



人权理事会

第四十九届会议

2022 年 2 月 28 日至 4 月 1 日

议程项目 2 和 5

联合国人权事务高级专员的年度报告以及

高级专员办事处的报告和秘书长的报告

人权机构和机制

人权理事会特别程序的特别报告员、独立专家和工作组 2021 年开展的活动，包括关于特别程序的最新情况，以及关于特别报告员、独立专家和工作组主席第二十七次年度会议的情况

秘书处的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 2/102 号决定提交，载有对特别程序系统的概述，重点介绍各任务负责人在 2021 年开展的活动。本报告还载有资料，介绍特别程序协调委员会的工作和特别程序系统开展的其他活动。本报告还阐述特别报告员、独立专家和特别程序工作组主席第二十七次年度会议期间达成的要点和结论。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 情况与数字.....	3
A. 新任务	3
B. 任务负责人.....	3
C. 国别访问.....	3
D. 函件	4
E. 媒体外联和公众认识.....	5
F. 专题报告和研究.....	5
G. 对制定标准以及保护和促进人权的贡献.....	8
H. 论坛、磋商、研讨会和其他会议.....	9
I. 与联合国系统其他机构和区域机制的接触.....	9
J. 特别程序对预防的贡献.....	11
K. 后续活动.....	11
L. 与特别程序任务负责人的合作.....	12
M. 特别程序对技术合作的贡献.....	13
三. 特别程序协调委员会	13
四. 恐吓和报复行为.....	15
五. 特别报告员、独立专家和工作组主席第二十七次年度会议	15
A. 协调委员会.....	16
B. 专题问题和工作方法.....	16
C. 与利益攸关方的磋商.....	17

一. 导言

1. 本报告概述特别程序制度，重点介绍任务负责人在 2021 年开展的活动。本报告还载有资料，介绍特别程序协调委员会的工作和特别程序系统开展的其他活动。本报告还阐述特别报告员、独立专家和特别程序工作组主席第二十七次年度会议期间达成的要点和结论。

二. 情况与数字

A. 新任务

2. 人权理事会第四十八届会议决定设立新的特别程序任务，聚焦于气候变化(第 48/14 号决议)、阿富汗(第 48/1 号决议)和布隆迪(第 48/16 号决议)。目前的任务总数为 58 项，其中 45 项为专题任务，13 项为国别任务。¹

B. 任务负责人

3. 特别程序机制目前有 79 个任务负责人职位。人权理事会在 2021 年任命了 14 名新的任务负责人。其中 4 人在理事会第四十六届会议上任命，7 人在第四十七届会议上任命，3 人在第四十八届会议上任命。性别平衡首次出现逆转，女性多于男性：现任任务负责人 51% 是妇女，49% 是男性。

4. 截至 2021 年 12 月 31 日，任务负责人来自属于以下组别的联合国会员国：非洲国家，24.05%；亚洲—太平洋国家，18.99%；东欧国家，8.86%；拉丁美洲和加勒比国家，20.25%；西欧和其他国家，27.85%。²

5. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在日内瓦为新任命的任务负责人组织了一次上岗培训。

C. 国别访问

6. 鉴于新冠病毒病大流行疫情导致的持续形势，2021 年国别访问数量仍大幅减少。任务负责人对 26 个国家和地区以及一家机构进行了 24 次实地访问。³ 2021 年，1 个国家向特别程序任务负责人发出了长期邀请。截至编写本报告时，已有 128 个国家和 1 个非成员观察员国家发出了长期邀请。⁴

7. 截至 2021 年 12 月 31 日，绝大多数会员国(171 个)至少接受了任务负责人的一次访问。然而，有 22 个国家没有任何任务负责人访问过，其中 4 个国家尚未

¹ [A/HRC/49/82/Add.1](#), 第十五节。

² 同上，第二节。

³ 同上，第五节。

⁴ 同上，第三和第四节。

收到访问请求，15 个国家尚未接受访问请求，1 个国家已经发出邀请，2 个国家接受了访问请求，但截至 2021 年 12 月 31 日访问尚未进行。⁵

D. 函件

8. 2021 年，任务负责人向 1,002 个国家和 931 个非国家行为体发送了 149 份函件，其中 257 份为联合发送。函件涉及 2,256 人，其中 317 人已指明为女性。2021 年共收到 651 份答复(584 份为实质性答复)，其中包括对 2021 年之前发送的函件的答复。2021 年发送的函件共收到 527 份答复，其中 459 份为实质性答复(答复率为 45.91%)。⁶ 有些函件收到不止一次答复。⁷

9. 2021 年发布了三份函件报告。发送的函件和收到的答复可通过专门的网站⁸查阅，用户可通过该网站访问数据库，其中收录了人权理事会第十八届会议以来所有发送的函件和收到的答复。检索函件以及政府和其他行为体的相关答复时，可以按任务、国家、地理区域、时间段和/或按 2011 年以来向理事会提交的函件报告检索。所有函件在 60 天之后公开，函件中的“其他信件”(涉及被认为不符合国际人权规范和标准的法律草案或现行法律、政策或做法)在 48 小时后公开。收到的任何答复也会公开发布。如果答复在 60 天之内收到，函件和答复会同时公开。否则，答复会在收到时公开，除非需要翻译。对“其他信件”的答复如果不需要翻译，也会在收到时公开。需要翻译的答复会在翻译完毕后发布。

