



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1997/41  
7 February 1997  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十三届会议  
临时议程项目 9

进一步促进和鼓励人权和基本自由，  
包括委员会的工作方案和方法问题

### 促进和保护人权的国家机构

秘书长根据人权委员会第 1996/50 号决议提交的报告

### 目 录

	<u>段 次</u>
导 言.....	1 - 7
一、国家机构参加人权委员会及其附属机构的会议的问题.....	8 - 20
A. 各国提交的意见.....	8 - 17
B. 国家机构提交的意见.....	18 - 20
二、交流设立国家机构及其业务的资料和经验.....	21 - 24
A. 各国政府.....	21
B. 国家机构.....	22 - 24
三、协助设立和加强促进和保护人权的国家机构.....	25 - 39
A. 国家机构的区域和区域间会议.....	25 - 32

目 录(续)

	<u>段 次</u>
B. 咨询服务和技术合作.....	33 - 37
C. 国家机构协调委员会.....	38 - 39
四、结论和建议.....	40 - 44

## 导 言

1. 本文件是根据人权委员会第 1996/50 号决议编写的，委员会在该决议中重申须依照大会 1993 年 12 月 20 日第 48/134 号决议所附关于国家机构地位的原则发展有效的促进和保护人权国家机构。

2. 委员会第五十二届会议通过了题为“促进和保护人权的国家机构”的决议，委员会在该决议第 7 段中请人权事务中心在各国家机构及其协调委员会的协助下，继续向希望建立或加强国家机构的国家提供技术援助，为提出要求的国家机构安排培训方案。

3. 在第 16 段中，委员会请秘书长再次要求尚未向他表达意见的会员国，就国家机构可以何种方式参加人权委员会及其附属机构会议的问题通报它们的意见，特别说明为参加上述会议可采取哪些措施，并请秘书长在提交委员会的报告中列入各国政府提供的资料。

4. 秘书长根据该决议于 1996 年 10 月 2 日向各国政府、国家人权机构和政府间组织发出普通照会，要求它们就国家机构参加会议的各种可能方式提出意见和建议。

5. 截至 1996 年 12 月 20 日下列国家政府提交了答复：亚美尼亚、德国、印度、新西兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国。一些国家政府和国家机构在委员会第五十二届会议期间提交了资料。

6. 关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则可做为国家机构的职责和执行业务的方式的指导原则。

7. 本报告是根据第 1996/50 号决议第 21 段提交人权委员会的。

## 一、国家机构参加人权委员会及其 附属机构的会议的问题

### A. 各国提交的意见

8. 亚美尼亚共和国政府强调国家机构具有独立性极其重要，并建议应授予国家机构以特别的咨商地位。这种地位将使它们能够在重要的会议上，如人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会会议上，以较独立的方式表示其立场。

9. 加拿大政府\* 指出，国家人权机构是国际标准及其获得具体适用的实际环节，是理想及其实现的桥梁。因此，国家机构应具有独特的地位，不从属于其本国代表团，这样它们才能以其本身的名义与人权委员会直接交涉。

10. 德国政府认为国家机构在促进和保护人权方面可发挥重要作用。但是，为了使人权委员会的工作具有成果和效率，委员会不应该增加新类别的与会者。为此，不应考虑让国家机构独立参加人权委员会的会议。这些机构参加会议的一个可能方式是将其代表纳入政府的代表团中。这种做法考虑到了国家机构在大多数情况下与行政机构或立法机构有关，甚至是这两个机构的一部分的事实。

11. 印度政府提到《维也纳宣言和行动纲领》重申国家机构在促进和保护人权方面可发挥重要作用，特别是向主管当局提供咨询意见的作用，以及它们在纠正侵犯人权行为、传播人权信息和进行人权教育方面的作用。印度政府回顾，世界人权会议已授予国家人权机构以特殊独特的地位，使其有异于非政府组织和官方代表团。它们因而得以对会议的讨论作出重要贡献。

12. 世界会议举行之后，国家机构作为独立实体参加过若干次由联合国人权系统举办的研讨会和讲习班。有些国家机构也作为正式代表团的一员或从正式代表团席位上在人权委员会发言。在委员会第五十二届会议上，主席决定在讨论与国家机构有关的项目时，另为国家机构拨出发言时间。印度政府强调，国家机构应独立于政府，就印度而言，全国人权委员会是根据议会的一项法案设立的。目前国家机构必须作为正式代表团的一员或在正式代表团的席位上在人权委员会会议上发言，这

