



人权理事会

少数群体问题论坛

第二届会议

2009年11月12日至13日，日内瓦

联合国人权事务高级专员办事处和人权机构在少数群体和有效参与权方面的工作

秘书处的说明*

一. 导言

1. 本文件概述联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国各人权机构就少数群体和有效参与权这一主题所开展的工作。本文件的目的在于为少数群体问题论坛第二届会议提供投入，这届会议的主题是少数群体和有效的政治参与问题。除了概述《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》的有关规定以外，本文件还概要介绍特别程序任务执行人，包括少数群体问题独立专家在普遍定期审议和德班进程中就这一主题开展的工作。重点说明的还有人权条约机构的若干结论。文件最后一节围绕人权高专办的主题建议、能力建设和实地参与，以促进决策方面的参与权。

二. 《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》

2. 《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》是联合国少数群体问题的主要参考文件，于1992年12月18日由联大在第47/135号决议中通过。它有4条规定专门涉及少数群体的参与权：第2.2条(文化、宗教、社会、

* 迟交。

经济和公共生活)、第 2.3 条(决策)、第 4.5 条(经济进步和发展)以及第 5.1 条(国家方案和政策)。

3. 少数群体问题工作组的评注(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)详细阐述了《少数群体宣言》的理解和实施问题。关于参与权,工作组指出,《宣言》虽然没有对少数群体规定自决或自治的集体权利,但有时,如果在宗教、语言或更广义的文化事务方面就自治作出安排,国家保护少数群体身份特征和确保他们有效参与的义务就能得到充分的履行。如果缔约国愿作出自治安排,工作组建议由一些社团来组织和管理这种安排,这种社团可以根据《宣言》第 2.4 条由属于少数群体的人士来组建。

4. 关于第 2.2 条,工作组与《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条那样,以广义界定公共生活,即包括涉及到选举和被选举、担任公职以及其他政治和行政领域内的所有权利。工作组将这项权利与《宣言》中的其他权利联系在一起,它指出,确保参与的方法包括利用少数群体的社团(第 2.4 条已经引用)国内和跨国界的自由接触(第 2.5 条)。第 2.3 条专论影响到少数群体或其生活的地区的事务方面参与决策的问题。工作组强调“有效参与”一词的至关重要性,它暗含属于少数群体的人的代表应从决策的初始阶段就参与,以便能够改变情况。

5. 在评注中,工作组不仅要阐述第 2.3 条下,属于少数群体的人的最低权利,而且还要提供一份良好做法的清单,这份清单可能对政府和少数群体找到适当解决它们面临的问题的方法有用处。工作组认为:

(a) 有效参与能为争端解决和确保多样性社会的稳定提供一条途径;

(b) 绝对的最低程度有效参与,归根结底是少数民族有权在作出涉及到他们的决定之前使他们的意见得到听取和充分考虑;

(c) 创造有效参与的条件,最适当的方式要取决于各种少数群体的组成、需求和希望;¹

(d) 有效参与,要求在立法、行政和咨询机构中有代表,更笼统地说,是要求在公共生活中有代表。

6. 关于(d)点,工作组阐述说,按族裔建立政党,是少数群体可资利用的一种选择,在少数群体集中的地区,单一席位选区制可用于为少数群体提供充分的代表。工作组还建议其他方法,包括比例代表制,某种形式的优先表决权,根据辅助性原则的权力下放,以及在适当体制框架中少数群体参与的咨询或磋商机构或圆桌会议。但是,工作组强调,公共机构,不管在当地、地区还是国家一级,都不应以族裔或宗教为标准。相反,各族裔、语言和宗教社团都应平等地获得公共部门的就业。

¹ 例如:散居还是聚居,规模小还是大,悠久还是新生的,宗教型还是族裔型,亦或兼而有之。

7. 关于第 2.3 条，工作组指出，公民身份是充分和有效参与的一个重要条件。因此应该减少少数群体成员获得公民身份的障碍，应该发展非本国公民居民参与的形式(包括在一定居住期满后的当地表决权)，在市、地区和国家立法和决策大会中让当选的非本国公民观察员参加。

8. 关于第 4.5 条，工作组指出，根据该条，《宣言》要求采取各种步骤，防止少数群体在社会的经济生活中遭到排斥，边缘化或忽视。但同时，它的目标还在防止因某种被误导的要求而将少数群体变成博物馆展品，这种要求就是要在周边社会成员的生活水准大幅度改善的同时，让他们仍然保持在传统的发展水平上。为防止这种情况的发生，该条款要求采取各种方式，允许少数群体保持他们自身的身份特征，同时使每个人能够融入整个社会的总体经济发展。就促进这项任务的完成而言，工作组建议利用现有的积极和自由的少数群体社团，在所有影响到或者可能影响到它们的少数群体的发展活动方面与他们充分磋商。

