



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/81
1 March 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目14(b)

特定群体和个人：少数群体

高级专员关于在民族或族裔、宗教和语言上
属于少数群体的人之权利的报告 *

* 由于进一步协商，本报告在文件管理科设定的最后日期之后提交。

内 容 提 要

人权委员会在其2004/51号决议第10段中，请高级专员向委员会第六十一届会议提交一项报告，研究及时认明少数群体问题及适当措施的各种方案。

本报告的内容有：各国政府和非政府组织提供的资料摘要；高级专员提交人权委员会第六十一届会议报告中所载的意见；为及时认明少数群体问题的各种方案分析；最近在少数群体问题方面的新发展。

报告最后请人权委员会审议旨在加强国际一级保护少数群体的各种建议。在其审议工作中，应当考虑到保护少数群体对于尊重人权的总体情况、对于社会发展与稳定、防止和解决冲突及建设和平所起的重要作用。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 2	4
一、背 景	3 - 6	4
二、从各国政府和非政府组织收到的答复摘要.	7 - 24	5
三、高级专员提交人权委员会第六十一届会议的关于 少数群体的报告中所载意见.....	25 - 26	10
四、备选方案分析	27 - 37	10
五、最近动态	38 - 44	13
六、结论与建议	45 - 46	15

导 言

1. 人权委员会在其2004/51号决议第10段中，请高级专员研究各种方案，以便汇编成员国、联合国系统各有关部门、区域和国际政府间组织以及非政府组织对工作组活动和成果的分析所提意见，以此及时认明少数群体问题，提出适当措施，并就此向委员会第六十一届会议提交报告。报告应考虑到工作组的评估和建议以及高级专员提交委员会第六十届会议的报告(E/CN.4/2004/75)所载提议，并需要避免工作重复和最佳利用所有可利用的资源，以便在保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利方面，加强合作，增强效果，找出可能的差距。在同一决议的第13段中，委员会还请高级专员报告本决议的执行情况。本报告旨在处理委员会在第10段(关于少数群体的各种可能方案)和第13段(关于最近动态的资料)中提出的要求。

2. 本报告载有背景资料、各国政府和非政府组织提交的资料摘要、高级专员提交人权委员会第六十届会议报告中所载的意见、及时认明少数群体问题的备选方案、在少数群体方面最近动态的资料，并在最后提出了结论和建议。

一、背 景

3. 人权委员会在以前的会议上要求得到有关少数群体所面临的各种问题的资料，对此，人权事务高级专员办事处(人权高专办)转交了各国的意见摘要、联合国系统内部的新发展情况，以及少数群体问题工作组的活动情况。所提交的报告和资料指出，少数群体面临着特定而常常是严重的侵犯人权行为，有可能导致政治不稳定和冲突。这一现实已经在《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》(下称《联合国少数群体宣言》)中得到确认，《宣言》序言部分第5段指出，“促进和保护属于少数群体的人的权利有利于他们居住国的政治和社会稳定”。

4. 委员会对这些关切作出回应，一方面从预防冲突的角度审议了属于少数群体的人的权利，另一方面审查了现有机制的效率，其目的包括查明人权体制对于少数群体问题中可能存在的差距。提交委员会的各项报告已经指出，少数群体问题的根源往往涉及到不尊重不歧视原则、不接受少数群体特性的某些方面，例如其语言、文化或宗教，以及剥夺少数群体有效参与影响他们的各项决定及参与社会生活的机会。报告指出，缺乏和平解决分歧的结构与程序，出于政治目的利用少数群体特性，

以及社会关系的紧张，群体间的不平等，和政治及权利争夺(有时是为了对资源的控制)酿成公开的冲突。

5. 及时认明少数群体问题之后，尽早采取行动是极端重要的。近年来，秘书长一直强调，各国政府有责任保护其公民及受到本国司法管辖的人，并采取行动，防止冲突和严重侵犯人权行为。在这方面，如果其建议得到采纳，则联合国人权机制、人权高专办及合作机构/方案可以帮助加强各国政府建立有效全国人权保护体制的能力，并对防止冲突及侵犯影响到少数群体的人权而采取行动。

