



大会

Distr.: General
10 July 2018
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十九届会议

2018 年 9 月 10 日至 28 日

议程项目 3 和 5

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

人权机构和机制

促进和保护人权的区域安排

人权理事会咨询委员会的报告



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 建立区域和次区域人权机制.....	3
三. 区域和次区域人权安排取得的成就.....	6
四. 区域和次区域人权安排面临的挑战.....	9
五. 联合国人权事务高级专员办事处在促进区域和 次区域人权安排上的作用.....	11
六. 其他行为体对区域和次区域人权安排的贡献.....	12
七. 通过区域和次区域人权安排保护人权产生的影响.....	14
八. 结论和建议.....	16

一. 导言

1. 人权理事会通过的第 32/115 号决定请咨询委员会编写一份关于促进和保护人权的区域安排的报告，特别是关于：在为促进和保护人权而建立区域和次区域安排方面取得的进展；在世界各地取得的成就；以及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在促进国际与区域人权机制之间的合作方面已经和今后可以发挥的作用。另外还请委员会确定区域和次区域安排在促进和保护人权方面发挥更大作用的方法，以及加强普遍人权标准的方法，其中包括国际人权文书中包括的标准，并向人权理事会第三十九届会议提交报告。希望提交的报告能够利用《世界人权宣言》七十周年和《维也纳宣言和行动纲领》二十五周年的庆祝活动促进区域安排发挥更大作用。

2. 在 2016 年 8 月举行的委员会第十七届会议上，委员会听取了专家的发言，就促进和保护人权的区域安排进行了讨论，并成立了一个负责编写进度报告的起草小组。该小组目前由下列人士组成：Mohamed Bennani、Laurence Boisson de Chazournes、Mario Luis Coriolano、Karla Hananía de Valera、Mikhail Lebedev、Xinsheng Liu、Kaoru Obata、Katharina Pabel(主席)、Anantonia Reyes Prado、Changrok Soh(报告员)和 Imeru Tamrat Yigezu。

3. 在咨询委员会的同一届会议上，起草小组根据第 32/115 号决定拟订了一份调查问卷，理事会在该决定中鼓励委员会考虑相关利益攸关方的意见和投入。调查问卷分发给各利益攸关方，包括联合国会员国、国际和区域组织、有关特别程序任务负责人和条约机构、国家人权机构及民间社会组织，答复截止日期为 2016 年 10 月 31 日。截至 2017 年 2 月 1 日，收到了 23 份对调查问卷的答复，其中 9 份来自缔约国，5 份来自非政府组织，7 份来自国家人权机构，2 份来自其他组织。

二. 建立区域和次区域人权机制

4. 本报告确定了已经(或将要)建立区域人权机制的 5 个区域或地区：欧洲、美洲、非洲、阿拉伯国家及亚洲。¹ 前 4 个区域已经拥有区域和次区域机制，而亚洲只有一些次区域机制。虽然区域与次区域人权机构非常不同，特别是在管辖权和责任的重叠方面，本研究报告将它们视为保护和促进人权本地化的同一进程的不同方面。下文概述这些安排。

5. 欧洲拥有最有效的人权制度之一，部分原因在于专家网络与政府间合作的结合。其起源可追溯到 1949 年欧洲委员会的建立和 1950 年《欧洲人权和基本自由公约》的通过。欧洲人权法院于 1959 年建立，于 1998 年通过《第 11 号议定书》进行了重组，在欧洲作为主要的人权保护机制发挥作用。欧洲委员会所有 47 个成员国都是《欧洲人权公约》的缔约国。欧洲人权法院法官由欧洲委员会议会选举产生，并享有独立于各自政府的高度独立性。各国还可以提出国对国的

¹ 就本报告而言，亚洲是指整个亚太地区，包括大洋洲。

申诉，在极端案件中甚至可以对公然和一贯违反《公约》的行为提出驱逐要求。法院判决对有关国家建立具有约束力的法律义务。² 关于经济和社会权利的《欧洲社会宪章》具有准司法执行约束力。只要欧洲社会权利委员会(该项条约设立的监督机构)的决定和结论提到具有法律约束力的条约规定，有关国家必须遵守，即使它们在国内法律制度中不能直接执行。各国制定法律，可以通过在国家层面的立法和判例法为社会权利的积极发展提供基础。³ 欧洲保护和促进人权的其他重要组织包括欧洲联盟基本权利机构和欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度与人权办公室。

6. 美洲的人权机制可以追溯到 1948 年 4 月美洲国家组织(美洲组织)批准《美洲关于人的权利和义务宣言》。该《宣言》导致 1959 年《美洲组织宪章》的通过和美洲人权委员会的成立，目的是在美洲国家组织 35 个成员国中加强人权保护。1969 年通过了《美洲人权公约》之后，1979 年成立了美洲人权法院。委员会通过国别访问、发表国家报告和专题报告以及进行现场视察，来监测成员国实现人权的情况。该委员会还具有准司法职能，可以解释美洲国家组织通过的人权文书，并就个人申诉提出无法律约束力的建议。个人可以根据《宣言》或《公约》向委员会提出申诉。⁴ 所有案件都由委员会审理，但只有批准《公约》并接受美洲人权法院管辖权的美洲国家组织成员国才能向委员会提交案件。其他一些区域人权条约，如《美洲防止和惩处酷刑公约》、《美洲防止、惩罚和根除暴力侵害妇女行为公约》、《美洲被迫失踪人士公约》以及《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)也允许个人向委员会提交请愿书。⁵

7. 为了应对非殖民化、种族歧视、环境保护及难民挑战，出现了非洲人权机制。《非洲人权和人民权利宪章》于 1981 年获得通过，并于 1986 年生效。根据《宪章》，在 1987 年成立了非洲人权和人民权利委员会。根据《宪章议定书》，非洲人权和人民权利法院于 1998 年设立，于 2004 年生效，于 2006 年开始运作。截至 2016 年 9 月，非洲联盟 55 个成员国中有 54 个国家批准了《非洲宪章》，南苏丹除外，近一半成员国批准了《宪章议定书》。⁶ 非洲人权和人民权利委员会接受根据《宪章》提交的个人和国家申诉或来文，非洲人权和人民权利法院可以接受该委员会、《议定书》缔约国或非洲政府间组织的诉请。在该委员会具有观察员地位的非政府组织和已声明接受该法院管辖权的国家的个人也可以直接向法院提起申诉，但只有 6 个非洲联盟成员国接受了该法院审理这种申诉的管辖权。截至 2016 年 1 月，该法院已收到了 74 份诉请，并完成了 25 起案件

² 见欧洲人权法院，“关于欧洲人权法院的 50 个问题”(2014 年 2 月)，可查阅：www.echr.coe.int/documents/50questions_eng.pdf。

