



人权理事会

少数群体问题论坛

第四届会议

2011年11月29日至30日，日内瓦

少数群体问题独立专家 Rita Izsák 关于保障少数 群体妇女权利的说明

一. 导言

1. 少数群体问题论坛第四届会议将集中讨论“保障少数群体妇女权利”问题。
2. 由于少数群体妇女是少数群体成员且又是妇女或女童，她们常常遇到独特的挑战，并受到多种或多种形式的歧视。这可能使少数群体妇女和女童特别容易遭到侵犯，无法在公共和私人生活中享有自己的权利。如果不明确认识少数群体妇女和男子之间不同的生活经历，那么这类歧视往往被人忽视，不能得到充分地解决。因此，承认每个少数群体中存在的多样性以及少数群体妇女和女童在其社区内外所遭到的多种形式的歧视是至关重要的。妇女可能被男子视为从属或下等，而少数群体妇女可能还会因其种族、国籍或宗教的原因遭到来自其少数群体之外的歧视。在解决某个国家内某个少数群体中妇女和女童的少数群体权利和状况问题时，采用考虑到多种和多重形式歧视的性别观点是至关重要的。在任何情况下，均须充分且平等地尊重此类少数群体中每一个成员的权利。
3. 与确保少数群体总体的权利所作努力相比，少数群体妇女的问题和关切常常受关注度较低。少数群体妇女常在社区内奋力秉持自己的权利，但可能因整个群体的一般性关切更受重视而被轻视。一些少数群体妇女在赋权方面遇到各种障碍，包括缺乏社会或经济联系、网络或少数群体妇女支持团体，同时还缺乏少数群体妇女榜样，这均对少数群体妇女和女童享有人权造成重要影响。即便是在其群体内部，少数群体妇女都可能不愿表达涉及性别问题的不满，更遑论在群体以外。如果大范围的妇女权利运动能够提高对少数群体妇女权利的关注，则后者亦可受益。反过来说，妇女权利运动争取平等的努力也可从少数群体妇女的具体经验中获益。

二. 背景

4. 人权理事会第 6/15 号决议规定了少数群体问题论坛的目标和宗旨，要求论坛在少数群体问题独立专家的指导和筹划下：
 - (a) 每年举行会议，为进行涉及在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人问题的对话和合作提供一个平台；
 - (b) 为独立专家的工作提供专题意见和专业知识；
 - (c) 为进一步执行《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》查明和分析最佳做法、挑战、机遇和举措；¹
 - (d) 提出专题建议，由独立专家汇报给人权理事会；

¹ 大会第 47/135 号决议，附件。

(e) 推动改善联合国各机制、机构和专门机构、基金和各署之间在增进和保护属于少数群体的人的权利活动方面的合作，包括在区域一级的合作。

5. 论坛提供了一个独特的机会，供广大的利益攸关方、包括联合国会员国和机构、专门机构、政府间组织和区域组织、少数群体代表和民间社会参与处理少数群体问题并就其进行对话，并为它们提供机会交流有关少数群体关系方面的良好做法和问题处理的经验。

三. 第四届会议的宗旨和目标

6. 论坛第四届会议将集中讨论旨在保障少数群体妇女权利的具体措施和建议。第四届会议将在前三届会议的工作及由此工作所得建议的基础上，集中研讨少数群体妇女接受教育、有效参与经济生活、加入劳动力市场以及充分参与社会、文化和政治生活的权利及机遇等问题。

7. 在第四届会议上，论坛还将着眼于通过与从事人权、少数群体权利和妇女权利方面的各利益攸关方展开更为紧密的合作，从而使他们在其议程中提高对少数群体妇女状况的关注。论坛将为少数群体妇女权利及女权运动和网络等方面设置活动，并向所有与会者提供具体而实际的范例，说明如何突出少数群体妇女权利问题。

8. 论坛将为与会者提供机会，突出强调保护和增进少数群体妇女权利的积极举措和良好做法。这些将包括收集和传播分类统计数据及使用基于权利的少数群体相关指标，包括少数群体妇女获得经济机遇的途径、教育和卫生、政治参与及法律救济。

