



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/12
25 July 1994
CHINESE
Original: FRENCH

人权委员会
防止歧视及保护少数小组委员会
第四十六届会议
临时议程项目5(a)

消除种族歧视:反对种族主义和种族歧视的措施
以及小组委员会的作用

联合国各机构在防止和与种族主义、种族歧视、仇外主义
及有关不容异己进行斗争方面所作出的努力

秘书长的报告

导 言

1. 防止歧视及保护少数小组委员会第四十五届会议通过了第1993/3号决议,小组委员会在该决议中重申种族主义和种族歧视的肆虐不断以新形式出现,因而需要定期重新研究与之作斗争的方法,并关注世界上许多地区在种族、文化和语言上属于少数的脆弱群体受到歧视和不公平的待遇;建议作出安排,以便小组委员会和消除种族歧视委员会能举行联席会议,就人权委员会第1993/20号决议第4段规定的全面措施提出建议。

2. 在同一决议中,小组委员会请秘书长为该会议准备一份报告,其中应载有联合国各机构在防止和与种族主义、种族歧视、仇外主义及有关不容异己现象进行斗争方面所作出的能力的概览,辅之以如何加强和更好协调这些努力的建议。

3. 消除种族歧视委员会虽未接受小组委员的邀请,但秘书长还是向小组委员会提交了本报告,以作为讨论本议题的基础。

方 法

4. 为了遵守关于文件管制和限制的行政指示,以避免重复小组委员业已审理的资料,本报告的报导期限于1990年至1993年,这三年恰好为向种族主义和种族歧视进行斗争第二个十年的最后三年。在这三年期之前的期间,请小组委员会委员参阅小组委员会特别报告员阿斯比约恩·艾德先生关于在向种族主义和种族歧视进行斗争第二个十年中取得的成果和遭遇到的困难的研究报告(E/CN.4/Sub.2/1985/7和E/CN.4/Sub.2/1989/8及Add.1)。

5. 由于本文件的篇幅有限,无法全面介绍联合国各机构为防止和与种族主义和种族歧视进行斗争而采取的一切措施,本文件仅介绍其中最具创新性的措施。

6. 最近几年来,联合国在向种族主义和种族歧视进行斗争方面主要在下列三个领域发挥其影响力:

(a) 在种族主义和种族歧视方面的预警措施或紧急干预措施;

(b) 各国采取与种族主义和种族歧视进行斗争的机制,以促进容忍和社会和谐;

(c) 作为各国制订和发展禁止种族歧视法律的指导方针的模式国家立法。

本报告因此将探讨上述三方面。

一、预警措施或紧急干预措施

7. 种族主义和种族歧视由于可造成一种态度和做法,因此是社会冲突、国家冲突、甚至国际冲突的潜在根源,这种冲突可能达到极为严重的程度。人们只要回顾一下奴隶贩卖和奴隶制、大屠杀和种族隔离对经历这种现象的社会所造成的混乱情况及其对国际关系的影响。最近,洛杉矶的种族暴动、前南斯拉夫出现的所谓的“种族净化”以及卢旺达的种族间大屠杀也均表明种族主义和种族歧视会造成高度爆炸性的局势。

8. 面对目前种族主义和种族歧视以及不容异己的有关形式的重新复活,消除种族歧视委员会进行了一场辩论并提议了一些措施,以增强防止可能由种族或民族紧张局势所造成的冲突的能力。这些措施是根据秘书长题为“争取和平议程”的报告在全球鼓吹的措施和联大第47/120号决议拟订的。

9. 消除种族歧视委员会在其提交联大的报告(A/48/14,第155-158页)中设想下列防止严重违反其监督的公约的措施:

- (a) 采取预警措施以防止现存结构问题发展成冲突。这些措施也可以包括建立信任措施,以确定并支持加强种族容忍、巩固和平的结构,防止在相同的情况下重新发生冲突;
- (b) 采用紧急程序,对需要紧急注意的问题作出反应,以防止或限制严重违反《公约》事件的规模或次数。

10. 委员会认为,如有可能,应拟订准则,以指导预防措施的使用,尤其是关于触发机制的使用,使这一程序逐步进入日益积极的阶段。

(a) 开始一个紧急程序的可能准则可以包括:存在着严重、大规模或持续的种族歧视行为;或情况严重,存在着进一步种族歧视的威胁。

(b) 预警问题可包括以下标准:

- (一) 乏《公约》所规定的确定所有形式种族歧视并使之成为罪行的法律基础;
- (二) 缺乏执行机制或执法机制,包括缺乏申诉程序;
- (三) 种族仇恨和暴力升级,或个人、团体或组织特别是选举产生的官员或其他官员不断进行种族主义宣传或呼吁种族不容忍;
- (四) 社会和经济指数明显反映出严重的种族歧视现象;
- (五) 由于种族歧视或侵犯少数民族土地造成大量难民或流离失所者流动。

11. 委员会为防止侵犯人权可以考虑采取的程序革新和其他措施包括以下方面:

预警措施

(a) 委员会可以设立其结论意见中所载的建议的后续机制,在这类行动被认为特别重要的情况下尤其如此;

(b) 委员会可以派一名或多名成员前往缔约国,促进实施某些国际标准,或帮助

处理具体问题。这样的访问所提供的技术咨询和援助可以大大有利于建立一个人权机构基础设施,包括如建立促进和保护少数民族人权的国家机构等等;

(c) 委员会在其结论意见中可以酌情具体建议各缔约国利用人权事务中心的咨询服务和技术援助方案,例如,利用可能的技术援助来起草法律或对官员进行国际人权准则方面的培训;

(d) 委员会可以向秘书长提供资料,作为对将根据大会第47/120号决议第二(1)节设立的预警机制作出的贡献;

(e) 可以同区域安排进行更多的合作,以促进和保护人权。这种合作将加强委员会的资料库,并促进委员会各项建议的后续行动;

紧急程序

(f) 委员会可以设立一个紧急程序,根据《公约》第九条第一款要求紧急提交一份特别报告,说明为防止严重、大规模或持续的种族歧视现象所采取的措施。这一程序可以模仿其他条约机构新近采用的程序;

(g) 委员会可以任命一名特别报告员,作为监测紧急局势的联络员,同委员会主席进行磋商,以发起紧急行动程序,并在作出决定之后采取后续行动;

(h) 委员会可以向以下方面表示关注,并提出关于行动的建议:

(一) 有关缔约国;

(二) 根据人权委员会第1993/20号决议所设特别报告员;

(三) 秘书长,请他注意将根据大会第47/120号决议第二(1)节的预警机制;

(四) 处理有关问题的所有其他人权机构;

(五) 秘书长,并建议他提请安全理事会注意此事。

在防止种族歧视框架内可以采取的其他措施

12. 委员会可以在联合国各机构和机关的支持下设法安排区域和国家一级的简短非正式会议。这些会议的目的是增进对国际人权标准的认识,促进更深刻地了解条约机构系统的工作。同区域或国家一级的官员、人权组织和机构的直接接触将更加有效地使委员会成员自己认识到各区域目前的人权情况。要做到这一点,可以通过举行不需要全面会议服务的非正式会议,这些非正式会议可以在联合国有关机

构和机关的部分支助下,通过人权事务中心来组织。此外,可以按照所提议的同种族主义和种族歧视进行战斗的第三个十年行动纲领(见人权委员会第1993/11号决议附件)组织讲习班。这些讲习班的重点尤其可以放在:暴力和种族主义之间的关系;青年人卷入当代形式的种族主义活动;消除种族主义宣传的措施;有关种族冲突和政治变化造成难民流动的问题。

二、国家机制

13. 小组委员会关于促进和平和建设性地解决涉及少数人问题的可能方式和方法特别报告员阿斯比约恩·艾德先生认为,至为重要的是,“必须建立一种解决不满的机制,以在不满一出现即加以解决,并采取补救行动,以免某一群体成员认为他们的正当忧虑不受重视”(见E/CN.4/Sub.2/1993/34,第289段)。在出现民族或种族紧张局势时,这种机构可作为调解和谈判的论坛。

14. 联合国很早就了解这种机构的重要性,早在1946年经济及社会理事会及在稍后人权事务委员会即鼓励设立这种机构,并将其订名为促进和保护人权的国家机构。尽管美洲人权委员会在1947年即已存在,但这类机构是1980年代才真正开始发展的。人权事务中心跟上了这些机构的发展,并积极协助加强这些机构。为此,目前正在编写一份手册和行动计划。

15. 本报告不详述这些机构的职权范围及其各式各样的业务,仅指出它们的主要任务在于保护公民、有时包括外国人不受歧视以及保护个人或集体的公民和政治、经济、社会和文化权利。

16. 这些机构虽不能取代司法机构,但它们向种族主义和种族歧视受害者提供申诉程序以及必要的法律援助,以便使其能享受其权利。因此,它们补充了全面有效的司法制度的保障措施,它们的主要作用在于通过采取促进文化多样性的价值和推翻种族主义理论的行动来改变有关群体的观念。

17. 关于促进和保护人权的国家机构问题的第一次讲习班于1991年在巴黎举行,人权事务中心对关于国家机构地位原则的拟订作出了贡献,该原则业经联大第48/134号核可。原则除其他外,承认国家机构应特别通过宣传和教育来提高公众认识,以用来反对各种形式的歧视、特别是种族歧视。

18. 这种国家机构的设立并不免除国家制定打击种族主义行动和歧视性做法的适当法律的责任。事实上,关于国家机构的地位的原则表明这些机构有权审查立法和法案,并就其提出意见或建议,以确保其符合人权的基本原则。此外,国家机

构必要时可建议通过新的法律、修正现行法律以及通过或修正行政措施。

19. 国家机构日益与负责人权的联合国机构进行合作。在这方面，应提到澳大利亚和法国的委员会最近对编写其各自政府提交消除歧视委员会的定期报告所作的贡献。比方说，澳大利亚人权和平等权利委员会关于澳大利亚种族暴力的报告已作为该国第八次定期报告(CERD/C/194/Add.2)的附件。法国全国人权咨询委员会1992年关于与种族主义和仇外主义进行斗争的运动的报告亦附于该国第十二次定期报告(CERD/C/225/Add.2)。有了这个经验之后，消除歧视委员会在其关于设立国家机构来推动执行公约的建议十七(42)中鼓励各缔约国设立国家委员会或其他适当机构以除其他外实现下列目标：

- (a) 按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条的明确规定，鼓励尊重享受人权，不受任何歧视；
- (b) 审查各国政府关于保护人民不受种族歧视的政策；
- (c) 监测法律是否符合《公约》的各项规定；
- (d) 教育公众了解各缔约国根据《公约》所承担的义务；
- (e) 协助各国政府编写提交给消除种族歧视委员会的报告。

20. 消除歧视委员会还建议，如果已经设立这种委员会，它们还应参与编写报告，并且在可能时将这种委员会列入政府代表团，以便加强消除歧视委员会与有关缔约国之间的对话(A/48/18, 第143页)。

21. 还值得一提的是，国家机构越来越积极地参与人权委员会的工作。国家机构设立了协调委员会，并寻求在人权委员会中具有观察员地位，因而将成为联合国促进和保护人权工作的有效伙伴。

三、模式国家立法

22. 人权事务中心应联大之请与消除种族歧视委员会密切协作拟订了一份模式立法，其规定可作为各国政府颁布防止和打击种族主义和种族歧视法律或改善其适用的法律文书的指导方针。

-
- 模式国家立法案文正出版中，案文载于A/48/558号文件。

23. 模式法律建议采取措施，以防止或禁止由个人或担任政府职务的人犯下种族歧视。它界定了这方面的各种罪行，并建议适当的惩罚。从案文来看，反对种族主义和种族歧视的法律如要见效必须惩处下列违法行为：

- (a) 以意见和言论表达种族歧视的罪行；
- (b) 暴力行为及煽动种族暴力；
- (c) 种族主义组织及活动；
- (d) 国家公务人员或其他人员所犯违法行为；
- (e) 在就业、教育、住房和提供福利、设施和服务领域的违法行为。

四、结论和建议

24. 如上文所指出的，本报告设法着重说明联合国在与种族主义和种族歧视作斗争的最新政策的各个主要方面。根据所提供的资料，小组委员会可计划向消除歧视委员会所建议的预警措施和紧急程序提供支助。小组委员会或许可提议该机制应由小组委员会的一名委员、当代形式的种族主义的特别报告员和消除种族歧视委员会的一名委员组成。此外，还应详细审查触发机制的方法。可以建议由人权事务高级专员在必要时触动这一机制。

25. 小组委员会如不核准预警机制的三边组成方式，那就有必要考虑是否能在其本身体制内建立这一机制，但要注意避免与消除种族歧视委员会所设想的机制重复。

26. 小组委员会还应考虑加强与促进和保护人权的国家机构的关系。这些机构迄今虽未能出席小组委员会的会议，但它们仍在国家一级行使小组委员会在国际一级所承担的任务。小组委员会或许可向国家机构协调委员会建议应邀请所有国机构参加小组委员会的会议，并对会议作出贡献。

27. 至于作为各国政府颁布和进一步发展禁止种族歧视法律指导方针的模式国家立法，小组委员会应邀请有关各国政府在必要时参考模式立法。