



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/104
23 December 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十五届会议
临时议程项目 20

人权委员会第五十四届会议主席团
根据委员会第 1998/112 号决定提交的报告

委员会工作的合理化

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		3
一、导 言.....	1 - 16	8
A. 任 务.....	1	8
B. 根据任务进行的活动.....	2 - 4	8
C. 审查的范围和背景.....	5 - 8	10
D. 一般考虑因素.....	9 - 16	11
二、委员会的特别程序.....	17 - 50	14
A. 查明和选定任务.....	19 - 24	14
B. 说明各机制的作用和任务.....	25 - 27	17
C. 挑选官员和确定基本工作条件.....	28 - 37	18
D. 特别程序机制履行其职责.....	38 - 45	22
E. 报告的编写和分发.....	46 - 47	25
F. 对特别程序工作的利用和后续行动.....	48 - 50	26
三、经社理事会第 1503(XLVIII)号决议设立的程序.....	51 - 54	28
四、防止歧视及保护少数小组委员会.....	55 - 56	30
五、委员会制订标准工作组.....	57 - 61	33
 <u>附 件</u>		
一、目前的特别程序和其他特设机制.....		35
二、人权委员会特别报告员/特别代表实地调查的职权范围.....		37
三、制订标准工作组.....		38

内 容 提 要

人权委员会在第 1998/112 号决定任命第五十四届会议主席团以审查委员会的机制，目的是加强这些机制的有效性。因此，主席团征求了书面建议并进行了广泛协商，为此向委员会提出其建议、论证意见和一些有关提案，供人权事务高级专员考虑或有些建议供秘书长考虑。

在提出所有这些结论时仅本着一个简单的指导目的：加强联合国的能力，促进和保护国际公认人权和为防止侵犯这些人权作出贡献。对该目的的处理可以并应该从客观和技术角度着手，在最高标准的客观性和专业性的基础上组织和管理委员会的机制，尽可能免受外来政治影响；但要实现该目的也需要政治意愿，因为委员会各项机制是否有效最终取决于各国政府与这些机制的充分合作。

另一关键因素将是解决联合国人权方案资源严重不足的问题。这将需要人权事务高级专员制订适当的战略，确保在 2000-2001 两年期预算编制过程中获得所需资源；但是在审议本审查报告时，委员会也有责任保证其机制对现有资源的利用既合理又有效(第一章，第 1-16 段)。

特别程序是委员会的主要成就之一、是联合国努力促进和保护人权的重要基石，因此应该予以保护、加强和给予一切必要的支持和合作(第二章，第 17-50 段)。

在选定任务时(A 节，第 19-24 段)：

- 在加强主题机制的目前网络并使之合理化方面有些工作可做：因此为该目的提出了一些调整意见，供委员会审议(建议 1)。
- 委员会也需要具备能力，制订适当的国别机制。各国政府可以帮助改善开展此类活动的环境，避免外来政治考虑因素，保证在审议包括它们自己在内的所有各种情况时给予合作。委员会也应该充分利用其主题机制和联合国其他人权机构提供的资料和咨询意见。将来应更深入地考虑为发起国别审查时建立额外或备选程序是否恰当和有可能。

关于特别程序的作用和任务(B节, 第 25-27 段):

- 每一机制的任务只能根据情况要求逐个决定, 但如果不结合下列各种因素则几乎不可能有效促进和保护人权: 坦率和真诚的对话; 查明向愿意接受的政府提供咨询意见和援助的机会; 客观监测和事实调查, 这是特别程序工作的关键起点和必要条件。
- 关键的紧急呼吁程序应得到人权署的大力支持; 委员会主席必要时应给予协助, 确保政府作出答复(建议 2)。
- 特别程序也必须遵守委员会关于跨领域问题的指导意见, 要在这方面得到人权署的有效支持。

在挑选官员和为他们确定基本任务和条件时(C节, 第 28-37 段), 压倒一切的考虑因素应该是个人和技术资格和各机制的独立性、客观性和整个完整性。本着这一点, 主席团除其他外建议:

- 任命通常由委员会主席参考人权署保留的名册作出(建议 3);
- 委员会提出措施建议, 保证经济及社会理事会迅速批准所有职权(建议 4);
- 主题任务继续定为三年和延期三年(建议 5);
- 特定职权中的个人任期不超过六年(建议 6);
- 各国应保证充分尊重职权执行人的所有特权和豁免; 秘书长应审查有关向委员会机制签发联合国通行证的惯例;
- 秘书长应加速有关行为准则的工作;
- 应采取措施, 确保对特别程序给予有效和及时补偿和行政支持。

特别程序职权的有效执行(D节, 第 38-45 段)很大程度上取决于它们与一系列行为者有效合作的能力。这方面的关键是实施和发展最佳做法, 它们应体现在特别程序机制手册中。关于特别程序:

- 有关非政府行为者(媒介、非政府组织、个人、指称的侵犯人权行为受害者), 有必要: 提高基层对特别程序的认识; 为因与特别程序打交道而造成的不利后果提供保护; 作适当努力核实资料; 和有系统地确认所收来文。

- 鼓励各国政府对各机制提出进行查访的要求作出积极答复，并确保有效查访的必要条件。委员会应该经常、有重点和有系统地审查涉及政府不合作或拒绝合作的严重事件或情况(建议 7)。只要可能应该让各国政府能在定稿之前审查和评价特别程序的报告。
- 在与特别程序和联合国其他实体以及国际实体的交往中，应该采取每一可能的措施加强和扩大资料交换和活动协调。为特别程序发展这种努力和提供专业以及行政支持主要是人权事务高级专员的责任——这方面提出了若干意见和建议供她考虑。

迫切需要有更及时、便利于使用者的特别程序报告(E 节，第 46-47 段)。为此，报告建议(建议 8)：

- 向秘书处及时提交报告(12 月底之前)和预发未编辑过的原文报告；
- 编写格式统一的执行摘要，其中要反映供委员会审议的关键内容，请语言服务部门给予最高优先和早在每届会议之前以摘要汇编的形式分发。

对特别程序报告、其中所载建议和有关的委员会结论迫切需要加以更认真、重点突出和有系统地利用并采取后续行动(F 节，第 48-50 段)。本着这一点：

- 委员会应该对每一机制的报告围绕执行摘要的内容组织格式统一的对话；让有关政府有充分机会解释其立场。只要切实可行，委员会第五十五届会议就应该执行这一处理办法(建议 9)。
- 关于执行情况和后续行动的中期报告应该在每年秋季发表，为主席团特别审查会议提供重点，以便与有关政府进行对话和考虑如何协助促进跟踪到底的程序(建议 10)。
- 应该作出一切适当努力，保证有效传播特别程序工作的结果，这是高级专员的另一主要责任。

主席团承认人们对目前 1503 程序的有效性和效率感到严重关切，但仍得出结论：有效的全球沟通进程可继续构成重要渠道，进行补救，对于不是以条约为基础的来文程序缔约方的国家的群体和个人尤其如此，并保证为处理主题机制没有完全解决的人权问题提供途径。保持秘密程序选择办法也仍将具有价值——只要这有助

于保证委员会保持与有关政府的建设性接触，开展真诚对话和合作。然而，这些目标的有效实现将需要对现有程序进行重大改革。

鉴于这些考虑因素，报告建议(建议 11)：

- 将挑选情况供委员会审议的责任指派给一个机构，情况委员会。它由五名独立专家组成，一年与会两次。第一次决定哪些来文提交国家供澄清；第二次在受益于所涉政府和其他有关来源提供的进一步资料的情况下确定哪些情况提交委员会；
- 委员会的审议分两个阶段进行，着重与有关国家的有意义的对话，以采取适当行动的决定告终(第三章，第 51-54 段)。

鉴于小组委员会在联合国促进和保护人权努力中作出的重要贡献，主席团深信这种类型的机构可继续发挥重要作用。然而，改善小组委员会办法一再作出的渐进努力未能消除对该机构的一些非常根本性的关切，因此需要实行根本改革予以解决。这些改革应该保留和加强小组委员会作为一个独立专家机构的独特的长处和它给有关群体作为一个论坛带来的机会，将他们有关人权的想法和关注提请国际社会的注意。因此报告建议(建议 12)：

