

2010年10月

外交政策

布鲁金斯

人权催化剂

联合国独立人权专家特别贡献

布鲁金斯“加强联合国特别程序”研究项目最终报告

泰德·皮科内 (TED PICCONE)

执行概要

在这个可以说服但不能强迫主权国家正确行事的世界里，如何促进全世界对人权准则的普遍尊重是国际事务中最重大的问题之一。数十年来，国际社会已建立了以视个人人格尊严为中心的普遍准则为坚实基础的机制。为使这一概念拥有实际意义，各国采纳了多种条约，其中界定了各种政治、民事、经济、社会和群体权利的范围与内容。各国同意规管和限制国家侵犯这些权利的权力，并建立了各种工具来监测国家如何行使责任，如何实时协助、引导和要求对这类权利进行保护。建立这一机制是二十世纪下半叶最伟大的成就之一。

而本世纪关键的人权挑战就是如何确保该机制有效运转，庇护需要受到保护、免受歧视、虐待和暴力的个人。为实现这一点，我们需要提出并回答一个看似简单的问题：在人权的国际促进和保护方面，国家层面应该如何行动才有成效？本报告力求为这一问题寻找答案，因为其与联合国人权体系中的“特别程序”，亦即受政府委托、报告国家尊重人权的实际情况的独立专家有相连关系。

报告完成之时，主论坛成员国已经确定讨论这些问题，而日内瓦的联合国人权理事会继续面临密切监视。出于各种原因（最主要是人权的高度政治敏感性），人权理事会已成为保卫国家内部名誉和国际名誉的战场。本报告并未试图在人权理事会进入五年评估之时评价其相关利弊，而旨在评价该理事会工作的一个重要部分，希望有助于联合国和全球各国更加客观公正地评估在促进人权方面有所成效的行动。

研究成果

经过数月研究、访谈和实地访问，受益于专家顾问团提供的信息，报告令人信服地描绘了这一独特机制。研究发现：

- 联合国独立人权专家是**人权催化剂**，有助于将抽象准则转化为具有实际意义的变革。由于他们的联合国委任的**独立专家**身份，制定国际人权规范内容时多数特别程序都起到了、并继续起到关键作用，帮助国家遵守这些规范，并且影响国家的行为方式，为数百万人造福。
- 国家层面与特别程序合作不足是他们工作中的主要障碍。不接受访问请求、不响应指控、不遵从他们的建议，以及恶意攻击他们的工作，这些是需要注意的最明显、最广泛的问题。
- 特别程序还受到其他大量挑战的阻碍，包括资源不足和培训不足，当地环境对他们的工作理解不足，缺乏系统流程跟进他们的建议等等。
- 尽管存在这些阻碍，特别程序机制仍然是国际人权体系最有效的工具之一，应该进一步加强，国际社会应进一步提供支持。
- 国别访问被视为独立专家最有效的影响工具。他们执行任务时随身携带蓝色联合国旗帜，并精心准备极具政治技巧的意见，可以直接引导政府官员、非政府组织、媒体和政客加强对重要、敏感人权问题的重视。
- 国别访问对人权卫士而言尤为重要，因为这有助于他们推进人权意识、引领受害者

参与人权活动、吁请对问题和补救的注意，并影响人权方面的国家行为和国际行为。

- 国别访问可以从各个方面积极影响政府行为：
 - 优待和释放政治犯与政治记者
 - 制定新的法律和政策，保护移民和境内流亡人士
 - 罢免和检举被控虐待的军队官员和政府官员
 - 监视监狱，预防私刑
 - 扩展卫生教育和服务资源
 - 出台法律，应对国内妇幼暴力问题，包括受害者和目击者保护措施
 - 通过非议合法化保护言论自由。

- 促进国家积极配合国别访问的主要因素为：
 - 联合国的信誉和道德力量
 - 访问时间，因为这与一国的政治发展情况密切相关
 - 专家调查和建议的质量与具体性
 - 政府与专家合作的意愿和能力
 - 当地非政府组织及时有效地阐述苦衷的能力，以及后续推进人权意识的的能力
 - 媒体报道访问和跟踪成效的自由与能力
 - 联合国工作人员在准备工作和跟进活动中支持独立专家的能力。

- 特别程序向政府传达人权问题指控的书面指称信函对国家行为有少许影响，但总体而言效果不佳。
- 对 17 位任务负责人在 5 年间向 174 个国家发出的近 9000 份指称信函进行的分析表明，58% 没有得到政府响应，或没有实质响应，18% 的响应中，政府以各种途径采取行动解决基本指控，而 21% 的响应驳回了指控，并且未提供任何表示对基本指控进行了调查的证据。
- 另一方面，欧美国家在响应指控方面的评分比亚非国家要高。同样，民主国家的积极响应率比非民主国家要高得多，无响应比率则低得多。
- 如果缺乏体制化的机制，未能对独立专家的建议进行跟进，则国别访问的效力会受到负面影响。

建议

根据这些研究成果和相关发现，以及来自项目专家顾问组的支持，报告针对加强特别程序机制提出了以下建议：

- 尽管独立专家遴选流程已有所改进，但如果遴选流程中合格候选人范围更广，受到成员国的政治干预更少，则遴选流程会更加完善。
- 各国应发出长期邀请，迅速响应访问请求，接受此类访问的标准受访范围，并从实质上对所有交流进行及时响应，从而履行各自的义务。
- 应长期就国家与独立专家的合作情况制作公开记录，包括建立记录所有交流的数据

库。选举人权委员会成员和决定对各国的资源分配与技术支持时，应以此公开记录为依据。

- 特别程序应投入更多时间筹备国别访问，更均衡地展示研究结果，提出更具体、更实用的建议，并更谨慎地挑选访问国，从而改善自己的工作方法。
- 应采取一系列跟进措施强化这一机制的影响，如：各国定期提交进度报告、更好地协调特别程序与其工作人员、定期跟进访问、将建议纳入联合国国家团队工作计划、加大民间团体和媒体的监察与报告力度。
- 根据特别程序将普遍规范转换为国家改善实践的工作量和质量，各国和联合国体系应为特别程序增加资源，持续减少指定款项，并为资金进行导向，从而支持实施专家建议。
- 为支持进一步专业化和提升效力，有必要对特别程序进行全新培训和改良培训，尤其是由前任务负责人进行的培训和外交与沟通技能的培养。
- 各国必须避免滥用《特别程序行为守则》骚扰独立专家，并需在发生此类行为时进行谴责。对不当行为的投诉应提交至特别程序协调委员会，委员会应将处理指控所采取的措施告知理事会。
- 联合国体系应投入更多努力，将特别程序的工作与联合国的活动、项目和工作计划整合，并寻找将他们的建议与优先拨款联系起来的途径。