



大会

Distr.: General
9 August 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 项目 71(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

监察员和调解员机构在促进和保护人权、善治和法治方面的 作用

秘书长的报告**

摘要

本报告根据大会第 [77/224](#) 号决议提交。大会在该决议中请秘书长向大会第七十九届会议报告决议的执行情况，特别是各国遇到的障碍，监察员和调解员机构工作和运作方面的最佳做法，以及促进监察员和调解员机构在促进和保护人权、善治和法治方面作用和工作的解决办法。

* [A/79/150](#)。

** 由于提交办公室无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务处处理。



一. 导言

1. 本报告根据大会第 77/224 号决议第 12 段提交。大会在该决议中请秘书长向大会第七十九届会议报告决议的执行情况，特别是会员国遇到的障碍，监察员和调解员机构工作和运作方面的最佳做法，以及促进监察员和调解员机构在促进和保护人权、善治和法治方面作用和工作的解决办法。
2. 2024 年 4 月 4 日，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向相关利益攸关方发出了两份调查问卷，一份发送给各会员国(见附件一)，另一份发送给监察员和调解员机构(见附件二)，答复截止日期为 2024 年 5 月 10 日。该方法旨在收集关于该主题事项的最新简明信息。收到了 23 个会员国和 39 个监察员和调解员机构对调查问卷的答复。
3. 本报告根据对收到的答复中所载信息的分析编写。

二. 会员国提供的资料

4. 6 个会员国(见附件一)报告说，其宪法和立法中规定了监察员或调解员机构。2 个会员国报告说，其监察员或调解员机构仅根据宪法设立；一个会员国报告说，其监察员机构仅根据立法设立。一个会员国报告称，其调解员机构根据法令设立。
5. 没有会员国报告打算将其未经认证的监察员或调解员机构与现有的国家人权机构合并，以创建一个完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的强有力的机构。¹
6. 7 个会员国表示，其各自的监察员或调解员机构有足够的资金，可以高效独立运作。16 个会员国没有提供关于供资的资料。
7. 11 个会员国表示，其本国的法律框架保护监察员或调解员机构免遭胁迫、报复、恐吓和威胁。一个会员国报告说，已建立举报或披露任何企图威胁、胁迫或恐吓执行任务的公职人员的渠道，这也适用于其监察员或调解员机构。另一个会员国提到，其监察员机构的独立性和自主性是提供保护以免遭胁迫、报复和恐吓的基础。
8. 8 个会员国报告说，其监察员或调解员机构已被指定为《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》规定的国家防范机制。在这 8 个会员国中，有一个国家报告说，其监察员或调解员机构与国家人权机构和民间社会组织共同履行这一任务。没有一个会员国表示在指定国家防范机制时适当考虑了《巴黎原则》。²

¹ 可查阅 <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>。

² 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》第 18 条第 4 款提到《巴黎原则》，呼吁缔约国在设立国家防范机制时适当考虑到《原则》。

9. 2 个会员国报告已指定其监察员机构为《残疾人权利公约》规定的国家监督机制。³ 一个会员国表示，其监察员机构监测残疾人平等待遇方面的发展动向。

10. 对政府是否正在制定和开展外联活动以提高公众对监察员和调解员机构重要作用的认识的问题，没有收到答复。不过，有 9 个会员国介绍了各自监察员或调解员机构开展的外联活动，包括针对公职人员的培训活动或研讨会。一个会员国提供了关于旨在提高对调解重要性认识的外联活动的资料。

11. 关于在执行大会第 77/224 号决议方面遇到的障碍，2 个会员国答复说没有遇到任何障碍。一个会员国虽然没有提到任何障碍，但指出需要加强执行其监察员机构的建议。

三. 监察员和调解员机构提供的资料

12. 共有 39 个监察员和调解员机构对调查问卷作出了答复(见附件二)。在 39 个机构中，有 21 个机构已获得国家人权机构全球联盟的认证，其中 17 个机构具有 A 级地位(完全符合《巴黎原则》)，4 个机构具有 B 级地位(部分符合《巴黎原则》)。

13. 在 18 个没有认证地位的监察员或调解员机构中，6 个机构报告已考虑申请认证。12 个监察员或调解员机构表示没有考虑过申请认证，因为它们各自国家已有获得国家人权机构全球联盟认证的国家人权机构。

14. 共有 25 个监察员或调解员机构报告是根据宪法和立法规定设立的。9 个监察员或调解员机构表示仅依据宪法设立。4 个监察员或调解员机构报告称仅依据普通法律设立。一个监察员机构报告是根据总统令设立的。

