



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.6/1997/4
21 January 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

妇女地位委员会
第四十一届会议
1997年3月10日至21日
临时议程* 项目5

《消除对妇女一切形式歧视公约》，
包括拟订该公约的一项任择议定书草案
根据国际人权文书和《联合国宪章》采用的
现有来文和调查程序及办法的比较性摘要

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 10	4
一、条约规定的程序	11 - 106	6
A. 条约规定的来文程序	12 - 100	6
1. 受理标准	19 - 43	7
(a) 必须批准或宣布接受	20 - 21	8

* E/CN.6/1997/1。

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
(b) 匿名	22	8
(c) 来文的实质内容(民事管辖)	23 - 24	9
(d) 管辖权(基于属地理由受理)	25	9
(e) 滥用提出来文的权利	26	9
(f) 程序的重复	27	10
(g) 国内补救办法已援用无遗	28 - 29	10
(h) 书面性质	30 - 31	11
(i) 基于属时理由受理	32 - 35	11
(j) 对程序提出的保留	36 - 41	12
(k) 提及某一缔约国	42 - 43	13
2. 申诉权	44 - 48	14
3. 对案情的审理	49 - 55	15
4. 各工作组和特别报告员	56 - 60	16
5. 意见和后续措施	61 - 66	17
6. 临时措施	67 - 70	18
7. 保密问题	71 - 83	19
(a) 来文可否匿名	72 - 73	19
(b) 不公开会议审查来文	74 - 75	20
(c) 文件的机密性	76 - 77	20
(d) 各委员会的最后决定	78 - 80	21
(e) 撰文人的身份	81 - 83	21
8. 代表的参与	84	21

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
9. 审议的资料	85 - 88	22
10. 登记册	89	23
11. 宣传	90 - 91	23
12. 工作量和开会时间	92 - 94	23
13. 各条约机构工作的经费来源	95 - 98	24
14. 条约机构的组成	99 - 100	25
B. 条约规定的调查程序	101 - 106	25
二、《宪章》规定的程序	107 - 133	27
A. 妇女地位委员会来文程序	108 - 116	27
B. 人权委员会的1503程序	117 - 133	28

导 言

1. 妇女地位委员会1996年3月22日关于拟订《消除对妇女一切形式歧视公约》一项任择议定书草案的第40/8号决议,请秘书长向妇女地位委员会第四十一届会议提出按照国际人权文书和《联合国宪章》采用的现有来文和调查程序及办法的比较性摘要(E/1996/26,第一章,C节),本报告是根据该请求提交的。

2. 委员会在同一项决议中请秘书长邀请各国政府、政府间组织和非政府组织就《公约》任择议定书提出更多意见,其中考虑到消除对妇女歧视委员会第十四届会议通过的第7号建议所载的要素和委员会会议期间不限成员名额工作组的审议情况。决议请秘书长向妇女地位委员会第四十一届会议提交一份综合报告,综合说明以上要求提出的意见。秘书长关于所提出意见的报告将在E/CN.6/1997/5号文件中提交给委员会。

3. 全面和有效履行人权领域国际义务的目标,是要加强各国人民享有人权和基本自由。在过去50年里,联合国人权系统已制订和建立广泛的一系列机构、机制和程序,加强各国实施该目标。无论这些组织、机制和程序是为了处理一般性问题或是十分具体的问题,它们都正式保护一系列国际人权标准和规范。人权和基本自由是与生俱来的,人权和基本自由以及保护和促进人权和基本自由的程序适用于所有人,包括妇女和男人。同时,国际社会已认识到,最好应通过若干具体文书,全面处理男女平等和非歧视的问题。

4. 最近人们日益注意促使妇女更有效地利用现有实施程序,并制订新程序确保妇女能平等享有人权及基本自由。在这方面,世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》及第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》,均设想到妇女否有权根据《消除对妇女一切形式歧视公约》¹ 制订请愿权的可能性,以便纠正妇女无法平等利用或采取现有程序的问题。另外,人们还注意到现有机制和程序明显缺乏对人权在性别层面的认识,² 因此,根据《消除对妇女一切形式歧视公约》提出请愿的权利已被视为解决该状况的一项办法。同时,人们已认识到需要将性别角度纳入

联合国所有人权活动的主流。³

5. 也许国际实施程序中最基本的不同在于产生这些程序的来源。该来源可以是一项条约,也可以是《联合国宪章》本身。

6. 基于条约的程序是依据涉及国际人权法的某项条约。它们只是对这些法律文书的缔约国有效。各国通过批准事实上同意与该条约建立的任何监督机制真诚合作。

7. 最常被采用和被接受的人权监督程序是基于条约的报告制度。⁴ 该制度的特点包括以下一些共同要素:条约的条款阐明报告义务;人权条约缔约国也接受汇报义务;确定报告周期;建立独立专家组织、审查缔约国报告;条约界定监督机构的权限;通过专家机构与缔约国之间富有建设性的对话监测条约条款的履行情况。虽然条约本身只是大体概述这类报告的内容,但每一个人权条约组织均通过关于报告形式和内容的一般性准则。经济、社会和文化权利委员会在其第1(1989)号一般性评论意见中也阐述了编写和提交报告过程能够达到的目的。⁵

8. 除了汇报制度外,几项国际人权文书也确定各种程序,允许个人和(或)团体提交来文,汇报涉嫌违反某项文书所保护权利的情况。此外,目前已经生效的一项国际文书授权专家机构可以对可能违反条约的情况进行调查。这些基于条约的来文和调查程序摘述于下文第一节中。

9. 另一方面,基于《宪章》的程序是依据某个决策机关的一项决定,通常是以决议形式作出,该机构是能反映联合国所有会员国的代表性组织。因此,这些机制的法律基础是《联合国宪章》,尤其是第一条和第五十六条以及第五十五条。几年来,这类机制主要是由人权委员会或由经社理事会建议建立的。它们包括若干特设或非常规的实体,如建立工作组或任命特别报告员、代表、独立专家或其他团体或个人,调查某个具体国家或地区的人权状况,或负责某些专题。这类程序和机制的任务规定及权限通常载于人权委员会的决议⁶和(或)理事会的决议或决定中。

10. 除这些机制外,妇女地位委员会和人权委员会多年来也有一些处理有关人权来文的具体程序。这两项基于《宪章》的程序摘述于下文第二节中。

一、条约规定的程序

11. 报告程序是缔约国批准或加入国际人权条约后承担义务中的构成部分。⁷ 其中一些文书规定的个人来文程序有所不同。目前的来文程序,无论是另外列在任择议定书中或是列在条约本身之中,都需要缔约国另外采取批准或宣布的具体行动,承认专家机构接受并审查来文的权限。报告程序为缔约国和独立的专家团体进行建设性对话提供了论坛,以便能够根据缔约国提交的报告,以非对抗的方式监测全面遵守国际条约义务的情况,而个人来文程序则提供了解决具体案例的可能性。

A. 条约规定的来文程序

12. 目前,有四项联合国主要人权条约规定监督机构有权接受并审查据称具体文书保护的权利遭到侵犯的来文。这些文书中的规定是:《公民及政治权利国际盟约》的第一项任择议定书、《消除一切形式种族歧视国际公约》第14条、《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、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第77条。虽然有关移徙工人的公约仍未生效,但本文件的比较概括中讨论了有关请愿权的第77条中的各项规定。

13. 根据这些程序的任择性质,一项主要文书的缔约国可通过另行的批准或宣布行动,承认条约机构有权接收并审查个人或团体的来文。同批准主要文书的整个国家数字相比,目前只有不多的国家批准《公民及政治权利国际盟约》第一项任择议定书,或是承认《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》和《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的专家机构接受此类来文的权力。

14. 截至1996年9月1日,批准/接受的国家数目如下:

《公民及政治权利 国际盟约》:	135	《消除一切形式种族 歧视国际公约》:	148	《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
任择议定书:	89	第14条:	23	第22条:	36

15. 《禁止酷刑公约》目前是拥有调查程序的唯一一项国际人权文书。第22条中的来文程序要求缔约国批准条约机构接受和审查来文的权力;同其相反,缔约国在批准公约本身时可宣布不承认委员会按照公约第20条的规定进行调查的权力(所谓的“选择退出”规定)。如果没有宣布不承认的情况,委员会在收到来文,其中表示缔约国境内正有计划地进行酷刑,则可开始调查程序。

