



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/82
30 December 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 14 (d)

特定群体和个人：其他脆弱群体和个人

联合国人权事务高级专员关于执行残疾人的人权研究报告所载建议进展情况的报告

内 容 提 要

人权委员会第 2004/52 号决议请人权事务高级专员办事处就执行关于人权与残疾问题的研究报告所载建议的进展情况以及就办事处残疾人人权方面的工作方案所载目标的实现情况，向委员会第六十一届会议提交报告。

关于“人权与残疾问题：联合国人权文书在解决残疾问题方面的当前应用情况及其未来潜力”的研究报告从残疾的角度，分析了六项核心人权条约的条款，并审查了联合国人权系统解决残疾问题的运作情况。研究报告探讨了一系列广泛的建议，旨在增强今后运用联合国系统解决人权方面的问题。研究报告针对的是各缔约国、条约监测机构、人权高专办、人权委员会、国家人权机构和民间社会。

自从 2002 年 11 月出版关于残疾问题的研究报告以来，出现了若干新的事务发展，有助于残疾问题在国际论坛上引起更大的注意。本报告概述不同利害相关方在执行关于人权与残疾问题的报告向他们提出的建议方面所取得的进展。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	4
一、执行关于人权与残疾问题研究报告所载建议 的情况.....	4 - 47	5
A. 各 国.....	4 - 25	5
1. 缔约国提交联合国人权条约机构的 定期报告中提到残疾问题的情况	4 - 21	5
2. 关注残疾问题的非政府组织和国家 机构在起草缔约国定期报告中的参 与和磋商情况	22 - 25	10
B. 条约机构.....	26 - 38	11
C. 人权委员会	39	14
D. 国家人权机构	40 - 43	14
E. 民间社会.....	44 - 47	15
二、人权高专办关于残疾人人权的工作方案.....	48 - 52	16
三、结论和建议.....	53 - 58	17

导 言

1. 本报告根据人权委员会 2004 年 4 月 20 日第 2004/52 号决议提交。在该决议中，委员会请人权事务高级专员办事处(人权高专办)“向人权委员会第六十一届会议提出报告”，说明关于执行委员会第五十八届会议提出的“人权与残疾问题研究报告所载建议的进展情况”，并说明“办事处有关残疾人人权的工作方案所规定的目标的实现情况”(亦见 E/CN.4/2003/88 和 E/CN.4/2004/74)。

2. 关于“人权与残疾问题：联合国人权文书在解决残疾问题方面的当前应用情况及其未来潜力”的研究报告(下称“研究报告”)着重于联合国人权条约机构为促进残疾人公平有效地享受人权和基本自由而开展的工作。研究报告的结论是，尽管联合国人权文书存在着相当大的潜力，然而，迄今为止在解决残疾问题方面尚未得到充分的运用。为了今后加强运用现有人权条约和机制，研究报告向缔约国、条约机构、人权事务高级专员办事处、人权委员会、各国人权机构和民间社会提出了一系列广泛的建议。¹ 研究报告可在人权高专办的网址上查阅：www.ohchr.org/english/issues/disability/study.htm。

3. 自从 2002 年 11 月研究报告出版以来，出现了一些新的事态发展，有助于使残疾问题在国际论坛上受到更大的注意。大会第 56/168 号决议设立了一个特设委员会，任务是审议关于一项全面和综合的国际公约的各种提案，促进和保护残疾人的权利和尊严，² 这就是对残疾人的需要及其面临的挑战予以更大的注意的一个最好的例子。该特设委员会在 2003 年 6 月的第二届会议上决定就通过一项新的国际条约问题开展谈判，并设立了一个工作组，以拟定用作特设委员会各成员国和观察员的谈判基础的案文草稿。工作组于 2004 年 1 月 5 日至 16 日在纽约举行会议，特设委员会第三和第四届会议审议了它拟定的案文草稿。

一、执行关于人权与残疾问题研究报告所载建议的情况

A. 各 国

1. 缔约国提交联合国人权条约机构的定期报告中 提到残疾问题的情况

4. 关于残疾问题的研究报告认识到各国已开始将残疾问题当作一项广泛的人权问题，缔约国定期报告中提到残疾人权利的情况近年来有所增加。但是，研究报告还认为，只有少数国家经常就影响残疾人权利的情况提出报告，而且报告中提供的信息的数量和质量在各条约间有很大的差别。为了改善国家在残疾问题定期报告方面的做法，研究报告建议各国加强努力，在它们的定期报告中彻底探讨残疾人的人权问题。它还建议，缔约国在编写报告时应更加密切地与关注残疾问题的非政府组织协商，特别是与由残疾人或为残疾人建立的那些非政府组织协商。最后，研究报告鼓励各国考虑提名残疾人参加条约监测机构的选举。³

5. 截止 2004 年 11 月 30 日，以下国家就执行这些建议所采取的措施提供了资料：澳大利亚、加拿大、智利、古巴、日本、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、俄罗斯联邦和泰国。

6. 收到的资料以及更笼统地从研究报告出版(2002 年 11 月)后提交给条约机构的定期报告的分析情况来看，关于残疾问题的研究报告对缔约国就残疾问题向条约机构提交报告的方式开始产生影响。总的来说，人们似乎已不再将残疾问题仅作为一个单纯的医疗问题，而且已开始认为残疾人是权利拥有者。缔约国的报告中提到残疾人人权的情况也有所增加，提供的资料的质量有所改善。此外，缔约国在编制和讨论它们的定期报告期间似乎也开始与国内机构和人权/残疾问题非政府组织开展更加密切的合作。

