



# 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4  
11 August 1993  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
防止歧视及保护少数小组委员会  
第四十五届会议  
议程项目17

保护少数

促进和平和建设性地解决涉及少数人问题的可能方式和方法

阿斯比约恩·艾德先生提交的报告

增编 4

建 议

目 录

|                       | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|-----------------------|------------|------------|
| 一、总 论 .....           | 1 - 3      | 2          |
| 二、国家一级应采取的措施 .....    | 4 - 24     | 2          |
| 三、国际一级应采取的措施 .....    | 25 - 69    | 6          |
| A. 双边一级 .....         | 25 - 29    | 6          |
| B. 区域和分区域行动 .....     | 30 - 34    | 6          |
| C. 联合国人权机构 .....      | 35 - 55    | 7          |
| D. 联合国专门机构和其他机关 ..... | 56 - 63    | 10         |
| E. 非政府组织 .....        | 64 - 69    | 11         |

## 一、总论

1. 国家应该是居住其间各部分居民的共同家园,在平等的条件下共处,并在能够使独立的群体特性得以发展的条件下为需要这种特性的群体保留独立的群体特性。不管是多数还是少数,都不应有权强调自己的特性而不让别人同样做或在共同的领域导致对其他人的歧视。任何国家的一个主要作用都是促进整个国家的经济财富和社会福利的平等享受。保护少数的重点应放在确确实实脆弱、并受到多数人的歧视和边缘化的群体成员。

2. 将《消除一切形式种族歧视国际公约》和《关于在民族或种族、宗教和语言上属于少数的人的权利宣言》这两项文书的规定结合起来运用,可以得出有关建议方面的具体准则。应该认为这两项文书是国家内部不同的种族、宗教和语言群体和平共处和建设性合作的最低规则,在后一项文书通过后,应由《土著人民权利宣言》的规定加以补充。

3. 各国必须规定一个平等和不歧视的共同领域。这将必然包含某种程度的融合。这种必要性产生自各国在各项世界人权公约下承担的义务,国家必须要能够保证在享受人权时的平等和不歧视。然而,融合应该在平等的基础上发展,所有群体用自己的价值观念和文化促进其成员相互影响的共同领域的形成。

## 二、国家一级应采取的措施

4. 为长期防止种族或宗教仇恨和不容忍,应采取措施,保证儿童和成人教育的实质内容完全符合《世界人权宣言》第26.2条、《儿童权利公约》第29(1)(b)、(c)和(d)条以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第7条的要求。人权教育应成为普及初级教育的核心课程。

5. 群体之间的冲突常常引起宣传,形成组织,以便试图根据种族优越的概念、文化不相容或其他理由来为歧视辩护。因此,各国应采取必要步骤,实施《消除一切形式种族歧视国际公约》第4条,禁止传播以种族优越或仇恨为根据的思想,煽动种族歧视,对任何种族或属于另一肤色和人种的人群实施强暴行为或煽动此种行动,禁止以第4条提到的思想为基础的组织。

6. 各国应采取一切必要步骤,保证迅速逮捕并根据公平审判的条件起诉种族和宗教暴力的肇事者。对团伙暴力的煽动者和肇事者,不管是对多数人的成员还是

对少数人的成员的豁免,都可以导致冲突的逐步升级。但是,在极其不稳定的情况下,国家无法逮捕肇事者。因此国际社会应起补充作用。外国至少应禁止其公民参与在其他国家境内的暴力性群体冲突或在那里煽动暴力,并应有效地对违反这种禁令者提起起诉。

7. 建议设立各种论坛(理事会、委员会),结合有关国家的具体情况,就联合执行《消除一切形式种族歧视国际公约》和《1992年关于少数人的宣言》的适用指导原则,向国内立法机构和政府提出建议。国内现有的各种族、宗教和语言群体,不管是多数人还是少数人,都应派代表参加这种国内论坛。

### 教育、语言和文化

8. 少数人应有权以自己的语言接受教育。当承认需要在全国性交流中使用一种或一种以上正式语言时,国家应允许并采取特别措施保证酌情用区域和少数语言进行教育,并加以使用。非欧洲委员会成员国的多数人和少数人会觉得为此而从《关于区域和少数语言的欧洲宪章》中寻求启示大有裨益。

9. 少数人应接受有关他们自己的文化以及有关社会中其他群体,不管是多数还是少数的文化的教育。

10. 各国的教程应教授对所有群体的容忍。

11. 多数人群体应学习少数人群体的文化,使他们能够欣赏这些文化,作为丰富整个社会文化的一部分。

12. 各群体的成员应有权以自己的文化和语言形式参与社区的文化生活,创造和享受艺术和科学,保护他们的文化遗产和传统,拥有自己的媒介和其他通讯手段,并有权在平等的基础上接触国有的和由公众所控制的媒介。

