



人权理事会

第十九届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

少数群体问题独立专家丽塔·伊扎克的报告

内容提要

本报告为丽塔·伊扎克女士自被人权理事会任命为新任少数群体问题独立专家并于 2011 年 8 月 1 日就职以来提交人权理事会的第一份报告。

本报告简要介绍了任务负责人自履行职务以来进行的活动。报告还详述了独立专家在其作为任务负责人的第一个任期内预期的优先事项。此外，报告还回顾了前任少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔女士自 2011 年向人权理事会递交报告至 2011 年 7 月 31 日任期结束期间的活动。在此期间，任务负责人对卢旺达和保加利亚两个国家进行了正式访问，就少数群体问题交换意见。

报告中包括 2011 年 11 月召开的集中讨论“保障少数群体妇女和女童权利”问题的少数群体问题论坛第四届会议后该论坛工作的最新情况。独立专家强调指出，少数群体的妇女和女童常常由于其少数群体成员和妇女或女童的双重身份而遭遇多种或多种形式的歧视。这可能使少数群体妇女和女童特别容易遭到侵犯，无法在公共和私人生活中享有自己的权利。如果不明确少数群体妇女和男子之间不同的生活经历，这种歧视往往被人忽视，不能得到充分的解决。论坛讨论了少数群体妇女充分享有其各种权利方面的挑战和机遇，这些权利包括接受高质量教育、有效参与经济生活、进入劳动力市场以及全面参与社会、文化和政治生活的权利。

报告强调指出，2012 年是联合国《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》通过 20 周年。独立专家欢迎并鼓励所有地区开展周年纪念、提高对《宣言》及少数群体者权利的认识的活动。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	4
二. 独立专家的活动.....	6-17	4
三. 独立专家 2012 年至 2014 年工作的优先事项.....	18-48	7
A. 在语言上属于少数群体的人的权利.....	19-21	7
B. 在宗教上属于少数群体的人的权利和安全.....	22-25	8
C. 承认少数群体.....	26-29	8
D. 交叉性问题：少数群体中的青年和妇女.....	30-32	9
E. 为处于不利地位的少数群体实现《千年发展目标》.....	33-35	10
F. 保护少数群体权利在防止冲突方面的作用.....	36-39	10
G. 少数群体在主张自身权利过程中的作用.....	40-44	11
H. 扩大与少数群体的外联活动及联系网络.....	45-48	12
四. 纪念联合国《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》20 周年.....	49-53	13
五. 前任少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔女士的活动报告(2010 年 12 月 11 日至 2011 年 7 月 31 日).....	54-62	14
国家访问.....	60-62	15
六. 少数群体问题论坛的最新情况.....	63-81	15
七. 结论.....	82-83	19

一. 导言

1. 少数群体问题独立专家的任务最初是由人权委员会在 2005 年(根据第 2005/79 号决议)确定的, 这项任务的期限随后被大会(第 60/251 号决议)和人权理事会(第 7/6 号决议)延长。2011 年 3 月 24 日, 人权理事会决定将特别专家的任务期限再延长三年(第 16/6 号决议)。

2. 2011 年 7 月, 人权理事会决定任命来自匈牙利的丽塔·伊扎克女士为新任任务负责人。伊扎克女士于 2011 年 8 月 1 日就职。独立专家感谢人权理事会对她作为任务负责人履行职责的信任, 并感谢人权事务高级专员办事处(人权高专办)及其工作人员的持续帮助。

3. 本报告是独立专家提交理事会的第一份报告, 报告中提出了她对将如何履行其任务的各项要求的一些思考, 特别是对如何推动落实联合国《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》(《少数群体宣言》)方面的思考。本报告由五部分组成。第一节是对新任任务负责人从 2011 年 8 月 1 日至 2011 年 12 月期间活动的简要介绍。第二节是一份关于来年拟定活动和优先事项的初步计划。第三节是对前任任务负责人盖伊·麦克杜格尔女士在 2010 年 12 月至 2011 年 7 月 31 日期间所开展活动的回顾。第四节是在本报告期内独立专家在少数群体论坛期间开展的工作。第五节是对 2012 年将举行的《少数群体宣言》20 周年纪念活动的想法。

4. 本报告增编 1 是前任独立专家盖伊·麦克杜格尔女士 2011 年 1 月 31 日至 2 月 7 日对卢旺达进行正式访问的报告。增编 2 是前任独立专家 2011 年 7 月 4 日至 11 日对保加利亚进行正式访问的报告。

5. 独立专家对其前任少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔女士在其担任任务责任人的两个任期中在少数群体问题领域所做的重要工作表示深深的赞赏和钦佩。通过其专题工作, 盖伊·麦克杜格尔女士为推动落实《少数群体宣言》做出了巨大贡献, 并通过确认挑战和积极做法, 大大促进了联合国和国际社会对重要的少数群体问题的认识。通过其国别工作和对 12 个国家的正式访问, 她提供了针对这些国家情况的宝贵分析和见解, 促使人们注意特定少数群体的关切和问题。

二. 独立专家的活动

6. 独立专家已致函其前任访问过的国家(匈牙利、埃塞俄比亚、法国、多米尼加共和国、希腊、圭亚那、哈萨克斯坦、加拿大、哥伦比亚和越南)¹, 要求它

¹ 2011 年还对卢旺达和保加利亚进行了访问, 但这些访问的报告和建议将提交人权理事会第十九届会议。

们提供递交人权理事会的访问报告中所含建议的执行情况。独立专家认为这是一个极好的机遇，可以审查有关国家取得的进步，并确认任务负责人访问后这些国家采取的积极的法律、政策和方案措施。独立专家感谢希腊和匈牙利两国政府在她提交本报告之前提供了相关信息和最新情况，她将认真考虑这些信息。她鼓励其他有关国家政府也能提供相关信息。

