



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2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

专家研讨会关于民间社会组织、学术界、国家人权机构和其他利益攸关方在防止侵犯人权方面的作用和贡献的摘要

联合国人权事务高级专员的报告

摘要

在第33/6号决议中，人权理事会请联合国人权事务高级专员办事处组织一次专家研讨会，借鉴关于预防工作在促进和保护人权中的作用的研究所提出的结论和建议(A/HRC/30/20)，讨论民间社会组织、学术界、国家人权机构和其他相关利益攸关方在防止侵犯人权方面的作用和贡献。本报告概述了2018年2月21日至22日在日内瓦举行的专家研讨会的情况，包括其建议。



一. 导言

1. 2018年2月21日至22日，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)根据人权理事会第33/6号决议组织了一次专家研讨会，讨论民间社会组织、学术界、国家人权机构和其他相关利益攸关方在防止侵犯人权方面的作用和贡献。根据人权理事会的要求，专家研讨会借鉴了人权高专办关于预防工作在促进和保护人权中的作用的研究所提出的结论和建议(A/HRC/30/20)。

2. 来自31个国家、20个民间社会组织、10个国家人权机构、2个政府间组织和2个联合国机构的代表，以及3名条约机构委员会成员、3名学者和1名特别报告员出席了在日内瓦举行的专家研讨会。

二. 开幕词

3. 在开场白中，联合国人权事务副高级专员强调，预防工作必须以人为核心，社会必须以人权为核心。在这方面，重点是必须包容各方，关注经济、社会和文化权利，而不仅仅是公民和政治权利。关于“预防”这个术语的含义，她请大家注意公共卫生专业人员的做法，他们的理念是利用各级预防措施来形成一个综合性方法。初级预防工作解决根源——制止问题发生，并减少再次发生的可能性。二级预防是在出现早期迹象时作出快速反应——设法减少早期影响，采取必要措施使恢复工作具有可持续性并减少情况恶化的可能性。三级预防的目标是在问题严重时尽可能减少伤害。四级是根本性预防，把预防工作的重点更加明确地放在建立和保持某些条件上，使未来的威胁最小化，并使与要预防的现象相反的条件最大化。

4. 她认为，防止侵犯人权的工作过去侧重于三级和二级后期的应对，未能充分从全局对根源进行初级预防，这些根源包括造成不公正现象和冲突的社会经济驱动力。从人权的角度来看，有关预防的讨论不应只把人权问题纳入和平和安全议程，而且还应把人权问题纳入发展议程。“2030年可持续发展议程”采用以人权为基础的方针，旨在改善所有人的状况。此外，她指出，人权理事会制定的准则和标准以及其他人权机制提出的建议，例如普遍定期审议提出的建议，都是重要的手段，但需要更多努力予以落实。最后，她呼吁把重点放在根本性预防上，建立和保持某些条件，使未来的威胁最小化，并使从长远来看与人权侵蚀相反的模式最大化。在这方面，她强调，重要的是让年轻人信服并参与，因为如果我们没有赢得他们的信任和信念，那么预防工作终将失败。

5. 她特别强调了民间社会组织、学术界、国家人权机构和其他相关利益攸关方在防止侵犯人权方面的作用，认为这种作用至关重要、不可替代，但经常被低估。她强调，虽然预防冲突的正统模式依靠军事化和安全化，民间社会是寻找长期非军事化解决方法的关键行动者，这些解决方法立足于人权、善政和可持续的包容性发展。实证表明，强大的民间社会和人权的积极趋势之间有密切关联。¹

¹ 见 A/HRC/37/65，第 62 段。

6. 她回顾说，虽然国家负有保护其人民免受人权侵犯的主要责任，这种预防工作必须扩展到国家人权机构、民间社会、学术界和私人行动者。侵蚀言论自由、和平集会结社自由是更为广泛的压制性意图的预警信号，同样的还有攻击人权捍卫者、政治反对派、律师和记者的行动自由。在法律上和实践中为民间社会创造一个具有保护性和包容性的有利环境对于预防工作至关重要，特别是加上独立的国家人权机构、妇女和年轻人的积极参与以及安全公开接触国际人权机构的权利。

三. 小组发言和讨论概述

7. 首先，乌克兰常驻日内瓦联合国办事处和其他国际组织的代表欢迎副高级专员在其开幕词中所述的关于预防工作的愿景以及专家研讨会的组织工作。预防措施作为避免冲突的有效工具，日益重要。他提到自 2010 年以来大会和人权理事会通过的各项关于预防工作的决议。

A. 制定预防框架办法

8. 第一场小组讨论的重点是制定全面性预防框架办法的可能途径。会议最初由专题研究、特别程序和发展权司司长主持，接着由布隆迪调查委员会秘书处负责人主持。小组成员有：保护责任问题秘书长特别顾问伊万·西蒙诺维奇、国际法学家委员会法官和律师独立性中心主任麦特·波拉德(Matt Pollard)、波斯尼亚和黑塞哥维那监察员 Jasminka Džumhur、突尼斯记者联盟的 Khawla Chabbeh 和国际人权服务社负责人菲尔·林奇(Phil Lynch)。

