

# 人 权



关于联合国特别报告员的  
十七个常见问题

概况介绍第 **27** 号

世界人权运动



## 关于联合国特别报告员的 十七个常见问题

“一个人人享有言论和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临，已被宣布为普通人民的最高愿望。”

《世界人权宣言》序言

### 导 言

世界各地数以百万计的人都指望联合国解决影响着他们日常生活的种种问题。他们期待联合国作出努力，提高他们的生活水平，使他们进一步享受各种基本权利和自由。实现普遍尊重所有人权，这依然是比以往任何时候都更为严峻的挑战。

不准人们享有人权，这一向是造成众多冲突的根源。在过去十年中，各种冲突的性质发生了变化，从国际冲突变成国内冲突。这种变化使和平与安全、经济和社会事务、民主化、发展、善政和人道主义等问题之间的联系变得更为显然。为了防止国内冲突，就应进一步强调人权领域的预警机制，并强调加强国家机构的能力，以便处理人们关心的人权问题。

联合国的人权机制对联合国的预警制度作出了贡献。联合国自1945年成立以来，一直在孜孜不倦、有条不紊地努力促进和保护人权。联合国使国际社会得以对侵犯人权的行为采取对策。1979年以来，联合国设立了各种特别机制，从人权的观点来审查具体国家的人权状况或主题。联合国人权委员会授权若干专家研究具体的人权问题。现在，这些专家已成为人们所说的联合国人权机制或任务以及特别程序制度的组成部分。尽管

受委托从事这些任务的人的头衔各不相同，有的称为特别报告员，有的称为特别代表，还有的称为独立专家，但他们每个人都被视为1946年《联合国特权和豁免公约》所称的“执行公务的专家”。这就是为什么他们在这里都被称为“专家”。

联合国的特别程序制度使政府间关于人权的辩论更切合实际情况。近年来，联合国人权问题专家提请国际社会注意人们所关切的许多问题，例如警察暴力行为，即决处决，以贞操为理由处死妇女，流落街头儿童的苦难，许多国家少数民族遭受的迫害，非国家行为者在侵犯人权行为方面扮演的角色，极端贫穷与尊重人权之间的联系，以及侵犯人权行为对文明社会的影响。

近来，世界各地对专家工作的性质和方法提出了种种问题。这种关心表明了一种积极的态度，这正是专家的工作日益受人瞩目的结果。本概况介绍对有关专家工作的17个常见问题作了解答，其中包括有关人权委员会及其小组委员会工作的一些问题。这些问题还包括：这些专家是什么人？他们做些什么工作？如何选用专家？他们享有何种法律地位？他们的任期为几年？

## 1. 人权委员会是什么机构？

人权委员会(下称“委员会”)是经济及社会理事会的附属机构。《联合国宪章》规定，经社理事会“应设立经济与社会部门及以提倡人权为目的之各种委员会”<sup>1</sup> 1946年，经济及社会理事会第一次会议决定设立两个职司委员会，一个是人权委员会，另一个是妇女地位委员会。经社理事会决定这两个委员

---

<sup>1</sup> 《联合国宪章》第六十八条。

会应由国家代表组成。人权委员会现由经济及社会理事会选举的53国组成。<sup>2</sup>

委员会成立后立即设立了一个附属机构，这就是现在所称的增进和保护人权小组委员会(下称“小组委员会”)。小组委员会由委员会成员国选举的26名专家组成，其任务之一是从事委员会授权的研究工作并提出建议。

委员会每年3至4月在日内瓦举行为期六周的会议。小组委员会每年8月也在日内瓦举行为期三周的会议。人权事务高级专员办事处行使委员会和小组委员会秘书处的职能。

---

<sup>2</sup> 人权委员会在2001年3至4月举行的第57届会议期间选举下列国家为第57届委员会成员：阿尔及利亚(任期至2003年)、阿根廷(2002年)、比利时(2003年)、巴西(2002年)、布隆迪(2002年)、喀麦隆(2003年)、加拿大(2003年)、中国(2002年)、哥伦比亚(2001年)、哥斯达黎加(2003年)、古巴(2003年)、捷克共和国(2002年)、刚果民主共和国(2003年)、吉布提(2003年)、厄瓜多尔(2002年)、法国(2001年)、德国(2002年)、危地马拉(2003年)、印度(2003年)、印度尼西亚(2002年)、意大利(2002年)、日本(2002年)、拉脱维亚(2001年)、利比里亚(2001年)、阿拉伯利比亚民众国(2003年)、马达加斯加(2001年)、马来西亚(2003年)、毛里求斯(2001年)、墨西哥(2001年)、尼日尔(2001年)、尼日利亚(2002年)、挪威(2001年)、巴基斯坦(2001年)、秘鲁(2003年)、波兰(2003年)、葡萄牙(2002年)、卡塔尔(2001年)、大韩民国(2001年)、罗马尼亚(2001年)、俄罗斯联邦(2003年)、沙特阿拉伯(2003年)、塞内加尔(2003年)、南非(2003年)、西班牙(2002年)、斯威士兰(2002年)、叙利亚(2003年)、泰国(2003年)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(2003年)、乌拉圭(2003年)、美利坚合众国(2001年)、委内瑞拉(2003年)、越南(2003年)和赞比亚(2002年)。

