

欧洲安全与合作组织（欧安组织） 少数民族问题高级专员（民族专员）

摘要：欧洲安全与合作组织（欧安组织）少数民族问题高级专员（民族专员）着重处理涉及少数民族的争端，这些争端具有国际性，而且易于造成国家间的紧张局势或引发国际武装冲突。如果民族专员发觉因为这些争端国家之间的和平与安全即将受到威胁，他就要发出预先警告，还要开展活动来缓和紧张局势。民族专员采取的方法，以人权法为坚实的依据，是一种“悄悄的外交”。高级专员负责欧安组织 55 个成员国的情况，他的办事处可与这些国家境内的任何少数群体取得联系。

欧洲安全与合作组织

1995 年之前，欧洲安全与合作组织（欧安组织）称作欧洲安全和合作会议（欧安会）。欧洲安全和合作会议（欧安会）是一种政府间外交会议，多称作“赫尔辛基进程”，1970 年代开始设立，是冷战期间东西方对话的论坛。冷战后建立的欧安组织，作为赫尔辛基进程演进的产物，基本上仍然是一个“软性安全组织”，也就是说，它不是一个防御联盟，也没有军事资产。它着重安全，而且如其名称所示，也着重各国之间旨在实现各成员国安全与稳定的合作。55 个参与国，从温哥华到符拉迪沃斯托克，横跨整个北半球。它们承诺根据实行自由市场经济、基于法治和尊重人权的民主开放社会框架内的基本价值观念，开展当前的对话。

欧安组织成员是：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、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、摩尔多瓦、摩纳哥、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯、圣马力诺、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、联合王国、美国、乌兹别克斯坦及南斯拉夫联盟共和国。

欧安组织的人权保护办法体现在“全面安全”这一观念中，它承认安全与尊重人权之间的基本联系。承认军事、政治安全与人权问题互相依赖，经济与环境问题也密切相关，这些在 1975 年《赫尔辛基最后文件》已得到阐明。该文件确定了十项基本原则，规定了各参与国相互之间和各国政府应当如何处理其管辖范围内的上述问题。

这十项原则，后来称作“十条戒律”，分为三个领域或“组”。第一个是“安全组”，意指传统军事问题。第二个涉及经济和环境领域里的合作。第三个有关“人的方面”，包括人权和人道主义事务。从全面安全角度来看，尊重人的方面的承诺，包括尊重少数民族成员的权利，对实现和维护该地区的和平与安全至关重要。

欧安组织框架内的少数民族问题高级专员

几乎所有参与国在其国境内都有一个或多个少数民族群体。在所有这些国家里，尊重少数民族的权利，促进一个不分种族的多文化社会，不仅本身是可取的，而且也有助于确保各成员国国内及彼此之间的稳定与和平。

在全面安全框架内，民族专员的机构被明确地放入“安全组”。民族专员的任务是集中解决涉及少数民族的、往往造成成员国之间紧张局面或引发国际武装冲突的国际性争端。的确，欧安组织参与国承认必需建立一个解决种族间冲突的机构，于是在 1992 年赫尔辛基首脑会议上就设立了民族专员，“以之作为尽早防止冲突的办法”。民族专员遇到某些情况，认为有关少数民族的问题会升级并威胁各成员国之间的和平、安全或稳定，就要发出预警，还需要采取适当行动缓和紧张局势。如若紧张局势升级，那么他就必需履行自己的职责，预先提醒各参与国考虑进一步的措施，避免爆发暴力。

民族专员首先是一种政治手段，而不是要监督各成员国遵守其对欧安组织的承诺或国际义务的情况。他不是要充当少数群体的代言人或监察员，也不是少数民族成员的救星。他是少数民族问题高级专员，而不是少数民族的高级专员。当然，民族专员处理的主要内容，如少数民族问题，与人的方面密切相关：充分保护少数民族成员的权利有助于最大限度地缓和各民族的紧张关系，否则这种关系就有引起更广泛冲突的危险。因此，高级专员在尊重少数民族权利的情况下，要密切关注人权问题，尤其是关注免受歧视问题。

高级专员的活动在 10 多个欧安组织参与国，在中东欧及前苏联都很活跃。他的办事处设在荷兰海牙，工作得到了那里 10 名身为国际职员的顾问的支持。荷兰的马克斯·范德尔斯图尔先生担任民族专员，任期自专员办事处 1993 年 1 月开办起至 2001 年 7 月止。现任民族专员是瑞典的罗尔夫·埃克乌斯先生。

适用标准概览

欧安组织的规范

在欧安组织内，承认尊重人权是安全的一个根本因素，它为制订新标准，特别是关于少数民族成员的权利的标准提供了背景。《赫尔辛基最后文件》第七项原则规定：

境内有少数民族的参与国要尊重少数民族成员法律面前平等的权利，为他们提供切实享受人权和基本自由的充分机会，并以此方式在此方面保护他们的合法利益。

少数民族问题，在前 15 年几乎没有取得什么进展，自 1989 年后进展大大加速。1990 年 6 月，当时欧安会关于人的方面的《哥本哈根文件》获得通过；至今人们仍然认为它是欧安组织关于确定少数民族权利标准的基本文件。《哥本哈根文件》也列出一个长长的清单，载明关于民主体制建设与法治的规定。

《哥本哈根文件》第 33 段以个人人权为出发点，让各成员国承诺“……奉行平等和不歧视原则，保护境内少数民族的民族、文化、语言和宗教特点”。各国也承诺酌情采取特别措施确保这种平等。这些特别权利和措施并不构成对少数民族成员的优待。确切地讲，它们的目的是要实现在事实和法律上平等而有意义地享有各种权利。

尽管少数民族权利概念出自个人人权概念，但只有同时行使这些权利，才能使少数民族成员保持自己的特点。《哥本哈根文件》赋予少数民族所有成员以许多特殊权利。这些权利既可以由个人，也可以与群体的其他成员共同行使。它们特别包括：

- “表达、保持和发展”他们的特点与文化的权利，免遭强制同化（第 32 段）
- 私下和公开使用母语和用母语交流信息的权利（第 32.1 和 32.5 段）
- “遵照国家立法”设立和维持少数民族教育、文化和宗教机构及为它们筹资的权利（第 32.2 段）
- 信奉宗教的权利，包括利用宗教材料和用少数民族母语开展宗教教育活动的权利（第 32.3 段）
- 与境内外出身、传统或宗教信仰相同的人保持“不受妨碍的接触”的权利（第 32.4 段）
- “切实参与公共事务，包括参与保护和促进此类少数民族特点的有关事项”的权利（第 35 段）

各国要“创造条件，突出……（少数民族）的特点”（第 33 段），还要“努力确保”少数民族成员“有充分的机会教授母语或以母语教学，并在可能与必要的情况下在公共当局面前使用母语”（第 34 段）。