9. 西蒙诺维奇先生指出，越早预警，成功预防的可能性就越大，因为如果早期的预警被传达给相关利益攸关方后，他们会采取有效行动。他强调，侵犯人权，特别是因其身份歧视某些群体，是暴行罪增加的早期预警信号。关于早期预警和早期行动的手段，他提到普遍定期审议、特别程序和条约机构的工作以及人权高专办的外地活动。他指出，成员国对于预防暴行罪负有主要责任，但政府间机制、区域组织、联合国机构和民间社会也可以发挥重要作用。人权理事会应经常及时收到高级专员关于那些人权局势恶化、暴行罪风险增加的国家的最新情况报告。当人权侵犯行为即将发展成可能的暴行罪并威胁国际和平与安全时，人权理事会应建议安全理事会将该国国家局势提上议事日程。如果需要更多信息，人权理事会应更快地授权调查委员会或独立专家。

10. 他建议安全理事会设立一个预防暴行罪委员会，为相关联合国机构、非成员和民间社会创造机会，与安全理事会成员共同考虑防止暴行罪的措施。此外，联合国应当有一个提供暴行罪预警的综合信息管理系统，汇集联合国各机构在处理人权、预防冲突、法治和人道主义问题方面的信息和评估结果。民间社会也应得到支持，以收集和分析与暴行罪风险评估有关的信息。他鼓励民间社会将相关信息纳入到其提交的普遍定期审议中，并建议调动非正式结构，如传统长老、宗教领袖、社区领袖、青年和妇女团体。最后，他指出，尽管妇女常常是暴行罪的第一平民受害者，她们在预防暴行方面没有发挥相应的作用，因此他建议加强妇女在预防冲突、缔造和平、预防暴行罪和过渡时期司法进程中的影响。

11. 波拉德先生补充说，法官、律师和检察官不仅应在发生侵犯和践踏人权行为后的应对中发挥关键作用，在预防工作中也应发挥关键作用。但是，这需要一个法律框架，在该框架中，法官独立而公正，律师独立自由地履行其职责，检察官公正地致力于人权和法治。他指出，相关国际标准中早已确立了法官、律师和检察官的特殊作用，² 人权高专办、³ 特殊程序⁴ 和各国⁵ 与预防工作有关的报告中也认可其特殊作用。

12. 为了说明法官、律师和检察官如何有助于预防，他提到立法的司法审查以及个人或组织质疑法律有效性或适用性的可能性。对于申请人来说，至关重要的是有权聘用律师。一些国家提供了法律援助，而在另一些国家，法律专业组织或个人律师提供无偿援助。此外，如果检察官拒绝使用他们有理由怀疑是通过酷刑获得的证据，酷刑就不太会发生。此外，被剥夺自由的任何人必须尽快聘请律师，无论如何都要在 48 小时之内。如果能够在独立公正的法官面前质疑被剥夺自由的事实，就可以减少被任意拘留的风险。个人和组织不仅应该能够因为公民和政治权利受到侵犯而寻求司法补救，而且也能够因为经济、社会和文化权利受到侵犯寻求司法补救。他的结论是，干涉司法机构的独立性和公正性、攻击法律行业的独立和自由、把检察官工具化都是未来更为广泛系统的侵犯人权行为的早期预警信号，这将引发有关机构采取预防行动，包括人权理事会。

13. Džumhur 女士强调了预防工作在人权“5P”原则中的重要性：预防、宣传、保护、合作伙伴和参与。应确保能够获得保护，例如通过法律援助、支助受害者和证人以及避免再次受害。由于大多数国家人权机构可对违反人权行为作出反应但无法提供法律援助，民间社会作为合作者在这方面可以发挥重要作用。她强调，冲突后社会需要过渡时期司法，要确保国家人权机构有足够的资源执行在冲突后局势中的任务。此外，要对公务员、司法人员、大学生和公民加强人权教育。

14. 她指出，条约机构和特殊程序提出的建议很有价值，但各国在国内对这些建议的传播非常有限。这方面有一个很好的例子，她提到人权高专办在波斯尼亚和黑塞哥维那的外地存在，他们汇编并定期发布条约机构的建议。此外，巴尔干地区的国家人权机构于 2002 年签署了合作协定，并随后制定了联合活动，包括关于他们在国家法律案件中的作用。最后，她建议各国通过国家人权行动计划，建立预警系统，包括制定能够使人权问题在早期阶段就成为焦点的指标和程序，而不仅仅是对侵权行为作出应对。

15. Chabbeh 女士从记者的角度列举了突尼斯的例子，来说明预防工作何时起作用。她指出，全国记者联盟起草了一份计划保护记者免受攻击，并一直与在突尼斯的人权高专办和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)合作，教育执法官

² 1985 年《关于司法机关独立的基本原则》；1990 年《关于律师作用的基本原则》；1990 年《关于检察官作用的准则》以及 2002 年《班加罗尔司法行为原则》。

³ A/HRC/30/20。

⁴ A/72/523。

⁵ 见 www.norway.no/en/missions/wto-un/norway-/statements/human-rights/HRC/hrc-36th-session-11---29-september-2017/joint-statement-on-councils-prevention-mandate/。

