



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/116
12 December 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十二届会议
临时议程项目 20

理顺委员会的工作

增强和加强人权委员会特别程序的有效性

联合国人权事务高级专员的说明

人权事务高级专员谨向人权委员会成员转交根据人权委员会第 2005/113 号决定举行的有关这一主题的不限与会者名额研讨会的报告。

概 要

人权事务高级专员办事处于 2005 年 10 月 12 日至 13 日在日内瓦组织了一次不限与会者名额研讨会，人权事务副高级专员主持了会议。与会者包括各会员国、特别程序任务执行人、非政府组织代表和联合国各专门机构。

特别程序制度在促进和保护人权方面所起到的独特和重要的作用，得到与会者普遍的认可。人们一致认为，特别程序应当成为拟议的人权理事会的组成部分。与会者也普遍赞同一种观点，即通过增进任务执行人的共治意识，加强配合，协调工作方法和自我调节，可以进一步增强该制度。特别程序第十二届年会所设立的协调委员会，将在这一过程中发挥中枢作用，尤其是在更新《人权委员会和咨询服务方案特别报告员/代表/专家以及各特别程序工作组主席手册》方面。此外，与会者还强调必须与特别程序加强合作以及需要对其工作采取系统的后续行动，同时还就各个行为者可能为此种战略作出贡献的方式交换了意见。

不限与会者名额的增强和加强人权委员会 特别程序的有效性问题的报告

(日内瓦, 2005 年 10 月 12 日至 13 日)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 2	5
一、人权高专致开幕辞	3 - 4	5
二、特别程序制度的作用和职能	5 - 23	6
A. 特别程序制度作为未来的人权理事会的组 成部分..	9 - 12	7
B. 通过互动式对话来审议特别程序的报告..	13	7
C. 选择特别程序任务执行人	14 - 16	8
D. 选择任务	17 - 19	8
E. 与国家合作	20 - 23	9
三、任务执行人的工作方法	24 - 43	10
A. 更新《手册》	32	11
B. 来文	33 - 36	11
C. 国别访问	37 - 40	12
D. 任务执行人的报告	41	13
E. 协调委员会的作用	42	13
F. 与媒体的互动	43	14
四、对任务执行人的工作采取后续行动	44 - 55	14
A. 对国别访问采取后续行动.	49	15
B. 对来文采取后续行动	50	16
C. 人权理事会在后续行动方面的作用	51	16
D. 人权高专办、联合国各机构和其他伙伴在后 续行动方面的作用	52 - 55	16

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
五、人权高专办、联合国各专门机构、非政府组织、 国家机构和其他组织的合作与支持.....	56 - 72	17
A. 与国家的合作.....	65	19
B. 人权高专办的合作与支持.....	66	19
C. 与联合国各机关、专门机构和其他组织的合作.....	67 - 70	20
D. 与非政府组织、国家机构和其他伙伴的合作.....	71 - 72	20
六、副高级专员致闭幕辞.....	73	21

附 件

与会者提交的文件清单.....	22
-----------------	----

导 言

1. 人权事务高级专员办事处(人权高专办)按照委员会第 2005/113 号决定, 经与委员会扩大主席团磋商, 于 2005 年 10 月 12 日至 13 日在日内瓦举办了一次不限与会者名额的增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题的研讨会。举行这一研讨会, 目的是使各会员国、特别程序任务执行人、非政府组织和联合国及其各机构的代表得以就加强和增强特别程序制度的方法开展富有建设性的交互式讨论。

2. 人权事务副高级专员 Mehr Khan Williams 女士主持了研讨会。该研讨会分为四部分, 每一部分分别讨论一个特定专题: (a) 特别程序机制的作用和职能; (b) 任务执行人的工作方法; (c) 任务执行人工作的后续行动; (d) 人权高专办、联合国各专门机构、非政府组织、国家机构和其他组织的合作与支持。与会者讨论了各会员国、区域集团和非政府组织提交的许多讨论文件, 以及秘书处就各个主题编制的四份背景文件(见附件)。每一部分由一会员国、一非政府组织和一任务执行人的代表作出介绍。在第四部分, 一专门机构的代表也做了介绍性发言。本报告概述了与会者就各个专题所做的讨论情况和提出的建议。

一、人权事务高级专员致开幕辞

3. 高级专员在开幕辞中对与会者表示欢迎, 并感谢人权委员会成员要求举办这一研讨会, 因为它为各会员国、任务执行人和非政府组织提供了一次及时而重要的机会, 使它们可以聚集在一起, 共同讨论与特别程序制度有关的种种问题。她在提到特别程序制度是促进和保护人权的一项至关重要的工具时说, 特别程序以多种方式实现了这一目标。但是, 该制度还需要得到加强, 使之发挥更大的效力。

4. 本研讨会提供了一次绝好的机会, 人们可以就这些问题交换意见和建议, 总结所取得的进展, 并评价仍有待努力的方面。考虑到联合国目前的改革, 包括人权领域中的改革, 这项活动具有特别相关的意义。2005 年 5 月发表的人权高专办行动计划(A/60/2005/Add.3), 提出了制定一项更加有效的人权方案的设想, 并提出了许多与增强特别程序制度直接有关的行动要点。特别是, 开展较具战略意义的国家接触应有助于确保在国内更好地实现人权。最后, 高级专员强调说, 可靠而有效的特别程序制度在很大程度上取决于它所获得的支持, 以及它达到预期目的的能力。

