



大会

Distr.: General
25 September 2012
Chinese
Original: Russian

第六十七届会议

议程项目 69 和 119

促进和保护人权

联合国改革：措施和提议

2012 年 9 月 21 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信

[原件：俄文]

谨向你提交“俄罗斯联邦改进人权条约机构工作的办法”这一立场文件(见附件)。

请将本信及其附件作为大会第六十七届会议议程项目 69 和 119 的文件分发为荷。

维塔利·丘尔金(签名)

12-52170 (C) 011012 011012



请回收



2012 年 9 月 21 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信的附件

俄罗斯联邦改进人权条约机构工作的办法

(立场文件)

1. 俄罗斯联邦高度重视加强人权条约机构制度，它认为该制度是国际促进和保护人权之体系的关键要素之一。
2. 毋庸置疑，这些监管机构取得了进展，但其活动中存在着系统性的危机；除其他外，起因在于国际人权条约缔约国增多，势必加重条约机构的工作负担。结果，出现了委员会实际上无从及时审议定期报告和信息的状况。此外，对条约机构本身往往存在着有效的批评，如：超出其职权范围，特别是从广义上解释公约保障的权利和自由，以及缔约国相应的义务。
3. 在这方面，俄罗斯联邦对提高《公约》委员会效益的任何努力表示欢迎。在此范畴内，俄方积极评价人权事务高级专员 2009 年推出的关于加强条约机构的多边“反思”，最终于 2012 年 6 月出版相关的最终报告(A/66/860)。
4. 然而，唯一直到最近才涉及的讨论问题之格式，就是由联合国所有缔约国无一例外地参加关于人权条约机构的政府间辩论。在这方面，根据俄罗斯联邦的倡议，联合国大会于 2012 年 2 月 23 日通过题为“大会关于加强和增进人权条约机构体系有效运作政府间进程”的第 66/254 号决议。提出此项倡议，俄方是出于如下的关注：一是对于人权条约机构的未来，一是需要把正就此问题进行的许多不协调一致的讨论转到由联大主持的政府间轨道上来。俄方认为有必要严格坚持在大会框架内进行的谈判进程的政府间性质，参与此进程的参数第 66/254 号决议第 4 和 6 段中作了明确界定。
5. 俄罗斯联邦认为，根据《联合国宪章》为大会所规定的任务，大会可以讨论涉及条约机构工作的任何事项。可就其中一些事项作出独立的决定，就其它事项则应向条约缔约国会议或条约委员会本身提出建议。俄方还认为，改进条约机构工作的进程，应归入现有促进和保护人权的国际法律框架，而不对有关国际条约的文字进行任何更改。
6. 我们认为，此进程主要目的在于：在协助条约缔约国履行所承担的人权义务方面，开展人权条约机构的能力建设。
7. 至于人权条约机构系统所涉实际问题，俄罗斯联邦以如下方式行事。

编制国家定期报告

8. 现阶段较妥的做法似乎是：坚持各国编制定期报告的现行政程序，以履行国际条约赋予它们的、促进和保护人权的义务。

9. 所谓的另类报告程序，即条约成员国不是提交“全面的”报告，而只是回答条约机构早先向其提出的问题；该程序正在测试中，其工作模式尚有待最终确定。然而，即使在现阶段，此进程的缺点也是显而易见的：

- 委员会的问题数量过多，迫使各国作出远超出建议数的答复，以提供详尽和客观的信息；
- 条约机构滥用基本理论问题，使各国无法提供简洁同时又是全面的答复；
- 委员会超越相关国际文书有关拟订问题的规定，因此僭越了其他条约机构的主管权限。

10. 在这方面，在此做法延伸到所有条约机构之前，应等待另类程序(运作至少两到三年后)出初步结果，以及对其有效性作出全面评估。现阶段似乎较妥的做法是：保持此程序的可选性；同时，此程序必须满足以下条件：

- 采用另类程序，须经缔约国同意；
- 要求缔约国回答的问题，不应超出有关国际条约的范围；
- 事实性的问题必须基于经多次验证的可靠信息；
- 对提交缔约国的问题数量作出限制，把与缔约国的讨论引向建设性的轨道。

11. 对国家定期报告的编制方法和模式加以统一，是不恰当的。这一问题在有关国际条约中找不到答案，纯属缔约国的责任。鉴于体制、政治、社会、经济、文化、宗教和其他特性，各国独立确定：是否可能、有无必要进行任何全国性协商？是否可能、有无必要同民间社会组织和国家人权机构的报告工作联系起来？