虽然个人可以与其他人一起行使自己的权利，但在欧安组织框架内并没有“集体”权利本身的根据。特别是与自决权（政府当局或人口多数有时表达出一种忧虑）没有联系，《哥本哈根文件》第 37 段已讲得很明确：

这些承诺（即已详细阐明的少数民族权利）不可解释为暗示着享有任何权利，从事违背《联合国宪章》的宗旨与原则、国际法规定的其他义务或《（赫尔辛基）最后文件》的规定包括各国领土完整原则的活动或行动。

1990年《新欧洲巴黎宪章》还作出其他针对少数民族的规定，并注意到各国决心“促进少数民族对我们社会生活的宝贵贡献”和1991年日内瓦少数民族问题专家会议报告，该报告是欧安组织各国专家就少数民族问题及少数民族成员权利进行三周讨论所得出的结论。

国际标准

民族专员采取的办法在国际人权法中有明确的依据。他依靠各国业已商定的国际标准，为对话及其最终建议提供一个框架。由于欧安组织所有参与国（除瑞士外）都是联合国会员国，而且其中四分之三又都是欧洲委员会成员，所以除了欧安组织对它们有政治约束力的承诺外，它们还受在联合国和欧洲委员会主持下通过的各项条约的法律约束，也受双边条约的法律约束。参照各国自愿接受的现行人权标准，可保护民族专员免受武断或创设自己的进度监测尺度的指责。参照这些标准也有助于确保民族专员自己的评价与立场的一致性，使他不会受到使用双重标准的指责。

民族专员经常评价有关少数民族成员权利的国内立法是否符合国际标准并提出建议，最常涉及的领域就是语言、教育、参政或公民身份。这样一来，民族专员就在各种情况下充当了一个关于规范和标准的“译员”，协助各国政府履行其国际义务与承诺。虽然欧安组织没有设立民族专员职位来监测各国遵守国际标准的情况，可在某些方面，对要竭力满足其他欧洲-大西洋机构，如欧洲联盟等的加入标准的国家来说，他已经起到了某种“看门人”的作用。

保护少数民族的国际标准有时欠明确，因而实施起来就会有不同的解释，也会造成不一致现象。为了消除这些差异，说得更宽些，也是为了协助政策制订者和立法者，民族专员已经三次寻求国际公认专家协助澄清具体领域少数民族权利的内容，并提出了普遍适用的建议。这一套套建议为各国提供了指导，指导它们在教育、语言和参与公共生活领域中为其所管辖的少数民族拟订政策。这些建议是：

- 关于少数民族教育权利的海牙建议（1996年）
- 关于少数民族语言权利的奥斯陆建议（1998年）
- 关于少数民族切实参与公共生活的隆德建议（1999年）

希望各国遵守其起码的国际承诺；但欧安组织更广泛的价值观念却敦促各国政府在满足社会中少数民族和其他人的合理需要方面，不要囿于起码的承诺。因此，民族专员常常鼓励各国政府考虑少数民族所表达的愿望，而且在这方面协助有关各方找出合理的折中办法。

谁有资格享受少数民族权利？

欧安组织的文件谈到了“少数民族成员”。在赫尔辛基进程的语境中，“少数民族”一词，照一般理解，系指非主要人口，它在一国内属少数，但又与另一个国家常常是邻国或“亲缘”国家的主要人口拥有相同的民族性 / 种族渊源。实际上，这给各国留有很大的余地，它们可以确定将在自己管辖范围内适用的定义，而且在欧安组织地区这类定义也有实质性的差别。不过，这并不意味着各国都可以就少数民族存在自由地作出任何单边决定，不管这类决定多么不合理。享有少数民族权利不需要国家从法律上正式承认某个群体。

欧安组织处理定义问题的办法是，归属少数民族问题是个个人选择问题，作出此类选择不会造成任何不利。总之，具体国家可以给少数民族下个定义，但谁是谁不是少数民族的问题则只能凭其成员的主观感情决定。民族专员奉行了这种办法，并且申明“少数民族的存在是个事实而不是个定义问题。”此外，他还确定了判定少数民族构成的一些客观标准：即一个语言、种族或文化特点与多数不同的群体，它通常不仅力求维护其特点，而且也竭力要更强烈表达这一特点。

实际上，缺乏定义在现实中会产生严重影响。如，“少数民族”中“民族”一词被某些人解释为少数民族成员必须是对他拥有属地管辖权的国家的公民。这一解释在欧安组织某些国家造成了种种问题，并加剧了各族之间的紧张关系。

高级专员的任务

欧安组织通过一些不同机构监测人权，但至今处理少数民族问题的最重要机构则是民族专员办事处。高级专员的基本任务是

发出“预先警告”，并酌情在尽可能早的阶段采取“早期行动”，处理涉及少数民族问题的紧张局势，这种局势还没有超出预警阶段，但据高级专员判断又有可能在欧安组织地区发展成一场冲突，影响参与国之间的和平、稳定或关系，需要委员会或高官委（高级官员委员会，现称高级理事会）加以注意并采取行动。

因此，民族专员有双重任务：一是缓解紧张局势，二是充当“警报拉发线”，在此类紧张局势有升级到他利用手中办法无法遏制的水平的时候，提醒欧安组织警惕。民族专员通过悄悄的外交和直接的机密接触来履行这一任务。他可以从任何来源接收和收集信息，可以与任何人（从事或公开庇护恐怖主义者除外）保持接触。他也可以从各直接有关方面，包括各国政府、协会、非政府组织及少数民族代表等其他个人团体，接受具体报告，也可以设法与它们交流往来。他可以访问欧安组织的任何参与国，也可以与自己选定的任何人，包括政府高级官员自由交往，以获得第一手资料并“酌情促进”各方之间的“对话、合作与信任”。他会成为“国际知名人士”，将力行公正，“秘密工作，不受紧张关系的各直接有关方的制约”。

悄悄的外交：实际任务

高级专员的任务提供了他应当如何通过悄悄的外交开展活动的一般准则，但并没有明确规定他执行任务的方式或手段。实际工作方式基本已由第一任高级专员马克斯·范德尔斯图尔先生在 1993 年至 2001 年中期的任期内制订。

在这一任务中，由预先警告过渡到早期行动层次分明。然而，民族专员避免严格地描述自己的行动，而且他的活动多数都涉及到了早期行动，如多次访问他所介入的国家，因而也就没有必要发出正式预先警告。

这一任务也包括一项“撤出战略”。根据这一战略，如果民族专员认为，因为冲突已经升级，他已没有挽救的余地，那么他就应当听从轮值主席（即按年度轮换，主持欧安组织的中央决策与管理机构欧安组织部长理事会的外交部长）和欧安组织高级理事会的意见。但是这种战略从来也没采用过。