二、特别程序制度的作用和职能

5. 苏丹代表在其介绍性发言中指出，在实现人权委员会为之而设立的目标以及实现《联合国宪章》、尤其是关于保护和促进人权以及为实现该目的进行国际合作的需要的第一条第三款的目标方面，特别程序制度起到至关重要的作用。特别程序制度必须在拟议的人权理事会中占有它适当的位置，同时铭记必须尊重以下三项原则：(i) 联合国所有成员都应当成为理事会的一部分，以此增强该制度在行使职责方面的透明度与合作；(ii) 各项任务应当重申所有人权具有不可分割性和普遍性的原则；(iii) 该制度必须保证任务执行人的独立、专业性和正直。各区域集团应当有权向委员会主席提出任务执行人人选。任务执行人应当对非国家行为者及其侵犯人权行为给予同等程度的关注。

6. 朝鲜民主主义人民共和国人权状况特别报告员威滴·汶达蓬先生在介绍该专题时指出，联合国系统特别程序任务数量不断增多，证明了有必要就主要人权问题设立联合国监测机构。以下是对特别程序的作用和职能的概述：为国际社会分析其任务范围内的人权状况；基于其所得出的定论提出行动建议；提请联合国和其他国际社会注意观察人权状况，包括提出预防行动和预警；为受害者大声疾呼，并动员国际社会和国内全社会关注人权问题。他指出，程序的增值价值在于其对受害者的关注，任务范围宽泛，以及特别程序就指称的侵犯人权行为采取的行动不需要已全部使用完国内补救，可以基于对初步证据的关注。该制度所面临的主要挑战包括资源制约、一些国家不与委员会合作时提出和讨论报告的时间不足，以及荒谬的是，较之拒绝发出访问邀请的那些国家，给予合作的国家反而受到更加仔细的审查。考虑到联合国目前所开展的改革进程，有必要将特别程序作为联合国系统的一个主要部分，继续给予支持和加强。这将需要开展更具互动性的对话，对来文采取更加有效的后续行动，以及不间断地与所有相关伙伴进行接触。

7. 贵格会联合国日内瓦办事处的 Rachel Brett 女士在其介绍性发言中指出，特别程序聚合体还不成其为制度，关键问题是如何不止步于收集自成一类设定的个别任务，而是继续在特设的基础上形成一种具有凝聚力的制度，同时又不失其独特性。在这方面要强调的有三个主要问题：(i) 任务执行人所拥有的专门知识；(ii) 特别程序的报告；(iii) 对报告的审议。关于第一点，她指出，鉴于任务数量不断增多，现在有必要找出更多具有必备专门知识的潜在候选人。特别程序和人权高专办应当

考虑如何完成这项工作，以及如何改进针对新任任务执行人的情况简介会和更新《人权委员会和咨询服务方案特别报告员/代表/专家以及各特别程序工作组主席手册》。她建议，为确保继续保持报告的质量，并且不受形式的限制，有必要重新考虑任务执行人的报告的格式和陈述问题。报告一旦提交，即应登录在人权高专办的网站上。任务执行人必须有充裕的时间来陈述和讨论报告，这样才能够对他们的定论进行较为认真的审议。特别程序小组或专家小组也应当有机会讨论共同关切的问题。

8. 在随后的讨论中，提出了下列问题。

A. 特别程序制度作为未来的人权理事会的组成部分

9. 所有与会者都强调在联合国人权保护制度下建立特别程序具有至关重要的意义，因此必须确保将特别程序作为人权理事会的一个重要组成部分。许多与会者表示，理事会所采取的行动和所作决定，包括对紧急情况反应，都应当沿循特别程序的报告和定论，并且系统地融入后续行动战略中。同时，也应当考虑到国家对特别程序的参与程度，包括落实建议。

10. 鉴于特别程序的工作意义重大且又耗费时间，以及基于提议加大任务执行人在理事会中的参与程度，一些与会者建议专职任用任务执行人，或者给予财政补偿。

11. 与会者普遍认识到，该制度需要加以调整，以适应新情况，并通过增进协调得到进一步加强，同时确保透明度并以与各国政府的良好合作为基础。考虑到必然应加大对特别程序的支持力度，许多与会者都以赞成的态度注意到大会关于将经常预算对人权高专办的拨款数额翻番的决定。

12. 一些与会者建议，在委员会向理事会过渡期间，应暂停设定新的任务。还有人提出，在人权理事会下，所有特别程序均应使用同一名称，以避免等级地位和工作方法上的无序状态。

B. 通过互动式对话来审议特别程序的报告

13. 与会者反复强调在人权委员会开展互动式对话的重要意义，但普遍的看法是，给陈述和讨论报告以更多的时间，可以极大地增强此种对话的效力。许多与会者有兴趣地注意到有关设立一个特别程序特别部分的提议，不过，人们也就此提出了一些所关切的问题，即，按地域范围和专题定的任务若把注意力太多地放在对国

家状况的审议上，特别部分就可能最终带有较强的政治色彩。

C. 选择特别程序任务执行人

14. 与会者普遍认为，关于任命的决定还应当是委员会主席与各区域集团和高级专员磋商的结果。大多数与会者和部分区域集团也支持对特别程序任务执行人的提名应面向各国、高级专员、秘书长和非政府组织的原则。若干与会者表示支持区域集团在提名过程中发挥更加积极的作用，以确保区域轮换制。

15. 许多与会者有兴趣地注意到关于设立咨询小组的提议，该小组由高级专员或其代表担任主席，由各个区域的专家组成，将提出一份不长的委员会/理事会主席候选人名单。不过，人们也感到关切的是，这可能又使提名程序增加一道烦琐手续。