6. 人权事务高级专员2004年提交委员会的有关少数群体问题的报告中指出，现有的特别报告员根据其各自的授权处理有关少数群体局势中的特定问题。但是，有一些涉及少数人权利的实质性方面却并不属现有机制的审议范围，从而限制了其对少数人局势作出及时反应的能力。授权持有人本身表示有必要加强保护属于少数群体的人的权利，保护可采取多种途径，包括查明侵权行为的根源，防止侵犯人权的行动，及处理来文。已提出一些建议，以便加强现有机制，并设立新的机制，例如特别注重少数群体问题的特定程序。在这一情况下，委员会第2004/51号决议要求听取各种实体有关及时查明少数群体问题并如何最佳作出反应的意见。下文概述了所收到的各种答复。

二、从各国政府和非政府组织收到的答复摘要

7. 匈牙利、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国三国政府，以及反对一切形式歧视和种族主义国际运动和少数人权利团体国际两个非政府组织对索取资料的要求作出了答复。

匈 牙 利

8. 匈牙利政府在2004年9月30日的答复中指出，该国认为，少数群体问题工作组是有关少数群体问题这一十分敏感和专门问题进行专家讨论的有益而独特的论坛。该国政府说，该工作组发挥着不可或缺的作用，因为它是世界各地关注少数群体困境的非政府组织开展活动的唯一联合国论坛。工作组为各国政府、少数群体和非政府组织进行对话提供了平台，并澄清了一些问题，从而帮助改善了少数群体的状况。因此，匈牙利支持这一公开讨论的论坛。

9. 为使工作组的工作更加有效，匈牙利认为有必要促进少数群体与成员国之间的对话。为了能实质性交流意见，工作组可以建立结构更加严密的讨论形式，例如预先向各国政府提供非政府组织和少数群体的发言稿。这样，各国政府就有足够的时间准备实质性的详尽答复，从而有可能提高讨论质量。另一方面，匈牙利支持建立一个自愿基金，使更多少数群体代表与工作组交流。

10. 匈牙利代表说，工作组应当加强其智囊团的性质，通过增进和保护人权小组委员会向人权委员会提供各项有实用价值的报告、分析和咨询，指出在联合国框架内为保护少数群体而可能制定的标准。该国政府还指出，它深信，可以更加有效地利用工作组授权的灵活性质。例如，工作组最近主办的区域研讨会是区域机制在这方面发展合作的有效工具，可以提高对少数群体问题的认识，并且深入各社区，以便加强联合国论坛对于少数群体问题的关注。

11. 最后，匈牙利还说，它认为联合国系统内保护少数群体方面存在着差距，因为少数群体问题工作组无法处理危机局势，充当早期预警机制，也不是处理个人申诉或实地查访的监督机构。国际社区应当继续审查弥补这些缺陷的办法，因此，该国支持小组委员会在第五十六届会议上通过的提议，即任命一名负责少数群体问题的秘书长特别代表，特别注重开展国别实情查访和防范性外交。

瑞 士

12. 瑞士政府在2004年12月13日的答复中指出，少数群体在政治上参与涉及自身的国家决定，例如通过赋予少数群体的某种形式的自治，可以促进这些群体进入主流社会，从而也有助于防止冲突，甚至有助于解决冲突。答复说，作为人权的一部分，在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利是世界和平与安全的根本因素。该国政府建议，委员会建立特别程序，加强小组委员会少数群体问题工作组的活动。新程序的职权范围应包括向各国政府提出建议的可能性，鼓励各国尊重少数群体的权利，确保这些权利得到尊重与保护，并积极落实这些权利。这样，便可以履行1992年《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》，该《宣言》补充了《公民权利和政治权利国际公约》第27条规定的法律义务，以及其他人权条约，例如《儿童权利公约》第30条的相应条款规定的法律义务。这一机制的另一长处在于能够间接地做到及时认明有关少数群体的问题。这一特别程序能

够最终补充秘书长所建议或已采取的防止种族灭绝的措施，首先是设置一个关于防止种族灭绝问题的特别顾问职位，专门以此作为安全理事会的早期预警机制。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

