



大会

Distr.: General
29 July 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

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的人的
权利宣言》

秘书长的说明

秘书长谨依照大会第 [68/172](#) 号决议，转递少数群体问题特别报告员丽塔·伊
扎克-恩迪亚耶的报告。

* [A/71/150](#)。



少数群体问题特别报告员丽塔·伊扎克-恩迪亚耶的报告

摘要

本报告阐述了在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者在冲突或自然灾害或人为灾难造成的人道主义危机局势中的人权问题。

少数群体由于其独特身份、地理位置、贫困、受歧视或其他特殊情况，往往过多地受到人道主义危机之害。

本报告力求探讨是哪些根本性原因造成了如此不相称的影响。首先，特别报告员探究了少数群体如何更易受到人道主义危机或灾害的影响。其次，她探讨了在人道主义危机或灾害造成(或可能造成)的流离失所或离乱期间或之后，少数群体可能面临何种具体挑战或歧视，即使流离失所或离乱的触发与少数群体的身份没有直接关系。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
A. 2016 年国别访问	4
B. 向人权理事会提交的 2016 年年度报告	5
C. 少数群体问题论坛	5
三. 人道主义危机局势中的少数群体.....	6
A. 导言	6
B. 方法	8
C. 分类数据的必要性	8
D. 界定人道主义危机	9
E. 有关保护受人道主义危机影响的少数群体的国际和区域法律和政策框架.....	9
F. 人道主义危机与少数群体地位的关系	13
G. 受人道主义危机影响的少数群体面临的具体人权挑战.....	14
H. 少数群体与自然或人为灾害	18
I. 流离失所少数群体寻找持久解决办法面临的挑战.....	21
四. 结论和建议	21

一. 引言

1. 少数群体问题特别报告员编写了本报告，按照大会第 [68/172](#) 号决议和人权理事会第 [25/5](#) 号决议，提交大会第七十一届会议。
2. 本报告第二节概述了特别报告员开展的活动。第三节着重介绍在人道主义危机局势中的少数群体，特别是审视已经处于弱势的少数群体面临的具体挑战，无论这些群体是境内流离失所者、寻求庇护者、难民还是灾民。最后一节提出结论和建议。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员提交人权理事会第三十一届会议的 2015 年报告([A/HRC/31/56](#)，第 2 至 19 段)和人权事务高级专员办事处特别报告员网站上的公报概述了其最近开展的活动。

A. 2016 年国别访问

1. 伊拉克

4. 少数群体问题特别报告员于 2016 年 2 月 27 日至 3 月 7 日访问了伊拉克。她承认伊拉克历来存在很多不同群体，但遗憾地指出，由于多年来的边缘化、冲突、族裔和教派关系紧张以及近来的恐怖主义，各个群体间互不信任，对政府也失去了信任。伊拉克少数群体说，他们感到自己成为攻击的对象，被边缘化且得不到保护。特别报告员还注意到，虽然所谓的伊斯兰国或达伊沙给民众造成了巨大苦难，并专与某些少数群体为敌，但少数群体面临的挑战起始要久远得多，且更深刻地植根于伊拉克社会。特别报告员还指出，鉴于流离失所危机及其对少数群体的过大影响，还应通过一项关于保护少数群体权利和境内流离失所问题的法律，明确承认所有族裔和宗教群体均有权得到平等保护以及有权以返回家园的形式达成持久解决；如果这样做不可能或不可取，则应进行就地安置或重新安置。

5. 特别报告员还特别注意到雅兹迪社区的情况，指出有资料表明，对雅兹迪人犯下的所有暴行，包括杀戮和身心伤害，都意在全部或部分地毁灭雅兹迪这一群体。她敦促全面调查达伊沙和任何其他冲突方犯下的罪行，追究犯罪者为所有罪行和侵犯人权行为，包括战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪行应负的责任。她将在 2017 年 3 月向人权理事会第三十四届会议提交全面报告。

2. 摩尔多瓦共和国

6. 特别报告员在 2016 年 6 月 20 日至 29 日访问了摩尔多瓦共和国。摩尔多瓦共和国是一个多族裔、多宗教和多文化的社会，有保护少数群体权利的全面法律

框架；然而，对少数群体问题缺乏专门的预算拨款，各机构的关注不足，这仍然是适当执行法律框架的主要障碍。

7. 特别报告员注意到，对许多群体而言，使用母语非常重要，事关情感，而且是个人身份和群体属性的根本表征。她鼓励政府采取必要措施，确保以母语和国家语言提供高质量的教育。她呼吁采用多语种教育方法和多语言教室，并呼吁公共行政服务部门确保使用国家语言、俄语和其他少数族裔的语言。与宗教少数群体的讨论显示，在该国大部分地区，宗教间的关系和平，尽管据报有一些种族定性事件和出于宗教动机对穆斯林和犹太群体的攻击。罗姆人社区在经济、社会和政治上继续被边缘化，而且往往受到歧视，特别是在进入劳动力市场、接受教育和保健服务方面。

8. 特别报告员评论指出，按族裔、语言和其他群落表征形成的社会鸿沟有可能加深，并强调说，形成和界定摩尔多瓦共和国未来的基础必须是尊重人权、善治和包容性治理以及保护少数群体权利等价值观和原则，而不是地缘政治标签。她将在 2017 年 3 月向人权理事会第三十四届会议提交全面报告。

3. 斯里兰卡

9. 特别报告员将于 2016 年 10 月 10 日至 20 日应邀访问斯里兰卡。她欢迎有这一机会，多年来这一直是她的一个优先任务。她打算研究该国各地少数群体的状况，表示注意到持续 30 多年的武装冲突最近结束，2015 年实现了首次选举，民主空间随后扩大，新近又承诺促进和保护人权。她将在 2017 年 3 月向人权理事会第三十四届会议提交全面报告。

B. 向人权理事会提交的 2016 年年度报告

10. 特别报告员在 2016 年 3 月人权理事会第三十一届会议上提交了“种姓制度和类似继承地位制度下的少数群体和歧视问题”专题报告(A/HRC/31/56)。

C. 少数群体问题论坛

11. 人权理事会第 6/15 和第 19/23 号决议请特别报告员指导少数群体问题论坛的工作。

12. 论坛第八届会议于 2015 年 11 月 24 日和 25 日在日内瓦举行，专题重点是刑事司法系统中的少数群体(见 A/HRC/31/56)。500 多名代表参加了会议，其中包括成员国、联合国机制、政府间机构、非政府组织和少数群体的代表。他们提到了少数群体面临的挑战，以及打击在刑事司法程序所有阶段歧视少数群体现象的有效做法。论坛提出的建议已提交人权理事会第三十一届会议(A/HRC/31/72)。

