



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/36
6 July 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第四十六届会议
议程项目18

保护少数

工作报告

载有防止歧视及保护少数全面方案的建议
由阿斯比约恩·艾德先生根据小组委员会
1993年8月26日的1993/43号决议撰写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、职责和背景	1 - 9	1
二、新的挑战	10 - 17	3
三、再次强调小组委员会的原来职责	18 - 21	4
四、小组委员会的行动基础	22 - 32	5
五、小组委员会的行动领域	33 - 49	7

一、职责和背景

1. 小组委员会在其第1993/43号决议内委托阿斯比约恩·艾德先生在不涉及经费问题的条件下编写一份工作报告内载防止歧视及保护少数全面方案的建议。人权委员会在其1994年3月1日的1994/22号决议中通过了该决定。

2. 该简要工作报告的目的是为讨论小组委员会来年在处理其核心职责--防止歧视及保护少数方面能够发挥的作用问题奠定基础。这里要着力说明：这两项任务关系紧密，但又很难兼顾。

3. 在审查其潜在作用时，有必要承认我们正处于一个剧变时期。在某些地方，甚至连国际秩序的基本因素都遭到了挑战。一些国家的完整和稳定受到威胁。不容置疑，近三、四年来确有新的可能和希望萌发。然而，也出现了新的、非常严重的挑战，威胁着国际和国内的秩序，因而也威胁到对人权的尊重。

4. 其中一些积极的发展动向和一些新的挑战责无旁贷地属于小组委员会的工作范围，对其今后的工作影响深远。积极的一面是南非发生的令人瞩目的变迁和以色列与巴勒斯坦之间的关系开始了充满希望的进程。然而近三、四年来的形势也预示了新的严重的危机。出现了更为恶化的新形式的歧视，远远超过了就业和住房方面的歧视。

5. 现在跃入眼帘的是近乎种族灭绝的大规模种族清洗和屠杀，难民和国内流离失所的人群多如潮涌。有一些做法和态度是对人权之根本的迎头挑战，是对不论肤色、人种、种族或民族背景一律平等和不歧视原则的挑战。

6. 小组委员会可以为其以往在消除种族主义中所作的贡献感到自豪。小组委员会通过其研究方案和其他许多方式在制定旨在消除种族主义的国际文书中贡献卓越。小组委员会先负责起草《联合国消除一切形式种族歧视宣言》，继后，负责起草《消除一切形式种族歧视国际公约》。第一份国际文书于1963年经大会通过，第二份于1965年由大会通过。在制定大会1981年宣布的《消除宗教或信仰原因的一切形式的容忍和歧视宣言》中，小组委员会发挥了同样的作用。小组委员会通过其研究方案为通过在教育领域、政治权利方面防止歧视和关于司法裁判平等的文书奠定了基础。

7. 特别是小组委员会通过报导关于以政治、军事、经济和其他形式向南非殖民主义和种族主义政权提供援助而使人权的享受遭到践踏蹂躏的情况，继后又每年列举公布援助南非殖民主义和种族主义政权的银行、跨国公司和其他组织，在大举

讨伐种族隔离制度中作出了卓而不群的贡献。不容置疑, Ahmed Khalifa 先生领导的这一活动大大有助于削弱种族隔离制度。

8. 小组委员会可以引以自豪的另外一个领域是有关防止歧视土著人民的工作。Martinez Cobo先生在Augusto Willemson Diaz先生协助下制定的综合研究报告是一项不朽的工作, 展示了全世界所有土著人民的处境。继后, 在Erica-Irene Daes女士作为主席的领导下, 建立了土著人权利工作小组, 并开展了一系列活动, 于1993年完成了该主题的宣言草案, 并在本届会议提交小组委员会。

9. 此外, 尽管成功程度稍差, 小组委员会还是尽力保障了少数人得到适当保护。小组委员会的一项重大贡献是 Francesco Capotorti先生在1970年代进行的开拓性研究工作。续后活动之一是人权委员会发起草拟《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》, 并由大会于1992年通过。