13. 大不列颠及北爱尔兰联合王国政府在2004年9月29日的答复中指出，该国充分承诺维护和支持在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利。历史上，该国是人权委员会关于“在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利”的决议共同提案国。联合王国说，它认为，联合国人权体系中应当有一个帮助保障属于上述少数群体的人的权利的有效机制。

14. 联合王国还认为，少数群体问题工作组提供了一个有益的论坛，使非政府组织和属于少数群体的人能够在论坛中利用联合国人权体系，并向工作组及出席工作组会议的国家提出其见解。该国政府进一步回顾，经济及社会理事会第1995/31号决议授权工作组除其他事项外，审查解决涉及少数群体问题的可能办法，包括促进少数群体和各国政府之间的相互了解。联合王国说，它认为，这仍然是一项关键任务，但是也意识到，工作组任务中的这方面极难开展。联合王国的意见是，要更好地发挥这一作用，就应当以人权委员会的特别程序来取代小组委员会的工作组，例如任命关于在民族、族裔、宗教和语言上属于少数的人的权利问题特别报告员。联合王国认为，由于这一问题十分重要，完全应当建立人权委员会的机制，取代属于委员会附属机构即增进和保护人权小组委员会的一个体制。

15. 联合王国说，属于民族或族裔、宗教和语言少数群体的人以及与这些人合作的非政府组织享有一个可直接与联合国人权体系交往的论坛，这一点具有极端重要意义。因此，联合王国希望，所有新的特别程序都能与非政府组织和属于少数群体的人以及各国政府密切合作。

反对一切形式歧视和种族主义国际运动

16. 反对一切形式歧视和种族主义国际运动在2004年11月的信中指出了少数群体问题工作组的若干积极方面。该组织说，这是专门处理少数群体问题的唯一联合国机构，并接纳不具经济及社会理事会地位的非政府组织。此外，该运动欢迎工作组编写涉及到诸如族裔同化等问题的“一般性意见”的决定。该运动说，工作组

作为中立机构，促进了各国政府和少数群体代表的对话，因而少数群体活动分子可以提出申诉，并要求联合国对少数群体问题采取行动。

17. 该运动并指出，由于缺少经费资源，工作组未能开展实地查访，也未能就其所收到的有关少数群体的境况报告采取行动。此外，该运动提到缺乏与那些可以采取行动的联合国机构的联络渠道。该组织认为，不妨为该工作组设立一个自愿基金来解决各国政府和少数群体代表对工作组参与不足的问题。该运动还说，工作组不应当将讨论只集中在学术报告上，而应当注重少数群体代表所提出的问题。该组织考虑到工作组无法开展实地查访，而且没有能力对涉及少数群体的冲突采取反应并解决冲突，因而建议设立一个少数群体问题的特别程序，其形式无论是特别报告员还是秘书长特别代表均可。设立后，此类专家就必须保证日内瓦的人权工作与纽约的政治和安全行动之间的联系。另外，该组织说，自愿基金能够有助于少数群体代表的参加，尤其是那些来自欧洲以外的代表参加。

少数人权利团体国际

18. 少数人权利团体国际在2003年11月13日的信中说，这一组织通过自1996年以来帮助以少数群体为基础的非政府组织活动者参加工作组的工作，从而有大量机会听取这些活动者希望联合国如何采取促进和保护少数群体权利行动的愿望。从积极方面看，这一组织注意到，工作组是联合国少数群体问题的唯一论坛。它说，少数群体代表在联合国的发言权十分重要，由此他们可从自己的亲身经历角度为政策和标准的制定提供投入。该组织认为这一点尤为重要，因为目前联合国正在讨论能否为少数群体建立新机制。工作组接纳不具经济及社会理事会地位的非政府组织有助它将否则会被忽视的问题提上国际议程。

19. 此外，该组织指出，工作组是少数群体的倡导者与各国政府之间开展对话的论坛。该组织认为，工作组作为一低调机构，不太引起新闻媒体的注意，在此，各国政府并不受到联合国专家的非难，也不受到其他国家外交官的质疑，这实际上反而有助于为对话创造良好条件。而日内瓦作为各国政府代表的“中立领地”也可以导致更好的对话。此外，参加过工作组会议的非政府组织也提高了在政府代表面前的信誉。该组织称，在日内瓦参与该工作组的工作也为接触其他联合国机构提供了机会，如：人权高专办国家机构主管干事、联合国机构工作人员、条约机构和其他