接触和信息收集

在顾问的协助下，民族专员从各有关来源收集信息并加以分析，包括电讯社、因特网和其他媒体、政府代表、独立专家、非政府组织和第二手来源，如日报杂志和报告。他也与欧安组织各特派团保持联系，并通过欧安组织的内部渠道接收信息。尽管他不充当投诉机构，但是他却接受有关个人的直接来访和呈件。转递给民族专员的报告或资料没有特殊的格式，但任何来文都应以文字形式并签署全名和地址。它应当包含对有关事态发展的事实叙述，并应当只包括可以证实的资料。根据这类资料，促使民族专员注意属于其任务范围内的局势。

开始直接接触

民族专员的任务，从授权他直接参与某国事务角度来看，是非同寻常的。民族专员享有进入任何参与国的事实权利和在任何参与国境内的行动自由。他无须得到国家的正式同意，可以纯粹根据自己的判断，决定介入某一特殊局势。虽然民族专员无需得到有关国家的批准，可他一旦决定要访问某个特定国家，就要遵守欧安组织的“合作安全”原则，寻求该国政府合作，为访问提供便利。此类合作几乎总是可以实现的，并在访问期间及随后的工作中创造一种有利的工作环境。

民族专员常应人们要求解释他选择介入某些国家而不介入其他国家的依据。显然，关于少数民族成员的问题影响地方或区域安全达到何种程度，很关键。所以，民族专员根据潜在冲突的指标来考虑手头资料，并在此基础上做出决定。此类考虑结果，从某种程度上讲，是主观的，并取决于民族专员根据自己的经验与直觉所作出的恰当判断。有两个主要因素影响着他的决定：他认为自己必需介入的程度和产生积极影响的可能性。民族专员说过，如果他介入会对形势产生积极影响，他就将介入；而且，即使成功机会不大，他也愿意处理困难局势。在考虑是否要介入时，民族专员也考虑他的介入是否会产生某些积极作用，尤其是在已有许多国际行动者参与，各种努力可能重复浪费甚至互相妨碍的情况下。

尽管民族专员明白，有些国家可能认为，他的介入等于是在指责或含蓄批评它们对待所管辖的少数群体的方式，可他总是强调，他的介入只反映了各国在何种程度上面临着复杂而且常常是敏感的问题。他的活动反映了欧安组织的承诺，即要协助各国处理问题，履行承诺并最终维持安全与稳定。

独立和问责制

民族专员介入的关键是他具有独立地位。他的介入不需要得到高级理事会或常设理事会（欧安组织参与国代表的论坛，他们每周都在维也纳开会）或有关国家的特批。不依赖基于共识的谈判机构所做出的决定，就意味着他能迅速而独立地行动。

民族专员最终通过轮值主席对欧安组织负责，他在进行实地访问前可与轮值主席协商，事后也可秘密向轮值主席报告访问结果。其任务经过仔细安排，以免给人留下常设理事会可以对民族专员发号施令或支配他的印象；但是没有各国的政治支持，民族专员就无法正常发挥作用。与欧安组织各政治机构的密切机构联系和各参与国的集体支持，都提供了必要的支持，从而鼓励落实民族专员的建议。

保 密

尽管民族专员可以广泛获得信息，但他的任务规定他要秘密工作。他采取审慎、低调和保密的工作办法，意在取得各方的信任与合作；而且也有助于避免公众注意有时会激发的煽动性言论。各方在得知不会受到外界压力或者说不会申明了立场又要当众放弃时，常常就会更乐意悄悄考虑各种选择方案。承诺保密意在使各种事项不超出整个欧安组织的内部政治框架，但并不排除民族专员与欧洲委员会等其他国际机构合作，正如他常做的那样。

民族专员通过与政府有关部长的正式信函往来，向各国提出建议，这已成为惯例。这些建议在欧安组织常设理事会介绍、讨论后定期予以公布。有时就要以这种方式从事悄悄的外交，但最终也要对公众负责。遵照轮值主席的倡议，让欧安组织各代表团传阅此类信件，就使欧安组织共同体能了解民族专员关心的问题。民族专员的活动的概要，载于欧安组织的月刊《通讯》上，供其他有关人员参考。

民族专员除非在特殊情况下断定公开演说会有益于自己的工作，一般都要避免与报界进行实质性接触。

合 作

民族专员约会有关各方都采取非对抗、非强迫的方式，并力求与它们合作找到消除紧张局势根源的办法。这反映出他相信，有意义而可持续的进展取决于有关各方的善意与赞同。在外界压力下勉强承认的折中解决办法，不可能持久。尽管民族专员是防止“短期”冲突的一种手段，意在缓和紧张局势，从而避免引发即将爆发的冲突，但他也要鼓励各方当前进行的对话与合作，并建立长期通信线路。他通过提建议，鼓励各方采取具体步骤处理潜在的争议问题，从而促使紧张局势持续缓和。他进行的持续不断的约会，有助于确保直接有关的各国和整个欧安组织采取适当的后续行动。

公 正

为了不妨碍高级专员保证各方继续合作的外交努力，也鉴于要求他处理的问题都很敏感，重要的是他不应支持任何一方。

然而公正不应当视为中立的同意词。高级专员若认为任何一方所持的观点可信，也切实可能推进防止冲突的进程，就可以支持。尽管他是一个不偏不倚的行动者，没有既得利益，因为他没有提出一项欧安组织的“议程”，但是他对相竞主张和对立观点的评价，是以对国际标准和欧安组织基本价值观念的承诺为根据的。他的判断，并非表示袒护某个群体的政治利益，而是反映赞成支持这些承诺。

执行任务

《赫尔辛基最后文件》和随后召开的后续行动会议提出的文件，都不是具有法律约束力的文书。由于欧安组织的承诺是政治性的，所以欧安组织框架内没有可与《欧洲保护人权与基本自由公约》（见第 7 号小册子）规定的个人投诉机构相比的个人投诉机构。然而，这不应当削弱欧安组织制度的意义。欧安组织“具有政治约束力的”文书，旨在通过对话而不是强制促进当前的安全，各国政治高层都保证遵守其承诺，并继续目前就其对待少数群体的方式所开展的双边与多边讨论。

民族专员不是要提倡一种理想或“强制执行”的权利，而是要寻求一种在特定情况下积极可行的解决办法，也就是可能为各方所接受的最佳办法。总之，他根据政治上是否可能来寻求实用的解决办法。不过，在这种实用主义背后，是一种协调一致的方针，它的依据就是欧安组织的价值观念和国际标准。

探讨冲突根源

根据民族专员的经验，涉及少数民族的问题有许多是不尊重人权，包括特殊的少数人权利，时间长了就引起了挫折、不满、疏远和不公正之感。少数民族成员若觉得受到了歧视，他们自己的特点与文化不能得到同等的保护和促进，或在公共领域受到排斥，不能参与某些进程或获得某些机会，包括不能得到国家公平合理份额的资源，就会产生问题。反过来，这类紧张局势可能被多数群体代表或少数群体代表用来达到政治目的。由此造成的不稳定与不安全损害了整个社会，如不加以处理，最终还可能导致暴力。