员，监测侵犯新闻自由的行为，提高媒体专业人员、政府官员、法官和检察官对于攻击记者行为不受惩罚现象的认识。

16. 她指出，自 2015 年 9 月以来，全国记者联盟已经有了一个监测突尼斯攻击记者行为的团队，包括一名协调员、两名检测员和一名记录攻击记者事件的律师，他们发布定期报告，为记者协调法律支助。所有活动都采用对性别问题有敏感认识的方式，遵循国际标准和良好做法。此外，全国记者联盟正设法确保国家人权机构加强在该领域的权力。自 2016 年以来，该团队的工作范围已经扩大到工作安全、获得政府文件的权利、保护信息来源的权利以及问责制。她指出，这将有助于加强言论自由，她希望突尼斯制定帮助和保护记者的国家战略。主持人补充说，突尼斯全国记者联盟在世界上首次设立此类监测团队，这样的做法可以在其他地方推广，以防止侵犯人权行为。

17. 林奇先生强调指出，攻击包括记者在内的人权捍卫者是进一步侵犯和践踏人权的预警信号。人权捍卫者需要一个安全有利的环境开展工作。他乐见布吉纳瓦索、科特迪瓦和马里正制定保护人权捍卫者的机制。需要采取迅速有效的行动处理攻击人权捍卫者的行为，包括来自人权理事会和其他联合国人权机制的行动。在这方面，他提到 2016 年 7 月爱尔兰代表 32 个国家在理事会会议上发表的一份联合声明中所概述的原则。⁶

18. 此外，他建议，保护责任问题秘书长特别顾问应向人权理事会介绍新出现的令人关切的局势。由于记者和人权捍卫者是唯一的实地信息来源，他们与理事会的合作对于帮助理事会采取适当行动至关重要。报复行为阻碍了理事会获得信息，这些报复行为本身构成了侵犯人权行为。理事会主席和主席团成员以及主管人权事务助理秘书长有责任处理那些针对与联合国在人权问题上进行合作的人士的恐吓和报复行为。迅速处理攻击人权捍卫者的行为对于避免进一步的伤害、确保问责制的实施至关重要。

19. 在随后的讨论中，与会者强调，公民和政治权利与经济、社会和文化权利应一视同仁。重要的是，不能忽略任何人，这一点可以通过农村老年文盲妇女的例子进行说明。她们属于最弱势群体，但由于她们不会威胁社会稳定，和那些会制造冲突的人相比，她们往往更不被人注意或更不能够同各国政府交涉。与会者强调，在初级预防的层面，有必要在人民权利受到影响前采取行动，例如进行税收政策和经济改革政策的人权影响评估。⁷ 大家认为有必要改变思维方式——在人权背景下重新思考如何理解预防工作。这一点可以通过酷刑小组委员会广泛的预防工作予以说明，他们的预防工作涵盖了被剥夺自由者可能面临的任何虐待形式，如果不加以遏制，这些形式就可能升级成为酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

20. 与会者指出，国家人权机构处于独特的地位，能够以避免侵犯人权的方式帮助履行国家的义务，它们参与人权理事会、条约机构和其他程序对于联系国家和国际两级工作至关重要。但是，与会者指出，即使相关利益攸关方获得了所有必

⁶ 见 www.dfa.ie/our-role-policies/international-priorities/human-rights/ireland-and-the-human-rights-council/irelands-statements-hrc-32nd-session/preventingrespondingtoandaddressinghumanrights-violations-jointconcludingstatement/。

⁷ 见 A/HRC/37/54。

要的资料，由于缺乏政治意愿或安全理事会的僵局，仍然会出现阻碍早期行动的瓶颈状态。此外，有人表示关切的是，人权捍卫者可能会因为害怕报复而不敢向国家或国际机制提出任何申诉。秘书长关于报复的最新报告(A/HRC/36/31)显示出某些模式，这些模式似乎反映了一些国家阻止个人向联合国提供信息或以其他方式在人权问题上与联合国合作的策略。为了减少报复的风险，与会者建议在人权捍卫者回到祖国后采用跟踪系统，如果此人消失，可以询问家人或朋友，然后通过人权理事会要求政府进行调查。

B. 人权教育

21. 人权高专办的方法、教育和培训科科长主持了关于人权教育的小组讨论。小组成员有：南非人权委员会的 Gift Kgomoosotho、格鲁吉亚公设辩护人办公室预防和监测部负责人 Nika Kvaratskhelia 和日内瓦州防止暴力和歧视专家 Caroline Dayer。

22. Kgomoosotho 先生举例说明了人权教育的情况以及南非人权委员会的作用。作为一个独立国家机构，该委员会的任务包括监测国内人权情况、处理侵犯人权行为、提高认识、提供培训并致力于构建一个尊重人权的文化。他强调，享受人权和防止虐待取决于认识水平，因此教育对于增强权能和享有权利至关重要。南非人权基金会 2014 年的一次调查显示，只有 10% 的人口阅读过南非宪法中所载的“权利法案”或有人读过给他们听。在这方面，该委员会的宣传组举办了讲习班、与教科文组织共同编制课程、到各部门游说、在人权日举行校园活动、培训警察和公共保健工作人员。继最近的一次种族主义服装广告事件之后，委员会已经开始与有关制造商合作，把人权信息印在服装和收据上。

