



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/8  
23 June 2005  
CHINESE  
Original: FRENCH

人权委员会  
增进和保护人权小组委员会  
第五十七届会议  
临时议程项目 3

### 司法、法治和民主

#### 普遍落实国际人权条约

负责就普遍落实国际人权条约问题进行详细  
研究的特别报告员埃马纽埃尔·德科先生  
编写的临时报告\*

---

\* 注释不译，原文照发。

## 内 容 提 要

人权委员会在 2004 年 4 月 21 日通过的第 2004/123 号决定中，“注意到增进和保护人权小组委员会 2003 年 8 月 14 日第 2003/25 号决议，未经表决决定，批准小组委员会关于任命埃马纽埃尔·德科先生为特别报告员的决定，请他在其工作文件(E/CN.4/Sub.2/2003/37)以及小组委员会第五十五届会议提出的意见和讨论情况的基础上就普遍落实国际人权条约问题进行一项详细研究……委员会还核可，请秘书长向特别报告员提供其履行任务所必须的一切协助，特别是在他与各国的联络方面。”

这份于 2004 年提交的初步报告(E/CN.4/Sub.2/2004/8)的目的是要从理论和实际的角度确定研究的范围，然后在两个主要课题领域（即普遍批准和普遍执行）制订工作设想。小组委员会在 2004 年 8 月 12 日未经表决通过的第 2004/26 号决议中感谢特别报告员埃马纽埃尔·德科先生提出的初步报告(第 1 段)，并请秘书长继续向特别报告员提供其履行任务所必须的一切协助，特别是他与各国、增进与保护人权国家机构、和国际政府间组织和非政府组织的联络方面，使他能够在适当时候向它们发送调查问卷以帮助他编写临时报告(第 2 段)。

今年提出的临时报告简要综述了当前情况并提供统计数据附件对资料作了更新。但是其主要重点是普遍批准国际人权文书问题以及制订初步报告中提出的第一套工作假设。报告回顾了联合国内鼓励普遍参加条约的年度举措，讨论了其他国际组织在这方面的良好作法并为推动走向普遍批准提出了建议。

由于普遍落实问题将在最后报告中讨论，因此目前阶段只是对这个问题作一些方法上的探讨，包括编写一份问卷调查。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	4
一、当前的情况.....	5 - 16	5
A. 迄今为止的进展.....	8 - 10	5
B. 悬而未决的问题.....	11 - 16	6
二、走向普遍批准.....	17 - 46	9
A. 联合国各项措施回顾.....	17 - 33	9
1. 秘书长的年度呼吁.....	17 - 22	9
2. 人权委员会的作用.....	23 - 33	11
(a) 人权委员会的决议.....	25 - 28	12
(b) 附属机构的建议.....	29 - 33	14
B. 在普遍参加方面的好的做法.....	34 - 46	16
1. 国际劳工组织模式.....	35 - 39	16
2. 需要有新的决心.....	40 - 46	18
三、普遍落实问题.....	47 - 50	20

## 导 言

1. 人权委员会在 2004 年 4 月 21 日通过的第 2004/123 号决议中，“注意到增进和保护人权小组委员会 2003 年 8 月 14 日第 2003/25 号决议，未经表决决定，批准小组委员会关于任命埃马纽埃尔·德科先生为特别报告员的决定，请他在其工作文件(E/CN.4/Sub.2/2003/37)以及小组委员会第五十五届会议提出的意见和讨论情况的基础上就普遍落实国际人权条约问题进行一项详细研究……委员会还核可，请秘书长向特别报告员提供其履行任务所必须的一切协助，特别是在他与各国的联络方面。”

2. 工作文件 E/CN.4/Sub.2/2003/37 的初步目的是查明“国际人权条约实现有效普遍性的问题和方式”。导致协商一致通过小组委员会第 2003/25 号决议的辩论为扩大研究的范围作了有益的贡献，这可以从决议的标题中看出，标题不仅强调了“有效的普遍性”，还强调了相关文书的“普遍落实”。因此，这项研究必须探讨两个不可分割的概念：各国根据国际公共法承担的国际义务和在国内从法律和实际的方面有效落实这些承诺。因此明确赋予报告员的任务的目的就是要超越任何法律的二元性以及超越条约法的正规条文来考虑国际承诺的落实情况，把重点放在根据《联合国宪章》第 55 条“对所有人人权和基本自由的普遍尊重和遵守”。

3. 2004 年提交的初步报告(E/CN.4/Sub.2/2004/8)的目的是从理论和实践的角度确定研究的范围，然后在两个主要课题领域(即普遍批准和普遍落实)制订工作设想。小组委员会在 2004 年 8 月 12 日未经表决通过的 2004/26 号决议中感谢特别报告员埃马纽埃尔·德科先生提出的初步报告(第 1 段)并请秘书长继续向特别报告员提供其履行任务所必须的一切协助，特别是在他与各国、增进和保护人权国家机构和国际政府间组织和非政府组织的联络方面，使他能在适当的时候向它们发送调查问卷以帮助他编写临时报告(第 2 段)。

4. 今年提交的临时报告简要综述了当前的情况并更新了初步报告中的资料。但是其主要重点是国际人权文书的普遍批准问题和制订初步报告中提出的第一套工作假设。由于普遍落实的问题将在最后报告中讨论，因此现阶段只是对这一问题作一些方法上的探讨。

## 一、当前的情况

5. 过去的一年在 2004 年提出的总的数字方面没有什么大的变化。<sup>1</sup> 进展平稳但是缓慢：虽然没有倒退——人权事务委员会在 1997 年通过的第 26 号一般性意见中强调根据《公民权利和政治权利国际公约》所承担的义务的连续性——进展的速度并没有明显加快，世界人权会议的目标，如《千年发展目标》，仍然没有达到。