16. 从实质角度来看,国际人权文书中规定的来文程序涉及单项文书中订立的权利。根据《公民及政治权利国际盟约》第2条第1款中的一般性不歧视条款,缔约国有义务尊重并确保所有个人享有盟约中规定的权利,不得以若干借口,包括性别为理由进行歧视。因此,第一项任择议定书规定女子和男子同样有机会就盟约规定的其权利遭受侵犯一事提交来文。《消除一切形式种族歧视国际公约》和《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》都没有具体提到这两项公约中涉及的权利不以性别区分同样适用,但是,这些权利毫无疑问适用于妇女和男子。

17. 经济、社会和文化权力委员会自1991年以来一直考虑编写一项盟约任择议定书。委员会于1996年5月在第十四届会议期间,就任择议定书事项进行了一天的一般性讨论,并在1996年11月/12月第十五届会议期间进一步讨论了这一事项,以便向人权委员会第五十三届会议提交一项有关请愿权任择议定书的建议。

18. 下面一节概述了《公民及政治权利国际盟约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《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》和《保护所有移徙工人及其家属权利国际公约》的个人来文程序。随后概括了《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》的调查程序。各条约机构均根据各自文书制订了自己的程序规则,详细规定了工作方法。除《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》之外,概述中均酌情谈到了各条约机构的程序规则。《移徙工人公约》仍未生效,而且仍旧没有程序规则。

1. 受理标准

19. 在来文提交给条约机构之后的第一个阶段是确定其是否可以受理。审查中

的每项程序都包括若干正式的受理标准。专家机构若要接受并审议一项来文,就必须符合这些标准。任何标准若未达到或被订正,则根据程序理由宣布来文不可受理,因此也不审议案情的是非曲直。受理标准主要载于任择议定书第1、2、3和第5条第2款;《消除一切形式种族歧视国际公约》第14条第1款、第14条第6款(a)项和第14条第7款(a)项;《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条第1款、第22条第2款和第22条第5款;《保护所有移徙工人及其家属权利国际公约》第77条第1款、第77条第2款和第77条第3款。

(a) 必须批准或宣布接受

20. 确定一项来文是否可由条约机构接受的第一项标准是,文书缔约国必须批准或加入了第一项《任择议定书》,或是宣布承认条约机构有权接受并审议来文。⁹ 因此,来文程序完全具有选择性,只是在缔约国通过批准/加入或宣布,明确表示接受时才适用。所有文书都具体规定,来文若涉及一个未加入第一项任择议定书的缔约国,或是没有宣布接受条约组织有权接受或审议来文的缔约国,则条约机构不予受理。⁹ 缔约国可随时批准或宣布接受第一项《任择议定书》,在批准条约时,或批准之后任何时间均可。

21. 各条约生效所需的批准/加入、或宣布接受的国家数目不同。任择议定书(第9条)要求有10个国家批准。《消除一切形式种族歧视国际公约》(第14条第9款)和《保护所有移徙工人及其家属权利国际公约》(第77条第8款)要求有10个国家宣布接受。《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条第8款)要求有5个国家宣布接受。

(b) 匿名

22. 所有程序规定,匿名来文不得受理。¹⁰

(c) 来文的实质内容(民事管辖)

23. 审查中的所有程序都规定,来文只有在声明缔约国侵犯文书中规定的任何权利时才予以受理。¹¹ 《任择议定书》、《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》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定是:“……在该国管辖下声称该缔约国违反公约条款而受害的……”,而《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的规定则略有不同,“……声称本公约确定的个人权利遭到该缔约国侵犯的……”。因此,据称的任何侵权行为都必须属于盟约或公约范畴之内。同样,一项来文也必须表明,索赔人是“侵权行为的受害者”,即受到某些伤害。

24. 人权委员会的议事规则中有关第一项《任择议定书》方面也涉及实质内容的可受理性。¹² 任择议定书本身重申了某些标准,同时某些方面也得到进一步详述。规则第90条(b)款规定,对于侵权行为的指控必须“有充足的实质内容”,这样委员会才能就其是否可受理作出决定。在程序的这一阶段,不要求申诉者提交有关案件法律依据的所有资料,不过申诉者必须提交足够的实质内容,以使委员会就来文是否可受理作出决定。

(d) 管辖权(基于属地理由受理)

25. 这项标准确定了索偿人与来文所涉缔约国之间必然存在的联系。各程序都要求索偿人应受有关缔约国管辖。《消除一切形式种族歧视国际公约》使用的提法说,索偿要求必须是缔约国“管辖范围内”的索偿人提出的。

(e) 滥用提出来文的权利

26. 《任择议定书》、《禁止酷刑公约》和《移徙工人权利公约》这三项文书都载有同样规定,即如果条约机构“认为滥用提出此类来文的权利、或与本盟约/公

约规定不符”，该来文应视为不能受理。¹³《消除一切形式种族歧视国际公约》未载有类似的规定。

(f) 程序的重复

27. 两个程序，即《禁止酷刑公约》和《移徙工人权利公约》载列了一项受理标准：“同一事项过去和现在均未受到另一国际调查程序或解决办法的审查”。因此，同一事项不能同时根据一个以上国际程序加以审查。此外，该事项经另一国际机构处理之后就不可根据《禁止酷刑公约》或《移徙工人权利公约》提出。¹⁴《任择议定书》规定，除非断定同一事项“不在”另一程序审查之中，不得审查来文。¹⁵该提法表明，被排除在外的只是同时审查某一案件。原则上，委员会可以审查曾在别处审查的案件。事实上，人权事务委员会审议过的若干案件曾由欧洲人权事务委员会审查，随后提交给人权委员会。^{16, 17}《消除一切形式种族歧视国际公约》未处理这个因素。

(g) 国内补救办法已援用无遗

28. 本文件审查的四项程序中，除非有关条约机构已断定请愿人“对可以运用的国内补救办法悉已援用无遗”，不得审查来文。¹⁸在各文书中，这种情况均可有例外：“如补救办法的实施有不合理的拖延，则不在此限”。《禁止酷刑公约》和《移徙工人公约》载列了这项一般规则的其他例外情况，规定补救办法的施行“对违反本公约行为的受害者不可能提供有效救济”的情况下，不适用国内补救办法援用无遗的规则。《移徙工人公约》进一步界定了这种例外，如果“委员会认为”，补救办法的施行发生不当稽延，本规则不适用。消除种族歧视委员会议事规则补充规定，除例外情况，必须在所有国内补救办法援用无遗之后六个月内提出来文。¹⁹

29. 就人权事务委员会的裁决情况而言，对国内补救办法援用无遗的要求只是在这些补救办法存在而且有效的情况下才适用。²⁰对于在国内补救办法援用无遗

之后提出来文,人权事务委员会没有时间限制。

(h) 书面性质

30. 《任择议定书》明确规定,符合某些其他受理标准的个人“可以提出书面来文”。²¹ 其他程序均未明确讨论来文的书面或非书面性质问题,但各条约机构的程序规则和惯例确定来文主要为书面性质。同时,条约机构都没有要求按特定格式提出来文。

31. 消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的惯例和程序规则表明,须以书面形式提出来文。就消除种族歧视委员会的情况而言,规则85确定秘书长采取摘要形式向委员会提交收到的每一份来文,并确定“已被提请委员会注意的任何来文的全文(加重号是后加的)应根据要求向委员会的任何成员提供”,这清楚地指出,要求来文原件应为书面形式。请愿人和缔约国在程序的不同阶段应请求提出的补充资料也应为书面形式。²²

(i) 基于属时理由受理

32. 是否受理的时间方面涉及的问题是,在程序对有关缔约国生效之前发生的违反行为或该日期之后发生的违反行为,是否可以提出来文。本文件所审查的程序,无论条约本身的规定或是程序规则都没有明确处理这个问题。

33. 虽然实际上本文件审查的四项程序只允许对有关缔约国生效之后发生的据称违反行为提出来文,但各条约机构还必须处理有关所谓持续违反行为的来文。持续违反行为就是在程序生效之前已经开始但持续到生效之日以后的违反行为。

34. 人权事务委员会解决的一些案件中存在是否受理的属时问题。总体而言,《任择议定书》生效之前发生的事件不予受理。如果来文涉及程序生效之前的事件,那么只有当这些事件在《任择议定书》生效之后继续产生影响并且本身构成违反盟约的行为的情况下,才能受理来文。