10. 2021 年，强迫或非自愿失踪问题工作组向各国转交了 538 起新的据称的强迫失踪案件，其中 51 起根据紧急行动程序转交。工作组还转交了 17 起新报告的相当于强迫失踪的侵权案件，据称是利比亚(1)、也门(14)和缅甸(2)的非国家行为体所为。工作组澄清了 204 起案件。

11. 任意拘留问题工作组 2021 年根据常规来文程序发布了 85 项意见，发布意见的数量延续了 2017 年以来的增长趋势，这是工作组为处理现有积压案件而采取的措施之一。2021 年，工作组收到的资料显示，先前通过的意见所涉人员至少有 11 人已经获释。

12. 特别程序还利用来文程序处理影响到若干国家和利益攸关方的跨领域问题。它们向各利益攸关方发送了类似的函件，例如，涉及获得新冠疫苗的机会不平等、公司供应链中使用强迫劳动，或外国战斗人员及其家属从冲突地区返回和遣返等问题。

⁵ 同上，第七节。关于任务负责人请求进行的所有国家访问的状态和即将进行的访问，相关信息可查阅 <https://spinternet.ohchr.org/Home.aspx?lang=en>。

⁶ 从 2018 年起，答复率仅计入实质性答复。

⁷ A/HRC/49/82/Add.1，第九和第十节。

⁸ 见 <https://spcommreports.ohchr.org>。

E. 媒体外联和公众认识

13. 任务负责人单独或联合发布了 375 件媒体产品，其中 346 件为新闻稿(其中 161 件为联合发布)，17 件为媒体通报，12 件为媒体声明，旨在就包括个别案件在内的一系列人权问题提高公众认识和表达关切。

F. 专题报告和研究

14. 2021 年，任务负责人提交了 139 份报告；提交人权理事会的报告为 89 份，包括 19 份国家访问报告，提交大会的报告为 50 份。⁹

15. 已采取主动行动，便利于获得关于近前的报告和相关的投入征求的信息。已经建立了一个新的网页，其中汇集了任务负责人发出的所有投入征求和调查问卷。¹⁰ 它反映了的所有有效的投入征求。近前的报告主题清单也可在网页上查阅。

16. 两名任务负责人的报告中有一份专门盘点迄今为止为使任务进展而开展的活动。适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员评估了自 2000 年确定任务以来历任任务负责人在地方、国家和全球各级取得的成就和作出的贡献；¹¹ 暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员评估了她在任职期间执行的两项主要倡议：杀害女性问题观察倡议以及消除对妇女歧视和暴力行为问题独立专家机制平台。¹²

17. 两位任务负责人——法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员，¹³ 白化病患者享有人权问题独立专家¹⁴——的任期即将届满，他们提交了最后报告，对自己六年的任职作总结。

18. 2021 年发布的专题报告涉及的人权问题范围很广。特别是新出现了七个交叉主题：落实《2030 年可持续发展议程》；妇女权利和性别问题；防止侵犯和践踏人权，安全与建设和平；移民；气候变化；新技术；新冠疫情。任务负责人撰写的与气候变化、移民、新技术、可持续发展目标(按目标分列)和新冠疫情有关的所有报告，可在反映任务负责人跨领域专题参与情况的网页上查阅。¹⁵ 关于特别程序任务负责人近前的报告的主题，相关信息将在人权高专办网站上公布。¹⁶

19. 关于特别程序任务负责人 2021 年所提结论和建议的全面概述，可查阅秘书长关于这一主题的报告。¹⁷ 该报告对 2021 年特别程序任务负责人提交的所有报

⁹ 报告清单和讨论的主题见 A/HRC/49/82/Add.1，第十一节。

¹⁰ 见 www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/reports-and-related-calls-input.

¹¹ A/HRC/47/43.

¹² A/76/132.

¹³ A/HRC/47/33.

¹⁴ A/HRC/46/32.

¹⁵ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CrosscuttingThematicIssues.aspx.

¹⁶ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Consultations-calls-for-input-reports.aspx.

¹⁷ A/HRC/49/26.

告进行了全面综述。该报告提到了“我们的共同议程”和“最高愿望：人权行动呼吁”，以及特别程序任务负责人的结论和建议如何有助于使人权系统作出反应和创新，以应对人权挑战，并加强人权与联合国所有工作支柱之间的协同作用。

20. 几项报告涉及《2030 年议程》和可持续发展目标的落实情况。这些报告包括：少数群体问题特别报告员，概述少数群体问题相对于《千年发展目标》的历史定位及其在《2030 年议程》中的地位；¹⁸ 与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员的报告，强调变革行动，以便共同促进在多个可持续发展目标方面的进展，从而建立健康、公平和可持续的粮食系统；¹⁹ 文化权利领域特别报告员的报告，思考文化权利与可持续发展目标之间的相互关系；²⁰ 受教育权问题特别报告员，认为受教育权的文化层面对于确保实现目标 4 所要求的普遍享有包容性和优质教育的权利至关重要；²¹ 极端贫困与人权问题特别报告员，重点阐述各项可持续发展目标，并建议设立一个全球社会保障基金；²² 或者柬埔寨人权状况特别报告员，呼吁政府以包容、参与和对性别敏感的方式实施可持续发展目标，特别侧重于目标 16。²³

21. 几份报告突出强调了妇女权利和性别问题。暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员将强奸视为严重、系统和广泛的侵犯人权。²⁴ 她还评估了在实施“杀害妇女问题观察倡议”方面取得的进展。²⁵ 促进和保护意见和表达自由权特别报告员审视了妇女在线上线下面临的挑战，分析了国家和公司的相关法律标准和责任。²⁶ 法官和律师独立性问题特别报告员审查了妇女在司法系统中的代表性现状。²⁷ 老年人享有所有人权问题独立专家详细阐述了老龄化对性别平等的影响，重点论述了老年妇女面对的主要人权挑战和关切。²⁸ 买卖儿童和儿童性剥削(包括儿童卖淫、儿童色情制品和其他儿童性虐待材料)问题特别报告员聚焦于儿童性剥削问题的性别层面，以及在打击和根除这类恶行的工作中纳入以儿童为中心和性别包容方法的重要性。²⁹ 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员讨论了反恐以及预防和打击(暴力)极端主义相关法律、政策和实践的广泛采用在全球、区域和国家各级对妇女、女童及其家人的生活造成的影响。³⁰ 防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家结合与不同形式的暴力和

¹⁸ [A/76/162](#).