³ 关于详情，见 www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/about-the-charter。

⁴ 见国际司法资源中心，“美洲人权体系”，可查阅：www.ijrcenter.org/regional/inter-american-system/。

⁵ 美洲人权委员会，“美洲国家组织”，可查阅：www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp。

⁶ 非洲联盟范围内的其他重要机构包括非洲同侪审议机制和泛非议会。

的审理。⁷ 然而，非洲人权和人民权利委员会的司法工作拖延时间较长。截至 2017 年 11 月，它已收到 659 份来文，只完成了 446 份的审理。另一个重要的区域人权机制是非洲儿童权利与福利专家委员会，其任务是促进和保护《非洲儿童权利与福利宪章》所规定的权利。《宪章》于 1999 年生效，48 个成员国已批准《宪章》。此外，还有一些次区域法院，如西非国家经济共同体(西非经共体)法院和东非法院，它们多年来就一些重大人权案件做出了裁决。

8. 在对 1994 年通过的但没有联盟成员国批准的早期版本进行修订之后，阿拉伯国家联盟理事会于 2004 年 5 月通过了现行的《阿拉伯人权宪章》。《宪章》于 2008 年 3 月生效，即在根据《宪章》第 49 条第 2 款将第七份批准书交存联盟总秘书处两个月之后。在 22 个阿拉伯国家联盟成员国中，有 14 个批准了《宪章》。然而，它包括许多与国际标准不一致的规定。⁸ 阿拉伯人权委员会于 2009 年成立，负责监督《宪章》缔约国执行《宪章》规定的权利和自由的情况，并根据《宪章》的规定发表意见和建议。2014 年，阿拉伯国家联盟理事会通过了《阿拉伯人权法院规约》。法院将对与《宪章》或人权领域的任何其他阿拉伯公约的执行和解释有关的一切案件拥有管辖权。另一个需要提及的重要机制是伊斯兰合作组织，它是一个跨地区组织，它拥有非洲、欧洲、亚洲甚至南美洲成员。伊斯兰合作组织独立的常设人权委员会于 2011 年开始运作，将妇女权利、儿童权利、人权教育及发展权定为重要优先事项。⁹

9. 亚太地区尚未建立保护人权的区域安排，尽管自 1990 年以来已召开若干讨论这种可能性的研讨会。¹⁰ 然而，在次区域一级，特别是在东南亚，已取得一些进展。1993 年 6 月，在《维也纳宣言和行动纲领》通过之后，东南亚国家联盟(东盟)首次同意考虑建立区域人权安排。2007 年 11 月，东盟成员国签署了《东南亚国家联盟宪章》，在其中表示了促进和保护人权，并承诺建立区域人权机制。据此，于 2009 年 7 月成立了东盟政府间人权委员会。2012 年，东盟国家一致通过了《东盟人权宣言》，但尚未建立人权法院。虽然次区域一级的进展给人以希望，但整个亚洲地区的区域框架的建立仍在进行中。¹¹ 其中一个例子是大韩民国宪法法院提出的关于设立亚洲人权法院的提案，该法院在 2014 年举行的世界宪法正义会议第三次代表大会上提出了该建议。

⁷ 见 <http://en.african-court.org/index.php/cases/2016-10-17-16-18-21#finalised-cases>。

⁸ 见 Mervat Rishmawi, “The revised Arab Charter on Human Rights: a step forward?” , *Human Rights Law Review*, vol. 5, No. 2 (January 2005)。

⁹ 见 www.oic-iphrc.org/en/about。

¹⁰ 见 www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1997/03/un-workshops-on-regional-arrangement-for-human-rights-in-the-asia-pacific.html。

¹¹ 见东盟政府间人权委员会，可查阅：<http://aichr.org/press-release/the-adoption-of-the-asean-human-rights-declaration-ahrd-at-the-21st-asean-summit-and-the-special-meeting-of-the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-aichr/>。

三. 区域和次区域人权安排取得的成就

司法和准司法决定

10. 区域人权安排做出的最明显的贡献形式是法院的裁决以及委员会改变成员国行为的意图。¹² 美洲人权委员会和美洲人权法院的具有里程碑意义的裁决甚至对国家产生了超出原来裁决范围的影响。譬如，若干拉丁美洲独裁政权的军官从大赦法中受益，直到法院 2002 年在 *Barrios Altos* 诉秘鲁案上裁定他们违反了国际人权法。因此，包括阿根廷和智利在内的一些国家废除了它们的大赦法律，开始对军官可追溯到 1970 年代的违法进行起诉。实际上，在整个 2000 年代，法院关于侵犯人权的预防性做法，特别是赔偿的要求，使一些人认为这是“变革的独特推动力”。¹³

11. 欧洲人权委员会和后来欧洲人权法院的决定¹⁴ 也对若干国家的法律和实践产生了相当大的影响。这方面的例子包括下列改变：比利时、德国、希腊及意大利的拘留做法；荷兰、瑞士及其他国家对待外国人的做法；英国的新闻自由法律；瑞士关于窃听的规定；意大利和丹麦的法律援助做法；意大利、荷兰及瑞典加快审理的程序以及意大利关于隐私权的法律。¹⁵ 在 1981 年 *Dudgeon* 诉联合王国案上，法院判定，北爱尔兰关于禁止自愿的成年男子之间的自愿性行为的刑法规定违反《欧洲人权公约》第 8 条所保护的隐私权。由于这一判决所产生的影响，北爱尔兰 1982 年将男性之间的同性恋关系合法化。¹⁶ 虽然法院的裁决仅对相关国家具有正式的约束力，但是判例法发展的人权标准对于所有成员国都关系重大。

12. 2001 年，非洲人权和人民权利委员会审理了一份关于控告尼日利亚奥戈尼人的人权遭受侵犯的来文。这标志着委员会第一次能够以实质性的严格的方式审理有关侵犯经济、社会及文化权利的指控。¹⁷ 法院行动另一个值得注意的例子是东非法院，该法院重新诠释了其权限范围，涵盖了侵犯人权的案件。¹⁸ 此

¹² 应该指出，在存在个人或群体遭受无法弥补的伤害的迫在眉睫的危险时，非洲、美洲及欧洲人权委员会以及其他区域安排采取预防措施。这是一种强有力的保护机制，特别是对处于危险中的人权维护者而言。

¹³ Geneviève Lessard, “Preventive reparations at a crossroads. The Inter-American Court of Human Rights and Colombia’s search for peace”, *International Journal of Human Rights*, (January 2017)。

¹⁴ 扩大的欧洲人权法院的前身，直至 1998 年第 11 号《议定书》生效。

¹⁵ 见 Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 3rd ed. (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2013)。

