



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/WG.3/7
15 June 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会

有效落实《德班宣言和行动纲领》

政府间工作组

第五届第二期会议

2007年9月3日至7日，日内瓦

临时议程项目7

补充性国际标准

消除种族歧视委员会关于通过任择性建议或
更新监督程序等措施加强落实工作的研究报告

摘 要

本报告是根据有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组第四次会议的请求而提交的。

第一部分(导言)回顾工作组与消除种族歧视委员会(委员会)之间的互动情况,特别是委员会成员出席工作组会议、以及委员会于 2004 年提交工作组的关于《公约》有效性意见的报告(E/CN.4/2004/WG.21/10 和 Add.1)。报告中的许多观点仍有实际意义。

本报告第二部分概述委员会掌握的各种程序,着重指出了最新的发展情况,特别是,委员会为其结论性意见和对个人和团体来文所通过之意见而制定的后续行动程序。为此提供了详细介绍。委员会也强调,对后续行动程序的最初评估是相当肯定的。这包括由后续行动协调员在某缔约国邀请下于 2006 年进行的一次国别访问。

本报告也指出了对于有效落实委员会监督作用的各种障碍。委员会特别强调,缔约国不遵守报告义务依然是委员会工作以及《公约》有效落实的一个主要障碍。关于个人申诉,由于接受该程序的声明数量相对很少,并且在做声明的国家对该机制缺少了解,委员会指出该程序的潜力有待充分利用。

在报告第三部分,委员会为加强其程序的有效性提出了下述结论和建议:

- 委员会继续敦促缔约国将报告程序看作是既有利于自身利益也是自己的义务,以履行《公约》第九条。
- 委员会建议进一步完善后续行动协调员的后续访问做法,探讨这类访问的制度—包括以通过一项《公约》任择议定书而进一步制订适合于这类访问的条件和程序(包括财政方面)。
- 委员会继续鼓励各国考虑根据《公约》第十四条作出声明,以使个人和个人团体有可能向委员会提交来文,并充分宣传该机制。它再次建议:以有关各公约的任择议定书为手段而设立一个单独机构处理所有条约机构的个人来文。
- 委员会建议,通过一项《公约》任择议定书,根据其他一些国际人权文书关于歧视问题的类似程序规定一个评估访问/调查程序。

- 最后，委员会建议在任择议定书中规定各国义务设立、指定和维持致力于防止种族歧视和促进平等的国家机制，其工作与委员会合作，以加强委员会监督作用的有效性。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言.....	1 - 7	5
二、目前程序与委员会监督作用有效性的障碍	8 - 58	6
A. 报告程序.....	8 - 12	6
B. 审查程序.....	13 - 16	7
C. 后续行动程序.....	17 - 36	8
D. 早期预警和紧急行动程序.....	37 - 50	11
E. 个人投诉程序.....	51 - 57	15
三、对各国的建议与关于加强委员会监督程序有效 性的意见.....	58 - 106	16
A. 报告和审查程序.....	58 - 66	17
B. 后续行动程序.....	67 - 70	18
C. 个人来文程序.....	71 - 75	19
D. 需要通过设立评估访问/调查程序而提高委 员会有效性.....	76 - 91	20
E. 需要通过国家机制促进种族平等和避免歧视.....	92 - 106	22

一、导 言

消除种族歧视委员会与政府间工作组 头四次会议的互动情况概述

1. 消除种族歧视委员会(委员会)很高兴有机会再一次到“有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组”(“工作组”)讲话。

2. 在 2003 年的工作组第一次会议上,委员会的两名成员在工作组阐述了委员会为落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议《德班宣言和行动纲领》所采取的措施,并与工作组就适用现行国际标准和制定补充性标准的问题交换了意见(见 E/CN.4/2003/20,第 26 段)。

3. 在会议结束时,工作组请委员会:

“考虑酌情对照当代形式种族主义的表现评价和评估执行《消除一切形式种族歧视国际公约》的现况,向工作组提出意见,指出哪些领域可能需要拟订补充性国际标准以加强打击种族主义、种族歧视、仇外心理和其他相关不容忍现象”(同上,第 33 段,建议 19(a))。

4. 委员会的两名成员及其前主席出席了于 2004 年 1 月举行的工作组的第二次会议,并参加了关于补充性标准的专家讨论。工作组请求“人权办转达其邀请委员会向工作组第三次会议提出关于《公约》有效性(包括落实情况的书面意见”(E/CN.4/2004/20,第 81 段,建议 20)。

5. 在 2004 年 10 月的工作组第三次会议上,委员会的两名成员介绍了委员会于 2004 年 8 月第六十四届会议上通过的文件中的意见(见 E/CN.4/2004/WG.21/10 和 Add.1)。

6. 两名委员会成员参加了 2006 年 1 月举行的工作组第四次会议关于补充性标准的讨论,重申并进一步论述了上述文件所载的意见。委员会在下述领域重申了其意见:缔约国履行报告义务的重要性、委员会对收到个人或团体来文数量有限的关切、委员会为就结论性意见中和关于个人及团体申诉所通过的意见中向各缔约国所提出的建议采取后续行动而制定的程序的重要性、为防止现有问题升级为冲突的早期预警和紧急行动措施的重要意义、修改《消除一切形式种族歧视国