- 将该机构的名称改为“促进和保护人权小组委员会”；
- 将其规模缩小到 15 名成员，按照他们的专家资格进行挑选；
- 将其年度会议缩短为两星期；
- 将努力重点放在对各种研究报告和研究结果的审议方面，包括由同行进行的彻底审查过程，最后向委员会提交的是分析报告，而不是经谈判达成的决议；
- 保持对发生在世界各地的侵犯人权行为进行的年度辩论，辩论情况反映在提交委员会的分析报告中而不是经过谈判达成的决议；
- 继续在两会期间召开关于少数人和土著居民问题工作组会议，有关后一问题一直要到其将来地位问题在委员会关于土著人民常设论坛的审议中得到解决为止；

- 委员会制订一项过渡进程，为小组委员会 2000 年第五十二届会议全面实行这些改革(第四章，第 55-56 段)。

本审查着重处理了对委员会制订标准工作组的活动提出的两项特别关注：需要保证，进行任何制订标准的活动的决定要以明确目的和有效筹备工作为基础；需要更有效的进程和克服不必要的障碍，实现普遍接受和迫切需要的人权文书。本着这些考虑因素，报告建议(建议 13)：

- 如果必要的筹备性基础工作没有做好，在进行制订标准活动之前则由小组委员会就设想的文书进行研究和起草案文的工作；
- 对工作组完成任务规定具体时间期限，不超过五年，只有在经过一段时期的深思熟虑后才予以任何延期(如一年或两年)；
- 所有工作组主席(其职权应与工作组的相同)具有进行两会期协商的长期权力，旨在促进工作组的工作(第五章，第 57-61 段)。

一、导 言

A. 任 务

1. 本文是人权委员会第五十四届会议主席团(下称“主席团”)根据委员会第1998/112号决定提交人权委员会第五十五届会议的报告。该决定全文如下:

人权委员会在1998年4月24日第60次会议上,为了加强人权委员会机制的有效性,未经表决决定任命主席团着手审查这些机制,以便向委员会第五十五届会议提出建议。

B. 根据任务开展的活动

2. 在以让有关各方有充分机会就如何加强委员会的机制问题提出建议和交换意见的方式努力完成这一任务的过程中,主席团在1998年5月至12月期间采取了下列步骤:

5月25日至29日:主席团成员自己在日内瓦举行会议,讨论如何着手处理该审查,还借特别报告员和代表、独立专家和特别程序工作组主席召开年会之机与他们举行会议。

6月15日:应主席团要求,委员会秘书处提供了有关该审查的计划的初步资料,并请各政府、联合国各组织和专门机构、政府间和非政府组织提出书面提议供审查期间审议。

6月22日至24日:在加拿大渥太华,应组织者邀请,主席团两名成员作为观察员出席了国际非政府组织论坛“维也纳加五”会议,并扼要介绍了该审查并与与会者口头交换了意见。

7月20日:在纽约召开的经社理事会实质性会议期间,一名主席团成员扼要介绍了对该审查的处理办法,并与各国政府和非政府组织代表交换了意见。

7月28日:应主席团要求,秘书处散发了一份非正式文件,8月10日又补充了一份增编,其中载有各国政府和非政府组织提交的主要建议和意见的摘要。

8月10日至14日：在日内瓦，主席团成员之间召开了一系列会议；在小组委员会第五十届会议期间与其成员进行了私下和公开协商；与人权事务高级专员办事处人权机制工作组举行了会议；8月11日与各国政府代表、8月12日与非政府组织代表举行了一系列广泛协商，随后于8月13日与各政府和非政府组织代表举行公开会议，总结迄今在审查问题上取得的进展。

10月19日：在纽约并通过与日内瓦的电视联系，主席团成员召开会议，讨论报告初稿。

11月30日至12月2日：主席团在日内瓦举行会议讨论报告二稿，与人权机制工作组和人权署的其他代表举行了协商，并分别向政府代表和非政府组织代表扼要介绍了主席团达成的结论的主要内容。

12月17日：主席团所有成员确认同意报告最后案文，随后主席团将报告提交人权署供立即处理和将原文文本预发给感兴趣的各方。

3. 作为对上文提到的邀请的答复，下列政府提出了书面意见和提案供审查期间审议：阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴西、克罗地亚、古巴、丹麦、埃及、萨尔瓦多(代表中美洲国家)、埃塞俄比亚、芬兰、爱尔兰、法国、日本、德国、荷兰、挪威、葡萄牙、大韩民国、卡塔尔、塞内加尔、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国以及整个亚洲集团。联合国粮食及农业组织和联合国人口活动基金也作了评论。

4. 应同一邀请，下列非政府组织也提出了书面意见和建议：亚非人民团结组织、美洲法学家协会和欧洲与第三世界中心(联合声明)、大赦国际、为女青年服务国际天主教协会、防止酷刑协会、国际泛神教联盟、加拿大难民事务理事会、卡特中心、妇女争取全球领导地位中心、公谊会世界协会委员会、国际人权网、人权观察社、促进人权和民主发展国际中心、国际人权联合会、国际人权联盟和促进人权发展雅各布·布劳斯坦研究所。

C. 审查的范围和背景

5. 主要重点。在导致通过第1998/112号决定的协商期间和在通过该决定时，主席说该审查将涉及到向委员会提交报告的所有组织和机制，即：(a) 委员会的所

有特别程序(特别报告员和代表、独立专家、有关工作组); (b) 经社理事会在第 1503(XLVIII)号决议中规定的秘密程序; (c) 防止歧视及保护少数小组委员会; 和(d) 委员会为开展制订标准活动设立的工作组。为该审查提出的书面和口头意见包括与这四种不同领域的工作有关的一系列广泛意见和建议, 本报告在相应的不同章节(二至五章)对这四个领域进行了阐述。

6. 较大范围内的问题。在通过第 1998/112 号决定时, 主席还说, 将考虑第五十四届会议期间提出的与委员会工作有关的所有其他提案, 包括载于被撤回的决议草案中的内容, 该草案载于 E/CN.4/1998/L.2 号文件。在有些情况中, 这些建议(如审查期间由捐助者提交的其他建议)包括超越了上文提到的附属实体的严格活动范围的建议, 它们涉及到诸如会议形式或委员会本身的工作方法等问题。委员会在审议了这些建议后的结论是: 迄今为止举行的审议有限, 不足以构成充分的基础, 就这些问题立即提出建议或提出确定性建议。同时, 主席团认识到有关委员会机制的有些意见和建议对委员会较广范围的工作方法和工作安排可能有影响。因此, 主席团鼓励在该领域不断努力, 发展第五十四会议期间在诸如议程改革等问题上取得的进展, 牢记世界人权会议期间所作的承诺, 即继续改革联合国人权机制, 使之适应促进和保护人权的目前和将来需要。

7. 不包括在内的问题。主席团在着手处理这一任务时有一项明确的谅解并在审查期间得到确认, 即其职权范围不扩大到就联合国人权机制的其他关键部门, 如人权事务高级专员(其权力产生于大会决议)和联合国条约机构(它们受各自条约规定的条件约束)的职责或结构等关键问题提出建议。另一方面, 显而易见委员会的机制并非在真空中运作, 它们的效率在许多方面取决于它们与此类其他实体相互协作的方式。因此, 本报告的一些意见可能在这方面有意义。主席团还特别分开阐述了一些“建议”, 供高级专员(在大会第 48/141 号决议为她规定的职责的框架内)考虑或在有些情况中供秘书长考虑。

8. 有关高级专员的责任问题, 主席团还意识到秘书长在其题为“革新联合国: 改革方案”(A/51/950 和 Add.1-7 和 Corr.1)中赋予她的职责。因此主席团与高级专员和她的办事处保持密切联系, 以便确保他们各自的努力相互支持和为提高联合国促进和保护人权的效率的共同目标作出贡献。在这方面, 主席团非常感谢人权署在该