二、新的挑战

10. 尽管取得了以往的成绩, 小组委员会应分析一些新现象: 即使实行种族或族裔歧视的人避免采用臭名昭著的种族主义神话的语言或标志, 其行为实际上仍有种族或族裔歧视的效果。

11. 目前在世界许多地方可以看到两个相互关联的现象: 仇外的语言、思想和行动; 及种族民族主义的语言、标志, 特别是行动。两者合而为一是一个具有爆炸性的混合物。它们有一个共同的因素: 固执已见地坚持实现种族或文化同一的社会愿望, 从而引起不同者的抵制, 或者导致这些人被剥夺作为有关群体成员维持其自己特征的可能性。

12. 在某些地方, 可以看到或多或少强制实施的同化政策, 这种政策之所以很坏是因为它否认在民族或族裔、文化、宗教和语言上居少数的人的存在或特征。在其他地方, 通过大屠杀和罄竹难书的罪行, 进行彻头彻尾的种族“清洗”。

13. 有许多地方对移徙工人表现出仇外情绪。目前, 对移徙工作采取暴力的主要肇事者还是社会上的小人物, 是一些失业的, 一再受挫而积郁忿懣的青年人。但是不能排除他们的不满情绪可能为那些愤世嫉俗、手腕巧妙、企图利用他们的乖戾情绪捞取政治资本的政坛掮客所利用。

14. 人们争辩道世界许多地方正滑向无政府主义的混乱状态。¹ 许多地方存在着社会骤然瓦解的危险, 形势如同15和16世纪有组织国家体制的出现和人权提出之前欧洲许多地方经历的那样: 人人挥刀舞剑相互厮杀。

15. 目前所观察到的一些事件可能可视为是群体成员之间盲目荒谬的暴力行为。但是越来越清楚的是,在大多数情况下这样的暴力行为是由所谓的“冲突掇客”发动的,这些人有其自己的政治议程,为进一步实现其对权力的追求,利用公众中普遍的人口压力和个人无安全感。如果这一观察是正确的,那么国际社会有义不容辞的责任帮助负有责任的各政府和有关团体负有责任的代表,不动用暴力,不违反国际法或国内法,寻求和平而富有建设性地解决他们所关切的问题的办法。

16. 人权和基本自由需有一个能够确保社会所有成员之间平等和相互尊重的法律秩序。只有作为法律制度框架的国家的存在,才能确保法律秩序发挥效用,但这反过来也要求适当地构造和实施符合人权的法律制度。因此,该项任务是确保一项法律秩序的存在和其有效的实施,而不采用否认自由和人权的独裁主义方式。

17. 国家对社会所有成员而言必须是合法的,这不仅要求平等参与,还要求尊重少数人群体。另一方面,少数人必须平等地尊重社会的共同法律秩序和多数人的

人权。

三、再次强调小组委员会原来的职责

18. 根据这些挑战,小组委员会应严肃对待其防止歧视及保护少数的双重职责,并认识两者之间的关系。小组委员会一开始²就界定防止歧视为防止任何人采取行动否认个人或人群希望得到的平等待遇。它界定保护少数为保护在大体上希望享有和多数人平等的待遇之同时还希望得到一定的不同待遇,以保持其所具有的区别于人口中大多数人的基本特性的非主导群体。

19. 防止歧视是必可少的,但非总是足够的。它必须包括实际上平等的问题,包括社会中不同群体在维持其文化、宗教和特点方面的平等。另一方面,承认不同群体的特点并不意指这些群体的成员有权肢解该国或破坏多文化社会的结构。不应鼓励,而应劝阻“冲突掇客”,不论其为种族民族主义者(主要在欧洲)还是种族斗争者(主要在非洲)。

20. 因而需要采取一种综合性防止途径,其依据是来自《联合国宪章》,包括1970年的《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》的国际法和一般的国际人权法。

21. 小组委员会应考虑1993年12月20日大会第48/91号决议宣布的《反对种族主义和种族歧视第三个十年》规定的任务,并确定其能最有力地为该十年作出贡献的领域。出席大会的许多代表深切关注世界各地,种族主义、种族歧视、不容忍和