¹⁶ 欧洲人权法院资料，“同性恋：刑事方面”，(2014 年)，可查阅：www.echr.coe.int/Documents/FS_Homosexuality_ENG.pdf。

¹⁷ Fons Coomans, “The Ogoni case before the African Commission on Human and Peoples’ Rights”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52 (July 2003)。

¹⁸ Ally Possi, “The East African Court of Justice: towards effective protection of human rights in the East African Community”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 17 (2013)。

外，西非经共体系统以其关于妇女和儿童权利的判例而闻名，它允许民众之诉，即允许第三方代表受害者提起诉讼，即使是欧洲机制也不允许这样做。

制定标准

13. 虽然法院通过判决建立法律先例，是一种强有力的标准制定形式，但区域安排与成员国合作也成功地在区域内传播和加强人权规范和标准。欧洲人权制度为欧洲国家在人权方面的进步做出了贡献，并成为全世界的参考模式。由于欧洲内部存在强有力的规范，因此可以创建并高度遵守人权准则，《欧洲人权公约》也协助新成员国制定人权标准，特别是 1990 年以后许多东部和东南部成员国加入之后。2007 年加入欧洲委员会的黑山体现了区域人权机制可以采用协作方式协助制定标准，而不仅仅是通过法院判决。据黑山政府称，该国通过了许多战略文件和行动计划，包括关于流离失所者、改善罗姆人和埃及人的地位、人口贩运、女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者的权利以及保护儿童和老年人的战略文件和行动计划。在修订法律方面，黑山修订了《禁止歧视法》、《两性平等法》、《人权和自由保护者法》，并通过了《禁止歧视残疾人法》。根据欧洲委员会的建议，黑山还在《禁止歧视法》中包括了关于仇恨言论的全面定义。¹⁹

14. 在非洲也有这种合作方式。非洲人权和人民权利委员会在第五届会议上决定，缔约国应将人权教育纳入教学课程，并在国家、次国家及区域各级设立人权委员会。一些非洲国家，如尼日利亚，已将《非洲人权和人民权利宪章》的条款纳入国内法。委员会还赞助了涉及广泛问题的多个研讨会和国际会议，例如社区工作、经济、社会及文化权利、非洲的艾滋病毒和艾滋病、监狱及妇女权利等问题。²⁰

发表国家报告、进行现场视察和国别访问

15. 区域安排在收集和传播关于区域人权状况的信息方面也发挥着至关重要的作用，这样可以进行跨国比较和制定最佳做法。2014 年，欧洲法院新闻部发表了 6 份关于老年人、残疾人、政党和协会、拘留所中的绝食、被拘留的移民及家庭暴力的案件判例法的新情况说明书。该部门迄今共编写了 59 份英文和法文的情况说明书，在有关政府的支持下，将其中许多情况说明书翻译成了德文、意大利文、波兰文、罗马尼亚文、俄文及土耳其文。新闻部还编写了关于 47 个成员国每个国家的国家概况。除了关于每个国家的一般和统计资料外，国家概况还提供关于各国最值得注意的案件的资料。²¹

¹⁹ 黑山政府对调查问卷的回复。

²⁰ Timothy F. Yerima, “Over two decades of African Commission on Human and People’s Rights: flying or fledgeling”, *Global Journal of Human Social Science Arts and Humanities*, vol. 12, No. 12 (2012)。

²¹ 见，例如，欧洲人权法院，2014 年年度报告。

16. 在 1970 年至 1980 年期间，美洲人权委员会对专制政府施加压力。它关于实行军事管制的智利和阿根廷的报告，对国内和国际人权倡导者都具有特别重要的意义。在 1990 年代初期，委员会开始密切监测在经历政治暴力的民主机构脆弱的国家，发表了 4 份关于海地 1990 年至 1995 年期间人权状况的报告和 3 份关于危地马拉 1993 年至 2001 年期间状况的报告。1998 年，委员会访问了秘鲁，编写了一份关于秘鲁人权状况的综合报告。该报告于 2000 年 6 月发布，对结束藤森政权发挥了至关重要的作用。²² 1999 年，委员会发表了一份关于哥伦比亚人权状况的重要报告，在报告中首次援引国际人道主义法，即武装冲突法，确定了规范正在进行的国内武装冲突的法律制度。最近，发表了关于危地马拉(2016 年)和委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2018 年)的报告，提请注意这些国家面临的严重人权挑战。委员会还公布了重要的个案，例如公开谴责了墨西哥人权维护者 Marisela Escobedo 遭到谋杀。²³ 它定期对各国进行现场视察，并发布新闻稿及建议。委员会发表了一份年度报告，突出指出美洲最严重的侵犯人权行为。它还发表了专题报告，最近的专题报告提及人权维护者的刑事定罪和与人口流动有关的人权标准。此外，它一直要求增加古巴关塔那摩湾拘留设施的透明度，自 21 世纪初以来一直敦促关闭该设施。

17. 虽然非洲人权和人民权利委员会负责通过关于国家执行《非洲宪章》情况的半年度报告，审查各国遵守情况，但许多国家将数年的报告合并为一次报告提交，而不是一年两次提交报告。此外，7 个成员国尚未提交任何报告。这可归因于这些国家缺乏资源和兴趣。非洲委员会的来文只有 15% 的执行率。尽管如此，即使这种程度的透明度也产生了影响。据肯尼亚政府称，区域机制关于提交报告的要求在加强土著人民的权利上发挥了重要作用。新的《肯尼亚宪法》规定了保护和加强土著人民的个人和集体权利若干方法。第 27 条要求国家制订法律和平等权利行动方案。第 56 条规定，国家有义务确保在各级政府中有“被边缘化的群体”的充分代表性，代表这些群体采取平等权利行动，促进土著语言的使用和传统文化的自由表达。第 100 条要求立法机构制订一项法律，促进被边缘化群体的代表性。²⁴

18. 阿拉伯人权委员会 2012 和 2013 年进行了首次国家报告审议，从约旦开始，然后是阿尔及利亚和巴林。现已在网站上以阿拉伯文公布委员会的结论性意见。允许民间社会组织在国家传播委员会的结论性意见，以便于公众了解(通过媒体、网站及社交网络)，允许民间社会组织与国家当局一起采取后续行动。²⁵

²² Robert K. Goldman, “History and action: the inter-American human rights system and the role of the Inter-American Commission on Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, No. 4 (November 2009).