12. 出于同样的原因，硬性规定缔约国设立任何国家特别协调机制来负责定期报告编制工作——那是无法接受的。只有变动相应国际条约的文本，才能规定国家承担这些额外的任务。

13. 简单地限制定期报告的篇幅，可能会给定期报告的质量，以及缔约国与条约机构的对话和有关报告审议工作之结果的结论性意见的内容产生消极影响。只有在达到以下条件时，才有理由采取上述举措：

- 在国家报告中，以附件形式，纳入有关国家立法、统计数据的其他一般信息；这样，报告就能简洁明了，突出说明缔约国在按照有关条约履行其国际义务所采取的最重要的步骤；
- 将国家报告所有附件译为条约机构工作语文，以便让各委员会的专家能够在缔约国所采取步骤方面，获得最完整、最客观的信息；

- 限制在国家报告答辩前夕、条约机构向缔约国索要的其他信息量；
- 委员会其他问题只能要求进一步阐述缔约国国家报告所含信息，须尽量保持简洁明快；
- 严格遵守条约机构间的“分工”原则，避免提出超越某特别委员会权限和国际条约规定的问题。

14. 主要的国际人权文书规定，缔约国须定期提交国家报告，说明其执行促进和保护人权领域有关国际义务的情况。一般而言，第一份此种国家报告载有关键信息，成为核心文件。随后的定期报告只是对此信息加以更新。因此，条约机构总能掌握关于某一缔约国的最新信息。

15. 俄罗斯联邦认为，规定国家有责任定期更新其核心文件(特别是立法、政策和体制方面的新内容)，这就不仅需要缔约国寻找额外资源来编写和提出核心文件，而且会给联合国预算造成额外费用(如翻译、出版等等)，还会违反未预见此种可能性的有关国际条约之规定。

16. 在这方面，更新核心文件的最佳方式是由条约机构与缔约国协商，在其文本中加入定期报告所载最新资料。此项工作属于编辑性质，不需要规定各国承担其他义务；话说回来，只有通过适当变动国际条约的文本，才有可能让各国承担额外的义务。

17. 实践证明，各国不提交或晚提交定期报告，以及不派代表团就定期报告进行答辩，主要原因不是不了解其国际义务，而是缺少机会，包括适当履行义务所需的物质基础。在这方面，俄罗斯联邦认为，改进条约机构工作的方式之一应当在于更广泛地实施旨在发展和加强缔约国有关国家能力的技术援助方案。

审查国家定期报告

18. 制定单一、全面的日历(主日历)的想法需要进一步加以研究。

19. 这一建议很吸引眼球，但也不是没有缺点。其中最主要的缺点是——它破坏了作为条约机构活动基础的基本原则。《公约》委员会的主要目的就是与缔约国开展建设性对话，并协助它们履行对每项单独条约的义务。如果制定单一、全面的日历，那么，就可能出现这样的情形：某委员会审查一国实施条约规定的情况时，既没有国家报告，该国政府官方代表团也不在场。

20. 制定单一、全面的日历也给最不发达国家带来额外的负担。对于它们而言，每年提交一份报告就已经是难于上青天了。

21. 单一、全面的日历的想法，与确定国家报告不同定期性的国际核心人权条约的规定会如何磨合？目前尚不清楚。一种可能性就是各委员会与缔约国达成协议，以延长提交国家报告的时间距(如从4年延长至6年)，或在间隔更长时

间后把两、三份报告合并提交(如消除种族歧视委员会就是这样做的)。这样既能在一定时间内减少委员会工作,又不会增加各国支出,不给联合国预算增添负担。

22. 各国设立代表团就定期报告进行答辩,乃是缔约国的专属特权。在国家代表团人员组成方面、或就插入利益攸关方代表事宜向缔约国提出任何要求,都是不可接受的。

23. 俄罗斯联邦认为,在提交国家报告前夕(几天前),向缔约国发送委员会专家求解的问题清单——这乃是改善缔约国与条约机构间对话的途径之一。特别是,各国可在为此规定的时间内,简明扼要地回答委员会的问题。这不仅优化报告答辩期间与缔约国的对话,而且无需缔约国再补交书面资料(实际上,条约机构的专家也很少审议这些资料)。这对条约机构也明显有益,因为它们会得到完整信息,从而能在审查国家报告后、得出更加客观和知情的结论性意见。