6. 而且，从质量角度看，在目前进行的关于联合国改革的辩论中对国际法很少注意，对国际人权法的注意就更少。“威胁、挑战和变革高级别专题小组”的报告只是在批评人权委员会的过程中从职能的角度，而不是从法律的角度，谈到了人权。<sup>2</sup> 充其量，报告只是有选择地谈到反映某些特定重点的文书。例如，“有组织犯罪采取的最下流的形式就是贩卖人口……成员国应签署和批准《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》，议定书各缔约方应采取一切必要步骤有效加以落实”（第 175 段）。同样地，“所有成员国应签署、批准和在行动上落实与保护公民有关的所有条约，例如《种族灭绝公约》、《日内瓦四公约》、《国际刑事法院罗马规约》和所有难民公约”（第 233 段）。

7. 然而，高级别专题小组从来没有界定这些义务的性质或在作为一个整体的人权体系中的地位。此外，秘书长在报告封面的说明中小心地指出：“《世界人权宣言》仍然是本组织的最大成就之一。我们应该为联合国在制订国际人权准则和标准中的工作感到自豪。”<sup>3</sup> 人们难道应当由此得出结论，普遍参加国际文书只是一个时间问题吗？

### A. 迄今为止的进展

8. 自从上一次报告以来，利比里亚、毛里塔尼亚和斯威士兰同时批准了三份文书：《公民权利和政治权利国际公约》（截至 2005 年 1 月 1 日 154 国批准）、《经济、社会、文化权利国际公约》（151 国批准）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》。马尔代夫和阿拉伯叙利亚共和国也批准了《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》（139 国批准）。科摩罗斯批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》（170 国批准）。基里巴斯、密克罗尼西亚联邦国、斯威士兰和阿拉伯联合酋长国批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》（180 国批准）。

《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》得到了阿拉伯利比亚民众国、东帝汶，以及在 2005 年得到阿尔及利亚、智利、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其的批准(30 国批准)。

9. 《国际刑事法院罗马规约》得到了布基纳法索、布隆迪、刚果、圭亚那和利比里亚的批准，并且在 2005 年得到多米尼加共和国和肯尼亚的批准(99 国批准)。

《防止及惩治灭绝种族罪公约》得到科摩罗斯批准(136 国批准)，马绍尔群岛批准了 1949 年《日内瓦四公约》(192 国批准)。日本批准了《日内瓦四公约》的 1977 年两个补充议定书(分别为 162 国和 157 国批准)，并且根据第一补充议定书第 90 条的规定作了声明，作声明的还有布基纳法索和大韩民国(68 国作了声明)。

10. 应特别注意签署国。2004 年，巴基斯坦签署了《经济、社会、文化权利国际公约》。人权条约老资格签署国的特殊情况应当根据《维也纳条约法公约》加以考虑。

## B. 悬而未决的问题

11. 虽然有一切理由应当欢迎新的签署和批准，因为这反映了在若干国家的重要发展动态——并不总是最小的国家——但必须承认，1993 年世界人权会议的势头已经消失。在这方面，主要人权文书缔约国数字方面反映的趋势相当说明问题(见本报告增编的表格，E/CN.4/Sub.2/2005/8/Add.1)。

12. 为了便于阅读，下文要简述的发展动态将把重点放在那些规定要有监测机构的文书方面；这些文书有时候被称为“核心”或“基本”文书，虽然必须强调这种措辞在理论上和实践上都是相当简单化的；在理论上，因为在人权文书中并没有分等级层次，在实践中，由于缺乏任何监测机制的条约——“孤儿公约”——事实上正是那些最需要国际社会关注的条约。这点从当代形式的奴役工作组的工作中清楚地反映出来，不仅是关于对打击贩卖和奴役至关重要的老的公约，而且是关于较新的文书，例如对《联合国打击跨国有组织犯罪公约》作补充的 2000 年《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为议定书》。(巴勒摩议定书)。

13. 关于核心文书，有 28 个国家尚未签署或批准那两个与《世界人权宣言》合在一起构成《国际人权宪章》的公约的任何一个。它们在地域分布和人口重要性上差别很大：

- (a) 非洲组：科摩罗斯；
- (b) 亚洲组：巴林、不丹、文莱达鲁萨兰国、库克群岛、密克罗尼西亚联邦、斐济、印度尼西亚、基里巴斯、马来西亚、马尔代夫、马绍尔群岛、缅甸、阿曼、帕劳、巴布亚新几内亚、卡塔尔、萨摩亚、沙特阿拉伯、汤加、图瓦卢、阿拉伯联合酋长国、瓦努阿图；
- (c) 拉美组：安提瓜和巴布达、巴哈马斯、古巴、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚。

14. 由于缺乏任何有系统的覆盖所有成员国和所有相关文书的适当的清单，现选择 2005 年安理会 15 个成员国为基础编制了两份表格，显示了批准或加入(R)或签署(S)的日期：7 份核心文书(表 1)，和 1949 年《日内瓦四公约》及其 1997 年两份补充议定书，1948 年《预防及惩治灭绝种族罪公约》和 1998 年《国际刑事法院罗马规约》(表 2)。

表 1

主要的人权承诺：2005 年安理会成员国

	ICCPR	ICESCR	ICERD	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW
阿尔及利亚	R 1989	R 1989	R 1972	R 1996	R 1989	R 1993	R 2005
阿根廷	R 1986	R 1986	R 1968	R 1985	R 1986	R 1990	S 2004
贝宁	R 1992	R 1992	R 2001	R 1992	R 1992	R 1990	非缔约国
巴西	R 1992	R 1992	R 1968	R 1984	R 1989	R 1990	非缔约国
中国	S 1998	R 2001	R 1981	R 1980	R 1988	R 1992	非缔约国
丹麦	R 1972	R 1972	R 1971	R 1983	R 1987	R 1991	非缔约国
美利坚合众国	R 1992	S 1977	R 1994	S 1980	R 1994	S 1995	非缔约国
俄罗斯联邦	R 1973	R 1973	R 1969	R 1981	R 1987	R 1990	非缔约国
法国	R 1980	R 1980	R 1971	R 1983	R 1986	R 1990	非缔约国
希腊	R 1997	R 1985	R 1970	R 1983	R 1988	R 1993	非缔约国
日本	R 1979	R 1979	R 1995	R 1985	R 1999	R 1994	非缔约国
菲律宾	R 1986	R 1974	R 1967	R 1981	R 1986	R 1990	R 1995
坦桑尼亚联合共和国	R 1976	R 1976	R 1972	R 1985	非缔约国	R 1991	非缔约国
罗马尼亚	R 1974	R 1974	R 1970	R 1982	R 1990	R 1990	非缔约国
联合王国	R 1976	R 1976	R 1969	R 1986	R 1988	R 1991	非缔约国