### 公民权利

13. 少数人成员的公民权利与多数人成员的公民权利一样,应受到充分和平等的保护。应向所有人保证清晰明白、不偏不倚、行之有效地执行这一领域的国内立法。应向执法官员和直接与公众打交道的其他人提供充分的培训。

## 经济和社会权利

14. 各群体的成员应在平等的基础上享有经济和社会权利。如果某些少数的成员在经济上的地位低于多数成员的地位,那么就应采取过渡性的赞助行动,以解决不平等的问题。在这方面,应与脆弱群体的成员合作制订具体政策,以实现机会平等和享有权平等。

15. 应该通过定期对种族群体和少数民族散发的统计资料的抽样调查和搜集,特别是对婴儿死亡率、估计寿命、识字率、教育程度和可支配平均收入等基本社会经济指标的定期抽样调查和搜集来对脆弱群体的情况进行经常性的、系统的监测。

16. 各种族、宗教和语言群体的成员应在平等的基础上参与发展,促进发展权,并从中受益。因此,发展政策的执行应减少不同群体间可能存在的差距。发展项目凡是影响到密切地生活在一起的群体所居住的区域,都应与这些群体充分磋商。

## 有效的政治参与

17. 虽然各群体、多数和少数的成员必须得到机会有效地参与社会的政治机构,以免阻碍必要的决策,但不存在单一的适合于所有少数人情况的方案。基本要求是,人人应在不歧视的情况下有权和有机会参加主持公共事务。在避免这种情况导致多数人忽视少数人的关注,或少数人在没有正当理由的领域行使否决权方面,存在各种可能性。建议国家和少数人探讨下列适合于自己具体情况的做法:

- (a) 少数人有代表权的咨询和决策机构,特别是在教育、文化和宗教方面;
- (b) 民族或种族、宗教和语言上少数的若干机构和大会(“议会”);
- (c) 少数人社团在非领土的基础上就其特性所必需的事务,如其语言或宗教仪式的发展,实行自治(职能自治、文化自治);
- (d) 在领土和民主的基础上的非集权的或地方的政府形式或自治安排,包括通过非歧视的定期自由选举选出的磋商、立法和执行机构;
- (e) 即使在正常的情况下人数太少而无法有代表权,也要有保证少数在国家社会的立法机构或其他被选出的机构中有代表权的特别措施。在按比例的选举制度中就少数人而言,最低的代表限额可能被放弃。

## 宪法安排

18. 上述安排中有些应载入有关国家的宪法,特别是涉及以领土分区为基础的自治和其他多元化形式时。

19. 但应认识到,群体之间的关系不断变化,需要在不同的时期作出不同的反应。因此,必须保证灵活的以尽可能有建设性的方式处理不断变化的关系。

## 对社会的义务

20. 少数人的成员应承认和遵守他们对整个社会的义务。《1992年宣言》在第8条第4段中明确指出,该宣言不得解释为允许从事违反联合国宗旨和原则,包括违反国家主权平等、领土完整和政治独立的任何活动。少数人的成员还应恪守对争取为人种或种族仇恨辩护并加以宣扬的宣传和组织的禁令,不煽动对其他群体成员的暴力行为。不应通过国家或私人组织向从事对其他入种或种族群体实行暴力的群体提供外部支持。

## 求偿和调解机制

21. 每个人,包括少数人的成员,均有权通过主管的国内法庭对侵犯他们宪法和法律授予的权利的行为获得有效的补救。正常的法律程序往往旷日持久、费用昂贵,而且并非总是适合于冲突的解决。因此建议,国家除法院和法庭外设立其他机制,如专门调查种族歧视的专员(瑞典目前有)、有关人种和种族和解的委员会(若干国家有)或人权委员会,这种委员会作为自己的任务之一致力于保证平等和改善独立特性的条件。

22. 在政治、宪制和体制变化广泛的时期,原有适用于各民族和少数人的安排,如自治结构,即使与新的结构不一致,也不应立即废除,而应规定过渡期,以便能够采取建立信任措施,使有关群体通过这种措施在不失去特性或既得权利的情况下适应新情况。