9. 随之，工作组将第 4.5 条和第 5.1 条联系在一起，它说，只有同时也执行了第 5.1 条，第 4.5 条的目标才能实现(即：在规划和执行国家政策和方案时考虑少数群体的利益)。第 5.1 条比第 4.5 条更进了一步，因为它不只着重于经济问题。工作组指出，在规划中，例如在教育、卫生、公共营养或住房和居住等政策的计划中，应“适当考虑”少数群体的利益(即相对于其他合法利益的合理考虑)。

10. 工作组还广泛利用它在第五届会议上通过的建议，(E/CN.4/Sub.2/1991/21)。这届会议详尽讨论了少数群体有效参与的问题。它讨论的依据是两份工作文件：一份涉及公民身份和少数群体权利问题(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.3)；另一份涉及欧洲少数群体问题中心在弗伦斯堡就有效参与问题举办的区域研讨会上的建议(E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4)。从 1997 年至 2006 年，工作组还审议了少数群体和有效参与权以及有关问题的其他一些文件(见附件)。

三. 少数群体问题独立专家的任务

11. 少数群体问题独立专家的任务也以少数群体的参与权为优先事项。确保少数群体成员有效参与公共生活，特别是在影响到他们的决定方面，是全世界少数群体方面引以关注的四大领域之一，这四大领域是现任任务执行人为自己确定的任务优先事项。少数群体充分有效地参与影响到他们的政策和决定，是独立专家所有主题工作的指导原则。

12. 独立专家在减轻贫穷、发展和千年发展目标方面着重于少数群体社群(A/HRC/4/9/Add.1)，她强调必须与各国和所有其他发展行为者，包括少数群体本身一起工作，以推广充分考虑到少数群体的需求和权利的方案、政策和活动。她对在促进社会纳入和确保社会稳定方面增加对少数群体问题的了解，其重点也围绕纳入少数群体的政治声音。

13. 关于将对少数群体问题的考虑纳入联合国和其他重要多边论坛的工作主流的问题，独立专家争取确保在工作方案的规划和执行中就影响到少数群体的决定与

他们磋商，并使他们有效参与。最后，她关于少数群体和歧视性拒绝或剥夺公民身份的主题重点还强调指出，将故意拒绝给予公民身份作为将少数群体排斥在政治进程以外的一个手段问题，这种做法的后果影响到几代人(见 A/HRC/7/23)。

14. 就国别访问而言，独立专家研究了当地和国家各级在少数群体政治参与方面的良好做法，但也常常发现当地一级参与措施不力，少数群体在世界各地政治机构中的代表不足。² 关于少数群体有效参与的详细建议载于关于她访问匈牙利的报告(A/HRC/4/9/Add.2)等等文件。这些建议主要涉及：确保罗姆人在国家议会中的代表性，强调满足少数群体社群社会福祉需求的主要责任在市政多数群体的政府，加强主要政府职位招聘罗姆专业人员，确保增强罗姆人参与政治生活的所有努力都要牢记性别问题。

15. 独立专家在他关于访问法国的报告(A/HRC/7/23/Add.2)中建议，各政党应寻找各种方法，增加属于少数群体的人被选入国家、地区和当地政府机构的机会。她还促请法国政府提供便利，建立属于少数群体人的磋商机构，以促进少数群体充分有效地参与决策以及政策和方案的规划。特别报告员在访问希腊的报告(A/HRC/10/11/Add.3)中认为，政府任命宗教官员，侵犯了属于穆斯林少数群体的人有效参与影响他们日常生活的决策进程的权利。她还指出，宗教领袖应由各自的宗教社团自己挑选，但必须局限于不侵犯基本权利的宗教职责。

四. 其他特别程序

16. 其他特别程序任务执行人也处理了少数群体有效参与的问题。³ 例如，宗教和信仰自由问题特别报告员注意宗教少数群体在参与方面的障碍。2007年，该特别报告员表示关注说，在马尔代夫，宪法规定将申请公民身份、和担任某些公职的资格限于穆斯林(A/HRC/4/21/Add.3, 第 66 段-67 段)。2008年，她与经济、社会、文化权利委员会同样表示关注说，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，在北爱尔兰警察部门、监狱部门和其他刑事司法机构中，天主教职员的比例过低。她欢迎采取肯定性行动战略，以确保这些机构能招聘更有代表性的工作人员，但她