审查期间提供的支持和咨询意见，并希望给高级专员的建议将有助于她完成范围广泛的重任。

D. 一般考虑因素

1. 决定进行审查的主要因素

9. 委员会进行这次审查的决定反映了一种普遍的意见，即全面评价委员会附属机构工作的时机已经成熟。防止歧视及保护少数小组委员会的基本职权始于 1947 年，最后一次修订是在 1968 年。委员会处理有关侵犯人权和基本自由行为的来文的秘密程序是以经济及社会理事会 1970 年通过的一项决议为指导的——这比目前委员会中处理侵犯人权行为的其他程序和惯例要早得多。最后，特别程序的复杂网络今天在委员会的工作中起如此重要的中心作用，而它本身则是在大约 30 年时间里通过的一系列单独的决议或决定形成的产物。

10. 这一循序渐进的处理方法使委员会和人权大业受益匪浅，并也能使联合国不断适应新的需要和处理新的问题。同时，该制度的规模和复杂性以及该制度为适应不断出现的新需要的加速增长速度引起对委员会机制的连贯性和整个效率日益关注，并给秘书处对联合国人权方案的支助结构造成越来越大的压力。委员会进行这一审查的决定反映了下列认识，即这些关注只能通过对整个附属机制网络进行仔细审查才能得到解决。

2. 指导目的

11. 虽然普遍认为这一审查来得及时，但许多提出意见者还强调，主席团也同意，从一开始就必须对指导该审查的基本目标或目的有一项明确的谅解或“远见”。商定一个适当的形式的任务尤其受到三种因素的影响。第一，第 1998/112 号决定的明确规定有利于任务的完成，该决定设想进行一种旨在“加强委员会各机制的有效性”的审查。第二，所有参与者对审查的贡献说明对加强机制的重要性有非常统一的认识：这一点一再得到决心履行其人权承诺的各国政府和非政府组织以及侵犯人权行为受害者代表的强调，对受害者来说只有委员会的机制才体现了国际社会的关注和代表他们采取的行动。第三，人们经常提醒更有效的机制可以为加强联合国实

现其所有宗旨的整个能力作出重要贡献。正如秘书长在上述改革方案中所指出的：“本十年内的发展已经突显出人权是促进和平、安全、经济繁荣和社会平等的根本因素。”

12. 针对这一背景，主席团商定用明确的“使命声明”来指导这一活动中的工作：

意见 1. 本报告所载意见、提案和建议本着一个简单的目的：提高联合国促进和保护国际公认人权的能力和为防止这些权利遭到侵犯作出贡献。本报告建议的每一项具体措施的有效性和实用性以及整个活动的成功应该针对这一目的加以评价。

3. 促进这一目的的处理办法

13. 在着手其工作时，主席团受到下列广泛表达的意愿的极大影响：本审查应以客观和冷静的方式进行。虽然不可否认许多人权问题带着固有的政治色彩，但主席团一致认为让本审查的审议工作政治化既无价值又无基础。相反：

意见 2. 促进上述目的的一个重要关键将是让委员会的工作最大限度地非政治化，采取一切可能的措施，保证其各种机制的建立和运作以最高标准的客观性和专业性为基础，不受外来政治和其他考虑因素影响。因此，本报告试图确定应予遵守的基本原则、应该达到的条件和为实现这一目标应该建立的程序。

14. 话虽如是说，但不可避免的是政治意愿在这一努力中必将发挥关键作用。在这方面，也许审查过程中经常出现的主题是各国政府与委员会及其机制合作的关键重要性。鉴于该主题的普遍性，下列意见突出强调了随后的许多其他结论：

意见 3. 委员会及其机制的效率依靠的根本基础是各国政府与这些机制充分合作的责任。

15. 这一责任具有重要的法律基础，它植根于《联合国宪章》第 55 和 56 条。对此，联合国所有会员国承诺与本组织合作，促进对人权的尊重。但委员会的效率和这次审查活动的成功最终将取决于各国政府履行这一承诺的政治意愿。如果所有各方履行它们在审查期间表示的加强委员会各机制的承诺，这就不应该构成障碍。

4. 资源考虑

16. 整个审查期间引起大量重视的另一主题是支持委员会各机制工作的资源发挥的关键作用。人们一再强调这不是一次“预算带动”的活动，而是正如上文指出的旨在加强联合国促进和保护人权活动能力的活动。去年，委员会和经济及社会理事会均认识到目前给人权署履行其职责的资源不足并呼吁秘书长和大会采取纠正这一不平衡的迫切行动。大会在第 53/167 号决议中批准了这些呼吁。本审查期间的一系列广泛来文和讨论尤其突出显示了该问题的关键重要性。如果本审查要实现其目的，那么有关政府间机构就必须对这些明确无误的意见采取有意义的后续行动。因此：

提案 1. 主席团提议作为对人权委员会、经社理事会和大会最近意见的反应的一部分，人权事务高级专员与秘书长共同制定一项适当战略和具体的行动计划，在 2000-2001 年两年期及其以后的预算编制活动中保证拨出所需正常预算资源，确保有效落实本报告设想的措施。主席团进一步敦促，如果本报告建议的措施意味着节省与委员会的机制有关的会务服务支出，秘书长须采取必要措施，将这些节省的开支转拨给人权署预算。

意见 4. 同时，委员会有责任保证其各机制的活动对稀少的现有资源的利用既合理又有效。因此委员会应本着这一精神，评价其目前的机制和本报告提出的建议。

二、委员会的特别程序

17. 在过去三十年里，特别是自 1980 年代初以来，委员会设立了一系列机制，称为“特别程序”，负责监察具体国家的人权状况(国别任务)或审议世界各地的某些人权问题或侵犯人权的行为(主题任务)。小组委员会也为这些体制的发展作出了贡献，经委员会的批准经常制定类似任务。(附件一列举了目前委员会和小组委员会具有这种特点的任务。)

意见 5. 审查期间，人们普遍认识到特别程序是委员会的主要成就之一并且是联合国促进和保护国际公认人权和为防止侵犯这些人权作出贡献的努力的重要基石。因此该审查进程强有力地重申了《维也纳宣言和行动

纲领》第二部分第 95 段的结论：应保留和加强特别程序制度、它们应该得到必要的人力和财务资源和各国应与它们充分合作。

18. 提交该审查的来文包括为实现这些目的的大量意见和主张。为了保证有系统地处理所有这些重要问题和提出的建议，下列各节按顺序考虑了必须采取的不同步骤和必须应付的各种挑战，即：(a) 选定任务；(b) 查明各种机制的作用和任务；(c) 挑选官员和为他们确定基本工作条件；(d) 由各机制解除他们的任务；(e) 编写和散发各机制的报告；和最后(f) 利用各机制的工作成果并采取后续行动。

A. 查明和选定任务

1. 主题任务

19. 正如上文所指出的，之所以决定进行这次审查，其中一个因素是对特别程序任务激增，特别是主题性质的任务激增和因此而对秘书处的支助制度以及应邀对各机制作出答复的政府造成的压力的关注。同时，许多人强调临时方式积累了许多长处，其间主题特别程序制度针对不断演变的需要得到发展。他们坚决反对任意削减或限制任务数目。

20. 主席团在考虑了提交它的各种建议和资料后得出结论如下：

建议 1. 加强目前各项任务网络并使之合理化仍有余地，以便保证《世界人权宣言》值得重视的各个方面得到适当处理。为此主席团建议委员会考虑下列提案：

- (a) 合并结构调整问题的独立专家和外债问题特别报告员的任务；
- (b) 将有毒废料问题特别报告员的任务改为人权与环境问题特别报告员的任务；
- (c) 将任意拘留问题工作组改为任意拘留问题特别报告员；
- (d) 将强迫或非自愿失踪问题工作组改为失踪问题特别报告员；
- (e) 结束使用雇佣军问题特别报告员的任务并建议该问题从此直接由大会(第六委员会)审议；

- (f) 结束小组委员会关于当代形式奴隶制问题工作组的任务并将不是由现有机制处理的这些职责转交给关于当代形式奴隶制问题的新特别报告员。

(应该强调这些建议与下文第 45 段中的提案相辅相成，即应该采取措施保证所有主题机制得到人权署的充分专业支持。)

