



## 人权理事会

### 第四十八届会议

2021年9月13日至10月1日

#### 议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 关于特别程序在协助各国和其他利益攸关方防止侵犯和践踏 人权方面的贡献的研究报告

联合国人权事务高级专员办事处的报告\*、\*\*

### 概要

在本研究报告中，联合国人权事务高级专员办事处(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。研究报告向特别程序、各国和联合国系统等提出了加强这一预防作用的若干建议。所有特别程序都应在工作中，特别是在制定分析和建议的方式上，采用预防视角。各国和联合国也应更好地利用他们的工作。此外，建议人权高专办继续分析和报告特别程序工作对预防的影响。

\* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。

\*\* 本报告附件仅以来件所用语文分发。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 背景 .....	3
三. 特别程序和防止侵犯人权 .....	4
四. 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 .....	6
A. 专题工作和报告 .....	6
B. 国家访问 .....	9
C. 信函、公开声明、集体行动和其他活动 .....	11
D. 最佳做法和技术援助 .....	14
五. 伙伴关系 .....	15
六. 结论和建议 .....	16
附件 .....	19

## 一. 引言

1. 人权理事会第 42/6 号决议确认，特别程序制度作为预防侵犯和践踏人权的工具发挥的作用特别重要，尤其是通过监测、报告和/或向各国和其他利益攸关方提出建议等方式发挥的作用。在同一决议中，理事会请特别程序继续在其评估和建议中确定并纳入防止侵犯和践踏人权的切实办法，并探索进一步的方法，促进加强联合国行为体合作，以更好地完成联合国系统的预防任务。此外，理事会请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写一份研究报告，提交理事会第四十五届会议，说明特别程序在协助各国和其他利益攸关方预防侵犯和践踏人权方面的贡献。

2. 人权理事会在第 45/113 号决定中决定推迟执行人权高专办在 2020 年无法执行的任务活动，包括编写本研究报告，并重新安排这些活动。理事会将在第四十八届会议审议研究报告。

## 二. 背景

3. 秘书长将预防定义为尽我们所能帮助各国避免爆发危机，这些危机严重危及人类，破坏实现和平与发展的机构和能力。<sup>1</sup> 在“最高愿望：人权行动呼吁”中，他还将人权体系确定为我们拥有的最佳预防工具和维持和平的关键基础。预防贯穿于联合国所做的一切，贯穿于本组织的所有支柱。

4. 秘书长在上述行动呼吁中进一步强调了人权与预防之间的联系：

在我的改革努力以及关键的决策和方案编制中，我都将预防作为本组织工作的重中之重和共同主线。人权考虑是这些努力的核心。事实上，会员国履行人权责任是预防工作的最佳保证。一个社会享有和致力于人权(包括不歧视)的程度与其应对危机的能力之间存在有据可查的关联性。我认为预防是联合国所有行为体的共同责任，同时支持会员国，包括通过我们的内部预防平台。

此外，秘书长的行动呼吁为各国和联合国系统各实体提供了与包括特别程序在内的的人权机制接触的机会。

5. 预防也是人权高专办的优先事项。人权高专办在其管理计划中承诺努力创造一种以人权和人权机制的建议为基础的预防文化。

6. 采用预防方法有助于以更具战略性的方式参与人权工作，在尚有时间和空间改变事态发展方向的情况下，及早预测潜在问题，并制定解决方案。这一方法强调不同类型人权之间的相互联系，鼓励采取更全面的应对措施，从而加强了一致性。此外，还强调了人权在解决社会面临的诸多问题方面可以发挥的作用。防止侵犯人权与联合国其他支柱有着内在联系，有助于实现《2030 年可持续发展议程》和保持和平议程。

<sup>1</sup> 见 <https://www.un.org/en/chronicle/article/meeting-prevention-challenge>。

7. 在本研究报告中，从涵盖所有人权的广泛角度处理预防问题，并从中短期和长期的角度看待预防问题。人权行动的整个范围都包括在内，从指导国际标准的执行、监测和报告其执行情况 and 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。此外，虽然从和平与安全的角度看，预防往往与新出现的危机联系在一起，但最近的事态发展，特别是 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行，表明危机以各种方式出现。因此，应为正在出现的各类问题设想预防措施，包括与大流行病、气候变化、移民和其他可能影响人权的全球现象有关的问题。预防视角涵盖所有人权，包括经济、社会及文化权利。历史确实表明，许多冲突的根源往往在于不平等、歧视或经济困难。

8. 从这个角度看，特别程序的几乎所有行动都可能有助于防止侵犯和践踏人权。本研究报告的目的是以非详尽无遗的方式说明任务负责人的各种工具和活动如何能够有助于协助各国和其他利益攸关方防止侵犯和践踏人权行为。

### 三. 特别程序和防止侵犯人权

9. 特别程序制度代表着集中在全世界从事人权工作的约 80 人的丰富专业知识和预防潜力。

10. 特别程序已将防止侵犯人权确定为优先事项。在年度会议上<sup>2</sup> 以及在与联合国各利益攸关方的接触中都进行了专门讨论。在这些场合收集的信息证实，预防是特别程序工作的重要组成部分。特别程序通过专题报告、通信、国家访问和其他活动，例如召开论坛、举行磋商、发表声明和新闻稿，以及通过集体行动，包括特别程序协调委员会，及早采取行动，在具体国家形势中和各种专题问题上防止侵犯人权。此外，特别程序通过就履行人权义务提供咨询意见向各国和联合国提供协助，这具有重要的预防作用，可以为各国和联合国了解、预防和应对正在出现的问题提供有用的工具。特别程序对各国改善人权状况的支持可以构成更广泛预防战略的重要组成部分。