13. 论坛第九届会议将于 2016 年 11 月 24 日和 25 日在日内瓦举行，重点讨论主题是在人道主义危机局势中的少数群体。

14. 为履行指导论坛工作的任务(第 25/5 号决议),特别报告员一直参与不断进行的思考和讨论,以完善和改进论坛的形式、影响和外联作用。为此,她在 2015 年论坛期间,在日内瓦召集并主持了一次会外活动,题为“联合国系统保护少数群体权利:回顾与展望—未来论坛”。由于这次会外活动期间产生的共识,她决定在 2016 年大会第七十一届会议期间召集一次会外协商活动。鉴于论坛的重点在于人道主义危机局势下的少数群体问题,协商会议将努力接触纽约的人道主义行为体,包括民间社会。她希望这一协商将促使少数群体论坛为更多人所认识并获得更积极的参与,同时加强设在日内瓦和纽约的各组织和各项举措之间的联系。

三. 人道主义危机局势中的少数群体

A. 引言

15. 据人道主义事务协调厅(人道协调厅)称,全球人道主义需求的规模空前巨大。截至 2015 年 12 月,估计世界各地有 1.25 亿人需要人道主义援助。¹ 阿拉伯叙利亚共和国、南苏丹和伊拉克持续的人道主义危机,以及包括西非埃博拉病毒病在内的其他自然灾害和疾病爆发,影响到千百万人的生命。其他新的、长期存在的或反复发生的冲突、危机和灾害,使许多人继续受难。此外,旷日持久的冲突和暴力导致难民和境内流离失所者日益增多,目前全世界流离失所者人数空前。据联合国难民事务高级专员公署称,到 2015 年底,世界各地有 6 530 万人被迫流离失所,这是迄今为止人数最多的,多是由于迫害、冲突、普遍的暴力行为或侵犯人权行为所致。² 此外,估计有 1.073 亿人(亦属迄今最高)因灾害而流离失所。³

16. 但是,关于少数群体有多少人在哪里受到危机之害没有确切数据,因为局势变化迅速,许多人联系不上或未计入统计,而且最易发生危机的地区又往往缺乏人口数据。不过,在执行任务期间,少数群体问题特别报告员注意到,各种族、族裔、宗教或语言少数群体由于其少数群体身份,在危机期间或危机发生后寻求保护时,直接或间接地受到格外严重的影响。特别报告员在履行任务时,不断通过国别访问、⁴ 协商、会外活动和专题报告,⁵ 讨论人道主义危机局势中少数群

¹ 人道主义事务协调厅,“2016 年全球人道主义概况”。

² 联合国难民事务高级专员公署,“2015 年全球趋势”。

³ 境内流离失所问题监测中心,“2015 年全球估计数”。

⁴ 2016 年伊拉克国别访问,报告将提交 2017 年人权理事会第三十四届会议;2014 年乌克兰国别访问(A/HRC/28/64/Add.1);2014 年尼日利亚国别访问(A/HRC/28/64/Add.2);2010 年前少数群体问题独立专家对哥伦比亚的国别访问(A/HRC/16/45/Add.1)。

⁵ “媒体中对少数群体的仇恨言论和仇恨煽动”,2015 年(见 A/HRC/28/64);“预防和处理针对少数群体的暴力和暴行”,2014 年(见 A/69/266);“为保护和促进宗教少数群体权利采取少数群体权利本位方法”,2013 年(见 A/68/268);“保护少数群体权利对促进稳定和防止冲突的作用”,2011 年(见 A/HRC/16/45)。

体的困境，并通过通信⁶和新闻谈话⁷应对新出现的情况和紧急状况。然而，尽管开展了这些活动，特别报告员注意到，对于人道主义危机局势中少数群体的具体需求和脆弱性，在全球一级仍缺乏研究和了解。

17. 这一点在最近举行的世界人道主义峰会上或许得到了体现。认识到内乱和冲突正在把人们的苦难和人道主义需要推向前所未有的程度，秘书长于 2016 年召开世界人道主义峰会。峰会力求汇聚人道主义行为体的力量，共同思考如何改进国际人道主义系统以应对世界目前面临的严重挑战，“不让任何一个人掉队”的口号成为峰会的一个核心原则。它也是秘书长报告阐述的核心责任 3(见 A/70/709, 附件)，并在主席摘要中列为峰会的一项关键目标。然而，特别报告员遗憾地注意到，峰会期间进行的讨论很少提及少数群体的具体情况及其更大的脆弱性。此外，在主席摘要中没有提到人道主义局势中的少数群体。⁸

18. 在这种情况下，少数群体问题特别报告员决定，她提交大会的最后一份报告将专门讨论这一重要议题，并考虑以下两个指导性议题：

- 少数群体是否更有可能受到人道主义危机或灾害影响，因此经受更大的苦难和流离失所，或更加需要在别国寻求庇护？
- 如发生人道主义危机或灾害，少数群体在寻求保护时会面临哪些额外的挑战，即使流离失所或处境改变并不是直接因其少数群体成员身份而触发的？

⁶ 关于涉及人道主义危机中少数群体问题的通信例子，可见 IRQ 1/2015；IRQ 5/2014；PAK 6/2014。LKA 9/2014；COL 4/2013。

⁷ 新闻稿，科索沃，“权利专家敦促联合国执行小组关于科索沃营地内中毒的罗姆人境内流离失所者问题的意见，2016 年 4 月 15 日”。本文件凡提及科索沃之处，都应被理解为完全遵照安全理事会第 1244(1999)号决议，而不对科索沃的地位产生影响，www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19822&LangID=E#sthash.eXlGbWyl.dpuf；新闻稿，美利坚合众国，“[美利坚合众国密歇根弗林特]：根本上是关于人权-联合国专家强调”，2016 年 3 月 3 日，www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17139&LangID=E#sthash.MpAeHPkC.dpuf；新闻稿，伊拉克，“必须立即采取行动，保护面临严重危险的雅兹迪人的人权”，2014 年 8 月 12 日，www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14936&LangID=E；新闻稿，伊拉克：“冲突对少数群体造成‘毁灭性’影响”，2014 年 7 月 25 日，www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14904&LangID=E；新闻稿，尼日利亚，“一个被遗忘的悲剧—联合国专家呼吁加强应对尼日利亚境内流离失所问题”，2014 年 7 月 23 日，www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14896&LangID=E#sthash.Wr00ljDa.dpuf；新闻稿，中非共和国，“疏散境内流离失所者应作为最后手段使用”，2014 年 4 月 25 日，www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14896&LangID=E；新闻稿，“斯里兰卡：联合国专家震惊地注意到在未进行评估的情况下驱逐巴基斯坦寻求庇护者”，2014 年 8 月 14 日。

⁸ 世界人道主义峰会主席摘要，可查阅：<https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/5171492e71696bcf9d4c571c93dfc6dcd7f361ee?vid=581078&disposition=inline&op=view>。

B. 方法

19. 本报告的依据是对现有文献的案头审查、特别报告员国别访问的调查结果和信函来往程序中得到的资料。利用的资料来源包括联合国出版物和其他国际组织、非政府组织和学术界的报告。本报告概述了当前一些最紧迫的问题，分析了在受危机影响少数群体面临的挑战方面的全球趋势和反复出现的模式。下文所述的挑战并非详尽无遗，重要的是要注意到，少数群体因为其本身的具体情况，在复杂的紧急状况下往往面临一系列更多的人权挑战。

