



第五十二届会议

人权问题：人权状况和特别报告员  
及特别代表的报告

1997年1月27日

荷兰常驻联合国代表

给秘书长的信

谨请你注意荷兰人权和外交政策咨询委员会提出的题为“联合国对人权的监督”的报告(见附件)。

请将本信及其附件作为大会题为“人权问题：人权状况和特别报告员及特别代表的报告”项目的文件分发为荷。

常驻代表

大使

比格曼(签名)

附件

荷兰外交部人权和外交政策咨询委员会编写的  
“联合国对人权的监督”

目录

	<u>页次</u>
引言和任务简介 .....	3
第1章. 一般背景情况 .....	5
第2章. 1988年的咨询报告;后来的发展与报告程序的重要性 .....	7
第3章 条约规定的程序 .....	11
3.a. 报告程序 .....	11
3.b. 投诉程序 .....	16
3.c. 调查程序 .....	17
第4章 “以《宪章》为基础”的程序和机制 .....	19
第5章. 自“维也纳”会议以来的发展 .....	23
第6章. 摘要和建议 .....	25
附件:	
附件一 人权和外交政策咨询委员会成员 .....	30
附件二 要求提供咨询意见 .....	31
附件三 咨询委员会发表的咨询报告清单 .....	33
附件四 统计数据 .....	35

地址:Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy  
c/o Ministry of Foreign Affairs

SBO/AR/ACM

P.O. Box 20061

2500 EB The Hague

The Netherlands

电话: +31 70 3484419

电传: +31 70 3486256

1996年10月31日以荷兰文发表

1996年12月16日以英文发表

## 联合国对人权的监督

### 导言和任务简介

荷兰外交部长在1995年9月6日的信中请人权和外交政策咨询委员会(成员名单见附件一)向他提供咨询意见,从防止歧视及保护少数小组委员会(以下称小组委员会)同联合国人权委员会的关系角度说明它的作用以及在监测各项人权条约所规定的义务的履行情况范围内提出协调报告程序并使之合理化的方法。他要求咨询委员会从联合国人权体制的主题和国际一级执行情况的角度考虑这些问题(对咨询意见的要求见附件二)。

咨询委员会在1996年2月19日第20号咨询报告中(已发表报告的一览表见附件三)集中说明了咨询要求的第一部分内容并且提出了关于该小组委员会作用的建议。在这个过程中,咨询委员会深入探讨了这部分问题的各个方面,包括小组委员会应由独立专家组成及小组委员会的成员最好保持独立的建议。咨询委员会认为,它在这方面提出的意见和建议更加适用于监督条约实施的机构成员。这些条约机构应是半司法性的,而不是政治性的,正是出于这个原因,根据人权条约规定成立的这些机构必须能够监督人权条约的遵守情况。咨询委员会在此指的是:

- 人权事务委员会;
- 消除种族歧视委员会;
- 消除对妇女歧视委员会;
- 禁止酷刑委员会;
- 儿童权利委员会。

咨询委员会还考虑到联合国经济及社会理事会(经社理事会)一项决议成立的经济、社会和文化权利委员会。

尽管这方面问题很重要,但是咨询委员会将不再予以讨论。它将在第20号咨询报告中提到这方面的意见。

咨询委员会在本咨询报告中将集中说明部长关于咨询要求的第二部分,即人权条约规定的报告程序的运作及合理化和统一的问题。

第1章说明背景情况。第2章说明从咨询委员会1988年发表“联合国监督下的各项人权公约”的咨询报告以来这方面的发展情况。咨询委员会认为,看这个问题不能脱离联合国内近年来出现的监督人权文书执行情况这个较广泛的问题,因此它在第3章中阐述这个问题。它审查报告程序同条约规定的其他程序的关系,即投诉权(个人投诉权和国家投诉权)和调查程序。咨询委员会在第4章中比较简明地阐述了人权委员会按照《联合国宪章》规定的权力设立的监督程序和机制(所谓的“以《宪章》为基础的程序和机制”)。在第5章中,咨询委员会认为有必要叙述从在维也纳召开的第二次世界人权大会(1993年6月)以来发生的同本咨询报告有关的一些发展情况。在这方面它着重说明了人权事务高级专员的任命问题。最后,第6章载有一个总结和若干建议。

咨询委员会非常感谢莱登大学国际法教授和前联合国反对酷刑报告员科艾曼斯教授、乌得勒支大学荷兰人权问题研究所报告程序专家博埃雷费伊恩女士和荷兰外交部官员对编写本咨询报告提供的帮助。

## 第1章. 一般背景情况

联合国的监督程序同国际劳工组织(劳工组织)采用的监督体制和在《欧洲保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)的框架内采用的体制大不相同。一般来说,后两种机制是许多机构组成的单一联合体系,它监测缔约国遵守一系列公约(劳工组织)或主要公约和随后各种议定书(欧洲人权公约)所规定的义务情况。联合国在制定“国际人权法案”时从一开始就力图建立类似的统一监督体制。在1965年制定《消除一切形式种族歧视公约》和1966年通过这两项重大人权盟约以及《公民及政治权利国际盟约任择议定书》(任择议定书)以后,1968年有人在德黑兰召开的第一次世界人权大会的一项提案中也提出了同样的设想,但是它没有得到充分的支持。

联合国采取了一条不同的途径:在一系列条约相继制定以后,每项条约都设立了它自己的监督机制。结果目前有六个单独的条约机构。在《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》生效以后,第七个条约机构将加入它们的行列。<sup>1</sup> 在某种程度上每个条约机构都是自治的,它们拥有自己的议事规则并实行自己的政策。正是在这种背景下出现了部长在咨询要求中提到的问题。这些问题中包括报告义务的负担和监督机构之间缺乏协调等问题,必须寻求它们的解决办法。

如果考虑到人权委员会多年来按照1967年经社理事会第1235(XLII)号决议规定的任务所成立的许多“以《宪章》为基础的”机关,那么联合国监督程序和机构的总体情况就变得更加复杂。按照这项任务设立的工作组和报告员不是集中注意具体国家的人权状况就是集中注意国际上某些列为严重侵犯人权的普遍做法。向人权委员会1996年会议提出的国别报告不少于12份,专题报告不少于14份。

---

<sup>1</sup> 目前只有七个国家是该《公约》的缔约国;必须有20个国家批准或加入,这项《公约》才能生效(第87条)。

出现的总体情况非常复杂并且还没有理出一个头绪。它反映了人们对一系列问题、国别情况和不同群体的兴趣和关注。它是通过政治进程,通过一种“递增方式”逐步出现的,而不是一项全面总计划的产物。在某种程度上它反映了一种健康的活力,但同时它向联合国秘书处,即人权中心,提出了协调和统一的极高要求。所提供的支持已证明是不够的,尤其是内部意见分歧和缺少资源,例如,在数据处理方面。最近设立的人权事务高级专员的任务之一就是改进这种状况。咨询委员会在咨询报告中还要再次阐述这个问题。