非政府组织。该组织还指出，工作组为少数群体问题的标准制定、提高认识和协调联合国这方面的倡议行动作出了贡献，并列举了对《联合国少数群体权利宣言》的意见。工作组还通过其区域研讨会向世界各地少数群体开展宣传工作，提高对通过和平渠道投诉的认识。

20. 该组织指出了工作组的一些局限性。该组织强调指出，有些局限性是由于各国对工作组提出的授权所致，也由于其在联合国等级制度中的地位所致。其第一个局限是，少数群体倡导者和政府代表对工作组会议的出席率很低。该组织说，工作组始终一贯地要求建立自愿基金，以便支持少数群体代表的参加，而这一点现在已经得到委员会的赞同。该组织说，这几乎一定会吸引更多的政府代表参加，因为政府代表将会很乐意出席会议，答复少数群体代表的发言。而这又反过来会增加对话和非正式讨论的机会。

21. 该组织指出了工作组的另一个缺陷，就是该机构由于其作为小组委员会附属机构的有限授权，而无法对少数群体代表所报告的严重指控采取行动。但是，该组织认为，如果其专家可以责难各国政府，工作组则无法继续发挥对话论坛的作用。因此，工作组曾建议建立能处理涉及侵害少数群体指控、又不重复其工作的新机制。

22. 此外，该组织指出了及时确认少数群体问题和相关措施的一些备选方案。他们说，在人权事务高级专员2004年的报告(E/CN.4/2004/75)中提出了改进联合国行动以便保护和促进少数群体权利的一些可能性。其中，有一项关于建立少数群体自愿基金的建议已经得到委员会的批准。该组织呼吁大会批准该基金，并呼吁各国政府提供基金运作所必需的经费。他们相信，这将能使更多的社区受益于工作组的上述积极行为，并为在整个联合国开展倡议行动提供机会。

23. 而且，该运动赞成设立秘书长少数群体问题的特别代表。这一机制最好应当具有在紧张局势中与各国政府代表和少数群体社区开展防范性外交的授权，以便防止暴力冲突，并针对按国际商定的准则所提出的问题建议建设性的解决办法，且在必要时向有关联合国机构提供早期预警和早期行动通知。

24. 最后，该运动强调指出，联合国自成立起来，始终没有把少数群体问题放在中心位置，而现在已经到了正视这一问题的时候了。少数群体问题极为复杂，仅凭一个机构就能处理世界各地发生的形形色色的少数群体问题，令人怀疑。此外，该运动指出，以建设性方式处理少数群体问题是一项防范冲突的措施，也是节省开

支的措施。该运动出于这些理由最后引用了学者Hurst Hannum的话，他说“如果有任何人真认为为十亿人设立两个机制太多了，我愿聆听他们把这话大声说出来”。

三、高级专员提交委员会第六十届会议报告 中关于少数群体问题的意见

25. 报告审查并分析了促进和保护少数群体权利的现有机制所开展的工作。报告指出，少数群体所面临的一些重要挑战尚未受到现有机制的适当关注。由于少数群体问题并不是现有特别程序的主要焦点，这些机制无法反映涉及到少数群体的所有关切。具体而言，报告指出了保护工作方面由于不存在处理下列情况的机制而出现的漏洞：国家不承认少数群体特征、公民资格被否认、少数群体被剥夺对政治和文化生活的有效参与权和公共服务、缺乏注重与少数群体有关的冲突预防措施和对影响少数群体的经济状况缺乏有效反应。为此，报告建议采取新的解决办法，处理现有缺陷。建议包括设立自愿基金，宣布一个国际年，和设立一个特别程序。关于最后一个建议，报告特别强调了建立处理少数群体问题的国际人权保护机制，这一机制应当能够开展国别查访，接受并迅速处理有关侵犯属于少数群体的人的权利的来文。