20. 特别报告员认识到，受人道主义危机影响的少数群体的经历千差万别，但采取了全球观点，侧重于所有区域流离失所少数群体遇到的共有主题和模式。特别报告员还提到了一些具体例子，以突显少数群体面临的具体挑战。这些案例意在说明问题，并不包括全部情况。

21. 特别报告员希望通过她的分析，推进人们更好地了解少数群体在危机期间和之后面临的各种形式的歧视和暴力，并希望她的报告有助于改进方法，以确保在人道主义危机中少数群体的待遇符合国际人权法的规定。

C. 分类数据的必要性

22. 尽管存在一些关于少数群体具体流离失所情况的研究报告，但特别报告员注意到，缺乏准确的全球分列数据，无法更清楚地揭示少数群体受冲突或灾害引发的人道主义危机之害的全面情况。虽然就某些特定情况有一些特定个案研究，但仍须做许多工作，通过收集全面的分类数据，更好地记录这一全球现象。

23. 特别报告员意识到，缺乏这一领域的现成数据是由一些内在原因造成的。首先，流离失所或受危机影响的少数群体可能不愿把自己定为族裔、民族、宗教或语言上的少数群体，他们担心进一步遭受歧视或暴力。第二，各国可能不愿意收集这类数据，因为它们不承认受影响的少数群体成员是公民，不承认他们的少数群体身份，不承认他们处于流离失所状态，或不想让人注意到其社会成员面临的具体困难。最后，在流离失所的情况中，人道主义机构往往主要按性别和年龄分列数据，很少顾及其他类别，包括少数群体身份或特殊需要。由于缺乏精确的数据资料以及未对少数群体等特定群体的需求作出评估，无法有效制定全面定向解决危机中少数群体面临的歧视的人道主义方案。

24. 需要作更多的研究和收集更多数据，揭示人道主义危机和灾难对少数群体的全部影响。特别是有必要不仅按性别和年龄分列数据，而且应按现实情况增加族裔和宗教等多样性的类别。这种数据资料应充分遵守数据保护和使用国际标准，全属自愿提供。这些资料有助于预测和防止危机、冲突和灾害对某些群体产生过度影响，促进制订迫切需要的风险评估和早期预警机制。

D. 界定人道主义危机

25. 人道主义危机可以界定为一个国家、地区或社会因内外冲突而经历完全或很大程度的权力瘫痪，需要国际社会作出反应，而任一机构和(或)联合国现有的国家方案既无授权也无能力作此反应。

26. 在国家层面，这种危机可能表现为内部武装冲突或国内敌对行动。在国际层面，则可能表现为不同国家的两支或多支武装部队卷入国际武装冲突。这种冲突爆发可能造成大量人口为逃避暴力和混乱而大规模流动。受影响的个人和群体逃离家园游历本国，成为境内流离失所者，或移向国外，包括寻求庇护，这就造成境内流离失所现象和国际移徙流动。冲突还可能导致其他的大规模人道主义危机，如流行病、食物或水不安全等。

27. 特别报告员在报告中还阐述了灾害的影响，包括自然灾害和人为灾害(见下文 H 节)。灾害被定义为严重破坏群体或社会运作的灾难性事件，它造成人员、物质和经济或环境损失，群体或社会仅运用自身资源无力应对。灾害可由自然自发造成，如飓风、海啸、地震、火山喷发和野火，或由更频繁的缓发和大规模灾害造成，如频发的干旱或水灾。灾害可能摧毁群体，夺走生命，导致流离失所或移徙，还可能造成更复杂的紧急情况，例如丧失生计、饥荒、住房危机和大流行病，从而导致大规模的流离失所。

28. 技术或人为灾害是由人造成的事件，发生在人类住区及其周围。这可以包括环境退化、污染和事故，同样会给社会和群体造成灾难性破坏。

29. 还应指出的是，一系列外部因素，如气候变化、无计划的城市化和发展不足/贫困，可能加剧危机的频率、复杂性和严重程度及其对人口特别是少数群体的影响。尽管超出本报告述及的范围，特别报告员还是希望弄清这些因素如何影响少数群体，他们由于已经处在边缘化境地而特别容易受到这些因素的消极影响。

E. 有关保护受人道主义危机影响的少数群体的国际和区域法律和政策框架

1. 国际人权法

30. 《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》经由大会 1992 年 12 月 18 日第 47/135 号决议通过，它是保护少数群体权利的全面规范框架。《宣言》宣布，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”(第 47/135 号决议，附件，第 1 条，第 1 款)。

31. 少数群体问题工作组在对《宣言》的评注(见 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2，第 24 段)中指出，保护少数群体的存在包括其人身存在，其在所居住领土的持续

存在，能够持续得到所需物质资源，以继续其在这些领土上的存在。不应将少数群体从有关领土上进行人身排除，也不应排除其获得生计所需的资源。

32. 核心国际人权条约进一步确立了所有人的固有尊严和平等原则，并保障平等和不受歧视的权利。⁹ 事实上，不歧视和平等原则是人权和保护少数群体的基本支柱。同样，个人自由和安全权、¹⁰ 禁止酷刑和其他虐待¹¹ 以及生命权¹² 对于人道主义危机下少数群体的待遇具有相关意义。

33. 鉴于少数群体往往面临无国籍的风险，1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》也具有相关性。1961 年公约第九条规定，“缔约国不得根据种族、人种、宗教或政治理由而剥夺任何人或任何一类人的国籍。”

2. 国际人道主义法

34. 国际人道主义法的基础是人道、公正、¹³ 中立¹⁴ 和独立¹⁵ 原则，以及“不伤害”这一关键规范。少数群体的权利根系于不歧视原则，因此，所有人道主义行动都应努力平等对待少数群体，不作不利的区分。

35. 机构间常设委员会是机构间协调人道主义援助的主要机制，它制定了自然灾害情况下人员保护业务准则。¹⁶ 该文件还有几处重要的地方提及少数群体，并载有关于保护特定群体的附件，与相关指导方针相互引证。

⁹ 这包括：《经济、社会及文化权利国际公约》；《联合国消除一切形式种族歧视公约》；《联合国防止及惩治灭绝种族罪公约》；《联合国儿童权利公约》和其他条约。见联合国难民事务高级专员公署，“少数群体权利：国际标准和执行指南”，HR/PUB/10/3 (纽约和日内瓦，2010 年)，第 1.A 章。

¹⁰ 《世界人权宣言》，第三条和第九条；《公民权利和政治权利国际公约》，第九条；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第五条(子)和(丑)款。

¹¹ 同上，第五条；《公民权利和政治权利国际公约》，第七条；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第五条(丑)款。

¹² 同上，第三条；《公民权利和政治权利国际公约》，第六条；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第五条(丑)款。

¹³ 人道主义事务协调厅，指导原则，人道主义行为在体敌对行动中必须不偏向任何一方，也不参与具有政治、种族、宗教或意识形态性质的争议。

¹⁴ 同上，人道主义行动必须完全根据需要，优先考虑最紧急的灾难，不分国籍、种族、性别、宗教信仰、阶级或政治观点。

¹⁵ 同上，人道主义行动必须独立于任何行为者在开展人道主义行动的地区可能追求的政治、经济、军事或其他目的。

¹⁶ 布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目，“机构间常设委员会自然灾害情况下人员保护业务准则” (华盛顿特区，2011 年)，可查阅 www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/1/06-operational-guidelines-nd/0106_operational_guidelines_nd.pdf。