融合多样性

民族专员一般都提倡一种包容性的融合主义政策来消除紧张局势。这也意味着，少数民族获得充分的机会保持和发展自己的特点，同时又不脱离更广泛的社会，并为更广泛的社会做出贡献。民族专员常常向各国强调保护和促进少数民族权利的好处：如果少数民族成员在更广泛的社会中感到满意，他们就不大可能奉行违背多数人利益的政策或战略。同样，“亲缘国家”如果觉得“他们的”少数民族在邻国待遇不错，受民族统一政策诱惑的可能也就会少些。

融合多样性常常是一个“善政”问题，要求执政机构谋求全体人民的利益，为所有人创造类似的条件和机会。这取决于两点，第一要承认文化多样性是一笔财产而不是一种威胁，第二国家内部要承认利益的多样性。

民族专员强调要实现善政和促进融合，下列因素很重要：

- 承认、保护和加强少数民族成员的特点
- 给少数民族以切实参与公共生活包括政治决策过程的机会
- 为少数民族提供获得公平份额的公益物、包括经济发展机会的途径
- 密切关注少数民族的语言与教育需要，它们与每个人发展自己特点的权利密切相关

与此同时，民族专员也常常提醒少数群体，他们有权利，但也有义务尊重国家的完整并为所属的更广泛的社会做出贡献。

高级专员的建议

民族专员给各国政府的建议，表达了他对自己认为导致紧张局势的核心问题的关切。这些问题常常是政府可能要避开的敏感问题。他的建议旨在提供一个框架，指导政府和少数群体处理法律、政策、体制和程序问题。为此，他的建议通常都提供具体的政策和行政管理办法，而且通常都很明确很详细。它们不是要分摊责任，而是要积极推动分析和解决敏感问题。

缓和紧张局势的项目

民族专员除了开展外交活动，促进对话，提出具体建议，还在实际情况下越来越多地实施或鼓励他人实施直接处理冲突根源的项目。这些项目意在提供解决问题的框架或解决问题，从而缓和种族的紧张关系。解决问题类的，如教育项目，从编写新教材到为建立新大学提供法律援助，内容很广。多数项目耗资不多，却有助于填补否则就会拉大差距。此类项目的数量和规模近年来都已扩大。

详细资料与联系办法

民族专员办事处设在海牙，所有来函都应当写上如下地址：

Office of the High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

P.O. Box 20062

2500 EB The Hague

THE NETHERLANDS

电话：+31 70-312-5500 传真：+31 70-363-5910

电子邮件：hcnm@hcnm.org

欧安会 / 欧安组织的主要文件可在因特网上获取，网址是www.osce.com。民族专员的建议、声明、新闻稿、讲话等，可在www.osce.org/hcnm网址上查看。

海牙、奥斯陆和隆德建议译成了一些不同的语言，因特网和硬拷贝上都有。《海牙建议》在《少数民族和群体权利问题国际杂志》的特刊（第 4 卷，1996 / 97 年第二期）上转载和讨论；《奥斯陆建议》也载于该刊 1999 年第 6 卷第三期上；《隆德建议》和注释转载于帕克的文章“关于少数民族切实参与公共生活的隆德建议的缘起与性质”，《赫尔辛基导报》2000 年第 11 卷第 4 期，第 29-61 页。

这些出版物及民族专员的其他出版物的硬拷贝可向高级专员办事处索取。

关于赫尔辛基 / 欧安组织进程，特别是关于少数民族问题高级专员的著作，已经写过很多。最新最全面的著作是 Walter A. Kemp, 编辑的, *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer, 2001)

少数群体与国际劳工组织

摘要：只有政府、工会或雇主联盟或出席国际劳工大会的代表团，可以直接利用劳工组织制定的保护人权的控诉程序。然而，劳工组织许多关于不歧视的规范及其宣传、监督和技术援助活动可能对少数群体有益。本小册子概述相关的标准和劳工组织的倡议。

国际劳工组织（劳工组织）简介

劳工组织于 1919 年根据《凡尔赛和约》成立。它是国际联盟在第二次世界大战之后仍然存在的唯一机构，并于 1945 年成为联合国系统的第一个专门机构。劳工组织的三方结构（政府、雇主和工人）在政府间组织中是独一无二的，劳工组织是唯一一个政府不拥有所有投票权的机构。

劳工组织由三个机关组成：由成员国代表组成的大会（“国际劳工大会”）；理事会和国际劳工局。在大会和理事会的组成人员中，一半是政府代表，一半是成员国的雇主和工人代表。这些非政府成分的存在和投票权使劳工组织能从独特的角度看待问题，使它有可能处理其成员国所面临的实际问题。

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建议，要求政府审查是否应当批准公约，并密切监督和评论各国实施其自愿批准的公约的情况。现在，在劳工组织支持下通过的将近 200 项公约收到了大约 7000 份批准书。

劳工组织标准的监督主要由两个机构来进行，即公约和建议书执行问题专家委员会和大会委员会。

公约和建议书执行问题专家委员会由劳动法和社会问题领域的 20 名独立专家组成，他们来自所有主要社会和经济制度，来自世界各地。委员会每年召开会议审查政府提交的报告，各国政府有义务定期报告它们实施其已批准的公约的情况。批准公约的国家的工人和雇主组织也可以评论公约如何得到了实施，从而为政府的报告提供了有益补充。委员会通常公开报告其对具体公约和具体国家的评论和意见。

公约和建议书执行问题大会委员会是下一级监督机构。该委员会每年由国际劳工大会建立，反映了劳工组织中政府和工人代表及雇主代表组成的三方结构。在专家委员会报告的基础上，大会委员会选择一些特别重要或持续时间很长的案例，请有关政府到会向它解释专家委员会作出评论的情况。在每届会议结束时，大会委员会向全体会议报告各国政府在履行《劳工组织章程》所规定义务或遵守它们已批准公约方面遇到的问题。大会委员会的报告连同大会对委员会报告的讨论情况每年在《国际劳工大会议事录》上发表。

劳工组织标准

劳工组织有若干保护少数群体的工具，尽管本组织没有单一的关于少数群体的公约或方案。主要工具是利用与保护少数群体有关的标准，这些标准通过技术援助与合作及通过与其他国际组织合作来实施。在多数情况下，劳工组织侧重于工作和工作条件领域，但也审查与移徙工人及土著和部落居民有关的问题。

