



# 增进和保护 少数群体权利 倡导者指南



联合国  
人权  
高级专员办事处



# 增进和保护 少数群体权利

## 倡导者指南



日内瓦和纽约，2012年

# 说明

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界或界线的划分表示任何意见。

\*

\*

\*

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

HR/PUB/12/7

© 2012 联合国  
世界范围内版权所有

Photo credits (clockwise from left): Naxi minority woman, China © Anja Disseldorp; Wankar Elder © Meena Kadri; Young Roma girl © Olesia Bilkei, Shutterstock; Memorial for Mandela © UNAMID, Albert González Farran.

# 前言

我很高兴本出版物——《增进和保护少数群体权利：少数群体权利倡导者指南》——在我们庆祝《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周年之际面世了。

20周年让我们有机会回望宣扬《宣言》的20年，并利用这一经验来规划未来和为未来制定战略，决定如何更好地让《宣言》在全世界的人权讨论中占据重要位置并讨论其实施情况。我们希望本《指南》将是一本真正的手册，帮助民间社会更加有效地参与这一重要而紧迫的任务。

无论我们是谈论北非和中东暴动后的民主建设还是讨论在全球经济下滑的背景下确保人权；是在2012年联合国可持续发展大会(“里约+20”)背景下谈论可持续发展还是谈论保障全世界包括少数群体妇女和儿童在内的少数群体有效参与生活的所有方面；少数群体问题都需在决策者的议程上占据应有的位置。

在这20周年里，本办事处进一步增强了在少数群体权利问题上的行动。我们正在组织一系列次区域和区域活动以解决时下最关注的少数群体问题，我们还开展了一系列提高意识活动。我们在联合国种族歧视和保护少数群体网络的宣传和协调中发挥着牵头作用，这一新平台旨在加强整个联合国系统在少数群体问题上的合作和对话。除了这一切，还确定了关于少数群体权利的工作，包括实地部署人员参与处理少数群体方面的问题、通过少数群体研究金方案培养倡导少数群体权利的积极分子的能力、支持少数群体问题独立专家开展任务以及举办年度少数群体问题论坛。请访问我们的网站以确保您了解有关这些活动的最新信息。

作为人权维护者，我们的任务是确保民族或族裔、宗教及语言少数群体的权利得到强调和考虑。我们希望本《指南》将证明其对少数群体权利倡导者来说是一件宝贵的工具，在议程中尚未列入少数群体权利的情况下，帮助这些倡导者将少数群体权利列入议程，或者确保在议程中保留并适当对待这些权利。

在遵循“所有人权，普天同享”原则的国际、区域和国家讨论中，我们必须共同作出努力，以确保少数群体不遭到忽视。为此，本《指南》用一种读者容易理解的方式阐明了在联合国和关键的区域组织中致力于少数群体问题的主要行为体，以及与其接触的最好方式。

少数群体丰富了世界上每个国家的社会。通过致力于保障其权利，我们的主要目的必须是：没有人害怕承认自己是一个少数群体的成员，害怕这一决定会让自己处于不利地位；为保护少数群体成员的存在和身份提供保障；并且使他们受益于有效参与和不歧视原则。让本出版物引导我们致力于为世界各地所有属于少数群体的人实现这一目标吧。



纳维·皮莱

联合国人权事务高级专员

## 鸣 谢

联合国人权事务高级专员办事处对弗莱彻法律和外交学院国际法教授Hurst Hannum表示衷心感谢，感谢他对本《指南》编写工作作出的宝贵贡献。此外，还应特别提及和感谢我们的联合国伙伴们和区域组织对本出版物的贡献。

# 目 录

	页次
前言 . . . . .	iii
引言 . . . . .	1
<b>第一部分 - 联合国系统对少数群体权利的关注</b>	
<b>章节</b>	
一. 概述：少数群体权利在国际法中的发展 . . . . .	2
二. 联合国人权事务高级专员办事处 . . . . .	8
三. 联合国人权理事会及其附属机构 . . . . .	21
四. 联合国特别程序 . . . . .	30
五. 人权条约机构 . . . . .	44
<b>第二部分 - 联合国系统的其他相关机构</b>	
六. 联合国开发计划署 . . . . .	64
七. 联合国难民事务高级专员 . . . . .	67
八. 联合国儿童基金会 . . . . .	72
九. 国际劳工组织 . . . . .	76
十. 联合国教育、科学及文化组织 . . . . .	80
<b>第三部分 - 区域系统</b>	
十一. 非洲联盟人权系统 . . . . .	90
十二. 欧洲委员会 . . . . .	102
十三. 欧洲安全和合作组织 . . . . .	123
十四. 欧洲联盟 . . . . .	133
十五. 美洲人权系统 . . . . .	143
<b>附件</b>	
一. 核心文件	
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》 . . . . .	151
少数群体问题工作组对《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 . . . . .	154
二. 有用网站 . . . . .	171



# 引言

今天，在几乎任何一个人权文书和论坛上都可以发现与属于少数群体的人的权利有关的问题。联合国及其他政府间组织认识到，少数群体权利对于保护那些希望保持和发展与自己社区中的其他成员共享的价值观和习俗的人至关重要。它们还认识到，少数群体成员对社会的丰富性和多样性贡献颇丰，而且那些采取了适当措施来承认和促进少数群体权利的国家更有可能保持宽容和稳定。

本《指南》提供了关于为保护在民族、族裔、宗教或语言上属于少数群体的人的权利而制定的准则和机制的信息。《指南》中含有关于在联合国系统和区域系统中可提出少数群体问题的程序和论坛的详细信息。本《指南》重点介绍了与少数群体有关的工作，并涵盖了部分专门机构和区域机制，对《参与联合国人权事务：民间社会手册》(人权高专办，2008年)所载信息进行了补充，后者笼统地提供了关于联合国人权机制的实务指南。<sup>1</sup> 本《指南》所载准确信息截止于2012年1月1日。

希望本《指南》能够发挥作用，帮助少数群体代言人充分和有效利用现有国际机制，最终增进和保护受国际文书保障的权利。

---

<sup>1</sup> 可查阅[www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx](http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx)(2012年11月29日登录查阅)。《手册》有阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文版本；网站上还有波斯语、格鲁吉亚语和尼泊尔语版本。2011年制作了相关的DVD。



# 第一部分

## 联合国系统对少数群体权利的关注

---

### 第一章

#### 概述： 少数群体权利在国际法中的发展

摘要：在国际联盟的主持下通过了若干“少数群体条约”，这是确定国际公认的少数群体权利的首次重要尝试。联合国创立后，关注点最初转移到了普遍人权和非殖民化方面。不过，联合国逐渐制定了一些与少数群体问题有关的准则、程序和机制，1992年联合国《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》是指导今天联合国在这一领域开展活动的基本文书。

在国际法中，尽管社群之间的区分显然贯穿于整个历史，但“少数群体”和“多数群体”的概念相对较新。一些政体确实赋予了其少数群体特殊的社群权利，尽管一般说来这并非基于对少数群体“权利”本身的承认。例如，奥斯曼帝国的米勒特制度允许非穆斯林宗教社群，例如正教教徒、亚美尼亚人、犹太人等享有一定程序的文化和宗教自治权。18世纪晚期的法国和美国大革命宣布信奉宗教是一项基本权利，尽管它们都没有直接涉及更广泛的少数群体保护问题。解散拿破仑帝国的1815年维也纳会议在一定程度上承认了少数群体权利，正如1878年《柏林条约》一样(该《条约》承认阿索斯山宗教社群享有特殊权利)。

然而，19世纪期间，国际法律和政治主要关注的是证明在自决原则基础上统一语言上的“民族”的正当性，而不是保护少数群体本身。随着民族主义的诱惑加大，与国内多数群体的族裔、语言和宗教特征不同的人日益受到威胁。国家以语言为界得到巩固、贸易扩张、对能够在工业革命背景下顺利工作的受过教育的人的需求增加，这些都迫使较小或较弱的社群迎合占主流的语言和文化规范。到1914年第一次世界大战爆发时，民族或少数群体问题在国际政治中已经占据重要位置，至少在欧洲是这样。

#### 国际联盟

第一次世界大战结束后，少数群体问题成为国际联盟的核心关注点。为保护某些特定群体和解决其主要关心的许多问题通过了一系列所谓的少数群体条约。

受保护的权利一般包括平等和不歧视的权利；通常居住在一个新的国家(或者一个有新边界的国家)的人听凭其自愿享有的公民权；公开或私下使用自己语言的权利；少数群体建立自己的宗教、文化、慈善和教育机构的权利；国家向使用少数群体的母语进行基础教学的少数群体学校提供“同等”财政支持的义务；以及巩固保护少数群体的法律，使其不会被后来的法规改变。

尽管国际联盟建立的监督制度是政治而不是法律上的，而且不允许权利受到侵害的少数群体在平等或对抗的基础上与国家交锋，但它的确通过联盟秘书处提供了某些监督。几乎任何个人或团体都可以提请联盟关注某一情况，秘书处也可以自行对情况进行调查。终极的制裁是在国联行政院进行公开讨论，并且可能通过一项决议，要求一国采取具体行动。某些条约，例如设立但泽自由市的条约，规定可诉诸常设国际法院(今天的国际法院的前身)，法院就少数群体问题提供了一些重要的咨询意见。<sup>2</sup>

尽管少数群体条约的范围有限——它们仅适用于少数战败国或新生国家，并且并未就少数群体权利的普遍适用——其意义不可低估——达成一致。但这些条约对国家内部的少数群体有着具体影响，是国际少数群体权利和人权法律发展中的重要一步。尤其是，国际上关注和监督国内少数群体命运原则得到认可是国际法发展中的一个重大突破，在某种程度上预示着联合国后来更广泛地促进人权。

## 联合国

《联合国宪章》未提及少数群体权利本身，但它的确包含了有关人权的一些规定，包括第一条第三款，该条确认联合国的宗旨之一是促成国际合作，“不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。

1948年，联合国大会通过了《世界人权宣言》，该《宣言》更为详细地阐明了人权的内容，至今仍是最重要的国际人权文书之一：其禁止歧视的规定以及其他条款对于属于少数群体的人同样至关重要。尽管大会在《宣言》中未能就少数群体权利本身的任何提法达成一致，但它的确指出联合国“对于少数民族之命运不能漠不关心”。在宣布《世界人权宣言》的决议中，它还指出“此项繁复曲折问题在发生此项问题之国家各有其特殊情形，实难采取划一解决办法。”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 特别是，见常设国际法院，“上西里西亚(少数群体学校)少数群体的权利”，德国诉波兰，第12号判决书，1928年4月26日；“波兰领土内有关德裔定居者的若干问题”，咨询意见，B编第6号，1923年9月10日；“波兰—保加利亚‘族群’问题”，咨询意见，B编第17号，1930年7月31日；“上西里西亚德国少数群体学校入学问题”，咨询意见，A./B.编第40号，1931年5月15日；“阿尔巴尼亚的少数群体学校”，咨询意见，A./B.编第62号，1935年4月6日。

<sup>3</sup> 第 217 C(III)号决议。

尽管许多人认为解决与少数群体有关的问题最好是通过将尊重个人的人权与日益关注殖民地的自决权相结合，但联合国确在一些具体情况下涉及少数群体问题。例如，1948年《防止及惩治灭绝种族罪公约》禁止消灭“某一民族、人种、种族或宗教团体”。1947年，设立了防止歧视及保护少数小组委员会作为人权委员会的一个下属机构，1979年发表了由特别报告员Francesco Capotorti编写的一份关于该问题的有影响的研究报告。<sup>4</sup> 在1960年代通过了同样涉及少数群体权利的三项重要条约。1960年，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)通过了《取缔教育歧视公约》，该《公约》承认少数群体成员有权实施自己的教育活动，包括设立自己的学校和教授自己的语言。1965年，联合国通过了《消除一切形式种族歧视国际公约》，禁止“基于种族、肤色、世系或民族或人种”的任何区分。1966年，《公民权利和政治权利国际公约》在第二十七条中包含了有关少数群体的一项具体规定，这是促进少数群体权利的一个主要的法律工具。下文第五章将更为全面地论述《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

虽然这些进展很重要，但随着冷战的结束，促进对少数群体权利的保护受到了更多关注。在包括中东欧和前苏联在内的国际机构的工作中日益认识到少数群体权利的重要性及其对国家稳定的贡献。

在欧洲，1990年出现了重大突破，当时欧洲安全和合作会议(如今的欧洲安全和合作组织(欧安组织)，见第十三章)的一次审查会议通过了一项有关人权、民主、法治和少数群体权利的宣言。该宣言名为《哥本哈根文件》，它让(如今的)56个欧安组织参与国对少数群体权利承担了广泛的义务。尽管《哥本哈根文件》是一项政治宣言，但其影响是巨大的，有助于为欧洲委员会在1994年通过有法律约束力的《保护少数民族框架公约》铺平道路。第十二章和第十三章分别论述了欧洲委员会和欧安组织的这些举措以及其他举措。

在联合国，在对一项关于少数群体权利的宣言进行10多年的讨论之后，大会于1992年通过了《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》(《关于少数群体的宣言》)(见附件一)。《关于少数群体的宣言》含有进步的语言，包括在少数群体参与国家政治和经济生活方面。此外，在序言中承认保护“有利于他们居住国的政治和社会稳定”，进而“有助于增强各国人民间和各国家间的友谊与合作”。

其中更值得注意的实质性条款包括：

#### 第1条

1. 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。[……]

---

<sup>4</sup> 《属于种族、宗教和语言少数群体的人的权利研究》，作为人权研究文集第5号重印(联合国出版物，出售品编号：E.91.XIV.2)。

## 第2条

[……]

2. 属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济和公共生活。
3. 属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式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

[……]

2. 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，但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外。

[……]

1995年，人权委员会授权小组委员会成立一个5人工作组，以“审议促进实施和具体实施《宣言》的情况”，“审议解决涉及少数群体的问题的各种可能性……酌情建议进一步措施，以增进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利”。<sup>5</sup> 少数群体问题工作组在1995年至2006年举行了12届会议，为少数群体代表在联合国中提出问题以及与国家开展直接对话提供了一个场所。该工作组成绩显著，不仅表现在使属于少数群体的人的权利概念化方面，而且还通过确定良好做法和其他措施增进和保护少数群体。<sup>6</sup> 2005年，该工作组通过了《关于宣言的评述》(见附件一)。

人权委员会在2005年设立了少数群体问题独立专家一职。继2006年人权理事会成立后，2007年设立了少数群体问题论坛。至于更详细的论述，独立专家及其他特别程序的工作见第四章，论坛的工作见第三章。

通过下述举措，联合国进一步促进为保护少数群体制定标准：1981年通过了《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》；<sup>7</sup> 人权委员会在1980年代任命特别报告员来审议宗教不容忍和歧视的方方面面的问题；1993年小组委员会提交关于“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”的报告。<sup>8</sup> 2001年，联合国秘书长任命了一名防止灭绝种族罪行问题特别顾问，该顾问寻求和接收与其任务有关的信息，尤其是预警信息。<sup>9</sup> 联合国

<sup>5</sup> 第1995/24号决议，第9段。

<sup>6</sup> 工作组审议的文件可查阅[www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/TheformerWgonMinorities.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/TheformerWgonMinorities.aspx) (2012年11月29日登录查阅)。

<sup>7</sup> 大会第36/55号决议。另见D. J. Sullivan, “Advancing the freedom of religion or belief through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination”, *American Journal of International Law*, vol. 82 (1988), p. 487.

<sup>8</sup> E/CN.4/Sub.2/1993/34和Add. 1-4。

<sup>9</sup> 见[www.un.org/en/preventgenocide/adviser/index.shtml](http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/index.shtml) (2012年11月29日登录查阅)。

会员国通过了《2005年世界首脑会议成果》文件，其中指出“增进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利，有助于实现政治和社会的稳定与和平，使社会的文化多样性和文化遗产更丰富多彩”。<sup>10</sup>

值得注意的还有，除了发展少数群体权利，联合国还积极推进关于土著人民人权的独立工作。这方面的工作最终产生了《土著人民权利宣言》，这一具有里程碑意义的文件是在土著人民代表的大力参与下起草的，2007年9月获得大会通过。

2001年德班反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议(德班会议)和2009年举行的德班审查会议重申了作为一项核心人权原则的不歧视原则，并为进一步确保防止种族主义提出了各种措施。《德班宣言和行动纲领》提出了具体的行动建议，以打击种族主义、种族歧视、仇外现象和相关不容忍现象；解决广泛的问题；并且包含了有关遭受歧视的各个群体的广泛建议和实际措施。为打击针对非洲人和非洲裔人、亚洲人和亚洲裔人、土著人民、移民、难民、少数群体、罗姆人和其他群体的歧视提出了具体建议。

针对少数群体待遇平等及其不受任何歧视地享有人权和基本自由提出了一些建议。《德班宣言和行动纲领》承认受害者常常因为性别、语言、宗教、政治或其他见解、社会出身、财产、出生或其他情形受到多重歧视或更严重形式的歧视。德班审查会议为评估和加快根据《德班宣言和行动纲领》通过的措施的实施进展提供了一个机会。其《成果文件》基本上重申了《德班宣言和行动纲领》中包含的承诺。

后续设立了两个政府间机制和两个专家机制，也即：有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组、拟订补充标准特设委员会、独立知名专家组和非洲人后裔问题专家工作组。非洲人后裔问题专家工作组在第四章中有更为全面的论述。

上述发展中，对联合国和其他政府间机构中的少数群体代言人而言，一个始终存在的挑战是大家对于什么是“少数群体”的问题缺乏一致意见。难以商定一个定义有时妨碍了对少数群体权利的实质性审议，仅在决定继续往下进行但不规定“少数群体”的适用对象之后，《关于少数群体的宣言》的通过才成为可能。引用最广的定义之一是特别报告员提议的。在其1979年的报告中，他将少数群体定义为“一组在数目上少于一个国家其他人口的群体，它处在非支配性地位，其成员——作为该国的国民——所具有的种族、宗教或语言特征有别于其他的人口并显示出(即使仅仅是暗示性的)一种团结意识，目的是保持他们的文化、传统、宗教或语言”。

---

<sup>10</sup> 大会第60/1号决议，第130段。

1984年，在最终导致于1992年通过《关于少数群体的宣言》的审议中，人权委员会请小组委员会重新讨论该定义。在审查了国家和国际上的各种先例后，小组委员会成员Jules Deschenes提出了下述定义，该定义与Capotorti先生的定义并无本质区别：

一国的一群公民，构成数字上的少数并在该国处于非支配性地位，在人种、宗教和语言上有别于大多数人口的特征，并受集体性的生存意愿驱动(即使是暗示性的)而具有一种团结意识，其目的是在事实上和法律上实现与大多数人的平等。<sup>11</sup>

该提议未经小组委员会核准就提交给了委员会，委员会工作组最终决定推迟对定义问题的进一步审议，继续拟定宣言草案的实质性条款。尽管这些定义的一些要素常常受到质疑，尤其是其中提及相关国家的公民权或国籍的内容，但它们反映出一个共识：任何关于“少数群体”的定义中必须包含客观因素(例如存在共同的种族划分、语言和宗教)和主观因素(例如个人认同自己作为少数群体成员的身份)。还有一点得到了广泛认可，那就是是否存在少数群体属于一个事实问题，不取决于是否得到国家的正式确定。<sup>12</sup>

《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条提到了“人种的、宗教的或语言的”少数群体。而欧洲安全和合作会议及欧洲委员会通过的文书只提到了少数“民族”。《关于少数群体的宣言》范围最广，包含“在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人”；它还提到了保护“文化”特征。

人权事务委员会在其第23(1994)号一般性意见中只间接涉及定义问题。委员会指出，“确定‘存在’一词所指的永久程度并没有重大意义”，并进而采纳了广阔的视角，认为第二十七条适用于属于被指定的少数群体类别之一并在一国境内存在的任何人，包括“移徙工人甚或游客”。

## 更多信息

关于少数群体权利的发展情况写了很多书。其中特别关注联合国和/或国际机制的有：《促进实现少数群体权利的机制》(ECMI《少数群体问题手册》系列，欧洲委员会，2004年)；R. M. Letschert，《少数群体权利机制的影响》(T. M. C. Asser Press, 2005年)；G. Pentassuglia，《国际法中的少数群体》(欧洲委员会，2002年)；P. Thornberry，《国际法与少数群体的权利》(Oxford, 1991年)；以及M. Weller主编的，《普遍的少数群体权利：国际法院和条约机构判例评述》(Oxford, 2007年)。

---

<sup>11</sup> E/CN.4/Sub.2/1985/31及Corr.1。

<sup>12</sup> 人权事务委员会支持这一观点。见其关于少数群体权利的第23(1994)号一般性意见，第5.2段。

## 第二章

### 联合国人权事务高级专员办事处

摘要：人权事务高级专员在联合国系统中对实施联合国人权方案负有领导责任。高级专员在增进和保护人权方面发挥着重要作用，具体行动是发表公开声明、与政府开展对话、与联合国及其他机构进行联络，以及确保包括少数群体权利在内的人权始终是联合国工作的一个必不可少的部分。高级专员可为遭受歧视的少数群体代言。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)为主要的联合国人权机构和机制提供服务，并确保少数群体问题被定期纳入国际人权议程。

关心少数群体权利保护问题的少数群体权利倡导者可直接与人权高专办联络。人权高专办通过其全球性的专题工作以及超过50个外地存在就少数群体问题开展工作。设在日内瓦的土著人民和少数群体科最为关注少数群体权利问题。人权高专办的外地存在使得少数群体能够直接与联合国工作人员交流，并参加相关的方案编制、培训和监测活动。例如，人权高专办在其与联合国人权理事会及其特别程序、人权条约机构以及普遍定期审议进程开展的经常性工作交往中越来越突出少数群体问题。

在人权事务高级专员的领导下，人权高专办负责增进和保护所有人的所有人权。它致力于培养对人权的意识和尊重，帮助各国按照国际人权法支持人权，并使个人能够主张自己的权利。人权高专办的总部位于日内瓦，在纽约设有办事处，在全世界拥有50多个外地存在组成的网络，其中许多外地存在针对少数群体问题积极开展了工作。

人权高专办积极主动地倡导少数群体权利。它一贯重视属于少数群体的人的人权，努力使他们的的问题成为整个联合国系统以及许多不同的利益攸关方的工作的主流。高级专员经常为少数群体代言，让他们发出更响亮的声音。<sup>13</sup>

---

联合国人权事务高级专员是主要“负责”联合国人权活动的官员。概况而言，高级专员的任务是：

- 增进和保护所有人享受所有权利；
- 向联合国系统的各主管机构提出建议，以期改进对所有人权的增进和保护；
- 增进和保护发展权利；

---

<sup>13</sup> 见[www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?PTID=HC&NTID=STM](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?PTID=HC&NTID=STM)(2012年11月29日登录查阅)。

- 提供技术援助，以期支助人权领域的行动和方案；
- 协调联合国在人权领域的相关教育和新闻方案；
- 发挥积极作用，消除障碍以实现人权并防止持续发生侵犯人权事件；
- 与各国政府进行对话，以期确保所有人权受到尊重；
- 加强国际合作；
- 协调整个联合国系统内增进和保护所有人权的活动；
- 调整、加强和精简人权领域的联合国机制并使之合理化。<sup>14</sup>

人权高专办的工作重点是：

- 制定标准 — 协助制定国际准则以促进保护人权和各项权利；
- 监测 — 确保这些标准在实践中得到执行；
- 实施 — 确定人权危机和形势恶化的预警信号，在可能的情况下为政府提供技术援助以及部署工作人员和资源，以促进预防和解决侵犯人权行为。

《人权高专办2012-2013年管理计划：努力取得成果》在其优先专题之一——“反歧视”——中突出了少数群体问题。<sup>15</sup> 人权高专办将这一优先事项置于其持续的宣传、技术援助和能力建设工作的核心位置。

人权高专办的工作基础是其与各国政府、立法机构、法院、国家机构、民间社会，区域和国际组织，以及在联合国系统中开展的对话与合作。其关于少数群体问题的的工作包括：

- 为各国政府提供技术支持；
- 为建设政府官员和非政府组织代表及其他少数群体权利倡导者的能力提供服务；
- 促进国际一级少数群体权利标准制定方面的实质性工作；
- 使增进和保护少数群体权利成为整个联合国系统和当地的工作主流并推动其向前发展；
- 与所有相关的利益攸关方合作，包括为交流经验和信息提供平台(少数群体问题论坛，第三章中论及该论坛)。

图一是人权高专办结构图解。人权高专办在联合国各人权机构履行自身的标准制定和监测义务时向其提供实质性支持和秘书处支持(详细情况见第三章至第五章)。

人权理事会处是人权理事会及其多个机制的秘书处。人权理事会是负责人权问题的关键的联合国政府间机构。它处理侵权问题，审查各国的人权纪录，致力于预防侵犯人权行为，应对

<sup>14</sup> 正式的任务授权见大会第48/141号决议。

<sup>15</sup> 见[www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web\\_version/ohchr\\_mp\\_2012\\_2013\\_web\\_en/index.html#/home](http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_mp_2012_2013_web_en/index.html#/home) (2012年11月29日登录查阅)。



紧急情况，发挥国际人权对话论坛的作用，并为促进国际人权法的发展向大会提出建议(见第三章)。

特别程序处支持各项特别程序的工作，特别程序是人权理事会指定的个人或专家小组，目的是监测各国国内的人权或处理具体问题。人权高专办协助这些独立专家开展专题工作、进行实地访问、接收和审议侵犯人权行为受害人的投诉以及代表受害者向国家提出要求(见第四章)。

人权条约司向核心人权条约机构提供法律研究和秘书处支助(见第五章)。条约机构委员会由独立专家组成，这些独立专家通过审议定期报告、提出建议和一般性意见以及(就一些委员会而言)审议个人针对违反条约行为提出的指控来监测缔约国遵守其条约义务的情况。

外勤业务和技术合作司向超过50个人权外地存在的工作提供实务支助和行政支助，通常是在国家一级协调开展和实施人权高专办工作并管理人权高专办的技术合作方案。对倡导少数群体权利的积极分子来说，该司(与民间社会科一样)是最重要的切入点之一，因为该司可就国家状况提供建议。少数群体权利的维护者也是其所属的少数群体状况方面的宝贵信息来源。

研究和人权司提供法律和政策建议，并就广泛的专题性人权问题开展实质性研究。该司下设土著人民和少数群体科。该司在国际和国家两级开展工作，以加强对属于少数群体的人的人权保护，具体战略是加强相关立法、政策和做法以及开展能力建设活动，同时宣传《关于少数群体的宣言》以及其他重要的人权标准。该司在下述方面开展工作：法治；司法行政；与贫困、发展、歧视以及弱势群体的权利。该司开发了方法工具和学习资源，与利益攸关方交往，传播研究结果，提供建议和培训，开展需求评估并在国家一级设计和协助实施能力建设项目。

民间社会科对于希望与人权高专办总部联络的民间社会行为体来说是主要的切入点。该科就一系列广泛的问题提供信息和建议，就旨在加强合作的政策和战略提供建议，并开发工具协助民间社会与联合国的人权机构和机制交往。

人权高专办纽约办事处是高级专员在纽约的代表。<sup>16</sup> 该办事处致力于将人权准则和标准有效纳入设在联合国总部的政府间机构和机构间机构的决策和业务活动。它还引导旨在结束基于性取向和性别特征的歧视的努力。<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> 见[www.ohchr.org/EN/NewYork/Pages/Overview.aspx](http://www.ohchr.org/EN/NewYork/Pages/Overview.aspx)(2012年11月29日登录查阅)。

<sup>17</sup> 由于《关于少数群体的宣言》针对的是民族或族裔、语言和宗教方面的少数群体，因此有特殊性取向或特征的人(例如女同性恋者、男同性恋者、双性恋或变性者)如果也是民族或族裔、语言和宗教少数群体的成员，则属于该《宣言》的范围，在这种情况下旨在保障其人权的努力需解决多重歧视问题。

## 增进和保护少数群体权利

基于人权的普遍性以及平等和不歧视的基本原则，高级专员努力增进和保护所有人的人权，无论是在什么地方。因此增进和保护属于少数群体的人的权利是高级专员和人权高专办包括外地存在的责任之一和重要优先事项。<sup>18</sup> 更具体地说，高级专员被要求促进实施《关于少数群体的宣言》所载各项原则并为此目的参与与有关政府的对话。<sup>19</sup>

在这样的持续对话以及国家访问期间，高级专员定期与各国政府和民间社会代表讨论与涉及少数群体的状况有关的问题和可能的解决办法。高级专员和人权高专办还积极地向联合国其他组织和机构提供指导和支助。这其中包括大会和人权理事会等机构与少数群体有关的决议以及条约机构、普遍定期审议、少数群体问题论坛和包括少数群体问题独立专家在内的特别程序的建议的后续行动(见第三章至第五章)。例如，2012年人权高专办组织了一个人权理事会的专题小组讨论会和其他一系列活动来纪念《关于少数群体的宣言》通过20周年。

人权高专办还领导关于少数群体的机构间工作。它协调2012年由秘书长建立的联合国种族歧视和保护少数群体网络，以促进这一领域的全系统协作。

特别程序处重点群体科为少数群体问题论坛和少数群体问题独立专家的任务提供服务。独立专家的工作，包括与少数群体权利倡导者的合作，在第四章有详细描述。

土著人民和少数群体科力图使关键的人权标准(尤其是《关于少数群体的宣言》和《土著人民权利宣言》)在国家法律、政策和惯例以及联合国的方案和活动中得到更为一致的体现。该科通过专题研究、建议、提高认识活动和能力建设来开展这方面的工作。

土著人民和少数群体科还负责编写高级专员提交人权理事会的关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利的年度报告。<sup>20</sup> 该报告概述包括人权高专办在内的联合国各人权机构和机制的主要工作进展，这些工作有助于促进和落实《关于少数群体的宣言》中规定的权利。

土著人民和少数群体科编写简报介绍人权高专办的活动以及与少数群体有关的发展，并开展专题工作研究少数群体在监督方面的代表权和参与情况。<sup>21</sup> 为了响应对少数群体问题针对性援助的需求以及提高非政府组织和其他利益攸关方的认识，与人权高专办的外地存在开展密切合作至关重要。

---

<sup>18</sup> 大会第48/141号决议。人权高专办关于少数群体问题的新闻稿可查阅[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=IE\\_Minorities](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=IE_Minorities)(2012年11月29日登录查阅)。

<sup>19</sup> 大会第49/192号决议。

<sup>20</sup> 提交给人权理事会的报告可查阅[ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?s=93](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?s=93)(2012年11月29日登录查阅)。

<sup>21</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/NewsletterArchives.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/NewsletterArchives.aspx)(2012年11月29日登录查阅)。

对少数群体代言人来说，土著人民和少数群体科常常是人权高专办的第一个联络点，它为少数群体代言人与人权高专办其他部门以及联合国系统互动提供了便利。

### 少数群体研究金方案

土著人民和少数群体科组织进行年度少数群体研究金方案活动，在日内瓦人权高专办总部为少数群体代表提供集中的人权培训，以提高其对联合国系统、文书和机制的认识。<sup>22</sup> 参训人员参加关于国际人权文书和机制的简报会，并且作为观察员参加人权机构的相关届会。还向其介绍联合国系统中其他组织的任务和活动(包括第六章至第十章中讨论的那些组织)。该方案涉及个人和团体任务，包括编写关于参训人员相关社区中的人权问题的介绍材料。参训人员可了解到人权高专办以国家为重点的工作以及强化国家人权保护体系的实际方法。他们还可以与非政府组织和政府间组织建立联系。该方案为期5周，于2005年启动，目前以英语和阿拉伯语开展，它帮助超过65名来自不同种族、宗教和语言的少数群体社区的代表提高了能力，使其可以更加有效地在少数群体问题上开展工作。许多参训人员自那以后在其社区中开展了进一步的培训。

2011年，土著人民和少数群体科率先设立了少数群体问题高级研究员一职，拥有相关经验和教育背景的民族或种族、宗教和语言少数群体的成员可通过担任该职位直接为土著人民和少数群体科的方案和活动作出贡献，从而积累实践知识和工作经验。

以往的参训人员创造了一项实用工具，也即“少数群体简介和少数群体人权状况汇总表”，少数群体代言人可凭借该工具向自己国家的政府、国家人权机构、区域组织和联合国介绍情况。“少数群体简介和少数群体人权状况汇总表”阐明了目前的立法、政策和惯例；确定了数据收集、分析和应用的方法；就改善具体状况的方式提出了建议；提供了少数群体在人权方面面临的挑战清单；查明了可能刺激冲突和暴力的趋势和状况；并且为共享信息和良好做法拟定了通用语言。<sup>23</sup>

2006年，人权高专办支助了一个由来自保加利亚罗姆族的少数群体研究金前学员提交的项目。该项目帮助其所在的组织“罗姆人团结社”在Polski Trambesh市为当地罗姆人代表举办了一个培训讲习班。讲习班建议市政理事会应设立一个当地少数群体代表常设机构，以便就少数群体问题提供政策建议，市长和市政理事会接受了这项建议。随后建立了一个族裔和人口问题理事会，为协商针对罗姆人的当地方案和战略提供了一个论坛。因此，解决当地罗姆人面临的问题已成为市政政策中的一个优先事项；2009年，该市拨出近350,000欧元用于罗姆人少数群体的融入社会活动。

人权高专办管理的多个基金和赠款(见《参与联合国人权方案：民间社会手册》第九章)。

<sup>22</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/Fellowship.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/Fellowship.aspx)(2012年11月29日登录查阅)。

<sup>23</sup> E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3。

## 人权高专办在外地开展的工作

多年来，人权高专办已增加了其在外地的存在，这方面由外勤业务和技术合作司协调(见图二)。外勤业务和技术合作司由5个地理小组组成，除其他活动以外，这些小组负责确保提供国家专门知识，并为特别程序开展的国别任务提供支助(见第四章)。这些小组也是自己的办事处和特定国家的民间社会联络人权高专办的联系人。主管干事各自负责某个区域中的若干国家，他们是少数群体代言人的重要联络人。其任务包括支持将人权(包括少数群体权利)纳入共同国家评估/联合国发展援助框架(共同国家评估/联发援框架)工作的主流；就自己所负责国家的人权状况(包括少数群体的人权状况)向各条约机构和特别程序提供信息；收集和分析此种信息并编写相关报告；在专题机制下协助转递和处理指控侵权的个案；协助在相关国家改编与人权教育有关的材料；以及保持对人权教育和宣传活动的认识。

外勤业务和技术合作司主管干事是主要的信息来源并就具体国家的工作向少数群体代言人提供建议，而少数群体代言人是主管干事的宝贵信息来源。主管干事还可以帮助少数群体代言人与总部和外地的人权高专办其他部门联系。

外勤业务和技术合作司及外地存在与民间社会组织保持定期接触，包括那些就少数群体问题开展工作的组织在内，目的是更好地了解一个国家和区域中的人权状况，确保政府机构与少数群体之间有适当的沟通和协商机制。鼓励少数群体代言人与外勤业务和技术合作司的地域科联络，并与相关国家的主管干事保持定期接触。外勤业务和技术合作司的国家机构和区域机制科是另一个重要的联络点，它负责促进民间社会、国家人权机构和其他相关行为体之间的伙伴关系，以推动在国家一级增进和保护人权。

正是通过其外地存在，人权高专办能够直接促进解决侵犯人权行为和各种问题。在外地开展的工作使得人权高专办能够更好地理解人权问题并与所有相关行为体——政府对应方、国家机构、民间社会、联合国系统和区域组织——建立直接和持续的对话及伙伴关系，以期改善人权状况。以此为基础，人权高专办能制定和实施适应以下需求的技术合作方案：

- 国家当局的需求，以便其了解自己的人权义务并能设计有效的补救办法以克服实现人权的障碍；
- 权利拥有者的需求，以便其得到更好的保护；
- 政府官员和民间社会的需求，以提高其解决人权问题的能力。

人权高专办在国家一级的工作旨在通过与当局及其他相关对应方的对话以及通过加强国家人权保护体系来预防、减少和解决侵犯人权的问题。

因此，人权高专办促进旨在使国家立法和实践符合国家依据国际人权法所承担的的义务的努力，并就独立的国家人权机构的建立和运作提供建议。它还与司法机关、议会、警方和军方

合作，并向其提供人权培训和技术建议。各个外地存在还向国家对应方提供涉及与联合国各人权机制(条约机构、特别程序和普遍定期审议)合作的建议。人权高专办还制定了人权教育方案，并在民间社会开展了能力建设，少数群体权利倡导者也从中受益。

在人权方面有四类外地存在：人权高专办国家办事处、人权高专办区域办事处、和平特派团人权部分以及联合国国家工作队人权顾问。此外，人权高专办部署快速反应特派团以应对新出现的人权危机(见图二)，具体办法是在接到支助联合国驻地协调员(见下文)的请求时向人权外地存在提供补充能力，或者向人权理事会或秘书长授权的特派团提供技术和后勤支助。

### 国家办事处

人权高专办国家办事处通过与东道国政府的协议设立。它们反映高级专员的任务，包括人权观察、保护、技术合作和公开报告。

属于少数群体的人或少数群体可以向一个国家办事处提供关于被指控的侵犯人权行为的信息。虽然不要求采用特殊格式，但特别程序示范问卷在起草信件方面可以提供指导和帮助。<sup>24</sup>

一封包含足够详细和经过核实的信息以及寄信人的姓名和联系方式的信件或其他通信在初审时应该足够了。根据相关背景以及在一个特定国家或一种特定状况下可以利用的补救机制，国家办事处可以通过一些方式采取行动，例如：

- 就国内可利用的补救办法向投诉人提供建议/或者将投诉转交给主管的国家当局；
- 向当局提供信息，并且在办事处认为国家程序不能提供有效补救办法的情况下，就具体案件中可采取的具体措施拟定建议；
- 就保护侵犯人权行为的受害者和证人的措施向国家当局提供建议(办事处不是一个起诉机构，不能代替国家履行调查侵犯人权行为的义务)；
- 协助将投诉转给合适的联合国人权机构和机制；
- 介绍投诉人求助于非政府支持团体、福利组织、热线等；
- 在与政府代表举行的会议和讨论中直接提出个案。

国家办事处还在遵循特别程序和条约机构的建议方面以及与普遍定期审议有关的问题上支持各国。它们组织提高认识的活动和培训活动，并提供技术建议，以支持向各个条约机构提交非政府组织的报告或非正式报告、向特别程序处提交具体信息和报告，并支持民间社会利益攸关方在普遍定期审议期间提交意见。

---

<sup>24</sup> 见[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx)(2012年11月29日登录查阅)。

人权高专办有11个国家办事处(多民族玻利维亚国、柬埔寨、哥伦比亚、危地马拉、几内亚、毛里塔尼亚、墨西哥、尼泊尔、多哥、突尼斯和乌干达)以及两个独立的办事处,分别设在科索沃和巴勒斯坦被占领土。

### **区域办事处**

区域办事处也是根据与东道国政府的协议设立的,覆盖了没有人权高专办的其他外地存在的国家。通过在能力建设、实况调查、宣传和其他活动方面在机构和专题问题上提供支助,区域办事处为国家存在的专门知识提供补充。区域办事处专注于横向的区域性人权问题,并在特别程序、遵循条约机构提出的建议以及与普遍定期审议有关的问题等方面支助各国政府。它们与区域和次区域非政府组织以及政府间组织包括与联合国人权机制的工作有关的组织密切合作。

人权高专办有10个区域办事处,分别在东非(亚的斯亚贝巴)、南非(比勒陀利亚)、西非(达喀尔)、东南亚(曼谷)、太平洋(苏瓦)、中东(贝鲁特)、中亚(比什凯克)、欧洲(布鲁塞尔)、中美洲(巴拿马城)和南美洲(智利的圣地亚哥)。另外,它在中非(雅温得)有一个区域人权中心,还有一个西南亚和阿拉伯区域(多哈)人权培训和文献中心。

### **和平特派团的人权部分**

人权高专办为联合国和平特派团的人权部分提供支助。根据安全理事会设立相关和平特派团的决议,人权部分的任务包括人权监测和调查以及技术合作。

15个联合国和平特派团设有人权部分:联阿援助团(阿富汗)、联布办事处(布隆迪)、中非建和办(中非共和国)、联科行动(科特迪瓦)、联刚稳定团(刚果民主共和国)、联几建和办(几内亚比绍)、联海稳定团(海地)、独立联盟(伊拉克)、联利特派团(利比里亚)、联利支助团(利比亚)、联塞建和办(塞拉利昂)、联索政治处(索马里)、南苏丹特派团(南苏丹)、达尔富尔混合行动(达尔富尔)以及联东综合团(东帝汶)。

### **联合国国家工作队人权顾问**

驻地协调员系统包含联合国系统中与促进发展的业务活动有关的所有组织,无论其在各国是否为正式存在。该系统旨在使联合国各机构团结起来,以提高国家一级业务活动的效率和有效性。人权顾问应一国驻地协调员的请求部署,协助其以及联合国国家工作队将人权纳入其方案和活动。人权顾问还就旨在提高国家人权能力的战略提供建议;向独立的国家人权机构提供建议和培训;与民间社会行为体建立网络并向其提供实务支助;向人权培训和/或国家能力建设活动提供业务支助。

驻地协调员在超过130个国家领导着联合国国家工作队，并且是联合国秘书长在发展业务方面的指定代表。通过与各国政府密切合作，驻地协调员和国家工作队共同促进联合国系统的利益和任务。

人权高专办共在以下国家派驻18名人权顾问：厄瓜多尔、前南斯拉夫的马其顿共和国、洪都拉斯、肯尼亚、马达加斯加、摩尔多瓦共和国、尼日尔、巴布亚新几内亚、巴拉圭、俄罗斯联邦、卢旺达、塞尔维亚、南高加索地区(总部在第比利斯，覆盖格鲁吉亚、阿塞拜疆和亚美尼亚)、斯里兰卡、塔吉克斯坦、乌克兰和西非(总部在卡塔尔)。

### 人权高专办的外地存在

少数群体权利倡导者可通过多种方式与人权高专办合作。例如，他们可以警示人权高专办注意日益恶化的人权状况以及新出现的与其社区有关的趋势；就地方、国家和区域人权进展向人权高专办提供信息；在人权讨论会、讲习班、培训方案和项目上与人权高专办合作以提高对人权和少数群体权利的认识；协助人权高专办促进批准和实施人权条约；提请人权高专办注意歧视性立法、政策和做法的存在；在拟定技术建议、方案和活动以解决与少数群体权利有关的问题上与人权高专办及其他对应方合作；以及共同组织为推动增进和保护少数群体权利，尤其是促进《关于少数群体的宣言》而实施的活动。

反过来，人权外地存在也可采取多种方式增进和保护属于少数群体的人的权利。此种促进的重点和内容不同，但可以包括，例如：

- 确保在所有监测活动中特别关注少数群体的状况；
- 查明在地方背景下少数群体在实现人权方面面临的挑战，并努力找到解决办法；
- 查明和解决在保护少数群体享有权利方面的不足；
- 确保关于少数群体权利及相关问题的法律与包括《关于少数群体的宣言》在内的国际人权标准一致，并且在立法倡议中充分反映这些标准；
- 鼓励收集和分析按种族、宗教和性别分列的数据，以使决策更有依据；
- 促进中央和地方一级少数群体与政府官员之间的对话，包括为少数群体设立针对具体国家的咨询机构，如果当地没有这样的机构的话；
- 与少数群体代言人及其他利益攸关方合作，以实施人权条约机构和特别程序提出的建议以及在普遍定期审议工作中拟定的建议，包括促进将这些建议翻译成当地语言和少数民族语言；
- 与媒体合作，以便更加全面公正地报道少数群体；
- 提出方案和行动建议以使少数群体能够表达和发展自己的文化、语言、宗教、传统和习俗；
- 帮助确保属于少数群体的人获取有关影响他们的公共政策和决定的信息，以及促进少数群体参与决策；

- 在国家、区域和地方政府级别促进与少数群体的对话；
- 促进能力建设和网络以便在少数群体权利倡导者之间交流信息并协调开展活动；
- 编写和散发关于少数群体问题的信息资料，包括用少数民族语文编写的资料；
- 促进少数群体参与制定、设计、设施和评估联合国方案，尤其是通过联合国咨询或顾问机构；
- 努力确保少数群体能够平等地获益于发展和经济进步；
- 促进积极措施以增加属于少数群体的人的受教育机会和工作机会；
- 协助改革歧视性程序或选举制度。

---

人权高专办在多民族玻利维亚国的国家办事处将反歧视确定为自己的优先事项之一。它关注非洲裔人民，积极促进其更多地参与公共政策的设计和实施。它还通过能力建设和提高意识倡议以及促进各利益攸关方之间的对话，鼓励少数群体更多地利用国际、区域和国家人权机制。

---

## 联系方式和更多信息

### 邮寄地址

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)

Palais des Nations

8-14 Avenue de la Paix

CH-1211 Geneva 10

Switzerland

电话：41 22 917 9220

电子邮件：InfoDesk@ohchr.org

网站：www.ohchr.org

### 参观地址

Palais Wilson

52 Rue des Pâquis

1201 Geneva

Switzerland

人权高专办—Motta

48 Avenue Giuseppe Motta

1202 Geneva

Switzerland

少数群体权利倡导者接触人权高专办的关键联络人如下：

土著人民和少数群体科

电话：41 22 917 92 20



传真：41 22 928 90 66

电子邮件：minorities@ohchr.org

民间社会科

电话：41 22 917 96 56

电子邮件：civilsociety@ohchr.org

外勤业务和技术合作司团队：

非洲科

电话：41 22 928 96 94

电子邮件：au@ohchr.org

中东和北非科

电话：41 22 928 91 53

电子邮件：mena@ohchr.org

亚太科

电话：41 22 928 96 59

电子邮件：apu@ohchr.org

欧洲和中亚科

电话：41 22 928 92 94

电子邮件：enaca@ohchr.org

美洲科

电话：41 22 928 91 67

电子邮件：lac@ohchr.org

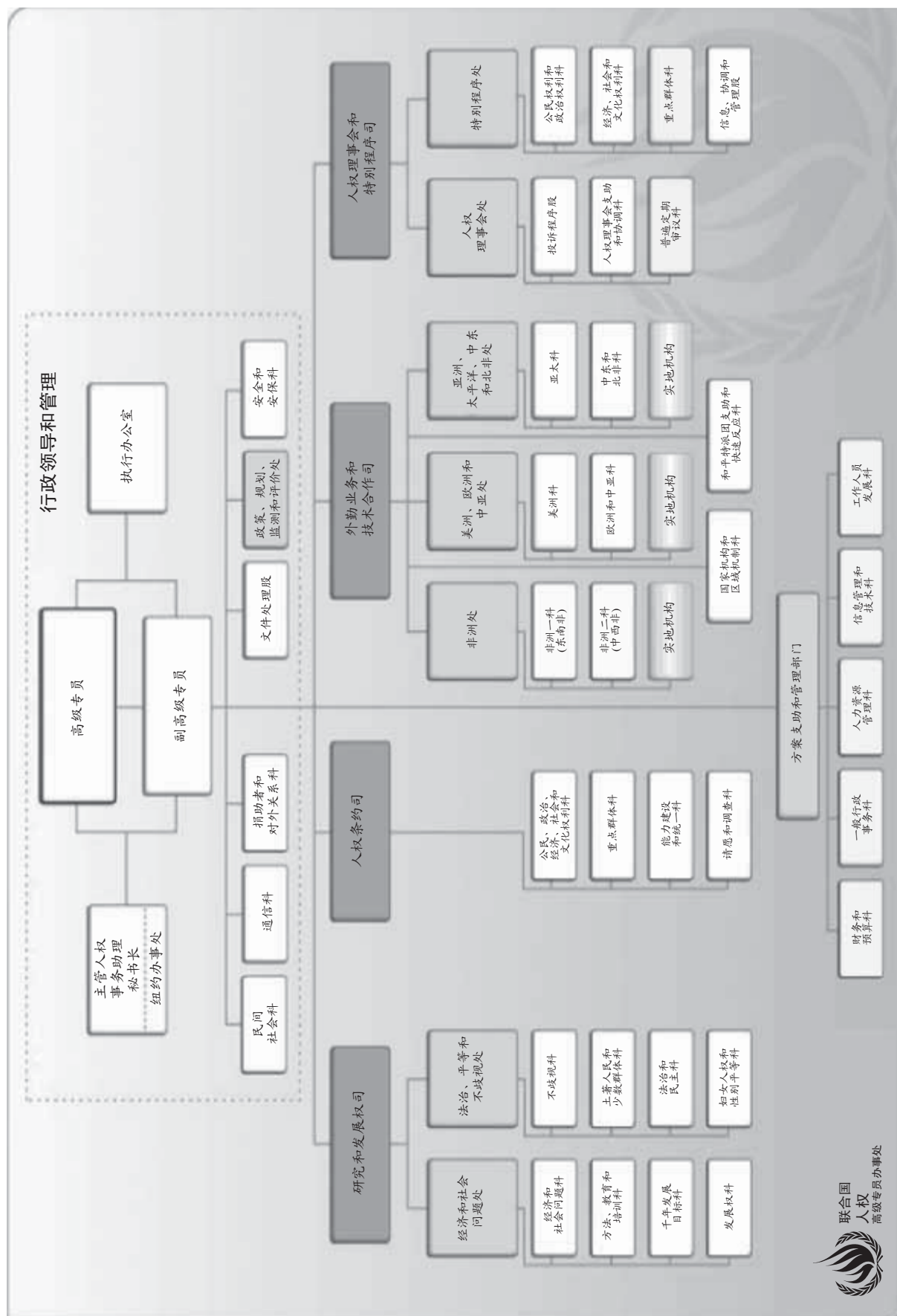
国家机构和区域机制科

电话：41 22 928 94 67

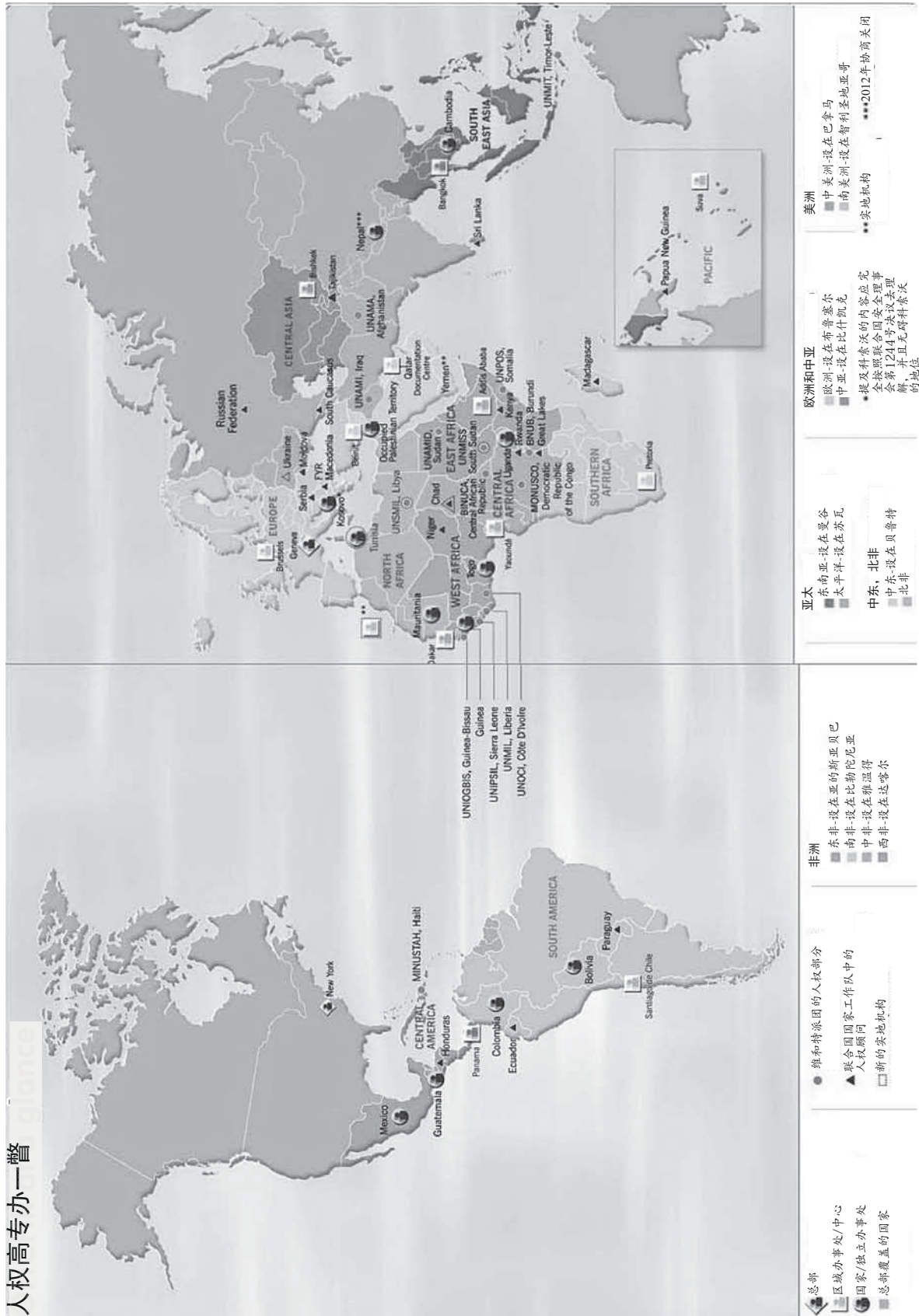
电子邮件：niu@ohchr.org

人权高专办网站提供了联合国人权活动的详细概述。关于民间社会如何与人权高专办交往的更多信息可参见：《参与联合国人权方案：民间社会手册》。

图一. 人权高专办组织结构图



图二. 人权高专办在全世界的机构分布



本地图所示边界和名称以及所用标识并不意味着得到联合国的正式认可或接受。

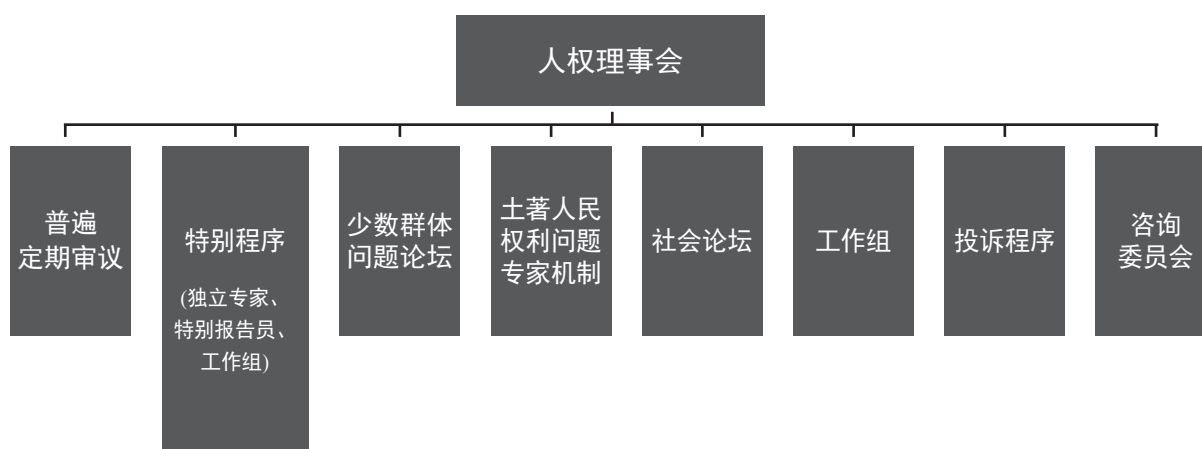
## 第三章

### 人权理事会及其附属机构

**摘要：**人权理事会是联合国最重要的政府间人权机构。它提供了多种途径，通过这些途径可以让联合国专家和政府代表了解各种关注的问题，包括少数群体权利问题。人权理事会设立的相关人权机制包括少数群体问题论坛、普遍定期审议和投诉程序，少数群体问题论坛每年召开一次会议，讨论与少数群体有关的特定专题问题；普遍定期审议每四年半审议一次联合国各会员国的人权状况；根据投诉程序可以提交指控一贯严重侵犯少数群体人权的来文供人权理事会审议。