7. 独立专家感谢接受前任任务负责人访问的那些国家予以该任务的合作，并鼓励它们未来继续其建设性合作。² 此外，她敦促各国积极考虑她担任任务负责人任期内进行国家访问的要求，向她提供国家一级最佳做法的详细信息，并根据需要提出技术合作的要求。

8. 独立专家 2011 年 10 月 4 日参加了联合国开发计划署、联合国儿童基金会、人道主义事务协调厅、国际劳工组织等机构代表出席的少数群体问题机构间小组举行的一次会议。与会者还包括应邀在会上发言的少数群体权利国际和奥地利政府的代表。独立专家在机构间小组会议的首次发言中，向与会者介绍了她第一任期内的优先事项。她强调了维护并加强与联合国各专门机构合作的决心，以及她支持各机构已实施和将实施的涉及少数群体问题的计划和方案的愿望。

9. 在这些工作中，独立专家特别强调了将 2010 年 5 月出版的《开发署资源指南和工具箱：发展方案中被边缘化的少数群体》予以实施的努力。她将继续与开发署探讨地区和国家联合活动、试点项目以及其他举措，以将《资源指南和工具箱》实际应用于国家情况。独立专家将争取与儿童基金会在少数群体儿童的权利方面发展牢固的工作关系，因为她意识到处于不利地位的少数群体中的女童和男童频繁面临给他们的教育权和教育成果带来不利影响的情况，导致他们健康状况不良且很难获得营养，在有些情况下使他们极易受到剥削、贩卖和当代形式奴役、性虐待和性暴力。

10. 独立专家在 2011 年 10 月 23 日至 25 日在西班牙格拉纳达举行的第三届罗姆妇女国际会议上发表了讲话。她强调，包括罗姆族在内世界各地少数群体的妇女常常由于其少数群体成员和妇女或女童的双重身份而遭遇独特的挑战，并受到多种或多种形式的歧视。罗姆妇女在其社区内奋力主张自己的权利，但可能因罗姆族的一般性关切更受重视而被压制或忽视。独立专家敦促与会代表参加以保障少数群体妇女及女童权利为主题的少数群体问题论坛第四届会议，并将罗姆妇女国际会议的成果和建议提交论坛。

11. 10 月 26 日至 27 日，独立专家参加了在匈牙利布达佩斯举行的第四届布达佩斯人权论坛，论坛由匈牙利外交部主办。独立专家就实际保护责任发表了讲话。她在讲话中强调，保护责任必须始于暴力远未开始之前，而且必须特别注意将保护少数群体和少数群体权利作为稳定和预防冲突的关键措施。独立专家回顾

² 独立专家指出，她要求的反馈未能及时收到，故未能纳入本报告，但她将在未来的报告中收入这些反馈的详细情况。

说,《少数群体宣言》强调,保护和增进少数群体权利有助于其所居住国家的政治和社会稳定。

12. 独立专家决心设法使所有相关行为者共同参与就少数群体成员迫切关心的问题进行的建设性对话。她已着手与不同利益相关方进行广泛协商,以通报其工作。她非常重视了解少数群体社区成员的意见、问题和关切,以便在工作中始终反映并响应他们的优先事项。除了根据任务要求在工作中采用性别观点外,她将确保少数群体妇女的意见得到充分反映。独立专家认识到少数群体社区本身就是多元化的,少数群体成员可能在经历、挑战、对自身看法和归属感方面各不相同,其在居住国的社会关系和经济关系也不尽相同。她将试图反映观点的多元化,同时重点关注那些由于受到多种或多种形式歧视影响等原因而在社会中处于最不利地位的、最受排斥的和最弱势的群体的处境。

13. 独立专家已与多个联合国会员国进行初步对话,并将寻求与其任务相关的所有地区的国家进行全面的建设性合作。她特别鼓励各国考虑邀请她进行正式任务访问,并对其访问请求作出积极回应。她强调她的任务要求她应各国政府请求,查明最佳做法以及与人权事务高级专员办事处开展技术合作的可能性。她鼓励各国政府积极响应与独立专家和人权高专办进行建设性合作的机会。她敦促各国向她提供少数群体权利相关的积极法律、政策和做法方面的信息,并提出技术合作要求。

14. 扩大并加强与区域机构的合作。独立专家将试图加强与非洲人权和人民权利委员会、美洲人权委员会、欧洲联盟、欧洲委员会《保护少数民族框架公约》顾问委员会、欧洲安全和合作组织(欧安组织)少数民族事务高级专员、东南亚国家联盟等区域政府间组织的合作。她希望与这些机构就其各自区域内的少数群体问题加强交流,考虑进行适当的联合行动,最好是在这些区域内。独立专家将积极邀请这些区域组织代表参加每年一届的联合国少数群体问题论坛以及任务专题活动。

15. 借鉴前任独立专家和其他特别程序任务负责人的经验,独立专家将根据来自各个渠道的少数群体成员受到人权侵犯的信息制定其与各国交流采用的工作方式。她将争取更有效地处理来自非政府组织和少数群体的信息。这些工作方法将试图加强与各国和其他相关行为者的合作,共同进行建设性对话,以切实解决问题,并且使得独立专家能够根据其任务要求提供咨询服务并确定技术合作机会。在报告期内,独立专家以指控函和紧急呼吁的形式致函保加利亚和捷克共和国,这些函件将出现在向人权理事会提交的本报告期联合来文报告中。

16. 独立专家欣慰地看到各国政府、非政府组织、少数群体自身以及其他各行为者的一些积极举措在保护少数群体权利方面获得了非常具体的成功。前任独立专家在进行国家访问期间已经发现了大量这样的举措。例如,在保加利亚和其他欧洲国家安排罗姆族卫生员与罗姆族社区合作这一做法在盖伊·麦克杜格尔保加利亚访问报告中被作为积极做法着重强调。与社区合作的和社区内的卫生员与社区建立关系,能够对健康需求做出评估和应对。他们提供的服务包括陪同需要医

