



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/CN.4/Sub.2/1994/17/Add.1
15 August 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

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
议程项目3

审查小组委员会的工作

联合国法律顾问关于“解释经济及社会理事会
第1503(XLVIII)号决议第10段”的意见

1. 防止歧视及保护少数小组委员会在1993年第四十五届会议上通过了第1993/104号决定,决定在其1994年会议上研究如何改革经济及社会理事会1970年5月27日第1503(XLVIII)号决议所定程序的问题,“包括最终取消该程序的问题。”小组委员会请秘书处准备一份关于这一专题的工作文件,以供该届会议审议,并请秘书处“就第1503(XLVIII)号决议第10段的解释征求联合国法律顾问的意见”。本说明正是根据这一请求编写的。

2. 在根据这项请求开展工作时,我首先要指出的是,虽然该项决议第10段的一般意思已相当清楚,但它仍可能会引起若干问题。我确定并评论了其中一些问题。为了进行适当分析,需向我提出更为确切的请求。我尚未收到确切请求,我提出下列各点,以便尽量协助小组委员会的工作。

3. 我将分析下述问题：审查的专题和范围；有权进行审查的实体；审查的时间；“此种来文”的意思；以及《公民权利和政治权利国际盟约任择议定书》与1503号程序的区别。

4. 经济及社会理事会第1503(XLVIII)号决议第10段内容如下：

“10. 决定将来若在联合国内或依国际协定设立任何有权处理有关侵害人权及基本自由问题来文之新机关时，则本决议案所载之此种来文处理程序应即重加检讨。”

5. 第10段的案文是意大利在社会委员会于1970年审议第1503号决议草案时提出的。提案国的目的是，“如果将来通过国际协议或在联合国内设立新的机构负责处理这类来文时，避免在评估是否受理关于侵害人权和基本自由问题来文上出现重复和可能的矛盾之处。”¹ 关于“新的机构”，提案国具体提到《公民权利和政治权利国际盟约》及其《任择议定书》所设想的人权事务委员会以及大会当时正审议的关于设立人权高级专员办事处的建议。² 第10段的目的是，规定审查今后的相关情况，以免与今后在此领域设立的任何新机构的职能相抵触。

A. 审查的专题和范围

6. 第10段提到该项决议所规定的处理“侵害人权及基本自由问题来文”的“程序”。1503号程序主要是分期评估个人和组织提交的似乎表明一贯严重侵犯人权格局(即情势)的来文系统。因此，即使只用“程序”一词，也应将其理解为包括第1503号决议的全部范围。1503号程序原定分为三个阶段，由来文工作组、防止歧视及保护少数小组委员会和人权委员会分别加以评估。后来决定加上情势工作组，由该工作组在第三阶段，即在委员会终审之前加以评估。第1503号决议以及其他相关决议(例如理事会1990年5月25日第1990/41号决议)确定了负责处理关于侵犯人权和基本自由问题来文各机构的职能。³ 因此，第10段规定审查的专题和范围不仅应包括适用、受理和保密等方面，而且也应包括第1503号决议各段以及其他相关决议确定的并多年来在实际工作中演变而来的各阶段审查机构的作用和职能。

7. 主管机构本身必须根据有关新机构的职权及其自身的职权确定审查工作的确切范围。

B. 有权进行审查的实体

8. 第10段并未列明有权进行审查的实体。但该段案文并未排除所涉五个机构(即来文工作组、人权小组委员会、情势工作组、人权委员会和经社理事会)中的任何一个机构着手审查根据1503号程序属其管辖的事项。由于下属机构只具有1503号程序所规定的职能,因此,任何总体性的审查主要属于经社理事会的职权范围。但经社理事会可以将这项工作交给人权委员会或其他机构处理。同理,由于1503制度是经社理事会在第1503号决议中确定的,因此,未经经社理事会授权,任何其他机构都无权修改这一制度。

9. 人权委员会于1993年3月通过了第1993/58号决议,决议题为“为监督、调查和监测缔约国所缔结的有关人权的各项条约义务和现行国际标准的执行情况而建立的各种机构有效发挥作用的问题。”委员会在该项决议中请秘书长准备一份关于以下六项专题的报告:

- (a) 各条约和非条约机构的原定职责;
- (b) 现有各非条约机构据以进行活动的国际法律规范和标准;
- (c) 各非条约机构在履行职责时所遵循的概念范围、工作方法和议事规则;
- (d) 各现有机构在接受来文方面确立的各种规范、标准和惯例;
- (e) 初步审查和评价来文、将其转交有关方面以及随后采取行动;
- (f) 人权事务中心为将这些来文转交现有公共机构或根据经济及社会理事会第1503(XLVIII)号决议制定的保密程序中所规定的机构而实际应用标准以及这些标准的法律依据。

秘书长在报告中专门阐述了1503号程序。⁴ 人权委员会决定将审查工作推迟到1995年会议。1993年8月,小组委员会在其1993/104号决定中决定研究如何改革1503号程序问题,包括研究是否可以废止这一程序的问题。秘书处为此编写了一份工作文件(E/CN.4/Sub.2/1994/17)。

10. 目前有两个机构根据1503号程序进行审查。两个机构同时审查是否会相互冲突? 是否应有优先权? 如果有优先权,哪一个机构应有优先权? 经社理事会第1503号决议第10段并未能回答这些问题。在此情况下,有关机构似乎应该铭记在此方面的职权范围以及最有效处理问题的办法。

C. 进行审查的时间

11. 应何时根据第10段进行审查是需考虑的另一个问题。第10段规定的条件是，“...若在联合国内或依国际协定设立任何有权之新机关时。”

12. 第10段中的“机关”一词不仅包括联合国组织内设立的机构，而且也包括根据国际协定建立的实体。如果有了新的实体，不管该实体是联合国内设立的机构还是根据国际协定建立的机构，都应考虑审查问题。

13. 1976年，继《公民权利和政治权利国际盟约》生效后，其《任择议定书》正式生效。根据《任择议定书》规定的程序，人权事务委员会有权处理关于侵犯人权问题的来文。1978年，人权委员会要求审议1503号程序。人权委员会在第16 (XXXIV)号决议中请秘书长编制一项关于联合国处理有关侵害人权来文现行程序的分析，“以协助委员会研究在执行这些程序方面究竟应采取何种措施以避免可能发生工作重复的现象”。秘书长应邀编写了分析报告，并于下一年(即1979年)向人权委员会提交了这份报告。⁵ 但人权委员会此后并未在此方面采取任何具体行动。

14. 自从1979年以来，又有了两项关于处理来文的新的程序，但即便如此，并未具体审查第1503号决议。可以根据以下程序审查关于违反联合国国际人权条约规定的指控：

- 《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》第22条规定的程序；
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》第14条规定的程序；

还可以指出的是，还可根据《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第77条规定的程序审查来文(该项公约尚未生效)。

15. 大会在第48/141号决议中决定设置人权事务高级专员的职位。该项决议第3段和第4段确定了高级专员的职责。虽然人权事务高级专员办事处是“新机关”，要决定是否需要根据第1503号决议第10段的决定进行审查，还应看一看高级专员是否有权处理第1503号决议所指的“有关侵害人权及基本自由问题来文”。法律事务厅目前没有足够的材料来明确回答这一问题。

16. 第1503(XLVIII)号决议第10段中“应即重加检讨”等字表明审查并不是自动或强制性的，这也就是说，有关主管机构在决定是否应要求进行审查时有一定的斟酌余地。这一解释符合第10段的起草情况。⁶

D. “此种来文”的意思

17. 第10段中“此种来文”指的是“有关侵害人权及基本自由问题来文”。在此方面,首先可以参考小组委员会第1(XXIV)号决议所载的关于受理来文问题的程序。这些程序规定了(一)标准和准则;(二)发件人或机构;(三)来文的内容和指控的性质;(四)其他补救措施;(五)及时。如果受理来文,应由有关机构评价这类来文(以及政府就这些来文所作的答复),以便确定这些来文是否表明确实存在一贯粗暴侵犯人权和基本自由的情况。考虑到这一程序和确定1503号程序的过程,应在审查中评估“新机关”使用的相应程序。在此方面还可审议区域性机构应用的各项程序。

E. 《公民权利和政治权利国际盟约任择议定书》与1503号程序的区别

18. 根据第1503号决议第1和第2段的规定,应对根据经济及社会理事会第728F(XXVIII)号决议和第1235(XLII)号决议“收到的”来文应用1503号程序。

19. 1503号程序为机密程序,即应根据第1503号决议第8段的机密规定,保护所收到的所有有关来文的机密性。⁷ 根据《任择议定书》送交的来文也具有机密性,但在向当事方送交人权事务委员会的意见和最终决定(例如宣布不受理来文的决定)之后,将公开发表这些意见和决定。

20. 《任择议定书》程序涉及个人申诉,但这项程序只对《任择议定书》缔约国适用,来文的内容也只限于《任择议定书》规定的各项权利(即公民权利和政治权利),而1503号程序则涉及审查一贯侵犯人权的问题,这项程序适用于所有国家,任何个人、团体或非政府组织都可提交来文。来文的内容可以非常广泛,可以包括《世界人权宣言》确认的所有人权。在讨论重迭问题时,应记住这一区别。

21. 自1979年以来,在人权委员会的默许下,秘书处采用了一项切实可行的工作方法,以免根据《任择议定书》提交的来文与根据第1503号决议规定的机密程序提交的来文相互重复。⁸

注

¹ 见E/AC.7/L.572和E/AC.7/SR.642。社会委员会在1970年5月21日第643次会议上以17票赞成、零票反对和8票弃权未作改动通过了意大利的提案(E/AC.7/SR.643)。经社理事会以14票赞成、7票反对和8票弃权通过了整个决议草案,是为第1503号决议。

² E/AC.7/SR.642, 第188页。

³ E/CN.4/1994/42号文件第53至第58段和第68至第76段简述了每一机构的作用。

⁴ 秘书长的报告(E/CN.4/1994/42)较详细地阐述了根据条约建立的或无条约基础的1503号程序以及一系列其他程序。例如第50至第58段、第66至第76段和第82至第84段分别阐述了在确定将来文转交公共机构或应用1503号程序方面的主要特点、工作方法及其标准。

⁵ 秘书长的报告载于E/CN.4/1317。人权委员会显然并未就此份报告进行讨论。

⁶ 见社会委员会1970年5月21日第642次会议讨论第10段的记录, E/AC.7/SR.642。

⁷ 第8段规定:“...防止歧视及保护少数小组委员会或人权委员会对实施本决议案而拟采取之所有行动,在人权委员会为决定向经济及社会理事会提出建议以前,应始终保密。”

⁸ 关于这一做法的背景情况,见E/CN.4/1994/42,第48段和第82段。

XX XX XX XX XX