## 第2章. 1988年的咨询报告; 后来的发展与报告程序的重要性

报告程序问题迄今在大部分时间里一直是一件令人严重关注的事。远在1988年,那时的外交部长就请咨询委员会就这个问题向他提出意见。联合国监督下的各项人权公约的咨询报告(1988年7月12日第7号)是在部长要求下由联合国出版(A/C.3/43/5号文件),在联合国大会和人权委员会的讨论起了作用。咨询报告送到联合国的时候正值联合国有史以来第一次正在作出努力对在有效执行各项国际人权文书,包括国际人权文书所规定的报告义务,标题列入联合国大会和人权委员会的上一个题目给予结构性的与永久性注意之际。

那时所指出的一些缺点现在仍象以往一样是个大问题,或者甚至更严重。特别是在以下几个方面:各种文书所规定的报告程序构成负担,各缔约国积压应提交的报告,人权事务中心不具备提供充分支助的能力。1988年咨询委员会提供意见的若干问题已获得一些改进,例如关于条约机构所用的若干工作方法以及筹措条约机构的会议费用的方法。这些发展大部分是由于条约机构的范围由于东方和西方间的政治冲突停止而扩大。

下面提供的目前情况说明绝不完备。咨询委员会只是试图说明自1988年以来在量与质方面的主要发展:

(一) 两个新的公约使具有报告义务的条约数目增加,其中之一已经生效,当前在所有人权文书中拥有最多签署国,即《儿童权利公约》(1989)。另一个最近的公约是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990),尚未生效。另一个发展是实际上拆除监测是否遵守《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》的国际监督机制。

(二) 当前在编写的是《禁止酷刑公约任择议定书》、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》、《经济、社会文化权利国际盟约任择议定书》以及《儿童权利公约》的两项议定书。

(三) 批准各种公约的数目大量增加。但是,报告积压增加更多(详情见附件

四)。

(四) 在人权事务委员会、禁止酷刑委员会、消除种族歧视委员会方面的个人申诉权已获得更多国家接受(见附件四)。

(五) 为了解除缔约国必须在每次报告中提供关于国家、人口、宪政结构等的基本数据的负担,已采用一种核心文件制度,载有所有条约机构可以利用的资料。

(六) 正在以下列方法试着改进工作方法和监督程序的质量:

- 更多地利用各种资料来源;
- 在更广的范围拟订和使用‘一般评论’和‘一般建议’;
- 在处理每一个国别报告后拟订‘结论意见’,以及列入优点/缺点摘要与关于采取后续行动的建议;
- 任命国家报告员(在一些条约机构下)。

(七) 大部分条约机构现在都要求特别报告,如果关于某些缔约国的情况引起关切,在一些情况下这样做是为了采取特别的预防措施(特别是消除种族歧视委员会采取的)。

(八) 消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的会议费用(从前由缔约国负担),目前由联合国经常预算提供,以待这些公约的修正案的批准程序。这样减少由于缺乏经费而取消会议的危险。

(九) 自1988年以来,条约机构的主席每两年开会一次,讨论共同问题及就改进工作方法和组织作法提出建议。自1996年开始,这些会议将每年开会。自1996年起,组织会议的方式也要让条约机构主席、特别报告员、代表、专家和支助事务方案代表能够就合作与协调<sup>2</sup>方面进行讨论。

(十) 已任命一名人权事务高级专员。高级专员的任务包括在人权事务中心之内的协调。自1995年以来,人权事务高级专员一直参加上文(九)项下所指的协商。

---

<sup>2</sup> 见联合国文件HRI/MC/1996/2和E/CN.4/1996/103。



(土) 人权事务中心负责的工作重担--开始就很沉重--已大量增加,但是在财政资源和人员编制方面并没有按比例增加来反映这种情况。

考虑到以上的发展,咨询委员会指出,鉴于缔约国有义务提出的报告的数量和份量,以及需要改进监督程序的质量,因此,在整个监测系统内受到最大压力的是报告程序。因此问题是报告义务这个重担是否使这些程序徒然成为一种敷衍塞责和走过场的性质,以及缔约国、条约机构和联合国是否有必要在这方面投下那么多时间、精力和资源。

就是鉴于这些考虑,因此咨询委员会在其1988年的咨询报告顺便提出希望强调报告程序的特殊性质,因觉得这是所有缔约国(不管政治上的选择)应遵守并且关系到全体条约的执行的义务。

由于这种看法,因此咨询委员会认为值得回顾报告制度打算要达成的目标。在这方面应提及经济、社会、文化权利委员会现任主席菲利普·阿尔斯顿刊登在‘人权报告手册’中的文章‘报告的目的’(纽约,1991,第13-16页)。在这篇文章中,作者区别必须载于报告的七个有关的功能如下:

- (一) 初步审查,就是初步调查国家立法和作法。
- (二) 监测,就是审慎地注意和制订在国家一级和在条约机构一级的有关发展。
- (三) 政策拟订,就是拟订执行条约义务所需的政策措施。
- (四) 公众审查,就是国家对它自己的公民、关心的本国非政府组织和由条约机构代表的国际社会交代责任。
- (五) 评价,就是根据以前的报告和已实现或尚未实现的目标评价发展。
- (六) 认识问题,就是认识需要改进的缺点和问题;确定它们是必须在国家和国际各级进行的工作。
- (七) 交换资料,就是编纂和交换资料,使缔约国、非政府组织和条约机构能参与学习进程。

鉴于上述的功能,报告制度的效力完全取决于国家和国际各级有效的相互作用

用。国家的组成部分至少同国际的组成部分一样重要,如非更重要。如果国际监督只是表面上的、不足的,则在国家一级就没有要在编制报告上花很多时间和精力  
的政治刺激。反过来,如果在国家一级的报告是敷衍的官僚作业的结果,则在国际领域  
不会创造建设性对话的条件。在这方面,咨询委员会要强调,它视联合国监督机制为  
全球保护人权制度的一个关键性的、重要的、有力的组成部分,而且认为这个制度  
固有的潜力绝对没有用尽。在检查报告程序和提出建议时,咨询委员会一直设法制  
定能改进报告制度的运作的方法,这不仅是在一般方面,并且是在荷兰及它在这方面  
能作出的贡献方面。

### 第3章 条约规定的程序

关于条约规定的各种程序,大致分为报告程序、投诉程序(个人投诉和国家投诉)和调查程序。咨询委员会将依次处理这三种程序,但是考虑到外交部长的请求,重点将放在报告程序。

#### 3.a. 报告程序

在条约规定的各种程序中报告制度使用得最频繁。所有缔约国均有义务提交报告,定期说明它们以何种方式执行条约的规定。上文已经概述了报告制度可以发挥的各种作用。在这一部分,咨询委员会的评论和建议的重点将是报告程序的以下两个组成部分:报告制度的国际组成部分(考虑积压和报告义务的负担的这些问题)和报告程序的国家组成部分(包括荷兰的情况)。

#### 国际组成部分

上文已经简略回顾了1988年以来国际领域的质量和数量发展情况。下面咨询委员会将审查同改进工作方法和监督程序有关的若干方面。与此同时咨询委员会将考虑以下方面,努力解决在提交和审议报告方面积压的大量工作,国家报告员制度,现场调查,关于改进监督制度的某些一般性建议,需要有更加一致的政策,以及人权事务高级专员和人权事务中心的作用。