35. 最近在第520/1992号来文中,人权事务委员会指出:“...盟约对缔约国生效之日起,缔约国根据盟约的义务即已适用。然而,出现了另外一个问题,即委员会从何时开始有资格根据《任择议定书》审理指称的违反盟约的申诉,根据任择议定书中的裁判规程,委员会认为它无法审议《任择议定书》对缔约国生效之前发生的据称违反行为,除非上述违反行为在《任择议定书》生效之后继续发生。对《任择议定书》生效之后继续发生违反行为的解释是以行为或以明确的暗示肯定缔约国以前的违反行为”。²³在第410/1990号来文中,对于涉及《任择议定书》生效之前发生的违反事件,委员会没有对是否受理的属时管辖问题作出裁决,因为该缔约国承认受理的属时管辖权。²⁴

(j) 对程序提出的保留

36. 在审查中的四个程序内,没有一个载有规定,说明是否允许对程序提出保留。实际上各缔约国对第一项《任择议定书》以及《消除种族歧视公约》和《禁止酷刑公约》的来文程序都提出了某些保留或声明。

37. 缔约国在批准第一项《任择议定书》时提出的保留或声明可归纳为两类。第一类,几个缔约国对《任择议定书》第5条第2款(a)项规定委员会不得审议其他国际调查程序审查之中的同一事件的任何来文,提出保留或声明。²⁵第二类保留涵盖《任择议定书》暂定范围。几个缔约国提出了保留或声明,即它们承认人权事务委员会有权接受和审议当《任择议定书》在缔约国生效之日后(着重号是否加的)发生的行为或该日后与这类行为有关的决定所导致的来文。²⁶人权事务委员会认为这两类保留或声明并未违反第一项《任择议定书》的目标宗旨。²⁷人权事务委员会坚持,如果在第一项《任择议定书》生效之日前发生的事件或行为对某一受害人的权利在该日之后继续产生影响,由它仍有权受理。此外,委员会还明白指出,与根据第一项《任择议定书》所需程序有关的保留也不符合其目标和宗旨。²⁸

38. 人权事务委员会指出,不能利用《任择议定书》来对盟约提出保留。²⁹

39. 此外,如果某一缔约国在批准或加入盟约时提出一项获许可的保留,人权事务委员会也不得审议根据第一项《任择议定书》就该盟约条文提出的来文。在这方面,委员会宣称它有权决定一项保留是否符合盟约的目标和宗旨,从而决定是否可受理某一来文。³⁰

40. 几个缔约国在按照《消除种族歧视公约》第14条宣布承认消除种族歧视委员会的权限时,提出了一些保留或声明,说明委员会不得审查来文,除非委员会已断定同一事件以前和现在都不在另一国际调查或解决程序审查之中。³¹其他的保留详述了程序的属时管辖的适用性,亦即承认在程序生效后发生的事件或就其作出的决定。³²

41. 一个缔约国声明承认《禁止酷刑公约》第22条规定的禁止酷刑委员会的权限时,宣布这一权限将涵盖在声明通过之后发生的事件。³³

(k) 提及某一缔约国

42. 在审查中的所有四项程序都规定,在宣布受理某一来文以前,应将任何来文提请缔约国注意。³⁴《消除种族歧视公约》要求此事应秘密进行,而且“非经关系个人或联名个人明白表文同意,不得透露其姓名”。³⁵迄今为止,尚无请愿者要求不应将他或他们的姓名向有关缔约国透露。

43. 人权事务委员会、消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的议事规则规定“除非有关缔约国已经收到了来文全文,并有机会”提供(与受理问题)有关资料或意见,包括用尽国内补救办法的资料,否则不能宣布受理来文。”³⁶委员会为就是否受理作出决定,可要求撰文提供与是否受理问题有关的额外资料或澄清。³⁷议事规则规定,条约机构在受理前阶段可以订出提交这类额外资料或澄清意见的时间限制,“以避免无限期拖延”。³⁸如果有关缔约国或来文撰文未遵守这个时间限制,则条约机构似可“参照现有的资料”来决定来文是否可予受理。³⁹

2. 申诉权

44. 来文程序规定的申诉权决定谁可根据审查中的文书的规定提出来文。如果一名控诉者不具根据文书规定的申诉权,条约机构将根据正式理由,不必考虑案情的是非曲直,拒绝来文。根据现行文书给予个人或联名的个人申诉权。

45. 在所有情形下,申诉权问题是唯有声称其在条约规定下的任何权利遭受侵害的受害个人或一群人才得提出来文的要求相连系的。其提出来文权的这个主体,亦即据受害人,得指派一名代表,亦即他或她的法律顾问或代表据称受害人的某些其他代理人提出来文。

46. 根据《任择议定书》、《禁止酷刑公约》和《移徙工人公约》,唯有个人,亦即自然人得向有关委员会提出来文,以供审议。⁴⁰《消除种族歧视公约》也明确给予联名的个人申诉权⁴¹《禁止酷刑公约》和《移徙工人公约》补充说,这类来文得由“代表”个人的人提出。

47. 人权事务委员会的议事规则进一步规定,一名个人以及联名个人得提出来文,从而澄清一名以上的个人得就同一事务共同提出来文。来文不必由个人本人提出:得由一名亲属或其他经指派的代表提出,所制定的程式包括一名据称受害人的法律顾问或其他经正式指派的代表。例如,可用授权书或其他撰文人获授权代表据称受害人行事的文件来提供这类授权禁止。酷刑委员会和消除种族歧视委员会的议事规则规定据称受害人的亲属归于被指派代表同一类别。⁴²如无法证明撰文人获授权代表据称受害人行事会导致不予受理。

48. 如果一名据称受害人似乎无法提出来文,得由人代表提出来文。⁴³在这方面,禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会皆规定,要求来文撰文人说明其代表受害人的理由。⁴⁴由人权事务委员会的管辖权限显示,根据《任择议定书》提出来文也有这项规定。⁴⁵如果在代表据称受害人时无法提供理由,可能因无适当授权而导致宣布不予受理。⁴⁶

3. 对案情的审理

49. 审议来文的第二阶段是审理案件的案情。这一阶段只有在已宣布来文可受理之后才能开始,该阶段一般有委员会以及控诉人和来文所指控的缔约国的参与。

50. 宣布一项来文可以受理的决定将通知缔约国和控诉的撰文人。⁴⁷在这一决定之后,缔约国必须“向委员会提出书面说明或声明,解释此事,如已采取补救办法,并说明所采办法”。⁴⁸就根据《消除种族歧视公约》所提交的来文来说,缔约国有三个月的时间。就根据《任择议定书》、《禁止酷刑公约》和《移徙工人公约》所提交的来文来说,缔约国提交回复的规定期限是六个月。⁴⁹消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会可以根据其议事规则,在认为必要时,表明他们希望有关缔约国提交何种资料。⁵⁰

51. 所有三个条约机构的议事规则都规定,缔约国根据上文第49段所述条款所提交的资料也应当转达给来文的撰文人,后者可以在条约机构所规定的期限内提交任何进一步的书面资料或意见。⁵¹

52. 根据案情对一项来文的审理是在参考缔约国和控诉人“提供的所有情况和(或)书面资料”的情况下进行的。⁵²在这些条约机构的作法中,有关当事方就某一具体来文或根据条约机构的要求提交的所有资料都必须向当事双方提供。⁵³所有三个条约机构都可能要求缔约国采取临时措施,以期避免给原告可能带来的任何无法弥补的伤害。⁵⁴

53. 虽然审理一项来文的两个阶段,即考虑是否受理阶段和审理案情阶段,通常都是分开的,但人权事务委员会1995年决定,如果当事双方都同意并且委员会认为合适的话,人权事务委员会将结合这两阶段的审议工作。⁵⁵这种结合有可能加速委员会的审理工作。

54. 根据本文所述的所有程序审理来文的工作是在非公开会议上进行的。⁵⁶

55. 所有三个条约机构在作出决定宣布一项来文不予受理之后,应控诉人的书

面请求,如果这一请求就来文是否应予受理的问题提供了进一步资料,则有权重新考虑上述决定。⁵⁷ 这些机构也可以在对案情进行审理过程中根据缔约国可能提供的任何解释以及在让控诉人有机会提交进一步资料之后,审查或取消关于可予受理的决定。⁵⁸

4. 各工作组和特别报告员

56. 三个条约机构的议事规则都规定应建立工作组,以协助各条约机构加速履行其根据《任择议定书》、《消除种族歧视公约》第14条和《禁止酷刑公约》第22条规定的任务。

57. 所有三个条约机构都已经为了“就满足”有关文书中“所规定的可予受理的条件向委员会提出建议”的目的设立了工作组。⁵⁹ 一旦就是否受理的问题作出决定,条约机构也许再次将此事提交工作组,或就人权事务委员会来说,提交一位特别报告员,以要求协助,并向条约机构提出建议。⁶⁰ 关于一项来文的是非曲直的意见,总是由整个条约机构通过。⁶¹

