



## 国际人权文书

Distr.  
GENERAL

HRI/MC/2000/4

5 May 2000

CHINESE

Original: ENGLISH

人权条约机构主持人第十二次会议

2000年6月5日至8日，日内瓦

### 行动计划

加强《公民权利和政治权利国际公约》、《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》的实施

2000至2004年

### 一、导言

#### A. 历史背景

1. 1993年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》重申了各国根据《联合国宪章》、有关人权和国际法的其他文书履行其促进对所有人的各种人权和基本自由的普遍尊重、遵守和保护的义务作出的承诺。大会1993年12月20日的第48/121号决议核准了《维也纳宣言和行动纲领》。

2. 世界人权会议确认需要加强联合国机构，以进一步促进普遍尊重和遵守国际人权标准的目标，并对当时的人权事务中心(1998年改设为人权事务高级专员办事处)的活动与可用于开展这些活动的人力、财力和其他资源之间的差距日益扩大表示关切。会议请秘书长和大会立刻采取步骤，在联合国目前和今后的经常预算

中大幅度增加用于人权方案的资源，并采取紧急步骤寻求增加预算外资源(《维也纳宣言和行动纲领》，第二部分，第9段)。

3. 受到缺乏足够资源严重影响的一个领域是，向为监督六个主要国际人权条约的实施而设立的专家机构提供的资助。儿童权利委员会为了寻求方法改善其工作能力，于1995年提议发起一项加强《儿童权利公约》实施的行动计划，以处理这一问题。人权事务高级专员于1996年发起了这一计划，到1997年7月，这一计划通过聘用五名追加的工作人员组成的一个支助小组而投入运行。这一小组给委员会的工作带来了非常明显的积极影响。

4. 鉴于这一计划的成功，经济、社会、文化权利委员会随后希望通过发起旨在加强执行《经济、社会、文化权利国际公约》的一项行动计划来征聘更多的支助人员。1999年5月，根据这一计划又招聘了一名工作人员。

5. 人权条约机构主持人会议，尤其是最近于1998年和1999年召开的第9次、第10次和第11次会议，继续对资源问题进行了讨论。在第9次会议上，各位主持人对加强执行《儿童权利公约》的行动计划顺利运作以及《经济、社会、文化权利国际公约》的行动纲领获得日益增多的支持表示欢迎，认为现在时间已经成熟，可以在不影响现有行动计划运作的情况下制定一项全面的行动计划。他们建议，应当采取一项能够通过自愿资金而立刻为六个条约机构的工作增加可用资助的方针(见A/53/125, 附件, 第24段)。根据这一建议，人权事务高级专员在与有关的条约机构主持人和成员进行磋商后制定了这一《行动计划》，以加强《公民权利和政治权利国际公约》、《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》的实施。

6. 人权事务高级专员高度重视对这些条约机构提供有效、称职和快速的服务。为此目的，高级专员充分支持各位主持人努力考虑旨在进一步改善和精简各条约机构的职能的创新建议。在本项计划中，高级专员力求向各条约机构提供更多的资源，使它们能够：

- (a) 更好地履行职责，并在接到请求时协助各国政府执行报告程序；
- (b) 协助执行在有关来文的结论性意见中提出的结果和建议；
- (c) 处理闭会期间需要采取紧急行动的问题，其中包括紧急来文和根据第20条进行的调查(禁止酷刑委员会)；

- (d) 建立或改进电子基础设施，以管理并向广大公众公布数量日益增多的有关各条约机构的资料 and 文件；并且
- (e) 加强各条约机构之间的合作，并考虑和试行旨在最大限度加强其有效性和效率的新颖工作方法。

## B. 条约机构

7. 条约机构是为监测主要的人权条约及其议定书的实施而设立的独立专家委员会。目前有六个条约机构正在运作：人权事务委员会，对《公民权利和政治权利国际公约》及该《公约》的第二项任择议定书的实施进行监测，并负责与第一项任择议定书有关的事务；经济、社会、文化权利委员会，对《经济、社会、文化权利国际公约》的实施进行监测；禁止酷刑委员会，对《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》进行监测；消除种族歧视委员会，对《消除一切形式种族歧视国际公约》进行监测；消除对妇女歧视委员会，对《消除对妇女一切形式歧视公约》进行监测；儿童权利委员会，对《儿童权利公约》进行监测。大会通过的第 7 项人权条约，即《保护移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，规定在生效时要设立一个监测机构。条约机构由各缔约国选出、以其个人身份任职的独立专家组成，它们为促进和保护人权提供着一个稳定和非政治性的框架。

8. 本计划在于解决三个条约机构——人权事务委员会、消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会要求增加支助的问题。这三个委员会每年在日内瓦举行两到三届会议，每届会议通常为三周。人权事务委员会三届年会中有一届在联合国总部举行，每届会议召开之前均要举行为期一周的两个工作组会议。