16. 与会者也普遍一致认为，任命应当基于独立、专业性和正直等标准，并适当注意地域代表性和男女比例。与会者强调，为了确保任务执行人的独立性，他们的经常活动应当与任务所担负的职责没有任何利害冲突，尤其是，他们不应当是其本国政府行政部门或立法部门的成员。

D. 选择任务

17. 与会者普遍一致认为，增强人权委员会机制问题工作组在其 2000 年报告中提出并为委员会第 2000/109 号决定所核可的标准，在选择任务时仍应加以遵循，即：

- (a) 任务应当提出明确的前景，加强保护和促进人权；
- (b) 专题任务的比例大体上应反映公民和政治权利与经济、社会、文化权利之间的同等重要性；
- (c) 在设定或审查任务时，应尽力避免不必要的重叠，以及机制结构对加强保护人权是否最为有效；
- (d) 在考虑合并任务时应注意到每个任务执行人的任务内容和主要职责，以及各任务执行人的工作量。

18. 某些与会者表示关切说，许多任务执行人碰到一些困难，是因为他们的任务是人权委员会以微弱多数赞成票通过的。一名与会者建议，对所有任务均应以协商一致意见或至少以三分之二多数赞成票获得通过。其他一些与会者则认为，应当

着重强调的是设定专题任务而不是国别任务，因为后者带来选择的问题，可能对合作产生不利影响。不过，其他一些与会者也指出，对于委员会有效通过的任何决定，所有成员均应予以遵守，投票方式决不应影响到与国家的合作。人们提出的另一项建议是，每年选定一定数量的国家接受审查，以实现对所有国家的普遍审查。

19. 鉴于成员国适当考虑到设定任务是一项政治决定，因此，在查明保护人权上的差距或任务重叠现象方面，人权高专办应当起到咨询的作用，以此就选择、合并或终止任务等事宜为委员会/理事会提供某种指导，一些与会者对这一提议表示支持。一名与会者告戒说，办事处应慎重考虑以其身份提供咨询的问题，他强调选定任务是成员国的职责，人权高专办的职责应限于支助作用。另外一项建议是，对所有任务应当定期进行全面审查。

E. 与国家合作

20. 人们普遍认识到，国家的首要责任是尊重人权。基于这一认识，国家与非政府组织的许多代表以及任务执行人人都强调说，对于特别程序制度有效行使职能来说，国家的合作是不可或缺的。这尤其需要使所有国家可以充分利用特别程序，努力落实建议，并及时对来文作出回应。

21. 与会者普遍一致认为，任务执行人与各国开展不间断的、富有建设性的对话，是合作的基础。此种合作应当以相互尊重为基础，并以积极的态度对待历史和文化多样性，以及考虑到可能存在于各个社会的具体挑战。

22. 为鼓励开展更多的合作，若干与会者欢迎人权高专办请特别程序第十二届年会提出一份年度报告，载列分类统计资料，反映对访问请求和来文的答复或无答复情况，并说明答复是否适当涉及来文提出的指称的实质性问题。还有人建议，当一国拒绝与特别程序进行合作时，高级专员和秘书长应当通过斡旋予以干预。

23. 另一项提议是，在理事会内部设立相关机制，确保屡次拒绝与任务执行人合作的国家不得受益于该机构。例如，理事会可禁止此类国家加入本机构。该建议遭到一些与会者的反对，他们的基本论点是，将理事会成员资格的正式标准与是否发出长期有效的访问邀请或是否落实建议联系在一起，这一做法与庄严载入《宪章》的国家的主权平等原则相抵触。一些与会者也指出，如果机制有选择性地对国家施加影响，开展合作就很困难。另外，广泛地分发《手册》，也将会增进任务执行人

与国家之间的合作与了解。

三、任务执行人的工作方法

24. 朝鲜代表在对本项目的介绍性发言中说，主要问题是，既要保持任务执行人的独立性，又必须加强任务执行人之间的合作和工作方法的一致性，如何公平处理至关重要。特别程序第十二届年会所设立的协调委员会，在为这方面的讨论提供便利方面将发挥重要的作用。《手册》应当反映特别程序的最佳做法。最终结果应当是加强合作，并将增进整个制度的可信度。

25. 协调委员会主席兼法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿先生做了介绍性发言，他向与会者通报说，特别程序已开始根据提议制定许多措施，特别是在更新《手册》和在互联网上公布方面。

26. 奥尔斯顿先生指出，责任具有多面因素和多种定向。特别程序应对人权委员会负责，对正在接受记录审查的国家负责，也应对公众利益负责。国家也负有责任，正是在国家责任领域中，涉及到对访问邀请的回应和对来文的答复问题。应当通过改进《手册》内容和更广泛地利用网站登载相关文件和资料，来处理所关心的工作方法透明度问题。他建议进一步考虑可否将工作草案与国别访问邀请和对访问邀请的回应一览表一同登录在网站上。

27. 关于特别程序的工作方法，他声称，真正有可能损害该制度以及需要加以处理的因素是，国家拒绝访问请求的能力：对给予合作的国家进行严格审查，而对那些拒绝访问请求的国家则不予审查。特别程序的建议应当大大加强力度，尤其是，应当列出优先次序，使之切实可行，并达到合理的数量，以便利采取后续行动，并与国家开展良好合作。另外，也需要考虑如何恰当地强调国家未对来文作出回应的严重性。