在提交和审议报告方面存在的大量积压是一个棘手的问题,没有简单的解决办法。事实上随着要求缔约国提交报告的条约的数量不断增加(另见附件四),这个问题的范围和复杂性与日俱增。咨询委员会顺便强调指出,不履行报告义务或在耽搁很长时间之后才提交报告的缔约国违反了有关条约。这些缔约国损害了一项有意义的国际监督制度。造成积压的原因各不相同:缺乏专门知识或国家行政机关工作人员不足,公众或议会对报告义务缺乏兴趣,政治优先次序低,官僚机构的情性和内部存在的不愿意接受国际监督的情绪。各条约机构、联合国大会和人权委员会都未能提出真正的解决办法。向不提交报告的政府发出催交通知,在报告和政策文件中提

到这些国家的名称,同有关国家代表会谈,这已经完全成为一种例行的作法。迄今为止,通过举办关于编写报告的训练班的方式提供咨询服务并向某些缔约国提供更加直接的援助,都没有产生具体的结果。

除上述问题外,条约机构也必须采取步骤保证彻底准时地审议报告。一般而言咨询委员会赞成条约机构执行更严格的纪律,条约机构应严守监督时间表而不是将时间拖长来迎合不能按时提交报告的缔约国。人们知道某些条约机构已经为此目的采取了措施。在这个方面咨询委员会感兴趣地了解到经济、社会、文化权利委员会以及在某些情况下消除种族歧视委员会所采取的对付严重违约国家的办法:即使在没有提供报告的情况下审议的日期也是确定的,以资料来源而不是有关国家提交的报告作为监督的依据。在这点上经济、社会、文化权利委员会已原则上确定每届会议审议一个有关国家的情况,咨询委员会认为条约机构应当考虑采取进一步的措施,在今后及早确定自己的时间表(例如提早一年),不论是否收到报告。然后可以公布这些时间表并通知各国家机构和非政府组织。虽然这种办法不一定导致所希望的建设性对话,但是在实践中这种方法对缔约国具有‘大棒’作用,鼓励缔约国在较短时间内提交过期的报告。一种比较有条理、易于管理的工作方法也可以防止出现这样的情况,即按时提交的报告被长期搁置一边,等到审议这些报告时,其中所载的资料已经过时。咨询委员会已经认识到,各条约机构均打算加快审议已经提交但尚未处理的报告。咨询委员会认为采取措施纠正这个问题至关紧要,除了消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会外,该问题广泛存在。<sup>3</sup> 为了解决该问题,儿童权利委员会选择将委员会成员的数量从12个增加到18个。但是,继续在全体基础上讨论报告,可能会出现更难而不是更容易就结论达成协商一致意见的情况。这种选择是否具有防止在审议报告方面出现进一步积压的效果,尚有待确定。在短期内咨询委员会看到

---

<sup>3</sup> 例如,1996年5月1日,消除对妇女歧视委员会仍有44份报告有待处理,人权事务委员会则共有22份报告。

‘弥补行动’具有较大的潜力,不过必须让条约机构能够额外举行几次会议,因此咨询委员会敦促荷兰政府在可能的情况下同具有类似构想的伙伴一起努力确保向条约机构拨出必要的额外经费以达成此目的。

咨询委员会赞许地注意到,正如咨询委员会在1988年咨询报告中所建议,多数条约机构任命了国家报告员或工作组负责编写和介绍国家报告。这提高了政府代表和条约机构之间对话的质量,咨询委员会认为,所有条约机构均应当采取分三个阶段处理国家报告的制度:第一轮首先处理最重要的问题,然后间隔24小时或48小时,让缔约国有机会思考并举行内部协商,在接下来的第二轮过程中继续并完成对话。最后是第三阶段,缔约国在该阶段不在场,条约机构将最后确定其结论意见。咨询委员会还敦促普遍采取这样的正规作法(经济、社会、文化权利委员会,儿童权利委员会)和非正规作法(人权事务委员会,消除种族歧视委员会),即在审查国家报告之前由非政府组织参加会议,以便非政府组织向国家报告员和条约组织的其他成员介绍专门知识。虽然大多数条约并没有规定同国家和国际非政府组织协商,但是,咨询委员会认为没有理由反对建立这样一种制度,尤其是目前这种非正式的制度。咨询委员会赞许地注意到条约机构主持人第六次会议提出的建议,即在委员会举行会议之前,吸收国家和国际非政府组织更积极地参与资料的交换。

咨询委员会指出,同人权委员会工作组和报告员采取的作法相反(见第原英文20页),除了《禁止酷刑公约》以外,(见第原英文17/18页),大多数人权公约都没有规定在据称发生违约事件的国家的领土上进行调查(此后称为‘现场调查’)。但是这并没有妨碍某些条约机构,例如经济、社会、文化权利委员会和消除种族歧视委员会在得到有关缔约国允许的特殊案件中进行此种现场调查,并没有妨碍它们视察该缔约国的领土。一般而言,条约机构的代表视察缔约国的领土可能产生重大的预防效果。咨询委员会赞成继续扩大或建立此种选择,与此同时认识到,由于预算的限制,只有在特殊案件中才能进行现场调查。

咨询委员会注意到所提出的旨在解决出现问题的各种比较一般性的建议。咨询

委员会认为,应当严肃考虑评估除其他外在大会第50/170号决议第7段中提出的各项建议的可行性。这些建议的目的是在不影响报告质量的情况下使报告合理化,采用的办法是(a) 在报告中注明相互参照之处,(b) 各国政府部门内部结构协调设施(c) 改进各条约机构之间的协调并改进条约机构作为一个整体同劳工组织的协调,和(d) 各国能否采取单一的综合性报告来代替依照个别公约发表一系列专题报告。虽然咨询委员会认为,从各条约的机制和目标的观点看,建议(d) 相当复杂并具有长远影响,因此只能提供长期解决办法,但是采纳建议(a)和(b),特别是就荷兰的情况而言,都是相当直截了当的作法,荷兰政府在可能的情况下可以同具有相同构想的伙伴一起敦促采纳建议(c)。

咨询委员会还审议了这样的设想:赞成在条约构架内的任择个人投诉权的国家可免除报告义务,或减轻此种义务。此种作法是基于这样的考虑:通过个人投诉权,同执行一项公约有关的问题也可以提请监督委员会注意;这样将有助于减少报告的数量,从而鼓励各国同意个人投诉权。虽然咨询委员会确实看到这种方式的某些优点但咨询委员会仍然认为,不应将报告制度和投诉权视为只能两者之中取其一,而应视为互补性质的方法。在这方面咨询委员会回顾一项报告制度可以发挥的各种作用(见第9页),报告制度的作用同申诉制度的作用有很大不同。

