



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/6
15 June 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会*
第五十八届会议
少数群体问题工作组
第十二届会议
临时议程项目 4

今后的活动和与少数群体问题独立专家 及联合国各组织的合作

秘书长的说明

1. 少数群体问题工作组和增进和保护人权小组委员会建议，编拟更多的文选纳入《联合国少数群体问题指南》。
2. 本文附件列有有关少数群体问题独立专家工作的文选，以供纳入《联合国少数群体问题指南》的未来版本。

* 根据大会第 60/251 号决议，人权委员会的所有任务、机制、职能和职责，从 2006 年 6 月 19 日起由人权理事会承担，并由人权理事会酌情进行审查。

附 件

纳入《联合国少数群体问题指南》的文选：

“少数群体问题独立专家”

概要：联合国少数群体问题独立专家一职是由联合国人权委员会于 2005 年设立的一个特别程序任务授权。由联合国人权事务高级专员于 2005 年任命的凯·麦克杜格尔女士是获得该任务授权的第一任独立专家。少数群体问题独立专家的任务是协助和加强其他处理少数群体权利与少数群体问题的联合国机构和机制的工作，其中包括少数群体问题工作组和一些条约监督机构等。重要的是，少数群体问题独立专家的授权范围包括促进执行联合国 1992 年通过的《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》，考虑非政府组织的意见，为建设性地参与国家局势的改善提供独一无二的机会，并且可以与各国政府就少数群体问题进行磋商。本文选更为详细地解释了少数群体问题独立专家的工作，其中包括专家需要优先考虑的主题性任务，以及探讨该任务授权如何能够有益于少数群体和民间组织并为他们所用。

联合国独立专家的性质

独立专家一职属于一系列特别程序任务授权之一，这些任务授权还包括专题特别报告员和国别特别报告员、联合国秘书长代表或人权理事会(即原先的人权委员会)代表等。特别程序任务授权的头衔并不反映权力等级或拥有权力。最重要的是设立任务授权的决议所规定的实际条件(见下文)。就少数群体问题独立专家(以下简称独立专家)而言，任务授权是人权委员会 2005/79 号决议所规定的。

独立专家的必要性

许多侵犯公民、政治、经济、社会及文化权利的行为，都源于因受害群体的族裔、宗教、种族、或种族主义特性而对其施行的歧视、种族主义和排斥。与此同时，在人权领域，尤其是在增进经济、社会及文化权利等方面，出现了一些强调多元化价值观以及政治和社会稳定的做法。在多元化社会中，不同的民族、族裔、宗教和语言群体都能够满怀信心地共同生活，有效地相互沟通，并且可以使

用自己的语言，坚持自己的宗教信仰和风俗习惯。在这样的社会和社区里，无论是多数群体还是少数群体，都承认和珍惜彼此之间的差异以及社会文化的多元性。

尽管联合国的一些机构、任务授权和机制把基于歧视、种族主义或排外情绪而针对少数群体及其成员的侵犯人权行为作为工作重点，但是此类违反人权行为中所涉及的侵犯少数群体权利问题往往并非显而易见。如果受害者的少数群体身份无法得到解决，那么随后为受害个人或社区提供有效和持久的解决方案的尝试很可能是有限的。为此，独立专家将其工作的重点放在解决问题的根源上，发现了一些少数群体关注的问题。她在工作中力求避免重复其他关注少数群体问题的区域性和国际性机构所做的工作(见下文)，并与这些机构合作以便做到互利和互补。

独立专家

2005 年 7 月 29 日，联合国人权事务高级专员路易丝·阿尔布尔女士根据人权委员会 2005/79 号决议的规定，任命人权律师凯·麦克杜格尔女士(美国)为第一任少数群体问题独立专家，初步任期两年。

独立专家的任务

独立专家的任务决定着他/她的工作。人权委员会第 2005/79 号决议要求联合国人权事务高级专员任命一位有关少数群体问题的独立专家，任期二年，任务如下：

- (a) 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》，包括通过与各国政府协商，并考虑到涉及少数群体的现有国际标准和国家立法；
- (b) 联合国人权事务高级专员办事处应各国政府要求，确定最佳做法和技术合作的可能性；
- (c) 在他/她的工作中运用性别平等观；
- (d) 与现行联合国有关机构、任务、机制以及区域性组织密切合作，同时避免重叠；
- (e) 考虑非政府组织与他或她的任务相关的意见。