11. 特别程序有权提醒国际社会，并呼吁采取适当行动，包括在侵权行为发生之前加以预防。特别程序是最方便使用的人权机制，接收来自世界各地人民的警告。特别程序往往最先观察到正在出现的危机的最初迹象，或对气候变化、移民、新技术和民间社会空间缩小等专题问题令人担忧的事态发展提出关切。从人权角度看，当和平与安全受到威胁时，特别程序也会发出警报。正因为如此，特别程序常常被称为人权理事会的“耳目”。

12. 一些特别程序的任务中明确提到了预防问题，因而制定了具体的预防战略，并在报告和建议中阐述了预防概念。预防也被纳入特别程序的国家访问和其他活动中。

---

<sup>2</sup> 例如，见 A/HRC/40/38 和 A/HRC/43/64。

13. 人权理事会在设立或延长特别程序任务的若干决议中，明确提到了预防(17项任务)。其他决议虽然没有具体提及预防，但为任务负责人规定了足够广泛和坚实的任务，使其预防工作得以立足。

14. 2021年，处理专题问题的特别程序编写了38份报告(33份关于其职权范围内的主题，5份关于国家访问)，重点关注或探讨预防概念，这一数字与2020年持平，当时他们发布了37份此类报告(22份关于专题问题，15份关于国家访问)。这一总数比前三年有所增加，2019年发布了33份此类报告(17份关于专题问题，16份关于国家访问)，2018年发布了35份此类报告(22份关于专题问题，13份关于国家访问)，2017年发布了24份此类报告(20份关于专题问题，4份关于国家访问)。

15. 从2017年到2021年，酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员在16份报告中提到预防(7份关于专题问题，9份关于国家访问)。在这一专题上特别活跃的其他任务负责人是：暴力侵害妇女行为及其原因和后果问题特别报告员，有14份报告(7份关于专题问题，7份关于国家访问)；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，有12份报告(6份关于专题问题，6份关于国家访问)；危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员，有9份报告(7份关于专题问题，2份关于国家访问)；寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员，有8份报告(7份关于专题问题，1份关于国家访问)；反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员，也有8份报告(4份关于专题问题，4份关于国家访问)。

16. 一些任务负责人在任期结束时反思了预防在其工作中的作用，包括白化病患者享有人权问题独立专家、<sup>3</sup> 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员、<sup>4</sup> 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、<sup>5</sup> 危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员<sup>6</sup> 以及暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员。<sup>7</sup>

17. 此外，一些新的任务负责人在其报告中谈到预防问题，概述了他们对任务的愿景和目标。这些任务负责人包括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、<sup>8</sup> 人人有权享有能达到的最高标

<sup>3</sup> A/HRC/46/32.

<sup>4</sup> A/HRC/44/45.

<sup>5</sup> A/HRC/43/40.

<sup>6</sup> A/75/290.

<sup>7</sup> A/HRC/41/42 和 Corr.1。

<sup>8</sup> A/75/210.

准身心健康特别报告员、<sup>9</sup> 残疾人权利特别报告员、<sup>10</sup> 人权维护者处境特别报告员、<sup>11</sup> 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员<sup>12</sup> 和享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员。<sup>13</sup>

18. 负责处理具体国家或领土人权状况的特别程序也在其工作中纳入了预防方法，并提出建议，旨在遏制在其职权范围内的国家和领土再次发生侵犯人权行为。缅甸人权状况特别报告员阐述了打击和防止宗教不容忍和煽动仇恨和暴力的问题，<sup>14</sup> 并在过去数年中重点关注旨在防止暴力侵害妇女的立法进程。马里人权状况独立专家、<sup>15</sup> 厄立特里亚人权状况特别报告员、<sup>16</sup> 柬埔寨人权状况特别报告员、<sup>17</sup> 中非共和国人权状况独立专家<sup>18</sup> 和索马里人权状况独立专家也都将重点放在预防方面。<sup>19</sup>

## 四. 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

### A. 专题工作和报告

19. 专题报告是处理防止侵犯人权行为和实现特别程序任务的预防和预警潜力的重要工具。专题报告提高了对正在出现的问题对人权影响的认识，这是任何有效预防战略的关键所在。任务负责人提出建议，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。

20. 秘书长关于特别程序的结论和建议的年度报告以及提交人权理事会的特别程序年度报告全面概述了这些报告和所涉主要问题。

21. 2021 年，许多任务负责人提交了关于预防的报告。和平集会自由权和结社自由权特别报告员解释了在和平集会自由权和结社自由权利方面保障获得司法救助如何有助于通过问责打击有罪不罚现象，并有助于防止今后发生侵犯和践踏权

<sup>9</sup> A/HRC/47/28.

<sup>10</sup> A/HRC/46/27.

<sup>11</sup> A/75/165.

<sup>12</sup> A/76/264.

<sup>13</sup> A/HRC/48/50.

<sup>14</sup> A/72/382.

