



大会

Distr.  
GENERAL

A/CONF.157/PC/62/Add.10  
8 April 1993  
CHINESE  
Original: ENGLISH

世界人权会议  
筹备委员会  
第四届会议  
1993年4月19日至30日,日内瓦  
临时议程项目5

世界会议的出版物、研究报告和文件的  
准备情况

秘书处的说明

增 编

欧洲安全和合作会议供稿

1. 提请筹备委员会注意欧洲安全和合作会议民主机构与人权办公室提交的本文件附件,题为“提交世界人权会议的一份文件”。
2. 该文件阐述了设在华沙的自由选举办公室自1991年4月以来在保加利亚、波兰、阿尔巴尼亚、罗马尼亚、爱沙尼亚、格鲁吉亚、立陶宛和前南斯拉夫各共和国成功举办研讨会和执行观察援助方案的活动情况。自由选举办公室还应邀委派专家协助拟订选举法。欧安会维也纳后续会议(1986年至1989年)经谈判设立了“人权”机制,在此机制中,自由选举办公室担负了更广泛的职责,并更名为民主机构与

人权办公室(民主人权办公室)。根据这一机制,可派调查团赴一成员国调查访问,报告情况,并建议如何解决可能存在的人权问题。如该国拒绝调查团入境调查,则可在必要数目的欧安会其他成员团支持下强制进行调查。欧安会应用这一机制调查了据称克罗地亚和波斯尼亚--黑塞哥维那无武装平民遇袭和遭到摧残的情况、爱沙尼亚法律是否符合国际人权规范的问题以及摩尔达维亚少数民族行使权利的情况。

3. 民主人权办公室还在华沙建立了主要关于选举事务以及诸如建立民主制度、人权、人口普查和少数民族等其他事务的数据库。关于少数民族问题,欧安会于1992年7月设立了少数民族事务高级专员一职,由其负责促进有关各方进行对话,以免发生冲突。1992年12月,斯德哥尔摩外交部长理事会指定荷兰前外长Max van der Stoep担任欧安会少数民族事务高级专员。

4. 在1992年欧安会赫尔辛基首脑会议上,成员国宣布欧安会是符合《联合国宪章》第八章的区域办法,并呼吁与联合国加紧合作。欧安会和联合国目前正合作执行联合国关于波斯尼亚--黑塞哥维那冲突的各项决议。

欧洲安全和合作会议

民主机构与人权办公室

提交世界人权会议的一份文件

波兰, 华沙

1993年4月

## 导 言

自1970年代初以来,欧洲安全和合作会议一直是欧洲和北美洲讨论安全事务的多边论坛。赫尔辛基进程(欧安会的通称)是影响东西方关系的一个有益手段。形势紧张时,各成员国仍可举行对话和维持最低限度的合作关系。同时,它也是东西方在意识形态上相互争斗的战场。一方面,西方政府力求破坏共产党政权的合法性,另一方面,东方集团则想维持战后的领土现状。欧安会只有在各成员国达成共识后才能作出任何决定。1975年《赫尔辛基最后文件》载有一组全面的行为守则,内容涉及国际关系各主要领域,如安全事务、人道主义关注、经济关系、信息、教育与文化等。

1990年11月在巴黎举行的欧安会成员国国家元首和政府首脑会议通过了新的原则宪章,确认了欧洲发生的变化。这些变化为在政治和军事安全领域以及人权领域作出体制安排提供了新的机会。《巴黎宪章》论述了从安全、人权、自由公正选举、法治、民主体制到经济自由、文化与环境等各种问题。为应付变化多端的欧洲政局的挑战,欧安会各国领导人同意在欧安会中设立机构,例如在华沙设立自由选举办公室(后更名为民主机构与人权办公室),在布拉格设立欧安会秘书处,在维也纳设立防止冲突中心。为进一步增强欧安会的活动能力,最近召开的欧安会理事会会议(斯德哥尔摩,1992年12月)决定设立秘书长一职。除其他工作外,秘书长还负责管理欧安会的结构和活动。