1995年9月6日,外交部长在请求提供咨询意见的同时还提出了各监督机关在工作方法以及以统一和透明的方式解释人权标准方面如何保持统一政策的问题。咨询委员会认识到该问题,不妨指出该问题同这样的事实紧密相连,即各条约机构在执行监督任务时基本上独立自主。它们确实向联合国大会提交报告,但是,后者并无权力指示条约机构如何行动,也没有权力纠正条约机构的行动。从法律上说,条约机构并不附属于联合国大会,而是自成一体的机关 因此在中期内必须努力寻求其他的途径和办法来改进各条约机构之间的工作协调。如上文所说,可以通过采取具有长远意义的措施,例如设立一个单一和统一的监督机制,来做到这一点。也可以这样考虑问题,即根据各项公约的规定有义务提交报告的国家今后能否让各条约机构同时“共

同’审议它们的报告。最后，一项临时解决办法是将依照各项条约分别编写的报告合并为一份综合报告——咨询委员会在其1988年咨询报告中附带审议了这项解决办法并且在维也纳召开的第二次人权会议《最后宣言和行动纲领》(第87段)和大会第50/170号决议也谨慎地提到这一解决办法。

简言之，澄清并加强人权事务高级专员和人权事务中心的协调任务是一个可行的解决办法。一个保持警惕和适当运作的人权事务中心应能查明各条约机构工作中的差异。然后可将这些差异通过人权事务高级专员提请各条约机构主席注意。为了促进必要的连贯性，有关条约机构的主席可讨论改进协调的方法，但须假定该条约机构已作出在这方面进行合作的积极准备。一个可能的选择是在主席年度会议上将这一问题作为议程中的固定议题。各条约机构议定的“结论意见”和“一般评论”可作为讨论的出发点，但条件是这些意见可普遍获得并广泛分发。

### 国家组成部分

报告的国家组成部分如果不是比国际部分更重要的话也与国际组成部分一样重要。咨询委员会感到，一般来说，大家对这一点的注意不够，这就意味着，就荷兰而言，外交部应在必须提交报告日期前很久的时间就与其他有关各部和王国其他部门的代表进行协调对话，以便起草一个编制和提交报告的时间表。严格遵守时间表是十分关键的。如果必要的话，必须在部一级或高级公务部门一级加以监督。咨询委员会想知道是否应让以社区为基础的组织，例如非政府组织，和在一些国家所发生的情况一样，参加编写国别报告的过程。咨询委员会认为原则上这是国家责任的领域，政府责任和非政府组织的责任必须有个明确的界线。因此，咨询委员会认为在编写报告时，原则上只是请非政府组织提供资料。

然而，咨询委员会的确认为十分重要的是，一旦编写和起草了报告，这些报告就可成为社会和学术框架内根据“公众审查”(见第9页)进行全国辩论的主题。正如国际法学家委员会荷兰分会在荷兰已经做的那样——非政府组织可以确保对政府的报告提出评论，而这一评论(无论是作为“影子报告”或以其他形式)可任由有关条约

机构处理。这种作法已经被荷兰和某些其他机构采用,并对扩大和加深监督机构和缔约国之间的对话作出重大贡献。然而,这一制度取决于非政府组织和其他组织及时获得关于条约机构开会审议报告的议事日程的资料,以及是否可获得政府报告的文本。咨询委员会认为国会也应更好地了解荷兰遵守其条约义务的方法。因此,咨询委员会建议有关报告在提交给条约机构的同时也送交议会的上院和下院。

在目前的情况下,条约机构向缔约国政府通报它们的调查结果。为了促进有意义的后续行动并促进完成以条约为基础的义务的持续进程,咨询委员会建议政府,在这里指荷兰政府,也应向国会和其他感兴趣的组织通报政府代表和条约机构之间对话的实质内容。各条约机构的“结论意见”包括了对优点和弱点的总结以及对后续行动的建议(见第7至9页),这是国际一级向国家一级进行反馈的最好工具。在这方面,咨询委员会明确赞同条约机构主席在这方面的建议,这个建议后来也得到联合国大会在上文提及的第50/170号决议(第17段)的支持。政府也应向上院和下院就正在执行和即将执行的建议的方法提交定期报告。为了使后续进程有个体制基础,咨询委员会建议政府似可考虑成立一个负责这方面事务的特别部际工作小组。

最后,咨询委员会再一次强调国家和国际方面之间相互产生积极影响的重要性,这种发生在荷兰以及其他国家的政府和国家级非政府组织之间的相互影响应发挥关键性的作用,其中各方面都有自己的责任领域。

### 3.b. 投诉程序

应在国家投诉程序和个人投诉程序之间加以区别。关于国家在联合国条约程序构架内的控诉权的问题,咨询委员会愿意作简短说明。尽管《禁止一切形式种族歧视公约》以及《公民权利和政治权利国际盟约》和《禁止酷刑公约》--后两者在任择基础上--规定,国家没有这一投诉权。但由于许多原因,对其他国家违反人权现象抱有不滿的国家似乎喜欢在联合国的政治论坛上,例如人权委员会或通过其他政治或外交渠道提出它们的不滿。咨询委员会对此表示遗憾,但并不期望这种状况在不远的将来会有所改变。



就个人投诉权而言, 咨询委员会回顾荷兰曾在联合国发挥了重要的发起作用, 以确保在《消除一切形式种族歧视公约》、《公民权利和政治权利国际盟约》和《禁止酷刑公约》的构架内--尽管也是在任择基础上--接受这一投诉权。虽然这一投诉权只占消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会所作工作中的一个微小部分, 但人权事务委员会在这方面的经验一直是积极的, 该委员会编写的案例法对于促进和保护人权具有重大的意义。尽管人权事务委员会的意见没有法律约束性, 但其作出的判断是权威性的, 并通常得以执行, 这在很大程度上是由于人权事务委员会制定了一套后续监测制度。由于这个原因以及其他原因, 加入《公民权利和政治权利国际盟约》第一任择议定书的缔约国持续增加, 这是一个令人满意的发展(见附件四)。

咨询委员会回顾在其提出的关于经济、社会和文化人权的报告(第18号咨询报告)中, 该委员会主张根据《经济、社会、文化权利国际盟约》制定个人和集体的投诉权。咨询委员会愿意再次敦促这样做, 并提及该委员会在1994年推动的讨论。在国际一级的进展十分缓慢, 这就是为什么咨询委员会再次建议应特别鼓励和支持目前的这些主动行动。这一点也显然适用于《消除对妇女一切形式歧视公约》。咨询委员会期望政府根据荷兰建立的传统, 继续尽其所能支持目前联合国妇女地位委员会正在审议的建议, 并促进作出积极的决定。

### 3.c. 调查程序

《禁止酷刑公约》是联合国人权公约中的唯一的一个明确规定开展调查程序的公约, 禁止酷刑委员会可采取主动行动。该《公约》第20条规定, 如果禁止酷刑委员会收到可靠的情报显示在某一缔约国境内经常施行酷刑, 委员会应请该缔约国提供资料和意见, 并指派委员会一名或几名成员进行秘密调查并立即向委员会提出报告。这种调查可包括访问有关缔约国的领土。禁止酷刑委员会至少两次(土耳其和埃及)运用了这种调查程序。咨询委员会认为这种调查程序极为重要, 特别是这种程序--与定期报告程序和控诉程序不一样--使监督委员会有发起调查的权利。尽管使用这一工具要求采取有别于条约机构其他的、更为传统任务中使用的方法, 咨询委

