

審查台灣落實兩公約的權利與自由
國際法學家協會為公民社會進行培訓課程

TAIWAN REVIEW OF IMPLEMENTATION OF RIGHTS AND FREEDOMS UNDER
THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS (ICCPR) AND
THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (ICESCR)

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (ICJ) TRAINING FOR CIVIL SOCIETY

地點：台北，政大公企中心 C103 教室

Venue : Workshop Room No. C103, 1th floor, Center for Public & Business Administration Education

議程 (AGENDA)

2012 年 10 月 31 日 (三) 公民社會培訓課程

WEDNESDAY 31 OCTOBER 2012: TRAINING FOR CIVIL SOCIETY

09:00 – 10:20	<p>課程一：將以 ICJ 所提供的資料作為基礎，這份文件概觀聯合國人權事務委員會以及經濟社會文化權利委員會所進行的定期報告程序。這堂課是一堂總論課程，以確認大家是在同一個基礎上進行工作坊。而後續的課程將進入較為細部的內容，尤其是對 NGOs 而言，在審查程序中的各個重要階段。</p> <p>Session 1 will be based on the document prepared by the ICJ providing an overview of the periodic reporting process undertaken by the UN Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (attached). This will be an overview session to make sure that we are all on the same page. The subsequent sessions will go into more detail on important stages of the review process for NGOs.</p> <p>簡介 (Introduction)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 培訓之概況介紹與目標 (Training overview and objectives) <p>兩公約的審查流程 (Review processes under the ICCPR and ICESCR)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 聯合國條約機構的功能 (Functions of the UN treaty bodies) ▪ 人權事務委員會及經濟社會和文化權利委員會的審查流程 (The review process of the Human Rights Committee and Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ▪ 台灣的審查流程 (Taiwan's review process)
10:20 – 10:40	<p>休息時間 (Coffee break)</p>
10:40 – 12:00	<p>課程二：探討 NGOs 撰寫“替代報告”及相關準備工作的議題。講師希望給予台灣公民社會概觀式的介紹，建議一個比較好的撰寫報告之架構，然後會舉一個或兩個例子。這堂課預期 NGOs 工作人員能夠就報告撰寫過程中的方法，勇於發問。</p> <p>Following that approach, Session 2 will look at the issue of the preparation of reports by NGOs, known as ‘alternative reports’. My intention here is to give an overview of the recommended structures for reporting (see the attached guidelines) and to then use one or two examples. I hope that this will be a session where NGO colleagues can ask plenty of questions about approaches to the written part of the reporting process.</p> <p>替代報告 (Alternative reports)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 目的與架構 (Purpose and structure) ▪ 案例研究以及最佳示範 (Case studies and best practices) ▪ 公民社會之間的相互協調 (Coordination amongst civil society)
12:00 – 14:30	<p>午餐 (Lunch break)</p>
14:30 – 15:50	<p>課程三：檢視審查會的聽證程序，並特別關注下列的問題：如何向獨立專家進行口頭匯報？以及在審查會的</p>

	<p>聽證過程中，可以作什麼？</p> <p>Session 3 will then examine the examination hearing process, giving more consideration to the question of how to orally brief the Independent Experts and what can be done during the examination hearings.</p> <p>獨立專家的審查 (Examination by the Independent Experts)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 審查之工作方針 (Examination programme of work) ▪ 後勤 (Logistics) ▪ 獨立專家簡報會 (Briefings to the Independent Experts) ▪ 監測與政府代表之間的互動對話 (Monitoring the interactive dialogue with Government representatives)
15:50 – 16:10	休息時間 (Coffee break)
16:10 – 17:30	<p>課程四：探討如何監督締約國政府是否有落實結論性觀察建議的相關問題，並留下時間，讓大家總結一整天的討論以及開放問與答。</p> <p>Session 4 will consider the question of monitoring the implementation of recommendations and leaves open the possibility of having a general wrap-up concerning the day's discussions.</p> <p>結論性觀察建議 (Concluding Observations)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 結論性觀察建議的範圍與一般性質 (Scope and general nature of Concluding Observations) ▪ 為落實結論性觀察建議，擬定國家人權行動計畫 (National Human Rights Action Plan for implementation of recommendations) ▪ 監督國際公約的落實情況 (Monitoring implementation) <p>總結，開放問與答 (Wrap-up; Questions and Answers)</p>

NGO TRAINING

Taiwan's review of the implementation of the rights and freedoms under the ICCPR and ICESCR

Dr Alex Conte

UN Representative, International Commission of Jurists

Wednesday 31 October 2012

Training Objectives

- Identify and discuss the role of civil society in the process
- Share experiences of good and bad practices in the reporting and dialogue stages of the review process
- Consider issues of follow-up and implementation

Training Overview

1. Review process under the ICCPR and ICESCR
2. NGO Reports
3. Examination by the Independent Experts
4. Concluding Observations;
Follow-up process

SESSION ONE

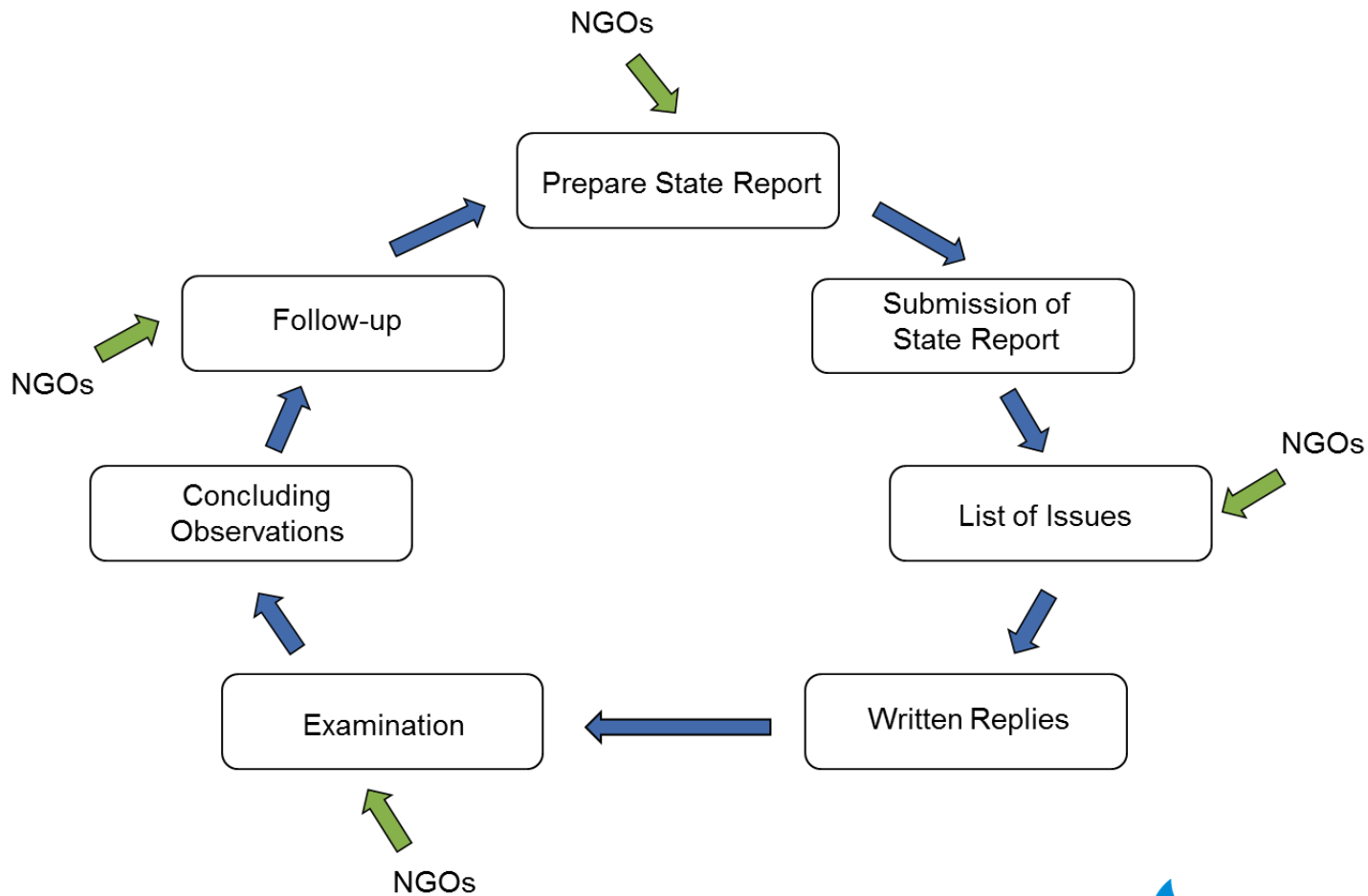
Review Process under the ICCPR and ICESCR