民主机构与人权办公室负责欧安会的“人权工作”促进人权、民主与法治。本办公室既独立行动,又受欧安会高级官员委员会的领导。本办公室的职责十分广泛,其中包括:监督欧安会承诺的人权工作的执行情况;管理“人权机制”;举办人权专题国际研讨会,包括为新成员国举办研讨会;辅助欧安会新指定的少数民族事务高级专员;作为创建民主方案的信息交流中心。同时,本办公室仍担负原自由选举办公室的职责,继续通过举办研讨会、安排专家互访和协助国际选举观察员等,力求在本地区进一步确立民主选举传统。此外,根据1992年12月斯德哥尔摩理事会会议的指示,已着手筹建欧安会促进人权基金会。

## 自由选举办公室

欧安会主要为一政治进程。1990年代初,旧的东西方分界线消失了,为了支持在

东欧和前苏联实现民主,欧安会在这一新的政治形势下开展了促进选举权的工作。《欧安会巴黎宪章》(1990年11月)庄严核准了欧安会哥本哈根人权专题会议(1990年6月)拟订的新的选举标准。其第一章(第5段第1分段)进一步扩大了欧安会的范围,增添了关于选民们选举代表时享有表达自由的内容。欧安会新的标准意味着,需要监督这些新的规范;由观察员在场监督选举过程,是督促各方遵守政治规则的最简单易行的方法。国际观察员认可民主选举结果,对新政府至关重要,因为如果他们不认可选举过程,可能会使政府内外交困。为了落实各项宣言所确定的行使选举权的程序,在华沙设立了欧安会自由选举办公室。

自由选举办公室于1991年4月开始工作,其最初的任务是协助欧洲新兴民主国家进一步确立自由选举传统,并尽可能协助新兴民主国家办理选举和在监督选举过程的个人和团体之间进行协调。

自由选举办公室对区域内的选举浪潮作出了迅速反应,与其他机构、主要与欧洲委员会配合和合作,制定了援助方案,协助有关国家举行议会选举、总统选举以及宪法或其他公民表决。自由选举办公室通常请北美和西欧的国际专家(以及越来越多的东欧国际专家)参加为全国性和地方性选举官员举办的选举专题研讨会。自由选举办公室还作为各主要国际代表团和主管选举的部门之间交流信息的一个渠道,向观察员提供必要的信息和后勤协助。

在本区域的选举中,始终提供了这类援助,而且还有所扩大。自由选举办公室在保加利亚、波兰、阿尔巴尼亚、罗马尼亚、爱沙尼亚、格鲁吉亚、立陶宛和前南斯拉夫各共和国成功举办了专题研讨会并实施了观察员协助方案。它还联合发起中欧和东欧选举官员区域协会这一选举事务专家的专业协会,现已扩大这一协会,接纳了前苏联的专家为会员。应一些国家的请求,自由选举办公室审查了选举法草案,检查它们是否符合欧安会的标准,并安排国际专家评议了保加利亚、阿尔巴尼亚和南斯拉夫的法律。

## 人权机制

自由选举办公室成立不久,就开始在欧安会的“人权”机制中担负起更为广泛的职责,最后改为民主机构与人权办公室。民主人权办公室由欧安会高级官员委员会领导。办公室主任几次赴波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、马其顿、黑山、斯洛文尼亚和塞尔维亚(包括科索沃和伏伊伏丁那)实地调查,并担任报告员。办公室主任和副主任还赴欧安会新成员国阿尔巴尼亚、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别

克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、阿塞拜疆和亚美尼亚调查情况,并担任报告员。

管理“人权机制”是民主人权办公室的一项最重要的新职责。最初的机制是在维也纳后续会议(1986-1989年)上商定的,其后召开的一系列欧安会人权会议(1990-1991年)又延续并加强了这一机制。根据这一机制,必须更有效地交流信息,最后举行双边后续会议,探讨人权案件和情势。如果有关国家或任何其他成员国动用这一机制,可从欧安会各成员国正式指定的专家中选派人员赴该国调查,调查团应提出报告并建议如何解决可能存在的人权问题。如果不满调解,或如果一国不许调查团入境,在必要数目的欧安会其他成员国支持下,可派调查团进行强制性调查。在紧急情况下,经十个国家同意,可以委派强制调查团,而不必先经过调解阶段。此外,个别国家可以要求这些专家提供服务,协助其进一步制定人权标准和办法。成员国可通过这一机制提出违反人权承诺的个别案件,但须充分考虑到该案件是否已依国际法律程序而正在审理中。迄今为至,一共动用了三次人权机制:第一次是欧洲共同体十二国和美国就无武装平民据称遇袭和遭摧残一事对克罗地亚和波斯尼亚-黑塞哥维那动用这一机制;第二次是爱沙尼亚要求研究其法律并将这些法律及其执行情况与公认的人权规范相比较;第三次是摩尔达维亚要求调查其境内关于少数民族权利的现行法律和执行情况以及民族关系情况。