²³ 见 www.oas.org/en/iachr/media_center/preleases/2011/127.asp。

²⁴ 肯尼亚政府对调查问卷的回复。

²⁵ 见国际人权联合会和其他组织关于 2013 年 2 月开罗研讨会的报告，“阿拉伯联盟与人权：未来面临的挑战”，(2013 年 5 月)。

四. 区域和次区域人权安排面临的挑战

结构与金融挑战

19. 从广义上讲，结构性挑战指的是在资源贫乏或不平衡的区域安排中出现的缺乏政治意愿、成员问题或大于预期的需求。全球人权系统正试图用较少的资源做较多的事情。因此，美洲委员会和法院有效运作的最大障碍都是缺乏足够的人力和财力资源。委员会的 30 名工作人员律师目前正在处理近 1,250 起公开案件，无法适应请愿数量的年度增长，因此无法满足各国和受害者迅速解决问题的合理期待。委员会平均每年收到 2,000 多份新请愿书。

20. 会员国问题也妨碍美洲委员会和法院。截至 2013 年，35 个美洲国家组织成员国中的 25 个国家批准了《公约》，而 2 个国家随后退出了《公约》，剩下了 23 个活跃的缔约方，其中只有 21 个缔约方承认了法院在有争议的案件上的管辖权。值得注意的是，美利坚合众国和加拿大尚未批准《美洲人权公约》。尽管美国尚未签署《公约》，它仍然是委员会自愿捐款的最大捐助国。它每年捐助 230 万美元，另外为言论自由问题特别报告员捐助 30 万美元。很少美洲国家组织成员国向委员会和法院自愿捐赠资金。²⁶ 2016 年，当委员会面临最严重的金融危机时，人权高专办在提请注意这一问题方面发挥了至关重要的作用。阿拉伯人权委员会面临的挑战包括缔约国延迟提交关于《阿拉伯人权宪章》执行情况的第一次和定期报告，以及在国家一级不能有效地执行委员会的建议。此外，8 个阿拉伯国家联盟成员国尚未批准《宪章》，因此尚未成为委员会成员。

21. 非洲人权和人民权利委员会也面临许多结构性和资源性挑战，其中包括：缺乏确保权利持有人能够使用该系统的能力，以及在国家一级有效地实施和加强规范和标准的能力；缺乏监测成员国不遵守提交定期报告义务的情况的能力；缺乏克服执行委员会决定方面面临的挑战的能力；以及运作预算非常有限。例如，在 2002/2003 年，委员会只有 79 万美元的预算；随后在 2011 年才增加到约 790 万美元。²⁷ 与美洲国家组织一样，会员问题加剧了在金融方面面临的挑战。截至 2017 年 7 月，在《宪章》议定书的 30 个缔约国中，只有 8 个缔约国发表声明承认法院有权接收非政府组织和个人提交的案件。它们是贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、加纳、马拉维、马里、突尼斯及坦桑尼亚联合共和国。²⁸ 此外，只有 26 个国家接受了法院的管辖权。肯尼亚政府在对调查问卷的答复中指出，缺乏执行法院判决的政治意愿和足够的资金是主要障碍。

22. 虽然欧洲区域安排是世界上拥有最充足资金的区域安排，但欧洲也存在结构失衡问题。在欧洲体系内，《公约》仅规定了公民权利和政治权利，而《欧洲社会宪章》则涵盖了社会和经济权利。没有对这两者给予平等对待：加入《公约》

²⁶ 美国政府对调查问卷的回复。

²⁷ 见 Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012).

²⁸ 以下 30 个成员国批准了《议定书》：阿尔及利亚、贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、加蓬、冈比亚、加纳、肯尼亚、利比亚、莱索托、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、阿拉伯撒哈拉民主共和国、塞内加尔、南非、多哥、突尼斯、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

是成为欧洲理事会成员的一个条件，但不是加入《宪章》的要求，这突出表明了在欧洲体系中赋予社会和经济权利的地位较低。²⁹ 具有讽刺意味的是，最关键的问题似乎是个人投诉的数量越来越多。一系列因素——法院在一些国家公众中享有良好声誉，对《公约》的广泛解释，以及在一些国家存在的根深蒂固的人权问题——每年吸引数以万计的新个人申诉。此类案件通常拖延数年得不到审理，导致积压案件数量增加。截至 2016 年 9 月，法院已发布了一万多个判决，但有超过 74,000 件未审理案件。有人说，法院正在成为自己成功的受害者，现在面临着巨大的案件登陆危机。仍然存在法院如何完成其核心任务(保护《公约》所载的公民权利和政治权利)的实质性问题，以及为实现这一目标是否需要根据欧洲保护人权的法律和政治情况的变化对使用的程序框架进行修订。³⁰ 然而，从积极的方面来看，自 2014 年以来，由于体制改革，积压案件数量一直在下降。

程序性挑战

23. 程序问题通常是制度设计决策、后续修改或日常实践造成的结果，限制了区域安排的功效或范围。虽然成立于 1945 年的阿拉伯国家联盟是联合国承认的第一个区域机制，但在将近 60 年之后成员国才通过了《阿拉伯人权宪章》。存在着进一步增加《宪章》与国际人权标准相容性的机会之窗。阿拉伯人权委员会只接收国家报告和提出建议，不能就个人或国家间的申诉做决定。已经对阿拉伯人权法院规约的最终草案进行了修改，限制只有缔约国才能诉诸法院。但是，成员国可以自行决定允许民间社会组织代表个人提出案件。

24. 美洲法院设有一个特别机构，专门负责监测其判决的遵守情况。2016 年，案件在法院的平均拖延审理时间是 20 个月，少于 2014 年的 24 个月。美洲委员会目前没有强有力的制度化的后续行动形式，它正在创建一个。然而，委员会审理个人申诉往往需要很长时间，导致案件积压。委员会可能需要三年或更长时间才能将请愿书转交有关国家做初步答复。³¹ 根据委员会 2016 年年度报告，委员会仅在该年就收到了 2,567 份请愿书，在数千件未决案件的积压之上又增加了这些案件。³²

25. 非洲人权和人民权利委员会的 11 名成员都是兼职，但承担许多职能，这可能会限制委员会的能力。非洲法院的院长和法官由非洲联盟选举产生，以确保他们的独立性。³³ 但是，一些学者认为，按照国际标准，《非洲宪章》对人权的覆盖是不完整的。例如，《宪章》第 6 条规定：“除法律事前规定的理由和条件外，任何人均不得被剥夺自由。”这意味着只要有现行法律规定，政府就可以剥

²⁹ 见 Anna Greer and Louis J. Kotzé, eds., *Research Handbook on Human Rights and the Environment* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015)。

³⁰ 见 Laurence R. Helfer, “Redesigning the European Court of Human Rights: embeddedness as a deep structural principle of the European human rights regime”, *European Journal of International Law*, vol. 19, No. 1 (2008)。