15. 19 个监察员或调解员机构表示获得足够的财政资源来独立高效地履行任务。15 个监察员或调解员机构报告得不到足够的资金来充分履行任务。5 个监察员或调解员机构没有提供资料说明它们是否得到足够的资金。

16. 所有 39 个监察员和调解员机构都表示发布了年度报告，发布这类报告是其授权法律规定的。

17. 共有 38 个监察员或调解员机构报告与相关国家机构和民间社会组织开展合作。一个调解员机构报告说，它主要与国家机构合作，但没有说明是否与民间社会合作。

18. 所有 39 个监察员或调解员机构报告制定和开展外联活动，以在国家一级提高公众对机构重要作用的认识。

19. 21 个监察员或调解员机构表示，在执行大会第 77/224 号决议方面遇到了障碍。11 个监察员和调解员机构指出需要更多资金，以确保有效执行任务。5 个监

³ 《残疾人权利公约》第 33 条第 2 款提到《巴黎原则》，呼吁各国在设立国家监督机制时考虑到《原则》。

察员或调解员机构报告说，它们的授权法律存在缺陷。所提到的缺陷包括授权任务的地域覆盖范围有限，以及缺乏职能豁免权或自行采取行动的权力。3 个监察员或调解员机构报告说，国家当局方面缺乏合作，一个监察员机构报告说，国家当局干预其执行任务。3 个监察员和调解员机构报告说，政治、安全和经济困难妨碍了它们的运作能力。所报告的政治和安全困难包括持续占领、武装冲突和单方面强制性措施。18 个监察员或调解员机构没有报告在执行决议方面存在任何障碍。

四. 监察员和调解员机构工作和运作的最佳做法

20. 3 个会员国报告说，其各自监察员或调解员机构是监察员、调解员和其他国家人权机构的国际和区域网络(如国家人权机构全球联盟)的成员，或正与之合作，并正与联合国合作。在 39 个监察员或调解员机构中，27 个表示是国际和区域网络的成员或正在与之合作，其中包括国家人权机构全球联盟及其四个区域网络、国际监察员协会、非洲监察员和调解员协会、法语国家监察员和调解员协会和伊比利亚美洲监察员联合会。

21. 一个会员国报告说，其监察员机构与研究机构合作开展与人权有关的研究和教学活动是一种最佳做法。另一个会员国报告说，该国正在开展促进调解的活动，包括实施一个项目，通过提高调解员的能力和建立全国调解员登记册，普及替代性争端解决办法，尽管这些活动与大会第 77/224 号决议没有直接关系。

22. 一个会员国报告说，其调解员机构制定了关于在数字事务中保护公共服务用户权利的服务章程，并创建了一个调解培训中心。所报告的其他最佳做法包括调解员机构建立数字通信渠道和区域办事处，以增加获得其服务的机会。另一个会员国报告说，正提议向各部长和其他机构发出指示，以加强对其调解员机构建议的回应。还有一个会员国强调，其监察员机构的独立性受到法律的保障，该机构在行使职能时享有酌处权，这被认为是一种最佳做法。

23. 2 个监察员机构报告说，它们设立了有民间社会组织参与的人权观察站，以监测和报告各自国家的人权状况。3 个监察员机构报告称，它们与同行监察员机构合作，交流人权方面的最佳做法，监测亚马孙森林砍伐情况，并将残疾人权利纳入公共服务的主流。

24. 监察员和调解员机构报告的其他最佳做法包括在公共行政部门任命协调人，以促进信息交流，确保有效处理投诉。在获得服务方面，2 个调解员机构报告说，它们已设立区域办事处，使服务更贴近民众。

五. 结论

25. 在答复调查问卷的 39 个监察员和调解员机构中，25 个(64%)报告说，它们是通过宪法和立法框架设立的。9 个机构(23%)完全通过宪法手段建立，4 个机构(10%)完全通过立法建立，1 个机构(3%)通过总统令建立。监察员或调解员机构

的建立在很大程度上依赖于宪法框架和立法框架的结合，建立在单一法律基础上的机构较少。在财政资源方面，49%的机构报告说获得了充足的资金，38%的机构对供资水平低或不足表示关切。报告资金不足的监察员和调解员机构的比例突出表明，各国需要提供足够的财政支持，以确保监察员和调解员机构能够有效和独立地运作。

26. 所有 39 个机构(100%)都报告说，它们按照授权法律的要求编写了年度报告。此外，38 个机构(97%)报告与国家机构和民间社会组织都开展了合作，而 1 个机构(3%)报告仅与国家机构合作。