28. 国际人权服务社的 Chris Sidotti 先生在介绍该项目时声称，有必要加强特别程序作为一种制度的效力，为此需要增进任务执行人的共治意识。这将保证任务执行人保持其独立性，不受外界影响，有助于增强基本业务方法，并确保获得和共享最佳做法。另外，这也需要相互负责，在特别程序制度下实现一定程度的自我调节。考虑到这一点，他建议由任务执行人以开放和磋商方式更新《手册》，并公开发表该《手册》。他建议征召新成员时，任务执行人也应亲自参与。

29. Sidotti 先生承认，特别程序制度效力下降，其主要原因之一是国家未予合作。尽管在这方面始终着重强调鼓励国家发出长期有效的访问邀请，但那只是一种临时应对措施，重点还应当放在实质性合作上。此种合作必须以相互尊重和一种松散的关系为基础。例如，在将指称的侵权行为公之于众之前，特别程序需要事先通知各国，这并不影响进行公开对话和公众参与人权问题的需要。

30. 特别程序与委员会/理事会的关系必须建立在定期和适当提出报告的基础上。向大会、安全理事会和其他联合国机关或机构提供特别程序的报告，也具有重要的意义。Sidotti 先生强调，在国别访问期间，受害者和人权倡导者必须能够不受妨碍地与任务执行人进行接触，不遭受任何骚扰、胁迫或报复。特别程序在进行国别访问之后，应迅速而及时地向公众报告其所得出的定论，包括向委员会/理事会提出报告。关于来文问题，他指出，可否受理问题属于特别程序个别和集体的任务范畴。至于在逐个案例基础上适用的一般标准，将由特别程序组来决定。关于紧急来文，特别程序必须处理得当，既要考虑到尊重和需要遵循与国家有关的正式程序，也要虑及来文的紧迫性：不当地拘泥于形式，可能导致不必要地拖延情况处理。最后，他表示，他提出的所有建议均可立即着手落实，不必等待联合国改革进程。

31. 在与会者随后的讨论中，与会者提出了下列问题。

A. 更新《手册》

32. 与会者普遍支持更新和改进《手册》内容。人们强调说，扩展《手册》所涉范围决不应限制各个特别程序的独立性。许多与会者都认为，《手册》应当反映使用互联网这类新技术改善特别程序相互间沟通和协调的情况。在这方面，人权高专办于 2004 年建立的网上讨论论坛就是一个良好的起点，它应当有助于促进分权指导。各国、非政府组织和其他利害关系方应当就最新《手册》内容为协调委员会提出具体建议。

B. 来 文

33. 与会者承认任务执行人干预并直接参与了政府就其任务范围内的特定指称侵犯人权行为举行的对话。干预的形式可以是指控信或紧急行动，涉及已经发生、

正在发生或极有可能发生的指称侵犯人权行为。一般而言，过程涉及向有关国家政府送交信件，请其提供有关该指称和应采取的预防行动或调查行动的资料和评论意见。

34. 与会者普遍支持来文采用一种较为标准的格式，同时也为国家留出回应的的时间。一些与会者指出，紧急呼吁应当有一个较之其他来文更为简化的程序。

35. 若干与会者强调，对来文所载信息的准确性和可信度应当作出更加全面的确认，最好通过不同来源加以证实。关于申诉可否受理的标准，少数与会者支持一种观点，即首先必须使用完国内补救。对此，一些与会者指出，特别程序不是司法机制，采用这样的标准并不适当：它们为潜在的侵犯人权行为受害者提供的保护是临时保护，因此必须依照表面证据迅速采取行动。此外，使用完国内补救，这一要求不会妨碍紧急呼吁方法的运作，使用该方法是为了防止很快又发生侵权行为。

36. 某些与会者表示关切说，一些来文送交国家时附有任务执行人的签字印章，这带来签字有效性的问题。协调委员会主席以及出席研讨会的其他任务执行人解释说，送交国家的所有来文始终都得到有关特别程序的明确授权。如果有关国家提出请求，协调委员会可以处理就授权问题提出的任何疑问。

C. 国别访问

37. 有人指出，国别访问是应有关特别程序的要求进行的，需要有关国家发出邀请或基于长期有效的邀请。在开展此种任务期间，专家要评估受访国家的一般人权状况，以及各自任务范围内所涉特定制度、法律、司法、行政和实际状况。开展国别访问期间，专家与国家 and 地方两级权威人士举行会晤，包括司法部门成员和议会议员；国家人权机构成员(适当的话)；非政府组织、民间社会组织和侵犯人权行为受害者；联合国和其他政府间机构；以及新闻界，任务结束时举行新闻发布会。

38. 任何访问成功与否，无论是在筹备阶段、访问期间还是在采取后续行动时，在很大程度上取决于有关国家与任务执行人的合作程度。

39. 与会者普遍一致认为，提出访问要求的程序应当走外交渠道。安排和便利国别访问时，应当有联合国国家工作队的参与，以增进访问期间和访问之后工作的聚合性和效力。如果进行后续访问，任务执行人应当说明以前的建议是否落实或者落实情况如何。

40. 许多与会者鼓励提出大量长期有效的邀请，但也指出，此种邀请本身不是

目的，接待特别程序访问的国家应当尽可能便利访问顺利而有效地进行。一名与会者强调说，是否发出此种邀请，完全是各国自行决定的事情，因而不可能强行要求对国家进行访问；最好的方法是走合作这条路。该与会者明确反对将访问请求和对请求的回应一览表登录在网站上，他的基本论点是，有关国家不应当因拒绝访问请求而受指摘。此外，该与会者还指出，实况调查团的职权范围并没有形成一项正式文件。

