



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/107
19 January 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 18 (b)

人权机制的有效运作：
国家机构和区域安排

加强国家人权机构对人权委员会及其
附属机构工作的参与

秘书长的报告

摘 要

本报告是依照人权委员会第 2004/75 号决议提交的，其中委员会请秘书长向委员会第六十一届会议报告“以何种方式和途径加强国家人权机构参与委员会的工作，使它们通过介绍人权问题方面的专门知识和实践经验对委员会的工作作出实质性的贡献。”报告从历史的角度回顾了委员会关于呼吁加强国家人权机构参与委员会及其附属机构工作的讨论情况，介绍了国家人权机构在委员会及其附属机构中的工作并就加强合作的潜在途径提出了建议。

1. 本报告是按照人权委员会第 2004/75 号决议第 20 段提交的，其中委员会请秘书长向委员会第六十一届会议报告以何种方式和途径加强国家增进和保护人权机构(国家机构)参与委员会及其附属机构的工作。

2. “国家机构”的广义定义随着时间而发生演变，现在是指由政府根据本国宪法和(或)立法设立的机构，其作用专门用于促进和保护人权。联合国各会员国 2003 年 12 月 20 日未经表决通过了联大第 48/134 号决议，商定了与国家机构地位有关的具体原则，称之为《巴黎原则》。

3. 国际社会愈来愈多地承认国家机构属于确保在国家一级尊重和有效执行国际人权标准的机制的一部分。本报告的目的在于概要介绍加强国家机构在国际论坛上的地位的可行途径，以便将国家人权挑战和经验作为反馈纳入国际议程，并在国家一级有效跟踪国际与人权有关的建议的实施。人权事务高级专员办事处的目标之一是协助加强国家机构作为遵守《巴黎原则》的独立机构，确保这类机构能以实质和恰当方式参加国际论坛，例如人权委员会及其附属机构。

4. 在考虑如何加强国家机构时，不妨回顾一下形势的演变情况。经济及社会理事会在 1946 年第二届会议上请会员国“考虑宜否于各国内设立资料组及地方性之人权委员会并与之合作以便推进人权委员会之工作”(1946 年 6 月 21 日第 2/9 号决议，第 5 节)。十四年后，该问题再次提出。理事会在 1960 年 7 月 25 日第 772 B(XXX)号决议中，承认这类机构在促进和保护人权方面可发挥的重要作用，请各国政府“促成”此类机构的成立和保持，并将该问题的所有有关情况报告秘书长。1978 年委员会决定召开一次研讨会，除其他外，以起草关于国家机构结构和职能的指南。因此，1978 年 9 月在日内瓦举行了一次关于增进和保障人权的国家和地方机构讨论会。这次讨论会批准了一套关于国家机构的结构和职能的准则，随后受到联大的赞许(第 33/46 号决议)并为人权委员会批准(第 24(XXXV)号决议)。

5. 该问题一直列在委员会年度会议的日程上，1990 年，委员会请秘书长召开一次由促进和保护人权的国家和区域机构参加的讲习班，除其他外，审查它们同联合国的合作情况(第 1990/73 号决议)。为此，1991 年 10 月 7 日至 9 日在巴黎召开了促进和保护人权的国家机构问题国际讨论会(见 E/CN.4/1992/43 和 Add.1 和 2)。其建议受到人权委员会第 1992/54 号决议的欢迎，该决议将它们重新命名为“关于国家机构地位的原则”并将这些原则转交联大，联大在第 48/134 号决议中作为《巴黎

原则》予以通过。《原则》完善并扩展了 1978 年拟订的准则。详细原则包括关于国家机构的组成和成员的任命以及制订保证国家机构独立于政府方面的规定。

6. 随着国家机构概念的逐渐演变，其参与委员会及其附属机构的工作后方式也随之发生变化。国家机构首次获授权参加 1993 年维也纳世界人权会议的国际辩论，而它们在委员会工作中的特殊地位随着 1999 年委员会主席赋予国家机构出席有关会议并获保留专门席位的特权而得到提升。委员会在第 1999/72 号决议中指出，“注意到秘书长报告中关于国家机构参加联合国有关人权会议的章节(E/CN.4/1999/95)，认为应当继续由委员会作出安排，由国家人权机构在会场中“国家机构”会议名牌标出的座席内参加会议并发言”(第 15 段)。

7. 此后，委员会特别欢迎按照《巴黎原则》本身以恰当方式参加委员会及其附属机构工作的国家机构的做法(第 2000/76、2001/80、2002/83、2003/76 和 2004/75 号决议)。

