联 合 国 A/HRC/FMI/2021/1

大 会

Distr.: General
23 September 2021
Chinese
Original: English

人权理事会
少数群体问题论坛
第十四届会议
2021 年 12 月 2 日和 3 日
临时议程项目 1
通过议程和工作方案

临时议程和说明

临时议程

1. 通过议程和工作方案。
2. 当代涉及少数群体的冲突根源。
3. 法律和体制框架：少数群体的人权和预防冲突。
4. 重点关注少数群体的权利和有效预防冲突。
5. 走向持久和平：更好地保护少数群体的权利以预防冲突的积极举措。
6. 总结发言。

说明

1. 通过议程和工作方案

地点

根据人权理事会第 6/15 号和第 19/23 号决议，少数群体问题论坛第十四届会议将于 2021 年 12 月 2 日至 3 日在日内瓦(万国宫第 20 号会议厅)并同时以线上方式举行。

少数群体问题论坛将收到本文件所载临时议程，以供审议通过。本届会议工作方案载于附件。

开幕会议

人权理事会主席将致开幕辞，之后由联合国人权事务高级专员、少数群体问题论坛主席和少数群体问题特别报告员分别致辞。

请回收

文件

会议文件将在联合国人权事务高级专员办事处的网站(www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session14.aspx)上发布。

讨论

在为期两天的会议期间，与会者将应邀参加四场小组讨论，总的主题为“预防冲突与保护少数群体的人权”。每场小组讨论首先由几名专家作简要介绍，由一名主持人主持，主持人引导讨论形成具体建议。会上还将审议 2021 年根据少数群体问题特别报告员的任务举行的四次区域论坛(美洲论坛、非洲和中东论坛、亚洲和太平洋论坛、欧洲论坛)提出的建议，以纳入各区域对本届会议所讨论问题的更多建议和看法。

将鼓励与会者进行发言或评论、回答主持人的问题并提出建议以列入成果文件，并由特别报告员提交人权理事会第四十九届会议。

2. 当代涉及少数群体的冲突根源

歧视性或排斥性做法会使少数群体获得平等和普遍人权的承诺成为空谈，这样的国家长此以往会积累不满情绪，成为制造沮丧、怨恨、愤怒并最终导致暴力的沃土。正如联合国和世界银行 2018 年的《和平之路：预防暴力冲突的包容性办法》这一开创性联合研究报告指出的那样，全球不稳定的主要驱动因素是围绕排斥和不公正产生的群体性不满；换言之，今天大多数暴力冲突的根源通常与侵犯少数群体的人权密切相关。

有必要重新审视这些问题以及更好地处理少数群体的不满及保护他们人权的必要性，以便为人权系统保护某些少数群体注入新的动力。

在暴力冲突爆发之前，不满情绪可能已经在表面的平静下酝酿了数年甚至数十年。在众多因素的作用下，某些系统性的排斥状况会从长期的不满升级为暴力冲突，这些因素包括剥夺少数群体语言的地位，诋毁某一群体的特性或是在就业、教育或公共生活参与上的不平等，以及受排斥而不能得到平等的经济利益和资源分配。培养查明冲突根源的能力对各国和政府间组织至关重要。

论坛以第一位少数群体问题独立专家 10 多年前提交的关于少数群体权利和预防冲突的报告(A/HRC/16/45)以及“和平之路”等较近期的发展为启发和基础，将在本届会议上思考如何查明和解决涉及少数群体的冲突根源这一问题。会议将审议及早认识到损害或排斥少数群体的国家政策和做法的根本原因如何可以成为预防冲突的最有效手段。与会者将关注如何监控风险因素。最后，论坛将探讨国家、政府间组织、民间社会和少数群体在早期应对可能违反人权义务(如平等权和禁止歧视)的根源方面的作用。

3. 法律和体制框架：少数群体的人权和预防冲突

《少数群体权利宣言》在序言中指出，落实少数群体权利有助于国家的稳定。自《宣言》于 1992 年获得通过以来，这一推论在大会、人权委员会和人权理事会的历次决议、秘书长的若干报告(见 A/54/2000, 第 202-203 段)、若干会议的成果文件(见 A/CONF.189/12 和 Corr.1, 第一章)和各项政策进程中得到进一步发展。

事实和历史表明，保护和促进少数群体的人权及其愿望会提升民族团结和认同感，并最终缓解紧张局势，实现长期稳定。换言之，在法律和体制框架允许少数群体自由使用其语言、践行其文化和宗教以及与其他人口平等地参与政治和经济生活的社会中，紧张关系恶化为暴力冲突的可能性较小。

在本届会议上，论坛将确定和讨论有助于国际和区域人权法成为防止暴力冲突的有力工具的关键因素。与会者将审查如何可能通过援引和利用国际法下保护少数群体的标准和判例体系来防止冲突升级。论坛将就保护少数群体人权在预防冲突中的作用达成共识，并讨论在应对可导致紧张甚至冲突的长期不满情绪方面的法律、体制和政策挑战，即《和平之路：预防暴力冲突的包容性办法》中所述的挑战。

论坛还将审议包容或与之相反的排斥少数群体人权和特性的政策和方案所起的作用。论坛将探讨国家、区域和国际机构在制定确保和平共处的政策时应如何更好地考虑进少数群体的特定需要和期望以及他们的人权。

