



大会

Distr.: General  
30 September 2014  
Chinese  
Original: English

人权理事会

少数群体问题论坛

第七届会议

2014 年 11 月 25 日至 26 日，日内瓦

## 少数群体问题特别报告员丽塔·伊扎克关于预防 和处理针对少数群体的暴力和暴行的说明\*

\* 迟交。

GE.14-17617 (C) 221014 231014



\* 1 4 1 7 6 1 7 \*

请回收



## 目录

	段次	页次
一. 关于少数群体问题论坛的介绍及背景情况 .....	1-6	3
二. 论坛的目标和宗旨 .....	7-8	4
三. 法律框架 .....	9-13	4
四. 供审议的问题 .....	14-20	6
A. 认识针对少数群体暴力和暴行犯罪的根源 .....	16	6
B. 更好地预防暴力和暴行 .....	17	6
C. 暴力事件突发之后——关键的解决、保护和安保措施 .....	18	7
D. 避免暴力重现——建设和平与妥善处理多样性 .....	19	7
E. 跨部门问题：区域和国际行动者和机构的作用 .....	20	8
五. 参与 .....	21-23	8
六. 会议形式和议程 .....	24	8
七. 结果 .....	25-26	9

## 一. 关于少数群体问题论坛的介绍及背景情况

1. 少数群体论坛第七届会议将重点讨论关于预防和处理针对少数群体的暴力和暴行的问题。
2. 针对少数群体的暴力行为小到小型或本地化的事件和对社区的攻击，大到大型和普遍及经常性、系统化的社区间冲突，包括造成灭绝种族罪、战争罪和反人类罪等大规模暴行的冲突，还可能导致种族清洗。少数群体往往由于人数少和非主导及受排斥的地位而经常成为暴力的目标。世界各地的许多局势表明，针对少数群体的犯罪不会受到处罚。对少数群体施暴的影响是深远和毁灭性的。这种暴力有时包括杀害平民、强奸和其他形式的性暴力，摧毁住宅、财产和重要文化场所，离乡背井和人道主义危机，使人被剥夺食物、住所、水和清洁设施、保健和教育。少数群体常常无力保护自己免受暴力，也得不到国家当局包括执法官员的充分保护。
3. 卢旺达和前南斯拉夫发生的悲惨事件进一步推动了联合国保护弱势少数群体(联合国前任秘书长科菲·安南称他们为“种族灭绝的最经常目标”)的工作。针对少数群体的攻击并非总是在冲突背景下发生。现任秘书长关于保护责任的2013年报告中提到，“不是所有的武装冲突都会带来残暴罪行，而暴行也不都是发生在武装冲突的背景下。残暴罪行的特点在于蓄意针对特定群体、社区或人口。”<sup>1</sup>
4. 联合国多次强调预防和应对文化的重要性。例如，消除种族歧视委员会强调在早期阶段防止暴力行为的重要性，并制订了早期预警指标和紧急措施，防止威胁升级为大规模暴力或种族灭绝<sup>2</sup>。防止暴力和暴行战略的关键因素包括促进和保护少数群体权利、良好和具有包容性的施政和对多样性的有效管理。在这方面，论坛将考虑来自各区域的问题和积极做法，并将努力找出对少数群体暴力行为的一些主要原因。论坛还将审议各国和其他行为者可以并应当采取哪些行动来防止这种暴力行为，保护少数群体的人身安全，恰当地处理暴力和冲突，确保它不会持续甚至扩大为残暴罪行。
5. 少数群体问题论坛根据联合国人权理事会2007年9月28日第6/15号决议成立，2012年3月23日第19/23决议决定继续设立论坛。这些决议要求论坛在少数群体问题民族特别报告员(前身为“独立专家”)的指导下：

<sup>1</sup> “保护的责任：国家责任和预防”。秘书长的报告A/67/929-S/2013/399，第12段。

<sup>2</sup> 见“防止种族歧视问题，包括预警措施和紧急行动程序：消除种族歧视委员会通过的工作文件”，A/48/18，附件三；并见“早期预警和紧急行动程序订正准则”，年度报告，A/62/18，附件，第三章，2007年8月；“关于对防止灭绝种族罪行宣言采取后续行动的决定：蓄意大规模种族灭绝情势的种种迹象指标”，《大会正式记录，第六十届会议，补编第18号》(A/60/18)。

(a) 每年举行会议，为就与在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人有关的问题进行对话和合作提供一个平台；