8. 委员会在第 2004/75 号决议中正式订出努力加强联合国机构内的国家机构的地位。然而，对于国家机构的地位和由此而引起的参加委员会及其附属机构工作的性质尚有待正式界定。尽管其地位不确定，但自 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议召开以来，加强国家机构在国际论坛中的作用和参与的努力一直坚持不懈，2001 年曾允许国家机构的代表作为观察员与国家、非政府组织和其他实体一道出席世界会议并在一般性辩论上发言(见反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议筹备委员会第一届会议通过的《议事规则》第十二章，第 65 条规则，“国家人权机构的代表”(A/CONF.189/92))。

9. 另一项值得注意的进展是联大邀请国家机构参加《保护和促进残疾人权利和尊严的全面和综合国际公约》的起草(第 57/229 号决议)。这是国家机构本身首次正式获邀参加国际条约的起草。根据《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》第 18 条，国家机构还具有作为一个国家查访机制发挥作用的潜力，它指出，“缔约国应对有关国家增进和保障人权机构的地位的原则给予应有的考虑”(《巴黎原则》)。

10. 人权高专办国家人权机构股继续作为促进和保护人权的国家机构国际协调委员会秘书处为该协调委员会提供有关的信息，便于其召开会议并协助认证工

作。协调委员会通常在人权委员会年度会议期间召开会议并每两年举行一次国际会议。

11. 协调委员会由 16 个国家机构组成，各区域集团——非洲、美洲、亚太和欧洲——各有 4 个。区域集团选出本身的代表。经由协调委员会认证的协调委员会成员机构任期两年，并可连选连任。协调委员会认证小组委员会继续独立发挥作用，但其建议必须经协调委员会本身认可。每个区域集团选出一名参加小组委员会的代表。

12. 迄今，协调委员会已认证了 50 个国家机构，组成所谓协调委员会国家机构小组。该小组由协调委员会确定的符合《巴黎原则》的国家机构组成，每个国家只有一个国家机构有权出任表决成员。凡一个国家中有一个以上机构符合成员资格的情况，该国只拥有一个发言权、一个表决权，并只能当选一名协调委员会成员。一国选择哪个机构作为国家机构代表，由各相关机构作出决定。

13. 任何要求加入协调委员会国家机构组的国家机构应向协调委员会主席提出申请，按照协调委员会的《议事规则》的规定提供具体资料。目前，给予的是不限期认证。如果主席或小组委员会中的任何成员认为国家机构小组中的任何成员的情况变化，影响到《巴黎原则》的遵守，则主席或小组委员会可对该机构的认证地位作出审查。

14. 人权高专办国家机构股正在与协调委员会协商努力加强小组委员会的工作。目前采取的行动包括认真分析所收到的申请——以前只向小组委员会成员提供各种文件，由它们自己作出分析。由于缺乏资源，协调委员会仍然无法通过实地访查对有关机构作出评估。

15. 如上所述，委员会目前的状况是鼓励那些符合《巴黎原则》的国家机构参加委员会的届会，并在议程项目 18(b)下发言。然而，也出现了协调委员会认为不符合《巴黎原则》的国家机构发言的情况。

16. 因此，国家机构的认证问题成为国家机构参加国际论坛性质的决定因素。鉴于委员会一再重申欢迎符合《巴黎原则》(特予强调)的国家机构参加，加强协调委员会的认证程序应成为一项优先任务。一旦认为这种程序可靠且毫无疑问，国际论坛中国家机构的认证可与协调委员会的机构认证统一起来。如果委员会采取这种做法，最好对协调委员会已经认证的现有国家机构重新作出评估。这是因为小组委

员会的认证程序并非一向像今天这样有效，也因为某些机构的性质或职权范围发生改变，令人怀疑它们是否符合《巴黎原则》。由协调委员会一次重新审查 50 项申请不切实际，可通过增添一项重新评估条款对协调委员会的《议事规则》作出修正。例如，小组委员会可每五年对每一国家机构的认证地位作出系统性重新评估。但，如果委员会规定时间限制，例如三年，在这段时间结束时将会定出国家机构参加委员会工作的正规办法，则协调委员会可于明年初着手对约 15 个机构作出评估，其余的留给下两年完成。人权委员会可要求协调委员会确定到第三年底以前对所有认证机构重新评估的可能最佳办法，前提是，必须对国家机构重新作出评估才能赋予其在委员会的工作中发挥更大的作用。人权委员会不妨考虑修正经济及社会理事会关于国家人权机构参加的《议事规则》的可能性；然而，人权委员会也可以认为此种步骤没有必要，但需商定出一种能为成员接受的认证程序，同时铭记继续由人权高专办作为协调委员会的秘书处加以监督，可在认证程序中增加一层问责制保障。