仇外情绪的新的表现方式,这些新动向特别影响到少数人、族裔群体、移徙工作、土著居民、游牧民、移民和难民。

四、小组委员会的行动基础

22. 本工作报告是在以往的工作,特别是对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进行研究(E/CN.4/Sub.2/1993/34 和 Add.1-4)的基础上撰写的。本工作报告应与载于本报告增编4内的建议一起审议。

23. 小组委员会的首要任务是澄清和强调引自当代国际法,包括人权法在内的指导方针,没有指导方针,所有促成和平的努力就都是零敲碎打的,在某种程度上还是任意开展的。

24. 国际法的根本基础是尊重现有主权国家的领土完整。自决原则目前往往引起对该完整的质疑。必须强调自决权利并不包括单方面独立或分裂的权利,但两种情况例外:非自治领土和联合国界定的置于非法占领之下的领土。这在1993年维也纳举行的世界人权会议的《宣言和行动纲领》内已阐明。“根据《关于各国依照联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》,这³ 绝不应被解释为授权或鼓励对按照人民平等权利和自决权的原则行事并因此拥有一个无任何差别地代表属于该领土全体人民的政府的主权和独立国家采取全部或局部肢解或损害其领土完整或政治统一的任何行动。”(第一部分,第2段)

25. 该基础的下一个因素是:必须确保在民族社会内的共同活动领域里实现平等和不歧视。这应包括人人切实参与民主管理。《消除宗教上一切形式不容忍国际公约》阐明了该基础这一因素的内容。

26. 根据最近的发展动向,应注意一个特殊的问题:国籍(公民)法及其执行问题。应特别注意联邦或其他大实体分解为二个以上独立国家的情况。不论这样的国家被视为继承国家还是复原国家,根据所实施的法律,一旦定居,对那些接受该领土内将成为他们长期居住地的人们而言,需要和问题是一样的。

27. 由于国际法在该问题上十分含糊,专家们对如何解决这个问题发表了相互矛盾的意见。现在极须在防止歧视的范围下努力制定指导方针,通过适用这种情况

《联合国和人权》,牛津, Clarendon Press, 1992年。

的国籍法。成为一名公民是能够参加有关国家民主进程的一个条件。有影响力的群体被剥夺参加选举和被当选的可能性而又没有令人满意的和平渠道实现自己的价值和利益,于是他们忿懣情绪可能化为令人不快的行动方式。

28. 该基础的第三个组成部分是:须根据1992年的《少数人宣言》,允许其聚中的多元主义。这里不必详述该要求的内容;这已在Capotorti的报告和关于和平和建设性的解决少数人问题的研究报告(E/CN.4/Sub.2/1993/34和Add.1-4)中均有极其详尽的阐明。但应注意到人权委员会最近就《公民权利和政治权利国际盟约》第27条通过了一般性评论⁴,它有助于澄清若干对多元主义和不同群体参与具有重大意义的问题。首先,它强调享有第27条提及的权利不能损害一缔约国的主权和领土完整。与此同时,根据该条受到保护的个人的权利的一个方面--例如,享受某一特定文化的权利--可能就体现在一种和领土及其资源的使用密切关联的生活方式之中。这对构成少数的土著社区的成员而言,尤为确实(第23(50)号《一般性评论》,第3.2段)。

29. 该《一般性评论》内另一重要意见是,根据第27条作为属于少数人得到保护的人并不须为该缔约国的公民。根据《盟约》得到保护的权利适用于其领土内,隶属其管辖的所有人。因此,国家不能限制其公民按第27条应得的权利(第23(50)号《一般性评论》,第5.1段)。这是一条重要的意见,因为以往界定公民的努力往往具有限制性。

30. 《一般性评论》还强调,根据第27条,国家有义务采取积极措施保护少数人成员不仅免遭国家行为的侵害,而且还免遭该国家领土内其他人行为的侵害(第23(50)号《一般性评论》,第6.1段)。