(b) 为特别报告员的工作提供专题意见和专业知识；

(c) 为进一步执行《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》查明和分析最佳做法、挑战、机遇和举措；

(d) 提出专题建议，由独立专家汇报给人权理事会；

(e) 推动改善联合国各机制、机构和专门机构、基金和各署之间在增进和保护属于少数群体的人的权利活动方面的合作，包括在区域一级的合作。

6. 论坛提供了一个独特的机会，以便就少数群体问题接触广泛的利益攸关方并与之对话，包括联合国会员国、联合国机构和专门机构、政府间和区域组织以及少数群体代表和民间社会。论坛也为它们在少数群体关系领域交流良好做法和问题管理经验提供了一个机会。

## 二. 论坛的目标和宗旨

7. 论坛旨在提高对国家有责任保护少数群体成员免受针对自身的暴力和暴行的认识，并将为全体利益攸关方制定关于预防和应对暴力和暴行的建议。论坛会提高人们的认识，即为什么各国必须保护和促进少数群体权利，作为防止暴力甚至残暴罪行的手段，包括通过建立或加强体制和政策框架，保护少数群体的权利。将鼓励与会者讨论国际社会包括区域人权机构和联合国的作用，以及它们参与并协助各国努力预防和制止暴力行为的能力，还有在国家未能保护本国人民时进行有效干预的能力。论坛将反思少数群体社区和民间社会的活动，思考它们如何发挥作用，以防止和处理针对少数群体的暴力和残暴罪行或煽动此种暴行的行为。论坛将提供机会，找出和回顾在不同国家和地区已经实施的有关保护少数群体和多样性管理的积极做法和建设性机制和进程例证。

8. 将提出一套关于预防和处理针对少数群体暴力和暴行的建议草案，供论坛审议。这份草案将成为与会人员讨论的基础，以便作进一步强化和发挥，使之成为一种工具，供各国和其他利益攸关方使用。最后建议将提交人权理事会第二十八届会议。

## 三. 法律框架

9. 联合国大会在《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》序言段落中指出，“.....促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”，“.....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”。大会在《宣言》第一条第1款规定，各国“应在各自领土内保护少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征并应鼓励促进该特征的条件”。

10. 《宣言》评注<sup>3</sup>称，“保护少数群体的存在包括其人身生存，其在所居住领土内的持续生存，能够持续得到所需物质资源，以继续其在这领土上的生存。既不能将少数民族实际排斥在领土之外，也不能不让他们获得生计所需的资源。在物理意义上的生存权得到《防止及惩治灭绝种族罪公约》的支持……旨在使属于少数群体人口离开所生活的领土的强制人口迁移或实际造成这种后果的行为构成对当代国际标准包括《国际刑事法院罗马规约》的严重违反。但保护其存在并不停留在不毁灭或故意削弱少数群体的义务上。它还要求尊重与保护其特征至关重要的宗教和文化遗产，包括诸如图书馆、教堂、清真寺、庙宇、犹太教堂等建筑物与场所。

11. 联合国公约《防止及惩治灭绝种族罪公约》(1948年)认识到“灭绝种族罪是国际犯罪，会引起个人和国家在国内和国际上的责任”。《公约》二条承认，灭绝种族系指蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体，犯有下列行为之一者：(a) 杀害团体之份子；(b) 致使该团体的成员在身体上或精神上遭受严重伤害；(c) 故意将某一团体陷于某种生活情况下以使其遭受全部或局部之生理毁灭；(d) 强制施行防止团体内生育之办法；(e) 勒令某一团体之儿童转至另一团体。

12. 2004年，秘书长设定了防止灭绝种族罪行问题特别顾问的任务。特别顾问的主要任务是，对于不作预防或制止就可能导致种族灭绝的情况向秘书长并经过秘书长向安全理事会提出警示。特别顾问的任务还包括就如何预防或制止灭绝种族罪以及采取保护脆弱人口的行动提出建议。特别顾问办公室还努力尽早发现各种对少数群体的潜在威胁，并就减轻恶化的风险提出建议，其中通常包括提出一些措施建议，培养国家应对残暴罪行的能力，并促进包容和建设性管理多样性。