17. 协调委员会本身已就国家机构在人权委员会工作中的作用问题采取了主动行动。在第七届国家人权机构国际大会召开之前，于 2004 年 9 月 14 日在汉城举行的协调委员会第十五届会议上讨论了这个问题。协调委员会主席支持成立一个工作组(由每一区域的代表、协调委员会主席和人权高专办组成)进一步研究这个问题。汉城的讨论围绕着摩洛哥人权协商会议提交给协调委员会第十四届会议的一份文件，在人权高专办作为协调委员会秘书处编写的一份说明中概述了讨论的结论。这份说明向国家机构提出了一系列问题，了解它们参加人权委员会及其附属机构会议的性质。加拿大人权委员会与法国全国人权协商委员会和澳大利亚人权和机会平等委员会联合向协调委员会第十五届会议提交了一份关于国家机构参加人权委员会工作的背景文件。此外，澳大利亚人权和机会平等委员会为亚太国家人权机构论坛第九届年度会议准备了一份关于“国家机构在联合国妇女地位委员会中的作用”的文件，该文件转给协调委员会第十五届会议审议。目前，国家机构在妇女地位委员会中并不具有独立身份，必须作为政府代表团的成员才能出席会议。文件指出，这一处境并不反映国家机构作为独立机构的独特地位。

18. 因此，实际上，虽然有一类国家机构被国家机构国际协调委员会视为符合《巴黎原则》，但联合国各会员国就国家机构出席国际论坛一事，尚未商定出清晰且明确的程序用于确定这类机构。关于国家机构参加人权委员会工作一事，秘书长

在一系列报告中谈到，人权委员会本身是确定哪一类和哪一级国家机构最适宜出席人权委员会以及附属机构会议的最适当的机构。在这方面，人权委员会需审议的一个问题是，目前协调委员会利用认证程序确定每一国家机构是否遵守《巴黎原则》，由此决定其参加人权委员会及附属机构工作的各自作用和方式是否恰当。提交协调委员会第十五届会议的一份关于国家机构参加人权委员会工作的背景文件指出：

“尚未经协调委员会认证的机构可象目前这样，作为观察员参加[委员会]工作，但需要讨论如何对这种参加作出归类。不妨考虑一种两级式‘国家机构’地位，其中经认证的[国家机构]本身就可独立出席并发言，而非认证的[国家机构]可作为观察员出席，但只能作为其政府代表团的一员或作为经认证的非政府组织才能发言。”

19. 虽然人权委员会秘书处力图确保只有那些经协调委员会认定符合《巴黎原则》的国家机构出席，但存在要求不属于这一类的国家机构出席的压力。考虑到这一点，人权委员会第六十届会议主席在国家机构于议程 18(b)下发言之前事先指出：

“我愿强调，将要发言的国家机构并不一定都是促进和保护人权的国家机构国际协调委员会全权证书[小组委员会]认定符合联大 1993 年 12 月 20 日第 48/134 号决议(《巴黎原则》)的机构。”

20. 与国家机构认证问题并列存在的是它们参加的性质和方式，其中包括在某些或所有实质性议程项目下发言的权利。秘书处在给人权委员会第五十八届会议的一份说明中指出，“国家人权委员会(机构)或此类委员会的协调委员会可在有关议程项目之下发言(目前为项目 18(b))”(E/CN.4/2002/16, 第 22 段)。

21. 一旦在议程项目 18(b)下发言，国家机构“发言最多不得超过 7 分钟。国家机构代表所作口头发言可在审议议程项目 18(b)期间在会议室内分发，如果提出要求，国家机构就其区域会议提供的资料或报告可作为委员会文件分发”(出处同上)。一个供思考的问题是，国家机构和协调委员会是否应当在人权委员会及其附属机构届会期间各备有一套作为资料的系列文件。委员们是否还记得，国家机构的文件曾首次在世界人权会议上按本身的文号(A/CONF.157/NI/……)分发，并且在人权委员会第六十届会议上按(E/CN.4/2004/NI/……)分发。