58. 在每个案件中,工作组都由不超过五人的成员组成。他们选出其主要负责人,研拟出工作方法,并尽可能地适用有关条约机构的议事规则。⁶²

59. 在人权事务委员会的实践中,其来文工作组在委员会届会之前的一个星期开会。它有权通过决定宣布来文可予受理,如果所有五名成员都同意的话,否则此事将被提交整个委员会。无论如何,工作组可将关于是否受理问题的决定交由整个委员会决定。宣布来文不予受理的决定只能由整个委员会作出,但是工作组可以就此向委员会提出建议。⁶³ 消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会至今还没有为此目的设立会前工作组。

60. 所有三个条约机构的议事规则除了规定让工作组在审议是否受理阶段和审理案情阶段协助委员会处理来文之外,还允许条约机构从其成员中指定特别报告员来协助处理来文的工作。⁶⁴ 根据人权事务委员会的做法,它的负责新来文事务的报

告员被要求在收到新来文时予以处理,包括在委员会休会期间也是如此。特别报告员的义务特别包括将新来文转达给缔约国,要求提交与是否受理问题有关的资料或意见。特别报告员还可以要求采取临时措施。而且,特别报告员也可以建议委员会宣布来文不予受理,而不必将来文转达缔约国。⁶⁵禁止酷刑委员会就每一个新的案件都为此目的任命一位特别报告员。消除种族歧视委员会的案件量非常有限,因此至今它还没有指定任何特别报告员来协助它处理来文工作。

5. 意见和后续措施

61. 审理一项来文的第三阶段是由条约机构就一项控诉通过其决定或意见。本报告所述的所有程序都载有一项规定,即条约机构“如果有任何意见和(或)建议,应通知有关缔约国和请愿人”。⁶⁶各条约机构如果认为已发生违反文书某一规定的情事,则通常要求缔约国采取适当措施作出补救。视案件情况而定,这些步骤也许仅限于建议缔约国作出“适当的补救”,或者也可能是更具体的建议,如建议审查某些政策或废除一项法律,支付赔偿或防止今后的违反行为发生。

62. 人权事务委员会、消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的议事规则都规定,条约机构的任何成员都可以要求将她个人的同意或反对意见附在委员会的意见之后。这种个人意见也可以附在人权事务委员会关于宣布来文不予受理的决定之后。因此,虽然条约机构会努力协商一致达成其决定,但在通过其关于一项来文的意见时并不要求取得一致意见。⁶⁷在人权事务委员会的作法中,在一些具体案件里,委员会成员的同意或反对意见都已附在委员会的意见之后。

63. 来文审理程序的最后阶段是后续落实阶段。尽管各文书本身并没有具体谈到这一点,但所有条约机构都已在落实就某一具体来文所作决定方面形成一种做法。消除种族歧视委员会的议事规则规定,“应请有关缔约国在适当时候向委员会通报它依照委员会的建议所采取行动的情况”。⁶⁸同样,禁止酷刑委员会的议事规则也规定,“应当请有关缔约国在适当时候向委员会通报它按照委员会的意见所采

取的行动”。⁶⁹视决定的内容而定,委员会可以规定一个期限,要求在此期限之前收到关于缔约国所采取行动的资料。

64. 1990年,人权事务委员会确立了一项程序,以便根据《任择议定书》第5条第4款监测委员会意见的落实情况。第一,委员会在其决定中指明一个期限,要求在此之前收到关于缔约国就委员会的意见所采取行动的资料(通常90天)。第二,委员会设立一位特别报告员以就意见采取落实行动。根据第95条规则,委员会指定一名特别报告员以便确定缔约国可采取哪些措施来落实委员会的意见。为此目的,特别报告员要求缔约国提交书面资料,并据此向委员会通报。该特别报告员的第一次前往缔约国的落实行动旅行于1995年进行。⁷⁰缔约国就委员会的意见采取的任何行动或不采取行动的情况都会在委员会的年度报告中陈述。最后,委员会在其关于编写报告的准则中纳入了一节,要求有关报告国解释“针对有关来文已采取何种行动。特别是缔约国应当表明对于委员会认为其权利已被侵犯的来文撰文入提供了何种补救”,⁷¹从而使对来文的后续行动成为报告程序的一部分。

65. 为了提高根据《任择议定书》所通过的意見的效果,人权事务委员会已作出若干决定,包括决定对后续落实工作进行一切形式的宣传。它还决定在其年度报告中列入单独和极为突出的一节,叙述根据《任择议定书》所采取的后续行动。在这一节中,要列入资料说明哪些缔约国已经或没有提供后续行动资料,或已经或没有同特别报告员合作以落实委员会意见。⁷²

66. 所有三个条约机构的年度报告都载有章节说明对来文的审理情况和条约机构就此所采取的行动。除了关于所审议来文的摘要之外,报告还载列根据来文程序所通过的意見全文,以及所作出的宣布一项来文不予受理的任何决定的全文。⁷³

6. 临时措施

67. 虽然审查中各文书并未具体规定授权相关条约机构请缔约国在通过对来文的最后意見之前采取临时措施,但人权事务委员会、禁止酷刑委员会和消除种族歧

视委员会的议事规则已预见将采取这种步骤。

68. 人权事务委员会规则第86条规定,在收到来文后及通过其意见前,委员会可请缔约国采取临时措施,“以避免可能对据称违法行为的受害者造成无可挽回的损害”。同时,委员会通知缔约国,这种关于采取临时措施的请求“并不意味着对于来文的是非曲直有所裁定”。委员会已将这一规则应用于若干案例,尤其是涉及死刑以及据称受害者声称被拒绝公平审判的案例。具体而言,在这方面已准予延期执行。⁷⁴此外,委员会议事规则决定,根据规则86请求采取的临时措施不应受到关于保密问题规则的限制。⁷⁵

69. 禁止酷刑委员会规则108.9载有关于临时措施的类似规定。委员会“可请求有关缔约国采取步骤,以避免对声称成为指称的违反行动的受害人或人们造成无可补救的损害”并且这类请求“并不意味着已经对是否受理来文的问题作出了任何决定”。针对那些即将面临驱逐出境或被驱逐至原籍国而可能遭受酷刑的寻求庇护者,禁止酷刑委员会应用这一规定。

70. 消除种族歧视委员会规则第94.3条指出,在审议来文过程中,委员会“在紧急情况下,可以建议有关缔约国采取临时办法以避免可能对请愿人造成无可挽回的损害”。在这样做的同时,委员会还向有关缔约国说明,“它所表示的关于采取临时办法的意见既不能预先决定它对来文的是非曲直的最终意见也不能预示其最后的建议”。

7. 保密问题

71. 在审查来文程序范围内的若干阶段出现保密问题。这也涉及属于内部保密还是对外保密的问题。

(a) 来文可否匿名

72. 如上述关于是否受理的标准的讨论,所有的程序都规定来文不得匿名。因此,来文必须清楚注明撰文人身份,才能为条约机构接受。

73. 在宣布来文可受理之前,将来文提交有关缔约国以征求其意见。在该阶段,消除种族歧视委员会规定“非经有关个人或个人群体明白表示同意,不得透露其姓名”。⁷⁶ 不过,按照这一规定,在将来文转交缔约国之前,已请所有请愿人以书面表示同意。⁷⁷ 然而,对某一案例,消除种族歧视委员会决定,应请愿人的请求,在将对其案例的意见公开时,不透露其姓名。⁷⁸

(b) 不公开会议审查来文

74. 三个程序(即《任择议定书》、《禁止酷刑公约》和《移徙工人权利公约》)规定“委员会审查本议定书本条所称的来文,应举行不公开会议”。⁷⁹ 这一规定也适用于工作组的任何会议。消除种族歧视委员会没有类似的规定。然而,消除种族歧视委员会议事规则的规则88规定,委员会或其工作组审议根据本公约第14条所提交来文的会议为非公开会议。

75. 三个条约机构的议事规则都规定,条约机构可就该机构在非公开会议的活动发表公报,以提供新闻媒介和公众使用。⁸⁰

(c) 文件的机密性

76. 人权事务委员会议事规则⁸¹规定所有涉及《任择议定书》程序的文件,即缔约各方提交的文件以及委员会、工作组或特别报告员的所有工作文件均属机密文件。委员会所作任何决定,例如关于请有关各方提供资料或意见的各种决定,在尚未最后确定之前也都是机密的。同样地,各方有义务为提请其注意的委员会任何非最后决定保密。当审议是否可受理某来文或审理其案情期间,各方有义务遵循和尊重关于对各方所提文件加以保密的规则。待委员会公布最后决定后,双方可自由发布其所提交的文件。