ICCPR: 《公民权利和政治权利国际公约》

ICESCR: 《经济、社会、文化权利国际公约》

ICERD: 《消除一切形式种族歧视国际公约》

CEDAW: 《消除对妇女一切形式歧视公约》

CAT: 《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》

CRC: 《儿童权利公约》

ICRMW: 《保护移徙工人及其家庭成员权利国际公约》

表 2

在人道主义法和刑法领域的主要承诺：2005 年安理会成员国

	1949 日内瓦四公约	议定书一	议定书二	种族灭绝	罗马规约
阿尔及利亚	R 1960	R 1989	R 1989	R 1963	S 2000
阿根廷	R 1956	R 1986	R 1986	R 1956	R 2001
贝宁	R 1961	R 1986	R 1986	非缔约国	R 2002
巴西	R 1957	R 1992	R 1992	R 1952	R 2002
中国	R 1956	R 1983	R 1983	R 1983	非缔约国
丹麦	R 1951	R 1982	R 1982	R 1951	R 2001
美利坚合众国	R 1955	非缔约国	非缔约国	R 1988	非缔约国
俄罗斯联邦	R 1954	R 1989	R 1989	R 1954	S 2000
法国	R 1951	R 2001	R 1984	R 1950	R 2000
希腊	R 1956	R 1989	R 1993	R 1954	R 2002
日本	R 1953	R 2004	R 2004	非缔约国	非缔约国
菲律宾	R 1952	非缔约国	R 1986	R 1950	S 2000
坦桑尼亚联合共和国	R 1962	R 1983	R 1983	R 1984	R 2002
罗马尼亚	R 1954	R 1990	R 1990	R 1950	R 2002
联合王国	R 1957	R 1998	R 1998	R 1970	R 2001

15. 在考虑人权委员会——或“人权理事会”——成员国资格的时候，或作为安理会新的常任理事国的选择标准的时候，这些客观的数据也许是有用的。如果要将分析的范围扩大，可以扩大选择范围，以显示在 20 个人口最多的国家中关于 7 个核心文书方面的情况有何不同。在本报告增编中的表格有助于使情况更加完整：

- (a) 埃及、墨西哥、菲律宾和土耳其已批准所有 7 个核心文书；
- (b) 孟加拉国已经批准了 6 个文书并且签署了第 7 个(《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》)；巴西、埃塞俄比亚、法国、德国、日本、尼日利亚和俄罗斯联邦已经批准了 6 个文书；
- (c) 中国已批准了 5 个文书并且签署了《公民权利和政治权利国际公约》；印度已批准了 5 个文书并且签署《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》；泰国和越南批准了 5 个文书；
- (d) 印度尼西亚和伊朗伊斯兰共和国批准了 4 个文书；

- (e) 美利坚合众国批准了 3 个文书并且签署了 3 个(《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》); 巴基斯坦批准了 3 个文书并且签署了 1 个(《经济、社会、文化权利国际公约》)。

16. 要使这一综述的情况完整就必须提一下有关国家的保留和解释性声明,这已经是小组委员会在弗郎索瓦·汉普森女士开展的研究的基础上进行辩论的一个题目。这是一个复杂的题目,本文暂且把它放在一边,但是在适当的时候还是有必要根据国际法委员会特别报告员关于对条约保留问题的最新报告再来讨论这个问题,特别报告员在 2005 年阐述了围绕着与报告的宗旨和目标不相符的保留的有效性问题的实质性问题。<sup>4</sup> 在程序层面上,有关特别报告员 Alain Pellet 先生以前曾经提出过很有意思的想法,即“关于保留的对话”,其目的就是要超越现状并促使各国审查其保留的是否适当。<sup>5</sup> 但是辩论走向了一个完全不同的层面,即一种保留的可允许性是根据条约本身还是根据国际法出现的。人权委员会在确立标准的工作中应该考虑到这些最新的发展动态,主要是在筹备阶段就应在条约中自动地插入一个关于保留的条款,严格规定其生效的标准并授权监测机构进入“关于保留的对话”并就缔约国的保留是否有效作出裁决。

## 二、走向普遍批准

### A. 联合国各项措施回顾

#### 1. 秘书长的年度呼吁

17. 自从世界人权会议和千年首脑会议以来,秘书长对于批准的问题奉行了一种主动积极的政策。联合国成立六十周年纪念为再次努力提高国际社会对于这一原则问题的认识提供了一个新的机会。在题为“多边条约框架:邀请普遍参加”标题下发表的关于批准的年度呼吁将“对全球挑战作出反应”作为其 2005 年重点。秘书长在 2005 年 3 月 14 日文件的封面信件中提到了 2005 年 9 月 14 日将要举行的高级别全体会议,“将为各国提供一个特别的机会,通过参加联合国的每年一度的条约活动展现出对国际关系中法治这一中心作用的继续承诺。”他继续指出:“今年,

根据“威胁、挑战和变革高级别专题小组”的报告的重点，条约活动将会突出那些反映范围广泛的互相关联的关切的条约：从恐怖主义到有组织犯罪和腐败，从人权到那些处理环境问题和裁军问题的条约。”他还回顾说，这些“条约还反映了国际社会六十年来的努力，为的是要建立一个多边商定的规则框架，不仅要管理国家间的关系，而且还要加强个人在其中生活和企业在其中运作的法律环境。”<sup>6</sup>

