



人权理事会
第四十九届会议
2022年2月28日至4月1日
议程项目5
人权机构和机制

第十四届少数群体问题论坛关于“预防冲突和保护少数群体人权”专题的建议

少数群体问题特别报告员的报告

概要

本报告所载建议主要源于以下两方面：2021年12月2日至3日举行的少数群体问题论坛第十四届会议与会者的讨论和贡献；以“预防冲突和保护少数群体人权”为专题的四场区域论坛举行的下述四场专题讨论中的发言：(a) 涉及少数群体的当代冲突的根源；(b) 法律和体制框架：少数群体的人权和预防冲突；(c) 重点关注少数群体的权利和早期有效预防冲突；(d) 走向持久和平：更好地保护少数群体的权利以预防冲突的积极举措。这些建议以国际法和国际标准为基础，旨在为进一步落实《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》提供指导。



一. 导言

1. 人权理事会在第 6/15 号和第 19/23 号决议中，决定由少数群体问题独立专家指导少数群体问题论坛的工作和筹备其年度会议，并请独立专家在其报告中列入该届论坛的专题性建议以及对未来议题的建议，供理事会审议。理事会在第 25/5 号决议中决定延长少数群体问题特别报告员的任务期限。本报告根据人权理事会第 6/15 号和第 19/23 号决议编写。报告载有 2021 年 12 月 2 日至 3 日在日内瓦以混合形式举行的以“预防冲突和保护少数群体人权”为主题的少数群体问题论坛第十四届会议提出的建议。少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳负责指导论坛的工作。论坛由维多利亚·董达主持。注册的与会者约有 670 人，包括各国、联合国机制、机关、专门机构、基金和方案、人权领域政府间和区域性组织及机制、国家人权机构和其他有关国家机构及非政府组织的代表以及少数群体代表、少数群体问题学者和专家。

2. 本报告中的建议主要来自论坛第十四届会议 670 名与会者的讨论和发言，并反映了特别报告员在汤姆·兰托斯研究所和其他非政府组织的支持下组织的关于同一专题的下述四场虚拟区域论坛与会者的意见建议：美洲区域论坛(墨西哥政府主办)、非洲和中东区域论坛(冈比亚政府主办)、亚太区域论坛以及欧洲和中亚区域论坛(奥地利、列支敦士登、斯洛文尼亚和瑞士政府联合主办)。每个论坛都有近 200 名与会者。这些建议以预防涉及少数群体冲突的国际法、国际标准以及良好做法为依据，旨在为进一步落实《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》提供指导。

3. 从人权角度看，法律和规范框架中的主要文件有：《世界人权宣言》、《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》、《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》以及《欧洲委员会保护少数民族框架公约》。具体到预防涉及少数群体的冲突这一专题时，可以参考以下文书：《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的拉巴特行动计划》、《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》及其 18 项承诺以及《防止及惩治灭绝种族罪公约》。

4. 论坛第十四届会议的建议按会议讨论围绕的四个议程项目编列。这些建议如下：

(a) 努力处理世界各地广泛的侵犯少数群体人权的行为，这些行为归根到底与当今大多数暴力冲突的根源有关；

(b) 强调国家在预防涉及少数群体的冲突方面负有主要责任；

(c) 重申少数群体不是威胁，而是受到威胁，从而承认在生活的所有领域实现少数群体人权的重要性；

(d) 强调大多数当代冲突的特点是没有充分包容少数群体，并往往伴随着对他们身份特性和怨忿的无视以及对他们人权的剥夺；

(e) 强调将少数群体及其代表纳入影响他们的政策制定和决策进程以及预防冲突和解决冲突进程各个阶段的重要性；

(f) 强调少数群体妇女和少数群体青年发挥领导作用对预防冲突努力的积极影响。

5. 论坛在建议中还确认联合国、国际和区域组织、民间社会组织、少数群体代表和其他利益攸关方在预防冲突方面可发挥重要作用，强调保护少数群体人权在解决大多数冲突根源方面的核心作用。

6. 希望这些建议能在世界各国落实，以协助各国更好地理解本国有关预防冲突和少数群体方面的人权义务，并协助各国找到充分尊重普遍人权标准的方法。

7. 也希望通过这些建议来鼓励在少数群体代表的参与下进行广泛讨论，即推进保护少数群体人权和防止涉及少数群体的冲突的前进方向和着眼于行动的手段。

二. 一般性建议

8. 各国应批准、加入和遵守所有保护和促进少数群体权利的国际和区域人权文书。

9. 各国应确保充分落实《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》。所有国家、国际组织、非政府组织、民间社会和维护少数群体权利的其他实体，应努力提高对于保护少数群体权利作为预防冲突的有效手段的益处的认识。