2. 国别任务

21. 考虑是否设立机制，对某一具体国家的情况给予特别重视是委员会最重大和最敏感的责任之一。审查过程中的某些参与者认为这方面的现行政程序有对抗性和选择性，这不恰当并与促进人权领域的合作需要相悖。主席团同意委员会在工作中应做一切努力，加强合作，避免不适当的对抗；在委员会的工作方法方面为实现这些目标争取更大进展仍有余地。然而，任何此类努力必须符合委员会促进尊重国际公认人权的最终职责。

意见 6. 在面临有关严重侵犯人权行为的确凿事实或可信指控时，除了它所拥有的选择外，委员会必须具备有效能力，采取既可信又切合实际的针对某一具体国家的措施。在若干国家可以为这一结论找到令人信服的佐证，在过去不同时期这些国家是实行这种措施的对象，在今天它们认为这种措施是国际社会的希望与支持的重要源泉。

22. 为了处理具体国家的情况，委员会最常用的手段是决议或决定，最近还采用主席发表的声明。主席团同意：

意见 7. 无论形式如何(决议、决定、主席声明)，委员会针对具体国家情况的行动(与针对所有其他问题一样)最好应该在协商一致的基础上确定，可能的话让有关国家参与。*

23. 虽然并非有可能在所有情况中取得协商一致意见并认识到任何程序办法都不能保证取得这样一种结果，主席团仍认为能够并应该作出更大的努力，减少围绕具体国家情况的敌对气氛和政治化。

* 这一意见符合委员会主席 1997 年 4 月 18 日的声明，即应尽可能不经表决作出决定和通过决议。

意见 8. 如果各国政府不那么倾向于从双边、区域或其他集团利益的角度来看待和阐述棘手的人权问题，或不那么倾向于将它们看作为“南北”冲突问题，那么国别程序非政治化是可以实现的。此外，如果所有各国本着建设性和合作态度参与审议如何在其本国内促进和保护国际人权标准，那么相互信任就可进一步得到加强。

意见 9. 委员会应该最充分和尽量客观地利用现有联合国人权机构提供的资料和忠告意见。委员会对主题机制的作用尤其应该给予更大的承认，视之为有关世界各地侵犯人权行为的资料和分析的权威来源。同样，应该充分考虑联合国其他人权实体，如人权事务高级专员和人权条约组织提供的有关资料和意见，在这方面他们具有独立于委员会的职责。

24. 为引起重视首先要辨明各种情况(即由政府发起程序)，其确定方式被认为存在选择性或武断性，引起关注。对此一些提出意见者建议将发起程序的权力交给其他行为者如主题机制、区域顾问制度或报告员或高级专员。

意见 10. 主席团认为迄今为止进行的讨论有限，不足以构成得出建立下列程序是否可能或适当的结论的基础，即有可能补充、限制或取代政府发起国别公共程序的特权的程序。虽然意识到该问题的复杂性和敏感性，主席团仍认为应该在将来更深入审议该问题，除了其他外，考虑本报告提到的意见和内容。

B. 说明各机制的作用和任务

1. 多边和相互联系的任务：监测/事实调查、对话、援助

25. 审查进程表明，人们对特别程序机制在其职权范围内发挥的作用和从事的工作的问题有相当大的兴趣。这方面的讨论引起对下列三个主题的相对重要性和相互协调性展开一些辩论：对侵犯人权行为或特定情况的监测和事实调查；旨在鼓励合作和确保尊重人权的对话；和向政府提供咨询意见并帮助政府建立履行国际人权义务的能力。在这方面，主席团认识到：

意见 11. 每一任务的具体条件只能由委员会根据情况要求逐个决定。虽然保证阐明对特别程序所抱的希望至关重要，但这不可能用强加任何标

准或自动形式取得。然而，下列意见可能有助于委员会在未来情况中解决这一重要问题：

- 如果不将各种因素相结合，委员会就几乎不可能全面而有效地促进和保护人权。
- 委员会在其工作的各个方面和特别程序应该经常意识到坦率和真诚对话对于履行其职责的价值。
- 考虑到加强对人权的尊重的最终目标，查明机会向愿接受的政府提供良好意见和技术援助应该是委员会审议工作的组成部分，特别程序应该相应地在其报告中列入为实现该目的而提出的并以它们的专家分析为基础的任何建设性建议。
- 然而，委员会的最终相关性和可信性取决于其事实调查的客观性和质量，它是任何真诚对话或有说服力的咨询意见的重要基础，因而是特别程序着手工作的重要起点和先决条件。

2. 紧急呼吁

26. 特别程序工作受本审查捐助者十分重视的另一方面是各机制的既定做法：当提请它们注意严重侵犯人权行为的指控或关注时，它们依据问题的实质单独地或共同地向政府发出“紧急呼吁”，谋求政府予以立即澄清和/或采取缓解措施。

意见 12. 在适当情况中发出紧急呼吁的做法是特别程序最关键作用之一。各机制保持有效的高度警惕和各政府给予充分和及时合作对于联合国在现实生活情况中促进和保护人权的承诺的可信性至关重要。

建议 2. 如果在保证政府对紧急呼吁作出答复时碰到困难，委员会主席应发挥作用，根据有关特别程序的要求帮助获得适当的答复。

3. 跨部门问题

27. 在处理其范围广泛的议程时，委员会日益认识到若干关键人权问题具有跨部门性质和重要性，例如保护妇女人权和儿童权利问题。因此，越来越多的委员会决议呼吁所有机制在履行其职责中予以认真考虑。

意见 13. 有效处理和重视跨部门人权问题对委员会以综合方式促进和保护所有国际公认人权标准的努力至关重要；特别程序应该在人权署的支持下以认真和雷厉风行的方式执行委员会在这方面的指导意见。

C. 挑选官员和确定基本工作条件

28. 在建议如何确保有效履行上节讨论的作用和任务的途径时，本审查捐助者尤其重视：第一，保证由具备较高个人专长和技术资格的人员提供服务(有些捐助者认为，人权事务委员会的被提名人的标准——“具有崇高道德修养和在人权方面有公认的专长”的人(《公民权利和政治权利国际盟约》第 28 条)——是适当的标准)；第二，确定基本工作条件，旨在鼓励和维护各机制的独立性、客观性和完整性。根据就这些问题提出的各种来文和意见交换，主席团通过了下列一般原则声明，作为本节下文的具体意见和建议的基本参考框架：

意见 14. 在挑选官员以及确定和实施特别程序开展活动的基本条件时，首要考虑因素应该是有关人员的个人专长和技术资格和各机制的独立性、客观性和完整性。在任何时候都应该要求官员具备这些特点，所有政府和非政府行为者在与各机制交往中应予以承认和尊重。委员会对这些特点应极力予以维护和保护，同时应避免采取有害于这些原则的任何行动。

1. 任命的责任

29. 委员会有关规定特别程序的官员职责的做法各不相同，取决于给该职位指定的名称(例如特别报告员、特别代表、独立专家)、任务和为该任务设想的职能等因素。考虑到这方面保持一系列灵活备选办法具有潜在的价值，主席团没有就该问题提出铁定的规则。然而：

建议 3. 认识到特别程序是委员会的附属产物，并期望它们向委员会提出报告或者完全对委员会负责，因此主席团建议作为一般规则，特别程序职位由委员会主席经过与委员会主席团磋商后任命。

30. 主席团也认识到需要向主席提供关于潜在被提名人名单及其资格的最佳现有资料。本着这一点提出：

提案 2. 主席团提议人权署拟订并维持一份将来有可能担任委员会特别程序职位官员的人员名册，他们需具备必要的个人专长和技术资格。应该邀请各国政府、非政府组织和其他有关各方为有可能列入该名册的人提名，该名册将是委员会及其主席谋求确保特别程序具有最高标准的专长和完整性的重要(尽管并非唯一)资源。

2. 经社理事会批准任务的时间

31. 间或阻碍及时执行一项新任务的一个因素，是必须等待经社理事会对该任务的批准。经社理事会的实务会议每年七月举行，于是新机制可能延误三个月或更长的时间才能开始工作。当遇到紧迫或严重的人权问题时，这种延误就会造成重大后果。本着这一点提出：