四. 法律框架

9. 要解决少数群体妇女受排斥的问题并支持其享有人权，需要依据人权和少数群体法律保护的三大支柱：**(a)** 不受歧视的权利与打击直接和间接歧视以确保享有各种权利的义务；**(b)** 有效参与决策的权利；及**(c)** 有必要执行特别措施或采取扶助行动解决某些少数群体和少数群体妇女长期以来受到根深蒂固的歧视的影响。

10. 不歧视原则和平等原则是非常重要的，也是所有核心人权条约的基础。就享受所有人权和自由而言，它适用于每个人，它禁止基于一系列未被详尽无遗地列出的原因而实行的歧视，例如性别、种族、肤色、宗教、语言、国籍和族裔。许多对公民、政治、经济、社会和文化权利的侵犯行为都是基于歧视、种族主义以及以一个群体的族裔、宗教、民族或种族特性为由的排斥。如果少数群体妇女要充分和有意义地参与社会，她们必须能够在享受人权时完全不受歧视。

11. 《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》受到《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的启迪，是有关少数群体权利的主要国

际标准。《宣言》中所载的各项权利均平等地适用于少数群体妇女。《宣言》规定“属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济 and 公共生活”。

12. 《公民权利和政治权利国际公约》第三条规定，公约缔约各国承担保证男子和妇女在享有公约所载一切公民和政治权利方面有平等的权利。此外，第二十七条还规定，“在那些存在著人种的、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。”人权事务委员会在有关男子和妇女权利平等的第 28 号一般性意见中指出，“属于少数群体的人根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条在其语言、文化和宗教方面享有的权利并不授权任何国家、群体或人违反妇女平等享受《公约》任何权利的权利，包括受法律平等保护的权力。”² 与此同时，尽管存在根深蒂固的性别角色或当地习俗，各国仍须履行尊重、保护和实现少数群体妇女权利的责任。

13. 《消除对妇女一切形式歧视公约》是有关妇女权利的主要国际法律文书。尽管《公约》并未明确提及少数群体妇女，也未包含有关妇女遭到的多种或多重形式歧视的规定，但其中所载的各项权利均适用于少数群体妇女。其中尤为相关的是第五条、第十条、第十一条和第十三条，这些条款分别确定了妇女在教育、就业及经济和社会活动中不受歧视的权利。第七条还规定，缔约国有义务采取一切适当措施，消除在本国政治和公共事务中对妇女的歧视。同样地，论坛还将充分考虑到《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除种族歧视国际公约》及其他人权条约的相关规定，以及负责监督缔约国实施公约情况的条约机构的工作。

14. 消除种族歧视委员会关于歧视与性别有关的方面的第二十五号一般性建议中强调，“按种族或族裔分类、进而在种族和族裔群体中按性别分类的资料将有助于缔约国和委员会发现、比较本来可能不被注意和解决的对妇女的各种形式种族歧视问题，并采取措施，给予补救。”在以往各届会议中，论坛一直表示，各国首先需要承认其境内少数群体的存在。分类数据能够最好地证实各国承认少数群体的存在，有助于揭示有关少数群体妇女权利的一系列问题，从而协助政府制定有针对性的干预措施。因此，如果要确保将少数群体妇女权利充分纳入妇女权利和少数群体权利的讨论之中，那么收集分类数据就是必不可少的。

五. 供审议的问题

15. 在第四届会议上，论坛将集中讨论旨在保障少数群体妇女权利的具体可行的措施。论坛将参考前三届会议所作的工作，并以此为基础，这些工作涉及少数群体和受教育权、有效地参与政治和有效地参与经济生活。在这些会议上，论坛

² CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 第 32 段。

一直强调，有必要专门解决歧视少数群体妇女的问题，因为这些妇女常常面临多种的和多方交叠式的歧视。论坛将考虑到各个国家和少数群体状况不尽相同的情况，因此，须采取不同的措施来改善少数群体妇女的参与，因为这可能深受其生活环境的影响。