24. 条约机构委任国家报告员的做法需要认真加以修正和改进。委员会成员依赖所委任的国家报告员,自己却不了解文件内容——这种情况并不少见。结果,代表团花大量时间回答报告中已经回答的问题。在这方面,值得一提的是人权事务委员会任命国家工作队的做法。

25. 消除对妇女歧视委员会分成几个平行小组同时审查数份报告的做法,不适用于其它委员会,因为该委员会与其他条约机构在成员数目上有差别。此外,只有在条约机构的组成遵照公平地域代表性原则的情况下,分组平行审查才有意义。必须保证:委员会审议一国报告的小组,其人员组成须体现地域均衡原则。

26. 条约机构与缔约国对话时,应为条约机构成员的发言明确规定时限。常常有这样的情形:在报告答辩时,多半时间其实都是委员会成员在独白。因此,代表团没有多少时间来彻底详尽地回答条约机构专家提出的众多问题。

27. 为提高条约机构的透明度,确保它们真正独立、客观和公正,委员会专家与利益攸关方必须停止举行“不公开”会议的做法。通过条约机构举行的所有活动和会议都应该对所有利益攸关方代表开放。

28. 由于客观原因,缔约国常常不能派遣代表团前来参加委员会讨论其国家报告的会议。为解决这一问题,可让国家代表团与委员会利用现代信息和通讯技术(如视频会议和网播委员会会议)进行对话。可以允许缔约国使用这些安排来提交其国家报告,条件是:该国向委员会提出要求,并具有必要的技术能力(如不具备技术能力,则由联合国人权事务高级专员办事处作为条约机构秘书处予以提供)。

29. 为了确保条约机构运作具有真正的公正性和透明度,也应当把现代信息和通信技术(包括网播)用于委员会与其他信息来源(联合国系统实体、国家人权机制和民间社会等)在提出国家报告前进行的对话中。

30. 只有条约机构工作中采用了现代信息和通信技术，并设立了开放和保护完好的委员会所有会议音像网播数据库时，才有可能终止编制委员会会议简要报告的做法。

31. 条约机构必须保存其多语文性质。减少成员国提交国家报告或进行报告答辩时可用的语种，会使得它们不得不寻求额外资源用于材料的翻译。

32. 应当制定条约机构与缔约国在审查其定期报告期间进行对话的指导方针。上述文件应由缔约国和条约机构联合编制，并只涉及提交报告所涉程序问题。

33. 条约机构在改进其运作和引进新工作方法的过程中，无论如何也不能在缔约国签署、批准或加入有关国际条约时所承担的义务之外，再给它们规定任何义务。

条约机构的结论性意见及其实施情况

34. 俄罗斯联邦坚持认为，条约机构在审议定期报告后，应当编写更加简洁和重点突出的结论性意见。意见和建议必须求真务实，并应考虑到缔约国的实际能力和需求。

35. 有关国际条约并未对缔约国实施条约机构结论性意见的方法和方式作出规定。此类事项纯属缔约国的权限。鉴于各国现有的体制、政治、社会、经济、文化、宗教和其他特征，各国独立决定：有无能力、是否必须制定实施结论性意见的行动计划以及制定新的立法或举行全国磋商？它们也决定：是否应把民间社会机构纳入此进程中？是否应当设立特设协调机制？

36. 国际条约事实上不包含涉及所谓审议国家报告之后续行动的规定。任何缔约国愿与条约机构就此问题进行对话，纯属自愿。条约机构本身和联合国人权事务高级专员办事处只有在有关国家的政府提出请求的情况下，才能提供技术援助。

37. 国际人权条约并未规定条约机构要进行国家访问，作为审查缔约国国家报告工作的后续行动。赋权委员会等机构的有关修订只有通过适当修改国际条约或其他文书(任择议定书)，才能授予各委员会这一权力。此外，它会给条约机构带来额外负担(包括财政负担)，会对条约机构履行其核心职能——审查各缔约国的定期报告——产生负面影响。