建议 4：为确保立即执行特别程序任务，主席团建议委员会考虑以下对经社理事会建议的备选方案：

- 备选方案 1. 经社理事会通过一项一般性决定，授权委员会一俟提出新的任务，便立即临时开始执行，尔后由经社理事会年度实务会议确认。
- 备选方案 2. 经社理事会考虑每年春天在委员会届会刚结束时举行一次短会，审议委员会提出的所有特别程序任务建议。
- 备选方案 3. 经社理事会五月份组织问题例会将审议委员会特别程序任务列入议程。

3. 任务期限和任命

32. 在考虑特别程序机制的期限问题时——审查过程中已收到多份提案，必须对委员会确定的任务期限同某人在某个位置上的任期限制加以区别。关于任务期限，主席团认为需要保留委员会建立附属机制时讨论和决定其决定的每项内容，包括任务期限的权力。也就是说：

建议 5. 委员会按三年标准期限确定和展期专题机制的既定作法，对保证连续地和有效地规划工作行之有效。因此，主席团建议维持这一作法。

关于国别任务，委员会在评估现有情况下如何更好地推动促进和保护人权活动时，应逐例地认真考虑关于任务期限超过一年可以加强委员会效力和效率的建议。

33. 关于个人任期限制问题，主席团同意一些人的建议：合理的限期有助于维持任职官员适当程度的公正和客观，同时可以保证定期向特别程序制度注入新的经验和视野。本着这一点提出：

建议 6. 主席团建议个人在某项任务中的任期，无论是专题还是国别任务，都不超过六年。作为一种过渡措施，任职官员凡任期已超过三年的，在其目前任期满后在现有职位上最多再续期三年。所有个人都有资格被分配担任其他职务。

4. 特权和豁免

34. 为了保持特别程序机制的独立性，需要十分注意承认、尊重和特别程序官员依联合国特派专家身份应享有的特权和豁免。主席团认为，就这一问题提出详细建议既无必要，也不合适，因为归根结底属于国际法问题，应参照 1946 年《联合国特权及豁免公约》以及国际法院的有关案例处理。不过，现提出以下一般性意见和提议，供秘书长考虑：

意见 15. 为了保护特别程序机制的独立性，各国应确保充分尊重依国际法给予这类职务官员的一切特权和豁免。

提议 3. 由于注意到如果担任职务者拥有联合国通行证便可避免某些情况，主席团建议秘书长审查联合国在这方面的作法，采取措施以便能够向委员会这类机制人员发放此类证件。

5. 任职官员的责任

35. 由于严格保持委员会各种机制的独立性和地位至关重要，所以担任这类职务的官员也必须勤政无私，认真地履行职责。铭记这一点，主席团认为，为这些机制的官员拟订行为守则的想法很值得考虑，特别程序代表对这一想法的支持是一种极大的鼓励。鉴此提出：

提议 4. 主席团建议秘书长尽快着手拟订特派专家行为守则，届时采纳特别程序年度会议的意见和建议。一旦拟订，特别程序年度会议便可定期审查任职官员遵守守则情况和违反守则的指控，并向委员会提出意见或建议。

6. 对机制的补偿和行政支助

36. 审查中许多提出意见者，包括特别程序代表们本人，都担心任何形式的报酬(如所提供服务的工资或合同收入)均可能对这些机制的独立性产生影响。主席团虽然认为可以建立一种保持任职官员独立性的报酬制度，但限于人们表示的保留和现有资源限制，主席团目前不建议采取任何新的措施。

37. 然而，由于对特别程序的服务不给报酬，使得向任职官员提供尽可能有力和有效的行政支助，及时、全部地补偿他们履行公务时支出的任何直接费用显得尤其重要。特别程序代表们提出的问题之一，是执行任务期间必须给予适当保险的问题，而按联合国现行规则条例保险费显然不能报销。本着这些问题提出：

提议 5. 主席团促请人权署采取一切必要措施，确保向特别程序官员提供有力和有效的行政支助，对其履行职责过程中支出的所有直接费用全部及时地给予报销。如果在这方面，特别是在提供与执行任务有关的适当保险问题上存在无法克服的行政障碍，那么可考虑能否按照联合国系统其他机构的做法，在任职官员履行职责时赋予其每年 1 美元的联合国职员地位。

D. 特别程序机制履行其职责

38. 以上各节论述的基础标准为特别程序机制履行职责提供了一个总体框架。考虑到审查过程中提出的众多意见和建议，主席团认为：

意见 16. 特别程序有效地履行职责，在很大程度上取决于保证它们与对其履行职责至关重要的行为者——主要是政府、非政府组织、联合国的其他有关机构以及其他国际组织——进行有效的合作。这方面的一个重要挑战是实施和不断发展在特别程序的经验中总结出来的最佳做法。实现这

一目标的一个重要努力是人权署与特别程序机制合作制订供所有特别程序机制使用的手册。主席团鼓励早日完成这份宝贵的文献，并定期增补和改进。

1. 与非政府组织有效合作

39. 启动特别程序工作的资料，常常来自非政府团体——传媒、非政府组织、个人、指称人权受到侵犯者。显而易见，特别程序制度的运行需要存在有力和有效的渠道和程序，使机制能够从所有可能的来源得到并有机会评估有关材料的可靠程度。为此提出：

意见 17.

- 必须使群众尽可能广泛地了解特别程序的存在、宗旨和基本运作。通过所有可能渠道，包括遍布世界的联合国办事处和现代信息技术，提高认识，是人权署的一项高度优先工作。
- 同样，必须使人们尽可能地相信，团体或个人不会因为向特别程序提供材料而受到报复或承受其他不利后果。询问证人时必须谨慎小心，注意保密，这在特别程序的工作方法中起着重要作用，必须继续这样做。
- 同时，特别程序有责任采取一切可能步骤，恪守所有适当的原则和惯例，核实提请其注意的所有材料的可靠程度。
- 最后，人权署及其人权方案的信誉，也系于取得向其提出关注的个人和团体的信任，必须使他们相信他们的关注能够得到适当考虑。为此，主席团促请人权署建立程序，确保以适当方式向所有特别程序的来文者发出收到来文通知，并表明正在对他们的来文进行审议。

2. 与政府有效合作

40. 对审查的答复，特别提到特别程序与政府之间建立有效工作关系的重要，尤其是国别访问为搜集第一手材料和与政府机构和非政府组织对话提供了独有的机

会(另见意见 3)。然而，成功地使用这一手段需要政府给予合作，允许有关机制进行现场调查。为此提出：

意见 18. 各国可明确表示，它们决心履行依《联合国宪章》做出的承诺：与联合国合作，促进对人权的尊重。为此，凡人权委员会的机制合理地表明希望到有关国家调查的，都应给予邀请。

41. 同样重要的，是保证这些实地调查本着特别程序机制倡导的独立、客观的方式进行，并以保护所有有关的人权为宗旨。为此，特别程序根据过去的经验，制订了一套保证调查本身和对所有有关的人公正的最低限度标准工作规则(附件二)，有时随着对所掌握情况的进一步了解，规则可不断加以修订。为此现提出：

意见 19. 应鼓励所有政府充分尊重这项实地调查基本工作准则，或者予以积极合作，创造必要条件，维护和保护执行调查任务机制的独立、客观和公正，并维护和保护所有利益攸关者的权利。

42. 还多次提到了人权委员会用以鼓励各国政府与委员会及其各种机制充分合作的方式，有些意见也提到了在不予以合作的情况下应采取的“纠正措施”或实施适当的“制裁”。虽然建议林林种种，但主席团认为，产生所需要的政治意愿和说服不大情愿的政府履行这方面的义务，没有一个简单的公式可以遵循。然而，由于委员会的活力和信誉系于这一问题，所以必须使各国政府承认和履行它们与委员会及其机制合作的义务。为此提出：

建议 7. 委员会每届会议都应该对涉及政府不与或拒绝与委员会或其机制合作的严重事件或情况进行定期、集中和系统的审查。这些审查是以下建议 9 提出的委员会审议特别程序报告办法的一部分。