18. 虽然人们只能对这种将人权纳入全球作法只能表示欢迎，但是他们或多或少是被边缘化了，这也是无可逃避的事实；他们只是许多对联合国来说有同样重要性的世界事务中的一件关切而已。年复一年的把重点放在囊括一切的题目上使这种活动带有例行公事的味道——只要看一看最近几年的主题：“妇女和儿童权利”(2001年)，“可持续发展”(2002年)，“打击跨国有组织犯罪和恐怖主义条约”(2003年)和“各项保护平民的条约”(2004年)。自然地，每年都提到了人权，但总是以不同的名称和不同的角度提的。更有甚者，人权文书从来不是作为一个总体或者连贯的整体出现的，而是作为一种在“购物单子”上的随机项目。

19. 2005年版提到了与本年主题相应的“一批核心多边条约”，并介绍了32份文书的状况。清单首先在“人权”标题下列出了9项条约，然后分别列出了关于难民地位的两项条约；随后是“小组事项”，奇怪的是，这是作为不同于“有组织犯罪和腐败”而加以处理的。此外，1948年《预防及惩治灭绝种族罪公约》被列在“人权”标题下，而《国际刑事法庭罗马规约》则出现在“小组事项”标题下。然而使某些人会感到吃惊的是在“人权”标题下的一些选择：这份单子首先列出了两个公约以及关于《公民权利和政治权利国际公约》的1966年任择议定书，但遗漏了关于死刑的第二份任择议定书。一些比较成功的条约也被遗漏，例如《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》，而是集中突出1984年《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》及其2002年议定书，《儿童权利公约》的两个议定书——虽然没提到1989年的《公约》本身，好像这是一个已经输掉的事业——以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。<sup>7</sup>

20. 对于入选条约状况的介绍综合使用了来自法律事务厅提供的事实资料和价值判断，这种方式也值得注意。例如，我们看到《经济、社会、文化权利国际公约》“为保护基本人权提供了最重要的国际法律框架”，以及《公民权利和政治权

利国际公约》“是国际社会保护人权努力中的里程碑”。这种谦虚的说法只是提到了增进，而人权事务委员会的工作说明对此作了大大的充实：“委员会对于案情的最后决定几乎就是裁决，但是称为‘意见’”。<sup>8</sup>

21. 秘书长的前言及时地提醒“更广泛地参加这些条约有助于推进发展、安全和人权”，并特别提请注意“关于保护平民的所有条约——当被纳入这些条约的全球标准被忽视的时候受到伤害的首先是平民。”他特别强调，“国家、个人、组织和商业实体在这些准则的基础上开展了不计其数的日常活动。然而，在一些关键领域，有选择地或不完整地落实——有时候根本不落实——使我们吃足苦头”。<sup>9</sup>

22. 在没有任何详细的公开发行的进展报告<sup>10</sup>的情况下，有必要查阅秘书长关于本组织工作的年度报告，多年来其中都纳入一章，标题是“国际法律秩序和人权”。秘书长在 2004 年报告中以一种乐观的口吻说：“人们欣慰地注意到批准国际人权条约国家的数字在继续上升，使我们离实现《联合国千年宣言》中的一个目标更近了。我特别要提到《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》……并希望联合国成员国尽最大努力参加或批准这一重要的文书，以及所有其他基本的国际人权条约。”<sup>11</sup> 这一报告与往年不同，并没有举出数字。<sup>12</sup>

## 2. 人权委员会的作用

23. 秘书长作为保存人的职权顾名思义是很空泛的，人权委员会应当采取一种更为有重点的做法。然而，它年复一年的通过完全一样的决议，没有一个总的远景规划或明确的目标。在提交委员会的各种技术性文件中也可以看到对于动用何种手段缺乏明确性，以及对于所取得的结果除了一些统计数据以外没有任何具体的评价。

24. 委员会的议程传统上肯定要包括议程项目 17 (a)，“国际人权公约的状况”，但每年要求秘书长提供的报告则被压缩成秘书处纯粹是技术性的说明(E/CN.4/2005/95)，而临时议程说明只是指导读者去查阅联合国难民事务高级专员办事处条约科的网站(E/CN.4/2005/1/Add.1, 第 244 段)。在议程项目 11，“公民权利和政治权利”项下，分项目(a)处理酷刑问题；又要求秘书长提供年度报告，并且这也采取了简要说明的形式(E/CN.4/2005/53)。议程项目 6，“种族主义”，没有具体提到《消除一切形式种族歧视国际公约》，尽管在关于《德班宣言》的后续行动的决

议中提到了该《公约》；另外一方面，项目 13，“儿童权利”，提到秘书长提交的“关于儿童权利的报告，介绍了《儿童权利公约》的状况”(E/CN.4/2005/73)。同样的，项目 14 (a)，“移徙工人”，提到了“关于《公约》的现状和秘书处为促进《公约》和保护移徙工人的权利所做的努力”的报告。最后，每年在议程项目 18 (a)项下向七个条约机构的主席发出邀请(决定 2005/101)，但是委员会一次又一次的会议决议只是在礼仪上要求就各个文书的现状提出报告，没有提出一个要求讨论的问题或者制定任何类型的总的目标。

#### (a) 人权委员会的决议

25. 委员会决议中所使用的措词有时相当含糊，这从第 2004/69 号决议，题目是“国际人权两公约的现状”中可以看出，这份决议是经过各种修正削弱了其效果之后未经表决通过的(见 E/CN.4/Sub.2/2004/8，第 21 段)。虽然关于两公约现状的决议每两年都通过一次，但是关于在所有国家实现经济、社会和文化权利的问题的决议每年都提出。决议 2005/22 “回顾《儿童权利公约任择议定书》生效……，国际劳工组织 1999 年《关于禁止并立即采取行动消除最恶劣形式的童工的公约》(第 182 号)和《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》的生效，并呼吁各国考虑签署并批准这些文书以及呼吁缔约国全面执行这些《公约》”(第 2 段)；“呼吁各国……考虑签署并批准以及缔约国执行《经济、社会和文化权利国际公约》(第 10 段)；和“呼吁《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国……收回与《公约》的宗旨和目标不符的保留并考虑审查其他的保留以便将其收回”(第 11 段)。

