

# 10 指导联合国人权理事会关于特别程序的 审议取得成功结果的十项原则

国际特赦组织  
亚洲法律资源中心  
亚洲人权和发展论坛  
防止酷刑协会  
巴哈伊国际社团  
开罗人权研究所  
加拿大艾滋病法律网络  
住房权和反迫迁中心  
人权联系  
国际方济会  
世界贵格会成员协商委员会  
人权观察  
国际法学家委员会  
国际人权联盟  
基督徒废除酷刑行动国际联盟  
国际人权协会  
支持儿童权利公约的非政府组织  
世界反酷刑组织

## 序言

人权理事会（理事会）准备根据成立该理事会决议中的一项条款，来审议其工作和职能。<sup>1</sup>这项审议可能在 2011 年结束。我们预计，在关于理事会工作和职能的审议中，会详细讨论特别程序问题。至关重要的一项是，各方应尽一切努力，确保这些程序在审议工作后变得完善。

特别程序系统是指按不同主题和国家分类的独立专家机制，该系统是理事会工作的核心部分。按照联合国大会的要求，理事会应“保留特别程序系统”<sup>2</sup>，理事会因此从其前身人权委员会那里，保留并正式“接受”了该系统。

有令人欢迎的迹象显示，成员国逐渐一致认为，审议不应试图重新辩论成立理事会的决议，及规定理事会工作模式（也被称为“机构建设”文本）的决议。但我们预计这不会限制特别程序系统有效性行动的发生。<sup>3</sup>

1 2006 年 3 月 15 日通过的 A/RES/60/251 号联合国大会决议，规定理事会在成立 5 年后审议其工作和职能，并向联合国大会作出报告。

2 “特别程序”一词是指人权理事会设立的特别报告员、特别代表、独立专家和工作组。如果他们受委任审议全球发生的某些特定的侵犯人权行为，他们就被称为“主题机制”；如果他们被委任审议某一国家或领土地区的问题，就被称为“国家机制”。特别程序的专家来自世界各地，他们进行独立和无偿的工作。目前有 8 个国家机制和 31 个主题机制。（欲了解特别程序所得的授权，参阅：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>）

3 联合国大会 A/RES/60/251 号决议和人权理事会 A/HRC/RES/5/1 号决议，《联合国人权理事会的机构建设》，2007 年 6 月 18 日得到通过。“机构建设”文本包括有关选择获授权者和审议授权内容的条款。按照人权理事会 A/HRC/DEC/5/101 号决议，机构建设文本和人权理事会关于特别程序获授权者行为准则的 A/HRC/RES/5/2 号决议一起颁布。

自理事会成立以来，特别程序出现了一些积极进展。简要地说，这包括各国更经常有机会通过成员国承诺和选举程序，及在普遍定期审议程序中，显示其对特别程序承担的义务。理事会全年都研究程序报告，并在普遍定期审议中使用报告结论，而且通过包括国家、非政府组织和国家及人权机构的互动对话和网络广播，来使特别程序报告及其结论得到更多的关注。理事会争取派遣或动用其特别程序来处理严重侵犯人权的情况。特别程序设立的协调委员会由一些获授权者组成，来协调他们的活动，该委员会得到理事会的正式承认。<sup>4</sup>

尽管如此，事态也出现了一些负面的发展。这包括获授权者多次遭到怀疑他们人格正直性的人身攻击，以及关于他们违反行为准则的笼统指控，而且当他们针对某些问题的报告令一些国家不快时，有人还通过决议谈判来批评和警告他们，这使他们的权威受到损害。理事会必须对此类行动作出适当回应，不能允许这行动损害特别程序系统中的关键要素，这些要素使该系统成为理事会职能中独特和至关重要的机构。

即将进行的审议提供了加强特别程序的机会。下述**十项原则**可以用来指导取得成功的结果：

<sup>4</sup> 特别程序在 2005 年设立了协调委员会，来增进获授权者之间的协调，并在他们和人权事务高级专员办公室、公民社会及其他方面之间起到沟通作用，以加强特别程序的地位。2008 年 6 月 18 日，理事会在题为《特别程序获授权者任期》的 PRST/8/2 号主席声明中承认了该委员会的作用。主席声明设想，协调委员会将在重新任命获授权者方面起到作用。另外，自协调委员会开始工作以来，其主席或其一名成员还定期向人权理事会进行报告。理事会主席还通过协调委员会邀请获授权者参加理事会的特别会议（《人权理事会特别程序的特别报告员/代表、独立专家和工作组主席的第 16 次会议报告》，联合国文件号 A/HRC/12/47，2009 年 7 月 22 日）。