本章提供关于人权理事会及其附属机构工作的信息(见图三)，并就少数群体如何能够参与其会议或以其他方式提高对少数群体特别关心的问题的认识提出建议。由人权理事会设立和/或负责的独立专家及其他机制组成的特别程序系统在第四章中有单独描述。

图三. 人权理事会组织结构图



#### 人权理事会

人权理事会的前身是2006年被其取代的人权委员会。<sup>25</sup> 人权理事会由47个会员国组成，每个会员国由一个政府代表团作为代表。理事会成员通过大会期间的无记名投票凭多数票当选。选举时要考虑候选国的人权记录：“入选理事会的成员要在增进和保护人权方面坚持最高标准”。成员任期为3年，并且在连续两个任期后没有资格立即再次参选。成员资格在区域小组间分配；非洲有13个成员国；亚洲，13个；拉丁美洲和加勒比，8个；西欧及其他国家，7个；东欧，6个。

<sup>25</sup> 大会第60/251号决议。

人权理事会每年至少举行三届常会，会议时间总计不少于10周。主要届会在3月举行。人权理事会可以根据一个成员国的请求举行特别会议，条件是得到至少三分之一成员国的支持。迄今为止，人权理事会举行了18届特别会议，主题涉及阿拉伯叙利亚共和国、中东、刚果民主共和国、达尔富尔、海地、缅甸、苏丹、斯里兰卡、科特迪瓦和利比亚的具体国情，以及一些专题，例如世界金融危机对人权的影响以及全球粮食危机。人权理事会每年通过若干决议和决定，并且其届会吸引了大量观察国、联合国专门机构和区域机构的代表、非政府组织等等。对特定国家的人权状况表示关切甚至谴责的决议常常引起各国的激烈辩论和游说。

尽管人权理事会是政府间性质的，但非政府组织是其至关重要的信息来源。人权理事会(及其前身人权委员会)涉及的许多人权问题都得益于非政府组织的前瞻性举措和倡导。

人权理事会可被用作发起与各国的对话的一个途径，对话随后可在国家一级继续进行。鉴于政府代表团常常根据来自其首都的指示采取行动，人权理事会与相关外国部委之间的讨论所起的作用常常是让代表团出现在日内瓦。另一方面，只有少数群体权利倡导者的实际存在才能使应对最新进展或意外阻力成为可能。联合国论坛中少数群体代言人的存在也可以增加联合国与相关国家进行富有成效的对话的机会。联合国作为一块“中立的”地方能够以一种在国内也许不可能的方式使参与对话变得容易。

正式与人权理事会对话的益处在于能够引起人们的注意，这是因为人权理事会是最重要的联合国人权论坛而且拥有广泛的受众。不过与此同时，你的问题将与其他许多问题一起争夺各国和媒体关注的目光。人权理事会是一个与其他非政府组织会晤和联网的绝佳场所，并且提供了一个很好的机会，可以让你所关注的问题被更广泛的支持者了解，尽管进展通常很缓慢且难以衡量。不过，人权理事会会议的会期长并且次数多，这使得较小的非政府组织以及那些未在日内瓦设立总部的组织难以定期参加所有会议。<sup>26</sup>

在人权理事会发言一般按代表请求发言的顺序进行，被授予优先权的是理事会成员、观察国及观察组织，其后是在联合国经济及社会理事会具有咨商地位的非政府组织。只有这些非政府组织能够被授权作为观察员参加人权理事会的届会。申请经济及社会理事会咨商地位的组织必须填写一张问卷并提供关于其结构、资产及其他事项的详细信息。申请程序及与非政府组织有关的其他事项由纽约经济、社会和文化事务部非政府组织科处理。<sup>27</sup>

一旦获准作为观察员，具有咨商地位的非政府组织就可以在人权理事会规定的参与性安排中享有一些特权。它们可以在特定届会前向理事会提交书面声明；在理事会议程上的所有实质性项目审议期间做口头发言；参与与特别程序任务负责人的互动对话；以及组织与理事会工

<sup>26</sup> 人权理事会的届会在网站上有直播；见[www.unmultimedia.org/tv/webcast/c/un-human-rights-council.html](http://www.unmultimedia.org/tv/webcast/c/un-human-rights-council.html) (2012年11月29日登录查阅)。

<sup>27</sup> 经济及社会理事会第1996/31号决议。见 <http://esango.un.org/civilsociety/> (2012年11月29日登录查阅)。

作的相关问题有关的“会外活动”。<sup>28</sup> 此外，人权理事会主席及其秘书处在届会期间定期举行非政府组织情况介绍会。具有咨商地位的非政府组织应根据经济及社会理事会以及机构本身规定的程序申请批准其代表参加人权理事会届会和其他联合国机构的会议。这些程序并不麻烦，但遵守程序的确需要一定程度的规划及事先通知。

尽管没有咨商地位可能会对那些想在联合国系统中开展工作的组织构成严重阻碍，但通常比较容易与获得授权的非政府组织协商并向其提供信息。非政府组织之间的合作很常见，向人权理事会提交的许多声明是一些非政府组织联合做出的。本章结尾处列出了几个总部设在日内瓦的非政府组织，它们可以在实务安排方面给予帮助，并就如何最有效地参与理事会会议提供建议。总部设在伦敦的少数人权利团体国际也许是关注少数群体问题的最有名的国际非政府组织(见附件二)。

## 普遍定期审议

普遍定期审议是2006年由设立人权理事会的大会第60/251号决议授权的。该决议指示理事会“根据客观和可靠的信息，以确保普遍、平等地对待并尊重所有国家的方式，定期普遍审议每个国家履行人权义务和承诺的情况”。一年后，理事会通过了一份“体制建设”文件，该文件如今依然是其工作指南。<sup>29</sup> 该文件详细叙述了普遍定期审议的特性——一个强调国家对保护和实现人权及基本自由的责任的独一无二的机制。

普遍定期审议是一个由国家驱动的对联合国各会员国的人权状况进行同行审议的程序。在第一个四年周期后，普遍定期审议延长为四年半。从实质上说，其依据是《联合国宪章》、《世界人权宣言》以及国家所缔结的人权文书中包含的人权义务。普遍定期审议所基于的原则包括与受审议国家建立“一种在客观可靠的资料以及互动对话的基础上的合作机制”以及促进“所有人权的普遍性、相互依存性、不可分割性以及相互关联性”。此外，其设计宗旨是不给所涉国家造成过多负担以及不“花费过多的时间、人力和财力”。它力图“改善实地的人权状况”，加强国家的能力，加强合作，从而为强调一国中属于少数群体的人的状况以及倡导实现其权利提供一个机会。

审议的时间安排取决于成员国在第一个审议周期接受审议的时间。<sup>30</sup> 审议分两个阶段进行。第一阶段是在理事会一个不限成员名额工作组中与有关国家开展长达3个半小时的口头讨论。讨论以三份报告为基础：(1) 受审议国家编写的报告；(2) 条约机构、特别程序和其他联合国实体对受审议国家的评述，由人权高专办汇编；(3) 其他利益攸关方提供的信息，包括国家人权

<sup>28</sup> 《参与联合国人权方案：民间社会手册》，第90-94页。

<sup>29</sup> 第5/1号决议；见 A/HRC/5/21。

<sup>30</sup> 第二个周期(2012-2016年)的审议顺序可查阅[www2.ohchr.org/SPdocs/UPR/UPR-FullCycleCalendar\\_2nd.doc](http://www2.ohchr.org/SPdocs/UPR/UPR-FullCycleCalendar_2nd.doc)(2012年11月29日登录查阅)。

机构和民间社会行为体提供的信息，同样由人权高专办汇编。后两份文件的篇幅都限制在10页以内。

成果文件强调有关国家的合作和全面参与。工作组通过一份“成果”文件，其中含有审议程序摘要、结论和建议以及相关国家可能做出的任何自愿承诺。理事会全体会议在审议结束之后的某个时候通过成果文件，让相关国家有机会确定其接受和拒绝哪些建议。成果文件中还包含需进一步审议的建议。它并非是对相关国家是否履行其人权义务的评估或评价。

非政府组织及其他利益攸关方可以提供信息，以供纳入人权高专办编写的汇总资料(上述报告中的第三份)，它们只能观察但不能参加工作组届会——除非具有经济及社会理事会的咨商地位。在理事会全体会议上，联合国各个实体和利益攸关方，包括国家人权机构和非政府组织在内，都有机会在通过成果文件前发表“一般性意见”。<sup>31</sup>

由于普遍定期审议涉及所有人权问题，少数群体权利很少成为辩论的核心。不过，在一些场合提出了少数群体的状况问题，例如，关于斯洛伐克罗姆人、中国藏族和维吾尔族、埃塞俄比亚奥罗莫人以及越南各少数民族的问题。因此，对少数群体代言人来说，在审议一个国家之前向人权高专办提供书面信息是值得的。还需注意的是，第二个审议周期将把重点放在第一次审议中提出的建议的实施方面。因此，非政府组织的信息应集中在第一次审议中提出的关于少数群体的建议以及建议的实施(或未实施)情况方面。

非政府组织还可以直接或间接地与理事会的一个成员国联络，要求其代表将相关的少数群体问题纳入其建议。至少，普遍定期审议强化了各国负有人权义务的原则，强化了《联合国宪章》和《世界人权宣言》中声明，即“不分种族、性别、语言或宗教”地享有所有权利。

正如就联合国及其他许多国际机制而言一样，只有在民间社会对进程作出贡献并在国内宣传其成果的情况下，才能发挥普遍定期审议的全部潜力。即使是采取笼统的表述，国家所接受的建议以及国家可能做出的补充承诺也应有助于少数群体权利倡导者向当局提出其对人权问题的关切。

## 少数群体问题论坛

少数群体问题论坛是根据人权理事会第6/15号决议设立的，目的是提供一个平台，以促进在有关民族或种族、宗教和语言少数群体的问题上进行对话与合作，并为少数群体问题独立专家的工作(见第四章)做出贡献。<sup>32</sup> 论坛各届会议审议一个特定专题，并由人权理事会主席指定

<sup>31</sup> 关于利益攸关方提供意见的技术指南可查阅[www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/TechnicalGuideEN.pdf](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/TechnicalGuideEN.pdf)(2012年11月29日登录查阅)。

<sup>32</sup> 见[www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm)(2012年11月29日登录查阅)。

不同的少数群体问题专家担任主席。独立专家负责引导论坛届会，筹备其为期两天的年度会议，就要审议的专题事项向人权理事会提出建议并就论坛的专题建议向理事会报告。

论坛的任务是“查明和分析进一步执行联合国《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》的最佳做法、挑战、机遇和举措”。论坛力图以向所有的利益攸关方提供具有实用价值的专题建议的形式，实现具体和切实的成果。在其前四届会议上，论坛分别讨论了教育、有效参与政治、有效参与经济生活，以及保障少数群体妇女和女童的权利等专题。由独立专家根据届会上的讨论情况起草的论坛建议被提交给人权理事会并以讨论摘要的形式张贴在论坛网站上。在联合国日内瓦办事处举行的论坛届会的内容包括受邀小组成员发表正式介绍以及其他参与者口头发言。所有参与者——无论是政府代表、非政府组织、少数群体代言人还是个别专家——都有机会发言。每年的届会期间所作发言可以针对所讨论的专题的各个方面，也可以描述与专题有关的具体情况，提供良好做法实例或者提供学术分析。

作为专门讨论少数群体问题的唯一一个联合国年度会议，该论坛提供了一个独一无二的机会，让广泛的利益攸关方，包括联合国会员国、联合国专门机构、人权条约机构、政府间和区域组织、非政府组织、国家人权机构的代表、少数群体代表、学者、专家和民间社会代表参与处理少数群体问题并就少数群体问题进行对话。该论坛欢迎所有利益攸关方积极参与并寻求创造性的合作和参与方式。为了参加论坛的届会，需预先在人权高专办秘书处登记，但限制很少，并且非政府组织无需具有经济及社会理事会的咨商地位就能参加会议。

少数群体问题论坛还为少数群体代言人、专家以及各国非正式地分享经验和意见提供了一个机会，并且是确保少数群体问题保留在理事会议程上的一种手段。可就年度专题、讨论小组成员或其他事项向少数群体问题独立专家和/或支助该任务的人权高专办工作人员提出建议(电子邮件：[minorityforum@ohchr.org](mailto:minorityforum@ohchr.org))。

## 工作组及其他附属机构

人权理事会的工作并不局限于定期在日内瓦举行届会。理事会设立了一些工作组，尤其是为了制定新标准，例如拟定了《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》的工作组，该议定书于2009年9月开放供签署。理事会的工作组中包括与德班进程有关的工作组，例如有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组、拟订补充标准特设委员会和非洲人后裔问题专家工作组(见第四章)。非政府组织对工作组的参与常常不如参与理事会全体会议那样正式。人权高专办网站上提供了会议日历。

理事会每年召集一次为期三天的社会论坛会议，会议为政府、独立专家、政府间组织以及，尤其是，民间社会成员之间坦率的互动对话提供了机会。社会论坛是以前的增进和保护人权小组委员会为讨论经济、社会和文化权利而发起的，旨在讨论与促进所有人享有所有人权所



需的国家和国际环境有关的问题。最近的讨论涉及发展权、气候变化的影响、经济和金融危机对消除贫困努力的不利影响以及妇女在消除贫困中的作用及参与权等主题。社会论坛上的讨论可能涉及对少数群体特别重要的问题，因此鼓励少数群体积极参与其筹备和组织工作。<sup>33</sup>

理事会第6/36号决议所设土著人民权利专家机制每年召开一次会议，每次的会期为5天。<sup>34</sup>

## 投诉程序

人权理事会的投诉程序是为了应对“世界各地各种情况下发生的有据可查的长期严重侵犯所有人权和基本自由的行为”。投诉程序在前人权委员会的1503程序基础上经过了改进，以确保程序之公平、客观、高效、及时及以受害者为本。

人权理事会的投诉程序是唯一涵盖了所有联合国会员国中所有人权和基本自由的通用投诉程序。依据该程序提交的来文不以当事国已接受条约义务或存在某特别程序任务为前提。不过，该程序不为侵犯人权的个案提供补救办法，也不提供赔偿。

对依据投诉程序提交的来文的关键要求是它必须涉及“有据可查的长期严重侵犯人权的模式”，而不仅是侵犯人权的个案，除非来文本身或与其他来文一起似乎揭示了有据可查的长期严重侵犯人权和基本自由的行为。

在事实上长期存在歧视或歧视性立法的情况下，维护少数群体权利的非政府组织可利用该投诉程序，条件是所称侵权行为足够严重。

## 投诉的提交和审议

根据人权理事会投诉程序可予受理的来文(即投诉)中应包括：

- 提交来文的个人或组织的身份(可要求将该项信息保密)，匿名投诉不予受理；
- 尽可能详细地描述有关事实，提供据称受害人的姓名、事发日期、地点和其他证明；
- 投诉目的和据称被侵犯的权利；
- 说明为何案件体现了有据可查的严重侵犯人权的模式，而非个别侵犯人权现象；
- 说明已穷尽国内补救办法的详情，或为何这些补救办法无效或被不合理拖延。

来文不应使用被认为是辱骂或侮辱的语言。此外，来文不应提及虽然似乎显示存在一贯严重侵犯人权并已得到可靠证实的情况，但已得到某特别程序、条约机构、或联合国其他人权

<sup>33</sup> 见[www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/SForumIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/SForumIndex.aspx)(2012年11月29日登录查阅)。

<sup>34</sup> 见[www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx) (2012年11月29日登录查阅)。

申诉程序或类似的区域申诉程序处理的案件。此外，来文应没有明显的政治动机，其目标与《联合国宪章》、《世界人权宣言》和人权法领域其他适用的文书一致。来文不得完全依据大众传媒的报道。

#### 第一阶段：初步筛选

人权高专办秘书处与来文工作组组长一起根据受理标准对收到的所有来文进行筛选，剔除其中“明显没有根据”或匿名的来函。对于被筛选出来的来文，来文起草人将收到受理确认书，来文将转发给当事国政府听取意见反馈。

#### 第二阶段：来文工作组

来文工作组由人权理事会咨询委员会的5名被委任的成员组成，按规定每年至少召开两届会议，每届会议为期5天。来文工作组审查初步筛选出来的申诉和相关国家的答复函，提请情况工作组关注那些有据可查的长期严重侵犯人权和基本自由的特定事态情况。

#### 第三阶段：情况工作组

情况工作组由人权理事会的5名成员组成，工作组成员以个人身份任职，按规定每年至少召开两届会议，每届会议为期5天，负责审理来文工作组提请注意的事态情况。情况工作组向人权理事会提交报告，针对长期严重侵犯人权的事态情况提出具体的对策建议。情况工作组也可决定继续审查某一情况或驳回某个案件。

#### 第四阶段：人权理事会

人权理事会视情况需要每年至少在其一届闭门全会上审议情况工作组提请其注意的事态情况。除非理事会另行决定，否则一般以保密方式审议情况工作组的报告。理事会对相关情况进行审议之后可采取下列行动，通常是采取决议或决定的形式：

- 如果没有必要作进一步审议或采取行动，停止对有关情况的审议；
- 继续保持对该有关情况的审议，并请所涉国家在合理的时间范围内进一步提供资料；
- 继续保持对该有关情况的审议，并任命一位独立的高级专家监测该情况并向理事会提出报告；
- 停止在秘密投诉程序下对该问题进行审查，以便对同一问题进行公开审议；
- 建议人权高专办向所涉国家提供技术合作、能力建设支持或咨询服务。

将向来文起草人和所涉国家告知投诉程序所有关键阶段的程序。

个人和政府提供的所有材料，以及投诉程序各阶段作出的决定均属于保密范畴。保密要求同样适用于被终止审议的相关情况。

依据投诉程序提交的来文应寄往以下地址：

Human Rights Council Branch  
Complaint Procedure Unit  
OHCHR-UNOG  
1211 Geneva 10  
Switzerland  
传真：41 22 917 90 11  
电子邮件：CP@ohchr.org

## 咨询委员会

人权理事会咨询委员会取代了之前的增进和保护人权小组委员会。咨询委员会由18名专家组成，这些专家以个人身份任职，任期3年，可连任。专家由各国提名(鼓励各国在任命专家之前与民间社会协商)，并由理事会选举。委员会每年召集一次或两次会议，会议最长为10个工作日。

咨询委员会根据理事会的请求，就各种专题问题提供基于研究的建议。委员会还可以为提高理事会的程序效率或为推进研究而向理事会提出建议。在开始的两个周期中，咨询委员会将就若干专题问题开展研究。委员会向理事会提交了一个关于人权教育与培训的宣言草案，以及关于粮食权背景下的歧视问题的报告。鼓励会员国及观察员——包括非理事会成员国、专门机构、其他政府间组织、国家人权机构和在经济及社会理事会具有咨商地位的非政府组织——参与咨询委员会的工作；感兴趣的非政府组织应与人权高专办秘书处联络。参与程度与人权理事会的相关参与程度类似(见上文)。<sup>35</sup>

## 联络方式和更多信息

多个非政府组织能够为您在日内瓦逗留和参加理事会届会提供便利。其中包括：

国际人权服务社  
(提供关于所有联合国会议、培训和战略中的少数群体问题的信息)  
电话：41 22 919 71 00  
传真：41 22 919 71 25  
电子邮件：ishr@worldcom.ch  
网址：www.ishr.ch

---

<sup>35</sup> 关于非政府组织的具体规定见[www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/ngo\\_participation.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/ngo_participation.htm) (2012年11月29日登录查阅)。

国际使命基金会

(提供膳宿、文字处理、文献、办公地点、传真和电子邮件服务以及复印服务)

电话：41 22 959 88 55

传真：41 22 959 88 51

电子邮件：[info@mandint.org](mailto:info@mandint.org)

网址：[www.mandint.org](http://www.mandint.org)

日内瓦国际接待中心

(提供膳宿和医院、医生、银行、饭店以及其他服务)

电话：41 22 918 02 70

传真：41 22 918 02 79

网址：[www.cagi.ch/en.php](http://www.cagi.ch/en.php)

一些出版物更为详细地描述了本章中讨论的机构和程序，尽管其中大多数都没有特别谈到少数群体。这些出版物包括：《参与联合国人权方案：民间社会手册》。

## 第四章

### 联合国特别程序

摘要：“特别程序”是一个术语，包括针对特定国家状况或专题问题的一系列广泛的人权理事会机制。旨在处理国别人权问题或专题人权问题的特别程序已经成为调集联合国资源应对具体的人权问题的最有效办法之一。实际上，特别程序是具体的人或工作组。其任务各不相同，活动也不相同。本章重点介绍与少数群体问题最为相关的特别程序，包括少数群体问题独立专家；宗教或信仰自由问题特别报告员；当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员；文化权利领域特别报告员；非洲人后裔问题专家工作组。

特别程序从人权理事会接受任务。其活动包括每年调查和报告人权问题，并就应当采取什么措施来解决这些问题提出建议，包括采取技术援助措施。特别程序就个人投诉采取行动，开展研究，帮助解释国际人权法，就国家一级的技术合作提供建议，并参与外联以及一般性的宣传和教育活动。与联合国条约机构不同，即使一个国家尚未批准相关文书或条约，也可诉诸特别程序，并且一般无需穷尽国内补救办法才能利用特别程序。非政府组织和少数群体代言人可(通过人权高专办秘书处)直接联络这些机制以获取信息、建议、提问或行动建议。尽管财政和人力资源有限，但特别程序仍然是少数群体权利问题方面最宝贵的联络点之一。

特别程序有各种各样的名称；有可能称为工作组、特别报告员、独立专家或代表，或者在一些情况下被称为秘书长(特别)代表。这些名称不反映任何层级，也不表示权力大小。最为重要的是各程序的任务，这些任务由设立程序的决议来确定。<sup>36</sup>

国别任务通常要求任务负责人研究、监测、建议和公开报告具体国家或领土的人权状况。2012年11月有10项这样的任务。<sup>37</sup>只有在特殊情况下，理事会才会主动为具体国家设立新程序。

有36项专题任务，每项任务都与一个具体问题有关。<sup>38</sup>属于少数群体的人可能会受这些问题中的任何一个问题的影响，其中特别具有相关性的是少数群体问题独立专家以及，例如，关于移徙者、意见和表达自由、人权维护者、土著人民、教育和反恐的特别程序。关于宗教或信仰自由、非洲裔人、当代形式的种族主义以及文化权利的机制也经常关注少数群体问题。这些机制在下文有更为全面的论述。

<sup>36</sup> 值得注意的是，本章未讨论的许多特别程序在其工作中也涉及了少数群体问题，因为这些特别程序能够确定与其任务有关的专题问题并同时突出强调关切领域和国家行动方面的积极实例。

<sup>37</sup> 见[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx) (2012年11月29日登录查阅)。

<sup>38</sup> 见[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx) (2012年11月29日登录查阅)。

所有特别程序任务负责人都以个人身份任职，不从联合国领取工资或其他工作报酬。<sup>39</sup> 他们不是联合国工作人员，但由人权高专办支助；他们在执行任务时享有外交豁免权。过去几年里，特别程序一直试图提高其作为独立专家系统的协调性和一致性，办法是成立一个协调委员会为统一各个特别程序的工作方法提供支持，并代表该系统开展宣传。

特别程序的独立性是其能够不偏不倚地履行自身职责之关键。一项行为守则重申了这一独立性，其中要求各国与特别程序合作，但该守则也强调特别程序只专注于各自的任务，维持利益攸关方(包括国家)的信任，争取参加与国家的对话并确保充分考虑国家的答复。<sup>40</sup>

一些特别程序通过属于其任务范围的对侵犯人权行为提出具体指控的来文直接对国家进行干预。干预行动可能与已经发生、正在发生或很有可能发生的侵犯人权行为有关。这一程序通常包括致函相关国家、要求提供信息和关于指控的评述以及在必要时采取预防和调查行动。

在接到有关据称侵权行为的信息时，特别程序会向政府发出指控函或紧急呼吁。指控函依据的是与持续的或非紧急的关切问题有关的信息，旨在从国家那里获取信息和看法。紧急呼吁通常反映了对被控侵权行为的更直接的关注，并且可能要求国家立即采取行动，以制止据称侵犯人权的行为或者保护个人和群体免遭伤害。2011年，向131个国家发函645封；其中72%属于涉及几项任务的联合函件，目前这一做法正变得越来越普遍。

直接干预决定由特别程序任务负责人自行做出，并且取决于任务负责人确定的标准、任务所授予的权力以及行为守则的要求。该标准一般与来源的可靠性、收到信息的可信性以及详细程度有关。不过，由于标准以及在接到投诉时采取行动的方式不同，有必要按照各特别程序确立的具体要求提交来文。

一封来文要想得到评估，其中必须确定据称受害者、侵权行为人以及事件的发生日期和地点，并详细说明据称侵权行为的情况。虽然可要求对提交来文的人或组织的身份保密，但在来文中必须说明其身份。相关的专题任务可能会要求提供与据称侵权行为有关的其他细节(例如受害者过去和目前的拘押地点、依据对受害者的检查作出的医疗证明、据称侵权行为的见证人的身份、为在当地寻求解决办法而采取的任何措施，等等)，包含侮辱性语言或有明显政治动机的来文不予考虑。为了便于审议所报告的侵权行为，有几项任务为那些要报告侵权行为的人制作了调查问卷。<sup>41</sup> 不过，即使来文不是在此类调查问卷上提交的，也会得到审议。

<sup>39</sup> 特别程序的可视目录，包括电子邮件地址在内，均可查阅[www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web\\_version/media/pdf/18\\_Visual\\_directory\\_of\\_special\\_procedures.pdf](http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/media/pdf/18_Visual_directory_of_special_procedures.pdf) (2012年11月29日登录查阅)。

<sup>40</sup> 人权理事会第5/2号决议。

<sup>41</sup> 见[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx) (2012年11月29日登录查阅)。

几个专题机制规定了特殊的提交格式，其中包括那些允许采取“紧急行动”的任务，例如法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员；暴力侵害妇女行为问题特别报告员；任意拘留问题工作组；被强迫或非自愿失踪问题工作组；增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员；人权维护者问题特别代表。

应始终提请报告员、专家或小组注意报告提交之后出现的进展，无论这些情况是倾向于反驳还是证实指控。这有助于各项机制更有效地采取行动，避免错误。必须注意的是从政府那里收到的来文和答复都应保密，直至由任务负责人向人权理事会报告这些来文和答复为止。自2011年起，所有任务负责人的来文都按国名字母和时间顺序汇编进入共同报告，在理事会每届常会上提出。

关于来文程序的具体信息，请查阅具体特别程序的网页。<sup>42</sup> 各个特别程序的联络信息如下：

快速响应服务台，特别程序处  
联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)  
Palais des Nations  
8-14, Avenue de la Paix  
CH-1211 Geneva 10  
Switzerland  
传真：41 22 917 90 06  
电子邮件：SPBInfo@ohchr.org (用于一般问询和了解信息)  
urgent-action@ohchr.org (仅用于个案)。

来文应在电子邮件或传真的主题栏或信封上注明希望联系的特别程序名称。由于所有特别程序共用一个联系地址，请注明主题或来文目的；这有利于对来文及时回复。同时必须注明来文是为了提交关于某个专题问题的信息还是为了个人投诉。

其他类型的信息或问询(例如要求参加会议或请求与任务负责人会面)应使用上述普通电子邮件地址或者各个任务的通用地址(可查询各个特别程序的网站)。

任务负责人可开展国家访问，调查国家一级的人权状况或者开展一项专题任务，但只有在有关国家同意的情况下才能开展此类访问。任务负责人一般以写信的方式提出访问有关国家的请求，有关国家如果同意就会发出访问邀请。目前，有89个国家向所有任务发出了“长期邀请”，这表明这些国家原则上愿意在一个相互商定的时间邀请任何特别程序任务来访。<sup>43</sup>

<sup>42</sup> 所有特别程序的主页是[www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm)(2012年11月29日登录查阅)。

<sup>43</sup> 见[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx) (2012年11月29日登录查阅)。

一个国家在宣布参选人权理事会时或者在接受普遍定期审议期间，常常会发出或承诺长期邀请。任务负责人通常每年进行两三次国家访问，并且根据一系列标准来选择应向哪些国家索取邀请函。

专家可通过国家访问对国家的普遍人权状况进行评估，审查与其各自的任务有关的该国的制度、法律、司法和行政法制。专家通常与国家 and 地方当局会面，包括行政部门、司法机关和议员；人权机构；非政府组织；民间社会组织；以及侵犯人权行为的受害者或其代表。在访问结束时，专家常常会见地方媒体的代表，目的是公布其将与政府讨论的初步观察结果。包括调查结果和建议在内的出访报告要公之于众并提交给理事会。

国家访问是少数群体代言人可以利用的一项重要工具。国家访问可以为推进实地工作提供动力，突出少数群体问题并为国内一级的交流提供机会。国家访问也是一个不用前往日内瓦就能在国际论坛上表达对少数群体的关切的的机会。少数群体代言人可在三个不同的阶段参与国家访问。首先，他们可以提出建议并向任务负责人提出国家访问的请求，说明为什么这样的访问与该任务相关并且是适当和及时的。其次，一旦国家访问获得批准，少数群体代言人可以就去哪里，会见谁和谈什么向任务负责人提供建议。他们还可以通知并帮助其组织和社区为尽量利用与任务负责人的互动做好准备。第三，他们可以提出对其社区有用的建议。第四，他们可以散发报告，监测报告的实施情况并反馈给任务负责人。

特别程序向理事会提交年度报告；一些机制还被要求向在9月至12月召开会议的联合国大会提交临时报告。年度报告将讨论相关任务的工作方法、理论分析、一般趋势和情况发展，还可能包含一般性建议或具体建议；国家访问报告通常作为增编提交。年度报告中还包含转交各国政府的来文摘要。

特别报告员或代表、专家和工作组组长举行年度会议，会议为特别程序与各国代表、理事会主席团、联合国秘书处、非政府组织、机构、基金和方案会晤和交换意见提供了一个机会。人权高专办特别程序处为这些会议提供秘书处服务，在此期间还有一个与人权条约机构主席举行的联合会议。大多数讨论涉及改进工作方法和改善这些机制之间的协调和合作，而这又会相应地对各项机制与国家 and 非政府组织之间的关系产生影响。

## 少数群体问题独立专家

虽然一些联合国人权机构和机制与歧视、种族主义或仇外现象——少数群体常常有此体会——等问题有关，但少数群体问题独立专家被要求特别审议民族、种族、宗教和语言少数群体的状况以及这些群体的权利。<sup>44</sup> 因此，少数群体问题独立专家应该是理事会有关少数群体问题的活动的关键协调中心。

---

<sup>44</sup> 见[www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx)(2012年11月29日登录查阅)。



## 独立专家的任务

少数群体问题独立专家的任务是30多项专题性人权任务之一。该任务在2005年由前人权委员会设立，2008年首次被人权理事会延长，通过人权理事会第16/6号决议再次被延长。该决议要求独立专家：

- 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》，包括为此与各国政府协商，并兼顾涉及少数群体的现有国际标准和国家立法；
- 应各国政府的请求，查明与联合国高级专员办事处开展技术合作的最佳做法和可能性；
- 采用性别平等观开展工作；
- 与现有联合国相关机构、任务、机制以及区域组织密切合作，同时避免工作重叠；
- 在与其任务有关的事项方面考虑到非政府组织的意见；
- 遵照理事会第6/15号决议的决定，指导少数群体问题论坛的工作；
- 就其活动情况向理事会提交年度报告，包括提出建议，说明可使用哪些有效战略更好地落实属于少数群体者的权利；

明确要求独立专家充分接触在少数群体问题领域开展工作的组织(包括从地方到国际所有各级开展工作的政府和非政府组织)。这其中当然要包括少数群体自己的声音，该任务的各方面工作都应充分考虑到这种声音。

## 任务负责人

独立专家被要求独立于任何政府或组织并以个人身份任职。凯·麦克杜格尔女士(美利坚合众国)是首位少数群体问题独立专家任务负责人，任职期间为2005年7月至2011年7月。瑞塔·伊兹萨卡女士(匈牙利)被任命为第二位任务负责人，她于2011年8月1日上任，她同时也是少数群体研究金方案的参与者。

## 任务范围

除了任务规定之外，独立专家还接收关于少数群体权利的国际标准的指导并以这些标准为依据，尤其是1992年《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》。该专家还以包含特别涉及少数群体权利的条款的国际条约为依据，包括《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条和《儿童权利公约》第三十条。当然，所有其他联合国人权公约中保障个人享有的权利同样适用于少数群体成员。条约监测机构的工作(见第五章的讨论)也很宝贵，其内容包括对关于少数群体和少数群体权利的标准作出权威解读。该专家还以区域性的人权和少数群体权利文书及机制为依据并与之密切合作。

根据上文提到的与少数群体权利有关的国际标准，第一位任务负责人凯·麦克杜格尔确定了与全世界少数群体有关的四大关注领域：

- 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暴力及种族灭绝行为；
- 保护和增进属于少数群体的人的文化和社会特征，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，以及少数群体确认和保护本身集体特征，且拒绝被迫同化的权利；
- 确保不歧视和平等的权利，包括结束结构性或体制性的歧视以及在需要时促进平等权利行动；
- 确保少数群体成员切实有效参与公共生活，特别是参与对他们有影响的决策。

独立专家承认少数群体权利具有集体性。这一点对于以下各个方面非常重要：增进和保护少数群体的特征及其可见性；少数群体知情地参与对其有影响、影响到其权利和资源的决策；实现与所涉少数群体的其他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。

《关于少数群体的宣言》确认只有民族或族裔、宗教和语言少数群体属于其任务范围。然而，独立专家可以审议与属于其他边缘化群体的人例如残疾人有关的问题，或者与性取向有关的问题，前提是这些问题与在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的问题和权利相互交叉。在属于少数群体的人之中，有一些人可能面临多种相互交叉的歧视；例如，少数群体妇女以及那些属于族裔少数群体并且有残疾的人可能面临独有的挑战。

虽然土著人民也可能构成数字上的少数群体，但与土著人民有关的问题可能更适合由土著人民权利问题特别报告员及专门负责解决其权利问题的其他联合国机制包括土著人民权利专家机制来处理。

少数群体问题独立专家承认少数群体并非同类群体，而且必须承认在每个少数群体内部都存在多样性。应明确承认少数群体中的妇女和儿童、老年人以及可能面临特殊问题和挑战的其他人的生活经历。因此，第一位独立专家在其工作的所有方面都特别关注属于少数群体的妇女和儿童的状况。

#### 少数群体妇女

根据其任务规定，独立专家必须在工作中应用性别平等观。事实上，自设立以来，该任务就强调，被剥夺或侵犯权利的情况在男子和妇女以及男童与女童的经历中显然各不相同。少数群体中的妇女和女童可能会因为其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容易被剥夺或侵犯。妇女在平等方面可能遭遇特殊障碍，不管这些障碍是来自更广泛的社会还是其自身社区。

独立专家鼓励非政府组织和各国就国家、地区或地方上少数群体妇女的具体状况及她们面临的问题提供信息。此种信息可涉及，例如，对少数群体妇女的暴力行为、获得优质教育方面的机会不平等、少数群体妇女在公共和政治生活中代表性不足的问题、就业中对少数群体妇

女的歧视，以及供养贫困家庭的少数群体妇女肩负的重担。独立专家利用此类信息在其专题报告和国家报告中提出了具体建议，要求各国解决少数群体妇女面临的问题。

为了确保妇女问题得到解决，独立专家在国家访问期间形成了举行专门的少数群体妇女论坛的做法，妇女们在论坛上可以分享她们的经验和看法，从而协助独立专家拟定意见。此外，第四届少数群体问题论坛(见第三章)特别重视保障少数群体妇女的权利。

### 少数群体儿童

《儿童权利公约》第三十条保障《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条规定的权利同样适用于儿童。独立专家力图与儿童权利委员会密切合作，并与该机构分享专门知识，尤其是关于教育、健康、适当住房和人口贩运等问题的专门知识。在国家访问中，独立专家还寻求通过访问学校、大学和青年设施来了解儿童和年轻人的意见和观点。

在教育领域，独立专家始终关心少数群体儿童在获得优质教育方面常常缺乏平等机会的问题。即使在有机会获取优质教育的情况下，少数群体儿童或许也面临各种障碍和挑战，例如由于缺乏用本民族的语言进行的教学，导致他们与其他儿童相比处于弱势。少数群体还常常报告说学校的课程、课本以及教学方法常常忽视少数群体的文化和历史以及少数群体对更广泛的社会贡献。2008年，第一届少数群体问题论坛专门讨论了少数群体与受教育权的问题，并就这一主题提出了全面的建议。

### 工作方法

独立专家在履行其任务时运用了各种工作方法，目的是最为有效和及时地使用有限的资源。工作方法参考了其他特别程序任务的做法，并适当考虑了人权理事会第16/6号决议中规定的该任务的特殊性。所开展的活动侧重于与特定国家的政府进行直接和建设性的接触和磋商，包括进行国家访问和通信，同时以专题工作为重点，也即提供与所有国家相关的分析、指导和专题建议。

### 国家访问

独立专家可以利用的最有价值的手段之一就是能够应各国邀请进行国家访问，以便就地对少数群体问题进行协商，并就《关于少数群体的宣言》的实施问题与各国直接交流。独立专家正式访问的调查结果和建议将提交各人权理事会，并在与理事会、相关国家及其他感兴趣的联合国会员国的年度互动对话期间进行讨论。

对特定国家进行访问可能出于不同的动机。这些动机包括任务负责人收到的信息加剧了对那里的少数群体状况的担忧。同样，对于一个存在有益政治环境的国家，如果该国政府表示愿意保护和促进少数群体权利，那么独立专家也可以争取访问该国。国家访问为研究与少数群

体问题有关的挑战和积极实践提供了可能性，独立专家可能希望与其他国家就这些问题交流意见。

独立专家的任务是全球性的，这要求其对所有区域进行访问。到2011年7月任期结束时，第一位独立专家访问了匈牙利、埃塞俄比亚、法国、多米尼加共和国、圭亚那、希腊、哈萨克斯坦、加拿大、哥伦比亚、越南、卢旺达和保加利亚。

非政府组织在国家访问方面发挥着至关重要的作用，独立专家在规划、访问和编写报告和建议期间要与非政府组织商议。事实上，非政府组织在鼓励各国接受独立专家或另一任务的访问请求中能够发挥宝贵的作用。非政府组织是关于少数群体状况和少数群体问题的一个重要信息来源，独立专家在国家访问期间将与这些组织会晤。非政府组织常常提供便利促进对少数群体社区的访问和商谈。非政府组织常常利用独立专家的报告和建议来帮助自己代表少数群体社区在国内和国际上开展宣传工作，而且这些组织的工作在就独立专家的活动开展后续行动方面也至关重要。

## 来文

独立专家欢迎来自各种来源的信息，包括对侵犯少数群体权利人权的指控以及关于少数群体问题的信息，这些信息来源包括非政府组织、少数群体组织、政府间组织以及其他关心人权保护的联合国机构。独立专家将分析收到的信息，并决定是否采取行动以及行动的性质。指控函以及针对特定国家的紧急呼吁常常是因为收到非政府组织和少数群体社区提供的信息而作出的。

大多数情况下，独立专家的任务重点是那些涉及影响更广泛的少数群体社区并对大量少数群体成员产生影响的状况的来文，不是针对个案的来文。例如，有一些来文涉及计划或即将驱逐一个少数群体社区离开其家园或土地，以及涉及大量少数群体成员据称因代表其社区开展合法的人权活动而遭到拘留或虐待。不过，收到的所有信息都会根据其案情实质进行处理，如果少数群体社区因自身的少数群体身份导致权利受到侵害，对于涉及其中某个个人的案件，专家将考虑采取行动。来文通常反映上文阐明的四大关注领域；来文也可能与任务负责人所开展的专题工作有关。此外，独立专家常常酌情与其他任务负责人一起发出联合信函。

独立专家可发挥作用，为人权高专办开展的技术合作查明“最佳”或“成功”的做法及机会，这就要求独立专家在与各国互动时采取有别于其他一些任务的监测和报告职能的方式。因此，独立专家可要求一个国家提供与一个特定的少数群体问题有关的立法、政策和做法方面的信息。独立专家也重视来自非政府组织的表明国家及其他行为体在少数群体问题上的积极做法的信息。

## 专题研究

独立专家的一个重要工作部分是开展与任一区域中的少数群体问题有关的专题研究。专家首先选择特定问题，并在此基础上专注于与包括非政府组织在内的各种团体进行协商，并应对在执

行任务过程中出现的优先事项。这些研究包括分析全球少数群体问题以及向联合国会员国和其他方面提出建议，这些研究构成了独立专家提交给人权理事会的年度报告的专题内容。

2006年，专家就减贫战略和千年发展目标背景下的少数群体问题开展了一项专题研究。<sup>45</sup> 2007年，她就少数群体以及歧视性地否定或剥夺公民权的问题开展了研究并召集了一次讨论会。<sup>46</sup> 2010年，她向大会和人权理事会提交了一份重点关注少数群体权利在冲突预防中的作用的报告。<sup>47</sup>

非政府组织以各种方式促进独立专家的专题工作。来自所有区域的非政府组织参加了少数群体问题论坛(见第三章的讨论)并为独立专家召集的会议和讨论会贡献了专门知识。如果无法参加会议，非政府组织可在会前或会后尽快提供书面材料和研究报告。由独立专家和人权高专办召集的区域会议和讨论会为非政府组织为任务做贡献提供了更多机会。在编制研究报告时，独立专家采用了非政府组织专家就少数群体面临的挑战以及积极做法提供的信息。非政府组织的分析和建议也有助于拟定独立专家向理事会提交的年度报告所载专题建议。

### 补充活动

与其他特别程序的任务负责人一样，独立专家开展了若干补充活动来支持其任务并促进实施《关于少数群体的宣言》。独立专家可以发布新闻稿或公开声明，以突出强调令人担心的状况；参加会议和其他公共活动，包括非政府组织在自身所在的国家或区域组织的那些活动；发表演讲和声明；参加关于少数群体权利的标准和保护机制的培训班。

少数群体问题论坛(见第三章的讨论)每年召开为期两个工作日的会议，进行专题讨论。按照决议中的要求，少数群体问题独立专家要指导论坛的工作，筹备其年度会议并向人权理事会报告论坛的专题建议情况。因此，独立专家在论坛的专题工作方面有着重要作用，联合国系统中仅有的两个专门处理少数群体问题的机制之间已经建立了牢固的合作关系。

独立专家积极促进实施论坛提出的建议，包括开展国家访问以及举办区域讨论会和各种会议。

### 为独立专家提供信息

独立专家收到的信息会得到仔细考虑，并且可能会散发给处理相关问题或在人权高专办中负责具体国家的联合国工作人员。正如所有任务负责人一样，如果泄露证据来源可能对有关人员造成伤害，独立专家对证据来源保密。

在提供信息时，应包含所有相关文件，以证实有理由提请独立专家关注该问题(例如非政府组织或研究机构最近的报告、国家或国际媒体的报道或者与此种资料来源的网络链接)。

---

<sup>45</sup> A/HRC/4/9。

<sup>46</sup> A/HRC/7/23。

<sup>47</sup> A/65/287。

与独立专家的任务有关的所有信函应寄往以下地址：

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)

Palais des Nations

8-14, Avenue de la Paix

CH-1211 Geneva 10

Switzerland

电子邮件：minorityissues@ohchr.org

鼓励少数群体代表跟踪相关新闻并在独立专家的脸谱网网页上共享信息。不过，通过脸谱网提交的信函不是正式提交的来文；正式来文必须通过该任务的官方电子邮件地址或邮政地址提交。

## 其他相关机制

除了少数群体问题独立专家，理事会的一些特别专题机制与少数群体成员和少数群体代言人尤为相关。下面简单描述一下其中四个机制，人权高专办的网站上有关于这些机制的更全面的描述。需要特别指出的是，不论是宗教或信仰自由问题特别报告员还是当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员都可以就属于其各自任务范围内的权利遭到侵犯的指控直接与各国联络，并且可以要求各国采取必要措施以确保尊重权利和保护个人。可以在任何时候向所有的特别程序任务负责人提供信息，只要这些信息有据可查，以任务负责人容易理解的方式提供并且与任务规定适当相关。

## 宗教或信仰自由问题特别报告员

尽管在想到“少数群体”时许多人首先想到的是民族或族裔群体，但对宗教少数群体的歧视也是全世界面临的一个严重问题。宗教或信仰自由问题特别报告员设立于1986年，最初叫做宗教不容忍问题特别报告员；2000年改为现用名。与特别程序任务负责人一样，该特别报告员的任务也包括有权在宗教或信仰自由遭到侵犯的情况下就个案向国家发出紧急呼吁；应一国政府的邀请进行现场实况调查；向人权理事会提交年度报告并参与人权理事会的“互动对话”。

已经编写了一份示范问卷以方便个人向特别报告员投诉，该问卷旨在“获取关于据称侵犯宗教或信仰自由行为的具体信息”。虽然并非一定要使用该问卷，但强烈推荐使用。特别报告员还为来文编写了一个框架，该框架详细说明了可适用的国际法律标准，并且是按小标题编

排的，例如改变宗教信仰的自由、表明宗教或信仰的权利以及宗教自由与其他人权之间的关系。<sup>48</sup>

特别报告员进行了32次国家访问；提交理事会的年度报告中附有关于每次访问的报告。最近的专题报告中涉及的特殊问题包括：弱势群体的状况、无神论者的状况，以及对宗教少数群体的成员和新宗教运动的歧视情况。报告表明，许多宗教少数群体的成员在政策、法律和国家做法方面受到歧视，有时甚至导致任意拘留和法外杀害。他们的脆弱处境因政府针对宗教上属于少数群体的人进行姓名登记和甄别而更加恶化。此外，来自不同宗教群体或同一社区内部的非国家行为体往往采取或威胁采取暴力行动，而国家当局没有做出适当反应。特别报告员建议政府官员接受关于人权标准的适当培训，并且在这方面应特别注意宗教或信仰自由。更一般地说，国家应该确保教育旨在鼓励广大社会更广泛地了解在其境内存在的各种宗教少数群体的历史、传统、语言和文化。此外，国家应确保在公共服务、商业媒体和社区媒体中公平分配资源，包括公平分配广播频率，以使媒体作为一个整体共同代表社会上的各种文化、群体和意见。

特别报告员的联系方式为：电子邮件[freedomofreligion@ohchr.org](mailto:freedomofreligion@ohchr.org)或[urgent-action@ohchr.org](mailto:urgent-action@ohchr.org)(请在主题栏上注明宗教或信仰自由问题特别报告员)。

### **当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员**

人权委员会于1993年设立的当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员(简称为种族主义问题特别报告员)参与与该任务有关的一系列广泛活动。该特别报告员负有广泛的任务：“就其任务范围内的所有问题和指称侵犯人权行为向所有相关来源收集、要求提供、接收和交换资料和来文，并开展调查和提出具体建议，供在国家、区域和国际各级执行”。特别报告员在1994年至2010年期间访问了34个国家；关于这些访问的报告作为增编包含在特别报告员向人权理事会提交的年度报告中。近年来，特别报告员还被理事会要求提交关于下述主题的特别报告：“诋毁宗教行为的各种表现，尤其是仇视伊斯兰教正在对其信奉者享有各项权利产生的严重影响”(2009年，2008年)；“提倡或煽动种族歧视的政治纲领”(2007年)；以及“世界各地穆斯林和阿拉伯人的境况”(2006年)。

在2008年延长任务时，<sup>49</sup> 人权理事会请特别报告员专注于15个问题，这些问题中的一些可能与少数群体的状况相关。其中包括侵犯属于少数群体的人的当代形式的种族主义和种族歧视事件；针对属于不同种族和族裔群体的人的长期种族歧视的状况；针对阿拉伯、非洲、基督教、犹太教、穆斯林及其他群体的种族主义运动和暴力运动；各个社会中种族群体所遭遇的持久的和长期的不平等；消除种族主义方面的最佳做法；《德班宣言和行动纲领》后续行动以及促进打击种族主义的机制；人权教育在宣扬宽容中的作用；尊重文化多样性；煽动仇恨

<sup>48</sup> 该框架可查阅[www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Standards.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Standards.aspx)；示范问卷可查阅[www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Complaints.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Complaints.aspx) (都于2012年11月29日登录查阅)。

<sup>49</sup> 人权理事会第7/34号决议；通过人权理事会第16/33号决议在2011年延长了任务。

和有种族动机的仇恨言论的例子；仇外的政治纲领；反恐措施对种族主义包括种族定性抬头的的影响；种族主义制度化和种族歧视；政府针对种族主义受害者的状况采取的补救措施。

在收到“可靠和可信的信息”时，特别报告员有权向国家转递“指控函”或发出“紧急呼吁”，促使国家当局调查提请其注意的事件或个案。特别报告员不要求以特定格式提交来文，但来文应至少说明指控权利受到侵犯的受害者和涉嫌侵犯人权者的身份；提交来文的个人或组织的身份(将对这项信息保密)；发送侵权事件的日期和地点；对所指控的侵权行为的具体情节描述。一般会对这些来文保密，直到来文摘要与从有关国家那里得到的答复一起公布在特别报告员的年度来文报告中。

特别报告员的联络方式如下：电子邮件[racism@ohchr.org](mailto:racism@ohchr.org)或者[urgent-action@ohchr.org](mailto:urgent-action@ohchr.org)(请在主题栏注明当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员)。

### 文化权利领域特别报告员

文化权利领域特别报告员是人权理事会在2009年设立的较新的特别程序任务之一。在理事会第10/23号决议规定的任务中没有明确授权独立专家就所指控的侵犯文化权利行为与各国紧急沟通。不过，各国被要求“在该独立专家履行任务时与其合作并给予协助，向其提供所要求的一切必要资料，并认真考虑和积极答复其为了有效履行职责而要求访问相关国家的请求”。

该专家被要求：

- 找出地方、国家、区域和国际四级增进和保护文化权利方面的最佳做法；
- 找出在增进和保护文化权利方面面临的可能障碍，并就这方面可采取的行动向理事会提出提案和/或建议；
- 与各国合作，以便在地方、国家、区域和国际四级促进采纳旨在通过加强分区域、区域和国际合作的具体建议增进和保护文化权利的措施；
- 研究文化权利与文化多样性之间的关系，以期进一步增进文化权利；
- 在其工作中纳入公平性别观和残疾人观点；
- 与政府间组织和非政府组织、理事会的其他特别程序、经济、社会和文化权利委员会以及教科文组织密切协调开展工作，同时避免不必要的重复。

设立该机制的决议还承认“文化多样性以及各个民族和国家寻求文化发展，是人类相互丰富文化生活的一个源泉”；“任何人都不得以文化多样性为由侵犯国际法所保障的人权，也不得限制这些权利的范围”；以及“国家有责任增进和保护文化权利”。

该独立专家的联系方式如下：电子邮件[ieulturalrights@ohchr.org](mailto:ieulturalrights@ohchr.org)。



## 非洲人后裔问题专家工作组

人权委员会根据《德班行动纲领》所载建议于2002年设立了非洲人后裔问题专家工作组，解决非洲人后裔面临的种族歧视问题，并为解决这些问题提出措施。<sup>50</sup> 2006年以来，该工作组向其新的上级机构人权理事会报告工作。

委员会第2002/68号决议首次规定了工作组的任务，该任务随着时间推移发生了一些变化。最近的一次任务延期特别要求工作组研究散居各地的非洲人后裔面临的种族歧视问题；提出关于如何确保非洲人后裔充分、有效地利用司法系统的措施；提交关于制定、执行和实施有效措施的建议，以消除对非洲人后裔进行种族定性的做法；提出关于消除世界各地对非洲人和非洲人后裔的种族歧视的措施。<sup>51</sup> 工作组向理事会提交关于其活动的年度报告。