43. 本着同样的精神，主席团欣喜地获悉特别程序如有可能总是将其报告的副本预先送发有关国家的一贯做法。为此提出：

意见 20. 如有可能，在特别程序报告定稿和提交委员会之前，应给予直接相关的政府以合理的机会审读这些报告，在时间限度内还应允许它们提出意见和澄清问题。若有关政府愿意，并时间允许，亦应将这些意见和澄清以报告增编形式告知委员会。

3. 彼此之间、与联合国其他有关机构和 其他国际机构有效合作

44. 所有人权相互依存和相互关联，这一性质说明必须确保委员会特别程序与联合国其他有关机构或其他国际机构——如人权条约机构、联合国外地办事处、联合国秘书处的其他部门、联合国机构和区域机构——之间的美好协调和信息流动。为了有效地利用有限的资源，提高委员会的效率和增加其对联合国其他重要事业的贡献提出：

意见 21. 应根据有关任务，采取一切可能的措施，加强和扩大委员会特别程序与联合国其他有关机构和其他国际机构之间的信息交流和活动协调。特别程序的年度会议是改进各机制之间和与其他机构之间的合作和协调的有效手段。应高度重视在人权署的有力支持下，经常举行组织良好的会议。

4. 与人权事务高级专员和人权署有效合作

45. 根据大会第 48/141 号决议，高级专员负有主要责任确保在前一节中所讨论的各种合作和协调的逐步发展和顺利进行，并向特别程序提供秘书处的专业和行政支助。目前的资金紧张以及相关的管理困难构成了严重的障碍，使人权署难以保证向特别程序机制不断地提供所需要的合格专业人员和履行它的协调职能。在这一背景下，主席团提出以下意见：

意见 22. 在目前情况下高级专员必须利用自愿供资来源来协助完成她的职责，但主席团同意一些来文的意见；这些意见认为这样做不能完全取代经常预算供资，亦不是解决人权署面临的资金短缺的有效办法。因此，委员会和高级专员圆满结束审查后得出的一个重要结论，是制订一项筹集和管理保证委员会及其机制工作所需要的经常预算资金的战略（见提案 1）。

提议 6. 鉴于特别程序在联合国促进和保护人权方面所起的中心作用，任何这类战略都应高度重视对它们的活动提供有效支助。战略的一项重要内容，是人权署与有关机制密切合作，共同建立有效的特别程序年度

规划制度。还应优先考虑充分利用现代技术，建立所有特别程序任职人员可以利用的切实有效的信息管理和通信系统。

意见 23. 最后，必须强调在高级专员促进和保护世界各地人民人权和防止侵犯人权的总体责任框架内，继续和加强特别程序与高级专员实务活动之间的有效协调。

E. 报告的编写和分发

46. 特别程序制度产生了大量文件，格式常常不对，分发经常延误，审查对由此而造成的压力普遍表示关注。有些压力是体制问题造成的，如资源紧张影响文件服务，以及委员会的议程排得过满。

47. 主席团鼓励大家不断努力克服这些问题，同时采纳了审查中提出的一些意见，得出以下建议：

建议 8.

- (a) 如有可能，应继续在 12 月中旬之前向委员会提交年度报告；
- (b) 所有报告未经编校和翻译之前，在提交人权署的同时，也预先发给各代表团(如同经社理事会这类报告副本发给理事会成员国一样)；
- (c) 所有报告都应包含一份不超过四页的内容提要，阐述所有主要观点，作为委员会对该报告进行审议的基础。提要的结构应突出有关机制的主要意见、结论和建议，并突出对以前建议的执行以及对政府与机制合作问题的意见或建议。人权署应制订编写这类专题和国别机制内容提要的标准格式；
- (d) 语言部门应高度重视所有报告的内容提要，并将所有这类提要汇编后分发。该汇编应单列一章，载述关于不与或拒绝与委员会及其机制合作的严重事件或情况的意见或建议；
- (e) 各机制可以继续口头补充或增补其年度报告，反映提交初始报告以后时期的有关情况。如果需要以书面形式提供这类增补材料，一般在一份不超过两页的文件中完成，除非需要较长的文件报告一项新的任务或新的重大事态发展；
- (f) 在定期年度报告的范围之外，应继续提交需要采取适当行动和进行专门处理的特别任务报告或重大或紧急情况报告，以提请主席团注意。

F. 对特别程序工作的利用和后续行动

48. 审查发现，一方面建立和维持特别程序机制花费了很大精力和财力，另一方面委员会又没有充分、一贯地讨论它们的工作，这之间的矛盾令人特别关注。显而易见，作为联合国促进和保护国际公认人权的基石，委员会目前的做法和程序与特别程序的作用不相适应。鉴此，提出以下建议，以确保委员会对特别程序的报告和建议进行认真、集中和系统的审议。

建议 9.

- (a) 除了正式介绍特别程序的报告和有关国家的答复外，委员会关于每一机制的讨论还应包括对以下问题的重点和系统对话：
 - (i) 第一机制的意见和建议；
 - (ii) 有关当事方讨论或执行目前和过去有关建议的情况；
 - (iii) 对直接相关的政府给予委员会及其机制合作的程度，包括对是否同意接受直接访问的任何有关关注；
- (b) 每一机制的执行报告摘要(见建议 8)以及机制或有关政府提请委员会注意的任何增补资料，将成为对话中组织讨论的主要基础；
- (c) 在这一过程中，应鼓励有关政府，并向其提供一切合理机会，让它们说明对所涉问题的立场；
- (d) 主席团认为，虽然 1999 年按预定形式提供所有文件几乎不可能，但建议委员会在第 55 届会议审议特别程序报告时，采取一切实际措施，组织上述类型的对话。

49. 审查中对缺少不断落实特别程序建议和委员会有关结论的程序表示关注。在这方面，主席团也认为，每年仅六个星期的委员会会议不可能充分履行促进和保护人权的职责，为此提出：

建议 10.

- (a) 主席团建议人权署与特别程序合作，将执行各机制建议和委员会年度会议结论迄今取得的进展和采取的措施汇编入一份文件，作为摘要报告，在九月下旬分发；
- (b) 在大会人权议题辩论之前召开的主席团会议上对这份文件进行审查。在这些会议上，主席团将审议它可以采取的适当步骤，或向有关当事方提出建议，协助推进各机制建议或委员会结论的执行或落实。在这些会议期间，可与有关国家的代表进行非公开对话；
- (c) 在主席团年度审查会议结束时，主席团将举行一次公开的情况通报会，向所有委员会委员的代表通报它可能考虑提出的任何意见或结论。

50. 最后，许多对审查提出意见者强调有必要切实向所有其他有关组织宣传特别程序的工作以及委员会的有关结论。在这方面，主席团同意审查中提出的某些意见：

意见 24. 应不遗余力确保向所有有关组织及时并以容易接收的形式散发特别程序的工作成果，尤其是向以下组织散发：

- 可能利用任何意见或建议提供技术咨询或合作，以协助有关国家政府发展或加强保护国际公认人权的能力的联合国发展机构和其他机构；
- 与有关机制的工作相关的联合国所有其他机构或其他国际组织，包括有关的外地办事处或业务机构；
- 国际特别是有关国家国内的非政府组织、学术机构、其他有关团体和个人以及广大公众。

关于以上 D 节所述的宣传任务，应主要由人权署在联合国各机构的有力协助下具体完成。

三、经社理事会第 1503(XLVIII)号决议设立的程序

51. 第 1503 号程序是 1970 年设立的，是一个接受各方面申诉和“来文”的全球性机制，向世界各地的个人和团体提供机会，让其将各种侵犯人权的指控提交联合国注意。接受这些来文后开始的过程涉及四个阶段，所有阶段的审议都是秘密进行的。首先，在小组委员会(来文工作组和小组委员会全体会议)上决定是否将某一情况呈送委员会审议；然后是委员会(来文工作组和委员会全体会议)最后决定是否继续审议某一情况，或采取其他适当行动。

