



人权理事会  
第十届会议  
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、  
社会和文化权利，包括发展权

人权维护者处境问题特别报告员  
玛格丽特·塞卡格亚的报告 \*

\* 推迟提交。

## 内容提要

人权维护者处境问题特别报告员玛格丽特·塞卡格亚向人权理事会介绍其根据人权理事会第 7/8 号决议提交的第一个报告。人权理事会在 2008 年 3 月举行的第七届会议上审议了有关人权维护者处境问题的任务，塞卡格亚女士被任命为有关人权维护者处境问题新的特别报告员。

报告第一章陈述了新特别报告员和秘书长特别代表在所报告之年的活动。它提请会员国注意过去一年中根据任务送交的 493 件信函。有关这些信函的更详细情况载于本报告增编 1。

第二章集中论述了人权理事会普遍定期审议机制在加强保护人权维护者方面的潜力。它概述了普遍定期审议对审查和可能加强改善人权维护者处境的战略价值。它在三轮审议各阶段之后都进行了评估，以便知道普遍定期审议可如何为改善人权维护者的工作环境做出贡献。

在第三章中，特别报告员列举了她就如何加强普遍定期审议对改善人权维护者处境的作用向联合国、各国家、非政府组织和维护者提出的建议。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言 .....	1 - 10	4
一、所报告阶段的活动 .....	11 - 31	5
A. 转送各国政府的信函 .....	11	5
B. 国别访问 .....	12 - 14	6
C. 与联合国系统和政府间组织的合作 .....	15 - 24	6
D. 与非政府组织的合作 .....	25 - 27	8
E. 与会员国的合作 .....	28 - 31	9
二、普遍定期审议：加强对人权维护者的保护 .....	32 - 96	9
A. 普遍定期审议对审查和可能改善人权 维护者处境的战略价值 .....	32 - 40	9
B. 三轮审议后的评估 .....	41 - 96	11
三、结论和建议 .....	97 - 114	22

## 导 言

1. 本报告是人权维护者处境问题特别报告员向人权理事会提交的第一个报告，也是有关人权维护者的任务负责人自其于 2000 年设立以来提交的第八个报告。报告是根据人权理事会第 7/8 号决议提交的。

2. 人权理事会在 2008 年 3 月举行的第七届会议上审议了有关人权维护者处境问题的任务，玛格丽特·塞卡格亚被任命为人权维护者处境问题的新特别报告员。她于 2008 年 5 月 1 日开始任职。

3. 特别报告员继承了其前任——秘书长人权维护者处境问题特别代表(特别代表)在过去八年中取得的突出成就。这些成就包括：(a) 提交了 34 个报告，期中 21 个是向人权委员会提交的，7 个是向大会提交的，6 个是向人权理事会提交的；(b) 对 12 个国家进行了 14 次国别访问，即：安哥拉、巴西、哥伦比亚、危地马拉(访问两次)、印度尼西亚、以色列和被占巴勒斯坦领土、吉尔吉斯斯坦、前南斯拉夫马其顿共和国(访问两次)、尼日利亚、塞尔维亚(包括科索沃)、泰国和土耳其；(c) 给约 120 个国家的 2100 多件关于 3600 多名人权维护者处境的信函，其中 22% 的人是妇女；(d) 发布了 40 多件新闻稿，让人们关注约 30 个国家人权维护者的处境；(e) 关于 118 个国家人权维护者处境的分国资料汇编(E/CN.4/2006/95/Add.5)。

4. 光是这些数字就显示了下列方面的成就：(a) 昭示了《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和责任宣言》(《人权维护者宣言》)以及人权维护者的处境、其工作的重要性及其应得到的承认和保护；(b) 帮助保护全世界千千万万个人权维护者；(c) 奠定一个关于影响到人权维护者的人权问题的知识基础，这为更好了解人权维护者的处境与更广阔人权背景的关系做出了贡献；(d) 支持建立区域机制和通过保护人权维护者的法律文书；(e) 鼓励建立人权维护者网络和联盟；(f) 在任务的工作中从性别角度看问题；(g) 使人们意识到更多面临袭击和侵犯危险的人权维护者的处境，承认他们的人权工作。

5. 意识到其前任已经取得的成就，并希望增加和掌握这些成就，特别报告员给大会的第一个报告致力于阐述她对任务的设想和优先事项(A/63/288)。

6. 提交理事会的本报告表示了对普遍定期审议机制的初步看法，特别注意审议如何为更好地保护人权维护者做出贡献，如何为人权维护者创造一个扶持环

境。由于普遍定期审议 2008 年 4 月才开始，还不到一年，也因为只能根据三届会议的情况提出意见，目前的分析不可能全面。然而，它可有助于在过程各阶段更好地昭示人权维护者的处境，并且在有关人权维护者的国家后续行动中充当一种更有用的工具。

7. 在她提交人权理事会的一个报告中，特别代表曾指出，普遍定期审议可成为“监测人权理事会所审议国家的人权维护者处境的一个机会”。<sup>1</sup> 因此，她鼓励各国政府和其他利益攸关者在国家报告或为编写普遍定期审议所依据报告提供的资料中报告人权维护者的情况。<sup>2</sup>

8. 特别报告员还认为，在审查和改善所审议国家人权维护者的处境方面，普遍定期审议是一个具有战略价值的机制。由于《人权维护者宣言》并不是具有法律约束力的文书，也不像核心国际人权文书那样有报告机制，普遍定期审议可加强对人权维护者的保护。

9. 鉴于它的战略价值，特别报告员将特别注意这一新建立的机制如何变化，以便提出建议，助其提高改善人权捍卫者处境的效力。

10. 特别报告员打算在其今后的报告中介绍这一领域以下述形式出现的某些良好做法：(a) 不断在普遍定期审议报告中分析人权捍卫者的处境；(b) 就人权捍卫者的问题提出精确、可衡量的建议；(c) 在国家一级与民间社会协商并让其参与；(d) 代表团对人权捍卫者问题采取积极主动的态度；(e) 落实普遍定期审议有关人权捍卫者的建议；(f) 可能出现的其他分析要素。