³¹ 美国政府对调查问卷的回复。

³² 见 www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2016/TOC.asp。

³³ 见 www.au.int/en/organs/cj。

夺人民的自由。³⁴ 然而，应该指出的是，这些“收回”条款在法律语言中相当普遍，非洲委员会迄今一直对它们做严格解释，防止它们被滥用。

26. 《东盟宪章》没有规定设立有效的执法机制，因为它继续强调主权、领土完整和不干涉内政。因此，政府间人权委员会由对政府负责的政府任命的人员组成，政府可以自行决定撤销被任命者。它以协商一致方式运作，赋予每个国家对委员会决定的有效的否决权。事实上，关于委员会的任务规定中，没有关于接受和调查关于侵犯人权的申诉的明确规定。在非公开会议上进行关于申诉的讨论，因此无法确定是否讨论了某个案件以及讨论了哪些案件。委员会尚未就申诉采取公开行动。虽然非政府组织正在努力改善亚洲的人权状况，但事实证明这很困难，因为委员会基本上排除民间社会组参与其活动。³⁵

五. 联合国人权事务高级专员办事处在促进区域和次区域人权安排上的作用

27. 根据人权理事会决议的授权，人权高专办一直举办研讨会，以加强联合国与区域人权机制之间的合作，包括分享关于最佳做法和经验教训的信息，讨论可能采取的新合作形式。例如，一个重要的成功案例是，联合国特别程序与非洲人权和人民权利委员会制订的亚的斯亚贝巴路线图。³⁶ 在 2008、2010、2012、2014 及 2016 年都举办了关于区域安排的国际研讨会，会前进行了磋商。此外，人权高专办还设有一个专门的科，即国家机构、区域机制及民间社会事务科，负责向区域机制提供支持。取得的一项重要成就是建立了一个由 17 个协调中心组成的区域机制合作网络，它每年举行会议，协调一年两次的研讨会，该项活动由该科的一个人进行协调。

28. 人权高专办通过培训和技术援助等能力建设和促进信息交流，支持国家和区域人权组织的建立和运作。技术援助方案将对国家机构的支持与其他形式的联合国援助结合起来，但在有效的能力建设方面还需要做更多的工作。肯尼亚政府在对调查问卷的答复中指出，它在关于各种人权问题的培训方面面临挑战。它指出，开展提高人权意识的运动需要得到的更多支持，特别是在废除死刑和对政府官员进行用基于人权的方法设计和规划培训方面，以便提高他们以有意义的方式提供服务的能力。埃及国家人权委员会在答复中也指出，人权高专办可以在下列方面发挥重要作用：对有关机构工作人员进行培训，帮助建立信息和文件系统，促进与相关机构的经验交流，特别是那些属于国际人权保护制度的机构。人权高专办还可以帮助建立区域办事处和人权中心，它们将提供更多促进区域保护人权概念的结构。

29. 人权高专办还协助将国际人权标准传播到区域安排。就阿拉伯国家联盟而言，人权高专办协助修订了 1994 年版的《阿拉伯人权宪章》，以改善遵守国际

³⁴ 见 Sandhiya Singh, “The impact of clawback clauses on human and peoples’ rights in Africa”, *African Security Review*, vol. 18, No. 4 (2009)。

³⁵ 见 <https://humanrightsinasean.info/asean-intergovernmental-comission-human-rights/about.html>。

³⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_UNHRC_ACHPRRoad%20Map.pdf。

人权标准的情况。³⁷ 人权高专办鼓励非洲联盟安全架构采取人权办法，支持 2017 年非洲联盟关于人权的高级别对话，以及规划促进和保护人权的十年行动和执行计划。在美洲，人权高专办支持美洲委员会的 2013 年改革进程，在 2016 年预算危机期间协助提高公众意识。在中东，2017 年，向伊斯兰会议组织常驻独立人权委员会提供了关于联合国人权机制的宝贵培训。当然，仍然存在挑战。有人指出，人权高专办可以考虑促进区域机制工作人员交流和同行咨询，提供定期培训，以及公布对区域机制的业绩评估，以确定可提供进一步支持的领域。³⁸

30. 为此目的，人权高专办设立了 12 个区域办事处，目前正在执行在亚洲建立更多办事处的计划。区域办事处促进了国际与区域或次区域机制之间的各种形式的规划与合作。这些战略活动的主要例子包括：自 2007 年以来，人权高专办秘书处与欧洲委员会举办年度会议；发表关于加强欧洲委员会(2013 年)和欧安组织民主体制和人权办公室(2014 年)之间的合作的联合声明；以及欧洲人权法院法官参加 2016 年 7 月人权事务委员会会议，欧洲法院和美洲法院法官参加 2017 年 12 月禁止酷刑委员会会议。2014 年，人权高专办与美洲法院签署了联合声明，现在与美洲委员会和法院一起进行规划活动，2016 年在华盛顿特区、危地马拉及巴拿马城举办了会议、培训及研讨会。另一项成就是 2015 年在法国斯特拉斯堡举办的关于区域和次区域人权法院的研讨会，该研讨会使非洲、美洲及欧洲的法官和专家能够分享判例和最佳做法。

31. 人权高专办在弥合区域人权机制与更广泛的国际社会之间的差距方面发挥着重要作用。例如，与区域和次区域组织发表的联合声明和进行的技术合作，是谴责违法行为和协助各国遵守国际法律标准的重要工具。

六. 其他行为体对区域和次区域人权安排的贡献

国家人权机构

32. 各国人权机构的规模和能力各不相同。通过在国际一级为国家行为体建立联系，国家人权机构可以直接支持区域机制。例如，埃及国家人权委员会在对调查问卷的答复中解释指出，通过加强与国家人权机构的合作，提高对非洲人权和人民权利委员会和非洲人权和人民权利法院职权和目标的认知，与其他区域机制交流经验，以及从使这些机构更加有效的成功案例中学习，可以提高非洲人权机制的有效性。它还指出，非洲联盟委员会和非洲国家人权机构网 2016 年 1 月签署了谅解备忘录，制定了关于国家人权机构在监测非洲委员会调查结果和非洲法院判决执行情况方面发挥作用的指南。欧洲国家人权机构建立了欧洲国家人权机构网，以协调在一系列人权问题上的活动。最后，还有人权机构全球联盟，该联盟成立于 1993 年。

33. 由于国家人权机构在确保与人权行为体建立互动关系上发挥的作用，有可能促进联合国与全世界区域人权机构之间的积极对话。在日内瓦，这些机构通过年

³⁷ Mervat Rishmawi, *The League of Arab States Human Rights Standards and Mechanisms: Towards Further Civil Society Management: a Manual for Practitioners* (2015)。

