



第六十七届会议

临时议程** 项目 70(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

有效促进《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》

秘书长的说明

秘书长按照大会第 66/166 号决议，谨向大会转交少数群体问题独立专家丽塔·伊扎克的报告。

* 由于技术原因于 2012 年 10 月 5 日重新印发。

** A/67/150。



少数群体问题独立专家的报告

摘要

本报告按照 2011 年 12 月 19 日大会第 66/166 号决议提交给大会第六十七届会议。这是现任任务负责人丽塔·伊扎克女士向大会提交的第一次报告。独立专家的任务是人权委员会 2005 年 4 月 21 日第 2005/79 号决议确立的，后经人权理事会 2008 年 3 月 26 日第 7/6 号决议并随后在 2011 年 3 月 24 日第 16/6 号决议中再度确认。

2012 年，联合国标志着《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》通过 20 周年。在世界所有区域，少数群体目前都面临着无法充分享有权利的挑战，而在实践中，需要采取进一步国家措施来落实这项宣言。本报告侧重于政府机关、国家人权机构和其他相关国家机构对少数群体问题的关注作为促进少数群体权利和使所有相关机构主流化关注少数群体问题的手段的价值。它审议了对少数群体问题进行机构关注的主要要素，并阐述了国家通过的一些做法，和各个机构在促进和保护少数群体权利方面的职责、作用和活动。一项关键性的建议是各国应对少数群体权利的机构关注作为其落实人权、平等和不歧视义务的关键组成部分和作为切实落实《宣言》的手段。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 国家体制机制在促进和保障少数群体权利方面的作用和活动	4
三. 规范框架	5
四. 机构关注少数群体问题的重要性和范围	7
A. 一般性考虑	7
B. 数据收集和分析	9
C. 民间社会和非政府组织的参与	10
D. 体制机构在落实国际承诺方面的作用	11
五. 对少数群体问题的机构关注在预防冲突和保护少数群体中的重要性	12
六. 机构关注少数群体问题的主要要素	14
A. 少数群体的参与和代表性	14
B. 接触少数群体社区和为其提供援助	15
C. 确保预算和资源分配	16
七. 保护少数群体权利的国家体制做法	16
A. 部委、政府部门和相关机构	17
B. 自治安排和机构	18
C. 咨询和代议机构	19
D. 顾问和联络中心	20
八. 独立国家人权机构的作用	20
九. 结论和建议	22

一. 引言

1. 人权理事会要求独立专家考虑到有关少数群体的现有各项国际标准和国家立法，除其他外，促进《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》（以下称为“宣言”）¹ 的落实，包括就此与各国政府进行磋商。

2. 本报告侧重于机构对政府机关、国家人权机构和其他相关国家机构中各项少数群体问题的关注以及区域和国际人权和少数群体权利机制在促进宣言的落实方面的价值。它审议了供各国政府和其他利益攸关方考虑的主要要素以及由各个机构推动和实施的职能和活动，这些机构包括对少数群体问题提供机构关注的监察员、权利平等机构、委员会和咨询和协商机构。独立专家并不推动特定的模式或机构安排，但她强调，每一国家应根据本国状况，在视为适当的机构框架内对少数群体问题给予特定关注。

3. 从不同区域和独立专家的工作及正式国家访问得到了许多实例。2012 年 6 月 21 日，独立专家向所有联合国会员国发送了一份关于国家落实《宣言》情况的问题单，其中包括国内是否存在体制机构及其职能和与少数群体问题的安排相关的问题。她感谢至今已经作出答复的国家，² 并从这些答复中酌情引用了一些信息。使用的实例旨在反映国家对少数群体问题给予机构关注的各种做法，这些实例的引用并不表示公开或非公开支持任何机构或其做法。

4. 2012 年 5 月 22 日和 23 日，独立专家在维也纳参加了奥地利政府主办的关于“增进国际、区域和国家人权机制在保障和促进宗教少数群体的权利方面的有效性”的专家研讨会，其中为保障与本报告有关的宗教少数群体提供了有价值的观点和行动信息。此外，各届少数群体问题论坛会议都提供了信息和国家实例。独立专家指出，2012 年 11 月 27 日和 28 日，将在她的指导下举行少数群体问题论坛第五届会议。该届论坛将侧重于讨论“落实《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》：查明积极作法和机会”。

二. 国家体制机制在促进和保障少数群体权利方面的作用和活动

5. 2012 年标志着《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》通过 20 周年。2012 年 3 月，秘书长的政策委员会强调，应该利用 20 周年的机会提高对《宣言》的认识并促进其实施；它还核可设立联合国消除种族歧视和保护少数群体网络，以加强对联合国系统内少数群体问题的注意。在许多国家都存在

¹ 大会第 47/135 号决议，附件。

² 在提交这份报告时，已从下列各国政府收到复文：阿根廷、澳大利亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、爱沙尼亚、格鲁吉亚、拉脱维亚、立陶宛、黑山、葡萄牙、卡塔尔、塞舌尔和斯洛文尼亚。

着能够予以仿效的落实少数群体权利、促进平等和包容社会不同团体的积极作法、国家立法和机构关注。不过，在所有区域仍存在着需要少数群体面对的重大挑战。

6. 处于不利地位的少数群体时常都是社会中最贫穷的群体，他们在经济生活中受到边缘化和歧视的待遇。他们在政治生活和决策机构的代表性不足，缺乏在所有级别提出他们遭遇的问题的机会。某些少数群体的公民身份遭到否认或剥夺，使他们无法享有他们应有的权利。他们拥有的教育机会时常不足、成果不佳并被排除在劳动力市场之外。处于不利地位的少数群体时常居住在素质最低的住房，并在偏远或发展不足的地区生活，他们的健康状况也比其他人口群体要低。他们时常遭到阻碍，无法诉求司法正义。在有些国家，他们还会遭到暴力的威胁和不成比例的冲突影响。

7. 包括对少数群体的认识不足、歧视、排除异己和对少数群体问题的知识和了解不足等各项要素，都导致政府和独立国家机构未能将少数群体问题适当纳入其工作和优先事项。人权和社会经济发展政策时常未能充分考虑到他们的独特状况、他们的权利和他们的需要，因此，未能为少数群体谋求福利。不过，在许多认识到少数群体的挑战和需要拟定有针对性的主流解决办法的国家，已经建立了专门处理少数群体问题的体制安排，以便开展、实施和监督推动和保障少数群体权利所作的努力。

8. 根据各种国家状况以及包括历史、文化和宗教背景和政治体系在内的要素，存在着保障少数群体权利的不同办法。有些国家提供领土、政治或文化自治机制，促使少数群体参与区域或地方机构，并建立地方或少数群体自治的形式。许多国家正式承认少数群体、通过宪法和立法条款并认识到需要给予他们特别关注，使他们享有与其他群体相同的权利。认识到少数群体的存在依然是促使采取有效促进少数群体权利的积极国家措施和体制安排的先决条件。

三. 规范框架

9. 《公民及政治权利国际公约》第二十七条³规定：“在那些存在着人种的、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”。该《宣言》进一步阐明了少数群体的权利和加诸国家的义务。在《宣言》内，有许多条款都规定在立法、政策和规划方面采取积极措施，以确保少数群体充分和有效参与公共生活。通过拟定对少数群体权利有针对性的关注的国家政策和体制框架可能是《宣言》得到落实的最佳办法。