---

\* 提交人权委员会第五十二届会议的资料。

就造成了一种不正常的情况。一方面，国家机构对某一问题的看法可能并不与政府的看法或立场一致。另一方面，国家机构本身则表示，这种做法否认了其独立作用，并可能影响其国内信誉。

13. 印度政府认为人权委员会应正式允许国家机构参加讨论题为“促进和保护人权的国家机构”的分项目。鉴于非政府组织已能充分参加这些讨论，不应拒绝国家机构享受同一权利。在对这一项目进行辩论时，应为国家机构另外安排席位并为它们另拨发言时间。这将为国家机构提供机会，向人权委员会通报它们采取的行动、取得的成果以及在推进人权事业时所面临的挑战。国家机构参加会议将使其意见即使不在国际上获得认可，也能在国际上得到听取。此外，它们提供的本国活动的资料也可鼓励国家机构进行合作，包括通过在尚未设立国家机构的国家设立这种机构进行合作。

14. 印度政府支持寻求一个可接受的解决办法，使国家机构能以适当的方式以自己的名义参加人权委员会的会议，包括第五十三届会议。此外，印度政府认为，委员会第五十三届会议主席团应审议这一事项，并向感兴趣的机构另设席位和另拨发言时间，以讨论本议程分项。

15. 新西兰政府欢迎联合国过去数年所做出的努力，为打算设立或加强国家人权机构的国家提供技术援助。国家机构在人权委员会及其附属机构会议中的地位获得提高，被视为是在国内一级将国际人权承诺实际落实的一个重要手段。国家机构处于很好的地位，可在各国考虑批准人权文书时作贡献，也可对编写国别报告的工作作贡献。新西兰政府表示，它极为重视新西兰人权委员会的独立性，并确认该委员会在监测人权问题以及与其他国家、特别是亚太地区国家的国家机构建立联系的作用。

16. 因此，新西兰政府认为，国家机构有效参加会议可增强人权委员会的工作，根据《维也纳宣言和行动纲领》，应继续努力促进它们参加会议。人权委员会第五十二届会议主席决定采用临时安排，据此安排，国家机构可以自己的名义、从其国家的席位发言，而且发言时间计为国家代表团的发言时间，这是一个令人欢迎的积极发展。新西兰政府希望，能够保持这个安排，并在第五十三届会议上予以正规化。此外，鉴于国家机构所能做出的潜在贡献，兹建议采用渐进的办法，解决参加问题，并继续提供讨论的机会，以在适当时就其他要素达成协商一致意见。最后，

应强调有必要确保国家机构参加会议可增强这些会议所能发挥的有效功能。应注意到经济及社会理事会的议事规则允许非政府组织参加会议，但却未对准政府组织，如国家机构作出类似的规定。

17. 大不列颠及北爱尔兰联合王国政府确认国家机构在促进和保护人权方面所发挥的具有建设性的重要作用。该国政府支持联合国界定其职能的工作，并强调国家机构在发展中国家和新近实现民主的国家可做很多工作，这些国家正日益更广泛地尊重人权。

## B. 国家机构提交的意见

18. 人权委员会第五十二届会议听取了促进和保护人权的国家机构的发言，其中包括关于它们参加联合国附属机构会议的方式(国家机构获准以自己的名义参加有关国家机构分项目的讨论)。

19. 法国国家人权协商委员会的代表说，委员会和大会先后的决议承认了促进和保护人权的国家机构的作用和职能。此外，世界人权会议授予国家机构以极为特殊的地位。因此，应允许这些机构作为观察员参加委员会及其附属机构的会议。

20. 澳大利亚人权和机会均等委员会的代表重申国家机构目前能以自己的名义参加国际人权论坛的组织和的工作，这一事实使得联合国数度表示支持发展国家机构具有意义。该代表强调，人权委员会应确认并安排国家机构参加委员会及其附属机构的会议。国家机构显然不是政府，因为它们是独立的，同时它们又与非政府组织有异，因此应具有一定的适当地位。

## 二、交流设立国家机构及其业务的资料和经验

### A. 各国政府

21. 秘鲁政府提供了关于 1996 年 9 月设立的调解员办事处的组织和业务的资料。根据有关条例，该办事处是依宪法成立的独立机构，根据普通法具有法人地位，负责保护个人和团体的宪法权利和基本权利，监督政府履行其义务和向公民提供适当的公共服务。秘鲁政府还提供了调解员办事处的结构和活动的资料。促进和宣传