## 一、所报告阶段的活动

### A. 转送各国政府的信函

11. 在 2007 年 12 月 11 日至 2008 年 12 月 10 日期间，特别代表和特别报告员发送了 493 件信函。共向 79 个国家发送了信函，在编写本报告时，48 个国家对一件或多件信函做出了答复。在报告所涉期间发送的所有信函以及在 2008 年 2 月 11 日至 2009 年 2 月 10 日期间收到的所有答复都将列入本报告增编 1。

---

<sup>1</sup> A/HRC/7/28, 第 86 段。

<sup>2</sup> A/HRC/7/28, 第 86-88 段。

## B. 国别访问

12. 在所报告阶段，特别代表于 2008 年 2 月 18 日至 20 日访问了危地马拉，这是 2002 年 5 月所进行访问的后续行动。关于这次访问的单独报告已提交人权理事会第十届会议，内容见本报告增编 3。

13. 2008 年 7 月 28 日至 8 月 4 日，特别报告员与非洲人权和人民权利委员会人权捍卫者问题特别报告员一起访问了多哥。联合国和区域人权任务负责人联合访问是特别程序这种访问的第一次。关于这次访问的单独报告已提交人权理事会第十届会议，内容见本报告增编 2。

### 待答复请求

14. 2008 年 11 月，特别报告员再次提出其前任所提出的请求，并向下列国家提出新的访问请求：亚美尼亚、中国、刚果民主共和国(2002 年、2004 年、2005 年)、埃及(2003 年)、洪都拉斯、爱尔兰、尼泊尔(2003 年、2004 年、2005 年)、巴基斯坦(2003 年、2007 年)、菲律宾、斯里兰卡、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯(2002 年、2004 年)、委内瑞拉(2007 年)和津巴布韦(2002 年、2004 年)。任务负责人请求进行访问的全部国家名单可见于人权事务高级专员办事处(人权高专办)网站的特别程序部分。<sup>3</sup> 她感觉遗憾的是，其中一些请求已经提出了很长时间，希望有关国家政府对其请求给予应有的关注。

## C. 与联合国系统和政府间组织的合作

15. 特别报告员一直非常重视与所有联合国机构和政府间组织的合作。

16. 根据人权理事会第 7/20 号决议，特别报告员，作为一个七人专家组的成员，被授权“在各自的任务范围内就如何最好地从技术上协助刚果民主共和国处理人权状况提出建议，以求在当地取得实际进展，同时也考虑到刚果民主共和

---

<sup>3</sup> <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/visits.htm>.

国政府提出的需要”。<sup>4</sup>人权事务委员会第 S-8/1 号决议进一步授权专家组“紧急审查刚果民主共和国东部地区目前的局势，并就如何更好地在技术上协助刚果民主共和国解决刚果民主共和国的人权状况向理事会第十届会议提交一份综合报告，以期在实地获得明显改善，同时考虑到刚果民主共和国政府提出的需求”。<sup>5</sup>

17. 特别报告员于 2008 年 5 月 11 日至 14 日对斯威士兰进行了访问，在那里，她出席了非洲人权和人民权利委员会第四十三届会议。

18. 2008 年 7 月 23 日至 27 日在日内瓦，特别报告员参加了特别程序年度会议。

19. 2008 年 10 月 6 日，特别报告员参加了由国际人权联合会(人权联合会)和世界禁止酷刑组织联合召开的自由讨论会，参加会议的有各区域人权维护者处境问题工作机制的代表。非洲委员会人权维护者处境问题特别报告员、美洲人权委员会执行秘书，以及欧洲人权专员理事会和欧洲安全与合作组织(欧安合组织)民主机构和人权办公室的代表参加了讨论会。

20. 2008 年 10 月 7 日至 8 日，特别报告员参加了联合国和欧洲联盟在布鲁塞尔联合举办的“世界人权宣言 60 周年：人权卫士在行动”活动。

21. 2008 年 10 月 24 日，特别报告员向大会提交了第一个报告(A/63/288)，其中，她提出了对任务的设想并说明了优先事项。在其报告中，特别报告员概述了其工作方法，这些是以特别代表的方法为基础的，包括信函和国别访问。特别报告员列举的优先事项是：分析趋势和挑战，加强对易遭受特定形式侵犯和攻击的人权维护者的关注，包括女性人权维护者；经济、社会和文化权利维护者；少数群体、土著人、男女同性恋者、双性恋者、变性者的权利维护者；处理过去侵犯问题的维权者；学生抗议权维护者。特别报告员表示准备继续分析人权维护者在享有结社自由与和平集会自由等核心权利方面面临的挑战和障碍。她还特别感兴趣的是，研究为设计一种保护人权维护者的早期预警机制所需要的事实，建立这种机制的目的是通过启动国家保护系统的适当部分预测对他们的预谋威胁。特别报告员还打算加强后续行动，与各利益攸关方合作，广泛宣传《人权维护者宣言》，交流良好做法。她提交大会的报告有一个附件，其中包括了“《人权维护

---

<sup>4</sup> 第 7/20 号决议，第 2 段。

<sup>5</sup> 第 S-8/1 号决议，第 11 段。

者宣言》通过十年后有关人权维护者的重要启示，关于加强关注人权维护者的十个要点”。

22. 2008年10月27日，特别报告员在华盛顿特区会见了美洲人权委员会行政秘书处人权维护者股。他们讨论了该区域优先专题和各国的优先事项，以及如何加强本任务与该股的合作。

23. 特别报告员感到遗憾的是，她未能出席2008年11月4日在斯特拉斯堡举行的欧洲理事会人权捍卫者问题圆桌会议。这次，人权高专办内负责支援本任务的一位工作人员参加了会议。