UN Treaty Body Functions

- Core functions:
 1. Review of State party implementation of treaty obligations (reporting process)
 2. General Comments on the interpretation and application of treaty provisions
 3. Individual communications
- Parallel activities
 - Annual reports to the General Assembly
 - Thematic discussion of issues (CESCR)

Reporting Process

- Aims and objectives
- Timing of reports
- Legal basis of reporting obligation
- Core Document
- Seven-step reporting process by CCPR and CESC



Step 1

Preparation of State Report

- CCPR and CESCR Guidelines for Governments
- Types of reports
 - Initial Report; Periodic Report; Follow-Up Report
 - Focused Report (CCPR)
- Addressing implementation of each Article
- Coordination
 - Inter-Ministerial
 - Consultation with civil society

Step 2

Submission of State Report

- Submission by coordinating Ministry
- Secretariat formatting, translation and publication
- Failure to submit a timely report
 - Potential examination in the absence of a report

Step 3

List of Issues

- Drafting of List of Issues (LOI)
 - CCPR: by Country Report Task Force
 - CESCR: by Pre-Sessional Working Group
- Adoption by full Committee
- Timing
 - LOI adopted after submission of the State's periodic report
 - Also after
 - Receipt of information from stakeholders
 - Preparation of country analysis by Secretariat

Step 3

List of Issues

- List of Issues Prior to Reporting (LOIPR) by CCPR
 - LOIPR prepared before presentation by the State of its periodic report
 - Based on previous Concluding Observations, other UN documents and stakeholder submissions
 - State then provides a ‘Focused Report’
 - States can opt out of this procedure
 - Allows more focused approach in the examination process

Step 4

State Replies to List of Issues

- Normal practice to respond one session in advance
 - Allows CCPR and CESCR to carefully consider replies
 - Allows civil society to provide alternative replies and comment on the State's replies

Step 5

Review / Examination

- Examination
 - In public through a dialogue with the State representatives
 - Alongside private briefings by civil society
- Programme of Work
 - NGO formal briefing (closed)
 - State delegation brief presentation
 - Questions by Committees
 - Responses by State representatives
 - Drafting and adoption of Concluding Observations

Step 6

Concluding Observations

- Drafted by Secretariat under supervision by Country Rapporteur
- Purpose
 - Highlight concerns
 - Make precise recommendations to the State on how to improve implementation of the ICCPR/ICESCR
- Editing, translation and publication

Step 7

Follow-up Procedure

- Concluding Observations may identify recommendations for immediate action
 - Subject to follow-up reporting procedure
- Implementation of Concluding Observations

Overview of the review process for Taiwan

- Government reports already submitted
 - Core Document
 - 'Initial Report' under the ICCPR
 - 'Initial Report' under the ICESCR
- NGO parallel reports due by end November 2012
- List of Issues (LOI)
 - LOI adopted by Independent Experts by end November 2012
 - Government replies to LOI by 25 December 2012
 - NGO alternative replies to LOI by 25 January 2013
- Examination 25-27 February 2013

SESSION ONE

Questions and Discussion

SESSION TWO

NGO Reports

NGO Reports

Two stages

- ‘Parallel Reports’ prior to the establishment of the List of Issues
 - Due by the end of November 2012
 - Constitutes main report to the Experts
- ‘Alternative Replies’ to the List of Issues
 - LOI Government replies due 25 December 2012
 - NGO replies due 25 January 2013

NGO Reports

- Coordination
 - Consider the submission of joint reports (often carry more weight)
 - Especially if focused on particular themes, or particular clusters of ICCPR / ICESCR articles
 - Check to avoid contradictions / inconsistencies
- Separate reports to each Independent Expert group
- Bear in mind the capacity of the Experts
 - Be focused on key issues
 - Avoid duplication

(1) Parallel Reports

- Purpose
 - To provide Independent Experts with information and analysis supplementary to the Initial Reports provided by the Government
 - **KEY:** To influence the preparation and adoption of the List of Issues (LOI)
- Special focus
 - Comment on information by the Government seen as incomplete or incorrect, giving reasons and analysis
 - Formulate suggested recommendations
 - **KEY:** Formulate suggested questions for the LOI

PARALLEL REPORTS

Structure and Content

Normal structure (as used by ICJ)

- Cover page
 - Including description of NGO
- Introduction
 - Context (initial report)
 - Overview (issues raised; recommendations; suggested LOI questions)
- Executive summary
 - Contextual description of the human rights situation, trends and patterns of violations
 - Overview of legislative framework

PARALLEL REPORTS

Structure and Content

- Main part of the report: article-by-article analysis
 - Areas of partial or non-implementation of treaty provisions
 - Areas where implementation could be strengthened
 - Law and practical implementation of the law
 - Violations, including procedural (e.g. investigations; statutes of limitation)
 - Positive examples of problem-solving by Government
 - Grouped by theme if relevant
 - Refer to Government Initial Reports if relevant
- Identification of specific recommendations that could be taken up by the Committee

PARALLEL REPORTS

Structure and Content

Taiwan structure:

- Include specific questions to raise with the Government in the List of Issues
- Leave recommendations for replies to LOI?

In all cases:

- Referencing
 - Based on documentary sources (legislation, case law, official policy documentation)
 - Media reports

PARALLEL REPORTS

Content

- Parallel reports must
 - Be restricted to information relating to the implementation or enjoyment of rights under the ICCPR or ICESCR
- Secretariat obligation to provide Experts with “relevant and appropriate documentation” from “all concerned individuals, bodies and NGOs”

PARALLEL REPORTS

Content

- “Relevant and appropriate documentation”
 - Generous interpretation
 - “Relevant” if concerns one or more of the articles of the ICCPR and ICESCR
 - “Appropriate” if (c.f. CESCR and HRC Complaint Procedure working methods)
 - Not manifestly ill-founded
 - Not anonymous
 - Not abusive in its language

PARALLEL REPORTS

Content

“Relevant and appropriate documentation” – burden

- Secretariat collation of submissions and forwarding to Experts
 - Generous interpretation
 - Exclusion should be advised to Chair, with reasons
- During the examination
 - For determination by the Independent Experts

(2) Alternative Replies

- Purpose
 - To provide Independent Experts with information and analysis supplementary to the Government replies to the List of Issues
- Special focus
 - Comment on information by the Government seen as incomplete or incorrect, giving reasons and analysis
 - Formulate suggested recommendations
- Content: same considerations as for Parallel Reports

LIST OF ISSUES

Overall purpose

- Opportunity for the Independent Experts to ask specific questions, in order to:
 - Clarify information provided by the Government
 - Seek information on issues not addressed in the Government report
 - Legislation
 - Practical implementation of law
 - Aspects of CCPR/CESCR provisions not dealt with
 - Follow-up on information/issues raised by NGOs

LIST OF ISSUES

Purpose for each stakeholder

- For the Independent Experts:
 - Concise, clear and specific questions
- For the Government:
 - Full and clear responses to all aspects of questions raised
- For NGOs:
 - In response to LOI: adding to information provided by the Government
 - In response to LOI Government reply: commenting on aspects of the reply, especially where not seen to be complete or accurate

LIST OF ISSUES Structure

- LOI prepared by Independent Experts
 - Article-by-Article (often with thematic sub-headings)
 - Sometimes also with thematic questions where involves multiple provisions, e.g. Q.8 LOI Portugal
- NGO replies (ICJ example)
 - Following the same structure as the LOI
 - Full and clear responses to all aspects of questions raised
 - English translation advisable
- Note: LOI does not limit the questions to be raised by the Experts during the examination