处应负责提议政策，以在该办事处主管领域执行与促进、宣传和教育有关的活动，特别是与个人和团体的基本权利有关的活动。该办事处的特别方案和项目应由涉及下列事项的专门活动组成：流离失所者、妇女的权利、儿童和青少年的权利、刑事和监狱制度、土著社区、残疾者和其他需要特别保护的阶层。

## B. 国家机构

22. 阿尔及利亚全国人权监察局的代表说，该局是根据体制和文化多元性的原则成立的，在武装恐怖主义暴力行为日益加剧之际，于1992年起开始运作，监察局必须以保安措施对人权的影响和生命权的基本问题为工作重点，但也必须设法注意其他人权事项。一旦有关于保安部队侵犯人权的指控、包括关于任意拘留的指控，监察局即对保安部队进行调查。

23. 喀麦隆国家人权委员会的代表说，在区域一级，非洲其他国家人权机构委托喀麦隆全国人权委员会规划、筹备和主持非洲关于促进和保护人权的国家机构第一次区域会议，除其他外，其目的在于鼓励该地区各国设立其本身的国家机构(另见第25-27段)。在过去一年中，为行政人员、执法人员和法律工作者举办了若干次研讨会。国家委员会在持续不断地寻求促进和保护人权的新渠道之际，与宗教机构建立了联系，并深入参与调查种族间土地争端问题，这种争端正大幅度扩大。目前已设立了一个非洲人权机构协调委员会，但该委员会目前缺少资金。

24. 多哥国家人权委员会的代表说，该委员会负责保护公民不受政府机构和国家机构滥用权力之害。国家委员会经常突击访问警察局和拘留所；在某些情况下，被任意拘留者得以获释，监狱条件获得改善。另外还与贝宁官员讨论流亡该国的多哥公民的境遇，国家委员会参加了国家人权机构的区域会议并鼓励举行这种会议。

### 三、协助设立和加强促进和保护人权的国家机构

#### A. 国家机构的区域和区域间会议

##### 非洲

25. 非洲第一次国家人权机构大会于 1996 年 2 月 5 日至 7 日在雅温得举行，大会是由喀麦隆人权委员会邀请，由人权事务高级专员/中心主持举行的。共同赞助者为加拿大人权委员会、法国国家人权咨询委员会和喀麦隆政府。大会为非洲国家机构之间的合作新形式奠定了基础；它是在非洲人权和人民权利宪章十周年之际召开的，并讨论了一个对非洲极其重要的问题，即加强人权机制，以做为政府当局和民间团体的缓冲机制，这种机制并可促进民主进程和确保法治。

26. 大会讨论的重点为：这种机构的地位、职权和活动、可运用的人力物力、非洲国家促进和保护人权的国家机构发展和运作的政治、社会和经济环境。与会者认为，国家机构是法治的基础，能将人权标准付诸实施。

27. 大会与会者通过了雅温得宣言，共有 18 点，其中除其他外，强调非洲国家根据关于促进和保护人权机构的地位的原则设立和发展国家机构的重要性；着重指出有必要通过具体活动和交流资料加强现有国家机构；鼓励尚未设立有效、独立和多元的国家机构的非洲国家设立这种机构；鼓励非洲国家签订国际人权文书；请人权事务高级专员/中心为拟订技术合作方案提供必要的咨询服务；决定设立一个非洲国家人权机构的协调委员会，以与国家机构国际协调委员会和人权事务高级专员/中心保持联系。

##### 亚洲及太平洋

28. 亚太地区第一次国家人权机构讲习班于 1996 年 7 月 8 日至 10 日在澳大利亚达尔文举办。讲习班是在人权事务高级专员/中心和澳大利亚政府的赞助下，由澳大利亚人权和权利均等委员会及新西兰人权委员会联合举办的。参加讲习班的有来自该地区(澳大利亚、印度、印度尼西亚和新西兰)现有五个国家人权委员会之中的四个委员会的高级代表。该地区目前有八个国家(斐济、蒙古、尼泊尔、巴基斯坦、