员会还是赞成为其他人权公约建立同样的调查程序。

咨询委员会在上文已经指出一些条约机构曾决定在例外或紧急的情况下进行特别调查,尽管在有关公约中缺乏这一明确任务权限,即经有关缔约国同意,指定一名或更多的成员访问该国领土。这一发展在联合国内部没有引起争议,也获得了咨询委员会的称赞,这不仅是因为访问有关国家使监督机构能够更深入地了解情况,而且也由于进行这种访问具有预防性效果。在这方面,咨询委员会提及到目前为止,就《欧洲防止酷刑公约》而取得的结果--普遍认为是积极的--,该《公约》专门规定了一套走访在那些缔约国领土上违反犯人意愿将其关押的监狱、拘留中心和其他地方的体制制度。尽管欧洲的这一制度的个别特性并不是说《欧洲禁止酷刑公约》的经验可以立即适用在联合国的监测系统中,但咨询委员会建议政府尽可能与其他有同样想法的国家合作,利用这一知识以促进目前关于建立在联合国一级相同的访问制度的努力,并在各条约中加以编排,并敦促政府强有力地支持这些努力。

上文讨论的各种条约程序可被视作各种程序之间以及国家和国际之间相互影响的构架。例如,报告和投诉可导致进行调查,对投诉程序的后续行动也可变为报告的主题。从而使各种程序互相补充。如果想使这些程序有效至少必须满足三个条件。第一,缔约国的坚定合作,这些缔约国由于各项条约已承担了某些义务,但并不是很少违反其责任。第二个条件是条约机构成员的专业知识、承诺和独立性。第三个条件是具有一个设备精良、赋予献身精神和由专家担任的人权事务中心。咨询委员会关切地注意到这三个条件还远没有得到满足。咨询委员会敦促政府尽其所能通过树立良好榜样(例如按时提交报告)、与其他国家协商(例如在欧洲联盟构架内)以及影响联合国的决策(预算事务和选举等等),来协助实现这些条件。

#### 第4章 “以《宪章》为基础”的程序和机制

咨询委员会早些时候指出,在监督程序和机制的复杂体系中处理国家情况或具体专题的报告员和工作组猛增。目前有不少于12个国别报告员和14个专题报告员或工作组,它们占了所谓“以《宪章》为基础的”机关的一大部分。它们设立的根据的是人权委员会提出的决议、给人权委员会的报告和有些情况下给大会的报告。它们的任务期限都是临时性的。国别报告员的任期为一年;大多数专题报告员或工作组的任务期限为三年。这两种任务期限都可以延长。它们是否延长取决于实际情况。例如,南非问题工作组存在了25年以上,智利问题工作组(后来改为报告员)于1975年设立,工作了十年以上。应注意的是,前南斯拉夫问题和卢旺达问题的报告员都是针对有关大规模侵犯人权的令人震惊的报告分别于1992年和1994年在人权委员会特别会议上任命的。“以《宪章》为基础的”的程序和机制不同于以条约为基础的程序,后者仅影响缔约国,而前者涉及联合国所有会员国。

“以《宪章》为基础的”的程序和机制在性质上拥有比条约机关更广泛和更灵活的任务。报告员和工作组定期访问有关国家(当然需得到有关国家政府的同意);在紧急情况下他们还可以就某些个人问题直接向有关国家政府提出紧急请求;他们能够利用他们认为可靠的所有信息来源,尤其是非政府组织的信息来源;他们报告中的研究结果可作为侧重政策的人权委员会和大会决议的基础。“以《宪章》为基础的”的程序比以条约为基础的程序拥有更多的政治职责。首先这是因为前者所任命的独立专家以个人身份向政治机关报告,其次因为前者集中注意侵犯人权的事件,从而更加突出了政治背景。咨询委员会强调,以《宪章》为基础的和以条约为基础的程序并不是相互排斥的;它们具有互补性。国别程序和专题程序之间的关系也是如此。专题程序不针对单个国家,因而具有非选择性的长处。相反,国别报告员有责任比较强硬地勇敢面对个别国家政府,在大规模严重侵犯人权的情况下就需要这样做。

尽管咨询委员会对各国通常不太愿意向登门造访提供合作表示关注,但是咨询

委员会强调现场调查的重大意义。咨询委员会把现场调查视为一种重要而有效的研究方法并认为它们应集中在积极调查上,而不要象有些情况那样成为外交调解活动。咨询委员会饶有兴趣地注意到,在某些情况下(前南斯拉夫、卢旺达和马拉维)人权办事处和人权监测员等机构设施加强了报告员和工作组的访问。如果这些机构得到适当装备、培训和指示,它们能够有力地补充保护人权的方法和手段。人权事务高级专员在这方面承担了适当的责任,咨询委员会感到,荷兰政府应对此提供政治和物质的支持。人权委员会在1996年会议的一项主席声明中请人权事务高级专员尽快在哥伦比亚建立一个常设办事处,咨询委员会认为这是一项有意义的新情况。这个办事处的任务是协助哥伦比亚当局制定促进和保护人权的政策和方案,以及提请注意哥伦比亚侵犯人权的事件并向人权事务高级专员提出侵犯人权事件的分析报告。

哥伦比亚政府为了避免设一个国别报告员在这方面竭力奉迎。咨询委员会敦促荷兰政府确保所用的替代解决办法不会成为一项让步太大的惯例,并且务必让人权事务高级专员及其工作人员用这种工具实施关于注意和打击侵犯人权活动的有力政策。

在过去几年中,联合国秘书长和人权事务高级专员同负责实施“以《宪章》为基础的”程序的报告员和工作组主席举行定期会议。咨询委员会赞许地注意到这些主动行动。同人权事务高级专员第一次会议的报告<sup>4</sup>和随后会议的报告中都有一系列提高这些机制和程序效益的建设性建议,其中除其他外有信息交流、充分的预算机制、工作人员培训和联合国机构对现场调查提供当地支助等。咨询委员会特别提请注意一项关于人权委员会作用的建议,因为各报告员和工作组都向该委员会报告。一般来说,由于工作压力和许多报告很晚发表,人权委员会对这些报告的内容很

---

<sup>4</sup> 见联合国的E/CN.4/1995/5号文件。

少注意,这是令人遗憾的。注意力通常都集中在决议中的政策决策上。因此,咨询委员会建议在人权委员会的正常框架内或在其附属机构内定期召开特别会议(不一定是全体会议),而不是仅应报告员和工作组的个人提议专门开会,那样就能更密切地注意实质性问题。目前的做法不能充分利用已做的工作、给报告员和工作组提供的反馈太少并且没有充分反映人权委员会这方面的政策责任。

咨询委员会在上文指出,许多程序都集中在国家和专题上。必须强调的是,这些程序是人权方案中必不可少和充满活力的组成部分。正是出于这个原因它们需要经常审查和评价。在这种情况下咨询委员会想知道某些多次延长的任务期限是否应该再次延长。例如,1987年设立的关于使用雇佣军的任务,当时把它作为行使人民自决权的一种手段。它在十年前的相关性要比今天大得多。还有,人权委员会必须更明确地区分集中处理侵犯人权事件从而属于人权委员会工作范围的任务和属于小组委员会工作范围的研究任务。比如几年前赋予人权委员会的一项关于财产权的任务(从那时以来已经终止)本应分配给小组委员会。更一般而言,咨询委员会在此指出,第二十号咨询报告中对研究方法的许多批评意见同样适用于人权委员会工作范围内的研究工作。<sup>5</sup>