26. 决议 2005/39 的语气更坚定，其中“敦促所有国家尽快作为一个优先事项成为《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》的缔约国”并“请所有国家批准或参加该《公约》以及那些尚未根据《公约》第 21 和 22 条规定作出声明的国家作出声明……”。决议还“要求所有国家确保任何保留不得与《公约》的宗旨和目标不一致并鼓励各缔约国考虑限制其对《公约》所作的任何保留的范围并尽可能准确狭窄地制定任何保留，以及定期审查对《公约》条款所做的一切保留以便将其收回”。决议 2005/64 的语气甚至更加紧迫，相当徒劳无益的重申德班会议的呼吁“在 2005 年之前实现普遍批准《消除一切形式种族歧视国际公约》，要求各国考虑根据《公约》第 14 条的设想作出声明，并对有 170 国批准而只有 45

国作出声明致使会议决定的普遍批准的最后期限令人遗憾的没有实现表示严重关切”。决议 2005/41 表达了同样的目的，其中“重申[各国]决心加快实现对[消除对妇女一切形式歧视]公约的普遍批准，并敦促所有尚未批准或加入《公约》的国家作为紧急事项考虑这样做”。

27. 人权委员会在处理个别国家的时候也设法传递了一种紧迫感。例如决议 2005/10 呼吁缅甸“考虑作为高度优先事项成为所有国际人权法和国际人道主义法相关文书的缔约国”。同样的，关于朝鲜民主主义人民共和国，期待该国政府采取行动“批准朝鲜民主主义人民共和国尚未参加的人权文书，特别是《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》……”并“作为一个优先事项考虑加入国际劳工组织并成为国际劳工组织关于强迫劳动的《公约》(1930 年第 29 号)和 1999 年《关于禁止和立即行动消除最有害的童工形式公约》(第 182 号)”(决议 2005/11)。关于索马里，特别要求批准《儿童权利公约》(决议 2005/83)。在其他一些情况下，委员会更愿意采取一种正面的做法，注意到最近的批准(布隆迪，决议 2005/75)或坚持要有效履行义务(刚果民主共和国，决议 2005/85)。

28. 应当计算一下委员会直接提到国际条约(或极少的情况下)提到区域文书(例如，非洲儿童权利和福利宪章)的数字(决议 2005/43)。<sup>13</sup> 委员会第六十一届会议通过的决议提到了以下文书，并或多或少的坚持建议予以批准：

1907 年《海牙公约四》：决议 2005/46；

1948 年《预防及惩治灭绝种族罪公约》：决议 2005/62；

1951 年关于《难民地位的公约及其 1967 年议定书》：决议 2005/38, 44, 46 和 48；

1963 年《维也纳领事关系公约》：决议 2005/47；

《消除一切形式种族歧视国际公约》：决议 2005/25；

《公民权利和政治权利国际公约》：决议 2005/34；

《公民权利和政治权利国际公约第二任择议定书》：决议 2005/59；

《消除对妇女一切形式歧视公约》：决议 2005/25 和 41；

1973 年《国际劳工组织关于准予就业最低年龄公约》(第 138 号)：决议 2005/44；

1989年《国际劳工组织关于独立国家土著和部落民族的公约》(第169号)：决议2005/51；

1999年国际劳工组织《关于禁止和立即行动消除最有害的童工形式公约》(第182号：决议2005/22和44；

《儿童权利公约及其两个任择议定书》：决议2005/22, 43和44；

《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》：决议2005/47和64；

1998年《国际刑事法院罗马规约》：决议2005/34, 41和81；

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》：决议2005/47和68；

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的两个补充议定书——《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》(决议2005/47)和《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(决议2005/44和47)；

《联合国惩罚腐败公约》：决议2005/68。

#### (b) 附属机构的建议

29. 人权委员会如果能充分考虑特别报告员关于批准问题的建议其行动就会更加前后一致。在批准问题上，许多特别报告员向各国提出了具体的建议，特别是在实地考察之后。因此，非常可惜的是，秘书长根据决议2004/76在议程项目18项下提出的题为“人权机制的有效运作”这份载有特别报告员的结论与建议汇编的文件(E/CN.4/2005/108)没有更广为人所知和加以利用。然而，即使是这样一种工具，技术上的制约因素仍然使得很难获得一种全面的看法，因为“鉴于联合国规定禁止将已经发表普遍散发的材料重新出版，决定以特别程序在本报告附件中汇编提交人权委员会第六十一届会议的年度报告中载有结论和建议的有关章节的参考说明”(第4段)。同时，应用于各国的分析框架本身就包含了很多的重复，是与刚才提到的经济原则背道而驰的。尽管缺乏这种连贯性和可读性，这份200多页的文件继续被证明是特别有用的。

30. 在某些情况下，某些国家与人权条约体系没有什么关系，但却有许多建议。例如，秘书长的关于人权捍卫者状况的特别报告员建议安哥拉应当批准《消除一切形式种族歧视国际公约》，《消除对妇女一切形式歧视公约的任择议定书》，《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》，劳工组织的《最有害的童工形式公约》(第 182 号)和《罗马规约》，并且要按照两个公约提交其报告。<sup>14</sup> 人权事务高级专员个人代表在关于古巴的人权状况报告中建议古巴应当加入《公民权利和政治权利国际公约及其任择议定书》和《经济、社会、文化权利国际公约》。<sup>15</sup> 关于缅甸人权状况的特别报告员认为，“应优先……重视批准核心人权文书，包括《经济、社会、文化权利国际公约》，《公民权利和政治权利国际公约及其任择议定书》，《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》，《消除一切形式种族歧视国际公约》和《儿童权利公约的任择议定书》”。<sup>16</sup> 苏丹人权状况独立专家提出了同样的清单，但作了必要的修改，加上《消除对妇女一切形式歧视公约》和《国际刑事法院罗马规约》。<sup>17</sup>