为进一步澄清法律和体制框架的作用，与会者将审议《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》[1]，根据该计划，近几十年来世界各地的许多冲突在不同程度上都含有煽动民族、种族或宗教仇恨的内容。

4. 重点关注少数群体的权利和有效预防冲突

预防冲突的措施越早采取并审慎确定目标，就越有可能发挥效力。这就要求进行预警并对每个案件的情况开展个案评估，正如秘书长在关于预警、评估及保护责任的报告(A/64/864)中强调的那样。

由于大多数当代暴力冲突都涉及对影响少数群体的排斥性或歧视性做法的不满，将少数群体权利指标纳入预警系统将有助于及早发现潜在冲突。关注少数群体的人权及其如何被剥夺或滥用，有助于更有效地及早采取步骤，查明导致冲突的紧张局势的根源，并对有关歧视和其他侵犯人权行为的模式进行预警，而要预防冲突，就必须解决这些问题。

论坛与会者将思考具有适当任务授权的专设和专门机制如何通过查明有系统地剥夺少数群体权利的情况来集中处理冲突的少数群体层面。与会者将审查在国际、区域、次区域、国家和地方等各级是否存在早期预防冲突机制。与会者还将讨论以少数群体为重点并汇集联合国机构、基金、方案及其他政府间组织预警系统成果的必要性。与会者将考虑这种机制成为有效防止涉及少数群体的代价高昂和旷日持久的冲突的有力工具的原因所在。

与会者将特别关注将性别观点纳入早期有效冲突预防工作的重要性，并采纳论坛第四届会议就保障少数群体妇女和女童权利提出的建议(见 A/HRC/19/71)，少数群体妇女和女童在冲突和冲突后局势中可能尤为脆弱。

由于预防通常是在冲突后背景下讨论，而冲突一经爆发后，制止暴力远比预防更困难(代价也更高)，因此论坛的目标是将重点转向预防。

[1] 见 A/HRC/22/17/Add.4, 附录。

5. 走向持久和平：更好地保护少数群体的权利以预防冲突的积极举措

需要在少数群体参与下，就推进保护少数群体人权和防止涉及少数群体的冲突的前进方向和手段进行广泛讨论。有一些问题应当提出，例如是否需要在国际或区域一级增立文书；是否必须通过改进实施、监督和执行来加强现有规范；是否应在联合国预防冲突的工具和机制中更加强调承认和保护少数群体的权利。邀请各方提出创新建议，以帮助制定能够显著改进对旷日持久和致命冲突的早期和有效预防的规范、机制和做法。应特别注意如何将平等尊重少数群体人权纳入联合国和其他利益攸关方预防冲突工作的所有领域。

会议将集中讨论关于预防涉及少数群体的暴力冲突的务实解决方案。与会者将讨论联合国机构、国家人权机构、民间社会和其他利益攸关方的作用。为了进一步明确预防冲突的积极举措，与会者将审议《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》[2] 及其 18 项承诺[3]。更具体地说，与会者将思考信仰行为体和民间社会行为体就调解、及早发现社区紧张关系和补救技巧等领域交流做法的承诺。

与会者还将讨论少数群体青年和妇女作为宝贵的创新者和变革推动者的作用，按照论坛第十届会议的建议(见 A/HRC/37/73)，他们的贡献应被视为预防冲突和建设和平社区的重要组成部分。与会者还将思考少数群体青年和少数群体妇女在预防冲突进程中享有自主权和领导权的益处。

从能力建设方案和宗教间对话到追究过去暴行的责任，本届会议将努力激发更多的提高认识活动，提升少数群体人权作为预防冲突关键工具的受关注程度，并指出关于在冲突预防战略和机制中更好地体现和纳入少数群体人权的前进方向。

6. 总结发言

与会者将结合两天的讨论成果，思考解决预防冲突及保护民族或族裔、宗教和语言少数群体成员问题的最佳做法。

会议将鼓励与会者就本议程中的每个项目，形成并确定向各国、政府间组织、国家人权机构、非政府组织和其他民间社会行为体的建议，以便在预防涉及少数群体的冲突方面促进和落实少数群体的权利。

少数群体问题论坛主席和少数群体问题特别报告员将做总结发言，包括就将与论坛与会者共同采取的后续步骤提出建议。

[2] 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Press/21451/BeirutDeclarationonFaithforRights.pdf.

[3] 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Press/21451/18CommitmentsonFaithforRights.pdf.

附件

工作方案

日期/时间	议程项目	日程
2021 年 12 月 2 日星期四		
上午 10 时至下午 1 时	1. 通过议程和工作方案	少数群体问题论坛开幕 ● 人权理事会主席致欢迎辞和开幕辞 ● 联合国人权事务高级专员致辞 ● 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问致辞 ● 伊斯兰合作组织秘书长致辞 ● 安全与合作组织(欧安组织)少数民族事务高级专员致辞 ● 少数群体问题论坛主席致辞少数群体问题特别报告员致辞
	2. 当代涉及少数群体的冲突根源	
下午 3 时至 6 时	3. 法律和体制框架：少数群体的人权和预防冲突	
2021 年 12 月 2 日星期五		
上午 10 时至下午 1 时	4. 重点关注少数群体的权利和早期有效预防冲突	
下午 3 时至 6 时	5. 走向持久和平：更好地保护少数群体的权利以预防冲突的积极举措	
	6. 总结发言	