24. 2008年12月9日，在通过《人权捍卫者宣言》十周年之际，特别报告员与非洲人权和人民权利委员会人权维护者问题特别报告员、欧洲理事会人权专员、欧安合组织民主机构和人权办公室主任、美洲人权委员会执行秘书，发表了一项联合声明，其中，他们提醒人们关注人权维护者不断面临的挑战。<sup>6</sup> 这种重要的联合行动是第一次，表明特别报告员愿意加强与区域机制的合作。

#### D. 与非政府组织的合作

25. 特别报告员继续进行了本任务与民间社会在国家、区域和国际各级的富有成果的合作。特别报告员感到遗憾的是，由于时间关系和预算限制，她未能参加所有邀请她参加的会议和讨论会。特别报告员在不能亲自出席的情况下总是尽可能派一位工作人员代表她出席。

26. 在所报告阶段，特别报告员多次与非政府组织成员互动，例如，在日内瓦履行职务时，以及在参加在布鲁塞尔、布达佩斯、纽约和华盛顿特区举行的活动时。2008年12月4日至6日，她还与对妇女暴力问题特别报告员一起参加了一次在内罗毕举行的对女暴力和女性人权维护者问题区域协商会议。

27. 特别报告员要再次强调，她非常重视世界各区域人权维护者的参与。在这方面，在未来几个月中她要进一步努力和中东和亚洲地区人权维护者进行协商。

---

<sup>6</sup> 见<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/8378D3F77DEF832C125751A0051034F?opendocument>。



## E. 与会员国的合作

28. 2008年8月28日至29日，特别报告员参加了在匈牙利举行的第一次布达佩斯人权论坛会议。论坛的题目是“中欧和东欧人权维护者的处境”。

29. 2008年9月3日，应大会的多次呼吁，<sup>7</sup> 特别报告员致函所有会员国，呼吁它们“将这一文书译成本国的主要语文，并在国家机关和民间社会中广泛散发(如果尚未采取这些措施)，为更好地落实《宣言》做出贡献”。在编写本报告时，特别报告员收到了波斯尼亚和黑塞哥维那(波斯尼亚文和克罗地亚文译文)、希腊、印度尼西亚、意大利、黑山、塞尔维亚和泰国提供的资料。<sup>8</sup> 伊拉克政府答复特别报告员说，它不久将提供《宣言》的库尔德文译文。特别报告员感谢各国做出的贡献，并再次呼吁其他会员国提供《人权维护者宣言》的其主要语文的译文。

30. 2008年10月17日，协助执行任务的一位工作人员代表特别报告员参加了由联邦经济合作与发展部在柏林举办的一次研讨会。研讨会的目的是，按照该部2008—2010年发展政策行动计划的规定，与全国民间社会就如何协助人权维护者的工作交流意见和办法。

31. 2008年11月26日至28日，人权高专办的一位代表代表特别报告员出席了在巴西 Recife 举行的保护人权维护者方案第三次全国讨论会。人权高专办代表做了演讲，题为“对人权维护者的定罪和国际保护”。

## 二、普遍定期审议：加强对人权维护者的保护

### A. 普遍定期审议对审查和可能改善人权处境的战略价值

#### 1. 介绍普遍定期审议

32. 普遍定期审议是人权理事会的一个国家驱动机制，其任务是每年对48个联合国会员国的人权记录进行一次审议。这样，即每四年对192个会员国的每一

---

<sup>7</sup> 最近一次呼吁是在大会第62/152次决议第10段中做出的。

<sup>8</sup> 《人权维护者宣言》的译文 <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/translation.htm>。

个进行一次审议。由理事会成员组成的普遍定期审议工作组每年举行三次为期两周的会议对各国情况进行审议。每次审议由一个通过抽签确定的三个国家组成的小组协助，简称三国小组。

33. 审议依据三个报告进行。第一个报告是被审议国家提交的；第二个报告是人权高专办准备的各条约机构报告、特别程序报告，包括有关会员国的意见和评论，以及联合国其他有关正式文件中所载资料的汇编；第三个报告是由非政府组织、人权维护者、学术机构、研究机构、区域组织、国家人权机构等利益攸关者提交的。

34. 对每个国家的审议进行三小时，就是被审议国家与理事会的一次互动对话，所有会员国和观察员都可以参加，非政府组织和国家人权机构等利益攸关者也可以参加。审议之后，三国小组提出一个报告供普遍定期审议工作组通过。在人权理事会下届常会上，为每个国家最多分配 1 小时，用以讨论每次审议的结果。审议的最终结果由人权理事会全体成员在一次全体会议上通过，各会员国、观察员、非政府组织和其他利益攸关者均可参加全会。

35. 本报告是在对前两届普遍定期审议会议进行全面分析的基础上编写的，所依据材料包括预先提交的文件(国家报告、联合国资料汇编和利益攸关者资料概要)，以及工作组的讨论和结果文件的内容。

36. 由于临近提交本报告的截止日期，只能部分审查普遍定期审议的第三届会议。对作为审议基础的文件进行了彻底分析，但却不能对工作组中的互动对话和结果报告进行同样的分析。

## 2. 促进实际变化的因素

37. 秘书长曾说，普遍定期审议是一个具有“在世界最黑暗角落促进和保护人权的很大潜力”的机制。<sup>9</sup> 这一新机制的最终目标是改善各国的实际人权情况，处理在任何地方出现的人权问题。作为人权理事会主要特点之一，普遍定期审议的目的是，在评估各国的人权情况方面确保平等对待每一个国家。它提供了一个论坛，在这个论坛上，对每个会员国的下列情况都可以进行评估：为改善人权情