**1** 对于世界任何地方有关侵害个人行  
为或大规模侵害行为的指控，理事  
会必须支持特别程序的监测和回应工作，  
这包括通过采取迅速回应的手段。

这将确保特别程序保持其具有创新性、反应性和灵活性的机制。对特别程序提出的现存或正在出现的严重或大规模侵犯人权行为的警报，理事会应保持警觉，并依照这些警报采取行动。在其按国家和主题分类的辩论中，理事会应充分纳入特别程序提供的信息和分析，并在决策时考虑这些信息和分析。

**2** 理事会应尊重特别程序在提供独  
立和专家建议方面的作用，并及  
时考虑获授权者提出的问题。

特别程序提供独立、客观和专家的建议，这一直得到各国的称赞，理事会也通过要求特别程序协助其商讨工作，并委托特别程序进行后续分析并作出报告等方式，而承认这些优点。理事会必须全面尊重这些优点，并进一步采取措施，来确保理事会程序和特别程序的工作条件会强化这些优点。例如，为确保及时处理国家特派团提出的建议，特别程序应能够在特派团工作结束后，尽快向理事会作出特派团报告。

**3** 理事会必须尊重获授权者按照情  
况，包括新技术的变化，来继续  
独立地调整和发展其工作方式。

特别程序的工作方式在 30 多年来不断演进，成《联合国人权特别程序手册》。该手册的修订本在 2008 年 8 月颁布，公众可在人权事务高级专员办公室的网站上查阅，修订本考虑到了《行为准则》的条款和利益相关者的观察。个情况是需要获授权者注意和理事会支持处理的一个领域。在没有得到答复，或答复不足，或者获授权者认

为无法适当处理案件的情况下，这些个案应提交理事会待决。

## 4 理事会必须尊重协调委员会在不受干预情况下，发挥促进最高专业行为标准作用的能力。

理事会颁布了《行为准则》，这明确旨在澄清特别程序的专业行为标准。所有的获授权者都具有共同利益，他们以**最高的专业行为标准履行职责**，并维护特别程序系统的总体操守。对于这一以独立性为前提的体系的连贯性和有效性，同行管理的原则至关重要；因此，当出现有关获授权者在履行职责时达到公认标准情况的问题时，特别程序委任其协调委员会发挥关键性作用。<sup>5</sup>理事会承认协调委员会在促进专业性为最高标准方面所具有的作用。<sup>6</sup>

## 5 对那些一贯无视其与特别程序合作责任的国家，理事会必须保持警觉，并迅速采取行动，对任何此类持续不予合作的情况作出补救。

要使特别程序能有效履行其职责，国家的合作至关重要。

联合国大会决定，理事会成员应充分与理事会合作。<sup>7</sup>在颁布《行为准则》时，理事会通过敦促“所有国家及时提供一切信息，并对特别程序向他们传达的通知作出回应时，

不会不当拖延”<sup>8</sup>，来强调各国与特别程序合作的重要性。

联合国所有成员国都应按照有关访问的《特别程序参考指南》，向特别程序发出长期邀请<sup>9</sup>，并帮助提出特派团要求。如果他们尚未发出长期邀请，就应在申请加入人权理事会时发出该邀请。在特派团工作的所有阶段，各国都应合作，包括在特派团离开后对建议采取后续工作。

在评估一个国家是否适合加入理事会时，该国与特别程序的合作应是一个关键因素。

在 2009 年，特别程序向 119 个国家发出了至少有关 1840 人的 689 份通知。但截至 2009 年 12 月 31 日，各国政府只答复了 32% 的通知。<sup>10</sup>另外，特别程序继续报告大量访问要求没有得到满足，这经常是由于国家没有回应访问要求，或国家拖延提出或同意访问日期。多年以来，对访问邀请的要求多次受到漠视。