<sup>15</sup> A/HRC/43/76 和 A/HRC/46/68。

<sup>16</sup> A/HRC/41/53 和 A/HRC/44/23。

<sup>17</sup> A/HRC/33/62 和 A/HRC/36/61。

<sup>18</sup> A/HRC/42/61 和 A/HRC/45/55。

<sup>19</sup> A/HRC/42/62 和 A/HRC/45/52 和 Corr.1。

利行为，<sup>20</sup> 还重点介绍了防止互联网关闭的良好做法。<sup>21</sup> 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)问题特别报告员重点介绍了在 COVID-19 大流行期间防止和打击买卖儿童和儿童性剥削的情况。<sup>22</sup> 国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家谈到债务减免和预防债务危机以及信用评级机构的作用。<sup>23</sup> 境内流离失所者人权特别报告员谈到流离失所情况下的住房、土地和财产问题，这是防止流离失所、减轻其影响和实现持久解决的重要步骤。<sup>24</sup> 少数群体问题特别报告员重点讨论了为防止伤害而允许对表达自由的限制。<sup>25</sup> 老年人享有所有人权问题独立专家提出多项建议，旨在协助各国拟定和实施框架，以处理和防止年龄歧视和老年歧视。<sup>26</sup> 防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家在国际人权法范围内讨论了与承认性别和性别认同及表达有关的预防和补救概念。<sup>27</sup>

22. 当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员就如何解决在预防和应对有组织犯罪组织实施的当代形式奴隶制方面的漏洞提出了建议。<sup>28</sup> 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员强调，需要对一切形式贩运行为采取更加有效的预防和保护措施，特别是在冲突和人道主义环境中，还强调各国在识别受害者、援助受害者和遣返方面的积极义务。<sup>29</sup> 暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员提出若干建议，促进在防止杀害女性或与性别有关的杀害妇女和女童方面取得进一步进展。<sup>30</sup>

23. 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说明了任务负责人多年来的工作如何最终得以防止侵犯适当住房权的行为，或加强公众对强迫驱逐、无家可归、不适当住房条件和其他侵犯适当住房权的行为进行监督。<sup>31</sup>

24. 2020 年，反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员重点关注旨在防止和打击暴力极端主义的政策和做法对人权的影响。<sup>32</sup> 白化病患者享有人权问

---

<sup>20</sup> A/HRC/47/24.

<sup>21</sup> A/HRC/47/24/Add.2.

<sup>22</sup> A/HRC/46/31.

<sup>23</sup> A/HRC/46/29.

<sup>24</sup> A/HRC/47/37.

<sup>25</sup> A/HRC/46/57.

<sup>26</sup> A/HRC/48/53.

<sup>27</sup> A/HRC/47/27.

<sup>28</sup> A/76/170.

<sup>29</sup> A/76/263.

<sup>30</sup> A/76/132.

<sup>31</sup> A/HRC/47/43.

<sup>32</sup> A/HRC/43/46.

题独立专家审议了确保全世界白化病患者得到保护的预防措施。<sup>33</sup> 任意拘留问题工作组通过了关于在突发公共卫生事件中防止任意剥夺自由的第 11 号审议意见。<sup>34</sup> 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组说明了国家和工商企业为防止和解决在冲突中和冲突后与工商企业有关的侵犯人权行为而应采取的实际步骤，并概述了为此应采取的实际措施，重点是加强人权尽职调查和提供补救。<sup>35</sup> 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员强调，需要采取积极和多层面记忆政策，充分应对过往罪行并防止其再次发生。<sup>36</sup>

25. 2019 年发布的一些专题报告涉及预防问题。食物权特别报告员讨论了人道主义危机、灾害和食物权问题，<sup>37</sup> 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员报告了被迫流离失所者享有水和卫生设施的情况。<sup>38</sup> 受教育权特别报告员重点介绍了受教育权如何有助于防止暴行罪或大规模或严重侵犯人权行为。<sup>39</sup> 文化权利领域特别报告员谈到艺术和文化领域的行动如何能够为创造、发展和维护日益实现所有人权的社会做出重大贡献，从而有助于防止暴行罪和确保可持续和平。<sup>40</sup>

26. 同年，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员在两份报告中专门讨论了保证不再发生作为一种预防工具的问题，<sup>41</sup> 2018 年他提出了一份关于过渡期正义有助于防止侵犯人权的联合研究报告，<sup>42</sup> 2017 年他专门就同一问题提出了一份完整的报告。<sup>43</sup> 在后一份报告中，特别报告员主张采用预防框架办法，这将有助于打破阻碍有效预防工作的现有知识和专门知识的孤岛，这将有助于扩大范围，以系统和有序的方式进行“上游”预防。该方法是一种规划工具，也有可能揭示预防、人权和维持和平之间的重要联系。

27. 预防在白化病患者享有人权问题独立专家的工作中也占有突出地位，独立专家制定并向人权理事会提交了关于非洲白化病的区域行动计划(2017-2021 年)。<sup>44</sup> 预防是该行动计划的支柱之一，其中包括多项措施，涉及在广大公众和边缘群体

---

<sup>33</sup> A/75/170.

<sup>34</sup> A/HRC/45/16，附件二。

<sup>35</sup> A/75/212.

<sup>36</sup> A/HRC/45/45.

<sup>37</sup> A/HRC/37/61.

<sup>38</sup> A/HRC/39/55.

<sup>39</sup> A/74/243.

<sup>40</sup> A/HRC/37/55.

<sup>41</sup> A/74/147 和 A/HRC/42/45。

<sup>42</sup> A/HRC/37/65.

<sup>43</sup> A/72/523.

<sup>44</sup> A/HRC/37/57/Add.3.