---

<sup>9</sup> 2007年3月12日，秘书长为人权理事会第四届会议开幕所做的录像致词。

况采取的行动；在履行《联合国宪章》、《世界人权宣言》、其所加入的人权文书(公约和其他条约)规定的义务、本国做出的自愿保证和承诺、适用的人道主义法律和《人权维护者宣言》等方面面临的挑战。普遍定期审议提醒各国有责任充分尊重、促进和保护所有人权和基本自由。它为各国提供了一个机会，使它们得以加强确保普遍享有人权的能力，并在必要情况下向各国提供援助。最后，它还可以提供交流最佳做法方式。

38. 民间社会被给予在普遍定期审议中发言的权利，因而可参与讨论与人权维护者有关的问题，这是因为人权理事会鼓励各国通过在国家一级与所有利益攸关方进行广泛协商的方式准备它们要提交的资料。在工作组会议上进行审议时，参加互动性讨论的国家也可引用要利益攸关者报告(允许非政府组织联合提交材料)中出现的非政府组织提交的资料。另外，非政府组织也可参加普遍定期审议工作组的会议，并在人权理事会讨论国家审议的结果时发言。

39. 普遍定期审议的结果应当主要由有关国家和酌情由其他利益攸关方落实。然而，人权理事会将在尽最大努力鼓励有关国家合作之后，酌情处理坚持不与普遍定期审议合作的任何情况。国际社会将在与有关国家协商并获得同意的情况下，协助落实与能力建设和技术援助有关的建议和结论。在讨论普遍定期审议的结果时，理事会将决定是否需要和何时采取后续行动。后续审查将第二周期(2012-2015年)进行，重点是上次审议时所提出建议的落实情况。

40. 因此，普遍定期审议可明显有助于改善人权维护者的工作环境，使其更有利和可接受。鉴于《人权维护者宣言》没有监督机构，这种潜力甚至会更大。另外应当强调的是，普遍定期审议的目的是辅助而不是重复特别程序和条约机构的工作。的确，这些人权机制所关注的问题是通过联合国资料汇编提出的。目前，还没有其他类似的普遍机制，因此，也应当利用它来加强对人权维护者的保护。

## B. 三轮之后的评估

41. 总的来说，人权维护者问题是作为普遍定期审议的领域之一出现的。然而，这似乎不是在各次审议和各个报告之间均匀进行的，有些国家报告中含有关于人权维护者的资料，有些则没有。联合国资料汇编和利益攸关者资料概要则更

经常地提到人权维护者的情况，虽然其中没有关于他们的专门章节。报告一般是在有关人的生命、自由和安全权利的部分以及关于言论、结社和和平集会自由的部分中提到人权维护者的问题。有时在关于司法和法治以及宪法、法律和人权法律框架的部分中也提到。

42. 在联合国资料汇编中，所提到的有关人权维护者的情况多数摘引在特别代表的报告。人权维护者的情况似乎是更经常和更大量地出现在她所访问的国家。

43. 在作为审议基础的三个报告处理人权维护者的情况时，一般是在工作组的报告中提到人权维护者。为普遍定期审议提供有关人权维护者的资料并由特别报告员就参加审议的问题向其咨询的非政府组织，通常会表示，它们所提交的资料反映在人权高专办汇编的利益攸关者资料概要中，而随后的讨论和工作组的报告则不会涉及许多所提出的问题。换言之，似乎是，虽然非政府组织提交有关人权维护者的资料是整个过程的第一步，一般会在利益攸关者资料概要中有相当的反映，虽然较简短，但整个过程并不彻底审议人权维护者的情况，而且，最重要的是，工作组的建议并不全面处理这个问题。更可能的是，在有关一个国家的三个报告情况和特别报告员最近访问的国家的案件中都提到人权维护者的情况时，人权维护者的情况就在整个过程中进行口头审议，并反映在工作组的建议中。

44. 特别报告员还注意到工作组的建议有某种程度的不均衡。工作组向一些国家得出很多建议，而向另一些国家则只提出很少建议。有些建议非常笼统，而有些建议则更具体。这一看法适用于所有建议，不只是适用于有关人权维护者的建议，这可能是由于机制刚开始发挥作用。建议更详细和更具体，将有助于各国政府落实建议和为监督它们进行的未来审议，从而使普遍定期审议成为不仅是帮助改善人权维护者处境，而且是帮助改善各国人权记录的更有效机制。

45. 特别报告员注意到，在工作组讨论过程中，一些代表团不断提出人权维护者处境的问题。特别报告员尊重普遍定期审议作为一个国家驱动过程的性质，鼓励参加国和区域集团协调它们在工作组范围内的参与，以便统一提出要讨论的问题和要点，其中除一系列要提出的人权问题外，还包括人权维护者处境的问题。

46. 除普遍定期审议以文件为主的产出以外，普遍定期审议机制的部分潜力在于在筹备阶段和后续行动阶段，它可在国家一级促生的工作过程。国家报告的编写应当通过一个有民间社会组织和人权维护者等各方面利益攸关者参加的协商过程进行。特别报告员鼓励国家级人权界努力争取有关各方参加普遍定期审议国家报告的编写，并建议各国政府留出进行有关协商的空间。除报告之外，协商过程也有其自身价值，为政府和人权维护者提供了就与人权维护者处境有关的问题进行协商的另一个机会。

47. 同样，人权维护者也可以在监督普遍定期审议所产生建议的落实方面发挥重要作用。不应当脱离由其他国际和区域人权机制产生的建议孤立地看待这些建议，而应当将其看作其中的一部分。

## 1. 国家报告

48. 国家报告是审议所依靠的三个主要支柱之一。它是由被审议国家准备的，可以口头或书面形式提交，但书面提交的资料概要不得超过 20 页。报告的内容应当包括成就、最佳做法、挑战和限制因素、主要优先事项和缺点。鼓励各国通过在国家一级与各利益攸关方进行广泛协商来准备资料。<sup>10</sup>

### (a) 对是否提及人权维护者的分析

49. 在普遍定期审议前三个周期提交的报告中，多数没有提及人权维护者，也未提及《人权维护者宣言》。在前三届会议审查的 48 个国家中，13 个国家的报告提到了人权维护者。