23. 必须将种族清洗的做法视为非法,在任何情况下都不应允许这样做。在种族冲突期间被迫逃离的人口应有权在安全的条件下返回,并对他们所遭受的损失提供充足的赔偿。

24. 国家主持的大规模人口转移造成许多人权问题,对群体关系产生消极影

响。除了出于短期的应急目的外,而且必须对迁移人口的早日返回作出安排后,否则决不应进行这种转移。

### 三、国际一级的措施

#### A. 双边一级

25. 群体冲突有时影响国家间的双边关系。为保卫国际和平、国内稳定并保护少数人群体的存在和特性,必须应用并进一步发展在双边、分区域、区域和国际各级处理这类问题的机制。

26. 根据《联合国宪章》,各国应在双边关系中恪守不干涉原则,不得使用武力,也不得怂恿其他国家群体冲突的当事方使用武力。它们应采取一切必要措施,防止任何武装集团或雇佣军进入其他国家参加群体冲突。

27. 各国在双边关系中应进行建设性合作,促进相互保护平等,发扬群体特性。各国应根据《宪章》的原则和国际人权法缔结关于友好睦邻关系的双边条约和其他协定,同时将恪守不干涉原则的承诺与合作改善维护群体特性和少数人成员跨边界交往的条件规定结合起来。

28. 这类条约和其他双边协定所载的关于少数人的规定的内容应以有关平等、不歧视和少数人权利的世界和区域文书为基础,包括1990年欧洲安全与合作会议《哥本哈根人道事务会议文件》以及《联合国关于在民族或种族、宗教和语言上属于少数的人的权利宣言》。如果条款中具体提到某些少数,条约应增列一项规定,保证条约中未提到的少数在他们的生存和特性方面享受同等程度的保护和促进。

29. 这类条约应就解决执行方面的争端问题作出规定。如果在执行和遵守这类双边条约或其他协定方面产生争端,缔约国首先应根据条约或协定中预先规定的程序寻求解决。若一国认为这未能解决它所关注的问题,它应请有关的区域机构或联合国机构来协助解决冲突。这种协助应包括联合国秘书长在他的《和平议程》中设想的调查、监测、使用咨询服务,必要时其他机制。

#### B. 区域和分区域行动

30. 区域组织以及适当的分区域组织应加强努力,规定早日和平解决有关少数人问题的争端的程序和渠道。

31. 在欧安会区域,各国应为实现上述目的充分利用现有的机制和程序,包括调查和监测。它们应尽可能在潜在冲突形成的时候诉诸于欧安会的少数民族问题高级专员。建议向高级专员提供更多的支援,以执行他的任务。

32. 欧洲委员会应尽快完成目前正在拟订的关于少数民族权利的议定书或公约草案。关于处理根据将要通过的文书提出的控诉问题,最好应由欧洲人权委员会和欧洲人权法院来管辖。

33. 罗姆人(吉卜赛人)的人口是欧洲许多地区最脆弱的少数。最近的变化使他们的地位更加下降。应迫切地在全欧洲采取措施,并由欧安会和欧洲委员会予以合作,以防止继续歧视,并促进他们在事实上的平等。

34. 在《非洲人权和人民权利宪章》下设立的委员会以及美洲人权委员会和人权法院应根据其各自处理平等和不歧视问题的文书规定,解决少数人的问题。

### C. 联合国人权机构

35. 国家内部的群体冲突,包括种族歧视的问题严重,似乎有必要制订和平和建设性解决的全球性和全系统性战略。

36. 防止歧视及保护少数小组委员会建立于1947年,主要任务是在这一领域提出建议。小组委员会现在应考虑制订一项综合性行动纲领的可行性和有用性,这项纲领应以尊重领土完整、促进国家的政治和社会稳定为基础,载入消除人种、种族和宗教歧视的措施以及增进种族、宗教和语言上少数的成员的权利。应结合增进土著人民权利的努力来认识行动纲领。

37. 制订这样一项行动纲领符合小组委员会的名称所反映的使命。制订一项广泛一致的战略需要作出相当大的努力,并要吸收《抵制种族主义第三个十年行动纲领》、消除种族歧视委员会通过的结论性意见和一般性建议、关于执行《关于在民族或种族、宗教和语言上属于少数的人的权利宣言》的建议和关于执行经通过后的《世界土著人民权利宣言》的建议以及其他文书的内容。若小组委员会承担起草这项广泛的行动纲领的任务,它将反映其防止歧视和保护少数领域内的多方面工作。