D. 任务执行人的报告

41. 与会者普遍一致认为，任务执行人的报告应当内容简洁、重点突出，并以可靠资料为依据。建议应当区分优先次序，切实可行和富有建设性，并考虑到落实过程中可能存在的任何障碍。一些与会者表示，国别访问报告应当在公开发表之前提供给各国，使国家有充裕的时间作出回应。人们还提出类似的建议，认为报告应当列入更多有关国家对建议和定论的反映的资料，这将便于识别和监测落实工作中存在的差距。若干与会者一致认为，报告草案应当登录在网站上。

E. 协调委员会的作用

42. 全体与会者都对设立协调委员会表示欢迎，认为这是一项重要举措，它可确保特别程序的工作方法具有聚合性、一致性和协调性，以及通过鼓励采取联合行动，避免工作重叠。协调委员会通过提请国际社会注意人们日益关注的情况，也可在特别程序的早期预警功能方面起到咨询的作用。也有人建议，协调委员会可以作为一个咨询小组，帮助确定可能任命的新的任务执行人、草拟专家花名册，或查明人权保护方面的差距，以便在设定新任务方面为委员会/理事会的审议提供指导。与会者表示支持制定一个特别程序任务执行人同行审查制度，可以与协调委员会磋商之后再决定。还有人建议，凡涉及特别程序的工作的申诉或问题，均可提交协调委员会处理，以期查明专家在履行其职责时，是否严格遵守其任务和《手册》的规定。有人指出，协调委员会应当得到秘书处工作人员的大力支持，但也有一名与会者对此表示担忧，认为设立该委员会不应涉及额外预算问题，也不应成为另一个特别程序机制。

F. 与媒体互动

43. 一些与会者认为,《手册》应当载列关于与媒体互动的最新准则。尤其是,有人还建议,如果提出了侵犯人权行为的指控,任务执行人在举行新闻发布会或发表新闻声明之前,就应当努力与有关国家进行接触。不过,一些与会者指出,在与媒体的关系方面,应当以特别程序对受害者的道义保护为基础。与会者强调了任务执行人在任务结束时发表公开声明的重要性,尤其是考虑到正式报告可能在任务结束几个月之后才会发表。

四、对任务执行人的工作采取后续行动

44. 加拿大代表在介绍性发言时强调,执行工作是对人权机制效力的真正检验。后续行动需要许多任务执行人发挥作用。然而,首要责任还在于国家。合作是有效的后续行动之本,它同样适用于对邀请的答复、落实建议、接受后续任务、提供有关所采取步骤的资料、必要时请求技术援助,以及设立国内机制,并提高政府部门和民间社会的认识。国际社会在促进和鼓励落实建议方面也要发挥作用。人权理事会可受益于及时参与特别程序的工作,包括就后续行动和提请注意需要采取紧急行动的情况开展互动式对话。理事会会议期间的特别程序特别部分将有助于突出说明采取后续行动的必要性。建议应当简明扼要,说明优先次序,并确认任何所涉财务问题。后续行动另一个主要参与者是人权高专办,在这方面还需要加强技术合作并增加特别程序报告的资源。制订全面的媒体计划,增进对特别程序及其在落实人权方面的作用的认识,也将加强这些建议的有效性。

45. 海地人权状况独立专家路易·儒瓦内先生在介绍该项目时,说明了他此前担任主席兼报告员的任意拘留问题工作组处理与各国政府联系的做法。他建议专家们如认定应优先采取某些措施,须解释其原因。此外,特别程序应始终尊重外交渠道。如果特别程序希望收到并评估政府对报告的答复,就有必要及时提交报告。当一国政府作出答复时,在提交委员会的报告中就必须列入有关章节,说明对建议落实情况的评估。后续访问是特别程序的一个重要机制,它有两个主要目标:其一是了解建议未予落实的原因所在;其二,也是较为重要的一个理由,就是增进合作和提供技术援助。

46. 大赦国际的 Peter Splinter 先生说，后续行动压倒一切的重要意义是，确保国家履行其人权义务。后续行动所有方面都应当考虑到，也就是监测建议落实情况、监测来文和专题研究。他强调必须系统地提出资料，说明国家对来文的答复情况。对于不分国际疆界的专题研究的后续行动，应当有一种国际反应，比如草拟条约或采取落实国际决定的行动。

47. 在与特别程序进行充分合作方面，国家决不仅仅只是接待来访，它还必须对来文作出反应并采取行动。如果来文不可能予以落实，至少国家要作出答复，对无法落实的任何障碍问题给予迅速和详细的说明。他认为人权理事会有责任要求政府做出解释。理事会应当对明确的议程项目采取后续行动，要求就来文作出答复，并积极鼓励落实建议。人权高专办在促进实际落实建议方面可发挥重要作用。非政府组织、国家机构和议会在确保该工作在国家一级产生持久效果方面也很关键。为了便利执行工作，建议应当目标明确并有时限要求。后续措施可包括要求定期提供有关个别案例的资料，分发以本国语言编制的建议，发表任务报告，向各国政府分发问题单，在提供有关资料方面给予指导，开展后续访问，汇编建议，以及确保联合国在政治一级落实建议的问责制。