50. 然而，从积极角度来看，应当强调的是，在任务负责人所访问国家的多数国家报告中，都以这种或那种形式提到了人权维护者处境的问题。这表明，任务负责人最近的访问对在普遍定期审议过程中突显人权维护者问题确实起了作用。它也进一步表明了任务负责人的访问可对提高人权维护者在其社会中的形象产生的作用和影响。

---

<sup>10</sup> 人权理事会第 5/1 号决议，第 15(a)段。

51. 值得注意的是，危地马拉和哥伦比亚的国家报告不是用一单独章节论述人权维护者问题(哥伦比亚)，就是介绍了与人权维护者有关的各种行动(危地马拉)。哥伦比亚的国家报告承认，政府和某些非政府组织在如何看待政府的保护人权工作方面有一些分歧。

52. 一些国家报告承认人权维护者面临着困难，他们的权利受到侵犯，并介绍了变改变这种情况采取的措施。菲律宾的国家报告提到，对媒体积极分子和成员的杀害显著减少。该国报告还提到，最近成立了一个工作组负责调查这类谋杀事件。另外一些国家报告提到任务负责人最近的访问，或原则上同意进行的访问。

53. 总的来说，国家报告详细提到或以单独章节论述人权维护者问题似乎仍然属于例外，而不是规律。

(b) 全国性与民间社会协商：良好做法、需要改善的领域

54. 根据人权理事会关于联合国人权理事会机构建设的第 5/1 号决议，“鼓励各国通过在国家一级与所有相关的利益攸关方广泛磋商准备这种资料”。<sup>11</sup>

55. 在国家一级与所有相关的利益攸关方广泛协商应当总是包括从事人权工作的非政府组织，特别是人权维护者。特别报告员注意到，普遍定期审议前三轮审议的一些国家没有执行人权理事会关于机构建设成套措施的建议，在完成国家报告之前没有进行全国性协商。在另外一些国家，进行了这种协商，但据报道，不是意义不大，就是没有包括人权维护者。另外一个问题是，这类协商只限于和登记的非政府组织；在对非政府组织登记实行严格标准的国家，这可能引起严重问题。在某些国家，未登记非政府组织的代表即便请求考虑作为个人人权维护者参加全国协商也遭到拒绝。

56. 作为整个情况的积极方面，危地马拉可以说是一个最佳做法的典范。在与民间社会成员协商和培训他们如何参加普遍定期审议方面，危地马拉政府与人权高专办进行了合作。其他国家应当学习这种做法。

57. 另一个良好典范是汤加，其国家报告公开争取了民间社会全体认可。

---

<sup>11</sup> 同上。

58. 特别报告员还要提一下瑞士的做法。瑞士在其外交部网站了公布了国家报告草稿，请民间社会和全体公民进行评论。这种做法也应当鼓励。

## 2. 联合国资料汇编

59. 根据第 5/1 号决议的规定，普遍定期审议所依据的还有“人权事务高级专员办事处汇总各条约机构、特别程序报告中所载资料、包括所涉国家的意见和评论及其他相关的联合国正式文件编成的一份汇编，其篇幅不得超过 10 页”。<sup>12</sup>

60. 在普遍定期审议前三届会议上，有关 17 个国家的联合国资料汇编没有直接提到人权维护者，这是因为特别程序和条约机构没有提出有关人权维护者的具体建议。在有关在这些会议上被审议的另外 31 个国家的联合国资料汇编中，提到了骚扰、暴力、自由、法律问题、针对特定群体、人权维护者国家基础结构，以及与人权维护者有关的其他问题。

61. 所提到的对人权维护者的骚扰形式包括在世界各地发生的一般骚扰和镇压；特别是在阿根廷、巴西、哥伦比亚和厄瓜多尔等南美国家以及巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和乌兹别克斯坦等亚洲国家发生的威胁和恐吓；在哥伦比亚、危地马拉、印度尼西亚和斯里兰卡发生的对人权维护者的仇恨演讲、诽谤、污蔑和对其工作的否认；在巴基斯坦发生的对非政府组织的袭击。

62. 所提到的对人权维护者的暴力行为包括：特别是在阿根廷、巴西、哥伦比亚和危地马拉等南美国家以及在印度、印度尼西亚、巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡等亚洲国家发生的杀害；特别是在危地马拉和秘鲁等南美国家以及阿尔及利亚和突尼斯等北非国家发生的袭击；在印度尼西亚、黑山、摩洛哥、巴基斯坦和突尼斯发生的酷刑和虐待。

63. 提到的对人权维护者自由的限制包括：特别是在阿尔及利亚、突尼斯和赞比亚等非洲国家，印度、印度尼西亚、菲律宾、乌兹别克斯坦和阿拉伯联合酋长国等亚洲国家对言论自由的限制；特别是在阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯等北非国家，同时也在世界各地实行的对集会和结社自由的限制；在以色列、印度尼西亚、摩洛哥和突尼斯实行的对行动自由的限制。

---

<sup>12</sup> 同上，第 15(b)段。

64. 所提到的与人权维护者有关的行政和司法问题包括：特别是在巴基斯坦、大韩民国、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等亚洲国家，巴林和阿拉伯联合酋长国等中东国家发生的逮捕和拘留；特别是在哥伦比亚和危地马拉等南美国家，印度、印度尼西亚、巴基斯坦和菲律宾等亚洲国家发生的有罪不罚；在印度尼西亚、摩洛哥和巴基斯坦发生的司法改革、司法骚扰和法治的恶化；特别是在巴基斯坦、斯里兰卡、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等亚洲国家和巴林发生的与非政府组织有关的关闭、登记和对资金的密切监视；在联合王国发生的拒绝庇护申请。