中收集分类数据、开展教育和提高认识，特别是在人权和国家义务方面，以及查明侵权行为的根本原因。

28. 发展权特别报告员在两份报告<sup>45</sup>中就实现《2030年可持续发展议程》提出了建议。他还组织了区域协商，其结果有助于制订指导方针和建议，以设计、监测和评估了解人权的发展政策的结构、进程和结果。<sup>46</sup> 这些政策应成为发展进程中防止侵犯人权的工具。

29. 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员在若干报告和建议中谈到了预防概念，<sup>47</sup> 包括 2012 年在《德班宣言和行动纲领》框架内防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。<sup>48</sup>

30. 宗教或信仰自由特别报告员分析了对宗教或信仰自由权的误解以及侵权行为根本原因，并提出多项建议，涉及防止以宗教名义实施暴力行为、消除集体宗教仇恨的种种表现形式、消除工作场所宗教不容忍和歧视现象以及查明打击不容忍行为的国际承诺与世界各地宗教不容忍现象增多情况下国家实践之间的差距。<sup>49</sup>

31. 2016 年，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员提交了《有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决事件手册》修订本。<sup>50</sup>

## B. 国家访问

32. 在 COVID-19 大流行之前的数年中，特别程序每年进行约 60 至 80 次国家访问。任务负责人在访问后提出的建议以及他们与各国和其他利益攸关方就这些建议采取的后续行动，在防止侵犯人权方面发挥了重要作用。任务负责人可以接触到其他人往往无法接触到的人民和领土，他们访问处于冲突后、冲突中或危机局势的国家对联合国系统而言是一个大好机会。

33. 在国家访问期间，任务负责人能够根据各自的任务规定评估各国人权状况。他们会晤国家主管部门的代表，包括司法机构成员和议员，以及国家人权机构、民间社会组织、侵犯人权行为受害者、联合国和其他政府间机构的代表，并在访问结束后举行新闻发布会时会见媒体。

34. 这些访问本身就是特别程序制度预防能力的一个重要方面，因为特别程序通过与所有利益攸关方的接触，往往最先观察到正在出现的危机迹象。

<sup>45</sup> A/HRC/39/51 和 A/73/271。

<sup>46</sup> A/HRC/42/38。

<sup>47</sup> 例如，见 A/HRC/26/49 和 Corr.1、A/57/204、A/58/313、A/62/306、A/63/339、A/65/295、A/66/313 和 A/67/326。

<sup>48</sup> A/HRC/20/33。

<sup>49</sup> A/HRC/28/66、A/HRC/25/58、A/69/261 和 A/72/365。

<sup>50</sup> A/HRC/32/39/Add.4。修订本现称为《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》(联合国出版物，出售品编号：E.17.XIV.3)。

35. 多年来，特别程序对一些国家的情况及早采取了行动。值得注意的是，1994年在卢旺达，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员对可能发生种族灭绝发出了警告。此后，任务负责人对阿富汗、布隆迪、中非共和国、以色列、缅甸、菲律宾和美利坚合众国以及巴勒斯坦被占领土等正在出现令人关切的问题发出了警告。

36. 尽早与各国接触是特别程序的一项资产。例如，津巴布韦最近首次接受了两名任务负责人(食物权特别报告员以及和平集会自由权和结社自由权特别报告员)的访问，他们能够就如何防止进一步侵犯人权向政府提出建议。

37. 2015年3月至2017年10月，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员对斯里兰卡进行了四次咨询事务访问和一次正式的国家访问。这些访问使任务负责人能够就如何处理侵犯人权行为和防止其再次发生向当局提供专家和有针对性的咨询意见，包括通过与建设和平支助办公室等其他联合国实体接触和巩固合作，向该国提供必要支持。

38. 根据白化病患者享有人权问题独立专家2016年访问马拉维后编写的报告和建議，<sup>51</sup> 马拉维政府更新了《刑法》和《解剖法》，以更好地应对针对白化病患者的犯罪。

39. 在2018年3月访问尼日尔期间，境内流离失所者问题特别报告员建议尼日尔政府通过一项保护和援助境内流离失所者的综合战略。<sup>52</sup> 随后，2018年12月，尼日尔成为非洲第一个通过保护和援助境内流离失所者国内法的国家，从而将《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)的规定转化为国内法。

40. 贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员在其关于2019年访问黑山的报告中，赞扬黑山通过针对受影响社区的包容战略，努力防止特定形式的贩运，特别是以乞讨和非法婚姻为目的贩运儿童，并建议黑山政府继续实施以教育方案和处理非法婚姻为重点的预防战略，并对这些方案进行评估，将此作为降低贩运人口风险的一项战略。<sup>53</sup>

41. 歧视妇女和女童问题工作组在其关于2019年访问希腊的报告中，欢迎最高法院检察官办公室、性别平等总秘书处和其他国家实体努力通过媒体和教育方案提高公众认识，这是希腊为防止对妇女的性别暴力所作努力的一部分，指出需要采取更具战略性的预防办法，包括就性别暴力的原因和后果进行有针对性的长期教育和提高认识。<sup>54</sup> 工作组建议政府加强预防工作，同时考虑到妇女的多样性及

<sup>51</sup> A/HRC/34/59/Add.1.