48. 在接下来的讨论中，与会者提出了以下问题。

A. 对国别访问采取后续行动

49. 与会者普遍一致认为，特别程序在国别访问之后作出的定论不仅仅是报告的一部分内容，它应成为与国家进行谈判和建设性公开对话的基础，目的是共同努力克服各种障碍。许多与会者还强调，国家应当与特别程序进行充分合作，这包括将特别程序的定论纳入其国家政策。如果国家没有落实建议，它们应当提供资料，说明原因。应当建立更多的渠道，促进政府与特别程序之间的联系，无论是正式还是非正式联系。此外，建议也必须简明扼要，符合现实，并且实际具体，适当虑及一国可能存在的复杂情况。与会者普遍认为，特别程序应当明确认可并报告各国政府在落实建议方面所采取的步骤。为使各国政府在这方面提供有关资料，制定问题单不失为一有用的工具。还有人建议，将特别程序的后续信件及对信件的答复登录在网上。

B. 对来文采取后续行动

50. 鉴于对来文作出答复的国家为数不多(30%)，许多与会者对此深表关切。有人建议，对来文的后续行动可与了解情况的非政府组织加以协调。有人提出将特别程序送交的所有来文及有关答复汇编为一份报告，这将便利开展后续行动，这一想法也得到一些与会者的支持。

C. 人权理事会在后续行动方面的作用

51. 大多数与会者都认为，人权理事会应当在监测后续行动方面发挥系统的作用。相当多的人支持在议程中列入有关后续行动的具体项目，并支持人权高专办编制一份报告，载列特别程序提交的有关建议和讨论和行动上所采取的相关行动的资料。也有人建议，同行审查也可作为监测后续活动的一种方法。此外，互动式对话范围可以扩大，明确讨论后续措施以及如何增强措施的有效性。也有人提出一个思路，即应当设定一个专门处理后续行动问题的特别程序。

D. 人权高专办、联合国各机构、非政府组织和其他伙伴在后续行动方面的作用

52. 全体与会者一致认为，采取后续行动，需要广大伙伴，包括联合国各机构、民间社会和国家机构给予合作，并采取联合行动。为此有必要提出一项综合、明确而现实的后续行动战略。大多数与会者表示，人权高专办在与特别程序磋商制定这类战略方面可起到重要的作用。人们十分支持将有关建议的实质性资料登录到网站上的意见，认为这一方法可鼓励国家开展合作或建立有关建议和落实措施的数据库。另一个建议是，人权高专办应当汇编后续行动最佳做法。人们对人权高专办提出的后续行动倡议表示欢迎，包括使联合国国家工作队参与特别程序的国别访问的步骤。一般而言，人权高专办在提供专门知识和技术援助方面起到关键的作用。有人建议，扩大咨询服务范围，以便为落实建议有困难的国家提供援助，特别是经济转型期国家。

53. 与会者一致认为，同条约机构一样，其他联合国机构也需要积极参与，以确保行动一致。考虑到这一点，一些与会者建议草拟有关国家战略，充分考虑到特

别程序、条约机构和其他机制的建议，并将这些建议融入一套可行的统一计划中。一任务执行人评论说，所有联合国机构或有关机构都应当接受特别程序的工作，比如布雷顿森林机构。对于那些与经济、社会或文化权利有关的任务来说，这一点尤其令人担心，联合国应当考虑如何采用统一办法解决这类问题。另一任务执行人提出如何将人权办法纳入联合国维持和平或建设和平任务的问题。有人建议，应当详细说明特别程序与联合国维持和平任务之间的相互作用。

54. 与会者普遍同意一项建议，即国际和国家非政府组织应当系统地参与后续行动方法。人们着重指出，可将有关后续行动的研讨会作为非政府组织行动的一个好榜样，通过举办研讨会，比较和讨论有关建议落实情况的资料，并编制报告，送交政府和特别程序。对此种做法可予以系统化，由特别程序要求各国家机构和非政府组织提供这方面的资料，随后可以提交委员会/理事会的报告附件形式发表。

55. 与会者承认，国家并非是铁板一块，中央和地方当局对建议的认知程度不同，对此应有所的反应。一与会者提议，可以更好地利用国家媒体来提供公众对后续行动的认识。会上也强调了议会的作用，并有人建议，可请特别程序向议会说明其定论对改善一国状况可起到多大的帮助作用。另一项提议是考虑可否使专业协会参与后续行动战略。

五、人权高专办、联合国各专门机构、 非政府组织国家机构和其他 伙伴的合作与支持

56. 墨西哥代表在介绍性发言中强调，必须促进国家、特别程序和其他实体开展相互对话，使各方均可对特别程序制度行使职能作出宝贵的贡献。各程序必须能够随时与人权理事会配合，以便确保使它们的定论和紧急呼吁成为理事会持续的决策过程的一部分。

57. 人权高专办也起到不可或缺的作用，将发展其专题专门知识作为支持特别程序的一重要方法，这一提议受到与会者的欢迎。人权高专办应当负责在联合国系统范围内分发特别程序的建议。人权高专办的年度报告应当列入特别程序的建议，并可将其作为人权理事会同行审查制度的一部分。人权高专办应当组织有政府参与的会议，以促使其采取后续行动。办事处也可以帮助协调国别访问请求。应当发展

便于制定任务的一个基本方法，包括联合国国家工作队的事前国家评估、人权高专办的国情简介、有关条约机构定论汇编，等等。

58. 与会者强调，国家应当支持为特别程序补充资源的要求，包括在大会第五委员会范围内。应当加强国家与特别程序之间的双边互动式对话。也可寻求得到其他可能的实体的支持，比如大学和学术机构。可以请求国家机构以及监察员办公室(如果有的话)向特别程序提供有关资料，尤其是司法裁决或行政决定。