7. 俄罗斯联邦在答复中说，它虽然将残疾问题研究报告看作是对政府官员、非政府组织的代表以及科学界的一种有用的资料来源和参考工具，但它认为，该报告所载的建议是文件作者的个人意见，对国际多边人权协定的缔约国不产生影响。它还指出，它认为，社会发展问题委员会和人权委员会的工作重叠，会产生适得其反的效果，因为这会造成关于残疾人权利问题的双重调查……。

8. 各国依照现行人权文书对残疾的关注程度，仍因条约不同而各有差异。虽然缔约国常常多则在提交儿童权利委员会的定期报告中，少则在提交经济、社会、文化权利委员会的定期报告中提到残疾问题，但是从关注人权与残疾问题的研究报告中可以看出，在提交条约机构的报告中，只有极少数国家提到残疾问题。

(a) 经济、社会、文化权利委员会

9. 虽然缔约国在提交经济、社会、文化权利委员会的定期报告中经常提到残疾问题，但残疾问题研究报告指出，缔约国的报告所涉的残疾问题往往是零星不全的。研究报告还指出，在描述为满足残疾人的需要而采取的措施时很少采用基于权利角度的用语，缔约国的报告都没有提到委员会关于残疾人的第 5 号一般性意见⁴或者《残疾人机会平等标准规则》。⁵

10. 收到的答复表明，各国已开始根据《经济、社会、文化权利国际公约》更系统地处理残疾问题。对委员会 2002-2004 年期间审议的报告的的分析似乎证实了这种趋势。几乎所有的报告都提到与残疾有关的问题，其中有些报告根据一项以上的条款介绍了残疾问题的情况。虽然各国在汇编它们的定期报告时似乎已开始不折不扣地落实第 5 号一般性意见和《标准规则》，但只有一份报告直接提到这两个文书。⁶

11. 例如，特立尼达和多巴哥的第二次定期报告在几个章节中介绍了残疾问题，提到通过了一项关于残疾人的国家政策，以争取使残疾人融入社会。⁷ 以色列提交的第二次定期报告详细分析了 1998 年《残疾人平等权利法》，审议了以色列在公共建筑的进出方便性和利用交通工具、获得就业、住房、教育和参与文化生活方面的立法和政策。⁸ 丹麦的第四次定期报告在若干标题(如获得社会保障的权利)和保护易受歧视权利群体的一般性概念下提到残疾问题。⁹ 智利的第三次定期报告全面详细地分析了政府为促进残疾人平等有效享有经济、社会和文化权利而采取的措施。¹⁰

(b) 人权事务委员会

12. 残疾问题研究报告指出，《公民权利和政治权利国际公约》尽管在解决残疾问题方面有潜力，但作为关于残疾人的人权文书，对它的运用仍然不足。虽然有

几个国家根据《公约》在定期报告中列入残疾问题的情况，但普遍都很少提到残疾问题，而且往往是在极少数条款下提到。情况通常是，缔约国的报告所提供的信息提到为有残疾儿童的家庭提供的社会福利或其他福利问题。只有少数定期报告在对智障者强行送入收容所、残疾被告和囚犯的待遇、投票权、婚姻和离婚法、移民法和医疗实验方面提到残疾问题。对委员会 2002-2004 年期间审查的报告的报告的分析似乎证实了这种趋势。34 份报告中有 23 份载有关于残疾问题的资料。这些报告中大多数只有限地提到残疾问题¹¹ 或者只着重于福利问题。¹²

13. 最近的一些报告还有一些更详尽提到残疾问题的例子。波兰的第五次定期报告详细分析了为让残疾人行使投票权而采取的措施。报告还介绍了“残疾人权利宪章”以及关于促进残疾人平等机会及其积极参与社会生活的法律和规章方面的情况。¹³ 葡萄牙第三次定期报告介绍了为落实残疾人及其组织参加决定促进平等和消除一切形式对残疾人歧视的政策的权利而采取的措施方面的情况。¹⁴ 以色列在第二次定期报告中详细介绍了为提供残疾人对精神病院自愿承诺的备选方法，提供对残疾儿童的可持续的康复、职业和教育，为确保残疾人有效参与政治、社会、经济和社会领域而采取的措施。¹⁵ 泰国和澳大利亚报告说，它们各自根据《公民权利和政治权利国际公约》提交的初次报告(泰国)和第五次定期报告(澳大利亚)将介绍残疾人权利的情况。

(c) 消除种族歧视委员会

14. 残疾问题研究报告承认，《消除一切形式种族歧视国际公约》对既由于种族地位，又由于残疾而遭受歧视的人来说，显然非常适用。研究报告表明，许多缔约国的报告已经提到残疾问题。但是它还强调，各国通常没有将残疾问题作为分别报告的理由(即与种族问题分开)，而是作为若干被禁的区别对待的原因之一提到残疾问题。对消除种族歧视委员会在 2002-2004 年期间审查的报告的调查似乎证实了研究报告的这一主要调查结果。这些报告中大多数都提到残疾问题，特别是在受适当教育的权利、社会援助以及平等就业机会等方面。虽然总的来说残疾仍然被列为可能受到歧视的原因之一，但这项分析还表明，有些国家已开始将残疾问题单独作为被禁的区别对待原因提出报告。