际公约》(《公约》)而纳入国别访问将对委员会有效性的积极影响(见(E/CN.4/2006/18.第 53 段)。

政府间工作组的请求

7. 工作组在第四次会议结束时建议：请求委员会就程序方面的不足进一步研究以任择性建议或更新监督程序等措施加强落实工作的问题(同上，第 108(a)段)。本文件是应这一请求而编写的。

二、目前程序与委员会监督作用有效性的障碍

A. 报告程序

8. 根据《公约》第九条第一款，每一缔约国都承诺就其所采纳的落实《公约》规定的立法、司法、行政和其他措施向联合国秘书长提交一份报告，供委员会审议：(a) 在《公约》对相关国家生效后一年之内，(b) 之后每两年一次并每当委员会提出请求时。第九条第一款还规定委员会可以请求缔约国提供进一步的资料。

9. 缔约国不履行报告义务依然是委员会工作和《公约》有效落实的一个主要障碍。¹ 在 2004 年提交给工作组的意见中，委员会表示关切下述事实：“截至 2004 年 7 月 14 日，73 个缔约国有两期或三期报告迟交，而其中 19 个缔约国有至少过期 10 年的报告”(E/CN.4/2004/WG.21/10/Add.1,第 128 段)。截至 2007 年 2 月 14 日，83 个缔约国尚有两期以上报告迟交(见 CERD/C/70/2)，其中，16 个缔约国有过期至少 10 年的报告。

为鼓励履行报告义务而采纳的措施

10. 报告程序使委员会和各缔约国能够查明在打击种族歧视方面所面临的问题。为了协助委员会履行《公约》第九条所赋予的任务、并使委员会和缔约国了

¹ This issue was already raised by the Committee in the views transmitted to the Intergovernmental Working Group in 2004. See E/CN.4/2004/WG.21/10/Add.1, para. 125.

解《公约》条款落实方面的完整情况，委员会已经制定了一些措施，鼓励缔约国履行报告义务。

11. 当一国有好几份定期报告未交时，委员会可以建议其将这些报告与下一次定期报告一起作为合并文件提交。在这种情况下，委员会在结论性意见中具体说明合并报告应交的日期。另外，如果上一定期报告审查日与下一定期报告提交日之间距离不到两年，委员会可以在结论性意见中建议相关缔约国——如果其愿意——与按照《公约》第九条所规定之下一日期提交的定期报告一起提交后一报告。

12. 在 2006 年 8 月举行的第六十九届会议上，委员会决定在第七十届会议上开始审查报告准则，以便参照关于共同核心文件和具体条约文件的准则——载于关于国际人权条约报告的统一准则(HRI/MC/2006/3 和 Corr.1)。提交共同核心文件——包括与数个或全部条约机构相关的资料——是为了减轻缔约国提交报告的负担。委员会将在 2007 年起草的修正准则会参照那些缔约国被要求在共同核心文件中提供的资料，特别是关于平等和不歧视的资料。

B. 审查程序

13. 委员会强调，缔约国延误提交报告，妨碍其监督《公约》的落实情况，并在 1991 年决定，将根据有关缔约国提交的上一次报告及委员会的审议，对报告过期至少五年的缔约国开展《公约》落实情况的审查。² 这一审查将以相关缔约国提交的上一次报告及委员会对这些报告的审议为基础。委员会在第四十九届会议上还决定对严重过期的初次报告适用审查程序。此外，它决定：审查将依据缔约国向联合国其它机构提交的全部资料；在没有这类资料的情况下，将依据联合国机构编制的报告和资料。³ 委员会也可审议其它来源的相关资料，包括非政府组织的资料。

14. 在每一届会议上，委员会选择至多七个报告严重过期的国家，排在下届会议上审查其《公约》落实情况。大多数缔约国对委员会计划审查之决定的反应是请求推迟审查，并同意在六个月至一年之内提交报告。委员会审议所有这类请求，并可能同意推迟。然而，委员会通知缔约国，如果该国没有在规定的时间

² See *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Official Records of the General Assembly, Forty-sixth Session, Supplement No. 18 (A/46/18)*, para. 27.

³ *Ibid.*, *Fifty-first Session, Supplement No. 18 (A/51/18)*, para. 22.

内提交报告，将再一次对无报告的情况审议安排审查，此后委员会将着手通过结论性意见。

15. 在无缔约国报告情况下所通过的结论性意见载有对缔约国的建议，以确保《公约》的落实。

16. 在 2004 年 3 月的第六十四届会议上，委员会制定了审查程序，首先规定审查程序中通过的结论性意见应当是保密和临时性的。如遇这种情况，要通知缔约国，除非该国明确承诺近期向委员会提交报告，否则将公开临时结论性意见。⁴

C. 后续行动程序

17. 委员会认为，为打击种族歧视、实现《公约》目标，各缔约国落实其建议非常重要。

18. 委员会议事规则第 65 条(见 HRI/GEN/3/Rev.2)规定委员会可请求缔约国在提交下一定期报告之前提供关于落实《公约》和审查上一次报告时所提建议的补充资料。委员会在第六十四届会议上修正了关于后续行动的有关议事规则，通过了规则第 65 条第 2 款⁵，规定任命一名协调员，以促进规则第 65 条第 1 款的落实。委员会在第六十五届会议上指定了一名后续行动协调员和候补协调员。⁶ 协调员及候补协调员的任务从第六十五届会议(2004 年 8 月)开始生效。

1. 后续行动协调员的职权范围

19. 委员会在第六十届会议上(2005 年 3 月)通过了协调员活动的职权范围。⁷ 他负责监督缔约国落实委员会建议的情况。协调员也有任务确保各国遵守委员会确定的提交后续行动资料的截止日期。委员会可请求缔约国在下一届提交报告的会议前的某个选定日期提交资料。协调员负责监督缔约国遵守该截止日期的情况。当缔约国没有在确定限期前提交任择资料时，他/她负责向该国发送提醒函(在

⁴ Ibid., *Fifty-ninth Session, Supplement No. 18* (A/59/18), para. 429.