38. 建议在不涉及资金问题的情况下设立一个工作队,以便就这项纲领的纲要向小组委员会第四十六届会议提出建议。

39. 更具体地说,小组委员会应研究影响世界若干地区少数人情况的问题。

40. 小组委员会应研究国籍法(公民法)及其执行情况,特别要着重于联邦或其

他较大的实体分解成两个或两个以上独立国家的情况。不管这种国家被认为是继承国还是复原国,对于根据现行法律接受在该领土上永久居住的计划的人来说,他们在这样做的时候的需要和关注是一样的。国际法在这一问题上含糊不清,专家对于如何解决这一问题的意见也不相一致。联合国难民事务高级专员办事处建议联合国人权机构处理无国籍问题,包括任意撤销国籍的问题和享有国籍的权利的内容。

41. 关于自决问题,虽然小组委员会以前的两项研究报告研究了自决权的范围和意义,但它们主要着重于生活在殖民领地或其他非自治领土上的人民的情况,包括违反《联合国宪章》而占领的领土上的人民的情况。对生活在主权国家内的群体的所谓自决权的争议严重阻碍了当前种族冲突的和平解决。因此建议小组委员会研究生活在主权国家内的群体的自决问题的意义和范围。

42. 关于防止群体冲突的问题,由本研究报告第三章所表明的,区域人权机构和联合国人权机构已经在防止出于种族、语言和宗教的群体冲突方面起作用。下文将就这些机构如何增强它们的预防作用提出建议。但是,建议小组委员会就有组织的国际社会,特别是人权机构如何能更有效地防止暴力性群体冲突的方式从事一项更全面的研究。

43. 关于运用指标来进行监测的问题,小组委员会可通过定期抽样和搜集按人种、种族、宗教或语言群体分类的统计资料来研究如何协助各国对脆弱群体的情况进行经常性的系统监测的方法。

44. 人权委员会应考虑设立一个政府代表和少数人代表都能进入的少数人问题工作组。工作组的任务可以是,审查世界不同地区的形势,为执行《1992年宣言》制订较具体的指导方针。因此,委员会及其工作组应被当作在各自任务范围内从事的所有联合国活动的中心。通过向有关群体提供发表意见的场所,它将有助于促进少数人和政府之间的交流以及制订解决冲突或将冲突朝和平的方向引导的办法。

45. 人权委员会应保证特别程序下的调查和报告活动(专题报告员和国别报告员以及失踪问题工作组和拘留问题工作组)也在各自的任务下处理少数人的问题。

46. 人权事务中心应考虑组建一个处理防止歧视及保护脆弱少数和土著人民权利的小组,并要保证在这一专题上的连续性和能力。

47. 人权事务中心应在其技术援助和咨询服务方案中发展协助防止群体冲突的能力。如《维也纳宣言》第2节第25段所需求的,经政府要求,人权事务中心应在少数人问题和人权以及防止和解决群体冲突方面提供合格的专业知识。咨询服务和技术援助方案应在种族间关系以及巩固和稳定多种族、多语言和多宗教社会的方法,包括宪法模式、国家论坛和调解安排以及权力下放的途径等方面编制培训手

册。咨询服务方案还可与教科文组织和儿童权利委员会合作,在人权和容忍的教育方面提供援助和指南,包括就这些领域的核心课程提出建议。

48. 条约机构(监测人权公约执行情况的委员会)可以在预报和防止冲突方面起重要作用。它们应通过报告程序,就保证平等和不歧视以及允许各群体发挥各自特性的双重任务进行积极的对话。各条约机构在进一步发挥预防作用时,可根据自己的具体职权,集中处理问题的不同方面。

49. 消除种族歧视委员会在协调不歧视和建立实际平等的措施这两个问题上可起关键作用。消除种族歧视委员会应主要讨论国籍的分配问题及其在以人种、肤色、血统、种族或民族血统为由的间接歧视方面的影响。

50. 人权事务委员会以通过《公民权利和政治权利国际盟约》第27条下的案例法,对澄清少数人权利作出了显著贡献。它现在应根据《关于在民族或种族、宗教和语言上属于少数的人的权利宣言》从事对该条款的分析。

51. 经济、社会、文化权利委员会在与报告国的对话中已经发起,但应增加对下列方面的调查:(a) 特别是第11条下的不同群体的生活水准;(b) 第12条下的不同群体享受健康的水平;(c) 第13条下接受教育促进平等同时又允许保护群体尊严的情况;(d) 涉及文化权利的第15条下注意保护不同群体文化遗产及其进入和参与有关国家媒介的情况。委员会在制定问题表时应以1992年《关于少数人的宣言》为基础。

52. 在儿童权利委员会使用的指导原则方面,要求报告国就《盟约》所有条款的不歧视问题提供资料。委员会应注意少数人的儿童以及少数人群体平等享受《盟约》所载的权利的情况。第30条规定对少数人的儿童实行特别保护。委员会应鼓励编制有关多数人儿童和少数人儿童的比较情况方面的统计资料。