<sup>52</sup> A/HRC/38/39/Add.3, 第74(a)段。

<sup>53</sup> A/HRC/44/45/Add.1, 第76(a)段。

<sup>54</sup> A/HRC/44/51/Add.1, 第64段。

其具体需要，特别是面临交叉形式歧视或处境脆弱的人的需求，如少数群体、移民和难民妇女、残疾妇女、老年妇女、女同性恋、跨性别妇女和间性者。<sup>55</sup>

42. 访问的进行不是过程的结束，而是开始。特别程序评估和建议的后续行动和实施起着关键的预防作用。

43. 任务负责人也可以联合开展后续工作。2021年2月，10位人权专家发表了一份评估报告，内容涉及斯里兰卡政府对2015年至2019年进行的10次国家访问后提出的400多项建议的后续行动，呼吁当局和人权理事会采取具体行动。<sup>56</sup>

44. 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。世界人权索引载有各人权机制针对各国提出的所有建议。<sup>57</sup> 2020年，人权高专办推出该索引修订版，其中包含更强的搜索功能——例如按组别、主题或可持续发展目标进行搜索，以便更快、更方便地获取人权机制的建议。人权建议与可持续发展目标之间的联系有助于采取有效的预防办法。人权高专办还支持各国建立国家机制，负责报告和贯彻落实人权机制的各项建议。

### C. 信函、公开声明、集体行动和其他活动

45. 特别程序通过其信函、新闻发布和集体行动为预防工作作出贡献。

46. 每年，特别程序发出约500-600份信函。<sup>58</sup> 他们利用信函提请各国政府和其他实体注意人权问题，重申履行国际人权承诺的义务和责任，处理侵犯和践踏人权案件，并促进加强面向有关利益攸关方的人权宣传，包括支持具体的立法、体制和政策改革。信函可以促进深入了解侵权行为的模式、性质和规模，有助于在早期阶段提出人权关切。

47. 特别程序发出调查指控的信函、紧急呼吁和其他信函。调查指控的信函和紧急呼吁都可以制止进行中的侵犯人权行为，而且可以阻止施害者实施此类侵权行为，从而有助于预防工作。紧急呼吁有时也用于紧急处理可能即将发生的侵犯人权行为个别案件，并努力从一开始就防止侵权行为的发生。

48. 其他信函涉及更系统的人权问题。通过这些信函，特别程序就如何设计草案或现有立法、政策或做法以充分遵守国际人权标准提供建议。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。例如，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于2018年6月22日致函加拿大政府，表示关切为执行国家住房战略提出的立法可能不承认住房权，并可能无法为消除无家可归现象设定明确的目标和时间表。由于此次信函和其他宣传以及与民间社会的合作，加拿大议会于2019年6月通过了一项新的国家住房

<sup>55</sup> 同上，第92(a)段。

<sup>56</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26715&LangID=E>。

<sup>57</sup> 见 <https://uhri.ohchr.org>。

<sup>58</sup> 这些信函文本可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org>。

战略。加拿大政府在 2019 年 4 月 10 日的答复中承认，如果没有特别报告员和民间社会成员的贡献，不可能出台这一重要立法。

49. 该特别报告员的某些信函、新闻谈话、报告<sup>59</sup> 和一部纪录片揭示了大型私人股本公司和金融投资者对住房权的影响，他们的商业行为导致许多国家的住房越来越难以负担，低收入家庭流离失所。

50. 2018 年 1 月，在土著人民权利问题特别报告员发出若干信函后，由欧洲联盟资助、将由肯尼亚政府实施的水塔保护与气候变化减缓和适应方案被暂停，从而防止了森沃人土著族群成员被强行逐出祖传土地，缓解了社会紧张局势。

51. 任务负责人通过联合发函起到重要预防作用，其中许多信函针对几个国家和/或其他行为体，涉及跨专题问题，旨在避免侵犯人权行为或防止侵权进一步升级。最近的例子有：反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员和其他 12 个特别程序向 57 个国家发出的关于阿拉伯叙利亚共和国东北部的霍尔营地和罗杰营地侵犯人权事件的信函；人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组和其他 6 个特别程序向 150 多家中国公司和外国公司发出的关于指控新疆维吾尔自治区内外的维吾尔族和其他少数民族工人被任意拘留和强迫劳动的信函。

52. 任意拘留问题工作组和强迫或非自愿失踪问题工作组通过发表意见和启动紧急行动程序，协助防止侵犯人权。2020 年，强迫或非自愿失踪问题工作组向各国转交了 698 起新的强迫失踪指控案件，其中 78 起在其紧急行动程序下转交；工作组澄清了 313 起案件。任意拘留问题工作组在其常规信函程序下发表了 92 项意见；它收到的信息表明，其先前通过的意见所涉人员至少有 19 人已经获释。其他说明信函如何发挥作用的例子可在人权高专办网站上查阅。<sup>60</sup>

53. 特别程序的公开和集体行动有能力提高人们对人权问题的认识，提醒国际社会并呼吁采取适当行动。这些行动既涵盖专题问题，也涵盖国家相关问题。

54. 特别程序经常提高人们对以下领域新动态的认识：气候变化、移民、在反恐斗争中保护人权的必要性、COVID-19 的影响、新技术、民间社会空间的缩小以及种族主义和不平等，仅举几例。人权高专办网站有一个网页，介绍他们参与交叉主题问题的情况。<sup>61</sup> 通过联合行动，任务负责人从不同角度处理全球现象，并作出全面回应。例如，食物权问题特别报告员对 2008 年当时正在发生的粮食危机发出了警告，促使人权理事会就这一主题举行了一次特别会议。