36. 红十字会国际联合会也制定了 2013-2020 年性别平等和多样性战略框架，其中包括一些关于将少数群体纳入人道主义救济工作的重要问题。该框架特别指出多样性的重要意义，并强调通过接受多样性，可以减少许多其他人道主义问题的影响，包括暴力、不公平的保健和灾害的不利影响。¹⁷

3. 国际难民法

37. 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》是全球层面确定保护难民国际义务的主要国际法律文书。《公约》界定了难民和难民地位拥有的权利。1967 年《议定书》随后取消了 1951 年《公约》的时间规定。事实上，1951 年《公约》和 1967 年《议定书》确立的保护难民的核心原则为因少数群体地位而受迫害的情况提供了具体保护。

38. 《公约》第三条还规定，“缔约各国应对难民不分种族、宗教或国籍，适用本公约的规定”。因此，难民进入一国国境成为东道国的少数群体，便应不分种族、宗教或原籍国而受到保护。

39. 难民署也制定了政策和材料，就难民问题提供进一步指导，说明如何确保保护难民的对策是参与性和非歧视的，体念所有有关人员包括少数群体成员的具体需要。难民署执行委员会(执委会)包括 90 多个国家，在 2005 年通过了关于国际保护的一般性结论第 102 号，其中“承认年龄、性别和多样性主流化战略在通过参与式办法确定难民群体不同成员面临的保护风险方面作出了重要贡献；鼓励难民署及其非政府组织伙伴继续在当地制定和实施这一重要战略，以此促进所有难民的权利和福祉，特别是对难民妇女、难民儿童和少数群体难民给予不歧视待遇和保护”。

40. 难民署年龄、性别和多样性政策(2011 年)专门讨论了多样性，将其理解为是指“不同的价值观、态度、文化视角、信仰、族裔背景、国籍、性取向、性别认同、能力、健康、社会地位、技能和其他具体个人特征”(见第二.5 节)。它还承认“在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体或土著群体的妇女和男子往往遭受歧视和边缘化，在强迫流离失所的情况中此类因素的作用加剧。年龄、性别和其他具体因素可能使他们面临更多的保护风险和歧视。”因此，该政策建议难民署工作人员与少数群体和土著群体密切合作，以查明他们面临的风险以及减轻风险的战略，这是至关重要的(见第五.23 节)。

¹⁷ 红十字会与红新月会国际联合会，“红十字会国际联合会 2013-2020 年性别平等和多样性问题战略框架”，可查阅 www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201412/IFRC%20Strategic%20Framework%20on%20Gender%20and%20Diversity%20Issues-English.pdf。

41. 最后，难民署“与被迫流离失所的民族或族裔、宗教和语言上属于少数的群体和土著人民协作”(2011)是一项非常有用的工具，¹⁸ 其中承认流离失所少数群体的潜在脆弱性，并认识到在被迫流离失所的情况下，这类障碍可能增加，保护风险加大。

4. 关于境内流离失所问题的国际法

42. 《关于境内流离失所问题的指导原则》(1998 年)(见 [E/CN.4/1998/53/Add.2](#)) 依据的是现有的国际人权法和人道主义法，以及与之类似的难民法，目的是作为国际标准，指导各国、国际组织和其他相关行为体向境内流离失所者提供援助和保护。原则 6.2 规定，“被禁止的任意迁移包括下列形式的迁移：(a) 根据种族隔离政策、族裔清洗或其他类似的迁移，意图或导致改变受影响人民的族裔、宗教或种族组成”。原则 9 进一步规定，“国家有特别义务保护土著人民、少数人民、农民、牧民和其他特别依靠土地、与土地关系特别密切的群体，使他们免受迁移”。

5. 有关的区域标准

43. 在区域层面也有一些具体文书文件提到危机下的少数群体。非洲统一组织通过了《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》(1969 年)。此外在 2006 年举行的大湖区问题国际会议上，有 11 个国家通过了具有约束力的《大湖区安全、稳定和发展公约》，内载 10 项单独议定书，其中包括《保护和援助境内流离失所者议定书》。《议定书》原则 6 和 9 重复了上文提及的《指导原则》6 和 9 关于防止流离失所和给予土著人民、少数群体和其他群体具体保护的规定。

44. 上述《议定书》推动非洲联盟起草了第一份具有法律约束力的境内流离失所者问题区域文书：《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》)。该公约于 2009 年通过，2012 年生效，推动采取区域办法保护境内流离失所者的权利，努力实现和平、安全与发展。关于保护少数群体权利

年议定书的定义更加宽泛，扩及“生命、安全或自由因普遍暴力、外来侵略、国内冲突、大规模侵犯人权行为或其他严重扰乱公共秩序情况的威胁而逃离本国的人。”该宣言虽然不具约束力，但一些国家已经把它纳入国内法。

46. 此外，美洲国家组织大会在 2013 年核准了两项新的国际法律文书：《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍形式公约》和《美洲反对一切形式歧视和不容忍公约》。后者更全面地保护包括少数群体在内的弱势群体，并载有特别有利于该区域境内流离失所者的创新提法。公约明确禁止在获得公共服务方面歧视境内流离失所者，禁止限制就业、谋生和政治参与权利。因此，该公约对同时也属于其他少数群体的境内流离失所者遭受歧视的情况也有助益。不过公约尚未生效。

¹⁸ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“与被迫流离失所的民族或族裔、宗教和语言上属于少数的群体和土著人民协作”(日内瓦，2011 年)。可查阅 www.refworld.org/docid/4ee72a2a.html。

F. 人道主义危机与少数群体地位的关系

47. 属于少数群体与受到人道主义危机的影响两者之间有时存在直接的因果关系。实际上，属于少数群体可能是导致在冲突下流离失所的直接原因。人权高专办指出，“缺乏对少数群体权利的尊重、保护和落实即使不是造成流离失所的主要原因，也是其中一个因素，最严重的情况下甚至会导致这类群体的灭绝。因此，少数群体的流离失所状况可以作为一项指标，用以衡量这些群体离开的国家对其权利的尊重、保护和落实程度。”¹⁹

48. 然而，尽管有案例研究证实属于少数群体和人道主义危机之间存在直接联系，但就这个问题的研究主要限于有关具体局势或冲突的特别报告。事实上，很难找到关于冲突和危机对少数群体造成过度影响的统计数字或数据。

49. 尽管如此，总体趋势表明，危机的影响和少数群体地位之间确有相互关联。²⁰ 特别报告员关于宗教少数群体的报告(A/68/268, 第 81 段)指出，令人遗憾的是，从各区域收到的资料显示，无论是在平时时期、还是在冲突期间和冲突后环境中，宗教少数群体所面临的风险特别大。群体成员可能个人受到攻击，也可能主要因社群活动而面对不安全情况。在群体一级，侵害行为包括强迫流离失所及文化清洗城镇、村庄和其他地区，以铲除“不纯”和“非人”的宗教“异己”。