9. 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共同的主要职责有两方面：对缔约国定期提交的报告进行审议，并对据称根据各项条约所享有的权利遭到侵犯的个人提交的申诉进行审议。<sup>1</sup> 禁止酷刑委员会还肩负着第三个主要的责任：对似乎表明一个缔约国一贯采用酷刑做法的情况进行审议，并在必要时对此进行秘密调查。<sup>2</sup> 此外，消除种族歧视委员会自其第四十五届会议(1994 年)以来，定期对“早期预警措施和紧急程序”进行审议，以预防发生严重的违反《公约》情况。早期预警措施旨在预防目前的问题升级为冲突。委员会通过其紧

急程序对需要立刻注意的问题作出反应，以预防或限制严重违反《公约》行为的规模或次数。委员会通过决定、声明或决议或在这些机制下采取必要的进一步行动，其中包括以一些委员会委员组成的考察团为形式，前往有关缔约国的领土，以便进行其“斡旋”。

## 二、一项行动计划的必要性

10. 国际人权条约体系是五十年来深入思考、编纂和发展《世界人权宣言》各项原则实施机制的产物。在《世界人权宣言》发表五十周年和对《维也纳宣言和行动纲领》进行五年一度的审查之际，国际社会于 1998 年借机对各项条约的实施及其“监护人”即条约监测机构的运作取得的进展进行了审查。近年来，在批准条约方面取得了令人高兴的成绩，十分令人鼓舞，因为它们具体证明了本组织极力主张以及秘书长和人权事务高级专员致力于通过普遍批准加以促进的“共同人类价值的普遍性”。

11. 但是，缔约国数量的日益增多也同时造成了工作量的增加，给各条约机构造成了巨大的压力。批准的程度直接影响到有待审查的国家报告的数量、按照任择申诉程序收到的申诉数量以及就禁止酷刑委员会而言，对根据《禁止酷刑公约》第 20 条规定的调查程序所提出的要求。1990 年 12 月，《公民权利和政治权利国际公约》、《禁止酷刑公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的缔约国共计为 272 个。到 1999 年 12 月，这一数字增加了 53%，达到 417 个缔约国。

12. 有人已经指出，条约体系尽管运作欠佳，但目前仍能够运转，这只是因为大量的报告仍然未交。如果所有的报告均及时提交的话，那么条约机构目前的工作负荷将很快超过极限。就人权事务委员会而言，由于 144 个缔约国必须每五年提交一次报告，如果所有报告均及时提交(不包括可能要求的任何特别或紧急报告)，那么平均每年就需要审议大约 29 份报告，而目前平均每年只审议 15 份报告。对禁止酷刑委员会来说，其 119 个缔约国必须每四年提交一次报告。这就意味着每年要提交大约 30 份报告，而现在每年平均只审议 16 份报告。对消除种族歧视委员会来说，其 156 个缔约国必须每两年提交一份报告，这意味着每年大约需要审议 76 份报告，而目前平均每年只审议 30 份报告。

13. 根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》设立的申诉机制每年得到运用的次数大幅度上升，这对监测这一条约的机构造成了更大的压力。《任择议定书》的批准数目多年来一直持续增加，各缔约国通过核准《任择议定书》承认人权事务委员会有权对个人提出的申诉进行审议。截至 1990 年 12 月，《任择议定书》的缔约国已达 49 个，委员会在这一年中处理了大约 101 起案件<sup>4</sup>。到 1999 年 12 月，缔约国已增至 95 个，委员会该年处理了 115 个案件。对于工作量的影响表现为，1996 年根据该程序收到的信函(来信、传真、请愿等)达到 1,198 件；1999 年，这些信函总计为 1,741 件。<sup>5</sup> 如果有充足的工作人员的支持，除可以处理各种信函外，还可以与有关各方密切合作，鼓励它们在程序的各个阶段遵守提交意见的期限。支助人员开展的积极的后续工作将能够大大减少委员会为就一项来文作出结论通常需要的时间。

14. 但是，即便秘书处能够为人权事务委员会的运作提供最佳的服务，该委员会也不能够处理它收到的所有来文，因为它开会的时间有限。然而，在近几年中，秘书处为协助委员会执行这一任务提供的服务明显不足。委员会所面临的大量积压的未处理信函就证明了这一点：尽管最近在工作效率方面已有了大幅度的改进，但截至 1999 年 12 月 31 日，仍有大约 1,145 件信函未予答复。在处理信函方面的长时间延误也说明了这一点。今天向人权事务委员会提交的一份来文平均大约需要三年得出结论，通过一项是否可以受理的决定或最终意见。<sup>6</sup> 三年时间中，有一年完全是由积压所造成的，可以通过加强服务能力来减至两年。此外，用俄文提交的大量信函本可作为《任择议定书》的信函，但由于缺乏语言和法律上符合资格的秘书处工作人员而不能将其归为此类。因此，处理这些来文的时间要大大多于处理用联合国的工作语言提交的来文。