² 见关于她访问埃塞俄比亚的报告(A/HRC/4/9/Add.3, 第 99 段)和关于她访问圭亚那的报告(A/HRC/10/11/Add.2)。

³ 例如见：国内流离失所者人权问题秘书长代表关于波斯尼亚和黑塞哥维那的报告(E/CN.4/2006/71/Add.4, 第 60 段)和关于克罗地亚的报告(E/CN.4/2006/71/Add.3, 第 50 段)；当代形式种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍问题特别报告员关于日本的报告(E/CN.4/2006/16/Add.2, 第 86 段)、关于巴西的报告(E/CN.4/2006/16/Add.3, 第 84 段)和关于毛里塔尼亚的报告(A/HRC/11/36/Add.2, 第 73 段)；宗教或信仰自由问题特别报告员关于马尔代夫的报告(A/HRC/4/21/Add.3, 第 66-67 段)和关于大不列颠及北爱尔兰联合王国的报告(A/HRC/7/10/Add.3, 第 63 段)；法官和律师独立性问题特别报告员关于厄瓜多尔的报告(E/CN.4/2006/52/Add.2, 第 28 段)；缅甸境内人权情况特别报告员的报告(A/HRC/4/14, 第 87 段)。

指出，这种措施也应解决所有宗教或信仰团体有充分代表性的问题(A/HRC/7/10/Add.3, 第 63 段)。

五. 普遍定期审议

17. 人权理事会的普遍定期审议是处理少数群体有效参与问题的另一个机制，在其第一和第二届会议上，在受审议的 32 个国家中，有 11 个国家的成果文件谈到少数群体的有效参与，即：警察力量的招聘(捷克共和国和瑞士)、少数群体妇女的政治代表(厄瓜多尔和荷兰)、协商机构(芬兰和罗马尼亚)、关于国家方案的协商(印度)和参与公共事务，包括选举参与和/或参与公共服务(联合王国、乌克兰、瑞士、法国和巴基斯坦)。⁴ 以后三次根据条约机构或特别程序以前的建议明确提出了这些问题。⁵ 这些问题又再次反映在具体的行动建议中；加拿大建议瑞士在警察中招聘少数群体，加纳建议荷兰增强各种措施，促进少数群体妇女参与政治。

六. 德班和德班后续进程

18. 关于同种族主义作斗争的论述也通过禁止种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍问题世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》以及德班审查会议的成果文件，对少数群体的参与权给予了十分密切的注意。《德班宣言》序言部分特别承认，世界各民族不受歧视地平等参与经济、社会、文化、公民和政治生活，包括参与国内和全球决策，能有助于这个世界消除种族主义、种族歧视、仇外和相关的不容忍现象。《宣言》第 32 段和 34 段专门论述非洲人后裔的参与权及其充分参与各级决策进程，特别是参与教育制度和方案的设计、执行和发展等的必要性。《宣言》还承认必须采取特别措施或者肯定性行动，以鼓励社会各阶层所有种族和文化、语言和宗教群体的平等参与，包括选举改革、土地改革和平等参与运动，以期在教育机构、住房、政党、议会和就业，特别是在司法机构、警察、军队和其他民事部门中达到适当的代表比例(第 108 段)。

19. 《行动纲领》促请各国执行《少数群体权利宣言》第 2.2 条所载的规定，⁶ 以防止少数群体受到任何形式的种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍现象(第 47 段)，并在公共就业，包括刑事司法系统的警察力量和其他机构中积极招

⁴ 见 A/HRC/8/33, 第 12 段；A/HRC/8/41, 第 16 段和建议 11；A/HRC/8/20, 第 32 段；A/HRC/8/31, 第 50 段和建议 19；A/HRC/8/24, 第 43 段；A/HRC/8/49, 第 55 段；A/HRC/8/26, 第 38 段；A/HRC/8/25, 第 43 段；A/HRC/8/45, 第 45 段；A/HRC/8/41, 第 24 段；A/HRC/8/47, 第 18 段和 37 段；A/HRC/8/42, 第 12 段和第 51 段。

⁵ 消除种族歧视委员会就厄瓜多尔的问题，消除歧视妇女委员会就荷兰的问题以及少数群体问题独立专家就法国的问题。

⁶ 虽然没有明确提到该条和《宣言》，但内容是一致的。

聘包括少数群体在内的所有群体(第 74 段)。关于非洲人后裔的问题,《行动纲领》促请各国提供便利,帮助他们参与社会的所有政治、经济、社会和文化活动以及各自国家的进步和经济发展(第 4 段)。该纲领还呼吁各国为媒体努力鼓励“罗姆人/吉普赛人/辛地人/流浪人”的参与提供便利(第 43 段)。纲领还进一步促请各国确保处于不利地位的各种群体的妇女(如非洲和亚洲后裔妇女)参与她们社区的经济和生产发展(第 50 段)。它还建议各国在提交给联合国人权条约机构的定期报告中,列入涉及到各群体和社区的个人、成员参与政治生活的统一资料(第 98 段)。它鼓励各国制订国家计划,以便为人人有效参与决策创造条件(第 99 段)。最后,关于政策和做法的整整一节专门讨论平等参与政治、经济、社会和文化决策的问题。该节促请各国并鼓励私营部门以及国际金融和发展机构推动种族主义受害者参与各阶段的经济、文化和社会决策,特别是参与拟订和执行减贫战略、发展项目、贸易和市场援助方案,并参与整个经济生活(第 112-113 段)。该节最后鼓励金融和发展机构以及联合国业务方案和专门机构,就种族主义受害者参与其方案和活动的情况定期提交报告(第 190 段)。