26. 报告还提到旨在加强人权机制，与处理和平与安全问题的机构或单位两者之间合作的一些建议。这些建议的出发点在于认识到促进和保护属于少数群体的人的权利可能会加强国家的政治和社会安定，从而对预防冲突作出贡献。

四、对各种备选方案的分析

27. 现有人权机构和机制及时处理少数群体面临问题的潜力相当大。但是，要充分利用这些机构和机制，就需要在时间和资源方面大大加强它们。人们而且有理由怀疑，即使可以采取这些措施，上述保护少数群体方面的漏洞是否就一定能够弥补了。

少数群体问题工作组

28. 一方面，少数群体问题工作组审查贯穿各领域的问题，确认少数群体问题的趋势；促进少数群体与各国政府之间的对话；并推动联合国系统参与少数群体问题。这些活动是在其为期一周的年度会上开展的。另一方面，在年度内的任何其他时间里，它既没有接收信息的授权，也没有对收到信息作出反应的授权，它既无权受理个案，又无权开展查询或派遣调查团。为此，工作组会议的与会者及其成员呼吁建立充实工作组的程序。

现有的特别程序和条约机构

29. 少数群体面临的多数冲突根源和问题可以分为长期的结构状况问题和近期或短期的事件和行动。条约机构特别适合于吸引人们注意属于结构性质的少数群体问题，而委员会的特别程序处于一种独特的地位，能够接收并分析有关最近事件、持续发生的严重侵犯人权行为、升级到暴力冲突之前，影响到少数群体的紧张局势和争端。

30. 特别程序全年任何时候都接收来文，并采取行动，同时还开展国别访问。他们能够也确实根据其各自的授权和送交秘书处的资料来审议少数群体问题。但是，目前特殊程序的体系既不涵盖有关少数群体的所有问题，而且对于属于其授权范围内的少数群体局势也没有持续和专门的焦点。应当指出，专题和国别特别程序授权持有人向委员会提交的报告指出，有必要加强保护属于少数群体的人的权利，主要办法有：处理申诉，查明暴力根源、采取预防侵犯人权和冲突的行动。

31. 条约机构在审议缔约国的报告时，经常在其结论意见中指出少数群体及其他弱势群体的问题，并提出这方面的行动建议。但是，并非所有少数群体的国家都签署了《公民权利和政治权利国际公约》（《公约》有一项专门涉及少数群体的条款），也并非全都签署了《公约第一任择议定书》（《议定书》规定审议个人申诉）。同样，对缔约国报告和局势的审议是定期开展的，经常是每隔五年，这并不一定有利于及时发现问题。消除种族歧视委员会在这方面的情况就比较好。但是，即使该委员会，每年也仅开两次会议，为期两周，会议期间可作出决定。建设属于少数群体的人的非政府组织与条约机构体系合作的能力有可能是加强该体系参与的一种途径。

32. 鉴于各国政府强调指出了在保护少数群体的人权方面的差距，小组委员会及其少数群体问题工作组以及少数群体代表和非政府组织指出，有必要建立一个能

对影响少数群体的严重局势作出紧急反应的机制，如通过在全年所有时候都接受信息以及进行国别查访，以便通过包括在该国直接促进与政府的对话处理这些局势。小组委员会在第 2004/13 号决议中，建议任命秘书长少数群体问题特别代表，着重于国别实况调查和预防性外交。

人权事务高级专员

33. 大会在设立人权事务高级专员职位的第 48/141 号决议中决定，高级专员应当发挥积极作用，消除目前的障碍，应付充分实现所有人权所面临的挑战并防止世界各地持续发生侵犯人权事件。高级专员在履行其职务时，应当与各国政府进行对话，以便确保所有人权受到尊重。应当考虑探讨如何进一步开展这一部分授权，以便及时地确认少数群体问题和相关措施。高级专员的授权也允许应有关政府的要求，提供咨询服务和技术及财政资源，以便支持人权领域的行动方案。高级专员在履行上述授权内容时，将需要与各国政府一起审议如何最佳实现这些目标。