人权委员会还要求独立专家就他/她的活动向委员会提交年度报告，其中包括关于更好地贯彻属于少数群体者权利的有效策略的建议。独立专家于 2005 年 12 月提交了第一份年度报告(可以在独立专家的官方网址获得该报告的完整文本：<http://www.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm>)。由于人权委员会于 2006 年被取消，特别程序任务授权人的报告将由新成立的人权理事会根据其工作程序加以审议。

此外，少数群体问题工作组在工作中应该给予以观察员身份参与的独立专家以概念支持并与其进行交流。独立专家将与少数群体问题工作组密切合作，因为该工作组是联合国系统内唯一致力于少数群体问题的论坛。在设立了独立专家一职以后，少数群体问题工作组从 2006 年起在增进和保护人权小组委员会年度会议期间每年举行一次为期三天的工作组会议。

少数群体问题独立专家的任务范围

独立专家在其任期内的工作是以有关少数群体权利的国际标准为指导的，其中包括《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》。她也需要了解其他具体阐明少数群体权利的国际条约的条款，其中包括《公民权利和政治权利国际公约》的第二十七条和《儿童权利公约》的第三十条。她还必须认识到，所有其他联合国人权公约保障的权利也同样适用于少数群体成员。包括人权事务委员会、消除种族歧视委员会、儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会以及经济、社会和文化权利委员会等在内的条约监督机构也可以提供有价值的专门知识，其中包括对涉及少数群体的标准所做出的权威性解释。此外，独立专家的工作还得益于其他现有的区域性人权和少数群体权利机构和机制，其中包括欧洲委员会 1995 年通过的《保护少数民族框架公约》等。

根据上述与少数群体权利相关的国际标准以及参照通过各种不同来源获得的信息，独立专家确认了全世界有关少数群体的四个广泛关注领域：

- 保护少数群体的生存，包括保护少数群体的人身健全和防止种族灭绝行为；

- 保护和增进文化和社会特征，包括个人按照本人意愿选择其所属族裔、语言或宗教群体的权利，以及那些确认和保护本身集体特征，且拒绝同化的群体权利；
- 确保切实贯彻不歧视和平等，包括结束结构性或体制性的歧视；
- 确保少数群体成员切实有效参与公共生活，尤其参与对他们有影响的决策。

此外，独立专家承认少数群体权利的集体性质。对于增进和保护少数群体的特征及其可视性，对于这些群体集体知情地参与影响其权利和资源的决策，以及对于实现与其他相关的少数民族社区成员共同享有适当的语言和文化教育、土地及其他共有资产的要求而言，这具有重要的意义。

需要优先考虑的主题性任务

鉴于关注少数人问题工作的宽泛性以及由于资源短缺和各种制约因素所造成的工作局限性，独立专家将其最初的工作重点集中在以下需要优先考虑的四个方面：

1. 在减轻贫困、发展以及《新千年发展目标》的背景下，增强对少数群体社区的关注

独立专家关切地感到，少数群体以及其他处于边缘化的社区未能得益于国际社会为在 2015 年实现《新千年发展目标》的努力。贫困既是少数群体社区成员权利、机遇与社会进步减少的原因，同时也是缺乏权利、机遇与社会进步的具体体现。

独立专家着重强调了与各国和包括少数群体本身在内的所有发展行为者进行合作的必要性，以便促进充分考虑到少数群体需要和权利的发展方案、政策和活动。她把联合国开发署确定为主要的联合国合作机构。她还将认明成功的做法和有效的实施战略，其中包括脱贫战略以及帮助各国解决其少数群体问题等。使少数群体全面有效地参与制定与其息息相关的政策和决策是独立专家工作的指导原则。她认为，收集和使用分类数据对于发展领域和少数群体社区来说是一个重要