20. 德班审查会议的成果文件促请各国加强各种措施,以扩大机会,使属于少数群体的人,特别是非洲和亚洲人后裔能够更多更好地参与政治、经济、社会和文化等领域的活动(第 70 段)。它还呼吁各国鼓励在其党派制度的各级实现少数群体的公平代表,确保文化多样性反映在政治和法律系统中,并使民主制度更具参与性,使之能包容各方(第 110-111 段)。该文件还鼓励各国通过各种战略、方案和政策,包括具体措施,以改进种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍问题受害者进入各种政治、司法和行政机构的机会(第 113 段)。该文件请人权理事会“继续促进各文化间和各宗教间的对话,加强所有利益攸关方,包括基层利益攸关方的参与”(第 127 段)。最后,该文件呼吁各国向打击种族主义和种族歧视十年方案信托基金提供捐助,以帮助非洲人后裔参与有效执行《德班宣言和行动纲领》政府间工作组的工作(第 124 段)。

七. 条约机构

21. 一些国际人权条约全面涵盖政治参与问题,禁止出于性别、种族、肤色、语言、宗教和国籍而在行使政治参与权方面的歧视(如:《公民权利和政治权利国际公约》第一、第二十五和二十六条,《消除一切形式种族歧视国际公约》第一和第五条,《消除一切形式歧视妇女公约》第七条)。《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条专论少数群体问题,它没有明确提到政治参与问题。但是,人权事务委员会在第 23 号一般性意见中解释了该条款,它说:要享有文化权利,可能必须要采取积极的法律保护措施,以及确保少数群体成员有效参与影响到他们的决定的各种措施(CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 第 7 段)。

22. 条约机构的其他一般性意见和建议,就少数群体专题和参与权也有其他指导。在关于《消除一切形式种族歧视国际公约》特别措施的意义和范围的第 32 号一般性建议中,消除种族歧视委员会说,特别措施包括国家机器各级的所有立

法、执行、行政、预算和监管手段，以及就业、住房、教育、文化和处境不利群体参与公共生活等等领域的计划、政策、方案和优惠制度。在关于经济、社会和文化权利的不歧视的第 20 号一般性意见(E/C.12/GC/20)中，经济、社会和文化权利委员会在谈到基于语言的歧视时提及：语言障碍可能阻碍《公约》许多权利的享有，包括《公约》第 15 条保障的参与文化生活权。2008 年 5 月 9 日，委员会还就《公约》第 15.1(a)条举行了一般性讨论日，对属于少数群体的人有效参与文化生活的权利给予了显著的注意。委员会目前正在完成关于人人参与文化生活权的第 21 号一般性意见。

23. 就监测参与公共事务权而言，消除种族歧视委员会在审查缔约国报告时经常提请注意少数群体在政治机构(和，有时在警察等等其他国家机构中)的代表不足的问题以及在这个问题上缺乏分类统计数据的问题，它建议在这方面采取有效措施。⁷ 同时，委员会还欢迎少数群体政治参与方面的积极发展，⁸ 最近国家报告中对这种进展的报告在日益增多。例如，2001 年，越南报告说，少数群体在国家议会中的代表人数众多，⁹ 爱沙尼亚报告说，在《选举法》和《地方政府议会选举法》中取消了语言要求。¹⁰ 2005 年，委员会对格鲁吉亚最近采取措施，加强少数民族裔参与政治机构的情况表示满意(CERD/C/GEO/CO/3, 第 9 段)；2007 年，以色列通报委员会说，有一名阿拉伯以色列公民首次被任命到内阁，并采取了肯定性行动方案，以增加少数群体在公共服务和国有公司中的代表(CERD/C/ISR/CO/13, 第 8-9 段)。前南斯拉夫的马其顿共和国也在 2007 年报告说，它采取了一项关于族裔群体成员在国家行政和公共企业中平等代表的战略(CERD/C/MKD/CO/7, 第 8 段)。