15. 阿根廷的第十八次定期报告是在报导残疾问题方面最详细的报告之一。¹⁶ 全国残疾人融入问题咨询委员会执行了一项行动计划，解决对残疾人的歧视问题，还有一个工作委员会保证落实《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》。挪威的第十次定期报告列举政府在移民和残疾领域的若干主动行动，其中包括通过了一项残疾人行动计划，该计划强调有移民或少数民族背景的残疾人的特别需要。¹⁷ 西班牙的第十七次定期报告指出，罗姆人的疾病和残疾率高于其他人口。¹⁸ 墨西哥政府报告说，它根据《消除一切形式种族歧视国际公约》提交的下次定期报告将载有关于为消除基于残疾的歧视而采取的行动的一章。

(d) 消除一切形式歧视妇女委员会

16. 残疾问题研究报告认为，提交消除对妇女歧视委员会的报告各有差别。研究报告还指出，缔约国报告中提供的资料质量仍远远低于关于残疾妇女的第十八号一般性建议规定的残疾妇女问题报告基准。这项基准要求缔约国在它们的报告中就残疾妇女的情况提供资料，并突出采取措施(包括临时的特殊措施)确保残疾妇女平等获得教育、就业、保健服务和社会保障的措施的必要性。¹⁹ 2002-2004 年期间审查的缔约国报告绝大多数提到残疾问题，但大多数相当简短。关于残疾妇女的资料通常是在关于福利、保障和就业立法的范围内提供的。此外，因残疾和性别的双重歧视问题很少在缔约国报告中提到。

17. 多米尼加的第五次定期报告将残疾妇女单独列出作为一个最脆弱，最穷的社会阶层。²⁰ 德国的第五次定期报告承认，残疾妇女常常受到双重歧视，报告列举了一些为解决这种情况而采取的立法措施。²¹ 日本的第四和第五次定期报告说，政府制定了一项《残疾人政府行动计划》，目的是创造一个人人都能积极参与的社会。该计划包括宣传战略以及一些非常具体的目标：确保残疾人参与劳动市场，丰富家庭照料服务，建造残疾人福利住房等等。²² 也门的第五次定期报告指出残疾与文盲之间的相互关系，并通报说，95%的残疾妇女是文盲。²³ 智利报告说，它的第四次定期报告(尚未审议)有一节专门介绍为消除歧视残疾妇女而采取的措施。

(e) 禁止酷刑委员会

18. 残疾问题研究报告指出,《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》的潜力在解决残疾问题方面仍然运用不足。在有些情况下,特别是当非政府组织参与起草缔约国报告时,国家就会在报告中列入残疾问题的具体资料。但一般来说,尽管该公约明显适用于残疾人,特别适用于居住在收容机构的残疾人,但在提交禁止酷刑委员会的报告中,残疾问题似乎极少或根本没有受到注意。对 2002-2004 年期间提交委员会的报告的报告的分析似乎证实了这种倾向。禁止酷刑委员会在这期间审查的报告中提到残疾人的不到一半,对残疾问题一般只是非常简短地提到。残疾问题主要在涉及非自愿治疗精神病人的立法的情况下才讨论。

19. 有些国家强调它们努力增强智障者的权利和制定限制智障者可能受人身限制的条件的法律保障措施。例如,加拿大的第四次定期报告(委员会尚未审议)认为,病人拒绝非自愿精神病治疗的权利得到加强。²⁴ 保加利亚的第三次定期报告介绍了为防止强制性收容智障者而采取的措施、为护士举办的培训课程以及防止对在精神病院中的病人的人身虐待、有辱人格的态度和心理上的残酷对待的情况。²⁵ 新西兰的第三次定期报告介绍了 1992 年《心理健康(强制性评估和治疗)法》修正案以及关于建立独立的监测机构负责落实《国家心理健康战略》等的情况。²⁶ 塞浦路斯的第三次定期报告详细分析了 1997 年《精神病治疗法》²⁷。冰岛的第二次定期报告详细介绍了在精神病院适用的制约措施的情况,并分析了《法律权限法》。²⁸

(f) 儿童权利委员会

20. 残疾问题研究报告指出,一般来说,缔约国经常报告就为残疾儿童执行《儿童权利公约》而采取的措施。在这方面,研究报告赞赏《公约》列入一条关于残疾儿童的专门条款,并且委员会的报告准则要求就残疾儿童的情况提供具体资料,这无疑有助于在《公约》范围内提高对残疾问题的注意。研究报告还承认非政府组织——残疾儿童权利组织——作出了重要的贡献,它定期就国家一级执行《公约》的情况向条约机构提供与国家有关的资料。然而,研究报告认为,不是所有缔约国都严格恪守委员会要求它们查明执行的问题和障碍的报告准则的。研究报告的结论