50. 事实上，少数群体流离失所现象在 2014 年和 2015 年有增无减。特别报告员在 2016 年 2 月访问了伊拉克，在那里尤其是在伊拉克北部的辛贾尔，雅兹迪族少数群体因其身份成为伊斯兰国的攻击目标，被迫逃离家园。伊拉克其他少数群体，包括基督教徒、土库曼人和某些逊尼派阿拉伯部落，也遭到伊斯兰国成员的定向攻击。

51. 冲突期间针对少数群体的暴力行为也可能导致少数群体长期流离失所。例如，1990 年泰米尔伊拉姆猛虎解放组织驱逐了斯里兰卡北部全部穆斯林人口，估计至少有 7 万人，其中许多人迄今未能返回家园。

52. 即便没有发生全面武装冲突，少数群体在社会中也可能受到严重歧视，以致发生出于仇恨的犯罪行为，并造成境内流离失所。在缅甸，洛兴雅人遭受暴力和暴行之害，再加上政府拒绝承认他们的少数族裔地位和公民身份，迫使他们逃往该国其他地区或国外。

53. 少数群体在因其土地或自然资源发生冲突时可能受到极为严重的影响。例如特别报告员注意到，在尼日利亚卡杜纳州和高原州，游牧牧民与当地农民之间对

¹⁹ 人权高专办，“少数群体权利：国际标准和执行指南”，HR/PUB/10/3(纽约和日内瓦，2010 年)。

²⁰ 见 A/HRC/32/35，第 76 段，其中境内流离失所者人权问题特别报告员指出，境内流离失所对某些群体包括少数群体的影响格外严重。

土地的争夺是产生冲突的一大问题，但却常常被描述为宗教间的冲突(见 [A/HRC/28/64/Add.2](#)，第 30 段)。

54. 此外，少数群体可能因为下列不利因素而在冲突中受到严重影响：被边缘化或贫穷的少数群体可能生活在最偏远或贫困地区或社区，包括城市贫民窟，那里的人道主义保护甚至警察保护都很有限，因此一旦爆发危机，他们可能受到格外严重的影响；此外，少数群体由于地位脆弱和边缘化，无力应对新起的冲突。

G. 受人道主义危机影响的少数群体面临的具体人权挑战

55. 少数群体可能因其少数群体身份或间接原因而受到人道主义危机的不同影响，他们还可能因其是社会中的少数群体成员，常常在人道主义危机导致的潜在流离失所或混乱发生期间或之后面临特殊的人权挑战和歧视，即便触发其流离失所或处境改变的因素同其属于该少数群体并不直接相关。事实上，特别报告员注意到，属于少数群体，加上性别等其他潜在的歧视性因素，可能对给予个人的人道主义保护产生巨大影响。

56. 一方面，往往因为现有的后勤限制，少数群体在危机期间获得人道主义救济方面处于不利境地。在危机和冲突局势中，人道主义援助可能集中在首都和(或)少数大规模得到正式承认的难民或境内流离失所者营地，很少到达少数群体和弱势群体可能居住的周边地区。

57. 然而，尽管应急工作面临非常严重的外部制约因素，包括安全、出入和费用，但通过有针对性的规划和设计，应该并且能够克服这些障碍。此外，虽然人道主义行为体需要在冲突期间敏感察觉风险因素，但规避风险并不意味着人道主义行为体应把最易于顾及的群体置于最弱势群体之上。相反，在任何成功的人道主义干预行动中，一个关键的考虑因素是有能力克服、或至少适应某些制约因素，以确保人人能够有机会不受歧视和平等地获得人道主义援助。

58. 虽然每个危机局势都是独特的，但特别报告员在以下各节突出说明若干主要关切领域的问题，这些问题可能导致或加剧人道主义危机局势中少数群体的脆弱性。

1. 生存威胁：在危机发生时对少数群体的暴力

59. 危机期间和危机过后，受危机和灾害影响的少数群体在人身安全和安保方面可能成为专门针对的目标，也可能面临特别的风险。令人遗憾的是，事实上许多当代冲突都是基于优越性意识形态，其中把少数群体当作目标是冲突的主要驱动因素之一(见 [A/68/266](#))。少数群体在冲突期间面临的挑战除其他外，可能包括对他们的暴力和仇外攻击，包括人身攻击和口头攻击。这可能是由于在冲突期间法律和秩序崩溃，针对少数群体的攻击事实上在冲突根源中也可能发挥作用。在一些情况下，冲突期间少数群体的人身安全可能成为冲突的一个关键问题，甚至发生族裔清洗、危害人类罪或暴行罪行。

60. 在冲突和人道主义危机期间，少数群体的行动自由也可能受到特别限制，包括被更频繁地拦截，或因其身份而在试图逃离冲突时被挡在边境和检查站，以及在试图逃离时受到恐吓、歧视、甚至暴力伤害。例如，大量记录显示，撒哈拉以南非洲移徙者和寻求庇护者在试图从北非国家过境前往欧洲时因种族原因成为特殊目标，并遭到暴力侵害。²¹ 在一些情况下，寻求庇护身份的少数群体可能由于其少数群体特征，在庇护申请未得到适当评估的情况下被任意拘留并被强行遣返回本国，²² 以及(或)在作为寻求庇护者登记时遇到特别障碍。²³

61. 在其他情况下，包括在国内冲突期间，某些少数群体的行动自由因其身份受到限制，原因是人们认为他们可能构成威胁。这可能导致由于群体的身份或族裔性质，拒绝允许群体成员前往安全地区，限制他们获得人道主义援助的机会。特别报告员注意到，伊拉克库尔德斯坦地区的逊尼派穆斯林境内流离失所者曾遇到这种情况(见 [A/HRC/32/35/Add.1](#)，第 43 段)。

62. 最近的欧洲移民危机表明，对少数群体的暴力可能更加阴险。近期在中东、特别是阿拉伯叙利亚共和国发生的旷日持久的冲突，导致 2015 年和 2016 年向欧洲发生大规模移徙流动。然而，与之同时出现了针对逃离危机的特定寻求庇护者和难民人流的某些仇外反应，这可能转而加剧他们遭受的暴力和不安全。

2. 获得食物、水和卫生设施、保健、教育和就业机会

63. 鉴于少数群体的极端脆弱性，在危机期间或危机过后，他们在获得基本经济、社会和文化权利方面遇到更多挑战。由于歧视和边缘化，受危机和灾害影响的少数群体往往缺乏获得水和卫生设施、充足食物、包括保健在内的其他服务以及教育的适当机会。

64. 例如，也门的穆哈马希少数群体受到也门冲突的严重影响，在旷日持久的冲突危机中，他们几乎得不到任何保护，只能得到有限的人道主义资源。与受冲突影响的其他人不同，穆哈马希人常常流离至旷野或城镇边缘，使他们更加难以获得住所、水或紧急医疗援助等资源。²⁴