疗服务的罗姆人、提供全科医生和健康专家信息并协助与之进行联系、传播健康教育和预防保健信息。

17. 独立专家将争取提高媒体对其任务和少数群体问题的关注，并鼓励国际媒体报道以少数群体为重点关注的具体举措，并(或)鼓励它们增加对现有和未来的专题举措中少数群体问题的关注。她还将利用社交网络提供的机会，并已建立了一个其任务专用的脸谱网页协助广泛传播有关任务的信息，以此确保少数群体可以很容易接触到独立专家。

三. 独立专家 2012 年至 2014 年工作的优先事项

18. 根据联合国《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》的规定，独立专家已经确认了其作为任务负责人在第一任期内工作中的若干专题优先事项。这些优先事项中也反映了一些少数群体提请她注意的并曾向她的前任提出的优先事项。独立专家希望强调，她将尽最大可能并按照其任务规定，在工作中考虑到少数群体、非政府组织和其他利益相关方的意见并利用一切机会回应少数群体的关切。

A. 在语言上属于少数群体的人的权利

19. 独立专家经常收到在语言少数群体的权利方面的问题和关切。《少数群体宣言》规定，各国应在各自领土内保护少数群体在语言上的特征并应鼓励促进该特征的条件。《宣言》强调，少数群体有权“在私下和公开、自由而不受干扰或任何形式歧视地使用其语言”。《宣言》第四条要求“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”。

20. 独立专家将以其前任的报告和调查结果为基础，前任独立专家在其中指出了在各个区域以少数群体语言为母语的少数群体所面临的巨大挑战。例如，少数群体语言常常不允许在国家和地方政府中使用，也不允许在学校教学中使用。因此，少数群体成员在充分参与公共生活方面会遇到障碍。在各个区域，很多少数群体的年轻人经常被要求讲两种或两种以上的语言，一方面这对于他们充分参与社会至关重要，但另一方面这样会给他们在教育等方面造成困难和不利因素，因为他们必须在非母语的教学语言环境中学习。

21. 独立专家会因此特别关注语言少数群体的权利和他们面临的挑战。她将研究这些问题并从各个地区寻找积极做法。例如，双语教育模式的使用，如果从学龄初期开始并包括使用少数群体语言的教科书，被证明有助于儿童精通母语及该国语言、保持其族裔和语言上的特征，也有助于少数群体学生实现积极的教育成果并发挥他们更有效地参与整个社会的潜力。

B. 在宗教上属于少数群体的人的权利和安全

22. 根据《少数群体宣言》第一条，各国应保护少数群体的存在及其宗教上的特征并应鼓励促进该特征的条件。第二条规定，在宗教上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信奉其宗教并举行其仪式。与宗教少数群体尤为相关的是第二条中规定的有权成立和保持他们自己的社团，有权与其群体的其他成员建立并保持自由与和平的接触，亦有权与在宗教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。

23. 独立专家对各地区宗教少数群体状况尤为关切。从独立专家的任务、宗教和信仰自由问题特别报告员的工作以及其他专题任务等渠道的信息，揭示了针对宗教少数群体成员及其宗教场所的令人不安的攻击和暴力，影响到多个地区的佛教徒、基督教徒、耶和华见证人、穆斯林及其他宗教少数群体。记录表明，这样的暴力攻击发生于不同地区的许多国家，并不仅限于某一个地区。旧有的和新形式的反宗教极端主义和利用互联网和社交媒体散布仇恨言论并鼓励歧视和暴力必须受到最强烈的谴责。

24. 此外，属于“非传统”和新生宗教少数群体及信仰团体的人的权利状况及所受侵害在某些地区仍然令人忧虑。这些团体成员报告了对其宗教自由和对其领导及成员活动的不当限制、对注册其宗教组织和建立宗教场所的行政壁垒、以及执法机关和地方当局的普遍骚扰和恐吓。在某些情况下，这些少数群体的成员因其宗教或信仰而遭到暴力攻击。

25. 独立专家将寻求与各国政府，宗教团体及其领导人，以及其他利益相关方进行磋商，强调适当的个人和社区安全的需要，并利用其任务的资源帮助寻找宗教间紧张关系的解决之道，并促进不同信仰间对话。她将从各个地区寻求以加强安全、相互理解、促进对话、建立合作并确保不同宗教群体和平共处为目标的积极做法案例。

C. 承认少数群体

26. 《宣言》第一条要求“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”。《少数群体宣言》并没有规定一个全面的或具有法律约束力的定义，界定哪些团体可以被认为构成了少数群体，也没有提供给予少数群体地位的具体标准。在每一个地区都有未被所在国承认为少数群体的民族、族裔、宗教或语言团体，他们也因此无法充分受益于《宣言》所规定的少数群体权利。独立专家认为，各国应采取包容的态度，以进步的和不受限制的方式解读《宣言》，以确保久已确立的少数群体和相对新确立的少数群体都能享有少数群体权利。

27. 独立专家愉快地接受其前任关于普遍存在于各个地区的属于某些特定团体的人的权利和地位问题的的工作，这些人发现自己的公民身份、法定居留权或合法

少数群体身份被否定或剥夺。在很多案例中，这样团体中的个人，包括出生在居住国的儿童，沦为无国籍人。独立专家将继续提出特定受影响的团体的问题。当一些个体生活于一个国家并与该国建立了良好的社区、社会、经济和家庭关系，国家完全应该考虑给予其公民身份、法定居留权及他们作为个人和少数群体成员所拥有的各项人权。