巴布亚新几内亚、所罗门群岛、斯里兰卡和泰国)打算或正筹设国家人权机构,这些国家的高级政府官员亦出席了会议。

29. 讲习班的目的有二:(a)推动讨论和发展共同的活动,以促进和增强亚太地区的国家人权机构的合作;(b)提供合乎实际的协助和支助,鼓励并协助正在筹设国家人权机构的国家。为了实现这些目标,讲习班方案的方针是切合实际的,讲习班探讨了一系列与设立有效的机构及其运行直接有关的主题,包括调查指控、调解与和解、与蓄意歧视进行斗争、确保行动保持独立、与新闻媒介合作和通过人权教育进行工作。

30. 讲习班最后一次会议通过了拉拉基亚宣言(Larrakia Declaration),其中载有结论、建议和决定。该宣言(以达尔文地区世袭土著土地所有人名称定名)强调,所有参与捍卫人权的行为者需要进行合作。宣言强调,极需确保所有国家机构均按关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则设立和运作,并为此向各国政府和机构提供了支助。

31. 《宣言》还载列了与会者所作出的关于设立一个亚洲及太平洋地区国家人权机构区域论坛。该论坛将对该地区所有根据《原则》设立的国家机构开放。论坛的业务费用初步将由澳大利亚政府提供,秘书处头三年的业务将在澳大利亚人权和机会均等委员会内开展。

32. 调解人机构和人权问题第二次国际讲习班是由开发计划署与摩尔多瓦共和国政府合作举办的,联合国人权事务高级专员/中心提供了协助并参加了讲习班。讲习班于1996年5月21日至23日在摩尔多瓦基希讷乌举行。讲习班的目的在于(a)推动国家人权机构(调解人办事处和人权委员会)进行区域合作和国际合作;(b)制订在独立国家联合体和东欧、中欧各国设立国家机构的战略;(c)鼓励该地区各国设立这种机构或增强现有机构;(d)方便现有国家机构领导人之间交换资料和经验,以及方便他们与考虑设立国家机构的国家的代表交流资料和经验。人权事务高级专员/中心提供了协助,使得澳大利亚和印度人权委员会的代表得以做为专家参加讲习班。

## B. 咨询服务和技术合作

33. 世界人权会议、大会和人权委员会(最近一次在第 1996/50 号决议中)均吁请人权事务高级专员/中心提供协助, 设立和(或)加强国家人权机构。向国家机构提供协助目前是人权事务高级专员/中心技术合作方案中的一个核心组成部分, 一般由人权领域技术合作自愿基金的捐款供资。在 1996 年, 许多国家和机构、特别是非洲、亚洲和东欧的机构是技术合作活动的主要服务对象。其他资料载于秘书长提交委员会的关于咨询服务和技术合作方案的报告(E/CN.4/1997/86)和人权事务高级专员提交委员会的报告(E/CN.4/1997/98)。

34. 1996 年, 非洲的国家机构领域出现了若干重大的发展。派往南非的需要评估考察团建议新设立的人权委员会应做为拟议与该国制订的技术合作项目的核心。该项目目前业已拟订, 不久将付诸实施。人权事务高级专员/中心向布隆迪提供咨询, 以起草一项设立人权委员会的总统命令。目前在马拉维执行的技术援助项目包括提供经费, 以利设立新宪法规定的人权委员会及其有效运行。乌干达政府亦要求提供援助, 该国正根据新宪法设立人权委员会。预期将在 1997 年第一季度向该国派遣一个考察团, 以评估其需要。

35. 1996 年, 在亚洲及太平洋地区进行了许多关于国家机构的技术合作活动。巴布亚新几内亚政府在人权委员会和联合国其他论坛上确认该国所作出的立即设立一个独立有效的人权委员会的承诺。1996 年 8 月开始执行一项便利设立这种机构的项目。根据这一项目, 已征聘一位资深咨询顾问, 以与该政府合作, 最后起草必要的立法和宪法修正案。在蒙古, 人权事务高级专员/中心赞助为议员举办一个关于在该国设立独立的人权委员会的讲习班。除了与上述项目有关的活动之外, 高级专员的特别顾问访问了印度尼西亚人权中心, 与孟加拉国和泰国的高级官员举行了会谈。

36. 中欧和东欧国家亦表示极有兴趣获得国家机构的技术援助。在 1996 年, 人权事务高级专员/中心继续与立陶宛人权办事处合作执行综合项目。人权事务高级专员/中心在整一年中向该国政府和人权办事处提供咨询和援助, 以最后拟订必要的立法。摩尔多瓦共和国政府除了主办一次国家人权机构区域会议之外(见上文第 32 段), 于 1996 年还表示有意设立一个独立的人权机构。白俄罗斯政府亦表示有此意。