77. 虽然在规则中未明确指出,消除种族歧视委员会的作法是,凡根据第14条所提交有关委员会工作的文件(各方提交文件及委员会其他工作文件)均属机密文件。⁸²

(d) 各委员会的最后决定

78. 根据《任择议定书》第5条第4款通过的人权事务委员会最后决定案文应予以公布。⁸³ 宣布不受理某来文的决定通常予以公布。⁸⁴ 宣布受理某来文的决定则不公布。消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的作法相同。

79. 三个条约机构都在其年度报告中列入在个别来文程序范围内所进行的活动资料。⁸⁵ 实际上,各条约机构所有最后决定的案文,即关于是否受理来文或关于案情的案文都已全部载入委员会年度报告中。

80. 所有文书都明确规定,各条约机构将向缔约国和请愿人转达其看法。⁸⁶

(e) 撰文人的身份

81. 由于来文不得匿名,有关条约机构知悉撰文人的姓名,并且当委员会设法在决定是否受理来文之前取得缔约国的书面解释或澄清以及当委员会为审议来文的是非曲直,设法取得任何其他书面资料时也将撰文人姓名转告缔约国。⁸⁷

82. 人权事务委员会关于来文是非曲直的最后决定中一贯载有撰文人姓名和缔约国。除非委员会另有决定,根据惯例,宣布不受理来文的决定均在公布案文中载明缔约国和撰文人姓名。当委员会另有决定时,缔约国也不得透露撰文人的姓名。⁸⁸

83. 应撰文人的请求,由消除种族歧视委员会处理的关于第4/1991号来文是非曲直的决定中,未透露撰文人的姓名,虽然缔约国在审理过程中已获悉撰文人的姓名。⁸⁹ 在宣布不受理第5/1994号来文的决定中,消除种族歧视委员会未透露撰文人的姓名(A/50/18,附件八)。

8. 代表的参与

84. 《任择议定书》规定的各阶段程序全部是书面的。虽然消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的诉讼一般也是书面的,但消除种族歧视委员会议事规则规定,

在审议来文的是非曲直期间，“委员会可请请愿人或其他代表以及有关缔约国的代表出席以便提供补充情况或回答关于是非曲直的问题”。⁹⁰实际上，到目前为止，尚未出现这种情况。同样，禁止酷刑委员会议事规则规定，委员会“可请来文撰文人或他的代表以及有关缔约国代表出席委员会特定的非公开会议，以作出进一步澄清或回答关于来文是非曲直的问题”。⁹¹到目前为止，尚未出现这种情况。

9. 审议的资料

85. 除了所审议的资料是否是书面资料外，还必须规定条约机构在审议来文时所用资料的来源。

86. 如上文第30、31和84段所指出，四项文书规定的程序一般都是根据有关各方提交条约机构的书面资料进行的。

87. 一般来说，委员会在决定是否予以受理和裁决一个案件的是非曲直时只能采用有关各方提供的资料。《任择议定书》第5条第1款规定，人权事务委员会应参照“该个人及关系缔约国所提出的”一切书面资料审议来文。消除种族歧视委员会采用了类似的措词，即“参照有关缔约国和请愿人向委员会提供的所有资料”。⁹²同样，禁止酷刑公约和《移徙工人》规定，应参照“该个人或其代表以及有关缔约国向(委员会)提供的所有资料”审议来文。⁹³

88. 虽然各委员会的议事规则都规定，在决定来文是否予以受理阶段，秘书长可发挥作用，请撰文人作出澄清，⁹⁴但消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的议事规则都载列一项补充规定，使这两个委员会可在审议过程的任何时间通过秘书长的居间协调从联合国各机构或专门机构获取任何可能有助于处理案件的文件。⁹⁵禁止酷刑委员会就第13/1993号案件提出看法，断定请愿人原籍国境内始终存在粗暴、公然或大规模侵犯人权的情况，当时委员会参考了秘书长为人权委员会编写的一系列报告、委员会两名报告员和委员会一个工作组编写的报告。⁹⁶

10. 登记册

89. 三个条约机构的议事规则请秘书长保持一项长期登记册,登记每项文书下收到的所有来文。⁹⁷这些登记册作为这些条约机构秘书处的工作工具。登记册有助于确保所有来文都能依照适当程序给予交代和处理(如避免重复审议),并根据各自的程序汇编关于每项来文现况的公开统计数据。有关人权条约机构成员可随意查阅该登记册。不过,其他人无权查阅该登记册。

11. 宣传

90. 《公民及政治权利国际盟约》、《消除种族歧视公约》和《禁止酷刑公约》都载列具体规定,要求各条约机构在年度报告中报告根据来文程序开展的活动。⁹⁸虽然也将要求今后根据《移徙工人》设立的委员会向大会提出“关于本《公约》执行情况”的年度报告,⁹⁹但没有对委员会根据《公约》第77条开展的活动作出任何规定。

91. 这三个条约机构的议事规则都反映了对程序和依照程序所作的决定进行额外宣传的必要性,规定向新闻媒介和公众发表公报,介绍各条约机构根据各自的来文程序开展的活动。¹⁰⁰

12. 工作量和开会时间

92. 自从人权事务委员会根据《任择议定书》于1977年开始工作以来,已登记涉及53个缔约国的720项来文,供其审议。自消除种族歧视委员会根据《公约》第14条在1984年第十三届会议上开始工作以来,已登记涉及5个缔约国的8项来文,供其审议。自禁止酷刑委员会根据《公约》第22条在1989年第二届会议上开始工作以来,已登记涉及13个缔约国的53项来文,供其审议。这些来文的现况如下:

	人权事务 委员会	消除种族歧 视委员会	禁止酷刑 委员会
登记的案件总数:	720	8	53
以发表看法/意见方式结案	239	4	7
宣布不予受理	224	1	18
撤销或撤回/终止	115	0	7
宣布予以受理但尚未结案	41	0	3
处于尚未决定是否予以受理	101	3	18
其它(已存档,尚待撰文作出进一步澄清)	数百	0	12

在人权事务委员会根据第一项《任择议定书》第5条第4款发表意见的239个案件中,发现181起违反《盟约》的案件。

93. 各条约机构在目前已授权的正常开会时间中举行一定数量的会议,从事分别由第一项《任择议定书》第14条和第22条规定的工作。人权事务委员会在每年共计九周的开会时间中平均举行18次至24次会议,处理根据《任择议定书》提交的来文。协助委员会处理来文的来文工作组每年开会三次,历时共三周。

94. 消除种族歧视委员会在每年六周的开会时间中平均举行二至四次会议处理第14条规定的工作。禁止酷刑委员会在每年共计四周的开会时间中平均举行八至十二次会议审议第22条规定的来文。到目前为止,禁止酷刑委员会已在六年半时间内共举行52次会议,处理第20条规定的活动。¹⁰¹

13. 各条约机构工作的经费来源

95. 本报告所述三个条约机构、即人权事务委员会、禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会工作的经费由联合国经常预算提供。

96. 根据《公民及政治权利国际盟约》第36条,联合国秘书长“应为委员会提供必要的工作人员和便利,使能有效执行”本盟约所规定的“职务”。

97. 《消除种族歧视公约》规定,“缔约国应负责支付委员会委员履行委员会职务时的费用”。¹⁰²《禁止酷刑公约》第18条第5款规定,“缔约各国应负责支付缔约国以及委员会举行会议的费用,包括偿付联合国依据本条(第18条)第3款所承付的提供工作人员和设施等任何费用”。¹⁰³

98. 根据各缔约国于1992年1月15日对《消除种族歧视公约》所作的修正和缔约国于1992年9月9日对《禁止酷刑公约》所作的修正,并经大会第47/111号决议核可,消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的活动自1994年1月起由联合国经常预算供资。到1996年9月为止,《消除种族歧视公约》修正案生效所需的86个缔约国中的17个和《禁止酷刑公约》修正案生效所需的45个缔约国中的17个已通知秘书长它们已接受这项修正案。

14. 条约机构的组成

99. 《公民及政治权利国际盟约》第28条、《禁止酷刑公约》第17条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第8条和《移徙工人公约》第72条规定了条约机构成员的标准。这些标准包括成员应是德高望重、公认公正、公认在人权领域具有专长的人士。应考虑到公平地域分配和一些具有法律经验的人员参加的好处及各种不同文明与各主要法系的代表性。