59. 人权高专办代表对该项目做了介绍性发言，从办事处的角度提出了许多评论和建议。发言中提到若干办事处与特别程序合作的范例，尤其提到了办事处在任务筹备和组织方面所作的贡献、关于可能导致驱回的信息交流、关于边界使用权的谈判、关于返回的条件、对特别易受伤害群体的需要的讨论，以及对办事处的办法进行批评反思的贡献。此种合作在人权委员会的决议中得到明确认可。

60. 该代表提出了许多旨在增进此种合作的建议，同时适当考虑到不同任务的特点。这些建议包括对任务的长期规划、报告员执行联合任务、更新人权高专办国家概况并扩大所涉国家范围，并组织会议，将任务执行人、国家代表、联合国机构和非政府组织会聚在一起，共同审查在任务结束后一定时期(即 6 至 12 个月)内所采取的后续措施。他强调说，在澄清或制定对保护难民和寻求庇护者有影响的国际标准方面，为避免这方面有差异或混淆，特别程序和人权高专办必须相互磋商。

61. 人权观察的 Loubna Freih 女士在其介绍性发言中首先指出，将特别程序的工作与整个联合国系统融为一体，会带来极大的好处。就与特别程序合作而言，人权高专办可以发挥更大的作用，通过斡旋和与特定行为者和国家进行战略接触，鼓励国家与特别程序进一步加强合作。此外，人权高专办还可正式要求一国书面说明其不合作的理由，并将此类信件登录在网站上。她对促进国家行动的承诺表示欢迎，并强调说，就制度而言，地域主管人员与特别程序处之间必须建立紧密的联系。她注意到在扩大国家概况范围方面的努力，建议在此类概况中列入特别程序和条约机构的建议。她还建议可利用特别程序来提供咨询，特别是在人权高专办工作人员执行高级别任务之前。在任务编制和后续行动方面，还需要获得更多的国家和专题专门知识。

62. 此外，能否加强人权高专办纽约办事处，对于将人权问题列入政治议程来说，也会具有重要意义。另外也可以加强对联合国国家工作队的人权指导。必须加

强办事处与民间社会、尤其是与国家一级非政府组织的接触。她询问澄清特别程序与联合国系统的关系是否有益，特别是考虑到任务执行人可能需要监测联合国本身所采取的行动。特别程序与联合国机构之间订立更多的特别协定，比如与开发计划署的谅解备忘录，也许是加强合作的一条途径。最后，应当加强特别程序与安全理事会之间的相互作用。尤其是，理事会应当举行有特别程序参加的情况介绍会，并为会议提供特别程序的报告。

63. 人权维护者处境问题秘书长特别代表希纳·吉拉尼女士做了介绍性发言，她强调必须澄清合作的意义。对于赖以为基础和需要形成制度的合作，必须有明确的框架。她建议，如果人权机制与联合国政治机构的作用相同，两种制度间开展合作，就可以在特定区域或国家采取合理主动行动。此外，特别程序所坚持的和它们赖以请求合作的标准应当明确说明，并作为其工作的依据。就人权高专办的作用而言，办事处与特别程序之间必须进一步开展对话。最后，她强调与民间社会合作的重要性，指出国际社会这一概念包含了非政府组织和其他私人团体。必须确保它们不断与联合国系统进行沟通，并谨防在参与任何改革过程方面不同形式的沟通可能中断或减少。

64. 在随后的讨论中，与会者提出了下列问题。

A. 与国家的合作

65. 全体与会者都一致认为，对特别程序的工作来说，最重要的合作就是与国家的合作。因此，应当鼓励以各种方法形成积极的政治意愿。

B. 人权高专办的合作与支持

66. 与会者普遍一致认为，人权高专办的核心职能之一，是与特别程序进行合作并对其工作给予支持。办事处最近在使联合国国家工作队参与特别程序的工作方面所采取的措施，受到与会者的欢迎，并鼓励进行更多此种性质的相互作用。一些与会者认为，更新特别程序与人权高专办的关系准则，可能有所助益。有人建议，人权高专办可以更好地协调国别访问请求。应当增强对特别程序划拨资源的透明度，对涉及公民和政治权利与经济、社会、文化权利的任务给予同等重要性。

C. 与联合国各机关、专门机构和其他组织的合作

67. 与会者普遍承认，铭记不同的任务，在联合国系统内探讨各种互补方式，可大大便利专家开展工作。尤其是，利用经济或贸易机构伙伴的支持，对某些特别程序将很有帮助。与会者欢迎在国家概况简介、任务编制和后续活动方面更加广泛地利用联合国国家工作队。为促进此种合作，应当将建议融入技术援助方案和保护活动。有人建议，应当借助特别程序所开展的国别访问，增进机构间合作，并提高地方公众对其工作的认识。此外，可通过一个供各国使用的共同数据库，对联合国各机构的建议加以汇编。

68. 许多与会者强调必须进一步加强条约监测机构和特别程序之间的合作，比如交流各自的建议，以确保一致性，提供相互支持，避免工作重叠。不过，一名与会者告诫说，特别程序和条约监测机构的任务性质不同，工作时限也不同。

69. 一些与会者指出，特别程序与安全理事会之间必须加强相互作用。特别程序的报告应当提交理事会，或者由任务执行人酌情作简要介绍。

70. 一些与会者建议，任务执行人应当与政府间区域组织交流有关国别访问的信息和反馈。

D. 与非政府组织、国家机构和其他伙伴的合作

71. 所有与会者都认识到，在为任务执行人提供有关侵犯人权行为的相关资料并确保对其建议采取适当后续行动方面，非政府组织发挥了重要作用。为增强此种合作的有效性，有人建议尽快向非政府组织定期通报任务执行人所采取的任何行动，以及在保密的基础上通报国家政府就个别案例作出的答复。任务执行人在国别访问前后或期间与非政府组织进行磋商，也是可取的做法之一。许多与会者认为，非政府组织应当能够参与委员会/理事会广泛的互动式对话。学术机构也表示支持特别程序。