²¹ 大赦国际，“Libya is full of cruelty: stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees”(伦敦，2015 年)。可查询：www.amnesty.org.uk/sites/default/files/libya_is_full_of_cruelty.pdf。

²² 见紧急呼吁，案件号 LKA 9/2014。另见人权高专办，“斯里兰卡：联合国专家震惊地注意到在未进行评估的情况下驱逐巴基斯坦寻求庇护者”，2015 年 8 月 14 日，可查询：www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14942&。

²³ 人权监察，《2016 年世界报告：2015 年的事件》(纽约，2016 年)。

²⁴ Glenn Payot，少数人权利团体倡导干事，在人权理事会第三十一届会议上的倡导陈述，日内瓦，2016 年 3 月 15 日。可查询：<http://minorityrights.org/advocacy-statements/mrg-calls-the-attention-of-the-un-human-rights-council-on-minorities-in-yemen-and-ogiek-in-kenya/>。

65. 某些流离失所的少数群体在获得经济、社会和文化权利方面受到的差别待遇常常可能因缺乏适当证件而进一步恶化，这可能进一步阻碍他们获得人道主义援助，包括危机期间的各种公共服务，如保健、教育、住房和就业方案以及社会融合。例如，境内流离失所者问题特别报告员在其关于塞尔维亚和科索沃的报告²⁵中指出，罗姆人、阿什卡利人和埃及人境内流离失所者由于没有证件，在获得基本服务方面比其他境内流离失所者更加脆弱(见 [A/HRC/26/33/Add.2](#)，第 20 段)。

66. 逃离危机的少数群体在进入劳动力市场方面可能遇到过多障碍，不论是在营地期间，还是来到收容社区后。这一挑战的根源往往是歧视和恐惧。受教育的权利也会受到特别阻碍，尤其是对逃离危机并来到一个他们不懂当地语言的国家的儿童。

3. 获得住房、土地和产权

67. 在危机期间和危机过后，住房、土地和财产问题可能对少数群体产生重要影响。这些通常显然与文件问题相关，少数群体往往没有正式文件证明他们的土地权利。此外，土地可能对少数群体具有特别意义，因为一些群体对其土地有特殊情感或其整个文化可能依赖于土地。因此，危机过后，在处理流离失所少数群体面临的挑战时，解决土地权益保障问题至关重要。

68. 在一些情况下，当冲突爆发时，少数群体的财产可能遭到没收。²⁶ 特别报告员在其关于乌克兰访问的报告中除其他关切问题外，提到从克里米亚自治共和国流离失所的人的财产损失，包括没收财产的报告(见 [A/HRC/28/64/Add.2](#)，第 48 和 62 段)。此外，如果少数群体因冲突或危机逃离或被赶出自己的土地，新的群体在土地上定居，那么，少数群体要求收回这些土地可能特别困难。如果少数群体缺乏可证明所有权权利的文件(见 [A/HRC/22/49/Add.1](#))，特别是如果所有权由习惯法确立，则这一难题可能变得更加复杂。

69. 按照机构间常设委员会准则，应尊重少数族裔群体在没有土地产权文件的情况下对土地产权和所有权提出的传统主张，包括为此向这些群体提供法律咨询或法律援助，并在必要时倡导修订法律和程序以保障他们的土地权利。¹⁶

4. 强迫回返

70. 少数群体还可能面临强迫回返的特别风险，不论是在人道主义危机持续期间，还是此类危机被视为已经停止之后。回返应始终是自愿的，并以安全、有尊严以

²⁵ 本报告凡提及科索沃之处，均应被理解为完全遵照安全理事会第 1244(1999)号决议，而不对科索沃的地位产生影响。

²⁶ 人权高专办，“伊拉克：冲突对少数群体造成‘毁灭性’影响——联合国专家”，2014 年 7 月 25 日，可查询：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=14904。

及少数群体参与和与其协商的方式执行。令人遗憾的是，特别报告员关切地注意到少数群体被强制驱逐回危机或迫害局势的实例。²⁷

71. 冲突停止后的回返已有广泛记录，特别是关于罗姆人从西欧向巴尔干地区的回返。²⁸ 如果在未经同意的情况下进行驱逐，少数群体的基本人权可能面临众多障碍，包括无法获得个人证件和陷入无国籍状态；难以重新拥有其财产或获得住房；难以获得教育、保健、就业和社会福利；与家庭成员离散。在一些情况下，由于丧失在东道国的临时保护地位，被强迫遣返回原籍国，加上没有制订让回返者融入社会的恰当政策，少数群体被迫持续移徙。²⁹

5. 特定弱势群体

(a) 无国籍人

72. 由于拒绝给予或剥夺某些族裔、语言、种族或宗教群体的公民身份的歧视性国籍和公民身份法律，或由于基于类似理由歧视性地执行国籍法律，少数群体往往过度受到无国籍状态的影响(见 A/HRC/7/23，第 20 段)。³⁰ 少数群体也可能由于无法获得个人证件，面临更高的陷入无国籍状态的风险。

73. 无国籍人特别脆弱，因为他们无法享有国籍权或任何相应的人权和公民权利，他们也可能成为国家当局的目标，或无法得到其充分保护。在发生人道主义危机、冲突或自然灾害时，这种缺乏保护的状况会特别严重。无国籍可能常常是造成强迫流离失所的一个根本原因，特别是在危机时期。强迫流离失所转而为加剧成为无国籍人的风险，特别是因为文件可能在逃亡中丢失。

74. 例如在缅甸，歧视性的公民身份法律导致洛兴雅人陷入无国籍状态，他们在获得人道主义援助方面继续面临特别障碍，这个问题在 2012 年暴力事件爆发期间表现得特别突出(见 A/HRC/32/18，第 19 和 26 段)。

75. 特别是，由于其少数群体和流离失所者身份，受危机影响的少数群体可能特别难以获得文件或更换丢失或被毁坏的文件(见 A/HRC/26/33/Add.2，第 21 段)。

²⁷ 人权高专办，“斯里兰卡：联合国专家震惊地注意到在未进行评估的情况下驱逐巴基斯坦寻求庇护者”，2014 年 8 月 14 日，可查询：www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14942&。

²⁸ 例如，见人权监察，“Rights displaced: forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo”，2010 年 10 月 27 日，可查询：<https://www.hrw.org/report/2010/10/27/rights-displaced/forced-returns-roma-ashkali-and-egyptians-western-europe-kosovo>。

²⁹ Angela Mattli 和 Stephan Müller, “Lost in transition: the forced migration circle of Roma, Ashkali and Balkan Egyptians from Kosovo” (Ostermundigen, 瑞士，保护受威胁人民协会，2015 年)。可查询：https://assets.gfbv.ch/downloads/kosovobericht_low_doppelseiten_online.pdf。