28. 独立专家关切地注意到，一些国家推行对正式承认少数群体地位问题实行限制性标准的民族意识形态或政策。这会导致人权、社会经济政策、发展、减贫等方面的政策无法认识到在民族、族裔、宗教和语言方面处于不利地位的少数群体成员所面临的不同环境、问题和经历，包括被歧视和排斥的经历。不承认少数群体或不承认某些人口群体面临不同挑战的政策不会考虑到使用关键的非歧视与平等工具和资源，包括专门针对处于不利地位的少数群体的分类数据和平权行动措施的使用。

29. 独立专家将为在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人以及那些常被称为“新少数群体”的团体获得承认争取更广泛的理解。

D. 交叉性问题：少数群体中的青年和妇女

30. 独立专家赞赏少数群体社区内的青年男女在激发和推动变革、发展跨社区的积极关系方面以及在作为其所在社区内变革的推动者的作用和潜力。来自少数群体的青年和多数群体的青年与其各自群体老一代人的经历不同，观念也不同，特别是在他们的民族、族裔、宗教、语言及其他方面的特征以及他们与自己社区之外的其他社区成员之间的互动方面。在她作为任务负责人各方面工作中，独立专家将寻求接触来自少数群体的年轻人，了解他们的意见和想法，并鼓励他们积极参与促进不同文化间对话的活动并发挥领导作用。

31. 少数群体的妇女常常由于其少数群体成员和妇女或女童的双重身份而遭遇独特挑战或多种和多重的歧视。这可能使少数群体妇女和女童特别容易遭到人权侵犯，无法在公共和私人生活中享有自己的权利。遵循其任务要求，独立专家将利用进行国家访问和与特定国家的联系等机会寻求与少数群体妇女进行接触，在她各方面工作中就她们的问题和关切征询意见。

32. 独立专家强调，2011年11月举行的少数群体问题论坛第四届会议主要致力于“保障少数群体妇女和女童的权利”问题(见下文第六部分)，产生了一系列保护少数群体妇女和女童的具体建议(A/HRC/19/71)。独立专家认为，这些建议提供了基本的资源和工具，是通过包括各国及少数群体妇女在内的关键利益相关方共同参与的包容性程序所产生的。在这方面，她将集中精力推动这些建议在各个地区宣传和执行的活动和举措，并寻求机会协助各国和民间社会落实这些建议。

E. 为处于不利地位的少数群体实现《千年发展目标》

33. 《少数群体宣言》第四条规定“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”。然而，在各个地区一些处于不利地位的少数群体仍然面临很高的且不成比例的贫困水平，以及歧视和边缘化，影响着包括他们的教育、就业机会、参与经济生活、以及适当的住房、卫生和服务等生活各方面的权利和机遇。

34. 独立专家认为，在国际社会即将迎来实现《千年发展目标》截止日期的2015年之际，在《千年发展目标》的背景下强调少数群体处境³的工作非常重要。她认为，各国保证最贫困和处于最不利地位群体——通常包括少数群体在内——的千年目标能够实现的努力必须通过针对具体少数群体社区的干预而得到加强。全球数以百万计的属于少数群体的人，如非洲裔、罗姆人、达利人等，面临被这些努力所抛弃的风险。由于歧视、缺乏对这些群体独特贫困情况的充分关注及疏忽等原因，这些努力无法使他们受益。

35. 少数群体社区经常遭受歧视和排斥，导致他们陷入贫困境地，这种情况需要有针对性的解决方案。独立专家鼓励各国认识到，采用一刀切的解决方案实现《千年发展目标》，对于居住在边远或偏僻地区的、在社会中遭遇普遍歧视而被排斥并致贫的、经常身为最贫困者的少数群体，往往不起作用。她将敦促各国在努力完成《千年发展目标》的过程中特别关注少数群体，进行严格的需求评估，研究《千年发展目标》方案及活动对少数群体的影响，并评估对少数群体而言取得了何种程度的进步，以及在多大程度上仍需进步。

F. 保护少数群体权利在防止冲突方面的作用

36. 《少数群体宣言》的序言强调，“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”。

37. 在其前任于2010年10月递交大会、2011年3月递交人权理事会的报告⁴中所述保护少数群体在防止冲突方面之作用的基础上，独立专家将相机在地区和国家层面具体跟进这项工作，并推动报告中所含建议的执行。独立专家坚信，在早期阶段保护和增进少数群体权利，有助于防止产生于不同群体之间的最终可能导致冲突的紧张局势。

³ 见人权理事会报告(A/HRC/4/9)，第一部分，少数群体、贫困和《千年发展目标》：评估全球性问题。

⁴ 见 A/65/287 和 A/HRC/16/45。

38. 独立专家强调，所有国家全面执行《少数群体宣言》应被视为增进平等及政治和社会稳定的关键措施，以及多元化社会中善治的基本组成部分。她将特别注意不同社区之间潜在冲突的早期征兆，如针对某一群体不断升级的疏远和仇恨。在仇恨言论和仇恨犯罪立法方面的挑战和积极做法的审查将是一个重点关注领域。她将寻求与不同利益相关方进行磋商，包括与以前曾经出现过跨族裔或跨宗教紧张关系甚至冲突的国家内的利益相关方磋商，以查明当前挑战并了解积极做法、预防战略和建设和平行动。她特别提请注意少数群体有效参与公共生活并被适当代表的需要。

39. 独立专家指出，鉴于涉及少数群体和团体间问题的冲突比比皆是，关于少数群体权利的专门知识应在整个联合国系统内全面加强和整合，并且，负责预防冲突的主要机构和部门内拥有关于少数群体问题的永久性内部专门知识将大有裨益。

G. 少数群体在主张自身权利过程中的作用

40. 独立专家强调，虽然政府在负责保护和确保全社会所有人的权利方面承担主要责任，但是少数群体在自己的群体内、场所内以及在整个社会中的融合方面有着至关重要的作用并承担重要责任。《宣言》第二条规定，“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。属于少数群体的人有权成立和保持他们自己的社团，以及少数群体主张自身权利的重要努力”。