15. 禁止酷刑委员会也面临着由其申诉程序所造成的日益增加的工作量。1990 年，有 30 个《公约》的缔约国承认委员会有权对申诉进行审议，当年委员会共审议了 5 个案例。到 1999 年，有 40 个缔约国发表了相关的声明，委员会处理了 38 例案件。这意味着禁止酷刑委员会处理的来文数量从 1990 年到 1999 年增加了 760%。<sup>7</sup> 尽管目前该委员会没有任何文件积压，但目前收到的来文数量的大幅度增加显示积压很有可能不久就会出现。向委员会提供的工作人员正全力工作，应付目前的工作量。如果出现积压，这一程序的许多阶段将受到延误，人权事务

委员会已经历了这样的遭遇，因为工作人员的支助有限而且委员会处理新收到来文的会议时间也十分有限。

16. 此外，三个条约机构有权审议各缔约国对其他缔约国提出的控告。尽管这一程序迄今为止在任何条约下还未得到过援用，但条约机构必须为应付由此可能造成的任何新增加的责任作好准备。

17. 《禁止酷刑公约》第 20 条设立了调查程序，这使禁止酷刑委员会在各条约机构中十分特别。根据这一条款，如果委员会收到的资料很有根据地显示一个缔约国的领土上一贯采用酷刑，那么委员会就应请该缔约国合作对这一情况进行核查，如有必要，还要指派委员进行秘密调查。这一程序的性质要求对往往是数量极大的资料进行认真地审查，与有关缔约国交流意见，在必要时对据称发生违约行为的地点进行查访并在程序的各个阶段编写报告。当 1990 年至 1992 年进行首次调查时，这是根据第 20 条程序进行的唯一一项调查。与此不同的是，在 1999 年 11 月的会议上，委员会根据第 20 条正在对四个缔约国的情况进行审查。

18. 各条约机构正在努力审查它们有关来文的结论性意见和评述中提出的建议的实施情况。一些后续活动可能要求在国家一级开展技术合作活动。有关实施工作的情况将证明条约机构工作是否有效。但是，这种值得欢迎的发展需要不断进行追踪监督和补充新情况，而目前很少有能够做到这一点。

19. 在此方面，人权事务委员会指定了一名有关各项意见实施情况的特别报告员，其主要任务是与各缔约国的代表讨论是否已采取任何步骤来实施委员会就有关这些缔约国的来文发表的意见。特别报告员通常在委员会开会期间开展这种会晤。由于现有资源的限制，他迄今还未能够在缔约国的首都与各方面的有关国家官员进行后续性会晤，而各国首都往往十分需要进行这种对话。在近几年中，划拨给实施活动的资源水平已经下降。

20. 各条约机构的职能也发生了不断的变化，这要求比它们刚设立时的最初几年提供更大的支助。大多数这些机构正力求制定连贯的工作和分析方法；促进与缔约国和政府间组织及非政府组织之间的联系；制定一般性意见或建议，协助各国和其他方面更好地理解条约的规定；根据其各自的条约普遍确保开展持续连贯的监督。

21. 如果能够通过一种有组织的方式交流情况, 就能够大大便利各条约机构与外来合作方开展日益增多的联系。在此方面, 人权事务高级专员办事处近几年在建立电子信息管理和分发系统方面已经取得了巨大的进展。尤其有三项发展已大大便利了有关条约机构的信息的管理。

22. 首先, 条约机构数据库的设立使各机构能够通过电子方式贮存数以千计的情况记录(条约的批准日期和生效日期、缔约国应提交报告的日期、实际提交报告的日期或对报告进行审议的日期等), 以及各种文件的全稿(各种报告、结论性意见和评述、一般性意见和建议、报告指南等)。但是, 这一数据库已经变成了一个非常庞杂的系统, 对许多用户来说十分累赘。已经对各种使数据库更方便于用户的方法进行了审查, 但是由于资金限制而不能得到实施。

23. 第二个来文数据库已经研制成功, 进行了初步试验, 现在已可进行大规模数据输入。但是, 同样由于资金问题, 迄今还未能够开展输入数据的大量工作。必须紧急处理这一情况。负责来文程序的条约机构对各项来文所通过的最后意见是对各种条约规则的重要解释, 也为这些规则在各国内部实施提供了重要指南。在许多情况下, 最后意见导致各缔约国对其现有的法律进行修改或颁布新的法律, 使它们的国家立法与国际标准接轨。因此, 必须尽快使来文的数据库早日投入运用。

24. 为了使广大公众更容易地获得两个数据库中贮存的公开资料, 联合国的人权网站([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))已提供了这些资料。在一般情况下, 结论性意见在条约机构通过后的两天之内即在网站上向公众公布。通过条约机构的会议日程、每日新闻稿、核准情况资料、与各缔约国报告和结论性意见的全文副本的联接等, 凡能够上网的所有人士均可“虚拟地”参与条约机构的会议。一旦所有的意见均输入到来文数据库中, 网站即可成为一个独一无二的有关条约机构情况的最全面和最新的信息来源。同时, 需要继续努力, 提高数据库使用的方便性, 并使它对广大公众而不仅仅是人权专家更具吸引力。

25. 尽管人们高度重视各条约机构的工作, 但向这些机构拨出资源的水平却令人严重关切。联合国在 90 年代遇到的资金问题导致分配给各条约机构工作的专业工作人员经常预算员额数量的大幅度减少, 尽管在 2000-2001 两年期的预算中已恢复了一些员额。在 90 年代, 一般的服务工作和后续活动之所以能够开展, 完全