理事会应确立“合作”的实际衡量标准。例如，在紧急呼吁的情况中，相关政府应在收到该国外交使团通知的 5 天内作出实质回应。<sup>11</sup>

至于访问，所有国家都应在 2 个月内对访问要求作出回应。在原则上同意访问的国家应在 1 个月内提出访问日期。

长期邀请表面看来显示合作，但如果发出长期邀请的国家，对访问要求在超过 1 年后尚未作出回应，该长期邀请就应被视为终止。

5 《做法和工作方式审议的内部咨询程序》，2008 年 6 月 25 日。

6 题为《特别程序获授权者任期》的 PRST/8/2 号主席声明，2008 年 6 月 18 日。

7 联合国大会 A/RES/60/251 号决议，正文第 9 段。

8 人权理事会 A/HRC/RES/5/2 号决议正文第 1 段，2007 年 6 月 18 日。

9 帮助特别程序访问的一个简单和有效的方式，是成员国对所有特别程序发出访问本国的长期邀请。这将：

1. 显示他们与这些程序合作的承诺；2. 通过减少拖延和各方的行政负

担，来增加程序的有效性；3. 使程序（个人和机构）在得知访问邀请已经存在或仍然有效的情况下，能更有效地对访问作出安排和优先考虑。由于长期邀请仍然需要相关政府发出一份正式邀请，并同意访问日期，因此重要的是各国不仅发出长期邀请，还落实该邀请。

10 参阅 2009 年的《联合国特别程序事实和数字》，[http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Facts\\_Figures2009.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Facts_Figures2009.pdf)。请注意这些数字不包括强迫失踪问题工作组的数据，该工作组使用不同的统计数字和工作方式。

11 如果在 5 天内未收到相关政府的回应，就应重新发送通知给外交部。

理事会应定期审议各国与特别程序的合作情况，并探寻处理一直不合作情况的机制。特别程序应正式使理事会注意到那些一直不合作的情况。

## 6 对于一些国家利用《行为准则》来胁迫或损害特别程序个人或集体的企图，理事会必须坚决予以抵制。

在颁布《行为准则》时，理事会敦促“所有国家与特别程序合作，并协助特别程序履行职责”<sup>12</sup>。此类合作和协助还要求，**所有成员国在与特别程序交往时维持最高的行为标准**。如果因一些国家不同意特别程序对问题的处理或作出的结论，而导致特别程序遭到任何形式的威胁，这是不能被接受的。不同意特别程序调查结果或结论的国家，应处理此类调查结果或结论的实质内容。对特别程序的攻击和威胁是对理事会本身的攻击，理事会应适当作出回应。

## 7 对恐吓或报复与特别程序合作或试图合作者的行为，理事会必须作出回应。

适当的回应包括，要求国家调查有关恐吓或报复的指称，并通知理事会其调查此

类恐吓或报复指称，及其将犯罪者绳之以法的努力。

## 8 理事会应确保特别程序系统作为整体，能够回应侵犯人权的严重局势，并能全面地保护和促进人权。

为实现这个目的，理事会应设定新的特别程序授权，来回应侵犯人权的严重局势，并弥补人权保护和促进方面的缺陷。理事会应考虑设立机制来认此类缺陷，并应鼓励特别程序根据机构建设文本所刊载的条件，**继续指认其工作中主题和局势方面的缺陷**。<sup>13</sup>在加强个人获授权者和工作组等特别程序的现有模式同时，理事会还应准备探寻新的模式。

## 9 理事会必须确保严格执行机构建设文本刊载的选择和任命标准，以保障选择和任命具有适当资格的获授权者。

理事会认识到，特别程序的任命过程必须确保在选择获授权者时，人权领域的专业技能和经验、独立、公正、个人操守和客观是首要考虑。<sup>14</sup>根据 5/1 号决议 II A 章，透明原则是选择程序的基础。<sup>15</sup>

12 同上。许多国家故意忽视《行为准则》第 3(a) 条款，该条款规定：“获授权者是独立的联合国专家。他们在履行任务时应 (a) 独立行动，并在.....免受各方（无论其是否为利益相关者）直接或间接的任何外来影响、煽动、压施、威胁或干预的情况下履行职责，独立性和获授权者的地位有关，也和他们在评估其受托审议的人权问题时的自由性有关。”

13 人权理事会 5/1 号和 A/HRC/RES/5/3 号决议，附录第 58、60、63 和 64 段，2007 年 6 月 18 日。

14 人权委员会 5/1 号决议有关选择和任命获授权者的 II A 部分。

15 2007 年 6 月 18 日的 5/1 号决议设立了新的任命程序，该程序有几个阶段。任命程序的基础是一份公开的候选人名单，名单反映了工作的技术和客观的要求，并由人权事务高级专员办公室拟定、管理和定期更新。5/1 号决议设定了提名、选择和任命