23. 他还强调了委员会在共同举办全国学校模拟法庭竞赛中的作用。南非的所有中学应邀参加团队，根据某个假设的案件为申诉人和被告人提交论文。⁸ 从双方角度进行论证是人权教育中的一项重要技能，因为这能够培养学生的研究、写作和宣传技能。竞赛由司法和宪法发展部、基础教育部、比勒陀利亚大学、人权基金会和宪法法院联合举办。从 2019 年起，该竞赛也向 9 年级学生开放，加纳和莫桑比克已经实行。他指出，这种模拟法庭竞赛是预防的一种主要形式，可以提高青年的人权知识并面向未来决策者。

24. Kvaratskhelia 先生分享了他在格鲁吉亚关于防止酷刑的人权教育方面的经验。他指出，根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚条约》第 2 条，各缔约国应采取有效的立法、行政、司法或其他措施防止酷刑行为。广泛的因素，包括法治、贫困程度、腐败和排外可能会影响各国采取措施的效果。人权教育不足是包括酷刑在内的侵犯人权行为的根源。格鲁吉亚公设辩护人认为提高认识是文化变革的一部分，因此于 2015 年设立一个人权学院。自那时以来，公设辩护人办公室为权利持有者和义务承担者提供了 56 次培训课程，共有 1200 人参加。此外，教授们举办讲座，人权学院因此充当了理论和实践之间的桥梁。

⁸ 见 www.up.ac.za/national-schools-moot-court-competitions-nsmcc。

25. 他强调人权教育应当由国家提供。为了防止在被剥夺自由的场所出现酷刑，培训监狱工作人员和囚犯是关键。他指出，参加培训课程的囚犯已经开始在他们的申诉中援引“联合国囚犯待遇最低限度标准规则”（“纳尔逊·曼德拉规则”）。⁹ 格鲁吉亚公设辩护人办公室根据《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》设立的构架预防机制起草了 74 份特别报告，在媒体上发布了 1800 份公开声明。公设辩护人办公室还出版了每月简报，开展社交媒体宣传，作为“法庭之友”干预法律诉讼，并为大学生主办国际会议及提供实习。他强调了教育作为一种安全而持久的解决方法在防止侵犯人权行为中的力量。

26. Dayer 女士指出，防止暴力和歧视与学生和成年人有关，例如学校里的网络骚扰和有害的成见。为了防止暴力和歧视，有必要提前采取行动并宣传人权和平等。教学工具可以通过提供基于人权的指导帮助解决侮辱和骚扰问题，但这些工具也需要由教师以非歧视性的方式使用。教师在应对有关不公平或暴力的信息方面有重要作用。第一步是干预，因为如果成年人不干预，情况往往会恶化。作为第二步，应该有通过人权教育进行的干预以及防止未来侵犯人权行为的框架。

27. 她建议，防止学校暴力和歧视的干预行为应涉及个人、集体和机构/政治层面。个人层面的行动包括成年人采用专业的、一致的方法所开展的工作。在集体层面，成年人和学生需要一个关系网络以及联系人。在机构/政治层面，学生应能够制定自己的项目，因为青年人的参与非常重要。她指出，有很多具体行动需要开展，但它们应该成为一个更广泛的框架的一部分，并应植根于每个机构的需求。她强调，为国际日组织的平等活动，例如反对种族主义和仇视同性恋的国际日，是人权教育中的重要工具。

28. 在讨论期间，与会者交流了更多有关培训儿童和农村工人的例子，包括通过青年俱乐部和视频短片进行培训。此外，儿童议会能够在影响儿童的问题上对国民议会作贡献。根据儿童的年龄调整工具和方法，根据受众调整交流方式，这方面的需要应予以强调。此外，还需要有进行影响评估的工具来衡量教育活动的效力和效率。最后，与会者建议在政府、司法机构、议会、国家人权机构、民间社会和学术界之间开展跨部门合作，因为社会各部门在人权教育中有具体同时又相互关联的作用。

C. 防止私人行为者的侵犯人权行为

29. 第三场小组讨论的重点是防止私人行为者的侵犯人权行为，由一名来自人权高专办妇女人权和性别科的人权官员主持。小组成员有：“平等全球民间社会运动” (Musawah) 主任再娜安华(Zainah Anwar)、国际雇主组织利益攸关方参与主任马赛厄斯·索恩斯(Matthias Thorns)、人权高专办人权和经济社会问题科科长琳恩·温德兰(Lene Wendland)。

30. 安华女士重点介绍了在那些私人行为者和国家当局利用宗教来侵犯和践踏人权的国家里妇女权利团体开展的工作。她指出，《消除对妇女一切形式歧视公约》是持保留意见最多的人权公约，有大约 60% 的保留意见都是基于宗教原因，

⁹ 见大会第 70/175 号决议，附录。

尤其是关于婚姻和家庭关系的第 16 条。因此，妇女的要求在很多国家都遭受挫败。她指出，妇女权利团体的工作被妖魔化为反伊斯兰教或反道德。辩论和变革的空间有限，妇女在决策进程中的权利几乎没有得到体现。她指出，如果人们认为只有宗教领袖有权谈论伊斯兰教，那么妇女就会害怕表达观点；很多世俗的人权活动分子也不能讨论宗教问题。但是，非政府组织，例如“伊斯兰姐妹”（国家一级）和“平等”组织（国际一级），在努力建立知识和勇气来处理以厌恶女性的态度解读宗教的问题。民间社会的努力，例如写信给报纸、提交法律改革备忘录、在法庭上对禁书以及针对“伊斯兰姐妹”的伊斯兰教裁决表示质疑，旨在建立一个以权利为基础的民主文化。