31. 在其他一些情况下，专家们强调需要履行现有的义务。根据秘书长关于柬埔寨人权问题的特别代表的说法，“政府应确保柬埔寨履行根据其参加的国际人权条约应承担的义务并落实国际条约机构提出的建议。”他接着说，柬埔寨应批准其于 2004 年 9 月 27 日签署的《公民权利和政治权利国际公约的任择议定书》，并参加 1989 年劳工组织《土著和部落民族的公约》(第 169 号)和《联合国惩治腐败公约》。<sup>18</sup> 朝鲜民主主义人民共和国人权状况特别报告员指出该国应“遵守国际人权标准，包括它已参加的四个人权条约，落实这些条约所设立的监测委员会的建议，并参加和实施其他相关条约”。<sup>19</sup>

32. 在一些情况下，重点放在一个文书上。移民人权问题特别报告员在进行了国别访问之后，要求伊朗伊斯兰共和国和意大利批准相关的《公约》。<sup>20</sup> 增进和保护思想和言论自由权特别报告员就科特迪瓦问题写道，“核可高级专员提交安理会的报告中，除其他外，提出的建议(S/2003/90)，该国政府应紧急考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》”，<sup>21</sup> 而当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象特别报告员则要求科特迪瓦“优先重视”批准该《公约》。<sup>22</sup> 白俄罗斯人权状况特别报告员建议批准《公民权利和政治权利国际公约第二任择议定书》。<sup>23</sup>

33. 在更难得的情况下，建议的措词是正面的。这样，任意拘留问题工作组在访问了中国之后，“对中国已经签署《公民权利和政治权利国际公约》并正在准备批准该项公约表示高度满意。工作组确信，国际法关于剥夺自由方面的要求会因此

在中国的法律系统中得到更好的反映”。<sup>24</sup> 健康权特别报告员指出，莫桑比克虽然在卫生领域承担了许多国际义务，但尚未批准《经济、社会、文化权利国际公约》，并敦促该国尽快这样做。<sup>25</sup> 法官和律师独立性问题特别报告员在访问了哈萨克斯坦之后，“欢迎哈萨克斯坦自 1991 年以来为加入若干国际人权文书所采取的步骤，特别是签署了《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》，并敦促该国政府确保迅速地、毫无保留的予以批准，包括加入《公民权利和政治权利国际公约的任择议定书》……他敦促该国政府考虑为废除死刑对《公民权利和政治权利国际公约第二任择议定书》采取类似的步骤。他进一步敦促它们考虑对于《禁止酷刑的任择议定书》采取类似的步骤”。<sup>26</sup>

## B. 在普遍参加方面的好的做法

34. 人们很遗憾地看到，1993 年发起的走向普遍参加的运动已失去了势头不成气候，有关国家都失去了意愿，尽管有上文所述的各种努力要再次恢复维也纳行动纲领的远见。在联合国改革问题——尤其是关于人权问题，设立人权理事会和加强联合国人权事务高级专员办事处的作用——问题的辩论的背景下，值得回顾：“世界人权大会强烈建议作出共同努力鼓励和推动在联合国系统框架内所通过的国际人权条约和议定书的批准、加入或继承，以实现普遍接受的目标。秘书长应与条约机构磋商与尚未加入这些人权条约的国家展开对话，以便查明障碍并寻找克服障碍的方式。”<sup>27</sup> 如果要在这一方面重新找回国际势头，就必须查明良好做法。

### 1. 国际劳工组织模式

35. 最有说服力的模式是劳工组织模式，劳工组织在提交国际劳工大会的年度报告中发表了“公约和议定书批准清单”。<sup>28</sup> 采取了有系统的做法；不管所列的 185 个《公约》的相对重要性如何，所有 7,087 项批准都列入了报告。但是，在国别简介中所列的数字优点是简洁，一眼就能看出每一个国家所做承诺的程度。各国的情况显示出很明显的差异：《公约》生效数在法国是 97，意大利为 92，德国 68，联合王国 66，俄罗斯联邦 51，日本 39，加拿大 28，中国 20，以及美国 12。

36. 国别简介提供了其他三套有用的信息：要求提出关于《公约》适用情况的报告，专家委员会在 2003 年期间提出的意见和关于将会议通过的文书提交主管当局的义务的遵守情况。这样就会看到，过去六年——通过《最有害的童工形式公约》(第 182 号)的 1999 年除外——法国没有能够遵守其根据《劳工组织宪章》第 19 条所承担的程序性义务，即将新的国际条约提交议会，而美国和联合王国在遵守这一要求方面则是无懈可击。

37. 专家委员会关于《公约》的适用问题和建议的报告突出说明了这一程序的实实在在的价值：“会议委员会中的讨论表明，提交的义务强化了本组织与主管当局之间的关系并推动了《公约》的批准和在国家一级的三方对话。大会委员会的工人成员和雇主成员强调《劳工组织宪章》第 19 条所要求的向国家议会提交在一个民主国家应当是理所当然的事。”这说明了这一进程“确保所有文书在公众中广为散发，这正是提交义务的目的之一”。<sup>29</sup> 此外，根据第 19 条，成员国“有义务每隔一段时间就为落实尚未批准的《公约》条款和建议所采取的措施提出报告”。它们的报告是关于由理事会决定的某种特定的文书，为“专家委员会在某一特定专题领域审查已批准或尚未批准的劳工组织标准的应用情况，即一般性调查”的基础。

38. 关于特别是与人权有关的事项，2004 年报告回顾到，“理事会 1995 年 3 月至 4 月会议决定就劳工组织处理基本人权问题的《公约》的批准情况收集信息(《公约》第 29 和 105, 87 和 98, 100 和 111, 以及 138 和 182, 最后一个《公约》是 1999 年通过之后补充列入的),并在随后的会议上审议了关于成员国对总干事要求普遍批准的信件的答复情况进行整理的报告。理事会还审议了关于劳工局协助成员国批准和适用这些文书的情况的报告。”<sup>30</sup> 所提供的数字证明了这一推动这八个“基本公约”的举措的成功。