A. 受教育权

16. 在首届会议上，论坛的重点是少数群体与受教育权。在少数群体女童接受教育方面可能存在特别的挑战，尤其是在两性社会角色持续存在的高度重男轻女的家庭和社区机构中。在世界各地，缺乏教育均对妇女的进步和能力构成绝对的障碍。在某些情况下，女童获得教育方面的障碍尤为严重，有时是因为人们将男童教育置于优先地位，而这将形成一种恶性循环，造成严重的教育排斥，女童充分参与经济、社会、文化和政治生活的机会也就更少了。因此，一些无法接受教育的少数群体女童和妇女中存在高文盲率。贫穷和家庭责任可能会给少数群体妇女和女童带来极大的影响，确保她们获得平等的受教育机会仍是一个重大的挑战。各种内部因素——包括文化习俗、早婚及根深蒂固的父权结构和性别角色——限制了女童和妇女的自由流动，是造成女童受教育障碍的重要问题，必须加以解决。

B. 有效的政治参与

17. 在第二届会议上，论坛的各项建议中——尤其包括——各国应确保为促进和增加属于少数群体的人的政治参与程度而建立的所有机制、程序和机构考虑到少数群体妇女的特殊需要。《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条规定了妇女的政治权利，该条款保障了妇女投票、担任公职及执行公务的权利。在负责政策——包括有关经济生活、国家发展和预算——的国家和当地机构中，少数群体往往缺乏发言权，对少数群体妇女而言更是如此。因此，少数群体妇女的问题和状况可能被忽视，或没有得到要实现有意义的变革而必需的重视。少数群体妇女在家中和社区内均可能面临障碍，使她们无法参与决策进程。在整个社会中，她们也可能因为是女性、是少数群体的原因而无法参与国家政策的决策。确保少数群体妇女有效的政治参与及平等代表权不仅能保障其参与决定直接影响她们的事务，还有助于确保整个社会从她们的贡献中获益，并真正地体现其多样性。

C. 有效参与经济、社会和文化生活

18. 论坛第三届会议的主题是少数群体和有效参与经济生活。少数群体妇女常被排除在劳动力市场之外，或面临更高的失业风险。少数群体妇女进入劳动力市场的障碍包括缺乏专业教育和正规资格、对官方语言的掌握有限、对工作机会的了解不够、工作地点远离居住地、缺乏儿童护理的公共基础设施及经济方面的困

难。文化和性别社会角色可能进一步阻碍少数群体妇女参与就业，或严重限制其在就业市场的选择。

19. 雇佣、晋升和薪酬方面存在的基于性别和少数群体身份的歧视也对少数群体妇女造成巨大的障碍。由全球化所导致的劳工市场的日益非正式化使更多的妇女得到赚取收入的工作，但是薪酬常常很低，无法得到基本的劳动保护，而且工作条件很差。这使少数群体妇女(而且很经常是年幼的女童)在不安全、困难、有害甚至危险的条件下赚取收入。由于缺乏基本的设施，例如干净的用水和卫生设施，看护儿童服务的提供，针对家庭和社会暴力的保护等等，使她们的工作负担愈加沉重。在困难环境下，少数群体女童和妇女往往被迫在其社区和家庭之外寻找生计，并且很容易成为贩运、剥削和在其国家内外非法移民的受害者，这使她们更为脆弱。

