任何阶段对他们认为自己可能受歧视的情况或他们可能没有获得应有的支持或保护的情况寻求有效补救。各国应确保少数群体不因寻求补救而遭受报复。

111. 联合国与国家人权机构和其他行为体协作，应提供技术援助，帮助建立投诉机制，使少数群体人士能安全使用，使他们能够对救济和恢复工作表达其关切。犯有包括歧视或忽视行为在内的侵犯人权行为的组织或个人的责任必须予以追究。各组织应及时全面报告其活动，提高其行动的透明度，加强问责。少数群体和当地非政府组织应参与处理人道主义援助问责制和质量标准事宜，以便使人道主义行为体更好地承担责任。

112. 联合国以及其他国际人道主义和发展行为体应在有少数群体参与的情况下，对其方案进行透明的评价，以吸取经验教训，用于帮助今后的规划。

构建公平包容的社会

113. 各国、联合国以及其他发展和人道主义行为体应尽早启动危机后专门为少数群体安排的支持方案和增强社区凝聚力的项目。

114. 联合国应确保发展和人道主义伙伴考虑到 2016 年 9 月《关于难民和移民的纽约宣言》，迅速开展超越应急阶段的工作，确保少数群体在危机后发展和重新发展方案中不受歧视，充分参与方案的实施和协商。

115. 少数群体应充分参与旨在实现稳定、避免今后危机的建设和平进程和过度期正义进程。和平协定和正义进程，包括真相委员会的工作、刑事起诉、受害者赔偿、体制改革等，必须以少数群体权利为基础，保障少数群体权利，促进创建统一、包容的社会。基于少数群体权利的方针也应适用于灾后国家重建和恢复工作。

116. 区域组织应参考开发署题为“发展方案中受边缘化的少数群体”的资源指南及工具箱(2010 年)，在危机后发展方案的框架内与少数群体社区长期互动。