65. 所提到的针对特定群体包括：在巴林、塞尔维亚和赞比亚针对女性人权维护者；特别是在厄瓜多尔和秘鲁等南美国家，印度和菲律宾等亚洲国家针对土著群体；在塞尔维亚针对农村群体；在波兰和塞尔维亚等东欧国家，阿根廷和厄瓜多尔等南美国家针对男、女同性恋、双性恋、变性人、两性人；在秘鲁针对证人；在以色列针对少数群体。

66. 所提出的人权维护者可利用的现有基础设施问题包括：特别是在博茨瓦纳和赞比亚等非洲国家人权维护者可利用的机构不足；在哥伦比亚、印度尼西亚、塞尔维亚和图瓦卢，安全和保护；在巴基斯坦和土库曼斯坦，政府参与非政府组织事务。

67. 提出的与人权维护者有关的其他问题包括：土地权利(巴西和印度)、环境权利(秘鲁)和被迫失踪(印度尼西亚)。在许多联合国资料汇编中还称赞了一些国家采取的积极行动，也提出了建议，要求它们采取行动履行人权义务。

### 3. 利益攸关方材料概要：概述和分析

68. 根据第 5/1 号决议的规定，审议还应当依据“理事会在审议工作中还应考虑的其他有关利益攸关方另外为普遍定期审议提供的可信和可靠的资料。人权事务高级专员办事处人权事务高级专员办事处将编制这种资料概述，篇幅不超过 10 页”。<sup>13</sup>

69. 在普遍定期审议头三届会议期间，和联合国资料汇编一样，有关 17 个国家的利益攸关方资料也未直接提到人权维护者问题。在利益攸关方提交的有关 31

---

<sup>13</sup> 同上，第 15(c)段。



个国家的资料中，提到下列问题：骚扰、杀害、恐吓、限制言论、结社与和平集会自由、诽谤和媒体中伤、失踪、有罪不罚、针对特定群体，以及与人权维护者基础设施有关的问题。

70. 资料中提到，在世界各地都存在着对人权维护者的各种形式的骚扰，包括恐吓、普遍敌视的环境及镇压。有关阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯等非洲国家，印度尼西亚、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等亚洲国家及巴林的利益攸关方资料中普遍提到这种情况；还提到在巴林、巴西、哥伦比亚、以色列、摩洛哥、巴基斯坦、斯里兰卡、突尼斯和乌兹别克斯坦对人权维护者的威胁和恐吓；有关哥伦比亚、塞尔维亚、突尼斯和乌兹别克斯坦的资料中提到仇恨演讲、诽谤和媒体中伤。

71. 利益攸关方提交的资料中提到的暴力行为包括在哥伦比亚、印度、印度尼西亚和菲律宾对人权维护者的杀害。据利益攸关方报告，在巴西、哥伦比亚、危地马拉、黑山、巴基斯坦和突尼斯，都有对人权维护者的袭击。资料中提到，在巴林、印度、罗马尼亚、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，都存在对人权维护者施加酷刑和虐待的现象。

72. 对人权维护者行使自由权利的限制包括：在巴林、摩洛哥、突尼斯和阿拉伯联合酋长国对言论自由的限制。资料中提到在厄瓜多尔(将社会抗议定为罪行)、摩洛哥、波兰(集会、争取平等的运动和与性倾向有关的问题)、土库曼斯坦和阿拉伯联合酋长国存在着对和平集会和结社自由的限制和有关问题。资料中强调，在以色列、突尼斯和乌兹别克斯坦都存在着对人权维护者行动自由的限制，特别是旅行限制和拒绝发放出入境签证。

73. 利益攸关方提交的有关厄瓜多尔、印度尼西亚、巴基斯坦、汤加和土库曼斯坦的资料中提到对人权维护者的逮捕和拘留。在所提交的有关巴林、巴西、印度尼西亚、以色列、黑山、秘鲁、罗马尼亚和阿拉伯联合酋长国的资料中突出提到对暴力侵犯人权维护者的案件有罪不罚和不调查的问题。资料中提到厄瓜多尔和土库曼斯坦的不公正审判。利益攸关方有关巴林、哥伦比亚、印度尼西亚和乌兹别克斯坦的资料中提到对人权维护者的缺乏依据的刑事诉讼和虚假指控。在关于以色列、土库曼斯坦、阿拉伯联合酋长国和乌兹别克斯坦的报告中提到对非政府组织的关闭、非政府组织的过于繁琐的登记手续和对未登记非政府组织的取

缔。有关巴林、哥伦比亚、印度、印度尼西亚、突尼斯和乌兹别克斯坦的利益攸关方资料中提到安全人员和警察的密切监督和便衣警察的监视。

74. 资料中提到的针对特定群体包括：巴林、以色列和塞尔维亚对女性人权维护者；厄瓜多尔对土著群体；捷克共和国(罗姆人)、印度(达利特人)和土库曼斯坦对从事少数群体工作的人权维护者；以色列、黑山、大韩民国、塞尔维亚和斯里兰卡对从事男同性恋者、两性恋者和变性者工作的人权维护者；资料中提到南非从事与移民有关的工作的人权维护者面临的问题。

75. 关于为人权维护者提供的体制框架，资料中强调乌克兰的调查员机制相当薄弱。

#### 4. 工作组中的互动性对话

76. 根据第 5/1 号决议的规定，在这一阶段，非政府组织只能列席和观察工作组的审议，而不能发言。<sup>14</sup> 在全会对过结果之前，民间社会代表有机会做一般性评论。但是，在这一阶段，工作组的报告已经最后定稿，因此，非政府组织，包括人权维护者或代表人权维护者进行的发言，其影响相当有限。

##### (a) 代表团提出的问题：提及人权维护者

77. 在头两轮讨论中，特别报告员注意到，各国对被审议国家人权维护者的处境问题表现出较大的兴趣。值得注意的是，某些国家决定向所有或多数被审议国家全面提出有关人权维护者的问题。