24. 人权事务委员会还处理了少数群体在公共机构中代表不足的问题(例如在巴西、格鲁吉亚、德国、以色列和法国等等)，并提请注意说，一些少数群体并非公民地位、参加宗教组织、信仰、少数群体地位、语言要求和犯罪记录等等而被排除在享有竞选、公共服务就业和投票权等等政治权利之外。例如，2003 年，考虑到说俄语的长期非居民少数群体的情况，委员会建议爱沙尼亚允许以下非公民参加政党(CCPR/CO/77/EST, 第 17 段)，拉脱维亚考虑允许他们参加地方选

⁷ 例如，关于乌克兰的克里米亚鞑靼人(CERD/C/UKR/CO/18, 第 14 段和 18 段)、克罗地亚的罗姆人(CERD/C/HRV/CO/8, 第 14 段和 16 段)、摩尔多瓦(CERD/C/MDA/CO/7, 第 16 段)和斯洛文尼亚(CERD/C/62/CO/9, 第 10 段)、印度裔斐济人(CERD/C/62/CO/3, 第 18 段和 CERD/C/FJI/CO/17, 第 18 段)、印度的达里特人(CERD/C/IND/CO/19, 第 17 段)、尼加拉瓜的非洲人后裔(CERD/C/NIC/CO/14, 第 20 段)和厄瓜多尔(CERD/C/ECU/CO/19, 第 15 段)，以及各地其他许多国家的各群体。

⁸ 例如：阿塞拜疆、澳大利亚、加拿大、爱沙尼亚、斐济、格鲁吉亚、印度、伊朗伊斯兰共和国、以色列、尼泊尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和越南。

⁹ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 18 号》(A/56/18)，第 413 段。

¹⁰ 同上，第 359 段。

举，放宽关于他们参与公共生活的其他限制(CCPR/CO/79/LVA, 第 17 段)。在 2004 年，对德国国家报告的结论性意见中，委员会表示关注说，参加某些宗教组织或者信守某些信仰，是构成一些个人没有资格在公共服务中获得就业的主要原因之一，这在有些情况下，侵犯了《公民权利和政治权利国际公约》第十八和第二十五条所保障的权利(CCPR/CO/80/DEU, 第 19 段)，在 2006 年，审查波斯尼亚和黑塞哥维那的情况时，委员会表示关注说，《国家宪法》和《选举法》依然将不属于该国“组成民族”之一的人排除在被选入人民院和波斯尼亚三方主席之外(CCPR/C/BIH/CO/1, 第 8 段)。在纳米比亚(2004 年)，关注的问题涉及只说非官方语言的人口被排除在公共服务之外(CCPR/CO/81/NAM, 第 21 段)。关于 2006 年美利坚合众国的问题，委员会关注地说，约 500 万公民因被判重罪而不能投票，这种做法带来严重的种族影响(CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, 第 35 段)。关于前南斯拉夫马其顿共和国的情况，委员会在 2008 年关注地注意到关于 2005 年地方选举期间发生违反规则的指控，其中包括对一些少数群体没有提供足够的选票(CCPR/MKD/CO/2, 第 18 段)。消除对妇女种族歧视委员会还经常处理在公共职位上缺乏少数妇女的问题，例如在中国、克罗地亚、捷克共和国、厄瓜多尔、意大利、纳米比亚、新西兰、菲律宾、罗马尼亚、苏里南、前南斯拉夫马其顿共和国、土库曼斯坦、委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)和越南等。

25. 向条约机构提出的个人申诉也涉及到与政治参与有关的问题。除了关于土著人民的案件以外，委员会还根据《公约》第二十五条审查对地方候选人的国家语言能力要求这种限制参与公共生活权的问题(Ignatane 诉拉脱维亚)。¹¹

八. 联合国人权事务高级专员办事处的工作

A. 专题建议

26. 人权高专办征询《少数群体权利宣言》所载的原则，并根据《德班行动纲领》第 74(a)段，已开始开发一种工具，在将多样性纳入以良好做法为形式的警务中所有的人权原则和规则的切实实施提供指导。这个工具旨在提供指南，以协助各国政府、联合国官员、非政府组织和其他利害相关方，确保刑事司法系统各机构和执法机构能代表整个社区，并响应整个社区，对整个社区负责。

27. 这项行动是在一次关于将多样性纳入警务的专家会议上发起的，这次会议由人权高专办主办，得到少数群体问题独立专家、国际劳工组织以及联合国毒品和犯罪问题办事处的合作(见 A/HRC/10/38/Add.1)。会议于 2008 年 1 月在维也纳举行，世界五个区域的高级警官前来参加了会议，还有若干政府间组织和民间社会的代表，与会者都分享了他们的经验，并提出了建议。专家会议上有一份文件介绍了将少数群体成员纳入国家和地区各级警察、安全和刑事司法机构的情况，该

¹¹ 见 A/HRC/FMI/2009/3。

文件是在原少数群体问题工作组的主持下编写的(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/WP.1)。

28. 作为在收集将少数群体纳入警务的良好做法的一系列区域和次区域磋商的一部分，人权高专办于 2009 年 10 月在南非举行了第一次区域专家磋商会。在磋商会上通过各区域的国家的若干高级警官作的介绍，收集到了一些良好做法，还有国家人权机构、学术机构和非政府组织的代表作的介绍。

B. 通过少数群体研究金开展能力建设

29. 为了增加属于少数群体的人积极参与国际和国家各级涉及到人权和少数群体的主动行动，人权高专办于 2005 年建立了“少数群体研究金方案”。该方案开展建设民间社会能力的工作，使少数群体的代表有能力知道他们的权利和利用联合国人权机制。该方案由人权高专办总部的强化培训组成，目前有两个部分：英语部分，平均为期三个月；阿拉伯语部分，于 2007 年作为为期两个星期的试验项目发起，2008 年继续举办，为期三个星期，2009 年为四个星期。世界各地各族裔、宗教和语言社群总共有 49 名代表自从该方案确立以来从中受益。在该方案的范围内，说英语的研究人员参加了关于国际人权文书和机制的几次简短会议，其中包括对人权委员会、人权理事会及其普遍定期审议机制、八个条约机构以及特别程序任务的工作的介绍。在研究访问期间，他们还列席了在日内瓦举行的理事会会议、普遍定期审查会议、条约机构的会议以及其他有关的活动。

30. 与会者还详细听取了关于联合国专门处理少数群体权利的标准和程序的介绍，其中包括《少数群体权利宣言》、少数群体问题工作组、少数群体问题论坛以及少数群体问题独立专家的任务。此外，他们还出席了人权高专办国别工作和加强国家人权保护制度的实际方法方面的简况介绍，其中包括国家人权机构的工作，他们还参加了国际劳工组织(劳工组织)的一次培训班，为期两个星期，还听取了关于其他机构的任务和活动的介绍，如联合国开发计划署(开发署)、联合国培训研究所、世界知识产权组织、世界卫生组织、世界银行和以及联合国教育、科学及文化组织。例如，他们参加了关于倡导和媒体、基于人权处理发展的方法和对培训者的培训等的各种培训讲习班。该方案还包括关于供资来源的几次会议，其中包括人权高专办—开发署共同援助各社群的联合项目，它还涉及到分配给一些个人和团体的任务，其中包括编写公开发言以及向人权高专办和劳工组织工作人员介绍研究访问者的社团面临的人权问题。最后，自从少数群体问题论坛建立以来，研究访问者可积极参加论坛的会议。研究金方案在地方一级的影响范围迅速扩大，因为研究访问者回去后继续向各自社团的其他成员提供培训。

31. 在研究金框架内有两个活动特别值得注意，都与有效参与的专题有关。在 2005 年和 2006 年，人权高专办少数群体研究金创建了一个少数群体概况和汇总表，这是关于少数群体人权情况的一个监测和学习工具，少数群体问题工作组后来对这个工具作了审议(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3)。该工具根据《少数群体权利宣言》所载的规定和原则以及对此的评注提供了一个问题和措施的核对表。它在

参与权方面主要有几个部分，每一部分都有一系列的监测问题。2009 年，少数群体研究访问者利用汇总表提供的指标完成了各自国家政治参与权方面的研究文件，这些文件后又用于为实质性筹备少数群体问题论坛第二届会议提供投入。

C. 通过以社区为首的培训开展能力建设

32. 人权高专办还支持以社区为首的人权培训，以鼓励原少数群体研究访问者和少数群体的其他代表利用他们通过人权高专办的工作所获得的技能来将他们的人权知识扩展到整个社区。向人权高专办土著人民和少数群体股提交的建议分析了这种培训的相关性，并向人权高专办赠款委员会提出，能够获得资金。在社区和基层各级开展关于增进和保护人权的以社区为首的培训，在制订、方法、方案执行和评价方面由少数群体的代表直接参与。

33. 2006 年 12 月，在以社区为首的培训的框架内，人权高专办资助了一个项目，该项目由保加利亚一个罗姆族以前的少数群体研究访问者提交，以在 Polski Trambesh 市举办一次培训班。该项目帮助它的组织“罗姆人团结社”为当地罗姆人代表举办了一次培训班。培训班的目的是使当地的罗姆人社群参与并使他们有能力落实中欧和东南欧 9 国指定的 2005-2015 年罗姆人融合 10 年项目。参加者设计了一个战略，以促进罗姆人参与政治决策进程，特别是在他们的权利和日常生活受到影响最大的领域。他们都同意，市政理事会应设立一个当地少数群体代表的常设机构，以便就少数群体问题提供政策投入。市长和市政理事会理事长接受了这项建议，然后将该建议提交给当地理事会成员。建立了族裔和人口问题市政理事会，为关于拟订、监测和评估针对罗姆族的当地方案和战略的协商提供了一个论坛。因此，解决当地罗姆族面临的问题，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，用于罗姆族少数群体融入的活动。