### 专题研讨会

民主人权办公室的一项任务是,应欧安会的要求或应各机构和国家的邀请,举办各种研讨会。1992年11月16日至20日在华沙举行了欧安会要求举行的首次研讨会,专题为“容忍”。几乎所有成员国都派团参加了这次研讨会,一些非政府组织和国际机构的代表也出席了研讨会。研讨会的三项主要议题是:文化教育机构以及新闻机构在促进容忍方面的作用;地方当局在促进容忍方面的作用;法律问题与执法。1993年,本办公室将主办移徙、少数民族和新闻自由专题研讨会。本办公室还将与欧安会另一机构--防止冲突中心--联合举办多次研讨会,以促进在早期预警和维持和平领域交流经验,增进对问题和技术的了解。

除举办这些大型研讨会外,本办公室还举办若干小型会议。为满足欧安会新成员国的需要,特别制订了协调援助方案,而多数小型会议正是此种方案的一个组成部分。尽可能在新独立的国家中举行这类会议,对象是公务员、新闻界人士和广大公众。在召开赫尔辛基后续会议的同时,本办公室协助举办了一次供新独立国家政府

官员参加的研讨会,其后,又联合主办了一系列研讨会,包括为前苏联各伊斯兰共和国举办的宪法专题研讨会、欧洲新独立国家公民法与语文法专题研讨会和摩尔达维亚共和国司法改革与法律改革专题研讨会。通过举办此种人权专题研讨会,与各非政府组织和国际组织(诸如开发计划署、教科文组织或难民署等联合国专门机构)建立了联系和合作关系。本办公室已编制了在人权领域积极开展活动的非政府组织的名册。

最后,如果某一年不举行欧安会后续审查会议,本办公室该年将在其所在地举办为期三周的由所有成员国参加的专家会议,探讨并审查欧安会人权承诺的履行情况。会议的重点将是:深入交流意见,评估监督与履行承诺的程序,其中包括审查欧安会各调查团的报告,并审议如何进一步改进工作。

#### 民主人权办公室资讯交流工作

本办公室自成立以来,一直扩大资讯交流职能,以便能探讨广泛的人权专题。目前正在从欧安会各成员国收集材料,充实它在华沙的数据库。迄今为止,华沙的数据库主要与选举有关。将通过这一途径向有关政府、非政府组织、研究机构和个人提供关于下列专题的新信息:建立民主体制(政府和非政府方案、出版物与研究、联络点);人权(执行情况报告、关于促进人权方案的材料);人口普查(联络点、该领域的专家和机构、援助方案);以及少数民族。所有有关方面的可索取供人权专家/报告员和选举观察员使用的《人权手册》。最后,民主人权办公室还发行《新闻简报》季刊,对欧安会在人权领域的最新活动加以报道。

#### 少数民族事务高级专员

1992年7月在赫尔辛基后续会议上设立了高级专员一职,由其负责收集材料(包括实地调查)和促进就其认为可能会演变成冲突的情势举行对话,以调查与少数民族有关的问题。为了尽早确定和控制可能会在欧安会地区演变成冲突的涉及少数民族问题的紧张局势,高级专员应和执行主席协商并向其报告情况。高级专员若对各级与直接有关各方进行讨论的结果不满,可以发出警告,并将其列入欧安会的主要决策机构(高级官员委员会)的议程。如果高级专员希望采取进一步行动解决这一问题或就高级官员委员会正在审议的问题采取行动,则需要欧安会各成员达成共识。高级专员在执行任务时,不考虑少数民族个人人权受到侵犯的违反欧安会承诺的情况。

斯德哥尔摩外交部长理事会（1992年12月）指定荷兰前外交部长 Max van der Stoel 担任欧安会少数民族事务高级专员。民主人权办公室目前为高级专员办事处提供行政和资讯服务。