72. 有人指出，为确保更好地与国家执法机关和人权机构以及司法机关和议会委员会开展合作，各国政府最好向其通报有关特别程序的工作情况。按照《巴黎原则》设立的国家人权机构，完全有能力落实建议。因此，特别程序应当定期与这些机构进行系统的互动。某些任务还要求与其他非国家行为者进行合作，比如私营部

门，甚至武装团体。如何使这类行为者承诺遵守人权标准，是极其重要的挑战。在这方面，与安全理事会建立联系，可能颇为有益，与负责处于武装冲突中的儿童问题的秘书长特别代表所建立的联系就是一例。

六、副高级专员致闭幕辞

73. 最后，人权副高级专员感谢各位与会者就增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题提出了极富建设性和有益的评论和建议。她特别注意到，与会者认识到特别程序是联合国人权保护系统的主要手段之一，并且形成了极为广泛的共识，认为特别程序制度不仅应当继续存在，在拟议的人权理事会中还应当得到加强。在研讨会期间，人们对以下问题达成共同的谅解，即任务执行人的作用和职能、它们运作的制约因素以及改进制度的机会，尤其是通过与国家加强对话与合作，以及进一步动员其他伙伴参与。研讨会就促使办事处便利特别程序的工作提出了许多富有建设性的建议，人权高专办将会予以认真考虑。

附 件

与会者提交研讨会的文件清单*

A. 联合国决议和报告

委员会第 2005/113 号决定, “增强和加强人权委员会特别程序的有效性”

委员会第 2000/109 号决定, “增强人权委员会各机制的有效性”

委员会第 2004/76 号决议, “人权与特别程序”

秘书长的报告, “加强联合国: 进一步改革纲领”(A/57/387 和 Corr.1)

秘书长的报告, “大自由: 实现人人共享的发展、安全和人权(A/59/2005)和人权高专办的行动计划, 保护和赋予权力”(A/59/2005/Add.3)

人权委员会特别程序和咨询服务方案特别报告员/代表、独立专家和工作组主席第十二次会议的报告(E/CN.4/2006/4)

B. 人权高专办文件

“增强人权委员会特别程序的有效性”, 人权高专办在其根据委员会第 2005/113 号决定举办的非正式磋商会上宣读的论文

关于特别程序任务执行人与人权高专办工作人员之间的工作关系的指导准则
增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题的说明和议程:

高级专员致开幕辞

副高级专员致闭幕辞

部分 1: 特别程序制度的作用和职能

部分 2: 任务执行人的工作方法

部分 3: 后续行动

部分 4: 联合国、非政府组织、国家机构和其他组织的合作与支持

* 这些文件可在以下网站上查阅: <http://www.ohchr.org>

C. 会员国的评议

亚洲集团人权问题专家编写的题为“增强人权委员会特别机制的有效性”的初步讨论文件

非洲集团对亚洲集团人权问题专家编写的题为“增强人权委员会特别机制的有效性”的初步讨论文件的评论

西方集团关于亚洲集团人权问题专家编写的题为“增强人权委员会特别机制的有效性”的初步讨论文件的评论

东欧集团关于亚洲集团人权问题专家编写的题为“增强人权委员会特别机制的有效性”的初步讨论文件的评论

拉丁美洲及加勒比集团对亚洲集团人权问题专家编写的题为“增强人权委员会特别机制的有效性”的初步讨论文件的评论

日本对亚洲集团人权问题专家编写的题为“增强人权委员会特别机制的有效性”的初步讨论文件的评论

罗马尼亚对增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题的立场

美利坚合众国对增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题的立场

欧洲联盟对增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题的立场

新西兰和加拿大对增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题的立场

瑞士对增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题的立场

阿根廷、巴西、哥斯达黎加、智利、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、墨西哥、巴拿马、乌拉圭、秘鲁和乌拉圭等国对增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题的立场

墨西哥代表对为增强和加强人权委员会特别程序的有效性与联合国、非政府组织、国家机构和其他组织合作及支持问题所作的介绍性发言

秘鲁代表阿根廷、巴西、哥斯达黎加、智利、危地马拉、墨西哥和秘鲁就增强和加强人权委员会特别程序的有效性问题所作的结论

D. 非政府组织的评议

大赦国际：“联合国特别程序：建立于人权保护的基础之上”，和三份增强特别程序的有效性问题的会期文件

22 个非政府组织提交人权高专办根据委员会第 2005/113 号决定举办的非正式磋商的联合声明

防止酷刑协会，“增强特别程序的有效性”，会期文件

方济各会国际，“增强特别程序的有效性”，会期文件

人权观察，“增强特别程序的有效性”，两份会期文件

国际人权服务社，“增强特别程序的有效性”，四份会期文件

贵格会联合国办事处，“增强特别程序的有效性”，会期文件

世界反对酷刑组织，“增强特别程序的有效性”，三份会期文件

E. 任务执行人的来稿

“处于十字路口的联合国特别程序”，人权委员会特别报告员威滴·汶达蓬先生提交的文件

F. 联合国机构的意见

联合国难民事务高级专员办事处，“联合国、非政府组织、国家机构和其他组织与特别程序的合作及支持”

-- -- -- -- --