³ 见大会第 2200 A (XXI) 号决议，附件。

10. 《宣言》第 1 条第 1 款规定：“各国应在各自领土内保护少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征并应鼓励促进该特征的条件”。《宣言》第 1 条第 2 款规定：“各国应采取适当的立法和其他措施以实现这些目的”。第 2 条第 3 款规定：少数群体有权切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其所居住区域的决定。第 4 条第 2 款规定：“各国应采取措施，创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特征和发扬其文化、语言、宗教、传统和风俗”。第 5 条第 1 款规定：“国家政策和方案的制订和执行应适当照顾属于少数群体的人的合法利益”。

11. 消除种族歧视委员会在其关于设立国家机构来推动执行《公约》的一般性建议十七(见A/48/18, 第八章B)中, 建议消除一切形式种族歧视国际公约缔约国⁴ “设立国家委员会或其他适当机构……以便(a) 鼓励尊重享受人权, 不受任何歧视; ……(b) 审查各国政府保护人民不受种族歧视的政策; (c) 监测法律是否符合《公约》的各项规定; (d) 教育公众了解各缔约国根据《公约》所负的义务; (e) 协助各国政府编写提交给消除种族歧视委员会的报告”。

12. 在其关于《公约》第 1 条第 1 款(世系)涉及世系族群团体的第二十九号一般性建议(见 A/57/18, 第十一章 F), 委员会要求各国“建立法定机制, 为此加强现有体制或创设专门机构, 以增进对世系族群成员公平人权的尊重”。在其关于防止歧视罗姆人的第二十七号一般性建议(见 A/55/18, 附件五 C)中, 委员会建议了各项积极措施, 包括审查和修订国家战略和方案的制订、通过和实施、设立有效的补救办法和制定确保罗姆人磋商、对话和参与的措施。这些措施的范围涉及制定适当机制对罗姆人给予协调的主动关注。

13. 对少数群体问题的机构关注可能导致针对少数群体的积极措施。在关于《消除一切形式种族歧视国际公约》的特别措施的意义和范围的第三十二号一般性建议(CERD/C/GC/32)中, 委员会提及第十四号一般性建议, 其中指出, “差别待遇并不构成歧视, 只要这种差别根据《公约》的目标和宗旨判断是合法的”。依照第三十二号一般性建议:

“不歧视”并不表示当一个人或一个团体与另一个人或另一个团体的状况有重大差异, 或换言之, 如果有客观和合理的理由给予差别待遇时, 必须给予统一对待。对客观上处于不同状况的人或团体给予公平待遇实质上是一种歧视, 正如对客观上处于相同状况的人给予不同的待遇。

不过, 积极的措施应该予以认定、适时提供和进行监测。

⁴ 联合国, 《条约汇编》, 第 660 卷, 第 9464 号。

四. 机构关注少数群体问题的重要性和范围

A. 一般性考虑

14. 确保少数群体享有权利和得到平等对待，需要了解和认识少数群体问题及少数群体面对的难题。对少数群体问题建立机构知识，使各国政府和独立机构能够查明问题所在及其成因，并制定落实少数群体权利和遵守国家义务的长期解决办法。尽管不歧视措施是一项关键工具，但保障少数群体权利需要拟订超越不歧视之外的措施。专门性的机构关注对主动落实少数群体权利提供了必要的动力，其中包括积极措施、咨询和参与机制及进程和时常欠缺的针对处于不利地位的少数群体的活动。

15. 在少数群体人数众多的国家，其社区之间的关系至为复杂、长期挑战持续存在或出现或曾经发生过族裔或宗教的紧张关系或冲突，则机构关注可能就特别具有作用。例如，在欧洲各地，认识到罗姆人需要特定的国家关注，以便将他们纳入生活的所有阶层、解决不成比例的贫穷和改善生活条件及健康指标。歧视和排外是造成他们处于不利地位的主要要素。解决办法不仅必须考虑到他们的独特状况和针对社区挑战和歧视对罗姆人的影响，也应考虑到歧视在更广泛的社会中的原因和表现。

16. 承担解决少数群体问题的机构能提高少数群体社区和更广泛的社会对少数群体权利的认识。它们是有关助长防止歧视的立法、政策和方案及行动的主要可贵信息来源。它们能对各项具体关切提供咨询意见，例如教育、就业和住房等问题，并能促进少数群体参与其中的磋商和辩论。国家体制框架有助于推动立法和政策发展以及涉及少数群体方案的制订、实施和监测。解决长期歧视和不平等的平权措施时常都是必需采取的行动，需要对少数群体或团体的具体问题给予机构关注。机构能够进行研究和社会调研，收集和分析分列数据，以便认定、实施和监督这些措施。

17. 少数群体权利机构时常具有主动积极的任务，其中包括：审查和拟议国内标准，并对立法起草和政策制定进程提供专门知识和信息；监督有关少数群体权利的法律和政策，并就修正案或实施措施提出建议；鼓励和协调关于少数群体问题的规划和为解决与少数群体有关问题的战略；宣传和教育活动；编制良好做法的指南、信息资料和报告；推动与少数群体权利有关的宣传和外联；和建立少数群体社区和公共行政部门之间的桥梁。重要的是，这些机构不应就少数群体问题单独采取行动，而应积极使少数群体问题和所有相关机构的合作主流化。

18. 专家机构在制定和实施教学和培训行动中具有可贵的教育作用，这包括通过公共辩论、与媒体就少数群体问题进行接触和发动宣传及其他提高认识的行动等活动，教育一般群众。它们可在人权教育行动框架内，通过开发教材和提供适于

不同课室、反映族裔和宗教多样性、少数群体文化和语言以及少数群体历史和贡献的学校教学材料，促进少数群体权利。专门机构能对公共机构的工作人员提供培训，其中包括警察和司法人员，从而提高对少数群体权利和平等标准的机构认识和推动使用与少数群体权利有关的工具、资源和良好做法。

19. 体制化的专门知识帮助政府适当应对具体少数群体面临的挑战。例如，在许多国家，语言上的少数群体要求他们有权依照《宣言》的规定，以他们的母语，得到学习和受到教育的适当机会。这种权利需要对少数群体社区及其所需和与语言教育有关的教学方法具有专家知识，包括双语教育模式及其应用。对语言上的少数群体的权利和需要给予机构关注都必须是教育部等国家决策机构以及实际负责实施政策和方案的市镇机构的工作重点。满足少数群体的具体需要可能促使国家考虑制定其他政策和体制选择，包括设立和支持少数群体就读的学校。

20. 独立专家强调需要加强关注宗教少数群体的权利和安全，以及推动宗教间对话，特别是在宗教少数群体面临紧张状况和遭到暴力攻击的国家。反宗教极端主义和发表仇恨言论助长歧视和暴力，更加迫切需要建立解决宗教少数群体问题的人权机制。人权理事会进行的普遍定期审查已经提出了近 400 项关于推动宗教自由和宗教少数群体权利的建议。建立促进宗教间对话的机构体制有助于建立可能已经日益对立和猜忌的不同宗教团体之间的桥梁。伊斯兰合作组织已经指出，“政府越来越需要对其社会中的少数群体提供应有的政治、社会、经济和文化空间，包括进入决策阶层的空间”。⁵