53. 此外,在儿童权利委员会的指导原则方面,还要求各国就如何保证尊重儿童的意见(第12条)的问题提供资料。委员会应注意在保证尊重少数人儿童的意见中的方式。

54. 儿童权利委员会应特别注意《盟约》第29条规定的教育目的和教育内容的实施情况,并检查国家的教育政策是否并如何从事促进独立实体的平等和容忍这一双重任务的。

55. 消除对妇女歧视委员会应在与政府的对话中研究属于少数以及属于多数的妇女的相对情况,并就处理不平等情况的方法提出建议。

#### D. 联合国专门机构和其他机关

56. 一般来说,联合国的机构应对鼓励群体间合作,减少群体冲突可能性的方案给予优先重视,并提供额外资源。应极力注意避免可能强化种族分裂的措施,并集中精力从事能在群体间建立桥梁的活动。

57. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的工作深受群体冲突的影响,因为群体冲突造成大规模的难民流动和国内人民的流离失所。因此,群体冲突的预防及其解决是减少难民流动的负担和难民流动悲剧所必须的。因此应向难民署的外地工作人员提供关于少数人权利方面的充足资料,还应号召他们早日预报正在酝酿中的冲突,以便利于国际社会迅速援助,解决冲突。

58. 教科文组织应特别在教育和文化领域进一步发挥其促进在平等的基础上国家和国际各级尊重人权的普遍价值的双重作用,同时将这一作用与促进对不同文化和实体的尊重协调起来。它应继续努力编纂和出版预定在1994-1995年出版的关于属于少数的人的权利的国家立法综合汇编。

59. 国际劳工组织(劳工组织)应进一步加强努力,特别是在工人权利、就业和获得生活来源等领域。脆弱的少数往往在获得工作和工作条件(平等工资和福利、培训等等)方面受到歧视。劳工组织应将争取平等和不歧视的要求与保护独立实体结合起来,这在某些情况下可能需要在工作地点和整个经济这两方面作出特殊安排。在某些其他的少数人情况中也可以吸取在土著和部落人民方面全面工作的经验。

60. 联合国的金融和开发机构应评价它们的发展政策和项目,以保证避免造成对社会不同群体的不平等待遇。它们应保证向在有关国家某些区域密集地生活在一起的群体有影响它们区域的项目进行适当磋商。如果发展项目的有区别影响不可避免,金融机构应鼓励政府通过财政、社会和其他政策来对经济发展活动的盈亏作重新分配。项目应包括在发生损失时向有关群体的成员提供充分补偿的安排。

61. 还要在有关不歧视和保护少数的有关国际标准以及支持和协助防止和解决群体冲突的必要性方面制定针对联合国金融和开发机构工作人员的较系统的培训的宣传方案。

62. 世界银行对促进良好管理、发展和人权问题日益关注,它应争取保证所有群体,不管是少数还是多数,都能得益于并利用经济领域中世界银行争取提高的决策和效绩的透明度和可靠性。

63. 联合国社会发展研究所最近几年就种族冲突及其解决办法所从事的研究

项目提供了许多有益的启迪,应要求它就其调查结果如何能用于防止和解决群体冲突的问题向秘书长提出建议,供各人权机构使用。

#### E. 非政府组织

64. 非政府人权组织可在防止群体冲突中起显著的建设性作用。在有些情况下,它们与少数人群体的接触和交往比国际组织要密切,因此它们可帮助在问题酿成暴力之前引起警觉。

65. 条约机构应鼓励非政府组织向它们提供政府所提供的资料以外的补充资料。这可以促进条约机构和国家之间较现实,从而也较有建设性的对话,这有助于早日解决可能酿成冲突的问题。

66. 非政府组织应充分考虑促进人人在平等的基础上享受人权以及改善保护和增进独立实体的条件的双重任务。

67. 它们应永不从事,并积极反对煽动种族或宗教歧视、仇外或仇恨的任何行动,决不因说服少数人或少数人群体提出可能导致以种族、宗教或语言为由对其他群体的成员进行排斥、歧视或迫害的要求。

68. 非政府组织应积极工作,在冲突的群体之间建立起桥梁,孤立煽动仇恨者,鼓励争取在相互尊重的基础上进行合作的人。

69. 国际宗教组织和当局应认识到它们在劝阻属于自己宗教的当地群体不从事部分或全部以宗教不容忍为基础的仇外或煽动仇恨中所负有的特殊责任。它们应与联合国,包括教科文组织,以及区域组织合作,制定对付以宗教和信仰为由的不容忍的方案。

XX XX XX XX XX