不歧视

劳工组织消除就业和职业中的歧视现象的行动以《劳工组织章程》为基础，该章程规定劳工组织有义务与基于种族、信念或性别的歧视现象作斗争。这方面的主要公约是 1958 年（第 111 号）《歧视(就业及职业)公约》，还有劳工组织其他几项标准作为补充。第 111 号公约禁止以种族、肤色、宗教和民族等状况为由在就业和职业中进行歧视。

第 111 号公约是劳工组织八项基本公约之一。因此，1995 年劳工局局长发起的促进批准公约行动将它列为目标之一。截止 2001 年 4 月，已由 147 个国家批准该公约。

如同对其负责的所有其他公约那样，劳工组织对本公约开展有力的监督活动，劳工组织公约和建议书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存在的问题。其中许多评论涉及基于种族、宗教和民族的歧视。他们强调成员国在保护方面存在的差异，敦促它们缩小差异，并表扬所取得的进步。有关的少数群体成员应调查是否可能直接或通过工会或雇主组织向委员会提供资料。

土著和部落居民

土著和部落居民虽然不同于民族、宗教、族裔和语言上的少数群体，但几十年来劳工组织一直对他们特别关心。劳工组织负责与这些人民直接相关的仅有的两项国际公约，即 1989 年（第 169 号）《土著居民和部落居民公约》，该公约实际上取代了 1957 年第 107 号公

约。劳工组织有关这两项公约的许多监督工作超出了工作领域，涉及到种族歧视的影响或受到排斥而无法得到全国人民可以利用的相同发展机遇的问题。劳工组织的目标是确保在生活的各个方面机会和待遇平等，同时不要损害这些人保留自己的生活方式、文化等等的能力。

移徙工人

劳工组织有一个相当大的针对移徙工人的活动方案，并参加了联合国关于这一主题的审议。在这一领域，劳工组织也负责截止 2001 年中关于这一主题的仅有的两项国际公约的工作：1949 年（第 97 号）《移徙就业公约》（经修订）和 1975 年（第 143 号）《移徙工人(补充规定)公约》。分别有 41 个和 18 个国家批准这些公约。（1990 年《联合国保护所有移徙工人及其家庭公约》还没有生效。）

1999 年，国际劳工大会建议修订这些公约，因为批准公约的国家数目较少，而且已存在关于同一主题的联合国公约。不过，与此同时，它们对这些工人提供了仅有的国际法律保护。

劳工组织的研究和收集资料工作补充了这些监督活动。因此，除了定期的监督工作外，劳工组织还就种族歧视这一主题举行了一些会议。例如，2000 年召开了实现移徙工人和少数群体工人平等区域间研讨会，涉及欧洲和北美洲的 14 个国家。

其他标准

劳工组织的一些其他标准也与保护少数群体有关，这主要是因为劳工组织的所有标准必须在不歧视和对所有人提供平等保护的背景下实施。例如，专家委员会认为，只要实施种族隔离的南非不提供关于白人工人和其他肤色工人的劳工统计数字，它就没有适当地实施关于劳工统计的公约（可喜的是在这个国家这个问题已成为历史）。

可能对少数群体情况有直接影响的另一项公约是 1930 年（第 29 号）《强迫劳动公约》，该公约禁止一切形式的强迫或强制劳动。少数群体与其他人相比，其基本人权更容易受到侵犯。1957 年（第 105 号）《废止强迫劳动公约》更具体，它规定不得为种族歧视目的使用强迫劳动。此外，根据 1999 年（第 182 号）《最有害的童工形式公约》，少数群体儿童受到特殊保护。

如果少数群体特别易受到歧视，则这些人口中的最易受害者就可能受到多重歧视。劳工组织的所有标准和活动涉及少数群体中的妇女、儿童、残疾人和其他群体，国家和国际行动应当考虑到他们更易受到伤害。

关于工作的基本原则和权利宣言

《劳工组织关于工作的基本原则和权利宣言》是 1998 年通过的一项新文书，该宣言宣布，“[劳工组织]所有成员国，即使没有签署有关公约，仅仅因为是本组织的成员，也有义务真诚地按照《章程》尊重、促进和实施有关这些公约所述基本权利的原则，[包括]在就业和职业方面消除歧视。”尽管如此，尚未批准有关公约的国家也必须每年向劳工组织报告它们如何努力实现宣言所阐明的原则。

每年，劳工组织都要就宣言所涉四种权利中的每一种发表一份“全球报告”。第一份关于歧视问题的全球报告将于 2003 年发表，将涉及保护少数群体以及基于其他方面的歧视问题。正在起草关于歧视问题的行动纲领，以便使劳工组织和其他技术援助项目关注这一问题。

技术援助

国际劳工局（劳工组织秘书处）向愿意批准公约或更加全面实施公约的成员国提供技术援助和咨询服务。劳工组织经常以召开国家、区域和分区域三方研讨会的形式讨论批准和实施前述所有公约的问题。在一些国家执行了技术合作项目，以便制定关于纠正歧视措施的政策和实施有关种族问题等其他标准的机制。定期向世界各个区域希望受益于劳工组织有关这个问题的经验的国家提供了援助。

劳工组织还开展许多活动促进和保护全世界土著和部落居民的权利。除了劳工组织定期帮助愿意批准和实施公约的国家之外，外部供资项目也促进了第 169 号公约并帮助建立合作团体以协助土著人开展创收活动。劳工组织其他技术合作活动支持传统职业和其他领域的商业化。

与其他国际组织合作

劳工组织与联合国各条约机构（见第 4 号小册子）密切合作，审查各国影响少数群体权利的情况，为这些机构的工作提供专门知识和自己详细监督的成果。劳工组织还与人权委员会、其小组委员会及关于少数群体、土著居民和当代形式奴隶制等专题的工作组（见第 3 号和第 4 号小册子）进行合作。

劳工组织还与联合国开发计划署、世界银行、各区域开发银行和其他国际组织合作。

申诉程序

在劳动权利的其他方面，劳工组织的申诉程序涉及在影响职业生活的种族划分基础上的歧视问题。在劳工组织建立的各种机制中，与歧视少数群体最有关的是根据《劳工组织章程》第 24 条，可以提出针对一个国家的申诉。在下述情况下申诉将涉及考虑章程：申诉来自“雇主或工人的产业团体”；涉及劳工组织的一个成员国；涉及申诉所针对国家已批准的公约；指控该国“在其权限范围内的某些方面未曾切实遵守它所参加的公约。”

在收到申诉之后，理事会将从其成员中任命一个特殊的三方委员会。该委员会与提交申诉的组织交流意见，要求它提供其愿意提供的额外资料，并与有关政府交流意见。如果收到双方提供的所有资料或者在规定时限内没有收到答复，委员会将向理事会提出自己的建议。