39. 还可以举出许多其他国际组织和区域组织的例子，以及非政府组织和其他国际机构工作的例子。这里不妨提一下欧洲安全与合作组织的工作，该组织就死刑问题发表年度调查，提请那些尚未批准废除极刑的条约的国家注意，并且最近提供了一份关于恐怖主义问题公约缔约国和非缔约国的完整的表格。欧洲理事会也维持了这样的清单，其中包括关于国家接受或不接受任择条款(例如欧洲社会宪章)的非常说明问题的细节。理事会还要求成员国具体说明其在一个规定的时间框架内签署和批准的国家计划，并要求法律事务总司长在各国首都定期举行研讨会向部长们介

绍主要的欧洲文书。法语国家国际组织设立了人权和民主观察员，有一个网站审查法语国家的报告、通讯和结论以监测其根据国际人权文书承担义务的情况。

## 2. 需要有新的决心

40. 对形势没有任何适当的审查(例如，一直没有开成的“维也纳+10”会议可能提供的审查)，要求要有一种新的决心。争取透明度的努力必须成为一种争取前后一致的努力。这不仅要求所有有关各方本着合作的精神将迄今为止各不相同的努力和举措集中起来，而且还要不断采取后续行动和评估。缺乏对形势的真正的深入的看法——这部分是由于信息的条块分隔，部分是由于在机构中的过度专业化造成的，这往往造成了对情况的扭曲。对一个国家的国际人权承诺实行真正的问责制，其必要条件是要有一个总体看法。

41. 即使在缺乏《劳工组织宪章》第 19 条所规定的那种法定框架的情况下，联合国人权事务高级专员办事处在这方面也可发挥重要作用。根据决议 2004/69 所重申的方案，人权委员会“邀请联合国人权事务高级专员加紧其一贯的努力，鼓励各国加入关于人权问题的各项国际公约，通过人权领域的技术合作方案和咨询服务应这些国家要求协助它们批准或加入这些《公约》和《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》，以实现普遍遵守”。

42. Philip Alston 以同样的方式主张为实现普遍批准采取四项措施：“(a) 与主要的国际机构磋商、探讨其介入一场批准运动的可能性…… (b) 就批准和报告问题任命特别顾问并为此目的拨出专款…… (c) 应探讨特别的措施简化人口少的国家的报告程序……和(d) 应特别注意其他主要类别的非缔约国。”<sup>31</sup>

43. 联合国内现在关于改革的辩论使得有必要就国际人权文书的普遍接受问题进一步展开思路。首先，使报告制度合理化的问题突出说明了缔约国身上的过度负担，存在着资源有限的国家可能会推迟批准更多的文书的危险。这不仅会影响到带有监测机构的条约，而且是整个系列的人权文书，而在任何新的“同行审评”制度中，必须要考虑的恰恰是承诺的总体水平。从这个意义上说，为成员限制的机构的入选资格规定量化的批准要求看来似乎有些武断，然而，一个国家如果希望参加一个负有执行使命的机构，就应毫不含糊的表明对人权原则和标准的遵守，这也是

事实。这就是为什么在经过了一个不确定阶段之后，必须优先重视这一体系的主体，即国际义务，这应成为高级专员应提出的年度报告的基础。

44. 大刀阔斧的改革可能会要求对《联合国宪章》作出修改，在没有任何这种改革的情况下，某些具体措施现在是马上可以采取的。条约机构，顾名思义，与非缔约国没有什么直接的渠道，但它们可以在向缔约国提供情况进行宣传方面发挥重要作用，特别是关于接受任择程序、对保留的审评以及新议定书的批准方面。这一对话逐步发展超越了缔约国所达成的“契约”的范围，其本身也在良好做法方面提供了某些有用的经验教训。即使是这样，在存在条约机构的情况下，它们的观点往往格外保守。首先，尽管最近作出努力进行协调并且在收集信息方面取得了技术性的进步，但这些机构是各自为政的运作。已经批准了所有文书的国家可能会一贯拖延其每一份报告，然而，这一全球性的不遵守可能无法吸引足够的重视以敲响警钟。第二，委员会的文件，就象上文提到的秘书处的文件，对条约批准状况提供纯粹是“正面的”介绍，这就很难对全面的情况作出分析；一种“反面的”形象能够揭露隐蔽的现实，突出必要的政治轻重缓急次序，因此更能说明问题。

45. 虽然条约机构并不是与非缔约国开展工作的最佳地点，小组委员会作为人权委员会的附属机构，通过对阻碍普遍批准的法律、政治、经济和文化障碍开展研究，能在向这些国家宣传方面发挥有益的作用。系统的后续工作的当务之急是恢复曾在 1979-1984 年开展工作的小组委员会的工作组，使其不仅担当条约机构和非缔约国之间的中介人，而且在“孤儿公约”(即那些尽管很重要但被抛弃的《公约》)方面担负更严谨的使命。从中期角度看，不仅要在理论层面研究普遍批准的后果，排定原始案文的等级(如关于人道主义法双重性质的做法)，而且要在实际上从使整个条约体系合理化的角度来审议普遍批准的后果。

46. 任何这样的举措从一开始就要取决于成员国之间采取一种透明的政策。列出客观清单的同时，可以在有关国家开展宣传运动并与国家人权机构和非政府组织开展交流。同时，可以通过有来自各条约机构独立专家参加的区域或专题圆桌会议来鼓励对有关文书的批准工作。为推动对所承担义务的遵守而提供技术援助，这也是很有必要的。然而，这一主动积极的做法需要得到强化的监测的支持。例如，人权委员会的特别报告员可以或者是作为其个人任务的一部分，或者是通过小组委员

会的某个工作组以全面的方式，无论缔约国在有关文书方面的情况如何，设法有系统的查明实际的困难和技术障碍。

### 三、普遍落实问题

47. 这样我们就到了最根本的问题：推动普遍和全部批准的积极努力如果不能导致有效履行缔约国所承担的义务，那么这种行动将是毫无意义的。本研究的这一部分将集中探讨若干工作假设。缔约国在国内方面需要考虑执行文书的手段，将其纳入国内法并确保其可反驳性和可提交司法性。除了由国内法院切实应用国际公约之外，还有必要设想让非诉讼机制发挥作用，特别是国家人权机构；这些机构通过其在遵守、编写报告和后续行动以及国际合作方面所开展的工作可在国际一级推动落实发挥中间作用。非政府组织在监测和游说方面也扮演了不可或缺的角色。