³⁰ 拒绝给予或剥夺公民身份和无国籍状态影响到 49 个国家的约 1 500 万人，特别是少数群体成员。

(b) 少数群体妇女和女童

76. 由于存在多重相互交叉的歧视，受人道主义危机影响的少数群体妇女和女童面临特殊挑战。根据消除对妇女歧视委员会关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的一般性建议(见 CEDAW/C/GC/30, 第 36 段), 在冲突期间和之后, 某些特定妇女群体特别易受暴力尤其是性暴力侵害, 尤其是境内流离失所和难民妇女, 以及具有不同种姓、族裔、民族或宗教身份的妇女或其他少数民族妇女。这些妇女“往往作为其群体的标志性代表而受到攻击”。委员会进一步指出, 无国籍妇女和女童在冲突期间面临的受虐待风险增高, 其中一个原因就是她们的少数群体身份(同上, 第 60 段)。少数群体妇女会特别容易遭受性暴力和性别暴力以及其他形式的暴力, 包括奴役和人口贩运。在听取伊拉克雅兹迪妇女关于伊黎伊斯兰国对她们犯下的性暴力和性别暴力的证词时, 特别报告员深感不安和痛心, 这些行为必须得到充分调查, 肇事者必须受到起诉。³¹

77. 此外, 在冲突、自然灾害和其他紧急状况期间, 性健康和生殖健康需求很容易被忽视。这一问题可能对少数群体妇女特别严重, 因上文所述的诸多原因, 她们在危机期间获得本已有限的人道主义服务的可能性更低。³²

78. 危机期间, 少数群体妇女在获得并保护她们的土地和财产权方面也面临特殊障碍。如果她们没有拥有、继承或租赁的权利, 妇女、特别是少数群体妇女可能无法找到安全住房。她们也可能无法执行继承权或对共有财产或婚姻财产提出要求, 特别是在她们丢失婚姻文件或文件已遭到毁坏或根本不存在的情况下, 这可能特别影响到根据得不到国家承认的传统法或习惯法结婚的少数群体妇女。

H. 少数群体与自然或人为灾害

79. 有证据表明, 少数群体更容易受到自然和人为灾害的影响, 因为他们既可能对此类紧急状况准备不足, 也可能受到过度影响。此外, 经验表明, 在灾害发生时或发生之后, 少数群体平等受益于适当人道主义援助和(或)恢复的可能性也较低。

1. 对灾害的脆弱性

80. 少数群体在发生灾害时遭受差别待遇的原因很多。就脆弱性加剧而言, 特别报告员指出, 这可能是因为条件不利的少数群体可能居住在更易发生灾害的偏远和边缘地区, 或没有那么多用于顺利疏散的资源。例如, 少数群体的住房和住区可能位于更成熟居民区的周边, 在更易发生灾害的地区, 如河漫滩、沿海城镇和

³¹ 见丽塔·伊扎克-恩迪亚耶, 少数群体问题特别报告员, 2016 年 2 月 27 日至 3 月 7 日对伊拉克正式访问结束后的声明, 可查询: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17157&LangID=E。

³² Paola Salwan Daher, 生殖权利中心全球宣传顾问, 少数群体问题论坛第七届会议上的口头声明, 日内瓦, 2014 年 11 月。可查询: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Session7/item6/Participants/Center%20for%20Reproductive%20Rights.pdf。

不稳定的山坡，或更靠近可能发生人为灾害的垃圾填埋场或其他不理想的地点。被边缘化的少数群体也可能居住在贫民窟或棚户区，或往往缺乏基本基础设施的较偏远地区，因此在灾害期间可能面临巨大风险(见 A/HRC/31/56，第 92 段)。

81. 世界各地有很多实例表明，少数群体受到自然灾害的影响特别大。2014 年，波斯尼亚和黑塞哥维那的水灾给某些罗姆人群体造成了格外严重的影响。³³ 2005 年，斯里兰卡南部、东南部和东部海岸的穆斯林在袭击该国的海啸中受到的影响最为严重。例如，中国是灾害发生率最高的国家之一，灾害过度影响到该国少数民族居住的农村地区。

2. 获得人道主义援助

82. 令人遗憾的是，少数群体不仅受到灾害的过度影响，灾害期间，他们在平等获得人道主义援助方面也可能遭受歧视，这种差异往往随后延续到恢复阶段，从而在灾害事件的长期恢复中，使少数群体在社会和经济上处于落后状态。

83. 特别报告员在向人权理事会提交的 2016 年报告中指出，对南亚地区(包括印度、巴基斯坦、斯里兰卡和尼泊尔)自然灾害紧急应对措施的分析表明，在应对灾害的各阶段(从救援到恢复)，达利特人都受到严重歧视(见 A/HRC/31/56，第 93 段)。

84. 2005 年在美国墨西哥湾沿岸地区造成严重破坏的“卡特里娜”飓风也是这样的情况。飓风造成了美国历史上最严重的境内流离失所事件之一，100 多万人被迫离开家园和社区，但这次灾害也涉及明显的种族问题。就疏散而言，例如在路易斯安那州，资金到位的疏散计划依靠个人车辆作为主要逃生手段。然而，在“卡特里娜”飓风发生前占新奥尔良人口大多数的美国黑人拥有车辆的可能性低于白人，因此面临严重的不利状况。另一个例子来自巴基斯坦，有指控说，在 2010 年发生灾难性洪水后，阿赫迈底亚穆斯林群体未能平等获得人道主义服务。³⁴

85. 特别报告员并不是说，少数群体在灾害发生后受到差别待遇的原因往往一定是人道主义救济提供者有意直接歧视。在政治上占主导地位的地区可能恰巧更易于资金、物资和救济人员的进入，这种情况通常被称为“停机坪偏见”。

86. 然而，国家行为体主要负责组织并分发人道主义救济。此外，经证实的案例表明，代表多数群体的国家和少数群体影响的团体之间的不和谐或紧张关系可能影响救济工作，包括影响到在国家一级保持控制的国际组织。这严峻地提醒我们，

³³ Michelle Yonetani, “Global estimates 2015: people displaced by disasters” (日内瓦，境内流离失所问题监测中心，挪威难民理事会，2015 年)。可查询：www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf。

³⁴ Atif M. Malik, “Denial of flood aid to the Ahmadiyya Muslim community of Pakistan”, 2011 年，可查询：<https://cdn2.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/13/2013/06/Malik-FINAL2.pdf>。

如果人权不能得到充分问责，救灾工作的后果可能包括无法平等地获得援助和产生歧视，在这种情况下，援助机构可能无意间成为同谋。

87. 此外，要解释少数群体在灾后获得人道主义救济时受到的差别待遇，可能还有其他发挥更重要作用的原因，这些原因更多涉及被边缘化的少数群体经历的制度化歧视。例如，少数群体往往脱离于或不信任负责应急规划和反应工作的机构、组织和部门。特别报告员向大会提交的 2015 年报告(A/70/212)指出，少数群体和执法机构之间的关系往往有问题。少数群体常常抱怨警察过度执法或执法不足，并指控警察滥用权力。而正是这些机构在发生人道主义危机时往往作为第一响应者发挥基本作用，因此，不信任执法和司法系统以及社会和政治上的孤立可能妨碍有效的救济努力。³⁵