55. 举一个最近的例子，2021 年 7 月，反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员与其他任务负责人一起就阿富汗人权状况发表一份声明。在声明中，任

<sup>59</sup> A/HRC/10/7 和 A/HRC/34/51。

<sup>60</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Making-a-difference.aspx>。

<sup>61</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CrosscuttingThematicIssues.aspx>。

务负责人敦促国际社会共同推进切实有效的问责机制、工具和程序，以充分履行保护侵犯人权和恐怖主义受害者权利的义务。<sup>62</sup>

56. 特别程序通过参与广泛的活动，包括在各国组织活动、磋商和讲习班，在防止侵犯人权方面发挥作用。这些活动拉近了人权系统与当地人民的距离，同时也使任务负责人能够收集利益攸关方的不同观点，并将这些观点反馈给联合国。这种与利益攸关方的灵活接触是特别程序的主要增加值之一，在预防侵犯人权方面具有明显优势，应更广泛地加以利用。

57. 特别程序机制的创新办法使之有可能与非传统利益攸关方接触，包括企业等非国家行为体。这是特别程序机制的优势之一，应予以延续，因为与非传统利益攸关方接触肯定有助于加强所有预防战略的有效性。

58. 在这方面，在人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组的指导下，2020年11月16日至18日举行了第九届年度工商业与人权论坛，主题为“防止与工商业相关的侵犯人权行为：人类和地球可持续未来的关键所在”。

59. 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组还启动了一个关于商业、人权和受冲突影响地区的项目。该工作组于2020年提交了关于这一主题的报告，呼吁各国、企业和联合国加强行动，此后工作组将重点放在其他活动上。例如，它正与联合国开发计划署合作，为与企业接触的公司、政府和国际实体开发工具包，重点关注企业在预防冲突和建设和平中的作用；为联合国机构如何将企业与人权纳入其和平与安全活动制定路线图；制定一个新的框架，说明公司如何参与过渡期正义进程，并且以符合“工商企业与人权指导原则”和过渡期正义原则的方式参与；就企业如何将预防暴行和其他指标纳入与人权尽责有关的业务流程编写一份文件。

60. 少数群体问题论坛第十四届会议将于2021年12月2日和3日举行，重点讨论“预防冲突和保护少数群体人权”这一主题。在该届会议上，论坛将分析处理预防冲突和保护少数群体人权的做法、挑战、机遇和举措。

61. 2019年10月，在一部纪录片中，当代形式奴隶制包括其原因和后果问题特别报告员接受了英国广播公司的采访，介绍了谷歌、苹果和脸书旗下的Instagram等技术公司的活动，据称这些公司提供用于在线买卖家庭佣工的应用程序，推动了非法在线奴隶市场的出现。这部纪录片在公众中产生了极大影响，Facebook因此作出回应，据称禁止了其中一个相关标签，关闭了703个Instagram账户。由于人们对网上奴隶市场问题的强烈关注，特别报告员与英国广播公司合作，在2019年11月25日至27日举行的第八届商业与人权年度论坛期间组织了该纪录片的公开放映。

<sup>62</sup> 见 [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/Closing\\_jointSPstatement\\_Afghanistan.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/Closing_jointSPstatement_Afghanistan.pdf)。

## D. 最佳做法和技术援助

62. 特别程序发布针对国家和其他利益攸关方的准则或最佳做法，协助他们防止侵犯人权行为。

63. 2020 年，白化病患者享有人权问题独立专家提交了一份旨在保护白化病患者人权和防止他们被攻击的最佳做法汇编。<sup>63</sup> 2019 年，发展权特别报告员提交了一份报告，其中载有关于切实落实发展权的指导方针和建议，<sup>64</sup> 危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员提交了一份关于人权和保护工人不接触有毒物质的原则的报告。<sup>65</sup>

64. COVID-19 大流行表明，为了有效应对不同类型的危机，维护人权至关重要。这场疫情还清楚地表明，防止侵犯人权应成为实现可持续发展目标努力的核心。任务负责人主动应对 COVID-19 大流行带来的挑战。他们采取了诸多举措，表明人权是危机期间保护人民不可或缺的一部分，需要共同努力制定有效应对措施。他们向各国和其他利益攸关方提出建议，创建创新工具，并继续开展预防和监测工作。因此，通过不同方式发布了一系列文件，涵盖了包括和平与安全在内的广泛人权问题。针对特别程序就 COVID-19 疫情采取的行动所表达的集体声音和相关信息，包括一份情况说明和一张信息图，已被汇编并张贴在一个专门的网页上。<sup>66</sup> 截至 2021 年 8 月 25 日，特别程序已发布 155 份新闻稿、14 份指导文件和其他参考工具、19 份正式报告和 1 份关于 COVID-19 大流行的非正式研究报告。

65. 例如，暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员发表了一份声明，该声明得到了其他授权任务的认可，其中呼吁各国确保这一大流行病和限制性应对措施造成的特殊情况不会导致妇女享有无暴力生活的权利被侵犯。在呼吁发出后，各国一直在采取适当措施应对这种情况。例如，葡萄牙政府致函特别程序协调委员会主席，概述其为防止家庭暴力和确保隔离期间家庭暴力受害者的安全并向他们提供支持而采取的措施。

66. 中非共和国人权状况独立专家在其 2020 年的报告中谈到该国政治局势，包括在 COVID-19 大流行背景下的政局，并建议政府加强已采取的具体和实际措施，包括针对非正规经济部门的措施，以防止与 COVID-19 有关的健康危机演变成粮食和社会危机。<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> 见 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Albinism/A-75-170-Addendum.pdf>。