100. 按专业划分的人权事务委员会成员可以看出,目前委员会有17名律师,包括法学教授和法官,1名政治学家。禁止酷刑委员会有9名律师和1名医生,这位医生是诊治酷刑受害者的专家。消除种族歧视委员会大约一半成员是外交官或退休外交官,三分之一从事某种形式的法律专业,其余成员具有各种专业背景。

B. 条约规定的调查程序

101. 《禁止酷刑公约》是目前唯一为其条约机构规定调查程序的国际人权条约。“如果委员会收到可靠的情报,认为其中有确凿迹象显示在某一缔约国境内经

常施行酷刑”，该条约机构即可展开调查程序。¹⁰⁴ 根据委员会议事规则，按照第20条第1款的规定提交给或似乎提交给委员会审议的资料应由联合国秘书长提请委员会注意。¹⁰⁵ 这种不加限制的提法使个人、团体、非政府组织或其他实体都能提交资料。实际上，提出资料从而可能进行调查的主要是非政府组织。

102. 委员会能否接受可能导致进行此种调查的资料有一个前提条件，就是有关缔约国在批准或加入公约时，没有作出保留，未声明不承认第20条所规定的委员会的职权。¹⁰⁶ 缔约国可随时撤消这种保留。¹⁰⁷

103. 根据收到的资料和缔约国对此的意义，“以及提供给它的任何其他有关资料”，¹⁰⁸ 委员会可以决定进行秘密调查。为此，委员会可以指派一名或几名成员进行调查并立即向委员会提出报告。¹⁰⁹ 如果委员会着手进行调查，在程序的各个阶段，均应寻求缔约国的合作。¹¹⁰ 尽管没有缔约国的合作也可以进行调查，但调查过程中访问该国领土必须经缔约国同意。¹¹¹

104. 委员会的整个调查结果以及有关该情况的任何评论和建议一并转交缔约国。委员会可以在其年度报告中载入审理的结果摘要。这样做之前应先与缔约国就此进行协商，但应由委员会作出最后决定。¹¹²

105. 调查程序在各个阶段均应保密：委员会根据第20条的规定履行其职能而举行的会议是非公开的；与审理情况有关的所有文件均曾机密，进行调查时可能举行的任何听询或调查过程中得到的援助也应保密。只有在委员会决定发表调查结果和委员会根据第20条的规定可能发表关于审理情况的任何新闻公报，¹¹³ 以及委员会年度报告列入根据第20条的规定所进行的活动的一般摘要的情况下，¹¹⁴ 才能公之于众。

106. 到目前为止，从第四届会议到第十六届会议，委员会分配给根据第20条所进行的活动会议平均不到四次。委员会根据第20条第5款的规定进行协商之后，公开宣布了对两个公约缔约国根据第20条进行调查的结果。¹¹⁵

二、《宪章》规定的程序

107. 如上文第9段和第10段所述,《宪章》规定的程序是在某一政府间机构为规定程序的任务或目的通常以决议形式作出的决定中确定的。以下概述两个《宪章》规定的程序,即妇女地位委员会来文程序和人权委员会所谓1503程序。

A. 妇女地位委员会来文程序

108. 该程序是根据经济及社会理事会1947年8月5日第76(V)号决议设立的,1950年7月14日和17日经社理事会第304I(XI)号决议对其进行了修正,1983年5月26日理事会第1983/27号决议和1993年6月27日第1993/11号决议重申了该程序。这些决议授权妇女地位委员会审议关于世界各地妇女地位的机密和非机密来文。

109. 委员会得到授权在年度会议上在其成员中任命一个工作组,工作组由五名代表构成,每个区域集团一名。工作组对来文进行审议,以便提请委员会注意到那些看来反映出确经证实对妇女不公和歧视性做法的一贯模式的来文,包括各国政府的答复。所有来文无论机密与否均应在非公开会议审议。

110. 是否受理来文的标准来源于防止歧视及保护少数小组委员会1971年8月13日第1(XXIV)号决议。据此,任何直接而可靠地了解这些违反事件的个人或一些人,任何按照公认人权原则一秉诚意行事,不采取有悖于《联合国宪章》规定的带有政治动机的立场,并直接而可靠地了解这种违反事件的非政府组织也可提交来文供委员会审议。对此又进行了补充,规定这种来文必须具体涉及妇女或妇女问题,即必须看来反映出严重而确经证实对妇女不公和歧视性做法的一贯模式,并且报告的行为或歧视妇女的做法完全基于受害者是妇女的理由。匿名来文不予接受。

111. 秘书长根据收到的资料编制机密和非机密来文清单。非机密清单包括讨论在政治、经济、公民、社会和教育领域促进妇女权利有关原则的来文。这些来文并未指明某个特定国家指称犯下违反人权的罪行。机密清单包括指控国家侵犯妇女权

利的来文,包括特定国家违反行为的模式,或指出某几个国家的妇女面临的某个问题。

112. 工作组审议所有收到的来文并向委员会提出报告。工作组根据分析机密与非机密来文提出的报告可以指出最经常向委员会提出的来文的类别。

113. 委员会被授权向经济及社会理事会提出建议,说明针对来文所透露的歧视妇女的新趋势和模式应采取何种行动(见理事会第1993/11号决议),但并未被授权本身可以采取任何行动。

114. 工作组于1991年评估了该程序的经验。工作组指出,“尽管来文程序提供了关于歧视对妇女生活所造成的影响的宝贵资料来源,但目前关于妇女地位的来文程序应予以改进,使其更为有效和有益”(E/1991/28,第48段)。随后,理事会第1993/11号决议重申了委员会的任务。

115. 1996年委员会第四十届会议通过工作组报告时指出,可以清楚地看出某些反复出现的趋势,即不同形式的针对妇女暴力行为和侵犯妇女人权的行为,特别是在武装冲突和战争情况下。在先前一些场合,工作组曾指出,针对被拘押妇女的暴力行为值得关切。

116. 工作组强调,委员会来文程序还不完善,所以不够有效。工作组建议进一步改进委员会来文程序。然而,没有向经济及社会理事会提交任何进一步建议,因此,对于确经证实对妇女不公和歧视性做法的一贯模式的各种明显趋势或委员会来文程序的运作,也没有采取任何进一步行动。

B. 人权委员会的1503程序

117. 根据经济及社会理事会1970年5月27日第1503(XLVIII)号决议设立的这个程序处理关于世界上任何地方侵犯人权和基本自由的情况的来文。因此,它不处理个别案件,而处理长期影响许多人的情况。

118. 来文清单由秘书长编辑,其中包括对每一案件的简短说明和有关政府的任

何答复。清单提交防止歧视和保护少数小组委员会成员,以及人权委员会成员。

119. 防止歧视及保护少数小组委员会任命一个五名成员的工作组,每年在紧接小组委员会会议之前,开会两周。这个工作组,称为来文工作组,审议所有来文和政府的答复,从其中挑选请小组委员会注意的情况。

120. 工作组大多数成员必须将来文提交小组委员会。对于工作组没有转交小组委员会的来文不再采取进一步行动。小组委员会从提交给它的来文之中决定它想提交人权委员会的那些特殊情况,因为来文反映出严重而确经证实的侵犯人权的一贯模式。

121. 自1974年起每年任命的人权委员会的一个五名成员的工作组,称为情况工作组,审查小组委员会转交委员会的材料和政府的意见。工作组受委托就每个案件应采取的行动提出建议。

122. 随后,委员会可决定某一特殊情况需要进行彻底研究,并就此向经济及社会理事会提出报告和建议,或某一特殊情况应该由委员会任命的特设委员会进行调查。进行彻底研究的方式只采用过一次,至于在有关政府的同意下,设立特设的调查机构的方式则从来没有采用过。

123. 人权委员会没有采用这两种方式,而是在这个程序的适用方面制订一些办法,包括中止;继续审查;继续审查并任命一名独立专家与有关政府和人民直接联系;中止机密程序以便按照理事会第1235 (XLII)号决议规定的公开程序处理同一问题。¹¹⁶

124. 受理来文的标准载于小组委员会第1(XXIV)号决议所通过的暂定程序。因此,来文的目的绝不能不符合《联合国宪章》、《世界人权宣言》或人权领域的其他适用文书的有关原则。¹¹⁷

125. 按照1503程序提出的来文只在有合理的理由相信来文可能反映出严重而确经证实的侵犯人权和基本自由的一贯模式,才可以受理;同时也必须考虑到有关政府提出的任何答复。