52. 多年来，第 1503 号程序已成为委员会就一些严重侵犯人权情况采取行动的有效手段(有 75 个国家的情况被依据这一程序提请委员会注意)。然而，审查过程中提出的许多意见表明，特别是由于过去三十年各种其他程序(公开、专题和国别机制以及人权条约程序)的出现，人们认为第 1503 号程序越来越无效，而且繁琐不堪，难以有效地讨论需要委员会注意的问题。令人特别关注的是委员会就某一情况辩论之前的复杂的过程，许多来文通过这一系统后已经时过境迁。从收到来文到呈交委员会的间隔时间为最低 12 个月到大约三年。审查还指出，尽管有复杂的筛选程序，

但不值得考虑的情况有时也送交委员会，对有关国家政府造成不应有的后果，也使委员会的信誉受到损害。最后，还指出，委员会的辩论常常空泛无物，既不认真对人权问题进行实质性讨论，又不就解决这些问题的方法进行真正的建议性对话。

53. 考虑到这些问题后，主席团同意各方提出的以下意见：

意见 25. 有效的接受全球来文的程序可继续提供一个重要的申诉渠道，特别是向未参加条约所述来文程序国家的团体和个人以及除此以外难以接触国际人权机构的脆弱群体成员提供了一个申诉渠道。这一程序还开辟了一个讨论委员会各种专题机制未充分覆盖的侵犯人权问题的途径。最后，委员会认为，维持这个机密程序选择很有价值，因为可协助有关政府建设性地参加与委员会的真诚对话和合作。为切实有效地实现这项目标，需要对现有的第 1503 号程序进行重大改革和简化。

54. 本着这些考虑：

建议 11. 主席团建议对委员会第 1503 号机密程序作如下修订：

- (a) 应在一个机构即情况委员会审议并选择应提交人权委员会注意的情况，情况委员会由五位独立专家组成，每年由人权委员会主席任命(任何人的任期不得超过三年)，每年开会两次：
 - (i) 首先，在九月初，审查由秘书处编写的每月来文摘要、来文原件和迄今收到的政府答复。然后，由小组委员会决定将哪些来文送交有关国家澄清事实，并请求将答复及时提交下次会议讨论；
 - (ii) 第二，在一月份，审查有关情况的材料，包括来文原件，收到的政府答复以及从其他来源包括条约监测机构和特别程序收到的有关补充资料。然后，情况委员会决定是否将所收到的情况呈交人权委员会审议，并编写摘要报告列出所涉的主要问题，并提出解决这些问题的方法，但不提出决议或决定草案形式的建议；
- (b) 人权委员会的审议也包括两个阶段：
 - (i) 在届会初期尽早举行非公开会议，邀请有关政府参加，与人权委员会进行有意义的对话；

- (ii) 在届会接近闭幕时举行第二次非公开会议，在有关政府的参与下，决定采取何种适当行动，包括决定是否在机密程序内继续或中止审议这一事项，是否在委员会的公开程序中讨论这一问题——对于政府未给予充分合作的情况下，这是一个主要的选择；
- (c) 在届会结束时，人权委员会主席应公开宣布所审议国家的国名、所涉的主要问题以及委员会决定采取的行动；
- (d) 人权署可继续发挥关键作用，向特别程序提供必要支助，以确保圆满完成所有必要的任务，其中：
 - 确保以适当方式告知所收到来文，并将其送交有关政府；
 - 筛选看起来明显没有根据的来文；
 - 确保以适当方式及时将需要有关政府注意的情况委员会的决定通知它们；
 - 准备材料和档案供情况委员会和人权委员会审议。

四、防止歧视及保护少数小组委员会

55. 于 1947 年设立的防止歧视及保护少数小组委员会在发展和落实联合国促进和保护人权的活动中发挥了重要的历史性作用。它是联合国人权方案政策和制订标准工作的关键机构，将许多新出现的要求国际社会注意的问题提到议事日程，为一些重要文书起草初稿，促进人权委员会专题机制的发展。在根据第 1503 号机密程序履行职能的过程中，对调动国际的注意力关心严重侵犯人权情况也做出了重要贡献。在这方面，小组委员会，特别是它的一些工作组曾经是并将仍然是个人和团体提请联合国注意其所遇到的人权问题的重要论坛。审查中提出的意见表明，各方面对小组委员会的所有这些成就和贡献普遍深表赞赏，为此提出：

意见 26. 鉴于小组委员会对联合国促进和保护人权活动的重大贡献，主席团坚信，这类机制作为委员会的附属专家机构，可以并将继续发挥重大作用。

56. 同时，审查中普遍表示强烈关注的一个问题是，由于联合国制订人权标准的工作愈来愈集中于执行行动，也由于其他联合国人权机构的发展，现在越来越难

以认清小组委员会这类机构应该发挥的独特和具体的“增值”作用。审查中特别提到小组委员会工作的重点不突出，并有承担或试图承担似乎越来越多项目的倾向。这些项目往往与人权委员会的活动相重叠，没有具体的成果。审查中还指出，小组委员会的辩论及其工作方法常常带有政治色彩，在这方面与人权委员会更加接近，而与对独立专家机构的要求颇有差距。据此，提出：

意见 27. 持续不断地改进小组委员会工作方法的努力，似乎没有解决这一机构某些根本性的问题，所以主席团认为应该考虑彻底的改革措施。本次审查这样做确有必要，因为小组委员会迄今是委员会附属机构中花费最大的机构，其年度会议的费用比人权委员会本身还高。提出以下建议的目的是解决这些问题，同时保持和加强小组委员会作为独立专家机构的独特作用，并继续向有关群体提供一个论坛，把它们在人权方面的想法和关注告诉国际社会。

建议 12.

- (a) 考虑到小组委员会协助人权委员会解决各种人权问题的作用，应将其更名为“促进与保护人权小组委员会”；
- (b) 考虑到提议突出小组委员会作为独立专家机构的作用，集中注意人权委员会决定的优先事项：
 - (i) 小组委员会委员应减少到 15 人，由人权委员会根据其专家资格，与主席团协商后提名，任期四年，最多连任一期。为保护小组委员会作为独立专家机构的形象，任何委员均不得在其政府的领导机构中兼职。
 - (ii) 小组委员会年度会议的时间应减少到两个星期；
- (c) 小组委员会的工作和优先事项应依据人权委员会交付它的任务而定，重点是根据人权委员会的请求审议调查和研究报告及专家意见。人权委员会应视小组委员会专家为完成这类任务的最佳人选，而不应该再任命其他人去从事专家研究和分析工作。在向小组委员会分配项目时，人权委员会可考虑人权事务高级专员、联合国其他人权机构和小组委员会本身提出的各种建议；

- (d) 小组委员会在研究和调查项目中使用的工作方法，如要符合独立专家机构的特点，需要有一个充分准备的、完全的同等审查过程，结果是产生一份分析报告提交人权委员会。报告中包含有关研究报告的最后案文、进一步行动的议定建议以及小组委员会委员主要发言摘要。采用这一做法，不必就提交人权委员会的传统决议进行谈判。由于小组委员会的讨论应向有关政府、国际组织和非政府组织提供机会对这一进程提出想法，所以专家还应准备花费足够的时间对其项目进行私下讨论，例如可在现有司法问题工作组等会期工作组的范围内这样做；
- (e) 承认小组委员会及其一些附属机构在向有关当事方提供讨论人权问题公开论坛方面发挥了重要作用；
 - (i) 小组委员会应继续就世界各地的侵犯人权问题进行年度辩论。然而，辩论不谈判决议，讨论情况作为小组委员会年度报告的一部分，反映在提交人权委员会的摘要报告中；
 - (ii) 小组委员会少数群体和土著居民两个会期工作组应继续进行它们所承担的重要工作，直至其未来地位问题在人权委员会审议在联合国系统内设立一个土著人民常设论坛的过程中得到解决为止。当代形式奴隶制问题工作组的问题见以上建议 1。
- (f) 关于这些拟议的改革的过渡安排，主席团建议委员会提出一个过渡办法，力求使拟议的改革在 2000 年小组委员会第 52 届会议上全部实施。

五、人权委员会制订标准工作组

57. 联合国在人权领域的重要成就之一，是制订了各种保护人权的公约、宣言和其他规定国际议定原则、规范和标准的文书。一些这类文书是在过去五十年中完成的，许多文书的基础是委员会拟订的案文。委员会起草这些案文的主要机构是一个不限成员名额的特设工作组，所有委员会委员、政府观察员和非政府组织都有机会参加这个工作组。

58. 虽然联合国制订人权标准的活动已进入一个相当先进和成熟的阶段，越来越强调执行活动，但一些重要的起草工作仍有待于完成(见附件三)。鉴于这些活动的重要性，各方面在审查中强调必须评估和加强其特设工作组的有效作用。要求这样做的呼声叠起，还因为认识到需要国际社会注意的新问题不断涌现，必然需要人权委员会建立最有效的工作方法，应付出现的新的制订标准的挑战。

59. 在这方面，审查中提出了两个尤其令人关注的问题。第一，任何制订标准活动的决定都可能牵涉联合国及其成员国的大量时间和财力，应该确保进行这类活动之前，必须尽可能明确地了解拟议文书的宗旨和预期用处，以及实现这些宗旨的前景。在这方面，提请主席团注意大会第 41/120 号决议制订的准则，其中要求联合国机构和成员国在制订国际人权文书时，除其他外，铭记这些文书应：(a) 同现有的整套国际人权法相一致；(b) 具有根本性质并基于人的固有尊严和价值；(c) 相当精确并且规定有可以确定和可行的权利和义务；(d) 适当时提供实际而有效的执行办法，包括报告制度；(e) 取得广泛的国际支持。审查中还指出，在开始工作组工作之前，必须切实做好准备，解决这些和其他有关问题，并拟订案文草案，作为讨论的基础，这要可大大便利任何新的制订标准活动取得更多成果。

60. 审查中提出的第二个主要问题是普遍认识到需要有各种适当参数和工作方法，以利于以高效率、低费用的方式完成委员会的制订标准活动，并克服为达到这一目的可能遇到的障碍，在制订广泛接受和迫切需要的人权文书方面取得进展。

61. 本着这些考虑，主席团同意对人权委员会制订标准工作组提出以下建议：

建议 13.

- (a) 将任何事项提交工作组之间，如果所需要的基础工作尚未完成，人权委员会应请小组委员会就所涉问题进行研究，并对设想的文书起草案文。在这类研究所讨论的问题中，以及委员会就是否起草所进行的辩论中，应认真考虑这类起草活动的目的，并考虑大会第 41/120 号决议所列的准则；
- (b) 在设立任何制订标准工作组时，委员会应考虑并商定一个要求该工作组完成任务的具体时间表。根据问题的复杂程序和文书的性质规定的时间可有所不同(例如一项程序议定书很可能在两或三年内完成)，但无论如何确定的限期不应超过五年。如果任务期限结束时，工作还没有结果，委员会在同意展期之前应为其订立一个思考期(如一年或两年)；
- (c) 关于是否通过表决来结束一项制订标准活动的问题，应铭记没有任何议事规则要求人权委员会、经社理事会和大会以协商一致方式通过制订标准文书，而且不乏没有达到协商一致的先例。当然，应尽一切努力取得协商一致；
- (d) 最后，所有工作组主席(其任期应与工作组任务期限相联系)应始终有权在工作组会议休会期间举行非正式接触和磋商，以促进工作组完成任务。应在每届会议开始前及时将磋商结果告知有关代表团。

附件一

目前的特别程序和其他特设机制

A. 专题任务

职 称 和 任 务		设立时间	最近的委员会 决议/决定
人权委员会 特别报告员	法外处决、即审即决或任意处决	1982年	1998/68号
	酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚	1985年	1998/38号
	宗教不容忍	1986年	1998/18号
	使用雇佣军	1987年	1998/6号
	贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情	1990年	1998/76号
	见解和言论自由的权利	1993年	1998/42号
	当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理及有关不容忍问题	1993年	1998/26号
	法官和律师的独立性	1994年	1998/35号
	对妇女的暴力行为	1994年	第1998/52号
	非法运输和倾倒有毒和危险产品及废料的不良影响	1995年	第1998/12号
	外债对享受人权的影响	1998年	第1998/24号
	教育权	1998年	第1998/33号
	独立专家	结构调整政策	1997年
人权与赤贫		1998年	第1998/25号
严重侵犯人权行为之受害者得到复原、补偿和康复的问题		1998年	第1998/43号
发展权		1998年	第1998/72号
秘书长代表	国内流离失所者	1992年	第1998/50号
委员会工作组	被强迫或非自愿失踪	1980年	第1998/40号
	任意拘留问题	1991年	第1998/41号
	移民的人权	1997年	第1998/16号
	设立土著人民常设论坛的可能性	1998年	第1998/20号
	发展权	1998年	第1998/72号
小组委员会 设立的专题 机制	当代形式奴隶制问题工作组	1974年	第1996/61号
	土著居民问题工作组	1982年	第1998/13号
	少数群体问题工作组	1995年	第1998/19号

B. 国别任务

职 称 和 任 务		设立时间	最近的委员会 决议/决定
特别报告员	阿富汗境内的人权情况	1984 年	第 1998/70 号
	伊拉克境内的人权情况	1991 年	第 1998/65 号
	缅甸境内的人权情况	1992 年	第 1998/63 号
	波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚共和国和南斯拉夫联盟共和国境内的人权情况	1992 年	第 1998/79 号
	自 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土上的人权情况	1993 年	第 1998/1 号
	赤道几内亚境内的人权情况	1993 年	第 1998/71 号
	苏丹境内的人权情况	1993 年	第 1998/67 号
	刚果民主共和国境内的人权情况(前扎伊尔)	1994 年	第 1998/61 号
	布隆迪境内的人权情况	1995 年	第 1998/82 号
	尼日利亚境内的人权情况	1997 年	第 1998/64 号
委员会特别 代表	伊朗伊斯兰共和国境内的人权情况	1984 年	第 1998/80 号
	卢旺达境内的人权情况	1994 年	第 1998/69 号
技术合作方案	关于柬埔寨境内人权情况的秘书长特别代表	1993 年	第 1998/60 号
	关于索马里境内人权情况的独立专家	1993 年	第 1998/59 号
	关于海地境内人权情况的独立专家	1995 年	第 1998/58 号
第 1503 号程序	关于乍得境内人权情况的独立专家	1995 年	机密程序

附件二

人权委员会特别报告员/特别代表 实地调查的职权范围

在实地调查期间，人权委员会特别报告员或特别代表，以及陪同前往的联合国工作人员应享有邀请他们访问的国家政府给予的以下保证和便利：

- (a) 在全国范围内的行动自由，特别是前往受限制地区的行动自由，包括交通便利；
- (b) 询问自由，特别在以下方面享有这一自由：
 - (一) 进入监狱、拘留中心和审讯地点；
 - (二) 与政府中央和地方各部门的权力机构接触；
 - (三) 与非政府组织代表、其他私营机构和传媒接触；
 - (四) 与证人和其他个人，包括被剥夺自由的人进行秘密的、不受监督的接触，这是特别报告员履行职责的必要条件；
 - (五) 全面查阅与任务有关的所有书面材料。
- (c) 政府应保证特别报告员/特别代表履行职责期间所接触的个人、官员或私人不因此而遭受威胁、骚扰或惩罚，不因此而受到法律诉讼；
- (d) 应做出适当的安全安排，但不应限制上述行动和询问；
- (e) 在访问之前、期间和之后，向协助特别报告员/特别代表的有关联合国工作人员提供同样的上述保证和便利。

附件三

制订标准工作组

以下制订标准工作组目前仍按委员会的授权开展活动：

- 制订《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》任择议定书草案的无限成员名额工作组(1992年设立,最近的委员会决议:第1998/34号);
- 制订《儿童权利公约》贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情问题任择议定书草案的无限成员名额工作组(1994年设立,最近的委员会决议:第1998/76号);
- 制订《儿童权利公约》儿童卷入武装冲突问题任择议定书草案的无限成员名额工作组(1994年设立,最近的委员会决议:第1998/76号决议);
- 制订一项联合国土著人民权利宣言草案的无限成员名额工作组(1995年设立,最近的委员会决议:第1998/14号)。

-- -- -- -- --