31. 少数群体的有效参与,切实享受他们的文化权利,有时可能需要领土分治或地方自治安排。在某些情况下,这可能是好办法,但在其他情况下则可能极其危险。分治如果要起到有益的作用,必须是领土的分治,而不是按种族分治;它必须促进民主,而不是促进种族统治。出于种族理由向领土再划分的发展引起了种族清洗之危险。波斯尼亚--黑塞哥维那(该国的领土完整遭到了极其好斗的种族群体的挑战),阿布哈兹和南奥塞梯(对格鲁吉亚领土完整提出挑战的同时出现了种族清洗)的情况生动地表明了这一点。另一方面也有一些积极经验表明经有关各方和平谈判解决的领土再划分方案作用发挥良好,并未引起任何形式种族清洗。可以举例发生在西班牙和比利时的分权例子。格陵兰是在领土基础上,而非种族基础上扩大土著群

体自治范围的领土分治的积极例子。毫无疑问,将来会有其他例子。人权委员会第23号《一般性评论》还强调,文化可以各种方式表现,包括与使用土地资源有关的特别象捕鱼之类的特殊生活方式,以及生活在受到法律保护的保留地内的权利。

32. 由于涉及的是文化而不是领土问题,因此这些问题可以通过非领土性文化自治的形式得到较好的解决,这种自治还可以和领土而非种族自治结合实行。

五、小组委员会的行动领域

33. 普遍认识到小组委员会唯一的结合防止歧视和保护少数双重职责的专家机构,该工作方案的要素应予以阐明。规范性基础已逐步构成,现存在于其主要大纲内,具体由下列要素组成:《消除一切形式种族歧视公约》、《保护所有移徙工人及其家属权利国际公约》、《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》和即将产生的、土著人权利宣言。还有若干其他文书,包括由其他机构通过的那些文书,如教科文组织的《反对教育歧视公约》和劳工组织《关于独立国家内土著和部落人第169号公约》。

34. 应在国内法,根本法和成文法中均注重实施这一规范性制度。应鼓励恰当结合有关平等和非歧视的条款以及考虑到维持群体特点的条件条款。

35. 应在这方面利用咨询服务,但这需要对这一领域内的积极经验更为全面的了解和分析。其中一些经验记录在 Capotorti 先生撰写的研究报告内《和平和建设性地解决涉及少数人的危急局势》的现任作者撰写的研究报告内。但还需要做更多的工作,以便使联合国能够在该领域内向各国政府提供令人满意的协助。

36. 侧重人权的教育的作用十分重要。但是教育内容必须适当兼顾对自身权利的认识和对他人权利,包括对不同宗教和种族群体成员的权利的尊重和保护,容忍原则可能是整个人权体系中的关键因素,在人权教育中怎样强调该点也不会过分。

37. 如果在一个社会中只有权利而无职责,该社会是无法运行的。各国负有义不容辞的责任强行实施一民主社会内必不可少的职责,以保存和保护社会所有成员的人权和基本自由,保护他们不仅免遭国家的侵害,而且也免遭来自同一社会其他群体成员的威胁。

38. 防范作用同样重要,防止因不同种族和宗教群体之间的歧视或紧张局势而引起的冲突需要和各国就执行有关国际文书中载有的原则进行持续的对话。由条约机构履行的监督职能有助于这一对话。消除种族歧视委员会(消除歧视委员会)的活动在这方面尤为重要。在监督《消除一切形式种族歧视国际公约》的实施情况中,

委员会能够在早期阶段就察觉需予以重视的危险事态发展。小组委员会应充分了解消除歧视委员会的工作,并在其努力制定其双重职责的全面战略过程中,从委员会的工作中吸取经验教训。

39. 但是需要依据1993年《少数人权利宣言》对属于少数的人的权利进行类似的监测,以此补充消除种族歧视委员会的监督作用。其他宣言已设立工作小组或任命特别报告员加以监测;至今尚未对少数人开展这项工作。一个可能性是小组委员会通过获准设立一个少数人问题工作小组,由其本身担任此项工作。此类工作小组然后应和土著居民工作小组保持平行,为更加全面地处理小组委员会的职责作出重要贡献。

40. 关于少数人,无论制定何种监测制度,小组委员会的重要任务是能够从总体上处理有关问题,研究不同类别的问题--非歧视、种族主义、族裔冲突、宗教不容忍、仇外情绪等之间的相互关系。在此基础上,小组委员会也许能够对分别处理这同一总体不同方面问题的许多其他组织、报告员和机构给予指导。