126. 根据适用于1503程序的规则,不能接受匿名来文。暂定程序载有规定避免与其他现有程序重叠和联合国机关已处理的来文的再次提出。本国的补救办法已经用尽是审议某一来文的先决条件,除非看来这种补救办法是无效的或不合理地旷日持久。对于没有用尽本国的补救办法的情况,必须提出令人满意的解释。任何来文如果有明显的政治动机或如果其问题违反《联合国宪章》的规定则不予受理。

127. 来文要想被受理,就必须载有对事实的陈述和必须表明请愿的目的以及哪种权利遭受侵犯。来文的文字如果是谩骂性的或如果对控诉对象的政府有侮辱性言词,则将不予审议。不过,这种来文如果删除谩骂性文字后符合受理的其他标准时则可能加以审议。

128. 可以受理的来文可能来自声称是侵犯人权情事的受害者的一个人或一群人。来文如果是对侵犯情事有直接的可靠的消息的一个人或一群人提出的,则也可以受理。根据1503程序,非政府组织可提出来文,但以它们按照公认的人权原则本着善意采取行动,不诉诸与《宪章》的规定抵触的有政治动机的立场,并掌握所述的情况的直接的可靠的证据为条件。不过,来文如果看来完全依据大众传媒所散发的报告则不予以接受。

129. 按照委员会1974年3月6日第3(XXX)号决定,关于情况的有关文件将提交有关政府并请其就此提出书面意见,及时供委员会下一届会议审议。一旦小组委员会决定将某一情况提交委员会审议,就照此进行。

130. 当委员会讨论与某一政府有关的情况并作出决定时,该政府有权派代表出席并可全面参加会议。

131. 根据1503程序采取的所有行动应始终保密,除非委员会就此向经济及社会理事会提出报告。在到达这一阶段之前,涉及的所有机关即委员会、小组委员会和两个工作组的会议是非公开的,其记录和文件应予以保密。

132. 自这一程序于1972年开始实施以来,小组委员会按照1503程序将73个国家的特定情况提交人权委员会审查。自1978年以来,人权委员会主席在公开会议上宣

布了受审查的国家。主席在委员会继续审查其人权情况的国家和已决定不再对其采取行动的国家之间作了区别。

133. 经济及社会理事会在研究了某一情况之后有时自行决定,或根据人权委员会的建议决定,与某一程序一起采用的材料的保密性可予以取消。

注

¹ 《人权问题世界会议的报告,维也纳,1993年6月14日至25日》(A/CONF.157/24 (Part I)),第三章(维也纳宣言和行动纲领),第二节,第40段;和《第四次妇女问题世界会议的报告,北京,1995年9月4日至15日》(A/CONF.177/20和Add.1),第一章,决议1,附件二(行动纲要),第230(k)段。

² 这一方面特别是在《行动纲要》第222段中得到确认。该段指出:“如要达到充分实现所有人的人权的目标,适用国际文书时必须明确地考虑到性别分析清楚显示的情况,即对妇女的歧视是一贯的,而且是体制性的”。此外,《行动纲要》第217段指出,在国家和国际两级缺乏适当的申诉机制。第219段指出,对侵犯所有妇女的人权的情况监测不够。

³ 见《维也纳宣言和行动纲领》第二节第37段和《行动纲要》第221段。

⁴ 下列主要国际人权文书有报告程序:《公民及政治权利国际盟约》;《经济社会、文化权利国际盟约》、《消除一切形式种族歧视国际宣言》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《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》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(尚未生效)。根据国际人权文书提出报告的一般情况见《人权报告手册》(联合国出版物,出售品编号:E.91.XIV.1)

⁵ 见E/1989/22,附件三,另见HRI/GEN/1/Rev.2。

⁶ 人权委员会专题和国别专用程序的最新清单作为附件附于委员会第五十二届

会议(1996年3月18日至4月26日)临时议程说明(E/CN.4/1996/1/Add.1)。各个非条约机制的运作情况在秘书长提交人权委员会第十五届会议的报告(E/CN.4/1994/42)中有详细论述。

⁷ 提出报告的义务载于下列条款:《公民及政治权利国际盟约》第14条;《经济、社会、文化权利国际盟约》第16条和第17条以及经济及社会理事会第1988/4号决议;《消除种族歧视公约》第9条;《消除对妇女歧视公约》第18条;《禁止酷刑公约》第19条;《儿童权利公约》第44条;以及《移徙工人权利公约》第73条。

⁸ 《任择议定书》第1条,《禁止酷刑公约》第22条第1款,《消除种族歧视公约》第14条第1款和《移徙工人权利公约》第77条第1款。

⁹ 《任择议定书》第1条最后一句,《禁止酷刑公约》第22条第1款,《消除种族歧视公约》第14条第1款和《移徙工人权利公约》第77条第1款。

¹⁰ 《任择议定书》第3条,《禁止酷刑公约》第22条第2款,《消除种族歧视公约》第14条第6款(a)项和《移徙工人权利公约》第77条第2款。

¹¹ 申诉权问题见第44至48段。

¹² 规则第90(b)条。人权事务委员会议事规则载于CCPR/C/3/Rev.3号文书,对规则所作的进一步修正载于A/49/40号文件第一卷附件六。

¹³ 《任择议定书》第3条,《禁止酷刑公约》第22条第2款和《移徙工人权利公约》第77条第2款。

¹⁴ 《禁止酷刑公约》第22条第5款(a)项和《移徙工人权利公约》第77条第3款(a)项。

¹⁵ 《任择议定书》第5条第2款(a)项。

¹⁶ A/49/40,第一卷,第402段。

¹⁷ 第5条第2款(a)项西班牙文措词不用,即“同一事项已”根据其它程序“予以审议”。据认为这是西班牙文正式文本的编辑错误,在实施《任择议定书》时不予

理会。

¹⁸ 《任择议定书》第2条和第5条第2款(b)项,《禁止酷刑公约》第22条第5款(b)项,《消除种族歧视公约》第14条第7款(a)项和《移徙工人权利公约》第77条第3款(b)项。

¹⁹ 议事规则第91(f)条,以及《消除种族歧视公约》第14条第5款末尾。消除种族歧视委员会会议事规则载于CERD/C/35/Rev.3,对规则所作的进一步修正载于A/48/18号文件附件五。

²⁰ 见A/49/40,第一卷,第404至406段。

²¹ 《任择议定书》第2条。

²² 关于是非曲直的诉讼的性质,见第49至55段。

²³ A/49/40,第二卷,附件十,T节,第6.4段。

²⁴ A/47/40,附件九,Q节,第4段。

²⁵ 另见第27段(程序的重叠)。至少有一个保留国奥地利明确提及《欧洲保护人权与基本自由公约》确定的程序。以同样理由对本条持保留意见的其它国家包括丹麦、法国、德国、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、马耳他、挪威、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典。

²⁶ 作此种声明和保留的国家有智利、法国、德国、马耳他、俄罗斯联邦和斯洛文尼亚。

²⁷ 一般评论第24(52)条,(CCPR/C/21/Rev.1/Add.6),第14段。

²⁸ 同上,第13和14段。

²⁹ 同上,第13段。

³⁰ 同上,第18段。

³¹ 丹麦、芬兰、冰岛、意大利、挪威和瑞典。

³² 法国和俄罗斯联邦。如第27段所指出,《消除种族歧视公约》不载列关于程序

重叠的条款。

³³ 俄罗斯联邦说明日期为1991年10月1日。

³⁴ 《任择议定书》第4条第1款,《禁止酷刑公约》第22条第3款,《消除种族歧视公约》第14条第6款(a)项和《移徙工人权利公约》第77条第4款。

³⁵ 《消除种族歧视公约》第14条第6款(a)项。

³⁶ 人权事务委员会会议事规则第91.2条,禁止酷刑委员会会议事规则第108.3条和消除种族歧视委员会会议事规则第92.3条。禁止酷刑委员会会议事规则载于CAT/C/3/Rev.1号文件,对规则所作的进一步修正载于A/50/44号文件,附件六和A/51/44号文件附件六。

³⁷ 人权事务委员会会议事规则第91.1条,禁止酷刑委员会会议事规则第108.1条和消除种族歧视委员会会议事规则第92.1条。

³⁸ 禁止酷刑委员会会议事规则第108.5条;另见人权事务委员会会议事规则第91.1条和消除种族歧视委员会会议事规则第92.5条。

³⁹ 禁止酷刑委员会会议事规则第108.6条和消除种族歧视委员会第92.6条。

⁴⁰ 《任择议定书》第1和第2条,《禁止酷刑公约》第22条第1款和《移徙工人权利公约》第77条第1款。

⁴¹ 《消除种族歧视公约》第14条第1款。

⁴² 禁止酷刑委员会会议事规则第107.1(b)条和消除种族歧视委员会会议事规则第91(b)条。

⁴³ 人权事务委员会会议事规则第90(a)和(b)条。

⁴⁴ 禁止酷刑委员会会议事规则第107.1(b)条和消除种族歧视委员会第91(b)条。

⁴⁵ 例子见《人权事务委员会根据任择议定书》所作决定选集:第二至第十六次会议》(联合国出版物,出售品编号:E.84.XIV.2),第8/1977号案件,第3和第6段。