<sup>64</sup> A/HRC/42/38。另见上文第 28 段。

<sup>65</sup> A/HRC/42/41。

<sup>66</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx>。

<sup>67</sup> A/HRC/45/55，第 89(0)段。

## 五. 伙伴关系

67. 预防工作不能孤立地进行。与各国和其他利益攸关方在国际、区域和国家各级的合作和伙伴关系应成为特别程序预防战略的一部分。

68. 特别程序积极与日内瓦和纽约以外的行为体接触。在各个层面进行接触并将具有深远意义的观点反馈给联合国，这一能力是特别程序的主要增加值之一。

69. 防止侵犯人权的责任主要在于各国。正如上文强调，特别程序有各种工具协助各国履行这一责任。国家和任务负责人之间的合作对于这些工具发挥其潜力至关重要。最近，通过各种手段，包括在人权高专办的网站和特别程序的年度报告中，合作的性质和范围更加明显。现已取得进展，越来越多的国家向任务负责人敞开大门，向他们征求意见并回复他们的信函。与特别程序合作的国家应受到赞扬，并应获得相应的可见度。然而，一些国家仍然不与任务负责人合作，或只与少数负责人合作。国家不与人权机制互动合作应被视为一个令人担忧的预警信号，人权理事会可以从预防的角度加以处理。民间社会和国家人权机构也是预防工作的重要伙伴。

70. 任务负责人在其预防举措中与不同的人权机制合作。例如，宗教或信仰自由特别报告员一直积极参与《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》。一些特别程序，包括促进和保护意见和表达自由权特别报告员，宗教或信仰自由特别报告员，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员以及消除种族歧视委员会成员，参加了关于《拉巴特行动计划》的专家讲习班。任务负责人还参与了人权高专办的“信仰促进权利”框架，该框架紧跟《拉巴特行动计划》，更直接地与宗教和信仰行为体合作，从而鼓励他们促进宗教或信仰自由权，防止基于宗教的不容忍。

71. 根据人权理事会第 42/6 号决议，特别程序增加了与包括联合国国家工作队在内的其他联合国实体和代表以及若干政府间机构的接触。他们不仅单独增加接触，而且还作为一个系统增加接触。特别程序多种多样的专业知识和参与方式使他们能够以多种方式与联合国其他部门互动。

72. 例如，残疾人权利问题特别报告员完成了对联合国在国家、区域和全球各级的和平与安全、发展和人道主义方案中确保残疾人无障碍参与和包容程度的全面审查。这项审查为整个联合国关于加强本组织促进残疾人权利的总体办法的政策、行动计划和问责框架提供了信息。

73. 2021 年 6 月，极端贫困与人权问题特别报告员向人权理事会提交了关于设立社会保护全球基金的报告。<sup>68</sup> 特别报告员在报告中提出了建立这一新的国际机制的路线图。报告中的建议与国际劳工组织密切合作拟定。2021 年 6 月 19 日，国际劳工大会在第 109 届会议上建议国际劳工组织发起并参与讨论关于新的国际融资机制的具体建议，如全球社会保护基金，该基金可以补充和支持国内资源调

<sup>68</sup> A/HRC/47/36.

动工作，以实现普遍社会保护。此例说明特别程序可以与其他机构合作，提出和实施解决人权问题的创新办法，最终防止进一步侵犯人权。

74. 文化权利领域特别报告员致力于在冲突中保护文化遗产，包括与联合国教育、科学及文化组织合作编写背景研究报告，以编写一份手册，促进在人道主义行动、安全、建设和平及维持和平行动中以基于人权的办法处理文化多样性和保护文化遗产。

75. 2018 年，为纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》20 周年，境内流离失所者人权特别报告员、联合国难民事务高级专员公署和秘书处人道主义事务协调厅以符合《指导原则》的方式启动了为期三年的《推进针对境内流离失所者的预防、保护和解决方案的多利益攸关方行动计划》。<sup>69</sup> 该行动计划 2020 年到期，但鉴于所取得的成功，已将其延长。

76. 特别程序协调委员会在整个联合国推广特别程序机制。事实证明，这些努力是成功的，一些任务负责人与安全理事会、本组织建设和平架构、可持续发展目标架构，以及更广泛而言，与联合国国家工作队的接触证明了这一点。最近这种接触的例子包括协调委员会主席每年致函安全理事会，作为分享特别程序工作信息的一种手段，这些信息被认为与安全理事会在国家和专题问题方面的工作有关。

77. 特别程序可通过各种方式与安全理事会互动，包括参加阿里亚办法会议、非正式会议或正式情况通报会。一些任务负责人参加了阿里亚办法会议。<sup>70</sup> 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员与反恐怖主义办公室和反恐怖主义委员会执行局建立了工作关系。

78. 一些任务负责人参加了可持续发展问题高级别政治论坛的会议。

79. 特别程序与建设和平架构进行了互动协作，例如，通过交流国家访问的信息和关于国家局势或专题领域的建议，包括为建设和平基金支持的方案对策提供信息。

80. 已作出努力，使特别程序的工作和建议更容易看到和理解(见上文第 20 段)。

81. 为表明人权系统对各国、民间社会和其他联合国实体的价值，收集了关于特别程序如何产生积极影响，包括在国家一级产生积极影响的成功案例，并发布在人权高专办网站供查阅。<sup>71</sup>