³⁸ 欧洲联盟基本权利机构对调查问卷的回复。

度会议和区域会议，定期互相联系和与人权高专办联系。鉴于目前公认的国家人权机构的国际地位，它们在促进人权方面的潜力是显而易见的。³⁹ 伊比利亚监察员联合会在美洲发挥了这一作用，将国家、区域及联合国系统联系起来。另一个例子是亚太国家人权机构论坛，它是该地区最有效的合作形式之一。该组织成立于 1996 年，旨在支持亚洲国家人权机构的建立和有效运作，目前有 24 名成员。论坛发挥的重要作用包括：建立更强有力的国家人权机构；提供建议和专业知识；开展合作和分享知识；促进两性平等；在国家、区域及国际各级做出贡献；以及支持有效的领导和治理。因此，它为加强该地区居民的人权保护开辟了新的途径。

文明社会

34. 非政府组织通过迫使不积极的政府批准国际人权条约，推动它们加强人权保护工作。批准后，它们也帮助评估履约情况。非政府组织的监测和报告，是区域机制执法当局非常宝贵的信息来源。一个例子是，国际法学家委员会向欧洲社会权利委员会投诉指出，在葡萄牙，与《欧洲社会宪章》不相符的童工现象很常见。这导致葡萄牙修改《宪法》，禁止雇用学童，并提高最低就业年龄。由此大幅减少了违法行为。⁴⁰

35. 非政府组织在其他区域机制中的有效参与也是显而易见的。许多非政府组织都很活跃，只能引用少数例子。司法和国际法中心代表 13,000 多名受害者，参加了美洲委员会和法院的 300 多起案件的审理。除其他外，它的成功尤其转化为现金赔偿的支付(向近 2,500 名受害者支付超过 6,600 万美元)；重新调查先前未受惩罚的案件；高级政府官员公开表示道歉；以及国家法律和做法的改变。⁴¹ 在非洲，非洲委员会议事规则允许非政府组织参加委员会及其附属机构的公开会议。有 515 个非政府组织具有委员会观察员地位，非政府组织论坛进一步加强了民间社会的参与，该论坛是由非洲民主和人权研究中心进行协调的宣传平台，该平台在委员会会议召开之前开会。⁴²

36. 虽然亚洲尚未建立区域人权安排，但民间社会正在为实现这一目标而努力。1993 年，在早期的基础上，来自亚洲 26 个国家的 110 多个非政府组织通过了《曼谷非政府组织人权宣言》，这是迈向跨界人权合作活动的一个有希望的步骤。它们持续努力建立一个综合的人权准则体系，导致 1998 年发表了《亚洲人权宪章》，这是亚洲民间社会代表具有规范性共识的重要证明。虽然该地区的许多国家没有强大的国内民间社会，但亚洲非政府组织通过建立跨国网络，将重点放在进行联络、联盟建设、能力建设及跨境宣传上，同时也努力进行监测、记录、宣传及培训，对缺乏国内民间社会进行补偿。例如，亚洲人权与发展论坛是东南亚最著名的跨国非政府组织之一，一直在东盟国家中实施人权宣传方案，以

³⁹ 见 John von Doussa, “The potential role of national human rights institutions in the Pacific”, paper given at the Australasian Law Reform Agencies Conference (September 2008)。

⁴⁰ 国际法学家委员会诉葡萄牙，第 1/1998 号诉状。

⁴¹ 见 www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Report20_ENpdf.pdf。

⁴² 关于更多信息，见 www.acdhrs.org/ngo-forum/。

确保东盟人权机构的有效运作。论坛也在竭力提高公众对亚洲区域人权合作的认识，并引起政府对亚洲区域人权合作的重视。

37. 然而，迄今为止，许多非政府组织，特别是非洲、亚洲及中东的非政府组织，缺乏法律保护，缺乏成功开展活动的资源。⁴³ 根据世界公民参与联盟开展的在线监测，在世界上大多数国家中，民间社会的活动空间变窄、受阻，民间社会组织受到压迫甚至被关闭，只有少数北欧国家和新西兰被归类为真正的开放。⁴⁴ 民间社会空间缩小表明，除非它们得到国际行为体的持续支持和协调，否则非政府组织自下而上创建次区域和区域机制的努力不会成功。

七. 通过区域和次区域人权安排保护人权产生的影响

38. 对区域人权安排取得的成就和面临的挑战的上述分析表明，决定区域人权机制成败的最重要因素包括以下因素：

(a) 承诺：

- (一) 各国遵守区域和国际标准的意愿和决心；
- (二) 区域大多数(如果不是所有)国家签署和批准；
- (三) 区域各国修改法律或法律实践；
- (四) 确保为区域和次区域人权安排提供充足的人力和财力资源；

(b) 程序：

- (一) 确保法官拥有独立于国家利益和影响的体制独立性；
- (二) 解决人权机制(特别是法院)的案件积压和拖延问题，防止今后出现案件积压；
- (三) 建立区域人权机制决定的执行机制；
- (四) 建立监测机制，以便对做出的决定采取后续行动，提高透明度；
- (五) 维护区域机制的完整性和中立性；

(c) 协作：

- (一) 建立全球与地方人权组织联盟，以维护国际标准，并追究侵权行为体的责任；
- (二) 加强国家人权机构在协调和执行决定方面的作用，提高执行的可能性；
- (三) 保护民间社会成员参与提交请愿书、代表受害者、向负责任的行为体施加压力及对法院判决采取后续行动。

⁴³ 对外关系理事会、国际机构及全球治理方案，“全球人权制度”(2012年5月)，可查阅：www.cfr.org/human-rights/global-human-rights-regime/p27450。

⁴⁴ 见 <https://monitor.civicus.org/>。

39. 理想情况是，区域机制的有效运作需要所有三个因素一起发挥作用。缺乏成员国的承诺削弱整个结构的活力，而承诺与合作之间的不匹配将产生对立的关系，使程序层面复杂化。虽然在所有区域安排中都存在潜在的程序性缺陷和效率低下，但是成员国承诺之间的协同关系，以及与国际和民间社会行为体的合作，有助于确定和管理这些问题，最好的情况是，将所有三个层面真正整合在一起，形成一个严谨运作和自我强化的系统。

40. 将成功的区域机制概念化，使之成为一个包括承诺、程序及协作的综合体系，对正在进行的创建新区域安排的努力具有重要意义。首先，它突出了成员国承诺的重要性。但是强调这一因素不是孤立存在的，即使存在强有力的成员国承诺，也需要与国内和国际行为体合作，正如没有成员国承诺国内和国际行为体不能取得成功一样。这表明，在创建新安排时，循序地思考是有问题的。相反，成功的区域安排，需要并行发展协作、程序及承诺的自我支持程度。允许适度的平衡的安排的有机发展，可能比寻求做得太快太多的雄心勃勃的项目更具有可持续性。

41. 由于国家治理类型不同，保障成员国对区域人权安排的承诺可能会受到阻碍。与其他地区普遍使用的标准相反，许多亚洲国家将人权问题视为国内问题。由于不干涉国内事务是东盟组建文件中载有的明确根本原则之一，因此预料在东盟框架内实现人权保护国际化的努力将遇到程序性问题。此外，亚洲国家倾向于优先采取以政府为中心的政策举措来创造经济发展，以及为集体利益接受个人权利减损。⁴⁵ 这些差异加上亚洲在世界上日益增长的经济和政治重要性，预示欧洲模式的简单转移可能不是一个现实的期望。

42. 一个强大的国家或一个小型国家集团的坚定承诺，可能是为亚洲区域安排创造动力的一种办法。正如我们所看到的，美国在创建和资助美洲人权机制方面发挥了类似作用。对于许多国际机制来说，有带头国家是非常重要的。但是，许多亚洲国家似乎并不愿意承担这一角色。

43. 因此，似乎有三条建立亚洲区域人权安排的可能的途径。第一个是有局限性的方法。它将包括建立一个地域有限但以高度承诺、最佳做法为模式的程序及以与国际行为体和民间社会的深入合作为标志的小型次区域人权安排。例如，亚洲人权机制可以以一个拥有良好人权记录的国家为中心，然后扩展至邻国。这种方法的优点是可以根据国际标准最大限度地保护成员国居民，但如果其公约和执法机制被认为过于干预，则可能会遇到发展困难。

44. 第二条途径是具有广泛性的做法。它将包括关于涵盖整个区域的广泛的包容性的人权安排的谈判。由于文化价值观、治理类型及成员国偏好的差异很大，成功的协议需反映最低的共同标准。这种组织很可能遇到资金不足、程序性障碍及限制民间社会的参与机会等问题。然而，它的存在将具有高度的象征意义，至少为数量最大的人群提供一点保护，并有助于鼓励成员国今后表现出更多的承诺。

45. 建立亚洲区域安排的第三条途径是，采用网络方式，它非常类似于非洲采用的方法。它将涉及志同道合的国家建立多个重叠的次区域机制。这些机制可能不

⁴⁵ 见 Amartya Sen, *Human Rights and Asian Values* (New York, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1997)。

会有相同的程序，因为在建立每个机构时必须做出妥协，切实考虑到成员国将顺利地批准和实施执行条款。应该把注意力集中在可以做出妥协的程度上。这种方法可能导致基于诸如中亚、东亚、北亚、东南亚、南亚及西亚等次区域的多个组织。这些组织可能将相互合作，但可能将反映各个次区域保护人权的独特方法。与此同时，可以在区域一级进一步签订国际协定，将重点放在诸如儿童贫困或老年人权利等共同关心的问题上，或者诸如消费者隐私权等技术问题上。当然，从长远来看，需要努力将这些不同的次区域权利机制和单一问题机制纳入一个连贯的整体。区域有纵横交错的次区域安排网络，将使各国能够按照自己的步伐行动。在这样做时，它们将得到国际民间社会的鼓励，并得到联合国系统的帮助。

46. 从欧洲的情况及非洲和美洲其他成功的区域安排的情况可以清楚地看出，强有力的区域合作和协调极大地有助于加强普遍人权。联网不仅有效地创建了新的区域机制，而且还将振兴现有的机制。网络相连对于确保重叠的全球、区域、次区域及国家人权行为体最大限度地发挥潜力和避免管辖权冲突是至关重要的。为了建立更强大更有效的区域机制，包括政府和民间社会在内的所有行为体都需要在促进多层次合作上发挥重要作用，其中包括国家议会、法院、国家人权机构、私营部门代表及各领域的学者。具体而言，人们需要意识到，可持续的程序是承诺与合作之间谨慎平衡的结果。找到这种平衡，需要仔细研究、真诚的谈判及本地和国际行为体倾听和学习的意愿。简而言之，只有政府、公民及国际民间社会愿意参与这一进程，才能最大限度地实现人权。

八. 结论和建议

结论

47. 区域人权机制在全世界保护人权方面取得了重大成就。欧洲机制在改变成员国的法律和做法方面取得了很大进展，包括加强了对诸如同性伴侣和儿童等弱势群体的保护。美洲人权委员会协助保护人权维护者和土著人民的权利，发表了关于成员国情况的报告。非洲人权和人民权利委员会和阿拉伯人权委员会发表了报告，民间社会行为体利用这些报告进一步倡导保护和促进人权。

48. 尽管取得了这些成功，但区域人权机制仍在努力克服严重的局限。一些区域人权机制的成员并不包括本区域内所有国家。就美洲人权机制而言，美国、加拿大及大多数加勒比国家尚未批准有关公约。同样，一些非洲和阿拉伯国家也没有批准自己区域的人权公约。在亚洲，没有整个区域的人权安排。区域安排也有许多运作限制，包括限制法官的独立性、无法执行判决或案件严重积压。有关国家缺乏政治意愿和资金也是严重的障碍，甚至在欧洲也是如此。

49. 联合国对于在区域安排与世界安排之间建立互补关系至关重要，因为它能够与所有区域机制合作，促进它们之间进一步交流信息和良好做法。南南合作对于加强现有区域机制和建立新机制是至关重要的。联合国还可以通过积极促进区域机制之间进行法理学交流，以及进行关于共同面临的问题和最佳做法的积极对话，来加强国际法律秩序。这对于解决人权上的普遍做法与区域做法之间可能出现的紧张状态是非常重要的。更具体地说，人权高专办与人权机制之间的伙伴关系(特别是通过人权高专办区域和国家办事处，以及通过特别程序和条约机构)已证明，在地方一级促进和保护人权是至关重要的。人权高专办帮助区域机制和国

家起草人权文书，在普遍定期审议之后采取后续行动，支持国家人权机构的工作，提供平台和培训，以及充当全球与区域机制之间的桥梁。

50. 国家人权机构和民间社会也为区域和次区域人权安排做出了贡献。它们在个人与国家之间以及国家与国际社会之间发挥着特殊的体制桥梁作用。与此同时，民间社会成员为确保区域人权安排的长期有效性做出了重大贡献。非政府组织虽然面临资源限制和民间社会空间缩小，但成功地传播了人权价值观，游说政府，发表独立报告，为人权进步制定蓝图，起草人权公约，甚至帮助建立新的国际机构。这种自下而上的压力，可以帮助区域安排在成员国表示出强有力的承诺上更加顺利地开展工作，并有助于在起初缺乏承诺的情况下产生承诺。

51. 最好的情况是，区域人权机制可以改变国家法律和做法，促进实现最弱势群体的权利，为成员国和邻近地区提供参考模式。为了从这种安排中取得最佳结果，有必要确保区域内大多数国家(如果不是所有国家)批准有关公约。需要确保法官的独立性和有判决执行机制。还必须对执行判决情况实施监测机制，允许民间社会成员参与这一进程。更广泛地说，在机制的发展和运作的各个阶段，都必须确保和加强人权高专办、国家政府、地方政府、国家人权机构、公司及非政府组织之间的合作。最后，确保人力和财力资源，对于确保机制的有效运作是至关重要的。

52. 本研究结果对亚洲建立区域机制前景的影响是，包括政府和民间社会在内的所有行为体都必须在促进多层次合作机制方面发挥重要作用。虽然在亚洲建立区域安排和改善其他区域的现有机制有几种可能的途径，但可以肯定的是，不能简单地模仿其他区域的机制。建立区域机制需要强有力的国家领导，并得到所有相关利益攸关方的补充作用，如国家议会和立法机构、法院、国家人权机构、执法机构及甚至公司。

建议

53. 区域人权安排会员国需要做出更大努力，保证为区域人权安排提供充足的资金。没有资金，即使是设计最好的程序也难以充分保护人权。区域安排的可持续性需要成员国的强有力的承诺以及国内和国际其他人权组织的积极参与和监督。也就是说，世界各地经济状况恶化意味着区域安排在获得国家预算上可能面临更多的竞争。人权从业者和国际社会需要进行创新思维和实验，以找到区域安排能够少花钱多办事的方法。利用新技术提高效率或简化传统的人权诉讼方法，只是在未来几年管理资源限制的一些方法。另一个有希望成功的可能性是，利用公私伙伴关系在区域人权机制与西方捐助者、特别是大型慈善基金会之间建立新型筹资安排。

54. 亚洲可根据从其他区域汲取的经验教训，考虑建立一个具有相关任务的人权法院或类似的人权机构。为这种法院创造必要的政治共识的一种方法是，对现有的普遍定期审议程序进行创新性调整。鉴于所有亚洲国家都参与了这一进程，因此可以利用它来促进关于加强区域人权合作的讨论。理想的情况是，基于普遍定期审议的区域分论坛，特别是如果区域分论坛对扩大是开放性的，欢迎民间社会、学者及其他相关利益攸关方参与，可以将重点放在共同面临的问题的合作解决方案上，进行同行审议，并鼓励各国分享关于如何落实建议的经验。值得注意的是，在欧洲，诸如欧洲委员会、欧安组织民主制度与人权办公室及欧洲联盟基本权利机构等区域机制现在都参与普遍定期审议进程，这对于人权高专办和有关

国家是个帮助。在亚洲，可以将这一过程反过来进行。这种分论坛作为一个机构先谨慎地向参与普遍定期审议进程的国家提供技术援助，可以很好地发展成一个更全面的区域机制。

55. 需要在国家和地方一级为在建立区域人权合作上发挥重要作用的行为体提供更多支持，特别是议会和立法机构、执法机构、法院及市政府或地方政府。只有负责实施和保障区域人权保护的地方行为体强大，区域人权机制才会强大。促进这些行为体之间的横向合作，将有助于传播最佳做法，并有助于自下而上创建国家对区域人权合作的偏好。因此，咨询委员会在本报告中重申其先前的建议，即：地方政府更多地参与联合国人权机制(A/HRC/30/49)。在这方面，人权高专办在格鲁吉亚地方社区一级为人权教育提供的支持的做法值得重视。⁴⁶

56. 可以通过改进信息交流和传播，进一步提高区域人权安排的效力。例如，黑山政府建议任命欧洲法院和欧洲委员会协调员，负责定期传播关于特别程序和条约机构的信息。⁴⁷ 这可能涉及与管辖范围内的诸如国家人权机构、民间社会团体及学者个体等人权机构合作，以及与其他区域人权安排进行协调和信息共享。此外，区域机制必须更有效地解释它们对公众的重要性，因为公众支持对于保持高度承诺是至关重要的。

57. 人权机构，包括区域人权机制，应在解决涉及整个区域的专题问题上进行合作，包括但不限于妇女权利、儿童权利、移民权利及残疾人权利等问题。应努力制订关于具体主题和制度的条约，使之成为促进人权的有效工具。一个很好的例子是《可持续发展目标》，其正式目标是“实现人人享有人权”。在实际实施目标中的区域合作，不仅会为有关国家带来切实的发展利益，而且还可用作创造未来区域人权文书的平台，特别是保护经济和社会权利的文书。经济、社会及文化权利可能是扩大区域机制作用的最佳领域。

58. 人权高专办需要在促进亚洲建立区域或次区域人权机制及改进其他区域现有安排的运作上发挥重大作用。它可以通过下述方法实现这一目标：继续充当信息交流中心，提供关于最佳实践的详细技术建议，以及创建可以进行谈判和交换意见的论坛。这可能包括提供定期通讯，汇集区域人权机制的最新信息，包括关于最佳做法、经验教训、决定、建议、报告、日程安排及计划进行的访问的信息(A/HRC/28/31)。人权高专办还可以帮助建立区域办事处和人权中心，它们为促进区域保护人权提供额外的体制支持。⁴⁸ 更具实质性的是，共同关心的专题问题，例如打击种族和族裔歧视、残疾人权利、两性平等、侵害妇女的暴力行为及弱势群体的保护等问题，是人权高专办可以做贡献的领域。⁴⁹

59. 然而，在本报告中，咨询委员会承认，如果没有足够的资源，人权高专办就无法做得更多。通过研究、能力建设及组织研讨会来加强联合国系统与区域机制之间的关系，需要为这些任务配置更多的人力和财政资源，即使这一需求可以通过创新使用技术得到某种程度的削减。建议在人权高专办国家机构、区域机制及

⁴⁶ 格鲁吉亚政府对调查问卷的回复。

⁴⁷ 黑山政府对调查问卷的回复。

⁴⁸ 埃及国家人权委员会对调查问卷的回复。

⁴⁹ 黑山政府对调查问卷的回复。

民间社会事务科之内，设立一个特别股，负责协调与区域机制有关的所有活动。该单位将需要更多的工作人员，而不是目前分配给区域机制事务的一个人，最好有一名 P-4 和一名 P-3 或 P-2 工作人员。该部门还需要额外的资金来开展更广泛的活动。

60. 除支持协调中心网外，特别股还可对人权高专办迄今为止有关区域人权机制的活动进行详尽审查，并制定一项综合战略，详细说明如何将区域、次区域及国际人权系统整合为一个有效的整体。这将包括制订用于评估和比较区域机制的标准和方法工具，确定它们的需求，汇编关于最佳做法的信息，以及制订能力建设基准。最后，该股将寻求支持建立区域和次区域机制和提高现有机制的效力，这将需要横向和纵向的信息共享，并使它们更多地参与联合国机构。