获授权者的一般标准。决议要求特别程序职位候选人显示其专业技能、相关经验、独立性、公正性、个人操守和客观性。这些标准反映在名单“对候选人的技术和客观要求”中，也反映在协商小组对单项授权具体要求的决定中。在 2007 年 9 月的第 6 次会议上，理事会在 6/102 号决议 C 部分的《对获授权者候选人的技术和客观要求》中颁布了第一套要求。在决定第二套要求时，即对每项授权必要的专业技能、经验、技术和其他相关要求，5/1 号决议要求协商小组适当考虑利益相关者的意见，这包括现任或即将离任的获授权者。5/1 号决议还要求协商小组向主席作出的所有推荐都得到公开和证明。理事会主席根据协商小组的推荐和后续的广泛协商，特别是通过区域协调员，来就各项职位空缺指认一名合适的候选人，并至少在理事会商讨任命的会议召开两周前，向成员国和观察人士提交一份候选人提名名单。在理事会同意主席的任命后，获授权者的任命工作就告结束。

理事会应充分落实机构建设文本列载的选择和任命标准的精神和内容。提名、推荐和任命过程必须是透明的。

协商小组必须在其首份公开报告中，就其向主席提出的所有推荐提供证据，特别是应阐明提名的候选人如何达到获授权者的一般标准（专业技能、经验、独立性、公正性、个人操守和客观性）及其各项授权的具体标准。所有的利益相关者都应真正有机会在选择程序的每个阶段提供帮助。

协商小组的作用应是建议性质。该小组应由独立和公正的专家组成。他们不应在政府或任何其它组织和实体，担任可能与协商小组成员责任发生利益冲突的决策职位。

## 10 必须显著增加特别程序个人和系统的资源，并作出创新、有效和支持的安排。

由于联合国的常规预算资源不能满足有效行使职能的要求，特别程序仍然长期缺乏资金。这损害了他们履行职责的能力（例如，大多数获授权者目前每年只能担负两次特派任务；一些报告受到严重拖延，因为缺乏资源将它们翻译成联合国的官方语言），而成员国还要求获授权者承担额外的任务。因此，常规预算急需显著增加对特别程序的支持。另外，还应探寻其它办法来补救特别程序系统长期资金不足的问题，包括外来的

和秘书处内部的解决办法。特别程序在履行授权的常规和独立制定的工作计划之外接受的任务，需要额外的资源，并应得到资金。人员支持的增加具有实质意义，这也必须得到有关各方的适当和及时关注。

### 背景信息

理事会在 2006 年成立之后，会以长达一年的时间评估特别程序系统，目的是审议该系统，并在必要情况下改进该系统并使其合理化。机构建设文本和《行为准则》显示了这一过程的结果。<sup>16</sup>机构建设文本处理获授权者任命程序的问题，设定了审议各项授权及设立新授权和终止现有授权的框架。

因此在 2007 和 2008 年期间，所有主题性的特别程序授权在得到延期前，进一步受到单独审议。<sup>17</sup>

与此形成对比的是，在颁布机构建设文本时，前白俄罗斯和古巴问题委员会设定的授权被取消。机构建设文本撤销了有关自 1967 年以来巴勒斯坦占领区人权状况的授权期限，该期限曾被表述为“直到占领结束”，这一条款被用来为该授权未受审议的情况辩护，而这并不令人信服。<sup>18</sup>关于刚果民主共和国和利比里亚的授权被理事会取消，而此前没有进行有关是否需要延长这些授权的客观评估。苏丹问题特别报告员的职位被一个“独立专家”职位所取代，而没有任何令人信服的理由来说明这一改变。<sup>19</sup>

16 人权理事会 A/HRC/RES/5/2 号决议，2007 年 6 月 18 日。

17 没有任何主题性授权被取消或合并——理事会实际上设立了 3 项新的主体性授权，即关于安全饮水和卫生的授权（德国和西班牙政府主导的行动）和关于文化权的授权（古巴政府主导）。关于当前奴隶制形式的授权，曾由前促进和保护人权小组委员会设定，该授权成为主题性特别报告员职位。

18 特别报告员本身对授权的偏见表示担忧，该授权只适用于巴勒斯坦被占领土上以色列侵犯人权和违反国际人道法律的情况。在其 2008 年 6 月 16 日对理事会的声明中，他还要求理事会审议该授权。

19 没有任何理由来取消苏丹问题特别报告员的授权并设立“独立专家”职位，特别是任命新的获授权者扰乱了对苏丹人权状况的专家关注。