是由于在更大程度上利用了预算外资金或临时人员。在这种情况下，已经没有什么能力来协助各条约机构开展国别情况的深入分析或对可能制定新颖的程序进行检验，其中包括对各缔约国的报告和个人的申诉进行审查。

### 三、目 标

26. 本行动计划的目的是要在 2000 年 1 月 1 日至 2004 年 12 月 31 日期间加强对人权事务委员会、消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的支持，下一个章节对本计划规定的主要目标和活动作了概述。

#### A. 加强对报告程序的支持

##### 1. 建立一个编写缔约国报告的方法的信息管理系统

27. 在国家一级改善各项条约的实施，首先需由缔约国编写报告。委员会工作的有效性和质量在很大程度上取决于与缔约国的代表进行对话的质量，而这种对话的质量又在很大程度上取决于缔约国的报告。

28. 经济、社会、文化权利委员会在其第一号一般性意见中对报告程序的目的作了解释。规定缔约国必须提交报告的所有人权条约都具有共同的一般目的。这一一般性意见把根据人权条约提出报告解释为一种进程，而不是一个事件。这是政府各个有关部门和有组织的民间社会之间进行全国性对话的进程，这一进程早在报告起草工作开始以前就应当开始，并在有关的条约机构结束其审查工作之后仍继续长期进行。最理想的情况是，能通过报告的编写工作发起一种持续进行的对话。

29. 条约机构的经验对编写报告的人来说，特别是那些初次执行这项任务的人来说十分宝贵。然而令人遗憾的是，关于各缔约国为编写报告而使用的各种方法的资料并没有得到系统的收集和保留。由于从未对是否需要建立这样一个系统进行探索，因此目前各条约机构还未能在各缔约国之间交流这种经验，尽管许多条约都规定了一个“情况交流机构”的职能。利用这一职能可通过各条约机构对各缔约国的集体经验进行交流。本行动计划力求通过建立一个系统，收集各国在

报告方面的做法的资料，以使各条约机构能够更好地发挥这一职能。本计划将在执行期中为这一信息系统的筹划、设计和实际建设以及维持提供资金。

30. 根据本系统的发展速度，可最终将它加以扩大，使它能够对各国和其他国家机构在实施人权条约的所有规定方面采取的“最佳措施”的资料进行管理。

## 2. 协助各条约机构审查缔约国的报告

31. 所有条约机构的基本职责之一是审查各缔约国就有关条约的执行情况定期提交的报告。执行这一工作要求首先开展基本的国别调查。虽然这一工作目前是由秘书处开展的，但是各条约机构需要积极地从各种渠道寻找有关资料，以便能够按照正确的国家以及国际情况对报告进行审查。因此，本计划的基本目标之一是要确保从各种渠道收寻可得资料，并向各条约机构，特别是国别报告员提供这些资料。这将使各条约机构能够在较好地了解各国实际情况的条件下对各缔约国的报告进行审查，并帮助它们查明令人关切的领域，提出建议。

32. 另一个考虑是，除审议初步报告外，各条约机构必须以上一次对话结束时的情况为起点恢复与各缔约国的对话。因此，各条约机构必须了解自审议上一次报告以来发生的新情况。为此，一些条约机构，其中包括人权事务委员会，都会收到各种版本的所谓的“国别分析”，概述审议上一份报告期间处理的问题。本计划力图确保，如果禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会要求得到这些资料的话，也会向它们提供这些资料。

33. 在近几年中，一系列有关促进人权条约监测机构的有效运作的调查导致人们对各条约机构所面临的严重问题以及这些问题的可行解决办法进行了广泛的辩论。一项较为新颖的建议是，要求各缔约国就令人关切的具体问题提出“重点突出”的报告。<sup>8</sup>这就要求在应提交报告的日期之前提前对各种渠道的资料进行全面汇编和审查，以便查明报告应论述的问题。通过这一计划，可以对该计划所涉三项条约中范围最广的一项条约(即《公民权利和政治权利国际公约》)规定应提交的一些定期报告试验使用这一方法。在对可能出现的问题进行审议时，首先应当考虑就前一份报告所通过的结论性意见。其他希望考虑采用这种做法的条约机构可以借鉴从这一经验中获取的教益。

## B. 协调条约机构建议的实施

34. 在对各缔约国的报告进行审查后，各条约机构会制定“结论性意见”或“结论性评述”，概述有关条约的实施过程中积极的国别情况、因素和困难、关切的问题以及改善今后条约的实施的建议。各缔约国应当在其下一份报告中介绍它们为实施这些结论性意见所作的努力。

35. 尽管结论性意见中所包含的各项建议和评述绝大多数都是对各缔约国提出的，但是也可以对国际社会和联合国系统提出具体的建议。大会已多次请(最近在其第 53/138 号决议中再次要求)各条约机构继续在审议各国报告时考虑向各缔约国提供技术援助的方式方法。