的工具，因为这些数据可以披露各社区之间存在的不平等现象。她努力宣传恰当分类数据的重要性并向各国提供相关的技术援助。

2. 在确保社会包容性和社会稳定的背景下，加强对少数群体问题的认识

少数群体权利、社会包容和平等在增强政治和社会稳定与和平方面发挥着重要作用。这一点得到了联合国最高领导层的认可并且在联合国大会通过的 2005 年世界首脑会议成果文件中有所阐述。因此，贯彻落实有关包容和平等的法律与政策以及加强社会凝聚力的有效战略成为独立专家努力实现的重要目标。

独立专家认为，针对少数群体的排斥、歧视和种族主义可造成基于不平等的社会动乱。必须更好地理解歧视少数民族的根源和现状，才能够制定有效的政策与策略以应对和避免这种情况的发生。独立专家强调，旨在促进实施有效的社会凝聚、平等和不歧视战略的立法和政策改革将会使各国获益匪浅。她的任务就是确认联合国人权事务高级专员办事处在这一领域进行技术合作以援助各国的可能性。她还认为，有必要建立包括社会指数在内各类早期预警机制，以便尽早地发现局势的恶化，从而避免不满情绪演化成暴力行为。

3. 在公民资格问题上，增强对少数群体境况的关注以及增强对不承认或剥夺某些少数群体国籍的做法的关注

无国籍人士和那些被拒绝承认或随意剥夺公民权的人士是社会中最易受到伤害和最缺乏权益保障的群体。公民资格这一法律地位无法得到承认是世界上所有地区的少数群体以高于通常比例所面临的境况。公民资格问题给少数群体带来了很多的困难，其中包括在一些国家由于“非公民”地位而被剥夺了作为少数群体所应该享有的权利等。少数群体在获得公民资格过程中受到了质疑，虽然他们属于相关国家领土管辖范围之内并与之有着真正意义上的关联，结果是他们被排除在基本的保护之外。得到国际社会保障的人权的制定意味着公民资格不再被视为是“一种享有权利的权利”。但是，公民资格对于享受某些社会服务和关系以及对于一定程度的政治参与而言仍然是十分重要的。那些拒绝少数群体成员获得公民资格或随意剥夺其公民资格的做法应该受到世界各国的广泛关注。许多例证表明，给予或拒绝给予某些群体公民资格的做法被用于使少数群体无法享有基本的

权益或合理的参与，其影响可能会持续到许多代人。独立专家拟以区域性磋商的形式研究这些问题。

4. 将对少数群体问题的考虑纳入联合国和其他重要多边论坛工作的主流

除了在 2006-2007 年度工作中需要优先考虑的主要领域以外，独立专家强调有必要在联合国工作的基本领域内加强对少数群体问题的关注，以促进人权、发展以及稳定。因此，将少数群体问题纳入联合国系统的主流有助于在联合国的工作及其各机构、组织和机制的主要领域中更多和更为一致地审议少数群体问题。在国家层面上，联合国的实地工作人员将具备更多的能力以便系统地审议少数群体问题和恰当地处理这些问题。在计划和实施所有方案的过程中，可以采取各种措施以确保征求少数群体的意见，因此能够有效地参与和他们相关的决策之中。将少数群体问题纳入联合国工作的主流有助于联合国以技术合作等形式更好地帮助各国，以确保它们的政策和做法公正、不具有歧视性，并且有益于所有不同的社区。

交叉主题

独立专家将会在其工作的所有方面关注少数群体妇女和儿童所面临的特殊境况。

1. 少数群体妇女的现状

独立专家认为，被剥夺或侵犯权利的情况在男人和妇女以及男童与女童的经历中显然各不相同。少数群体妇女和女童可能会因为他们的少数群体身份和性别而面临多种形式的歧视。多重歧视或交叉歧视可能致使少数群体妇女和女童的权利在公共和私人生活中更易于被剥夺或侵犯。独立专家将关注少数群体妇女和女童的特殊境况，并与包括消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会在内的其他任务授权人和机构分享相关的信息和经验。