是，各国“应更加充分地根据《儿童权利公约》报告残疾儿童的情况”，并“应根据所有受保护的权利，而不只是根据第 23 条这样做”。²⁹

21. 儿童权利委员会审议的近期报告似乎证实了研究报告所作的分析。所有报告提到残疾问题，但大多只是根据第 2 条(关于不歧视)和第 23 条(关于残疾儿童权利)提供这种资料的。³⁰ 只有极少数报告根据《公约》不同的条款提到残疾儿童的权利。例如，吉尔吉斯斯坦的第二次定期报告在关于一般执行措施项下的不歧视、儿童的康复和照料、保健和保健服务、社会保障、教育、休闲、娱乐和文化活动、身心康复以及重新融入社会等各节中提到残疾儿童。³¹ 日本的第二次定期报告介绍了《残疾人基本法》，并有一节详尽地介绍残疾儿童的情况，载有关于接受融合型教育、获得就业和职业培训方面的详细统计数据。³²

2. 在起草缔约国定期报告中关注残疾问题的 非政府组织和国内机构的参与/协商

22. 为了加强注意核心人权条约下的残疾问题，人权与残疾问题研究报告建议各国让民间组织以及国内人权机构(如果有的话)参与根据它们参加的人权条约起草定期报告。着手与民间组织和(或)国内人权机构磋商编制定期报告的国家越来越多。

23. 加拿大报告说，在编制定期报告中，政府照例听取非政府组织，包括与残疾人一起工作的组织的意见。澳大利亚和日本通报说，它们目前正在为根据《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》以及分别根据《公民权利和政治权利国际公约》和《禁止酷刑公约》编写定期报告而请民间社会各部门(包括残疾问题非政府组织)提供资料和意见。墨西哥报告说，提交人权条约机构的报告通常与独立专家或学术机构合作，并与民间组织和人权机构协商编写。俄罗斯联邦通报说，定期报告草稿由部门间委员会会议讨论，委员会的成员包括各部和各部门以及非政府组织的代表。

24. 其他国家虽然没有明确提到编写提交条约机构的的情况，但都表示它们在拟订残疾方面的政策和战略时与残疾问题组织磋商。例如，摩洛哥报告说，残疾人及其家属和组织在当地积极参加落实 1995 年 10 月在联合国若干机构和方案(开发署、劳工组织、卫生组织)支持下在摩洛哥发起的一项以社区为基础的康复总方案。菲律宾报告说，残疾人及其组织在全国扶贫委员会和全国残疾人福利理事会

中有代表。泰国回顾说，1991年《残疾人康复法》是经过“政府机构、非政府组织、残疾人组织、为残疾人设立的组织以及残疾人本身之间合作努力”制定的。

25. 收到的有些报告还表示支持残疾人、非政府组织和国家机构积极参与大会为拟订一项新的残疾人权利和尊严问题国际公约而设立的特设委员会的工作。³³ 澳大利亚表示对拟订这种新的公约的承诺，并报告说，它在它参加特设委员会会议的官方代表团中加入了残疾问题非政府组织以及人权和平等机会委员会(澳大利亚国家人权机构)的代表。日本报告说，政府还在它对提议的新公约的立场方面与残疾人的代表组织协商，自特设委员会第二届会议以来，它的代表团中有一名残疾人。

B. 条约机构

26. 关于人权与残疾问题的研究报告确认条约监测委员会到目前为止在残疾问题方面所从事的工作，尽管它们资源有限，并显然必须要处理大量的问题和群体。研究报告本着协助条约机构在工作中加强注意残疾问题的精神，建议条约监测机构：(a) 仿效经济、社会、文化权利委员会，考虑就国家在残疾问题上的义务的性质通过一般性意见和建议；(b) 如儿童权利委员会1997年所作的那样，就残疾问题组办一次专题讨论日；(c) 在它们的问题清单中考虑残疾人的关注；(d) 在与缔约国的对话中提及残疾问题；(e) 在结论性意见/评注和建议中系统地提到残疾问题。

27. 从研究报告出版(2002年11月)后对条约机构开展的工作作的分析来看，总而言之，在条约机构围绕自身的活动处理残疾问题的方式方面，残疾问题研究报告暂时只发现了较小的进展。

28. 在2002-2004年期间，条约机构通过了十项新的一般性意见或建议。没有一项一般性意见和建议是专门针对残疾人的人权的。但是，其中有五项(都非常简短的)提到残疾人是特别容易受到歧视的群体之一。

29. 例如，经济、社会、文化权利委员会关于水权的第15号一般性意见重申缔约国有义务保障享受饮用水的权利，不以生理或心理残疾等等的原因而有歧视；并必须特别注意在行使这项权利方面一直遇到困难的个人和群体，包括残疾人。³⁴ 消除对妇女歧视委员会关于暂行特别措施的第25号一般性建议提到残疾妇女是可能遭受多种形式歧视的群体之一。³⁵ 儿童权利委员会关于《儿童权利公约》框架内青少年的健康和发展的第4号一般性意见有几处提到残疾儿童是在享受预防运动、

治疗、照料和服务方面特别易受歧视，特别易受各种形式的暴力和虐待的儿童群体之一。³⁶ 儿童权利委员会关于艾滋病毒/艾滋病与儿童权利的第 3 号一般性意见³⁷ 以及关于执行《儿童权利公约》的一般措施的第 5 号一般性意见³⁸ 也提到了残疾儿童。

30. 儿童权利委员会和消除种族歧视委员会在 2002-2004 年期间组办了 4 次一般性讨论，但没有一次围绕与残疾有关的问题。只是在 2004 年消除种族歧视委员会举行的关于“非公民与种族歧视”的专题讨论期间，一名与会者才提到了残疾问题，该与会者提到爱沙尼亚政府对若干类外国人，包括残疾人实行简化的入籍程序。³⁹

31. 条约机构在审查各国报告的过程中提到残疾问题的程度，各委员会间有差别。除了儿童权利委员会，并在较小程度上还除了经济、社会、文化权利委员会以外，在问题清单以及条约机构发布的结论性意见或建议中很少列入残疾问题。

32. 经济、社会、文化权利委员会经常在问题清单和结论性意见中提到残疾问题。例如，委员会 2002-2004 年编制的问题清单的主要部分至少有一个问题涉及残疾人。委员会请希腊提供关于有特殊需要的人，包括残疾人在公私部门的就业的情况以及残疾儿童的教育情况的资料。⁴⁰ 关于智利的第三次定期报告，委员会要求就为落实《残疾法》和有关规章而采取的措施提供资料。⁴¹ 关于结论性意见，委员会对摩尔多瓦共和国将大量儿童、“特别是将有轻微智障的儿童”送入收容所表示关注。⁴² 关于卢森堡的第三次定期报告，委员会关注地指出，关于残疾人融入劳动市场的法律草案仍待通过。⁴³ 委员会促请危地马拉采取措施解决残疾人的需要，并在这一领域拟订适当的执行措施；它建议该缔约国在下次定期报告中就采取的措施和取得的成果提供详细资料。⁴⁴

33. 在问题清单和人权事务委员会通过的结论性意见中，残疾问题没有占显著地位。在 2002-2004 年期间，委员会只有几次在问题清单中就残疾问题要求以下国家在定期报告中进一步提供残疾问题的资料：比利时、⁴⁵ 拉脱维亚、⁴⁶ 爱沙尼亚、⁴⁷ 瑞典、⁴⁸ 和新西兰。⁴⁹ 在所有情况下，委员会提出的问题都涉及精神病机构对残疾人的非自愿安置和治疗问题。同样，委员会只就少数的报告作出关于残疾问题的建议，其中包括：爱沙尼亚的第二次定期报告，它建议爱沙尼亚确保对因心理健康原因将人羁押的行政程序符合《公约》第 9 条；⁵⁰ 比利时的第四次定期报

告，委员会对将精神病人关在监狱和监狱的附属精神病牢房中的做法表示关注，并要求向精神病人提供照料和保护。⁵¹

34. 消除种族歧视委员会只有一次在结论性意见中提到残疾问题。委员会关于爱沙尼亚第五次报告的结论性意见欢迎残疾人的入籍程序获得简化。⁵²

35. 消除对妇女种族歧视委员会在它的问题清单中不常提到残疾妇女。委员会提出的问题的一些例子包括要求提供关于在减贫方案中列入残疾妇女的资料⁵³ 或者为支持遭受性虐待的残疾妇女而采取的措施的资料。⁵⁴ 关于结论性意见，委员会有时在意见中提到它在第二十六至第三十一届会议期间提出的意见中提到残疾问题。例如，在对埃塞俄比亚的第四和第五次定期报告的结论性意见中，委员会关注地指出缺乏关于残疾妇女情况的资料，并请缔约国在下次定期报告中就残疾妇女的情况提供分类数据和资料。⁵⁵ 关于新西兰的第五次定期报告，委员会建议采取适当措施，制止对残疾妇女的歧视，并特别建议缔约国注意已婚残疾妇女的情况，确保她们的经济独立。⁵⁶

36. 在分析禁止酷刑委员会就残疾问题开展的工作方面，研究报告指出，“委员会的结论和建议很少提到收容机构(包括监狱)中残疾人的问题。⁵⁷ 禁止酷刑委员会在过去两年中通过的结论性意见中证实了这一结论。但有一显著的例外，即委员会对保加利亚第三次定期报告作出的结论性意见，委员会在意见中对智障者收容所的条件很差表示关注，并批评当局没有解决这种情况。⁵⁸

37. 儿童权利委员会第二十九至第三十七届会议的问题清单系统地论及与残疾有关的问题，这几届会议通过的结论性意见几乎都将有关残疾的问题列入。在所有情况下，委员会在问题清单中都提到残疾儿童，或者是要求受调查的国内残疾儿童总数和分类人数提供额外数据，或者要求就关于残疾儿童的方案和服务(即保健服务、教育设施等等)提供额外数据。委员会在结论性意见中提出的问题的例子包括：委员会对巴西残疾儿童的境况很差、他们没有被融入学校和社会以及社会对他们的歧视态度表示关注。⁵⁹ 对缅甸的第二次定期报告通过的结论性意见就缺乏统计数据以及对残疾儿童没有一项全面的政策表示关注，并建议采取若干项行动，保证残疾儿童的机会均等。⁶⁰

38. 保护所有移徙工人及其家属权利委员会是由独立专家组成的机构，它监测《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(《移徙工人公约》)的执行情况。

这是一个最新成立的条约机构，它于 2004 年 3 月举行了首届会议。移徙工人权利委员会 2004 年 10 月通过的初次报告暂行准则未不要求提供与残疾有关的资料。移徙工人权利委员会尚未审议任何缔约国的报告。《公约》没有明确提到残疾人，但它明确规定保护可能因身体或精神状况及其移徙工人身份而遭受歧视的残疾人。

C. 人权委员会

39. 残疾问题研究报告承认，人权委员会已开始日益注意残疾人的人权问题，并建议它加强将残疾问题作为人权问题纳入主流的进程，(a) 专门指定一天为残疾问题与人权的专题讨论日，(b) 任命一名残疾人人权问题特别报告员。自从研究报告出版以来，人权委员会每年均就残疾人的人权问题通过一项决议，而以前是每两年通过一次。研究报告的出版可能是促进残疾问题在人权议程中更引人注目的一系列因素之一，这些因素中特别有：建立特设委员会就残疾人的权利和尊严问题谈判一项新的公约。

D. 国家人权机构

40. 残疾问题研究报告确认国家人权机构积极介入人权和残疾问题，并鼓励它们加强在这个问题上的工作，在国家一级提高对残疾人的权利的认识，监测它们的政府遵守它批准的人权条约的情况。特别是，残疾问题研究报告建议国家人权机构设立一个残疾与人权问题工作组，使它们能够加深对残疾这个人权问题的了解，并开展有益的经验交流。为编制本报告收到了以下国家人权机构的资料：丹麦人权研究所、香港平等机会委员会、墨西哥国家人权委员会、新西兰人权委员会、挪威人权中心、瑞典残疾问题监察专员。

41. 有些国家人权机构已参与编制提交人权监测委员会的定期报告，它们向它们的政府提出意见和投入。例如，香港平等机会委员会报告说，它为编制政府提交联合国条约机构的定期报告提供投入，包括香港平等机会委员会处理的就残疾歧视提出的申诉的数字、关于促进和教育活动的资料以及对政府遵守有关人权文书的义务的评估。瑞典残疾问题监察专员表示愿意参加编制瑞典根据它批准的人权条约应提交的报告，但报告说，至今为止他一直没有获邀参加编写报告。

42. 有些国家人权机构打算按照报告程序，向联合国条约机构提供资料。例如，丹麦人权研究所通报说，它正在与处理儿童权利问题的组织网络一起参加起草一份提交儿童权利委员会的补充报告。该研究所设立了一个代表易受歧视的群体的机构的委员会，该委员会将参与编制提交有关联合国委员会的补充报告。瑞典残疾问题监察专员报告说，他未经授权，无法以他本人的身份向条约监测委员会提交资料。

43. 大多数提出答复的国家人权机构报告说，它们密切参与当前就提议的关于残疾人人权问题的新公约的讨论。例如，挪威人权中心密切注视在全欧洲就提议的新公约开展的各种活动。如残疾问题研究报告建议的那样，若干国家人权机构参加各工作组或涉及提议的新公约的其他倡议。瑞典监察专员报告说，国家机构在国家机构国际协调委员会的框架内就这个问题开展合作。新西兰人权委员会是国家机构亚太论坛残疾问题工作组的成员，该工作组通过就提议的新条约的若干方面提出意见和建议，以对特设委员会的工作作出贡献。

E. 民间社会

44. 残疾问题研究报告指出，关注残疾问题的非政府组织具有与残疾和人权有关的问题的专门知识，但常常未能参与人权系统。根据研究报告，一个非政府组织——残疾儿童权利组织——的经验表明，非政府组织、特别是由残疾人建立的非政府组织，可以对增进和保护残疾人的权利和尊严发挥重要作用。该组织是一个非政府组织，它就残疾儿童的情况定期向儿童权利委员会提供以国家为基础的资料。因此，研究报告建议关注残疾问题的非政府组织更积极地向各条约机构开展的监测活动作出贡献。为了实现这个目标，研究报告建议建立“一种新的关注残疾问题的非政府组织，或者组成各非政府组织的一个联合体，给予明确的授权，监测全世界影响到残疾人的人权新情况”。⁶¹

45. 以下非政府组织提供了资料：国际促进残疾人权利组织、地雷幸存者网络和精神病医疗用户和治愈者世界网络。收到的答复不多，更笼统地说，缺乏对条约机构开展的监测活动的参与，这种情况似乎表明残疾问题非政府组织仍然没有充分认识到现行人权条约对增进和保护残疾人权利的潜力。这可能是由于缺少更有效地介入人权系统的资源，也可能是因为必须将有限的资源用于保证参与其他国际活动，如关于通过提议的残疾问题新公约的讨论。

46. 国际促进残疾人权利组织是一个旨在建立残疾问题和传统的人权非政府组织在监测残疾人的人权方面的能力以及利用获得的资料介入国际人权系统的项目。地雷幸存者网络通报说，该组织没有直接参与监测国家遵守对残疾人的人权义务。但是，地雷幸存者网络的活动在于为各国残疾问题活跃人士和残疾人组织编制人权教育材料和提供人权教育培训课，其目的是建立其他残疾问题团体，特别是基层残疾问题组织在参与监测和报告方面的能力。精神病治疗用户和治愈者世界网络报告说，它的成员协会不参加国内的条约报告进程，它承认，这表明必须加强注意这方面的能力建设”。

47. 地雷幸存者网络以及精神病医疗用户和治愈者世界网络表示强烈支持通过一项关于残疾人权利的新的国际公约。关于研究报告建议关注残疾问题的非政府组织加强与传统的人权非政府组织的合作问题，地雷幸存者网络报告说，它与设在日内瓦的一个工作组协调，着重于是否能够为新的残疾问题条约建立监测机制的问题。精神病治疗用户和治愈者世界网络报告说，它于2004年7月举行了一次大会，通过了一项关于新的残疾问题公约的决议，呼吁该组织努力实现以下目标：(a) 在条约中提及用户/治愈者的关注，包括自决和作出决定的权利；(b) 列入关于保障在法律面前在任何地方作为人得到承认的权利、拒绝非自愿住院或收容的权利以及不受强迫治疗的权利等等的权利的具体规定。

二、人权高专办关于残疾人人权的工作方案

48. 人权高专办认为，它在增进和保护残疾人人权领域的行动应永远有三个方面(多轨齐下的方法)，并着重于：

- 鼓励将残疾问题纳入条约机构和人权公约外的机制的活动，包括推动国家人权机构、非政府组织以及在残疾问题上对人权条约监测机构的工作有授权的联合国机构作出贡献；
- 为拟订关于残疾人权利和尊严的国际公约提供技术支持；
- 通过援助和支持社会发展委员会残疾问题特别报告员，加强在残疾领域的社会发展努力。

49. 在2004年期间，人权高专办继续努力向各国、国家机构、残疾问题和人权非政府组织、学术机构和残疾问题倡导者传播人权和残疾问题研究报告。为了将

关于利用现有人权机制的可能性的资料传播给公众，人权高专办编制了一份“人权与残疾问题情况介绍”，以简洁和非技术性用语介绍研究报告的主要调查结果。“情况介绍”将于 2005 年出版，目的也是帮助关注残疾问题的非政府组织、国家人权机构和联合国专门机构向条约机构提交与残疾问题有关的资料。

50. 按照大会⁶²和人权委员会⁶³的要求，办事处于 2004 年继续与充当特设委员会实务秘书处的经济和社会事务部社会政策和发展司密切合作与协调，就残疾人的权利和尊严问题的全面综合国际公约向特设委员会提供支持。人权高专办参加了特设委员会“为编写并提出一份案文草案，会员国和观察员可以此为基础在公约草案特设委员会上进行协商”而设立的工作组⁶⁴的届会(2004 年 1 月 5 至 16 日，纽约)。办事处还参加了特设委员会分别于 2004 年 5 月 24 日至 6 月 4 日和 2004 年 8 月 23 日至 9 月 3 日在纽约举行的第三和第四届会议，并应要求就程序和实质性问题向参加讨论的国家和观察员提供技术咨询。

51. 人权高专办与在残疾问题上有授权的联合国其他机构和团体合作。办事处与国际劳工组织(劳工组织)和世界卫生组织(卫生组织)密切合作，与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界银行等等其他国际机构保持工作关系。2004 年，办事处继续与其他设在日内瓦的联合国机构/团体和民间组织就人权和残疾问题举办非正式会议。这些非正式会议的目的是就与残疾有关的问题加强合作和资料交换，并就提议的新公约方面的行动进行协调。人权高专办还参加了从事残疾领域工作的联合国机构的年度非正式磋商，这次磋商于 2004 年 3 月 26 日在巴黎的教科文组织总部举行。

52. 办事处支持并协助社会发展委员会残疾问题特别报告员萨尼女士努力促进 1993 年《残疾人机会平等标准规则》的执行。2003 年 12 月，人权高专办参加特别报告员在多哈(卡塔尔)举办的一次专家会议，讨论《标准规则》与拟议的残疾问题公约的关系。办事处还协助并支持特别报告员在访问日内瓦期间参加人权委员会第六十届会议。

三、结论和建议

53. 自研究报告于 2002 年出版以来，人权条约系统处理残疾问题的方式有了一些令人鼓舞的进展。落实残疾问题研究报告所载的建议，无疑能够有助于在现有

人权机制下进一步注意残疾问题，因此各国、条约机构、国际机构、非政府组织和其他有关行为者，包括联合国各有关组织、机构和方案应予以认真考虑。

54. 各国已开始将残疾问题作为一个重大的人权问题来处理，近年来，缔约国定期报告提到残疾人权利的情况有所增加。有一些积极的例子表明，在编写和讨论缔约国定期报告中，国家和国家机构与关注人权/残疾问题的非政府组织进行了合作。但是，各国按现行人权文书对残疾问题的注意程度因条约不同而各有差异。各国在履行报告义务时，必须更系统地阐述与残疾人的人权有关的问题。特别是必须根据《公民权利和政治权利国际公约》和《禁止酷刑公约》加强注意残疾问题，以确保增进和保护残疾人的公民权利和政治权利。

55. 本报告载有条约机构在2002-2004年期间在残疾问题方面开展的一些工作实例。条约机构的一般性意见和建议对残疾问题的注意有所增加，这令人鼓舞。但是，对残疾问题的述及必须更加系统，必须着重于残疾人的具体情况和需要，而不将残疾人作为易受歧视的群体之一来处理。在问题清单和结论性意见/评论中对残疾问题的注意仍有改进的余地。如研究报告所示，就残疾问题举办专题讨论，有助于按各条约加强注意残疾人的权利，澄清有关人权标准在这类个人方面的内容。

56. 若干国家人权机构已参与编制国家报告，它们向负责编写国家报告的有关部门提出意见和投入。国家机构在国家一级确保执行国际人权条约方面发挥着重大的作用，因此应鼓励这些机构继续(如可能的话，加强)它们与政府和民间组织的合作。还应鼓励它们提高对现有人权条约机构的工作做出贡献的程度。