10. 各国必须确保追究涉及少数群体冲突的施害者的责任，调查和解决根源问题，并向受害者提供适当的赔偿和援助。

11. 各国应为因暴力冲突而流离失所的少数群体自愿和安全返回提供便利，为此应确保他们的人身安全，还应确保提供必要的服务，包括向受害者和幸存者提供社会经济和心理援助。

12. 敦促所有国家、联合国以及国际和区域组织在初步查明风险因素时及早采取行动，防止涉及少数群体的冲突升级。

13. 联合国、区域组织和其他政府间组织应积极主动地将有关少数群体问题的专门知识纳入整个系统内外，为此应：

(a) 配合 2022 年的《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》三十周年，通过少数群体问题和权利十年；

(b) 开展培训活动，对工作人员进行少数群体权利教育，形成对少数群体权利的深入理解，视情考虑少数群体问题的殖民背景。

14. 联合国各机构和人权机制、区域和国际组织应加强努力，确保就与少数群体有关的问题，特别是预防冲突问题进行系统对话。

15. 联合国、国际和区域组织、各国和捐助组织应支持代表少数群体的民间社会组织在监测、宣传和加强少数群体人权方面的能力建设。

16. 联合国应设立与现有土著问题架构(如土著问题常设论坛)类似的少数群体问题高级别机制或论坛。

17. 人权理事会特别程序和联合国人权事务高级专员办事处应每年举行区域少数群体问题论坛，包括在线论坛，使因缺少资源无法亲身赴日内瓦与会的非政府组

织和其他少数群体能够更多地参与区域活动，并鼓励各方就如何解决当前区域性冲突并在冲突开始之前加以预防群策群力。

18. 联合国应继续支持设立少数群体问题自愿基金，以便利少数群体代表参加联合国有关机构和机制。

19. 所有特别程序任务负责人都应应将少数群体和土著权利纳入自身任务，并与这些群体的成员协商开展工作。

20. 联合国应根据《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款创建一个系统监测仇恨犯罪和煽动歧视、敌对和暴力行为的机制，包括一个关于仇恨犯罪的报告机制或关于基于仇恨的侵犯人权行为的新的特别程序任务。

21. 占领国应遵守国际人道法规范，在使用武力方面实行最大限度的克制，同时确保被占领土上每个人，包括少数群体成员的安全和保障。

22. 在组织遏制冠状病毒病(COVID-19)大流行和制订疫情后恢复计划的努力时，应与少数群体协商，并应考虑到少数群体的脆弱性，列入对他们提供支持的针对性措施。

三. 当代涉及少数群体的冲突根源的应对建议

23. 各国应加强法治以及保护少数群体权利和打击有罪不罚现象所需的机构。

24. 各国应加强国家人权机构在少数群体人口地区有效运作的的能力。

25. 各国应支持从事少数群体问题工作的人权维护者，包括记者和律师，并保护他们免受压制和私刑暴力。

26. 各国应制订和实施承认、支持和推广少数群体语言的规范框架，为此应：

(a) 提供专门机制和充足的物质资源，确保以少数群体语言提供公共服务；

(b) 确保少数群体，包括少数群体妇女、青年和儿童平等获得教育和不受歧视，并以少数群体语言提供教育；

(c) 不分族裔、种族、宗教或语言，提供诉诸司法系统的平等机会，法律面前人人平等；

(d) 按照前任少数群体问题特别报告员编写的“语言少数群体的语言权利：实施指南”，提高对于母语教育益处和多语制益处的认识。

27. 所有国家、国际组织、非政府组织、民间社会、媒体和社交媒体公司应对抗、消除和更换对于少数群体的仇恨叙述和仇恨言论，为此应：

(a) 对传播针对少数群体仇恨言论者追究责任，制定打击针对少数群体仇恨言论的强有力政策和对社交媒体平台运作的监管措施；

(b) 通过再培训消除他者化现象，倡导一种能够加强社会团结和理解的话语，其中也可包括主要媒体扩大雇用少数群体记者；

(c) 鼓励媒体平衡和深入地报道冲突和少数群体问题，包括为媒体制定关于报道涉及少数群体冲突的专业标准；

(d) 确保媒体自由和记者的安全，特别是在报道侵犯少数群体权利和涉及少数群体的冲突方面；

(e) 发起旨在提高对少数群体问题认识的运动，让社区影响力人士，如政治、宗教和社区领袖以及民间社会行为体倡导和平共处。

28. 各国应停止取消国籍的做法，特别是取消少数群体国籍的做法，因为这种做法可能导致无国籍状态，违反人权法。各国应向未经正当程序或违反其他国际公认人权而被剥夺公民身份的少数群体成员恢复公民身份。

29. 各国必须加强“不让任何人掉队”的承诺，采取步骤消除社会、经济和公共生活中多重、严重和交叉形式的歧视，促进少数群体的社会经济发展和政治参与，包括少数群体残疾代表以及少数群体中的女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别者。

30. 各国应进一步落实人权理事会关于打击基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、负面成见、污名化和歧视以及煽动暴力和暴力侵害他人行为的第 16/18 号决议。

31. 各国应按照少数群体问题特别报告员 2021 年提交大会的报告¹中的建议，确保经济发展项目对少数群体是可持续、包容和公平的，并确保现有的经济战略避免和防止一切形式的排斥和歧视。

32. 国家人权机构、区域和国际组织以及民间社会组织应记录和报告对持不同政见者提出多重指控(包括危害安全法指控)的恶劣做法，包括向联合国相关人权机制报告，这些做法较多地针对少数群体，可能导致冲突。

33. 鼓励少数群体问题特别报告员与反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员就反恐措施中以少数群体为目标以及这种情况如何助长冲突的问题开展一项联合研究。

四. 关于设计和执行法律和体制框架以确保通过保护少数群体人权预防冲突的建议

34. 所有国家都应承认，如果没有一个保护少数群体的充分制度，就无法实现一个包容、有凝聚力和和平的社会；各国必须将少数群体及其权利纳入国家立法、教育以及社会经济和区域发展的主流。

35. 各国必须确保其法律和体制框架能够有效解决少数群体长期以来的不满，以缓解紧张局势，防止可能发生的冲突。必要时，应采取平权行动，确保少数群体与其他人平等地参与社会经济、政治和文化生活。

36. 各国应制定和执行旨在促进少数群体在社会经济、政治和文化领域的平等、包容和参与的政策框架，尤其重视最被边缘化的少数群体，如罗姆人和达利特人。

37. 各国必须创建有效机制，保护少数群体不因自身身份而遭到系统性暴力，并消除围绕这种暴力的有罪不罚现象。

¹ A/76/162.

38. 各国必须确保将少数群体纳入法律和体制框架的规划、决策和执行进程，并应在各级保障少数群体妇女、女童和青年的有意义参与。

39. 各国应确保在设计 and 执行法律和体制框架的同时开展教育方案和提高认识运动，以消除社会中对少数群体根深蒂固的成见和偏见。

40. 各国应确保收集按族裔、宗教、语言、种族和其他相关特征分类的数据，使立法者和制订政策者能够为少数群体制订有针对性的公共政策和方案。

41. 由于一些面临暴力冲突风险的国家是后殖民国家，因此，在保护少数群体的法律和体制框架方面，各国、联合国、区域组织和民间社会必须承认后殖民国家及这些国家中的少数群体的独特地位和情况。

42. 鼓励各国考虑让少数群体实行各种形式的内部自决和自治，包括领土自治安排，作为预防冲突的有效工具；应当广泛交流和研究这方面的良好做法。

43. 在设计自治安排时，鼓励各国确保财政自治，并规范有关领土内不同语言群体之间的权力平衡。

44. 每当签署和平协定时，各国必须确保将少数群体问题纳入协定内容，为此应：

(a) 纳入有关少数群体权利的规定；

(b) 让少数群体妇女参与和平进程；

(c) 在宗教是决定性因素的情况下，确保尊重宗教或信仰自由和禁止基于宗教的歧视，包括宗教少数群体的其他人权，这应构成冲突预防、解决、转变与和解的一个重要组成部分。

45. 安全理事会应采取坚决行动，保护包括少数群体在内的民众，并在国家未能履行保护本国人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的国际人权义务时追究施害者的责任。

五. 重点关注少数群体权利和确保早期有效预防冲突的建议

46. 各国应通过以下方式制订和实施预警系统：

(a) 通过创建有效的数据收集系统，发现遥远或迫在眉睫的威胁，采取措施转化侵犯人权的模式，并将促进少数群体权利的实质性平等措施制度化；

(b) 将暴力冲突的预警转化为早期反应；

(c) 将包括少数群体在内的地方社区置于早期预防行动的中心，支持它们在社区一级实施预防战略；

(d) 积极主动地利用联合国防止灭绝种族和保护责任办公室制定的分析工具框架，查明与实施暴行相联系的最常见风险因素和预警信号，并查明令人关切的局势，特别是涉及仍然最有可能成为目标的少数群体的局势；²

² 见“预防暴行分析框架：预防工具”（2014年）。

(e) 建立一个独立的国家机制，授权其与民间社会、媒体和少数群体合作进行定期风险评估。

47. 应建立全球和区域预警和预防机制，以解决涉及少数群体的暴力冲突的根源，仇恨言论、以民族、族裔、语言、宗教和文化划线的不同群体之间根深蒂固的误解以及煽动暴力行为应被视为冲突正在发生的预警指标。

48. 联合国人权机制，包括人权理事会特别程序和条约机构，应加强自身预防冲突的能力，及早查明、监测和报告系统性侵犯人权现象中具体涉及少数群体的层面。

49. 鼓励少数群体问题特别报告员和其他相关任务负责人与联合国防止灭绝种族和保护责任办公室合作，制订一个预警机制，监测和应对专门针对少数群体的暴力和侵犯少数群体权利的行为，查明可能导致冲突和严重国际罪行的趋势和模式。

50. 发展组织和捐助组织应发挥更加积极主动的作用，在合作国家提高对少数群体权利的认识。这种国别伙伴关系应包括监测少数群体的权利，以进一步开展预警和预防冲突的努力。

六. 关于更好地保护少数群体的权利以预防冲突的积极举措的建议

51. 各国应制订长期的综合政策，打击对少数群体个人和群体的负面定型观念和歧视，并通过在国立课程中教授少数群体的文化和历史等方式，促进文化间的理解。

52. 各国应充分利用和支持青年对和平的贡献，为此应投资于青年的能力，纠正限制少数群体青年参与和平与安全的结构性障碍，促进冲突后区域内的青年交流方案，强调伙伴关系和合作行动，将少数群体青年视为和平的基本伙伴。

53. 各国应确保教育课程和教科书促进了解少数群体的历史、文化和传统及其对社会的积极贡献。

54. 对于第二次世界大战期间对犹太和罗姆少数民族的大屠杀，各国应正式承认、讲授有关历史并加以纪念。

55. 各国应制订和解和纪念政策，处理过去的群体间暴力和国家对少数群体的压迫问题，包括历史上的种族灭绝案件。这种公共政策的制订应有相关少数群体的参与。

56. 各国、联合国机制、机关、专门机构、基金和方案、人权领域的国际和区域组织和机制、国家人权机构和其他有关国家机构和非政府组织应在预防冲突努力的所有领域采取促进性别平等的办法，为此应：

(a) 在制订对少数群体妇女的宣传和干预措施时认识到性别和身份压迫的交叉性，通过面向行动的努力解决少数群体妇女在冲突和冲突后局势中的脆弱性和边缘化问题；

(b) 推动执行安全理事会关于妇女与和平及安全的第 1325(2000)号决议和《消除对妇女一切形式歧视公约》；

(c) 认识到少数群体妇女在调解和预防冲突方面的重要作用和领导作用，并支持她们的举措；

(d) 制订和执行在文化、语言和宗教上适合少数群体的技术合作方案和项目，力求解决少数群体妇女的社会和经济状况。

57. 各国、联合国以及国际和区域组织应在国际和国内层面上为总体预防冲突努力，特别是与少数群体人权有关的努力分配足够的资源。

58. 鼓励各国、联合国、国际和区域组织以及民间社会密切合作，支持基于信仰的行为体作出积极贡献，包括宣传《贝鲁特宣言》和“信仰促进权利工具包”。

59. 各国以及国际和区域组织必须确保少数群体被纳入预防冲突和冲突分析，真正和有效地参与，并确保他们在各级决策中的代表性。应具体将少数群体妇女和青年纳入主流。

60. 鼓励各国、联合国、国际和区域组织以及民间社会组织旨在促进社会内部和平共处的论坛、会议和其他活动，并确保国家和有关少数群体在此类举措中有均衡的代表性。

61. 联合国应继续建立关于国别冲突局势和相关暴行的监测及证据收集和保存机制，该机制应考虑到族裔、宗教或语言层面在此类局势中的相关性。

62. 鼓励联合国和其他国际组织与各国分享促进文化间和宗教间对话的最佳做法。

63. 鼓励联合国与少数群体密切合作，设立少数群体问题区域高级别咨询机构。

64. 联合国人权机制、机关和专门机构、基金和方案需要确保将少数群体视角纳入冲突分析工作，为此应：

(a) 在自身工作中吸收少数群体行为体参与，消除对少数群体行为体能力和客观性的陈规定型观念；

(b) 支持少数群体组织的工作，特别是由妇女和青年领导的此类组织的工作。扩大他们的声音，给予他们开展工作的财政和政治空间，会产生重大影响，确保少数群体能够捍卫自己的权利；

(c) 在每个联合国和平行动和特别政治团中雇用和部署少数群体专家作为分析员和顾问。

65. 联合国种族歧视和保护少数群体网络应继续加强努力，加强联合国在国家和区域两级打击种族歧视和促进少数群体权利的工作，作为将少数群体纳入发展方案拟订和预防工作的工具。