### 与联合国的关系

从欧安会进程开始制度化起,就与联合国建立了合作关系。在阿尔巴尼亚举行大选(1992年3月)期间,自由选举办公室与联合国合作监督了选举过程。在1992年欧安会赫尔辛基首脑会议上,与联合国的关系有了发展,进入了新的阶段。各成员国的国家元首和政府首脑宣布,欧安会是符合《联合国宪章》第八章的区域办法,并呼吁欧安会与联合国进行更密切的合作。1992年8月,欧安会人权报告团在波斯尼亚-黑塞哥维那与联合国合作访查了拘留营和调查其他据称侵犯人权的行为。此后,欧安会直接参加了在伦敦和日内瓦举行的南斯拉夫问题会议。同样,联合国人权委员会特别报告员Tadeusz Mazowiecki先生与根据人权机制赴克罗地亚调查的欧安会民主人权办公室调查团(1992年9月30日至10月5日)也有一定程度的协作。联合国还与民主人权办公室赴摩尔达维亚的调查团、赴格鲁吉亚的长期调查团和欧安会赴Scopje(马其顿)的冲突蔓延问题调查团进行了合作。赴克罗地亚的人权调查团建议考虑个人的战争罪责任问题以及设立特别法庭。其后,该调查团草拟了关于设立这一法庭的各项建议,并已提交联合国安理会审议。

第16届欧安会高级官员委员会(1992年9月18日)与欧洲共同体紧密合作,核准成立了协助制裁团由其赴塞尔维亚和黑山的各个邻国,协助执行联合国安全理事会关于对前南斯拉夫所有共和国实行武器禁运的第713号决议和关于对塞尔维亚和黑山实行强制制裁的第757号决议。后来,第19届高级官员委员会设立了欧共体/欧安会制裁协调员一职,以协助促进与联合国安全理事会和制裁委员会的联络工作。

联合国秘书长布托罗斯·加利曾写信要求欧安会实地协助执行联合国关于波斯尼亚-黑塞哥维那冲突的各项决议。针对这一要求,欧安会宣布愿意协调各成员国促进维持和平活动的单独或集体行动,其中包括监督冲突各方的重型武器。

欧安会邀请联合国发挥协作作用,参与信息交流,和/或以贵宾身份参加欧安会的会议和研讨会。联合国秘书长曾向欧安会提出,联合国想成为欧安会观察员。欧安会目前正审议这一提议,同时,欧安会已决定邀请联合国秘书长的一名代表参加欧安会部长理事会和高级官员委员会的会议。



## 结论

在后共产主义时期,欧洲安全和合作会议有了很大发展。已制订了更广泛的程序,并采取了措施,力图建立有效的常设机构,以供比较定期地举行政治协商和会议,探讨越来越多的与各成员国有关的专题。1993年,欧安会成员国数目已增至53个国家。

设立欧安会民主机构与人权办公室的目的是应付1990年代变化多端的欧洲政局所带来的一些挑战。本办公室力图履行其在人权方面的职责,但在履行过程中也受到了一些限制。

民主人权办公室在程序方面受到的一项限制是与欧安会的政治性有关的。由于没有任何具法律拘束力的监督或执行文书,因此,如果成员国违反欧安会承诺,民主人权办公室只能对有关国家施加政治压力;多数情况下,本办公室只能依靠有关国家的良好意愿来开展执行工作。本办公室可以建议对据称违反人权承诺的行为进行调查,并可提请欧安会有关机构注意侵权事件,但自己不能动用人权机制。称民主人权办公室是欧安会就具体人权问题交流看法和采取行动的“传送带”,是最恰当不过了。

民主人权办公室的活动在一定程度上还受到欧安会自定的体制结构的制约。欧安会主要是一个由国家组成的政治性机构,它根据最高级别作出的政治决定开展活动,因此,民主人权办公室只能根据国家的请求开展活动。由于本办公室在人权领域的职权源于各成员国,因此,只有在获得正式授权的情况下,才能就各种案件和人权问题采取行动(例如派遣观察员)。只有整个欧安会或根据欧安会文件中规定的适当程序,才能授权本办公室采取行动。尽管越来越多的个人要求民主人权办公室提供资讯并代其申诉,但本办公室不能根据某一有关方面提请注意的个人申诉而采取行动。

因此,欧安会进程将来能否获得成功,将取决于其能否进一步改进程序和管理所有新的活动,以及能否适应其不断变化的作用,同时又保留原有的体制灵活性和直接性,继续作为有效的政治力量。