36. 因此，为了协助各条约机构查明技术合作能够提供帮助的领域，将对条约机构有关技术援助的建议进行调查，同时对各缔约国中现有的与人权有关的技术合作项目进行调查，并且将在今后不断开展这种调查。这些调查可以成为工具，帮助各条约机构制定尽可能具体和便于实施的各项建议，注意技术合作活动的一般趋势并在实施其各项建议方面与开展技术合作项目的联合国秘书处有关部门进行更好的联络。这些调查将协助对监督实施条约机构的建议的工作进行协调。根据加强《儿童权利公约》实施工作的行动计划，现已定期为儿童权利委员会进行技术合作项目的调查。

37. 关于来文，当各条约机构发现已有违约行为发生时，它们的“意见”往往会包含对缔约国提出的建议。人权事务委员会已任命了一位有关执行情况的特别报告员，以便与各缔约国就其执行委员会意见的工作保持联系，直至委员会获悉执行措施已达到它认为满意的程度为止。行动计划将力图协助执行情况特别报告员能够更积极和有效地履行其职责。行动计划将提供各种手段，详细记录所采取的执行措施。它还将提供资金，使特别报告员能够前往各国首都，会见似乎在这一方面没有取得进展的国家的有关政府官员。如有必要，可以为实施禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会的意见提供类似的援助。

### C. 加强对需要紧急行动的事务的支持

38. 条约机构日益增加的工作量严重影响了各条约机构处理紧急事务，尤其是处理侵犯人权行为和进行秘密调查的能力。为审查来文而制定的程序必须使此类事务能够得到快速处理，不能作到这一点将损害这些程序的效力及其可信性。行动计划将提供各种资源，帮助人权事务委员会、消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会快速有效地处理其各项案例。

39. 对人权事务委员会，行动计划将力争消除整个工作积压现象，从而消除在答复信函方面出现的平均延误一年的情况。行动计划还将提供充分的资源，预防在行动计划的执行期内再度出现工作积压的情况。

40. 关于《禁止酷刑公约》规定的紧急来文和秘密调查程序，禁止酷刑委员会需要拥有大力有效处理这些问题的手段。根据行动计划，委员会或某些指定的委员将能够在闭会期间或在必要时为此目的对各缔约国进行查访。此外，鉴于许多涉及酷刑的紧急案件涉及医学问题，将根据行动计划向委员会提供专门的医学知识，以帮助委员会根据其任何程序评估和处理有关酷刑的紧急指控。

### D. 电子信息管理

41. 正如上文第 24 段指出的那样，设立条约机构数据库大大方便了广大公众尤其是通过联合国人权网站获取由条约机构和为条约机构提供的资料。但是，由一位独立的顾问于 1998 年进行的一次审查发现，一系列领域需要改善，但是由于资金问题迄今还未得到处理。行动计划将确保作出这些改进，使数据库能够尽可能做到方便用户。

42. 一旦输入更多的数据之后，将对来文数据库(见第 25 段)作进一步试验。如果到那时认为有必要进行更改，那么就应该在当时更改，从而即可结束研制阶段。这一数据库与条约机构数据库十分相象，可以贮存各种意见和各项决定的全文以及实情资料。这一数据库的设计旨在对来文进行全方位追踪，从联合国收到来文起，经过把来文转给提交人和有关缔约国征求评论，直至人权事务委员会或其来文工作组对来文进行审查的每一阶段。行动计划将为全面输入三个委员会处理的来文资料、最后试验和需要进行的任何修改提供资源，使数据库投入运转。

将通过与人权高专办事处网站的直接联接向广大公众公布所有最后意见的全文。这对各国的法官、律师、人权组织的成员和学术机构以及查询在国内实施有关条约规定的情况的其他人十分重要。将通过包括条约规定、缔约国和提交人姓名等若干类别使人们可从网站上检索各种意见。

43. 对报告进程的质量具有直接影响的另一个领域是，各条约机构或它们的一些成员是否有能力从各国非政府组织获得信息。虽然所有的条约机构均与往往通过其国家非政府组织网络收集资料的国际和一些区域非政府组织建立了良好的关系，但是各条约机构仍然认为，与各国的非政府组织建立直接关系十分有益，这样可以从各国的角度评价所提供的资料。将力求在行动计划下建立一个有关与各条约机构开展过合作的国家、区域和国际非政府组织的数据库，以便能够请它们参与审议有关国家未来提交的报告。在开展其他活动时，如果非政府组织的工作能提供帮助的话也可以参考这一数据库，如组织国际会议或就与它们有关的具体议题编写一般性意见。

#### E. 加强各条约机构间的合作并试行新的工作方法

44. 在近几年中，人们在世界人权会议、人权事务委员会和主持人会议上以及由私营学术机构组织的各国际会议上提出了一系列新颖的建议。各条约机构目前正在积极地探讨和尝试许多建议。本计划力求不仅推动条约机构内部的交流，而且也要促进各条约机构间的交流，其中包括与本计划未包括的那些条约机构开展交流。

45. 例如，对有关修改各委员会的议事规则、审议新的工作方法或制定针对有关的条约规定的共同方针的建议，可以召开委员会间的会议，使委员们能够进行具体的讨论并起草适当的案文。在征得有关条约机构的同意的情况下，主持人会议可以要求就具体的议题召集这种会议。主持人应当具体说明要召集的会议的目的和预期的结果。

46. 因此，本计划将为各条约机构在审议改革问题时汲取其集体经验并在协调与它们中的几个或所有组织相关的活动时提供具体的工具。

### 三、预期的结果

47. 在行动计划期满时，将实现下述目标：

- (a) 与各缔约国进行更富成果的对话。行动计划将协助各条约机构与各缔约国就审议各缔约国提交的实施有关条约的报告进行更加富有成果的对话。具体而言，它将使人们能够更全面地编制来自各种广泛渠道的有关背景文件，以便支持条约机构开展这一工作。还将根据行动计划向人权事务委员会提供必要的资源，以查明令人关切的问题，在此基础上，人权事务委员会可以要求各缔约国提交“重点突出的”报告。
- (b) 概述审查以前的报告时提出的问题。如果禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会提出请求，它们将在审议定期(不是首次)报告时，收到一份文件，概述它们对同一个缔约国提交的上份报告进行审议期间提出的关切事项和问题。人权事务委员会已经在其“国别分析”中收到了这样一份概述。
- (c) 缔约国报告编制方法资料管理系统。根据行动计划，将为探索建立这样一个系统的可能性提供资源。在初步调查结果的基础上可以策划、设计和实际设立这一系统，并在计划执行期内维持这一系统。如果在计划期内这一系统能够得到良好的发展，即可投入资源加以扩大，收集有关实施条约规定的“最佳措施”。可在稍晚的阶段对这一系统进行详细叙述。
- (d) 对条约机构提出的技术援助建议进行调查。将对条约机构提出的具体形式技术援助的所有建议每季度进行一次调查。这一调查将以各条约机构通过的结论性意见或评述为基础。
- (e) 对与人权有关的技术合作项目进行调查。将对与人权有关的所有技术合作项目每季度进行一次调查。

在(d)和(e)项下进行的两项调查如果按国别进行比较，将能使各条约机构较好地了解需要开展技术合作的领域以及已经实施技术合作的领域和所进行的各种项目的主要类型以及需要制定的项目类型。

- (f) 支持在来文方面的后续活动。将在执行人权事务委员会的意见方面向特别报告员提供支持，使他/她能够更有效地履行其职责。这包括为每届会议编制一份需要开展后续活动的案件的清单(而这在目前每年只作一次)，不但在人权事务委员会会议期间，而且如果委员会认为有必要的话，还可通过对各国首都的访问组织与各有关缔约国代表的会晤。这将使特别报告员能够与政府各部门的各级官员进行会晤，向他们表明尊重委员会意见的重要性。行动计划将允许每年开展至多三次国别查访，每次通常为期 2 个工作日。将向经各自委员会授权的消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的委员提供同样的支持，以便他们能够开展落实有关来文意见的活动。
- (g) 加强各条约机构处理紧急事务的能力。到行动计划执行期结束时，人权事务委员会的来文积压情况将得以消除，其中包括大量有待答复的俄文信函。将提供资金使禁止酷刑委员会或一些指定的委员能够在休会期间最多召开两次会议，每次不超过一周，以处理与来文或《禁止酷刑公约》第 2 条规定的程序的紧急事务。人权事务委员会和消除种族歧视委员会在必要时也能够每年举行一次闭会期间会议，为期最长不超过一周，由它的所有委员或部分委员参加，处理各委员会确定的紧急事务。所有这一类会议通常将在日内瓦举行。如果禁止酷刑委员会作出这一决定，它可以使用其资金对各缔约国进行查访，以处理与来文或与第 20 条规定的程序有关的紧急事务。根据行动计划，还将力求向委员会提供必要的专门医学专长，以帮助它评估和处理有关酷刑的指控，特别是那些需要采取紧急行动的指控。
- (h) 来文数据库投入使用。根据行动计划，将提供资金确保为管理来文程序所研制的数据库能够优先投入使用。人权事务委员会、禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会通过的所有意见的全文将被输入数据库中。关于“处理中的来文”，<sup>9</sup> 将把迄今为止与所有处理阶段相关的有关事实输入数据库。将进行最后的检验，并将作出那时认为有必要进行的任何更改。将采取措施，使人们可以通过人权事务高级专员办事处的网站轻而易举地检索最后意见。