13. 大会在2005年9月16日第60/1号决议中通过了《2005年世界首脑会议成果》，会员国在成果中通过了对保护少数群体十分重要的一项原则：保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任——一般称为“保护责任”。<sup>4</sup>这一概念认识到，防止残暴罪行的责任不再是一国独有的责任，而是共同的责任——这一责任首先在于国家，但当一国无法或未能遵守其法律义务时，国际社会就必须发挥作用。它包括有责任协助各国履行保护本国人民的责任，并在一国显然没有保护本国人民时依照《联合国宪章》采取集体行动。《宪章》中

<sup>3</sup> E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2。

<sup>4</sup> 2000年7月，非洲人权和人民权利委员会将干预一个成员国的权利列入《组织法》第4(h)条，其中规定，“联盟有权根据大会的决定，就严重事态即战争罪、种族灭绝和危害人类罪对成员国进行干预”。

载有可供会员国和国际社会使用的手段。第六、第七和第八章授权采用适当的外交、人道主义或其他集体行动。已经任命了一名保护责任问题特别顾问，以推动保护责任原则在概念、政治、机构和业务上的发展。

#### 四. 供审议的问题

14. 在第七届会议上，论坛将审议可采取哪些实际和具体的方式防止针对少数群体的暴力和残暴罪行，并在国家、区域和国际各级作出适当反应。论坛将考虑到，各国国情和少数群体状况存在大量差异，因此可能需要根据具体情况采取不同的措施。论坛将了解前几届会议的工作情况，即有关少数群体以及受教育权、有效参与政治、有效参与经济生活、少数民族妇女和女童权利、切实落实少数群体权利和《宣言》及宗教少数群体权利等会议的情况，并以这些会议的成果为基础。论坛还将参考条约机构和特别程序的工作以及防止种族灭绝问题特别顾问、保护责任问题特别顾问和其他国家、区域和国际行动者的研究报告。

15. 论坛将围绕讨论保护少数群体权利的主要支柱进行：保护生存和防止针对少数群体的暴力；保护和促进少数群体的特征；不歧视；切实参与公共、经济和社会生活各个领域的权利。论坛上将会介绍保护责任的三大支柱：国家负有保护人民免受灭绝种族、战争罪、危害人类罪和种族清洗以及免于煽动此类犯罪的首要责任；国际社会有责任鼓励和协助各国履行这项责任；国际社会有责任使用适当的外交、人道主义和其他手段来保护人民免遭这些罪行。如果一个国家显然未能保护其人民，国际社会必须准备依照《宪章》采取集体行动，保护人民。<sup>5</sup>

##### A. 认识针对少数群体暴力和暴行犯罪的根源

16. 为有效防止暴力，就必须更好地了解影响少数群体的暴力行为的原因。将鼓励与会者分享他们的经验和关于暴力和冲突根源的看法。与会者将讨论少数群体经历的导致暴力的问题和侵权行为。他们将思考导致暴力和残暴罪行的各种情况、环境、进程和因素，包括在善政、法治或尊重人权方面的不足之处。与会者将思考哪些因素和侵权行为造成少数群体的脆弱性，如排斥、歧视和不平等。论坛将找出政治、社会、经济和文化领域针对特定少数群体的歧视模式如何转化成侵权和系统地违反基本人权乃至升级为残暴罪行。除了国家机构的作用外，论坛还将讨论媒体、国家和国际商业界及其他非国家行为者的作用。

<sup>5</sup> 见世界首脑会议成果文件，A/RES/60/1，第139段。

## B. 更好地预防暴力和暴行

17. 将鼓励与会者分享经验，即如何防止暴力，如何通过落实少数群体权利促进实现防止暴力的目标。与会者将审议下述问题：教育的作用；法律和司法改革方面的挑战和机遇；建设性管理多样性；安全和治安措施。与会者将争取找出积极的举措，包括在机构建设和政治参与方面的积极举措。与会者将考虑国家政府、国家人权机构、少数群体自身及民间社会在防止暴力方面可以发挥的作用。与会人员可建议一些解决办法，以消除社会中的暴力威胁，包括采取措施解决仇恨言论问题，不让其发展成为暴力的仇恨犯罪行为，并采取一些举措来培养理解和社会凝聚力。会上也将讨论媒体和其它行为者在防止此类暴力方面的作用。论坛将讨论存在哪些沟通和交流信息渠道，在本国举措不能防止暴力时警示国际社会，并可采取哪些行动，以便在早期阶段有效开展行动。<sup>6</sup>