20. 在一些社会里，少数群体妇女承受着贫穷、族裔或宗教偏见和基于性别的限制带来的沉重负担，这常常造成获得适当生活水准——包括适足住房——权利方面的更大挑战。例如，一些国家农村或边远地区的少数群体妇女不得不面对由于家庭的界限、缺乏教育和语言障碍所造成的深刻的孤立感。对妇女的经济独立、社会地位和政治影响而言，最重要的就是获得、使用和管理土地及财产，这里的社会地位不仅指她们自己的地位，也关系到社区内男子的地位。少数群体使用的习惯法，以及一般法律，均可能使少数群体妇女处于不利地位，根深蒂固的性别角色观念使妇女处于严重的弱势，尤其是涉及到土地或财产的拥有权，继承权和取得信贷、技术或进入市场的机会方面。由于一系列原因，例如战争、男子被迫逃离或在冲突中丧生、贫困加剧及气候变化，妇女被迫流离失所，从而失去了土地和财产，并使少数群体妇女面临遭到绑架、性剥削、暴力和感染艾滋病毒/艾滋病的风险。

21. 少数群体妇女还可能面临生殖保健服务方面的挑战。事实上，一些因素可能导致少数群体妇女的孕产妇死亡率剧增，包括贫穷、生活在偏远地区故孕产妇保健服务差和/或无此类服务，以及孕产妇保健人员缺乏文化意识。少数群体妇女可能还须面对其社区内部对生殖权的限制，包括使用避孕措施等。少数群体社区实行早婚的做法可能对妇女的健康及其受教育或就业方面造成严重影响。社会中其他歧视性做法和政策还包括强迫绝育，一些少数群体妇女因为属于某个特定少数群体而遭到强迫绝育。

22. 少数群体女童和妇女的负面陈旧刻板形象——例如被认为无教育、无能力、被压迫或不卫生——在很大程度上影响了整个社会对她们的待遇，令歧视现象得以长期存在。遵循不同的文化、传统和宗教做法的少数群体妇女极易遭到各种社会服务的隔离或排斥。如果她们只能讲少数群体语言，则在基本的生活中都会面临困难和歧视。少数群体妇女还可能在自由文化表达方面面临障碍，与少数群体男子相比，她们参与社会和文化论坛的机会也相当有限。

六. 方式和议程

23. 根据人权理事会第 6/15 号决议的规定和在较广泛的促进执行《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》范围内，会议讨论的重点将围绕三个核心要素：

- 确定少数群体妇女和国家所面临的挑战和问题
- 通过借鉴论坛前几届会议建议实施情况的范例等方式，确定关于少数群体妇女及其有效参与社会、经济、文化和政治生活的良好做法
- 审议机会、倡议和解决办法

24. 少数群体社区与会者的意见在论坛的议事过程中一贯得到优先考虑。

25. 论坛采用的独特方式是与会者就论坛开会前编写并分发的一套建议草案提出意见。建议草案将根据少数群体问题独立专家收到的资料、调查和研究结果拟订。会议将供与会者作简短、有重点的口头发言，就建议草案的具体条文作出评论，每个发言限时 3 到 5 分钟。将请与会者为进一步拟订建议草案提供见解，以便随后作为结果文件。除了建议草案外，在届会之前还将提供附加说明的议程。

七. 参与

26. 根据人权理事会第 6/15 号决议，论坛会议向各国、联合国各机制、条约机构和专门机构、基金和各署、政府间组织、区域组织与人权领域机制、国家人权机构和其他相关的国家机构、研究少数群体问题的学者和专家以及具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织开放。论坛还向其他目标和宗旨符合《联合国宪章》的精神、宗旨和原则的代表少数群体的非政府组织开放。

27. 鉴于论坛本届会议将集中讨论的专题，特别欢迎积极参与以下活动,或以下活动具有经验的少数群体人士参加：促进少数群体妇女和女童教育；在国家或地方一级鼓励少数群体妇女更多地参与政治；制定方案以促使少数群体妇女参与创收活动；与少数群体妇女合作开展社会项目；在艺术、科学、文化和体育领域取得成功；以及少数群体妇女领袖。

28. 参加论坛的认可申请应发送至：minorityforum@ohchr.org。

八. 结果

29. 论坛主席负责编写论坛讨论摘要，提供给所有与会者。

30. 根据人权理事会第 6/15 号决议，论坛结果将编成一套面向行动的专题建议，然后由少数群体问题独立专家提交人权理事会。