27. 必须确保所有人都能获得监察员和调解员机构提供的服务。虽然大多数监察员或调解员机构报告说，它们正在开展一般性的外联活动，但很少有会员国报告说，它们正在提高公众对这些机构所发挥的关键作用的认识。加强公众对监察员和调解员机构的认识 and 了解，对于最大限度地发挥这些机构在促进问责制、善治和人权方面的效力至关重要。

28. 关于专门任务，8 个会员国(21%)报告说，其监察员机构已被指定为《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》规定的国家防范机制。然而，没有一个会员国表示在指定国家防范机制时适当考虑了《巴黎原则》。此外，2 个会员国(5%)报告已指定其监察员机构为《残疾人权利公约》规定的国家监督机制。

29. 大约 54%的机构(39 个机构中的 21 个)报告说，在执行大会第 77/224 号决议方面存在障碍。强调的主要问题包括：需要更多资金(38%)、授权法律的局限性(13%)、国家当局缺乏合作或干预(8%)以及政治、安全和经济困难(8%)。总体而言，尽管许多监察员和调解员机构报告称，它们是通过宪法或法律框架设立的，但仍需要解决一些机构面临的关键问题，例如供资不足、授权法因地域覆盖范围有限而存在缺陷、缺乏职能豁免权或自行采取行动的权力以及缺乏国家当局的合作。

30. 监察员和调解员机构作为维护善治、法治和人权的问责机制，发挥着至关重要的作用。会员国必须确保这些机构的基本原则符合《巴黎原则》以及关于保护和促进监察员机构的原则(《威尼斯原则》)。⁴

六. 建议

A. 对会员国的建议：

31. 监察员和调解员机构可以促进和平和包容性社会，对实现可持续发展目标(包括目标 16)的努力至关重要。因此，鼓励会员国设立独立的监察员和调解员机构，根据《威尼斯原则》和《巴黎原则》加强现有机构，并在这方面寻求人权高专办的协助。

⁴ 可查阅 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)。

32. 鼓励会员国确保向监察员和调解员机构提供充足资金，使其能够独立高效地履行任务。

33. 鼓励会员国确保充分保护监察员和调解员机构免遭胁迫、报复、恐吓和威胁。

34. 会员国在指定监察员和调解员机构作为《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》第 18 条第 4 款规定的国家防范机制和《残疾人权利公约》第 33 条第 2 款规定的国家监督机制时，应当考虑国际人权标准，包括《巴黎原则》和《威尼斯原则》。