- (i) 设计、开发一个非政府组织数据库，并将其投入运作。将设计、开发、试验一个有关与各条约机构进行合作的国家、区域和国际非政府组织的情况的数据库，并将向这一数据库输入数据，从而使它在行动计划到期时能够完全投入运转。总的来说，这一数据库应当能够提供按国别、区域和条约或与其工作相关的条约条款分列的非政府组织的名单。还将对下述资料进行整理：联络情况(地址、传真和电话号码、代表姓名等)、各项主要活动、驻日内瓦和纽约的代表。这些职能可以列入人权事务高级专员署计划研制的为记录有关人权机制、其中包括条约机构的外来合作方的资料的一个更大的系统中。预计开发这一系统的工作将根据高专办事处的总体信息技术战略于 2001 年开始。应当充分重视确保非政府组织系统能够与联合国非政府组织联络处正在使用的数据库作到兼容，以尽可能避免数据输入和其他工作的重复。
- (j) 改进条约机构数据库。将主要根据独立顾问 1998 年提出的建议并同时考虑到自那时以后出现的产品信息技术领域中的有关的新发展和用户的反馈，提高条约机构数据库的方便程度。
- (k) 各条约机构指定委员的临时会议。每年最多将举行条约机构指定委员的三次会议，其中包括本行动计划未包括的会议。可以为执行委员会间会议的建议或应主持人的请求召开这种会议，但需征得有关条约机构的核准。每次会议的具体目的和预期结果将由要求召开这一会议的机构确定。这些临时会议通常为期至多一个星期，并将在日内瓦举行。

#### 四、受益对象

48. 本行动计划的直接受益方将是本计划所涉的三个条约机构，这些机构在得到更大的支持后，将能够更高效有力地运作。本计划将设立的条约机构间合作的更强有力的机制也将使其他三个条约机构获益。

49. 各缔约国也将由于各条约机构更有效的运作而获益。具体而言，它们定期与各条约机构进行的对话将更有重点，向它们提出的各项建议将更为具体，还

将针对它们制定更为具体的方案和项目，协助它们实施这些建议。此外，根据计划将对“重点突出”的报告进行的试验会缩短从收到缔约国报告到条约机构对这些报告进行审查的时间，从而减少缔约国补充其资料的需求。由于行动计划减少了为处理来文和秘密调查所需的时间，各缔约国也可从中获益。

50. 行动计划的最终受益人将是生活在各缔约国管辖范围内的人。各条约机构将对他们享有人权的情况进行更好地监测，他们将能够运用更有效的申诉程序，他们以及为促进和保护人权而工作的组织将更加方便地获得各条约机构提供的公开资料。

## 五、预 算

51. 本行动计划将完全由人权事务高级专员办事处开展的全面筹资工作所获得的自愿捐款提供资金。下表列出了为执行所有计划活动所需的资源概算以及所需的工作月份和工作人员人数。

表 1. 为执行行动计划所需的资源

预期结果	所需工作人员 (每年的工作月)	工作人员 每年费用 (美 元)	每年所需 活动经费 (美 元)	一次性费用(用于 采购办公设备、 服务器、软件、 许可证, 等等)
1.				
(a) 与缔约国进行更富成果的对话	26.4 (L-2/3)	273020	-	
(b) 概述审议以前的报告时提出的问题	2.4 (L-2/3)	24820	-	
(c) 建立缔约国报告编制方法资料管理系统	待确定		待确定	
(d) 对条约机构有关技术援助的建议的调查(每季度)	2.4 (L-2/3)	24820	-	
(e) 对有关人权的技术合作项目的调查(每季度)	2.4 (L-2/3)	24820	-	
(f) 支持在来文方面的后续行动(其中包括由一名委员会专家在一名工作人员的陪同下最多进行三次国别查访)	2.4 (L-2/3)	24820	61136	

预期结果	所需工作人员 (每年的工作月)	工作人员 每年费用 (美元)	每年所需 活动经费 (美元)	一次性费用(用于 采购办公设备、 服务器、软件、 许可证, 等等)
(g) 提高各缔约国处理紧急事务的能力(其中包括来文、第 20 条规定的调查(禁止酷刑委员会)和需要条约机构迅速作出决策的其他事务)	36.0 (L-2/3, 人权事务委员会的来文) 6.0 (L-2/3, 禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会的来文) 12.0 (L-2/3, 禁止酷刑委员会的调查) 2.4 (L-2/3, 人权事务委员会、禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会——召开闭会期间会议及其后续活动)	372300  62050  124100  24820	306096          334254  70000	
(a)-(g) 秘书处的支助	12.0 (一般事务)	92600	-	
(h) 来文数据库投入运作	程序编制人员和一般事务级数据输入人员	119000		2400
(i) 设计、开发非政府组织信息系统并将其投入运作	程序编制人员和一般事务级数据输入人员	161175		58000
(j) 改进条约机构数据库		174325 *		13800
(k) “共同方法”会议: 条约机构指定委员的临时会议	3.0 (L-2/3)用于筹备、召开至多每年 3 次会议及进行后续活动	31025	174980	
2. 行动计划的行政管理	12.0 (L-5)	168000	-	
3. 2001 至 2004 年每年费用小计	+ (c)项所需	1701695	946466	
4. 方案支助费用(第 3 项的 13%, 第 3 栏和第 4 栏的总数)		344261		
2001 至 2004 年每年费用总计(第 3 项和第 4 项总数, 所有各栏, 不包括与(c)项相关的费用)		2992422		

\* 预计本项将在行动计划开始实施的两年内加以执行。

## 注

<sup>1</sup> 委员会仅能审查正式承认委员会有权审查这种申诉的缔约国管辖下的个人提交的申诉。缔约国要做到这一点须批准《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》(人权事务委员会)或根据《禁止酷刑公约》(禁止酷刑委员会)第 22 条或《消除一切形式种族歧视国际公约》(消除种族歧视委员会)第 14 条发表声明。