如果理事会接受该国政府的论点，将关闭该程序，并将把指控和答复公布于众。如果理事会认为该国政府的解释不能令人满意，可以决定将申诉和政府的答复连同自己对这个案件的讨论情况公布于众，使案件更加公开，而不仅仅在自己的记录中反映讨论情况。例如，1977 年国际自由工会联合会的申诉指控捷克斯洛伐克没有遵守 1958 年（第 111 号）《歧视(就业及职业)公约》，对该案例的处理就是这样。

理事会关于对有关政府的解释是否满意的裁决，相当于有关违犯还是遵守公约的调查结果。不管理事会的裁决是否认为对政府的解释满意，在申诉中提出的问题通常由劳工组织的常设监督机构——公约和建议书执行问题专家委员会和大会委员会进行跟踪。

最近几年，根据第 111 号公约提交的一些申诉涉及民族歧视，这种歧视常常是产生冲突的原因，既有成员国内部的，也有成员国之间的。因此，虽然维持和平不是劳工组织任务的一部分，但劳工组织的建立基于这样的信念，即“只有以社会正义为基础，才能建立持久和平”，而没有歧视对于社会公正则至关重要。

非政府组织的作用

通过工会、雇主组织或政府可以直接接触劳工组织及其监督机构。如果少数群体工人受到歧视或在就业方面人权受到侵犯，他们应当争取让一个国家组织或国际组织将他们的案件提交劳工组织。

进一步的资料和联系办法

致劳工组织的所有信函应寄往：

International Labour Office

International Labour Standards and Human Rights Department

4, route des Morillons

CH-1211 Geneva 22

Switzerland

电话：+41 22-799-7126；传真：+41 22-799-6926

电子邮件：infleg@ilo.org

关于劳工组织申诉程序的详细说明，可参阅 H.Hannum 所著《国际人权实践指南》（1999 年）和查阅劳工组织网站（www.ilo.org）“国际劳工标准”。ILOLEX 数据库载有劳工组织所有公约的全文，有英、法、西班牙文本：<http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/50normes/infleg/iloeng/index.htm>。劳工组织有关人权问题的网页是 www.ilo.org/public/english/50normes/index.htm。

少数群体权利的保护与联合国教育、科学 及文化组织（教科文组织）

摘要：教科文组织开展广泛的研究、项目和技术援助活动，并采取同少数群体保护其文化、宗教和教育可能相关的其他主动行动。其中特别有意义的是教科文组织促进教育和保护有形及非物质文化遗产的工作。少数群体成员也可根据教科文组织的一项秘密程序提起控诉，指称属于教科文组织教育、科学、文化和交流等权限内的权利受到侵犯。

教科文组织是一个什么机构？

教科文组织是联合国的一个专门机构，创建于 1946 年，现有成员国 188 个。成员国大会是教科文组织的最高理事机构，它一般每两年举行一次会议，并根据一国一票的原则批准本组织的方案和预算。教科文组织执行局由 58 个国家组成，通常一年开两次会。它发挥某种行政管理委员会的作用，筹备大会的工作并负责有效地执行大会的各项决定。

教科文组织的许多工作是与协助实施教科文组织方案的各个国家机构合作完成的。每个成员国都设有一个国家委员会，由本国教育、科学和文化界的代表组成；5200 所“联系学校”帮助年轻人形成容忍和国际谅解的态度；而且 4800 个教科文组织的俱乐部、协会和中心在基层一级促进本组织的理想和活动。有近 600 个非政府组织与教科文组织保持正式关系，而且约有 1200 个非政府组织临时性地合作共事。

教科文组织的主要目标是通过教育、科学、文化和交流推动国家间的协作，以便为世界和平与安全作出贡献。教科文组织的主要职能有：

- 发起远景研究，探索明天的世界将需要何种形式的教育、科学、文化和交流。
- 推动知识的转让和共享，这主要依靠研究、训练和教学活动。
- 起草和通过教育、科学和文化领域的国际文书和法定性建议以制定各种标准。
- 以技术合作的形式，向成员国提供专门知识以促进制定政策和项目。
- 交流专门的信息。
- 促进人权（通过下文说明的来函程序）。

教科文组织与少数群体

教科文组织的主要方案专注于少数群体并尊重《经济、社会及文化权利国际公约》（1966 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》（1992 年）及其他相关国际文书规定属于他们的权利。此外，教科文组织其他制定标准的主要文书也有关于少数群体权利的规定，其中有些规定在下文讨论。这些文书的全文可查阅教科文组织网站：[www.unesco.org/human rights](http://www.unesco.org/human_rights)。此外，教科文组织还开展了多项活动，在其教育、科学、文化、交流和信息领域的方案内处理少数群体问题。

教育与少数群体

就教育而言，少数群体社区属于全世界处境最不利之列，因此它们是教科文组织教育方案特别关注的焦点。2000 年 4 月在塞内加尔达喀尔举行的世界教育论坛通过了《达喀尔行动框架》。它的建议包括：

- 到 2015 年，所有儿童，特别是女孩、处境艰难和属于少数民族的儿童，都应有机会接受高质量的免费义务初级教育。
- 教育应当利用正规和非正规两种做法，满足贫困和处境最不利者的需要，其中包括童工、居住在农村偏僻地区的人、游牧民族、民族和语言少数群体；受冲突、艾滋病毒/艾滋病、饥饿和不佳健康状况影响的人；和具有特殊学习需要的人。
- 具有特殊需要的儿童，包括处境不利的少数民族、移民群体、偏僻和与世隔绝的社区和城市贫民窟的儿童，必须列入到 2015 年实现普及初级教育的战略。

《2000 年普及教育评估》提出了多种学校可用来满足其学生需要的方法，其中包括开展针对女孩的纠正歧视措施方案，努力消除她们入学的障碍，针对少数民族儿童的双语教育，以及各种富有想象力的做法以使尚未入学的儿童入学。

教科文组织还通过发起一个帮助消灭贫穷和促进识字的教育方案，参加联合国消灭贫穷十年（1997-2006 年）。其中一个项目是缓解印度部族儿童和流落街头儿童的文盲状况，在此项目中，教科文组织与 1985 年成立的印度教科文组织俱乐部和协会联合会（俱协联合会）合作促进识字活动。俱协联合会的主要活动包括选定乡村学校（迄今为止已选定 45 所）和为成年文盲建立学习中心（迄今为止已建立 140 个）。俱协联合会现在希望在卡纳塔卡邦班加罗尔为流落在火车站附近无家可归的流浪儿创办一个中心。俱协联合会还在因住地远离学校而不经常上学的部族群体的儿童中促进识字活动。

社会转型管理方案

社会转型管理为一项研究方案，由教科文组织社会学部制定和管理，它促进国际比较社会学的研究。它主要支持大规模、长期性的自主研究项目，并将相关的研究结论和数据移交决策者。