78. 然而，特别报告员感到遗憾的是，在某些情况下，与人权维护者的处境有关的问题和建议都不超出对他们的处境表示关切，而且，建议相当含糊。虽然这种干预应受到欢迎，因为至少可引起其他国家和相关利益攸关方对某一国家人权维护者处境的注意，但特别报告员认为，建议应当更具体，以便于落实，并将其作为衡量实际进展情况的标准。

79. 在审议下列国家的过程中，都突出提到了人权维护者的处境问题：巴西、危地马拉、印度尼西亚、菲律宾和斯里兰卡。例如，在审议危地马拉的情况

---

<sup>14</sup> 同上，第 18(c)段。

时，几乎所有预先向三国小组提出问题的国家都问了有关人权维护者的问题。另外，还有 10 个国家向危地马拉提出了关于如何保护人权维护者的建议。这些建议都被收入了工作组报告。

80. 在互动对话过程的头两轮审议中，强调了与人权维护者问题的处境有关的下列问题。关于秘鲁和菲律宾，提出了非政府组织的一般工作环境和待遇问题。建议阿根廷、巴林、巴西、捷克共和国、危地马拉、印度尼西亚、巴勒斯坦、秘鲁、菲律宾和斯里兰卡加强对人权维护者的保护。

81. 在关于巴西、危地马拉、印度尼西亚、斯里兰卡、突尼斯和联合王国的互动对话中，提到了对人权维护者的威胁、骚扰和恐吓。在关于巴西、菲律宾和斯里兰卡的对话中提到对人权维护者的法外杀害。关于危地马拉、巴基斯坦、罗马尼亚和斯里兰卡，提到对侵害人权维护者的行为有罪不罚和(或)需要调查和起诉的问题。关于斯里兰卡和突尼斯，表示了对非政府组织登记问题的关切。在对巴基斯坦提出的问题和建议中反映了对反恐法对人权维护者的影响以及对民间社会的监控的关切。

82. 关于各类人权维护者，提到了赞比亚女性人权维护者的情况，波兰和罗马尼亚从事男女同性恋、两性恋和变性者权利问题工作的人权维护者，以及捷克共和国从事边缘群体工作的人权维护者。

(b) 非政府组织评论：是否有足够空间？

83. 如上面提到，根据第 5/1 号决议，不允许非政府组织代表和人权维护者等利益攸关方在工作组会议上与被审议国进行互动对话时发言。

84. 利益攸关方在全体会议上通过审议结果之前有机会发言。然而，在这一阶段，工作组已经开过会，报告也已发表，所以人权维护者可影响结果的程度是很有限的。

85. 特别报告员认为，第 5/1 号决议中有关非政府组织参加普遍定期审议的规定可以显著加强，给所有利益攸关方留出更多空间和可见度。在预计于 2011 年进行的审议期间，可进行这种修改，即在大会通过关于成立人权理事会的第 60/251 号决议五年之后。同时，还可以为更好地反映民间社会意见做出更多努

力，如，除其他外，可在国家一级就向普遍定期审议提交资料对人权维护者进行培训，并在国家一级安排系统协商，包括有人权维护者参加的后续行动协商。

## 5. 工作组的报告——审议结果

86. 审议结果的形式是一个报告，其中包括审议过程的议事概要、结论和建议，以及有关国家的自愿承诺。<sup>15</sup> 除其他外，结果特别是还可以包括对被审议国家人权情况的评估；交流最佳做法；提供技术援助和能力建设，以及被审议国家的自愿保证和承诺。<sup>16</sup> 理事会的报告不仅包括被审议国家的意见概要，也包括理事会成员国和观察员国对结果表示的意见，以及其他有关利益攸关方所做一般性评论的概要。

### (a) 对提及人权维护者情况的分析

87. 工作组的报告和审议结果中一般都忠实地反映了在工作组会议互动对话和预先提交三国小组的问题中提及人权维护者的情况。审议结果应是对工作组讨论情况和其间所提出建议的反映，但特别报告员注意到，在结果报告百分之三十的内容中完全没有提到被审议国人权维护者的情况。

88. 就在对其审议过程中提到人权维护者并提出相关建议的国家而言，结果文件都很好地反映了提及情况和有关建议。

### (b) 建议的内容

89. 如上面提到，普遍定期审议三届会议的概述表明，并不是在审议的所有阶段都充分讨论了人权维护者的情况。在某些情况下，甚至在有关国家的情况远不是理想的情况下，都没有提到人权维护者。在许多情况，尽管提出了建议，但都是相当笼统的，难以在实践中落实，不论是对被审议国家的政府，还是对该国的一般民间社会而言都是如此。

---

<sup>15</sup> 同上，第 26 段。

<sup>16</sup> 同上，第 27 段。

90. 由于结果报告没有以任何形式反映或分析联合国资料汇编和利益攸关方资料概要，其中所载资料就会在结果文件中消失，除非参加互动对话的另一国家决定提及它们并提出有关建议。

91. 互动对话已证明相当有用，它可以引起对特别程序建议的注意，鼓励各国履行其义务，特别是落实尚未落实的任务负责人的建议，以及答复尚未答复的访问请求。

92. 另一个需要考虑的问题是审议国家决定拒绝的那些建议的地位。在被拒绝的建议在理事会的报告中也被提到的情况下，如果条约机构或特别程序任务负责人以前也提出过同样或类似的建议，就会造成问题。斯里兰卡就是这方面的一个例子，它未加任何解释地拒绝了关于避免不适当限制民间社会，包括通过对人权维护者的登记进行限制的建议。<sup>17</sup>

## 6. 后续行动：实际影响的例子

93. 特别报告员认为，在普遍定期审议只进行了三轮之后，考虑到已经接受审议的国家数目有限以及审议之后时间不长，要就其影响和审议的后续行动得出结论恐怕还为时过早。

94. 由于几个原因，普遍定期审议的后续行动十分重要。理想的是，普遍定期审议的结果能在国家一级引起一场有人权维护者参加的政策辩论。在普遍定期审议结束之后，应当安排后续协商，以便确定落实建议的适当政策措施。考虑到随后审议的重点特别应当是以前结果的落实情况，这一点越发重要。