41. 少数群体应积极主张《少数群体宣言》规定的属于他们的权利，并应成为变革积极有效的推动者。他们需要组织起来，成功地与各决策者合作，表达其需求并采取必要步骤全面实现少数群体权利。重要的是，他们应积极有效地参与国家和地区各级政治生活。

42. 因此，独立专家承认并赞扬世界各地与处于不利地位的少数群体一起或者代表他们保护和增进他们权利的基层组织和个人开展的工作。她强调，这类非政府组织经常在困难环境下工作，并且缺乏能力以及资金和人力资源。然而，很多这样的组织和个人已经取得了显著而具体的进步，给少数群体的人的生活带来了积极和实质的影响，他们的工作应得到更广的宣传，并作为积极模式，用于存在相似挑战的世界其他地方的社区。

43. 独立专家在工作过程中将寻求与各个地区的基层少数群体权利组织进行系统和实质合作，以便了解并支持他们的重要工作。基层组织经常与少数群体社区和多数群体社区进行创造性和创新性活动，以保证各种权利得到享有、建立对话、增进人与人之间的了解和信任，并应对歧视和排斥。为了进一步努力应其任务要求确认积极做法，独立专家将寻求了解并记录基层非政府组织开展的对少数群体的人的权利和破除社区间的障碍产生积极影响的项目、做法和举措。这些做

法将被公布在独立专家的网站上并有望给其他少数群体问题领域的工作者提供启示。独立专家将在她的网站中创建一个网页，展示基层组织的积极工作和影响。

44. 独立专家认识到全球范围内某些少数群体与其他少数群体相比在组织和动员所在群体成员争取自身权利方面较为成功，因此她认为重要的是，更加深刻理解少数群体在动员起来寻求国家和国际层面变革中如何获得成功，以及如何成功实施宣传策略。更多研究应关注这些机遇和经验，而且独立专家也将特别注意这样的分析。建立了非政府组织的少数群体社区通常在主张变革方面更成功，更有条件与地区和国家政府进行合作，并能受益于来自国家及外部来源的资金和支持。

H. 扩大与少数群体的外联活动及联系网络

45. 独立专家希望扩大与其合作并为其提供信息的少数群体活动者和专家团队。在其前任工作的基础上，她将寻求制作并升级人权高专办的民间社会数据库，收入在少数群体权利领域工作的以及与少数群体社区合作的国家组织，包括那些曾接受过正式访问的国家中的组织。这将使独立专家更好地与这些行为者保持定期联系、向它们提供咨询等服务、协助它们接触到她的任务、其他特别程序任务、条约机构以及与少数群体问题和涉及少数群体的国家情况相关的其他人权机构和机制。

46. 她支持建立一个全球少数群体网络或核心小组的努力，这将在各个地区不同少数群体和关注少数群体的非政府组织之间建立联系，并协助少数群体之间以及联合国与少数群体之间系统性地分享信息。少数群体核心小组将为扩大宣传《少数群体宣言》提供更多机遇，而且成立于《宣言》通过 20 周年的 2012 年也是非常适合的。

47. 网络成员将成为独立专家工作所需信息和知识的重要来源，并有助于在不同地区宣传独立专家的任务，这将系统性地促进独立专家的工作。核心小组将更好地分享良好做法和积极举措，改善联合国与少数群体就少数群体相关的行动或活动的信息共享，提供增强的交流渠道发布少数群体权利受到侵犯的信息，以及采取联合举措。考虑到需要有效的早期预警机制使国际社会意识到涉及少数群体的令人关切的情况，独立专家认为，全球核心小组的建立会增强这方面的努力，并可及时提供有关不断恶化情况的信息。

48. 少数群体核心小组可以建立在联合国与少数群体的现有联系之上并从中受益。这些联系包括参加少数群体问题论坛的少数群体代表，少数群体研究金方案的参与者，独立专家通过国家访问和主题行动建立的联系。此外，各个地区从事少数群体问题工作的非政府组织和其他机构将应邀推荐组织和个人加入核心小组。学者、研究人员、地区和国家问题专家以及具有与少数群体问题相关的特殊专题知识者也将为拟议核心小组开展的讨论和举措提供宝贵贡献。

四. 纪念联合国《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》20 周年

49. 2012 年是联合国《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》获得一致通过 20 周年。1992 年，为《公民权利和政治权利国际公约》第 27 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，所有联合国成员国同意，少数群体的权利应得到联合国的特别关注，联合国在保护少数群体的问题中扮演着重要角色。

50. 值得注意的是，《宣言》在序言段落中指出“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”，以及“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国家间的友谊与合作”。

51. 独立专家特别提请联合国系统内的各专门机构和其他组织注意《宣言》中的第 9 条，该条款指出，它们“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”。在这方面，她欢迎各专门机构、条约机构及其他组织就其少数群体问题方面工作与她继续协同合作，并邀请他们考虑参与并发起纪念《宣言》20 周年的活动。

52. 独立专家鼓励联合国所有成员国考虑在本国和本地区举行纪念《宣言》20 周年的活动，并在少数群体社区和全社会中普遍提高对《宣言》的认识。这些活动可包括由国家设立少数群体日，颂扬少数群体的文化和传统，突出少数群体在历史上和现在为社会做出的贡献。还可在教育和信息领域设想一些面向来自所有社区的年轻人的举措。

53. 独立专家期待着在 2012 年参加各种纪念《宣言》通过 20 周年的活动。这些活动中将包括由联合国人权事务高级专员办事处组织的及其部分区域办事处主办的一系列次区域会议。⁵ 这些活动将寻求召集有关地区各利益相关方，包括国家政府代表、从事少数群体权利工作的民间社会活动者、以及联合国人权高专办和联合国各专门机构的地区工作人员。这些活动将提高对《宣言》的认识，并探讨与有关地区最为相关的具体问题。地区活动还将提供一个宝贵的机会，使独立专家与联合国人权高专办将少数群体问题论坛的建议和其他相关建议、指导原则和资源在次区域背景下传达给决策者和利益相关方。