2. 少数群体儿童的现状

《儿童权利公约》的第 30 条明确规定了少数族裔、宗教和语言群体儿童的权利。独立专家寻求与《儿童权利公约》的密切合作并与该机构分享专门的知识，特别是在教育、卫生、安居以及贩卖儿童等方面。在教育领域，独立专家将会审议少数群体儿童是否缺乏平等的受教育机会以及是否以他们自己的语言获得教育，因为这两方面使他们与其他儿童相比处于不利的地位。她还将分析学校是否向学生教授少数群体的文化、历史以及少数群体为整个社会所做出的贡献等。

独立专家的工作方法

独立专家在履行其任务时将采取各种不同的工作方法，以期最有成效和最为及时地使用其现有资源。

独立专家参照其他特殊程序任务授权的工作模式并根据自身任务的具体特点制定了她的工作方法。除了其他一些活动之外，她在联合国人权事务高级专员办事处的网站上制作了她的网页，以作为关于少数群体问题的资料来源，并出席了各有关专家研讨会和会议。她将与各国政府，包括经过信函和国别访问展开建设性的磋商，并促进联合国人权事务高级专员办事处的技术合作项目。她在工作期间还将会晤非政府组织，少数群体，联合国各机构、组织和机制，区域及其他政府间组织，以及学术、法律、研究及政策研制中心等。

为了收集有关联合国会员国的少数民族现状的信息，独立专家制作了由会员国政府负责填写的有关少数群体问题的调查问卷。该调查问卷已于 2006 年 3 月发给所有的联合国会员国，所获得的相关信息将从各方面有助于独立专家做好工作。通过与联合国人权事务高级专员办事处的一些专门机构合作，一些类似的调查问卷也被发给非政府组织、民间组织和国家级人权机构以收集有关少数群体的信息。独立专家的这些调查问卷可以从联合国人权事务高级专员办事处的网站上获得。

如何为独立专家提供信息

独立专家鼓励包括非政府组织、少数民族组织、政府间组织以及其他联合国保护人权机构等在内的各种来源提供有关少数群体问题的信息。为此，她收到大量与其工作相关的信函，向她提供有关侵犯少数群体人权和基本自由的指控以及其他令人关心和关注的问题。独立专家分析了所获得的信息并决定是否采取行动以及所采取行动性质。

为独立专家提供的信息从某些方面来说可能是有益的。例如，这类信息可以反映出人们直接或实际关注的一些问题，有助于确定技术援助和咨询可以保护和增进少数群体权利的领域。并且有助于确认联合国机构和专门组织的工作及其针对少数群体问题的的工作。

所提供的信息将会受到认真和细致的审议。在恪守严格的保密与安全规则的条件下，这些信息也有可能被发送到负责处理相关事务的其他联合国工作人员之处或联合国人权事务高级专员办事处负责具体国别的工作人员之处。独立专家承认，这些信息有时是在极其困难的情况下获得和传递的，因此她非常重视这些信息及其提供者的安全。除非另有安排，否则在发给各国的信函和正式报告中，有关向独立专家提供信息的个人和组织的详细情况将得到保密。

所有相关信函的评估都将是非常细致的。因此，希望提供信息的个人或组织必须在其信函中附有支持希望引起独立专家注意的问题的相关文件和证据。信息提供者不妨提供额外的信息来源或有关这些来源的电子联系方式，这些来源可能包括非政府组织或研究机构最近的报告以及国家或国际媒体的报道等。

进一步的信息和联系

独立专家的工作是由联合国人权事务高级专员日内瓦办事处提供支持的。所有与其工作相关的信函都应该寄往以下地址：

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
United Nations
8-14 Avenue de la Paix
1211 Geneva 10
Switzerland

联合国人权事务高级专员办事处的联系人：

Mr. Graham Fox and Mr. Erik Friberg

电话：(41 22) 917-9640/45；电传：(41 22) 917-9006

电子邮件地址：gfox@ohchr.org and efriberg@ohchr.org

决议和任务授权、主题报告、国别访问报告以及包含与各国政府信函摘要的报告可以在联合国人权事务高级专员办事处的官方网站上查阅：

<http://www.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm>

-- -- -- -- --