34. 世界人权会议、人权委员会和大会所提出的建议均要求高级专员办事处应有关国家政府的要求，通过其咨询服务方案或通过秘书长提供有关少数群体问题的合格专业知识，其中包括防止和解决冲突，以便对涉及少数群体的现有或潜在局势提供帮助。最近对人权高专办技术合作方案的审查，也建议更加注重脆弱/地位不利群体，可采取的一项行动将是人权高专办与各国政府和其他相关各方进行协商，制定一个行动计划，提供技术援助，加强有关少数群体有效参与和如何利用高级专员在少数群体问题上的斡旋的对话的机制。

少数群体问题的区域机制

35. 区域安排是对国际和国家机制工作的补充，在涉及少数群体的保护和预防冲突，包括早期预警方面，发挥着重要作用。一个有意义的实例是，欧洲安全和合作组织(欧安组织)民族少数群体高级专员所开展工作采取的创新做法。他常常使用静默外交着重解决涉及少数群体的争端。2002 年，非洲联盟设立了一个和平与安全理事会，其目的除其他方面外，还旨在预测并防止冲突，这一机制已经针对相关问题采取行动。加强和平与安全、防止冲突和解决争端是美洲国家组织的根本目标之一。

36. 考虑到这一点，少数群体代表多次建议在亚洲建立一个区域人权/少数群体权利体制。在这方面，应当指出，威胁、挑战和改革问题高级别小组最近出版的题为“一个更安全的世界：我们的共同责任”的报告(A/59/565)除其他方面外，还建议“联合国应当借鉴区域组织的经验，发展各种框架，维护少数人权利，保护经民主选举产生的政府不被违宪推翻”(第 94 段)。

国家人权机构

37. 2001 年 9 月 1 日、2 日和 5 日在德班举行的“为更好地保护少数群体的权利进行合作国际研讨会”(见 E/CN.4/2002/92)上，国家人权机构的代表强调了，其机构提醒各国政府注意冲突迹象的作用。如果国家人权机构具有接收并受理申诉的授权，则应引导少数群体成员利用这些机制作为避免通过法院采取行动的另一补救途径。委员会不妨注意到，关于国家人权机构的工作以及促进和保护属于少数群体的人的权利的资料已载入，有待纳入《联合国少数群体指南》的一个新的小册子。

五、最新动态

38. 2004 年，工作组对其最初十年的工作进行了回顾。工作组对改进其工作提出了一些建议。工作组决定修改其议程结构，建议开展一般性辩论，讨论世界各地涉及少数群体问题的特别重大发展，其中包括对本届会议上提出的少数群体局势进行回顾和后续行动。此后，可围绕下列议题分类的问题进行辩论：罗姆人、非洲人后裔、游牧民族、草原牧民、狩猎和野果采食者及不固定耕种者、宗教少数群体、语言少数群体、流离失所的少数群体和影响到少数群体的其他情况。随后，辩论将集中在有效的实施机制和补救办法之上。而且，讨论的中心主题将是少数群体和发展，其中包括对于发展的冲突和各国政府及国际机构为将少数群体问题纳入各项活动以便实现《千年发展目标》而开展的行动。工作组还决定对特定的问题和主题拟定更具体的建议，并为最初的一般性评论提出建议，其中包括就自治与自决的问题，以及强迫同化少数群体的问题的评论。在工作组成立以来的十年里，非政府组织、学术界和研究人员已经提交了 80 多份工作文件或会议室文件。这些文件中的一些已经提交给关于少数群体问题的分区域会议，而另一些文件被认为是工作组每年开展的审查工作的一部分。

39. 对于少数群体问题目前取得的成就以及改进工作的建议已开展了一项外界评估，并已提交工作组(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.3)。这项文件中建议编写关于少数群体问题和最佳做法的专题小册子系列，以便纳入《联合国少数群体指南》。少数群体问题工作组在其 2004 年 3 月的第十次会议上还同意，必须正视保证世界各地与会者出席会议所面临的困难。会上认识到，衡量如何更深刻地理解少数群体问题，所取得的进展或要克服的障碍，其最佳方法是长期设置少数群体代表。人权委员会在其第 2004/114 号决定和经济及社会理事会第 2004/278 号决定同意，建立自愿基金的建议，以帮助少数群体参加工作组工作。大会下届会议将审议这项建议。

40. 为了鼓励与联合国系统其他部门的更密切合作，并进一步将少数群体问题纳入各机构和方案的活动，且特别考虑到《联合国少数群体权利宣言》第九条的条款，人权高专办与工作组合作，于 2004 年 2 月末召集了一次机构间会议。会上，与会者认为：加强对少数群体的保护是及时的；有必要建立人权委员会的特别机制，其授权将集中在少数群体问题上，而最好是作为秘书长的特别代表；现有的人权机制应当进一步参与保护少数群体；应当加强少数群体问题工作组，而对其日常开展活动进行审查有利于这一目的；联合国机构应当分享有关少数群体权利的经验；在国家层面的联合国活动，包括在共同国家评估/联发援框架进程的框架和实现《千年发展目标》的计划，都应当纳入少数群体问题。

41. 已计划举行一次后续性机构间会议，以便审查将少数群体问题和少数群体权利纳入联合国方案的方式方法，其中包括在国家层面上的方式方法。此外，为了进一步与联合国国家工作队合作，人权高专办将与联合国开发计划署合作支持两项国家一级的活动，以便促进纳入少数群体权利，并对过去两年里举行的有关少数群体问题的一些分区域研讨会和学习班上提出的建议开展后续性行动。2005 年人权高专办的年度呼吁包含旨在落实工作组与增进和保护人权小组委员会通过的其他建议以及非正式机构间会议所提建议的各项活动。

42. 根据其年度呼吁，人权高专办也支持 2005 年安排第一项少数群体奖学金试点项目。联合国人权事务高级专员办事处少数群体奖学金方案的目的是向少数群体，尤其是属于少数群体的青年男女提供机会，使之能够获得国际人权一般领域的知识，以及特别涉及少数群体权利的专门知识，从而帮助他们的组织和社区保护和促进其人权。在这第一项方案中，将选择五名奖学金获得者参与。

43. 少数群体工作组与人权高专办合作，支持了一些分区域会议，其中两次会议最近于 2004 年秋在中亚和南亚举行。会议分别于 2004 年 10 月在吉尔吉斯斯坦的比什凯克及于 2004 年 11 月在斯里兰卡的康提举行。这些会议的报告将在工作组下届会议上分发，并将在网站上公布。会议除其他内容外还建议，为实施《少数群体宣言》拟定分区域指南或行为准则。

44. 委员会也许还可以回顾小组委员会在其第 2003/23 号决议中核准的工作组第九次会议的建议，其中工作组建议宣布一个世界少数群体国际年，然后设置一个少数群体十年。人权委员会在其第 2004/115 号决定中注意到这项建议，呼吁加强联合国系统各专门机构和其他组织之间的合作，促进全面实现《宣言》中提出的权利。工作组最后一次会议的进一步建议得到了小组委员会第 2004/13 号决议的核准，它建议任命秘书长少数群体问题特别代表，着重于国别实况调查和预防性外交。

六、结论与建议

45. 对于各条约机构、特别程序和小组委员会的少数群体问题工作组的工作进行的评估表明，其授权既有差异，也能相补。许多行动者指出，在保护少数群体权利方面存在着重大差距，而联合国需要加强其处理少数群体问题的能力。在本阶段仅注意一下有关法律框架方面的需要，就可以看到，少数群体权利的相关方面仍然未纳入、或仅部分地反映在现有的条约机构和特别程序授权之中，还可以看到，对少数群体问题分配的时间和资源很少。在及时认明少数群体问题并采取迅速或紧急行动方面，保护工作的差距尤其明显。因此，令人感到鼓舞的是，各国和其他行动者有兴趣考虑处理这一情况的模式。

46. 本报告提到了加强对少数群体保护的不同建议，其中包括建立特别程序以及设置世界少数群体国际年。这些建议是由增进和保护人权小组委员会以及少数群体问题工作组提出的。还应当结合提交人权委员会第六十届会议的报告来理解这些建议。委员会或许可以将其作为保护属于少数群体的人的权利、全面加强对人权的尊重，并防止和解决冲突的各项努力之一部分，从而为社会稳定和建设和平作出贡献。

-- -- -- -- --