95. 作为一个合作机制的普遍定期审议的结果，应当主要由有关国家落实，并且酌情由利益攸关方落实。<sup>18</sup> 民间社会应当将其视为突出人权方面宣传的一个经常性机会。另外，得到有关国家支持的建议是促进改变国家法规和做法的重要工具和衡量发展情况的标准。

---

<sup>17</sup> A/HRC/46, 第 26 段和第 32 段。

<sup>18</sup> 人权理事会第 5/1 号决议，附件第 36 段。

96. 后续行动的一个良好实例就是哥伦比亚，其全国性非政府组织将普遍定期审议当作进行各种形式人权宣传的一个机会，包括吸引媒体注意和发送电子邮件公告。

### 三、结论和建议

97. 特别报告员确信，普遍定期审议有可能为民间社会，特别是人权维护者，提供一个重要工具，在审议之前、之中和之后引发一场与各自政府的真正对话。普遍定期审议可为加强对人权维护者的保护以及各国利益攸关方之间的合作提供一个平台。普遍定期审议对民间社会的各利益攸关方也是一个挑战，考验它们能否意识到这是一个机会并充分利用这一机会对人权维护者给予实际保护。

98. 特别报告员认为，全国协商对人权维护者十分重要，他们可以借此机会让自己的意见和关心的问题适当反映在作为普遍定期审议依据之一的国家报告中。因此，特别报告员建议各国在安排这种全国协商时遵循下述指导原则。

99. 人权理事会通过的机构建设成套原则所鼓励进行的全国协商：

- (a) 应在国家报告定稿之前安排；
- (b) 应具有包容性和全面性；
- (c) 应不只是形式：国家报告应适当反映民间社会的意见；

也应邀请未注册的组织参加全国协商，不应利用限制性登记法排除人权维护者参加。

100. 特别报告员建议人权高专办，在可用于此目的的资源范围内，就如何组织安排向普遍定期审议提交的资料提供更多指导和培训，最好是采取技术援助或资料说明的形式。可制定一个问题单样板。这可以保证人权高专办收到可进行最佳处理的资料，并可提高利益攸关方资料概要的质量。

101. 特别报告员还提醒各国政府，机构建设成套原则为便利发展中国家，特别是最不发达国家参加普遍定期审议机制设想的自愿信托基金，也可以用来对人权维护者进行关于普遍定期审议的培训。

102. 为使普遍定期审议机制更贴近实地人权维护者，提高认识和能力建设是必要的。因此，特别报告员促请已被普遍定期审议预定审议的各国政府让其民间社会了解普遍定期审议机制，并鼓励人权维护者参加进来。

103. 特别报告员还促请被审议的各国使其国家报告的内容包括：《人权维护者宣言》的落实情况，为使本国人权维护者有一个扶持性环境所采取的措施，与人权维护者的处境有关的任何问题。

104. 特别报告员促请各利益攸关方将有关人权维护者处境和《人权维护者宣言》落实情况的资料系统地列入向普遍定期审议提交的资料汇编。

105. 在工作组进行的互动对话过程中，特别报告员鼓励各国提出有关被审议国家人权维护者处境的适当论题，并提出有关他们的可执行的具体建议。有关人权维护者的建议应当是具体而详细的，而不应只是任务性的发言。普遍定期审议应当是一个机会，有利于筛选与人权维护者所面临具体问题有关的最佳做法，并提出可实现具体而详细的政策结果的建议。

106. 特别报告员建议各国学习条约机构午餐通报会的典范，在普遍定期审议会议期间允许不需经明确同意讨论连带/平行问题。到目前为止，只有在经被审议国同意的情况下，才能讨论这种平行问题。

107. 特别报告员认为，应当允许非政府组织在普遍定期审议工作组互动对话阶段发言。可在预期于 2011 年举行的五年审议期间对有关非政府组织参与的机构建设规定进行修改。

108. 对全会通过结果之前的一般性评论的范围应当给予广泛解释。在审议过程中提出未讨论的问题很重要，因为这可以表明审议是否全面和有意义。

109. 特别报告员呼吁各国就在普遍定期审议过程中发现的问题和提出的建议征求民间社会和人权维护者的意见，以确保在国家一级采取有效的后续行动。和国家报告定稿之前的协商一样，后续行动协商的安排也应当是具有包容性和有意义的。要使后续行动有效，除其他外，还特别需要广泛散发报告和普遍定期审议的结果、制定有关人权维护者的国家计划(如果还没有的话)、举行年度会议以评估落实的状况。

110. 应当把在普遍定期审议会议上提出的建议与条约机构、特别程序和区域机制等其他人权机制提出的建议放在一起全面地看。对普遍定期审议的建议不应孤立地看，而应将其看作其他人权机制所做更广泛评估的一部分。

111. 特别报告员建议条约机构和特别程序任务负责人利用由普遍定期审议产生的有关人权维护者的建议，并在国家访问或审查审查报告时提出这些建议。特

别报告员还建议，在被受审议国拒绝的建议与条约机构以前提出的建议或有关国家的条约义务相抵触的情况下，条约机构特别要注意这些建议的情况。

112. 结果报告可包括对联合国资料汇编和利益攸关方资料概要的分析。如果没有这些内容，在审议结果中就会完全不见一些宝贵的资料。在没有这种变化的情况下，特别报告员建议在任何时候都要将审议结果与作为审议依据的其他文件放在一起考虑，包括联合国资料汇编和利益攸关方资料概要。

113. 特别报告员建议争取竞选人权理事会成员的各国在其自愿保证和承诺中系统陈述《人权维护者宣言》的执行情况。

114. 特别报告员将向即将接受审议的各国系统地发送函件，建议它们在进行全国协商时吸纳人权维护者参加，并在报告中增加有关《人权维护者宣言》执行情况的资料。

-- -- -- -- --