SESSION TWO

Questions and Discussion

SESSION THREE

Examination by the Independent Experts

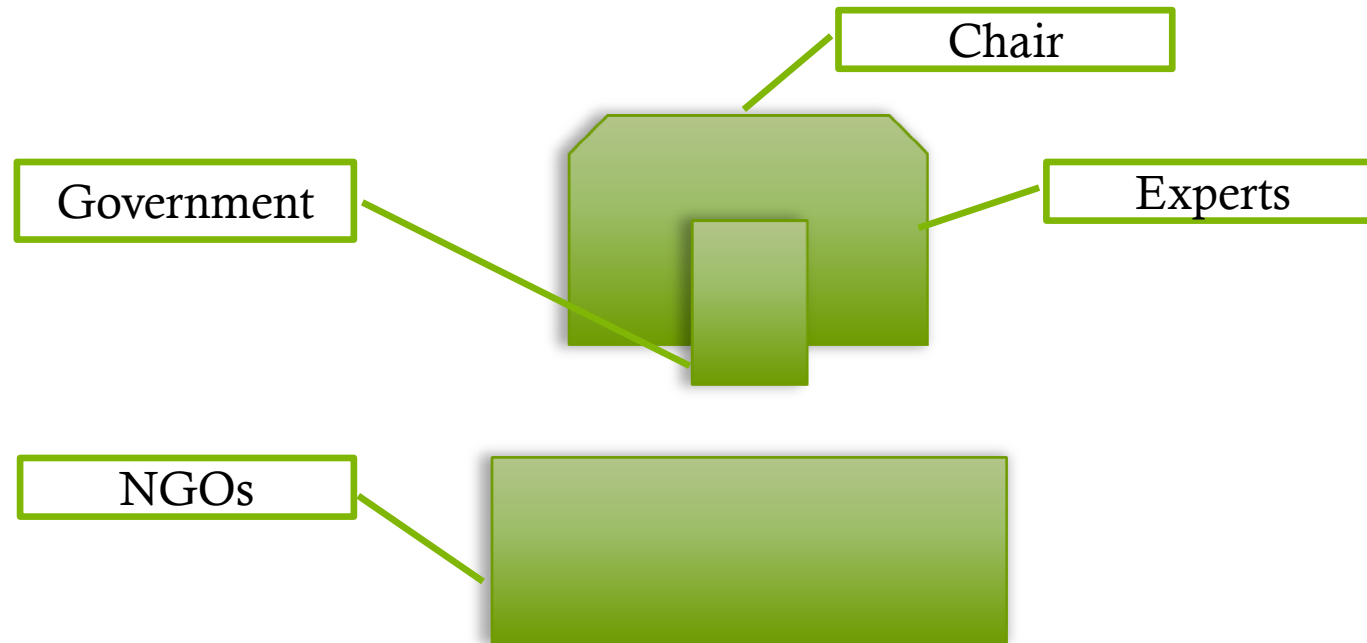
Examination Hearing

- Public hearing
- Constructive dialogue between the Committee Experts and the State representatives
- Normal schedule
 - Private NGO briefing
 - Public opening statement by Head of Delegation
 - Interactive dialogue (led by Country Report Task Force or Special Rapporteur, but including all Experts)

Logistics

- Examination room
 - Floor plan
 - Interpretation (simultaneous or consecutive?)
 - Microphones
- Accreditation
- Meetings
 - Clustering of issues
 - Programme of Work (POW)
 - Time limitations
 - Visibility: Web-casting or recording (if so, advise in advance)
- Informal briefings

Potential floor plan



Accreditation

- For NGOs
 - Individual accreditation recommended, with access restricted to accredited persons
 - No restrictions on the granting of accreditation, other than due date for registration
 - E.g. online accreditation system by a due date, with indication of which clusters representatives will attend

Programme of Work

Clustering of Issues

- Traditional and common practice
 1. Hear NGOs on all issues through a formal briefing (30-60 minutes)
 2. Ask questions of the State representative (3 hours)
 3. Receive answers from State representatives (3 hours)

- Recent practice of the CCPR – more interactive
 1. NGO formal and informal briefings
 2. Clustering of articles (1-11; 12-27)

Current Programme of Work CPR and ESCR in parallel

Monday 25 February 2013

- Morning: Independent Expert meeting with civil society
- Afternoon: Dialogue with Government representatives

Tuesday 26 February 2013

- Morning: Independent Expert meeting with civil society
- Afternoon: Dialogue with Government representatives

Wednesday 27 February 2013

- Morning: Independent Expert meeting with civil society
- Afternoon: Dialogue with Government representatives

Current Programme of Work CPR and ESCR in parallel

Thursday 28 February 2013

- All Day: Independent Expert finalisation and adoption of Concluding Observations

Friday 1 March 2013

- Press conference and release of Concluding Observations

Suggested Alternative POW

25 February		26 February		27 February	
CCPR	CESCR	CCPR	CESCR	CCPR	CESCR
Common Article 1 NGO briefing					
Art 2 NGOs	Art 1 Govt	Cluster 1 NGOs	Cluster 1 Govt	Cluster 2 NGOs	Cluster 2 Govt
Arts 1-2 Govt	Cluster 1 NGOs	Cluster 1 Govt	Cluster 2 NGOs	Cluster 2 Govt	

NGO participation

- Accreditation
 - Access of all accredited NGOs to the hearings
 - Registration for clusters
- NGO briefings with the Independent Experts
 - ‘Closed’ formal briefings and informal briefings
 - No right of intervention during dialogue with Government
- Time limitations for oral interventions
 - Limits for oral statements (normally 5 minutes)
 - Written version for interpreters
 - Followed by questions from Experts

NGO briefings

UN treaty bodies

- Formal briefing
 - Single opportunity to brief the Committee in full
 - Normally limited to 2-5 minutes, depending on the number of NGOs present
 - If time allows, Q&A with Committee members
- Informal briefings, where allowed
 - Opportunity to respond to questions of the Country Report Task Force or Special Rapporteur

NGO briefings

Taiwan review

- Clustering of issues with more than one hearing
- Time – Coordination in advance
- Focus
 - Key issues
 - Point Experts to relevant parts of reports
 - Identify any new information or developments
 - Aim: equip Experts to ask searching questions of the State
- Written version of oral statement

Government dialogue

- No right of intervention by NGOs
- But monitoring of dialogue will be important
 - Consider completeness / accuracy of information orally provided by the Government
 - Consider any apparent misunderstanding of facts or issues by the Independent Experts
 - Follow-up during the next NGO briefing session

Time

- Management of time will be the responsibility of the Chair of the Independent Experts
- CCPR and CESCR practice
 - If time runs short, the Chair may set time limits on how long Government representatives may speak
 - The Chair may also ask for certain questions to be replied to in writing

SESSION THREE

Questions and Discussion

SESSION FOUR

Concluding Observations and Follow-up

Concluding Observations

- Purpose
 - Highlight concerns
 - Make precise recommendations to the State on how to improve implementation of the ICCPR/ICESCR
- Structure (see Turkmenistan example)
 - Introduction (examination process)
 - Positive aspects (especially relevant for periodic reports)
 - Factors impeding implementation / Principal matters of concern
 - Issues for follow-up prior to the next examination

Concluding Observations Drafting Process

- Drafted by the Secretariat in consultation with the country Rapporteur
- Once approved by the Rapporteur, a full draft is discussed by the Committee in full
- Publication
 - Early release of “Advance Unedited Copy” (1 day)
 - Following editing and formatting, a final version is made available online (2-3 weeks, sometimes longer)
 - Government translation and dissemination encouraged

Concluding Observations NGO role

- Raising awareness of the Concluding Observations
 - Press releases and press conferences
 - Tailored media/awareness packs for indigenous peoples, minority groups or vulnerable groups
 - Availability of Concluding Observations in national languages, including minority languages
- Government lobbying for the implementation of the Concluding Observations

Follow-Up

- State follow-up report
 - In response to recommendations identified by the CCPR/CESCR as urgent
 - Follow-up report in one year on measures taken to implement the relevant recommendations

Follow-Up

- Special Rapporteur on Follow-up to the Concluding Observations
 - Assessment of follow-up report
 - Consideration by CCPR/CESCR
 - Publication of assessment and further action
- Further action?
 - Bringing forward the date for the next review
 - Calling a meeting with the State's representatives
 - Requesting further information
 - Follow-up visit (CESCR – very rare)

National HR Action Plan

- Recommended practice to establish a National Human Rights Action Plan
 - Implementation of Concluding Observations
 - Voluntary commitments set out in the initial reports under the ICCPR and ICESCR
 - Time-line for implementation, especially concerning follow-up issues

National Human Rights Action Plan Process

- Responsibility
 - Inter-Ministerial Committee; or
 - Preparation by 'A' Status NHRI and adopted by Government
- Civil society consultation
- 'A' Status National Human Rights Institution (NHRI)
 - NHRI fully compliant with the Paris Principles
 - Independent of Government
 - Broad membership and mandate, including investigation
 - Adequate funding
 - Accessible to the general public

National Human Rights Action Plan Implementation

- Primary responsibility
 - Government
- Monitoring of implementation
 - 'A' Status NHRI
 - Civil society
- Civil society monitoring and influence
 - Media
 - Government follow-up report
 - Mid-term assessment?

Questions and Discussion



審視兩公約之權利與自由在台灣的落實

國際法學家協會為秘書處、政府官員以及公民社會進行培訓課程

2012 年 10 月 29 日至 31 日，台北

概觀兩公約的定期報告程序（翻譯初稿）

這些素材專為國際法學家協會的培訓課程所用，未經事先同意，請勿散佈。

國際法學家協會（ICJ）由全球各區域的 60 位傑出的法官和律師所組成，致力於透過法治來促進與保護人權，並以獨特的法學專業，發展和強化各國以及國際的司法體系。國際法學家協會成立於 1952 年，從 1957 年開始，就在經濟和社會理事會擁有諮詢地位，活躍於世界五大洲。國際法學家協會致力於確保國際人權法與國際人道法的有效落實以及進步性地發展；維護公民、文化、經濟、政治以及社會權利；捍衛權力分立；以及確保司法及法律專業的獨立。

地址：P.O. Box, 91, Rue des Bains, 33, 1211 Geneva 8, Switzerland

電話：+41(0) 22 979 3800

傳真：+41(0) 22 979 3801

網址：<http://www.icj.org>

E-mail: info@icj.org

中文翻譯：施逸翔、呂馥伊、李于彤、林筱倫

概觀兩公約的定期報告程序

當一個國家成為某一項普世人權公約的締約國，負責監督某項公約落實的相對應之條約機構（通常是一個委員會），就會要求締約國提交報告給條約機構，而報告中應論及國家採取哪些立法、司法、政策以及其他措施，以確保能夠享有條約中所羅列的各項權利與自由。

監督《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）之落實的委員會，稱為人權事務委員會（the Human Rights Committee, HRC, or CCPR）。至於監督《經濟、社會、及文化權利國際公約》（ICESCR）之落實的委員會，則稱為經濟社會及文化權利委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR）

您手上這份文件，提供一個比較概觀的視野，來認識兩公約的報告程序或流程。首先，我們會看到報告程序的整個運作方式及其目標的大背景。再者，進而解釋程序中相關的各項主要步驟。

背景

國家報告制度的宗旨與目標

如同前聯合國人權高級專員所闡述：「報告程序讓各個締約國有機會去進行一項全面性的檢討，審視該國政府所採取的各項措施，是否有將其內國的法律和政策，符合其所批准之國際公約的相關條款。」¹

關於 ICESCR，該條約機構委員會已整理出報告義務應達到的七項主要目標²。這七項目標如下：

1. 為了要確保盡可能地充分遵守公約之規定，必須確保締約國有進行全面性的檢討，針對其國內的法律、行政規則及程序、及其實際執行的情況。
2. 確保締約國規律地監測該國境內每一項權利的實際情況，以及每一個人享有該權利的程度。
3. 讓政府有一個基礎可闡述落實公約的可清楚說明的政策以及針對性的政策。
4. 促進政府的各項政策受到公眾的監督，並鼓勵社會各界能夠投入相關政策的

¹ Summary of General Comment 1 in Concept Paper on the High Commissioner's proposal for a unified standing treaty body, UN Doc HRI/MC/2006/2 (2006).

² CESCR General Comment No 1, Reporting by States parties, Third Session (1989).

制定、落實與檢討。

5. 為締約國和委員會提供一項基礎，以便可以有效地評估是否有朝公約義務的實現在邁進。
6. 讓締約國可以發展出一種比較好的對於問題和缺點的理解，問題和缺點往往有礙經濟、社會和文化權利的實現。
7. 促進締約國之間的資訊交換，並協助發展出較充分的對於共同問題以及可能解決方案的理解，尤其是實現公約中所涵蓋的每一項的權利的解決方案。

這七項目標也可適用於 ICCPR 的報告義務。

締約國何時要提交報告？

委員會	初次國家報告	定期國家報告
人權事務委員會	批准公政公約(公約具有內國效力)一年內應提交報告 ³	只要委員會要求，締約國就應提交報告，但通常是每四年提出定期報告 ⁴
經濟社會文化權利委員會	批准經社文公約兩年內應提交報告 ⁵	在提交初次國家報告之後，每五年應提交定期報告 ⁶

委員會應何時舉行會議？

委員會	每年會期	會期長度	年度會議時間	會期期間審查報告的數量	會議地點
人權事務委員會	每年三個會期 ⁷	3 周	3 月、7 月、以及 10 月	正常情況下是 5 個 ⁸	紐約的聯合國總部，或日內

³ Article 40(1)(a) of the ICCPR. See also Part II of the CCPR Working Methods, available at URL

<<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/workingmethods.htm>>.

⁴ Article 40(1)(b) of the ICCPR; and Rule 66(2) of the Rules of Procedure of the CCPR.

⁵ Rule 58(2) of the Rules of Procedure of the CESCR.

⁶ Rule 58(2) of the Rules of Procedure of the CESCR.

⁷ Rule 2 of the Rules of Procedure of the CCPR.

⁸ Part II of the Working Methods of the CCPR, available at URL

<<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/workingmethods.htm>>.

					瓦的聯合國辦公室 ⁹
經濟社會文化權利委員會	每年兩個會期	3 周 ¹⁰	5 月、11 月或 12 月 ¹¹	正常情況下是 5 個或 6 個	日內瓦的聯合國辦公室 ¹²

委員會如何進行工作？

委員會	成員的數量	選舉的標準/其他的考量	所需法定程序	投票的規則
人權事務委員會	18 位當選的成員 ¹³	成員必須是公約締約國的國民，而且是”具有高道德以及在人權領域聲譽卓著的人士”，以及”考量到某些擁有法律經驗的人的參與，是能發揮效用的”。 ¹⁴	法定人數是 12 人 ¹⁵	每位成員都有一票。 ¹⁶ 雖然多數決是必要的，但盡可能是共識決。 ¹⁷
經濟社會文化權利委員會	18 位當選的成員 ¹⁸	成員必須是”具有高道德以及在人權領域聲譽卓著的人士”。 ¹⁹ 是被公約的締約國所提名的。 ²⁰ 必須適當地考量到公平地域分配原則，以及考慮到社會和法律體制之不同形式的代表性。 ²¹	法定人數是 12 人 ²²	每位成員都有一票。 ²³ 以達到共識為優先，但如果無法達到共識，就會採取多數決。 ²⁴ 請見經社文公約議事規則第 46 條。

⁹ Rule 5 of the Rules of Procedure of the CCPR.

¹⁰ Rule 1 of the Rules of Procedure of the CESCR.

¹¹ Dates are decided in consultation with the UN Secretary General. See Rule 2 of the Rules of Procedure of the CESCR.

¹² Rule 1 of the Rules of Procedure of the CESCR.

¹³ Rule 11 of the Rules of Procedure of the CCPR.

¹⁴ Article 28 of the ICCPR.

¹⁵ Rule 37 of the Rules of Procedure of the CCPR.

¹⁶ Rule 50 of the Rules of Procedure of the CCPR.

¹⁷ Rule 51 of the Rules of Procedure of the CCPR. Footnote 1 to Rule 51 reflects a decision of the Committee in its first session to try in all cases to reach consensus, so long as this does not unduly delay the work of the Committee.

¹⁸ Rule 9 of the Rules of Procedure of the CESCR.

¹⁹ See <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/elections.htm>>.

²⁰ See <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/elections.htm>>.

²¹ ECOSOC Resolution 1985/17, para (b).

²² Rule 32 of the Rules of Procedure of the CESCR.

人權事務委員會以及經濟社會文化權利委員會的其他任務

兩個委員會都必須就其進行的各項活動，提交年度報告。²⁵

兩個委員會也應產出「一般性意見」(General Comments)，以作為協助締約國政府解釋兩公約和落實兩公約的方式。²⁶

在締約國政府已犯下人權侵害，或可將人權侵害歸咎於政府的情況下，而政府也是公民與政治權利國際公約第一任擇議定書的締約國，人權事務委員會也可以接受所謂人權侵犯受害者的個人來文申訴²⁷

經濟社會文化權利委員會目前還沒有同樣的機制可以接受個人來文申訴。經濟社會文化權利國際公約任擇議定書建立了一個經社文委員會的個人申訴機制，這項機制在 2008 年 12 月通過了²⁸，且只要再有 10 個締約國批准，就可生效。

經濟社會文化權利委員會在每個會期期間，都會舉辦一整天的一般性討論會，探討公約中特定的一項權利或面向。²⁹ 委員會也會就重大的國際發展和議題，發布聲明來澄清委員會的立場。³⁰ 這些額外的活動，人權事務委員會並沒有採用。

²³ Rule 45 of the Rules of Procedure of the CESCR.

²⁴ Rule 46 of the Rules of Procedure of the CESCR.

²⁵ Rule 68 of the Rules of Procedure of the CCPR; and Rule 57 of the Rules of Procedure of the CESCR.

²⁶ Rule 73 of the Rules of Procedure of the CCPR; and Rule 65 of the Rules of Procedure of the CESCR.

²⁷ Part XVI of the Rules of Procedure of the CCPR.

²⁸ GA Resolution A/RES/63/117.

²⁹ CESCR Working Methods, UN Doc E/2011/22-E/C.12/2010/3, para 49.

³⁰ CESCR Working Methods, para 59.

定期報告的程序

報告義務的法律依據

所有批准或加入《公民權利和政治權利國際公約》的國家，皆承諾向人權理事會提交報告說明針對公約採取了哪些措施以促進公約所載之各權利的實現及產生的影響。這個報告義務明文於《公民權利和政治權利國際公約》第 40 條。

而定期報告義務的法律依據，在《經濟社會及文化權利國際公約》的第 16 和 17 條。

核心文件

核心文件是締約國在提出初始報告前，發給所有條約機構的初步文件。它詳細介紹國家基本資訊，包含人口和地理的資料以及其憲法、法律和政治結構。這些資料在必要時應更新，避免在定期報告中有所重複。³¹核心文件中包含的信息資訊在具體國家報告中不應該重複。³²

《公民與政治權利國際公約》的國家報告準則，解釋說核心文件應“包含報告國為保護和促進人權的法律框架，以及關於不歧視、平等和有效的補救措施之資訊。”³³同樣的原則也在《經濟社會及文化權利國際公約》的準則中可以看到。

34

步驟

在定期報告過程中有七個步驟

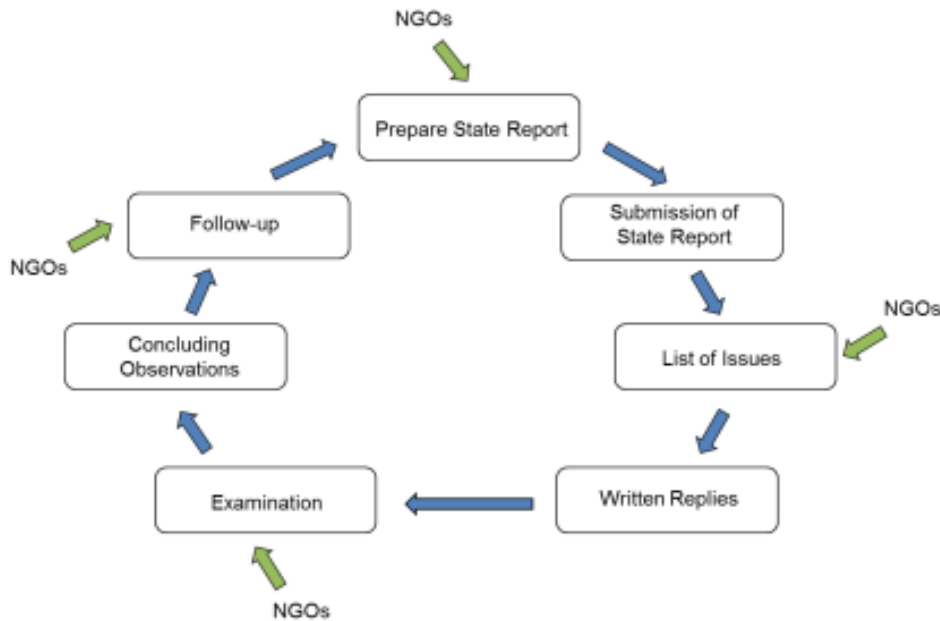
1. 國家報告的準備；
2. 向條約機構提交國家報告；
3. 會期前的會議 / 採納議題清單；
4. 針對議題清單的書面回覆；
5. 審查國家報告；
6. 結論性觀察意見；
7. 後續追蹤程序。

³¹ For more information on core documents: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/coredocs.htm>>.

³² CCPR Guidelines, para 5, and CESCR Guidelines, para 2

³³ CCPR Guidelines, UN DOC CCPR/C/2009/1 (2010), para 4.

³⁴ CESCR Guidelines, UN Doc E/C.12/2008/2 (2009), para 1.



步驟一、國家報告的準備

人權事務委員會

報告的內容

公民與政治權利國際公約，以及人權事務高級專員辦事處，都針對編寫報告提供一般準則，以協助各國政府準備國家報告。³⁵這些準則進一步解釋了每個條文應如何適用，以及整份報告應該包含哪些內容。³⁶

正在編寫的報告可能以初次報告、焦點報告、或完整的定期報告等形式呈現。第四步驟將詳述什麼是焦點報告。

初次報告應全面涵蓋《公民與政治權利國際公約》當中所有實質性條款³⁷，包括所有該國未載於核心文件的所有憲法和法律框架和用以落實公約而採取的措施之相關資訊。這些資訊都應該實質上解釋個人如何享有這些權利，而不是只描述法律和條文的對應關係。

隨後提交的定期報告（即報告全文）也將涵蓋公約中的每個條文，除此之外還需要包含對前份報告結論性觀察意見的回應；對於委員會的審查結果的回覆；國家

³⁵ CCPR guidelines. See also the OHCHR Manual on Human Rights Reporting, available at URL <<http://www.unhchr.ch/html/menu62/training.htm>>.

³⁶ CCPR Guidelines, paras 28-104.

³⁷ Parts I, II and III of the ICCPR.

針對公約的推行狀況³⁸；並特別說明國家針對公約中特定條文有顯著的發展的情形。³⁹ 除此之外，此份報告還應該納入個人對於國家相關措施的投訴（被稱為「個人來文申訴」），並詳細說明國家所採取或提供的補救措施。⁴⁰此外，建議可以提到國家報告產生的過程中，民間社會的參與情形。⁴¹

在準則中建議的報告格式是使用「公約」本身為出發點，並依照各條文的順序撰寫。⁴²這主要適用於初次報告，但也適用於一個完整的定期報告。⁴³在處理每個個別條款時，應論述下列資訊：⁴⁴

- 國家是否通過國家層次的法律框架、政策或策略以落實「公約」的個別權利
- 每項權利充分實現的監測機制
- 可供委員會評估進展情況之統計數據
- 法律規範的實際應用
- 在報告期間內所產生之迫切問題

委員會的準則也表明，在報告中應針對「公約」的各條文有哪些應解決的問題或疑問。⁴⁵

若報告過於簡略或籠統，至不符合第 40 條規定的報告義務的情形，委員會可在審議報告的期間，給予國家額外的時間來補充資訊。⁴⁶

報告編製

編制報告並沒有一定的方法。然而，因為報告當中涉及許多政府單位的運作，因此有個協調機制是必要的。對於那些國家結構包括聯邦和地區政府的國家，這一點尤為重要。一般情況下，外交部會率先編寫報告⁴⁷，有時也由司法部領導。

非政府組織參與國家報告的編製

³⁸ CCPR Guidelines, para 19.

³⁹ Human Rights Committee, Recent decisions on procedures, UN Doc A/56/40 (2001), paras 50-54.

⁴⁰ CCPR Guidelines, para 23.

⁴¹ CCPR Guidelines, para 20.

⁴² CCPR Guidelines, para 18.

⁴³ Full periodic reports are usually only submitted at the request of the Committee, or the State. Otherwise, focused reporting will apply and is a more concise document. This is explained further under step 4.

⁴⁴ CCPR Guidelines, paras 25-27.

⁴⁵ CCPR Guidelines, paras 28-104.

⁴⁶ Rule 71(2) of the Rules of Procedure of the CCPR.

⁴⁷ Fact Sheet 15 (Rev.1), Civil and Political Rights: The Human Rights Committee Fact Sheet, p.17, available at URL <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc>>.

人權事務委員會發現國家報告「往往側重於立法技術，對於這些法律如何實施及公民與政治權利國際公約的具體實踐中，很少或根本沒有著墨。國家報告也往往缺乏一個誠實的評估機制，以及在落實公民與政治權利國際公約的所面臨的困難。⁴⁸

因此，委員會鼓勵國家在編製報告時有非政府組織（NGOs）的參與，以提供一個平衡和客觀的分析。⁴⁹落實這一點有很多方式，例如在編製報告前諮詢民間社團；使用民間社會統計的資訊和/或讓民間社會以某種方式參與定期報告的起草工作。⁵⁰

經濟社會文化權利委員會

報告的內容

經濟和社會理事會也有提出準則，協助締約國針對《經濟社會及文化權利國際公約》製作國家報告。⁵¹

與處理《公民與政治權利國際公約》報告的情形相同，《經濟社會及文化權利國際公約》對初次報告和定期報告的格式基本相同，定期報告會附加說明前期結論性意見。⁵²

不同於《公民與政治權利國際公約》的是，經濟、社會和文化權利委員會並沒有一個集中的報導程序。這意味著，定期報告針對每一個個別公約條款做實質上的評估及整體落實情形的報導。定期報告應詳細說明具體採取的措施和進展，也包括對於前期的結論性意見的回應。⁵³

在處理每個個別條款時，應包括下列資訊：⁵⁴

- 該國是否採取了一個國家層級的法律框架，政策和策略以實施公約，並確定實施公約可用資源的成本效益；
- 有完善的監測機制以全面實現公約中的權利；

⁴⁸ CCPR Guidelines for NGOs, p.15, available at URL <<http://www.ccprcentre.org/publication/ngo-guidelines-on-the-reporting-process-of-the-un-human-rights-committee>>.

⁴⁹ Fact Sheet 15 (Rev.1), p.17.

⁵⁰ Fact Sheet 15 (Rev.1), P.17.

⁵¹ CESCR Guidelines E/C.12/2008/2

⁵² Paragraph 6 of the CESCR Guidelines (E/C.12/2008/2)

⁵³ Paragraph 2 of the CESCR Guidelines (E/C.12/2008/2)

⁵⁴ Paragraph 3 of the CESCR Guidelines (E/C.12/2008/2).

- 考慮到該國的國際行動機制，以確保公約中所規定的義務；
- 有完善的機制，在參考特定法的情況下，將公約導入國內法而適用之情形；
- 有如何之補救措施，以糾正違反情事；
- 闡明妨礙充分實現公約中權利的障礙；
- 各項權利被實現的數據資料，利用過去五年年度比較的基礎上呈現不同年齡、性別、民族、城市/農村居民等其它相關狀況。

如同《公民與政治權利國際公約》的準則，經濟、社會和文化權利委員會的準則亦明確指出各條款實行之報導應如何在報告上呈現。⁵⁵然定期報告的格式若不符合《經濟社會及文化權利國際公約》準則的要求，則將被要求提供更多資訊。⁵⁶

報告的編製

並沒有一定指導方針存在，但有關誰將要貢獻於此報告則是很重要的問題。

非政府組織參與報告編製

人權高專辦公室秘書處編寫了一份報告，詳細說明非政府組織在經濟、社會和文化權利委員會編製定期報告各個階段中的參與機會。⁵⁷雖然文件沒有規定非政府組織應如何參與國家報告的編制的準備工作，但是，它假定，國家在準備階段歡迎和鼓勵任何非政府組織的合作，就跟非政府組織參與《公民與政治權利國際公約》報告編製的過程一樣。

步驟二：向條約機構提交的國家報告

人權事務委員會

締約國向人權事務委員會提交報告，提供為審查之基礎⁵⁸。報告提交後，由秘書處翻譯成聯合國官方語言⁵⁹後在人權高專辦的網站上發表。⁶⁰

未能及時提交報告

⁵⁵ CESCR Guidelines, paras 7-72.

⁵⁶ Rule 63(2) of the Rules of Procedure of the CESCR.

⁵⁷ Note by the Secretariat, UN Doc E/C.12/2000/6 (2000).

⁵⁸ Rule 66(1) of the Rules of Procedure of the CCPR.

⁵⁹ The official languages are Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish. See rule 28 of the Rules of Procedure of the CCPR.

⁶⁰ See <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/sessions.htm>>.

如果一個締約國未能提交定期報告，在截止日期經過一段相當時間後，委員會將仍然會進行針對《公民與政治權利國際公約》執行情況的審查，通常我們稱這樣的狀況為「無報告之審查」。⁶¹

在此之前，會先通知締約國有機會提交逾期之報告。⁶²如果還是沒有提交報告，委員會將起草一份議題清單，並請國家派遣代表團。委員會將會告知其結論意見，並予以公佈。⁶³

經濟社會及文化權利委員會

同樣的過程適用於針對《經濟社會及文化權利國際公約》所提交的報告。向委員會提交的定期報告⁶⁴，經秘書處翻譯成聯合國官方語言⁶⁵，然後公布於網路上。⁶⁶在等待的報告被翻譯的時候，由秘書處聯絡致力於經濟、社會與文化權利領域之非政府組織，懇請其提供所關切國家之訊息。⁶⁷

未能及時提交報告

假使已呈交報告之締約國在最後一刻試圖推遲發表報告，委員會並不會同意這樣的要求，即使在締約國代表缺席下，委員會仍持續關切。⁶⁸

與人權事務委員會相似，假使締約國的報告嚴重遲交，委員會會通知締約國於下一會期中提交。假使此締約國仍無回應，委員會將重新考量此國符合《經濟社會及文化權利國際公約》中有關經濟、社會與文化權利的情況。⁶⁹

在缺乏國家報告的情況下，任何提供給委員會的資訊便顯得十分珍貴且受歡迎⁷⁰，而對這種情況對人權事務委員會來說，也是一樣。

步驟三：會前工作小組／議題清單的採用

⁶¹ Rule 70(1) of the Rules of Procedure of the CCPR.

⁶² Rule 69(1) of the Rules of Procedure of the CCPR.

⁶³ Rule 70(3) of the Rules of Procedure of the CCPR.

⁶⁴ Rule 58 of the Rules of Procedure of the CESCR.

⁶⁵ Official languages are found in Rule 24 of the Rules of Procedure of the CESCR.

⁶⁶ See <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs42.htm>>.

⁶⁷ For further details see the Note by the Secretariat, para 11.

⁶⁸ CESCR Working Methods, para 35.

⁶⁹ CESCR Working Methods, para 41.

⁷⁰ Note by the Secretariat, paras 28-29.

人權事務委員會

人權事務委員會過去在準備檢視締約國報告時，會建立會前工作小組，但這樣的工作小組被後來建立的「國家報告任務小組」(Country Report Task Force, CRTF)取代，由後者負責檢視每一個締約國。「國家報告任務小組」由四到六位委員會會員組成，而其中一名會員被提名為「國別報告員」，負有全程追蹤報告的責任。「國家報告任務小組」不再召開會前會，而是在主要的全體會期中開會。

「國家報告任務小組」透過國家呈交的報告提出一連串問題，設置「議題清單」(List of Issue, LOI)，進而在檢視階段時，向國家代表提出。國別報告員負有草擬議題清單的責任，這份清單則緊接著由小組討論並採用，其中的問題多受到委員會高度關切。

議題清單的建立過程及其後續使用情形如下：

- 國別報告員發表一份議題清單，並交由國家報告任務小組討論
- 一旦成員完成其觀察意見，整份議題清單將被國家報告任務小組採納
- 國家報告任務小組基於各成員的專業及興趣，匯集各成員清單中的問題
- 議題清單接著便至少在審查開始的一個會期前（通常是二到四個月），送至締約國，以利其準備討論工作及提供紙本回覆。⁷¹而此清單同時也將公布於網路上⁷²

「報告前的議題清單」程序

在 2009 年 10 月召開的第 97 期會議上，人權事務委員會決定執行一項新的程序，以提升定期審查程序的效率。這項新程序已於 2010 年 11 月開始執行，其目標在於減少各締約國在報告方面的壓力，因此，除委員會有其他意見外，全面適用於定期報告；各締約國也可選擇不參加，而以呈交完整的定期報告代替。⁷³

在此種新程序下，議題清單將於國家呈交報告之前準備完成，而非之後。這項清單被稱為「報告前議題清單」(List of Issues Prior to Reporting, LOIPR)，建立在先前的結論性觀察意見、其他聯合國文件及非政府組織報告的基礎上。接著，締約國將呈交一份回應「報告前議題清單」的「焦點報告」(Focused Report)，一如往常在對話機制中被檢視⁷⁴，並取代國家報告及紙本回覆。委員會計畫在 2014 年檢視在此程序下，並提出第一份報告。

⁷¹ Human Rights Committee, Recent decisions on procedures, paras. 50-54.

⁷² See <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/sessions.htm>>.

⁷³ CCPR Guidelines, para 15.

⁷⁴ See step 5.

程序須知：

- 此項程序不適用於締約國提交「初次報告」的情況；⁷⁵
- 此項程序為一選項：締約國另可選擇呈交一份完整的定期報告；
- 委員會可要求國家呈交完整的定期報告而非採用此程序；
- 委員會可能在審查中提出未列於報告前議題清單的問題點。

非政府組織參與議題清單及報告前議題清單之建立

為了於此階段有所貢獻，非政府組織應提供委員會紙本資訊，內容主要是在締約國定期報告中未被提及的部分，其他相關與公民與政治權利國際公約的執行與相關權利享有有關的資訊，也都可加以提供。上述資訊應交由秘書處，尤其秘書處要為委員會成員整理校對相關文件，並附上國情分析資料。⁷⁶

上述資訊應於議題清單草稿完成前呈交，通常是審查會開始的二個會期前，呈交期限可於網路上查詢。⁷⁷

在新式的報告前議題清單操作程序中，焦點報告是形成審查的重點所在，因此特別需要非政府組織提早提供相關資訊。秘書處至少在距下一次會期的九個月前，便會宣布何國將會在此程序下受到審查⁷⁸，而非政府組織所呈交的報告將有助於確保關鍵點被包含在報告前議題清單中。

經濟、社會與文化權利委員會

經濟、社會與文化權利委員會在建立議題清單的程序也是相似的，只是其不再被稱為國家報告任務小組，而是「會前工作小組」。

此工作小組由五位委員組成，不同於國家報告任務小組是在主要的全體會議中開會，會前工作小組是在會期的一星期前開會。

其在草稿匯集的操作上，與國家報告任務小組相同，小組的其中一位成員將擔任國別報告員，一位國別報告員負責草擬五個將被討論的締約國議題清單的其中一個國家，這項草稿接著被工作小組討論，最後產出一項最終議題清單，並適用於

⁷⁵ CCPR Guidelines, para 15.

⁷⁶ Human Rights Committee Working Methods II(A), available at URL <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/workingmethods.htm>>.

⁷⁷ See <www.cccprcentre.org/en/next-sessions>.

⁷⁸ See <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/sessions.htm>>.