在“以《宪章》为基础的”程序体系中,1503程序占有某种特殊地位。由于这项机制的价值近年来越来越引起争议,咨询委员会在本咨询报告的范围内再次简要审查了这项程序的利弊。当这项机密程序根据第1503(XLVIII)号决议于1970年设立时,它是绝无仅有的程序;当时联合国几乎没有监督和投诉的程序。

那是人们抱有很高希望的年代。从那时以来建立了许多程序。“以《宪章》为基础的”和以条约为基础的程序总体上都比1503程序更有针对性,更加有效,并且在公众监督下发挥作用。结果1503程序只发挥某种剩余作用,换句话说,安全网的作

---

<sup>5</sup> 见第二十号咨询报告,尤其是第2.3节和第3.3节和第四章。

用。由于这项程序中有小组委员会和人权委员会这一级的活动,咨询委员会在关于小组委员会作用的报告中略微注意到1503程序(第20号咨询报告)。出于全面性,咨询委员会在此提一下它早些时候关于这项程序的意见。<sup>6</sup> 其中已清楚表明,咨询委员会认为这项程序在某些情况下发挥了主要是政治压力的有益作用。另一方面,人们对这项程序的工作方法和有效性持怀疑态度,咨询委员会也有同感。其主要原因是这项程序原来针对个人的投诉,它似乎不能应付,即认真注意所提出的大批投诉。享有声誉的非政府组织继续认为向该程序提供有系统侵犯人权的信息还是有价值的,人权委员会应同它们一道工作主动寻求改进工作方法的途径,但首先不应损害建立这项程序的思想。比如在这种情况下可以考虑公开这项程序的部分内容,或者增加投诉者在任何时候影响处理过程的范围。

咨询委员会在结束本章时再次指出,它认为“以《宪章》为基础的”程序和机制是联合国人权方案中必不可少和充满活力的组成部分。为此,正如以前的咨询报告所述,<sup>7</sup> 必须武装人权中心,使它能够发挥适当作用。咨询委员会指出,秘书长最近关于人权中心改组的报告(A/C.5/50/71)并没有十分清楚地说明秘书处中具有支持特别报告员和工作组工作等重要任务的部门将会获得充足的人力和财力资源,以便使它们能够有效地开展工作(另见第五章)。

---

<sup>6</sup> 见第18号咨询报告:“经济、社会和文化人权”,第14/15页。

<sup>7</sup> 例如参见第17号咨询报告:“世界人权大会”。

## 第5章. 自“维也纳”会议以来的发展

东西方紧张局势的结束以及1993年在维也纳举行的第二次世界人权会议为人权领域以及与人权有关的领域的体制发展和革新形成了新的气候。在这方面,咨询委员会注意到成立了前南斯拉夫和卢旺达问题的国际刑事法庭,并正在着手成立常设国际法院。显然,在维持和平行动中,前面提到的在一些国家成立人权事务办事处和向外地派遣监督人员方面,(见第20/21页),也日益重视人权问题。在这份咨询报告的范围内,咨询委员会将局限于指出这些有意义的趋势和发展。适当地评估其所发挥的职能和效果需要进行更深入的研究。

另一项由“维也纳”会议而引起的有意义的发展、也是上文所提到的一项发展是1993年12月联合国大会设立了人权事务高级专员。尽管在过去几年形成了“以宪章为基础”和以条约为基础的多样性程序使得这一职能不如过去那么明显,但人权事务高级专员显然可以在三个领域发挥重要的作用:对人权问题集中更大的注意力、协调联合国人权方案以及在出现严重违反人权现象的时候有职权采取独立行动。<sup>6</sup> 准确地,或在某种程度上准确地评估人权事务高级专员是否成功地充分发挥了他的作用还为时尚早。他已与许多政府建立了外交接触,但似乎采取了一种比较谨慎的做法。在某些时候,这种接触可以为有关政府利用来逃避其他联合国机构进行更有效的质询。在一些案例中,人权事务高级专员采取主动行动回应了大规模和严重侵犯人权的现象,例如在卢旺达和布隆迪。

在这方面,必须永远铭记的是,人权事务高级专员是在远不令人乐观的情况下承担起他的责任的。如果他常驻在联合国的政治中心,即纽约总部和秘书长的身边,他

---

<sup>6</sup> 见Van Genugten/Castermans-Holleman 《Twee jaar Hoge Commissaris Voor de Rechten Van de Mens, een Tussentijdse Balans》,载于NJCM公报1996卷,第656至675页,特别是第659页。

的政治份量将会更重些。一些组织希望这样安排,其中包括大赦国际<sup>9</sup>和咨询委员会。<sup>10</sup>然而,联合国大会却决定让他担任人权事务中心主任并常驻日内瓦,从而强调了他的行政责任而不是他的政治职能。与此同时,这个决定使得人权事务高级专员在处理与主管人权事务的助理秘书长之间的关系方面处于困难的境地,后者在前者被任命以前一直领导着人权事务中心。这一点形成了这样一种局面,即在最初阶段使该中心的有效领导运作十分困难。如果还考虑到这样的事实,即联合国预算当局只准备给人权事务高级专员配备少量工作人员,那么人们有理由怀疑当初存在于联合国成员国心目中使人权事务高级专员成为促进和保护人权的真正有效工具的政治意愿到底如何。与此同时,一些问题似乎已变得更为清楚。在开展了改组人权事务中心的活动中,人权事务高级专员和人权事务中心现在已合并为一个正式的实体。多余的工作人员已经得到任命——尽管是在一个谨慎的范围内。还成立了新的科室。咨询委员会认为在这里必须避免的重要事情是防止活动分散化。鉴于上文概述的程序的重要性,十分关键的是,无论改组采取何种形式,应有助于提高标准并改进协调与交流。在这方面一个必不可少的条件是联合国各成员国应确保该系统有足够的财力和人力资源以使其令人满意地运作。根据目前的推断,即人权事务高级专员和改组后的人权事务中心应该在没有任何相反的证据之前被认为是可行的,荷兰政府应继续作出积极努力以改进这一系统。为此荷兰政府不仅需要自身积极寻求新的办法而且也需要向其他联合国会员国提出的倡议提供必要的政治和物质上的支持。

---

<sup>9</sup> 见Peter R. Baehr,《人权组织和联合国:两个世界的故事》,载于Dimitris Bourantonis和J. Wiener(合编):《在新世界里的联合国:成立五十周年的世界性组织》,Houndmills, Basingstoke, Hampshire: 麦克米伦出版社,1995年第170页至189页,特别是第181页至183页。