## 六. 结论和建议

82. 特别程序工作的若干方面有可能协助各国和其他利益攸关方防止侵犯和践踏人权，也有可能根据秘书长的人权行动呼吁，为联合国的预防战略作出贡献。

<sup>69</sup> 见 <https://www.globalprotectioncluster.org/gp20/>。行动计划可查阅 [https://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/20180523-gp20-plan-of-action-final.pdf](https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/20180523-gp20-plan-of-action-final.pdf)。

<sup>70</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Engagementwithotherintergovernmentalfora.aspx>。

<sup>71</sup> 见 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Preventioncessationhumanrightsviolations.aspx>。



特别程序的报告载有具体建议，如果得到执行，可能有助于预防工作。国家访问是另一个实用的预防工具。为确保将人权纳入危机对策或新出现的问题中，特别程序与国家、民间社会和联合国实体一起开展宣传工作，起到了关键的预防作用。

83. 本研究报告中列举的实例突出了特别程序的共同经验和做法，说明了在任务负责人采取行动后，个人和群体的状况如何得到改善。此外，研究报告描述了特别程序与有关国家在立法方面的工作如何有助于预防工作，并表明对任务负责人提出的建议采取后续行动可以在预防方面产生重大影响。在任务负责人倡议下制定的新文书和准则也可以加强预防工作。事实证明，从预防角度看，确定技术援助的良好做法和领域也有助益。

84. 虽然特别程序无疑可以协助各国和其他利益攸关方防止侵犯和践踏人权，但挑战在于如何确保各国和联合国适当地与特别程序进行系统性接触，以实现这一目标。应更加关注如何打破可能存在的瓶颈，充分实现特别程序的预防潜力。问题往往不在于没有信息或无法获得信息。因此，应优先确定如何确保适当、及时地关注任务负责人提出的问题。

85. 具体而言，各国和人权理事会应更加重视贯彻落实特别程序的各项建议。特别程序本身也开发了后续跟进工具。然而，落实建议主要是各国的责任，各国应对所有人权机制的建议给予同样的重视。还应从预防的角度考虑与特别程序合作中的问题或缺乏与特别程序的合作。在这方面，欢迎一些国家建立国家机制跟进所有建议，这是跟踪执行情况的重要工具。人权理事会应给予足够时间和空间，让各国更系统地分享为落实人权建议采取的措施。议程项目 5 为扩大对这一问题的讨论提供了良好机会。特别程序的任务规定中也应具体提及后续行动。

86. 人权理事会应创造更多空间，让会员国就维护人权和落实人权建议方面的挑战交流经验和信息，在可能的情况下，让相关任务负责人参与。此类交流也可以在理事会之外通过任务负责人和有关国家间的持续对话进行。

87. 预防是特别程序贯穿各领域的优先事项。然而，并非所有特别程序的任务在设计或执行时都明确考虑到了预防性策略。就设计而言，人权理事会必须确保所有设立或延长特别程序任务的决议都提及预防。就执行而言，特别程序应与各国和包括联合国实体在内的其他利益攸关方密切合作，在工作中采取预防视角，包括如何制定其分析和建议，并应确定中短期和长期预防目标。鉴于各国和联合国在这些问题上与各国的接触，它们还应更好地利用人权机制，包括特别程序，为预防工作开辟和保持空间。为此，人权高专办应继续汇编和分析特别程序的工作对预防的影响，以设计更好的方式发挥特别程序的预防潜力。

88. 预防工作要想取得成效，就不能孤立地进行。与其他机构和利益攸关方在国际、区域和国家各级的合作和伙伴关系应成为预防战略的一部分。特别程序确定的预防建议和预警信号必须送达有关国家当局和联合国机构。为此，联合国不同部门之间需要有效的沟通渠道，使决策者能够采取适当和及时的行动。特别程序可以帮助建立与其他实体和利益攸关方之间的联系，包括在国家一级，例如邀请他们参加相关会议并分享他们的经验。联合国最近的改革，特别是赋予驻地协调

员制度权能，为确保特别程序的贡献更好地纳入国家一级的政治和方案议程提供了良机，最终目标是协助各国防止侵犯人权。

89. 预防工作的挑战之一是相关知识和专长不成体系。在所有特别程序中采取综合办法将有助于克服这一缺陷。不同机制之间的密切合作和相互协助也很重要。不同的国际和区域人权机制应采取更具战略性的预防办法。可以通过在不同机制之间建立更好、更流畅的信息共享方式来实现协同增效，确保每个机制都了解其他机制正在哪里做什么。还应探索各种机制之间协商的多种方法和手段。例如，可以考虑让任务负责人参与普遍定期审议，特别是让已经与被审议国有过接触的任务负责人参与。

90. 特别程序根据其任务规定，利用其掌握的途径，为防止侵犯和践踏人权作出了实质性贡献。这一重要工作应得到承认和巩固，作为特别程序机制的成就之一，而且随着各国和其他利益攸关方继续要求支持预防侵犯人权行为，以及本组织坚定地推行“联合国一体化”倡议，这项工作应该得到进一步推进。

附件

## **Prevention in the resolutions establishing mandates of special procedures**

17 mandates (31 per cent) have resolutions specifically referring to prevention. They are the Independent Expert on the enjoyment of human rights by persons with albinism, the Working Group on Arbitrary Detention, the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, the Special Rapporteur on the human rights of migrants, the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences.