联合国 E/CN.6/2001/12

经济及社会理事会

Distr.: General
16 January 2001
Chinese
Original: English

妇女地位委员会

第四十五届会议

2001 年 3 月 6 日至 16 日

临时议程* 项目 6

关于妇女地位的来文

秘书长关于评估有关妇女地位来文的人权领域改革机制(1503 程序)的影响的报告

一. 导言

1. 本报告是按照经济及社会理事会 2000 年 7 月 27 日第 2000/237 号决定编制的。根据该决定，理事会核准妇女地位委员会第四十四届会议的报告所载委员会第四十五届会议的临时议程项目和文件。理事会核准的第四十五届会议的文件包括，议程项目 5(关于妇女地位的来文)下秘书长“评估人权领域改革机制的影响(1503 程序)”的报告。[1]

2. 本报告是根据妇女地位委员会来文工作组第四十四届会议的建议编制的。工作组建议委员会“请秘书长向其下一届会议提交一份报告，概述人权委员会可能采取的任何改革措施和这些措施对妇女地位委员会按照其来文处理程序进行的工作的影响”，并建议在妇女地位委员会第四十五届会议的议程内列入一个项目，以审议此问题。[2]妇女地位委员会在其报告内提及此建议。

3. 2000 年 3 月 28 日，妇女地位委员会主席致函人权委员会主席，通知他委员会所提出的要求。2000 年 4 月 7 日， 妇女地位委员会主席在给人权委员会的声明中，提到妇女地位委员会所要求的报告和妇女地位委员会有意按照人权委员会的的发展考虑自己的来文机制。

4. 2000 年 10 月 24 日，人权委员会主席在答复上一封信的复信中载列联合国人

* E/CN.6/2001/1。

权事务高级专员办事处所编制关于两个委员会的机密程序之间的相互作用的报告，并征求妇女地位委员会关于该报告的意见或建议。鉴于该文件的机密性，他要求在非公开会议上讨论该文件。妇女地位委员会主席团 12 月 11 和 14 日开会审议人权委员会的报告，并决定直至妇女地位委员第四十五届会议审议两个报告和决定如何改变其工作方法为止，现行做法继续有效。

本报告的范围和内容

5. 虽然本报告是因为关切两个委员会机密程序之间的相互作用而编制的，它还提供机会全面评价妇女地位委员会的来文处理程序，妇女地位委员会上次是于 1991 年详细审议这种程序的。[3]

6. 本报告分为以下各节：(a) 简略审议妇女地位委员会和人权委员会的机密性来文处理程序；(b) 讨论两项程序的运作和两者的关系，更好地协调各程序的备选办法；和(c) 更彻底改革妇女地位委员会现有来文处理程序的备选办法。

二. 概述妇女地位委员会和人权委员会的机密性来文处理程序的发展过程

A. 妇女地位委员会的来文处理程序

7. 妇女地位委员会的现行来文处理程序源自经由经济及社会理事会 1950 年 7 月 14 和 17 日第 304 I(XI)号决议修改的理事会 1947 年 8 月 5 日第 76(V)号决议所规定的任务；理事会 1983 年 5 月 26 日第 1983/27 号决议重申该任务。这些决议请秘书长编制关于妇女地位委员会的机密性和非机密性来文一览表，以供提交委员会。理事会 1992 年 7 月 30 日第 1992/19 号决议还要求委员会斟酌考虑如何使现行收取和审议来文的程序，包括受理标准，更加透明，更为有效，考虑到秘书长提交委员会第三十五届会议关于审查妇女地位委员会来文处理机制的报告。[4]

8. 自 1984 年以来，按照理事会第 1983/27 号决议，来文首先由委员会代表各地域的五名成员组成的会期工作组审议。工作组的任务如下：

(a) 在非公开会议上审议所有来文(包括各国政府的答复)，以提请委员会注意“那些看来揭示了有可靠证据证实的对妇女不公平和歧视做法的一贯形式的来文”[5]和

(b) 编写一份报告“表明哪些类别的来文最常提交委员会”。[6]

9. 因此，工作组在每届会议上向委员会提出报告，委员会可在审议报告后建议理事会根据“来文的趋势和类型”可能适合采取的行动。[7]委员会未受权采取任何其他行动。

B. 人权委员会的 1503 程序

10. 人权委员会的机密性来文处理程序同妇女地位委员会的来文处理程序具有类似的历史根源。1947 年 8 月 5 日经济及社会理事会通过第 75(V)号决议，后来经理事会 1959 年 7 月 4 日第 728F(XXVIII)号决议修改。理事会这些决议为人权委员会制定了与妇女地位委员会类似的来文处理程序。按照这项程序，请秘书长提供有关人权的机密性和非机密性来文一览表，以供提交人权委员会。向有关政府提供了来文副本，并在提交人权委员会的材料中载入其答复。

11. 在 1960 年代末期，当理事会通过 1967 年 6 月 6 日第 1235(XLII)号决议和 1970 年 5 月 27 日第 1503 (XLVIII)号决议时，这两项程序各不相同。第 1235(XLII)号决议授权人权委员会(和防止歧视及保护少数小组委员会)[8] 审查根据第 728F(XXVIII)号决议列举的来文中所载的有关严重侵犯人权的资料，并在适当情况下，“彻底研究已经出现人权不断遭到侵犯的各种情况...并就此向经济及社会理事会提出报告及建议”(着重部分由作者标明)。这项决议是目前在人权委员会及小组委员会的年度会议上关于某些国家据指称的侵犯人权事件的公开讨论的基础。

12. 第 1503(XLVIII)号决议提出关于审查指称侵犯人权事件的来文的新机密性程序。这项新程序(“1503 程序”)的步骤如下：

(a) 由小组委员会的一个五名成员组成的工作组审议来文，以决定某些来文是否应提交小组委员会全体会议处理；

(b) 由小组委员会全体会议审议工作组提交的来文以及各国政府的答复和其他有关资料，以确定小组委员会是否应提交委员会某些“看来表明人权一贯遭到严重侵犯，而且有可靠证据证明此种侵犯须由委员会予以审议”的情况；和

(c) 由委员会审议小组委员会提交的任何情况，以确定情况是否须由委员会彻底研究或是否应由委员会所指定的特设委员会进行调查。

13. 1974 年，人权委员会进一步研订 1503 程序，设立一个情况工作组，自 1975 年以来在委员会每届会议开始以前召开会议，审议小组委员会提交委员会的情况。

C. 经修改的 1503 程序

14. 1503 程序在 2000 年人权委员会审查其机制后予以修改以前，一直保持上述形式。委员会决定全面执行其加强人权委员会机制有效性问题闭会期间工作组的报告。[9] 该报告建议对 1503 程序进行一些修改。[10] 理事会第 2000/3 号决议核可人权委员会所建议的修改。

15. 理事会第 2000/3 号决议按照 1503 程序编纂和澄清现有程序和做法。经过审查对 1503 程序所作的重大修改是小组委员会来文工作组现在将情况直接提交人

权委员会情况工作组处理一小组委员会全体会议在审议来文方面将不再发挥任何作用。小组委员会来文工作组按照经修改的程序所起的作用是审议来文和任何政府的答复，“以期提请情况工作组注意某些看来表明人权和基本自由一贯遭到严重侵犯，而且有可靠证据证明此种侵犯的情况。”[11] 小组委员会工作组现在在小组委员会年度会议后，而不象以前在年度会议前召开会议。

16. 第 2000/3 号决议规定情况工作组会议将在委员会会议至少一个月前召开，以便审议来文工作组的报告和建议，并决定是否将提交其审议的情况转交委员会以及审议由委员会不断审查的情况。在后面的情况下，工作组将提交委员会一份机密性报告，指出主要关切的问题和载列建议委员会采取的行动的决议或决定草案。[12]

17. 与有关国家在非公开会议上讨论情况后，人权委员会决定酌情采取的行动应为以下做法之一：

(a) 在无必要作进一步审议或采取进一步行动的情况下中止对这一事项的审议；

(b) 根据有关政府提供的任何进一步资料和委员会在 1503 程序之下可能收到的任何进一步资料，不断审查这一情况；

(c) 不断审查这一情况，并任命一位独立专家；

(d) 停止依照理事会第 1503(XLVIII)号决议规定的机密程序审议这一事项，以便在理事会第 1235（XLII）号决议规定的公开程序之下审议同一事项。

18. 由此可见，两项程序虽然都源自经济及社会理事会的并行决议，但多年来产生了明显的差异。一方面，妇女地位委员会的程序继续是只将来文视为查明侵犯妇女人权的趋势和模式的资料来源和一般决议及决策的基础；没有授权委员会集中注意国家情况本身，或进行调查或采取任何其他国别措施。因此，适用于按照 1503 程序处理的来文的受理标准不适用于提交妇女地位委员会的来文。[14]

19. 另一方面，1503 程序的重点是查明看来严重侵犯人权的国家情况和审查这些情况，以便采取可缓和这些情况的措施。

20. 两项程序在一些方面仍有相同之处。首先，它们具有机密性。其次，两者都没有规定在秘书处表示收到来文和通知作者将按照有关决议处理后，来文作者可持续参与其事。

三. 两种程序的运作和它们的关系

21. 本节较详细地叙述引起一些关注的两种机密程序的各方面运作情况。在弄清和讨论了每个关注问题后，本节提出解决这些问题的选择办法。

A. 编写来文清单

22. 人权事务高级专员办事处 1503 秘书处根据 1503 程序编写所收到和处理的来文摘要。该办事处每月向小组委员会来文工作组成员分发来文摘要并在一段时间以来应联合国秘书处经济和社会事务部提高妇女地位司的请求向它提供同样的每月清单。

23. 提高妇女地位司编写提交给妇女地位委员会的妇女地位问题来文清单时，在其中列入以下内容：

(a) 该司直接收到的关于妇女地位的来文摘要（加上该司直接收到的国家政府的答复）；

(b) 从高级专员办事处向该司提供的 1503 每月清单中挑选的来文（加上高级专员办事处收到并转交该司的国家政府的答复）。

24. 该司从 1503 每月清单中挑选有关侵犯妇女人权的来文。该司有时列出 1503 清单中的来文摘要全文，有时仅汇编摘要中具体提到妇女或针对性别的侵权行为的部分（一般不说明删改的程度）。应该司的请求，凡该司打算列入给妇女地位委员会的清单的所有 1503 来文，高级专员办事处现在也向该司提供。

25. （虽然妇女地位委员会成员可以查阅来文的全文，）该司仅向妇女地位委员会提供来文摘要。不过，该司在材料中列入并翻译国家政府的答复全文。

问题

26. 有人表示关切，认为如果编辑 1503 来文摘要时删除可能没有明确涉及妇女权利的内容，这会歪曲来文的总体精神并难以评价一国政府对原来文中所有问题的答复。

备选办法

27. 现提议下列两种备选办法：

(a) 可以把提高妇女地位司挑选的每封 1503 来文的摘要全文列入给妇女地位委员会的清单，其中强调侵犯妇女权利的部分。

(b) 提高妇女地位司可以另外写信给有关国家政府，请其答复同指控的侵犯妇女人权情事直接有关的问题，信中明确表示来文将根据妇女地位委员会程序和 1503 程序加以审议。

B. 收到来文后：向来文者发回执和把来文转交国家政府

28. 根据 1503 程序处理来文时，用例行普通照会把来文转交给有关国家政府，其中通知该国政府，来文将根据适用的理事会决议处理并请该国政府把答复及时送给高级专员办事处，供小组委员会工作组审议。1503 程序中没有提到能否也根

据妇女地位委员会程序审议来文和任何答复的问题。1503 秘书处还通知来文者，将把来文送给有关国家当局并根据理事会第 2000/3 号决议（以前为第 1503 号决议），把来文摘要秘密转交来文工作组和人权委员会。其中没有提到来文也可以根据妇女地位委员会的来文程序处理。

29. 提高妇女地位司直接收到来文后，向来文者发出回执，告诉他或她来文将根据有关决议处理，还把有关决议复印件送给来文者，同时通知来文者，将把来文复印件送给有关国家政府，但不泄露来文者身份（除非来文者同意），并把来文摘要转交妇女地位委员会，供来文工作组审查。

30. 该司还用例行普通照会把来文复印件送给有关国家政府，其中通知该国政府，该司根据理事会有关决议把来文送给它，并且来文摘要和政府的答复将一起列入机密来文清单，供妇女地位委员会来文工作组审议。该司请该国政府最迟在 11 月下旬前把它希望列入清单的任何答复送给该司。

31. 对于不是该司直接收到而是选自 1503 每月清单的来文，该司不必通知有关国家政府说来文也根据妇女地位委员会的程序处理。这样，就不要求有关国家政府为把有关答复列入提交妇女地位委员会的材料中而及时答复。当 1503 秘书处收到已列入妇女地位委员会清单的来文答复时，它把答复转交该司，该司再把答复列入提交妇女地位委员会的材料。如果有足够的时间翻译，在 11 月截止日期后收到的答复将列入来文清单，否则就列入下一年清单。

问题

32. 没有人告诉国家政府，根据 1503 程序处理的来文也同时根据妇女地位委员会的来文程序处理，有人对此表示关注。特别是，这意味着国家政府可能不知道向该司提出答复的截止日期，不知道它们的答复将列入审议有关来文的妇女地位委员会下届会议的材料中。

备选办法

33. 现提议下列的两种备选办法：

(a) 如果提高妇女地位司通知各有关国家政府，来文不仅根据 1503 程序处理，而且根据妇女地位委员会的来文程序处理，并规定答复的截至日期，就可以避免这个问题；

(b) 如果妇女地位委员会采用与 1503 程序同样的来文处理周期（见下文），那么收到的国家政府的所有答复都会得到审议。然而，国家政府可能不知道妇女地位委员会要审议涉及它们的来文，这个难题并没有解决。解决这个问题的唯一途径可能是提高妇女地位司直接通知国家政府，1503 来文也根据妇女地位委员会的程序加以审议。