民族和文化多样性属于社会转型管理方案优先的研究专题。社会转型管理方案专注于多文化和多民族社会变化的性质，在这种社会中，教育、文化和宗教、特性和人的需要、民主治理、冲突和内聚等问题以复杂的方式相互作用。这些问题要求进行多学科、比较和具有文化敏感性的研究，从而提供对多文化和多民族社会的和平与民主管理有益的信息。这些研究应当有助于制定各种政策，促进实现民族群体间的公民权利平等及避免和解决民族冲突。亚洲、太平洋地区、非洲、中亚和中东欧地区已经执行或正在执行众多的项目，它们尤其处理国际移徙和日益增加的民族文化多样性的社会和政策侧面。下文概述这些项目的几个实例。

多文化和多民族社会的民主治理

应吉尔吉斯政府的要求，教科文组织制定了一个民主培训项目，向吉尔吉斯斯坦选定的个人——其中有决策者、立法者、司法官员和政府组织与非政府组织的代表——介绍民主治理在具有民族多样性、语言多样性和文化多样性国家中的作用。民主培训项目设想瑞士与吉尔吉斯斯坦进行密切的合作。短期培训活动于 1997 年开始，它们旨在引导两国之间进行长期合作，预期这将推动吉尔吉斯斯坦民主化的进程。

非洲民族网

这个网络促进非洲民族冲突和社会变革问题的比较研究、监测和评估。它试图从更具建设性的比较和区域角度探索民族问题，认定共同特点和从特定国家和区域的经验中吸取教训。它的主要目标之一是填补我们有关民族问题和文化问题的知识和理解的现有缺口，以便为冲突的解决和预防作出贡献。它还向需要就带有民族性的问题得到咨询的决策者提供适当的解决方案。网络的主要目标是通过收集、分析和传播信息使人们更深入地了解非洲的民族冲突，以便努力提供一个预警系统并防止此种冲突的爆发。

中东欧和中亚各国民族特性、冲突和内聚的监测

该项目系与设在维也纳的冲突研究所合作推出，旨在制定监测中欧各国文化、民族和宗教多样性的战略。在国家形成、政治民主化和经济转变的过程中，中欧各国的社会面临着集体特性的（重新）崛起，这种集体特性的形成以跨越国界并造成暴力冲突潜在可能性的文化、民族和宗教界线为基础。鉴于中欧地区的历史，至关重要的是应建立具有背景敏感性的政策模型和方案以提倡文化和社会多元主义。这个项目不是试图贯彻执行西方的冲突管理模式，而是探索该区域管理多样性的现有方式。在与民族和宗教界领袖、政治代表和政府行政管理人员进行深入面谈并对民意测验结果进行二次分析后，将与学术专家一起讨论和评价有关数据。这个项目的试点研究将专注于斯洛伐克，它的文化多样性社会包括传统的少数民族如匈牙利人，以及吉卜赛人和来自东欧的新移民。这个项目的范围将扩大到中欧其他国家，包括捷克共和国、匈牙利和斯洛文尼亚。

社会转型管理方案信息中心

➤ 社会转型管理方案语言权利信息中心

社会转型管理方案语言权利信息中心旨在为立法者、决策者、研究人员和政府组织和非政府组织双方的其他代表提供各种工具，用以监测多文化和多民族社会向民主体制的转型。它提供有关语言权利的最重要国际法律文书的概览及宪法条款的汇编。

➤ 社会转型管理方案宗教权利信息中心

社会转换管理方案宗教权利信息中心旨在加强宗教多样性问题的社会研究和科学研究。如宗教原教旨主义和民族宗教运动的政治影响所显示的那样，宗教差异可能是地方、国家和国际三级当代社会冲突的一个重要因素。不过，与此同时，某些宗教社团已成为民间社会重要的行为参与方，它们促进民主、容忍与和平。鉴于这两种显然互相矛盾的趋势，当代社会科学必须分析多宗教社会的动态，并依据国际法律标准制定各种政策。因此，社会转型管理方案宗教权利信息中心旨在向研究人员、立法者、决策者和非政府组织代表及宗教界代表提供各种工具，以探索多宗教社会的问题和制定管理这些问题的解决方案。

社会转型管理方案宗教权利信息中心已建立一个数据库，它载有各种有关不歧视原则、宗教或信仰自由及属于宗教少数群体的人的权的国际文书的信息。

► 社会转型管理方案最佳做法信息中心

“最佳做法”指意在提高遭受贫穷或社会排斥的个人或团体的生活质量的示范项目或政策。在典型的情况下，它们以国家或地方当局、非政府组织、地方社区、私营部门和学术界相互合作为基础。例如，数据库中有越南少数民族发展数据系统。该系统目前正在由少数民族和山区问题委员会及越南民族学研究所开发。数据库收集和分析对政府和地方社区都有价值的信息。越南少数民族发展数据系统鼓励人民为数据库提供各种信息。各社区将包括地图、意见和分析在内的各种数据作为决策和规划自己生活的依据。政府利用数据确定发展活动的内容和开展方法。

上述许多项目牵涉政府、学者和决策者；受影响的少数群体和民族社区的介入也至关重要。进一步的信息可以下面的联系地址或从贵国教科文组织国家委员会获取。

UNESCO-MOST Secretariat
Sector of Social and Human Sciences
1, rue Miollis
75732 Paris Cedex 15, FRANCE
电话: +33 1 45-68-38-50
传真: +33 1 45-68-57-24
网站: www.unesco.org/most

文化遗产与少数群体

文化遗产

根据《世界遗产公约》（1972年）规定，“文化遗产”指具有历史、审美、考古、科学、人种学或人类学价值的碑雕、建筑群和遗址。“自然遗产”指著名的物理学、生物学和地质学特征，例如濒危植物种群或动物种群的生境，以及具有科学或审美价值的地区或从保存观点看具有重要意义的地区。批准公约的每个国家都承诺保存位于其领土上的遗址，其中有些被列为世界遗产。然后为后代保存它们成为整个国际社会共同的责任。

公约由世界遗产委员会监督执行，该委员会每年开会，通常是在12月，讨论同执行公约有关的所有事项。它还决定是否将新的遗址列入《世界文化遗产名单》。

收入《世界文化遗产名单》的有些自然遗址或文化遗址位于少数群体社区居住的地区，例如菲律宾的伊富高亚洲稻米文化和梯田地貌和中国纳西丽江古城。教科文组织鼓励少数群体社区参与认定可由其政府提名列入《世界遗产名录》的自然遗址或文化遗址。

要了解进一步的信息，请联系：

World Heritage Center

UNESCO

7, Place de Fontenoy

75352 Paris 07SP

France

传真：+33 1 45-68-55-70

电子邮件：whc-info@unesco.org

网站：www.unesco.org/whc

非物质文化遗产

依照教科文组织《关于维护传统文化和民俗的建议》，教科文组织自 1989 年以来一直保护少数群体和其他形式的“非物质文化遗产”。教科文组织 2001 年组织的非物质文化遗产——工作定义国际圆桌会议修订了非物质文化遗产的工作定义，以便拟订一项未来的国际文书。非物质文化遗产包括口头文化遗产、语言、表演艺术和节日喜庆活动、社会礼仪和习俗、知识体系和关于自然的信仰和习俗。随着时间的推移，非物质文化遗产的传承由于集体再创作的过程而改变。就许多文化而言，特别是就少数群体和土著人而言，非物质文化遗产是特性的一个必不可少的源泉。

自教科文组织于 1993 年推出维护和促进非物质文化遗产方案以来，亚洲、非洲和太平洋地区开展了大量覆盖少数群体非物质文化遗产不同方面的活动；其中有些仍在继续进行。与此同时，本组织正在就拟订一项新的确定标准的文书以保护非物质文化遗产的问题进行可行性研究。

要想了解进一步的信息，请联系：

Intangible Cultural Heritage Section

Sector for Culture

1, rue Miollis

75732 Paris Cedex 15, FRANCE

电话：+33 1 45-68-42-52

传真：+33 1 45-68-57-52

网站：www.unesco.org/culture/heritage/intangible

教科文组织与人权

教科文组织的人权工作多数为宣传方面而非保护方面的工作；但是 1978 年教科文组织执行局制定了一项有关审查教科文组织收到的关于指称侵犯人权的来函（申诉）的程序。这项程序是保密的，而且只针对教科文组织主管领域即教育、科学、文化和信息领域侵犯人权的行为。这项程序载于执行局第 104EX/3.3 号决定，并可从教科文组织网站 www.unesco.org 查到。

谁可递交来函？

个人、个人群体和非政府组织都可向教科文组织提交关于侵犯人权的来函，而不论来函的提交人是否为受害者本人，也不管他们是否只是对此种侵犯“可靠地知情”。理论上可对任何国家提起申诉；实践中，将只审议针对作为教科文组织成员国的国家的来函。

来函应发至：

Director of the Office of International Standards and Legal Affairs

UNESCO

7 Place de Fontenoy

75352 Paris 07

SP France

首次来信应载有侵犯行为的简要说明。它必须以本组织的工作语言之一（英文或法文）签署和起草。在这以后，教科文组织将给来信者发去一份表格供其填写，表格构成正式来函并将发给有关政府。也可填写一份表格副本并附在首次来信之后。

哪些权利属于教科文组织权限的范围？

最明显地属于教科文组织权限以内的权利如下（下文所述每条指《世界人权宣言》条款）：

- 受教育的权利（第 26 条）
- 共享科学进步的权利（第 27 条）
- 自由参加文化生活的权利（第 27 条）
- 取得信息的权利，包括意见和言论自由（第 19 条）

此外，其他权利自然地这些核心权利派生出来

- 享受思想、信仰和宗教自由的权利（第 18 条）
- 通过任何媒体而且不管国境寻求、接受和提供信息和意见的权利（第 19 条）
- 产生于任何科学、文学或艺术创作的道德和物质利益受保护的权利（第 27 条）
- 享受与教育、科学、文化或信息有关的集会和结社自由的权利（第 20 条）

少数群体关注的许多问题与语言、文化和教育问题直接相关，而且应当不难证明此类问题属于教科文组织管辖的范围。

来函如何审议？

申诉由执行局公约与建议委员会秘密审查，该委员会由政府代表组成，一般一年开两次会，安排在 5 月和 11 月，即在执行局届会期间举行。来函应在委员会开会前至少两个月送达教科文组织，以确保有足够的时间将来函转交有关政府取得答复并列入委员会的议程。

如同多数其他国际人权程序一样，委员会首先审议申诉是否可以受理。关于可否受理共有 10 个条件（载于第 104EX/3.3 号决定第 14(a)款），而且必须全部符合。因此，来函必须符合下列条件才可被受理：

- 不得匿名；
- 不得明显没有可靠根据，而且必须看来包含相关证据；
- 必须不得冒犯无礼，也不得滥用提交来函的权利；
- 不得完全基于通过大众媒体传播的信息（但可部分依据此种信息）；
- 来函必须在它所依据的事实发生后合理的时限内提交，或在知悉事实后合理的时限内提交；
- 必须说明是否尝试用尽国内可用的补救手段以及这些尝试取得了什么结果。

一旦宣布来函可予受理，委员会通常在其下届会议上审查指控的实质内容。有时候可将可否受理问题和案情实质合起来审查。通常把政府可能作出的任何书面答复的摘要发给来函提交人，并将把对该答复的评论载入文件内。

在委员会审查来函时，邀请有关政府就该来函可否受理或案情实质提供信息或回答委员会成员提出的问题。决定第 14(g)段允许委员会在“非常情况下”要求教科文组织执行局也准许听取“其他合格人士”的意见，这也许可以包括来函提交人，不过，迄今为止，委员会还未利用过这项规定。

由于委员会不是国际法庭，它努力本着合作、对话和相互谅解的精神解决问题。目标是实现相互满意的解决，而不仅仅裁决是否发生了侵权行为。委员会就审议的每件来函向执行局提交一份秘密报告，其中包括它可能作出的任何裁决或建议；还将委员会的决定通知提交人和有关政府。不得对委员会的裁决提出上诉，但如果委员会收到补充信息或新的相关事实真相，可以重新审查来函。委员会的裁决不公布，也不公开报道。

紧急案件

教科文组织总干事历来享有大会特别是第 19C/12.1 号决议所授予的调解权。因此，总干事能够在教科文组织主管领域亲自代表指称人权遭到侵犯而且其案情需要紧急审议的受害人进行人道主义陈述。第 104EX/3.3 号决定第 8 和 9 段承认总干事在这个领域所起的作用。

“案件”与“问题”

决定第 10 段区分个别侵犯人权行为的“案件”与“大规模、系统或公然侵犯的问题”，例如侵略、殖民主义、种族灭绝或种族主义。虽然已向教科文组织提交了许多来函指称存在着此类系统的侵犯，但迄今为止尚无一件是根据“问题”机制处理的。如果对案情实质充分审查后委员会将“问题”转交执行局，那么情况就将由执行局和大会公开审议。然而，迄今为止委员会尚未采取过此类行动，因此即使人权遭到严重或广泛的侵犯，也建议你最好将它们作为一系列个别“案件”提交教科文组织。

程序的影响

在教科文组织的程序存在的头 20 年里，根据此程序审议的来函不足 500 件。许多人权非政府组织抨击此程序保密和迟缓，但实际上委员会静悄悄的外交做法已给许多申诉人带来令人满意的结果。鉴于至少少数群体特别关注的某些问题可以接受调解和调停，少数群体权利的倡导者在寻求保护他们的文化、语言和教育权利时不应无视教科文组织。