2005年，工作组开始请求各国向它发出邀请，以便其能够进行国家访问，促进自身对各种问题的深入了解。工作组的网站强调“这样的访问决不是以审问为目的；而是能够让人更好地了解一国政府为消除对非洲裔人的种族歧视而采取的措施”。迄今为止，已经对比利时、厄瓜多尔、美利坚合众国和葡萄牙进行过访问。关于这些访问的报告提交给了人权理事会，并张贴在工作组的网站上。

工作组每年召开一届会议，每届会议为期5个工作日，其中既包括秘密会议又包括公开会议。每届会议通常专门讨论一个特殊主题，例如种族定性、司法、种族主义与媒体、接受教育、种族主义与就业、种族主义与健康或者种族主义与住房。在经济及社会理事会具有咨商地位的非政府组织以及那些被授予参加2001年德班会议资格的组织可积极参与届会期间的讨论。专家小组成员常常来自民间社会。为了促进更广泛的参与，理事会第9/28号决议忆及“特别设立一项自愿基金为非洲人后裔代表、发展中国家尤其是最不发达国家的代表、非政府组织的代表以及有关专家参加非洲人后裔问题专家工作组不限名额的会议提供额外资源”，并邀请各国为该基金捐款。

该工作组的联络方式如下：电子邮件[africandescent@ohchr.org](mailto:africandescent@ohchr.org)。

## 联络方式和更多信息

本章讨论的各种程序的具体联络信息见上文。还可将信息发给人权高专办(见下文地址)，请在电子邮件的标题栏或信封上说明收信的具体机制。

---

<sup>50</sup> 人权委员会第2002/68号决议。见[www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/WGAfricanDescent/Pages/WGEPADIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/WGAfricanDescent/Pages/WGEPADIndex.aspx) (2012年11月29日登录查阅)。

<sup>51</sup> 理事会第9/28号决议。

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)

Palais des Nations  
8-14 Avenue de la Paix  
CH-1211 Geneva 10  
Switzerland

电话： 41 22 917 9220

电子邮件： [InfoDesk@ohchr.org](mailto:InfoDesk@ohchr.org)

人权高专办民间社会科的电子邮件广播系统是了解特别程序即将开展的国家访问以及其他相关问题的重要信息来源。<sup>52</sup> 每年都更新的《联合国特别程序：情况与数字》是一份有用的参考文献。<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> 在该系统上注册, 请点击“Subscribe to e-mail updates”, 网址是[www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx](http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx) (2012年11月29日登录查阅)。

<sup>53</sup> 2011年的报告可查阅[www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Facts\\_Figures2011.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Facts_Figures2011.pdf) (2012年11月29日登录查阅)。

## 第五章

### 人权条约机构

摘要：少数群体成员可以通过联合国的条约人权体系寻求保护其权利。本章描述了八项主要的国际人权条约，分别涉及公民权利和政治权利；经济、社会和文化权利；种族歧视；儿童权利；妇女权利；酷刑；残疾人权利；以及移徙工人的权利。第一节概述所有人权条约共同的国家报告制度，并就少数群体及其代表向国际条约机构提出关切问题的方式提供了建议。第二节介绍了其中六项条约为认为自己的权利受到侵犯的个人提供的投诉程序。

#### 联合国人权条约

联合国人权体系中有九项具有法律约束力的核心国际人权条约，这些条约涉及广泛的人权。<sup>54</sup>最新的条约是2010年12月23日生效的《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

针对其中每一项条约都设有一个专门的委员会以监测各国履行其根据相关条约下承担的人权义务的情况(见图四)。这些委员会一般称为条约机构，由国际人权专家组成，规模从10名到25名成员不等。委员会成员的任期为4年，有几项条约对成员的任期数作了限制。尽管这些成员由条约缔约国选出，但成员以个人身份任职，并不代表本国政府。委员会每年召开几周的会议，一般是在日内瓦；消除对妇女歧视委员会和人权事务委员会在纽约开会一次，在日内瓦开会两次。

如果一国并非相关条约的缔约国，那就不得援用条约程序来对侵权行为进行补救。在这种情况下，由联合国人权理事会及其他机构(见第三章和第四章的叙述)基于《联合国宪章》设立的程序为解决国内人权状况提供了一条途径。

人权高专办正在公开协商一项条约机构强化进程，其目的是精简和进一步加强条约机构体系。<sup>55</sup>

<sup>54</sup> 各项条约的全文以及批准条约的国家名单可查阅<http://treaties.un.org>。

<sup>55</sup> 见[www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm)(2012年11月30日登录查阅)。

图四. 联合国人权条约和条约机构

条约	条约机构	成员数	届会次数和地点	已通过的 一般性意见 或建议	报告义务的 周期	审查缔约国报告 并提出建议	个人投诉程序	补充机制
《消除一切形式种族歧视国际公约》(175个缔约方)	消除种族歧视委员会	18	21年, 在日内瓦	34	2年	根据第9条 一年审议的报告 数量: 24 待审议的报告数 量: 16 (估计积压不到 1年)	有, 需接受第14条 已登记的待审议来 文: 3 从登记到对案情实 质做出最终裁定的 平均时间: 1.5年	
《经济、社会、文化权利国际公约》(160个缔约方)	经济、社会和 文化权利委员 会	18	21年, 在日内瓦	21	5年	根据第16-17条 一年审议的报告 数量: 10 待审议的报告数 量: 44 (估计积压超过 4年)	有, 根据《任择议 定书》(尚未生效)	有, 根据《任 择议定书》第 11条(尚未生效)
《公民权利和政治权利国际公约》(167个缔约方)	人权事务 委员会	18	31年: 2次在日 内瓦, 在纽 约	34	由委员会 决定, 但 通常是每 4年一次	根据第40条 一年审议的报告 数量: 15 待审议的报告数 量: 25 (估计积压将近2 年)	有, 根据《第一任择 议定书》已登记的待 审议来文: 340 从登记到对案情实质 做出最终裁定的平均 时间: 3.5年	
《消除对妇女一切形式歧视公约》(187个缔约方)	消除对妇女 歧视委员会	23	31年: 2次在日 内瓦, 在纽 约	28	4年	根据第18条 一年审议的报告 数量: 24 待审议的报告数 量: 48 (估计积压2年)	有, 根据《任择议定 书》已登记的待审议 来文: 10 从登记到对案情实质 做出最终裁定的平均 时间: 2年	调查严重的或 一贯的侵犯人 权行为, 根据 《任择议定 书》第8-10条
《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(149个缔约方)	禁止酷刑 委员会	10	21年, 在日内瓦	2	4年	根据第19-20条 一年审议的报告 数量: 14 待审议的报告数 量: 20 (估计积压近2年)	有, 需接受第22条 已登记的待审议来 文: 100 从登记到对案情实质 做出最终裁定的平均 时间: 2.5年	通过认可第20 条, 调查一贯 的酷刑做法

(续)

图四. 联合国人权条约和条约机构 (续)

条约	条约机构	成员数	届会次数和地点	已通过的 一般性意见 或建议	报告义务的 周期	审查缔约国报告 并提出建议	个人投诉程序	补充机制
《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》(61个缔约方)	预防酷刑小组委员会	25	3/年, 在日内瓦	0	不适用	不适用	不适用	定期访问被剥夺自由者所在的地方, 根据第11-16条
《儿童权利公约》(193个缔约方)	儿童权利委员会	18	3/年, 在日内瓦	13	5年	根据第44条一年审议的报告数量: 30 (包括关于前两项任择议定书的报告) 待审议的报告数量: 99 (估计积压超过3年)	有, 根据《任择议定书》(尚未生效)	调查严重的或一贯的侵犯人权行为, 根据《任择议定书》第13-14条 (尚未生效)
《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(45个缔约方)	移徙工人问题委员会	14	2/年, 在日内瓦	1	5年	根据第73-74条一年审议的报告数量: 4 待审议的报告数量: 6 (估计积压1.5年)	有, 需接受第77条 (尚未实施)	
《残疾人权利公约》(108个缔约方)	残疾人权利委员会	18	2/年, 在日内瓦	0	4年	根据第35-36条一年审议的报告数量: 4 待审议的报告数量: 23 (估计积压将近6年)	有, 根据《任择议定书》已登记的待审议来文: 5 从登记到对案情实质做出最终裁定的平均时间: 不适用(委员会还未通过其第一项裁定)	调查一贯的侵犯人权行为, 根据《任择议定书》第6条
《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(30个缔约方)	强迫失踪问题委员会	10	2/年, 在日内瓦	0	按委员会的要求	根据第29条一年审议的报告数量: 待定 待审议的报告数量: 0	有, 需接受第31条	访问, 调查严重的或一贯的侵犯人权行为, 根据第33-34条

条约机构主要通过两种方式监测一个国家履行其条约义务的情况。第一种方式是审议一个国家定期就其实施相关条约的情况提交的报告。在法律上缔约国有义务提交这些报告，向条约机构通报一国通过立法和其他手段为履行自己的条约义务而采取的行动。这一报告要求适用于所有条约机构，但根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》设立的预防酷刑小组委员会除外。

条约机构也通过审议特定条约所规定的权利受到侵犯的个人提出的投诉来监测遵守条约的情况，这些投诉一般称作“来文”(见图四)。

另外两个条约机构拥有更大的权力：禁止酷刑委员会和消除对妇女歧视委员会可在接获有根据的可靠信息，表明在某缔约国领土上存在严重或一贯违反相关《公约》的情况下主动发起调查。

此外，许多条约机构通过一般性意见或一般性建议，解释或详细阐述条约的条款。有几个条约机构还在其届会期间安排专题讨论，这有助于拟定和通过一般性意见和建议。定期编写和发布所有条约机构的一般性意见或建议的汇编。

## 受保护的权利

本节概述了一些条约中的某些条款，这些条款可能与少数群体尤为相关。值得注意的是，由于各项国际人权条约中都载有不歧视条款，因此都适用于属于少数群体的人。不过，同样必须记住的是少数群体也有权享有国家管辖范围内的人所享有的所有权利。如果非政府组织和其他组织认为某国应更好地保障人权，那么无论所查明的问题是专门针对少数群体还是涉及更普遍的群体，这些组织都应当利用本章所述各项机制。

### 《公民权利和政治权利国际公约》

1976年生效的《公民权利和政治权利国际公约》保护一系列广泛的权利，其中许多权利在国内法中通常被称为“公民权利”或“公民自由”。该《公约》是载有特别提及少数群体权利的条款(第二十七条)的唯一一个全球条约(涉及少数群体的欧洲机制见第十二章至第十四章的论述)：

第二十七条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。

从技术上说，第二十七条只适用于“少数人”，而非少数群体或社区本身，尽管接下来的短语“同他们的集团中的其他成员共同”强调了这一权利的集体方面。“不得否认”这一措辞可能使人认为国家只须避免某些行为就行了，没有义务采取积极措施来促进或帮助少数群体行使自己的权利。然而，人权事务委员会在其第23(1994)号一般性意见中指出，可要求国家采

取“积极的保护措施”来保护权利不受缔约国本身以及其他人的侵犯。委员会还指出，是否存在少数群体是一个事实问题，不取决于是否得到国家的正式承认。委员会还建议国家可能需要确保“少数群体社区的成员有效参与影响他们的决策”，以保障对文化权的充分享有。

《公约》中的其他一些权利可能与少数群体尤为相关，包括下面这些：

第一条规定“所有人民”都有自决权，这包括决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展的权利。人民可以自由处置他们的天然财富和资源。然而，根据人权事务委员会的说法，这一权利不属于少数群体本身，尽管区分“人民”与“少数群体”并不总是那么容易。该条款决不能被认为是支持少数群体与一个现有国家分离或脱离的要求。

第二条第1款保障一切个人享有该《公约》所保护的权利，“不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别”。该权利适用于一国领土内和受其管辖的一切个人(见第18(1989)号一般性意见)。

第三条规定男女平等享有所有权利(见第28(2000)号一般性意见)。

第十二条保障合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由以及离开任何国家和进入自己国家的权利(见第27(1999)号一般性意见)。

第十七条保护个人的私生活、家庭、住宅或通信不受干涉，保护其荣誉和名誉不受攻击(见第16(1988)和23(1994)号一般性意见)。

第十八条对少数群体至关重要，它保护思想、良心和宗教自由。少数群体可公开或秘密地通过礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教，父母可自由地保证其子女能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育(见第22(1993)号一般性意见)。

第十九条保护意见和表达自由。这对于少数群体能够用自己的语言交流至关重要，其中规定“寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介”。正如对其他许多权利一样，法律可合理限制表达自由，但仅限于为保护其他人的权利或保障国家安全、公共秩序、公共卫生或道德而需要施加此种限制的情况(见第10(1983)号一般性意见)。

第二十条要求政府禁止构成煽动歧视、敌视或强暴的任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张(见第11(1983)号一般性意见)。

第二十二条保障结社自由。尽管这一规定主要涉及工会，但该条款也保障组建和参加少数群体教育、文化、政治和其他组织的权利。

第二十五条规定了公民参与公共事务、选举和被选举以及参加公务的权利和机会(见第25(1996)号一般性意见)。

第二十六条是保障所有人在法律面前平等并有权受法律的平等保护的一般性不歧视条款。正如人权事务委员会在其第18(1989)号一般性意见中指出的，“并非所有区别待遇都是歧视，只要这种区别的标准是合理和客观的，并且是为了达到根据《公约》视为合法的目的”。因

此，该条款并不妨碍国家对各类人进行合理区分，例如在某些情况下必须讲官方语言，但它禁止基于个人作为少数群体成员的身份而做出不合理区分。

个案审议所产生的判例也有助于委员会理解《公约》所保障的实质性权利。<sup>56</sup>

### 《经济、社会、文化权利国际公约》

《经济、社会、文化权利国际公约》于1976年生效。虽然该《公约》明确阐述了这些特殊权利，但与《公民权利和政治权利国际公约》相比，它在如何落实这些权利方面给了各国更大的灵活性。换言之，各国在根据各自的不同情况确定如何更好地保护这些权利方面享有很大的酌处权。因此，一些国家把《经济、社会、文化权利国际公约》描述为设置了结果方面的义务而不是行为方面的义务。

《公约》第二条承认各国在提供保健和高等教育等服务方面的能力各不相同。与此同时，第二条第一款规定各国应“采取步骤……以使用一切适当方法，尤其包括用立法方案，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。”

经济、社会和文化权利委员会明确指出，必须采取具体步骤以履行《公约》规定的义务。尤其是，任何缔约国都不得故意倒行逆施却不为此提供说得通的理由。委员会还指出，国家起码有义务确保可获得与该国所支配的资源相当的基本水平的食物、初级保健、基本住房以及至少最基本形式的教育。《公约》还含有一个不歧视条款(第二条第二款)，以保障在没有任何歧视的情况下行使这些权利。委员会在其第20(2009)号一般性意见中详细阐述了这一条款的内容。例如，关于私人领域，委员会指出“在家庭、工作场所以及其他社会部分，经常遇到歧视。例如，私人住房领域的主管者(如私人房主、信贷提供者和公有住房提供者)可能出于族裔、婚姻状况、残疾或性取向等原因直接或间接拒绝提供住房或抵押，而某些家庭则可能拒绝让女孩上学。因此，缔约国必须采取包括立法在内的措施，确保私人领域的个人和实体不因被禁止理由实行歧视。”

《经济、社会、文化权利国际公约》中的其他一些条款与少数群体尤为相关，包括以下各条。

第三条要求国家确保男子和妇女平等享有所有权利(见第16(2005)号一般性意见)。

第六和七条涉及工作权，包括通过自由选择的工作谋生的机会，以及享有公正和有利的工作条件的权利(见第18(2005)号一般性意见)。

第十一条规定了适当的生活水准权，包括足够的食物、衣着和住房，以及不断改进生活条件(关于适当的住房见第4(1991)号一般性意见，关于强制驱逐，见第7(1997)号一般性意见，关于食物的问题见第12(1999)号一般性意见，关于水的问题见第15(2002)号一般性意见)。

第十二条要求各国确保能达到的最高的体质和心理健康的标准，包括有义务降低婴儿死亡率和促进儿童的健康发育(见第14(2000)号一般性意见)。

---

<sup>56</sup> 条约机构的判例可查阅<http://tb.ohchr.org/default.aspx>(2012年11月30日登录查阅)。(在“Type”下，选择“Jurisprudence”。)



第十三和第十四条规定人人享有受教育的权利，其中一款规定初等教育属于义务教育而且一律免费。少数群体特别感兴趣的是“个人或团体”设立和管理教育机构的自由，前提是这些机构满足国家可能设立的最低标准(关于初等教育见第11(1999)号一般性意见，关于教育见第13(1999)号一般性意见)。

第十五条规定人人有权参加文化生活，并且其知识产权应受保护(关于知识产权见第17(2005)号一般性意见，关于文化生活见第21(2009)号一般性意见)；第21号一般性意见指出，除其他外，“缔约国的教育方案应尊重民族或种族、语言和宗教少数群体的文化特性”，并且各国应“尊重少数民族自由使用其文化、遗产和其他表现形式，以及自由发扬其文化特征和习俗”。一般性意见的第32段和第33段特别涉及少数群体，案文的其他许多地方也提到了少数群体。

与其他许多条约机构一样，经济、社会和文化权利委员会就特殊主题和问题举行讨论，许多讨论直接引起了少数群体代表的兴趣，这些谈论常常会为未来的一般性意见奠定基础。

### 《消除一切形式种族歧视国际公约》

《消除一切形式种族歧视国际公约》于1969年生效。有时该《公约》被误认为只能被援用于打击基于肤色实行歧视的正规法律框架。事实上，《公约》的适用范围要广得多：“种族歧视”被定义为“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使”(加着重符)。事实上消除种族歧视委员会在审议各国向其提交的定期报告时一贯审议对少数群体的歧视。因此，希望就国家对国内少数群体状况的描述提供补充评述或替代信息的少数群体代表应主要重点考虑该《公约》。

消除种族歧视委员会建立了各项机制，这些机制被称为预警措施和紧急行动程序，预警措施旨在预防现有问题升级为冲突，而紧急行动程序旨在解决需立即关注的问题。根据这些程序发送的信函公布在委员会的网站上。

出现下列指标时可适用早期预警措施：

- (a) 社会和经济指标显示存在明显和长期的种族歧视模式；
- (b) 存在种族仇恨和暴力升级现象，或者出现个人、团体或组织，特别是当选官员或其他国家官员进行种族主义宣传或煽动种族不容忍的现象；
- (c) 新的歧视性法律获得通过；
- (d) 存在隔离政策，或事实上将某一群体的成员排除在政治、经济、社会和文化生活之外；
- (e) 缺乏完善的法律框架来界定并惩处一切形式的种族歧视，或缺乏有效机制，包括缺乏申诉程序；
- (f) 存在涉及下列情况的有罪不罚的政策或做法：(一) 国家官员或私人行为方因种族、肤色、血统或民族或族裔出身对某一群体的成员实施暴力；(二) 政治领袖/地

位显赫的人发表重大声明，宽恕基于种族、肤色、血统、民族或族裔出身对某一群体实施的暴力行为或为这种行为辩解；(三) 以种族主义为宗旨发展和组织民兵团体和(或)极端政治团体；

- (g) 难民或流离失所者的大规模流动，特别是当这些人属于特定族裔群体时；
- (h) 侵占土著人民的传统土地或强迫他们离开其土地，特别是出于自然资源开发之目的；
- (i) 反映了种族歧视模式并且对某些群体造成重大伤害的污染或有害活动。<sup>57</sup>

《公约》特别允许各国采取“特别措施”来确保某些种族或族裔群体或个人能够切实享有平等权利，条件是此种措施不会导致长期维持不同种族享有不同群体权利的情况。这些措施通常被称为“平等权利行动”或“积极的区别对待”，为了纠正历史上的不公正和确保少数群体受到公平对待也许会采取这样的措施。该问题是委员会第32(2009)号一般性建议的主题。

一个国家根据《公约》承担的义务不仅约束着国家的行动，也约束着其他公共当局的行动。国家还必须禁止和制止任何人、任何团体或任何组织实行种族歧视(第二条第一款卯项)。各国必须依法惩处传播以种族优越或仇恨为依据的思想，必须禁止宣扬和煽动种族歧视(第四条子项)。各国还必须“立即采取有效措施，尤其在讲授、教育、文化及新闻方面，以打击导致种族歧视之偏见，并增进国家间及种族或民族团体间的谅解、容恕和睦谊”(第七条)。

《公约》第五条以及其他国际人权条约的类似条款对不分种族必须保障的权利做出了规定。其中包括司法机构面前待遇平等、参加公共生活和平等担任公职的权利、行动和居住自由、意见和表达自由，以及进入任何供大众使用的场所或使用供大众使用的服务的权利。委员会强调的问题涉及非公民(第11(1993)号和第30(2004)号一般性建议)、执法官员培训(第13(1993)号一般性建议)、自决(第21(1996)号一般性建议)、土著人民(第23(1997)号一般性建议)、对罗姆人的歧视(第27(2000)号一般性建议)、德班审查会议后续行动(第28(2002)号和第33(2009)号一般性建议)以及血统歧视(第29(2002)号一般性建议)。

### 《儿童权利公约》

有193个缔约国的《儿童权利公约》是得到最广泛批准的人权条约。《公约》于1990年生效。其重点是增进和保护儿童权利(对儿童的定义是18岁以下的人)。虽然儿童享有其他条约中规定的一切人权，但在一项单一的全面文书中再次声明这些权利并强调儿童的特殊情况，这为制定与儿童有关的补充条款提供了一个机会。《公约》承认儿童是权利主体，能够根据其能力、年龄和成熟度的变化行使自己的权利。2000年通过的《公约》的两项《任择议定书》更为详细地涉及了儿童卷入武装冲突、贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品等问题。下面是《公约》中的一些与少数群体尤为相关的条款。

第二条规定《公约》中的权利必须得到保障，除其他之外，不因种族、肤色、语言、宗教或民族或族裔而有任何差别。不歧视是《公约》体现的四项基本原则之一。

<sup>57</sup> 关于预警程序的更多信息，见[www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm)(2012年12月2日登录查阅)。

第三条提出了另一项基本原则，即关于儿童的一切行为，均应以儿童的最大利益为首要考虑。

第七条要求儿童出生后立即登记，并有获得姓名和国籍的权利。

第八条确保儿童“维护其身份”的权利。

第十七条鼓励大众传播媒介在编制和散播来自不同文化来源的资料方面予以合作，并且“特别注意属于少数群体的儿童在语言方面的需要”。

第二十条规定在有必要将被剥夺了家庭环境的儿童置于一个家庭以外的环境时，应适当注意儿童的族裔、宗教、文化和语言背景。

第二十九条反映了教育的基本目的，并指出，除其他外，儿童的教育应旨在培养对人权和基本自由的尊重；对其自身的文化认同、语言和价值观的尊重；对其所居住国家以及其原籍国的民族价值观的尊重；以及对其他文明的价值观的尊重(见第1(2001)号一般性意见)。

第三十条专门针对属于族裔、宗教或语言少数群体的儿童，对其享有自己的文化、信奉自己的宗教以及使用自己的语言的权利给予了实质性的保障，这些权利同样包含在《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的规定中。在向儿童权利委员会报告时，各缔约国被要求提供关于为保护属于少数群体的儿童而采取的措施的信息。

第三十一条呼吁各国尊重和促进儿童参加文化和艺术生活的权利。

儿童权利委员会通过了若干一般性意见并定期就相关问题举行讨论会。虽然没有专门针对少数群体儿童本身的一般性意见，但第11(2009)号一般性意见涉及土著儿童。

### **《消除对妇女一切形式歧视公约》**

1981年生效的该《公约》涉及妇女权利，包括法律面前的平等待遇权；教育、参政、就业、健康和经济领域的平等、不受性剥削的自由；旨在克服不平等的暂行特别措施的可能性。除了同意消除“任何个人、组织或企业”对妇女的歧视，缔约国还同意采取适当措施“修改或废除构成对妇女歧视的法律、规章、习俗和惯例”(加着重符)。

消除对妇女歧视委员会一贯为武装冲突期间妇女的状况以及性别暴力问题大声疾呼。1992年，委员会通过了关于对妇女的暴力行为的第19(1992)号一般性建议，该建议反映了国际上的主要关切，即妇女由于自己的性别继续遭受多重歧视。第26(2008)号一般性建议涉及移徙女工的权利，她们常常是少数群体成员。

《消除对妇女一切形式歧视公约》的某些条款也许与少数群体妇女尤为相关。

第五条要求缔约国采取“一切适当措施……改变男女的社会和文化行为模式”，以消除“基于因性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见、习俗和一切其他做法”。

第七条涉及妇女参与公共生活和担任公职的权利(见第23(1997)号一般性建议)。

第十条要求教育方案消除关于男女角色的定型观念。

第十四条涉及农村妇女面临的特殊问题，许多农村妇女可能是少数群体成员(见第16(1991)号一般性建议)。

第十六条重申男女在与婚姻和家庭有关的一切事项上应该平等，包括只有在自由表示且完全同意的情况下自由缔结婚姻的权利。该条还规定童年订婚和童婚没有法律效力(见第21(1994)号一般性建议)。

### **《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》及其《任择议定书》**

《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》于1987年生效，其《任择议定书》于2006年生效。不歧视原则是人权保护中的一项基本的一般性原则，对于该《公约》的解释和适用至关重要。不歧视包含在《公约》对酷刑本身的定义中；第一条第1款明确禁止为了“基于任何一种歧视的任何一种理由”实施特定行为。

保护某一少数群体或边缘化的人或特别容易遭受酷刑的人是预防酷刑或虐待义务的一部分。缔约国必须确保，在涉及《公约》所规定的义务范围内，其法律实际上适用于所有人。因此，缔约国应确保保护尤其容易遭受酷刑的群体的成员，具体办法是充分起诉和惩处针对他们的一切暴力行为和虐待，确保实施其他积极的预防和保护措施。对于预防此种侵权行为和建设尊重少数群体的文化同样关键的是消除就业歧视和在可能实施酷刑或虐待的环境中持续提供培训以提高意识。鼓励缔约国促进在国家机构以及私营部门聘用属于少数群体的人，尤其是在医疗、教育、监狱和拘留、执法、司法和法律领域。

根据《公约》中提出的不歧视原则，少数群体成员享有同其他任何人一样不受酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。这是一项绝对权利，在任何情况下都不能减损，包括战争情况下。

根据第二十条，如果委员会收到可靠的情报，认为其中有确凿迹象显示在某一缔约国境内经常施行酷刑，委员会应请该缔约国合作研究该情报，然后进行秘密调查，包括对该国进行访问。然而，有一些缔约国未承认委员会的这一权限。

### **《残疾人权利公约》**

《公约》及其一项《任择议定书》于2008年生效。其目的是详细阐述残疾人的权利，并提出一个实施准则。

第一条指出《公约》的宗旨是促进、保护和确保“所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重”。

第四条要求批准《公约》的国家承诺制定和实施政策、法律和行政措施以确保《公约》所认可的权利并且废止构成歧视的法律、法规、习惯和做法。

第二十四条第三款第(三)项特别要求缔约国促进手语学习并促进聋人的语言特性。

第三十条第四款指出，残疾人特有的文化和语言特性，包括手语和聋文化，应当有权在与其他人平等的基础上获得承认和支持。

该《公约》是第一个包含与不歧视有关的某些重要概念的联合国人权条约。“合理调整”是其中的概念之一，它涉及为确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使所有人权和基本自由而需作出的改变和调整。

### **《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》**

《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》于2003年生效。《公约》没有为移徙者创设新权利，但旨在保障移徙者与国民的待遇平等以及相同的工作条件。《公约》第三部分列出了所有移徙工人及其家庭成员的权利，包括那些无证者。第四部分列出了那些有证者的额外权利。《公约》适用于所有移徙工人，而不只是那些在族裔上可能与接纳国的人不同的人，不过许多移徙工人也是少数群体成员。

第1条指出，该《公约》，除此后另有规定外，适用于所有移徙工人及其家庭成员，不分性别、种族、肤色、语言、宗教或信念、政治见解或其他意见、民族、族裔或社会根源、国籍、年龄、经济地位、财产、婚姻状况、出身或其他身份地位等任何区别。

第12条指出，移徙工人及其家庭成员应有权享有思想、良心和宗教自由，该措辞与《公民权利和政治权利国际公约》类似。第4款承认至少有一方为移徙工人的父母和适用时的法定监护人有确保其子女按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育的自由。

第13条规定了表达意见的自由，包括“寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界”。它还规定可限制表达意见以防止“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨而构成煽动歧视、敌视或暴力的行为”。

### **《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》**

《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》于2006年12月通过，并于2010年12月生效。与其他许多人权公约不同，该《公约》并未提及不歧视，因为在任何情况下都禁止强迫失踪，甚至包括在战争或其他紧急状态下。强迫失踪问题委员会接收和审查各国提交的定期报告，并且“如果委员会收到的信息表明有充分迹象显示，某缔约国管辖下的领土正在发生大规模或

有组织的强迫失踪问题”，委员会可提请联合国大会紧急关注该情况(第三十四条)。第三十条授权委员会回应关于寻找和发现失踪人员的请求以及建议有关国家找到所涉个人并加以保护，无论该国是否接受了有关根据第三十一条提出个人投诉的任择制度。

### 利用报告制度

所有主要的国际人权条约，包括本章中所讨论的那些条约，都要求缔约国每两至五年向相关条约机构提交一次报告，说明国家履行自己的条约义务的情况。《公民权利和政治权利国际公约》没有规定必须向人权事务委员会提交报告的频率，委员会将在其结论性意见中规定国家下次提交报告的日期。它可以要求在3年、4年或5年内提交下份报告。各报告应包含关于国家为实现条约所载人权而做出的努力的详细信息，包括取得进步的领域以及国家遭遇阻碍或问题的领域。《人权报告手册》<sup>58</sup> 指出，提及《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的呈件，例如，应确定国内存在的少数群体，描述国家为维护这些少数群体的身份而采取的“积极措施”，并描述“为向少数群体提供平等的经济和政治机会”而采取的任何措施。

相关条约机构将在两届或三届公开会议中与有关国家的代表一起审查报告，每次会议一般持续3个小时左右。在审议国家报告之后，委员会将通过公开的“结论性意见”，并在意见中对国家的表现作出评价，也即承认积极进展，强调关切领域，并就具体问题提出意见和建议。

这一报告体系鼓励国家与委员会之间开展坦率的建设性对话。然而，在实践中会产生各种问题。许多国家在提交报告方面一再拖延；不能及时审查所有报告；并非所有国家都对委员会的评论、意见、建议给予足够关注；对整个程序的宣传也不够。委员会(以及各国)清楚这些问题并试图加强和协调其活动，国内非政府组织在确保国家一级继续推行这种做法方面可发挥重要作用。

审查程序的确为个人或群体帮助条约机构更好地了解某个国家中少数群体的状况提供了一个机会。可以通过各种方式尽可能地充分利用报告制度，其中大多数方式与上文讨论的所有条约机构有关。

### 鼓励政府提供全面和准确的报告

国家提交给相关条约机构的报告由一个政府部门或机构，或有时由几个政府部门或机构负责编写。查明由哪个机构负责编写报告以及在什么时候编写报告十分重要。由于通常由国家的外交部协调编写国家报告，因此外交部应当能够提供这方面的信息。

报告在提交委员会后成为公开的联合国文件，但并不要求国家与本国公民讨论国家报告或邀请其他方面来帮助编写报告。不过，许多国家的政府的确允许甚至鼓励这种参与，并且鼓励少数群体利用这一机会，不论是作为个人还是组织。无论能否参与起草报告，非政府组织都可以就编写国家人权报告这一事实开展宣传。一旦报告提交给相关的委员会，针对具体的少数群体的组织或者更主流的人权非政府组织不妨向该委员会提出自己的意见。

---

<sup>58</sup> 联合国出版物，销售号GV. E. 97.0.16。

## 编写替代报告

替代报告也被称为平行报告、非政府组织报告或非正式报告。在一些国家，由正式设立的对条约的重点主题特别感兴趣的人权或社区组织来协调替代报告。这使得各种团体能够为报告作出贡献，并就国家在条约方面的表现提供更为全面的看法。少数群体代言人应考虑如何在国家报告的背景下促进关于少数群体人权的讨论。在某些情况下可能适合编写一份完全针对少数群体问题的特殊替代报告。虽然这有可能引起对特殊的少数群体问题的关注，但其中也涉及大量的工作和资源，既包括财政资源也包括人力资源。

不论是哪种情况，替代报告均应针对相关条约的具体条款以及国家报告的具体章节。报告应该简洁、事实准确，避免不必要的政治评论。公布和提交替代报告本身就引起对国家报告中讨论的人权问题的关注。例如，媒体发布替代报告可能是继续开展活动强调国家报告中的疏漏或措施并宣传目前的人权问题的第一步。报告一般应在国家报告之后提交，因为其中应该考虑国家提供的信息，但其提交日期远远早于对该国进行审议的届会日期。

未及时提交国家报告并不妨碍非政府组织参与报告进程。一些委员会在缺乏报告的情况下对未提交报告的国家进行审查，这正是为了鼓励国家提交报告。无论一国定于何时接受审查，来自非政府组织及其他团体的信息都能够对委员会起到帮助。

要提交的信息应直接发给日内瓦的相关委员会。关于提交报告和审查会议的时间安排可在各委员会的网页上找到，通过人权高专办的网站可访问这些网页(在人权机构项下)。有一点很重要，那就是应在委员会开会审议国家报告之前尽早向其提供补充信息。请联络人权高专办以确保及时散发所提供的信息。

为了使委员会能够审议一份不同于国家报告的完整意见，而不是大量散乱的信息，鼓励非政府组织与其他组织协调意见。最好是按照特定条约中排定的权利顺序来组织信息。在可以得到的情况下，应提及相关当局和支持材料，例如统计证据、官方报告、法院裁决或来自联合国系统中其他机构的材料。可能的话，非政府组织应将其材料一式多份寄给委员会，并在获得允许的情况下，一并向委员会所有成员分发其收到的书面请求。用多种语文提供这些材料能带来实效。

## 参加委员会的会议

尽管可能需要大量资源，但非政府组织可考虑前往日内瓦或纽约，在委员会开会审议国家报告时向委员会提供信息。这在澄清和详细说明非政府组织或少数群体代表的书面意见方面被证明是有用的。

各委员会关于非政府组织代表参加会议的规则各不相同。所有条约机构都欢迎非政府组织提交书面信息，并且，除非正式的所谓午餐时间情况介绍会之外，大多数条约机构还会在正式的会前工作组或全会期间留出时间，让非政府组织与委员会成员开展互动。

除届会召开之前提交的书面报告外，在审议国家报告期间，委员会还会留出一个小时，让非政府组织和国家人权机构以口头方式直接向委员会提供信息。非政府组织和国家人权机构还可以提交信息以供纳入委员会编制的问题清单，以及在委员会结论性意见后续活动的背景下提交信息。

此外，非政府组织可提供信息，以便在提交报告之前将该信息纳入问题清单。这项任择报告程序中包含一个问题清单，在缔约国提交定期报告前会将该清单转交给缔约国；这项机制是为了帮助缔约国编写和提交重点更突出的报告。在提交报告之前列出的问题清单因而可以对国家报告的内容和编写工作提供指导，为报告进程提供便利并增强缔约国及时和有效地履行自己的报告义务的能力。

特定条约机构的运转方式如下：

- 人权事务委员会在每届会议的第一天上午留出时间供非政府组织做口头发言。在午餐时间安排的非正式会议期间，委员会成员也可以与非政府组织代表互动。
- 经济、社会和文化权利委员会将每届会议的第一天下午用于倾听非政府组织的发言。非政府组织也可以在委员会会前会议的部分时间发言。2000年，委员会通过了一个关于非政府组织参与的文件，其中概述了非政府组织更好地促进委员会的工作的方式。<sup>59</sup>
- 儿童权利委员会接收书面信息，并且可以要求非政府组织参加其会前工作组。非政府组织可以出席但不可以参加与国家代表进行公开讨论的委员会的正式届会。一个支持《儿童权利公约》的非正式的非政府组织团体帮助协调非政府组织参加委员会届会一事，并且为与会者编写了一份有用的指南。<sup>60</sup>
- 消除对妇女歧视委员会在每届会议的前两周的周一安排一次与非政府组织的非正式会议，目的是接收关于将在该届会议上向委员会提交报告的缔约国的国别信息。<sup>61</sup>
- 尽管其监督委员会尚未完全形成惯例，但《残疾人权利公约》(第三十三条)指出，民间社会将涉足和全面参与监督程序，从而让民间社会在促进《公约》实施中发挥有意义的作用。

即使某个委员会未对正式参加其会议作出规定，非政府组织也可以在正式届会之外找到委员会个别成员，讨论其所关注的问题，并向这些委员提供信息。

寻求设在日内瓦的促进参与联合国人权会议的有经验的非政府组织的建议或许也有帮助。还有一些出版物旨在帮助非政府组织实际了解联合国系统(列于本章结尾处)。

---

<sup>59</sup> E/C.12/2000/6。

<sup>60</sup> 可查阅[www.childrightsnet.org](http://www.childrightsnet.org)。

<sup>61</sup> 关于非政府组织参与的更多信息，可查阅[www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO\\_Participation.final.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO_Participation.final.pdf) (2012年12月2日登录查阅)。



具有经济及社会理事会咨商地位并非政府组织与条约机构开展合作的必要条件，但这有助于与各委员会接触。在规划参加一个委员会的届会时，非政府组织应提前很长一段时间与人权高专办联络，以确保自己知晓当前的做法。

### 宣传委员会的审查以及监测政府对建议的反应

如果对条约机构工作的认识只局限于日内瓦，则该工作几乎没有意义。非政府组织应确保在各届会议结束时发布委员会的结论和建议之后尽快让相关国家中的国内媒体和公众知晓这些结论和建议。非政府组织可通过人权高专办网站获取任何一个委员会关于任何一个国家的结论。<sup>62</sup>

委员会对一个国家在保护少数群体权利方面的表现做出的结论可被用于提高媒体和公众的意识。如果在委员会在开展审查之前联络国内非政府组织和媒体，后者更有可能对结果感兴趣。非政府组织还可以考虑一俟委员会提出关切和建议就发布新闻稿，对委员会作出的积极和消极结论同时加以强调。

一些国家对条约机构的建议作出回应，但另一些国家可能需要得到非政府组织和公众舆论的鼓励才能落实委员会的结论。尽管大多数委员会如今都有一个关于其建议的后续行动机制，但几乎在所有情况下，宣传国家报告、委员会的意见和国家对委员会的回应都是有用的。少数群体和组织对联合国条约监测系统实际发挥作用最感兴趣，只有在其积极支持下该监测系统才能发挥作用。

### 就侵犯人权行为进行投诉

《公民权利和政治权利国际公约》；《消除一切形式种族歧视国际公约》；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；以及《残疾人权利公约》都有相应的机制，能帮助个人向相关委员会提交一般称为“来文”的个人投诉函，指控相关人权条约中宣布他们所拥有的权利受到了侵犯。<sup>63</sup> 不过，接受此种机制是可选的。来文起草人应该知道的是，有关国家可对条约的任何条款提出保留，国家义务的实质性范围因而受到限制。

<sup>62</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx) (2012年12月2日登录查阅)。

<sup>63</sup> 如下所述，《经济、社会、文化权利国际公约》；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》以及《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的投诉程序各不相同。一项授权提交来文的《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》于2009年9月开放供签署，并将在10个缔约国批准3个月后生效。该议定书也规定了一项任择程序，根据该程序，如果经济、社会和文化权利委员会接到的信息表明“严重或一贯”违反《公约》的话，它可自行发起调查。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》有一项个人投诉程序，一旦有10个缔约国按照《公约》第七十七条认可该程序，该程序就将生效。按照《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第三十一条，缔约国可以在批准该公约时或在其后任何时候宣布它认可强迫失踪问题委员会接收和审议个人来文的权限。

《公民权利和政治权利国际公约第一任择议定书》、《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第二十二条、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》和《残疾人权利公约任择议定书》都对个人投诉做出了规定。根据所有这五项条约，处理投诉的程序都是类似的。然而，在提交来文前必须查阅相关条约的准确措辞。<sup>64</sup>

有几个委员会编制了表格以便利于提交来文。<sup>65</sup> 并不强制要求使用这些表格，不过这些表格的确对来文中应包含的信息类别提供了指导。来文应寄往日内瓦的人权高专办，并注明来文要寄交的委员会的名称。

收到个人投诉后，委员会秘书处将进行初步评估，以确定是否符合案件表面证据确凿的某些初步标准。如果达到了标准，来文摘要将发给代表相关委员会行事的特别报告员/工作组。特别报告员/工作组也会对登记标准进行评估，并且代表委员会就是否对来文进行登记做出指示。

一旦对来文进行了登记，将向有关缔约国通报来文，以便该缔约国可以对指控发表意见。该国的回复(如有)，将转给来文起草人，来文起草人也可以对该国的意见发表评论。委员会对这一意见交换规定了期限。一国不做答复并不妨碍委员会对案件进行审议。

委员会在审议投诉中采取的第一步是确定投诉是否可受理。受理条件通常在条约本身以及委员会的议事规则中作了规定，包括：

- 来文不能匿名，并且由承认相关委员会接收和审议个人来文权限的缔约国所管辖的个人或群体<sup>66</sup> 提交；
- 个人声称自己是所涉缔约国侵犯公约中规定的任何权利的行为的受害者。关于一国人权状况的笼统指控不予受理。一般情况下，来文应由个人自己或其亲属或指定代理人提交。尽管不要求由律师来做案件准备工作，但法律建议通常能提高来文的质量；
- 来文相符所援引的条约的规定；
- 来文并非滥用提交来文权；

<sup>64</sup> 关于特定人权条约所规定的投诉程序的信息可查阅[www.ohchr.org/Documents/Publications/Fact\\_Sheet7/Rev.2\\_ch.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Fact_Sheet7/Rev.2_ch.pdf) (2012年12月2日登录查阅)。

<sup>65</sup> Ibid, annexes.

<sup>66</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的条约机构仅允许个人提交投诉函。如果一个团体向人权事务委员会或禁止酷刑委员会提交投诉函，该团体的每一名成员都必须提交授权委托书。消除种族歧视委员会、消除对妇女歧视委员会和残疾人权利委员会允许团体提交投诉函。

- 投诉人已用尽所有可利用的国内补救办法。这通常包括通过国家司法系统提出合法要求；仅仅是怀疑此种行动的有效性并不能免除这一要求。不过，在穷尽补救办法却遭到不合理拖延或者补救办法无效或没有可利用的补救办法的情况下，不适用本规则；
- 同一事项同时并未根据另一国际调查或解决程序接受审议；<sup>67</sup>
- 投诉要有足够的证据支持。所称受害者应尽可能提供相关信息来支持提出的指控，并附上所有相关文件的副本，尤其是国家当局关于索赔的行政和司法裁决。如果有关情形并未明显构成侵犯人权，投诉人可考虑查阅联合国系统内外的相关国际判例。

一般说来，委员会将结合来文起草人的情况一起审议来文的可受理性和案情实质。不过，根据其议事规则，委员会可决定自行发起或在收到相关缔约国的信息后决定分开审议案件的可受理性和案情实质。委员会根据所有可利用的信息对来文进行审议。与国内法院的情形一样，委员会的审议是秘密的，没有机会传唤证人或让有关国家参与口头辩论。委员会随后会形成结论(根据委员会的不同，结论可能被称为“意见”、“决定”或“观点”)，结论将与委员会可能提出的意见和建议一起转交给来文起草人和缔约国。在认定侵权的情况下，缔约国被邀请在适当的时候向委员会通报其按照委员会的意见和建议采取的行动。委员会的所有决定都要公开并转载于委员会的年度报告。

委员会的结论不是具有法律约束力的判决或裁决。<sup>68</sup> 不过，每项结论都代表了根据条约本身设立的负责解释该条约的机构的权威判定。无视委员会的结论会招致国内和国际上对一国不履行其国际义务的批评。

大多数委员会设立了后续行动程序来监测在其认定缔约国违反相关条约的情况下其结论的实施情况。这一程序可促进遵循委员会的建议，有时这方面的工作不得力。事实上，仅仅是一个有充分根据的案件被提交给委员会这一事实就可以鼓励一个国家重新审查其政策或开始与少数群体代表对话。

对少数群体权利积极分子来说，研究与下述来文有关的程序是有益的：Hajrizi Dzemajl和其他64个罗姆人南斯拉夫公民根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》提交的第161/2000号投诉；L.R.女士和其他26个罗姆人斯洛伐克公民根据《消除一切形式种族

<sup>67</sup> 《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第2款(子)项。请注意这一规定在《消除对妇女一切形式歧视公约》(《任择议定书》第四条第2款(a)项)；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(《公约》第22条第4款(a)项)；《残疾人权利公约》(《任择议定书》第二条c款)中的表述不同。

<sup>68</sup> 人权事务委员会指出，“委员会意见的性质亦是由缔约国有义务在参与《任择议定书》下的程序方面和在《公约》本身方面诚意履行所进一步决定的。与委员会合作的义务是从适用诚意履行所有条约义务的原则所产生的。”见关于缔约国在《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》下的义务的第33(2008)号一般性意见，第15段。

歧视国际公约》提交的第31/2003号来文；以及匈牙利的A.S.女士根据《消除对妇女一切形式歧视公约》提交的第4/2004号来文。

### 紧急案件(申请暂行措施)

在委员会审议案件之前，如果所称受害者面临迫在眉睫的将遭受严重和无法挽回的伤害的危险情况，各委员会有权采取紧急行动。所称受害者可请求委员会采取暂行措施并立即要求缔约国采取所需的适当具体措施，以避免所称受害者在委员会审议来文期间遭受无可挽回的伤害。只有在掌握了关于迫在眉睫的危险例如等待执行或驱逐出境的具体信息时才可采取此种做法。(第四章讨论了根据特别程序机制报告紧急案件的情况。)

### 联络方式和更多信息

本章讨论的所有条约机构均可通过下述方式联络：

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)  
Palais des Nations  
8-14 Avenue de la Paix  
CH-1211 Geneva 10  
Switzerland

传真：41 22 917 90 22

请在地址和信件中指明送交的具体委员会。

关于条约体系的信息见《联合国人权条约体系》(人权高专办《概况介绍第30/Rev.1号》)。<sup>69</sup>《参与联合国人权方案：民间社会手册》提供了与条约机构合作的详细指南。

多部著作描述了在利用上述条约规定的程序中的实务方面。其中包括：G.Alfredsson和E.Ferrer，《少数群体权利：联合国程序和机构指南》(少数群体权利团体和拉乌尔·瓦伦贝格研究所，1998年)；S. Lewis-Anthony和M. Scheinin，“在联合国系统中提出人权投诉的基于条约的程序”，载于H. Hannum，《国际人权惯例指南》(Transnational/Nijhoff，第4版，2004年)；S. Farrior，“国际报告程序”，载于H. Hannum，《国际人权惯例指南》，第4版(Transnational/Nijhoff，2004年)。

关于特定条约机构工作的其他有用指南包括：A. Tanaka和Y. Nagamine，《〈消除一切形式种族歧视国际公约〉：非政府组织指南》(反对一切形式的歧视和种族主义国际运动和少数群体权利团体国际，2001年)；M. Banton，《打击种族歧视：联合国及其会员国》(少数群体权利团体国际，2000年)；提高妇女地位司，《妇女地位评估：根据《消除对妇女一切形式歧

<sup>69</sup> 可查阅[www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30en.pdf) (2012年12月2日登录查阅)。

视公约》提交报告指南》(英联邦秘书处, 联合国和国际妇女权利行动观察, 2000年); P. R. Gandhi, 《人权事务委员会以及个人来文权: 法律和实践》(Ashgate, 1999年); K.A. Young, 《联合国人权事务委员会的法律和程序》(Transnational, 2002年)。

## 第二部分

### 联合国系统的其他相关机构

---

除了人权高专办，事实上所有其他联合国实体都直接或间接开展与少数群体问题有关的活动。例如，政治事务部涉及少数群体问题，因为该部为选举程序提供支助、进行调解和处理权力分享及其他问题；防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室将少数群体权利作为其分析框架的一个关键部分；妇女署处理性别不平等与基于血统、种族或族裔歧视相交叉的问题。少数群体问题也常常出现在构成联合国系统一部分的相关方案、基金和实体的工作中。

根据《关于少数群体的宣言》第九条，联合国系统内的各专门机构和其他组织应在各自权限范围内促进全面实现《宣言》所规定的权利和原则。少数群体问题机构间小组在2004年至2011年举行会议，目的是合作并促进该条的实施。为了进一步加大这项工作的广度和深度，政策委员会秘书长在2012年3月决定成立联合国种族歧视和保护少数群体网络，该网络将由人权高专办负责协调。

在联合国系统中，联合国难民事务高级专员和联合国儿童基金会特别关心难民和儿童，属于其任务范围内的人有许多也是少数群体成员。联合国开发计划署是联合国系统中任务最广泛的机构之一，并且在超过160个国家有派驻机构。该机构致力于促进人类发展，开展了与少数群体有关的各种活动，因此往往无论在直接还是间接方面都对少数群体特别重要。

专门机构有自己的章程和成员资格规则，各专门机构与联合国的关系在它们之间的协议中作了规定。这样的机构有许多，其中有两个机构特别关心少数群体问题——国际劳工组织和联合国教育、科学及文化组织。这两个机构都有正式的程序，根据这些程序可向其提交侵犯人权的指控，这两个机构在其工作的某些方面特别关注少数群体问题。

## 第六章

### 联合国开发计划署

**摘要：**联合国开发计划署(开发署)是联合国的全球发展网络，其目标是帮助各国获取知识、经验和资源，以帮助人民创造更加美好的生活。开发署在177个国家和地区实地开展工作，同各国政府和人民合作，帮助它们找到自身应对全球和国家发展挑战的解决办法。本章描述开发署的工作如何影响少数群体成员，并就少数群体如何更多地参与和更大地影响发展进程和成果提出一些建议。

联合国开发计划署(开发署)支持联合国会员国发展国家和地方的能力以促进人类发展，实现千年发展目标(世界各国领导人承诺在2015年予以实现)。<sup>70</sup> 能力发展贯穿开发署的四个关键重点领域：民主治理；减贫和实现千年发展目标；危机预防和恢复；以及环境和能源促进可持续发展。在这些领域中的每一个领域，开发署都倡导增进人权和增强妇女权能。开发署还负责促进整个联合国系统在国家一级的效率和有效性。

#### 发展规划中的少数群体问题

开发署的所有业务所在国都存在族裔、宗教或语言少数群体，少数群体问题与开发署的各个关键重点领域之间存在紧密联系。与国内其他人口相比，少数群体常常更为贫困，经常受到冲突的影响，接触治理机制的机会少，艾滋病毒流行率高，并且其所处环境的恶化程度可能高于国内其他地方。更多地关注少数群体权利有助于克服阻碍实现千年发展目标的障碍。开发署通过提请注意排斥少数群体的负面影响以及努力接受少数群体所带来的好处，努力加强国家发展计划。

开发署承认少数群体民间社会组织以及属于少数群体的开发署雇员为开发署的工作提供的宝贵经验、技能和知识。开发署因而努力丰富其雇员的多样性，并邀请少数群体成为战略伙伴并支持开发署实现自己的发展目标。

#### 少数群体与开发署的重点领域

##### 减贫和实现千年发展目标

开发署支持各国政府确保少数群体战胜贫困，办法是增强监测少数群体中减贫情况的能力，促进少数群体参与设计减贫战略，并倡导改善少数群体中的人类发展情况。开发署协助各国政府了解少数群体在实现千年发展目标方面面临的特殊挑战并实施战胜此种挑战的可靠战略(与保护少数群体权利相关)。<sup>71</sup>

##### 民主治理

将少数群体问题纳入工作主流使开发署在民主治理方面的工作得到增强，因为如果缺乏对少数群体的特殊保护，民主机构在确保平等方面就不会那么有效。因此，旨在支持民主治理的

<sup>70</sup> 见[www.undp.org/mdg](http://www.undp.org/mdg)。

<sup>71</sup> 例如，在摩尔多瓦共和国，开发署致力于通过支持罗姆人融入社会来处理千年发展目标中的人权问题，2012年《罗姆人融入战略》获得通过就体现了这一点。

方案考虑了少数群体在获取和参与方面可能面临的障碍并致力于克服这些障碍。少数群体诉诸司法和参与治理是两个关键问题。

### 危机预防和恢复

关注少数群体问题对于和平和发展的长期可持续性至关重要，因为少数群体的身份可能成为持续的冲突焦点。如果得不到适当解决，历史上引起冲突的排斥少数群体的模式可能会重新出现，包容少数群体有助于实现国内稳定。《冲突后局势中多边需求评估实用指南》(联合国开发计划署、世界银行、联合国发展集团，2004年)查明了根源于侵犯少数群体权利的冲突因素，例如在获得土地和教育方面的不平等、政治参与度不足以及歧视。<sup>72</sup>

### 环境和能源促进可持续发展

土著人民与环境之间的特殊关系有据可查。然而人们常常忽视环境和能源问题对少数群体的影响，忽视排斥少数群体的行为对环境和能源的影响。穷人通常也是少数群体成员，环境恶化和得不到负担得起的洁净能源服务对他们产生了不成比例的影响。少数群体所在地区受环境变化的影响可能更大，并且少数群体发现，由于遭受歧视或着身处极度缺乏服务的地区，在发生环境灾害时他们更难获得救济。

### 艾滋病毒/艾滋病

少数群体是感染艾滋病毒/艾滋病风险较高的重点人群之一。旨在解决少数群体中艾滋病毒/艾滋病流行问题的干预行动必须采取一种“社会健康决定因素”方式。如果各项战略仅以解决少数群体人口特有的风险因素为基础，却不去适应少数群体的文化和社会现实，那么公共政策应对措施对少数群体来说可能不会奏效。由于保健服务方面的歧视、缺乏与文化相适应的保健或者因为较高的贫困水平使得难以负担抗逆病毒治疗，导致感染艾滋病毒/艾滋病的少数群体可能得不到平等的保健机会。在少数群体居住的偏远地区或贫困地区，用于医疗服务的基础设施可能更为有限。

### 宣传和伙伴关系

开发署在促进人类发展和人权方面发挥着重要作用。开发署的出版物，例如《国家人类发展报告》<sup>73</sup> 或《千年发展目标进展报告》<sup>74</sup>，可提高对少数群体在人类发展方面的差距的认识，并强调良好做法。在《国家人类发展报告》含有分类统计数字的情况下，可鼓励其他行为体收集这样的数据，这将使得少数群体能够在宣传工作中利用这些数据。编写人类发展报告可为开始与利益攸关方就少数群体关心的人类发展和治理问题进行对话提供机会。例如，区域报告《处境危险：东南欧的罗姆人和流离失所者》<sup>75</sup> 有助于促进各国政府与罗姆人之间的对话。而且，这类侧重于少数群体的报告能够突出影响这些群体的关键问题。

<sup>72</sup> 可查阅[www.conflictsensitivity.org/publications/practical-guide-multilateral-needs-assessments-post-conflict-situations](http://www.conflictsensitivity.org/publications/practical-guide-multilateral-needs-assessments-post-conflict-situations) (2012年12月2日登录查阅)。

<sup>73</sup> 可查阅<http://hdr.undp.org/en/reports/> (2012年12月2日登录查阅)。

<sup>74</sup> 可查阅[www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-reports/](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-reports/) (2012年12月2日登录查阅)。

<sup>75</sup> 可查阅[http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/rbec\\_web/vgr/vuln\\_rep\\_all.pdf](http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/rbec_web/vgr/vuln_rep_all.pdf) (2012年12月2日登录查阅)。



少数群体社区拥有支持开发署实现其各项目标的巨大能力。许多少数群体非政府组织已经致力于实现这些目标，并且在这些非政府组织与开发署之间可形成战略伙伴关系，以产生更大影响。此外，许多少数群体非政府组织在开发署的这些重点领域以及其他重点领域开展工作，牵头提供艾滋病毒护理和教育或者为社区提供获取信息和传播技术的机会。非政府组织还可以按合约方式为开发署工作，为项目提供特殊投入，例如顾问服务或设备。

开发署在与广泛的民间社会组织合作以加强网络、鼓励对话和建设能力方面经验丰富。例如，在尼泊尔，联合国国家工作队让代表不同族裔和妇女群体的少数群体民间社会组织以及妇女团体参与制定了联合国发展援助框架(联发援框架)和国家方案。

## 关于发展规划中的边缘化少数群体的资源指南

通过与少数群体问题独立专家和人权高专办合作，开发署出版了《发展规划中的边缘化少数群体：开发署资源指南和工具箱》。<sup>76</sup> 其目的是：

- 介绍和增进对少数群体权益的理解；
- 查明国际、区域和国家各级用于保护、增进和实现少数群体权利的机构和机制；
- 提高对在发展规划中解决边缘化少数群体问题的重要性的意识并为在规划、设计、实施以及评价方案和项目的过程中适用相关规范框架提供指导；
- 促进能力发展并确定战略以加强与政府对应方、捐助界以及民间社会组织和非政府组织的伙伴关系。

该资源的主要受众是开发署国家办事处工作人员以及负有政策责任的人。不过，该资源也可作为其他联合国机构、政府对应方及其他合作伙伴的参考文件。它也旨在促使少数群体理解与增进和保护少数群体有关的概念和基本原则，并增加这些群体在发展进程中的参与和代表机会。

## 联络方式和更多信息

开发署的总部设在纽约，并在大多数国家设有办事处。少数群体代言人联络开发署的主要联络点如下：

联合国开发计划署

民主治理小组/发展政策局

304 East 45th Street

New York, NY 10017

United States of America

传真：1 212 906 6471

电子邮件：[dgg@undp.org](mailto:dgg@undp.org)

网址：[www.undp.org/governance](http://www.undp.org/governance)

[www.undp.org/countries](http://www.undp.org/countries)

---

<sup>76</sup> 可查阅[www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf)(2012年12月2日登录查阅)。

## 第七章

### 联合国难民事务高级专员

**摘要：**世界上许多难民、寻求庇护者、国内流离失所者和无国籍人都是少数群体成员，他们有特殊的保护需求并且常常无法仰仗本国的保护。联合国难民事务高级专员受联合国之命领导和协调在全世界保护难民的国际行动，并寻找保护他们的持久解决办法。联合国大会还要求难民署致力于预防和减少无国籍情况以及保护无国籍人。难民署在其所有活动中宣扬对年龄、性别和多样性有敏感认识的方式，并且特别关注有特殊需要的群体，特别是努力增进被剥夺权利的群体的平等权利。

#### 联合国难民事务高级专员

作为负责监督1951年《关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》的执行情况的机构，联合国难民事务高级专员(难民专员)向全世界包括寻求庇护者、难民、回返者(前难民)、国内流离失所者和无国籍人在内的将近4,000万人提供国际保护和援助。

21世纪，难民署在非洲(例如刚果民主共和国和索马里)和亚洲(尤其是对阿富汗难民)严重的难民危机中伸出了援助之手。难民署还被要求利用其专门知识来帮助因冲突而在国内流离失所的人，尤其是在苏丹、哥伦比亚和伊拉克。在其为支持国内流离失所者而开展重要行动的背景下，难民署积极促进对少数群体的保护。然而，少数群体的权利得不到保护本身往往就是流离失所的核心原因，并且可能阻碍找到持久解决办法。除其他地方之外，巴尔干、苏丹、斯里兰卡、格鲁吉亚和阿富汗等地的行动背景都体现了这方面特别复杂的情形。

自开展业务以来，难民署也常常处理无国籍情况，首先是无国籍的难民，其次是所有无国籍人。少数民族成员经常面临成为无国籍人的较大风险，流离失所的影响往往又会加大这一风险。无国籍是一个大问题，涉及全世界约1,200万人。拥有国籍对于全面参与社会至关重要，并且是享有全部人权的一个先决条件。难民署关于无国籍的工作依据的是国际人权框架，尤其是1954年《关于无国籍人地位的公约》和1961年《减少无国籍状态公约》。

今天，族裔间和种族间的紧张关系和冲突几乎在世界各地普遍存在。这些冲突常常源于权力斗争并因社会经济不平等和争夺稀缺资源而加剧。民族、族裔和宗教少数群体常常易受这些冲突的伤害；那些因害怕迫害而逃离自己国家的人中有许多是少数群体成员。1951年《关于难民地位的公约》在对难民的定义中承认了这一联系，难民的定义包括不仅因为其政治见解而且还因为其种族、宗教、民族或属于某一社会群体而逃离迫害的人。

逃离冲突和迫害的难民常常非常脆弱。他们得不到自己国家的保护——事实上，常常是他们自己国家的政府威胁要对他们进行迫害。在另一个国家寻求庇护的难民常常构成那些社会中的少数群体，并且经常遭到拒绝、歧视，有时甚至是仇外攻击。无国籍人和国内流离失所者还常常遭到侮辱和骚扰。《关于国内流离失所问题的指导原则》(联合国人道主义事务协调厅，2004年)<sup>77</sup> 直接提到了少数群体的特殊保护需要：原则9宣称“各国负有避免土著人民、少数群体、农民、牧民以及特别依赖和依恋自己的土地的其他群体流离失所的特殊义务”。

## 保护活动

难民署的主要作用是为被迫逃离自己原籍国的人提供国际保护。难民署确保1951年《公约》、其1967年《议定书》以及各种区域性文书和宣言，包括非洲统一组织1969年《关于非洲难民问题特定方面的公约》、1984年《关于难民的卡塔赫纳宣言》以及中美洲、巴拿马和墨西哥难民国际保护座谈会中保障的难民保护国际标准得到遵守。难民署致力于保护的權利包括不被迫返回或不被强行驱回可能威胁到难民的生命、自由或人身安全的地域这项基本权利。1951年《公约》还要求在执行其各项规定时不施行歧视，并且保障在教育、住房和就业方面的一定待遇标准。

难民署定期发布关于与保护有关人员有关的各种事项的说明和指导方针。许多这类说明和指导方针特别涉及民族、族裔、语言和宗教少数群体，包括《关于寻求庇护的斯洛伐克罗马人的资格的指导方针》、《关于孟加拉国讲乌尔都语社区的国民身份的说明》以及难民署《用于评估来自科索沃的人的国际保护需求的资格指南》。

按照《难民署规程》(第8(a)条)，难民事务高级专员应通过“促成国际保护难民公约之缔订与批准，监督各公约之实施，并对各公约提出修正案”，为属于其办公室管辖的难民提供保护。作为难民署的执行机构，难民署执行委员会通过了与少数群体问题有关的关于国际保护的结论。在第68号和第71号结论中，执行委员会承认族裔不容忍导致被迫移徙，第80号结论指出，维护少数群体的人权是与流离失所作斗争的途径之一。第102号结论强调查明少数群体难民的特殊保护风险以保护所有难民的重要性。尽管在形式上并不具有约束力，但由于执行委员会的结论所表达的意见普遍代表了国际社会的观点，因此构成与国际保护制度相关的“软法律”。

当难民署在少数群体的来源国积极开展业务时，无论是为了帮助回返者还是保护国内流离失所者，难民署都常常参与旨在保护和帮助少数群体的具体活动。例如，在苏联解体期间，难民署推动的持久解决办法不仅涉及难民，而且涉及那些几十年前就有成员被放逐到苏联其他地区的少数群体。难民署直接介入了克里米亚鞑靼族回返乌克兰一事，并且继续在梅斯赫特土耳其人回返格鲁吉亚的方案中发挥有限的作用。

<sup>77</sup> 可查阅[www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf](http://www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf) (2012年12月2日登录查阅)。

## 少数群体和无国籍

无国籍问题往往对少数群体产生极为严重的影响，有时是由于国籍方面的歧视性立法造成的，又或者是由于存在歧视性做法，或是因为少数群体可能与之有联系的各国之间在国籍法上存在差异。为了解决这个问题，难民署在这一领域开展了多项活动，这些活动分为四大类：查明、预防和减少无国籍现象以及保护无国籍人。

查明无国籍人是与无国籍现象作斗争的第一步，难民署积极致力于收集有关无国籍人口的信息。然而，仅有统计数据是无法根除无国籍现象的。查明无国籍的原因以及无国籍人口的特征对于拟定对策至关重要。确认活动包括调查、研究立法与行政差距、普查人口以及与受影响的人开展讨论。一旦某个人群或个人被确认为无国籍人，难民署就与政府和民间社会伙伴协同作出努力，共同解决这个问题。

预防是最容易也是最有效解决无国籍问题的办法。难民署以各种方式开展工作，目的是改变可能导致无国籍状态的条件。在存在立法或行政空白的情况下，难民署通过与其他组织合作，在修订立法和做法以符合1961年《公约》及其他国际标准方面为各国提供技术服务和咨询服务。

在许多情况下，人们有可能不被承认为国民，因为他们不能证明自己的身份或与任何国家具有联系。为此，通过与非政府组织和联合国伙伴合作，难民署在促进出生登记方面开展工作。难民署还提供实用建议和法律援助，帮助人们获得身份和国籍文件，这消除了大量无国籍风险。例如，在巴尔干地区，约50,000名罗姆人、阿什卡利亚人和埃及少数群体的成员缺乏个人证件。许多人是难民或国内流离失所者或遭到社会排斥的人。难民署正在参与一个促进这些人进行民事登记和获得证明文件的综合项目，迄今为止，该项目已满足了将近8,000人的需求。

通过类似的项目，难民署及其合作伙伴使得人们能够利用归化程序，从而减少无国籍状态。难民署大规模地参与公民权运动，支持各国政府采取措施来解决无国籍状况。在这些运动中，无国籍人了解到国籍的重要性及相关程序，例如通过广播节目或海报。

与难民的情况一样，常常需要采取特别保护措施保护无国籍人。难民署鼓励批准1954年《关于无国籍人地位的公约》，该《公约》保障这些人的特殊权利。难民署还协助各国履行其义务并介入具体案件。

## 少数群体被迫流离失所

族裔有时是冲突或迫害的焦点，而且族裔或宗教少数群体也可能成为强迫流离失所的意想不到的受害者，尤其是在他们的安全因其生活地点或者因其他与其族裔背景无关的原因而面临

危险的情况下。不论在哪种情况下，被迫流离失所可能对维持少数群体的特征和文化产生额外的影响。

在许多情况下，与土地有特殊联系的少数群体和土著人民受冲突的影响特别大，被迫流离失所甚至可能导致整个群体灭绝。与此同时，他们生活在偏远地区或边境地区，这给他们有效登记和求助于难民保护机制带来挑战。受强迫流离失所影响的少数群体一般不了解自己有寻求庇护的权利，常常跨越边境去寻求同族社区的保护。因此，由于地理位置和/或语言障碍，他们常常得不到有效保护。土著人民离自己祖先的土地越远，他们在行使自己基本的个人和集体权利方面遇到的障碍就越多，这种情况有时会威胁一个民族的生存。

## 与民间社会的伙伴关系

难民署认为伙伴关系是确保有关人员，尤其是少数群体受到保护的最佳途径。其主要优先事项之一是与全世界的民间社会伙伴开展合作。与难民署合作的民间社会组织超过75%是地方组织，它们提供专门知识，并且能够在紧急情况下立即行动起来。<sup>78</sup>

难民署一般通过项目协议和谅解备忘录来建立正式的伙伴关系。难民署既与执行伙伴也与业务伙伴合作。执行伙伴是实体，难民署与其签订次级协议以便在合同基础上实施项目，惠及有关人员。业务伙伴也是实体，其工作对难民署的工作起到补充作用，它可能会为所涉同一个群体提供援助，或者致力于实现相同的目标；不过，业务伙伴并不为此从难民署获取资金。世界粮食计划署就是难民署的一个业务伙伴，它在某些地方为相关人员分发食物。

## 联络方式和更多信息

难民署总部设在日内瓦，并在大多数国家设有办事处。

更多信息请联系：

联合国难民事务高级专员  
Case Postale 2500  
CH-1211 Geneva 2  
Switzerland

电话：41 22 739 81 11

传真：41 22 739 73 77

电子邮件：webmaster@unhcr.org

网址：www.unhcr.org

---

<sup>78</sup> 关于形成民间社会伙伴关系的更多信息和资源可查阅[www.unhcr.org/pages/49c3646c296.html](http://www.unhcr.org/pages/49c3646c296.html)(2012年12月2日登录查阅)。

另一个主要的信息来源是从难民署全球网络中挑选和汇编的内容广泛的难民文献数据库(见附件二)。

难民署为指导各国政府和民间社会处理无国籍问题编写了资料。<sup>79</sup> 一份有用的资料为：L. van Waas, 《国籍事项：国际法下的无国籍问题》(Intersentia, 2009年)。

关于国家和国际难民法的著作有很多。推荐的著作包括：E. Feller、V. Turk和F. Nicholson (主编), 《国际法中对难民的保护, 难民署关于国际保护的全球磋商》(剑桥大学出版社和难民署, 2003年); M. Foster, 《国际难民法和社会经济权利: 逃避剥夺》(剑桥大学出版社, 2007年); G. S. Goodwin-Gill 和J. McAdam, 《国际法中的难民》(牛津大学出版社, 第3版, 2007年); J. C. Hathaway, 《国际法下的难民权利》(剑桥大学出版社, 2005年); K. Wouters, 《关于不驱回的国际法律标准》(Intersentia, 2009年)。

---

<sup>79</sup> 见[www.unhcr.org/statelessness](http://www.unhcr.org/statelessness)。

## 第八章

### 联合国儿童基金会

**摘要：**联合国儿童基金会(儿基会)致力于通过在以下五个重点领域开展广泛的活动来确保少数群体儿童和妇女的权利：幼儿的生存与发展；基础教育和性别平等；儿童与艾滋病毒/艾滋病；保护儿童免遭暴力、剥削和虐待；以及政策宣传和促进儿童权利的伙伴关系。

联合国儿童基金会(儿基会)是联合国的一个专门机构。它成立于1946年，最初是为了在第二次世界大战后在欧洲向儿童提供短期救济。其使命是倡导对儿童权利的保护，帮助满足儿童的基本需求以及增加其发挥自己全部潜力的机会。儿基会在190个国家开展工作，帮助儿童生存并从幼儿健康成长为青少年。儿基会支持儿童保健(儿基会是世界最大的发展中国家疫苗提供方)和营养、洁净水和卫生设施、面向所有男童和女童的优质基础教育，并保护儿童免遭暴力、剥削和艾滋病的伤害。儿基会的资金全部来自个人、企业、基金会和政府的自愿捐款。

儿基会主要在实地开展工作，同时结合在国内开展的其他联合国活动。儿童基金会的各个国家办事处在履行儿基会的使命时与东道国政府共同制定单一的合作方案，并接受利益攸关方的投入。合作方案侧重于在国内实现妇女儿童权利的可行办法。在为期五年的方案周期期间编写一份情况报告，对各种需求进行分析。区域办事处指导这项工作，并且视需要为国家办事处提供技术援助。<sup>80</sup>

工业化国家的许多人通过儿基会36个全国委员会的活动第一次了解儿童基金会的工作。这些非政府组织宣扬儿童的权利，募集资金、销售儿基会的贺卡及其他产品，创建关键伙伴关系并提供其他的宝贵支助。它们募集的资源占儿基会资源的三分之一。

由政府代表组成的执行局有36名成员，负责指导和监督该机构的一切工作。全面的行政管理决定在纽约总部做出，关于儿童的全球政策也在总部形成。专门办事处包括设在哥本哈根的供应司，它负责为发展中国家的儿童提供救命的疫苗等必不可少的物品。儿基会还在意大利佛罗伦萨开办了因诺琴蒂研究中心，并在日本和布鲁塞尔设有办事处，帮助筹集资金以及联络政策制定者。

儿童基金会的工作遵循1989年《儿童权利公约》的条款和原则，《儿童权利公约》是历史上得到最广泛批准的国际人权文书。由于该《公约》已经在几乎所有国家生效，因此它为制定儿童议程提供了一个共同的道义和法律框架，此外，它还成为了一个共同的参考标准，可以根据这一标准来评估进展情况。有关《儿童权利公约》和儿童权利委员会的讨论见第五章。

---

<sup>80</sup> 见 [www.unicef.org/about/structure/index\\_worldcontact.html](http://www.unicef.org/about/structure/index_worldcontact.html) (2012年12月2日登录查阅)。

## 儿基会与少数群体

由于儿基会是人权组织，其参与增进和保护少数群体儿童及妇女的权利不是一种选择而是一项义务。其任务说明规定，“儿基会无党无派，其合作也无歧视。在所从事的所有工作中，处境最为不利的儿童和最需要帮助的国家享有优先权。”鉴于少数群体儿童在其生活的社会中常常处于最为不利的境地，这一基本原则为该机构介入少数群体问题打下了一个坚实的基础。

凭借在发展中世界和工业化世界中广泛的办事处网络，儿基会在鼓励将少数群体问题纳入公共政策议程，从而为少数群体儿童和妇女的生活带来变化方面拥有独特的优势。在最贫困的地区和国家，儿基会不仅能够影响政策，还能够支持政府作出的努力，并直接向少数群体儿童和妇女提供援助。

## 儿基会的工作

2006-2013年儿基会中期战略计划题为“投资于儿童：儿基会对减贫和千年首脑会议议程的贡献”。该计划包含5个重点领域：幼儿的生存与发展；基础教育与性别平等；儿童与艾滋病毒/艾滋病；保护儿童免遭暴力、剥削和虐待；以及政策宣传和促进儿童权利的伙伴关系。儿童基金会在其中每一个领域致力于确保少数群体权利。

### 幼儿的生存与发展

这一重点领域涵盖了儿基会与下述方面有关的活动：免疫服务以及防治疟疾、腹泻和肺炎；根除小儿麻痹症和几内亚蠕虫病；护理孕妇和新生儿；食物强化；改善家庭和社区对幼儿的护理做法；以及获取水和卫生设施，包括在紧急情况下。最常见的是，与少数群体有关的工作涉及开展能力建设以改善家庭的护理做法，例如增加少数群体对卫生项目的参与程度，尤其是通过社会工作者和卫生调解员提高参与水平。儿基会罗马尼亚办事处与其伙伴开展合作，以强化社会工作者、社区护士和罗姆人卫生调解员的网络，目的是提高社区卫生和社会服务的可利用性和质量，主要是对弱势群体而言。

### 基础教育与性别平等

在这一重点领域，儿基会努力实现每位男童和女童的受教育权，正如《公约》规定的那样(第二十八条和第二十九条)。儿基会还致力于实现两项千年发展目标，实现普及初等教育，促进性别平等和增强妇女权能。最常见的是，在这一领域为少数群体开展的工作涉及提高教育质量和提高学生的保留率、完成率和成功率，以及改善儿童的发育情况，以便为按时上小学做好准备。对泰国的边缘化儿童给予了特别的关注，在泰国，受冲突影响的穆斯林少数群体儿童获益于通过“爱生学校”质量标准方式对伊斯兰教师进行的培训。在受冲突影响的斯里兰卡北方省即泰米尔少数群体的主要居住地，教育官员在应急准备和应对规划方面受到培训。他们开展快速评估并在靠近国内流离失所儿童的地方重新开放学校，以确保最大限度地减少教育中断的时间。此外，在制定学校计划方面对300多所学校的1,260名教师和校长进行了培训。



## 儿童与艾滋病毒/艾滋病

这一重点领域涉及减少和预防艾滋病毒感染，改善对艾滋病毒检测呈阳性的妇女和儿童的治疗，扩大对因艾滋病毒/艾滋病而成为孤儿和弱势儿童的关爱和服务，以及通过利用对性别问题有敏感认识的信息、技能和服务提高对艾滋病毒/艾滋病的认识。例如，在埃塞俄比亚，通过一个覆盖范围延伸到学生，涵盖来自奥罗米亚地区的少数群体女童的女童论坛倡议，儿基会寻求扩大女童对与艾滋病毒/艾滋病有关的发展方案的参与。在巴西，儿基会为非洲裔少女、居民和社区领袖网络提供了支持。少女们促使其社区参与规划、实施和监测与艾滋病毒有关的倡议，包括与性别和种族问题有关的倡议。

## 保护儿童免遭暴力、剥削和虐待

在这一重点领域，儿基会努力增强国家的环境、能力和对策，以预防和保护儿童免遭暴力、剥削、虐待、忽视以及冲突的影响。最常见的是，儿基会参与提高政府对儿童受保护权的认识，鼓励改善关于儿童保护的数据和分析。例如在菲律宾，在多个受冲突影响的穆斯林少数群体居住的棉兰老岛，儿基会对监测和报告侵犯儿童人权行为的机制的有效性进行了评估。儿基会还致力于更好地保护儿童免受武装冲突和自然灾害的影响。例如，在苏丹，儿基会与政府当局制定了一项性别包容的《关于与武装部队和团体有联系的儿童的国家重返社会战略》，促进以更合适的方式支助经历过冲突的女童，包括那些来自少数群体社区的女童。

## 政策宣传和促进儿童权利的伙伴关系

在这一重点领域，儿基会促进少数群体有效参与筹划、规划、实施、监测和评价。这项工作再加上少数群体社区内部的宣传举措以及关于少数群体社区的相关宣传，共同促进制定有针对性的举措以满足这些社区需求。在尼泊尔，“儿童和妇女问题分散行动”方案采用了循证框架，其中使用了按族裔分列的数据，并对达利特人等边缘化群体实行了参与式方法。儿基会还通过与伙伴们合作，积极编写和散发关于儿童和妇女问题的高质量研究和政策分析。儿基会还与重点关注非洲裔社区的尼加拉瓜加勒比海岸自治区大学签署了一份协议，以开展社会人类学研究。

## 与民间社会的合作

儿基会活跃于190个国家，在这些国家，民间社会组织积极参与儿基会的工作。儿基会与160个国家的数百个非政府组织和个人签订了正式协议，其中既包括救助儿童会等的大型网络，也包括乡村水问题委员会等组织。

在特定国家开展工作的非政府组织应与儿基会国家办事处联络，以讨论是否可能建立伙伴关系。伙伴关系可以是非正式的(例如分享信息、协调工作)，也可以是较为正式的，包括儿基会向一个非政府组织提供资金以开展关于少数群体儿童的活动。

非政府组织可以考虑通过儿基会的非政府组织委员会成为儿基会的伙伴。非政府组织委员会成立于1952年，如今已成为世界性的网络，其中包括80多个为儿童开展工作的国际非政府组织。该委员会：

- 促进儿基会与非政府组织在国际和国家两级的双向信息和经验交流；
- 鼓励非政府组织之间以及非政府组织与儿基会之间的合作努力；
- 鼓励成员组织及其国内的下属机构记录并向儿基会通报儿童尚未得到满足的特殊需求；
- 与儿基会分享非政府组织在地方、国家和国际各级实施的创新性成功方案以及汲取的教训；
- 向儿基会执行局会议提供意见。

非政府组织委员会的总部在纽约。其理事会全球论坛是一个选出机构，由六个作为成员组织的国际非政府组织以及7个区域代表组成。

## 联络方式和更多信息

所有提交儿基会总部涉及少数群体权利的来文均应寄往以下地址：

联合国儿童基金会  
性别和权利股  
政策和实践司  
3 United Nations Plaza  
New York, New York 10017  
United States of America

传真：1 212 735 44 20  
网址：www.unicef.org

更多关于非政府组织委员会的更多信息，请联系：

非政府组织儿基会委员会  
UNICEF House, 526-1  
3 United Nations Plaza,  
New York, NY 10017  
United States of America

电话：1 212 326 77 13  
传真：ngocommittee@unicef.org  
网址：www.ngocomunicef.org

一份有用的资料为：《增进少数群体儿童和妇女的权利：儿基会的政策和做法审查》(少数群体权利团体国际，2010年)。<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> 可查阅[www.minorityrights.org/download.php?id=920](http://www.minorityrights.org/download.php?id=920) (2012年12月2日登录查阅)。

## 第九章

### 国际劳工组织

**摘要：**只有一国政府、工人或雇主协会或者国际劳工大会的代表才可以直接利用国际劳工组织(劳工组织)为保护人权而制定的投诉程序。不过，劳工组织的许多非歧视准则及其宣传、监督和技术援助活动可能符合少数群体的利益。本章概述劳工组织的一些相关标准和举措。

国际劳工组织(劳工组织)是1919年由《凡尔赛和约》设立的。劳工组织是国际联盟在二战后唯一留存下来的组成部分，1945年它成为联合国的第一个专门机构。劳工组织的三分结构(由政府、雇主和工人代表组成)在政府间组织中独一无二，是唯一一个不由政府控制所有表决权的国际组织。

劳工组织由三个机构组成：成员国代表大会(国际劳工大会)、理事会和国际劳工局。大会和理事会各由成员国50%的政府代表和50%的雇主及工人代表组成。劳工组织中存在这些非政府组成部分，而且它们还享有表决权，这使得劳工组织对提交其处理的问题持有独特视角，并扩大了解决劳工组织成员面临的实际问题的可能性。

劳工组织的主要活动之一是通过和实施国际劳工标准。劳工组织在每年的国际劳工大会上通过公约和决议，要求各国政府审议是否应批准公约，并且密切监督和评述成员国执行其选择批准的公约的方式。如今在劳工组织主持下通过的将近200项公约获得约7,714次批准。

#### 劳工组织的标准

虽然劳工组织有关于土著人民和移民的特殊标准，但没有关于族裔、语言和宗教少数群体的特殊标准。不过，一些主要的劳工组织标准与保护少数群体高度相关，因为这些标准必须在不歧视和平等保护所有人的背景下适用。

#### 不歧视

劳工组织以《劳工组织章程》为基础采取行动消除就业和职业领域的歧视，《章程》要求劳工组织打击基于种族、教义或性别的歧视。劳工组织在这一领域的主要公约是1958年《(消除就业和职业)歧视公约》(《第111号公约》)，其他一些劳工组织标准对该《公约》作了补充，该《公约》禁止基于宗旨、肤色、宗教和出身国家等原因在就业和职业领域实行歧视。《第111号公约》(得到了169个国家批准)是劳工组织八项基本公约之一，因此也是总干事1995年发起的批准运动的目标之一。

劳工组织就该《公约》开展了密切的监督活动，正如它对由其负责的所有其他公约所做的一样，劳工组织公约和建议执行问题专家委员会在其年度报告中提请注意公约实施中的问题。其中许多评述涉及基于种族、宗教和出身国家的歧视，并且提出了一些问题，例如族裔少数群体在私营和公共部门就业中的代表人数不足、缺乏积极措施促进少数群体成员就业，或者缺乏合适手段来评估现有政策、战略和方案以促进少数群体成员的机会平等。年度报告中的评述一贯强调有必要采取主动积极的措施来解决少数群体遭遇的长期不平等问题，以及有必要就这些群体在就业和职业领域的情况建立适当的数据。

## 强迫劳动

另一项可能对少数群体状况产生直接影响的公约是1930年《强迫劳动公约》(《第29号公约》)，该《公约》禁止一切形式的强迫或强制劳动。1957年《废止强迫劳动公约》(《第105号公约》)更为明确，其中规定强迫劳动不得被用于种族歧视的目的。此外，少数群体儿童特别受到1999年《最恶劣形式的童工劳动公约》(《第182号公约》)的保护。例如，在2006年关于泰国的一项意见中，专家委员会提出了为劳动或性剥削目的贩运少数族裔儿童的问题。

### 《关于工作中的基本原则和权利宣言》

1998年通过的劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》声明“即使尚未批准有关公约，仅从作为国际劳工组织成员国之一事实出发，所有[劳工组织]成员国都有义务真诚地并根据《章程》要求，尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则，……[包括]消除就业与职业歧视”。除了歧视，《宣言》还涉及结社自由、消除强迫劳动和废除童工。尚未批准相关公约的成员国必须每年向劳工组织报告，说明它们打算如何实施《宣言》中的原则。

每年劳工组织都就《宣言》所涵盖的四项权利中的一项发布一份全球报告。<sup>82</sup> 2003年和2007年公布的关于歧视的全球报告密切关注了少数群体遭遇的歧视。例如，2007年报告指出，关于对以下少数群体实行宗教歧视的投诉增加了：欧洲和美利坚合众国对穆斯林的歧视；印度对Pasmanda人和达利特人的歧视；阿富汗、孟加拉国和巴基斯坦对印度教教徒的歧视；沙特阿拉伯、伊朗伊斯兰共和国、塞内加尔、埃及和苏丹对非穆斯林(尤其是基督徒)的歧视。同样，关于强迫劳动和童工的全球报告研究了这些做法对少数群体的影响。2005年关于强迫劳动的报告指出“在某些情况下，今天继续存在的强迫劳动可能是由于长期以来对某些族裔和种姓少数群体实行歧视的结果”，尤其是在一些亚洲国家。根据每一项全球报告起草了一个行动方案，以使劳工组织及其他技术援助重点针对这些问题(见下文)。

## 家庭工人

2011年《家庭工人公约》(《第189号公约》)是劳工组织最新一项可能直接影响属于少数群体的人的公约。经常遭受剥削并被剥夺人权的家庭工人往往也属于少数群体。《公约》并未提

<sup>82</sup> 可查阅[www.ilo.org/declaration/follow-up/globalreports/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/declaration/follow-up/globalreports/lang--en/index.htm) (2012年12月2日登录查阅)。

到属于少数群体的人，但为家庭工人的待遇制定了标准。2011年《家庭工人建议书》(《第201号建议书》)为《公约》提供了补充，《公约》旨在保护全世界的家庭工人(估计为5,300万到1亿人)并改善其工作和生活条件。

## 监督、报告和投诉程序

主要有公约和建议执行问题专家委员会以及大会公约和建议适用问题委员会负责对劳工组织各项标准进行监督。

专家委员会由20名独立的法律专家组成，这些专家来自世界各地所有主要的社会和经济体制。专家委员会每年开会审议各国政府提交的报告，政府有义务定期报告其执行所批准公约的情况。根据《劳工组织章程》第23条，批准了公约的成员国的工人和雇主代表也可以就公约的实际执行情况提交评述，为政府报告提供有价值的补充。专家委员会将公布其关于具体公约和具体国家的评论和意见。

大会公约和建议适用问题委员会代表着下一级的监督。每年由国际劳工大会设立的大会公约和建议适用问题委员会体现了劳工组织的三分结构。根据专家委员会的报告，大会委员会将挑选一些特别重要的案例或长期案例，并请有关国家的政府当面对专家委员会评论的情况做出解释。在各届会议结束时，大会委员会将向大会全体会议报告各国政府在履行其根据《劳工组织章程》承担的义务方面或者在遵守其批准的各项公约方面遇到的问题。大会委员会的报告与大会对该报告的讨论一起公布在每年的国际劳工大会会议记录中。

劳工组织的监督工作大都采取专家委员会与劳工组织成员国持续对话的方式，国家报告是开展对话的基础，工人和雇主代表根据《劳工组织章程》第23条提交评论对国家报告作出补充。建议少数群体成员或促进少数群体权利的非政府组织考虑是否有可能通过某个工人或雇主组织向专家委员会提供信息。少数群体和非政府组织可以直接向劳工组织提交关于少数群体状况的文件。此种信息虽然不能正式提交给监督机构，但有益于扩充劳工组织的知识库。

除了基于报告和监督，劳工组织还设立了投诉程序，可处理影响职业生活的族裔歧视问题。在劳工组织设立的各种机制中，与歧视少数群体最为相关的是可以根据《劳工组织章程》第24条针对一个成员国提交“陈述”。如果符合以下条件，该陈述将得到审议：由“某个雇主或工人行业协会”提交；涉及一个劳工组织的成员国；援引了被投诉国批准的一项公约；指控该国“未能在某些方面确保在其管辖范围内实际遵守其所缔结的公约”。

收到陈述后，由理事会指定的一个专门的三方委员会将对指控的实质内容进行审议。该委员会向理事会提交报告，供其审议和通过，一般由常设监督机制即专家委员会和大会公约和建议适用问题委员会负责跟进陈述中提出的问题。

《劳工组织章程》第26条提供了另一种投诉程序。国际劳工大会其他任何成员国或代表团均可提交此种指控劳工组织成员国不遵守所批准公约的投诉。

## 技术援助

国际劳工局(劳工组织秘书处)向希望批准公约或更加全面地执行公约的成员国提供技术援助和咨询服务。劳工组织常常以召集关于批准和执行上文提到的所有公约的国家、区域和次区域三方讨论会的形式提供建议。最近关于不歧视的技术援助活动着重于加强不歧视立法及其强制执行。劳工组织还组织关于工作中的不歧视和平等问题的培训方案,包括通过其在意大利都灵的国际培训中心开展培训。2008年,通过与国际工会联合会合作,劳工组织为巴西、尼泊尔、罗马尼亚和南非工会制定和实施旨在打击工作场所种族歧视和仇外现象的行动计划提供了支持。

## 非政府组织的作用

可通过工会、雇主组织或政府直接诉诸劳工组织及其监督机制。少数群体工人在遭受就业歧视或以其他方式侵犯人权行为的情况下,应争取得到一个国家或国际组织的关注,以便将案件提交劳工组织处理。

## 联络方式和更多信息

所有提交劳工组织的来文均应寄往以下地址:

国际劳工局  
国际劳工标准司  
4 route des Morillons  
CH-1211 Geneva 22  
Switzerland

电话: 41 22 799 62 51  
传真: 41 22 799 63 44  
电子邮件: [normes@ilo.org](mailto:normes@ilo.org)  
网址: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

劳工组织网站上的劳工组织LEX数据库中载有英文、法文和西班牙文版的所有劳工组织公约全文,以及劳工组织监督机构发布的评论和报告。该数据库中还载有劳工组织八项基本公约的批准情况资料。<sup>83</sup>

L. Swepston, 《经济、社会和文化权利中的劳动权:少数群体和土著人民指南》, Margot E. Salomon主编(少数群体权利团体国际, 2005年), 其中阐述了利用劳工组织的各项标准保护少数群体权利的情况。<sup>84</sup>

L. Swepston, “国际劳工组织的人权投诉程序”, 载于H. Hannum的《国际人权惯例指南》(Transnational/Nijhoff, 第4版, 2004年), 其中详细描述了劳工组织的投诉程序(也可查阅[www.ilo.org](http://www.ilo.org), 见“劳工标准”项下)。

---

<sup>83</sup> 见[www.ilo.org/ilolex/english/index.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm); 可查阅[www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm) (2012年12月2日登录查阅)。

<sup>84</sup> 可查阅[www.minorityrights.org/?lid=874](http://www.minorityrights.org/?lid=874) (2012年12月2日登录查阅)。

## 第十章

### 联合国教育、科学及文化组织

摘要：联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)开展广泛的研究、项目、技术援助活动以及其他可能与保护少数群体的文化、宗教和教育以及预防歧视有关的倡议。教科文组织在促进教育、保护有形和无形文化遗产以及打击种族主义及一切形式的歧视和不容忍方面开展的工作尤为重要。少数群体成员可根据教科文组织的保密程序提交投诉，指控属于教科文组织在教育、科学、文化和传播方面的任务范围内的权利遭到侵犯的情况。

联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)是联合国的一个专门机构，成立于1945年。教科文组织如今有195个成员国以及8个准成员；成员国大会是其最高理事机构。教科文组织的工作大都与协助实施其计划的各国家机构合作完成。成员国设立全国委员会，全国委员会由国家教育、科学和文化界的代表组成；超过9,000所“联系学校”帮助年轻人培养宽容和国际间相互谅解的态度；约4,000个教科文组织俱乐部、协会和中心在基层宣扬该组织的理想和活动。数百个非政府组织与教科文组织保持正式关系，并且超过1,000个非政府组织临时与该组织合作。

教科文组织的主要目标是通过教育、科学、文化和传播增进各国间的合作，从而为世界和平与安全作出贡献。

#### 教科文组织与少数群体

教科文组织的各项重大计划关注少数群体，尊重《经济、社会、文化权利国际公约》；《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条；《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》以及其他相关国际文书中规定的少数群体权利。在教科文组织其他重要的制定标准的文书中也有关于少数群体权利的条款，下文讨论了其中一些条款。<sup>85</sup> 此外，教科文组织在其教育、社会科学、文化、传播和信息计划中也开展了针对少数群体问题的活动。

自创立以来，打击种族主义、歧视、仇外现象和不容忍一直是教科文组织的核心任务。教科文组织《组织法》第1条规定其宗旨是“通过教育、科学及文化来促进各国间之合作，对和平与安全作出贡献，以增加对正义、法治及《联合国宪章》所确认之世界人民部分种族、性别、语言或宗教均享人权与基本自由之普遍尊重”。

<sup>85</sup> 见[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=23772&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)(2012年12月3日登录查阅)。

除其他行动外，教科文组织通过动员科学界驳斥“种族”观来坚持自己对这一任务的承诺。教科文组织起草了一些国际文书，其中概述了支持反种族主义和歧视斗争的标准原则、概念和普遍标准，这些国际文书是挫败对和平与社会稳定的威胁的重要标准。到目前为止，教科文组织在这一领域制定的最重要文书是1978年《关于种族和种族偏见的宣言》，<sup>86</sup> 《宣言》是这一领域制定国际准则性文书的里程碑，始终是教科文组织在打击种族主义和不容忍现象的斗争过程中的关键参考点。

教科文组织积极参加德班会议。《德班宣言和行动纲领》的许多建议与其任务有关，例如关于教育和提高认识、信息、传播和媒体以及数据收集和研究的建议。此外，教科文组织被明确要求在与其《组织法》规定的任务有关的特殊领域开展行动。

2003年教科文组织《反对种族主义、歧视、仇外及相关的不容忍行为的综合战略》获得通过，这进一步巩固了教科文组织反种族主义和一切形式歧视的工作。<sup>87</sup>

## 教育与少数群体

受教育权是教科文组织的核心使命，也是其《组织法》规定的任务组成部分。1960年，教科文组织通过了《取缔教育歧视公约》，该《公约》承认教育在确保所有种族、民族或族裔群体成员机会平等方面发挥着至关重要的作用。这还是第一次在联合国系统一项有约束力的文书中包含“歧视”一词的详细定义，歧视被定义为“指基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、经济条件或出生的任何区别、排斥、限制或特惠，其目的或效果为取消或损害教育上的待遇平等……”。《公约》呼吁各国立即采取有利于教育平等的措施，并且直接将教育的概念与人权联系起来。

少数群体是世界上在教育方面处境最为不利的群体之一，教科文组织在其教育方案中特别关注少数群体。全民教育2000年评估提出了多种方式，学校可采取这些方式满足学生的需求，包括实行女童平等权利行动计划以消除女童入学障碍、开展针对少数民族儿童的双语教育，以及采取各种吸引未入学儿童的富有想象力的方式。<sup>88</sup>

教科文组织还积极参与实施联合国大会2004年通过的《世界人权教育方案》。教科文组织倡导将人权原则和价值观纳入教育体系，并鼓励各国制定和实施国家行动计划以促进包容性的人权教育。

教科文组织编写了《文化间教育指南》，帮助政策制定者了解与文化间教育有关的关键问题，重点是少数群体。该指南借鉴了关键的标准制定文书和多个会议，提出了一些指导未来的活动和决策的概念与原则。

---

<sup>86</sup> E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1, 附件五。

<sup>87</sup> 可查阅<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001312/131202e.pdf> (2012年12月3日登录查阅)。

<sup>88</sup> 见 [www.unesco.org/education/efa/efa\\_2000\\_assess/index.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/efa_2000_assess/index.shtml) (2012年12月3日登录查阅)。



教科文组织通过与欧洲委员会合作，促进对罗姆人儿童的基础教育，罗姆人儿童不但在获得基础教育方面而且在其接受的学校教育的性质方面都受到歧视。

教科文组织通过其联系学校计划(ASPnet)动员了多个合作伙伴。许多ASPnet都参与了以学校为基础的反歧视项目，例如ASPnet多样性中的人人平等国际运动。

## 社会科学、人权以及与歧视和不容忍作斗争

为了促进反种族主义和反歧视的斗争，教科文组织正在加强其关于当前形式的种族主义和歧视与某些传统偏见和歧视形式之间的联系的研究。目前正在研究多文化和多族裔社会中的身份构成，分析可能因其导致的歧视和排斥，并寻找尊重身份多样性的对策。教科文组织正在发起研究并动员科学界和公众提高对可能出现新歧视形式的认识。作为这一举措的一部分，对与艾滋病毒/艾滋病和新流行病有关的污名化和歧视给予了特别关注。

## 国际反种族主义、歧视、仇外现象和不容忍城市联盟

城市是不同背景、出身、宗教、社会阶层、族裔群体和民族的人共同生活和工作的地方。城市可以充满恐惧、仇恨和歧视，也可以成为包容、和谐和相互尊重的地方。尽管各国政府在这方面负有责任和法律义务，但城市也可以在建设包容性社会方面发挥重要作用。

最初正是在这一背景下设想成立国际反种族主义、歧视、仇外现象和不容忍城市联盟。该项目旨在帮助市镇制定和加强其促进更大的社会包容性的政策。它鼓励在世界各地的城市反歧视和排外斗争中建立伙伴关系。在建立6个区域联盟后，2008年6月发起了国际联盟。有了这一联盟，城市之间就可以交流经验和信息，相互学习，联合评价政策的影响，致力于共同采取某些行动。

## 青年

教科文组织认为在发起积极变革方面，青年的精力和积极性是突出的优点，尤其是在打击一切形式的歧视所需的行动方面。在联合国大会1995年通过的《到2000年及其后世界青年行动纲领》的基础上，教科文组织制定了与青年一起开展行动的战略以及为年轻人开展行动的战略。为了促进年轻人参与各级决策，教科文组织每两年组织一次教科文组织青年论坛，把世界各地的青年代表聚集在一起。2011年第七届教科文组织青年论坛讨论了“年轻人如何推动变革”的问题。

## 社会变革管理计划

社会变革管理计划是教科文组织的一项研究计划，该计划由社会科学部规划和管理，该部的任务是促进国际比较社科研究。社会变革管理计划的研究重点是多文化和多族裔社会中的变革的性质，在这种社会里，教育、文化和宗教、身份和人的需要、民主治理、冲突和凝聚等问题以复杂的模式相互作用。该研究应有助于设计出促进族裔群体之间实现平等的公民权并

避免和解决族裔冲突的政策。社会变革管理计划的许多项目，不论是已经完成的还是正在进行的，都涉及国际移徙问题的社会和政治方面以及日益增加的种族文化多样性问题。<sup>89</sup>

## 文化与少数群体

### 文化遗产

根据1972年《世界遗产公约》，“文化遗产”是指历史遗迹、建筑群或具有历史、审美、考古、科学、人种学或人类学价值的遗址。“自然遗产”是指突出的物质、生物和地质特征，例如受威胁的动物和植物生境以及具有科学或审美价值或者重要的保护价值的地区。批准《公约》的各国承诺保护其领土范围内的遗址，其中一些遗址可能被认定为世界遗产所在地。为子孙后代保护这些遗址因而成为整个国际社会的共同责任。

《公约》由世界遗产委员会监督，世界遗产委员会每年开会讨论与《公约》的实施有关的一切事项。世界遗产委员会还将决定将新的遗址列入《世界遗产名录》。一些载于《世界遗产名录》的文化或自然遗址位于少数群体社区生活的地区，例如亚洲水稻种植地、菲律宾依富高的梯田水稻种植景观以及中国丽江的纳西古城。教科文组织鼓励少数群体社区参与确定可能被其政府提名列入《世界遗产名录》的遗址。<sup>90</sup>

更多信息请联系以下地址：

世界遗产中心  
教科文组织  
7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07SP  
France

电子邮件：[whc-info@unesco.org](mailto:whc-info@unesco.org)  
网址：[whc.unesco.org](http://whc.unesco.org)

### 非物质文化遗产

根据教科文组织关于保护传统文化与民间创作的建议，教科文组织自1989年起保护“非物质文化遗产”。非物质文化遗产包括口头文化遗产、语言、表演艺术和节日活动、社会仪式和做法、知识体系以及关于自然的信仰和做法。在许多文化中，尤其是对少数群体和土著人民而言，非物质文化遗产是关键的身份来源。

<sup>89</sup> 见[www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/most-programme](http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/most-programme)(2012年12月3日登录查阅)。

<sup>90</sup> 见<http://whc.unesco.org/en/committee>(2012年12月3日登录查阅)。

自1993年发起《保护和促进非物质遗产》计划以来，教科文组织在亚洲、非洲和太平洋开展了大量涉及少数群体非物质文化遗产不同方面的活动；一些活动目前仍在进行。教科文组织正在就拟定一项新的标准制定文书以保护非物质文化遗产的问题开展可行性研究。

近年来，教科文组织通过了与促进少数群体的文化权利有关的两项重要公约。2003年教科文组织《保护非物质文化遗产国际公约》规定了保障措施，并促进被社区、群体以及，在某些情况下，个人认定为其文化遗产的一部分的做法、表现、表达、知识和技能——以及相关工具、物品、人工制品和文化常识。《公约》设立了一项基金，确立了列明具有代表性的濒危遗产的制度。其中第15条呼吁社区以及创造和维持此类遗产的其他人全面参与进来，并积极参与管理此类遗产。

2005年教科文组织《保护和促进文化表现形式多样性公约》鼓励各国将文化作为一个战略要素纳入国家和国际发展政策，并在其境内采取旨在保护和促进文化表现形式多样性的措施。

《公约》强调，必须承认所有文化都具有同等的尊严，尊重所有文化，包括属于少数群体的人的文化，并尊重创造、创作、传播、散布和获取传统文化表现形式的自由，《公约》请各国为此营造有利的环境。《公约》的序言承认文化生命力的重要性，包括文化生命力对属于少数群体的人和土著人民的重要性。同样，第二条第3款重申不同文化具有同等尊严，并且特别提及少数群体和土著人民的文化。

### 促进文化间对话

作为2001年联合国不同文明对话全球议程的牵头机构，<sup>91</sup> 教科文组织试图将文化多样性原则与文化间对话更加紧密地联系起来。通过其关于文化间和信仰间对话的各项计划，教科文组织促进人们思考以下问题：在面临全球化提出新的文化多样性挑战的情况下，如何把文化多样性和文化间对话原则纳入可持续发展政策的主流，如何寻找横向价值观。

大会宣布每年5月21日为世界文化多样性促进对话和发展日，该庆祝日已变得日益重要。在教科文组织的主持下，这个日子为扩大对文化多样性价值观的思索以便学会更加和睦地“共处”提供了一个机会。

### 媒体与传播

鉴于其影响及范围，传播媒体能够在保护人权和反歧视中发挥重要作用。新闻业必须具有包容性才能有效地反映整个社会的组成、关切和看法，并且承担责任。因此，新闻记者应开发代表其所服务的人民的思想、感受以及多样性经历的消息来源。教科文组织支持在新闻编辑部实现多样性，并且为培训举措(例如关于人权和多样性方面的调查性报道)和编写相关的新闻记者手册(例如《关于多样性的报道》)提供了支助。

---

<sup>91</sup> 大会A/Res/56/6号决议。

和平力量网络是教科文组织创立的独立的多媒体和信息及传播技术平台。该网络拥有可持续的、非营利性商业结构，旨在通过由合作电视台和电台、卫星电视供应商、移动电话公司和互联网服务提供商组成的网络来制作和传播本地生成的内容。<sup>92</sup>

## 人权投诉程序

教科文组织在人权领域的工作主要是促进而非保护，但自1978年以来，教科文组织设立了审议有关据称侵犯人权的来文(投诉)的程序。<sup>93</sup> 该程序是保密的，并且只针对其主管领域也即教育、科学、文化和信息领域的侵犯人权行为。少数群体所关注的许多问题与语言、文化和教育问题直接相关，证明这些问题属于教科文组织管辖范围相对比较容易。

不论自身是受害者还是仅对侵犯人权行为有“可靠的了解”，个人、群体和非政府组织都可以向教科文组织提交关于侵犯人权行为的来文。理论上，来文可针对任何国家；实际上，针对属于教科文组织成员国的国家的来文将得到审议。

请将来文寄往以下地址：

Director of the Office of International Standards and Legal Affairs  
UNESCO  
7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07  
France

初次来信(必须用教科文组织的工作语文之一(英文或法文)起草)中应当对指控作出简洁陈述。收到来信后，教科文组织秘书处将寄给写信人一张表格供其填写，该表格构成正式来文，并将转交给有关国家。可填写表格副本并将其附在初次来信中。

来文由执行局公约与建议委员会秘密审议，该委员会由政府代表组成，一般每年举行两次会议。在审议来文时，委员会请相关国家就来文的可受理性或案情实质提供信息或回答问题。

由于委员会并非国际法庭，力求本着合作、对话和相互谅解的精神解决问题。委员会的目标是达成双方都满意的解决办法，而不仅仅是裁定是否发生了侵犯人权的行为。委员会将就审议的每份来文向执行局提交一份秘密报告，包括其可能做出的任何决定或建议；来文起草人和有关国家也会获悉委员会的决定。

<sup>92</sup> 见[http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=28488&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28488&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (2012年12月3日登录查阅)。

<sup>93</sup> 第104 EX/3.3号决定。见[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=27969&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=27969&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (2012年12月3日登录查阅)。

教科文组织总干事长期以来一直享有大会赋予的调解权。<sup>94</sup> 因此总干事可以亲自代表据称是教科文组织主管领域侵犯人权行为的受害者并且其案件需得到紧急审议的人作人道主义陈述。<sup>95</sup>

## 联络方式和更多信息

联系教科文组织请联络以下地址：

反对种族歧视和种族偏见科  
人权、人类安全与哲学处  
社会科学及人文科学部门  
教科文组织

1 Rue Miollis  
75732 Paris  
France

传真：33 1 45 68 57 23

---

<sup>94</sup> 特别是见第19C/12.1号决议。

<sup>95</sup> 第104 EX/3.3号决定第8段和第9段承认总干事在这方面的作用(见脚注100)。

## 第三部分

### 区域体系

---

在存在增进和保护少数群体成员的权力的区域手段的情况下，对少数群体权利积极分子来说，通常应该首先利用这些手段。区域机构有可能关注当地特别感兴趣的问题，例如欧洲的罗姆人问题或美洲的非洲裔人的问题，并且这些机构通常是向少数群体代言人和非政府组织开放的。

尽管未涵盖所有区域行为体，但第十一章至十五章涉及非洲、欧洲和美洲最重要的区域行为体。

在亚洲和中东以及北非的国际机制方面，为少数群体权利提供支持的主要是本《指南》第一部分和第二部分讨论的全球机构。不过，应简短地提及在增进和保护属于少数群体的人的权利方面可能有用的三个区域性机构或机制。

亚洲有两个次区域政府间机构包括人权部分，也即：东南亚国家联盟(东盟)和南亚区域合作联盟(南盟)。

#### 东南亚国家联盟

2007年11月，东盟成员国签署了《东盟宪章》，《宪章》阐明了东盟的宗旨和原则。<sup>96</sup> 虽然《宪章》并非一项人权条约，但其中指出东盟的宗旨之一是“增进和保护人权与基本自由”(第1(7)条)，并且成员国应按照“尊重基本自由，增进和保护人权，以及促进社会正义”的原则行事(第2(2)(i)条)。《宪章》中没有特别提及少数群体，但东盟的原则包括“尊重东盟人民的不同文化、语言和宗教，同时秉持求同存异的精神，强调共同的价值观”(第2(2)(1)条)。

根据《宪章》第14条，东盟政府间人权委员会于2009年设立。<sup>97</sup> 其职能主要是促进性的，旨在追求一种“建设性的和非对抗的方式”(第2(4)条)，并铭记“不干涉东盟成员国内部事务”的原则(第2(1)(b)条)。该委员会还寻求“在区域背景下促进人权，铭记国家和区域特性以及相互尊重不同的历史、文化和宗教背景，以及考虑权利与责任的平衡”(第1(4)条)。委员会将“支持《世界人权宣言》、《维也纳宣言和行动纲领》以及东盟成员国缔结的国际人权文书所规定的国际人权标准”(第1(6)条)。

除其他外，该委员会的任务还包括：

- 制定一项东盟人权宣言；
- 提高公众的人权意识；

---

<sup>96</sup> 文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南。

<sup>97</sup> 可查阅[www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf](http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf) (2012年12月3日登录查阅)。

- 促进能力建设以及提供咨询服务和技术援助；
- 编写专题研究报告；
- 从东盟成员国获取关于增进和保护人权的信息。

委员会每年至少开会10天，并要向东盟外交部长会议提交一份年度报告。委员会没有调查侵犯人权案件的授权；不过，非政府组织可编写关于侵犯人权行为的报告并在委员会第一届会议上发表公开声明。少数群体代言人应该能够通过其所属国家的外交部或者东盟秘书处联络到委员会成员(这些成员是政府代表而不是独立专家)，联系地址如下：

东盟秘书处

70A Jl. Sisingamangaraja

Jakarta 12110

Indonesia

电话：62 21 726 29 91； 62 21 724 33 72

传真：62 21 739 82 34； 62 21 724 35 04

网址：www.asean.org

### 南亚区域合作联盟

南亚区域合作联盟（南盟）旨在促进南亚地区的经济增长和发展。《南盟宪章》未提及人权。不过，一些南盟条约涉及与人权有关的问题，而且南盟在2004年通过了一项《社会宪章》。<sup>98</sup>

《社会宪章》的原则、目的和目标包括“确保各社会内部和之间在多样性方面的宽容、非暴力、多元化和不歧视”（第2(2)(七)条）；“确保贫困的、边缘化的和弱势的人及群体被纳入社会发展”（第2(2)(xi)条）；以及“促进普遍尊重和保护所有人的人权和基本自由”（第2(2)(十二)条）。《社会宪章》没有设立任何负责监测其条款的机构。

### 《阿拉伯人权宪章》

经阿尔及利亚、巴林、约旦、利比亚、巴勒斯坦当局、阿拉伯叙利亚共和国和阿拉伯联合酋长国批准后，2004年在阿拉伯国家联盟主持下通过的《阿拉伯人权宪章》修订本于2008年3月生效。此后也门、卡塔尔和沙特阿拉伯也批准了该文书。

《宪章》要求各缔约国确保受其管辖的所有个人有权享有《宪章》权利，“不因种族、肤色、性别、语言、宗教信仰、见解、思想、民族血统或社会出身、财富、出生或身体或智力残疾而有所区别”（第3(1)条）。第25条(体现了《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条)规定“属于少数群体的人不得被剥夺享有其自己的文化，使用其自己的语言以及[信奉]其自己的宗教的权利。这些权利的行使应由法律作出规定”。虽然《宪章》未对少数群体作

<sup>98</sup> 可查阅[www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity\\_id=7](http://www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=7) (2012年12月3日登录查阅)。

出界定，但第43条指出，“本《宪章》不得被解释或阐释为妨碍缔约国通过或批准的国际和区域人权文书中规定的权利和自由，包括妇女的权利、儿童的权利和属于少数群体的人的权利”。

《宪章》(第45(1)条)设立了阿拉伯人权事务委员会，该委员会是由独立专家组成的监测机构，负责审议缔约国遵守《宪章》原则的情况。第48条要求缔约国向委员会提交定期报告，说明为实现《宪章》权利采取的措施。第48条还规定委员会的报告、意见和建议将被公开并广泛散发。



## 第十一章

### 非洲联盟人权体系

摘要：《非洲人权和人民权利宪章》是一项旨在反映非洲人民的历史、价值观、传统和发展的区域文书。《宪章》不仅促进国际公认的个人权利，而且宣扬集体权利和个人义务，从而将非洲价值观与国际准则结合在一起。本章概述了《宪章》所载特别令少数群体感兴趣的权力，并且描述了《宪章》的主要监督机构——非洲人权和人民权利委员会的工作。虽然非洲人权体系中并没有特别针对少数群体的制度，但委员会对少数群体问题采取了一种非常宽泛的方式。委员会的工作得到过渡性的非洲人权和人民权利法院的补充，该法院今后将由非洲司法和人权法院取代。

#### 非洲联盟

非洲统一组织设立于1963年，是主要致力于在非洲大陆根除殖民主义的区域机构，它于2002年成为非洲联盟。<sup>99</sup> 非洲大陆几乎所有54个国家都是非洲联盟的成员，唯一的例外是摩洛哥。非洲联盟的前身非洲统一组织主要关心国家间的关系以及维护国家主权、领土完整以及殖民边界等基本目标。《非洲联盟组织法》的范围广泛得多。其目标之一是“按照《非洲人权和人民权利宪章》及其他相关的人权文书增进和保护人权和人民权利”（第3(h)条）。在任务方面，非洲联盟与非洲统一组织的另一个重大区别是其有权“在成员国境内对战争罪、种族灭绝罪、危害人类罪等严重情况进行干预”（第4(h)条）。

#### 《非洲人权和人民权利宪章》

《非洲人权和人民权利宪章》，也被称为《班珠尔宪章》，是非洲统一组织非洲成员国在1981年通过的，并于5年之后生效。值得注意的是，该《宪章》与其他区域人权文书相比具有创新性，因为其中特别强调了“人民”的权利。尽管《宪章》没有特别提及少数群体，但它对人民权利的保护被非洲委员会解释为保护少数群体，正如下文所述。另外，与其他国际人权文书一样，《宪章》的一些条款对少数群体成员来说特别重要。

第一条、第二条和第二十六条的一般性规定中都涉及个人权利和人民权利。

第一条规定“非洲统一组织各成员国即本宪章各缔约国均承认本宪章所包含的各项权利、义务和自由，并承诺采取立法措施或其他措施实现这些权利、义务和自由”。

---

<sup>99</sup> 《非洲联盟组织法》由非洲统一组织成员国的国家元首和政府首脑于2000年7月通过，2001年5月26日生效。

第二条规定“人人均有权享有本宪章所确认和保障的各项权利和自由，不因种族、族群、肤色、性别、语言、宗教、政见或任何其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等等而受到歧视。”

第二十六条规定“本宪章各缔约国有义务保证法院之独立，并允许建立和完善适当的国家机构，以委托它增进和保护本宪章所保障的各项权利和自由。”

## 个人权利

第三条规定法律面前人人平等，并且人人有权享有法律的平等保护。

第七条保障公平审判权。在这方面，非洲人权和人民权利委员会的一项决定涉及在双语国家保护语言少数群体。委员会裁定，“由于并非所有公民都能流利使用两种语言，国家有义务确保在以一种被告不讲的语言进行审判时，向其提供口译帮助。不这样做就等同于侵犯公平审判权。”<sup>100</sup>

第八条保护信奉个人所选择的宗教的权利。委员会通过适用这项规定来保护苏丹境内的基督教少数群体，指出国家侵犯了来文起草人信奉宗教的权利，因为非穆斯林在该国没有权利传道或者修建教堂，并且受到骚扰、任意逮捕和驱逐。<sup>101</sup>

第十二条保障在一国范围内自由迁徙和居留的权利；离开包括其本国在内的任何国家以及返回其本国的权利；以及寻求庇护权。该条还禁止大规模地驱逐非本国国民，也即驱逐“对民族、种族、人种或宗教团体”。

第十三条第(3)款保护平等占有公共财产和服务的权利。

第十七条第(2)款指出人人“可以自由参加本社会的文化生活”，第十七条第(3)款规定“国家有责任增进和保护社会所确认的道德和传统价值”。在解释该条时，委员会指出，“语言是文化结构的组成部分；事实上，语言是文化结构的支柱和重要表达方式。语言的使用丰富了个人，使个人能够积极参与社会和社会活动。剥夺个人的这种参与就是剥夺其身份。”<sup>102</sup>

委员会为帮助各国编写定期报告(见下文的讨论)而通过的各项准则要求各国提供关于“旨在提高对族裔群体和少数群体以及土著人民文化遗产的意识并促进享有这种文化遗产的措施和方案”的信息。<sup>103</sup> 关于《宪章》第十七条第(1)款中规定的受教育权，第47(e)条准则提请各国注

<sup>100</sup> 第266/2003号来文，Kevin Mgwanga Gunme等诉喀麦隆(2009年)。

<sup>101</sup> 第48/90号、第50/91号、第52/91号和第89/93号来文，大赦国际和其他人诉苏丹(1999年)。

<sup>102</sup> 第54/91号、第61/91号、第98/93号、第164/97-196/97号、第210/98号来文，马拉维非洲协会和其他人诉毛里塔尼亚(2000年)。

<sup>103</sup> 《国家定期报告准则》，可查阅[www.chr.up.ac.za/images/files/documents/ahrdd/theme02/african\\_commission\\_resolution\\_13.pdf](http://www.chr.up.ac.za/images/files/documents/ahrdd/theme02/african_commission_resolution_13.pdf)(2012年12月13日查阅)。非洲委员会在1998年4月第二十三届常会上通过了这些初步准则的大幅简化版本。虽然两个版本之间的联系不清楚，但据推测经过简化的版本已生效。

意其有义务报告“促进所有民族及所有种族、族裔或宗教群体之间理解、宽容和友好”的情况，并报告为特殊群体采取的措施，包括“属于语言、种族、宗教或其他少数群体的儿童以及属于土著人民的儿童(如适用)”。

## 人民权利

《非洲宪章》包含一系列属于“人民”的群体权利。对委员会判例的调查显示，委员会认为“人民”是指可识别的族裔群体，迄今为止委员会在任何涉及人民权利的案件中都未区分少数群体和土著人民。

第十九条规定，“一切民族一律平等，它们理应受到同样的尊敬，拥有同样的权利，一个民族受另一个民族统治毫无法律根据”。有关第十九条的报告准则更加具体地要求各国提供关于“力图保护不同族群的宪法和法律框架”的信息，并提及“为禁止本条所担心的一些人统治另一些人的倾向而采取的预防措施”。面对有关针对某些毛里塔尼亚人的歧视性做法的指控时，委员会指出，“不同来文所指控的暴行，其核心是一群人统治另一群人的问题”，从而确认了《宪章》中提到的“人民”包括一个国家中的不同群体。根据案情实质，委员会断定没有足够的信息可以认定违反了第十九条。

第二十条申明一切民族均拥有生存权，并宣布所有民族都享有“无可置疑和不可剥夺的自决权。所有民族都应自由地决定其政治地位，并按照自由选择的政策谋求其经济和社会的发展”。第二十条第(2)款指出，“被殖民或受压迫的民族有权诉诸国际社会确认的任何手段使自己摆脱统治权的束缚获得自由”。关于第二十条的报告准则明确指出，“允许所有社群全面参与政治活动并且在国家经济活动中赋予其平等机会，在这两方面都应遵循其独立作出的选择”。

非洲委员会曾经受理特定社群提交的主张自身自决权的案件。1992年，加丹加人民代表大会提出了关于承认(当时)扎伊尔的一个省加丹加独立的要求。尽管委员会认定没有任何《宪章》权利受到侵犯，但委员会作出决定承认加丹加人民是一个民族，将其定义为扎伊尔境内的一个群体。委员会指出，“缺乏具体证据证明侵犯人权行为达到了影响扎伊尔领土完整的程度，也缺乏证据证明剥夺了《非洲宪章》第十三条第(1)款所保障的加丹加人民参与政府的权利，委员会因此认为加丹加有义务行使与扎伊尔的主权和领土完整相符的变相的自决权。”<sup>104</sup> 在2009年就喀麦隆人关于其有权作为“独立的和不同的人民”行使自决权的主张作出的决定中，委员会进一步阐明了其对“人民”概念的理解。委员会同意“南喀麦隆人民可合法地自称‘人民’。除了归属于南喀麦隆的个人权利，南喀麦隆人民还有明显的特征，这使其获得了某些集体权利……委员会认为‘南喀麦隆人民’有资格被称为‘人民’，因为他们表现出众多的特征和密切关系，包括共同的历史、语言传统、领土连接以及政治前景。更为重要的是他们认为自己是拥有独特和不同身份的民族。身份是一个民族的固有特征。其他外人只能识别而不能否定这种存在。”与关于加丹加的决定一样，委员会裁定，在缺乏证据

<sup>104</sup> 第75/92号来文，加丹加人民大会诉扎伊尔(1995年)。

证明《宪章》所保障的人权受到大规模侵犯的情况下，南喀麦隆人民不能进行分裂活动，这能行使与国家主权和领土完整相符的变相的自决权——也即联邦制、联盟、地方政府、自治政府。<sup>105</sup>

第二十一条申明一切民族均有权自由处置其财富和自然资源。在2009年与恩多罗伊斯社群被迫离开其祖先的土地有关的另一项裁定中，委员会认定出现了违反了《宪章》第二十一条和第二十二条的情形。委员会指出“居住在国家特定地区的民族可以要求第二十一条的保护”。委员会认为“恩多罗伊斯人有权通过与被告国协商自由处置其财富和自然资源”，被告国“有义务为人民的发展创造有利条件”。<sup>106</sup>

第二十二条规定一切民族都可以“在适当顾忌本身的自由和特征并且平等分享人类共同遗产的条件下”享有经济、社会和文化的发展权。

第二十三条规定了一切民族的和平和安全权。

第二十四条规定“一切民族均有权享有有利于其发展的普遍良好的环境”。在涉及尼日利亚奥格尼社群的案件中，委员会裁定“享有普遍良好的环境的权利……要求国家采取合理措施和其他措施防止污染和生态退化，促进保护，以及确保生态方面可持续的发展和自然资源的使用”，并且还必须“在开展任何重要的工业开发之前进行环境和社会影响研究，进行适当的监测并为那些暴露于有害物质和活动的社区提供信息，为个人表达意见和参与影响其社区的发展决定提供有意义的机会”。<sup>107</sup>

## 非洲人权和人民权利委员会

非洲人权和人民权利委员会是《非洲宪章》的监督机构。该委员会由11名委员组成，委员们是“从具有最高声望且在人权和民族权问题上以道德高尚、诚实正直、公正无私和胜任能力而著称的非洲人中遴选出来”的。委员会委员以个人身份任职，因此有望在担任委员期间独立行事。委员们在非洲联盟国家元首和政府首脑会议期间选出，任期6年，可连选连任。

非洲委员会每年召开两次常会，每次15天，会议地点或是其位于冈比亚班珠尔的总部，或是在发出邀请的缔约国的领土上。委员会也可以根据其成员或非洲联盟委员会主席的要求召开特别会议。

《宪章》第四十五条规定了非洲委员会的广泛任务。其中包括促进人权，具体办法是从事研究和探索，组织讨论会和传播信息；向政府提出自己的看法和建议；拟定和制定原则和规则

---

<sup>105</sup> 第266/2003号来文，Kevin Mgwanga Gunme等诉喀麦隆(2009年)。

<sup>106</sup> 第276/2003号来文，少数群体发展中心(肯尼亚)和少数人权利团体国际代表Endorois Welfare Council诉肯尼亚(2009年)。

<sup>107</sup> 第155/96号来文，社会和经济权利行动中心及经济和社会权利中心诉尼日利亚(2001年)。

以指导非洲各国政府的国内立法；解释《宪章》条款；确保《宪章》所规定的人权和人民权利受到保护。

少数群体代言人应当能够采取在委员会届会期间提交正式来文或者根据《宪章》提交正式来文的方式提出相关问题。委员会的促进作用还为教育和传播少数群体权利相关信息以及对少数群体成员而言特别重要的一般人权信息提供了大量机会。

### 促进活动

促进活动是非洲委员会的核心任务，委员们在每届会议上报告其在开展任务的非洲各国为促进人权而采取的举措。委员会执行任务的方式是出访各国，传播关于非洲委员会作用的信息，并参加讲习班以提高关于《宪章》及非洲其他关键人权文书的认识。<sup>108</sup> 委员会还利用其他机制，例如特别报告员和工作组，来执行其促进任务并就关心的各种专题问题开展具体活动。目前设有负责以下问题的特别报告员：监狱和拘留条件；难民、寻求庇护者、移民和国内流离失所者；人权维护者；妇女权利；表达自由和获取信息。委员会还设立了防范酷刑委员会、死刑问题工作组以及采掘行业、环境和侵犯人权行为问题工作组。下文将讨论对少数群体可能特别重要的两个工作组。

非洲土著人民/社区问题专家工作组设立于2000年，其任务是“审查非洲土著人民和社区的概念；研究《非洲人权和人民权利宪章》对土著社区福祉的影响，特别是：平等权利(第二条和第三条)；享有尊严的权利(第五条)；不受支配的权利(第十九条)；自决权(第二十条)和促进文化发展和特性的权利(第二十二条)”；“审议关于监测和保护土著社区权利的适当建议。”<sup>109</sup> 经过更新之后，其任务包括收集关于侵犯土著人民人权的信息，开展国家访问(需获得相关国家允许)，以及就采取适当措施预防和补救侵犯土著人民人权的行为提出建议。<sup>110</sup>

工作组在2003年向委员会提交一份综合报告，其中研究了非洲土著人民的人权状况，分析了《非洲宪章》及其关于“人民”概念的法理，并确定了区分少数群体与土著人民的标准。报告指出，“少数群体权利与土著权利之间的主要和关键的区别在于少数群体权利是作为个人权利提出的，而土著权利是集体权利。属于民族或族裔、宗教或语言少数群体的人的特殊权利包括享有自己的文化、信奉自己的宗教，使用自己的语言，建立自己的社团，参加国家事务等权利。属于少数群体的人可以单独行使这些权利，也可以跟其他群体成员共同行使这些

<sup>108</sup> 非洲主要的人权文书包括《非洲人权和人民权利宪章》、《非洲儿童权利与福利宪章》、《非洲人权和人民权利宪章关于设立非洲人权和人民权利法院的议定书》以及《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》(《马普托议定书》)。

<sup>109</sup> 非洲人权和人民权利委员会第二十八届常会通过的关于非洲土著人民/社区的权利的决议，科托努，贝宁，2000年11月6日。

<sup>110</sup> 非洲人权和人民权利委员会第三十四届常会通过的关于通过非洲委员会土著人民/社区问题工作组的报告的决议，班珠尔，冈比亚，2003年11月20日。

权利。”<sup>111</sup> 委员会还强调了联合国《土著人民权利宣言》的重要性，并在2007年的一份公报中指出，“对于非洲委员会确保在非洲大陆上增进和保护土著人民权利的努力而言，《宣言》将成为非常宝贵的工具和参考点”。<sup>112</sup>

尽管对待“土著”概念采取了这种灵活的方式，但该工作组关心的不是少数群体权利问题本身，而是土著人民的各种问题。鉴于存在可能对少数群体十分重要的不同权利，一些少数群体呼吁成立一个单独的论坛来审议其特有的问题。

经济、社会和文化权利工作组设立于2004年年末，任务是就经济、社会和文化权利制定原则和准则草案；拟定关于经济、社会和文化权利的国家报告准则；开展调查研究。<sup>113</sup> 2011年10月24日在冈比亚班珠尔举行的委员会第五十届常会期间正式发布了两份主要文件——《关于经济、社会和文化权利的原则和准则草案》以及《关于经济、社会和文化权利的缔约国报告准则》。<sup>114</sup>

## 保护活动

根据《宪章》，委员会还负有保护任务，任务执行方式是审议国家定期报告、审议个人和非政府组织向其提交的投诉(来文)，以及派出实况调查团。

## 定期报告

第六十二条要求《宪章》各缔约国每两年提交一份报告，说明其采取了哪些措施使《宪章》认可的权利生效。然而，对这项要求的遵守情况很成问题：12个国家<sup>115</sup>从未提交过报告，大多数国家只提交过一两次报告。<sup>116</sup> 现有的准则多处提到保护族裔群体及其他群体，正如上文所述。少数群体可以通过提交自己的非正式报告来帮助委员会审议这些报告，非正式报告可以提供另一个信息来源，帮助委员们向有关国家提出关于少数群体状况的问题并拟定结论性意见。

---

<sup>111</sup> 非洲委员会在第二十八届常会上通过的土著人民/社区问题专家工作组的报告，科托努，贝宁，2003年。可查阅<http://pro169.org/res/materials/en/identification/ACHPR%20Report%20on%20indigenous%20populations-communities.pdf>(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>112</sup> ACHPR/Res.121(XXXII) 07。

<sup>113</sup> 非洲人权和人民权利委员会第三十六届常会通过的关于非洲的经济、社会和文化权利的决议，达喀尔，塞内加尔，2004年12月7日。

<sup>114</sup> 可查阅[www.achpr.org](http://www.achpr.org)。

<sup>115</sup> 喀麦隆、科特迪瓦、吉布提、赤道几内亚、厄立特里亚、加蓬、几内亚比绍、利比里亚、马拉维、圣多美和普林西比、塞拉利昂和索马里。

<sup>116</sup> 所有报告的提交情况可查阅[www.achpr.org/english/\\_info/statereport\\_considered\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_info/statereport_considered_en.html)。

## 个人和非政府组织提交投诉

《非洲宪章》并未明确提到“个人和非政府组织的投诉”，但使用了“其他来文”这一措辞来区别这些来文与国家提交的来文。<sup>117</sup> 然而在实践中，任何个人或组织都可以提交来文；来文提交人不必是非洲人、被投诉国家的居民、甚至不必是受害者，非洲境外的国际组织和个人也曾提交过来文。少数群体成员个人可以为自己或代表其所属的群体提交投诉。

投诉人无需得到据称受害人的允许才能提交来文。这使非政府组织或其他人甚至可以在不知道全部受害人的情况下提交申诉。不过，非政府组织应承担 responsibility 并将据称受害人的安全置于首位，包括征求据称受害人对提交来文的同意；这一点可能非常重要，尤其是如果随后需要受害者配合的话。委员会指出，“在严重和大规模侵犯人权的情况下，可能无法提供全部受害人的完整名单。要注意的是第五十六条第(1)款只要求来文指出来文提交人的姓名，而不是据称侵权行为所有受害人的姓名。”<sup>118</sup>

来文应尽可能详细、全面并尽可能经过查实。在可能的情况下，非政府组织应提交提出指控的人、证人、家庭成员以及掌握相关具体信息的其他人的陈述或宣誓书。如果涉及当局，来文中应载明警察或安全部门的编号和种类或者逮捕或搜查的详情等信息。此外，来文应附上相关法律和指令的文本、法律判决书以及被抄的任何出版物或文件的副本。如果有关情形并未明显侵犯人权，申诉人应设法参考相关国际意见来支持关于该行为违反《非洲宪章》准则的主张。

## 受理标准

《宪章》第五十六条规定了7条标准，只有在满足这些标准后委员会才能根据案情实质对投诉进行审议：

- 来文不得匿名，尽管可能要求不披露起草人身份。出于实际考虑，委员会必须能够联络到起草人。
- 来文必须指控侵犯《宪章》所保护的权的行为，并且必须符合《组织法》。该条规定禁止任何分裂主张，分裂主张不符合《组织法》对国家领土完整的反复申明。
- 来文不得有明显的政治动机或用“毁谤或侮辱性语言”写成。
- 来文不应纯粹以媒体报道为依据，但允许在一定程度上依靠媒体报道。在可能的情况下，投诉人应尝试独立查实媒体报道的真实性；在提交来文前必须已经用尽当地补救手段，除非国家程序不适当或过于拖沓。委员会强调，理论上可利用的补救手段实际

<sup>117</sup> 对后者的详细规定载于第47至第54条。

<sup>118</sup> 第54/91号、第61/91号、第96/93号、第98/93号、第164/97-196/97号和第210/98号来文，马拉维非洲协会和其他人诉毛里塔尼亚(2000年)，第79段。委员会在第266/03号来文中重申了这一裁决，Kevin Mgwanga Gunme 等诉喀麦隆(2009年)，第67段。

上必须可利用、有效且充分。“如果能够不受阻碍地被请愿人利用，那么就认为补救手段是可利用的，如果有成功的可能性，那么就认为补救手段是有效的，如果能够解决投诉，那么就认为补救手段是充分的。”<sup>119</sup>

- 委员会对两类案件进行了区分，在其中一类案件中，侵权投诉涉及被查明的受害个人，另一类案件则涉及广泛的侵权行为，投诉人可能难以确定所有受害人的身份。在后一种情况下，不必用尽国内补救手段。“委员会不认为必须用尽国内补救手段这一条件能够严格适用于某些案件，在这些案件中，投诉人或受害人要在每起侵犯人权的案件中寻求利用此类国内补救渠道‘既行不通也不可取’。存在多个受害人的案件就属于这种情况”。”<sup>120</sup>
- 来文必须“在从地方补救办法悉已援用无遗之日起或者从委员会了解此事之日起的一个合理期限内提交”。委员会还没出现过因来文提交得太晚而予以驳回的情况，委员会曾经宣布可以受理一份在国内诉讼无结果超过16年之后提交的来文。
- 委员会不受理有关国家已经采取某种其他方式予以解决的案件。不过，该条款只适用于解决涉及与提交委员会的案件的当事方和事实相同的情况。

### 关于案情实质的调查和决定

秘书处收到的所有来文都将转交给委员会，委员会根据上述标准决定是否审议该来文。尽管第五十五条授权委员会采取简单多数的方式做出决定，但实际上委员会通常采取协商一致的方式行事。如果案件不予受理，委员会将告知申诉人。个人来文是保密的，并在闭门会议上审议。

委员会并非总是明确区分案件的可受理性和关于案情实质的行动，但有关国家有机会在委员会审议前对指控做出回应；投诉人随后可以采取书面形式对国家的回应作出答复。如果国家未作回应或未对指控提出质疑，委员会则根据向其提交的证据以及委员会在调查期间可能获得的任何其他信息决定是否认为指控是真实的。如果申诉人停止与委员会沟通，则委员会可以把这种沉默视为希望撤回来文。不过，委员会将力求查明这种沉默是表示缺乏兴趣还是反映了超出当事人控制范围之外的阻碍其继续申诉的情形。

《宪章》第四十六条授予委员会在工作中“诉诸任何适当调查方法”的广泛权力。委员会通常会邀请所有当事方出席或派代表出席关于那些被宣布可受理的案件的案情实质的听证会。来文起草人、其法定代理人以及国家有权出席听证会。

---

<sup>119</sup> 第147/95号和第149/96号来文，Dawda Jawara 诉冈比亚(2000年)。

<sup>120</sup> 第54/91号、第61/91号、第98/93号、第164/97-196/97号和第210/98号来文，马拉维非洲协会等诉毛里塔尼亚(2000年)。



1994年以来,在取得有关国家的同意之后,委员会多次对来文进行实地调查。实地调查报告将作为诉讼的一部分,也可以由委员会在就来文做出最后决定之前单独公布。在确定个人投诉提出的指控是否有充分根据时,委员会还可以考虑联合国特别程序(见第四章)提供的信息。

在听取当事双方的陈词并完成调查后,委员会将进行审议,做出决定并通过其案件报告。<sup>121</sup>所有这些行动都是秘密进行的。不过,被认可为观察员的非政府组织“可以特别受邀出席处理令其特别感兴趣的问题的闭门会议”。<sup>122</sup>委员会的结论对各国不具有法律约束力,但委员会确实会就一国违反(或者未违反)《宪章》特定条款做出直接结论。如果认定《宪章》权利受到侵犯,委员会将通过建议,并指出对受害人所受伤害的适当补救措施。委员会提出的建议将发给当事双方并附在委员会的年度报告中,非洲联盟大会每年都将核准公布该报告。

无论何时,一旦当事双方达成解决方案,就可以结案。尽管《宪章》并未明确指示委员会寻求此类“友好解决”办法,但委员会明确指出这是其首选的做法。“向委员会提交来文的程序重要旨在发起积极对话,促使投诉人与相关国家之间达成友好解决办法,以弥补所指控的损害。以友好方式对违反《宪章》的行为进行补救的先决条件是当事双方的善意,包括其参与对话的意愿。”<sup>123</sup>

### 实况调查团

按照《宪章》第五十八条的规定,非洲委员会还派遣实况调查团来调查对成员国境内严重和大规模侵犯人权的指控(其中将这种情形称为“特殊案件”)。苏丹调查团(2004年)和津巴布韦调查团(2002年)的报告已经公布。<sup>124</sup>派往马里和毛里塔尼亚的第三个调查团的报告没有公开。

### 非政府组织的作用

《非洲宪章》没有专门提及非政府组织,但《委员会议事规则》授权委员会给予非政府组织观察员地位。目前,有414个非政府组织拥有委员会的正式观察员地位。委员会还向22个国家人权机构授予了“附属地位”。

<sup>121</sup> 1994年以来,委员会都会公布其关于个人投诉的决定(关于可受理性和案情实质),作为其提交给非洲联盟国家元首大会的年度活动报告的附件(可查阅[www.achpr.org](http://www.achpr.org))。非洲人权和发展研究所也分别在涵盖1994-2001年期间和2002-2007年期间的两卷中公布了非洲委员会关于来文的决定(可查阅[www.ihrda.org/documents](http://www.ihrda.org/documents))。

<sup>122</sup> 在1999年5月5日在布隆迪布琼布拉召开的非洲人权和人民权利委员会第二十五届常会上通过了关于授予在人权领域开展工作的非政府组织非洲人权和人民权利委员会观察员地位以及享有观察员地位的标准的决议。

<sup>123</sup> 第25/89号、第47/90号、第56/91号和第100/93号来文,免费法律援助团体等诉扎伊尔(1995年)。

<sup>124</sup> 可查阅[www.achpr.org/english/\\_info/reports\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_info/reports_en.html)(2012年12月4日登录查阅)。

1999年5月，委员会通过了一项关于非政府组织观察员地位授予标准的决议(见上文)。申请观察员地位的非政府组织的目标和活动应符合《非洲统一组织宪章》和《非洲宪章》的基本原则和目标，当然也应在人权领域开展工作。非政府组织必须在委员会常会召开前至少3个月向委员会秘书处提交书面申请，提供“其章程、合法存在证明、成员名单、组成机构、资金来源、最新财务报告，以及活动陈述”。活动陈述中应包含“该组织过去和现在的活动，其行动计划以及有助于确定该组织的特征、宗旨和目标以及活动领域的任何其他信息”。

委员会在授予非政府组织观察员地位方面一向慷慨，非洲的任何少数群体权利组织都可谋求这一地位。非政府组织拥有观察员地位之后就有权接收公开文件并参与委员会及其附属机构的公开会议。委员会可直接或通过为此目的设立的委员会与非政府组织协商。非政府组织可散发委员会的文件，在公开会议审议的议程项目下做口头发言并参加委员会设立的工作组。

关于观察员地位的决议附件还允许观察员申请将其特别感兴趣的问题列入委员会的临时议程。这对希望看到更多地关注少数群体权利和不歧视问题的非政府组织来说可能是一个特别有用的手段。

《议事规则》不要求在委员会届会召开之前向非政府组织分发除临时议程以外的文件。不过，在届会上每个人都可以得到所有普遍散发的文件，非政府组织应索取相关文件以便于能够编写自己的辩论意见。

在各国向委员会报告《宪章》实施情况时，非政府组织不能发言。不过，正如上文指出的，非政府组织可以针对接受委员会审议的国家提供替代报告。同样，非政府组织也可以在关于特别报告员报告的一般性辩论期间发言。

在委员会届会召开之前，总部设在冈比亚班珠尔的非洲民主与人权研究中心将组织为期三天的非政府组织论坛。<sup>125</sup> 这些会议对非政府组织和委员会成员而言十分重要，它们是非政府组织协助加强非洲人权体系的最重要和最切实可行的办法之一。论坛将通过关于专题性问题的决议，多年来，土著人民问题专题小组已提出了多项决议。令人遗憾的是，少数群体问题专题小组并非定期举行会议，因此在提出决议供非政府组织论坛审议并转交委员会方面不成系统。少数群体代表和组织应该意识到该论坛是向委员会提出关切问题的一个有效手段。

## 非洲人权和人民权利法院

《非洲宪章》没有规定设立人权法院，但非洲统一组织在1998年通过了一项旨在设立此类法院的议定书，该议定书于2004年生效。然而，一直到2006年非洲人权和人民权利法院才开始

---

<sup>125</sup> 见[www.acdhrs.org](http://www.acdhrs.org)。

运作。54个非洲联盟国家中有26个批准了该议定书。<sup>126</sup> 根据该议定书第5条,只有国家、非洲委员会和非洲政府间组织才理所应当享有向该法院提交案件的权利。不过,其中5个批准国——布基纳法索、加纳、马拉维、马里和坦桑尼亚联合共和国——已经按《议定书》第34条第(6)款的要求做了声明,目的是授予法院受理个人和非政府组织提交的案件的权限。法院在2009年12月做出了第一项决定。如果非洲联盟的某成员国、非洲联盟的某机构或者非洲联盟承认的任何非洲组织(包括8个区域性经济委员会在内)提出请求,法院有权就关于《宪章》或任何其他相关人权文书的法律事项提供咨询意见。尽管《组织法》未明确表示非洲委员会和非洲儿童权利与福利问题专家委员会是非洲联盟的机构,但大会的一项决定承认这两个委员会是非洲联盟框架中的机构。

《议定书》第2条是设立法院的依据,其中规定法院应“对非洲委员会的保护任务形成补充”。委员会有权向法院提交案件(第5条第(1)款),法院可请求委员会提供意见或向法院移交案件(第6条第(1)款和第6条第(3)款)。这两个机构在2009年10月统一了其临时议事规则,其中有些条款涉及法院与委员会之间的协商、委员会向法院提交案件、可受理性、委员会在法院的代表以及向法院提交的申请内容。

## 非洲司法和人权法院

2008年7月,非洲联盟通过了另一项议定书,目的是在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙设立一个单一的非洲司法和人权法院,以取代目前的非洲人权和人民权利法院以及非洲联盟法院。<sup>127</sup> 在获得15国批准后,该议定书于2009年2月11日生效。

## 联络方式和更多信息

非洲人权和人民权利委员会秘书处  
No. 31 Bijilo Annex Layout  
Kombo North District  
Western Region  
P.O. Box 673  
Banjul  
The Gambia

电话: 220 441 05 05; 220 441 05 06

传真: 220 441 05 04

电子邮件: [achpr@achpr.org](mailto:achpr@achpr.org)

---

<sup>126</sup> 阿尔及利亚、布基纳法索、布隆迪、科摩罗、刚果、科特迪瓦、加蓬、冈比亚、加纳、肯尼亚、利比亚、莱索托、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、南非、坦桑尼亚联合共和国、多哥、突尼斯和乌干达。

<sup>127</sup> 可查阅[www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL\\_STATUTE\\_AFRICAN\\_COURT\\_JUSTICE\\_AND\\_HUMAN\\_RIGHTS.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_STATUTE_AFRICAN_COURT_JUSTICE_AND_HUMAN_RIGHTS.pdf)(2012年12月4日登录查阅)。

非洲联盟([www.au.int](http://www.au.int))及非洲人权和人民权利法院([www.african-court.org](http://www.african-court.org))的网站上载有所有与非洲法院有关的文件。非洲统一组织和非洲联盟的条约、公约、议定书及宪章文本可查阅[www.au.int/en/treaties/status](http://www.au.int/en/treaties/status)。

有助于了解非洲联盟人权体系的出版物包括：I. Kane, 《保护非洲少数群体的权利：人权积极分子和民间社会组织指南》(少数群体权利团体国际, 2008年); M. Evans和R. Murray(主编), 《非洲人权和人民权利宪章：该体系在实践中, 1986-2006年》, 第2版(Cambridge, 2008年); H. B. Jallow, 《〈非洲人权和人民权利宪章〉(〈班珠尔宪章〉)法》(Trafford, 2007年); K. O. Kufuor, 《非洲人权体系：起源和演变》(Palgrave Macmillan, 2010年)。

## 第十二章

### 欧洲委员会

摘要：欧洲委员会的三项条约，也即《欧洲保护人权与基本自由公约》(又称为《欧洲人权公约》)、《保护少数民族框架公约》和《欧洲区域或少数民族语言宪章》，为属于少数群体的人提交涉及歧视情形(符合《欧洲人权公约》的规定)和更广泛的少数群体问题(符合其他两项条约的规定)的个人案件提供了多种机会。欧洲委员会的非条约机制为提醒政府和公众关注少数群体问题提供了其他途径。该委员会还建立了处理种族主义和不容忍以及罗姆人和游民问题的特别机构。

设在法国斯特拉斯堡的欧洲委员会是由47个国家组成的政府间组织。<sup>128</sup> 其目标是：

- 保护人权、多元化民主和法治；
- 提高认识和鼓励发展欧洲的文化特征和多样性；
- 为欧洲社会面临的问题寻求解决办法，包括对少数群体的歧视、仇外现象、不容忍、环境保护、克隆人、艾滋病毒/艾滋病、毒品、有组织犯罪及其他问题；
- 通过支持政治、立法和宪法改革帮助巩固欧洲的民主稳定。

欧洲委员会由一个政府间部长理事会和一个间接选举产生的议会大会管理。不应将欧洲委员会与欧洲理事会相混淆，欧洲理事会是欧洲联盟的一个官方机构，尽管所有27个欧洲联盟国家同时也是欧洲委员会的成员国。

#### 《欧洲保护人权与基本自由公约》

《欧洲保护人权与基本自由公约》(又称为《欧洲人权公约》)于1953年生效，开创了第一个区域性人权体系。该《公约》经由一系列议定书几经修订，1998年欧洲人权法院成为世界上第一个专门的人权法院。欧洲委员会所有成员国都是《公约》缔约国。个人请愿权是《公约》体系所固有的，并且法院的判决对缔约国具有法律约束力。

法院的47名法官由议会大会选出。案件由7名法官组成的分庭审理，重大案件可提交17名法官组成的大法庭审理。法院判决的执行由部长理事会监督。

<sup>128</sup> 阿尔巴尼亚、安道尔、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马耳他、摩纳哥、黑山、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣马力诺、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其、乌克兰以及大不列颠及北爱尔兰联合王国。

在适当的情况下，申诉人可获得法院的法律援助，并且在法院认定侵权的情况下，申诉人可收回在案件准备阶段发生的必要支出。不过只有在要求被告国政府就申诉的可受理性问题发表意见后，申诉人才有可能获得这一援助。与一些国内法律体系不同，不能要求申诉人支付被提出索赔的国家发生的法律费用。

法院审议了大量个人案件和国家间案件(数量不多)，并作出了大量判例。<sup>129</sup> 近年来，每年向法院提交的申诉达到40,000至50,000项。下文仅概要介绍了提交法院审理的案件中与少数群体有关的某些问题。

《公约》中没有包含与《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条类似的少数群体权利条款。因此，少数群体成员不能直接向欧洲人权法院主张“少数群体权利”。不过，在保护少数群体方面可援引《公约》所保障的一些权利。

### 《公约》与少数群体权利

载于《欧洲保护人权与基本自由公约》的许多权利与少数群体有关，但“少数民族”一词仅出现在其中两项条款中。

第14条指出“对本公约所规定的任何权利和自由的享有应当得到保障，不应因任何理由比如性别、种族、肤色、语言、宗教、政治或其他观点、民族或社会出身、与某一少数民族的联系、财产、出生或其他情况等而受到歧视”。

第14条并非一项独立的不歧视权，只有在涉及《公约》中的另一项权利时才能提出这项权利。尽管有局限性，但近年来第14条成功用于解决少数群体的问题，特别是罗姆人的问题。在Gaygusuz诉奥地利案(1996年)中，法院认定在奥地利人和非奥地利人获得紧急援助的权利方面存在不同待遇，这违反了联系《第1号议定书》第1条理解的第14条之规定。在Nachova诉保加利亚案(2005年)中，法院首次认定违反了第14条(联系关于生命权的第2条理解)所载禁止种族歧视原则，因为当局并未调查军警枪击罗姆人事件背后可能的种族主义动机。在D.H.和其他人诉捷克共和国案(2007年)中，法院进一步发展了其在第14条项下的判例，认定因轻度智力残疾而将过高比例的罗姆人学生送入所谓的“特殊学校”侵犯了不受种族歧视的权利(联系关于受教育权的《第1号议定书》第2条理解)。这一点在Oršuš和其他人诉克罗地亚案(2010年)中得到进一步明确，当时法院裁定“在申诉人上小学期间不时将其编入只有罗姆人的班级缺乏正当理由，违反了联系《第1号议定书》第2条理解的第14条之规定”。在Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas和其他人诉奥地利案(2008年)中，法院认定在将宗教社团地位授予宗教社群的方式方面违反了联系第9条理解的第14条之规定。

<sup>129</sup> 见www.echr.coe.int。

《第12号议定书》于2005年生效，其中普遍禁止在适用法律或公共机关保障的任何权利时实行歧视。因此不必再将歧视指控与《公约》规定的特定的实质性权利联系起来。

歧视不仅仅表现为某个人或某个群体的待遇较差的情形。给予不同群体相似的待遇也可能构成歧视，换言之，同等对待少数群体和多数群体可能构成对少数群体的歧视。法院认可为改善少数群体的状况而采取的积极措施，认为这符合不歧视的原则。法院强调：“民主不是简单地意味多数人的意见必须永远占上风：必须达成一种平衡，确保少数群体得到公平和适当的待遇，避免滥用主导地位” (Chassagnou和其他人诉法国(1999年)以及Gorzelik和其他人诉波兰(2004年))。

2009年，法院裁定，《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》中规定某些政治职务只能由国内三个“组成民族”的成员(波斯尼亚人、克罗地亚人和塞尔维亚人)担任的条款违反了联系《第1号议定书》第3条理解的《公约》第14条之规定(其中保障“确保民众自由表达其意见”的选举)，还违反了《第12号议定书》第1条关于普遍禁止歧视的规定。申诉人分别为罗姆人和犹太人后裔，因此根据波斯尼亚和黑塞哥维那的法律没有资格成为议会选举或总统选举的候选人(Sejdic和Finci诉波斯尼亚和黑塞哥维那(2009年))。

根据《公约》提交的一些案件涉及语言权利。斯特拉斯堡各机构一贯认为不存在使用特定语言与政府当局联络的权利，但在诉讼程序中，所有人都有权使用其能理解的语言立即获知被捕理由(第5条第(2)款)和任何刑事指控的性质(第6条第(3)款(a)项)；如果被告不会使用或不能理解法院所使用的语言，其还有权得到免费翻译服务(第6条第(3)款(e)项)。

《公约》第8条规定人人享有私人和家庭生活、住所和通信得到尊重的权利。在Yordanova和其他人诉保加利亚案(涉及从索菲亚的一个定居点有计划地驱逐罗姆人)中，法院认为，根据第8条，必须在合理性评估中考虑申诉人作为社会弱势群体的特征及其特殊需要，对申诉人强制执行驱逐令将违反第8条之规定。

第10条保障自由表达权，从而保护私下使用以及在少数群体成员之间使用少数群体语言的权利。少数群体有权出版自己的报纸或使用其他媒体而不受国家或他人的干涉。

《第2号议定书》第2条指出，不应剥夺任何人的受教育权。对属于少数群体的儿童开展教育是另一种保护少数群体特征的方式。虽然根据《公约》，并不存在用个人的母语接受教育的权利，但中断母语教育在某些情况下侵犯了受教育权(Cyprus诉土耳其(2001年))。

第9条认可思想、良心和宗教自由权。个人的宗教自由权包括有权表达宗教信仰，这意味着少数群体应当对社区的宗教事务拥有必要程度的控制。法院认为国家不得干预教会的内部事务，并且“思想、良心和宗教自由是《公约》意义上的‘民主社会’的基础之一。几个世纪付出沉重代价才赢得的民主社会所不可分割的多元主义皆有赖于此” (Serif诉希腊(1999年))。

国家只能出于合理和客观的原因才能限制信奉少数群体的宗教。

在涉及宗教团体组织的情况下，必须按照《公约》第11条对第9条进行解释，《公约》第11条保障社团生活不受国家无端干涉。从这个角度看，信徒的宗教自由权包含一种期待，就是该团体将被允许不受国家任意干预地和平开展活动。事实上，宗教团体的自主存在对民主社会中的多元主义不可或缺，因此是第9条所提供的保护的核心问题。这不仅直接涉及团体组织本身，而且还涉及其积极成员切实享有宗教自由权的问题。如果团体的组织生活得不到《公约》第9条的保护，那么个人宗教自由的所有其他方面都将变得脆弱(Hasan和Chaush诉保加利亚(2000年))。

此外，法院认为，“少数群体原则上有权主张尊重其采取的特定生活方式”是《公约》第8条规定的“私生活”、“家庭生活”或“家庭”(G.和E.诉挪威(1983年))。

法院最近在提及《保护少数民族框架公约》时指出，“欧洲委员会缔约国之间正在形成国际共识，承认少数群体的特殊需要以及有义务保护其安全、特征和生活方式……，这不仅是为了保护少数群体本身的利益，而且是为了保护对整个社区有价值的文化多样性……不能忽视在文化上有明确定义的团体所持有的集体信仰的力量”(Munoz Diaz诉西班牙(2009年))。在这种情况下，法院认定，在涉及幸存者养恤金时，西班牙(该国将家庭登记簿发给申诉人及其罗姆人家庭，授予其大家庭地位，为申诉人及其6个子女提供医疗援助并在超过19年的时间里向申诉人的罗姆丈夫征收社会保险缴款)拒绝承认申诉人的罗姆人婚姻的效力的做法不恰当。

## 个人申诉程序

### 提交申诉

为了成功地向法院提交案件，申诉人必须符合某些受理标准。<sup>130</sup> 大多数投诉在可受理性阶段被驳回，并且，由于不能就基本上相同的事实两次提交投诉，投诉满足关于首次申诉的标准至关重要。

法院有自己的申诉表格(可从法院登记处取得以所有缔约国的官方语言制作的表格)，必须填写这些表格并交回法院。除了申诉人及其法定代理人的个人详情，申诉人还必须提供下述信息：

- 对事实的详细说明；
- 关于据称遭到侵犯的《公约》权利的详细意见；
- 证明已经在国家一级寻求补救办法的证据，包括判决书的日期和详情；
- 向法院寻求的补救办法。

申诉书中必须含有所有证明文件的副本。

---

<sup>130</sup> 如果希望诉诸欧洲人权法院，可查阅以下网站获得指导[www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Apply+to+the+Court/Application+pack](http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Apply+to+the+Court/Application+pack)(2012年12月4日登录查阅)。



法院不受理匿名投诉，申诉人的姓名将告知有关国家。法院记录是公开的，尽管在适当情况下可能仅用首字母缩写指称申诉人，为其保密。国家有义务不对申诉设置障碍，并在法院调查中与之合作。

为了启动《公约》规定的诉讼，申诉人应指控受《公约》或其《议定书》之一保障的一项或多项权利遭到侵犯。投诉可涉及国家本身或某个国家机构如武装部队、警察机关、法院或其他公共机构采取的行动。法院只在罕见情况下允许指控私人当事方造成伤害的投诉，要么涉及国家在私人机构派驻公职人员作为代表的情况，要么涉及国家有义务制止第三方实施伤害行动的情况。

《公约》保护国家管辖范围内的所有人。申诉人的国籍并不重要；事实上，甚至是无国籍人也可以提出索赔。如果一国的行动导致在另一个国侵犯人权，即使后者并非是《公约》缔约国，也可以提出申诉。个人寻求不被驱逐或引渡到存在酷刑或死亡威胁的国家是这种情况的最常见例子。

### **“受害者”要求**

为了根据《公约》提交案件，投诉人本人必须是据称侵权行为的受害者。这种伤害可能是国家行动的直接结果，例如，申诉人亲身遭受酷刑，出版物被政府查封或者被禁止信奉自己的宗教。侵权行为也可导致对那些权利遭到直接侵犯的人的亲属的人身伤害；例如，子女遭到拘留或其他虐待的情况下，父母可对伤害提出索赔。

在某些情况下，潜在受害者也可提交案件。法院认可的一种观点是，如果有可能受到一项国家行动的直接影响，那么申诉人就是受害人，例如执行宣布同性恋不合法的法规或在违背父母意愿的情况下要求在学校进行性教育。不过，申诉人必须证明未来有成为受害人的实际个人风险，而不仅仅是理论上的可能性。对一项法律或措施的笼统指控不予受理，代表他人提出的指控也不予受理(除非明确说明被代理人的身份，并且申诉人是其正式代理人)。

个人、团体和非政府组织可提交申诉。如果某个团体或非政府组织提交投诉，它也必须符合“受害者”条件。显然，如果该组织本身就是侵权行为的受害方(例如学校被关闭或者某个组织遭到不恰当的警方监视)，该组织就可以提交申诉。工会、公司、宗教机构、政党和城市居民都曾被法院认定符合“受害者”条件。如果某个团体或协会的成员是受害人，建议同时提交个人和团体投诉。如果团体投诉未通过可受理性审查，案件还可以在个人投诉方面继续走下去。

团体不必非得经过国家正式登记或认可才能提出索赔。此外，在因为没有得到认可而导致无法诉诸国内法院或者阻碍了少数群体为维护自己的权利采取行动的情况下，可能导致无法得到公平审判或有效补救(分别涉及第6条和第13条)，这种情况本身就违反了《公约》。

### **其他受理要求**

与国际人权程序普遍要求的一样，申诉人也必须表明自己已经试图为据称违反《公约》的行为向有关国家寻求补救办法。在罕见的情况下，对于侵犯特定《公约》权利的行为可能没有

适当和有效的补救办法。然而，如果申诉人应当寻求但没有寻求补救办法，法院将宣布案件不予受理。只需穷尽能够完全补救侵权行为的“有效”补救办法，这通常包括司法和行政程序。通常一般不必寻求酌定的补救办法(例如在定罪后寻求宽赦)。

一旦收到相关国内诉讼的终审判决，申诉人可在6个月内向欧洲人权法院提出指控。在现行法律构成持续侵权的情况下，可随时提出申诉。如果申诉人最初不知道侵权行为，则从其实际知情之日起算6个月的时限。必须注意的是，之前不能向其他国际调查机构如联合国人权事务委员会提交该申诉。

最后，申诉书必须声称实际受《公约》保护的权利遭到了侵犯。例如，由于《公约》没有规定社会保险权，因此关于一国社会保险计划管理中的族裔或宗教歧视的申诉不会被受理。不过，《公约第12号议定书》的生效扩大了对这一歧视的狭义解释。

## 调查和决定

可能会就申诉的可受理性问题和案情实质交换书面答辩。各方可对另一方提出的意见作出评论。该程序通常只采用书面答辩的方式进行，但法院也可决定分别就可受理性问题或案情或者同时就二者举行口头听证。同样，各方可以派代理人出席听证会，整个程序都以申诉人与当事国之间的平等关系为基础。

可能会要求非政府组织提供专家证据或作为证人出庭，少数群体权利倡导者应了解可以在受到特别关注的案件中向法院提交法庭之友书状。该程序被称为第三方介入程序，一旦案件被传达给被告国以便其提供意见，就可以寻求启动这一程序。这使得有可能就所审理案件范围之外的可能直接影响少数群体权利的问题向法院提供有用信息。有兴趣介入的非政府组织应当在向所涉国家传达案件后12周内写信给法院院长，以便获得介入批准，可从法院的网站获取这方面的信息。

法院通过书状审议案件的案情实质，法院可能会听取证人陈述，甚至有可能在认为必要时前往所涉国家。如果可能，法院将努力达成友好解决，但只有双方都同意才会出现这种情况。

法院秘密进行审议，但公开其判决书，并直接传达给双方当事人。法院的判决书仅限于裁定是否违反了《公约》并在认定违反《公约》的情况下针对货币损失和费用做出判决。原则上，法院不会命令政府，例如，释放囚犯或修改其法律。不过，近年来法院在这方面有所改变，例如，法院曾指示应释放一名被非法拘留者(Ilaşcu和其他人诉摩尔多瓦和俄罗斯[GC](2004年))。如上所述，法院的判决对《公约》缔约国具有法律约束力。根据《公约》第46.2条，由部长理事会负责确保遵守法院的决定，尽管绝大多数国家乐意遵守判决。

在案件涉及具有普遍重要性的重大问题或者影响《公约》的解释或适用的重大问题时，由7名法官组成的分庭可将案件的管辖权让与由17名法官组成的大法庭。分庭的判决在3个月期限内不是最终判决。任何一方都可以在这一期间请求将案件移交大法庭，这项请求将由一个5名法官组成的小组进行审议。

### 紧急案件

法院可优先处理紧急案件。法院还可在申诉人的生命面临迫在眉睫、实际和严重风险的情况下或者在出现迫在眉睫、实际和严重的虐待风险的情况下下令采取临时措施。法院可指示国家避免采取或者采取某些行动以保护申诉人。在申诉表格上必须指出所寻求的措施和寻求这些措施的理由。

### 斯特拉斯堡体系对少数群体权利的影响

以上概要介绍了《欧洲保护人权与基本自由公约》保护少数群体权利的方式；不过，这不是该《公约》的主要目标。如果少数群体试图维护“少数群体权利”本身，那么该要求可能会被驳回，理由是其不属于该《公约》的范围并因而“明显缺乏依据”。此外，即使在认定侵权的情况下，仍应由国家提供损害赔偿之外的补救办法，例如修订立法中有问题的部分。法院不能受理对国内裁决提起的上诉，它只能审议一国是否履行了其根据《公约》承担的义务，不能审议该国是否采取了不同的政策或甚至更好的政策。

### 联络方式和更多信息

登记处

欧洲人权法院

欧洲委员会

F-67075 Strasbourg Cedex

France

电话：33 388 41 20 18

传真：33 388 41 27 30

网址：[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

《欧洲人权公约：文本汇编》(欧洲委员会，1998年)是载有《欧洲公约》、《欧洲人权法院议事规则》及其他信息的主要出版物。法院的个别裁决和判决以软皮本的形式发布并收录在《判决和裁决报告》中。欧洲委员会还公布年度《欧洲人权公约年鉴》，其中含有精选的最重要案例以及关于《公约》在国内法中的适用情况的信息。

关于斯特拉斯堡体系有多部著作，其中既涉及具体权利，也涉及整个体系。两部权威性分析著作如下：D. J. Harris、M. O'Boyle、E. P. Bates和C. M. Buckley，《〈欧洲人权公约〉法》(第2版，2009年)；P. Van Dijk、F. Van Hoof、A. Van Rijn和L. Zwaak，《〈欧洲人权公约〉的理论和实践》(2006年)。

## 《保护少数民族框架公约》

《保护少数民族框架公约》是第一项专门用于保护少数群体的具有法律约束力的多边文书，被认为提出了少数群体权利领域迄今为止最全面的国际标准。该《公约》于1998年生效，已经得到39个国家的批准。<sup>131</sup> 如标题所示，《框架公约》力图确保签字国尊重少数民族的权利；承诺打击歧视；促进平等；保护和发展少数民族的文化和特征；确保与使用媒体、少数民族语言和获得教育有关的某些自由；鼓励少数民族参与公共生活。

欧洲委员会成员国可批准《框架公约》，非成员国可应部长理事会的邀请加入《公约》。申请成为欧洲委员会成员的国家经常被要求承诺加入《公约》。

### 《公约》实质性条款

《框架公约》第4.1条宣布了不歧视和平等的基本原则。

第4.2条明确指出，国家承担的义务可能还要求国家采取积极措施而不仅是不实行歧视。国家应“在必要的情况下”采取措施以促进“属于少数民族的人与属于多数民族的人之间完全和实际的平等”，“适当考虑”少数民族的特殊条件。第4.2条是关键的一条，因为它为随后更为详细地阐明国家在具体领域应采取措施的条款奠定了基础。

第4.3条明确指出为促进实际平等而采取的任何措施都不应被视为歧视。

第15条规定“缔约方应为属于少数民族的人有效参与文化、社会和经济生活以及参与公共事务，尤其是那些影响他们的事务创造必要的条件”。

《框架公约》的其余实质性条款涉及多种问题。各国同意：

- 为少数民族保持和发展其文化和特征促进必要的条件(第5条)；
- 鼓励生活在本国境内的所有民族宽容、相互尊重和理解(第6条)；
- 保护集会、结社、表达、思想、良心和宗教自由权(第7、第8和第9条)；
- 促进利用主流媒体并促进创建和使用少数群体媒体(第9条)；
- 承认在私人 and 公共生活中使用少数民族语言的权利以及以少数民族语言显示信息的权利(第10条和第11条)；

<sup>131</sup> 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、格鲁吉亚、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、马耳他、黑山、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣马力诺、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌克兰以及大不列颠及北爱尔兰联合王国。

- 正式承认以少数民族语言表述的姓名(第11条);
- “努力确保”在行政机关使用少数民族语言的权利以及在少数民族的“传统”居住区或其“人数众多”的地区用少数民族语言显示地形指示(第10条和第11条);
- 促进对多数群体和少数群体文化、历史、语言和宗教的了解(第12条);
- 承认少数民族建立和管理自己的教育机构并学习自己的语言的权利(第13条和第14条);
- “努力确保”在少数民族传统上居住的地区或其“人数众多”的地区用少数民族语言教学的充足机会(第14条);
- 避免改变少数民族居住地区人口比例的措施(第16条);
- 避免干扰少数民族成员跨边界保持联系以及参加国家和国际非政府组织活动的权利(第17条)。

## 定义

尽管一些国家在批准《公约》时提出了自己关于“少数民族”的定义，但《框架公约》未对“少数民族”作出界定。这些定义(批准时作为声明随附)中有许多将非公民和移民排除在《框架公约》的保护范围外，还有一些定义确定了《公约》适用的特殊群体。列支敦士登、卢森堡和马耳他是《框架公约》的缔约国，但都宣布各自境内没有少数民族。

尽管各国在决定《框架公约》的适用对象方面有裁量的余地，但下文将把这一问题作为《框架公约》国际监测程序的一部分进行评估。希望参与监测程序的任何非政府组织的第一步应当是确定所涉国家是否就《框架公约》的适用群体做出了声明。<sup>132</sup>

## 实施和监测

《框架公约》设立了一个咨询委员会，由18名独立专家组成的机构，这些专家由部长理事会从缔约国推荐的候选人中选出，咨询委员会与部长理事会一起负责监测《公约》的实施情况和通过针对具体国家的建议。咨询委员会成员应是少数群体保护领域公认的专家；他们以个人身份任职，必须保持独立和公正。咨询委员会成员不代表本国政府，这一事实很重要，因为部长理事会是由政府代表组成的政治机构。一个公正的专家机构参与评估少数群体问题有助于部长理事会执行任务，并且部长理事会(它作为欧洲委员会最高决策机构负有许多其他职责)严重依赖于咨询委员会的工作。

咨询委员会的活动首先是分析国家报告，国家报告的提交时间是《框架公约》对该国生效一年内，此外每5年提交一次。咨询委员会还可请部长理事会索要特别报告，以应对在一个缔约国的两次定期报告之间发生的情况。初次报告应包含关于国家为实施《公约》原则而采取的立法及其他措施的完整信息。部长理事会为初次报告以及随后的报告通过了详细的准则。

<sup>132</sup> 关于此类声明的最新清单可查阅[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)。

报告起草期间通常需要与少数群体组织和非政府组织进行磋商，鼓励少数群体组织和非政府组织向委员会提交替代报告或信息。虽然框架公约秘书处积极联络少数群体组织和非政府组织，但也鼓励感兴趣的组织主动与秘书处联系。一旦被欧洲委员会接收，国家报告会被自动公开并张贴在委员会的网站上。

在审议国家报告时，咨询委员会将利用国家和非国家行为体提供的各种书面信息来源。委员会还制定了国家访问做法，在国家访问期间，委员会将与政府官员、议员、少数群体代表、非政府组织以及其他相关对话方会晤。

在结束对国家报告的审议以及，大多数情况下，在结束国家访问之后，咨询委员会将通过一项“意见”，该意见将转交给有关国家和欧洲委员会的所有成员国。所涉国家有机会就委员会的意见进行评论，该国可以决定是否在这一阶段公开委员会的意见。在编写回复时，有关国家还可以选择与少数群体组织和非政府组织进一步磋商。

欧洲委员会部长理事会在监测《框架公约》方面负有最终责任(第26条)。咨询委员会的意见获得通过后，部长理事会将通过一项决议，其中载有结论性意见以及向所涉国家提出的涉及《框架公约》实施情况的建议(通常以委员会的意见为基础)。在该决议的起草过程中，包括非缔约方在内的其他国家可就有关状况表达意见。该决议将与缔约国的评论及咨询委员会的意见一起公布(在后者之前没有公布的情况下)。

为了鼓励讨论关于加强少数群体保护的措施，框架公约秘书处在已对其完成监测工作的国家召开了会议。已经证明这些后续会议为开展以下活动提供了绝佳的机会：团结《框架公约》实施工作所涉所有行为体(不论是政府行为体还是非政府行为体)；研究监测结果落实方式。

### **非政府组织在国家一级的参与**

非政府组织能够鼓励国内立法和实践按照《框架公约》提出的各项原则发生改变。能够就《公约》的解释问题提出自己的观点，提高公众对国家根据《公约》所承担义务的认识。这能够创造一种新气象，其中可以预计国家将采取步骤履行自己的义务，不论是否存在国际监测机构。例如，通过翻译和传播《框架公约》文本及相关文件，能够提高公众意识。相关文件应包括正式的国家报告、非政府组织的评论以及咨询委员会的意见和部长理事会的结论和建议(如果可以获得)。

非政府组织和少数群体社区还可以直接参与编写国家报告。非政府组织应掌握负责编写报告的政府机构并与其联系，了解是否能在报告草拟期间提供信息或评论。国家也可以让非政府组织参与起草报告本身。

非政府组织需根据向咨询委员会提交评论或替代报告的可能性，考虑自己希望在多大程度上参与编写官方报告。参与编写报告和随后对报告发表评论并不互相排斥，非政府组织可选择双管齐下。非政府组织参与编写国家报告的积极方面为与政府直接对话以及根据所涉国家的情况促进对《框架公约》条款的解释创造了机会。但另一方面，非政府组织的参与行为也许会被认为是对国家报告的认可，而事实上可能并非如此。

在尚未成为《框架公约》缔约方的国家，非政府组织的宣传和游说活动可侧重于批准《框架公约》的必要性。

### 非政府组织在监测方面的作用

非政府组织和少数群体协会在监测《框架公约》方面可以发挥关键作用，部长理事会第97(10)号决议明确了这一点，该决议允许咨询委员会从国家之外的其他来源获取和征集信息。

在实践中，非政府组织和少数群体协会常常利用这一机会向咨询委员会提供经过充分调研的报告，就《框架公约》的实际实施情况提供信息，在许多情况下，这种做法得到了国际非政府组织的支持。此类信息以及与非政府组织的直接接触一直受到咨询委员会的欢迎，并且构成了委员会监测任务的重要组成部分。

非政府组织和少数群体可在监测程序的各个阶段促进对《框架公约》的监测。例如，非政府组织可以：

- 在应提交国家报告时通过书面意见向咨询委员会提供信息，包括提交非正式报告，这些报告可能涉及一个或多个少数群体状况，并侧重于特定的条款或主题或者就《框架公约》的所有条款提供信息；<sup>133</sup>
- 随时向咨询委员会发送与少数群体关注的具体问题以及与《框架公约》的实施有关的信息；
- 在咨询委员会进行国家访问期间与之会晤；
- 利用《框架公约》作为对话手段，以便在编写国家报告期间与国家当局交流，获取关于《框架公约》实施情况的信息，在监测结果公开之后参与后续会议；
- 鼓励国家尽快公布咨询委员会的意见，并将其翻译为地方语言；
- 通过为非政府组织和少数群体组织举办关于《框架公约》的培训班，提高对少数群体权利的意识；
- 为咨询委员会在就具体专题编写评论意见时开展的磋商做出贡献。

---

<sup>133</sup> 如果非政府组织想提交完整的替代报告或“非正式”报告，应考虑与其他国家或国际非政府组织合作。这将最大限度地减少工作重复，并且可提供更具代表性和更全面的信息，使报告更加可信。至少必须知道其他的非政府组织正在开展的工作，以避免提交相互冲突的信息。

非政府组织可随时向欧洲委员会的框架公约秘书处发送信息，秘书处将把信息转给咨询委员会成员。不过，最好是在咨询委员会积极审议国家报告时提交信息。因此，非政府组织应研究报告(如果国家之前没有将报告公开，委员会在收到报告之后会予以公开)，决定应当对国家提出的哪些信息作出补充或提出质疑，并及时提交评论，以便委员会在审议国家报告时加以考虑。可从欧洲委员会的网站上获得关于国家报告时间表以及报告实际接收时间的信息，并且秘书处可提供信息，说明必须在何时收到非政府组织的评论以便委员会考虑这些意见。如有可能，非政府组织应使用委员会的工作语文也即法文或英文提出意见。

在提供信息时，无论是评论还是完整的替代报告，非政府组织都应尽可能提及国家报告中可能缺失或不正确的具体信息。非政府组织提供的信息应真实、全面和详细，并应尽可能参考《框架公约》的具体条款。国家报告中未包含的人口统计信息和统计信息非常宝贵，它可以帮助委员会对比少数群体在不同时间的处境。最后，非政府组织还可针对政府为实施《框架公约》应采取的行动提出自己的建议。

## 联络方式和更多信息

保护少数民族框架公约秘书处

F-67075 Strasbourg Cedex

France

电话：33 3 88 41 20 00

传真：33 3 90 21 49 18

电子邮件：minorities.fcnm@coe.int

网址：www.coe.int/minorities

## 《欧洲区域或少数民族语言宪章》

《欧洲区域或少数民族语言宪章》于1992年通过，1998年生效。《宪章》得到25个国家批准，<sup>134</sup> 力图保护和促进区域和少数民族语言，并帮助讲区域和少数民族语言的人在私人 and 公共生活中使用这样的语言。《宪章》最重要的目的是文化方面的，并且其关注的是方言和少数民族语言、非当地语言以及使用不太广泛的官方语言，而不是少数群体权利本身。

《宪章》的序言首先提出了主要目标和原则，各国应保证对本国境内存在的所有方言或少数民族语言适用这些目标和原则，序言还“强调跨文化主义和使用多种语文的价值”。《宪章》随后确定了一系列旨在促进和鼓励在公共生活中使用特定方言或少数民族语言的措施(第

---

<sup>134</sup> 亚美尼亚、奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、芬兰、德国、匈牙利、列支敦士登、卢森堡、黑山、荷兰、挪威、波兰、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、乌克兰以及大不列颠及北爱尔兰联合王国。



三部分)。这些措施是为了在合理范围内尽可能确保方言或少数民族语言被用于教育、传媒、法律和行政背景、经济和社会生活、文化活动以及境外交流。在批准《宪章》时，各国必须特别指出《宪章》第三部分适用于哪种语言；第二部分涵盖了所有符合方言或少数民族语言定义的语言(见下文)。

正如《宪章》所界定的那样，“方言或少数民族语言”是在一国特定地域范围内由构成一个在人数上少于该国其他人口的群体的该国公民传统上使用的语言；这些语言不同于该国的官方语言，其中既不包括该国官方语言的方言，也不包括移民的语言。“使用方言或少数民族语言的地域”是指一个地理区域，在该区域，使用该语言进行表述的人的人数足以证明有理由采取保护和促进措施，正如《宪章》规定的那样。

“非当地语言”指的是国家的一些国民使用的与该国其他民众所使用语言不同的语言，尽管该语言传统上在该国境内使用，但不能确定其具体使用地区；例如罗姆语和意地绪语。

《宪章》所涵盖的语言的人口状况大不相同，并且存在于非常广泛的社会、政治和经济背景中。因此，《宪章》支持对提供的保护范围进行调整，以适应各种语言的具体情况，包括把保护成本考虑在内。

《宪章》第二部分提出了国家政策、立法和实践必须依据的八项基本原则和目标，这些原则和目标被认为是为保护有关语言提供了必要的框架：

- 承认方言或少数民族语言是文化财富的表达方式；
- 尊重各方言或少数民族语言的地理区域；
- 需采取果断行动来促进这些语言；
- 促进和/或鼓励在公共和私人生活以及在讲话和写作中使用这些语言；
- 在所有合适的阶段提供合适的传授和研究这些语言的方式方法；
- 促进相关的跨国交流；
- 禁止与使用方言或少数民族语言有关并且意在阻止或危及其维持或发展的一切形式的不正当区别、排斥、限制或偏好；
- 国家促进本国所有语言群体之间的相互理解。

第三部分(第8条至第14条)在一些领域制定了详细的措施，让各国在公共生活的7个领域选择68项承诺。由于各国承诺仅适用其签署的第三部分所载条款，因此各国接受的具体义务有可能各不相同；在同一个国家中，具体义务也可能因不同的语言而有所区别。例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，威尔士语、苏格兰盖尔语和爱尔兰语分别适用第三部分所载不同条款，而苏格兰语、阿尔斯特苏格兰语、凯尔特语和曼岛语仅适用第二部分。

对于其指定属于《宪章》第三部分所述范围的各种语言，各国必须选择至少35项承诺。《宪章》的多项条款中都包含严厉程度不同的若干项选择，必须“根据每种语言各自的情况”选

择其中一项。鼓励各国在将来随着自己法律状况的发展或在财政状况允许时增加或提升其承诺(第3(2)条)。

以下每个公共生活领域都对应第三部分的一项条款，必须针对这些领域选出具体的承诺：

- 教育；
- 司法当局；
- 行政当局和公共服务；
- 媒体；
- 文化活动和设施；
- 经济和社会生活；
- 跨界交流。

### 实施和监测

每个缔约国贡献一名人员构成独立专家委员会，委员会的成员由欧洲委员会部长理事会根据“由相关缔约方提名且最为廉正和公认胜任《宪章》所涉事项的人员的名单”任命。正如《宪章》的解释性报告所指出的(第131段)，“通过强调‘最为廉正’这一固有的个人特性，《宪章》明确指出被任命的委员会的专家在执行任务时应自由地独立行事，不接受有关国家政府的指示。”

关于《宪章》实施情况的国家报告应定期提交。第一次报告必须在《宪章》对一国生效一年之内提交，此后应每三年提交一次后续报告。

一旦国家提交报告，监测程序就随之启动。专家委员会发展了创新的工作方式，并且充分利用可行使的广泛权力，根据《宪章》第16.2条从非官方来源尤其是非政府组织那里获取和征集信息。委员会将开展实地访问，委员们可在访问期间探访受监测的国家，与政府官员和语言区的代表会晤。

根据所收集的信息，委员会通过一份报告并将报告提交给部长理事会，部长理事会根据该报告和国家意见拟定向国家提交的建议。这些报告将公开，并且通常会被翻译成该国的官方语言。<sup>135</sup>

### 非政府组织在监测中的作用

专家委员会极为重视非政府组织在监测程序中的积极作用，在国家与欧洲委员会之间的对话中把非政府组织视为平等和重要的伙伴。与非政府组织有机会参与框架公约咨询委员会的工作一样，非政府组织也有机会就有关国家中的方言或少数民族语言的状况向委员会提供自己的意见。非政府组织和其他方面可随时联络专家委员会以提供相关信息。

<sup>135</sup> 可查阅[www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp)(2012年12月4日登录查阅)。

为了促进非政府组织参与监测程序，2004年，欧洲委员会公布了《〈欧洲区域或少数民族语言宪章〉：携手合作：非政府组织与方言或少数民族语言》。

## 联络方式和更多信息

欧洲委员会

《欧洲方言或少数民族语言宪章》

第四总司 — 教育、文化和遗产、青年和体育

F-67075 Strasbourg Cedex

France

电话：33 3 88 41 31 86

传真：33 3 88 41 27 88

电子邮件：minlang.secretariat@coe.int

网址：www.coe.int/minlang

## 欧洲反对种族主义和不容忍委员会

欧洲反对种族主义和不容忍委员会是欧洲委员会为打击种族主义、仇外现象、反犹太主义和不容忍而设立的一个监测机构。其任务涵盖基于种族、肤色、语言、宗教、国籍或民族血统或族裔针对个人或群体的一切形式的歧视和偏见。

该委员会是在欧洲委员会第一次国家元首和政府首脑会议上设立的，2002年被部长理事会赋予一项《章程》，该章程强化了其作为国际人权机构的作用。委员会开展国家监测、拟定一般性政策建议并促进提高认识。任命委员会成员时以各人在委员会任务所涉领域的专门知识为依据，委员以独立和公正的方式以个人身份任职。

在针对具体国家的工作中，委员会将审议欧洲委员会各成员国中的种族主义和不容忍情况。委员会的调查结果以及关于如何处理所查明问题的建议都将在国家报告中公布。国家报告是在分析了国家和非政府组织以书面形式提交的信息以及进行国家访问之后起草的，在国家访问期间，委员会的代表们将与相关国家的政府和民间社会利益攸关方会面。在最终完成国家报告之前，委员会将与国家当局秘密对话。所有国家都将在5年监测周期之内以这种方式受到审议(每年9到10个国家)。第四个监测周期始于2008年，其重点是前几个周期中提出的建议的实施情况。为每个国家都指定了三项具体建议作为优先事项，在第四个周期的国家报告公布两年之后，国家应当报告这些建议的进展情况。

委员会还向所有成员国提出一般性政策建议，为打击种族主义及相关歧视形式方面为政策制定者提供指导。委员会通过了12项这样的建议，涉及，例如，有效的立法应对措施、专门机构、罗姆人、仇视伊斯兰现象、互联网、在打击恐怖主义的同时反种族主义、反犹太主义、教育、治安和体育。

要想有效打击种族主义，必须让信息在普罗大众中传播开来。因此，提高认识至关重要。2002年，委员会通过了一个行动方案，其中包括开发与所有感兴趣的非政府组织的联系、在各国发起圆桌会议以讨论委员会的国家报告的影响，以及就共同感兴趣的主体(例如调解、积极措施和一体化)为专门机构组织年度讨论会。

## 联络方式和更多信息

秘书处

欧洲反对种族主义和不容忍委员会

欧洲委员会

人权和法律事务司

F-67075 Strasbourg Cedex

France

电话：33 3 88 41 29 64

传真：33 3 88 41 39 87

电子邮件：ecri@coe.int

网址：www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\_en.asp

## 人权专员

人权专员是1999年在欧洲委员会内部设立的一个独立机构，其任务是在所有欧洲委员会国家增强人权意识和对人权的尊重。

## 任务

部长理事会第(99)50号决议阐述了人权专员的目标，该决议授权人权专员：

- 促进切实尊重人权并协助成员国执行欧洲委员会的人权标准；
- 在欧洲委员会成员国增强人权教育和人权意识；
- 查明法律和实践与人权有关的可能的缺陷；
- 促进国家监察机构和其他人权机构的活动；
- 就整个区域的人权保护提供建议和信息。

专员的工作重点是鼓励将在人权增进和保护方面实现切实改进的改革。专员不能就个人投诉采取行动。不过，专员可以从包括个人和非政府组织在内的任何来源获取信息，如果信息显示在某个国家存在系统的人权问题，专员可根据此种信息采取广泛举措。专员所关注的特殊主题包括消除歧视以及儿童和移民的权利。

专员与广泛的国际和国家机构以及人权监测机制合作。专员最重要的政府间合作伙伴包括联合国及其专门机构、欧洲联盟和欧安组织(见第十三章)。专员还与主要的非政府人权组织、大学和智囊团密切合作。

## 人权专员的活动

专员寻求与欧洲委员会成员国持续对话并在必要时开展正式的国家访问以调查和评估人权状况。国家访问通常包括与政府、议会和司法机关的最高级别代表以及主要的人权机构和民间社会成员会晤。国家访问期间，专员将与少数群体代表以及代表少数群体的组织对话。

专员的报告既包含对人权做法的分析，也包含详细的改进建议。报告将公布并在决策层和非政府组织以及媒体中广泛散发。到2008年，专员已访问了欧洲委员会所有成员国，并公布了关于每个国家的评价报告。

在首访某个国家数年之后，专员或一名工作人员将对该国进行后续访问，以评估在实施建议方面取得的进展，或者进行更有针对性的访问以审查优先关注的问题。专员将发布后续报告，该报告同样会得到广泛宣传。可能会对国家或区域进行短时间的访问以加强与当局的关系并调查特定人权问题，不过访问结束后不一定发布公开的报告。

在适当的时候，专员会就某个成员国或一些国家中的具体人权问题提出建议。专员还可按照国家机构的请求或主动就法律草案和具体做法提供意见。例如，2004年，专员就波兰设立国家机构抵制歧视的问题出具了意见。<sup>136</sup>

为了在成员国提高人权认识，专员将参与组织关于人权专题的讨论会和活动，并力求维持与各国政府、民间社会组织和教育机构的长期对话。在讨论会和活动结束之后，专员通常会就所讨论的问题发表建议、意见或报告。<sup>137</sup>

专员与关心人权保护的国家监察员、国家人权机构以及其他政府机构密切合作，并保持与欧洲联盟监察员的密切的工作关系。专员鼓励在尚不存在此种机构的欧洲委员会成员国中设立这样的机构。

专员发布的大多数国家报告都对少数群体的状况进行了评估。由于遭受长期、系统的歧视，罗姆人和游民受到特别关注。2006年公布了一份关于罗姆人、辛提人和游民的人权状况的一般性报告，2009年公布了后续研究报告《欧洲罗姆人最近的移徙》(与欧安组织少数民族事务高级专员合作开展)。<sup>138</sup> 专员办公室也曾就涉及罗姆人的问题组织过与外部伙伴的讨论会。

专员就少数群体问题开展的国家监测常常以保护少数民族框架公约咨询委员会和欧洲区域或少数民族语言宪章专家委员会的上述工作为基础。不过，委员会也会对尚未加入这些文书的国家中的少数群体的状况进行评估。委员会对成员国接纳或排斥受国际文书保护的少数群体的方式进行了评估。

有多个代表少数群体或致力于实现少数群体权利的国家和国际非政府组织定期向专员办公室提供信息。这些组织也在自己的工作中利用专员的结论和建议。

---

<sup>136</sup> 可查阅<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=980009&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>137</sup> 可查阅[www.coe.int/t/commissioner/Activities/themes/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/themes/default_en.asp)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>138</sup> 可查阅<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1536357>。2006年报告可查阅<https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=320815&SecMode=1&DocId=941416&Usage=2>(二者都是在2012年12月4日登录查阅的)。

## 联络方式和更多信息

人权专员办公室  
欧洲委员会  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France

电话: 33 3 88 41 34 21  
传真: 33 3 90 21 50 53  
电子邮件: [commissioner@coe.int](mailto:commissioner@coe.int)  
网址: [www.coe.int/t/commissioner/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Default_en.asp)

## 欧洲委员会在罗姆人问题上的行动

欧洲委员会估计目前定居欧洲的罗姆人的人数在1,000万到1,200万之间。罗姆人是所有社群中最贫困的,许多罗姆人生活在赤贫中,在日常生活中遭受种族主义和歧视,并且被排除在其他人认为理所当然的正常生活——以及对基本权利的保护——之外。

2010年10月,欧洲委员会秘书长发出了一项倡议,希望成员国就优先重视罗姆人更好地融入社会及尊重其人权问题达成一致。自2011年起,罗姆人问题秘书长特别代表领导下的一个专门小组就这一问题开展了工作。该专门小组是为下文讨论的一系列项目的项目中心。

### 能力建设和提高认识

#### 调解员的培训方案

调解员是罗姆社群与地方公共机构之间的桥梁。调解员致力于让罗姆儿童进入当地学校,确保罗姆家庭获得适当的医疗保健,获得身份证、确保体面的住房和确保找到工作。2010年10月开始对罗姆社群调解员开展ROMED培训方案,欧洲联盟委员会于2011年7月加入该方案。2011年至2012年期间在21个国家开展了专门培训。

与《欧洲调解员道德守则》一起拟定了新的调解员培训课程(有16种语言版本),目的是使调解员避免弊端,提高所提供的服务的质量。创建了拥有38名ROMED培训师的欧洲人才库,其中21人是罗姆人后裔。

欧洲调解员数据库是一项宝贵的资源,其中针对多个国家的罗姆人调解问题的方方面面提供最新信息。<sup>139</sup>

#### 培训维护罗姆人的律师

欧洲委员会和欧洲罗姆人权利中心自1996年起组织培训班,鼓励和帮助倡导者向欧洲人权法院(见上文)和欧洲社会权利委员会(依据针对集体投诉的《欧洲社会宪章》机制)提交涉及罗姆人的案件。在法国、希腊、意大利和土耳其实施了维护罗姆人律师方案,并将继续在罗马尼亚和保加利亚开展培训。

---

<sup>139</sup> 可查阅[www.coe-romed.org](http://www.coe-romed.org)。

## 打击反吉卜赛

Dosta! — 罗姆语意为“够了！”——是欧洲委员会以改变态度和让人们发现罗姆人真正潜力为目的的一项运动的口号。2008年发起的这一运动迄今为止已在14个国家实施。Dosta!运动的多种语言网站定期更新，增加新的信息和文件，包括传单、海报、电视和广播节目以及用于宣传反陈规定型观念的工具包。<sup>140</sup>

## 承认对罗姆人的种族灭绝

欧洲委员会通过与欧安组织民主制度和人权办公室(民主人权办)的罗姆和辛提人问题联络点(见第十三章)合作，开展了一个旨在加强对第二次世界大战期间对罗姆人和辛提人的种族灭绝的认识和意识的项目。该项目包括制作关于罗姆人历史和文化的教学材料以及组织活动和会议。一个专门用于纪念罗姆人的网站上有一个涉及罗姆人这段历史的数据库，其中的虚拟图书馆收录了最有名和最有用的出版物，以及一份表明各国的特殊或不同之处的交互式地图。该网站上还有关于课程、可利用教材、课本和纪念地点的信息以及关于各部委、民间社会、国际组织、博物馆和学校所采用的创新做法的信息。<sup>141</sup>

## 政策和良好做法分析和交流

### 政策和良好做法数据库

2011年建立的数据库所载实例涉及国家、地区或地方各级与罗姆人有关的政策、战略和“有希望的做法”、“示范做法”和“被复制的”做法(或最佳做法)。该数据库与成员国、地方和地区政权代表大会、人权专员办公室以及“罗姆人融入十年”、欧洲联盟委员会、欧洲联盟基本权利机构和民主人权办等国际伙伴开展合作，整合信息。

欧洲委员会罗姆人门户网站([www.coe.int/roma](http://www.coe.int/roma))体现了所采取的横向方式，其中包括与欧洲委员会各机构通过的所有与罗姆人有关的文本的链接以及罗姆人相关项目的最新信息。

## 罗姆人问题特设专家委员会

处理罗姆人问题的政府间机构最早设立于1995年。2010年10月通过《斯特拉斯堡罗姆人问题声明》之后，加强了涉及罗姆人问题的政府间工作，并且通过了罗姆人问题特设专家委员会(罗姆人问题委员会)的新职权范围，该委员会直接对欧洲委员会部长理事会负责。

该职权范围强调对国家政策实施情况的分析和评价以及关于经验和良好做法的主题交流。委员会根据以下方面成立了三个专题国家小组：地方和区域当局在实施涉及罗姆人的国家战略和行动计划中的作用、罗姆儿童的旷课和辍学情况以及向罗姆人提供社会住房的情况。

---

<sup>140</sup> 见[www.dosta.org](http://www.dosta.org)。

<sup>141</sup> 见[www.opusidea.eu/trr/](http://www.opusidea.eu/trr/)。

2011年，罗姆人问题委员会就议会大会关于欧洲寻求庇护的罗姆人的第1941(2010)号建议通过了一项意见。委员会还核准了部长理事会关于罗姆人就业问题的建议<sup>142</sup> 的实施情况报告，该报告中载有成员国在这一领域的良好做法以及部长理事会2012年2月1日通过的关于欧洲反吉卜赛和针对罗姆人的种族主义暴力抬头的声明草案。罗姆人问题委员会目前正在起草一项关于调解员的建议，以鼓励利用调解员，确立具有最大影响的有效调解基本原则。<sup>143</sup>

### 欧洲促进罗姆人融入的城市和区域联盟

2011年9月在市长首脑会议上达成关于欧洲促进罗姆人融入的城市和区域联盟的一致意见。其目的是帮助城市和区域增强其促进罗姆人融入的能力，提供建议以及支持交流经验和做法。该联盟由11个城市和区域组成的核心小组负责成立。

地方和区域当局在罗姆人融入社会方面的作用至关重要，因为大多数与罗姆人的健康、教育、就业和住房有关的问题一般都由这些当局负责。

### 欧洲罗姆儿童的教育

教育是了解情况和实现社会融合的关键要素，因此罗姆社群的未来取决于罗姆儿童的学校教育。2002年，欧洲委员会启动了支持罗姆社群融入教育系统主流的“欧洲罗姆儿童教育”项目。罗姆人积极参与了项目的启动，包括该项目的设计和执行。该项目开发了一个教学包，以帮助没有上过幼儿园的罗姆儿童更好地适应小学一年级；在欧洲委员会关于专业教育人员的佩斯达罗齐方案框架内举办了罗姆人问题培训讨论会；编写了罗姆人调解员或学校助理指南；编写了供罗姆和非罗姆儿童班级使用的旨在促进相互理解的教材；编写了关于第二次世界大战期间罗姆人遭受种族灭绝的材料。<sup>144</sup>

### 罗姆语教与学

欧洲委员会语言政策司通过其支持罗姆语的课程框架促进欧洲的罗姆语教学。<sup>145</sup> 该课程框架利用了委员会的欧洲语言共同参考框架，重点放在4-16岁，该框架可适应当地背景和需要，是针对从业者、手册设计者和政策决策者设计的。该课程框架有两个欧洲语言组合模式(分别针对6-11岁和11-16岁)作为补充，每个模式均包含供学习者使用的个人文件和供教师使用的手册。鼓励将这些材料翻译成更多的罗姆方言、全国性语言或官方语言。

---

<sup>142</sup> 关于改善欧洲罗姆人/吉普赛人和游民的经济和就业状况的Rec(2001)17号建议书。

<sup>143</sup> 更多关于CAHROM的信息可查阅[www.coe.int/roma](http://www.coe.int/roma)。

<sup>144</sup> 见[www.romagenocide.org](http://www.romagenocide.org)。更多关于2009年结束这一项目的信息可查阅[www.coe.int/t/dg4/education/roma/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/default_en.asp)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>145</sup> 见 [www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Rom\\_CuFrRomani2008\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Rom_CuFrRomani2008_EN.pdf) (2012年12月4日登录查阅)。



## 促进罗姆人教育国际工作队

促进罗姆人教育国际工作队由欧洲委员会、儿童基金会、欧洲联盟委员会、教科文组织、民主人权办、基本权利机构、开放社会和国际逐步解决协会的代表组成。其宗旨是发展和确保针对罗姆人、辛提人和游民的各级教育的欧洲和国际举措的密切协调，加强其代表所属成员国之间的合作。

## 罗姆人文化和遗产之路

“罗姆人文化和遗产之路”的目标是增加欧洲人对罗姆人历史、文化、价值观和生活方式的认识；鼓励罗姆人对欧洲文化生活和多样性做出贡献；促进扭转对罗姆人陈规定形的负面印象。该项目的第一个阶段是开发致力于共同开展活动的组织网络(包括协会、博物馆、文献和文化中心、艺术和教育机构、节日)。第二个阶段将在欧洲开发一系列旅游路线，促进更好地了解罗姆人的文化。<sup>146</sup>

## 与国际伙伴合作

欧洲委员会既与政府间组织和非政府组织也与罗姆人非政府组织合作。委员会已与欧洲罗姆人和游民论坛签订伙伴协议。

处理罗姆人问题的国际组织和机构非政府联络小组是欧洲联盟、欧洲委员会、民主人权办、世界银行、联合国各机构(人权高专办、开发署和难民署)以及其他机构之间的一个非正式的磋商合作机制。

## 联络方式和更多信息

欧洲委员会

Avenue de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

电话：33 3 88 41 20 00

网址：www.coe.int

罗姆人问题秘书长特别代表支助小组

欧洲委员会

Agora Building

1, Quai Jacoutot

F-67075 Strasbourg Cedex

France

电话：33 3 88 41 20 00

传真：33 3 90 21 40 53

网址：www.coe.int/roma

委员会发布了大量与少数群体问题有关材料(见<http://book.coe.int/EN>)。

<sup>146</sup> 见[www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/routes/roma\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/routes/roma_en.asp) (2012年12月4日登录查阅)。

## 第十三章

### 欧洲安全和合作组织

摘要：欧洲安全和合作组织(欧安组织)在为增进和保护少数群体权利制定准则性和制度性文书方面发挥了重要作用。《关于人的方面的哥本哈根文件》所载国际少数群体权利标准是最全面的此类标准之一，并且欧安组织少数民族事务高级专员是负责防止国家内部和国家之间族裔间冲突的唯一一个常设国际机构。其他欧安组织机构也与保护少数群体权利相关。民主制度和人权办公室(民主人权办)在人权教育、监测以及促进宽容和不歧视领域开展广泛的人权活动。民主人权办有一个部门专门负责改善罗姆人和辛提人的生活。欧安组织的外地行动也参与了与少数群体有关的工作，例如建设政府和民间社会在善治、经济参与和人权方面的能力。

欧洲安全和合作组织(欧安组织)是一个安全机构，其56个参加国横跨了从温哥华到海参崴的地理区域。<sup>147</sup> 欧安组织被认为是根据《联合国宪章》第八章作出的区域安排，主要是一项预警、预防冲突、管理危机和冲突后恢复的工具。在1995年之前，欧安组织被称为欧洲安全和合作会议(欧安会)，是一个政府间外交会议，也被称为“赫尔辛基进程”，该进程始于1970年代，是冷战期间东西方对话的论坛。作为该进程的派生物，欧安组织仍主要是一个安全组织，旨在通过合作进程实现其所有成员的安全与稳定。欧安组织以协商一致方式作出决定；因此，可以认为所有参加国都做出了尊重遵守欧安组织决议、宣言和类似法案的政治承诺。

“全面安全”的概念体现了欧安组织尊重人权的方式，其中承认安全的三个主要方面：政治军事、经济和环境以及人。因此，该组织处理各种涉及安全的关切(例如军备控制、不扩散、销毁武器系统、军事改革、反恐以及建立信任和安全措施)、经济和环境问题(例如交通网络、水资源管理、土地保护以及经济事务中的善治)以及人的方面(人权、少数民族、民主化、选举观察、法治、治安和人道主义问题)。1975年《赫尔辛基最后文件》承认军事与政治安全及人权相互依存，承认经济与环境相互依存。该文件确立了参加国对待其管辖范围内的人以及相互之间要遵循的10项基本原则，这些原则后来被称为“十诫”。

<sup>147</sup> 参加国是：阿尔巴尼亚、安道尔、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、加拿大、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、罗马教廷、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马耳他、摩纳哥、黑山、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣马力诺、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其、土库曼斯坦、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和乌兹别克斯坦。

## 适用标准概述

将尊重人权的原則纳入《赫尔辛基最后文件》是一项重大成就。《最后文件》的原则七和建议共同首次承认人权与安全直接相关，并且为拟定新的人权标准奠定了基础，尤其是与属于少数民族的人的权利有关的标准。原则七规定：

境内有少数民族存在的参加国应尊重属于此种少数群体的人在法律面前平等的权利，应向其提供实际享有人权和基本自由的充足机会并且应以这种方式保护其在这方面的合法权益。

虽然在《赫尔辛基最后文件》通过之后的15年里，冷战带来的紧张局势妨碍了取得更大进步，但1989年之后在少数群体问题上的进步速度大大加快。1990年6月，(当时)欧安会的《关于人的方面的哥本哈根文件》获得通过；如今，它仍被看做是欧安组织涉及人权和少数群体权利的基本的标准设立文书，并且鼓舞了关于少数群体权利的其他具有法律约束力的国际文书的通过，例如欧洲委员会的《保护少数民族框架公约》(见第十二章)。《哥本哈根文件》中还包括了关于民主体制建设以及法治的许多条款。

《哥本哈根文件》第33段将个人的人权作为其出发点，要求各国“按照平等和不歧视的原则保护本国境内少数民族的族裔、文化、语言和宗教特征”。各国还承诺在必要时，采取特别措施来确保这一平等。这些特殊权利和措施不构成对属于少数民族的人的优待。其目的是实现在事实上以及法律上平等和有意义地享有权利。

虽然少数群体权利的概念源自个人人权的概念(例如欧洲委员会《保护少数民族框架公约》第1条)，但是只有共同行使这些权利才能使属于少数民族的人能够维护自己的特征。《哥本哈根文件》授予属于少数民族的所有人若干特殊权利，这些权利可以单独地或者与其他群体成员一起共同行使。这些权利包括：

- “表达、维持和发展”其特征和文化，免受任何强迫同化的企图(第32段)；
- 在私人和公共生活中使用自己的母语并用母语交流信息(第32(1)段和第32(5)段)；
- 建立和维持可以“按照国家立法”寻求资金的少数群体教育、文化和宗教机构(第32(2)段)；
- 信奉自己的宗教，包括使用宗教材料和用自己的母语开展宗教教育活动(第32(3)段)；
- 与本国和境外有着共同血统、遗产或宗教信仰的人保持“自由联络”(第32(4)段)；
- “有效参与公共事务，包括参与涉及保护和促进此类少数群体的特征的事务”(第35段)。

各国应“为促进……[少数群体]的特征创造条件”(第33段)并且“致力于确保”少数群体成员“有充足的机会可以接受母语教育，以及在公共机构使用母语”(第34段)。

尽管个人可以与其他人一起共同行使其权利，但在欧安组织的框架中没有为集体权利本身提供依据。尤其是，该框架与自决权无关(政府当局或占多数的人口有时对自决权表示担忧)，正如《哥本哈根文件》第37条阐明的：

这些承诺[即具体的少数群体权利]不得被解释为暗示有权参与任何违背《联合国宪章》宗旨和原则、其他国际法义务或《最后文件》条款所载国家领土完整原则的活动或开展此种行动。

1990年的《新欧洲巴黎宪章》和1991年《日内瓦少数民族问题专家会议报告》做出了更多针对少数群体的规定，《新欧洲巴黎宪章》表明各国决心“促进少数民族对我们社会生活的丰富贡献”，《日内瓦少数民族问题专家会议报告》则是欧安会各国的专家就少数民族问题和少数民族成员的权利问题进行的为期三周的讨论得出的结论。

此外，从1990年的《哥本哈根文件》开始(第40段及各分节)，1990年以来几乎所有相关的欧安会或欧安组织文件都强调了罗姆人的状况。《哥本哈根文件》要求参加国采取措施保护罗姆人及其他人不受煽动暴力的行为伤害以及不受歧视、敌对或暴力威胁或暴力行为的伤害；随后是1991年《日内瓦少数民族问题专家会议报告》(第六章)；1992年《赫尔辛基后续会议文件》(第六章，第35段)。

除了以前欧安会和欧安组织做出的与罗姆人有关的承诺，欧安组织参加国还在2003年关于改善欧安组织区域内罗姆人和辛提人状况的部长理事会会议上通过了《2003年行动计划》。

《行动计划》提出了一系列在处理罗姆人和辛提人问题上要遵循的原则，以及在制定战略以消除对罗姆人、辛提人及其他相关群体的歧视方面的指导。自《行动计划》通过以来，欧安组织民主制度和人权办公室(民主人权办，见下文的论述)通过与少数民族事务高级专员密切合作，一直在开展活动以支持参加国和非政府组织实施《行动计划》，并报告参加国履行在《行动计划》中所作承诺的情况。

## 欧安组织各机构与少数群体权利

欧安组织通过各种机构、机制和外地活动来监测和促进人权。少数民族事务高级专员、民主人权办、旨在促进宽容和打击种族主义、仇外现象和歧视的轮值主席特别代表以及在若干国家开展的外地活动对保护少数群体权利而言尤为相关。

## 少数民族事务高级专员

几乎所有的欧安组织参加国境内都有一个或多个少数民族群体。在所有这些国家，尊重少数群体的权利和促进一体化、多文化的社会不仅本身有价值，而且有助于确保国家内部以及国家之间的稳定与和平。尽管最近几十年里，在欧安组织区域内，国家间争夺领土或经济资源的武装冲突减少了，但国家内部不同群体之间的紧张关系却加剧了。一国内部的族裔间冲突常常蔓延至邻国，破坏了参加国之间的关系。为了解决族裔间的紧张关系并防止少数民族问

题导致国家间的敌对行动，在1992年欧安会赫尔辛基首脑会议上设立了少数民族事务高级专员一职。

少数民族事务高级专员积极介入几个欧安组织参加国，尤其是中东欧国家以及以前属于苏联的国家。设在荷兰海牙的一个小型办公室为高级专员提供支助，该办公室由政治和法律顾问以及项目干事组成。根据对高级专员的任务授权，高级专员应当是“一位国际知名人士”，行为公正，并且“秘密开展工作并独立于直接参与紧张冲突的所有各方开展行动”。1993年1月至2001年7月一直由荷兰人Max van der Stoep担任首位高级专员。之后的继任者是瑞典人Rolf Ekéus(2001-2007年)和挪威人Knut Vollebaek(2007年至今)。

### 任务授权

作为一项预防冲突的工具，少数民族事务高级专员被完全局限在欧安组织“安全篮”范围内。高级专员并不介入所有与少数群体有关的问题，而是关注那些对安全有影响的问题。高级专员有双重使命：试图控制和缓减紧张关系以及充当“绊索”，在局势有可能发展到其可用的外交手段无法控制的地步时，向欧安组织发出警报。最初的任务规定是：

高级专员对有可能在欧安会区域内发展为冲突，影响和平、稳定或参加国之间的关系的涉及少数民族问题的紧张关系发出“预警”，并尽早采取“早期行动”。<sup>148</sup>

在这一任务范围内，从预警转变到早期行动有严密的安排。大多数活动涉及早期行动(例如，多次访问有关国家)，从而避免正式预警的必要性。这项任务还包含一个“退出策略”，根据该策略，如果高级专员认为由于冲突升级导致没有采取行动的余地，可提请轮值主席(即目前主持中央决策和理事机构部长理事会的外交部长)和高级理事会做出决断。不过，还从未利用过这项选择。

少数民族事务高级专员首先是一个政治手段，并不是为了监督各国履行其欧安组织承诺或国际义务的情况。高级专员并不发挥少数群体代言人或监察员的作用，也不为属于少数民族的人提供救助。当然，该办公室处理的主题(即少数群体问题)与人的方面密切相关：充分保护属于少数民族的人的权利对于尽量缓减可能制造更大冲突的族裔紧张关系至关重要。因此，高级专员密切关注人权问题(尤其是免遭歧视问题)以及尊重少数群体权利的问题。

### 收集信息

在顾问们的帮助下，高级专员从所有相关来源(包括通讯社、互联网和其他媒体、政府代表、独立专家、非政府组织以及杂志和报告等第二手信息来源)收集信息并进行分析，保持与欧安组织各项任务的联系并通过欧安组织的内部渠道收集信息。

<sup>148</sup> 1992年欧安会首脑会议，赫尔辛基，1992年7月9日至10日，欧安会《1992年赫尔辛基文件：变革的挑战》(第23段)可查阅[www.osce.org/mc/39530?download=true](http://www.osce.org/mc/39530?download=true)(2012年12月4日登录查阅)。

在授权高级专员直接介入一国事务方面，该任务规定十分独特。高级专员享有进入任何参加国并在该国境内自由行动的权利。高级专员可决定在没有得到有关国家正式同意的情况下介入特定事态。不过，在做出访问决定后，按照欧安组织“合作安全”的原则，高级专员要争取有关政府的配合，以便利进行访问。高级专员可从任何来源接收和收集信息并保持与任何人的联系(但不包括那些践行恐怖主义或公开宽恕恐怖主义的人)。高级专员还可从直接相关方那里接收详细报告并争取与之沟通，包括各国政府、协会、非政府组织及其他团体，例如少数民族代表。在高级专员正式访问之前或访问期间，少数群体、人权组织等可与其联络，以便与其分享信息或提请其关注某一局势或事态发展。

在决定是否进行国家访问时，高级专员将考虑与属于少数民族的人有关的问题对地方或区域安全有多大影响，并且考虑可能预示潜在冲突的可用信息。影响高级专员的决定的两个主要因素是：高级专员在多大程度上认为自己必须介入；介入行为是否有可能产生积极影响。如果有可能对局势产生积极影响，高级专员将介入。在决定是否介入时，高级专员还要考虑其介入举动是否会带来附加值，尤其是在一些国际行为体已经介入并且工作可能重复甚至相互干扰的情况下。

## 保密

虽然高级专员拥有广泛的信息获取途径，但任务规定其以保密的方式开展工作。这一审慎办法是为了赢得各方的信任和合作；也有助于避免有时因公众关注而挑起煽动性言论。在保密的情况下，各方知道自己不会受到外部压力或者被视为放弃已宣布的立场，因此往往更愿意考虑不同的选择方案。承诺保密是为了把问题限制在欧安组织内部治理框架的范围内，但这并不妨碍高级专员与其他国际机构如欧洲委员会、联合国和欧洲联盟合作，正如经常发生的那样。

高级专员形成了通过与相关部长正式换文来向各国提出建议的做法。虽然这种通信通常是保密的，但定期向常设理事会作出的声明<sup>149</sup>以及学术著作都能让人对高级专员的活动有所了解。除非在认为公开声明可能有利的特殊情况下，否则高级专员一般避免与新闻界进行实质性接触。

## 国际标准

少数民族事务高级专员的办法完全基于在人的方面做出的承诺和国际人权法，依赖各国据以同意提供对话和建议框架的国际标准。由于所有欧安组织参加国(罗马教廷除外)都是联合国的成员并且除9个国家外都是欧洲委员会的成员，因此除了政治上对其有约束力的欧安组织各项承诺之外，这些国家还要受双边条约以及在联合国和欧洲委员会的主持下通过的各项条约的约束。

<sup>149</sup> 可查阅[www.osce.org/hcnm/documents](http://www.osce.org/hcnm/documents)(2012年12月4日登录查阅)。

用于保护少数群体的国际标准有时可能不够清晰，因此给人提供了对这些标准进行解读的可能性，并且在应用中可能出现不一致的情况。为应对这种情况，更普遍地帮助决策者和立法者，少数民族事务高级专员曾经有几次寻求得到国际认可的专家的帮助，以阐明特定领域的少数群体权利并提出普遍适用的专题建议。六个系列的专题建议在各国制定其管辖范围内的少数群体政策方面提供了指导：

- 《关于少数民族教育权的海牙建议》(1996年)；
- 《关于少数民族语言权利的奥斯陆建议》(1998年)；
- 《关于少数民族有效参与公共生活的隆德建议》(1999年)；
- 《关于在广播媒体中使用少数民族语言的指南》(2003年)；
- 《关于多族裔社会中治安问题的建议》(2006年)；
- 《关于少数民族在国家间关系中的博尔扎诺/博琴建议》(2008年)。<sup>150</sup>

此外，通过与少数民族事务高级专员合作，民主人权办通过了《帮助少数民族参与选举进程的华沙指南》(2001年)，该《指南》已成为有关选举的四项隆德建议(第7号至第10号)方面的实务指南。

下面两个例子说明了高级专员介入各个国家的情况。

#### 使讲亚美尼亚语的少数群体融入格鲁吉亚

格鲁吉亚国内讲亚美尼亚语的少数群体传统上强烈倾向于其同族邻国。高级专员关于少数民族的方案旨在将他们纳入格鲁吉亚公共生活的主流，例如通过将格鲁吉亚电视节目翻译成亚美尼亚语，这一措施大大增加了当地对国家事务的了解并且提高了参加国家选举的水平。该方案还包括对公务员和1年级大学生进行格鲁吉亚语培训。通过与开发署合作，高级专员力图促进关于就业等社会经济问题的行动，例如升级少数群体地区的运输连接。

<sup>150</sup> 可查阅[www.osce.org/hcnm/66209](http://www.osce.org/hcnm/66209)(2012年12月4日登录查阅)。

### 在前南斯拉夫的马其顿共和国接受高等教育

在前南斯拉夫的马其顿共和国，接受(以及资助)阿尔巴尼亚语教育的问题一直是阿尔巴尼亚族的一个关切问题，也是造成社会分裂的缘由。为了应对这个问题，少数民族事务高级专员帮助在泰托沃设立了私立的东南欧大学，该大学不仅用阿尔巴尼亚语而且也用马其顿语、英语以及其他欧洲语言提供课程。该大学已被证明是族裔间合作的典范，吸引了来自阿尔巴尼亚以及其他社区的许多大学生。高级专员还制定了一个过渡年方案，试图增加被国立大学录取的阿尔巴尼亚族的人数。该方案为准备参加大学入学考试的讲阿尔巴尼亚语的中学四年级学生提供马其顿语强化课程。一项补充方案以阿尔巴尼亚和马其顿专业术语为重点；该方案每周六在7个城市的7个不同项目中实施，由一名马其顿族的老师和一名阿尔巴尼亚族的老师共同向学生授课。该项目的长期目标是促进阿尔巴尼亚少数民族融入马其顿社会。每学年约1,000名的参与者中平均有90%以上顺利进入大学。

### 介入罗姆人问题

欧洲最大的少数群体罗姆人目前分布在整个欧安组织区域(见第十二章)。尽管在欧安组织中，罗姆人和辛提人问题主要由民主人权办负责(见下文的讨论)，但2003年《行动计划》要求少数民族事务高级专员就罗姆人和辛提人问题开展工作，尤其是在打击种族主义和歧视以及审查立法和执法方面。《行动计划》还鼓励高级专员在预防冲突任务的范围内继续就治安、教育、媒体以及参与公共和政治生活等相关问题开展工作。

通过与民主人权办罗姆和辛提人问题联络点开展合作，高级专员对几个欧安组织国家进行了实地访问，以评估罗姆人的人权状况。在正常的双边访问期间，高级专员将在认为必要时提出与罗姆人有关的问题，并就打击对罗姆人的隔离和社会排斥以及对罗姆社群的歧视提供专业意见。

### 缓减紧张关系项目

尽管少数民族事务高级专员主要不是一个项目实施机构，但其预防性的外交任务常常得到有针对性的项目的支持，这些项目涉及教育、语言、参与公共生活以及媒体的获得与发展，有时则是通过与其他机构(例如人权高专办、难民署、其他联合国机构、欧洲委员会和欧洲联盟)开展合作。这些项目始终以早期行动和预防冲突为重点，目的是缩小差距，否则这些差距不一定会消除。高级专员还试图发挥催化剂的作用，通过激励其他方面，尤其是相关的国家当局来跟进高级专员办公室已完成的项目，或者制定他们自己的项目。常常通过地方人权非政府组织、少数群体以及其他民间社会行为体来实施项目，并且欢迎这些组织就相关项目向高级专员提供建议。



## 向少数民族事务高级专员提供意见

虽然少数民族事务高级专员并不能发挥投诉机制的作用，但有关人员可与少数民族事务高级专员办公室直接接触并提供意见。对于向办公室转交的报告或信息并无特殊的格式要求，但来文应当采取书面形式，其中提供全名和地址并签字。为引起对高级专员任务范围内的情况的关注，来文应对包含对相关事态发展的真实记录，并且只包含可证实的信息。

## 联络方式和更多信息

欧安组织少数民族事务高级专员  
Prinsessegracht 22  
2515 AP The Hague  
The Netherlands

电话：31 70 312 5500

传真：31 70 363 5910

电子邮件：[hcnm@hcnm.org](mailto:hcnm@hcnm.org)

网址：[www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm)

## 民主制度和人权办公室

民主制度和人权办公室(民主人权办)是欧安组织最大的专门机构，致力于建设和支持民主以及一种承认和尊重人权的文化。其五个部门(选举、民主化、人权、宽容和不歧视以及罗姆和辛提人问题联络点)开展的一些活动与少数群体高度相关(例如在整个欧安组织区域观察选举，审查立法或监测人权)。

民主人权办还为政府和执法官员以及非政府组织开展关于如何支持、促进和监测人权的培训方案。其中一些活动旨在提高非政府组织以客观和专业的方式监测本国人权状况的能力。对于通常难以获得国际援助的省会城市以外的地方，民主人权办也为在那里开展行动的非政府组织提供支助。例如，民主人权办目前正在中亚4国实施一个项目，重点是该地区关切的审前羁押中的人权问题。民主人权办就羁押地点的人权监测问题开办了培训班，并为参与者随后开展的监测项目提供了支持。有兴趣接受人权培训的非政府组织可直接与民主人权办联络，以讨论这一可能性。

在促进国家与民间社会就人权和少数群体权利问题开展对话方面，民主人权办也发挥了重要作用，例如在华沙举行为期两周的“人的方面执行会议”。这是欧洲最大的年度人权和民主会议，欧安组织的56个参加国以及多达500名非政府组织代表参加了会议。所有欧安组织参加

国的人权非政府组织、少数群体和其他民间社会行为者都可以参加会议，在会上向本国政府和国际社会提出人权问题。<sup>151</sup>

民主人权办的宽容和不歧视方案致力于提高认识和帮助政府进行能力建设以预防基于仇恨的犯罪，监测歧视情况并打击各种形式的不容忍。民主人权办通过教育方案、立法援助、发展和支持民间社会网络以及执法培训方案来做到这一点。宽容和不歧视信息系统“TANDIS”提供了来自欧安组织参加国、非政府组织及其他组织的信息，其中的国家网页涵盖了国家举措、立法、国家专门机构、统计数据以及其他信息，主题网页涵盖了包含涉及关键问题的信息，该系统还提供关于国际标准和文书的信息以及从政府间组织获得的信息，包括国家报告和年度报告在内。<sup>152</sup>

民主人权办的罗姆和辛提人问题联络点要么直接运用自己的方案要么通过促进建立地方和国家制度框架为政府提供罗姆和辛提人事务方面的决策建议来解决相关问题。该联络点还参与促进非正规住区的合法化，促进民事登记以及打击贩运人口，并且致力于加大罗姆和辛提人在各级各阶段决策中对公共生活的参与。联络点通过与其他国际组织和非政府组织的密切协调来开展工作，并且力图让罗姆和辛提人参与其所有活动。鼓励那些对与联络点合作感兴趣的人权非政府组织、罗姆人组织以及其他民间社会行为体直接与民主人权办联络。

## 联络方式和更多信息

欧安组织民主制度和人权办公室

Aleje Ujazdowskie 19

00-557 Warsaw

Poland

电话：48 22 520 06 00

传真：48 22 520 06 05

电子邮件：office@odihhr.pl

网址：www.osce.org/odihhr

## 欧安组织的外地行动

欧安组织在中东欧、高加索和中亚有18项外地行动。外地行动的规模、性质和活动因特派团的任务不同而有很大不同，可以通过各外地行动的网站了解特派团的任务。在一些情况下，外地行动所开展的活动(例如政府和民间社会在善治、经济参与和人权领域的能力建设)与当地的少数群体高度相关。特派团还提供立法援助，监测人权状况并培训司法和执法官员。

<sup>151</sup> 见www.osce.org/hdim\_2012。登记参加欧安组织/民主人权办会议的问题，见<http://meetings.odihhr.pl/> (2012年12月4日登录查阅)。

<sup>152</sup> 见 <http://tandis.odihhr.pl/> (2012年12月4日登录查阅)。

## 联络方式和更多信息

欧洲安全和合作组织秘书处

Wallnerstrasse 6

1010 Vienna

Austria

电话: 43 1 514 360

传真: 43 1 514 36 6996

电子邮件: [info@osce.org](mailto:info@osce.org)

网址: [www.osce.org](http://www.osce.org)

大量著作都涉及欧安组织赫尔辛基进程，尤其是涉及少数民族事务高级专员。2001年以来，可以在《欧洲少数群体问题年鉴》(Martin Nijhoff, 来登书屋, 波士顿)中找到高级专员活动的年度总结。第一任高级专员Max van der Stoep先生的活动总结见Walter Kemp (主编)的《无声外交在起作用：欧安组织少数民族事务高级专员》(Kluwer Law International, 海牙, 2001年)，以及Yeorgios I. Diacofotakis的《扩大概念边界：少数民族事务高级专员以及欧安组织中对少数群体权利的保护》(Ant. N. Sakkoulas和Bruylant, 布鲁塞尔, 雅典, 2002年)。

《欧安组织和欧洲委员会：少数民族标准：欧安组织和欧洲委员会文本汇编》(欧洲委员会, 2007年)是关于少数群体权利国际标准的有用的汇编(俄文和英文)。

## 第十四章

### 欧洲联盟

摘要：《欧洲联盟条约》明确指出，属于少数群体的人的权利是欧盟的基础价值观的一部分，欧盟明确承诺在其范围内以及在其与更广泛的世界的关系中促进这些权利。本章查明了与属于少数群体的人的权利有关的欧洲联盟(欧盟)特殊举措，并阐明了欧盟促进广泛人权的活动如何处理少数群体问题。欧洲联盟建立了一个法律框架来打击歧视、种族主义和仇外现象，并为支持在当地打击这些现象的方案提供资金资助。欧洲联盟在其与第三国的政治对话中提出少数群体问题，并与联合国各个论坛积极合作，以增进和保护属于少数群体的人的权利。此外，为增进和保护属于少数群体的人的权利，欧洲联盟利用了广泛的财政和技术合作手段，其中包括与政府开展双边合作和直接为民间社会提供支持。

#### 《欧洲联盟条约》

根据《欧洲联盟条约》，<sup>153</sup>“联盟基于尊重人的尊严、平等……以及尊重人权，包括属于少数群体的人的权利的价值观”(第2条)。第3条要求欧盟宣扬这些价值观，打击社会排斥和歧视，尊重少数群体的文化和语言多样性，并确保保护和增强欧洲的文化遗产。

第6条指出，欧盟按照相关条约中赋予它的权限追求自己的目标。其中包括《欧洲联盟基本权利宪章》中确立的权利、自由和原则。<sup>154</sup>《宪章》第21条禁止歧视少数民族成员。

欧洲联盟及其机构，以及执行欧盟法律的成员国都受这些条款约束。不过，这并未授予欧洲联盟在其主管区域外采取措施的权力。在非欧盟区域，应由欧盟成员国通过执行自己的立法以及履行自己的国际义务来确保保护基本权利。

#### 欧洲联盟中的少数群体

在欧洲联盟，太多属于少数群体的人仍然面临威胁、歧视和种族主义。他们有可能无法充分参与他们所生活的国家或社会中的多数群体能够享有的经济、政治、社会和文化生活。《欧洲联盟条约》授权欧洲联盟通过若干有助于保护属于少数群体的人的权利的文书。在运用这些权力时，欧洲联盟实施了打击歧视、种族主义和仇外现象的法律框架，并为各项方案提供资金，以便支助旨在在当地打击这些现象的活动。

---

<sup>153</sup> OJ 2008/C 115/13。

<sup>154</sup> OJ 2000/C 364/1。

## 打击歧视、种族主义和仇外现象的法律框架

基于种族或民族血统、宗教或信仰等的歧视不符合据以成立欧洲联盟的基本原则，因此欧盟必须打击这种歧视现象，同时制定和实施自己的政策和活动(见《欧洲联盟条约》第2条以及《欧洲联盟运作条约》第10条<sup>155</sup>)欧洲联盟近年来一直在努力完善自己的内部立法框架以打击种族主义和歧视。<sup>156</sup>

欧盟的反歧视法要求成员国政府颁布国内立法，在各个领域，包括就业、教育、社保以及获取和提供货物及服务在内，禁止基于种族或民族血统的歧视(理事会第2000/43/EC号指令)。<sup>157</sup>要保护生活在欧洲联盟的每一个人都不受歧视，而不仅仅是保护欧盟公民。《指令》允许成员国采取积极措施。此外，成员国必须制定或设立一个独立机构来帮助因种族或民族血统而受到歧视的人得到建议和支持以便提出投诉。这些机构大多是欧洲平等机构网络Equinet的一部分，该网络旨在发展合作，促进在国家组织之间交流信息和良好做法。<sup>158</sup>

2008年通过了关于通过刑法打击某些形式和表现的种族主义和仇外现象的理事会框架决定(2008/913/JHA)。<sup>159</sup>该决定要求在国内通过适当的法律，以确保在所有欧盟成员国通过有效、相称和有威慑力的刑罚来惩处种族主义和仇外罪行。应予以惩处的罪行包括针对按照种族、肤色、宗教、血统或民族或族裔来界定的某个群体或该群体的一员有意公开煽动暴力或仇恨。通过公开传播或散发小册子、图片或其他材料进行这种煽动的，也应受到惩处。以类似于煽动暴力或仇恨的方式公开宽恕、否定或公然轻视纳粹罪行、种族灭绝罪行、危害人类罪或战争罪，应受到惩处。对于《框架决定》所涵盖罪行以外的任何犯罪行为，成员国有义务确保将种族主义和仇外现象动机视为从重处罚情节，或者可在决定处罚时考虑这种动机。

《框架决定》规定了法人以及自然人的责任。《框架决定》述及的对罪行的调查或起诉并不取决于受害者提出的报告或指控。<sup>160</sup>

## 关于权利和义务的信息和提高认识活动

尽管立法禁止歧视属于少数群体的人是保护其权利的绝对前提条件，但立法本身无法实现创建无歧视社会的目标。人们因自身的个人特征而面临偏见和陈规定型观念，这可能阻碍他们在所有层面充分参与社会 and 为社会作出贡献。这就是为什么欧洲联盟力图提高对歧视的认识，尤其是基于性别、种族或族裔、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向的歧视，以打击陈规定型观念，提高民众对自身及他人的权利以及多样性益处的认识。

---

<sup>155</sup> OJ 2010/C 83/47。

<sup>156</sup> 见 [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>157</sup> OJ 2000/L 180/22。

<sup>158</sup> 见 [www.equineteurope.org](http://www.equineteurope.org)。

<sup>159</sup> OJ 2008/L 328/55。

<sup>160</sup> 见 [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

为支持立法，帮助改变行为和态度，欧洲联盟开展了全欧洲范围内的宣传运动，该运动名为“促进多样性，反对歧视”，其特点是开展公众活动、设立新闻奖、制作旨在提高人们的权责意识的电影和出版物。例如，电影“多样性社会：在欧洲遏制歧视”根据欧盟法律探讨了平等和多样性问题并提供了关于遭受歧视的人的求助途径的信息。<sup>161</sup>

## 与民间社会合作

欧洲联盟委员会与民间社会组织协商制定和实施关于不歧视的政策。委员会在采取重大政策举措之前会征询公众的意见并与社会部门的非政府组织合作。尤其是，公开协商有助于征集关键的利益攸关方和专家关于如何尽可能让不歧视政策产生最大影响的想法和建议。

欧洲联盟还资助积极参与反歧视、种族主义和仇外现象斗争的居间人(例如非营利性组织、志愿团体、基金会、非政府组织和平等机构)。例如，欧洲联盟通过PROGRESS方案资助非政府组织及其他实体，该方案旨在发展关键的欧洲网络的能力，以促进和进一步发展欧洲共同体旨在打击歧视的政策目标和战略。此外，《关于基本权利和公民权的特别方案》重在保护儿童的权利、打击种族主义、仇外现象和反犹太主义、打击同性恋恐惧症、积极参与欧洲联盟的民主生活、保护数据和隐私权，以及法律从业人员培训与联网。<sup>162</sup>

## 协调促进包容性社会的国家政策

就少数族裔融入社会而言，成员国在教育、就业或社会融入等中央政策领域拥有主管权。不过，欧洲联盟通过共同的目标、政策指南和指标来协调国家政策。成员国起草国家改革方案和行动计划，联合报告这些方案和计划并进行同行审查，这对交流良好做法是一种鼓励。欧洲联盟各个结构基金，尤其是欧洲社会基金，有助于实施国家方案和行动计划。

## 欧洲联盟基本权利机构

欧洲联盟基本权利机构是2007年通过理事会第168/2007号条例设立的。<sup>163</sup> 欧洲联盟基本权利机构设在维也纳，是一个与国家及国际机构及组织尤其是欧洲委员会开展合作的独立机构。在欧洲联盟的相关机构和当局及其成员国实施欧洲法律时，该机构就基本权利问题提供援助和专门知识，以支持各机构制定适当的行动方针。虽然该机构的重点是欧洲联盟及其27个成员国中的基本权利状况，但候选国以及与欧洲联盟缔结了稳定与结盟协定的国家也可应邀参与其活动。<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> 见 [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/awareness/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/awareness/index_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>162</sup> 见 [http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>163</sup> OJ 2007/L 53/1。

<sup>164</sup> 稳定与结盟进程是欧盟与西巴尔干国家谈判的框架，谈判最终有可能导致这些国家加入欧盟。

欧洲联盟基本权利机构无权审议个人投诉或行使监管决策权。它不为《欧洲联盟条约》第7条(该条规定在严重侵犯基本权利的情况下可对一成员国采取行动)之目的监测欧盟各国的基本权利状况,也不处理欧盟法案的合法性以及成员国将这些法案纳入本国法律的问题。

### 信息与数据收集及分析

欧洲联盟基本权利机构收集和分析欧洲联盟中有关基本权利问题的官方和非官方信息及数据。鉴于欧洲联盟范围内的数据可获得性和质量方面的差异,该机构正在制定方法和标准以提高数据的质量和可比性。不过,由于往往无法获得此类二手数据,因此该机构开展了自己的全欧盟研究和调查并鼓励其他方面也这样做。<sup>165</sup>

在其研究工作中,该机构研究各种促进因素以及影响基本权利的发展政策。其工作的一个非常重要的方面是查明促进尊重和保护基本权利的积极举措。该机构发布关于欧洲联盟基本权利状况的年度报告以及基于其研究和调查的专题报告,其中突出强调基本权利方面的良好做法实例。该机构还定期发布涵盖少数群体问题的报告和出版物。<sup>166</sup>

### 联网与合作

欧洲联盟基本权利机构致力于支持一种环境,在这种环境中,在社会所有层面增进和保护基本权利将成为一种自然而然的現象。与更为广泛的人权团体以及国家和地方的服务提供者及用户等利益攸关方合作是该机构任务的重要组成部分。该机构正在调整其工作以利用新的通信环境,包括社会网络和社会媒体。

作为一个欧盟机构,该机构与所有相关的欧盟机构及咨询机构一起开展工作。并与欧洲委员会、欧安组织、联合国和教科文组织密切合作。

### 与民间社会合作和提高认识

按照其设立条例,该机构应促进与民间社会的对话并与积极活跃于基本权利领域的非政府组织和民间社会机构密切合作。2008年,为了改善与所有相关的利益攸关方之间的对话和协调,该机构推出了基本权利平台,该平台是一个促进该机构与民间社会进行合作和信息交流的网络。<sup>167</sup>该平台向设在任何一个欧盟成员国的所有感兴趣和有资格的民间社会组织开放,包括人权非政府组织、工会、雇主组织、相关社会组织和专业组织、教会、宗教、慈善和非宗教组织、大学以及来自欧洲和国际机构的专家。

---

<sup>165</sup> 见 [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/research\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/research_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>166</sup> 可查阅<http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications>(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>167</sup> 见<http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society/about-frp>(2012年12月4日登录查阅)。

基本权利平台的主要任务是：

- 让民间社会组织作为合作伙伴参与基本权利机构的研究、活动、教育和提高认识项目的各个阶段(从启动阶段到评估阶段)。例如，非政府组织参与初步拟定该机构的项目，这样有助于确定项目的范围，并确保项目有助于实际解决实地问题。在以后的阶段，非政府组织可作为研究人员或外部承包人。为了促进该机构的工作与非政府组织活动之间的协同增效作用，关键的利益攸关方会提前得到研究结论(例如各项报告的限制副本)，并且他们是宣传研究成果方面的重要合作伙伴；
- 为该机构的年度工作方案和年度报告提供反馈意见和建议。

基本权利平台的成员每年召开会议。2009年11月，基本权利机构发起了一项运动，目的是加大对平台的参与，大约300个组织有望被纳入平台。

## 欧洲联盟关于罗姆人的行动

欧洲估计有1,000万到1,200万罗姆人，其中600万人生活在欧洲联盟。欧洲联盟处理罗姆人问题的方式是“明确但不是专门针对”，换言之，不会脱离欧盟主流活动来对待罗姆人融入社会的问题。相反，将在旨在改善生活在欧洲的人们的整体社会和经济状况的所有欧盟政策和文书中关注罗姆人的特殊状况。<sup>168</sup>

### 立法

关于歧视、种族主义和仇外现象或者行动自由的欧盟立法(见上文)全部适用于罗姆人，大多数罗姆人都是欧盟公民。

### 国家政策的协调

欧洲联盟为切实改变罗姆人的状况做出了史无前例的承诺。在2011年4月5日通过了委员会关于《用于2020年前国家罗姆人融入战略的欧盟框架》的建议之后，<sup>169</sup> 理事会又通过了一些结论，在这些结论中，成员国表示保证遵循委员会建议的方式，并通过或制定国家罗姆人融入战略或一整套促进罗姆人融入的政策措施。<sup>170</sup> 已确定了4个关键的优先领域：教育、健康、就业和住房。

### 供资

欧洲社会基金支持就业并帮助人们提高自己的教育水平和技能。欧洲区域发展基金支持区域发展、经济变革、提高竞争力以及整个欧洲联盟的区域合作。欧洲促进农业发展农业基金旨在改善欧洲联盟农村地区的生活条件。PROGRESS方案(见上文)为旨在打击对罗姆人的歧视的

---

<sup>168</sup> 见<http://ec.europa.eu/roma>(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>169</sup> COM(2011)173。

<sup>170</sup> 2011年5月19日EPSCO理事会以及2011年6月23日至24日的欧洲理事会。



提高认识活动提供资金，并支持一个全欧盟的代表罗姆人和维护罗姆人权利的非政府组织网络。其他活动和供资机制也有助于罗姆人融入社会，例如终身学习方案、青年在行动方案、文化方案和健康方案。<sup>171</sup>

### 欧洲促进罗姆人融入社会平台

欧洲联盟委员会促进罗姆人积极参与欧洲的决策，例如，通过欧洲促进罗姆人融入社会平台这样做。该平台的会议汇聚了各国政府、欧洲联盟、国际组织和罗姆民间社会的代表，以激励合作并就成功的罗姆人融入政策和做法交流经验。在通过《至2020年促进国家罗姆人融入战略的欧盟框架》之后，对欧洲促进罗姆人融入社会平台进行了改革，以便该平台在《框架》进展方面发挥更大作用，并赋予了委员会在其行动中的牵头作用。<sup>172</sup>

### 少数群体权利与欧洲联盟扩大进程

欧盟成员增多从一开始就是欧洲一体化发展的一部分。在如今是候选国或潜在候选国的许多国家，属于少数群体的人被确认为最弱势者，这就是为什么少数群体问题成为欧盟扩大进程的重要要素。欧洲议会的多项决议<sup>173</sup> 强调保护少数群体尤其是罗姆人对于扩大的欧洲联盟至关重要。在大多数西巴尔干国家，例如，有大量的难民或国内流离失所者。雄心勃勃的法律和战略常常缺乏足够的执行程序和资源，并且大多数少数群体仍在遭受歧视、隔离，对政治、行政和商业的参与有限。

申请国必须满足某些政治标准，包括尊重和保护少数群体。<sup>174</sup> 加入前进程的框架中也有类似的提法。在与候选国的政治对话中经常提出少数群体问题，在加入谈判期间，该问题被包含在“司法权利和基本权利”的范围内。<sup>175</sup>

欧洲联盟委员会发布的年度进展报告对候选国和潜在候选国在少数群体方面的记录进行系统的评估。例如，克罗地亚的2009年进展报告<sup>176</sup> 指出，虽然在少数群体权利、文化权利以及在克罗地亚对少数群体的保护领域取得了一些进展，但许多问题依然存在。少数群体在就业领域仍然面临特殊的困难，不论是在国家行政机构、司法机关和警察部门，还是在更为广泛的公共部门，少数群体的任职人数依然不足。报告突出强调的事实是，罗姆人仍被排除在克罗地亚主流社会之外，并且生活条件困难。

非政府组织和民间社会组织在候选国和潜在候选国推行的改革中发挥着至关重要的作用，可以证明这些组织的工作在决定加入进程的步伐和质量方面至关重要，欧洲联盟委员会在欧洲

<sup>171</sup> 关于供资机会的定期更新信息可查阅<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=86>(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>172</sup> 见[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-platform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-platform/index_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>173</sup> 可查阅[www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/others/default.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/others/default.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>174</sup> 哥本哈根欧洲理事会，1993年6月21日至22日，主席团的结论，DOC/93/3。

<sup>175</sup> 为加入谈判之目的，欧盟立法分为35个与主题有关的章节。关于加入谈判的任务和框架的更多信息可查阅[http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>176</sup> SEC(2009)1333。

和地方两级与民间社会协商和密切合作，目的是尽可能获得关于改革进展和可能的不足的信息。

欧洲联盟向候选国和潜在候选国提供有针对性的加入前财政援助，帮助它们进行必要的政治、经济和体制改革，以符合欧盟的标准。这类援助的一个关键重点是人权、保护少数群体以及发展民间社会。《加入前援助文书》规定向包括少数群体在内的弱势群体提供大量技术和财政援助，其中涵盖教育、社会保护、不歧视及和解等领域的各种活动。多受益人项目是此种援助的一个实例，该项目通过帮助罗姆人获得身份证件——这常常是获得教育、就业或社会保障的先决条件——来解决西巴尔干国家中罗姆人广泛缺乏个人证件的问题。

为民间社会发展和对话提供的支助以三个主要领域为重点：

- 支持地方的公民行动及能力建设以加强民间社会的作用；
- 记者、青年政治家、工会领袖和教师等对决策和社会有影响力的群体访问欧盟各机构的方案；
- 旨在促使知识转让的欧洲联盟与民间社会组织之间的伙伴关系以及各个网络。

“欧洲民主与人权工具”是另一项明确以支持民间社会为重点的金融工具，相关讨论见下文。在加入前背景下，“欧洲民主与人权工具”中针对少数群体成员的各个项目主要旨在缩小社会差距；提高生活质量以及通过接纳弱势人群、打击歧视和加强人力资本，尤其是通过改革教育体系来加强社会凝聚力。例如，“欧洲民主与人权工具”在土耳其资助了一个项目，目的是创造条件，以加强族裔、语言和宗教方面的多数社群与少数社群之间的合作，鼓励和平解决土耳其社会中的冲突。

关于欧洲联盟委员会支持民间社会参与扩大进程的信息见委员会的网站。<sup>177</sup>

### 少数群体权利与欧洲联盟对外关系

通过与第三国开展政治对话、在联合国等多边论坛采取行动以及制定发展政策和原则，欧洲联盟一直把人权作为其对外关系的中心方面。增进和保护属于少数群体的人的权利是其对外人权政策的一个重要特征。

欧洲联盟支持《关于少数群体的宣言》，将其视为全球一级关于少数群体成员的权利的重要参考文本。在欧洲，该法律框架受欧洲委员会的《保护少数民族框架公约》和《欧洲区域或少数民族语言宪章》影响(见第十二章)。

欧洲联盟力图将人权，包括属于少数群体的人的权利纳入其对外政策的方方面面。为了在其与某些国家的双边关系中更加深入地研究这些问题，欧洲联盟发起了人权对话，<sup>178</sup> 在对话

<sup>177</sup> 见[http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/support-for-civil-society/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/support-for-civil-society/index_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>178</sup> 见[http://eeas.europa.eu/human\\_rights/dialogues/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/dialogues/index_en.htm)。最新的《关于人权对话的欧盟准则》可查阅[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf)(2012年12月4日登录查阅)。

中，欧盟定期向第三国提出少数群体问题。民间社会密切参与，因为在这些对话期间，欧洲联盟经常与当地的民间社会代表会晤。欧洲联盟还促进人权维护者与国家当局在对话中开展交流。对人权对话感兴趣的民间社会行为者应与有关国家的欧盟代表团联络。<sup>179</sup>

欧洲联盟还在多国论坛中支持增进和保护少数群体权利。<sup>180</sup> 欧洲联盟在联合国享有观察员地位。欧盟成员国合作打造共同的欧盟立场，并且欧洲联盟与第三国联络以便进一步加强对人权尤其是属于少数群体的人的权利的尊重。欧洲联盟高度重视联合国特别程序的工作，包括少数群体问题独立专家的工作(见第四章)。欧洲联盟认为年度少数群体问题论坛(见第三章)是就少数群体权利相关问题促进对话和合作的一个关键进程。除其他外，欧洲联盟委员会还与联合国人权事务高级专员、欧安组织(尤其是少数民族事务高级专员)、欧洲委员会和世界银行密切合作。

少数群体问题也被纳入了合作战略和行动计划的主流。例如，委员会的2007-2013年《哥伦比亚国家战略文件》明确提到了属于少数群体的人的人道主义和人权状况。<sup>181</sup> 它鼓励通过让被边缘化的公民参与地方治理和经济以及通过促进人权、善治和打击有罪不罚来建设和平。另一个例子是在《欧洲邻国政策关于乌克兰的行动计划》中明确提到尊重属于少数民族的人的权利。<sup>182</sup>

欧洲联盟利用各种各样的财政和技术合作手段来增进和保护属于少数群体的人的权利，包括与政府开展双边合作以及直接为提供民间社会支助。它支持针对少数群体或者在这一领域可能产生影响的政府方案和政策，例如支持孟加拉国国内来自缅甸(北若干邦)的穆斯林少数群体旷日持久的难民状况的长期解决。

欧洲联盟通过多个专题方案来支持与少数群体有关的民间社会组织，例如“欧洲民主与人权工具”(见上文的讨论)以及“发展方案中的非国家行为体和地方当局”。

“欧洲民主与人权工具”处理少数群体问题，目的是打击歧视；促进来自少数社群的男子和妇女平等参与社会经济和政治生活；加强人权和民主参政。<sup>183</sup> 例如，在吉尔吉斯斯坦资助了一个项目，以加强少数群体与政府机构和非政府组织的接触、提高其在地方和国家两级以及民主改革中的政治代表性。还资助了国际少数群体权利组织(与人权高专办、欧洲委员会和亚洲论坛合作)实施的“全球宣传方案”三年期项目。其目的是在欧洲、亚洲和非洲的36个国家培养1,080名积极分子的能力，以便代表少数群体社区并与少数群体社区一起在国家、区域和联合国开展宣传活动。另一个例子是欧盟—欧洲委员会联合方案，“俄罗斯的少数群体：发展语言、文化、媒体和民间社会”，其目的是促使俄罗斯联邦批准《欧洲区域或少数民族语言宪章》。“欧洲民主与人权工具”的各个项目由设在布鲁塞尔的欧盟总部管理，或者由遍

<sup>179</sup> 见[http://eeas.europa.eu/delegations/web\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>180</sup> 见[http://eeas.europa.eu/human\\_rights/fora/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/fora/index_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>181</sup> E/2007/484, 可查阅[http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_en.pdf)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>182</sup> 所有欧洲邻国政策行动计划、战略文件、国家报告及其他文件可查阅[http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>183</sup> 见[http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

布全世界130多个欧盟代表团和办事处之一进行管理。虽然因项目目标不同，项目受益人也不不同，但一般都会向世界各地的民间社会组织发出项目提案呼吁。

专题方案“正在发展的非国家行为者和地方当局”帮助民间社会组织和地方当局进行能力建设，以便于其参与决策过程并提高其为发展中国家最贫困者提供基本服务的能力。<sup>184</sup> 如果符合在项目提案呼吁中确定的优先事项，代表少数群体(或代表其工作的)民间社会组织有资格获得资助。例如，在孟加拉国，“正在发展的非国家行为者和地方当局”资助了与“国际明爱机构—孟加拉国”有合作关系的“国际明爱机构—法国”，以开展旨在改善贱民和少数群体生活条件的一个项目，其中特别关注妇女地位问题。在哥伦比亚向国际非政府组织Diakonie Katastrophenhilfe提供了资金，以促进旨在制定和适用可持续综合发展模式的方案，从而在大量非洲裔哥伦比亚人居住乔科省战胜贫困，改善人权，加强对服务的获取。

欧盟的政策越来越多地承认有必要确保民间社会的各个部分尽可能参与发展合作进程，包括由促进少数群体权利的组织参加制定和实施发展战略及方案。这种情形经常出现在下述情况中：制定和审查欧盟国家战略文件、国家指示性方案以及欧洲邻国政策行动计划；确定“欧洲民主与人权工具”以及“正在发展的非国家行为者和地方当局”的各项方案中规定需要提出地方提案的优先领域；确定和拟定在社会和人类发展、治理、环境及其他相关部门由委员会出资的政府方案。欧洲联盟委员会的欧洲援助合作处负责在全世界实施对外援助方案和项目。<sup>185</sup>

## 联络方式和更多信息

欧洲委员会  
B-1049 Brussels  
Belgium

网址：[http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

与少数群体问题尤为相关的欧洲联盟委员会各部门是：

司法总局

网址：[http://ec.europa.eu/justice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm)

就业、社会事务和融入总局

网址：<http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>

扩大总局

电子邮件：[elarg-info@ec.europa.eu](mailto:elarg-info@ec.europa.eu)

网址：[http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm)

发展和合作总局—欧洲援助合作处

网址：[http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm)

---

<sup>184</sup> 见 [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non\\_state\\_actors\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

<sup>185</sup> 更多关于欧洲援助合作处加强与民间社会的对话倡议的信息可查阅[http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/dialogue\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/dialogue_en.htm)(2012年12月4日登录查阅)。

## 相关机构和部门

欧洲对外行动局

网址: [http://eeas.europa.eu/contact/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/contact/index_en.htm)

欧洲联盟基本权利机构

Schwarzenbergplatz 11

1040 Wien

Austria

电话: 43 1 580 30 634

电子邮件: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)

网址: [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)

## 第十五章

### 美洲人权体系

摘要：美洲国家组织所有35个成员都接受美洲人权委员会的管辖，美洲人权委员会有权就任何美洲国家的人权状况编写报告。它还可以接收和审议关于一缔约国违反《美洲人权公约》条款的指控，或者根据《美洲关于人的权利和义务宣言》接收和审议关于尚未成为缔约方的国家违反该《公约》的指控。《美洲人权公约》设立了美洲人权法院，该法院负责做出有约束力的判决，并在出现违反《公约》的情况时提供赔偿。本章描述了少数群体可在什么情况下利用委员会和法院来确保保护自身的权利。

美洲国家组织创立于1948年，在西半球拥有35个成员国。<sup>186</sup> 作为一个区域性组织，它涵盖了广泛的政治、安全和经济利益，自1960年代以来一直在增进和保护人权方面发挥着积极作用。美洲国家组织的总部设在华盛顿特区。

美洲国家组织的所有成员国都受《美洲国家组织宪章》以及1948年《美洲关于人的权利和义务宣言》约束，(虽然后者只是一项宣言而非条约，但美洲国家组织认为其所有成员在政治上都有义务遵守其条款)。此外，美洲国家组织自1969年以来已通过了多项具体的人权条约；其中包括《美洲人权公约》(《哥斯达黎加圣何塞公约》)(1969年)、《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)(1988年)以及《美洲人权公约关于废除死刑的议定书》(1990年)；《美洲防止和惩处酷刑公约》(1985年)；《美洲被迫失踪人士公约》(1994年)；《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》(《贝伦杜帕拉公约》)(1994年)以及《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》(1999年)。只有正式批准这些条约的国家才受其条款约束。

与任何其他人一样，少数群体成员也可能成为酷刑、失踪或暴力的受害者。无论受害者是少数群体还是多数群体的成员，应根据适当的专题机制来审议此种侵权行为。不过，对于少数群体来说最重要的美洲国家组织文书无疑是《美洲关于人的权利和义务宣言》和《美洲人权公约》。24个美洲国家组织成员国是该《公约》的缔约国。<sup>187</sup> 其中16个国家还是《经济、社会和文化权利领域的附加议定书》的缔约国，13个是《废除死刑议定书》的缔约国。

<sup>186</sup> 安提瓜和巴布达、阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达、危地马拉、圭亚那、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特立尼达和多巴哥、美利坚合众国、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。古巴是一个非参与性的成员国。古巴在1962年被暂停参与，但在2009年美洲国家组织大会上解除暂停。古巴要想恢复参与，必须首先寻求与美洲国家组织对话。

<sup>187</sup> 同时也是《美洲人权公约》的成员国的24个美洲国家组织成员国是：阿根廷、巴巴多斯、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达、危地马拉、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、苏里南、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。特立尼达和多巴哥曾经是缔约国，但在1998年公开抨击《公约》。

与人权最直接相关的两个美洲国家组织机构是美洲人权委员会和美洲人权法院，下文将讨论这两个机构。

## 受保护的基本权利

《美洲关于人的权利和义务宣言》适用于所有美洲国家组织成员国，而1969年《美洲人权公约》仅对批准了该《公约》的国家有约束力。《宣言》涉及广泛的人权，而《公约》主要涉及公民权利和政治权利(1988年《附加议定书》将其范围扩大到涵盖经济、社会和文化权利)。必须铭记少数群体有权享有这些文件中宣布的一切权利，但少数群体最感兴趣的权利是以下这些：

《宣言》第2条保障法律面前人人平等，“不因种族、性别、语言、信条或任何其他因素而有所区别”。《公约》第1条要求各国尊重《公约》权利，不因“种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身、经济地位、出生或任何其他社会条件”而施行歧视。《公约》第24条泛泛地规定法律“不加歧视”的平等保护。

《宣言》第3条保障宗教自由。《公约》第12条还规定父母有权按照自己的信仰对其子女进行宗教和道德教育。

《宣言》第4条保障表达自由。《公约》第13条还禁止任何构成煽动非法暴力的民族、种族或宗教仇恨宣传。

《宣言》第5条保障法律保护所有人免遭对其荣誉、名誉和私生活及家庭生活的攻击。《公约》第11和14条提供类似保护。

《宣言》第8条保护行动自由以及选择居所的权利。《公约》第22条提供类似保护。

《宣言》第12条提出了受教育权，包括免费的初等教育。《公约》本身没有规定类似的权利，但《圣萨尔瓦多议定书》包括受教育权，并规定教育应促进“所有国家以及所有种族、族裔或宗教群体之间的理解、宽容和友好”(第13(2)条)。《议定书》还申明父母有权选择给子女提供何种教育，并且每个人都有权按照国内法律设立教育机构。

《宣言》第13条宣布每个人都有权参与社会的文化生活以及获得知识产权保护。《圣萨尔瓦多议定书》第14条有类似的规定。

《宣言》第18条保障公平审判权。《公约》第8条提供同样的保障，并具体规定被告有权在必要时得到笔译或口译的帮助。

《宣言》第20条保障投票和参加本国政府的权利，尽管《公约》第23条允许基于，除其他外，语言限制这些权利。

《宣言》第22条保障结社自由，“以促进、行使和保护[一个人]在政治、经济、宗教、社会、文化、职业、工会以及其他方面的合法权益”。《公约》第16条有类似规定。

## 美洲人权委员会

委员会由7名独立专家组成，这些专家由国家提名，由美洲国家组织大会选出。<sup>188</sup> 委员会每年在华盛顿特区召开几次常会和特别会议(会议的长度和频率由委员会成员确定，并且可以改变)。委员会可以在任何时候就关切的情况或主题举行听证会。许多听证会有个人、非政府组织代表及政府参与，目前可在委员会的网站上播放。委员会不定期举行专题听证会(例如，关于气候变化及大型水坝对人权的影响)。委员会可以进行现场视察，但必须事先得到有关国家的同意或邀请。

委员会的管辖权十分广泛，覆盖每一个美洲国家组织成员国，并扩大到编写国别报告、调查有关侵犯人权的个人投诉和将案件提交美洲人权法院(条件是相关国家认可该法院的管辖权)。委员会根据《宣言》(适用于美洲国家组织所有成员国)和《公约》(仅适用于缔约国)行使类似权力。对于某个法律事项，必须知道是根据哪项文书请求委员会采取行动的，不过两项文书规定的惯例和程序相似。委员会的职权由其《章程》和《议事规则》规定。由于委员会规模小，其工作人员人数少，程序可能会被拖延，并且可能，比如说，不如《欧洲人权公约》的各项程序正规(见第十二章)。

## 国家报告

委员会最不寻常和有效的权力也许是它能够对任何一个美洲国家组织成员国的人权状况发起调查，调查既可以是对接获的信息做出的反应，也可以是主动进行的。只有在委员会以多数票决定有理由这么做并且没有办法授权委员会发起研究时才能启动这样的调查。在这一过程中不论是个人还是非政府组织都不会起正式作用，但其提供的信息通常会为委员会决定启动调查和报告提供依据。

委员会可采取其认为合适的方式收集信息，包括举办听证会或听取直接证词。委员会通常要求当事国授权进行现场访问，委员会成员将在访问期间与个人、非政府组织和政府代表会晤。这种访问通常会在国内得到大量宣传，从而为少数群体直接向委员会提出自己的关切提供绝好的机会。

委员会的报告通常会被公布，并且其中包含关于国家法律体系和社会条件以及所关注的人权问题的信息。报告可针对一个国家中少数群体的境遇，正如2009年3月对哥伦比亚非洲裔人进行的调查一样。近年来，委员会注重对妇女、儿童、寻求庇护者和移民等某些群体的状况开

<sup>188</sup> 见[www.cidh.oas.org/DefaultE.htm](http://www.cidh.oas.org/DefaultE.htm)(2012年12月6日登录查阅)。



展更有针对性的调查，而不是针对一个国家的普遍人权状况开展调查。国家不必直接回复委员会的结论或建议，但委员会的公开报告可以成为施加政治压力改善人权的有力手段。近年来，委员会每年平均仅公布一份国家报告；最近的报告涉及洪都拉斯(2010年，2009年)、多民族玻利维亚国(2009年，2007年)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2009年，2003年)，海地(2008年，2005年)以及危地马拉(2003年，2001年)。在广泛存在对少数群体的歧视的地方，无论这种歧视是否受到法律的制裁，少数群体权利维护者都应当考虑(除提出正式投诉外)与委员会联系，并探索说服委员会开展调查的可能性。

### 个人对侵犯人权的投诉

任何个人、群体或非政府组织都可以向委员会提出投诉，指控在一个美洲国家组织成员国发生的侵犯人权行为。如果该国是《公约》的缔约国，应适用《公约》；如果不是，则只有《宣言》中规定的那些权利受到保护。无论在何种情况下，都不要请求愿人是侵权行为的受害者，但请愿书应提及所指控的侵权行为的具体情况。请愿书可涉及一个单一的事件和一个人，也可以提出影响许多人的更广泛的关切。

指控应尽可能详细地陈述事实，包括详细说明受到质疑的政府行为或政府机构以及被认为受到侵犯的人权。投诉人必须说明如何用尽了可利用的国内法律补救办法。不过，如果国家没有正当程序、获得补救受阻、国内诉讼无端拖延，或者投诉人无法获得必要的法律援助，则可以视为用尽了国内补救办法。仅在国内诉讼中遭到失败是不够的，除非国内程序本身违反人权保障措施——委员会不是一个负责就事实问题审查国内判决的正确性的上诉机构。当然，如果指控法律本身与受保护的权利不符，那么案件可以受理。委员会严格要求在将国内最高法院的裁决告知受害人之后6个月内(或者在事件发生后6个月内，如果没有可利用的补救办法的话)提出投诉。

委员会就投诉的可受理性出具正式意见，也即投诉是否符合所有关于提交投诉的正式要求。委员会秘书处的初步分析通常会导以下三种结果之一：(1) 以“明显缺乏依据”为由驳回请愿书，这通常意味着所指控的侵权行为不属于《宣言》或《公约》的范围；(2) 要求进一步提供信息；或者(3) 向当事国通报投诉。如果案件紧急，并且有可能对受害者的生命或身体健全造成无可挽回的伤害，可请求委员会采取“预防措施”，要求该国不要做损害案件主题继续存在的事。例如，委员会可要求推迟执行或驱逐，或者要求政府不要采取可能使投诉变得无实际意义或导致无可挽回的伤害的其他行动。

如果国家作出回复，则请愿人有机会以书面形式就回复提出意见。如果国家不做回复或者干脆全盘否认，则委员会有权认为所指控的事实属实。无论何时，请愿人(或国家)都可以请求举行口头听证，尽管委员会只有在认为必要时才会同意这样的请求。委员会还将提议调解或促进投诉人与国家之间“友好解决”，但这必须得到双方同意才行。这样的解决方案可包括，例如，支付赔偿、释放被关在监狱里的人、或者甚至是国家同意修订一项法律或惯例。

如果未能得到友好解决，委员会将私下审议并最终编写案件报告、结论和建议。经过三个月的等待期，(其间报告会秘密发送给国家和投诉人)报告或者被转给法院审议或者被公布和刊印在提交美洲国家组织大会的委员会年度报告中。委员会的报告对当事国没有法律约束力，并且委员会不能直接下令释放一名囚犯、支付赔偿或者修订侵犯人权的法律。不过，委员会可以(并且的确是这么做的)就是否违反了《宣言》或《公约》提供意见，并向国家提出具体建议。由于各国的履约记录差异很大，请愿人或非政府组织可能需要迫使国家采纳委员会的建议。

这个过程可能会持续两年甚至更长时间，因为缺乏资源使得委员会难以迅速处理多达1,000件的待决案件。委员会作出的赞成意见至少代表了重大的道义和政治胜利，并且这个过程本身也可鼓励国家甚至在通过最终报告前考虑满足投诉人的要求。涉及少数群体问题本身的个人案件不多，尽管有关土著人民的案件越来越常见。

### 非洲裔人的权利和反种族歧视报告员

2005年，委员会设立了非洲裔人的权利和反种族歧视报告员一职，以鼓励、加强和巩固委员会在这一领域的行动并使之系统化。<sup>189</sup> 报告员与美洲国家组织成员国合作，以便：

- 提高国家对在非洲裔人的人权以及消除一切形式种族歧视方面的义务的认识；
- 分析区域内各国目前在这一领域遇到的挑战，提出旨在应对这些挑战的建议并查明和分析最佳做法；
- 进行监测并根据成员国的请求提供技术援助。

在委员会中，报告员力图确保遵守美洲国家组织大会与非洲裔人、种族主义和种族歧视有关的任务规定。报告员支持委员会的工作，具体办法是：

- 编写关于非洲裔人的权利以及消除种族歧视相关问题的报告和特别研究报告；
- 审查和分析委员会收到的种族主义和种族歧视指控并向委员会提供意见和建议；
- 就同意举行听证会和与委员会一起参加这样的听证会向委员会提出建议；
- 协助各方达成解决办法；
- 发起协商并就修订与非洲裔人的权利和种族歧视有关的立法向成员国提出建议；
- 协助委员会进行现场视察；
- 帮助拟定诉讼案件中的可受理性决定和关于案件实质的报告，以及主题报告、国家报告和年度报告。

报告员与负责这一任务相关事项的其他委员会报告员合作，还与民间社会接触，以提高对美洲人权体系提供的保障和机制的认识。报告员还负责维持一个与这一任务有关的现有信息数据库，并且与相关的联合国机构合作，包括《消除一切形式种族歧视国际公约》、非洲人后

<sup>189</sup> 见 [www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/default.asp](http://www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/default.asp)(2012年12月6日登录查阅)。

裔问题专家工作组以及当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员。

## 美洲人权法院

可选择是否接受美洲人权法院的管辖，对《公约》缔约国来说也一样。因此，在考虑是否诉诸该法院时，首先必须确认有关国家是否认可法院的管辖权。目前24个《公约》缔约国中有22个认可法院的管辖权。非《公约》缔约国不能被起诉至法院。法院有7名法官，其所在地是哥斯达黎加的圣何塞。<sup>190</sup>

法院有权就人权的各个方面出具咨询意见，包括国内立法与《公约》是否相符。只有成员国和美洲国家组织机构能够请求出具咨询意见。尽管法院的咨询意见不具法律约束力，但这些意见是重要的判例来源，在与某个案件或问题相关时应查阅这些意见。迄今为止已经提出了超过20项这样的意见；关于领事协助(第16/99号)和非法移民(第18/03号)的咨询意见可能特别符合少数群体的利益。

法院在超过200起诉讼案件中做出了最终裁决或判决。这些案件只有在委员会就案件实质出具报告后才能提交法院；委员会自己或当事国可将案件提交法院。如今通常的做法是由委员会将其认为违反《公约》但有关国家未能遵循其建议的所有案件提交法院。在审议期间，法院听取请愿人以及委员会和国家代理人的陈述，并且程序是正规的。如果认为必要，法院可就事实亲自开展调查并听取证人陈述。

法院的判决对当事国有法律约束力。法院可下令做出赔偿或采取其他补救办法，它还可以就律师费和费用偿还做出判决。法院在少数群体问题方面的判决相对稀少，尽管它曾就国家对强迫失踪的责任、死刑以及土著人民的土地权利等重要问题做出了裁决。<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> 见 [www.corteidh.or.cr/](http://www.corteidh.or.cr/)(2012年12月6日登录查阅)。

<sup>191</sup> 法院的判例可查阅其网站。两个能说明问题的案件是：Yean和Bosico诉多米尼加共和国，美洲人权法院，第12.189号案件(2005年)，在该案中确认国籍权一国公民平等享有所有权利的前提条件；以及Aloeboetoe等诉苏里南，美洲人权法院，第10.150号案件(1991年[案情实质]，1993年[补偿])，在该案中，在苏里南承认侵犯人权包括酷刑和任意处决后，法院部分利用了苏里南部落的习惯法和惯例来确定国家应当为“事实上”和“道义上”的损害支付的适当赔偿。

## 联络方式和更多信息

美洲人权委员会

1889 F Street, N.W.

Washington, D.C. 20006

United States of America

电话: 1 202 458 6000

传真: 1 202 458 3992

电子邮件: [cidhdenuncias@oas.org](mailto:cidhdenuncias@oas.org)

网址: [www.oas.org/en/iachr](http://www.oas.org/en/iachr)

美洲人权法院

Avenue 10, Street 45-47 Los Yoses, San Pedro

P.O. Box 6906-1000

San José

Costa Rica

电话: 506 2527 1600

传真: 506 2234 0584

电子邮件: [corteidh@corteidh.or.cr](mailto:corteidh@corteidh.or.cr)

网址: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

美国大学华盛顿法学院汇编的《1980-1997年期间美洲体系判例的逐条指南》(西班牙文)可查阅 [www.wcl.american.edu/humright/repertorio](http://www.wcl.american.edu/humright/repertorio)。

关于美洲体系有大量英语和西班牙语的著述。委员会和法院实用指南包括: Jo M. Pasqualucci, 《美洲人权法院的惯例和程序》(Cambridge, 2003年)。



## 附件一

### 核心文件

## 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

(经1992年12月18日大会第47/135号决议通过)

大会，

重申《宪章》所宣布的联合国的基本宗旨之一是不分种族、性别、语言或宗教，促进并鼓励对于全体人类之人权及基本自由之尊重，

重申对基本人权、人的尊严与价值、男女权利平等及大小各国权利平等的信念，

希望促进载于下列文书的各项原则的实现：《宪章》、《世界人权宣言》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》和《儿童权利公约》以及其他举世或区域一级通过和联合国个别会员国之间缔结的有关国际文书，

为《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条关于在族裔、宗教或语言上属于少数群体的个人权利的规定所鼓舞，

考虑到增进和保护在民族或族裔、宗教和语言上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，

强调在基于法治的民主范围内，作为整个社会发展的必不可少的部分，不断促进和实现在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利，必然会有助于增强各国人民间和各国家间的友谊与合作，

考虑到联合国在保护少数群体方面可发挥重要作用，

铭记在联合国系统内，特别是人权委员会、防止歧视及保护少数小组委员会和根据国际人权盟约和其他有关国际人权文书所设立的那些机构，在增进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利方面迄今所做的工作，

考虑到各政府间组织和非政府组织为保护少数群体和为增进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利所做的重要工作，

认识到关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利方面需要确保更加有效地执行各项国际人权文书，

兹宣布《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》如下：

### 第1条

1. 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。

2. 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

1. 在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人(下称属于少数群体的人)有权私下和公开、自由而不受干扰或任何形式歧视地享受其文化、信奉其宗教并举行其仪式以及使用其语言。

2. 属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济和公共生活。

3. 属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式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。

4. 属于少数群体的人有权成立和保持他们自己的社团。

5. 属于少数群体的人有权在不受歧视的情况下与其群体的其他成员及属于其他少数群体的人建立并保持自由与和平的接触，亦有权与在民族或族裔、宗教或语言上与他们有关系的其他国家的公民建立和保持跨国界的接触。

### 第3条

1. 属于少数群体的人可单独和与其群体的其他成员一起行使其权利，包括本宣言规定的权利，而不受任何歧视。

2. 不得因行使或不行使本宣言规定的权利而对属于少数群体的任何人造成不利。

### 第4条

1. 各国应采取必要的措施确保属于少数群体的人可在不受任何歧视并在法律面前完全平等的情况下充分而切实地行使其所有人权和基本自由。

2. 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，但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外。

3. 各国应采取适当措施，在可能的情况下，使属于少数群体的人有充分的机会学习其母语或在教学中使用母语。

4. 各国应酌情在教育领域采取措施，以期鼓励对其领土内的少数群体的历史、传统、语言和文化的了解。属于少数群体的人应有充分机会获得对整个社会的了解。

5. 各国应考虑采取适当措施，使属于少数群体的人可充分参与其本国的经济进步和发展。

#### **第5条**

1. 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。
2. 各国间的合作与援助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。

#### **第6条**

各国应就涉及属于少数群体的人的问题进行合作，包括交流资料和经验，以期促进相互了解和信任。

#### **第7条**

各国应进行合作，促进对本宣言规定的权利的尊重。

#### **第8条**

1. 本宣言的任何规定不得妨碍各国履行有关属于少数群体的人的国际义务。各国特别应真诚地履行根据其作为缔约国的国际条约和协定所承担的义务和承诺。

2. 行使本宣言规定的权利不得妨害一切个人享受普遍公认的人权和基本自由。

3. 各国为确保充分享受本宣言所规定的权利而采取的措施不得因其表现形式而视为违反《世界人权宣言》所载平等权利。

4. 本宣言的任何内容均不得解释为允许从事违反联合国宗旨和原则、包括国家主权平等、领土完整和政治独立的任何活动。

#### **第9条**

联合国系统内的各专门机构和其他组织应在各自权限范围内促进全面实现本宣言规定的权利和原则。



## 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<sup>1</sup>

### 一、导言

1. 1992年，联合国大会第47/135号决议公布了《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》。大会要求加紧努力，散发关于《宣言》的资料，并促进对《宣言》的了解。

2. 本评注是在增进和保护人权小组委员会少数群体问题工作组范围内编写的。旨在作为理解和适用《宣言》的一个指南。主席兼报告员阿斯布乔恩·艾德编写的第一份草案于1998年<sup>2</sup>提交少数群体问题工作组供讨论，并随后分发给各国政府、各政府间组织和非政府组织及独立专家，供提出评论。1999年向工作组第五届会议提交了一份这些评论的汇编。<sup>3</sup>在第五届会议和2000年第六届会议期间提出了一些额外的评论。<sup>4</sup>工作组要求艾德先生在此基础上最后确定评文案文，并确保其纳入计划的联合国少数群体问题手册中出版。因此，这份最后案文借鉴了许多专家、各国政府、各国际和非政府组织的书面或口头贡献，因此广泛考虑到了各方面的意见。少数群体问题工作组第十届会议通过了原先由工作组前主席阿斯布乔恩·艾德编写的对《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。评注载于E/CN.4/AC.5/2001/2号文件，做为整个工作组对该《宣言》的评注。

### 二、宣言的目的：促进人权和《联合国宪章》的各项原则

3. 大会第47/135号决议和《宣言》序言所载《宣言》的宗旨是促进更有效地实现属于少数群体的人的人权，更广泛地说，对实现《联合国宪章》和在全球或区域一级通过的各项国际文书的各项原则作出贡献。《关于少数群体的宣言》受到《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的启迪。大会认为，增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，有助于增强各国人民间和各国家间的友谊与合作。

4. 《宣言》基于并丰富了《国际人权宪章》和其他人权文书所载的各项权利，强化并澄清了各项使属于少数群体的人有可能维护并发展其群体特征的各项权利。《世界人权宣言》所列的各项人权必须在任何时候在有关工作中得到尊重，包括个人之间不歧视的原则。国家有

---

<sup>1</sup> E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2。

<sup>2</sup> E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1。

<sup>3</sup> E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1。

<sup>4</sup> E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1。

义务尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有该国为其缔约国的各项文书所载的权利，而没有任何歧视，包括基于种族、族裔、宗教或民族血统的歧视。

5. 《关于少数群体的宣言》的条款必须根据这些宗旨和原则来解释。

### 三、标题和各单项条款的解释和评论

#### 《宣言》的标题和范围

##### 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

6. 《宣言》受《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条启迪，该条所列权利的受益人为在“族裔、宗教或语言上属于少数群体”的人。《宣言》增加了“民族少数群体”一语。这一增加并未将适用的总范围扩大到超出第二十七条所已经包含的群体以外。无论如何定义，很少有任何并非在族裔或语言上也属于少数群体的任何民族群体。但是，一个相关的问题是，标题是否表明，《宣言》涉及4个不同的少数群体类别，其权利有某些不同的内涵和份量。属于那些仅被界定为宗教少数群体的人可能被认为仅拥有与信奉其宗教相关的那些具体少数群体的权利。属于仅被界定为语言上的少数群体的人同样可能被认为仅拥有那些与教育和使用其语言相关的具体少数群体的权利。属于被界定为族裔群体的人则拥有涉及维护和发展其文化各个其它方面的更为广泛的权利，因为族裔性一般通过一个广泛的文化概念来界定，包括一种生活方式。而民族少数群体类别则拥有更加强有力的权利，不仅涉及其文化，而且涉及维护和发展其民族特性。

7. 《宣言》在其实质性条款中并未作此种区分。但这并不排除在解释和适用各项条款时，可能需要考虑到不同的少数群体的类别。

8. 关于少数权利的欧洲区域文书仅使用了“少数民族”，并未提到“族裔、宗教或语言少数群体”。其中最重要的是欧洲委员会<sup>5</sup>及欧洲安全和合作组织<sup>6</sup>的文书和文件。在适用这些文书时，重要的是要界定“少数民族”，但是对《联合国关于少数群体的宣言》而言，就没有同样的问题：即使一个群体不被认为是一个少数民族，它也可以仍然是一个族裔、宗教或语言少数群体，因此，在《宣言》范围之内。

9. 这一点在好些方面都很重要。关于欧洲区域文书，有些国家说，“少数民族”仅包括由该国公民构成的群体。即使这一点为人所接受(目前只是一个有些争议的问题)，它也不适用于《联合国关于少数群体的宣言》，因为《宣言》范围比“少数民族”广得多。由于《宣言》

<sup>5</sup> 欧洲委员会1994年通过的《保护少数民族框架公约》。

<sup>6</sup> 最重要的是1975年《赫尔辛基最后文件》和1990年欧洲安全和合作会议的关于人的方面的哥本哈根会议文件，第四节，第30段至第40段。

是受《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条的启迪，可以假定，《宣言》至少具有与该条同样宽的范围。根据《公约》第二条，缔约国有义务尊重和保证第二十七条适用于在其领土内和受其管辖的每一个人，无论有关人员——或群体——是否为该国公民。这也是人权事务委员会在其第23号一般性意见第5.1和5.2段中所述的意见(1994年，第五十届会议)。尚不是其居住国公民的人可以是该国少数群体的一部分或属于该国的一个少数群体。

10. 国籍本身不应当作为一个区分的标准，用以将一些人或群体排除在享有《宣言》所列各项少数群体权利者之外，但其它一些因素在区分不同的少数群体能够要求的权利方面可能十分重要。在一国领土其一地区聚居的人在语言使用，以及街道名称和地名等方面可能享有的权利与散居者不同，在有些情况下，可能有权享有某种类型的自治。在该领土居住了很长时间的人可能比那些最近刚抵达的人可能有更强的权利。

11. 最好的办法看来是避免通过排除“新的”包括“老的”少数群体而对其作绝对的区分，而是承认在《宣言》适用方面，“老的”少数群体比“新的”少数群体享有更多的权利。

12. “少数群体”一词本身有时可能引起误解。在欧洲之外，特别是在非洲，国家常常由很多个群体组成，其中没有一个构成多数。

13. 相关因素在各国之间差异很大。所要求的是保证所有群体成员的适当权利，在成分混杂的社会中推进良好管理。良好管理在此理解为法律、行政和领土安排，在所有人尊严和权利平等的基础上，促使群体的和平和建设性融合，允许必要的多元主义，使属于不同群体的人能够维护和发展其特性。

14. 《宣言》主要在第2条中规定了属于少数群体的人的权利，在第1、第4和第5条中规定了其所在国家的义务。权利一直规定为个人的权利，而国家的义务则部分规定为对作为群体的少数人的义务。这一点在第1条(见下文)中得到了最清楚的表述。只有个人能够主张权利，但如果不保证整个群体生存和特性的充分条件，国家就不能够充分实行这些权利。

15. 属于少数群体的人的权利不同于人民自决权。属于少数群体的人的权利为个人权利，即使其在大多数情况下仅能在社区中与他人一道享有。而人民的权利为集体权利。人民自决权在国际法上得到确立，特别是人权两公约共同的第1条，但它不适用于属于少数群体的人。这并不排除属于一个族裔或民族群体的人在某些情况下可以根据少数群体的权利合法地提出主张，而在另一些情况下，在作为一个群体行事之时，可以根据人民自决权提出主张。

16. 在联合国以及在美洲国家组织内部，是区分属于少数群体的人的权利和土著人民的权利的。土著人民有一些特别的关注，在《关于少数群体的宣言》中没有很好地涉及。在全球一级，有关土著人民的主要文书是国际劳工组织(劳工组织)《关于独立国家的土著和部落人民公

约》(第169号公约),只有少数国家批准该《公约》。土著居民问题工作组通过的、并由防止歧视及保护少数小组委员会于1993年转交人权委员会的土著人民权利宣言草案仍然在委员会审议。

17. 属于土著人民的人如果愿意的话,当然完全有权要求享有关于少数群体的各项文书所载的权利。《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条反复声明了这一点。属于土著人民的人在《公约任择议定书》下提交了一些文件。

18. 该议定书并未使人们普遍有可能主张土著人民所寻求的针对群体的权利,但在人权事务委员会提出第23号一般性意见(1994年第五十届会议)之后,这一点有一些改动。委员会认为,维持其土地资源的使用可能成为属于此种少数群体的人行使其文化权利的权利方面的一个基本要素,土著人民的情况更是如此(第7段)。由于土著人民常常集体拥有地权,有关群体中单个成员也许可以不仅为其本人,而且为整个土著群体提出主张。

19. 有人认为,属于少数群体的人有效参与政治的权利与人民自决权之间有联系。下文关于第2.2和第2.3条的评论注意有效参与问题。如果剥夺一个少数群体及其成员的参与权,在有些情况下可能引起合法的自决主张。如果该群体主张自决权,并质疑国家的领土完整,则该群体必须主张其为一个人民,这一主张必须以人权两公约共同的第1条为基础,因此在《宣言》范围之外。根据《宣言》第8.4条(见下文)也是如此。这同样也适用于主张自决的集体权利的其他情况。《宣言》既未限制也未扩大人民根据国际法其他部分享有的自决权。<sup>7</sup>

20. 尽管《宣言》并未规定群体自决权,但国家保护少数群体的特性和确保其有效参与的义务在有些情况下可以通过在宗教、语言或更广泛的文化问题方面的自主安排得到最好的履行。这一类的良好做法在很多国家都可以找到。自治可以是领土、文化和地方自治,范围可大可小。此种自治可以通过由属于少数群体的人根据第2.4条建立的社团来组织和管理。但《宣言》并未将建立此种自治作为对国家的一项要求。在有些情况下,积极的融合措施(但并非同化)最有助于保护少数群体。

---

<sup>7</sup> 此处还可参阅人权事务委员会第五十届会议通过的23号一般性意见(1994年)。第23号一般性意见涉及《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条(关于少数权利的规定),其中第3.1段指出了人民自决权和受到第二十七条保护的属于少数群体的人的权利之间的区别。

## 第1条

1.1 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。

21. 国家与其少数群体之间的关系过去有五种不同的形式：灭除、同化、容忍、保护和促进。根据现行国际法，灭除显然非法。作为《宣言》基础的考虑是，强迫同化不能接受。尽管在每一个民族社会中都需要一定程度的融合，以便使国家有可能尊重和保证在其领土内每一个人的人权，不加歧视，但保护少数群体则旨在确保这种融合不至成为不需要的同化或损害生活在该国领土内的人的群体特征。

22. 融合与同化的不同之处在于它发展和维持一个共同的领域，通行平等待遇和共同的法治，而且还允许多元主义。《宣言》所涉的多元主义的方面是文化、语言和宗教。

23. 保护少数群体以四项要求为基础：保护有关群体的存在、不排斥、不歧视和不同化。

24. 保护少数群体的存在包括其人身存在，其在所居住领土的持续存在，能够持续得到所需物质资源，以继续其在这些领土上的存在。少数群体不应被从有关领土上被人身排除，也不应排除其获得为其生计所需的资源。实际意义上的存在的权利为1948年所编纂的习惯法《防止及惩治灭绝种族罪公约》所证实。旨在将属于少数群体的人迁移出其所生活的领土或具有此种效果的强制人口迁移构成对当代国际标准的严重违反，包括《国际刑事法院罗马规约》。但保护其存在还不止于不毁灭或故意削弱少数群体的义务。它还要求尊重和对其群体特征十分重要的其宗教和文化遗产，包括诸如图书馆、教堂、清真寺、庙宇、犹太教堂等建筑物和场所。

25. 第二项要求是，少数群体不应当被排除在民族社会之外。种族隔离是将不同的群体排除在平等参与整个民族社会之外的极端的情况。《关于少数群体的宣言》反复强调所有大小群体有效参加社会生活的权利(第2.2和2.3条)。

26. 第三项要求是不歧视，这是人权法的一条一般原则，并为《消除一切形式种族歧视国际公约》等文书所详细阐述，该《公约》还包括基于族裔理由的歧视。《宣言》阐述了不歧视的原则，在条款中规定，行使属于少数群体的权利不应在任何其他方面受到任何歧视，不得因行使或不行使这些权利而对其造成任何不利(第3条)。

27. 第四项要求是不同化及其推论，即保护和促进少数群体特征的条件。最近许多国际文书使用“特征”一语，表示了争取在国际和国家内部保护和促进文化多样性的明确倾向。相关规定有《儿童权利公约》第29和30条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第31条、劳工组织《第169号公约》第2.2(b)条，该条提到尊重土著人民的社会和文化特征、习

惯、传统及机构，还有欧洲安全和合作组织等区域文书的规定，包括其1990年哥本哈根人的方面问题会议及其1991年日内瓦少数民族问题专家会议。这方面最近的另一项文书是《欧洲保护少数民族框架公约》。

28. 少数群体特性不仅要求国家和整个社会容忍文化多元主义，而且要求对其采取一种积极的态度。要求不仅要接受而且要尊重少数群体独特的特性及其对民族社会生活的贡献。保护其特性不仅意味着国家实行克制，不采取其目的或效果为将少数群体同化到主流文化中的政策，而且还意味着，国家应当保护少数群体，使其免受第三方具有同化影响活动的影响。有关国家的语言和教育政策在这方面至关重要。剥夺少数群体用自己的语文学习或用自己的语文接受教育的可能性、或从其教育中排除传授有关其自己文化、历史、传统和语言的知识将是对保护其特征这一义务的违犯。

29. 促进少数群体的特征需要采取特别措施，便利其文化的维持、再生和进一步发展。文化并非静止不变，应当给予少数群体以机会，在一个持续的进程中发展自己的文化。这一进程应当是属于少数群体的人之间、少数群体与国家之间、少数群体与更广泛的民族社会之间的一种互动。《宣言》第4条详细载列了实现这一目标所需要采取的措施。

## 1.2 各国应采取适当的立法和其他措施以实现这些目的。

30. 第1.2条要求采取“适当的立法和其他措施”。需要立法并辅之以其他措施，以确保第1条能够得到有效实行。在此程序和内容都很重要。在程序方面，国家就什么构成适当措施与少数群体磋商十分重要。这也涉及《宣言》第2.3条。不同的少数群体可能有不同的需求，必须予以考虑。但是，政策方面的任何不同都必须以客观和合理的根据为基础，以避免歧视。

31. “其他措施”包括但不限于司法、行政、促进和教育措施。

32. 一般而言，须要采取措施的内容载于《宣言》其他条款，特别是第2条和第4条，下文将予以讨论。有一套措施直接源于第1.1条：各国必须通过法律，提供保护以免于威胁各群体人身存在或威胁其特征的行为或煽动此种行为。这一义务也来自《消除一切形式种族歧视国际公约》。根据该《公约》第4条，各国被要求采取立法措施，旨在保护有关群体免受基于种族或族裔的仇恨和暴力之害。相应的一项义务载于《公民权利和政治权利国际公约》第二十条。

## 第2条

2.1 在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人(下称属于少数群体的人)有权私下和公开、自由而不受干扰或任何形式歧视地享受其文化、信奉其宗教并举行其仪式以及使用其语言。

33. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条几乎载有相同的措词,但《宣言》更明确地要求积极的行动。《公约》第二十七条要求“不得否认”属于少数群体的人的“权利”,而《宣言》第2条则采用了“有权……”这样肯定的表述。第二十七条被人权事务委员会解释为要求不仅仅是被动的不干扰。<sup>8</sup>《宣言》清楚地说明,这些权利常常要求行动,包括保护措施和鼓励促进其特征的条件(第1条)以及国家采取具体主动的措施(第4条)。

34. 第2.1条结尾中“自由而不受干扰或任何形式歧视地”这些措词表明,国家仅实行克制不干扰或不歧视还不够。国家还必须保证广大社会中的个人和组织不干扰和不歧视。

### 2.2 属于少数群体的人有权有效地参加文化、宗教、社会、经济和公共生活。

35. 参加更大的民族社会生活所有方面的权利至关重要,这一权利既是为属于少数群体的人促进其利益和价值观,也是为创造一个基于容忍和对话的综合但又多元的社会。通过参加其国家中所有形式的社会生活,他们既可以掌握自己的命运,又能够对广大社会的政治变革作出贡献。

36. “公共生活”一词必须在如《消除一切形式种族歧视国际公约》第1条同样广泛的意义上理解,尽管有很多已经包括在了前面的“文化、宗教、社会和经济”这些措词当中。除其他权利外,“公共生活”包括与选举和被选举、担任公职和其他政治和行政方面的权利。

37. 参加可以以许多方式保证,包括采用少数群体社团(另见第2.4条),作为其他社团的成员和通过国内和跨国界的自由接触(见第2.5条)。

### 2.3 属于少数群体的人有权以与国家法律不相抵触的方式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。

38. 第2.2条一般地涉及参加社会公共生活所有方面的权利,第2.3条具体涉及属于少数群体的人有效参加“关于其所属少数群体或其居住区域的决定”。由于这些决定特别影响到属于少数群体的人,因此强调有效参加在此具有特别的重要性。属于少数群体的人的代表在决策的初期阶段就应参与。经验表明,在最后阶段妥协的余地极小,因此,他们在最后阶段的参与

<sup>8</sup> 人权事务委员会1994年第五十届会议通过的第23号一般性意见,第6.1段和第6.2段。

没有什么用处。少数群体应在当地、国家和国际各级参与影响到他们的标准和政策的制定、通过、实施和监督。

39. 1991年，欧洲安全和合作会议在日内瓦举行了少数民族问题专家会议。与会各国提出了其中一些国家所用的并取得了积极成果的办法。其中包括有少数群体代表参加的咨询和决策机构，特别是在教育、文化和宗教方面。还提到少数民族事务大会，地方和自治管理机构，以及在领土基础上的自治，包括有通过自由和定期选举选出的协商、立法和执行机构。还进一步提到了在不适用领土自治的情况下，少数民族对有关其特征的各个方面实行自我管理的各种形式，以及权力下放或地方政府的形式。<sup>9</sup>

40. 1999年5月初，一些独立专家在瑞典的伦德开会，以便起草一套关于少数民族有效参与公共生活的建议。这些建议基于国际法的基本原则和规则，如尊重人的尊严、平等权和不歧视，因为它们影响到少数民族参加社会生活的权利和享有其他政治权利。<sup>10</sup> 在1999年5月底第五届会议上，少数群体问题工作组就同一主题通过了一套建议。<sup>11</sup>

41. 下列评注广泛借鉴了这些建议。其目的不仅是要规定第2.3条之下属于少数群体的人起码的权利，而且还要提供可能对各国政府和少数群体在寻找适当办法解决面临的各种问题方面有用的一个良好做法清单。

42. 有效参加为少数群体和政府之间的磋商提供了渠道。它可作为解决争端的手段，保持多样性，作为社会动态稳定的一个条件。根据定义，属于少数群体的人人数太少，不足以左右多数民主决定的结果。他们必须至少有权在通过有关他们的决定之前使其意见得到听取和充分考虑。在全世界采取了一系列广泛的宪法和政治措施，为少数群体提供参与决策的手段。

43. 不同类别的少数群体组成、需求和愿望各不相同，因此在每一情况中需要查明和采用最合适的方法为有效参加创造条件。所选机制必须考虑到有关属于少数群体的人是分散居住还是集群居住，有关少数群体的大小及其为老的或新的少数群体。宗教少数群体还可能有不同于族裔或民族少数的参与类别或内容。但是，应当指出，在有些情况下，宗教和族裔性是一致的。

---

<sup>9</sup> 欧洲安全和合作会议少数民族问题专家会议的报告，1991年7月19日，日内瓦，第四部分。另见特别报告员A.艾德先生关于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的第二份进度报告(E/CN.4/Sub.2/1992/37)，第122段至第155段。

<sup>10</sup> 欧洲安全和合作组织少数民族问题高级专员的网站载有伦德会议的建议：[www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm](http://www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm)。

<sup>11</sup> 少数群体问题工作组第五届会议报告(E/CN.4/Sub.2/1999/21)，第81段至第88段。



44. 有效参加要求在立法、行政和咨询机构中有代表，更一般而言，要求在公共生活中有代表。属于少数群体的人与所有其他人一样，有权集会和结社，从而集中其利益和价值观，以便对国家和区域决策产生尽可能大的影响。他们不仅有权建立和利用族裔、文化和宗教社团和协会(见下文对第2.4条的评注)，而且如果他们愿意，还有权建立政党、但是，在一个很好融合的社会中，许多属于少数群体的人常常更倾向于作为并非按族裔界线组织的、但对少数群体关注敏感的政党，或为其投票。

45. 在少数群体集中的地区，单一成员的地区可以为少数群体提供充分的代表性。在一个政党在全国选举中获得的份额反映在占有立法席位的份额的情况下，比例代表制度可能有助于少数群体的代表性。某种形式的倾向投票——选举人将候选人选择排列——也可以有助于少数群体的代表性，并促进社区间合作。

46. 在附属原则基础上进行分权，无论叫自治政府还是权力下放，无论有关安排是对称还是不对称，都将提高少数群体在对影响到他们本身以及影响到其生活的整个社会的思想上行使权利方面的参与的机会。

47. 但是，公共机构不应当以族裔或宗教标准为基础。地方、地区和国家一级政府应当承认多种特性能够发挥作用，有助于开放的社区，有助于对公共机构结构和文化特征进行有用的区分。

48. 各国还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。此种机构或圆桌会议应当具有政治份量，应在影响到少数人口的问题上与之有效协商。

49. 各族裔、语言和宗教社团成员应有平等手段在公共部门就业。

50. 国籍仍然是充分和有效参加的一个重要条件。应当减少阻碍少数群体成员获得国籍方面的障碍。还应当发展非国民居民参加的形式，包括居住一定时期之后获得地方投票权，以及在市政、地区和国家立法和决策机构中包括选举产生的非公民观察员。

## 2.4 属于少数群体的人有权成立和保持他们自己社团。

51. 属于少数群体的人有权以与社会其他成员相同的方式设立他们可能希望成立的任何社团，<sup>12</sup> 包括教育或宗教机构，但其结社权不仅限于涉及其教育、语言或宗教特性方面的关注。属于少数群体的人的结社权还包括国家和国际社团。其组成或加入社团的权利仅受法律的限制，这些限制只能是那些适用于多数群体社团的限制：这些限制必须是民主社会中为了国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共健康或道德或保护各项权利和自由所必要的限制。

<sup>12</sup> 《世界人权宣言》第二十条；《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条。

2.5 属于少数群体的人有权在不受歧视的情况下与其群体的其他成员及属于其他少数群体的人建立并保持自由与和平的接触，亦有权在与民族或族裔、宗教或语言上与他们有关系的其他国家的公民建立和保持跨国界的接触。

52. 接触的权利有三个方面，即允许少数群体内部、少数群体之间和跨国界的接触。少数群体内部的接触为结社权所固有。少数群体之间的接触使属于少数群体的人有可能分享经验和信息，在国家内部发展一个共同的少数群体论坛。跨国界接触的权利为《宣言》的一个重大创新，部分有助于克服因国际边境不可避免地分割各族裔群体而产生的一些不利影响。此种接触不仅必须“自由”，而且还必须“和平”。后一限制有两个方面：接触不得涉及使用暴力手段或准备使用此种暴力手段；目的必须符合《宣言》，但一般而言必须符合《联合国宪章》的宗旨和原则，如《宣言》第8.4条所载。

### 第3条

3.1 属于少数群体的人可单独和与其群体的其他成员一起行使其权利，包括本宣言规定的权利，而不受任何歧视。

53. 此处的主要问题是人们可以单独和集体地行使其权利，最重要的方面是集体行使其权利，无论是通过社团、文化表现或教育机构还是以任何其他方式。他们可在社区与其群体的其他成员一起行使其权利，这一条不仅适用于《宣言》所载权利，而且适用于任何人权。他们还不应当因行使其权利而受任何歧视。这一原则十分重要，因为政府与属于多数群体的人常常容忍其他民族或族裔渊源的人，直至后者主张自己的特征、语言和传统时为止。歧视或迫害常常仅始于属于一个群体的人主张其权利之时。第3.1条清楚地表明，他们不应当因表现其群体特征而遭受歧视。

3.2 不得因行使或不行使本宣言规定的权利而对属于少数群体的任何人造成不利。

54. 第3.1条规定，属于少数群体的人不应当因单独或集体地行使其少数群体的权利而遭受歧视，而第3.2条清楚地表明，他们还不应当由于选择不属于有关少数群体而有任何不利。这一规定既针对国家也针对少数群体机构。国家不能够通过对那些不想成为该群体之一部分的人实行负面的制裁而对一个特定的人强加特定的族裔特征(这正是南非种族隔离制度所谋求的)；也不能使任何在构成其群体方面没有任何客观标准、而主观方面又不想属于该群体的人承受任何不利影响。根据惯例法，遵行人权的责任通常在于国家；而《宣言》则暗指——至少道义上——代表少数群体的人的职责。而且，国家有职责禁止少数群体采取措施将其特定规则强加给不想成为有关少数群体之一部分、因此不想行使其权利的任何人。

## 第4条

### 4.1 各国应采取必要的措施确保属于少数群体的人可在不受任何歧视并在法律面前完全平等的情况下充分而切实地行使其所有人权和基本自由。

55. 第4条规定了国家应当采取的措施，以实现《宣言》的宗旨，第4条与规定权利的第2条一道为《宣言》最重要的部分。根据国际法，国家有普遍的义务确保社会所有成员行使其人权，由于属于少数群体的人所面临的特殊问题，国家必须特别重视其人权情况。他们常常处于弱势地位，过去常常遭受歧视。为确保事实上的平等，在某些情况下，国家必须采取过度的扶持行动，如《消除一切形式种族歧视国际公约》第2.2条所规定，该条适用于族裔和种族少数群体，只要这些措施不至不成比例地影响到其他人的权利。

### 4.2 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，但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外。

56. 第4条这一款不仅要求容忍一国内不同文化的表现。创造有利的条件要求国家采取积极措施。这些措施的性质取决于有关少数群体的情况，但应当以第4.2条规定的宗旨为指导，它有两个方面：一方面，少数群体的单个成员应当能够表现该群体的传统特性，包括使用其传统服装和以传统方式维持生计。另一方面他们应当能够与属于该群体的其他人一道发展其文化、语言和传统。这些措施可能要求国家提供经济资源。国家应当以为发展多数人的文化和语文提供资金相同的方式为少数群体的类似活动提供资源。

57. “但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外”这些措词需要作一些评论。“不符合国际标准”的意义十分简明。特别是，该条意指有关习俗不得有违于国际人权标准。但是，这一点应当适用于多数和少数群体的习俗。违犯人权法的文化或宗教习俗对每一个人、不仅对少数群体都应当为非法。因此，第4.2条最后措词中所含的限定仅仅是一项适用于所有人的普遍原则的具体适用。

58. 这一句中第一部分的“违反国家法律”这些措词引起了较为困难的一些问题。很清楚，国家不能够自由地对少数群体的文化习俗随意限制。如果是这样，《宣言》、特别是第4.2条就几乎毫无意义。但是，该条旨在使任何国家对其所要禁止的习俗有最起码的尊重，要考虑到该国普遍的特定条件。只要这些禁止有合理和客观的基础，它们就必须得到尊重。

#### 4.3 各国应采取适当措施，在可能的情况下，使属于少数群体的人有充分的机会学习其母语或在教学中使用母语。

59. 语文是群体特征最重要的载体。根据第1条有关各国应当鼓励和促进少数群体语文特性的一般要求，需要采取措施让属于少数群体的人学习其母语(这是最起码的)或在教学中使用母语(这在某种程度上更进了一步)。

60. 在这方面需要采取的措施取决于各种因素。重要的是有关群体的规模及其居住的性质，例如，该群体是集中居住还是分散在全国各地。是长期确立的少数群体还是由新近移民组成的新的少数群体，以及他们是否获得了国籍也十分重要。

61. 在有关少数群体的语言为该国一个地区许多人传统上讲用的一种地区语言的情况下，国家应当在其现有资源最大限度的范围内确保有关语言特征得到保护。理想的情况是，在学前教育 and 小学教育中使用儿童自己的语言，即在家里所讲的少数群体的语言。因为属于少数群体的人与那些属于多数群体的人一样，有义务融入更广泛的民族社会，他们也需要学习官方或国家语言。官方语言应在稍后阶段逐步引入。在国内有大量语言少数群体的情况下，该少数群体的语言有时也是有关国家的一种正式语言。

62. 在欧洲区域一级，欧洲委员会通过的《欧洲区域或少数民族语言宪章》更详细地阐述了有关少数群体语言的教育权。关于这一问题，一个专家组具体就族裔间关系基金会主持编写的少数民族的教育权(1996年10月)提出了海牙建议。

63. 关于一国内一个少数群体传统上讲用的、但并非与该国内一特定地区相联系的非地区语言，很难找到一种统一的解决办法。上述原则应当酌情适用，在属于少数群体的人散居各地，一特定地点仅有少数几个人的地方，他们的子女需要在较早的阶段更充分地学习周围环境中所用的语文。尽管如此，他们还应当总是有机会学习其母语。在这方面，属于少数群体的人同其他人一样有权建立以有关少数群体语言为主要教学语言的私人机构。但是，国家有权要求这些机构也教授国家语言。有待解决的一个问题是，国家是否有义务为此种教学提供补贴。这将要求国家确实保证那些能够确保用有关少数群体语文教学的机构的存在及其资金。这一点源自第4.3条的一般措词，即“在可能的情况下”，每一个人应当有充分的机会。因此，在多大程度上履行为属于分散群体的人用少数群体语文教学供资的义务取决于有关国家资源的情况。

64. 在关于仅为属于新的少数群体的人所用的语文方面困难更大。他们往往比那些老的和已经定居的少数群体更为分散，在一个移民国家中，移民在家中所讲的语言的数目可能相当大。而且，其子女更需要尽可能快和有效地学习和使用移民国家的语文。但是，如果一些

新的少数群体集中大量定居在该国一个地区，则没有理由将其与老的少数群体区别对待。不过，应当指出，《欧洲区域或少数民族语言宪章》并未涉及移民的语文。无论如何，属于一个新的少数群体的人有权建立自己的私立教育机构，以便能够以其母语教学。国家有权要求也教授官方语文。

#### 4.4 各国应酌情在教育领域采取措施，以其鼓励对其领土内的少数群体的历史、传统、语言和文化的了解。属于少数群体的人应有充分机会获得对整个社会的了解。

65. 经验表明，在不同的民族、族裔、宗教或语言群体共存的社会中，少数群体的文化、历史和传统常常遭到忽略，多数群体常常忽视这些传统和文化。在发生冲突之时，少数群体的文化、历史和传统常常被人歪曲地表现，导致群体内部自我估计很低，广大社会中对该群体成员持负面僵化的态度。种族仇恨、仇外心理和不容忍有时根深蒂固。

66. 为了避免此类情况，必须开展多文化和跨文化教育。多文化教育涉及符合社会中属于不同文化传统的各个群体各自教育需求的教育政策和做法，而跨文化教育则涉及属于不同文化的人——无论是多数还是少数——学习与其他人建设性地互动的教育政策和做法。

67. 第4.4条呼吁跨文化教育，鼓励整个社会了解在社会中生活的少数群体的历史、传统和文化。应当使多数人能够接触少数群体的文化和语文，作为多族裔社会中鼓励互动和防止冲突的手段。此种知识应当以正面的方式介绍，以鼓励容忍和尊重。在这方面，历史教科书特别重要。在介绍历史方面的偏见和忽视少数群体的贡献是族裔间紧张局势的重要原因。联合国教育、科学及文化组织十分关注必须从历史教科书中根除此种偏见和错误的陈述，但这方面还有许多工作要做。

68. 第4条这一款还强调确保属于少数群体的人获得对整个社会的了解这一补充的义务。这一规定应当抵消走向原教旨主义或封闭的宗教或族裔群体的倾向，他们可能同多数群体一样受到仇外心理和不容忍的影响。

69. 第4.4条总的目的是确保在不歧视和尊重组成民族社会的每一个文化、语言或宗教群体基础上的公平融合。形成程度不同的非自愿聚集区，不同的群体生活在自己的世界中，对属于民族社会中其他部分的人没有了解或容忍，这将违反《宣言》的宗旨和精神。

70. 《消除一切形式种族歧视国际公约》(第七条)和《儿童权利宣言》(第29条)表达了类似于第4.4条的关注。

#### 4.5 各国应考虑采取适当措施，使属于少数群体的人可充分参与其本国的经济进步和发展。

71. 由于相对于多数而言，少数群体人数有限，以及由于其他原因，少数群体可能受到排斥、边缘化或忽视，这样的风险经常存在。在最糟糕的情况下，少数群体的土地和资源被社会中更强有力的部分拿走，从而使属于少数群体的人流离失所和边缘化。在其他情况中，属于少数群体的人在社会经济生活中遭到忽视。第4.5条要求采取措施，确保不发生这样的情况。还应当防止由于一种误导的要求，要求少数群体保持其传统的发展水平，而周围社会成员生活水平明显改善，从而使少数群体成为博物馆中的展品。

72. 第4.5条要求每一个人融入整个社会的总体经济发展，同时确保这种融合以使属于少数群体的人能够保护其特性的方式进行。这两项不同的目标所要求的平衡行动可能很困难，但少数群体积极和自由的社团的存在可有助于这方面的工作，在所有影响到或可能影响到少数群体的发展活动方面都要与这些少数群体的社团充分协商。在第2条之下所要采取的确保参与的措施有助于这项工作。

### 第5条

#### 5.1 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。

73. 只有在制订和执行国家政策和方案中考虑到其利益，才能实现属于少数群体的人参与其国家的经济进步和发展(第4.5条)。但是，其利益不限于纯经济方面。教育政策、保健政策、公共营养政策或住房和住区政策等社会生活各个方面政策的制订都应当考虑到少数群体的利益。主管部门被要求仅考虑“合法”利益，但这与有关少数群体问题上的要求并无不同：一个负责的政府不应当促进任何群体、无论是多数还是少数的“不合法利益”。少数群体的利益应当得到“适当考虑”，就是说相对于政府必须考虑的其他各种合法利益而言，应当给予少数群体的利益以合理分量的考虑。

#### 5.2 各国间的合作和援助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。

74. 这一规定特别涉及发展援助，但也涉及各国之间的其他经济合作，包括贸易和投资协定。过去有许多此种合作忽视或直接违背少数群体利益的事项。各发展机构，金融机构和其他从事国际合作的机构有一项双重的任务：第一，确保少数群体的合法利益不受到拟议中合作所涉措施的不利影响；第二，确保属于少数群体的人能够与多数群体成员一样从有关合作中同等受益。“适当照顾”意味着考虑到所有因素适当地权衡少数群体的利益。应当评估有关合作对受影响少数群体可能产生的影响。这一点应当是任何可行性研究的一个固有部分。

## 第6条

各国应就涉及属于少数群体的人的问题进行合作，包括交流资料和经验，以期促进相互了解和信任。

75. 这一规定背后有两种考虑。一是分享和交流有关良好做法的知识，从而使各国可以相互学习。另一个是促进相互理解和信任。后者特别重要。

76. 涉及少数群体的情况常常具有国际影响。国家之间的紧张局势过去曾经、在有些情况下目前仍继续因对少数群体的待遇而产生，特别是影响到一特定少数群体的原籍国与那些属于同一族裔、宗教或语言群体的居住国之间的关系。此种紧张局势可以影响到有关国家的安全，在国内和国际造成一种困难的政治气氛。

77. 第6条鼓励各国进行合作，以找到建设性地解决涉及少数群体情况的办法。根据《联合国宪章》，各国在双边关系中应遵循不干涉的原则。它们应当厉行克制，不使用武力，也不对其他国家群体冲突当事方使用暴力进行任何鼓励，应采取一切必要措施防止任何武装集团或雇佣兵侵入其他国家，以便参与群体冲突。另一方面，它们在双边关系中应当开展建设性的合作，以便在相互的基础上便利保护平等和促进群体特征。中欧和东欧所用的一种办法是各国在《宪章》的原则和国际人道主义法的基础上就睦邻友好关系缔结双边条约或作出其他安排，将严格的不干涉的承诺与促进有关条件，以维护群体特征和在属于少数群体的人跨界接触方面开展合作的规定结合起来。此种条约和其他双边安排中所载的关于少数群体的规定应当以全球和区域有关平等、不歧视和少数群体权利的文书为基础。此种条约应当列入在其执行方面解决争端的规定。

## 第7条

各国应进行合作，促进对本《宣言》规定的权利的尊重。

78. 第7条所呼吁的合作可以理解为区域和次区域一级以及联合国一级的合作。在欧洲一级，建立了许多政府间机制和程序，其目的至少部分是以和平的方式促进少数群体的权利，实现建设性的群体调和。这些机制包括波罗的海国家委员会及其民主机构和人权、包括属于少数群体的人的权利问题专员；欧洲安全和合作组织及其少数民族问题高级专员办事处；欧洲委员会，该委员会通过了一些有关少数群体的文书。在联合国，可以通过少数群体问题工作组开展合作。

79. 各条约机构，特别是消除种族歧视委员会、人权事务委员会和儿童权利委员会在这方面也可以发挥重要作用(另见下文第9条之下的评注)。

## 第8条

8.1 本《宣言》的任何规定不得妨碍各国履行有关属于少数群体的人的国际义务。各国特别应真诚地履行根据其作为缔约国的国际条约和协定所承担的义务和承诺。

80. 《宣言》并不取代或修改现行有利于属于少数群体的人的国际义务。它是对已经作出承诺的一个补充，而非替代。

8.2 行使本《宣言》规定的权利不得妨碍一切个人享受普遍公认的人权和基本自由。

81. 关于特定类别人的权利是对普遍公认的每一个人的权利的补充。《宣言》旨在加强实施属于少数群体的人的人权，而不是削弱任何人享有普遍的人权。因此，行使《宣言》之下的权利不得对不属于一个少数群体的人、也不得对属于多数群体的人享受人权具有不利的影响。在保护少数群体集体特征的努力中，有关少数群体机构不能根据《宣言》采取干扰属于该少数群体的任何人的个人人权的措施。

8.3 各国为确保充分享受本《宣言》所规定的权利而采取的措施不得因其表现形式而视为违反《世界人权宣言》所载平等权利。

82. 根据《世界人权宣言》第1条，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。《世界人权宣言》第2条规定，人人有资格享受该宣言所载的一切权利，不分种族、语言、宗教或国籍等任何区别。出现的问题是有利于民族或族裔、宗教或语言少数群体的特别措施是否构成在享受人权方面的一种区别。对《消除一切形式种族歧视国际公约》第1.1条所载关于种族歧视的定义，更可以提出同样的问题，该条规定：“称‘种族歧视’者，谓基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。”那么问题是，《宣言》之下确实将在“民族或人种”基础上采取的特别措施是否构成一种优惠，从而构成不能允许的歧视。

83. 第8.3条回答了这一问题，指出，此类措施不应当从表面上看而被认为有违于平等原则。在正常的情况下，相对于社会中其他成员而言，有关确保有效参与、或确保少数群体受益于社会中经济进步或有可能学习自己的语文的措施将不是一种特权。但是，重要的是，此种措施不超过在有关情况下合理的范围，应与所谋求实现的目标成比例。



8.4 本《宣言》的任何内容均不得解释为允许从事违反联合国宗旨和原则、包括国家主权平等、领土完整和政治独立的任何活动。

84. 如序言中所述，《宣言》基于《联合国宪章》的原则。还应当注意到序言中所述的信念，即增进和保护少数群体的权利有利于国家的政治和社会稳定。第8.4条提醒人们，《宣言》不得解释为允许任何违反《宪章》宗旨的活动。特别提到了有违于国家主权平等、领土完整和政治独立的活动。如上所述，属于少数群体的人的权利不同于人民自决权，少数群体的权利不能被用作主张分离或瓜分一个国家的根据。

## 第9条

联合国系统内的各专门机构和其他组织应在各自权限范围内促进全面实现本《宣言》规定的权利和原则。

85. 凡有可能，联合国系统各机构和组织应对《宣言》的充分实现作出贡献。技术合作和援助项目应当充分考虑到《宣言》所载的标准。联合国1995年7月设立的少数群体问题工作组是此种合作的一个促进者。本条应当结合《联合国宪章》(第五十五和五十六条)来看待，有关条款规定，联合国应当促进尊重和遵守人权和基本自由。促进属于少数群体的人的权利是这项义务的一部分。联合国各机构和各专门机构应对旨在实现本《宣言》各项目标的有关技术合作或援助的请求给予特别的考虑。

## 附件二

### 有用的网站

本《指南》中讨论的主要机构的联络信息详见各章。下述网站可能也会令少数群体权利倡导者感兴趣。虽然并不全面，但本清单包含了运作与少数群体问题有关的方案的关键的全球和区域政府间机构和非政府机构。<sup>1</sup>

免责声明：人权高专办并未核可也不对下列网站所含信息的准确性或可靠性承担责任。这些网站中所表达的观点不一定反映联合国或人权高专办的观点。与下列网站的内容有关的任何问题应直接向有关组织提出。

联合国系统	
主要网站	附属网站和相关网站
联合国粮食及农业组织(粮农组织) 意大利罗马 <a href="http://www.fao.org">www.fao.org</a>	粮食权 <a href="http://www.fao.org/righttofood/right-to-food-home/en/">http://www.fao.org/righttofood/right-to-food-home/en/</a>
国际农业发展基金(农发基金) 意大利罗马 <a href="http://www.ifad.org">www.ifad.org</a>	土著人民 <a href="http://www.ifad.org/english/indigenous/index.htm">www.ifad.org/english/indigenous/index.htm</a>
国际劳工组织(劳工组织) 瑞士日内瓦 <a href="http://www.ilo.org">www.ilo.org</a>	劳工标准 <a href="http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm">www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm</a>
联合国 <a href="http://www.un.org">www.un.org</a>	防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室 <a href="http://www.un.org/preventgenocide/adviser">www.un.org/preventgenocide/adviser</a>
联合国儿童基金会(儿基会) 美利坚合众国纽约 <a href="http://www.unicef.org">www.unicef.org</a>	《儿童权利公约》 <a href="http://www.unicef.org/crc">www.unicef.org/crc</a> 世界儿童状况报告 <a href="http://www.unicef.org/sowc/">www.unicef.org/sowc/</a>
联合国开发计划署(开发署) 美利坚合众国纽约 <a href="http://www.undp.org">www.undp.org</a>	人类发展报告 <a href="http://hdr.undp.org/en/reports">http://hdr.undp.org/en/reports</a>

<sup>1</sup> 2012年12月13日访问了本附件中列出的所有网站。

<p>联合国教育、科学及文化组织(教科文组织) 法国巴黎 <a href="http://www.unesco.org">www.unesco.org</a></p>	<p>对话 <a href="http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/dialogue/">www.unesco.org/new/en/culture/themes/dialogue/</a> 土著人民 <a href="http://www.unesco.org/new/en/indigenous-peoples/">www.unesco.org/new/en/indigenous-peoples/</a> 社会变革管理计划 <a href="http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/">www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/</a> 加强文化间对话 <a href="http://www.unesco.org/new/en/venice/culture/intercultural-dialogue">www.unesco.org/new/en/venice/culture/intercultural-dialogue</a> 国际移徙和多元文化政策 <a href="http://www.unesco.org/most/most1.htm">www.unesco.org/most/most1.htm</a> 语言权 <a href="http://www.unesco.org/most/ln1.htm">www.unesco.org/most/ln1.htm</a> 宗教权利 <a href="http://www.unesco.org/most/rr1.htm">www.unesco.org/most/rr1.htm</a></p>
<p>联合国促进性别平等和增强妇女权能署 (联合国妇女署) 美利坚合众国纽约 <a href="http://www.unwomen.org">www.unwomen.org</a></p>	
<p>联合国难民事务高级专员办事处(难民署) 瑞士日内瓦 <a href="http://www.unhcr.org">www.unhcr.org</a></p>	<p>难民文献数据库 <a href="http://www.refworld.org">www.refworld.org</a></p>
<p>联合国训练研究所(训研所) 瑞士日内瓦 <a href="http://www.unitar.org">www.unitar.org</a></p>	<p>和平、安全和外交股 <a href="http://www.unitar.org/pmcp">www.unitar.org/pmcp</a></p>
<p>联合国日内瓦办事处 瑞士日内瓦 <a href="http://www.unog.ch">www.unog.ch</a></p>	<p>联合国和民间社会:非政府组织联络 <a href="http://www.unog.ch/80256EE60057E07D/(httpPages)/AA57E3C5A169F6EA80256EF4002C4A1E?OpenDocument">www.unog.ch/80256EE60057E07D/(httpPages)/AA57E3C5A169F6EA80256EF4002C4A1E?OpenDocument</a></p>
<p>联合国人道主义事务协调厅 (人道协调厅) 瑞士日内瓦 <a href="http://www.unocha.org">www.unocha.org</a></p>	<p>救济网 关于人道主义、人权和发展参考文件的在线档案馆 <a href="http://reliefweb.int">http://reliefweb.int</a></p>
<p>联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办) 瑞士日内瓦 <a href="http://www.ohchr.org">www.ohchr.org</a></p> <p>关于人权高专办所有活动的信息(例如, 关于少数群体、土著人民、非洲裔、国内流离失所者、移徙工人、种族主义和种族歧视、宗教不容忍和反对种族主义世界会议)</p>	

联合国各区域委员会： 非洲经济委员会(非洲经委会) 埃塞俄比亚的斯亚贝巴 <a href="http://www.unece.org">www.unece.org</a> 欧洲经济委员会(欧洲经委会) 瑞士日内瓦 <a href="http://www.unece.org">www.unece.org</a> 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会) 智利圣地亚哥 <a href="http://www.eclac.org">www.eclac.org</a> 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会) 泰国曼谷 <a href="http://www.unescap.org">www.unescap.org</a> 西亚经济社会委员会(西亚经社会) 黎巴嫩贝鲁特 <a href="http://www.escwa.org.lb">www.escwa.org.lb</a>	
联合国大学 日本东京 <a href="http://www.unu.edu">www.unu.edu</a>	
妇女观察 美利坚合众国纽约 <a href="http://www.un.org/womenwatch">www.un.org/womenwatch</a>	
世界银行集团 美利坚合众国华盛顿特区 <a href="http://www.worldbank.org">www.worldbank.org</a>	人权 <a href="http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20749693~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html">http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20749693~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html</a>
世界卫生组织(世卫组织) 瑞士日内瓦 <a href="http://www.who.int">www.who.int</a>	健康权和人权 <a href="http://www.who.int/hhr/en/">www.who.int/hhr/en/</a>
世界知识产权组织(知识产权组织) 瑞士日内瓦 <a href="http://www.wipo.int">www.wipo.int</a>	传统知识、遗传资源和传统文化表现形式/民俗学 <a href="http://www.wipo.int/tk/en">www.wipo.int/tk/en</a>

### 区域组织和机制

非洲 非洲联盟 2002年成立的非洲联盟前身是非洲统一组织。	<a href="http://www.africa-union.org">www.africa-union.org</a>
--------------------------------------	--

国际组织	
<p><b>大赦国际</b> 关于世界性的人民运动，总部在伦敦，为国际认可的人权而奋斗</p>	<a href="http://www.amnesty.org">www.amnesty.org</a>
<p><b>防止酷刑协会</b> 在向包括禁止酷刑委员会在内的联合国条约机构提交替代报告方面向国内非政府组织提供指导</p>	<a href="http://www.apth.ch">www.apth.ch</a>
<p><b>住房权利和驱逐房客问题中心</b> 在利用经济、社会和文化权利委员会方面提供指导以帮助非政府组织</p>	<a href="http://www.cohre.org">www.cohre.org</a>
<p><b>英联邦人权倡议(CHRI)</b> 独立的、无党无派的国际非政府组织，任务是确保在英联邦国家切实实现人权</p>	<a href="http://www.humanrightsinitiative.org">www.humanrightsinitiative.org</a>
<p><b>保护儿童国际运动</b> 指导非政府组织向儿童权利委员会提交报告</p>	<a href="http://www.defenceforchildren.org">www.defenceforchildren.org</a>
<p><b>儿童权利国际网络</b> 协调信息和促进儿童权利教育的全球网络</p>	<a href="http://www.crin.org/NGOGroupforCRC/about.asp">www.crin.org/NGOGroupforCRC/about.asp</a>
<p><b>Derechos人权</b> 一般性的人权组织</p>	<a href="http://www.derechos.org">www.derechos.org</a>
<p><b>全球权利小组</b> 与地方积极分子开展合作的人权宣传团体，目的是向不公正挑战并在全球性讲话中更多地发出新的声音；总部设在华盛顿特区</p>	<a href="http://www.globalrights.org">www.globalrights.org</a>
<p><b>人权第一会</b> 创立于1978年的国际人权律师委员会，目的是宣传促进普遍权利和自由的法律和政策</p>	<a href="http://www.humanrightsfirst.org">www.humanrightsfirst.org</a>
<p><b>人权因特网</b> 总部设在加拿大的咨询和能力建设组织，致力于社会公正、善治和预防冲突</p>	<a href="http://www.hri.ca">www.hri.ca</a>
<p><b>人权观察</b> 设在纽约的全球人权组织</p>	<a href="http://www.hrw.org">www.hrw.org</a>
<p><b>国际冲突研究所</b> 联合国大学与阿尔斯特大学的一个联合项目，将研究、教育与比较分析相结合</p>	<a href="http://www.incore.ulst.ac.uk">www.incore.ulst.ac.uk</a>
<p><b>国际警觉组织</b> 一个致力于在受暴力冲突包括族裔冲突影响的社区为持久和平与安全打下基础的独立的建设和平组织</p>	<a href="http://www.international-alert.org">www.international-alert.org</a>
<p><b>国际人权法律保护中心</b> 设在伦敦的以诉讼为重点的法律组织，为律师、人权维护者及其他伙伴提供建议</p>	<a href="http://www.interights.org">www.interights.org</a>
<p><b>国际法学家委员会</b> 设在日内瓦的非政府组织，在世界各国都有分部</p>	<a href="http://www.icj.org">www.icj.org</a>
<p><b>人权联盟国际联合会</b> 设立在巴黎</p>	<a href="http://www.fidh.org">www.fidh.org</a>
<p><b>国际人权研究所</b> 一个设在法国斯特拉斯堡的研究和教育组织；提供关于人权的年度课程和培训课程</p>	<a href="http://www.iidh.org">www.iidh.org</a>
<p><b>国际人权联盟</b> 设在纽约的非政府组织，寻求向联合国和其他政府间区域组织提出人权问题和案件</p>	<a href="http://www.ilhr.org">www.ilhr.org</a>

<p><b>反对一切形式的歧视和种族主义国际运动</b> 1988年由日本最大的少数群体之一部落民创立；致力于消除歧视和种族主义，在受歧视的少数群体中形成国际团结以及促进国际人权体系</p> <p><b>少数群体权利团体国际</b> 设在伦敦的非政府组织，致力于确保全世界族裔、宗教和语言少数群体和土著人民的权利</p> <p><b>处境危险的少数群体项目</b> 以大学为基础的研究项目，对政治上活跃的族群的状况和冲突进行分析</p> <p><b>开放社会司法倡议</b> 在保护人权领域从事法律改革活动，以及为全世界的开放社会促进法律能力的发展</p> <p><b>世界禁止酷刑组织</b> 由约300个地方、国家和区域组织构成的全球网络，这些组织的共同目标是杜绝酷刑，使所有人的人权得到尊重</p>	<p><a href="http://www.imadr.org">www.imadr.org</a></p> <p><a href="http://www.minorityrights.org">www.minorityrights.org</a></p> <p><a href="http://www.cidcm.umd.edu/mar">www.cidcm.umd.edu/mar</a></p> <p><a href="http://www.soros.org/initiatives/justice">www.soros.org/initiatives/justice</a></p> <p><a href="http://www.omct.org">www.omct.org</a></p>
<p><b>美洲和加勒比</b> 美洲国家组织 美洲人权法院 美洲人权委员会 美洲人权研究所</p>	<p><a href="http://www.oas.org">www.oas.org</a> <a href="http://www.corteidh.or.cr/index.cfm">www.corteidh.or.cr/index.cfm</a> <a href="http://www.cidh.oas.org">www.cidh.oas.org</a> <a href="http://www.iidh.ed.cr/default_eng.htm">www.iidh.ed.cr/default_eng.htm</a></p>
<p><b>欧洲</b> 中欧倡议 独立国家联合体 波罗的海国家理事会 欧洲委员会人权和法治总局 欧洲委员会人权专员 欧洲委员会，罗姆人和游民 欧洲委员会，《欧洲区域或少数民族语言宪章》 欧洲反对种族主义和不容忍委员会 欧洲人权法院 欧安组织少数民族事务高级专员 欧安组织民主制度和人权办公室(民主人权办) <a href="http://www.osce.org/odihr">www.osce.org/odihr</a></p> <p>欧洲联盟基本权利机构 欧洲联盟和欧洲共同体 <a href="http://europa.eu/index_en.htm">http://europa.eu/index_en.htm</a></p>	<p><a href="http://www.ceinet.org">www.ceinet.org</a> <a href="http://www.cis.minsk.by">www.cis.minsk.by</a> <a href="http://www.cbss.org">www.cbss.org</a> <a href="http://www.coe.int/t/dghl/Default_en.asp">www.coe.int/t/dghl/Default_en.asp</a> <a href="http://www.coe.int/t/commissioner/default_EN.asp">www.coe.int/t/commissioner/default_EN.asp</a> <a href="http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/Default_en.asp">www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/Default_en.asp</a> <a href="http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default_en.asp">www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default_en.asp</a> <a href="http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp">www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp</a> <a href="http://www.echr.coe.int">www.echr.coe.int</a> <a href="http://www.osce.org/hcnm">www.osce.org/hcnm</a></p> <p>罗姆和辛提人问题 <a href="http://www.osce.org/odihr/roma">http://www.osce.org/odihr/roma</a> 容忍和不歧视 <a href="http://www.osce.org/odihr/44450">www.osce.org/odihr/44450</a></p> <p>TANDIS(容忍信息系统) <a href="http://tandis.odihr.pl/">http://tandis.odihr.pl/</a> <a href="http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm">http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm</a> 就业、社会事务和融入 <a href="http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&amp;catId=423">http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&amp;catId=423</a></p>

区域组织	
<p><b>非洲</b></p> <p>非洲建设性解决争端中心 非洲人权委员会 非洲人权和人民权利法院 非洲民主与人权研究中心</p> <p>通过培训、以行动为导向的研究、法律咨询、出版物、文献和联网来促进人权和民主</p>	<p><a href="http://www.accord.org.za">www.accord.org.za</a> <a href="http://www.achpr.org">www.achpr.org</a> <a href="http://www.aict-ctia.org/courts_conti/achpr/achpr_home.html">www.aict-ctia.org/courts_conti/achpr/achpr_home.html</a> <a href="http://www.acdhrs.org">www.acdhrs.org</a></p>
<p><b>中东和北非</b></p> <p>Alkarama基金会 设在瑞士的基金会，致力于确保增进和保护人权，尤其是在阿拉伯世界</p> <p>国际生境联盟MENA 致力于住房和土地权利</p>	<p><a href="http://www.alkarama.org">www.alkarama.org</a></p> <p><a href="http://www.hic-mena.org">www.hic-mena.org</a></p>
<p><b>美洲</b></p> <p>拉丁美洲网络信息中心 全拉丁美洲人权资源指南，位于得克萨斯大学</p>	<p><a href="http://lanic.utexas.edu/la/region/hrights">http://lanic.utexas.edu/la/region/hrights</a></p>
<p><b>亚洲和太平洋</b></p> <p>亚洲人权委员会 致力于通过监测、调查、宣传和采取声援行动来保护和促进人权；设在香港</p> <p>亚太论坛 设在澳大利亚的区域人权组织，致力于通过其成员组织在亚太地区促进人权</p> <p>南亚人权文献中心 设在新德里的区域网络，致力于调查、记录和散发关于人权的信息</p>	<p><a href="http://www.humanrights.asia">www.humanrights.asia</a></p> <p><a href="http://www.asiapacificforum.net">www.asiapacificforum.net</a></p> <p><a href="http://www.hrdc.net/">www.hrdc.net/</a></p>
<p><b>欧洲</b></p> <p>巴尔干人权网页 包括国别主题、组织和出版物</p> <p>少数群体自由联盟 旨在促进族裔关系、多文化政策和少数群体权利领域的信息自由流动和对话的合作项目</p> <p>宪法和法律政策研究所 开放社会学会—布达佩斯的法律改革支持方案，其任务是通过加强法治和尊重人权，在中东欧、中亚和蒙古各国促进开放社会的发展</p> <p>欧洲少数群体问题中心 开展注重实践的研究，提供信息和文献，并且提供有关欧洲少数群体与多数群体的关系的咨询服务</p> <p>欧洲罗姆人权利中心 参与一系列旨在打击反罗姆人种族主义和侵犯罗姆人人权的活动的国际公益法律组织</p>	<p><a href="http://www.greekhelsinki.gr/bhr/english/index.html">www.greekhelsinki.gr/bhr/english/index.html</a></p> <p><a href="http://lgi.osi.hu/comir">http://lgi.osi.hu/comir</a></p> <p><a href="http://www.osi.hu/colpi/indexie.html">www.osi.hu/colpi/indexie.html</a></p> <p><a href="http://www.ecmi.de">www.ecmi.de</a></p> <p><a href="http://www.errc.org">www.errc.org</a></p>

欧洲各民族联盟 欧洲少数民族自治独立联盟，设在德国弗伦斯堡	<a href="http://www.fuen.org">www.fuen.org</a>
俄罗斯人权 一般性的人权非政府组织	<a href="http://www.hro.org">www.hro.org</a>
地方政府和公共服务改革倡议 1997年制定的LGI管理多族裔社区项目通过致力于促进民主和有效的地方治理和公共行政来支持开放社会学会的任务	<a href="http://lgi.osi.hu">http://lgi.osi.hu</a>
少数群体电子资源 关于中东欧过渡期少数群体权利及相关问题的资源目录	<a href="http://www.minelres.lv/">www.minelres.lv/</a>
少数群体权利信息系统 关于少数群体问题主要是欧洲少数群体问题的数据库	<a href="http://miris.eurac.edu/mugs2/index.jsp?TopBarItem=Home">http://miris.eurac.edu/mugs2/index.jsp?TopBarItem=Home</a>
国家观察 监测欧洲联盟中的公民自由状况	<a href="http://www.statewatch.org">www.statewatch.org</a>