⁵ Ibid., para. 481.

⁶ Ibid., para. 482.

⁷ Ibid., *Sixtieth Session, Supplement No. 18* (A/60/18), annex IV.

截止日到期前一个月之内)。如果所请求的资料未提供或者被视为不足时,协调员可与缔约国交涉。

20. 协调员应当就报告和结论性意见而与国别报告员分担任务,分析和评估缔约国根据委员会提交进一步资料的请求而提交的资料。

21. 协调员在收到或未收到资料的情况下都可向委员会提出建议。协调员可建议委员会注意到该资料,请求在下次报告中提供进一步资料,或提醒缔约国关于上一次结论性意见中的建议以及作为《公约》缔约国的责任。

22. 协调员向委员会每届会议提交关于其调查结果的简洁的进程报告。委员会安排时间讨论协调员调查结果并通过——如果有的话——正式建议,包括酌情重新考虑缔约国下一次定期报告应交日期或应否适用紧急行动程序。会议不公开。

23. 协调员的调查结果包括在委员会每年向大会提交的后续行动年度报告某一章中。如果在发出提醒函之后仍未收到资料,这将记录在委员会提交大会的下一份报告中。为确保这一过程的透明度,将公开从缔约国收到的任择性资料,并发表在人权事务高级专员办事处的网站上。

2. 向缔约国提供的后续行动准则

24. 在 2006 年 3 月举行的第六十八届会议上,委员会通过了关于结论性意见和建议之后续行动准则,⁸ 协助缔约国开展委员会结论性意见和建议的落实和后续行动。

结论性意见的传播

25. 委员会鼓励缔约国尽可能广泛地传播结论性意见。建议将其翻译为当地文字,特别是相关少数民族的文字。

⁸ Ibid., *Sixty-first Session, Supplement No. 18 (A/61/18)*, annex VI.

协调落实工作和指定牵头人/联络人

26. 委员会认为，结论性意见涉及广泛的各类问题，落实结论性意见要求政府各部、局和其他利益攸关方积极参与和努力。因此，可能需要在缔约国建立或加强现有的机制，有效协调所有与落实《公约》有关的活动。

27. 请缔约国指定一名代表作为牵头人，负责与后续行动协调员或其代表联系。这将极大地方便协调员的工作以及缔约国和委员会之间的交流。

定期报告进展情况

28. 要求缔约国定期提交关于《公约》义务总体履行情况的全面报告。定期报告应提供资料，按照委员会报告准则介绍为落实委员会的建议而采取的措施。此外，委员会根据《公约》第九条第一款可在任何时候请缔约国提供资料，并可在结论性意见中请缔约国在一年内提供关于就某些建议采取后续行动情况的资料。委员会欢迎缔约国在提交正常报告的届会休会期间提供关于为落实这些建议而采取的实际步骤的资料。

与国家人权机构和非政府组织合作

29. 委员会请缔约国吸收国家人权机构、非政府组织以及其他利益攸关方参与执行《公约》及委员会结论性意见的进程。为此，可定期召集圆桌会议和研讨会，评估落实进展情况。

结论性意见和建议与国家行动计划

30. 反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议通过的《行动纲领》呼吁各国制定行动计划，与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象作斗争。在已制定了这种计划和人权行动计划的国家，结论性意见和建议可作为判断《公约》落实进展的关键定性和定量指标。这样，结论性意见和建议就成为国家人权战略的一个组成部分。

协助开展后续行动

31. 后续行动协调员或候补协调员随时都愿意会见缔约国的代表，讨论关于结论性意见和建议的落实情况。

32. 缔约国可请求人权高专办提供技术援助，协助结论性意见和建议的落实。

3. 临时评估程序

33. 截至 2007 年 2 月 14 日，委员会已经收到了有关缔约国关于委员会审议其初次或定期报告后向其所提建议落实情况的七份报告。委员会继续与其中两个缔约国开展了建设性对话，向其发送了意见书，并请求提供进一步的资料。

34. 一个缔约国邀请后续行动协调员于 2006 年 6 月 21 日至 23 日访问该国，以讨论和评估该国为落实委员会的结论和建议所采取的措施。后续行动协调员的报告然后转交给了有关缔约国。

35. 在缔约国司法、平等和法律改革部所安排的访问过程中，后续行动协调员会见了参与落实委员会建议的政府各部门官员。他还会见了国家人权机构和缔约国设立的一个专门机构，以及广泛的民间社会代表和缔约国反种族歧视全国战略的战略监督小组主席。应后续行动协调员的要求，也安排访问了一个庇护申请者的收容中心。

36. 这是一个缔约国为后续行动协调员安排的第一次访问。协调员认为访问极为有用，获得很多资料。他表示赞赏缔约国在其访问前所提交的详细后续行动报告、以及对访问的有效安排。协调员也赞赏地表示收到了一个非政府组织联盟的报告。