31. 她认为，如果意识形态上的非国家行为者停止压制任何平等要求，宗教可以成为赋权和解放的源头。“平等”组织开展了能力建设并参与国际宣传活动，包括向消除对妇女歧视委员会提交有关认为压制妇女具有合理性的保留意见的专题报告和国别声明。此外，她指出，《贝鲁特宣言》及其关于“信仰促进权利”的 18 项承诺对于将原则转化为实地行动至关重要，例如，如果课程、教材和课本的宗教阐释或其中的表达方式会导致人们纵容暴力或歧视（第 12 项承诺），则要对它们进行改进。¹⁰ 她强调，为了建立知识、防止暴力极端主义而制定基于人权的反宣传非常重要。

32. 索恩斯先生根据《工商业和人权指导原则》（A/HRC/17/31，附件）讨论了公司防止侵犯权利的问题。有关的尽职调查过程有助于更好地理解公司是否存在潜在的或实际的人权问题。然而，在实践中，鉴于跨国公司有大量供应商和中间人，可能会有质疑。随着越来越多地使用尽职调查，再加上 2011 年批准的“指导原则”，过去十年中在这方面取得了进展。尽职调查还被引入法国法律，¹¹ 如“关于多国企业和社会政策的三方原则宣言”和“经合组织的多国企业准则”。

33. 公司关于其人权做法的调查结果应透明化，但他强调，公司会因为宣布在其供应链中的问题而面临批评，最后可能从“联合国全球契约”中被除名。他认为，公司选择透明化时应得到支持，鼓励它们解决人权问题，成为变革的推动者。受到影响的人需要补救，政府是首要责任承担者，要确保公司不侵犯人权。此外，如果法律体系不被信任，公司需要接触民间社会时，国家人权机构可以在调解争端过程中发挥作用。他举了一个例子，某个地方社区开始时抵制把妇女培训成叉车司机，工会在化解这种抵制时成功地提供了支持。

34. 温德兰女士指出，《工商业与人权指导原则》包含三个支柱：(1) 国家有义务通过政策、监管和裁定保护人权；(2) 公司有责任通过尽职调查避免侵权以及处理不利的人权影响来尊重人权；(3) 受害者通过司法、行政、立法或其他适当方式获得有效补救。她把这三个支柱比作三只脚的椅子，所有的支柱都需要运作，否则预防工作就不会有效，侵权行为就会随之而来。

35. 她指出，即使机构能够在最理想状态运作，关于公司活动中负面人权影响的争端仍然会出现，受害者应该能够寻求补救。获得补救将产生预防效果，因为公司可以了解其风险以及什么地方需要随着时间的推移予以完善。人权高专办问责

¹⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf。

¹¹ 见 www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0924.asp。

制和补救项目的目的在于加强补救机制的有效性。该项目第一阶段的重点是司法机制，对各国提供指导(见 A/HRC/32/19)，第二阶段的重点是基于国家的非司法机制(见人权理事会第 32/10 号决议)，第三阶段的重点是非国家申诉机制。

36. 随后的讨论探讨了各国履行其保护义务以及确保公司尊重人权的能力问题。在技术层面，关于起草公司法似乎存在能力建设的挑战。关于妇女在各种宗教中的权利问题，与会者强调了与宗教学者合作的重要性，了解知识是如何在社会背景中产生的，并且认识到知识可以改变，因为它取决于人的解释。

D. 预防工作的规划和监测工具，包括人权影响评估

37. 关于预防工作的规划和监测工具，包括人权影响评估的小组讨论由人权高专办人权和经济社会问题科的一位人权官员及法治和民主科科长主持。小组成员有：葡萄牙常驻日内瓦联合国办事处和其他国际组织的副代表 **Manuela Teixeira Pinto**、人权高专办人权测量顾问 **Nicolas Fasel**、卢万天主教大学教授兼经济、社会和文化权利委员会成员 **Olivier De Schutter**、世界教会理事会人权和裁军方案执行官 **Jennifer Philpot-Nissen** 和大赫国际的武器管制、安全贸易和人权顾问 **Rasha Abdul Rahim**。

38. 首先，**Teixeira Pinto** 女士强调，预防工作是整个联合国系统以及区域和地方机制的一项任务。她注意到人们日益关心人权理事会执行预防工作方面的任务，她说，“2030 年议程”也为人权和可持续发展的相互联系提供了机会。普遍定期审议是人权理事会的独特工具，因为它使国家政策得以改进，将人权纳入主流，并建立国内复原力。

39. 她还强调了国家机制对于报告和后续行动的重要作用，国家机制与国际和区域人权机制合作，并协调国家对条约义务和建议的落实。例如，葡萄牙自 2010 年在协调人网络基础上建立了一个精简结构以来，向条约机构提交的报告都得到了解决。在日内瓦，约有 30 个国家参加了一个与负责报告和后续行动的国家机制有关的非正式朋友圈。这些机制可包括来自相关部委、国家人权机构、联合国国家工作队和人权高专办外地办事处的一系列广泛的行为者。巴拉圭也有一个把落实可持续发展目标的规划与人权联系起来的机制。她指出，葡萄牙使用具体的指标来跟踪教育权的落实、对妇女的暴力行为、健康权、人身自由和安全权。