¹⁹ [A/76/179](#).

²⁰ [A/HRC/46/34](#).

²¹ [A/HRC/47/32](#).

²² [A/HRC/47/36](#).

²³ [A/HRC/48/79](#).

²⁴ [A/HRC/47/26](#).

²⁵ [A/76/132](#).

²⁶ [A/76/258](#).

²⁷ [A/76/142](#).

²⁸ [A/76/157](#).

²⁹ [A/76/144](#).

³⁰ [A/HRC/46/36](#).

歧视作斗争的情况，分析了国际人权法在承认性别和性别认同及表达方面的现状。³¹ 他还分析了在将性别框架纳入国际人权法方面遇到的强烈抵制。³²

22. 任务负责人继续侧重于防止侵犯人权以及和平与安全问题：境内流离失所者人权特别报告员处理防止武装冲突和普遍暴力局势中的任意流离失所问题；³³ 贩运人口特别是妇女和儿童问题特别报告员强调对所有形式的贩运必须采取更有效地预防和保护措施，特别是在冲突和人道主义背景下；³⁴ 暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员建议在防止杀害妇女或与性别有关杀害妇女和女孩方面取得进一步进展；³⁵ 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组概述工商业与人权问题论坛第九届会议提出的主要意见和信息，重点是防止与工商业有关的人权侵犯问题；³⁶ 残疾人权利特别报告员研究在武装冲突情况下保护残疾人权利的问题；³⁷ 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员将促进水作为和平的关键确定为他三个挑战性目标之一，这三大目标成为他工作的主要方面；³⁸ 以及歧视妇女和女孩问题工作组研究在危机相关事件之前和期间对妇女和女孩的健康和生殖健康以及自主权构成的威胁和风险。³⁹

23. 任务负责人还处理移民问题：移民人权特别报告员聚焦于解决陆地和海上驱赶移民的人权影响的各种手段，⁴⁰ 还研究新冠疫情对移民人权的影响；⁴¹ 任意拘留问题工作组研究针对移民的歧视性毒品管制措施；⁴² 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员研究难民和移民非法致死问题，以及将拯救生命的行动和组织定罪化的问题；⁴³ 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员要求不将受贩运人口罪之害的移民定为犯罪；⁴⁴ 当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员聚焦于移民身份不正常或不确定的流离失所者的脆弱性。⁴⁵

24. 任务负责人继续将重点放在气候变化问题上：发展权问题特别报告员研究发展权与气候变化之间的关系，⁴⁶ 并从发展权的角度评估国家一级的气候行动；⁴⁷

³¹ [A/HRC/47/27](#).

³² [A/76/152](#).

³³ [A/76/169](#).

³⁴ [A/76/263](#).

³⁵ [A/76/132](#).

³⁶ [A/HRC/47/50](#).

³⁷ [A/76/146](#).

³⁸ [A/HRC/48/50](#).

³⁹ [A/HRC/47/38](#).

⁴⁰ [A/HRC/47/30](#).

⁴¹ [A/76/257](#).

⁴² [A/HRC/47/40](#).

⁴³ [A/HRC/47/33](#).

⁴⁴ [A/HRC/47/34](#).

⁴⁵ [A/HRC/48/52](#).

⁴⁶ [A/76/154](#).

⁴⁷ [A/HRC/48/56](#).

与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员处理全球水危机背景下的气候变化问题；⁴⁸ 境内流离失所者人权特别报告员研究气候变化对境内流离失所的不利影响；⁴⁹ 以及适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员讨论气候变化和尊重权利的韧性住房问题⁵⁰。

25. 许多报告都讨论了新技术对人权的影响：人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组研究技术和社交媒体公司的作用；⁵¹ 促进和保护意见和表达自由权特别报告员研究数字技术在传播假信息方面的作用；⁵² 和平集会和结社自由权问题特别报告员聚焦于互联网关闭的影响；⁵³ 少数群体问题特别报告员处理社交媒体上广泛针对少数群体的仇恨言论；⁵⁴ 隐私权问题特别报告员研究人工智能和隐私以及儿童隐私；⁵⁵ 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员聚焦于种族和仇外歧视以及在边境和移民执法中使用数字技术的问题；⁵⁶ 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组研究雇佣军在网络空间提供军事和安全产品及服务及其对人权的影响。⁵⁷

26. 若干任务负责人的一份报告专门讨论新冠疫情的各个方面。截至 2021 年 12 月 31 日，特别程序任务负责人发布了 158 份新闻稿，涉及新冠疫情的各个方面，并发送了 547 份与危机直接相关的函件或在危机背景下通过的措施。他们还编制了准则、快讯和其他参考工具，发布公开信并推动社交媒体活动。关于特别程序任务负责人就新冠疫情开展的工作，所有相关文件和资料均可在专门的网页上查询。⁵⁸ 还可在本报告的增编中查看信息图表。⁵⁹

G. 对制定标准以及保护和促进人权的贡献

27. 下列任务负责人澄清与其任务相关的人权规范 and 标准作出了贡献：

(a) 和平集会和结社自由权特别报告员就律师在维护集会和结社自由权方面的作用提出了一套关键原则，并向律师提出了一份非详尽的实用建议清单，以支持他们开展工作，在和平集会的情况下提供诉诸司法的机会；

(b) 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组就《工商业与人权指导原则》对与人权维护者接触和维护其权利的影响向各国和工商企业提供指导；

⁴⁸ [A/HRC/46/28](#).