34. 2007 年 9 月，人权高专办支持了另一个为拉丁美洲罗姆族举办的以社区为首的培训，该培训活动由一个称为“阿根廷罗姆人文化特性”的非政府组织举办。参加培训班的有来自阿根廷、智利、巴西、保加利亚和西班牙的罗姆族人权维护者，这次活动还为该区域罗姆族组织的代表提供了一次难得的建立关系网的机会，以加强他们工作中的区域协同。

D. 通过实地存在的参与

35. 人权高专办日益加强工作，促进其国别参与，因此正在一些国家发起各种活动，主要涉及少数群体和参与权问题，例如围绕加强少数群体与政府之间的对话，建立属于少数群体的人更充分地参与决策和公共生活的能力等。以下举若干例子。

36. 2008 年，人权高专办在尼泊尔的国家办事处与远西区的“贱民”举办了一次讲习班，以提高他们的认识，加强他们的网络。根据与若干“贱民”组织的互动以及他们提出的建议，人权高专办于 2008 年 11 月制作了关于填写第一次情况

报告的一个卡通片系列。该卡通片系列的目的是提高基层组织，特别是“贱民”和边缘化社群成员对他们获得司法的权利的认识。它用作加强他们进入政治司法系统的一种工具。人权高专办注意到，它在人权方面的努力，使认识水平有所提高，使国家进一步愿意遵守和保护这些社群的人权。例如，政府及其机构已开始实行各种方案，便利属于少数群体的人参与公共事务。人权高专办在尼泊尔的国家办事处通过与地方政府官员的沟通，也使他们作出承诺，以增加受边缘化社群对发展进程的参与。

37. 2008年，人权高专办还发起了关于在玻利维亚(多民族国)、厄瓜多尔和秘鲁促进非洲人后裔的人权方面的一个安第斯区域项目的筹备工作。该项目的目的是加强安第斯区域非洲人后裔组织的体制能力，使他们能够更好地捍卫他们的人权。为此，并根据非洲人后裔组织本身的要求，该项目将加强这三个安第斯国家非洲人后裔组织的区域协同作为重点。该项目还争取改进非洲人后裔组织与国家代表之间的对话与合作，以进一步凸显非洲人后裔的问题和关注以及关于解决他们的人权要求的行动承诺。该项目的组成部分是：关于通过参加各政府机构、非洲人后裔组织和联合国系统来促进非洲人后裔的人权的三个国家讲习班；由安第斯网络组织的代表参加的秘鲁区域培训者人权培训讲习班；关于非洲人人权问题的培训手册；非洲人后裔研究金方案，作为该区域的一个试验经验，以加强年轻领导人的能力。该区域项目目前正在由人权高专办玻利维亚国家办事处、联合国厄瓜多尔人权顾问和人权高专办智利区域办事处执行。

38. 人权高专办最近参加了关于促进塞尔维亚少数群体有效参与公共生活的一些主动行动。例如，它为塞尔维亚监察专员在塞尔维亚南部开设一个拓展办公室作出了贡献。为阿尔巴尼亚少数群体更好地参与公共生活提供便利，将是拓展办公室的重点之一。人权高专办目前在建立少数群体理事会和即将选举其成员的框架中，与塞尔维亚人权和少数群体权利部合作。人权高专办还在支持由罗姆人非政府组织执行的两个人权教育项目，以便使罗姆人社群的成员有能力更有效地参与公共生活。

九. 结论

39. 属于少数群体的人有效参与文化、宗教、社会、经济和政治生活，包括在决策、计划、发展和经济进步等方面的权利，在《少数群体权利宣言》有明确的规定。在许多情况下，为了推动这项权利的执行而援引《宣言》，但《宣言》可用的范围比这还要广，它可以用作促进保护少数群体，特别是保护有效参与权的一个参照工具。

40. 在特别程序，包括少数群体问题独立专家参与的工作方面，以及在对少数群体有效参与问题的普遍定期审议方面，都显现了积极的进展。审议可以被用作履行对少数群体有效参与权的承诺方面的一个重要途径。在这方面提出了一些具体建议，例如在政治参与和警察招聘少数群体成员等方面。《德班宣言和行动纲