48. 一旦这些文书写进了法律，其有效执行要求在宣传和培训领域开展大量工作。普遍的条约的出版——及其翻成本国文字——必须与宣传运动同时进行。这些文书如果不通过这些手段传送到社会的各个阶层，就有可能成为一纸空文和与世隔绝，对人民的生活毫无影响。法律领域远远不是国际人权文书普遍执行的唯一场所。从历史、文化、社会、经济和其他角度调查普遍条约的全面执行的障碍是本研究范围以外的问题，虽然如此，法律以外的方面也不应忽视。

49. 特别报告员欢迎委员会第 2004/123 号决定，其中“核可，请秘书长向特别报告员提供其履行任务所必需的一切协助，特别是在他与各国的联络方面”。报告员在前两份报告中并没有采用调查问卷的方法，因为他认为确定研究的范围和做法更为重要，但调查问卷现在会成为直接通过政府渠道或非直接的通过人权机构网络与各国建立联系的有用手段。鉴于这一程序所需要的时间框架，特别报告员在秘书处的积极支持下想在年底之前开展这下一阶段的工作，以便能将及时收到的信息用于编写最后报告。

50. 本研究将考虑到为改善人权条约体系而平行开展的工作，包括在国际法委员会内的工作，以及在更广泛的角度——关于改革联合国系统的辩论。本研究也应与所有感兴趣的各方密切合作进行。在这方面，在感兴趣的国家和非政府组织的支持下，以及直接有关的国家机构的支持下举行一次研讨会，以便创造一种“网络”，用于就普遍条约的批准问题组织与各国的对话，这也许是有用的。另一个有用的方

面是对良好做法进行较为系统的审评，并吸取各区域组织通过各成员国之间的协商与合作对普遍条约的批准和切实执行所做的具体贡献。

### 注

<sup>1</sup> Voir les tableaux établis pour l'additif (E/CN.4/Sub.2/2005/8/Add.1) au présent rapport. À compléter, pour une vue d'ensemble, par «Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, classification et état des ratifications au 1<sup>er</sup> janvier 2005», par Jean-Bernard Marie, Centre national de la recherche scientifique (CNRS), à paraître dans la *Revue universelle des droits de l'homme*.

<sup>2</sup> «Un monde plus sûr: notre affaire à tous», A/59/565, 2 décembre 2004.

<sup>3</sup> Ibid., par. 15. Voir aussi le rapport du Secrétaire général, «Dans une liberté plus grande», A/59/2005, 24 mars 2005, notamment par. 140 et suiv.

<sup>4</sup> A/CN.4/558/Add.1.

<sup>5</sup> Voir A/CN.4/535/Add.1.

<sup>6</sup> *Traités multilatéraux: pour une participation universelle – Thème 2005: Faire face aux défis mondiaux*, Nations Unies, p. vii et suiv. (voir aussi [www.untreaty.un.org](http://www.untreaty.un.org)).

<sup>7</sup> Il est bien sûr précisé que les États peuvent signer ou ratifier à cette occasion tout autre instrument parmi les 500 traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire (voir *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général: état au 31 décembre 2004*, ST/LEG/SER.E/23). La liste des traités figurant sous la rubrique «Droits de l'homme» comporte 14 entrées, mais les protocoles à certaines conventions figurent sous la rubrique principale, ce qui fait 18 instruments. Il faudrait y ajouter certains instruments relatifs à la traite des êtres humains et aux questions pénales.

<sup>8</sup> *Traités multilatéraux: pour une participation universelle* (voir *supra* note 6), p. 3, 7 et 11.

<sup>9</sup> Ibid., p. xiii.

<sup>10</sup> Il faut déplorer l'accès restreint à la banque de données de la Section des traités, à l'encontre de l'esprit et de la lettre de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, comme l'avait fait avec vigueur la Sous-Commission dans sa résolution 2003/31, sect. B.

<sup>11</sup> A/59/1, par. 199.

<sup>12</sup> A/58/1, par. 169. Voir rapport préliminaire E/CN.4/Sub.2/2004/8, par. 17.

<sup>13</sup> Même en laissant de côté les nombreuses mentions figurant dans le préambule d'une résolution, il est parfois difficile de distinguer ce qui concerne l'interprétation ou l'application d'une convention de ce qui vise la ratification universelle proprement dite.

<sup>14</sup> E/CN.4/2005/101/Add.2, par. 104.

<sup>15</sup> E/CN.4/2005/33, par. 36.

<sup>16</sup> E/CN.4/2005/36, par. 63.

<sup>17</sup> E/CN.4/2005/11, par. 72.

<sup>18</sup> E/CN.4/2005/116, par. 103 et suiv.

<sup>19</sup> E/CN.4/2005/34, par. 68.

<sup>20</sup> E/CN.4/2005/85/Add.2, par. 68, et Add.3, par. 95.

<sup>21</sup> E/CN.4/2005/64/Add.2, par. 72.

<sup>22</sup> E/CN.4/2005/18/Add.3, par. 66.

<sup>23</sup> E/CN.4/2005/35, par. 84.

<sup>24</sup> E/CN.4/2005/6/Add.4, par. 67.

<sup>25</sup> E/CN.4/2005/51/Add.2, par. 9.

<sup>26</sup> E/CN.4/2005/60/Add.2, par. 73.

<sup>27</sup> Déclaration et Programme d'action de Vienne, A/CONF.157/23, chap. II, par. 4.

<sup>28</sup> *Application des normes internationales du travail, 2004 (II), Document d'information sur les ratifications et les activités normatives, au 31 décembre 2003*, 92<sup>e</sup> Conférence internationale du Travail, 2004.

<sup>29</sup> *Application des normes internationales du travail, 2004 (I), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, 92<sup>e</sup> Conférence internationale du Travail, 2004, p. 23.

<sup>30</sup> Ibid., p. 27.

<sup>31</sup> E/CN.4/1997/74, par. 111.

-- -- -- -- --