



第五十九届会议

议程项目 45 和 55

联合国经济、社会及有关领域
各次主要会议和首脑会议结果
的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

大自由：实现人人共享的发展、安全和人权

秘书长的报告

增编

人权理事会

秘书长的说明*

秘书长的提议

1. 设立人权理事会，是我们在共同言辞中日益重视人权的具体体现。人权委员会升格为一个全面的理事会，将把人权提升到《联合国宪章》原本赋予的优先地位。此种结构将使架构和构想清晰明了，因为联合国已经设有处理其他两大宗旨（安全和发展）的理事会。

2. 目前的人权委员会有其显著的长处和骄人的历史，但其完成任务的能力已跟不上新的需要，并因其会议的政治化和工作的选择性而受到影响。一个新的人权理事会有助于克服与委员会有关的一些日益严重的问题，包括观念问题和实质问题，并得以对联合国政府间机制处理人权问题的实效进行彻底的重新评估。

* 秘书长最初于 2005 年 4 月 14 日递送大会主席，并要求提请大会成员注意。



3. 秘书长在 2005 年 3 月题为“大自由：实现人共享的发展、安全和人权”的报告（S/59/2005）中提议设立人权理事会。他提议说：

“如果联合国想满足全球各地人们的期望，甚至说联合国要象对待安全和发展问题那样认真对待人权问题，那么会员国就应当同意将人权委员会改成一个规模较小的常设人权理事会。会员国必须决定，是让人权委员会成为联合国的一个主要机构，还是成为大会的一个附属机构。不论成为哪一种机构，其成员由大会出席并参加表决的会员三分之二多数直接选举产生。创建这个理事会将赋予人权问题更崇高的地位，符合人权在《宪章》内所占的首要位置。会员国应当就该理事会成员的组成和任期作出决定。当选的理事会成员应承诺遵守最高的人权标准。”（A/59/2005，第 182 段）

4. 人权理事会将是常设机构，可以定期开会，也可以随时开会，以处理迫在眉睫的危机，并得以及时、深入地审议人权问题。使人权问题讨论摆脱充满政治争斗的六周会议的安排，还可以有时间采取实质性后续行动，监测各项决定和决议的执行情况。成员由大会全体成员选举产生，会使这个成员更加负责，并使这个机构更具有代表性。此外，理事会经联合国主要立法机构大会直接选举，其权威也会比人权委员会大，因为委员会只是经济及社会理事会的附属机构。实际上，根据《宪章》，在经济及社会理事会下履行各种职能，包括履行促进人权的职能，最终责任在于大会。减少成员数目，将使人权理事会得以进行重点更加突出的辩论和讨论。

5. 秘书长认为，人权委员会应设在日内瓦，使它能继续与联合国人权事务高级专员办事处密切合作。大会常设理事会设在纽约以外地点，世界粮食理事会（1974-1995）是一个先例。同样，海牙的国际法院，是设在纽约以外地点的一个主要《宪章》机构。人权理事会这个常设机构，虽然设在日内瓦，但具有在纽约“扩大”影响的灵活性。可选办法包括在纽约举行特别会议，或将特定的分支机构设在纽约，以便更好地与大会、安全理事会和经济及社会理事会沟通。

6. 2005 年 4 月 7 日秘书长向人权委员会发表讲话时，还阐述了人权理事会行使同侪审查职能的新提议：

“理事会应起一个同侪审查会的作用，其职能应明确界定。主要任务是评价各国履行各项人权义务的情况。这将具体体现人权的普遍性和不可分割原则。公民、政治、经济、社会和文化权利以及发展权必须受到同等重视。理事会应有能力向各国提供技术援助，并向各国和联合国机构提供政策咨询。在这种体制下，每个会员国将定期受到审查。但此种轮流审查的做法，不应妨碍理事会处理可能发生的一切大规模严重侵犯人权的情况。实际上，理事会必须可以提请国际社会注意紧急危机。”

7. 同侪审查机制对人权条约规定的报告程序起补充作用，而不是取而代之。报告程序源于法律承诺，由独立专家组对照这些条约的具体规定对法律、规章和做法进行严格监督。此种程序产生明确的、有权威的行动建议。而依照同侪审查的程序，各国自愿就各自国内的人权问题进行讨论。此种讨论的依据是促进和保护《宪章》规定的、《世界人权宣言》表述的各项权利的义务和责任。审查结论的落实，应作为一种合作行动，并应协助各国发展这方面的能力。

8. 同侪审查至关重要的一点是普遍监督，即所有会员国对于各项人权承诺的履行情况应当受到其他国家的评估。同侪审查有助于尽可能避免政治化和选择性，而政治化和选择性是人权委员会的特征。同侪审查应当触及人权的各方面，即公民、政治、经济、社会和文化权利。人权理事会必须确保建立公正、透明和可行的同侪审查制度，以同一标准对各国进行审查。要建立一个公平的制度，必须就所需资料的质量和数量达成协议，作为审查的基准点。在这方面，高级专员办事处可起核心作用，汇编此种资料，并确保以全面、均衡的方式对待各项人权。人权理事会同侪审查的结果，有助于国际社会更好地提供技术援助和政策咨询。此外，此种结果还有助于促使当选的成员对其人权承诺负起责任。

2005 年 9 月首脑会议前有待讨论的问题

9. 会员国需要在 2005 年 9 月举行的首脑会议之前就若干问题达成协议。与高级专员协商自然是该过程的一部分，她愿意提供协助。具体地说，秘书长建议，有必要在下述若干问题上就人权理事会达成协议。

任务和职能

10. 除了经济及社会理事会第 1235(XLII)号和第 1503(XLVIII)号决议规定的委员会现有职能和责任外，人权理事会将在上述同侪审查制度的基础上审议所有国家各项人权的情况。专题和特定国家程序的任务规定以及政府间工作组和小组委员会须向人权理事会报告，人权理事会成立后将彻底审议这些方面，并根据理事会自己的职权范围及工作议程和工作方法予以重新审议、完善或修订。拟议的人权理事会只是联合国人权系统的一个组成部分。该系统还包括高级专员的任务规定、秘书处的职能和各条约机构。在决定人权理事会的任务和职能时，应考虑最好在政府间一级执行的各项职能，同时考虑到与其他机构的互补性并铭记委员会的经验。人权理事会应有权向可帮助执行工作的联合国其他机构建议政策措施。

11. 除了上文简述的拟议同侪审查外，人权理事会还应履行下列职能：

- 在严重人权局势发生时，会员国应当能够一起采取行动。委员会能够这样做，是因为具有就特定国家通过决议的选择。虽然这种能力的政治化已达到不健康的地步——人权理事会的拟议同侪审查职能应处理这个问题——但处理严重局势的能力必须保留和恢复。此外，如果大多数成员同意，委员会可以举行特别会议；人权理事会应保留这一能力，设想

的方式将便利在常会框架外审议紧急局势。此外，高级专员可以吁请一个具有正规理事会权威的联合国常设机构采取行动和提供支持。应保留一个人权问题论坛，供会员国对话，并请民间社会参加。通过对话，可以就意见不同的领域进行建设性接触，并以创造性的对策处理新出现的问题，特别是现行国际标准模棱两可的人权问题。非政府组织的作用对于从实地向会员国提供政策投入和意见十分重要。同样，国家机构和非政府组织地位日益彰显，工作日益活跃，其对人权辩论的参与已上升到中心位置。

- 拟议的人权理事会应在监督和促进国际人权法的解释和发展方面发挥关键作用。国际法和标准是联合国保护人权制度的核心；实际上，委员会迄今发展的一整套国际人权准则可能是其最大的遗产。作为一个常设机构，人权理事会可能设法克服委员会目前在一些标准制定活动中面临的拖延。过去 20 年来，条约机构系统大大促进了国际法的发展，人权理事会的设立还将加强该系统的重要工作，并有助于简化和加强该系统的工作，使其能更好地完成任务。

组成

12. 人权理事会成员不是由经济及社会理事会选举产生，而由大会三分之二的选票选出——这与宪章机构选举过程相似。这将体现对该机构的重视。普遍投票将使该机构对本组织全体会员国负责。会员国有必要将就任期长短、人权理事会成员的选举和轮任方式作出决定。如果会员国选择以区域为基础选举人权理事会成员，那么所有区域集团都应具有与其在联合国的代表权相符的代表权。

成员数目

13. 人权委员会目前有 53 个成员，只比选举委员会成员的经济及社会理事会成员少一个。委员会最初有 18 个成员，后来成员数目剧增。人权理事会成员数目较少，将有助于进行更有重点的讨论和辩论。委员会升格为理事会，将增加会员国在联合国三个理事会之一任职的可能性。

主要机构抑或附属机构

14. 设立人权理事会有两种选择，或作为大会的主要机构，或作为大会的附属机构。作为大会的一个主要机构设立人权理事会，可使之具有与安全理事会和经济及社会理事会同等的地位，但需要修改《宪章》。在这两种情况下，宪章机构的高标准和“重要事项”由三分之二多数表决都应保留。

有待作出的决定

15. 审议上述问题时，会员国可商定在 2005 年 9 月首脑会议的最后宣言中原则上认可设立一个人权理事会。秘书长报告中提供的草拟措词是：

“协议用规模较小的常设人权理事会取代人权委员会，作为大会的一个主要机构，或作为大会的附属机构，其成员由大会出席并参加表决的会员三分之二多数选举产生。”(A/59/2005，附件，第8(e)段)

2005年9月首脑会议后有待讨论的问题

16. 今后关于人权理事会如何履行上述职能的工作，以及有关成员数目、组成和成立的细节将在首脑会议后阶段处理。的确，委员会许多现有职能、程序和工作组的命运将由理事会认可、沿用或淘汰。特别程序和非政府组织的参与，是人权理事会应保留的委员会的两个方面。

17. 另一组需要进一步阐明的的问题是，相对于联合国人权系统其他组成部分，尤其是高级专员办事处、联合国处理人权的其他机构和方案、条约监测机构、大会、安全理事会、经济及社会理事会及新提议的建设和平委员会而言人权理事会的作用和任务。人权理事会的设立将强化并加强其他组成部分的人权工作。例如，人权理事会设立后，将为以人权理事会的工作使大会第三委员会的议程合理化提供机会，并提高大会分析和提请注意整个联合国系统落实人权实施和使人权主流化方面继续存在的差距的能力。同样，理事会可以协助设立、支助各种自愿基金，并为其筹措捐款，以便特别是援助发展中国家。