⁴⁹ [A/HRC/47/37](#).

⁵⁰ [A/HRC/47/43](#).

⁵¹ [A/HRC/47/39/Add.2](#).

⁵² [A/HRC/47/25](#).

⁵³ [A/HRC/47/24/Add.2](#).

⁵⁴ [A/HRC/46/57](#).

⁵⁵ [A/HRC/46/37](#).

⁵⁶ [A/HRC/48/76](#).

⁵⁷ [A/76/151](#).

⁵⁸ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CrosscuttingThematicIssues.aspx.

⁵⁹ [A/HRC/49/82/Add.1](#), 第二十二节。

(c) 非洲人后裔问题专家工作组就如何有效解决环境不公正、种族差异、不平等保护、气候危机和环境种族主义对非洲人后裔的独特影响提供指导；

(d) 通过多年来的工作和宣传，与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题历任特别报告员为人权理事会确认享有清洁、健康和可持续环境的人权作出了贡献(第 48/13 号决议)。

H. 论坛、磋商、研讨会和其他会议

28. 2021 年，任务负责人与各国政府、联合国系统、民间社会和私营部门合作和/或接触，组织或出席了 340 多次论坛、磋商、专家会议、研讨会和活动。⁶⁰

29. 在少数群体问题特别报告员的指导下，少数群体问题论坛于 2021 年 12 月 2 日和 3 日在日内瓦以混合形式举行了第十四届会议。会议的重点是预防冲突和保护少数群体的人权。与会者包括来自各国、国际和区域组织、民间社会和其他相关利益攸关方的约 650 名代表。代表世界五个区域的专家嘉宾审查了通过保护少数群体人权预防冲突的问题，并提出了这方面的建议。会议报告将提交人权理事会第四十九届会议。⁶¹

30. 在人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的指导下，工商业与人权论坛第十届年度会议于 2021 年 11 月 29 日至 12 月 1 日以虚拟方式举行。该论坛吸引了 3,000 多名参与者，使政府、工商企业、民间团体、受影响的个人和社区以及各个国际组织能够展开讨论，探讨在下一个十年及以后进一步实施《工商企业与人权指导原则》的趋势、挑战和进展。论坛的主题为“工商业与人权的下一个十年：加大实施《工商企业与人权指导原则》的速度和规模”，讨论了关键的工商企业与人权问题——包括工商企业在应对气候和环境损害及相关的全球人权影响方面的作用，以及工商企业在帮助应对种族主义和歧视方面应做什么的问题。会议报告将提交人权理事会第五十届会议。⁶²

I. 与联合国系统其他机构和区域机制的接触

31. 2020 年全年，任务负责人寻求与更广泛的联合国系统，各机构、基金和方案以及各区域机制开展更加密切的合作，包括提高对其任务的认识和联合开展活动。这些活动的非详尽清单载于本报告增编。⁶³

32. 特别程序任务负责人与人权理事会和大会的互动继续受到新冠疫情的影响。任务负责人能够重新亲自参加理事会的会议，这是一个可喜的发展。然而，他们与大会第三委员会的接触完全是虚拟的，这给任务负责人带来了更多的挑战和制约，使他们无法与总部的一系列利益攸关方互动。

⁶⁰ 任务负责人所组织活动的不完全清单，见 [A/HRC/49/82/Add.1](#)，第十九节。

⁶¹ [A/HRC/49/81](#)。

⁶² [A/HRC/50/41](#)。

⁶³ [A/HRC/49/82/Add.1](#)，第二十节。

33. 特别程序任务负责人继续在向人权理事会提交报告之前提供短文件，重点介绍提出的主要问题以及一些内容——即他们欢迎各国和其他利益攸关方提出意见的内容，目标是加强与人权理事会的互动。

34. “最高愿望：人权行动呼吁”和秘书长于 2021 年发起的《我们的共同议程》大大推动了在联合国工作的始终纳入人权以及人权机制在这方面的作用。在这些倡议中，秘书长呼吁更充分地利用人权机制，包括特别程序，以解决紧迫的社会、经济和政治挑战，并更好地将这些机制与其他进程联系起来，以最大限度地发挥其影响。他还呼吁采取措施，将人权置于更可持续的财务基础之上。特别程序与各利益攸关方，特别是联合国系统内的利益攸关方接触，推动将人权纳入系统内的主流，同时利用“行动呼吁”和《我们的共同议程》所产生的势头。在年度会议期间，特别程序与主管人权事务助理秘书长和主管战略协调事务助理秘书长专门讨论了“行动呼吁”和特别程序的贡献，并确定了进一步加强任务负责人与联合国系统之间合作的具体途径。“行动呼吁”提供了新的势头和必要的框架，以促进将特别程序的工作纳入其与联合国系统，包括联合国国家工作队和区域协调员的接触。

35. 特别是，特别程序协调委员会与联合国各对话者进行了接触。与联合国系统各部门的联络渠道已得到加强。任务负责人继续就一些主题或国家的情况及早采取行动，包括通过向国家发送函件和报告以及发表声明和新闻稿。

36. 尽管新冠疫情带来了挑战，但与总部设在纽约的实体的接触仍在继续，与联合国国家工作队的接触也在继续。任务负责人与安全理事会成员之间进行了一些非正式和正式的互动。特别程序协调委员会主席第四次致函安全理事会所有成员，⁶⁴ 分享 2020 年特别程序任务负责人的工作被认为在国家和专题问题方面与安全理事会的工作相关的信息。

37. 2021 年 1 月 22 日，促进和保护意见和表达自由问题特别报告员参加了安理会在白俄罗斯举行的关于媒体自由问题的“阿里亚模式”会议。

38. 2021 年 3 月 15 日，强迫或非自愿失踪问题工作组参加了安理会在叙利亚冲突十周年之际举行的关于阿拉伯叙利亚共和国情况的每月通报会。

39. 2021 年 12 月 22 日，少数民族问题特别报告员参加了安理会关于波罗的海和黑海地区少数民族状况和美化纳粹主义问题的虚拟“阿里亚模式”会议。

40. 此外，若干任务负责人与安全理事会关于阿富汗局势的第 1988(2011)号决议所设委员会成员进行了接触。

41. 任务负责人还继续根据联合工作计划参与建设和平架构，并将其作为 2019 年 11 月举行的专门会议的后续行动。通过积极参与与预防有关的各种会议以及编写和传播各种书面投入，在提高公众认识和改进特别程序任务负责人与预防和建设和平有关的工作方面取得了进展。

42. 特别程序任务负责人就如何将人权纳入落实可持续发展目标的进程进行了评估，并向各国提出了具体建议，为此在专题报告中论述这一问题，发出公开信，参加会议，并提出与可持续发展目标有关的事项。

⁶⁴ S/2020/631，附件。

43. 关于与区域组织的合作，特别程序任务负责人加强了与这些机构的联合行动。这种接触采取多种形式，包括参加会议，发布联合声明，联合开展活动，譬如联合编写报告、举行研讨会和进行访问。

J. 特别程序对预防的贡献

44. 在最近的一项研究中，⁶⁵ 人权高专办说明了特别程序在协助各国和其他利益攸关方防止侵犯和践踏人权方面的贡献程度，显示了其巨大的预防潜力。该研究从广泛的角度探讨了预防问题，涵盖了所有人权，触及到人权行动的所有方面，从指导国际标准的执行、监测和报告其执行情况和促进预警和早期行动系统，到为各国提供技术援助意见和建议。建议包括确保更加注意执行特别程序(包括人权理事会)的建议，促进各国与特别程序之间就后续行动继续对话，或确保特别程序与其他利益攸关方之间的伙伴关系，包括在联合国内部的伙伴关系，以制定有效的预防战略。人权高专办还建议，关于特别程序任务的决议应提及预防。特别程序的职能，即向国家和联合国其他机构提供关于如何履行人权义务的技术专家咨询意见的职能，也具有重要的预防作用。

45. 在一次年度会议期间与以下机构的代表举行的一次交流会上讨论了特别程序及其与更广范围的联合国系统合作的预防作用，这些机构是：发展协调办公室、联合国难民事务高级专员办事处、建设和平支助办公室、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人口基金。讨论强调了特别程序工作的各个方面、它们在预防方面的潜力，以及它们如何提供与包括联合国机构和政府间机构在内的更广泛的联合国系统接触的机会。与会者强调，为使预防工作行之有效，这种参与至关重要。会议的重点是交流各方的经验和做法，并确定加强预防合作的具体途径。

K. 后续活动

46. 已作出努力，使特别程序的工作和建议更显性，更可达，以便利后续行动。⁶⁶ 人权高专办驻地代表和联合国国家工作队继续利用特别程序制度提出的建议，尤其是任务负责人在国家访问之后提出的建议。世界人权索引载有各人权机制提出的与各国有关的所有建议。⁶⁷

47. 任务负责人继续将评估、结论和建议的后续行动和落实作为优先事项。任务负责人在国家层面与各国合作，并与联合国，包括联合国国家工作队合作，以确保将他们的咨询意见和建议纳入联合国的工作。任务负责人就先前转交给国家和非国家行为体的案件发出 233 份后续函件，还发布了关于函件的意见报告和后续新闻稿。任务负责人还发送了调查问卷并起草了报告，以跟进国家访问后提出的建议的落实情况，并举行了会议和磋商。后续活动的不完全清单载于本报告的增编。⁶⁸

⁶⁵ A/HRC/48/21.

⁶⁶ A/HRC/49/82/Add.1, 第十三节。

⁶⁷ 见 <https://uhri.ohchr.org>.

⁶⁸ A/HRC/49/82/Add.1, 第十三节。

48. 后续行动和执行工作是一个优先事项，特别程序综合利用各种工具和网络，促进执行，并与其他任务、人权机制和包括联合国国家工作队在内的更广泛的联合国系统合作。任务负责人可以在后续行动方面共同努力，包括在相继访问国家时或在联合评估几个任务对同一国家所提建议的执行情况时，对彼此的建议采取后续行动。此外，人权高专办外地机构和联合国国家工作队继续采用特别程序制度的建议。

L. 与特别程序任务负责人的合作

49. 考虑到任务负责人工作的所有方面，各国的合作问题及其评估仍然是特别程序的优先事项。本报告载有关于这种合作的信息，包括长期邀请的数量、2021 年进行访问的次数、过去五年的访问次数、⁶⁹ 从未接受过任务负责人访问的国家、按国家分列的函件数量和收到的答复的数量。⁷⁰ 在记录国别访问请求的各种状况，并更好地评估各方面的合作和行动方面，一直在实施强化系统。人权高专办的网页反映更加详细的信息，包括国家访问和相关请求的状态，网页定期更新。⁷¹

50. 在这一年内有一项新的长期邀请，是美利坚合众国发出的。⁷² 从未接受过任务负责人访问的国家数目仍然是 22 个，其中 18 个收到了访问请求。由于新冠疫情的继续，任务负责人 2021 年相应地减少了访问。国家访问是履行特别程序任务的重要组成部分，任务负责人仰赖各利益攸关方的支持，以尽快恢复国家访问。一些国家每年接待专题任务负责人一次以上的访问，有 9 个国家在过去 5 年接待了 5 次或 5 次以上的访问(阿根廷、加拿大、厄瓜多尔、意大利、蒙古、卡塔尔、斯里兰卡、突尼斯和大不列颠及北爱尔兰联合王国)。

51. 关于国别任务，柬埔寨、中非共和国、马里和索马里等一些国家愿意准许国别任务负责人进入，同时注意采取措施遏制新冠疫情的蔓延；而白俄罗斯、朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列和缅甸继续不准许进入。即使在不准许进入的情况下，各国的做法也存在一些差异，一些国家拒绝进行任何接触，另一些国家在国家访问以外的场合与任务负责人接触。

52. 关于特别程序任务负责人的工作产生的影响，相关的信息一直在收集。更多的情况已被添加到“带来改变”网页上。⁷³ 收集的事例并非详尽无遗，但这些事例表明，影响的形式可能多种多样。任务负责人还对自己的工作进行了评估，或者参加了与利益攸关方的各种会议，评估任务负责人工作的影响。正如人权行动呼吁中强调的那样，这是为确保人权具有变革性并提供解决办法而作出的努力的组成部分。

53. 2021 年共发出函件 1,002 份，实质性答复率为 45.91%。

⁶⁹ 所涉期间为 2017 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日。

⁷⁰ A/HRC/46/61/Add.1，第三至第四节、第六至第八节和第十节。

⁷¹ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx。

⁷² A/HRC/46/61/Add.1，第三节。

⁷³ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Making-a-difference.aspx。

54. 虽然一些国家为与任务负责人开展建设性合作作出了相当大的努力，但另一些国家继续拒绝任务负责人访问，或者仅接受其中少数几人访问。在过去五年中，共有 76 个国家尚未接受特别程序任务负责人的访问，而其中有 59 个国家至少收到了一项请求。同一时期内，有 22 个国家尽管有至少五项待决请求，仍然一次访问都未接受。此外，还存在部分合作或有选择的合作的情况。一些国家仅与少数几个任务负责人合作，或者仅对函件作出答复，但不接受访问，即便已经发出了长期邀请也是如此。

55. 在本报告所述期间，一些任务负责人再次因开展工作而遭到公开的人身攻击，这令人严重关切。这是特别程序、协调委员会和人权高专办非常认真对待的一个问题，需要所有有关方面作出一致和系统的反应。

56. 为了便利及时交流有关特别程序函件和新闻稿的信息，人权高专办请常驻联合国日内瓦办事处代表团和其他国际组织，除了继续作为正式通信渠道的通用电子邮箱地址以外，如愿意的话，提供一人的联系详情，以便系统地收到函件和新闻稿。

M. 特别程序对技术合作的贡献

57. 特别程序利用各种工具和程序向各国和其他利益攸关方提供咨询意见和建议。专题报告就是其中之一。这些报告载有各种建议，向各国和其他利益攸关方提供技术咨询，以帮助他们建设各自的能力，除其他外，防止侵犯人权，确保充分遵守国际人权规范。⁷⁴

58. 国别访问后提出的建议，以及特别程序与各国和利益攸关方就这些建议采取后续行动的接触，也发挥了重要作用。特别程序发出的函件还载有对各国和其他利益攸关方的重要建议。其他函件具体涉及更系统的人权问题，并就如何设计草案或现有立法、政策或做法以充分符合国际人权标准提出建议。这些信函是向各国提供切实技术建议的方式，已被确定为卓有成效的预防工具。

59. 特别程序还应各国和其他利益攸关方的请求，就一系列人权问题提供咨询和建议，如制订法律和政策，制定具体的人权计划或方案，或者具体应对人权挑战等问题。人权高专办还在其总部和外地组织了情况介绍会和培训。

60. 通过这些不同的工具，特别程序提出建议并确定技术援助和能力建设的领域。这些建议涵盖一般性专题问题，但也可以更加侧重于国家，特别是在国家访问方面。然而，特别程序缺乏必要的资源和资金，无法确保对其建议采取适当的后续行动，也无法对所收到的所有咨询或支持请求作出回应。

三. 特别程序协调委员会

61. 2021 年，协调委员会继续为任务负责人之间的协调以及与一系列利益攸关方的互动提供便利。尽管面临与新冠疫情有关的挑战，委员会仍继续努力并采取举措执行其任务。委员会举行了一次面对面会议和一次虚拟会议，分别为期一

⁷⁴ [A/HRC/49/82/Add.1](#), 第二十一节。

周。它还举行了几次额外的虚拟会议。它与任务负责人进行了几次虚拟对话，包括与最近任命的任务负责人。

62. 协调委员会与包括联合国代表、各国和民间社会在内的各利益攸关方保持对话和互动。委员会还以不同形式与各国进行了讨论，包括5月份与人权理事会的非正式会话，以及与几个地域和政治团体举行会议，讨论与特别程序有关的问题。

63. 与人权理事会主席和第三委员会主席举行了会议，以提高对与特别程序及其对政府间进程投入有关的问题的认识。此外，协调委员会就任务负责人的遴选程序与人权理事会咨商小组进行了接触，并发出了几封信，其中载有即将离任的任务负责人的意见和投入。委员会参加了人权理事会的几次紧急辩论和特别会议，并为联合发言提供了便利。⁷⁵ 委员会主席向人权理事会提交了特别程序年度报告，⁷⁶ 其中载有关于特别程序的事实和数字以及关于特别程序制度成就的资料。⁷⁷

64. 尽管面临挑战，但协调委员会继续在继续改进特别程序工作方法方面采取举措，与相关利益攸关方接触，征求投入，并推动讨论各项问题，例如与更新《业务手册》、函件、公开表达(包括在社交媒体上)和利益冲突等有关的程序。

65. 指导特别程序机制工作的一整套规则和准则载于《人权理事会特别程序任务负责人行为守则》和《业务手册》，近年来还制定了一些补充准则。任务负责人致力于遵守这些规则和准则。协调委员会在这方面发挥促进作用，并与各利益攸关方单独或集体接触。内部咨询程序可提供更为正式的申诉渠道。关于如何利用该程序的详情可在人权高专办网站上公开查阅。各利益攸关方可以通过正式双边会议或以书面形式与委员会接洽。咨询意见请求或关切以何种方式提请委员会注意，将决定结果如何传达。这些请求分为三类：(a) 任务负责人就设想的活动征求意见；(b) 国家或其他利益攸关方转交的具体案件；(c) 突显出政策或系统性问题，需要由本系统处理的案件。对于个别案件和问题，可能需要给出简单的答复，或者就前进方向提供咨询意见，而答复涉及更加全球性的工作方法问题的请求，需要更多时间和磋商，可能需要在年度会议上讨论和作出决定。内部咨询程序是保密的。

66. 在内部咨询程序方面也取得了进展。利益攸关方已向协调委员会提出问题或关切。提请委员会注意的案件涉及：任务负责人在采取行动前寻求咨询意见，国家或其他利益攸关方就特定程序或任务提出问题，以及案件凸显出政策或系统问题，需要本系统予以处理。这帮助澄清和改善了工作方法。该程序的主要成果可在人权高专办网站上查阅。⁷⁸ 2021年提出的问题涉及各种议题，包括：

- (a) 函件，例如在发布新闻稿或澄清程序之前给予各国的时间；

⁷⁵ A/HRC/49/82/Add.1, 第十二节。

⁷⁶ A/HRC/46/61.

⁷⁷ A/HRC/46/61/Add.1.

⁷⁸ 见 www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/coordination-committee-special-procedures.

(b) 利益冲突，包括在新的立场或接受外部利益攸关方的支持，以及使用任务负责人收集的信息等方面；

(c) 遵守保密性；

(d) 向人权理事会报告；

(e) 任务负责人参与法律或议会程序；

(f) 澄清各任务负责人遵循的程序；

(g) 使用正确的术语来指称国家和领土；

(h) 发表联合声明。

67. 协调委员会实施对通过人权高专办和在高专办外部收到的支助的外部披露模式。这项披露由任务负责人于 2014 年决定，以确保从所有来源收到的资金完全透明，并避免实际和预想的利益冲突。委员会请任务负责人提供关于 2021 年获得的外部支助的信息。在 65 名作出答复的任务负责人中，27 人表示获得了外部支助。支助主要为实物性质，包括研究辅助，所属机构准许使用设施，此外还有资金支持，包括为特定的活动或研究提供资金支持，以及行政辅助。在大多数情况下，资金支持由政府、基金会或任务负责人所属的机构提供。⁷⁹

四. 恐吓和报复行为

68. 特别程序任务负责人继续处理与恐吓和报复行为有关的案件，这些案件不仅涉及特别程序任务负责人的工作，而且涉及整个联合国系统在人权领域的工作。任务负责人以连贯和系统的方式执行与报复和恐吓有关的内部准则。2021 年，任务负责人继续利用函件、公开声明、新闻稿、报告和与各利益攸关方的会议表达对所有此类行为的严重关切。酌情向人权理事会主席和大会第三委员会主席提出了这一问题。任务负责人根据 2015 年通过的强化应对报复的措施，在年度会议期间举行了专门讨论。协调委员会关于这一问题的协调人 Leigh Toomey 主持了讨论，评估了联合国在这一问题上采取的行动，确定了趋势和委员会可能采取的后续行动。在这方面再次强调了采取连贯和协调一致的做法的重要性。

69. 秘书长关于努力处理对设法或曾经与联合国及其人权领域代表和机制合作的人的恐吓和报复行为的最新报告⁸⁰ 所载的信息如下：涉及 9 个国家的 13 份函件的新指称和关于以先前报告的涉及 17 个国家的案件的后续行动信息。任务负责人还处理了与确保能够诉诸联合国有关的问题，并对非政府组织委员会在这方面发挥的作用表示关切。

五. 特别报告员、独立专家和工作组主席第二十七次年度会议

70. 特别报告员、独立专家和工作组主席第二十七次年度会议于 2021 年 8 月 30 日至 9 月 3 日在日内瓦举行。它是 2020 年因新冠疫情所致停会后举行的会议。

⁷⁹ A/HRC/46/61/Add.1, 第十四节。

⁸⁰ A/HRC/48/28.