40. **Fasel** 先生强调，有必要制定适当的指标，加强数据收集和传播，以防止侵犯和践踏人权的行。人权高专办公布了一项衡量和执行指南，¹² 他们借鉴了国际商定的标准，并鼓励采用适当的参与性进程来制定切合实际情况的指标。在可持续发展目标的背景下，制定的指标可以衡量相关人口群体或与进程和结构性指标有关的人口群体层面的情况。他指出，对于传统的数据收集调查来说，国家数据办公室无法接触最贫困者，包括无家可归者、无证移徙者、男女同性恋、双性恋、变性人或双性人。国家人权机构和民间社会组织在为这些群体提供联系方面有着关键作用。

¹² 见 www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf。

41. 他强调利用已经掌握的数据来揭露和衡量歧视和不平等现象非常重要。国家人权组织不一定了解国家统计局收集的现有数据，反之亦然。在第 71/313 号决议中，大会建议国家统计系统探索如何把新数据来源纳入他们的系统来满足“2030 年议程”对数据的新需要。缺乏强有力的信息可能显示缺乏预防工作，其自身也可能是一种人权指标。例如，在突尼斯革命前夕，2010 年仍然有关于经济和社会方面取得进展的报告，尽管人权机制和民间社会的声音关于排斥、歧视、审查制度和缺乏参与的情况有不同的描述。人权高专办发布了以人权为基础的处理数据的指导方针，¹³ 重点是数据分类问题，在执行“2030 年议程”及更远目标时不让任何一个人掉队。

42. De Schutter 先生提到一些工具，如贸易和投资协议的人权影响评估指导原则(A/HRC/19/59/Add.5)、外国债务和人权指导原则(A/HRC/20/23)以及赤贫和人权指导原则(A/HRC/21/39)。他强调，人权影响评估不能混同于减贫影响评估，前者是基于人权法的规范框架，采用了参与性方法，不仅仅关注宏观经济指标，而且还关注对特定群体的影响，例如根据性别、族裔和年龄划分的群体。人权影响评估应该是一个持续不断的过程，因为某些政策的所有人权影响并不能充分预见。贸易和投资条约缔结之前，应进行人权影响评估，这些条约实施之后的影响也应当定期评估。人权影响评估的可信性和有效性取决于人权影响评估的独立性、透明度、包容性参与、专门知识和资金，以及能够影响贸易方案如何实施的地位。

43. De Schutter 先生强调，人权影响评估应适当界定，这样才能清楚地知道哪些问题需要分析。当正面影响和负面影响需要两相权衡时，这样的权衡取舍必须和所有利益攸关者讨论，并且不应产生歧视性结果或剥夺人权的基本内容。¹⁴ 此外，任何导致人权保护水平倒退的权衡取舍应被视为非常可疑，应另外找出由各方共同承担得失的解决办法。他强调，国际金融机构也应履行人权义务，应进行人权影响评估，例如在财政紧缩措施方面。经济、社会和文化权利应被视为合理宏观经济政策的一种工具。他指出，经济发展本身并不是目的，目的在于以基于人权的方式实现人的全面发展。

44. Abdul Rahim 女士提及，《武器贸易条约》的制定¹⁵ 是一个很好的例子，这个例子说明民间社会推动的举措可能会促成具有法律约束力的文书，以防止和常规武器、弹药、零部件有关的侵犯人权行为。该条约第 7 条要求各缔约国在存在重大风险时不要授权武器出口，除其他事项外，这种重大风险包括：常规武器或物项可能被用于实施或协助实施严重侵犯人权的行为，或者常规武器或物项会促进或破坏国际和平与安全。大赦国际已经制定了一个分三步走的方法，其中包括在判断什么时候会出现侵权行为的重大风险时需要考虑的因素。¹⁶

¹³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf。

¹⁴ 见 A/HRC/19/59/Add.5，附录第 6.3-6.5 段。

¹⁵ 见大会第 67/234 B 号决议，另见 A/HRC/35/8、www.icrc.org/en/publication/4252-understanding-arms-trade-treaty-humanitarian-perspective and wilpf.org/wilpf_publications/gender-based-violence-and-the-arms-trade-treaty/。

¹⁶ 见 www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=act30%2F0003%2F2015。

45. 她指出,《武器贸易条约》的缔约国必须考虑是否可以采取措施,除其他外,减轻实施或协助实施严重侵犯国际人权法行为的危险。如果出口武器的缔约方确定存在第7条第1款中列出的有不良后果的重大危险,则不应批准出口。关于“重大危险”的分析应由国家主管当局对所有关于接收国拟议最终用途和最终用户过去和现在情况的可用证据进行客观非歧视性的考虑后完成。关于《武器贸易条约》的批准和执行情况,她强调,普遍定期审核在鼓励增加缔约方数量、交流良好做法和共同评估进展方面可以发挥重要的作用。

46. Philpot-Nissen 女士认为,各国应利用普遍定期审议要求接受审议的国家签署、批准和执行《禁止核武器条约》。¹⁷一旦达到50个国家批准,该条约将禁止一系列与核武器有关的活动。她指出,使用核武器会造成灾难性人道主义后果,需要进行人权影响评估。第二次世界大战期间使用核武器对于日本人口健康的影响在幸存者的一生中得到了详实记录。

47. 她指出,核武器电离辐射对某些群体造成特殊伤害,包括妇女、儿童和高度依赖不受影响的环境的土著人民。《禁止核武器条约》要求没有歧视地提供敏感注意年龄和性别的援助,包括医疗、康复和心理支持。“废除核武器国际运动”是一个全球性民间社会联盟,2017年因其以条约为基础禁止核武器的开创性努力获得了诺贝尔和平奖。此外,她指出,人权事务委员会在关于生命权的第36号一般性意见草案中提及各国采取的制止核武器扩散的必要措施。

48. 在讨论过程中,与会者指出,在一些国家,受害者感到无法报告侵犯人权行为,因此,没有投诉可能是一种预警信号。在可持续发展目标的背景下,报案率和判刑率应兼用数字指标和定性指标进行审查。此外,收集数据者和数据使用者之间需要开展以人权为基础的对话。

E. 地方和区域两级的预防实践

49. 人权高专办亚太科科长主持了侧重地方和区域两级预防实践的小组讨论。小组成员有:位于加德满都的尼泊尔民间社会组织负责人 Raju Chapagai、国际方济会亚太项目协调员 Budi Tjahjono、日内瓦议会人权委员会主席兼日内瓦州外国人融入局项目经理 Yves de Matteis。

50. Chapagai 先生分享了他在尼泊尔用战略诉讼打击有罪不罚现象的经验。民间社会组织和受害者团体使用了战略诉讼对当局倾向有罪不罚现象的法律、政策和态度提出质疑。他提到一些诉讼的实例——包括让政府对建立审查制度负起责任、禁止对严重罪行的赦免、防止任意撤销刑事起诉。关于后者,法院提供了一份清单,列出了不允许撤销的情况,政府随后修订了政策指导方针和程序。此外,战略诉讼促成了确保把重大侵权行为定罪的法院裁决,包括强迫失踪和酷刑。

51. 他指出,最近国内判例中出现了一个关键信息,那就是,设立过渡时期司法机制不应取代刑事司法制度的作用,它们应该是互补的。民间社会组织发起并支

¹⁷ A/CONF.229/2017/8。

持了一些人身保护申请，保护人民免受任意拘留和强迫失踪。此外，他们定期访问拘留场所，并在基层进行监测，这些都减少了酷刑事件和其他侵犯人权行为。

52. Tjahjono 先生举了一个关于采矿活动及其对土著人民权利产生负面影响的例子。他指出，露天铜矿和黄金开采项目都伴随着威胁、杀戮和流离失所，而且没有得到自由的事先知情的同意。该项目对于倡导受影响社区和地方政府之间对话的重要性具有象征意义。学术界进行了人权影响评估，他们发现该项目对有关土著人民有不利影响。

53. 他强调把地方一级倡助人权和国际一级倡助人权联系起来的重要性，例如条约机构、普遍定期审议和特殊程序。关于后者，他提到关于土著人民权利问题的特别报告员以及关于人权、跨国公司和其他工商企业问题的工作组。他指出，当地居民时常觉得被排除在外，倡助人权的策略还不够具有包容性。此外，在执行国际规范和标准时还有差距，因为各国政府为了利用有利可图的采矿项目，常常不按照要求得到土著人民自由的事先知情的同意。

54. de Matteis 先生从地方一级传达了他作为日内瓦议会人权委员会主席的经验。委员会不需要日内瓦议会专门召集会议就可以处理几乎任何问题。例如，委员会通过委托一个基于访谈教师、成年专业人士和学生的相关研究处理了学校中的偏见和歧视。该研究的重点起初是防止种族主义和宗教不容忍现象，但委员们决定也包括基于性别、性取向、性别认同、性别表达和残疾问题的歧视。

55. de Matteis 先生强调，必须采用一种全面的方式来处理偏见和歧视，以表明没有任何一种形式的歧视比其他形式更可以接受，从而也在学生之间创造一种新的团结状态，不论他们之间存在什么差异。同时，他强调有必要调查详细情况，并审查各种偏见和歧视形式以何种方式可能形成它们自己的特点和机制。他指出，教师也可能遭受偏见和歧视，包括性别歧视和对同性恋者的厌恶。

56. 在讨论中，有与会者建议，不仅要把儿童作为人权教育的接受者，而且要让他们成为参与者和利益攸关者。很少有儿童参加人权理事会或条约机构的会议，因此他们自己不能影响话语。然而，也有一些积极事例显示儿童参与了普遍定期审议和儿童权利委员会，包括在会前进行游说。此外，政治变革往往始于基层，这也许会慢慢发展到国家和国际层面。与会者还强调了人权城市的重要性，这些城市在其市政政策中明确提及《世界人权宣言》和其他人权标准。

F. 联合国对于预防工作的贡献

57. 纽约人权高专办预防和保持和平科科长主持了最后一次小组讨论，其重点是联合国对于预防工作的贡献。小组成员有：寻求真相、公正、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员 Pablo de Greiff、防止酷刑小组委员会主席马尔科姆·埃文斯 (Malcolm Evans) 和突尼斯驻地协调员和联合国开发计划署驻地代表 Diego Zorrilla。

58. de Greiff 先生提到他最近的报告，他在报告中提出了赞成预防框架办法的扩展性观点。¹⁸ 他强调了民间社会的重要贡献，例如，废除了奴隶制，世界上很

¹⁸ A/HRC/30/42、A/70/438、A/72/523 和 A/HRC/37/65。

多地方废除了种族隔离，扩大了投票权，实现了成功的民主化过渡。他指出，预防工作往往集中在早期预警和危机防范，他建议把预防议程扩展，包括民间社会以及文化和个人领域的干预措施。

59. 他认为，主要的挑战并不是缺乏知识，而是缺乏承诺和投资、晚期干预和分散的专门知识。预防战略也应包括制度化或宪法化的综合进程(在宏观层面)、对安全部队有效的文职监督(在中间层面)和社区警务战略(在微观层面)。他强调，联合国系统在采用广泛和上游的方法阐明全面预防框架方面拥有特权地位。他指出，联合国也是问题的一部分，因为它把重点放在早期预警和不同机构之间的地盘战上。他还建议联合国应改进它和民间社会的合作，应将其合作扩展到非政府组织之外。也可以更加有效地使用特殊程序来加强民间社会对预防工作的贡献。他建议建立民间社会组织网络，以促进知识交流和减少人权捍卫者的风险。

60. 埃文斯先生强调了条约机构中通过预防酷刑小组委员会开展的实际预防经验。自 2007 年以来，小组委员会在缔约国执行了 65 次特派任务，访问了 1000 多个拘留场所，与 1 万多名被拘留者进行了交谈。每个缔约国都有责任建立国家预防机制。预防性访问是要了解情况，看看可以提出什么建议来解决问题或使侵犯人权行为不太可能发生。因此，小组委员会在初级预防、二级预防、三级预防和根本性预防各个层面开展工作。

61. 他指出，这一进程是保密的，所以小组委员会可以和缔约国合作，通过切实可行的建议改善情况。例如，在某个拘留场所，由于前门坏了，囚犯已经好几个月没有出过牢房，因此小组委员会建议修好前门，以便被拘留者能够重新在监狱大院里锻炼身体。进一步切实可行的建议还包括给监狱官员合理的报酬，教他们读写，以便他们能够有效记录。最后，他强调要和了解当地情况的人合作，在国家一级增强人民权能，从而改变人权状况。

62. Zorrilla 先生重点讨论了联合国国家工作队和驻地协调员在防止冲突和侵犯人权行为方面的作用。他认为，尽管发展和人权之间似乎存在紧张关系，这种看法应该消除，我们应该把重点放在以人权为基础的方法上。联合国国家工作队与条约机构和特殊程序合作，监测人权状况，报告可能会对和平和人权构成威胁的政局发展情况。

63. Zorrilla 先生指出，突尼斯的联合国国家工作队处于有利地位，可以阐明一个拥有良好广泛合作的预防框架。2012 年，联合国为起草宪法的各个委员会提供了技术支持，帮助民间社会在立法过程中发挥作用。关于暴力侵害妇女行为问题的法律于 2017 年 7 月得以通过，而 2014 年以来联合国就已经向议会提供这方面的支持，这表明国内法和《消除对妇女一切形式歧视公约》之间存在差距。联合国还根据与促进和保护人权国家机构地位有关的原则(《巴黎原则》)支持国家人权机构的发展。其他重点领域包括人权教育以及规划和监测工具，包括与可持续发展目标有关的内容。最后，他指出，秘书长“人权先行倡议”使联合国系统在一个国家出现令人关切的局势时能够进行合作；对于经济、社会和文化权利的关注在突尼斯引发了各种抗议，针对突尼斯的各种抗议和缺乏抗议自由，2018 年 1 月启动了一份区域性月度审查。

四. 结语

64. 专家研讨会的与会者赞同秘书长的说法，即《世界人权宣言》以及从中产生的国际条约是最好的预防工具，因为它们明确了许多冲突的根源，同时还提供了实际的解决办法。¹⁹

65. 预防可以包括四种类型：针对根源的初级预防、重点对最早信号做出迅速反应的二级预防、问题严重时使伤害最小化的三级预防以及重点使未来的威胁最小化，并使从长远来看与人权侵蚀相反的条件最大化的根本性预防。

66. 预防工作要求建立具有复原力的社会，在国内层面执行国际人权法。预防工作的重点不应局限于公民和政治权利，因为不平等的经济、社会和文化权利是全世界不稳定和暴力的根源。各国的首要责任是加强法治机构，为所有预防工作提供有效框架，包括民间社会行为者、学术界和国家人权机构的预防工作。为了防止侵犯人权行为，与会者强调私营公司应履行尽职责任。

67. 一个完善到可以克服危机的社会是一个人们借助法律援助能够了解自己的权利并提出权利诉求的社会。与会者建议对人权教育予以更多重视和投入，人权教育应向所有人开放，包括儿童、教师、执法人员和囚犯。民主社会也意味着新闻自由的可能性，确保所有人能够获得信息。民间社会和国家人权机构必须能够履行监测、报告和宣传职能。然而，和国际人权机制合作可能导致实践中的风险，处理针对人权捍卫者的报复行为是关键。

68. 与会者强调了联合国对于预防工作的重要贡献，包括通过联合国的国家工作队和人权机制。最后，他们强调，一些可以有效预防的工具非常有用，包括在“2030 年可持续发展议程”背景下的指标、贸易和投资协定以及武器转让的人权影响评估。

¹⁹ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks。