



女性赋能国际

问责指南

联合国人权条约机构 基本事实



概览

联合国人权条约机构是由独立专家组成的委员会，职责是监督特定国际人权公约的执行、确保批准该公约的国家（或政府）采取必要措施履行公约。条约机构对就各国如何实现公约中的权利提出建议。

例：残疾人权利委员会监督《残疾人权利公约》的执行。

联合国人权条约机构通过以下几种方式促进实现条约中规定的权利：

- 审阅**国家报告**，监测缔约国履行公约义务的情况，并发布**结论性意见**；
- 发布**一般性意见**（或一般性建议）；以及
- 在缔约国授权的情况下审理**个人来文**。
- 有几个条约机构还有权就系统性的、严重人权侵犯行为进行调查。

公民社会可协助条约机构，确保其工作能回应实际、具体的人权问题，包括残障女性和女童的权利。针对联合国人权条约进行倡导可以：

- 就政府在国际人权法下的义务进行问责。
- 为如何保障残障女性和女童的权利提供具体指引。
- 确保人权法适当回应残障女性和女童的具体权利处境。

国家报告

批准某项国际人权公约的国家每几年需要向对应的条约机构提交关于其履约情况的报告。

作为国家报告机制的一部分，**公民社会**可以提交补充信息——通常被称为“**影子报告**”——这些信息可以用来填补国家报告中的不足，以为条约机构提供关于某国人权状况的更加完整和准确的信息。国家报告程序中两个环节可由公民社会提交报告：

- 在条约机构开会讨论撰写问题清单之前。**公民社会在此环节提交报告可以帮助条约机构确定在问题清单中对国家提哪些问题。**
- 在条约机构开会正式审查国家报告之前。**公民社会在此环节提交报告可以帮助条约机构确定对国家提出哪些建议。**

公民社会也可以在条约机构会议期间进行面对面倡导，包括与条约机构专家进行非官方交谈及在关于国家情况的陈述环节发言。

条约机构将审阅来自国家政府及公民社会提交的信息，并将以书面（问题清单）以及当面对话（审议会议期间）的形式向缔约国提问，最后发布**结论性意见**，内容包括：

- 承认缔约国在履行公约上的进展；
- 表达对缔约国在某些方面不符合公约要求的关切；以及
- 就缔约国如何更好地履约提出建议。

《问责：利用联合国人权机制促进残障女性及女童的权利》中包含更多关于公民社会如何参与国家报告程序的信息。

残疾人权利委员会对加拿大的结论性意见节选

U.N. Doc. CRPD/C/CAN/CO/1 (2017).

45. 委员会感到关切的是，由于缺乏有关性健康和生殖健康权利的信息和相关服务的获取渠道，也由于提供终止妊娠服务的诊所数量有限，残疾妇女在获得安全堕胎服务方面面临着种种障碍。委员会还关切地注意到：由于存在着认为残疾人“无性”的偏见，也鉴于存在拒绝提供医疗保健服务的情况，残疾人在就性传播疾病获得医学测试和治疗方面面临着污名和观念上的障碍。委员会进一步感到关切的是：残疾人在获得信息和医疗保健服务问题上，包括在性健康和生殖健康及权利(尤其是堕胎)方面，继续面临着身体、资金和观念上的障碍；药物治疗的费用依然是一个重大的障碍。

46. 委员会建议缔约国：

- (a) 采取措施确保健康服务普及所有残疾人，包括残疾原住民在内，并确保服务无障碍、负担得起，且对文化特性具有敏感认识；防止出现拒绝提供保健服务的情况，包括堕胎在内；
- (b) 采取措施，以无障碍的形式向残疾人提供有关性健康和生殖健康的信息；
- (c) 开展培训，以确保医护人员了解残疾人根据《公约》享有的权利，且拥有向残疾人（包括残疾妇女在内）提供适当建议的工具；
- (d) 制定特别措施，以确保残疾人，包括跨性别和性别多元的残疾人在内，可以平等地获得健康服务，包括手术和药物堕胎服务以及支持其性别认同的综合保健服务。

个人来文

个人来文是个人或群体及其代表主张某缔约国侵犯公约所保护人权的申诉。个人来文需包括可确定的受害人，并提供可证明人权侵害的事实信息。

如果倡导者拟代表人权侵害受害人提交申诉，其应当：

- 确保当事国**批准了相应公约**并承认条约机构审理个人来文案件的权力；
- 获得受害人的**书面同意**，表达同意其他人代表其提交申诉（或清楚说明为何无法获得该书面同意）；以及
- 在国内已寻求司法救济并无法获得司法正义（**耗尽国内救济**）。

一般性意见/建议

一般性意见（或一般性建议）是针对条约所规定的权利和义务的权威解释，为缔约国提供关于其义务以及如何履约的信息。

公民社会可参与条约机构撰写一般性意见的过程，方式包括通过**提交书面文件**回应条约机构征集公民社会反馈的措施，或者在**一般性讨论环节**中发言。

通过参与条约机构撰写一般性意见的过程，公民社会可确保一般性意见不会忽视关于残障女性和女童权利的议题，特别是在一般性意见本身并非针对残障女性和女童权利的时候。

关于参与条约机构撰写一般性意见的过程或参与一般性讨论环节的信息可见于条约机构的网站。倡导者应参考条约机构的网站，并按照网站提供的指引提交书面意见，或注册成为一般性讨论环节的发言人。

消除对妇女歧视委员会关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议节选

U.N. Doc. CEDAW/C/GC/33

13. 委员会注意到，妨碍妇女获得司法救助的因素众多，包括：法院和准司法机构集中在主要城市而农村和偏远地区则付之阙如、提起诉讼所需的时间和金钱、程序复杂、残疾妇女面对的物质障碍、无法获得了解性别问题的优质法律咨询服务和法律援助，以及常见的司法系统质量欠佳问题（如缺乏培训导致对性别问题不敏感的判决或裁判、诉讼旷日持久、贪腐问题）。

...

17. 关于司法系统的可及性，委员会建议缔约国：

- (a) 移除诉诸司法的经济障碍，向妇女提供法律援助，并确保减少低收入妇女和免除贫困妇女的文书申领和递交费用以及法院诉讼费用；
- (b) 消除语言障碍，酌情提供独立的专业笔译和口译服务，并向文盲妇女提供个性化协助，以保证她们充分了解司法和准司法程序；
- (c) 筹划定向外联活动，并通过专设妇女单位或事务处等渠道以各种形式及社群语文分发有关可利用的司法机制、程序和补救措施的信息。这些活动和信息应适合国内人口所有族裔和少数群体，并应与这些群体，特别是与妇女组织和其他相关组织的妇女密切合作设计；
- (d) 确保能够上网和利用其他信息通信技术以提高妇女利用各级司法系统的机会，并考虑开发因特网基础设施，包括视频会议，以便利法院进行审讯及促进各利益攸关方共享、收集和支持数据和信息；
- (e) 确保司法和准司法机构和其他服务的物质环境和地点对所有妇女友善、安全和方便；考虑在司法机构内设立性别事务单位，并特别注意为财力不足的妇女支付前往司法和准司法机构的交通费和其他服务费；
- (f) 建立司法救助中心，如包括各种法律和社会服务的“一站式服务中心”，以减少妇女为获得司法救助而必须采取的步骤。这类中心可以在暴力侵害妇女行为、家庭问题、医疗卫生、社会保障、就业、财产和移民等领域为妇女提供法律咨询和援助、提起法律程序和协调支助服务。所有妇女，包括贫困妇女和/或农村和偏远地区妇女必须能够利用这些中心；
- (g) 特别注意残疾妇女无障碍利用司法系统的问题。

如何向联合国条约机构提交书面文件

关于向联合国人权机制提交影子报告或其他书面文件并没有特定的格式，但有几类信息应该包括：

- 关于所提交文件中重点问题的**事实信息**。这应该包括表明人权侵害的具有证明力的、细节性的信息，例如可表明某国侵犯残障女性及女童权利的相关数据、相关法律和政策，以及表明某人权问题对个人影响的案例研究。
- 对相关国际**人权法标准**的分析。相关人权法还应包括对应条约机构及其条约机构他发布的一般性意见、结论性意见和个人来文，还可包括联合国特别程序发布的报告。
- **对策和建议**。这些建议应当与条约机构拟发布文件的目标相一致。例如，如果公民社会是针对条约机构拟将发布的问题清单提交意见，其文件应该包括建议条约机构向缔约国提出哪些问题；如果是针对条约机构对某国报告的审议提交意见，其文件则应该包括条约机构可以向缔约国提出哪些建议。

请注意各条约机构在其网站发布的关于公民社会提交书面文件的指引，包括页数和字数限制以及特定格式（例如，残疾人权利委员会就书面文件的格式提出了建议），以及条约机构接收书面文件的方式等。

*《问责：利用联合国人权机制促进残障女性及女童的权利》*第三章包含更多关于公民社会如何开展研究和撰写影子报告的信息。

调查程序

如果条约机构获得关于某国严重、系统性人权侵害的可信信息，其可自行启动调查。

公民社会可鼓励条约机构启动调查，方式包括提供可信的、有证据的信息，证明某种存在严重、系统性的对条约所保护的人权的侵害。

启动调查程序耗时耗力，因此没有被广泛使用。考虑要求启动调查程序的倡导者也应当考虑跟进整个调查程序所需要的时间和资源——包括证明存在严重、系统性人权侵害行为（可能需要访谈大量的受害人）以及人权高级专员办公室目前仍缺乏如何证明严重、系统性人权侵害的具体指引——以决定在当下启动调查程序是否值得。



女性赋能国际 (Women Enabled International, Inc.)

华盛顿特区西北康乃狄克大道1875号10楼，邮编20009

(1875 Connecticut Ave NW, 10th Floor, Washington D.C. 20009)

网站：www.womenenabled.org；邮箱：info@womenenabled.org