<sup>2</sup> 根据《禁止酷刑公约》第 20 条。除已经正式声明不承认本条规定的禁止酷刑委员会的职权的缔约国外,本程序适用于《公约》的所有缔约国。

<sup>3</sup> 根据秘书长向大会第四十七届会议提交的本组织工作的报告(大会第四十七届会议正式记录, 补编第 1 号(A/47/1)),该报告提请人们注意“需要考虑各种方法来加强秘书长和专门的人权机构的权力,从而将严重侵犯人权的行为提交安全理事会审议,并同时提交行动建议”。

<sup>4</sup> 已通过最后意见、不受理决定或停止审议决定而结案的案例。

<sup>5</sup> 见附件一。

<sup>6</sup> 1997 年 7 月,人权事务委员会对其有关来文的议事规则作了修正,将程序的两个阶段合并为一,从而缩短了为处理这些来文所需的时间。根据经修订的规则,委员会同时就一项来文的可否受理问题和是非曲直通过意见。有关需要三年处理一项来文的估计也是以将在这一新的制度下处理来文为假设的。

<sup>7</sup> 见附件三。

<sup>8</sup> 见 E/CN.4/1997/74, 第 91-93 段。条约机构主持人第 9 次和第 10 次会议深入讨论了这一建议(见 A/53/125, 附件, 第 30-31 段和 A/53/432, 附件, 第 29-31 段)。

<sup>9</sup> “处理中的来文”系指目前正由一个条约机构处理,因此还未对其通过任何决定或最后意见的来文。

附 件 一

1996 年至 1999 年人权事务委员会每月信函收发量

	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年
一月	94	111	120	164
二月	115	134	113	130
三月	118	113	142	164
四月	116	136	158	62
五月	104	116	144	144
六月	104	147	149	175
七月	119	120	132	127
八月	96	113	119	147
九月	90	120	151	144
十月	104	142	130	159
十一月	85	128	147	179
十二月	55	101	170	146
总 计	1 200	1 481	1 675	1 741

## 附 件 二

### 人权事务委员会自 1980 年以来根据《公民权利和政治权利 国际公约任择议定书》登记和处理的来文及指派 为其服务的工作人员人数概览

年 份	A. 缔约国 数目	B. 登记案件 数目 a/	C. 通过的决定 数目 b/	D. 经处理的 案件总数 (B + C)	指派的专职工作人员 c/	
					专业人员	一般事务人员
1999 年	95	59	56	115	2.5	1
1998 年	93	53	63	116	2.25	1
1997 年	93	60	63	123	3	2
1996 年	89	56	64	120	4	2.5
1995 年	87	68	81	149	4.5	3
1994 年	79	37	90**	127	4	3
1993 年	74	46	66	112	4	3
1992 年	66	39	89	128	5	3.5
1991 年	59	43	60	103	5	3.5
1990 年	51	53	48	101	5	3.5
1989 年	48	42	64	106	5	3.5
1988 年	43	78*	35	113	4	3.5
1987 年	40	50*	27	77	4.5	3.5
1986 年	38	18	25	43	3.5	3.5
1985 年	36	14	33	47	2.5	3.5
1984 年	34	25	26	51	2.5	3.5
1983 年	31	30	44	74	2.5	3.5
1982 年	28	16	28	44	2	3.5
1981 年	27	33	28	61	2	3.5
1980 年	25	18	25	43	1.5	3.5

a/ 秘书处编写的、并由新来文特别报告员对之采取行动的概况；委员会直至其第 37 届会议时一贯在全体会议上处理新的案件。

b/ 全体会议或来文工作组处理的案件(可予受理/不予受理意见和停止处理)。

c/ 直至大约 1998 年 3 月，工作人员还负责处理禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会收到的来文。

\* 收到大量牙买加案件。

\*\* 委员会多加了一周会议处理来文。

### 附 件 三

#### 人权事务委员会自 1980 年以来根据《禁止酷刑公约》

#### 第 22 条登记和处理的来文和指派

#### 为其服务的工作人员人数概览

年 份	缔约国数目	登记案件数目	通过决定数目	处理案件数目	指派工作人员
1999 年	40	26	39	65	公约小组
1998 年	39	24	30	54	自 1998 年 2 月以 来由小组负责
1997 年	39	39	17	56	由指派给《公民权 利和政治权利国际 公约任择议定书》 的工作人员负责
1996 年	38	24	7	31	与 1997 年相同
1995 年	38	18	11	29	与 1997 年相同
1994 年	38	7	5	12	与 1997 年相同
1993 年	38	3	1	4	与 1997 年相同
1992 年	35	0	1	1	与 1997 年相同
1991 年	34	3	3	6	与 1997 年相同
1990 年	30	4	1	5	与 1997 年相同
1989 年	28	0	3	3	与 1997 年相同
1988 年	21	3	0	3	与 1997 年相同

-- -- -- -- --