## C. 暴力事件突发之后——关键的解决、保护和安保措施

18. 论坛将考虑在暴力发生后加以应对的具体挑战。将鼓励与会者考虑可以采取哪些具体步骤，解决紧张局面和制止暴力。还将鼓励与会人员思考以下问题：对话、调解和谈判的作用及确保开展的步骤；冲突爆发后(社区/政治/宗教)领袖的作用；爆发针对少数群体暴力行为后国家机构包括司法和国家人权机构在应对工作中的作用；问责和有罪不罚问题。论坛将讨论针对少数群体暴行发生后民间社会行为者的作用及其活动；保护弱势群体的监测、安全和保护措施；快速反应措施的重要性；确保对陷入更广泛民族冲突的少数群体提供保护的措施。与会者可思考在暴力爆发后国际社会的作用，以及国际社会如何作出适当和迅速的行动，帮助结束暴力。

## D. 避免暴力重现——建设和平与妥善处理多样性

19. 与会者将审议落实少数群体权利在暴力和冲突后形势中作为建设及确保稳定持久和平的作用和重要性。与会者将讨论以下问题：过渡时期司法以及真相和解及调查委员会等机构的必要性/作用；问责和纠正/赔偿机制的必要性；机构改革的重要性以及专门机构在解决投诉方面的作用；少数群体在决策机构和进程中政治参与和代表的重要性；人权教育/培训在建设和平与理解方面的作用；培养社会及其机构的能力和抗御力，使之在政治冲突中依然保持强大和统一；宗教领袖在推动社区间理解与和解环境方面的特殊作用。论坛将审议会员国在冲突后社会中重建社区间信任的作用，探讨通过落实少数群体权利来推动此项工作的可能性。

<sup>6</sup> 见消除种族歧视委员会第35号一般性建议，其中委员会着重指出种族主义仇恨言论在导致大规模违反人权和种族灭绝进程中的作用。



## E. 跨部门问题：区域和国际行动者和机构的作用

20. 将鼓励与会者讨论区域和国际行为者，包括邻国、区域和国际合作和人权组织及联合国在影响少数群体的紧张局势和暴力行为方面有哪些重要的作用和义务。讨论议题可以包括：加强各种外部行为者作用及改进外部行为者之间协调的具体措施；保护责任原则及如何更好地落实“人权前线”举措；国际外交和少数群体权利宣传的作用；包括非军事制裁在内的干预标准；区域人权和安全机构的作用；联合国各机关/专门机构/机制的作用及如何改进它们之间的协调。论坛将审查联合国系统内的早期预警机制，找出差距，并提出建议，提高联合国的能力，利用现有信息和机制来处理和防止暴力。与会者将审议可采取哪些措施，在区域和国际两级加强对少数群体权利及合作的重视，以防止暴力和暴行。<sup>7</sup>

## 五. 参与

21. 根据人权理事会第 19/23 号决议，论坛届会向各国、联合国各机制、条约机构和专门机构、基金和计(规)划署、人权领域的政府间组织、区域组织和机制、国家人权机构和其他相关的国家机构、研究少数群体问题的学者和专家，以及具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织开放。此外，论坛还向目标和宗旨符合《宪章》精神、宗旨和原则的代表少数群体的其他非政府组织开放。

22. 少数群体社区与会者的意见在论坛议事工作中一贯得到高度重视。考虑到第七届会议的专题侧重点，关键应确保少数群体成员以及有处理暴力局势和从事预防或制止暴力工作经验的其他人员参加。同时特别鼓励妇女及年轻人参加论坛讨论。

23. 申请出席论坛的邮件应发送至：minorityforum@ohchr.org。

## 六. 会议形式和议程

24. 论坛形成了一种独特的方式，供与会者对在论坛届会之前分发的一套建议草案提出评论意见。最后建议将根据论坛发言以及少数群体问题特别报告员收到的资料、调查结果和研究报告而拟定。届会将专门就建议草案的具体条款发表简短、有针对性的口头评论意见，每人限三至五分钟。将邀请与会者建言献策，以便草案形成成果文件。除了建议草案以外，会前还将提供一份附加说明的议程和工作方案。

<sup>7</sup> “人权前线”是秘书长为改善联合国行动捍卫全世界人权而发起的一项倡议。2014年5月的这份文件以保护人权为框架，其中列出了保护平民的任务，并一贯强调预防性努力的重要性。



## 七. 结果

25. 论坛主席负责编写论坛讨论情况概要，并分发给所有与会者。
  26. 根据人权理事会第 19/23 号决议，届会成果将包括论坛提出的一套专题建议，并由少数群体问题特别报告员提交给人权理事会。
-