22. 反对国家机构在超过一个议程项目下发言是因为担心只会增加原本就很紧的委员会时间安排，尤其是有越来越多的国家机构相继成立。但如果赋予国家机

构以类似于非政府组织那样的发言权就不会出现这种情况。因此，并非所有机构都能在全部分程项目下发言，虽然其发言的实际时间会得到缩短，但其发言有可能更集中于委员会感兴趣的的具体问题。给予国家机构在所有议程项目下发言的权利，将会使国家机构为辩论做出更重要的贡献，并使它们以一种更富有意义的方式参加委员会的工作，加强委员会成员与观察员之间的互动。同样，如果给予国家机构在议程项目 18(b)以外的其他项目下发言的权利，委员会可考虑单列一个议程项目 18(b)是否仍有必要。如前面已说明的，若取消这一项目，即便是国家机构在其他议程项目下发言也会节省很多时间。

23. 如果给予国家机构在不止一个议程项目下发言的权利，就需要保留一定数量的专用席位。然而，并不需要为委员会认证的所有国家机构提供这种席位；而只需要能够容纳允许在具体议程项目下发言的国家机构的席位就够了。

24. 增进和保护人权小组委员会自 2004 年第五十五届会议以来特别决定允许国家机构与非政府组织有同等的发言权，即允许它们就每一项目发言不超过 7 分钟。值得注意的是，罕有国家机构利用这种机会在小组委员会上发言。人权高专办发给国家机构了解其参加委员会及其附属机构工作情况的调查表显示，缺席的主要原因在于经费不足。最好是小组委员会和人权委员会遵循同一认证程序。

25. 小组委员会少数群体问题工作组在 2003 年第九届会议上讨论了国家机构对于保护少数群体的作用，目的在于探讨国家机构与工作组可能开展合作的领域。人权高专办向工作组提供了有关国家机构在少数群体问题上的有关准则和做法的情况，并提供了一本关于国家机构促进和保护少数群体个人权利的小册子。工作组建议各政府考虑成立由独立和有能力的士组成的国家机构，由这类机构调查所有国家机构，包括警察、军警和准军事部队以及由非国家角色所犯下的侵犯少数群体权利的行为并提供适当的补救。工作组决定，在下届会议上将讨论国家机构保护少数群体权利的作用并请人权高专办提供有关资料(见 E/CN.4/Sub.2/2003/19)。人权委员会应对少数群体问题工作组的这一行动引起注意，并鼓励其他工作组照此办理。工作组愿重申在 2004 年第十届会议上就国家机构问题向各政府提出的建议(见 E/CN.4/Sub.2/2004/29)。

26. 为筹备安排其国家访查，人权委员会定期向专题报告员提供有关国家机构的工作。专题报告员还定期同现有的国家机构会晤并鼓励它们遵守《巴黎原则》。

专题报告员越来越多地指望国家机构给予帮助，确保在国家一级落实它们的建议。这是国家机构工作的一个重要领域，应当进一步加以鼓励。

结 论

27. 人权委员会经常提到国家机构的工作对于其本身及附属机构议事程序的重要性。本报告中提供的资料力图对加强国家机构在委员会及其附属机构工作中的作用所关切的主要领域作出归纳。委员会的一个主要论点是，应当确保这种加强有利于制定一种对符合《巴黎原则》的国家机构做出参加委员会工作的恰当认证程序。一旦委员会确定可采用协调委员会的认证程序作为判定国家机构能否参加委员会工作的决定因素，不妨可考虑要求协调委员会为确保以一种恰当的定期审查机制加强其认证程序而采取的行动向人权委员会提交一份报告。

28. 一旦人权委员会决定国家机构可在人权委员会议程项目 **18(b)**“人权机制的有效运作：国家机构和区域安排”项以外的其他项目下发言，不一定需要采取与国家机构专门对话之类的行动。举行这种对话的难处在于可能缺乏明确的重点，并需要挤出举行对话的时间。另一方面，由国家机构在各种议程项目下就实质性问题发言无疑将会丰富提供给委员会的信息，并有助于它作出知情决定。本报告还强调，还可继续通过增进和保护人权小组委员会、各种工作组和委员会的各种特别程序与国家机构合作。这种同符合《巴黎原则》的机构合作可加强委员会的实质性工作。

29. 鉴于本报告的内容，委员会不妨与人权事务高级专员办事处和国家机构国际协调委员会设立一种协商程序，进一步考虑如何在商定时间范围内加强国家机构在委员会会议中的工作的恰当方式，同时加强国家机构参与委员会其他机制全面工作的重要性。

-- -- -- -- --