<sup>10</sup> 见特别咨询报告第17号:“世界人权会议”。



## 第6章. 摘要和建议

1995年9月,外交部长请人权和外交政策咨询委员会就联合国人权系统的运作和人权在国际一级的落实情况提出咨询意见。1996年2月19日,咨询委员会发表了关于防止歧视及保护少数小组委员会作用的咨询报告(第20号咨询报告)。在这份咨询报告中,咨询委员会重点讨论了人权条约规定的报告程序,还重点讨论了在监测人权领域各项条约所规定义务的遵守情况的框架范围内,对这些程序进行合理化和相互统一的范围。

咨询委员会审议了1988年发表第7号咨询报告《联合国监督下的各项人权公约》以来该领域发生的质与量的发展变化。回顾监测人权领域各项准则遵守情况的制度形成的历史,同时咨询委员会概述了对报告程序、投诉程序和研究程序功效造成损害的某些问题。咨询委员会还注意讨论了人权委员会根据《联合国宪章》建立的监督程序和机制的某些方面。委员会最后简要叙述了第二届世界人权大会以来发生的与本咨询报告有关的某些发展变化。

联合国各项监督程序是通过一系列公约和联合国人权委员会的决定产生的。这些公约各自都有监测制度。人权委员会也建立了众多“以《宪章》为基础”的机关。这些程序有互补性。整个监督程序极其复杂,难以进行综合评述。在某种意义上,这是一个十分健康的制度,但是要作为一个整体有效发挥作用,联合国必须作出巨大努力。为确保监督程序制度未来能有效地发挥作用,咨询委员会提出下列建议:

### 一般意见

1. 咨询委员会希望强调,它认为联合国监督机制是全球人权保护制度中重要、强有力和有活力的组成部分。因此,必须以此为出发点来看待所有改进建议。

2. 下文比较具体提及的各项条约所规定的程序具有互补性。如果要使这些程序有效,至少必须满足三个条件。首先,缔约国应致力于合作。缔约国根据各项条约已承担某些义务,但经常不履行其责任。第二,条约机构成员要有专门知识、决心和

独立性。第三,人权事务中心应设备良好,具有献身精神和丰富的经验。咨询委员会关切地指出,这三个条件远没有得到满足。咨询委员会敦促(荷兰)政府尽其所能实现这三个条件,并且在可能的情况下与想法一致的国家合作。

### 报告程序

3. 条约机构必须采取步骤,保障充分和准时地审议国家报告。咨询委员会敦促各条约机构更严格地遵守监督时间表,还建议将来各条约机构应提前较长时间确定时间表(例如提前一年),无论缔约国是否准备和是否能够按时提交报告。

4. 各条约机构应支持这些建议,以加速审议已经提交但尚未审查的报告。咨询委员会敦促荷兰政府酌情与想法一致的合作伙伴一起努力,确保提供必要的经费和便利。

5. 为提高政府代表与条约机构之间对话的质量,咨询委员会认为,条约机构应实行一个制度,分三个阶段处理国家报告:第一阶段处理最重要的问题,使缔约国有机会进行反思并进行内部协商,第二阶段继续并完成对话,最后第三阶段,缔约国将不出席,条约机构在这个阶段最后确定其结论意见。

6. 咨询委员会支持这样的趋势,即在审查国家报告之前,条约机构举办非政府组织参加的会议,以便向国家报告员和其他条约机构成员介绍专门知识。咨询委员会赞成普遍采用这种做法。总而言之,咨询委员会建议在举行委员会会议之前,国家和国际非政府组织都积极参与资料交流。

7. 大多数人权条约未规定进行包括对缔约国领土进行访问的调查。如果有关缔约国同意此种访问,一般而言,可以说这种实地调查有很重要的预防作用。咨询委员会赞成继续采用和推广这种方法,或在没有规定这种方法之处规定这种方法。咨询委员会意识到,由于预算限制,只能在特殊案件中对缔约国领土进行实地调查。

8. 咨询委员会同意条约机构必须就重大事项达成明确的政策。要做到这一点,长期而言,可以向单一、统一的监督机制转化,也可以采用“联合的”方法,使各条约机构能同时处理国家报告。作为临时解决办法,各条约要求提交的报告可以

合并为单一的综合报告。短期而言,明确并加强人权事务高级专员和人权事务中心的协调任务是现实的解决办法。

9. 总体上看,报告程序的国家组成部分得到的重视太少,尽管这个部分至少与国际组成部分一样重要,甚至尤有过之。这就是说,荷兰像其他国家一样,不得不在提交报告日期之前很早就与政府有关各部举行协调会议,还必须拟订编写和提交报告的时间表。严格遵守时间表至关重要。由于履行报告义务是缔约国的职责,咨询委员会认为,非政府组织在编写报告中的作用原则上应限于提供资料。

10. 咨询委员会认为,非常重要的一项是使完整的报告成为社会和学术框架内进行国家辩论的议题。然而,这取决于非政府组织和其他方面是否能在条约机构审议报告的日期之前很早就得到政府报告的全文或了解其内容。

11. 咨询委员会认为,议会也应更好地了解荷兰履行其条约义务的情况。咨询委员会因此建议,向条约机构提交有关报告时,应同时送交议会上院和下院。条约机构处理报告之后,政府应就如何执行建议向上院和下院提出报告。为促进这个问题的辩论,应向议会提供“结论意见”。

### 投诉程序

12. 关于个人的投诉权利,咨询委员会回顾,在若干场合,荷兰在这方面在联合国范围内起了重要的开创作用。咨询委员会再次敦促,《经济、社会、文化权利国际盟约》和其他未规定投诉程序的公约,例如《消除对妇女一切形式歧视公约》,都应该附加个人投诉程序。委员会相信,政府将作出一切努力,支持联合国妇女地位委员会目前正在审议的建议,支持和促成作出积极决定。

### 调查程序

13. 咨询委员会非常重视调查程序,目前只有《禁止酷刑公约》规定了调查程序。尽管实行这一程序需要采取与条约机构履行其他传统职责不同的方法,但咨询委员会认为,其他人权公约也应规定相似的调查程序。

### “《宪章》为基础”的程序和机制

14. 咨询委员会强调,国家报告员和主题报告员访问缔约国领土是监测是否尊重人权的一个重要而有效的方法。这也适用于人权事务高级专员设立的人权办事处和外地监测员,如果他们得到适当的设备、训练和指示,这些设施能够成为现有保护人权机制宝贵的补充。人权事务高级专员在这方面正确地承担了责任,对此,咨询委员会认为应该得到荷兰政府的政治支持和物质支持。

15. 咨询委员会赞赏地注意到联合国秘书长和人权事务高级专员与报告员和负责实施《宪章》所规定程序的工作组主席定期举行会议。为提高这些机制和程序的功效提出的建设性建议应该得到支持,特别是有关人权委员会如何注意到这些报告员和工作组的报告的建议。因此,咨询委员会建议,应该定期召开特别会议,而不是应报告员和工作组的个人倡议临时举行会议,无论是在委员会正常框架范围内或其外围。在这样的会议上,实务事项能够得到更密切的注意。