前述五個締約國。

秘書處同樣會在此程序提供協助，包含提供委員會國情分析資料及其他相關文件，例如由非政府組織呈交的資訊。⁷⁹

議題清單緊接著被送往締約國，同時要求締約國提出針對議題清單所列問題的紙本回覆。⁸⁰

非政府組織參與會前工作小組階段

委員會特別邀請非政府組織在此階段呈交相關資訊給秘書處，提供與經濟、社會與文化權利國際公約的落實與相關權利的享有有關之任何資訊。⁸¹

以下為三種呈交資訊之方式：⁸²

1. 將相關資訊直接呈交給對應之國別報告員
2. 將相關資訊呈交給秘書處，並由其分配給整個工作小組
3. 於會前工作小組會議的第一個早上，發表口頭聲明

步驟四：締約國針對議題清單的回覆（紙本回覆）

人權事務委員會

締約國被要求針對議題清單和報告前議題清單所列之問題，提供紙本回覆。雖然締約國可選擇在審查初期呈交回覆，通常在操作上，這些資訊是事先提供的。而這些回覆也可於網路上取得。⁸³

非政府組織與其他資訊

在採用報告前議題清單後提供資訊的情況下，非政府組織應該依循議題清單或報告前議題清單的結構，提供相關問題之回覆；其他和公民與政治權利國際公約的執行與相關權利的享有有關之任何資訊，也都歡迎提供。

其他與如何撰寫呈交資料、呈交至何處以及為何非政府組織所提供資訊十分重要

⁷⁹ CESCR Working Methods, para 26.

⁸⁰ Paragraph 27 of the CESCR Working Methods (E/2011/22-E/C.12/2010/3)

⁸¹ Paragraph 26 the CESCR Working Methods (E/2011/22-E/C.12/2010/3)

⁸² For further details see paragraph 16-20 E/C.12/2000/6. Note by the Secretariat.

⁸³ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/sessions.htm>

等詳細資訊，都可以在給非政府組織的人權事務委員會準則中找到。⁸⁴

此外，聯合國秘書長在諮詢委員會後，可以將締約國收到的部分報告傳送給特別機構，特別是與其職權相關之部分，使這些特別機構針對這些部分提出意見。⁸⁵

經濟、社會與文化權利委員會

儘管經濟、社會與文化委員會並沒有採用焦點報告，相同程序仍為委員會採用。向委員會做出的紙本回覆，同樣也於網路上提供。⁸⁶

步驟五：審查／檢視國家報告

人權事務委員會

檢視報告的程序是公開的⁸⁷，通常委員會會利用一個半天的時間檢視初次報告（三次各為期三小時的會議），或者利用兩個半天的會期檢視定期或焦點報告（兩次各為期三小時的會議）。⁸⁸

依照程序規則第 68 條規定，所謂檢視是由締約國代表及委員會進行雙邊對話。委員會表示，締約國代表團應具備資格、經驗及足額代表，以確保在與公民與政治權利國際公約下的議題清單或報告前議題清單中提及之問題，能被有效地在對話機制中討論。⁸⁹

程序的進行方式是由締約國代表先做一簡短報告，其中包含對議題清單中第一組問題之回覆，接著由委員會提問，或對上述締約國代表之回覆提出意見。相同的程序適用於議題清單的第二組問題。儘管所有的委員會委員皆參與此項對話，國家報告任務小組在詢問締約國代表時，享有優先權。而具有正受檢視之締約國國籍之委員會委員，通常在此情況下，為了保持高水準的公正性，並不參與檢視程序。⁹⁰

假使締約國未在原定審查日派出代表團，委員會可選擇擇期檢視，或者在該締約國未出席的狀況下，繼續進行審查工作。假使委員會決定進行檢視，暫定結論性

⁸⁴ P.21 onwards. CCPR Guidelines for NGOs.

⁸⁵ Rule 67 of the Rules of Procedure for the Human Rights Committee

⁸⁶ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/sessions.htm>

⁸⁷ Rule 33 of the Rules of Procedure of the Human Rights Committee

⁸⁸ Working Methods of the Human Rights Committee (B).

⁸⁹ General comment No.2: Reporting Guidelines, 1981, Thirteenth session. See HRI/GEN/1/Rev.1. See also Rule 68 of the Rules of Procedure of the Human Rights Committee.

⁹⁰ Rule 71(4) of the Rules of Procedure of the Human Rights Committee

觀察建議（provisional Concluding Observations）將連同一要求呈交回覆的日期，送至締約國⁹¹。這份結論性觀察建議是公開的。⁹²

秘書處會準備一份摘要紀錄，內容包含締約國代表與委員會對話之摘要，並提供各方工作上使用之語言版本。⁹³

非政府組織參與檢視階段

所有非政府組織，不論其是否具有經社理事會任證資格，皆可參與委員會會議。然而，因參與審查過程而必須獲得出入聯合國大樓之許可，必須經秘書處申請。⁹⁴

非政府組織不可在締約國代表及委員會進行對話時發言，但仍有其他可能向委員會陳述的方式：

正式的非政府組織簡報

此項會議通常在會期第一天，也就是報告被公開審視前舉行，由委員會主席召開，是閉門會議的形式，締約國代表因此無法參與。會議語言以委員會的工作語言為主，即英文、法文和西班牙文，其他語言則提供翻譯。⁹⁵

非政府組織有機會發表簡短聲明，接著則由委員會會員向前者提出問題。

在委員會 2002 年的年度報告書中，委員會聲明，其將保留在下一階段，是否將非政府組織的簡報成為委員會官方程序之一環的決策權利。⁹⁶

非正式的午餐簡報

非政府組織可與委員會在午餐時間，組織一最多 90 分鐘的非正式的會議。然而，此種會議將無翻譯且不為所有的委員會委員參與。

請求組織此會議，應於會議日期至少一個月前，向委員會秘書處提出申請。

⁹¹ Rule 68(2) of the Rules of Procedure of the Human Rights Committee

⁹² Rule 70(3) of the Rules of Procedure of the Human Rights Committee

⁹³ Rule 31 of the Rules of Procedure of the Human Rights Committee. For working languages see Rule 28.

⁹⁴ On how to do this, see: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrwg45.htm>

⁹⁵ In accordance with rule 29 of the Rules of Procedure of the Human Rights Committee.

⁹⁶ Paragraph 12, Annex III, Annual Report of the Human Rights Committee (2002), A/57/40 (Vol.I).

會期間之遊說

此方法之實行，並無與人權事務委員會之工作方法有正式的關聯。然而公民與政治權中心與其他組織認此方法為非政府組織可貢獻的另一方式，委員可於會議前、後被實際聯繫並被提供有用的資訊。中心亦提倡於討論中被呈現的有用資訊，因為即使直接參與是被禁止的，非政府組織之會議參與仍有助於允許公民社會檢視政府提供的資訊是否正確及完整這樣的目的，若政府並無做到，則非政府組織應於會期中，向委員會委員提供事實。⁹⁷

經濟、社會與文化權利委員會

以人權事務委員會為例，檢視報告一般花費兩日時間，以公開會議形式為之。⁹⁸而審查工作應舉辦三次會議以上（每次三小時）。⁹⁹

如同人權事務委員會之方式，經濟、社會與文化權利委員會是經由締約國代表間的交換意見進行報告檢視。同樣地，代表們應回應委員會所提出之問題。¹⁰⁰

締約國代表應先提供概要式的意見及任何關於該討論之新資訊。而委員會則依一連串的條文依據（1-5,6-9,10-12,13-15）審視該報告，並對特定的議題清單（List of Issues）的回覆進行說明。¹⁰¹委員會委員則向締約國代表提出問題及其觀察，除非該問題有待更進一步的審視或研究，該政府代表須即時作出回應。倘若問題無法被充分地回答，委員會將要求該代表於之後會議提供應補足之資訊，以書面為之亦可。¹⁰²

至於人權事務委員會，秘書處應提出特定語言版本之會議摘要。¹⁰³

非政府組織參與審查的階段

同樣地，非政府組織在這階段的參與是很重要的，且委員會也相關鼓勵。¹⁰⁴

雖然在對話中，非政府組織不被允許發言，但還是有其他非政府組織可以表達的

⁹⁷ CCPR Guidelines for NGOs.

⁹⁸ Rule 28 of the Rules of Procedure of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

⁹⁹ Paragraph 32 of the CESCR Working Methods (E/2011/22-E/C.12/2010/3)

¹⁰⁰ Rule 61 of the Rules of Procedure of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights

¹⁰¹ Paragraph 29 of the CESCR Working Methods (E/2011/22-E/C.12/2010/3)

¹⁰² Paragraph 29 of the CESCR Working Methods (E/2011/22-E/C.12/2010/3)

¹⁰³ Rule 30 of the Rules of Procedure of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. For working languages see Rule 24.

¹⁰⁴ Note by Secretariat, para 1.

方式，類似於人權事務委員會中那些機會的表達意見方法：

書面陳述

於審查過程中，具有經社理事會身分之非政府組織可提交書面陳述報告給委員會（以 2000 字為限）。無經社理事會身分者，可以聯合國之諮詢身分，提交書面陳述（以 1500 字為限）。關於遞交書面陳述之方式，可參閱秘書處之相關規定。¹⁰⁵

口頭陳述

非政府組織亦可於每一報告會期第一日之下午所舉行之意見聽取會，為其關心之事項發言。該陳述以 15 分鐘為限，而相關規定可參閱秘書處之相關規定。¹⁰⁶

觀察

即使非政府組織不得參與審查會的對話，秘書處仍鼓勵他們觀察會議過程，與觀察人權事務委員會的審查之有利原因相同。¹⁰⁷

步驟六：結論性觀察建議

人權事務委員會

在審查的會期最後，委員會機作出「**結論性觀察建議**」。該文件將強調委員會之想法與建議國家如何增進公民與政治權利國際公約的落實；其亦指出正面的發展；設下一國家報告之期限與形成未來報告與討論之基礎。¹⁰⁸

國別報告員在秘書處之協助下，有起草結論性觀察建議之首要責任。之後，結論性觀察建議草稿便由委員會審視並提出建議。¹⁰⁹一般而言，於採用前，委員會於期會結束前二至三小時，由全體委員非公開討論該草稿，經一致同意而採用之。

結論性觀察建議隨同委員會之年度報告，於會期結束後公布於網路¹¹⁰。所有委員

¹⁰⁵ Note by the Secretariat, paras 21-22.

¹⁰⁶ Note by the Secretariat, para 23.

¹⁰⁷ Note by the Secretariat, para 24.

¹⁰⁸ Rule 71(3) of the Rules of Procedure of the CCPR.

¹⁰⁹ Part C of the Working Methods of the CCPR.

¹¹⁰ See <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/sessions.htm>>, <<http://www.ccprcentre.org/en/select-your-country>> and <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>>.

會之正式決定，以官方語言呈現之。¹¹¹

結論性觀察建議之目錄

結論性觀察建議是由所有締約國與其他利害關係人，以及會期間審查的對話，以及所有收到的文件共同組成的。該文件分為四部分：

1. 簡介
2. 正面發展
3. 阻礙公約落實之因素
4. 受關注與建議之主題

觀察內容則詳述於第三部分。結論性觀察建議亦包含建議於締約國內廣泛地發行文件。¹¹²最後一段亦須指明強調關於後續追蹤程序之建議。¹¹³

結論性觀察建議之位階

兩個委員會之結論性觀察建議並無拘束一國之法效力。其僅提供一國家如何增進對各公約施行能力之指導。然而，既然人權事務委員會與經濟社會與文化權利委員會為專家授權所為之宣示，各締約國應依結論性觀察建議中之觀點與建議執行。

經濟、社會與文化權利委員會

如同人權事務委員會，經濟社會與文化權利委員會之結論性觀察建議，為委員會基於相關締約國中的公約地位的正式決定。¹¹⁴結論性觀察建議通過採用的程序，同國別報告員在秘書處之協助下進行起草，於會議最後之非公開期會中討論¹¹⁵，並於線上公開之。¹¹⁶副本與委員會之年度報告應一併送至有關之締約國。

除通過採用與發布結論性觀察建議，經濟、社會與文化權利委員會之主席將不定期發信至各締約國略述委員會之關懷所在。¹¹⁷

觀察總結之目錄

¹¹¹ Rule 32 of the Rules of Procedure for the CCPR.

¹¹² Part C of the Working Methods of the CCPR.

¹¹³ Part C of the Working Methods of the CCPR.

¹¹⁴ Rule 64 of the Rules of Procedure of the CESCR.

¹¹⁵ CESCR Working Methods, para 30.

¹¹⁶ See <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/sessions.htm>>

¹¹⁷ Fact Sheet 16 (Rev.1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Part 6.

結論性觀察建議分為五部分：

1. 簡介
2. 正面發展方向
3. 阻礙公約落實之因素
4. 受關注之重要主題
5. 提議與建議

如同人權事務委員會、經濟社會文化權利委員會之結論性觀察建議會強調在下次審查期日前，要求採取相關措施之建議。¹¹⁸

結論性觀察建議之位階

如上所述，結論性觀察建議並沒有法的拘束力，然既為專家授權所為之宣示，各締約國應依結論性觀察建議中之觀點與建議執行。

步驟七：後續追蹤程序

人權事務委員會

後續追蹤報告由締約國所作成，且為落實結論性觀察建議，強調詳細之方式應盡速為之。¹¹⁹締約國一般有一年期間可提出此後續追蹤報告。¹²⁰

報告一經遞交，便由委員會「結論性觀察建議之後續追蹤特別報告員」來評估之。而委員會進而考量特別報告員之評估結果，若該結果未達標準，便有必要決定採取後續追蹤之行動，此包括：

- 變更下次締約國遞交與審視報告之日期
- 與該國代表召開會議；且/或
- 要求該國提出進一步資訊

所有關於後續追蹤程序之文件皆應公開於線上。¹²¹

¹¹⁸ This was decided by the Committee on 1 December 1999 at the 53 rd meeting of the 21 st session. See paragraph 36 of the CESCR Working Methods.

¹¹⁹ Rule 72 of the Rules of Procedure of the CCPR.

¹²⁰ Part II C of the Working Methods of the CCPR.

¹²¹ See <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/follow-up-procedure.htm>> and

若締約國未遞交後續追蹤程序報告，特別報告員將有必要與該國代表會談。若締約國持續不作為，該事實將記錄於給委員會提交給聯合國大會的年度報告中。¹²²

當被檢視之國家無遞交國家報告時，後續追蹤程序並不適用。¹²³

非政府組織參與後續追蹤程序

人權事務委員會認為非政府組織於結論性觀察建議的後續追蹤程序之參與，對報告程序有非常重要之功能性影響。非政府組織得以下列方式參與該程序：

提昇對於結論性觀察建議的關注

此將有助增進國家利益與對締約國政府施壓，以落實委員會作成之建議。如發布新聞稿、召開記者會，並廣泛以該國語言發行結論性觀察建議等方式，均可採用。

遊說對於結論性觀察建議的落實

落實階段取決於締約國的合作意願。然而，非政府組織亦可協助開啟國內討論，並繼續遊說該締約國之相關主管機關採取具體步驟，進行有效的落實。非政府組織可舉辦特別會議，邀請締約國主管機關與國家人權機構、聯合國開發計畫署或人權高級專員辦公室等各領域機關參與之。

向委員會回報

當結論性觀察建議之後續追蹤特別報告員評估後續追蹤報告時，非政府組織得提交該締約國政府之實際進度報告，來協助特別報告員。

經濟社會與文化權利委員會

經濟社會與文化權利委員會除一小部分內容外，原則上均採用上述之程序¹²⁴。

相同之程序為確認何結論觀察建議應進行後續追蹤程序。然而，針對後續追蹤事項之回應，並無一標準期間限制。委員會可依各國實際情況而具體指示期限，與

<<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>>.

¹²² Rule 69(2) of the Rules of Procedure of the CCPR.

¹²³ CCPR Working Methods, Part IV.

¹²⁴ This is not found in the rules of procedure but in the decision made by the CCPR in the 53rd meeting of the 21 st session.

考量會前工作團隊於下次期會前將收到之後續追蹤報告。

工作小組回應後續追蹤報告可採取之行動，有以下的方式：

- 注意這樣的資訊
- 採用特定附加的結論性觀察建議
- 要求進一步的資訊
- 告知締約國下個會期將被關注的議題，並由委員會主席邀請締約國在該會期派代表出席。

後續追蹤的實際訪查

委員會在很罕見的情況下，會要求締約國接受一至二位委員會委員的實地訪查。訪查的目的是要蒐集被要求的資訊，以及提供技術協助與指南給締約國¹²⁵。當締約國不接受這種帶有目的的訪查時，委員會將考慮對經濟社會理事會提出必要的建議。¹²⁶

人權事務委員會並沒有同樣的程序。

非政府組織參與後續追蹤程序

同樣的，非政府組織在後續追蹤程序中扮演同樣的角色，就像他們在人權事務委員會的情況一樣。¹²⁷

附件參考資料

1. CCPR Guidelines, *Guidelines for the treaty-specific document to be submitted by States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights*
2. CESCR Guidelines, *Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*
3. CCPR Rule of Procedure, *Rules of procedure of the Human Rights Committee*
4. CESCR Rules of Procedure, *Provisional rules of procedure adopted by the*

¹²⁵ CESCR Working Methods, para 37.

¹²⁶ CESCR Working Methods, para 39.

¹²⁷ Note by the Secretariat, para 25.

Committee [on Economic, Social and Cultural Rights] at its third session (1989) (Embodying amendments adopted by the Committee at its fourth (1990) and eight (1993) sessions)

5. CCPR (NGO) Guidelines for NGOs, *UN Human Rights Committee Participation in the Reporting Process: Guidelines for Non-Governmental Organisations*
6. CESCR Guidelines for NGOs, *NGO participation in the activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*