21. 独立专家强调了常设体制参与和文化间对话机制的价值。这些机制不仅有利于少数群体社区，它们也对消除排他性做法和改变对少数群体的歧视观感至为重要，这种现象在广大社会都可能存在，并可能已经体制化。处理“体制化的种族主义”问题依然是许多国家的挑战，这需要推动不仅侧重于少数群体也需要侧重于社会所有阶层的参与和对话的活动。协调的体制办法应接触少数群体机构以及作为关键利益攸关方和项目伙伴的协会、多数人社区和民间社会。体制措施可使少数群体问题主流化，并能促进多样性和推动公共生活和机构的所有领域的平等。

22. 少数群体问题论坛第二届会议侧重于讨论有效的政治参与。⁶ 它认识到，时常需要采取旨在增进少数群体参与决策机构的积极体制措施。它建议作出议会安排、实施比例代表制和采用其他能增加少数群体参与机会的适当选举体制措施。保留席位或分享席位已经证明在确保少数群体在代议机构中的代表性方面至为重要。在少数群体居住密集的地区，各种形式的权力下放或领土或政治自治都能

⁵ 巴基斯坦以伊斯兰合作组织的名义在 2012 年 3 月 13 日举行的人权理事会小组讨论中的发言，以纪念《宣言》通过二十周年。

⁶ 见 http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/documentation_2ndsession.htm。

促使少数群体参与区域或地方机构。政党是关键行为体，它们应该采取措施。使少数群体社区参与其中、解决少数群体问题和确保少数群体的代表性。该论坛建议设立具体机制或机构程序，以调查和监督有关少数群体参与问题取得进展。

23. 2011年，少数群体问题论坛指出，为保证少数群体的妇女和女孩的权利需要给予专门注意，⁷ 她们在得到教育机会等领域，面对独特的挑战和交叉的多种歧视形式，并易于受到暴力的侵害，包括性暴力或性贩运的蹂躏。政府部委或机构内关于妇女问题的专门单位、协调中心或咨询机构能够成为机构任务授权内确保其问题得到足够和适当处理的手段。这可能需要专家或少数群体工作人员对少数群体问题具有敏感性，和具有对妇女和女孩有关的性别和文化或宗教的敏感度。根据同样准则，该论坛建议，国家人权机构应考虑在其秘书处内设立处理少数群体妇女和女孩相关问题的具体机制。

24. 属于少数群体的儿童和年轻人，由于贫穷和歧视等问题，可能面临独特的挑战和脆弱性。其工作范围主要针对儿童和青年及其教育的机构应确保它们的任务规定和工作方法、项目和方案行动对少数群体重要并为其所用。新的项目能使个别儿童得到裨益，并能为来自不同社区的年轻人的互动提供场所和机会，特别是在注意到文化间的整合观点时。政府或可考虑支持专门的民间社会青年倡议。向年轻人提供支持、保护他们免遭可能受到的虐待或剥削并提供他们所需信息的机构也应确保它们提供的服务达到少数群体的年轻人和为其所用。

25. 对少数群体权利进行机构关注能对国际合作提供协助，并防止发生与对待少数群体有关的国际紧张情况。一个国家存在少数群体可能会发生跨越边界的问题。例如，在这种情况下，他们会有“血缘”国家或与外来宗教发生关系。少数群体有权跨越边界保持和平接触。由于历史或地缘政治因素，对待少数群体问题可能具有敏感性。欧洲安全与合作组织少数民族事务高级专员办公室已经提出在国家间关系中有关国家少数群体问题的建议。⁸ 虽然保障少数群体主要是居住国的责任，不过，鼓励各国缔结双边条约和作出安排、分享信息和关切、追求利益和想法和根据友好的国家间关系支持少数群体。建议各国利用各种工具，包括诸如少数群体理事会或联合委员会等咨询和协商机构，并设立调解和仲裁机制。

B. 数据收集和分析

26. 根据族裔和宗教以及性别分列的数据显示出不平等状况，这些数据都是说明有关少数群体问题的政策和规划的重要来源。这些数据使目标和目的能根据查明的关切得以建立，这些关切可包括教育机会和成果、劳动力市场活动、保健和住

⁷ 见少数群体问题论坛第四届会议的建议：保证少数群体的妇女和女孩的权利。见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/session4.htm>。

⁸ Bolzano/Bozen 关于国家间关系中少数民族问题的建议(海牙，2008年6月)。

房，以及为有针对性的方案提供理由。应授权国家统计局和其他相关政府机构，作为良好做法，收集分列的数据和发展关于少数群体问题的内部专门知识，以及利用与族裔、宗教、语言和身份特征有关的数据收集和分析方法。大多数国家都定期举行全国人口普查，其中应该列入符合个人数据保护标准的相关问题。专家关注将使适当指标得以确立和使用，以便根据既定目标，评估少数群体的相对状况和各项方案产生的影响。

27. 加拿大统计局进行人口普查和其他各种统计调查，其中列入与籍贯、族裔、宗教和语言有关的问题，从而能对少数群体的社会经济状况进行与其他群体对比的比较分析。例如，劳动力市场活动数据显示黑人、西亚和阿拉伯社区有不成比例的高失业率。一份族裔多样性调查报告深入说明族裔背景如何影响参与社会和经济生活的情况，这是拟定方案的有力资料来源。⁹ 在政府机构未获委任或准许收集分列数据的情况下，独立的人权和平等权利机构应在编制这些数据方面发挥关键作用，并应发展它们自身拥有的专门知识。

C. 民间社会和非政府组织的参与

28. 非政府组织时常是少数群体权利最积极的倡导者，它们还执行具体的基层方案。它们向国家机构提供信息、专门知识和专家服务，并承担国家当局和少数群体社区之间提供关键信息和进行沟通的桥梁。它们还落实重要的职能，包括在社区内由少数群体熟练成员进行社会支助活动。学术机构时常对少数群体问题拥有专门知识。它们还进行重要研究，这能对寻求加强机构知识和制订适当政策和方案措施的政府提供有价值的资料来源。

29. 非政府组织的机构参与提供了对少数群体问题的专门知识，并且通过适当的方案合作，扩大了国家机构的能力。国家机构可能从少数群体社区内的非政府组织的研究、报告和接触，以及一些非政府组织在社区一级得到的接触和信任，获得裨益。非政府组织和少数群体协会根据它们对具体团体和主题关切拥有的专门知识提供指导，它们也是磋商进程和落实政策及方案举措的主要伙伴。此外，致力于少数群体问题的政府机构和国家人权机构向非政府组织提供宣传活动的要点，使它们能够游说具有政策影响力的国家行为体、与其建立关系和与其进行合作。

30. 民间社会团体、族裔或宗教机构或协会及国家或地方当局之间的协作能为各个社区之间以及政府当局和少数群体之中的对话和了解提供可贵的场所和机会。在法国马赛，“马赛希望工程”是一项推动积极行动的实例，其目的在于促进各宗教团体进行对话并帮助化解它们之间的紧张关系，如这种紧张关系一旦出现，有可能导致暴力。犹太人、基督徒、佛教徒和穆斯林领袖定期与城镇当局举行会

⁹ 见少数群体问题独立专家往访加拿大的报告(2009年10月13日至23日)(A/HRC/13/23/Add.2)。

议，分享他们的看法和维持各社区之间的积极关系。它于 1989 年在日益增多的城市暴力之后建立，通过包括举办宗教间研讨会等各种活动，推动社区间的了解。

31. 政府能够成为支持非政府组织以及为其供资的重要来源。即使政府在对少数群体问题建立机构关注的情况下，它们也可考虑向与少数群体合作和代表少数群体的非政府组织及社区团体提供机构支助，包括在具体服务和项目方面的支助。它们也应协助建立向少数群体提供主要服务和信息提供机制的少数群体媒体并向其提供支助。不过，不应将非政府组织提供的服务视为能够替代政府对少数群体问题的专门性关注以及政府主导的改善少数群体生活条件和保护其权利所需的主要服务和经费分配。