已为这两国制订了小型的技术援助项目，以利其设立独立有效的机构，项目预期将在 1997 年开始执行。

37. 大多数活动必须与开发计划署合作进行。在巴布亚新几内亚，在管理有关项目方面，开发计划署发挥了积极的作用。至于孟加拉国，人权事务高级专员/中心直接应开发计划署的要求向该国派遣了一个考察团，开发计划署目前正在制订一项综合性的国别项目。立陶宛的技术合作项目事实上是一项联合项目，人权事务高级专员/中心和驻立陶宛的开发计划署均对其投入资金和行政人员。这种安排为开发计划署与白俄罗斯和摩尔多瓦共和国的类似合作提供了一个样板。另外还与其他多边组织、包括欧洲安全与合作组织及其他若干主要的学术机构在国家机构领域的建立和增强合作关系。

### C. 国家机构协调委员会

38. 人权委员会第 1994/54 号决议欢迎国家机构决定设立一个协调委员会，在人权事务中心的主持下举行会议。协调委员会鼓励设立和增强国家人权机制，由下列各国的国家机构的代表组成：澳大利亚、喀麦隆、加拿大、法国、印度、墨西哥、新西兰、菲律宾、瑞典和突尼斯。(协调委员会第一和第二届会议分别于 1994 年和 1995 年举行)。

39. 协调委员会第三届会议于 1996 年 4 月 2 日和 3 日举行。与会者讨论了若干国家机构在过去一年中所进行的活动，特别是向国家机构发出的一个问题单，询问：关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则执行情况及妇女和残疾人的地位和现状；与联合国人权事务高级专员办事处的关系；与国际调解人机构和与区域机构的关系；举办第四次国家机构国际讲习班的问题；其他事项、包括《儿童权利公约》两项任择议定书草案。

## 四、结论和建议

40. 国家机构在促进和保护人权方面可发挥重大作用，这一事实已获普遍公认。它们可做为各国政府和该国人民的人权信息的一个来源，协助教育公众尊重人权，就人权问题提供咨询(包括由各国政府提交国家机构的问题)；作为政府和民间

团体的调解员；不断审查促进人权的法律现况、司法判决和行政安排。在一些国家中，它们处理由个人提出的有关侵犯人权的指控。

41. 鉴于国家机构过去的贡献和可能作出的贡献，人权委员会应就国家机构参加其会议及其附属机构会议的问题作出决定。它们可以不同的方式参加会议。比方说，国家机构可受权作为另一类别的与会者甚或作正式代表团的另一实体参加会议。然而，后一种做法有点不正常，因为根据委员会和大会核可的《原则》，国家机构必须不受政府干预直接作业。不论给予国家机构的地位如何，兹强烈建议人权委员会继续保持另拨发言时间给国家机构的做法，这种发言时不计为它们本国政府的发言时间。

42. 如果决定在人权委员会中授予国家机构以某种地位或某种权利，则必须解决哪些机构实际上可获得这种地位或享受这种权利的问题。在这方面，应再次参照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》。该原则列出了国家机构的基本特点，可应用这些特点来决定哪些机构即为国家机构。

43. 目前在区域和分区域一级就国家机构领域进行许多活动。值得注意的是，1996年在亚洲及太平洋地区、非洲、中欧和东欧所采取的各种主动行动。显而易见，这种合作具有极大的潜力，特别是可通过交流信息和经验，鼓励设立独立有效的国家机构，并加强现有的机构。国家机构的非正式区域安排，如非洲和亚洲及太平洋地区所作出的非正式区域安排亦十分有价值，应得到会员国和联合国的支助。

44. 人权事务高级专员/中心在1996年整年中，得以向大量的国家机构以及正在筹设国家机构的政府提供专门的咨询意见和援助。这项工作的方针合乎实际，并为现有国家机构和拟议设立的国家机构带来实质性成果。尽管人力和资金均极缺乏，但仍取得这种成果。提供这种援助的要求激增，说明了这一领域的工作十分有价值。然而，会员国同时必须了解到，是否能够继续提供质量高的援助，完全取决于是否可获得必要的资金。

-- -- -- -- --