⁵ 区域活动地点和人权高专办各办事处的参与在报告起草之时尚未得到确认。

五. 前任少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔女士的活动报告(2010年12月11日至2011年7月31日)

54. 前任独立专家通过一系列活动继续努力促进《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》的落实，直至其作为任务负责人的任期结束。她就其任务的各个方面进行了广泛咨询。她参加了一些专家研讨会和会议，并与一些国家、专门机构、联合国系统的机构和机制以及一些区域组织进行了磋商。她还直接向民间社会和少数群体社区广泛咨询。

55. 2011年3月7日，前任独立专家参加了由消除种族歧视委员会在2011年“非洲人后裔国际年”的背景下组织的关于非洲人后裔遭受种族歧视问题的为期一天的专题讨论并做了发言。此次活动的目的是通过交流相关信息以及审查这方面进步、挑战和经验教训更好地了解针对非洲人后裔的种族歧视问题的原因和后果。麦克杜格尔女士是在“非洲人后裔和国际人权机制：挑战和成绩”为题的小组讨论上发表的讲话。为期一天的专题讨论促成了关于对非洲人后裔种族歧视问题的第34号一般性建议的起草。

56. 前任独立专家于2011年6月21日至22日赴吉尔吉斯斯坦比什凯克参加了人权高级专员办事处比什凯克地区办公室组织的“在中亚进一步为少数群体维权”地区会议。会议特别强调了对公共生活的有效参与，来自哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦等国政府和民间团体组织的代表共聚一堂。麦克杜格尔女士发表了“少数群体有效参与公共生活：21世纪议程”的讲话并参加了“对少数群体问题的中亚经验和国际标准的思考”小组讨论。这次会议的目标是提高对中亚少数族裔权利问题的认识，并推进少数族裔的权利。会议为人权高专办及各国政府在中亚地区少数群体问题方面未来工作提出了建议。麦克杜格尔女士在访问中向吉尔吉斯斯坦总统萝扎·奥通巴耶娃就少数群体问题进行了咨询。

57. 2011年6月26日，前独立专家在瑞士日内瓦召开了题为“基于工作和出身的歧视：联合国人权系统合作的下一步”的会议。会议召集了任务与此议题相关的多位特别程序任务负责人。与会者包括在基于工作和出身的歧视领域公认的专家，其他与会者具有在其他问题上丰富的联合国工作经验，并了解如何推动困难的人权议程、最好地使联合国系统进行参与、启发并说服系统内部人士代表受害者采取行动。此次战略会议根据讨论内容提出了一系列具体行动建议。

58. 2011年4月28日至29日，前任独立专家作为主旨发言人参加了在香港大学举行的“21世纪中身份和包容的承认和政治：在多元化社会中管理多样性”会议。在会上，麦克杜格尔女士强调指出了少数群体目前面临的诸多挑战，介绍了她进行的主题活动和国家访问，以及在少数群体问题论坛方面开展的工作，包括少数群体在教育 and 有效参与经济生活方面的权利。

59. 独立专家继续与人权高专办土著人民和少数群体科就警务和少数群体有效做法在一系列地区专家磋商上进行合作，并参加了 2011 年 5 月 30 日至 31 日在曼谷举行的亚太地区磋商。磋商的目的在于创造一套指导方针作为工具，向执法机构提供咨询意见，使它们了解如何利用参与和代表性的方式将少数群体纳入警务工作。与会专家来自澳大利亚、柬埔寨、印度、印度尼西亚、巴基斯坦、菲律宾和泰国等国，包括消除种族歧视委员会以及移徙工人委员会的代表。亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)以及国际移民组织(移民组织)等一系列联合国机构和方案署都有代表与会。少数群体权利国际小组、泰国人权委员会及亚洲论坛的代表也出席了磋商会议。泰国皇家警察局副总监代表泰国政府与会。

国家访问

60. 前任独立专家盖伊·麦克杜格尔于 2011 年 1 月 31 日至 2 月 7 日访问了卢旺达。她前往基加利和其他地区，咨询了当地社区居民，包括一些自认为是巴特瓦族的人和一些以前被当做胡图族和图西族的人。她指出当地政府采取了促进愈合和社会凝聚以及发展和增长的举措和积极做法，应得到表扬。为了促进团结和社会融合，卢旺达政府努力增进团结和社会融合，倡导卢旺达人民建立民族身份认同，并尽量减少利用族裔作为动员社会和破坏的力量，是值得赞赏之举。尽管如此，独立专家认为，群体间关系在卢旺达社会仍很突出，坦诚讨论那些问题有助于促进尊重个人和社区言论自由权以及自由认同属于某一族裔群体权利的民族团结进程。这次访问的报告可查阅 A/HRC/19/56/Add.1。

61. 前任独立专家于 2011 年 7 月 4 日至 11 日访问了保加利亚。独立专家处理了少数群体状况问题，尤其是罗姆族、土耳其族、穆斯林和其他少数群体，以及马其顿族和泊马克族。她就与保加利亚少数群体权利、反歧视、平等相关的立法、政策和做法广泛征求意见。保加利亚政府通过了众多的法律、政策和方案，旨在促进不歧视与平等以及少数群体的权利，包括罗姆人的权利，对此须给予称赞。然而，有些政策虽已实施了数年，但罗姆人依然处在社会经济阶梯的底层。他们在生活的各个方面经历着歧视和排斥，被边缘化，并遭受着长久的贫困。这次访问的报告可查阅 A/HRC/19/56/Add.2。