41. 小组委员会和消除歧视委员会应鼓励各国为那些种族或族裔歧视的受害者制定追索程序。

42. 在冲突不断加剧的严重情况下,越来越多地求诸于使用主题或国别报告员。由委员会委任报告员;小组委员会应密切注意他们就其职责之内的问题提出的报告,应向报告员建议如何最佳地处理他们具体职责的那些方方面面。

43. 在局势日益紧张,在尚未爆发为公开暴力行为时,咨询服务是大有益处的。通过此类服务,善意的政府也许能找到更佳的方式,联系其社会中的各种群体,也许还能够表明其政策是符合人权的,而那些提出歧视或群体权利方面指控的人事实上却是一些不容忍群体,它们反对基于多种文化在共同领域内共存和平等的社会。

44. 重要的是应强调许多问题并非来自政府,而是来自社会的其他成分:有时来自种族群体,如波斯尼亚的塞尔维亚人所表明的那样;有时来自治安部队的一些单位,它们按其本身的暴力日程行动,而政府无力完全驾驭它们。在国际一级的许多人权讨论中,人们认为,侵害人权的暴力行为应完全归咎于各国政府;此外,还产生了一个似乎过分简单化的提法:所有非政府组织都是支持人权的。如此简单化的假设可导致对紧张局势极其错误的反应。在许多情况下,各国政府努力寻求平等兼顾所有群体利益的途径,但往往面临来自某些方面的不容忍、有时是粗暴的行为。凡遇此类情况,它们可能要求得到援助,帮助寻找建设性的解决方法,证明反对它们的群体的不容忍行为。

45. 人权高级专员毫无疑问可在这些防范性职责中发挥重要作用。可学习欧洲安全和合作会议(欧洲安全合作会议)少数民族高级专员所积累的正面经验,并将获益非浅。该少数民族高级专员在若干情况下帮助缓解了紧张局势,协助各族相互容让。当然,重要的是这样的容让须基于包括本报告审查的规范性制度在内的人权准则之上。

46. 在公开冲突的情况下,有必要坚持各方实施载于人道主义法和人权法之内的最低人道主义标准。“各方”不仅包括有关国家的治安部队,还包括反对它们或相互开战的非政府实体。此外还包括无论驻在何地的国际维持和平部队,鉴于前南斯拉夫境内战争罪行国际法庭之经验,应努力避免元恶大憝逃之夭夭的情况,确保把那些与这场冲突有关的严重罪行肇事者捉拿归案,绳之以法。

47. 在冲突之后缔造和平的进程中,应努力根据本报告概述的规范性制度,在有关国家内创建或加强人权基础。应从联合国在诸如柬埔寨的行动的人权组成部分的经验中吸取教训。小组委员会应研究所吸取的教训,以期今后为其职责范围内诸方面采取类似的行动提出指导方针。

48. 显然有必要加强人权中心,以便它无论探讨、研究和评估还是从行动程序两方面看都能在这些事务中提供充分的服务。在这方面必须以这样一种方式组建中心,使防止歧视和保护少数两者之间的关系得到正确的理解,以便有可能采取得力的行动。

49. 一旦小组委员会认识到自己作为负责将歧视问题和少数人问题结合起来的唯一机构的独特地位,它应对这些使人忧心如焚的现实性问题制定一项连贯一致的方案。希望本报告所提的意见和《促进和平和建设性地解决涉及少数人问题》(E/CN.4/Sub.2/1993/34和Add.1/4)研究报告内所载的建议能够有助于小组委员会的这项工作。

XX XX XX XX XX

¹ 如见,1994年2月《大西洋》月刊上,Robert Kaplan 所著“无政府状态的降临”。

² 关于小组委员会的历史详情,参见 Alston(ed),阿斯比约恩·艾德著:“防止歧视及保护少数小组委员会”。

³ 意指自决权利。

⁴ 《一般性评论》No.(50)。关于第27条,(1994年4月26日的CCPR/C/21/Rev.1/Add.5)。