88. 此外，所有应急规划和援助的一个关键组成部分是沟通。要帮助弱势者，必须在紧急状况和灾害发生之前、期间和之后传播应急计划和信息。特别是对其成员不能熟练使用多数群体语言的少数群体，在发生灾害时如何获得适当信息可能是一个重大难题。由于难以编制在文化上有针对性的材料，即使多语文努力也可能不足以提供平等和有效的信息。

89. 有效和适当的规划对生活在灾害事件易发区域的群体至关重要。然而，由于政治权力往往是不对称的，在确保由常规程序选举和任命的官方机构进行公平决策方面，少数群体和丧失权能群体可能处于不利地位。

3. 应急反应失败的影响

90. 应急反应失败可能产生灾难性后果，包括造成丧失工作或独立生活能力、永久伤害甚至死亡。对于可能在灾害中遭受过度伤害的少数群体，上述情况会变得更加复杂。因此，必须在应急行动的所有三个阶段(事前规划和准备、事件期间和恢复阶段)考虑到少数群体的需求。

91. 如果不能把非歧视和保护少数群体的原则恰当纳入应灾规划，可能产生长期后果。如果少数群体认为自己在发生此类灾害期间获得较低待遇，不仅会加剧他们对当局的不信任，也会助长未来少数群体同其他群体或国家的族裔冲突和紧张。事实上，特别是在少数群体和多数群体关系本已紧张的脆弱社会中，救济和重建对策决不应是孤立的自然灾害应对举措，而要始终考虑到其方法的更广泛人权影响。

92. 最后，灾害造成的境内流离失所传统上只是短期的，但由于气候变化等原因，其发生频率和严重程度加剧，有可能演变为更长期状况，并可能造成新的、更持久或不可避免的流离失所，因此，需要采取更全面的流离失所问题对策，特别要

³⁵ 见红十字国际委员会，*To Serve and To Protect: Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces*(日内瓦，2014 年)。

考虑到少数群体的需求。此外，经常性灾害(如更频发的洪水)会使生计遭到破坏，房屋和基本基础设施被毁，从而严重影响生活在易发生灾害地区人们的复原力。

I. 流离失所少数群体寻找持久解决办法面临的挑战

93. 少数群体在寻找持久解决办法方面会面临特别挑战，这些办法可包括危机或灾害平息后，境内流离失所者返回原籍地或难民自愿遣返，或者境内流离失所者在本国其他地方定居，难民被重新安置到第三国，在收容社区定居。

94. 就返回或遣返而言，如果少数群体逃离的原因是因其少数群体身份而遭受暴力，而且产生暴力的根源没有消除，那么少数群体可能面临特别障碍。如果冲突或灾害已改变一个地区的人口构成，少数群体返回原籍地或惯常居住地后将处于更加边缘化的地位，因此，他们也可能不愿或不能返回家园。此外，返回或遣返常常对没有土地可以返回的人来说更加困难，被边缘化的少数群体往往是这种情况，他们对自己的土地可能没有保有权保障。

95. 对于境内流离失所者和难民少数群体，就地安置和在新社区定居可能特别具有挑战性，因为他们需要在没有支助网络的情况下适应新环境，并可能成为收容社区歧视的受害者。

96. 尽管在所有持久解决办法中，从难民营向第三国重新安置难民只占很小的比例，但这一办法也存在令人担心的问题，那就是，此类方案惯常把某些族裔或民族少数群体排除在外。

四. 结论和建议

97. 鉴于 2016 年 11 月 24 日至 25 日在日内瓦举行的第九次少数群体问题论坛将进一步审议这一专题，并就人道主义危机局势中的少数群体问题编写一份报告，提出一套具体建议，并于 2017 年提交给人权理事会，特别报告员现仅在下文提出一般性结论意见和建议。

98. 目前的全球人道主义情况令人震惊。持续不断和旷日持久的冲突导致大规模流离失所危机：难民和境内流离失所者人数达到前所未有的水平，世界上几乎所有区域都爆发了族裔间和种族间的紧张和冲突。许多冲突有可能进一步恶化，新的冲突正在出现。这些冲突往往源于权力斗争、认同政治、争夺资源、不断加剧的收入差距和社会经济不平等以及日益严重的社会两极分化，使民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人特别容易受到伤害；事实上，许多因担心遭受迫害而逃离自己国家的人是少数群体成员，他们成为攻击目标的原因正是其少数群体身份。此外，在气候变化影响下，灾害正变得过于频繁和广泛，进一步影响到少数群体。

99. 在这方面，特别报告员认为，国际社会必须更好地认识到在危机局势中的少数群体的脆弱性，制订更有针对性的战略，并加大投资力度以应对危机。尽管在危机局势中可能难以确定少数群体，但在设计保护机制，包括人道主义援助方案时，需要考虑到少数群体的具体需求，使这些群体能够避免受到不必要的差别影响并保留其特性。

100. 这意味着，人道主义系统需要作出协调一致的努力，确保其应对举措能够帮助难以接触到的人，并满足少数群体的具体需求。其工作需要考虑到在危机期间少数群体容易陷入流离失所和遭受各种形式的歧视，以及受危机影响的少数群体因其作为少数群体而面临的具体挑战。为此需要特别关注一系列问题，尤其是安全保障、文件、生活标准、生计和就业、教育、住房、土地和财产问题以及少数群体妇女和女童的特殊状况。还需关注少数群体中的最弱势群体，包括妇女、老年人、残疾人和青年等。

101. 为此目的，必须收集按族裔、宗教和语言分列的数据，以恰当描绘在人道主义危机和自然灾害中受影响群体的情况。数据收集方案应允许多种形式的自我身份认定，并遵守有关隐私权的国际标准。此外，国家当局还应收集并分享造成境内流离失所的各种原因的数据。应制定平等和反歧视法律以及保护少数群体和其他可能易受伤害群体的法律措施，其中应包括禁止非法流离失所的规定。

102. 还应对国家或国际人道主义应对人员进行培训，使他们更好地了解少数群体权利框架，以便能够更好地查明危机局势中对少数群体的歧视，并能更好地恰当应对少数群体的需求。应鼓励在人道主义机构中招募少数群体成员。

103. 特别是，国际社会应通过培训、技术援助和财政承诺，继续支助国家政府的人道主义应急能力，以期加强在危机局势中对少数群体的国家保护和应对机制；满足受影响的少数群体的紧迫人道主义和保护需求；促进为受影响的少数群体找到持久解决办法。人道主义机构有性别平等问题协调人和性别平等政策，同样，不妨为少数群体问题确立类似的组织结构和政策。

104. 就灾害而言，所有行为体都应努力减轻自然灾害对社区的不利影响，例如采取有效的减少和减缓灾害风险措施，特别是在易反复发生灾害的地区，并从一开始就把少数群体纳入减少灾害风险方案。总体而言，特别报告员认为，可以做很多工作来预测并满足灾难性事件期间面临风险的少数群体的需求。恰当的规划极大地有助于尽量减少这些群体遭受的过度痛苦和经历的毁灭性后果。开展负责的应急准备和反应工作，纳入少数群体权利办法，确保少数群体能够提出他们对救济和恢复工作的关切和意见，这对防止灾害过度影响或进一步破坏少数群体的生活至关重要。