D. 体制机构在落实国际承诺方面的作用

32. 专门性的国家机构能够协助政府落实各项国际义务，包括向联合国各条约机构提交报告，例如根据《公民及政治权利国际公约》第二十七条的规定，就少数群体权利问题向人权理事会提交报告和向消除种族歧视委员会提交报告。各国收到各个条约机构、普遍定期审查、特别程序任务负责人和区域监测机构进行审查后提出的与少数群体有关的建议。¹⁰ 专家机构能够带头作出努力，在全国落实这些建议。它们也提供了可贵的联络中心，通过这些联络中心或能向国家机构提供与少数群体权利有关的指导、工具和技术合作举措。独立的国家人权机构时常对政府政策和做法作出严谨分析，并根据它们拥有的少数群体权利专门知识提出建议，包括向联合国系统和各区域机构提出建议。

33. 对少数群体问题的机构关注能够成为实现反种族主义目标和制订及实施国家战略的关键，确保从规划到评价与少数群体进行磋商并参与其中。2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议敦促各国政府制定遏止种族主义的国家行动计划，并“为所有人有效参与决策创造条件，在非歧视基础上，在所有生活领域实现公民、文化、经济、政治和社会权利”（《德班行动纲领》第 99 段）。这些行动计划促使推动进行各个机构的活动，是推动关注平等权利和少数群体权利的主要动力。实施这些行动计划的特点是使各项倡议主流化，其中各个机构一起合作实现共同目标。各机构在规划和管理方面的挑战需要机构呈现出领导能力，以确保所有行为体落实它们的责任。

34. 专家机构或专门性部门有利于满足各个团体的目标。2011 年，欧洲联盟(欧盟)成员国通过了罗姆人一体化国家战略框架，认为这是实现社会上更加一致的欧洲的一个主要步骤。成员国同意在 2011 年底以前编制、更新或拟订国家罗姆人包容战略，或将各种政策措施纳入更广泛的改善罗姆人状况的社会包容政策。它们重申，国家努力应侧重于教育、就业、保健和住房等优先领域，从而拉近罗

¹⁰ 独立专家进行的研究显示，在根据普遍定期审查进行了第一轮国家审议之后，向所有国家提出了约 833 项与少数群体问题有关的建议。

姆人和一般族群之间的差距。¹¹ 各国同意任命国家联络人或使用已经存在的机构，以便有效监测罗姆人包容战略和措施并促进良好做法的交流。

35. 负责拟定实现千年发展目标的政策和方案的国家和国际行为体应考虑给予少数群体状况和针对现实这些政策和方案的项目特别关注。在发展、扶贫和实现千年发展目标的国家战略的领域内，独立专家指出，需要注意国家行动计划和战略内的少数群体问题，使处于不利地位的少数群体不会由于遭到歧视、排外或忽视而受到忽略或未能注意到千年发展目标的裨益。¹² 对千年发展目标国家报告和扶贫战略文件的调查指出，即使在少数群体人数众多和贫穷不堪的国家，对少数群体的关注也很低。¹³

36. 区域政府间机构能够推动国家对少数群体问题的关注。《非洲人权和人民权利宪章》可被解释为包含了保护少数群体的条款；不过，在非洲国家内，对少数群体问题的关注相对微弱。非洲委员会设有土著居民问题工作组，因此，鼓励它考虑设立一个类似机构，促进国家对少数群体的关注。东南亚国家联盟(东盟)的政府间人权委员会正在起草一份人权宣言；美洲国家组织设有一个起草美洲打击种族主义和所有歧视和不容忍形式的公约的工作组。将强有力的少数群体权利条款纳入这种区域标准能促进和要求国家对少数群体权利的关注。

五. 对少数群体问题的机构关注在预防冲突和保护少数群体中的重要性

37. 防止大规模暴行、族群间紧张和冲突，包括在少数群体权利遭到侵犯的情况下防止这种行为，这对体制化关注少数群体问题是重要的动力，特别是存在紧张或冲突或以前曾经发生此种情况之时。前秘书长科菲·安南指出，“我们必须特别保护少数群体的权利，因为他们最常成为种族灭绝的目标”。¹⁴ 大会在《宣言》的序言部分指出，“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”。这项声明在 2005 年世界首脑会议成果文件第 130 段中得到国家元首和政府首脑的认可，¹⁵ 他们还认可拥有使人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗的责任(第 138 段和第 139 段)，其在少数群体处于危险情况下的重要性受到独立专家的强调。

¹¹ 见 2011 年 5 月 26 日欧洲联盟理事会主席国布鲁塞尔的报告(10665/11)。

¹² 见少数群体问题独立专家题为“少数群体、贫穷和千年发展目标：评估全球问题”的报告(A/HRC/4/9)，第一部分。

¹³ 见 2007 年 2 月 2 日独立专家题为“为少数群体实现千年发展目标：审查千年发展目标国家报告和扶贫战略”的报告的增编(A/HRC/4/9/Add. 1)。

¹⁴ 见 2004 年 2 月 11 日秘书长新闻稿(SG/SM/9126/Rev. 1)。

¹⁵ 见大会 2005 年 9 月 16 日第 60/1 号决议。查阅 <http://www.un.org/summit2005/documents.html/>。

38. 体制结构在紧张状况发生之前拥有对少数群体权利的专门知识会加强及早查明问题的可能性并实施有效的预防措施。独立专家根据她的任务规定已经指出，¹⁶ 防止少数群体涉及冲突的战略的主要要素有：尊重少数群体权利；社会内部少数和多数间举行对话；以及建设性地发展各种做法和体制安排，以兼容社会内的多样性。在 2001 年 8 月 31 日至 9 月 8 日在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》中，¹⁷ 敦促各国系统地研究和发展技巧、机制、政策和方案，用以解决因种族、肤色、出身、语言、宗教、国家或者族裔等因素而引起的冲突，并用以发展和谐的多种族和多文化的社会。

39. 拥有少数群体权利的国家机构能推动进行仲裁、对话、国家辩论和活动，以预防族裔或宗教紧张关系，并找到其解决办法。当少数群体团体认为政府是其感到不满的原因或对其不采取行动或在需要独立中介以克服冲突群体之间缺乏信任时，独立机构就特别重要。独立专家根据她的任务规定指出，维持持续和平高度取决于所有群体参与和平谈判及随后达成的国家体制安排之中。¹⁸

40. 肯尼亚民族团结与融合委员会于 2008 年在发生族裔原因的选举暴力事件后设立，以便“促进和推动不同族裔和种族背景的人之间机会平等、良好关系、和谐和平共处”。¹⁹ 它向该国政府提供咨询意见、采取行动解决基于族裔的歧视和设法促使尊重宗教、文化和语言的多样性。圭亚那族裔关系委员会于印度裔和非圭裔发生族裔暴行后设立，以便监测和改善族裔关系和观察政治活动。它认识到选举已成为族裔和政治问题的热点，在 2006 年选举之前，举行了全国多利益攸关方论坛。

41. 在少数群体遭遇暴力之处，存在当地独立的人权机构能起到威慑作用，并且也是重要的监督机制。哥伦比亚的监察员办公室设有少数族裔司，负责保护非洲裔哥伦比亚少数族群领袖和社区受到非法武装力量暴力蹂躏的行动。地方代表（社区倡导者）在国家力量薄弱的敏感少数群体地区工作。它们得到了当地社区的信任，设立了预警和风险评估系统（预警系统），在此系统下，查明了确实存在的威胁并由安全部队和民间机构对警讯作出评估，时常导致采取保护措施。²⁰ 现政府继续采用前政府实施的关注非洲裔哥伦比亚人问题的政策，设立了总统解决非洲裔哥伦比亚人问题方案。

¹⁶ 见少数群体问题独立专家的报告 (A/65/287)，其中侧重于保护少数群体权利的工作在预防冲突中的作用。

¹⁷ 见 A/CONF. 189/12 和 Corr. 1，第一章。

¹⁸ 见 A/65/287。

¹⁹ 见 <http://www.cohesion.or.ke/>。

²⁰ 见少数群体问题独立专家往访哥伦比亚的报告 (2010 年 2 月 1 日至 12 日) (A/HRC/16/45/Add. 1)。

42. 在警察和司法这种国家体制内发展保护国内少数群体权利的专门知识是一种积极的做法，使这种提供保护和司法的关键机构更有效地与少数群体社区接触并为之进行磋商，确保保护措施针对他们的问题并作出适当反应，包括暴力事件。大会在 2012 年 3 月 22 日通过的第 66/144 号决议序言部分第十一段中，认识到属于弱势群体的个人，包括少数群体，都是极端主义政治党派、运动和团体所实施或煽动暴力与攻击行为的主要受害者。

43. 确保少数群体在公安部门有代表性的社区治安行动和措施能改善少数群体与公安部门之间的关系。其目的是试图鼓励少数群体参与和增进执法机构有效性的良好举措实例有美利坚合众国、加拿大、百慕大和大不列颠及北爱尔兰联合王国的国家黑人警察协会以及欧洲罗姆人法官兄弟会。

六. 机构关注少数群体问题的主要要素

A. 少数群体的参与和代表性

44. 少数群体时常在机构中的代表性不足，这包括人权机构以及主要针对少数群体问题的部委。提高少数群体的代表性和参与是改善对少数群体权利的机构关注的质的主要组成部分。如前所述，政治参与是少数群体的权利，也是他们实现广泛纳入和参与国家和地方级别决策的关键；因此，政府应该监督少数群体的参与情况，也应实施机制和作出体制安排，确保他们在地方和国家级别的政治和决策机构中的代表性。

45. 2009 年，联合国人权事务高级专员(人权高专)对国家和人权机构进行的全球调查显示，²¹ 少数群体的代表性不足，少于 50%的少数群体认为其管理机构具有多样性。这份报告还显示，少数群体在所有级别担任工作人员的人数不足。少数群体妇女的代表性尤其不足，因此，必须采取具体补救措施，包括采取针对少数群体特别是针对少数群体妇女的外联活动和培训举措。国家机构应带头作为榜样，务使它们的工作人员和成员组成明确充分地反映出社会的多样性。这些机构在任命高级人员的进程中，也应透明和问责。当这些任命被视为具有政治性或象征性以及没有少数群体的参与或未能反映出它们的选择时，就会造成合法性以及社区信任的问题。

46. 少数群体的工作人员，包括高级人员以及所有级别的人员，能带来关键性的经验、专门知识和社区联系，这能大大增进政府机构对少数群体问题的认识和解决能力。他们能够引起对少数群体问题的注意，否则可能由于缺乏与少数群体社区的沟通或缺乏了解少数群体状况的知识而忽略这些问题。他们提出如何与少数

²¹ “对国家和人权机构的调查报告：全世界国家和人权机构问题单的调查结果和建议”（日内瓦，2009 年 7 月）。

群体社区互动的看法、化解敏感的文化或宗教问题并能明确指出否则就没有声音的少数群体的看法和观点。少数群体可受雇担任专家或在专门部门工作；不过，他们不应限于这种作用。

47. 由于各种障碍，包括机构性的种族主义、歧视性的征聘做法、教育程度不高和阻碍他们寻求就业的社会心理因素，这导致少数群体时常在公务员制度、警察和司法部门工作的人数不足。在公共和私有部门应采取和推动包括有针对性的征聘举措在内的措施。少数群体应在监督和监管机构有代表性，例如，与提供警察服务有关的机构。他们能对征聘和治安做法提供重要的咨询意见，并应在处理申诉的机构中有代表性。少数群体在国家媒体和媒体监管和监督机构中具有代表性有助于确保少数群体问题在媒体得到适当对待，因为媒体能以歧视性、消极性或定型看法来描绘少数群体。

B. 接触少数群体社区和为其提供援助

48. 处于不利地位的少数群体时常无法得到信息和服务。贫穷、社会经济条件不利、地处偏僻和教育不足或语言障碍都阻碍了他们得到服务和与机构接触。有些人在与机构的互动中可能有负面的经验，这些机构或许没有满足他们的期望，也可能没有解决他们的关切事项。机构应该建立与少数群体沟通和磋商的渠道和进程，并与少数群体社区建立互信。应针对少数群体作出努力，提高他们对机构和服务的认识，并在少数群体媒体和通过这些媒体以及在少数群体社区进行宣传。出版物、信息和服务应以少数群体使用的语言提供，包括通过专门的网站提供。

49. 少数群体问题时常具有地方性和区域性。人权机构的地方办事处或次级办事处能对本地少数群体权利问题取得相当了解、监管局势的演变并与少数群体社区和政府当局建立关系，它们对有效应对少数群体问题居于有利地位。少数群体社区更愿意与他们居住地区的机构进行接触，特别是与雇佣使用少数群体语言和维持社区联系的少数群体社区工作人员的机构接触。本地办事处有助于归纳少数群体社区和问题，并帮助将本地问题和关切事项反映于区域或国家决定和决策。此外，它们也能使国家政策和方案达到偏远地区的少数群体并使他们受益。

50. 高级专员办事处 2009 年对国家人权机构的调查显示，答复它们与边缘化的群体的关系良好的机构不足一半。以在线接触少数群体团体而言，在 61 个作出答复的机构中，只有 8 个机构指出它们的网站使用所有少数群体语言。绝大多数答复都没有提供与少数群体或土著居民提出的申诉比例有关的数据，这显示它们没有收集与使用服务相关的分列数据，以及缺乏对这些团体给予专门关注。机构应该制定包容性和参与性的方法，务必与少数群体进行磋商，并使其参与其工作的所有相关各方。

51. 外联活动是使可能的受益者知道机构及其服务的关键。欧洲联盟基本权利、少数群体和歧视问题调查机构对整个欧盟少数群体团体 23 500 人的调查显示，

超过三分之一的答复指出他们曾经由于族裔的不同受到歧视，但并不知道如何和到那里去报告他们的经历。²² 在报告遭受歧视的少数群体的人中，大约有 82% 的人未曾向任何正式机构报告他们的经历。

C. 确保预算和资源分配

52. 为少数群体问题或特定团体设立专门机构能促成或导致将少数群体问题纳入平行的、次等的或资金不足的机构处理，而不是在适当的主流机构和进程内处理这些问题。当设立专门性的机构或机关时，必须要有充足的资金，使它们能够进行所有委任的活动；必须编列并保证提供独立的预算。当扩大现有人权机构的任务规定以便纳入少数群体问题时，它们的能力、资源和人员配置也应扩大。

53. 在欧洲，最近已经出现一种趋势，即该地许多专门性的少数群体和族裔平等机构都结合到更为广泛的人权机构。资金问题，而非实际上的或感觉上的缺乏需要的问题，可能成为作出撤销或合并机构的决定的原因，而尤其在当前全球金融危机 的情况下。不过，经济条件不应作为减少对少数群体问题给予必要关注的合理理由。机构合并不应削弱对少数群体问题所需的机构关注和资源或限制其独立性或工作范围。

54. 尽管对少数群体问题的机构关注涉及经费问题，但它仍符合成本效益，特别是在及早落实少数群体权利有助于化解社区紧张的情况下。专门性的方案能促使少数群体得到教育、培训和就业的机会，使少数群体和国家能从少数群体增加参与经济生活的机会得到裨益。研究显示处于边缘地位的少数群体拥有尚未开发的经济潜力，这种整合不仅是道德和人权的义务，也是经济上的必需。²³ 在经费不足的情况下，可采用低成本 的措施，包括征聘少数群体专家和使用咨询方法，这些都能大幅增加机构专门知识。

七. 保护少数群体权利的国家体制做法

55. 政府拥有落实少数群体权利的主要责任。设立专门关注少数群体问题的政府机关、部委或等同机构对政府活动提供了机构性重点，并给予了推动主动政策和方案举措以及针对少数群体面临的挑战的动力。它显示出政府对少数群体权利的承诺，并应确保少数群体问题前后一致地纳入政府政策，和在本质上成为政府所

²² 见欧洲联盟基本权利机构，“EU-MIDIS 一瞥：基本权利机构进行的整个欧洲歧视问题调查简介”，第 9 页，图 4；亦见 EU-MIDIS，重点数据报告第 3 号：“认识权利和平等机构”。进一步见 http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf。

²³ 见题为“包容罗姆人：保加利亚、捷克共和国、罗马尼亚和塞尔维亚的经济机会”的政策说明（世界银行，人力发展部门科，2010 年 9 月 30 日）。参阅 http://siteresources.worldbank.org/INTROMA/Resources/Policy_Note.pdf。

有机构的主要工作。下文简短地审议了政府在国家一级采取的对少数群体问题给予机构关注的一些形式。

A. 部委、政府部门和相关机构

56. 有些国家设立了专门处理少数群体问题的政府机构，其中包括部委或政府部门。这些机构的主要责任是制定、指导和推动政府关于少数群体问题的政策，但独立专家强调，当它们与处理少数群体问题的其他部委密切合作并协调各个部委的主要工作时最为有效。这些专门性的机构关注对少数群体和广大社会都发出了强烈信号，表示政府认识到少数群体问题并对其严肃对待。通过将有些政府机构或举措置于高级别政治领导之下，给予了它们特别高的公共形象和地位。

57. 政府机构或可得到分配给国家机构的大量、安全资金的裨益。对政府机构任命高级官员、提交年度报告、设立账户和分析及监测有关少数群体的项目及其产生的影响需要相对较高的问责力度。它们可能面对媒体和民间社会对其绩效的可贵查验。对政府机构的一项批评是在政权改变之后它们可能面临审查或撤销。因此，理想的状况是它们最好与稳固、独立的并且也关注少数群体问题的人权机构平行运作。

58. 专门性的政府机构可能宣扬重大任务声明和目标，提供有关包容少数群体和平等权利的重要政治讯息，这可能会明确显示少数群体面临的挑战。印度少数群体事务部是“赋予少数群体社区权力并创造有利的环境，以便增进我国多种族、多族裔、多文化、多语言和多宗教的特性”，其目标是“通过平权行动和包容性发展，改善少数群体社区的经济社会条件”。²⁴ 这种公共承诺对民间社会的参与和推动提供了可贵的机会。

59. 设法结合所有相关部委和其他国家利益攸关方落实经过协调的政策和规划举措的这种机构办法特别重要。这种机构办法可拟定国家政策框架并率先执行这项框架，并可与少数群体和其他利益攸关方磋商后，制定跨部委的战略和方案。经过协调的整体办法认识到这些问题与部委有关保健和住房、教育及就业等优先事项相互关联，它们有利于推动全面解决少数群体面对的问题及其背后的原因的政策和规划。

60. 黑山政府指出，该国少数群体权利部的任务是依照《宪法》和国际标准监督、研究和保护少数群体权利。其他部委和政府机构的任务是解决其职责领域内的少数群体权利问题，其中包括司法和人权部、文化、教育和体育部、内政部及劳工和社会福利部。

61. 立陶宛通知独立专家该国文化部设有国家少数群体事务司。2011年设立了主管国家少数群体事务的文化副部长，这显示该国政府特别关注国家少数群体问

²⁴ 见 http://www.minorityaffairs.gov.in/vision_mission。

题。文化部下设国家少数民族委员会，它在对政府当局提供关于少数民族问题的咨询意见方面发挥着关键作用。在委员会内有 29 个得到承认的民族的代表，这个委员会分析各项法案并就维护民族特征的问题提出建议。

62. 波斯尼亚和黑塞哥维那指出，在人权和难民部内设有一个部门，负责保护国家少数民族和宗教团体权利的工作并与之进行合作。它聘用国家少数民族；在这方面，罗姆人协调员在该部及四个地区办事处任职。在监察员办公室内也设有一个少数民族部门。在国家一级和在自治区域内的国家少数民族委员会承担保护和族裔、民族、宗教和文化特征的职责，并协助整合各个社区的努力。²⁵

63. 巴西政府包括通过其专门促进种族平等政策的部委“促进种族平等政策秘书处”设立了对非洲裔巴西人的机构关注，以便了解对非洲人后裔的歧视及其遭受的巨大经济社会不利处境。²⁶ 2009 年通过了种族平等法(第 12.288 号法)，加强了国家保障非洲裔巴西人拥有平等机会的义务。平权行动项目在于解决结构性的不平等状况，特别是在获得教育、保健和就业机会方面的不平等状况。

64. 保加利亚国家族裔和融合问题合作委员会由副总理负责主持。它与所有相关利益攸关方进行磋商，协调与少数族裔有关的国家方案和政策，并监督融合政策的实施。代表包括罗姆人在内的少数民族非政府组织都是其组成成员。²⁷ 葡萄牙政府在部长理事会的国务部内，设有移民和文化间对话高级专员，具体承担处理少数民族权利的职责任务，其中还设有一个专门向罗姆人提供支持的办事处。

65. 越南少数族裔事务委员会是一个部级机构，负责规划和实施族裔政策以及时常有少数民族居住的山区的政策。它管理方案的制订、实施和监督，并协调部委之间以及与国际机构和捐助者的联系。它的优先工作包括解决贫穷原因的经济社会发展方案、改善教育和培训地方官员。它是包括国家议会的族裔委员会在内的体制结构的一部分，该委员会负责向国家议会就少数族裔事务提出咨询意见以及审查法案草案。

B. 自治安排和机构

66. 有些国家采取允许不同程度的区域、领土或政治自治的办法。在少数民族密集的地区，政府权力下放的方式时常允许少数民族在体制以及在决策机构中发挥比较有力的作用。在适当状况下，国家划分权力，设立自治或其他隶属国家或联邦的体系，使少数民族对影响到他们的事务能发挥更加重大和直接的影响。“立足基层”的概念促使政府最低阶层作出符合所欲达到的目标的决定，被认为在维

²⁵ 在波斯尼亚和黑塞哥维那政府的邀请下，独立专家将于 2012 年正式访问该国。

²⁶ 向 2010 年少数民族问题论坛关于少数民族和有效参与经济生活的发言。

²⁷ 见少数民族问题独立专家访问保加利亚的报告(2011 年 7 月 4 日至 11 日)(A/HRC/19/56/Add. 2 和 Corr. 1)。

护少数群体权利方面是可贵的做法，其中包括少数群体问题论坛就少数群体和有效政治参与提出的建议。

67. 不属于领土或文化的自治形式也能作为维护少数群体的历史、语言和文化要素，并能促进对话；这些形式可涉及设立体制安排，如地方或少数群体自治政府等。地方自治政府特别肩负了进行少数群体教育和文化自行管理、媒体、促进传统和文化遗产以及社会包容性的责任。

68. 匈牙利根据原先在 1993 年设立的系统，在 2011 年通过了民族权利法，²⁸ 其中包括建立受到确认的少数群体的“民族自治政府”的权利。自治政府为文化自治提供了体制框架，在地方一级，有数百个由选任的少数群体代表组成的自治政府。同样，爱沙尼亚向独立专家指出，少数族裔有权依照国家少数群体文化自治法设立自治机构。该国文化部内还设有少数族裔委员会。

C. 咨询和代议机构

69. 前人权委员会的少数群体问题工作组对《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的评注(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)指出，“各国应当在适当的机构框架内建立由少数群体参加的咨询或协商机构。此种机构应当具有政治份量，应在影响到少数群体居民的问题上与之有效协商”。²⁹ 咨询和协商机构能够是常设机构或特设机构。它们帮助制定政府和少数群体代表之间的对话，确保少数群体问题反映在本地和理想地反映在国家政策和决策进程中。因此，在时常出现影响少数群体的挑战之处，应该设有国家一级以及区域和地方一级的适当咨询和协商机构。

70. 拉脱维亚政府指出，该国设有三个协商机构：总统属下的少数群体协商委员会；文化部属下的国家少数群体非政府组织委员会；和教育科学部属下的国家少数群体教育协商委员会。在地方政府一级，社会融合委员会有广泛的少数群体的参与。格鲁吉亚政府提供了有关其机构的信息，包括公民融合与容忍理事会、为促进政府和国家少数群体之间对话而设立的国家少数群体委员会和推动宗教协会对话、融合和参与的宗教委员会。

71. 常设议会或政治机构能促进少数群体在国家政治结构中的代表性。哈萨克斯坦人民大会的成员包括了 40 个最大的族裔群体。该国政府指出，它重振和推动族裔文化、语言和传统；通过监督族裔关系加强族裔间的团结和和谐；和就国家政策提出建议。议会下院议员从人民大会成员中任命。埃塞俄比亚联邦议会是议会的上院，它由 60 个“民族、种族和人民”的代表组成。按照《宪法》的规定，

²⁸ 见《匈牙利民族权利法》，第 113-115 段。参阅 [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF\(2012\)014-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF(2012)014-e.pdf)。

²⁹ 参阅 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement>。

它旨在作为确保族裔群体权利的保障机制。这些机构必需建立在民主问责和选举合法性原则之上。

D. 顾问和联络中心

72. 包括部委在内的各个机构或可决定设立有特定任务的顾问员额或在其体制结构内设立联络中心，承担处理少数群体问题的责任。与专门性的机构或部委相较，尽管这些员额提供相对较低的机构关注，但它们能够落实重要的职责、提高关键政策和方案领域对少数群体问题的认识和显示回应少数群体关切的机构决心。在不同部委设有顾问员额或联络中心的情况下，它们可能具有推动协调和信息分享及联合项目的潜力。鉴于这些员额的专家性质，应优先征聘少数群体人员，包括少数群体妇女。

八. 独立国家人权机构的作用

73. 国家人权机构是根据法律设立的独立、自主机构，并且应该依照与国家机构地位相关的原则(巴黎原则)执行职责(大会第 48/134 号决议，附件)。国家人权机构包括人权委员会、监察员办事处和旨在保护处于不利地位或脆弱群体的权利的专门机构。³⁰ 2005 年，前联合国人权委员会的少数群体问题工作组指出，国家人权机构能对促进和保护少数群体权利作出重大贡献，并且越来越认识到与这些机构建立密切伙伴关系情况下，能有助于保障社会中比较不利的群体的权利。³¹ 不过，这些机构时常缺乏处理少数群体问题的明确和主动授权。

74. 巴黎原则要求这种机构积极主动处理种族歧视问题，包括通过提供信息和加强教育提高公共认识以及利用所有新闻机构等办法。联合国人权事务高级专员办事处和联合国开发计划署(开发署)指出，在有些国家，包括少数群体在内的各种群体的权利可能具有争议性或受到挑战，因此，国家人权机构“时常是能够和愿意保护没有地位的人或其影响力微不足道的人的唯一机构”。³² 它们时常对政府的政策和做法作出重大关键评估，包括向提供非政府观点和实质建议的联合国条约机构提交报告。在具有专门性的少数群体专门知识的情况下，它们完全有能力向政府提供咨询意见和批评与少数群体有关的政策和作法。

75. 由于财务因素、行政和资源负担和机构特征的重要性，许多国家比较偏好强有力的一般性人权机构。不过，欧洲少数群体问题中心指出，“由于少数群体问题对少数社区和多数社区都具有重要性，任命保护少数群体领域的官员或设立专

³⁰ 见“开发署-人权高专办工具包”。参阅 <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>。

³¹ 见 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/3。

³² 见 <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>。

门性的部门是非常喜见之事”。³³ 在现实中，这些部委或司处可能在不及专门性机构所具有明确政策和任务的框架内工作，并可能受到人员和资源不足的限制。进行高级人员任命，包括为少数群体问题任命副监察员，可被视为是对少数群体问题维持适当的高级别关注。

76. 设立专门性的少数群体监察员办公室、委员会或种族平等机构，并都有明确规定的维护少数群体权利的任务授权，这能创造强有力的机构特征和相对较高的问题能见度。它们的任务授权通常都显示需要进行积极主动、范围广泛的活动。例如，芬兰的少数群体监察员致力于提高少数族裔的地位和法律保护以及平等、不歧视和良好的族裔关系。³⁴ 监察员的活动包括：对族裔问题提供指导和信息以及提供关于族裔的培训；参加公共辩论对议题问题产生影响；和发表声明。它监督不歧视法案的遵守情况、提供法律意见并对和解提供咨询和进行和解。

77. 独立人权机构的一项重要作用是提供处理投诉的服务。处于不利地位的少数群体可能不愿报告受到歧视的事件，或缺乏使他们能够提出申诉或追诉的信息或资源。专门性的机构时常提供法律援助和咨询服务。它们也可能提供他种途径，包括调解服务，力求庭外解决，以便取得相对快速、免费和较不正式的补救办法。不过，处理投诉的活动应该包括基于收到的信息和投诉进行调查并在法院展开或寻求法律行动和/或将案件提交其他适当机构包括法庭的能力。

78. 欧洲联盟成员国必须依照 2000 年 6 月 29 日理事会第 2000/43/EC 号指令设立处理种族和族裔问题的平等权利机构，落实不论种族或族裔人人得到平等待遇的原则。它们必须向受到族裔或宗教歧视的受害者提供独立援助。它们还必须进行与歧视有关的独立调查和提出相关报告及建议。³⁵ 因此，与没有这种有约束力的指令的其他地区相比，欧洲拥有这种专门性的平等权利机构的数目相对较高。然而，时常平等权利机构主要侧重于不歧视问题，而很少对少数群体问题给予关键性的主动积极和专门性关注。

79. 许多国家都设有国家委员会，它们可能是一般性的机构或处理主题问题或群体具体问题的机构。例如，德国政府设立了一个典型的少数群体专员，他致力于推动和确保政府和少数群体之间的联系。在联邦一级，设有一名向内政部长负责的专员，负责国家少数群体和移民事务。斯洛文尼亚政府设有保护罗姆族裔社区委员会和保护匈牙利和意大利少数群体社区委员会，它们都有来自这些少数群体的代表。

80. 在奥地利政府的机构中，平等待遇委员会负责处理族裔和宗教歧视案件，包括与就业和工作场所有关的这类案件，并处理就业机会、工作条件、骚扰和宗教

³³ 见 http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Ombudsman_guide_English.pdf。

³⁴ 见 <http://www.vahemmistovaltuutettu.fi/english>。

³⁵ 见 <http://www.equineteurope.org/564239.html>。

自由等问题。奥地利平等待遇监察员能够介入歧视案件并与雇主就此展开谈判并将解决办法送交委员会。监察员提供有关权利和平等权利的信息、提供培训并能对歧视和骚扰案件实施惩罚。

81. 除了国家人权委员会之外，尼泊尔还设有全国达利特委员会。它于 2002 年设立，因为认识到种姓歧视和贱民制度仍然持续存在。它推动实施国家和国际法，并提倡 2011 年 5 月通过的防止种姓歧视和贱民法。这项法案将在私有和公共领域实施的这种歧视规定为罪行。它与联合国人权事务高级专员尼泊尔办事处合作，于 2011 年 9 月由该国总统和高级专员展开了一次为期 100 天的宣传反对种姓歧视的活动。

九. 结论和建议

82. 《宣言》通过纪念 20 周年提供了各国考虑加强其得到实施的切实措施的机会。实现积极和系统改变，从而确保维持少数群体权利和平等的文化和作法所需的必要努力，需要政治承诺和主动办法，而这种承诺和办法都时常欠缺。尽管不歧视措施是关键所在，但强化少数群体权利，如《宣言》明确指出的那样，时常需要各国采取积极措施和办法，以确保平等。

83. 对少数群体权利给予适当机构关注，以及拟定处理少数群体问题的政策和方案框架，能对处于不利地位的少数群体作出积极改变。在国家法律中，立法保障少数群体权利是关键所在；从立法保障和促进少数群体权利到为其采取具体行动的下一个合理步骤是给予机构关注。

84. 机构关注少数群体问题是改变广大社会中对少数群体采取排他作法和进行歧视的关键所在，这种关注可以体制化。因此，各项活动不应只侧重于少数群体，也应针对社会所有部门。协调的体制办法应有少数社区、多数社区和民间社会作为关键利益攸关方的共同参与。体制措施可使少数群体问题在所有相关机构内主流化，并能在公共生活的所有领域促进多样性和平等。

85. 当少数群体易于接触——包括以其自己的语言接触——提供投诉和补救渠道的机构时，它们就更会与这些机构进行接触，提出有关受到歧视的申诉，而以往常常都对这种歧视未提出报告和未要求纠正。对少数群体问题给予机构关注，就向少数群体发送了一个积极信息，表明政府认识到它们的问题和关切，并将致力于探索解决少数群体面临的挑战；此外，它也有助于增进社区内对此问题的信心。在政治和社会动乱以及治权或政权有所改变或发生涉及影响少数群体的冲突之时，这可能特别重要。

86. 少数群体的充分和有效参与是实现少数群体权利的基础，也是对少数群体给予国家机构关注的主要目标。只有少数群体作为工作人员和作为伙伴参与解决少数群体问题的机构工作才能实现有效关注。在此必须永远记住，少数群体是社会

组成成员，他们应对涉及社会的所有问题而不是只对特殊的少数群体问题有充分的发言权。在他们没有这种发言权的情况下，对少数群体权利和对少数群体问题的机构关注可作为增进他们参与经济、社会和政治生活以及国家发展的所有方面的手段。

87. 对保护少数群体问题没有“一刀切”的解决办法，而最适当的办法则视国家状况和少数群体的情况以及文化、地理、历史、政治和经济社会因素而定。不论采用何种办法，应该充分遵守确认少数群体的原则，以及与少数群体进行磋商和少数群体有效参与的原则。

建议

88. 这项《宣言》和其他相关国际和区域少数群体权利标准均应纳入国内法，从而对少数群体权利领域的体制建设和强化提供坚实的法律基础。

89. 各国应考虑设立负责处理少数群体问题的专门性国家机构，包括在国家体制结构和国家人权机构内设立专门性的部委和局处或联络中心。应考虑设立处理少数群体问题的常设和特设协商和咨询机构。

90. 关于少数群体问题的专门知识应纳入所有相关部委和政府机关及国家人权机构的主流。对少数群体问题特别有关的专门知识，包括在教育、就业、保健、住房和文化领域的专门知识，应协助发展针对处于不利地位的少数群体的联合举措和方案。

91. 应授权国家统计机构和其他相关政府机构和部委，作为良好做法，参与收集少数群体问题领域的分列数据的工作，并发展关于少数群体问题以及有关族裔、宗教和语言的数据收集和分析方法的内部专门知识。

92. 对负责处理少数群体问题的机构应给予足够的资金、资源和人员，使其能有效落实任务，并对少数群体面临的挑战、请求和需要作出适当反应。

93. 致力于少数群体问题的机构必须对少数群体透明和负责，包括选举或任命高级代表和工作人员的进程及其进行工作和活动的方法。

94. 应该采用和推动体制做法和方法，确保少数群体在机构中具有充分和有效的代表性以及少数群体参与机构工作的所有方面并与之进行协商。

95. 提高认识的活动应促进专门性的少数群体权利和平等机构或部委或相关机关及其服务的了解。外联活动应以少数群体社区为目标，并在少数群体居住地区进行，包括采用少数群体媒体的办法。应以少数群体使用的语言提供信息和服务。

96. 政府和独立国家人权机构应带头作为榜样，务使它们的管理机构和工作人员，包括高级别工作人员，反映出社会的多样性，并确保少数群体妇女的代表性。应促进和监督公共和私有部门的多样性。

97. 致力于妇女问题的机构或部委应设立有关少数群体妇女和女孩问题的专门部门或联络中心，以便确保对她们的问题给予足够注意；它们还应聘用少数群体妇女。

98. 应考虑设立人权机构的区域或本地次级办公室以及其他相关机构，包括在少数群体密集的地区以及少数群体可能遭遇暴力、冲突或流离失所等特殊挑战的地区设立这类机制。

99. 最近宗教间的紧张和暴力事件显示需要对宗教的少数群体和宗教间对话给予特定的机构关注。提高宗教团体之间的了解和建立积极的关系的努力应有所有宗教团体的宗教领袖、机构和社区的参与。

100. 具有国家参与的国际机构，包括联合国机构和专门机构，应考虑体制强化，以便确保处理少数群体问题所需的专门知识和关注；这些机构也应酌情雇用来自少数群体的工作人员。