## 2. 委员会的任务是什么？

多年来，委员会的工作已发生了显著的变化。委员会最初的工作重点是制订人权标准。委员会起草了《世界人权宣言》以及两项公约，即《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》。不久，委员会面临的主要挑战便成为如何对付侵犯人权的行为。1947年，经济及社会理事会通过决议，指出委员会“无权对任何关于人权事项之申诉采取行动”<sup>3</sup>。

然而在1965年，委员会面临着南非若干个人提交的请愿书，受到了必须处理这些请愿书的相当大的压力。这种情况迫使委员会着手制订各种程序，用以处理与种族主义有关的问题。1967年，委员会成立了特设专家工作组调查南非的人权状况，从而打破了一个禁忌的领域。<sup>4</sup> 由于要求对南部非洲的局势采取行动，使人们认识到有必要对具体国家的人权状况进行公开辩论。<sup>5</sup>

然而，委员会直到1975年才得以处理另一种人权状况。1973年，智利的奥古斯托·皮诺切特将军对阿连德总统发动了政变。委员会随后于1975年成立了特设工作组，调查智利境内的人权状况。1979年，由一名特别报告员和两名专家代替了该工作组，调查智利境内失踪者的下落。1980年，委员会成立了

---

<sup>3</sup> 经济及社会理事会第 75 (V) (1947) 号决议以及 1947 年 1 月人权委员会第一届会议的决定。

<sup>4</sup> 第 2 (XXIII) 号决议，文件 E/259, 1947 年,第 22 段。

<sup>5</sup> 应人权委员会的请求，经济及社会理事会于 1967 年通过了第 1236 (XLII) 号决议，允许委员会对表现出一贯侵犯人权行为的案件进行审查。经社理事会 1970 年通过的第 1503 (XLVIII) 号决议规定了一种程序，以保密的方式处理有关一贯严重侵犯人权行为的申诉。

失踪问题工作组，处理世界各地的被迫失踪问题。自那时以来，对设立专家机制对付世界各地人权挑战的这种做法的顾虑有所减少。委员会以更创新的方式逐步应用这些机制，并使之适应范围日渐扩大的侵犯人权的行爲。

委员会请求人权问题专家协助它执行审查具人权体状况的任务。多年来，这些专家的工作已对如何实际应用人权原则一事作了十分必要的分析，为在政府间进行有依据的实质性辩论提供了基础。这种分析使往往是沉默的受害者得以表达自己的心声，并打下了一种基础，以便与政府进行对话，讨论应采取哪些具体措施来加强对受害者的保护。

人权委员会在年会期间对专家的工作进行辩论。约有三分之一的专家还向设在纽约的联合国大会汇报工作。有些专家已非正式地向联合国安全理事会作了简要汇报。

### 3. 目前的任务涉及哪些方面？

联合国各人道主义机构在成立后的多年中已得到了相当大的扩充。截至2000年11月，有43名男女专家在人权领域担任联合国专家。他们负责执行36项任务，其范围涉及有关公民、文化、经济、政治和社会权利的一系列广泛问题。这些任务除一项之外，都是由人权委员会规定的。关于武装冲突中的儿童问题的任务则是由大会规定的。

委员会自1967年对南非采取行动之后，已确立了一种处理具体国家人权状况的长期传统。目前一些专家正在负责执行另外14项国家任务。<sup>6</sup> 配合这些国家任务的是一些专题任务，它

---

<sup>6</sup> 这些国家任务为：阿富汗（自1984年以来一直在执行之中）、伊朗（1984年）、伊拉克（1991年）、前南斯拉夫（1992年）、缅甸（1992年）、柬埔寨（1993年）、赤道几内亚（1993年）、巴勒斯坦被占领土（1993年）、索马里（1993年）、苏丹（1993年）、刚果民主共和国（1994年）、布隆迪（1995年）、海地（1995年）和卢旺达（1997年）。

们包括范围广泛的22个专题，涉及各种公民、政治、经济、文化和社会权利。如前所述，现有任务之中最早的是1980年规定的被迫失踪问题。在那以后，委员会起先将工作重点放在涉及公民和政治权利的问题方面。近来已重视经济、社会和文化权利。事实上，1995年以来规定的任务大多是在经济、社会和文化权利领域内。<sup>7</sup>