71. 会议提供了一个机会，讨论有共同利益的问题，协调工作，并与包括各国、联合国代表和民间社会组织在内的一系列利益攸关方会晤。会议重点讨论了战略问题和工作方法。

72. 任务负责人力求就一些超越任务的问题改进工作方法，并就若干跨专题议题进行了讨论，议题包括：来文程序、与媒体有关的问题、与联合国机构和秘书处实体的接触、最近在工作进程方面的改进、对与联合国在人权领域合作的恐吓和报复行为，以及当前从不同专题和国别角度应对新冠疫情的努力。还就预防问题与联合国机构举行了讨论，并就人权行动呼吁举行了讨论。任务负责人还与联合国人权事务高级专员、人权理事会主席、主管人权事务助理秘书长和主管战略协调助理秘书长举行了磋商。

73. 任务负责人举行当面会议，讨论战略和工作方法问题，这至关重要，带来了具体的附加值。特别程序系统是一个集合体，应当能够讨论和决定涉及整个系统的事项。这个集合体需要专门的空间和支持，如年度会议。它还表明，该系统继续工作，并对权利持有人的期望做出回应，同时采取必要措施适应新冠疫情。

A. 协调委员会

74. 协调委员会主席概述了 2019-2021 年周期期间开展的活动。向与会者提供了有关文件；包括这两年期间委员会、各国和其他利益攸关方之间非正式对话的摘要和有关发言。

75. 会议选举保护免遭基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家 Victor Madrigal-Borloz 担任 2021 年至 2022 年期间协调委员会主席；选举歧视妇女和女童问题工作组成员梅利莎·乌普雷蒂担任特别报告员。会议选出了另外三名成员：极端贫困与人权问题特别报告员奥利维尔·德舒特；人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员特拉伦·莫福肯；以及中非共和国人权状况独立专家亚奥·阿贝塞。即将离任的协调委员会主席、人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组成员安妮塔·拉马萨斯特里将在明年继续担任当然成员。

B. 专题问题和工作方法

76. 在战略问题方面，在新冠疫情期间及之后执行任务的挑战贯穿了整个会议。各方反复强调了全面恢复活动的重要性，为此，联合国和各国的支持将是至关重要的。任务负责人对恢复国别访问表示欢迎。与会者讨论了新冠疫情期间及之后任务的执行情况。过去两年是艰难的两年，说明了联合国、人权系统和特别程序面临的若干挑战。新冠疫情的危机和联合国的财政状况将人权体系推到了极限，显示出了它的优势和弱点。尽管有这些困难，特别程序还是尽了最大努力迎接挑战。在整个新冠疫情期间，任务负责人加紧应对旅行和资源限制带来的挑战，并聚焦与疫情应对和复苏有关的关键人权问题。他们还提出了尊重人权的具体建议，以应对新冠疫情。各方面对该系统的要求不断增加，这表明该系统的韧性和持续相关性。

77. 任务负责人还就其工作的影响以及与利益攸关方在后续行动方面的互动交流了经验。会议还讨论了当前财务和新冠疫情的情况，以及人权高专办的“工作尊严”政策及其对特别程序的影响问题。会议还讨论了与安全有关的问题，包括任

务负责人的人身安全，与保护其资料、特权和豁免有关的问题，以及电子邮件和其他虚拟工具的安全。

78. 在工作方法方面，任务负责人审查了过去两年取得的进展，特别是在执行2019年6月作出的决定方面取得的进展，包括在以下方面的改进：反映与各国在国别访问方面的合作状况，更好地收集特别程序工作影响的实例，在同一个网页上提供所有调查表和要求提供投入的呼吁，提高任务负责人关于专题问题和即将提交的报告的工作的可见度，不再在工作时间之后发送信函和新闻稿，开发各种工具以促进国家与特别程序之间的互动协作并巩固内部咨询程序，包括提高其成果的可见度。

79. 讨论内容包括更新《业务手册》以及其他程序和方法问题，包括函件、新闻稿、报复、安全相关问题以及与前任任务负责人接触的良好做法。任务负责人还讨论了不同任务所面临的挑战：个别专题任务、国别任务和工作组。

80. 在更新《业务手册》方面取得了重大进展。在此背景下讨论的问题除其他外包括与函件有关的问题、社交媒体的使用、使用联合国术语来指代国家和领土、及时提交报告、利益冲突、消息来源的安全、特权和豁免、与非国家行为体的接触以及任务负责人的各种访问。委员会在完善这些修订，并将尽快与所有任务负责人分享这些修订，以供最后审议。关于函件和新闻稿问题，已确定了使程序更加明确的备选办法，目前正在最后确定。

C. 与利益攸关方的磋商

81. 与会者会见了主要利益攸关方，包括联合国人权事务高级专员、人权理事会主席、联合国各机构和区域机制。与各国和民间社会的对话侧重于：(a) 就在新冠疫情期间及之后更好地重建、挑战和机遇进行持续对话；(b) 在联合国内部和国家一级执行和落实特别程序的工作和建议方面的最佳做法和增值；(c) 关于特别程序工作方法不断改进的最新情况以及任务负责人在年度会议期间进行讨论的最新情况。与区域机制的磋商侧重于从国际和区域角度对新冠疫情的人权应对措施。