35. 请会员国分享和交流关于其监察员和调解员机构工作和运作的最佳做法，包括根据大会第 77/224 号决议更积极地与人权高专办接触。

B. 给监察员和调解员机构的建议：

36. 监察员和调解员机构应发展或加强与国家机构、民间社会组织和其他利益攸关方的合作。

37. 监察员和调解员机构应与相关利益攸关方合作，就其作用和职能开展公共宣传活动和其他提高认识活动，以使民众了解其任务。

38. 鼓励监察员和调解员机构继续与人权高专办、国家人权机构全球联盟、国际监察员协会和其他区域网络和协会接触，交流经验教训和最佳做法。

39. 鼓励负责促进和保护所有人权的监察员和调解员机构与人权高专办合作，申请国家人权机构全球联盟的认证。

40. 请监察员和调解员机构分享和交流关于其工作和运作的最佳做法，包括根据大会第 77/224 号决议更积极地与人权高专办接触。

附件一

2024 年 4 月 4 日向各国发出的调查问卷

1. 如果贵国设有监察员或调解员机构，是否为这些机构提供了适当的宪法和立法框架以及财政和所有其他适当手段，以确保其高效独立地执行任务，并加强其行动作为促进和保护人权以及促进善治和尊重法治的机制的合法性与公信力？
2. 贵国是否批准了《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》和(或)《残疾人权利公约》？如是，是否指定未经认证的监察员或调解员机构担任《任择议定书》规定的国家防范机制和(或)《公约》规定的国家监督机制？在此过程中，是否依照《任择议定书》第 18 条第 4 款和《公约》第 33 条第 2 款的规定考虑到《巴黎原则》？
3. 贵国是否与所有相关利益攸关方协作，酌情在国家一级制定和开展外联活动，以提高对监察员和调解员机构重要作用的认识？
4. 贵国是否采取适当步骤，确保充分保护监察员和调解员机构免遭胁迫、报复、恐吓或威胁，包括来自其他当局的威胁，并确保及时对任何此类行为进行尽职调查，并追究行为人的责任？
5. 如果贵国设有监察员或调解员机构，该机构是否得到国家人权机构全球联盟的认证？
6. 贵国是否考虑过将这些未经认证的机构与经认证的国家人权机构合并，以形成一个完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位和运作的原则》(《巴黎原则》)的强有力机构？
7. 如果未考虑将任何未经认证的机构与经认证的国家人权机构合并，请说明贵国认为有必要分设这些机构的理由。
8. 请分享监察员或调解员机构工作与运作的最佳做法，以及促进监察员和调解员机构在促进和保护人权、善治和法治方面的工作和运作的解决方案，不论是单独进行或是与联合国人权事务高级专员办事处、全球联盟、国际监察员协会及其他国际和区域监察员网络合作进行。
9. 请提供贵国可能有的任何补充意见。

收到了阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、澳大利亚、阿塞拜疆、丹麦、危地马拉、摩洛哥、挪威、波兰、塞内加尔、西班牙和多哥政府对调查问卷的答复。多米尼加共和国、萨尔瓦多和委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府对针对监察员和调解员机构的调查问卷作了答复。立陶宛政府发出一份普通照会，表示支持报告的主题，并指出立陶宛没有关于该决议执行情况的资料可提供。阿根廷和黎巴嫩政府提供了关于在国家一级为保护人权所作努力的一般性资料。卡塔尔政府介绍了国家人权机构执行任务的良好做法。俄罗斯联邦政府提供了关于人权专员的一般性资料，但没有答复向会员国发出的调查问卷。意大利政府提供了关于为建立国家人权机构所采取步骤的一般性资料。

附件二

2024 年 5 月 10 日向监察员和调解员机构发出的调查问卷

1. 贵机构是否获得了适当的宪法和立法框架以及财政和所有其他适当手段，以确保高效独立地执行任务，并加强其促进善治和尊重法治以及促进和保护人权方面的行动的合法性和公信力？
2. 贵机构是否至少每年公开报告活动？
3. 贵机构是否与相关国家机构合作，并发展与民间社会的合作？
4. 贵机构是否与所有相关利益攸关方合作，在国家层面开展外联活动，以提高人们对贵机构重要作用的认识，包括在促进法治和善治以及促进和保护人权方面的作用？
5. 在贵机构看来，贵国在执行大会 2022 年 12 月通过的关于监察员和调解员机构在促进和保护人权、善治和法治方面的作用的第 77/224 号决议方面遇到了哪些障碍？
6. 贵机构目前是否获得国家人权机构全球联盟的认证？
7. 如果未获得全球联盟认证，贵监察员或调解员机构是否考虑申请认证？
8. 如果未考虑申请认证，请说明原因。
9. 请分享贵机构工作与运作的经验教训和最佳做法，以及贵机构在促进善治和法治以及促进和保护人权方面的工作和运作的解决方案，不论是单独进行或是与联合国人权事务高级专员办事处、全球联盟、国际监察员协会及其他国际和区域监察员网络合作进行。
10. 请提供贵机构可能有的任何补充意见。

收到下列机构对调查问卷的答复：

A 级国家人权机构

阿尔巴尼亚公益维护人

亚美尼亚人权维护者

哥伦比亚人民监察员

哥斯达黎加居民卫士

塞浦路斯行政和保护人权专员

厄瓜多尔人民监察员

格鲁吉亚公设辩护人

危地马拉人权检察官办公室

巴拉圭人民监察员

波兰人权专员

葡萄牙监察员

西班牙人民监察员

坦桑尼亚联合共和国人权和善治委员会

乌拉圭国家人权机构和人民监察员办公室

巴勒斯坦国独立人权委员会

B 级机构

阿塞拜疆人权专员(监察员)

匈牙利基本权利专员

巴拿马人民监察员

委内瑞拉玻利瓦尔共和国人民监察员

未经国家人权机构全球联盟认证的机构

澳大利亚联邦监察员

比利时联邦调解员

巴西联邦公设辩护人

科特迪瓦共和国调解员

捷克权利公设辩护人

丹麦议会监察员

马耳他议会监察员

毛里求斯监察员办公室

摩洛哥王国调解员

新西兰监察员办公室

挪威公共行政监督议会监察署

罗马尼亚公益维护人机构

塞内加尔共和国调解员

所罗门群岛监察员办公室

瑞典议会监察员

多哥共和国调解员

土耳其监察员机构