领》以及《德班审查会议成果文件》还提到属于少数群体的人的参与权，特别是非洲人和亚洲人后裔的参与权问题。

41. 一些人权条约机构加强了它们对涉及少数群体有效参与的专题的介入工作。最近取得了一些进展，例如，经济、社会、文化权利委员会起草了关于人人参加文化生活权的第 21 号一般性意见。条约机构在许多结束语中也强调有效参与的重要性。向条约机构提出的个人申诉构成了政治参与方面的一些重要判例，但必须进一步提高属于民族和族裔、宗教和语言少数的人对这些机制和其他人权机制的认识。

42. 建立属于少数群体的人的代表的能力和国别互动协作，在这方面至关重要，其中包括通过人权高专办的研究金方案和其他倡议，以确保属于少数群体的人能有效参与国内和联合国的论坛。在这方面，人权高专办的外地机构在努力提高属于少数群体的人的能力以及促进他们积极参与公共生活方面作出越来越大的贡献。

附件

工作组关于自决、自治和参与公共生活的工作文件清单

- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5 关于自决和自治的一般性意见，欧洲少数群体问题中心主任 Marc Weller 提交的文件
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.1 少数群体与自决(José Bengoa 先生提交)
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/WP.1 对少数群体采取自治和融合的办法问题国际研讨会的报告：丹麦人权中心(2002年4月3日至4日，哥本哈根)
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.3 俄罗斯联邦采用自治方法的研究：Vladimir Kartashkin 先生和 A.X. Abarhidze 教授编写的文件
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.4 文化自治和领地民主：群体和睦相处的良方？：Asbjørn Eide 先生编写的文件
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.5 在芬兰的自治实例：奥兰群岛的领土自治和萨米土著人民的文化自治：芬兰拉普兰学北极圈中心环境和少数群体法北部研究所所长 Lauri Hannikainen 先生编写的文件
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.6 与少数群体和解的综合性办法：贝尔法斯特女王大学 Tom Hadden 教授和贝尔法斯特女王大学的 Ciarán O Maoláin
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.9 关于与少数群体和解的综合性办法的工作文件附录(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.6)－贝尔法斯特女王大学 Tom Hadden 教授和 Ciarán O Maoláin 编写
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.7 “关于少数民族有效参与公共生活的隆德建议书”－欧洲安全和合作组织少数民族事务高级专员办事处主任 John Packer 提交
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.1 21 世纪的自治：通过理论望远镜：尼科西亚国际大学法学助理教授，法律方案协调员 Tim Potier 编写的文件
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.2 南亚的自治、自决和最低司法要求：南亚人权论坛和平研究方案署署长 Ranabir Samaddar, 编写的文件
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.5 自治和少数群体－国际法的一项合法权利？埃塞克斯大学人权中心法学教授 Geoff Gilbert 编写的文件

- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.6 少数群体参与决策：马克斯·普朗克研究所 J.A. Frowein 和罗兰银行授权的专家研究，由欧洲委员会人权总局《少数民族框架公约》秘书处行政长官 Antti Korkeakivi 提交
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.10 匈牙利的少数群体自治：文化自治框架：外交部人权与少数群体法司副司长 Csaba Györfly 先生提交的文件，布达佩斯
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4 走向少数群体有效参与，在与少数群体问题欧洲中心主办的会议后编写的报告
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4 走向少数群体的有效政治参与和代表：Fernand de Varennes 编写的工作文件
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.11 老挝、泰国和越南将少数群体纳入公共生活的情况：Vatthana Pholsena
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.19 阿拉伯国家政治参与的情况，作为阿拉伯区域发展报告的投入编写的背景文件，Mustapha Kamel Al Sayyid 编写
- 洪都拉斯拉塞瓦会议的背景文件(2002年3月21日至24日) 巴西的参与性预算：民主建立在参与之上：Ivanir dos Santos 编写
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/WP.1 关于安全、警务和刑事司法中纳入多样性的工具/指导说明
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.7 关于属于少数群体的人享有自身文化的权利的工作文件，Schulte-Tenckhoff 女士编写
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.8 (法文/西班牙文) 科特迪瓦少数群体的融合与自治情况(Adrienne Blay Botau 女士提交)
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/CRP.4 斯里兰卡政府关于分享权利的建议，斯里兰卡司法部宪法事务、族裔事务和民族融合问题律师兼顾问 Jayampathy Wickramaratne 先生
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.9 少数群体与参与公共生活：哈萨克斯坦
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/CRP.2 关于制订解决中欧与波罗的海地区少数群体问题的自治制度的建议，Gyula Csurgai 先生编写的会议室文件
- E/CN.4/2006/23 美洲的非洲人后裔问题区域研讨会报告(2005年11月2日至4日，秘鲁钦查)：题为“非洲人后裔融入减轻贫困方案的战略，特别是实现千年发展目标 1”