38. 赋予委员会此种权力，会与条约机构的根本性质背道而驰。条约机构的宗旨在于协助各国履行其国际人权义务，而不是进行监测和监督。

39. 条约机构在审议缔约国国家报告时，会定期评估缔约国实施结论性意见的情况。现行的国际协议其实并未规定缔约国提出中期报告的程序。缔约国就实施结论性意见提出中期报告，这是它们的权利，但不是一项义务。只有通过适当修改国际条约或其他有关文书(任择议定书)，才能将中期报告进程制度化。

审查个别来文的程序

40. 鉴于条约机构的性质，它们就个别来文所作的决定没有法律约束力的，只能作为建议。只有在缔约国和来文者彼此同意后，才可以公布与来文及其审议工作有关材料。否则就违反了个人的隐私权。

41. 收集和储存公民个人信息资料，须遵守缔约国有关法律。在这方面，在讨论收集和储存关于个别来文之资料的格式和方式时，应注意保密。此外，须征得来文者和缔约国的同意，方可存储和处理此类敏感资料。

42. 在这方面，俄罗斯联邦认为不宜就条约机构关于个别来文的决定设立开放的单一数据库。这一举措将破坏有关国际条约所定程序的保密性。对缔约国而言，这条保密性才是此类程序最具吸引力的特征之一。摒弃这一原则，可能会对实现主要国际人权条约之普遍性目标产生负面影响。

43. 俄罗斯联邦认为，成立委员会间来文问题联合工作组是不合适的。这一举措不仅违反有关国际条约的规定，而且还破坏了审查个别来文之程序相对于条约机构主要目标而言所具有的任意性；条约机构主要目标为：审查国家定期报告，并与缔约国进行建设性的交流，协助它们履行其国际义务。

44. 国际条约或任择议定书针对有关个别来文的程序规定，缔约国在委员会作出决定一定时间(通常为6个月)后，必须通知条约机构在这方面所采取的措施。就此而言，俄罗斯联邦正在考虑以下的意见：在维护国家报告的框架内，审查缔约国执行条约机构就个别来文所作决定方面的问题，与有关国际条约的规定背道而驰。

45. 俄罗斯联邦认为，有必要对条约机构审议个别来文的时间加以限制(如不超过2至3年)。这将缩短委员会会期，节省划拨用于会议服务的资金。此外，对来文的审议工作规定期限，也让来文编制者肯定能清楚了解委员会审议来文的前景。

46. 似乎有必要制定处理个别来文的指导方针。该文件应由缔约国协同条约机构编写，只涉及处理类似来文的程序特征。有关国际条约所载涉及审查个别来文的程序的基本规定，应保持不变。

一般意见

47. 俄罗斯联邦认为，条约机构编写一般意见时，必须要采取这样的做法，即：与缔约国密切合作，并且绝对要考虑到一国的社会、经济、政治、宗教和文化特点。

条约机构的人员组成及对其专家的要求

48. 为了尊重各国人员在条约机构中任职方面遵守公平地域分配的原则，应当就具体委员会的成员组成规定区域配额。俄罗斯联邦认为，具体参数须经有关国际条约缔约国会议核准。

49. 对条约机构候选人的要求以及候选人提名和选举机制，由有关国际条约加以规定，而这纯属缔约国管辖权限之内。只有适当修改国际条约或制定相应的其他工具(任择议定书)，才能变更现有的挑选候选人程序和遴选专家程序。由条约机构作出决定、提出建议或指导方针，在挑选候选人方面引入任何新的标准和机制(咨询委员会)——这就超出了他们的权限，违反了有关任务规定。

50. 似乎需要制定一系列措施，以实现条约机构非政治化，加强专家的客观性，让他们能真正独立工作——不仅独立于缔约国，而且也独立于其他“利益团体”(包括民间社会、学术界以及联合国系统机构)。必须为委员会成员制定道德准则和专业行为标准及要求(类似于联合国人权特别程序行为守则)，以及对他们工作不称职加以处理的机制。俄罗斯联邦还认为，应规定同一人任条约机构专家的期限。

同联合国人权理事会特别程序以及区域和次区域组织的互动

51. 监测各国执行联合国人权理事会以及区域和次区域组织之特别程序的建议的问题，不属条约机构职权范围。只有通过适当修订这些条约或制定相应的其他工具(任择议定书)，才能赋予委员会此种权力。

52. 特别程序，以及区域和次区域组织没有监督缔约国遵守条约机构的结论意见(建议)的权力。授予特别程序此种额外功能，只能通过变更其职权范围才可以这样做。