C. 两种程序的年度周期不同

34. 1503 程序和妇女地位委员会程序的年度周期不同。要把来文列入清单供小组委员会工作组审查，1503 秘书处通常必须最迟在 5 月份收到并处理来文，以便满足理事会第 2000/3 号决议规定的 12 周时间要求，让国家政府有答复的时间。尽管有些国家政府在本年中作出答复，但是大部分答复都趋于集中在来文工作组的会期将近的期间。

35. 处理来文供委员会下一年 3 月会议审议的截止日期对于来文一般是上一年 10 月，对于政府答复一般是 11 月。关于提高妇女地位司直接收到的来文，有关国家政府已收到这个截止日期的通知并能够作出答复。不过，关于从 1503 每月清单中挑选的来文，有关国家政府知道 1503 程序规定的截止日期，但不一定知道妇女地位委员会较早的截止日期（甚至不知道妇女地位委员会也收到来文这个情况）。

36. 1503 程序年和妇女地位委员会的程序年不重合是审议来文的机构开会时间不同造成的。对于根据两种程序处理的来文，结果可能是令人遗憾的。高级专员办事处有可能在妇女地位委员会 3 月会议后才收到妇女地位委员会 6 月至 10 月（妇女地位委员会接受来文供来年 3 月会议审议的截止日期）间收到的许多来文答复，因此，妇女地位委员会审议许多来文时可能参考不到国家政府的答复。此外，没有答复也可能造成一种国家政府不愿同妇女地位委员会在审议来文过程中合作的错误印象。

问题

37. 两种程序的周期不重合，这意味着有些情况下妇女地位委员会审议从 1503 清单中挑选的涉及具体国家政府的来文时没有参考政府的答复。原因是在国家政府不知道妇女地位委员会也审议来文的情况下，它们安排答复时间时仅确保小组委员会工作组在年中审议这些来文，这是可以理解的。

备选办法

38. 两种可能的备选办法是：

(a) 同步安排两种程序的时间表，这意味着妇女地位委员会要在其会议前近 9 个月审议收到的来文。如果妇女地位委员会选定以不同方式处理它直接收到的来文，运作中可采用两种时段。另一种备选办法可以让妇女地位委员会来文工作组与小组委员会工作组在几乎同时开会；

(b) 一种变动较小的办法是提高妇女地位司直接写信给国家政府，告诉它们妇女地位委员会也审议通过 1503 程序转送它们的有关来文。

D. 1503 秘书处和提高妇女地位司分享信息

39. 1503 秘书处同提高妇女地位司分享那些根据妇女地位委员会来文程序处理的 1503 来文摘要和细节，有人对这种做法表示关注。虽然两种程序都是机密的，但是两个委员会的组成不一样，有人曾询问，以这种方式分享信息是否经过授权，这样做是否违反了 1503 程序规定的机密性。[15]

40. 这个问题不是没有令人产生疑虑之处。不过，这两种程序都是经济及社会理事会在并行的两份决议中首先设立的，当时为两个委员会服务的秘书处属于人权司的一部分（这种情况一直持续到 1972 年）。可以说，理事会在 1970 年通过第 1503 号决议时就打算要分享信息，这种做法至少从 1970 年以来一直沿用至今，而委员会或理事会的任何决议或决定都没有对此提出异议，这表明可以把设立和修订这两种程序的理事会各项决议正确地理解为允许双重使用来文。

41. 然而，必须承认，各项决议间的关系不明确；1970 年代曾对妇女地位委员会的程序是否已废除产生争议。因此，委员会可以建议理事会作为修改妇女地位委员会程序的一部分，用这个机会澄清有关事项。

注：

[1] 《经济及社会理事会的正式记录，2000 年，补编第 7 号》(E/2000/27)，第一章，B 节，第 2 段。

[2] 妇女地位委员会来文工作组的报告，第 20 段，载在《经济及社会理事会正式记录，2000 年，补编第 7 号》(E/2000/27)，第五章，第 52 段。

[3] 见 E/CN.6/1991/10。

[4] 同上。

[5] 理事会第 1983/27 号决议，第 4(a)段。

[6] 同上，第 4(b)段。

[7] 同上，第 5 段。

[8] 现称为促进与保护人权小组委员会。

[9] 人权委员会，第2000/109号决定。

[10] 《加强人权委员会机制有效性问题闭会期间工作组的报告》（E/CN.4/2000/112），第三章。

[11] 理事会第2000/3号决议，第2段。

[12] 同上，第5段。

[13] 同上，第7(d)段。

[14] 这些标准载在小组委员会第1(XXIV)号决议。

[15] 见理事会第1503（XVLIII）号决议，第8段，和理事会第2000/3号决议，第9段。