62. 独立专家感谢卢旺达和保加利亚政府在其准备和进行访问期间给予的合作，并希望就她的分析和建议继续保持建设性对话。她还要感谢那些在她国家访问期间向她提供宝贵信息和帮助的非政府组织和民间社会行为者。

六. 少数群体问题论坛的最新情况

63. 根据人权理事会第 6/15 号决议设立的少数群体问题论坛的任务是为就在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的问题促进对话与合作提供一个平

台，并为独立专家的工作提供专题资料和专门知识。独立专家的责任是指导论坛的会议、筹备其年度会议、并向人权理事会报告论坛的建议。论坛为进一步落实《少数群体宣言》成功地明确和分析了最佳做法、挑战、机会和主动行动，并取得了具体和切实的成果，向各利益相关者提出了具有实用价值的专门建议。

64. 作为推动各个地区对论坛建议的认识和落实的具体措施，在独立专家的主持下出版了一份刊物，论坛前三届年度会议的建议都被收录在这一刊物中以供参阅。这一刊物将被广泛传播，并提供网络和光盘格式。这一刊物将充实人权高专办为纪念《联合国宣言》20周年活动提供的资源，同时旨在使各国政府和各利益相关方更方便获取论坛建议。

论坛第四届会议：保障少数群体妇女权利

65. 论坛第四届会议于2011年11月29日至30日举行，审议了“保障少数群体妇女权利”问题。论坛第四届会议集中讨论了旨在保障少数群体妇女和女童权利的具体措施和建议。在前三届会议的工作及其工作建议的基础上，第四届会议讨论了少数群体妇女和女童接受教育、有效参与经济生活、加入劳动力市场以及充分参与社会、文化和政治生活的权利、挑战和机遇。

66. 来自巴拿马的格拉谢拉·迪克逊女士很好地主持了论坛第四届会议。会议得到了不同利益相关方的良好参与，包括来自各地区的80多个联合国会员国、本人属于少数群体的专家以及在少数群体妇女权利领域拥有专门知识和经验的专家。联合国各机构、机制和专门机构也参加了会议，包括联合国儿童基金会和联合国妇女署、以及联合国各条约机构专家成员，特别是消除种族歧视委员会和经济社会文化权利委员会。很多非政府组织是会议积极的参与者，并协助各个地区的少数群体成员参会。

67. 论坛在从事人权、少数群体权利和妇女权利方面的各利益相关方之间建立紧密的合作，从而使他们在其议程中提高对少数群体妇女状况的关注。论坛还关注了少数群体妇女权利及女权运动和网络等问题，并向所有与会者提供具体而实际的范例，说明如何突出少数群体妇女权利问题。论坛为与会者提供了机会，突出了保护和增进少数群体妇女权利方面的挑战以及积极举措和良好做法。

68. 如果不明确认识少数群体妇女和男子之间不同的生活经历，那么这类对妇女和少数群体妇女的歧视往往被人忽视，不能得到充分的解决。因此，承认每个少数群体中存在的多样性以及少数群体妇女和女童在其社区内外所遭到的多种和多重形式的歧视是至关重要的。

69. 妇女可能被男子视为从属或下等，而少数群体妇女可能还会因其种族、国籍或宗教的原因遭到来自其少数群体之外的歧视。在解决某个国家内某个少数群体中妇女和女童的少数群体权利和状况问题时，采用考虑到多种和多重形式歧视的性别观点是至关重要的。在任何情况下，均须充分且平等地尊重此类少数群体中每一个成员的权利。

70. 与确保少数群体总体的权利所作努力相比，少数群体妇女的问题和关切常常受关注度较低。少数群体妇女常在社区内奋力秉持自己的权利，但可能因整个群体的一般性关切更受重视而不被理会。一些少数群体妇女在赋权方面遇到各种障碍，包括缺乏社会或经济联系、网络或少数群体妇女支持团体，同时还缺乏少数群体妇女榜样，这均对少数群体妇女和女童享有其人权造成重要影响。即便是在其群体内部，少数群体妇女都可能不愿表达涉及性别问题的不满，更遑论在群体以外。如果大范围的妇女权利运动能够提高对少数群体妇女权利的关注，则后者亦可受益。反过来说，妇女权利运动争取平等的努力也可从少数群体妇女的具体经验中获益。

71. 在首届会议上，论坛的重点是少数群体与受教育权。在少数群体女童接受教育方面可能存在特别的挑战，尤其是在两性社会角色持续存在的高度重男轻女的家庭和社区机构中。在世界各地，缺乏教育均对妇女的进步和赋权构成绝对的障碍。在某些情况下，女童获得教育方面的障碍尤为严重，有时是因为人们将男童教育置于优先地位，而这将形成一种恶性循环，造成严重的教育排斥，女童充分参与经济、社会、文化和政治生活的机会也就更少了。因此，一些无法接受教育的少数群体女童和妇女中存在高文盲率。

72. 贫穷和家庭责任可能会给少数群体妇女和女童带来极大的影响，确保她们获得平等的受教育机会仍是一个重大的挑战。各种内部因素，例如文化习俗、早婚及根深蒂固的父权结构和性别角色等，限制了女童和妇女的自由流动，是造成女童受教育障碍的重要问题，必须加以解决。

73. 在第二届会议上，除其他建议外，论坛尤其建议各国确保为促进和增加属于少数群体的人的政治参与程度而建立的所有机制、程序和机构考虑到少数群体妇女的特殊需要。《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条规定了妇女的政治权利，该条款保障了妇女投票、担任公职及执行公务的权利。在负责政策、特别是负责有关经济生活、国家发展和预算等政策的国家和当地机构中，少数群体往往缺乏发言权，少数群体妇女更是如此。因此，少数群体妇女的问题和状况可能被忽视，或没有得到要实现有意义的变革而必需的重视。