16. 针对国家和主题的众多程序需要定期研究和评估。此外,人权委员会必须明确区分重点是违反人权行为因而属于其职权范围的任务和属于小组委员会范围的研究任务。

17. 咨询委员会认为,在一些情况下,1503程序起着有益的作用,主要是施加政治压力。另一方面,委员会怀疑该程序的工作方法和功效。人权委员会应该与有声望的非政府组织一起采取主动行动,寻求改善该程序的工作方法的途径,同时不损害最初建立此种程序的指导思想。在这方面,例如,可以考虑将部分程序公之于众,或扩大申诉者在任何特定时刻对进程施加影响的范围。

### “维也纳”以来的发展变化

18. 目前,在人权事务中心范围内,作为全面改组工作的一部分,正在成立一些新的部门。咨询委员会认为,在这方面,各种活动支离破碎互不相干是需要避免的重要问题。至关重要的是,无论重组采取何种形式,都应有助于提高标准和改善协调与

交流。这方面的一个重要条件是联合国会员国应确保该系统有足够的财政资源和人力,使之能够令人满意地发挥作用。咨询委员会认为,目前在没有相反证据之前,应该认为人权事务高级专员和经过改组的人权事务中心应该得到支持,咨询委员会因此认为,荷兰政府应继续积极努力促成该系统的改进。为此,荷兰政府不仅需要自身积极寻求新途径,而且必要时应向其他联合国会员国提出的倡议提供政治和物质支助。

附件一

人权和外交政策咨询委员会成员

- P.R. Baehr 教授  
C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn 博士(副主席)  
T.C. van Boven 教授  
C.P.M. Cleiren 教授  
T. Etty 先生  
Prof C. Flinterman 教授(主席)  
W.J.M. van Genugten 教授  
C. Hak 女士  
R.Herrmann 先生(1996年1月19日任期届满)  
A. Hordijk 先生  
S.H. Kamminga 先生  
K. Koch 博士  
B.A.W. Korvinus 女士  
F.Kuitenbrouwer 先生  
A.J. van der Meer 先生  
C.F. Stork 先生  
J. van der Valk 先生  
顾问  
Th.R.G. van Banning 先生  
K. de Vey Mestdagh 先生  
  
秘书:  
T.D.J. Oostenbrink 先生

附件二

要求提供咨询意见

1995年9月6日

外交部长给人权和外交政策

咨询委员会主席的信

事由：要求就联合国人权体制提供咨询意见——国际一级的执行情况

根据1984年6月20日人权和外交政策咨询委员会组织法第3款第1分款，谨请你就下列各项提交一份咨询报告。

1. 最近被任命的小组委员会或条约机构的专家须为独立人士的要求最近显然越来越受到忽视。政治任命被视为是理所当然的事：这一状况现已得到公开承认。必须设法在联合国现有框架内改变这一局面。如果不能维护这一独立性——至少光从形式上来说——不仅有损于有关机构的权威，也会对联合国人权文书的主体产生不利影响。必须严防法律结构政治化。

我谨要求咨询委员会就此主题提供建议，请注意，外交部十分重视制订一项任用守则，其中着重强调各项公职（例如大使、部长或文职人员的公职）与联合国的职务互不相容。《荷兰宪法》第57条第2款为此做法提供了一个例子：“议会成员不得担任部长、国务秘书、国务委员会成员、荷兰审计法院成员、最高法院成员或最高法院检察长或副检察长。”

2. 一段时间以来，精简联合国各项人权公约报告程序的问题始终列在联合国的人权议程上。在就此主题进行协商后，缔约国起草了一份供所有报告使用的‘核心文件’。尽管简化了程序和减少了工作量，但是提交报告对各缔约国和监督机构仍然是沉重的负担。请咨询委员会设法找到简化和改进报告制度的方法。

3. 在对精简报告程序进行审查时，不免会想到各监督机关为何无法通过一个统一的政策。以下的例子便说明了这一点。人权事务委员会愿意表态说明体罚是否

是一种‘合法的处罚’，而禁止酷刑委员会至今仍拒绝表态，尽管荷兰政府已多次提出这方面的要求。这样的态度会使人权标准变得含糊不清并且产生混淆——必须避免发生这种状况。请咨询委员会提出方法，以制止这种不良的发展趋势。

4. 请咨询委员会厘清就委员会而言，小组委员会正在发挥或应该发挥的作用。与此同时咨询委员会应考虑小组委员会制订的措施是否切实可行。小组委员会的上一届会议再次清楚地表明其工作已远远脱离最初的任务规定。我期待看到你们的咨询报告。

外交部长

(签名)



附件三

咨询委员会发表的咨询报告清单

1. ‘享有平等地位’，加强外交部官员在促进和保护人权方面的作用(1983年)
2. ‘支持人权；苏里南境内的人权’(1984年)
3. ‘越境；离境权利和回返权利’(1986年)
4. ‘新闻自由’(1986年)
5. ‘发展合作与人权’(1987年)
6. ‘受到威胁的妇女和难民地位’(1987年)
7. ‘联合国监督下的各项人权公约’(1988年)
8. ‘争取设立一个半常设欧洲人权委员会’(1989年)
9. ‘对遵守《欧洲人权和基本自由公约》情况进行监督的国际机制’(1990年)
10. ‘西欧庇护法的统一’(1990年)
11. ‘东欧的民主和人权’(1990年)
12. ‘人权和国际经济关系’(1991年)
13. ‘欧安组织的人的方面’(1991年)
14. ‘贩卖人口’(1992年)
15. ‘为人道主义目的使用武力’(1992年)
16. ‘土著人’(1993年)
17. ‘世界人权会议’(1993年)
18. ‘经济、社会及文化方面的人权’(1994年)
19. ‘集体权利’(1995年)
20. ‘防止歧视及保护少数小组委员会的作用’(1996年)

21. ‘欧洲联盟和人权’ (1996年)
22. ‘联合国对人权的监督’ (1996年)
23. ‘少数民族,尤其是中欧和东欧的少数民族’ (1996年,正在翻译)

还提供: 咨询委员会的评估报告, 1988-1993年 (1993年)

咨询信函 ‘欧安组织的机制’ (1994年)

咨询信函 ‘社会问题首脑会议’ (1995年)

咨询信函 ‘土著人’ (1995年)

咨询信函 ‘生境二’ (1996年)

附件四

统计数据  
缔约国和报告逾期的数字

国际文书	1996年10月21日		1988年6月	
	缔约国	逾期的报告	缔约国	逾期的报告
《经济、社会、文化权利国际盟约》	135	124	91	169
《公民及政治权利国际盟约》	135	126	87	54
《消除一切形式种族歧视国际公约》	148	415	124	170
《消除对妇女一切形式歧视公约》	154	197	94	57
《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》	99	82	37	-
《儿童权利公约》	187	73	-	-
共计	858	1017	433	450

个人申诉程序和意见数字

任择议定书	缔约国		最后 意见	可受理	不可 受理
	1988	1996			
《公民及政治权利国际盟约第一项任择议定书》	43	89	418 <sup>11</sup>	207	211
《公民及政治权利国际盟约第二项任择议定书》	-	29	-	-	-
《消除一切形式种族歧视公约任择议定书》	14	23	5	4	1
《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》	25	37	13 <sup>12</sup>	4	9

<sup>11</sup> 截至1996年4月。

<sup>12</sup> 截至1995年5月。