⁴⁶ 例子见禁止酷刑委员会关于是否予以受理问题的第14/1994号来文。

⁴⁷ 人权事务委员会会议事规则第93.1条,禁止酷刑委员会会议事规则第110.1条和消除种族歧视委员会会议事规则第94.1条。

⁴⁸ 《任择议定书》第4条第2款,《消除种族歧视公约》第14条第6款(b)项和《移徙工人权利公约》第77条第4款。

⁴⁹ 《任择议定书》第4条第2款,《禁止酷刑公约》第22条第3款,《消除种族歧视公约》第14条第6款(b)项和《移徙工人权利公约》第77条第4款。

⁵⁰ 禁止酷刑委员会会议事规则第110.2条和消除种族歧视委员会会议事规则第94.2条。

⁵¹ 人权事务委员会会议事规则第93.3条,禁止酷刑委员会会议事规则第110.4条和消除种族歧视委员会会议事规则第94.4条。

⁵² 另见第31、87和88段。关于代表的参与情况,见第84段。

⁵³ 另见消除种族歧视委员会会议事规则第94.1条和禁止酷刑委员会会议事规则第110.1条。

⁵⁴ 见第67至70段(临时措施)。

⁵⁵ 见A/50/40,第一卷,第494段(来文第606/1994号)。

⁵⁶ 见第74段。

⁵⁷ 人权事务委员会会议事规则第92.2条,禁止酷刑委员会会议事规则第109.2条和消除种族歧视委员会会议事规则第93.2条。

⁵⁸ 人权事务委员会会议事规则第93.4条,禁止酷刑委员会会议事规则第110.6条和消除种族歧视委员会会议事规则第94.6条。

⁵⁹ 人权事务委员会会议事规则第89.1条,禁止酷刑委员会会议事规则第106.1条和消除种族歧视委员会会议事规则第87.1条。

⁶⁰ 人权事务委员会会议事规则第94.1条,禁止酷刑委员会会议事规则第111.1条和消除种族歧视委员会会议事规则第95.1条。

⁶¹ 个别意见,见第68段。

⁶² 人权事务委员会议事规则第89.2条,禁止酷刑委员会议事规则第106.2条和消除种族歧视委员会议事规则第87.2条。

⁶³ 见A/50/49,第一卷,第493段。人权事务委员会议事规则第87.2条。

⁶⁴ 人权事务委员会议事规则第89.3条,禁止酷刑委员会议事规则第106.3条和消除种族歧视委员会议事规则第87.3条。

⁶⁵ 见A/50/40,第一卷,第492段。

⁶⁶ 《任择议定书》第5条第4款,《禁止酷刑公约》第22条第7款,《消除种族歧视公约》第14条第7款和《移徙工人权利公约》第77条第7款。

⁶⁷ 见人权事务委员会报告(A/49/40),第一卷,第388段。

⁶⁸ 消除种族歧视委员会议事规则第95.5条。例子见来文第4/1991号,委员会就此请该缔约国在下次定期报告中向委员会通报该国就委员会所提建议采取的任何行动(A/48/18,附件四,第7段)。

⁶⁹ 禁止酷刑委员会议事规则第111.5条。

⁷⁰ 见A/50/40,第一卷,第557至562段。

⁷¹ 见A/50/40,第一卷,附件七,A节第5段和B节第7段。

⁷² 委员会关于后续行动的程序的综述,见A/49/40,第一卷,第459至468段。资料和关于后续行动的国别细节载于A/50/40,第一卷,第544至565段。

⁷³ 见人权事务委员会报告(A/50/40),第一和第二卷;禁止酷刑委员会报告(A/50/44);和消除种族歧视委员会报告(A/50/18)。另见禁止酷刑委员会议事规则(第112条)和消除种族歧视委员会议事规则(第96条)。

⁷⁴ 见A/49/40,第一卷,第410至411段。

⁷⁵ 议事规则第96.2条。

⁷⁶ 《消除种族歧视公约》第14条第6款(a)项。

⁷⁷ 另见第42段。

⁷⁸ 第4/1991号案件, L.K. 诉荷兰; 1993年3月16日发表意见(见A/48/18, 附件四)。

⁷⁹ 《任择议定书》第5条第3款, 《禁止酷刑公约》第22条第6款和《移徙工人权利公约》第77条第6款。

⁸⁰ 人权事务委员会会议事规则第83条, 禁止酷刑委员会会议事规则第102条和消除种族歧视委员会会议事规则第97条。

⁸¹ 议事规则第96至99条。

⁸² A/50/18, 第672段。

⁸³ 人权事务委员会会议事规则第63.3(b)条。

⁸⁴ 人权事务委员会会议事规则第96.3(a)条。

⁸⁵ 见《消除种族歧视公约》第14条第8款, 《任择议定书》第6条和《禁止酷刑公约》第24条。

⁸⁶ 《任择议定书》第5条第4款, 《禁止酷刑公约》第22条第7款, 《消除种族歧视公约》第14条第7款和《移徙工人权利公约》第77条第7款。

⁸⁷ 注意《消除种族歧视公约》的限制性条款, 上文第42及第73段。

⁸⁸ 人权事务委员会会议事规则第96.3(a)和第97.2条。

⁸⁹ A/48/18, 附件四(另见上文第73段)和A/50/18, 附件八。

⁹⁰ 消除种族歧视委员会会议事规则第94.5条。

⁹¹ 禁止酷刑委员会会议事规则第110.5条。

⁹² 《消除种族歧视公约》第14条第七款(a)项。

⁹³ 《禁止酷刑公约》第22条第4款, 和《移徙工人权利公约》第77条第5款。《消除种族歧视公约》第14条第7款(a)项有类似规定。关于各方参与委员会审议的情况, 见第84段。

⁹⁴ 人权事务委员会会议事规则第78和80条, 禁止酷刑委员会会议事规则第97和99条以

及消除种族歧视委员会议事规则第82条和84条。

⁹⁵ 消除种族歧视委员会议事规则第95.2条和禁止酷刑委员会议事规则第111.2条。

⁹⁶ 第13/1993号案件,巴拉波·穆通波诉瑞士,1994年4月27日发表意见(A/49/44,附件五,B节第9.5段)。

⁹⁷ 人权事务委员会议事规则第79.2条,禁止酷刑委员会议事规则第98.1条和消除种族歧视委员会议事规则第83.1条。

⁹⁸ 《任择议定书》第6条,《禁止酷刑公约》第24条和《消除种族歧视公约》第14条第8款。

⁹⁹ 《移徙工人权利公约》第74条第7款。

¹⁰⁰ 人权事务委员会议事规则第83条,禁止酷刑委员会议事规则第102条和消除种族歧视委员会议事规则第97条。

¹⁰¹ 见第102至107段。

¹⁰² 《消除种族歧视公约》第8条第6款。

¹⁰³ 第18条第三款请联合国秘书长提供必要的人员和设施,供委员会有效履行本公约规定的职责。

¹⁰⁴ 《禁止酷刑公约》第20条第1款。

¹⁰⁵ 禁止酷刑委员会议事规则第69条。

¹⁰⁶ 《禁止酷刑公约》第28条第1款。

¹⁰⁷ 《禁止酷刑公约》第28条第2款。

¹⁰⁸ 《禁止酷刑公约》第20条第2款。

¹⁰⁹ 同上。

¹¹⁰ 《禁止酷刑公约》第20条第1款。

¹¹¹ 《禁止酷刑公约》第20条第3款和第20条第5款。

¹¹² 《禁止酷刑公约》第20条第5款。

¹¹³ 《禁止酷刑公约》第20条第5款；禁止酷刑委员会议事规则第72至74条，第81、82和84条。

¹¹⁴ 见A/50/44，第183至188段。

¹¹⁵ 见A/48/44/Add.1和A/51/44，第180至222段；另见A/50/44，第188段。

¹¹⁶ 见E/CN.4/1994/42，第74段。

¹¹⁷ 另见E/CN.4/1994/42，特别是第82至84段。

- - - - -