74. 少数群体妇女在家中和社区内均可能面临障碍，使她们无法参与决策进程。在整个社会中，她们也可能因为是女性、是少数群体的原因而无法参与国家政策的决策。确保少数群体妇女有效的政治参与及平等代表权不仅能保障其参与决定直接影响她们的事务，还有助于确保整个社会从她们的贡献中获益，并真正地体现其多样性。

75. 论坛第三届会议的主题是少数群体和有效参与经济生活。少数群体妇女常被排除在劳动力市场之外，或面临更高的失业风险。少数群体妇女进入劳动力市场的障碍包括缺乏专业教育和正规资格、对官方语言的掌握有限、对工作机会的了解不够、工作地点远离居住地、缺乏儿童护理的公共基础设施及经济方面的困难。文化传统和性别社会角色可能进一步阻碍少数群体妇女参与就业，或严重限制其在就业市场的选择。

76. 雇佣、晋升和薪酬方面存在的基于性别和少数群体身份的歧视也对少数群体妇女造成巨大的障碍。由全球化所导致的劳工市场的日益非正式化使更多的妇女得到赚取收入的工作，但是薪酬常常很低，无法得到基本的劳动保护，而且工作条件很差。这使少数群体妇女(而且往往是年幼的女童)在不安全、困难、有害甚至危险的环境下赚取收入。由于缺乏基本的设施，例如干净的用水和卫生设施，看护儿童服务的提供，针对家庭和社会暴力的保护等等，使她们的工作负担愈加沉重。在困难环境下，少数群体女童和妇女往往被迫在其社区和家庭之外寻找生计，并且很容易成为贩运、剥削和在其国家内外非法移民的受害者，这使她们更为脆弱。

77. 在一些社会里，少数群体妇女承受着贫穷、族裔或宗教偏见和基于性别的限制带来的沉重负担，这常常造成获得包括适足住房权在内的适当生活水准权方面的更大挑战。例如，一些国家农村或边远地区的少数群体妇女不得不面对由于家庭的界限、缺乏教育和语言障碍所造成的深刻的孤立感。对妇女的经济独立、社会地位和政治影响而言，最重要的就是获得、使用和管理土地及财产，这里的社会地位不仅指她们自己的地位，也关系到社区内男子的地位。

78. 少数群体使用的习惯法，以及一般法律，均可能使少数群体妇女处于不利地位，根深蒂固的性别角色观念使妇女处于严重的弱势，尤其是涉及到土地或财产的拥有权，继承权和取得信贷、技术或进入市场的机会方面。由于一系列原因，例如战争、男子被迫逃离或在冲突中丧生、贫困加剧及气候变化，妇女被迫流离失所，从而失去了土地和财产，并使少数群体妇女面临遭到绑架、性剥削、暴力和感染艾滋病毒/艾滋病的风险。

79. 少数群体妇女还可能面临生殖保健服务方面的挑战。事实上，一些因素可能导致少数群体妇女的孕产妇死亡率剧增，包括贫穷、生活在偏远地区故孕产妇保健服务差和/或无此类服务，以及孕产妇保健人员缺乏文化意识。少数群体妇女可能还须面对其社区内部对生殖权的限制，包括使用避孕措施等。少数群体社区实行早婚的做法可能对妇女的健康及其受教育或就业方面造成严重影响。社会中其他歧视性做法和政策还包括强迫绝育，一些少数群体妇女因为属于某个特定少数群体而遭到强迫绝育。

80. 少数群体女童和妇女往往被赋予负面的陈旧刻板形象例如认为她们都是无教育、无能力、被压迫或不卫生的，这种形象在很大程度上影响了整个社会对她们的待遇，令歧视现象得以长期存在。遵循不同的文化、传统和宗教做法的少数群体妇女极易遭到各种社会服务的隔离或排斥。如果她们只能讲少数群体语言，则在基本的生活中都会面临困难和歧视。少数群体妇女还可能在自由文化表达方面面临障碍，与少数群体男子相比，她们参与社会和文化论坛的机会也相当有限。

81. 关于少数群体妇女和女童权利问题的两项会外活动在论坛第四届会议期间举行。第一项活动由人权高专办组织，于11月29日召开。活动重点是增强少数群体妇女在其社区内的维权能力，以及有效增强并发展少数群体妇女能力的组织

性和体制性机构和机制。专题讨论小组成员包括在法律上和实践中歧视妇女问题工作组成员梅塞德斯·巴盖(墨西哥)、渔业妇女署的阿蒂安诺·任尼佩·凯勒(肯尼亚)、女权贱民组织的雷努·斯家帕蒂(尼泊尔)、罗姆人教育基金的贝娅塔·比斯里姆·奥拉霍瓦(斯洛伐克)、拉美裔非洲人后裔和生态发展的莱昂纳多·雷亚莱斯·马丁内斯(哥伦比亚)。

七. 结论

82. 独立专家期待着履行其人权理事会任务的要求，并与所有地区各利益相关方为实现这一目标进行富有成效的建设性合作。她特别强调了与联合国会员国进行建设性合作的意愿，并鼓励会员国对她要求信息或访问的请求作出积极回应，同时她强调她的任务将继续是尽最大可能向各国提供援助并响应它们的要求，包括在技术合作领域。同样的，独立专家重申她重视非政府组织和少数群体社区代表的作用和意见，包括他们在她进行少数群体问题工作、与少数群体社区合作以及代表少数群体的工作过程中为她提供信息、给予充分合作和帮助。

83. 忆及 2012 年是联合国《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》通过 20 周年，独立专家敦促所有利益相关方，包括联合国会员国、民间社会和少数群体，做出努力并采取行动提高其各自国内和地区内所有人民对《宣言》的认识，积极推动其落实，并推动属于少数群体社区的人充分享有所有人权。