57. 尽管有一些积极的例子表明残疾问题非政府组织在提高对现行人权条约在残疾方面的潜力的认识方面所开展的工作，但是非政府组织与条约监测机构的合作似乎仍然不够(儿童权利委员会除外)。应鼓励残疾问题非政府组织对条约机构的监测程序作出更大的贡献。

58. 人权高专办支持拟订一项新的国际公约，以促进和保护残疾人的权利和尊严，并认为这种文书可以加强现行人权条约已经提供的保护，它能够使现行人权和标准适应于残疾人的具体情况和需要。人权高专办欢迎国家人权机构和民间组织对这一进程作出的宝贵贡献，并鼓励它们继续积极有建设性地参与就拟议的新条约的讨论。

注

¹ G. Quinn and T. Degener, “Human rights and disability: the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability” , HR/PUB/02/1, United Nations, New York and Geneva, 2002. For more detailed information on the content of the study, see E/CN.4/2002/18/Add.1.

² General Assembly resolution 56/168 of 19 December 2001.

³ G. Quinn and T. Degener, “Human rights and disability” , p. 177.

⁴ CESCR general comment No. 5 on persons with disabilities, 1994.

⁵ Adopted by General Assembly resolution 48/96 of 20 December 1993.

⁶ Third periodic report submitted by Chile (E/1994/104/Add.26, paras. 70 and 72). The initial report submitted by the Slovak Republic states that in the preparation of the report, the drafters have used “the extensive documentation of the Committee, recommendations adopted by the Committee and general comments, which have been of invaluable assistance” (E/1990/5/Add.49, para. 174).

⁷ E/1990/6/Add.30.

⁸ E/1990/6/Add.32.

⁹ E/C.12/4/Add.12.

¹⁰ E/1994/104/Add.26.

¹¹ CCPR/C/BEN/2004/1; CCPR/C/FIN/2003/5; CCPR/C/MAR/2004/5; CCPR/C/SEMO/2003/1; CCPR/C/COL/2002/5; CCPR/C/LKA/2002/4; CCPR/C/GEO/2000/2; CCPR/C/SWE/2000/5.

¹² CCPR/C/ALB/2004/1; CCPR/C/BEL/2003/4; CCPR/C/LVA/2002/2; CCPR/C/EGY/2001/3; CCPR/C/YEM/2001/3.

¹³ CCPR/C/POL/2004/5.

¹⁴ CCPR/C/PRT/2002/3.

¹⁵ CCPR/C/ISR/2001/2.

¹⁶ CERD/C/476/Add.2.

¹⁷ CERD/C/430/Add.2.

¹⁸ CERD/C/431/Add.17.

¹⁹ CEDAW general recommendation No. 18, on disabled women, 1991.

²⁰ CEDAW/C/DOM/5.

²¹ CEDAW/C/DEU/5.

- 22 CEDAW/C/JPN/4; and CEDAW/C/JPN/5.
- 23 CEDAW/C/YEM/5.
- 24 CAT/C/55/Add.8.
- 25 CAT/C/34/Add.16.
- 26 CAT/C/49/Add.3.
- 27 CAT/C/54/Add.2.
- 28 CAT/C/59/Add.2.
- 29 G. Quinn and T. Degener, "Human rights and disability", p. 140.
- 30 See for example CRC/C/70/Add.23; CRC/C/11/Add.26; CRC/C/8/Add.49;
CRC/C/83/Add.7.
- 31 CRC/C/104/Add.4.
- 32 CRC/C/104/Add.2.
- 33 Australia; Japan; Mexico; Thailand.
- 34 CESCR general comment No. 15, on the right to water, 2003.
- 35 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general
recommendation No. 25, on temporary special measures, 2004.
- 36 Committee on the Rights of the Child, general comment No. 4, on adolescent
health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, 2003.
- 37 CRC, general comment No. 3, on HIV/AIDS and the rights of the children, 2003.
- 38 CRC, general comment No. 5, on general measures of implementation for the
Convention on the Rights of the Child, 2003.
- 39 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, thematic discussion on
"non-citizens and racial discrimination", (CERD/C/2004/SR.1624), 1-2 March 2004.
- 40 E/C.12/Q/GRC/1.
- 41 E/C.12/Q/CHL/1.
- 42 E/C.12/1/Add.91.
- 43 E/C.12/1/Add.86.
- 44 E/C.12/1/Add.93.
- 45 CCPR/C/80/L/BEL.
- 46 CCPR/C/79/L/LVA.
- 47 CCPR/C/77/L/EST.
- 48 CCPR/C/74/L/SWE.

- 49 CCPR/C/NZL/2001/4.
50 CCPR/CO/77/EST.
51 CCPR/CO/81/BEL.
52 A/57/18, paras. 344-366.
53 CEDAW/PSWG/2004/II/CRP.1/Add.2.
54 CEDAW/PSWG/2003/I/CRP.1/Add.5.
55 A/59/38, paras. 267-8.
56 A/58/38, paras. 421-2.
57 G. Quinn and T. Degener, "Human rights and disability", p. 82.
58 CAT/C/CR/32/6.
59 CRC/C/15/Add.241.
60 CRC/C/15/Add.237.
61 G. Quinn and T. Degener, "Human rights and disability", p. 179.
62 General Assembly resolution 58/246, para. 7.
63 Commission resolution 2004/52, para. 6.
64 A/58/118 and Corr. 1, para. 15.

-- -- -- -- --