D. 早期预警和紧急行动程序

37. 在提交 1993 年联大第四十七届会议关于联合国工作的报告中，秘书长认为需要“探索方式，让秘书长和人权专门机构将大规模违反人权现象提请安全理

事会的注意，并提出行动建议”。⁹ 这一建议得到了各人权条约机构主席的全力支持，¹⁰ 并导致委员会和其他人权条约机构通过了创新程序。

38. 在 1993 年 3 月举行的第四十二届会议上，委员会通过了一份工作文件，¹¹ 指出，预防严重违反《公约》的行动应当同时包括早期预警措施，预防那些现有结构性问题升级为冲突；以及紧急程序，处理那些要求立即关注的问题，以防止或限制严重违反《公约》行为的范围或数量。在第四十五届会议(1994)上，委员会决定，预防措施，包括早期预警措施和紧急程序，应当成为正规议程的一部分。¹²

39. 在 2004 年 8 月举行的第六十五届会议上，委员会建立了一个工作组，有 5 名成员，负责根据这些程序起草决定。¹³

根据早期预警措施和紧急行动程序而通过的决定

40. 自 1993 年通过以来，早期预警和紧急行动程序使委员会发挥了更积极的作用，预防种族暴力和不容忍现象，并处理严重违反《公约》的现象。

41. 在实践中，委员会尚未具体规定一项所采取的措施是早期预警措施还是紧急程序。委员会根据合并的早期预警措施和紧急程序所采取的措施包括：委员会成员的访问，向秘书长提交资料、向缔约国提出具体建议以使其利用人权高专办的咨询服务和技术援助方案——比如，在起草立法或对官员进行国际人权规范培训方面的可能的技术援助，以及紧急提交关于采取措施防止严重、大规模或一贯种族歧视现象的特别报告。

42. 在 2005 年 3 月举行的第六十六届会议上，¹⁴ 委员会举办了一个预防种族灭绝的专题讨论。会上回顾了委员会根据预防歧视早期预警和紧急行动程序，已经通过秘书长提请安全理事会注意一些国家的状况：那里存在着系统的违反人权现象和一贯的种族歧视现象，有可能升级为暴力性冲突和种族灭绝。

⁹ Ibid., Forty-seventh Session, Supplement No. 1 (A/57/1), para. 101.

¹⁰ Ibid., Forty-ninth Session, Supplement No. 18 (A/49/18), para. 18, citing A/47/628, para. 44.

¹¹ Ibid., Forty-eighth Session, Supplement No. 18 (A/48/18), annex III.

¹² Ibid., Forty-ninth Session, Supplement No. 18 (A/49/18), para 17.

¹³ Ibid., Fifty-ninth Session, Supplement No. 18 (A/59/18), para. 483.

¹⁴ See the summary records of the discussion, CERD/C/SR.1683 and 1684.

《防止种族灭绝罪行宣言》

43. 在专题讨论后，委员会通过了一个《防止种族灭绝罪行宣言》，¹⁵ 以供缔约国、秘书长预防种族灭绝问题特别顾问、秘书长以及安理会审议。委员会在声明中决定“加强并改进其反种族歧视预警、紧急行动及后续行动程序，以便在有迹象表明可能存在暴力冲突和种族灭绝行为的种种局势下……”(第4段)。

44. 委员会也强调有必要“促进当地和全球两极之间、尤其在制订防止种族灭绝国家战略方面的更为密切的联系和相互作用，在与公民社会、国家人权机构和其他非国家行为者的密切合作下，并在消除种族歧视委员会和联合国人权事务高级专员办事处等国际机构的参与下，配合消除种族歧视国家行动计划制定这项战略”(第2段)。

45. 《宣言》也强调委员会决心“向防止种族灭绝问题特别顾问提供法律、政策和实践方面的及时、相关的资料，表明存在着可能导致暴力冲突和种族灭绝罪行发生的基于种族、肤色、血统、民族或族裔的系统或体系的歧视行为”。(第3段)。

系统和大规模种族歧视现象的迹象指标

46. 作为《防止种族灭绝罪行宣言》的后续行动，委员会在第六十七届会议上制定和通过了一套专门的系统和大规模种族歧视现象的迹象指标，¹⁶ 从而加强委员会的能力，以尽早发现和预防可能导致暴力冲突和种族灭绝的种族歧视现象。

47. 迹象指标可作为委员会的工具，评估所知导致冲突和种族灭绝形势的重要因素的存在情况。如果以下指标中有一个或多个出现，就必须在结论性意见或决定中明确提出；委员会将建议缔约国在限定时间内根据委员会的后续行动程序提交报告，说明为改善局面将采取的行动。

48. 委员会确定了下述迹象指标：

¹⁵ For the text of the declaration, see Official Records of the General Assembly, Sixtieth Session, Supplement No. 18 (A/60/18), para. 459.

¹⁶ Ibid., para. 20.

1. 缺乏为防止种族歧视和为歧视受害者提供追索权的立法框架和机构。
2. 官方蓄意否认某些独特群体的存在。
3. 无论是在法律上或在事实上蓄意排斥某些群体在国家机关和主要行业，如教师、司法和警察部门担任要职或就业。
4. 违背某些群体成员的意愿强制作出身份标志，包括使用表明族裔身份的身份证。
5. 在学校课本和其他教材中严重歪曲历史事实，并对加剧各群体和民族之间紧张关系的一些历史事件进行庆祝纪念。
6. 以全面同化为目的，对属于少数民族的儿童实行强制迁移的政策。
7. 直接和间接隔离的政策，例如分开学校和住区。
8. 尤其是在传媒中蓄意和广泛地使用和接受对少数人群体激发仇恨和(或)煽动暴力的演讲或宣传。
9. 政治领导人/地位显赫的人士作出严肃表示支持肯定某一种族或族裔群体的优越性，并对少数民族加以污辱或妖魔化，或者纵容或开脱对少数民族的暴力迫害。
10. 对一向保持显赫地位的少数群体，如工商界的精英或政治生活和国家机构内的精英份子加以迫害或严重限制。
11. 私人对少数群体成员作出的重大的个人攻击行为，原因似乎主要是由于受害者属于某个群体。
12. 以种族主义为宗旨发展和组织民兵团体和(或)极端政治团体。
13. 尤其是因有关人员属于某些族裔或宗教群体而造成难民和国内流离失所的人大规模的流动。
14. 经济社会指标方面存在的重大差别，表明存在着严重的种族歧视格局。
15. 旨在不向某些区域或不为某些特定群体提供基本服务或援助的政策，其中包括阻止提供援助，或阻断获得食品、水、环卫服务或基本医药品的机会。

49. 由于在并未引发暴力或种族灭绝的国家里也有可能出现这些指标，因此根据这些指标预测针对具体的种族、族裔或宗教群体的种族灭绝或暴力迫害现象，评估问题的严重程度时还应兼顾以下一般性小指标：

- (a) 先前针对某一群体的种族灭绝和迫害的历史。
- (b) 有罪不罚的政策或做法。
- (c) 海外是否存在一些极为活跃的社区在鼓动极端主义和(或)提供武器。
- (d) 外部调解因素是否存在，如联合国或其他应邀在驻的、受到承认的第三方。

50 在消除种族歧视委员会闭会期间，若接到关于有关一个或一个以上指标所表明的严重的种族歧视事件出现的报告，预警/紧急行动工作组主席在与工作组成员和后续行动协调员及本委员会主席协商下，可采取下列行动：

- 要求缔约国紧急提供进一步情况。
- 将情况呈报秘书长及其预防种族灭绝问题特别顾问。
- 拟定一项决定提交委员会下一届会议通过。
- 在届会上根据最新发展动态和其他国际组织采取的行动通过一项决定。

E.. 个人投诉程序

51. 除了审议缔约国根据《公约》第九条第一款提交的报告，委员会也审议那些根据《公约》第十四条作出声明的缔约国所辖个人和团体的来文。第十四条第二款规定有可能在一国法律制度内建立或指定机构，负责受理和审议那些声称是《公约》所载任何权利受到侵犯的受害者并已经用尽其他当地补救措施的个人和个人团体的投诉。对所建立机构之处理感到不满的投诉者有权在 6 个月内向委员会提交事项。

52. 由于做出声明的国家数量相对很少，加上在作出声明的国家内对该机制缺乏了解，尚没有充分利用这一程序的潜能。当委员会于 2004 年向政府间工作组提出意见时，只有 45 国根据第十四条作出声明，承认了委员会有权受理和审议个人或团体来文。截至 2007 年 2 月 14 日，又有 6 个国家作出声明，使接受这一程序的缔约国总数达到 51 个。

2005 年通过的个人来文后续行动新程序

53. 委员会过去仅非正式地监督缔约国是否、如何或在何种程度上落实了审议个人或团体来文后所通过的建议。根据其他条约机构的正面经验、并根据

秘书处起草的背景文件(CERD/C/67/FU/1,见人权办网站)进行讨论之后,委员会在第四十七届会议决定设立一个程序,跟踪那些审议个人或团体来文后通过的意见和建议,并对议事规则增加了两个新条款。¹⁷

54. 委员会六十八届会议指定了一名意见后续行动报告员。他向委员会提交了一份报告,其中提出采取进一步行动的建议。¹⁸ 该报告在委员会第六十九届会议上得到更新和通过,纳入了所有那些委员会认为违反《公约》或尽管未发现违反《公约》但提出了意见或建议的案件。

55. 委员会在提交第六十一届大会的报告中所载的表格提供了截至 2006 年 8 月 18 日从缔约国收到的后续行动答复的完整情况。¹⁹ 这些情况关系到委员会认为违反《公约》或在无违反情况下提出意见或建议的案件。委员会尽可能指出关于后续行动答复令人满意还是不满意,或者是否将继续进行缔约国与后续行动报告员的对话。报告员将提出年度更新报告,并载于委员会的年度报告中。

56. 对缔约国的后续行动答复进行分类并非总是易事。因此没有可能提供一个后续行动答复的清楚统计分类。所收到许多答复可被视为令人满意的,表现出缔约国愿意落实委员会建议,或向申诉人提供恰当补偿。其他答复不能被视为满意,因为其或者根本没有涉及委员会的建议,或者仅涉及到这些建议的某些方面。

57. 在完成本研究报告的时候,委员会已经通过了 22 起投诉案情的最后意见,裁定在 9 起案件中有违反《公约》现象。对 8 起案件,委员会尽管没有发现违反《公约》现象,但提出了意见或建议。

三、对各国的建议和关于提高委员会监督程序有效性的意见

A. 报告和审查程序

58. 委员会回顾到政府间工作组在第四次会议上“提请缔约国需优先履行有关人权条约,尤其是《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的提交报告义务”(E/CN.4/2006/18,第 105 段(c)项)。

¹⁷ Ibid., annex IV.

¹⁸ Ibid., *Sixty-first Session, Supplement No. 18* (A/61/28), para. 486.

¹⁹ Ibid., annex V.

59. 在过去几年中大多数缔约国对审查程序的答复使委员会受到鼓舞。结果，许多过期的报告提交给了委员会审议。审查程序使委员会得以更有效地控制报告提交程序，并鼓励各缔约国与委员会重新开展富有成果的对话。

60. 然而，某些缔约国仍不履行《公约》第九条所规定的义务，这依然是委员会关切的主要问题。

61. 委员会一直铭记过去几年中秘书长及其他人关于改革条约机构体系以及简化缔约国向人权条约机构提交报告的义务的呼吁。委员会一直与并决心在将来继续与其他条约机构、人权理事会和联合国其他组织和机构协作建设一个更有效的条约机构体系，并与人权高专办就进一步改进条约机构体系有效性的方式进行磋商。

62. 在 2007 年的两届会议中，委员会将努力参照各国在共同核心文件中所提供的资料，通过报告提交准则修订稿。委员会希望这些准则与共同核心文件准则一起，将向各国提供一个适当指南，从而减轻其起草报告时所可能遇到的困难。

63. 当委员会发现在起草报告方面需要技术援助时，它将继续建议各缔约国从人权办请求这类援助。

64. 委员会继续敦促各国将提交报告程序视为本身利益的需要和履行《公约》第九条的义务。各缔约国应当不仅将为条约机构编写报告的工作视为履行其国际义务的一个方面，而且作为一个为政策规划和实施而审查其辖下人权保护状况的机会。因此报告编写工作为每一缔约国提供了以下机会：

- (a) 全面审查它所采取的使国家法律和政策与其参加的有关国际人权条约条款规定相互一致的措施；
- (b) 为了全面促进人权，监测在享受条约所规定的权利方面取得了多少进展；
- (c) 认明其在履行人权条约的做法方面出现些什么问题，有些什么样的缺点；
- (d) 筹划和拟订适当的政策，以争取达到这些目标。²⁰

²⁰ As provided in the harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific documents (HRI/MC/2006/3), para. 9.

65. 报告程序应在国家一级鼓励和便利公众对政府政策的审查、以及抱着合作和相互尊重的精神，同民间社会的有关行为者进行建设性的对话，以便促进普遍享受受有关人权公约保护的一切权利。²¹

66. 在国际一级，报告程序为缔约国和条约机构进行建设性的对话奠定了基础。²²

B. 后续程序

67. 如上文第 35 段所述，后续行动协调员于 2006 年 6 月应一个缔约国邀请进行了第一次访问，以讨论和评估该缔约国为落实委员会结论和建议所采取的措施。根据这一良好实践的事例，委员会认为后续访问加上提交审议的后续行动报告，为协调员提供了一个最佳条件，可综合了解为落实委员会一年以前向有关缔约国提出建议所采取的措施情况。

68. 在 2004 年提交政府间工作组的意见中，委员会已经指出，为了增强委员会与各缔约国之间的对话，促进《公约》的实际落实，如果委员会一经过与缔约国协商—认为访问将促进《公约》的目标，并允许委员会获得缔约国种族主义和不容忍现象的尽可能详细和全面情况，可以计划访问(E/CN.4/2004/WG.21/10,第 25 段)。

69. 另外，政府间工作组在第四次会议上指出了程序上的漏洞，并强调“消除种族歧视委员会需要能够进行国别访问，在消除种族歧视委员会结论性意见中以及关于个人来文的意见中对缔约国提出的建议的后续行动程序需要规范化”(E/CN.4/2006/18,第 78 段)。

70. 考虑到政府间工作组所表达的支持、2004 年至 2007 年之间委员会后续行动程序的发展、以及对后续行动协调员 2006 年根据新程序所做访问的积极评价，委员会建议进一步发展后续行动访问实践，探索这类访问的制度，包括以通过一个《公约》任择议定书作为综合性法律文书，进一步详细制定包括财务规定在内的这类访问的适当条件和程序。

²¹ Ibid., para. 10.

²² Ibid., para. 11.

C. 个人来文程序

71. 如上文第 53 段所述，由于声明的数量较少，加上在已作声明的那些国家内不了解该机制，尚没有充分开发该程序的潜力。委员会收到的相当大数量来文因未用尽国内补救措施而被宣布不可受理，也进一步妨碍了委员会判例的增长。

72. 为使受害者能够利用《公约》第十四条所规定的补救措施，并允许委员会就《公约》规定而编制完整的判例，必须有更多缔约国根据《公约》第十四条发表声明，承认委员会有权受理和审议来文。

73. 已经根据第十四条作出声明的缔约国应当加强对其领土上人民宣传该机制，并确保理解和遵守有关程序。

74. 在这方面，委员会回顾到工作组在其第四次会议上“鼓励《公约》缔约国考虑根据《公约》第十四条作出声明，从而使个人和团体有机会向消除种族歧视委员会提交个人来文，并充分宣传这一机制”(E/CN.4/2006/18,第 105 段)。

75. 在 7 月 14 日至 16 日于列支敦士登举行的条约机构改革献策会(“Malbun II”会议)上，委员会提出了设立一个单独的机构处理个人来文的建议。²³ 可通过有关条约的任择议定书来实现委员会的建议。设立单独机构审查个人投诉将有助于加强联合国人权条约机构体系的有效性、一致性、知名度和便利性，而不必修改现行条约。

²³ Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 18 (A/61/18), para. 503.

D. 需要通过设立一个评估访问/调查程序而提高委员会的有效性

76. 委员会提请工作组注意，其他两个关于歧视的文书，即禁止歧视妇女和禁止歧视残疾人文书，已经分别经 1999 年²⁴ 和 2006 年²⁵ 通过的两个任择议定书特别规定了调查程序而得到了补充。

²⁴ Article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women provides:

“1. If the Committee receives reliable information indicating grave or systematic violations by a State Party of rights set forth in the Convention, the Committee shall invite that State Party to cooperate in the examination of the information and to this end to submit observations with regard to the information concerned.

“2. Taking into account any observations that may have been submitted by the State Party concerned as well as any other reliable information available to it, the Committee may designate one or more of its members to conduct an inquiry and to report urgently to the Committee. Where warranted and with the consent of the State Party, the inquiry may include a visit to its territory.

“3. After examining the findings of such an inquiry, the Committee shall transmit these findings to the State Party concerned together with any comments and recommendations.

“4. The State Party concerned shall, within six months of receiving the findings, comments and recommendations transmitted by the Committee, submit its observations to the Committee.

“5. Such an inquiry shall be conducted confidentially and the cooperation of the State Party shall be sought at all stages of the proceedings.”

²⁵ Article 6 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities provides:

“1. If the Committee receives reliable information indicating grave or systematic violations by a State Party of rights set forth in the Convention, the Committee shall invite that State Party to cooperate in the examination of the information and to this end submit observations with regard to the information concerned.

“2. Taking into account any observations that may have been submitted by the State Party concerned as well as any other reliable information available to it, the Committee may designate one or more of its members to conduct an inquiry and to report urgently to the Committee. Where warranted and with the consent of the State Party, the inquiry may include a visit to its territory.

“3. After examining the findings of such an inquiry, the Committee shall transmit these findings to the State Party concerned together with any comments and recommendations.

“4. The State Party concerned shall, within six months of receiving the findings, comments and recommendations transmitted by the Committee, submit its observations to the Committee.

“5. Such an inquiry shall be conducted confidentially and the cooperation of the State Party shall be sought at all stages of the proceedings.”

77. 委员会本身没有一个关于允许调查的类似程序。然而，在发生冲突的情况下或存在着发生冲突的严重威胁时，委员会不仅要能够履行其审查缔约国报告的作用，而且能够处理缔约国的目前情况和可能发生的紧急状态，这一点至关重要。

78. 在 2005 年 3 月通过的《防止种族灭绝宣言》中(见上文第 44 段)，委员会决定：在一切可能出现暴力冲突和种族灭绝迹象的情况下，加强和完善反种族歧视早期预警、紧急行动与后续行动程序。委员会指出，在这种情况下，它将考虑到该国访问，以获得有关情况的第一手资料。

79. 因此，委员会建议探讨是否有必要通过评估访问和调查程序，提高自身能力，防止种族歧视的严重形势和后果，包括暴力冲突和种族灭绝迹象可能蔓延的情况。它强调，正是有了调查程序才使得人权获得具体意义。

80. 因此，委员会建议通过一个《公约》任择议定书来特别规定这类程序。

所要审议的程序的主要内容

81. 应当考虑可启动调查的暴力行为的类型以及调查所依据的资料的来源。调查程序应当提供机会来处理违反《公约》行为的制度性原因，从而促进监督机制的合作性质。程序的某些阶段应当秘密进行。经有关缔约国同意，程序可包括对该国领土的访问。该程序也应当包括后续行动措施。

82. 如果委员会有可靠信息了解到一个缔约国严重或系统违反了《公约》规定的权利，包括适用委员会 2005 年确立的一个或数个迹象指标(见上述第 49 段)的情况，委员会应请缔约国合作审查资料，并为此就有关资料提交意见。

83. 在考虑了有关缔约国可能已提出的任何意见以及委员会所获得的任何其他可靠资料后，委员会可指派一名或多名委员进行调查，并加紧向委员会提出报告。如有正当理由并征得缔约国同意，此项调查可包括前往该缔约国领土进行访问。

84. 此种调查以机密方式进行，并在该程序的各个阶段均争取缔约国的合作。

85. 在审查这项调查的结果之后，委员会须将这些结果连同任何评论和建议一并转达有关缔约国。

86. 有关缔约国在收到委员会转达的调查结果、评论和建议后的六个月之内，向委员会提交意见。

87. 委员会可邀请有关缔约国在根据《公约》第九条提交的任何报告中纳入根据该条调查要求所采取任何措施的详情。

88. 如果必要，委员会可请有关缔约国在所提到的 6 个月限期结束后向其通告根据此项调查要求所采取的措施。

89. 当这类调查程序完成后，委员会在与有关缔约国磋商后，可决定在其向大会的年度报告中载入一个调查结果的概要。

90. 各缔约国应当采取一切适当措施，确保其管辖下的个人不因向委员会提交来文或向《公约》及其任择议定书所设立的任何程序投诉而受到虐待和恫吓。

91. 应当考虑与其他也有调查程序的条约机构进行联合访问的可能性。

E. 需要通过国家机制加强促进种族平等和保护免受歧视

92. 《公约》第十四条规定：

“ ...

“二、凡发表本条第一款所规定的声明的缔约国得在其本国法律制度内设立或指定一主管机关，负责接受并审查在其管辖下自称为侵犯本公约所载任何权利行为受害者并已用尽其他可用的地方补救办法的个人或个人联名提出之请愿书。

“三、依照本条第一款所发表的声明及依照本条第二款所设立或指定的任何机关名称应由关系缔约国交存联合国秘书长，再由秘书长将其副本分送本公其他缔约国。上述声明得随时通知秘书长撤回，但此项撤回不得影响正待委员会处理的来文。

“ ...

93. 51 个国家中只有 9 个正式声明已经设立了这类机构或已经指定了一个现有机构或机关——比如宪法法院——有权审议这类申诉。²⁶

94. 然而，好几个缔约国，包括那些在作出《公约》第十四条声明时没有提到这一机构的缔约国，已经设立了人权委员会和人权监察员这类机构，其广泛任务包括种族平等和不歧视问题。其他缔约国已经建立了种族平等委员会或种族歧视问题监察员。

95. 委员会坚定地认为，这类国家机制在国内层面致力于促进平等和反对种族、肤色、世系、民族或族裔歧视的活动，极大地有益于《公约》的落实和监督及其结论性意见的落实和后续行动。

96. 在过去几年中，委员会欢迎和鼓励与各国人权机构的互动，后者在审议缔约国报告前提供了书面资料。委员会在公开会议上审议所有定期报告，并让国家人权机构代表出席(在会议室专门为他们保留了席位)。此外，只要缔约国同意，委员会都允许国家人权机构代表在审议报告的第二天“独立”于缔约国代表团在全会上发言。

97. 委员会赞成设立国家机制，在所有缔约国的国内致力于促进平等和反对种族、肤色、世系、民族或族裔歧视。这一机构应当不仅有权力接受和审议其管辖下声称其《公约》规定的权利受到侵犯并已经用尽其它当地补救措施的个人和个人团体的申诉，而且有更广泛的权力促进平等和消除种族、肤色、世系、民族或族裔歧视。

98. 因此委员会建议在任择议定书中规定各国义务设立、指定或维持从事预防和反对种族、肤色、世系、民族或族裔歧视及促进平等的国家机制。这些机制将与委员会合作，加强委员会的监督作用的效果。

99. 任择议定书不应当规定国家机制应采取的具体形式。各国可灵活地选择最适合其具体国情的机制类型。可以为联邦国家提供多种机制的可能性。

²⁶ Argentina - National Institute to Combat Discrimination, Xenophobia and Racism (INADI); Belgium - Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Centre for Equal Opportunity and the Struggle against Racism); Liechtenstein - Constitutional Court; Luxembourg - Commission spéciale permanente contre la discrimination; Montenegro - Federal Constitutional Court; Portugal - High Commissioner for Immigration and Ethnic Minorities; Romania - National Council for Combating Discrimination; Serbia - Federal Constitutional Court; South Africa - South African Human Rights Commission.

100. 在已经有了国家独立人权机构的缔约国，这些机构的任务范围可以扩大到履行《公约》任择议定书的规定。

国家机制有效运行的标准和保障

101. 关于国家促进和保障人权机构地位的原则(“巴黎原则”，大会第48/134号决议，附录)应成为指导任择议定书规定的国家机制的建立、组成和运作的一个重要的准则来源。

102. 各缔约国应当保障任择议定书所规定的国家机制的运作和财政独立性及其雇员的独立，包括由国家预算提供专项资金。

103. 各缔约国应当努力确保国家机制的成员组成反映性别平衡以及作为缔约国人口的组成部分的各种族、肤色、世系、民族或族裔群体的充分代表性。

104. 缔约国承诺为任择议定书所规定的国家机制的独立运作提供必要资源。

105. 有关缔约国的主管当局应当审查任择议定书所规定的国家机制的建议并就为落实《公约》规定所采取的措施与该机制开展对话。

106. 根据《巴黎原则》，任择议定书规定的国家机制应当拥有下述权力和职能：

- (a) 向有关当局提出建议，以改善《公约》第一条第一款所列举歧视的受害者或潜在受害者群体之个人权利的促进和保护；
- (b) 就现行或草拟法案提出建议和意见；
- (c) 与委员会建立联系，向委员会提供资料并与委员会举行会议；
- (d) 为促进《公约》所载权利和义务而开展公共宣传和其他推广活动；
- (e) 促进国家和国际层面上一切相关机构和利益攸关者在有关《公约》落实问题上的合作，包括政府各部、国家资助团体、地方当局、私人 and 志愿团体、有关非政府组织、专门机构和联合国机构；
- (f) 与有关当局共同发表一切有关《公约》落实事项的准则；
- (g) 确定《公约》第一条第一款所列举歧视任何一条的受害者或潜在受害者群体之个人的保护需要，选择最有效和适当的方式处理这类需要，包括发起、实施和鼓励研究活动；

- (h) 促进设立国家数据库和资料中心，掌握《公约》第一条第一款所列举歧视任何一条的受害者或潜在受害者的有关权利和相关服务；
- (i) 向《公约》第一条第一款所列举歧视任何一条的受害者和潜在受害者提供建议和保护；
- (j) 调查《公约》第一条第一款所列举歧视任何一条受害者或潜在受害者的投诉；
- (k) 在法院和国家法庭以自身名义或《公约》第一条第一款所列歧视任何一条的受害者或潜在受害者的名义提起法律诉讼；
- (l) 就有关促进和保护《公约》第一条第一款所列歧视任何一条的受害者或潜在受害者权利的活动提供年度国家报告。

-- -- -- -- --