这些任务通常委托给一名专家独立完成。然而在有些情况下，鉴于审议的问题的性质，委员会也设立了专家工作组。工作组通常由五人组成，联合国各区域集团即非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比、东欧以及西方集团中的每一个集团各派一人参加工作。目前有两个这样的工作组正在工作，一个处理被迫失踪问题，另一个处理任意拘留问题。

近年来，若干国家一直在努力将人权行动的重点放在与发展有关的问题方面。因此，发展权和结构调整问题现在受到了更大的重视。在其中的每一种情况中，都存在着由一个独立的专家工作组和一个政府间工作组组成的双重机制。这些工作组向所有国家、观察员和非政府组织开放。

---

<sup>7</sup> 目前正在执行的专题任务为：被迫失踪（1980年）、未经司法程序的处决、即决处决或任意处决（1982年）、酷刑（1985年）、宗教不容忍现象（1986年）、雇佣军（1987年）、贩卖儿童、儿童卖淫和色情制品（1990年）、任意拘留（1991年）、国内流离失所者（1992年）、当代形式的种族主义和仇外心理（1993年）、意见和表达自由（1993年）、武装冲突中的儿童（1993年）、法官和律师的独立性（1994年）、对妇女的暴力行为（1994年）、有毒废料（1995年）、极端贫穷（1998年）、发展权（1998年）、接受教育的权利（1998年）、移民的权利（1999年）、享有适当住房的权利（2000年）、获得粮食的权利（2000年）、人权捍卫者（2000年）以及结构调整政策和外债问题（2000年合并为一项任务）。



#### 4. 专家是什么人？

43名专家是来自社会各界的人权问题知名人士。他们包括现任和前任的高级司法官员、学术界人士、律师和经济学家、非政府组织的前任和现任成员以及联合国离任的高级工作人员。他们来自所有区域。近年来更重视努力选用女性专家。目前有十名女性专家。

虽然各项任务的重点各不相同，但所有专家都有一个共同之处，那就是选用他们的标准是他们必须是愿意不收取薪酬为联合国提供优质服务的杰出人士。他们享有同等的法律地位，也属于同一个结构范围。尽管他们的行动各不相同，因为这些行动要对审议中的具体问题作出针对性的反应，但专家们采用的办法却大都相同。这一点将在下文讨论。

#### 5. 为什么专家的头衔有所不同？

如前所述，委员会给予专家的头衔各不相同，其中包括特别报告员、独立专家、秘书长代表或委员会代表。这些不同的头衔或是反映出一种等级体系，或是表明委托给专家的权力有大有小。这纯粹是政治谈判的结果。最重要的问题是根据人权委员会决议的规定向专家委托了什么任务。这些任务的重点可以是就侵犯人权的行为提出报告，或是对某一问题作出分析，或是协助提供技术援助，或是合并执行其中的一项或多项任务。

#### 6. 专家由什么人选定？

由谁选定专家这一问题，是由规定每项任务的政府间决议确定的。委员会的特别报告员和代表通常由委员会主席选定。虽然传统的做法是主席应与委员会主席团磋商，但主席拥有最

终决定权。主席通常是大使级外交官。委员会的主席职位由各区域集团轮流担任，而这些区域集团都是委员会主席团的成员。

秘书长的代表以及一些独立专家由联合国秘书长根据人权事务高级专员的建议选定。

如何选用专家，对于任务的可信度至关重要。人们期望专家享有很高的声誉，具有渊博的人权知识。在选用专家时已确认的一点是，应考虑到他们的专业能力和个人品质，考虑到他们“在任务领域的专门知识和经验、他们的正直、独立性和公正性”<sup>8</sup>。

#### 7. 专家的任期是否有限制？

委员会每年对各项国家任务进行一次审查，每三年对各项专题任务进行一次审查。某项任务如要继续执行，就必须由委员会专门通过决议，延长其期限并明确其范围。

有时某些国家会施加压力，要求罢免那些他们认为对其人权表现诸多批评的专家。但目前尚无委员会主席罢免任何专家的先例。事实上，直到1999年为止，只要某项任务仍在执行之中，专家个人就可无限期地承担该项任务的工作。

1999年4月，委员会决定专家的任期最长为六年。作为过渡措施，尚未结束六年任期的专家则可再延长三年。委员会还决定，在工作组任职的专家也应更换，以便“在三年过渡期内采用渐进的方式完成”<sup>9</sup>。

---

<sup>8</sup> 见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7段。

<sup>9</sup> “第一年和第二年各替换两名成员，第三年替换一名成员，这样做可确保过渡期间的连续性。”（E/CN.4/2000/112，第20段）。

## 8. 对专家的工作是否有报酬？

联合国委任和指派的人权问题专家在执行任务时不收受任何薪金和其他任何经济报酬。他们履行其职能完全是为了致力于人权事业，也完全是因为他们坚信联合国在这一领域的工作可发挥举足轻重的作用。

## 9. 专家采用何种工作方法？

尽管不同的决议在规定任务时使用了不同的语言来说明这些任务，但执行所有任务的工作方法却相当一致。多年来，专家们发展了各种具体的办法和方法来执行本身的任务。1999年，第六次专家年会通过了一份手册<sup>10</sup>，其中详尽地说明了各种工作方法。

所有的专家都要向诸如委员会等政府间机构或联合国大会就他们的意见、结论和建议提出报告。有些专家的任务主要要求他们从事概念性的研究，另一些专家的任务则要求他们采用较实际的办法。

大多数专家研究并调查人们关心的问题，对国家进行视察，接受和审查侵犯人权行为受害者的控诉，并代表受害者与国家政府进行交涉。在有些情况下，专家还建议实施技术合作方案。

### (a) 紧急呼吁

代表侵犯人权行为受害者进行交涉，是人权工作的一项基本内容。如能表明侵权行为已引起联合国的重视，或者联合国

---

<sup>10</sup> 《人权委员会和咨询服务方案特别程序工作组特别报告员/代表/专家和主席手册》。见1999年12月18日E/CN.4/2000/4。

仅是对某一案件的情况稍加过问，就往往足以制止这种侵犯人权的行爲。

大多数专家收受有关对侵犯人权行爲具体指控的资料。在有些情况下，如果显然即将发生严重侵犯人权的行爲，他们就会向政府发出紧急呼吁。有些专家每年大约发出100份交涉书和呼吁书。他们通常将这些函件报送委员会。在进行这项工作时，他们遵守的是透明和一致性原则。他们力图做到平等对待提供资料的人士和有关政府。有时，各种侵犯人权的行爲涉及若干名专家的任务。在这种情况下，委员会鼓励专家对自己的行动进行协调。

#### (b) 视察国家

承担国家任务的专家的一项优先任务是视察有关国家。有时这些国家会拒绝他们入境。在这种情况下，他们就要前往包括邻国在内的其他国家，与那里的难民和其他有关行动者进行访谈。联合国的预算允许专家每年对一个国家视察一至两次。有时还作出预算外安排，使他们能进行更多次的视察。

承担专题任务的专家可根据收到的资料，决定是否视察与这些任务有关的国家。联合国经常预算通常允许每名专家进行两次国家视察。负责从事专题任务的专家力图争取视察世界所有区域的国家。视察申请可由专家本人提出，也可由人权委员会在专门的决议中提出。<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 过去十年期间，执行专题任务的专家已向委员会报告了他们在世界所有区域至少以下 35 个国家就涉及与他们任务有关的具体问题进行视察的情况：阿富汗、阿尔巴尼亚、比利时、喀麦隆、智利、哥伦比亚、古巴、捷克共和国、东帝汶、斐济、德国、危地马拉、海地、匈牙利、印度尼西亚、爱尔兰、肯尼亚、马来西亚、墨西哥、荷兰、巴基斯坦、秘鲁、罗马尼亚、南非、斯里兰卡、苏丹、前南斯拉夫的马其顿共和国、突尼斯、土耳其、乌干达、联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉、越南和也门。其中有些国家受到了不止一名专家的视察。

专家只能执行公务。他们不能在没有有关主管当局同意的情况下到任何国家执行任务。他们的视察通常是在与联合国驻有关国家工作队的协调下组织安排的，领导工作队的是联合国驻地协调员或联合国新闻办事处。

视察期间，专家与政府行动者和非政府行动者交往。他们要求进行自由调查，包括可出入有关的设施如监狱和拘留中心，并与非政府组织的代表进行接触。标准的程序是专家可要求政府作出保证：与专家接触的任何官方或非官方人士都不会遭到威胁、骚扰、惩罚或受到司法程序的审理。事实上已取消过一些原定进行的视察，因为有些国家的政府不愿让专家自由出入一些场所，或不愿尊重专家工作的独立性。新闻媒介对视察国家情况的报道，往往会使人权问题成为公众辩论的中心。

如果某种局势下的人权问题涉及多个层面，委员会就会要求专家进行联合视察。对东帝汶和前南斯拉夫境内的冲突就进行了联合视察。有时，专家本身也认为联合视察是有益的。这种专家之间的协调形式应受到欢迎。

### (c) 规范性工作

有些专家力图为自己的工作制订权威性准则和标准。秘书长国内流离失所者问题代表与国际法律专家工作队进行合作，编写了与国内流离失所者有关的法律准则汇编和分析，然后由他在这一基础上编写了保护国内流离失所者的指导原则。1998年4月，委员会注意到这些原则，并注意到机构间常设委员会决定欢迎这些原则和鼓励其成员向各自的执行委员会通报这些原则。这些原则的目的，在于指导秘书长代表、国家、所有其他主管当局、团体和个人以及政府间组织和非政府组织处理国内流离失所问题。

由五名专家组成的任意拘留问题工作组也制订了一种行动框架。例如，工作组于1999年12月通过了第五号审议意见，其中确定了关于任意拘留寻求庇护者案件的标准。这项工作是在

与联合国难民事务高级专员办事处协调下进行的，若干国家和非政府组织对此表示欢迎。

#### (d) 后续行动

专家与政府进行对话，讨论他们的意见和建议。如果国家政府表示愿意以严肃认真的方式对待专家提出的关切问题，这种对话就更富有意义。例如，在酷刑问题特别报告员1999年9月视察肯尼亚期间，该国政府指派了一名高级警官与特别报告员联络。该警官陪同特别报告员进行视察，并多次命令立即采取纠错行动，纠正违法行为，例如命令对一些被拘留者立即进行治疗，并释放一名遭到任意拘留的人。特别报告员公开承认这是一项有效的后续行动。

这种制度是否有效，取决于能否充分贯彻专家的结论和建议。例如，宗教不容忍现象特别报告员编制了一份表格，列举他报告中提出的建议。他将这些表格定期送交国家政府，请它们提出意见，并表明它们已经采取或打算采取何种措施，来执行或是逐步执行这些建议。另有一些专家也开始采用类似的办法。他们将各国政府的反应载入了自己的报告之中。

#### (e) 非国家行为者

专家的工作不仅限于对付国家的问题。有些任务要求其执行者对付非国家实体。1996至2000年期间，索马里境内人权状况问题独立专家汇报了该国军阀和民兵领导人所犯的侵犯人权行为。她还叙述了联合国各机构在索马里不存在中央政府的情况下所采取的行动。她1998年的报告用了很长的篇幅，说明对国际部队在索马里境内所犯的侵犯人权行为的指控。

现在，处理国际机构问题的任务日益增多。有些任务，特别是有关发展和结构调整以及外债问题的任务，都旨在考虑世界银行和国际货币基金组织等金融机构的政策对人权的影响。这种任务的价值在于引起对这些问题的辩论。

#### (f) 非政府组织的作用

国际、区域和国家非政府组织为特别程序制度提供了极其宝贵的支持。非政府人权组织向来一马当先，积极主张确定各种具体任务。它们对许多国家的人权状况和许多专题问题提供了至关重要的分析和资料。专家对这些资料进行核对，并经常将它们转交国家政府以征求意见。非政府组织在其当地的支持者中宣传专家所进行的工作。这些组织在加强特别程序制度方面的重大贡献获得了国家政府、专家和联合国的广泛承认。2000年确定了有关人权捍卫者的任务，这不但表明人们认识到非政府组织不可或缺的贡献，也表明人们认识到人权捍卫者在进行人权工作时受到骚扰和恐吓，因此必须予以保护。

#### 10. 专家的工作是否有作用？

专家通过向委员会提交的报告强调了各种令人关注的人权状况。他们的报告通常对具体国家的人权状况或某个专题作出极其宝贵的分析。有些报告提请国际社会注意尚未适当列入国际议程的一些问题。<sup>12</sup> 许多报告提到了受害者的姓名，并叙述

---

<sup>12</sup> 例如，法外处决、即决处决和任意处决问题特别报告员最近将以贞操为理由处死妇女的问题列入了国际议程。2000年11月，联合国大会通过了第一项谴责这一罪行的决议，因为几十年以来，世界许多地方一直在对数以千计的妇女犯下这种罪行而不受到惩罚。2000年11月15日，《纽约时报》就这一主题发表社论，《国际先驱论坛报》转载了这篇社论。社论指出，“这种情况每年发生成千上万次：在世界某个地方，妇女遭到父亲或兄弟杀害，因为他们认为这些妇女作出了玷污其家庭名声的行为，如与人通奸，不服从父母的婚嫁之命，在公共场所与男子一起露面，或遭人强奸——因为许多人依然认为，如果受害者不同意，强奸者就不能得逞。今年，一名联合国特别调查员指名提到了中东、南亚、欧洲、拉丁美洲和非洲的12个国家，她收到了关于在这些国家中以贞操为理由处死妇女的报告。”

了对侵犯其人权行为的指控。在整整一年期间，专家出面为受害者进行交涉。虽然专家的工作往往是促进变革的巨大动力，但仍然难以将人权领域的具体成果仅归结于一种因素。这些成果在很大程度上取决于国家政府、民间社会以及国际社会采取什么行动，来对付侵犯人权行为，来对待专家的意见、结论和建议。

然而，对某种人权状况进行持续不断的审查，就会向受害者表明国际社会不会遗忘他们的困境，并使他们有机会申诉他们的冤情。作出侵犯人权行为的人 would 知道，有人正在注视他们。有关的主管当局会知道，有人会评价他们的人权表现，而这种评价会对在政治、发展和人道主义方面考虑的问题产生影响。这种情况有时会提高他们的责任感，促使事态朝好的方向变化。

专家的报告往往可发挥重要的预警作用。例如，在卢旺达发生灭绝种族行为之前，法外处决、即决处决和任意处决问题特别报告员视察了该国，并对正在发生的严重种族暴力行为提出了报告。但国际社会并未对这一明显的预警作出适当反应。

很多实例可说明专家已取得了哪些具体成果。在视察国家期间，许多专家使受害者得到了解救。例如1992年1月，阿富汗人权状况特别报告员促使当时的纳吉布拉总统颁布一项总统决定，将114名被判死刑的人改判为20年徒刑。

#### 11. 专家与联合国机构之间是什么关系？

专家是按照联合国各项专门决议的规定执行具体任务的。人们指望他们不超越其任务范围，在执行任务时不为任何政府或非政府的影响所左右。这种独立性获得受害者、政府和非政



府组织的高度评价。<sup>13</sup> 这是成功执行任务的必要条件。如代表联合国秘书长向国际法院提交的说明所述，“如果没有完全的独立性，承担人权任务的人以及特别报告员就不能毫不犹豫地大声疾呼反对违反国际人权标准的行为并对此提出报告”。<sup>14</sup>

然而，这种独立性并不妨碍专家与其他行为者特别是联合国系统的行为者进行协调和对话。规定任务的各项决议普遍要求秘书长支持专家的工作。这通常是指提供政治支持和从联合国经常预算中提供经费，并由联合国人权事务高级专员办事处(人权署)提供协助。此外还要求联合国各机构对专家的工作予以支持。

专家的工作由人权署提供便利，出差期间则由联合国驻该国的高级官员提供便利。许多专家还与联合国纽约秘书处及各专门机构定期磋商。如果没有联合国国家工作队的支持，联合国人权问题专家的工作就会受到严重挫折。例如在1998年3月4日，人权署与联合国开发计划署(开发计划署)签订了一项《谅解备忘录》，规定开发计划署和人权署密切合作，“以期执行国家和专题特别程序以及工作组各方面的任务”。开发计划署和人权署之间的合作旨在提高人权状况实况调查团的效率和效益。在调查团开始工作之前和工作期间，当地的开发计划署办事处提供实质支助和后勤支助。开发计划署还提供其有关报告以及关于受视察国的评价文件。

---

<sup>13</sup> 见加强人权委员会机制有效性问题闭会期间工作组报告(E/CN.4/2000/112)第10段。

<sup>14</sup> 关于“对联合国人权委员会特别报告员法律诉讼豁免的意见分歧”的咨询意见所载的“代表联合国秘书长向国际法院提交的书面说明”第55段。

## 12. 专家享有何种法律地位？

1946年的《联合国特权和豁免公约》将执行联合国人权任务的专家在法律上归属于“负联合国使命之专家”这一类别。专家在执行使命期间，享有该《公约》第六条第二十二节规定的职能特权和豁免，其中包括：

- “（甲）豁免拘捕或拘禁及其行李之被扣押；
- （乙）豁免其因执行使命而发表之言论及所作之行为而产生之一切诉讼。此项诉讼豁免于该专家已非为联合国雇用时仍继续有效；
- （丙）其文书及文件之不可侵犯性；
- （丁）为与联合国通讯而使用密码及以专差或密封邮袋收发信件之权；
- （戊）外国政府代表负临时使命所享之同样货币及外汇便利；
- （己）外交使节行李所享之同样豁免及便利。”

委员会专家的特权和豁免问题最近已成为国际法院有约束力的咨询意见的议题。1999年4月29日，国际法院在审理帕拉姆·库马拉斯瓦米先生的案件时提出了法院的意见。库马拉斯瓦米先生是法官和律师独立性问题特别报告员，由于涉及112,000美元的损失，成为马来西亚几起毁谤诉讼案的当事方。

国际法院裁定，《联合国特权和豁免公约》第六条第二十二节“适用于”库马拉斯瓦米先生的案件，<sup>15</sup> 并指出他在《国际商业诉讼》1995年11月号刊登的访谈中发表的言论“享有一切形式的诉讼豁免”。国际法院还指出，库马拉斯瓦米先生对“马来西亚法院裁定他应支付的任何费用特别是税务费用不负任何经济责任”。法院裁定，马来西亚政府“应将咨询意见通

---

<sup>15</sup> 关于“对联合国人权委员会特别报告员法律诉讼豁免的分歧意见”的咨询意见，1999年4月29日发表。

报马来西亚法院，以履行马来西亚的国际义务，并尊重库马拉斯瓦米先生的豁免权”。<sup>16</sup>

### 13. 专家的工作是否受到监督？

人权问题专家处理的问题具有政治方面的性质。因此，有些专家工作的客观性和质量有时受到质疑是不足为奇的。

人权委员会对专家的工作进行监督，但同时铭记专家是不能罢免的，他们是独立的而且可豁免法律诉讼。委员会审查他们的报告，通过表示欢迎或批评专家工作的决议，或仅仅是注意到他们的行动。1999至2000年期间，委员会对专家的工作进行了全面检查。结果，委员会于2000年4月通过了若干项旨在提高专家工作效能的决议。现已采取的措施包括前面已提到的限制承担任务的专家的任期，并重申专家的独立性是选用专家的主要标准。

此外，联合国大会目前正在就一项行为准则草案进行辩论，这项行为准则将适用于所有执行公务的专家，包括联合国人权问题专家。<sup>17</sup> 专家对准则草案感到关切的问题主要是该草案未充分考虑到他们是不领取薪金的独立行为者，而不是领取薪金从而必须接受指示的顾问。他们的职能要求他们按照委托给他们的任务、凭自己的良知并依据事实和人权法行事。

专家也在某种程度上对自己约法三章。1993年以来，他们每年举行一次会议，共同讨论与其任务有关的问题。会议期间，他们讨论诸如工作方法等共同关心的事项。他们还与人权事务高级专员、人权委员会主席团、根据联合国六项核心人权

---

<sup>16</sup> 见加强人权委员会机制有效性问题闭会期间工作组报告（E/CN.4/2000/112）。

<sup>17</sup> 关于非秘书处官员和执行公务专家的地位、基本权利和义务的条例草案（A/54/695）。

条约<sup>18</sup> 设立的联合国人权条约机构各主席以及非政府组织进行讨论。这些会议提供了一种论坛，用以提出问题，并力图找到解决办法。

#### 14. 专家可得到哪些资源？

专家本身都是有全职工作的专业人员，只能以部分脱产的方式为联合国服务，所以他们的工作成绩在很大程度上有赖于人权署能获得提供多大的支助，也有赖于能在其工作中投入多少工作人员从事多久的工作。目前，人权署只能为每项任务提供一名工作人员予以协助，其工作时间仅约相当于每年三个月的全职工作。

大多数国家都意识到不应使这种制度超负荷运作。然而，人权状况有时不得不要求提出一些新的任务。任务增加了，却没有相应增加用以执行任务的资源，从而加重了人权署的负担。

1999年，高级专员请两名专家在两名工作人员的协助下编写一份关于专家的迫切需求及如何解决这些需求的研究报告。该研究报告建议采取五项措施来加强这一系统：采取提高紧急呼吁效能的措施；采用更有效的方法应付紧急状况；改进后续工作的方法；分配更多的工作人员并研制数据库，以此加强支

---

<sup>18</sup> 这些条约是：《公民及政治权利国际公约》；《经济、社会、文化权利国际公约》；《消除一切形式种族歧视公约》；《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》。

助工作。<sup>19</sup> 要执行这些措施，就必须增加人权署目前可动用的资源。

#### 15. 专家的工作与联合国人权事务高级专员的 职能两者之间是否有所重叠？

1993年12月20日，联合国大会设立了联合国人权事务高级专员的职位。高级专员与专家不同，这是由秘书长任命并经大会认可的联合国高级官员。高级专员主管人权事务高级专员办事处的工作，专家的工作则由该办事处予以支助。现任人权事务高级专员是爱尔兰前总统玛丽·鲁滨逊。她于1997年9月上任。她的前任是何塞·阿亚拉·拉索，任期为1994年4月至1997年3月。

高级专员与专家之间有着密切工作交往。专家执行的是具体的任务，其侧重点是某个国家或某项专题，高级专员的任务则很宽泛，其中包括促进和保护世界各地公民、文化、经济、政治和社会各方面的所有人权。因此，高级专员的任务与特别程序机制的任务之间可能有所重叠。这种重叠可通过协调予以避免。

#### 16. 什么是小组委员会？ 小组委员会履行什么职能？

小组委员会是委员会设立的智囊机构，其职能是协助委员会对某种具体现象进行深刻思考。小组委员会以前的主要任务

---

<sup>19</sup> 见《加强能力建设，强化联合国人权方案的特别程序制度》，Thomas Hammerberg 和 Mona Rishmawi，1999年6月30日。

之一是制定标准和准则草案供委员会审议。其中若干项草案后来已获得联合国大会通过。

小组委员会由26名独立专家组成。他们每年8月在日内瓦举行为期三周的会议，以审议各种人权问题。国家代表和非政府组织代表也出席小组委员会发言，这些会议一般都向公众开放。小组委员会建议委员会需要进一步审议哪些专题。<sup>20</sup>

小组委员会研究报告的目的是加深对某一专题的理解，并建议委员会如何处理这一专题。有些研究报告可能促成制定标准的工作。另一些则可能促成设立一些新的机制。

#### 17. 小组委员会专家的工作与委员会 专家的工作是否不同？

小组委员会专家和委员会专家一样，也是 1946 年《联合国特权和豁免公约》中所指的“执行公务的专家”。国际法院

---

<sup>20</sup> 小组委员会目前正在研究一系列范围广泛问题。这些都是特别报告员编写的研究报告，其内容为非公民的权利；扶植行动的概念和实践；全球化及其对充分享有人权的影响；消除影响妇女和女孩健康的传统习俗；土著人民及其与土地的关系；恐怖主义与人权；以及编写关于基于工作和血统的歧视的工作文件；各种国际人道主义文书中规定的旨在促进和巩固民主的措施；跨国公司的工作方法和活动的后果以及国家和跨国公司在侵犯人权行为方面的责任；通过军事法庭和特别管辖权执行司法工作；在国内切实履行提供有效解救办法的义务；刑事司法制度中的歧视；以及监狱私有化。此外，小组委员会还请委员会于 2000 年核准四份新的研究报告。它们是：罗姆人的人权问题和保护问题；享有经济、社会和文化权利与促进实现享有饮用水权利之间的关系；人权和人的责任；对人权条约的保留意见。

于 1989 年 12 月 15 日在称之为“马济卢案”的案件中发表的咨询意见肯定了这一点。

小组委员会专家的主要任务是进行研究。他们通常不受理个别案件，也不向国家政府发出紧急呼吁。他们不进行实况调查。为期三周的小组委员会会议对专家的工作进行公开和全面的辩论。每个专题通常由小组委员会的一名或多名特别报告员至少研究三年之久。受委托进行研究的专家通常先提交一份工作文件，然后提交初步报告、进度报告和最后报告。

小组委员会专家通常是学术界人士、律师和法官。在有些情况下他们是本国政府的代表。但人们指望他们在小组委员会工作时不受任何政府或非政府影响的左右。

由于是独立专家，他们不受联合国秘书处的监督。虽然专家得到人权署的协助，但他们在进行研究时不受秘书处的支配。由于如前所述，秘书处可动用的资源有限，专家往往需要依靠其本身的资源来支助其研究工作。

## 结 束 语

联合国人权问题专家在争取实现普遍免于恐惧和匮乏的努力方面发挥着至关重要的作用。他们不收取薪酬。他们的工作是争取实现人权，也就是实现《世界人权宣言》所宣布的“普通人民的最高愿望”。这种工作使他们感到欣慰，这就是他们得到的报酬。

然而，由于经费依然严重不足，这一制度尚未充分发挥潜力。人们正在继续努力加强这一制度，以便实现普遍尊重所有人权的目标。在与各种行为者，特别是各国政府、联合国机构以及非政府部门的合作下，这一制度的效能定能大为提高。

## 人权概况介绍:

- 第 1 号: 人权机构
- 第 2 号: 国际人权宪章(第一次修订版)
- 第 3 号: 人权领域的咨询服务和技术援助(第一次修订版)
- 第 4 号: 反酷刑斗争的办法
- 第 5 号: 向种族主义和种族歧视进行战斗的第二个十年行动纲领
- 第 6 号: 被强迫或非自愿失踪问题(第一次修订版)
- 第 7 号: 来文处理程序
- 第 8 号: 世界人权新闻运动(第一次修订版)
- 第 9 号: 土著人民的权利
- 第 10 号: 儿童权利
- 第 11 号: 即决处决或任意处决
- 第 12 号: 消除种族歧视委员会
- 第 13 号: 国际人道主义法与人权
- 第 14 号: 当代形式奴隶制
- 第 15 号: 公民权利和政治权利: 人权事务委员会
- 第 16 号: 经济、社会、文化权利委员会(第一次修订版)
- 第 17 号: 禁止酷刑委员会
- 第 18 号: 少数人权利
- 第 19 号: 促进和保护人权的国家机构
- 第 20 号: 人权与难民
- 第 21 号: 享有适当住房的人权
- 第 22 号: 对妇女的歧视: 公约和委员会
- 第 23 号: 影响妇孺健康的有害传统习俗
- 第 24 号: 移徙工人的权利
- 第 25 号: 强迫迁离与人权
- 第 26 号: 任意拘留问题工作组
- 第 27 号: 关于联合国特别报告员的十七个常见问题



《人权概况介绍》丛刊由联合国日内瓦办事处人权事务中心出版。它阐述正在审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、为促进和保护基本人权联合国正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。鼓励用联合国正式语文以外的文字翻译出版，但不得更改其内容，出版组织应通知日内瓦人权事务中心并申明原文为人权事务中心所编写。

一切询问请寄：

---

Centre for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14 avenue de la Paix  
1211 Geneva 10, Switzerland

New York Office  
Centre for Human Rights  
United Nations  
New York ,N.Y.10017, USA  
United States of America

---

Printed at United Nations, Geneva                      Human Rights Fact Sheet No.27  
Forced Evictions and  
Human Rights

---

# 人 权



联 合 国