



人权理事会

第三十届会议

临时议程项目 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的报告和秘书长的报告

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

预防对增进和保护人权的作用

联合国人权事务高级专员办事处的报告

摘要

人权理事会第 24/16 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)起草一份关于防止侵犯人权及其实际执行情况的研究报告，并将该研究报告提交人权理事会第三十届会议。应决议要求，本研究考虑了理事会第二十七届会议期间举行的关于预防对增进和保护人权的作用问题小组讨论会的成果。

本研究试图进一步充实防止侵犯人权概念的内容，明确防止侵权行为的实际手段，并突出国际和区域利益攸关方的作用。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 预防的概念 .....	3
三. 实践中的预防 .....	6
A. 以预防为目的的立法和机构框架 .....	6
B. 人权教育的作用 .....	9
C. 规划和监测工具 .....	10
四. 国际和区域利益攸关方对预防的作用 .....	13
A. 国际和区域人权机制 .....	13
B. 国际和区域组织对预防工作的贡献 .....	15
五. 结论和建议 .....	16

## 一. 引言

1. 人权理事会第 24/16 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)起草一份关于防止侵犯人权及其实际执行情况的研究报告,并将该研究报告提交人权理事会第三十届会议。应决议要求,本研究考虑了理事会第二十七届会议期间举行的关于预防对增进和保护人权的作用问题小组讨论会的成果(A/HRC/28/30)。

2. 在编写本报告的过程中,人权高专办通过一份向各国、国家人权机构、民间社会、相关政府间机构和国际组织发出的调查问卷来征求意见。调查问卷涵盖的问题包括:在国家层面采取了哪些立法、司法和行政措施以及防止侵犯和践踏人权行为的注重行动的政策、做法和战略;以及为受害者提供有效补救的情况。本研究征求的资料涉及:采集、维护和分析人权统计数据的政策和流程;为促进人权文化而采取的步骤;民间社会的作用;对国际和区域人权机构所提建议开展的后续行动和程序;以及这些机构对防止侵犯人权行为的贡献。提供资料的有:阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚、古巴、塞浦路斯、格鲁吉亚、洪都拉斯、匈牙利、爱尔兰、意大利、哈萨克斯坦、马达加斯加、墨西哥、摩尔多瓦共和国、巴拉圭、卡塔尔、斯洛伐克、多哥、特立尼达和多巴哥、乌克兰,和阿拉伯联合酋长国;以及奥地利监察委员会、皇家狱政监察局、芬兰人权中心、马来西亚人权委员会、墨西哥国家人权委员会、卢旺达国家人权委员会、阿尔巴尼亚人权之家、国际和睦团契、约旦国家人权中心、中非传播国际人道主义法机构、韩国国家人权委员会、拉脱维亚共和国监察员、法律推广协会、受难学者网络,和斯洛伐克国家人权中心。<sup>1</sup>

3. 本报告试图进一步充实防止侵犯人权概念的内容(第二部分),明确防止侵权行为实际手段(第三部分),并着重说明国际和区域利益攸关方的作用(第四部分)。

## 二. 预防的概念

4. 国家成为国际条约的缔约方,便负有国际法规定的义务和职责,应不加任何区别地尊重、保护和实现在其领土内和受其管辖的一切个人的人权。<sup>2</sup>此外,“国家,包括其所有部门,负有增进和保护所有人权、包括防止侵犯人权的主要责任”。<sup>3</sup>国家的义务包括防止私人行为者在内的第三方践踏人权的责任。<sup>4</sup>如果国家未能采取

<sup>1</sup> 这些答复的全文可到秘书处查阅。

<sup>2</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第二条及人权事务委员会第 31 号一般性意见(2004 年),《儿童权利公约》第 2 条及儿童权利委员会第 5 号一般性意见(2003 年)。

<sup>3</sup> 见 A/HRC/RES/24/16, 第 2 段。美洲人权法院判定国家具有“采取合理步骤来防止侵犯人权行为的法律和责任”(Velasquez Rodriguez 诉洪都拉斯,1988 年 7 月 29 日)。E. Decaux 和 S. Touzé,《La Prévention des Violations des Droits de l'Homme》(防止侵犯人权)(Paris, Editions A. Pedone, 2015)。

<sup>4</sup> 见人权事务委员会第 31 号一般性意见,第 8 段,以及第 195/1985 号来文,Delgado Paez 诉哥伦比亚,1990 年 7 月 12 日通过的意见;消除对妇女一切形式歧视委员会第 19 和第 28 号一般性意见。欧洲人权法院已确立,如警方未能保护个人免受其他个人侵犯其权利,则可提出申诉,(Osman 诉联合王国(第 87/1997/871/1083 号申诉),1998 年 10 月 28 日的判决)。

适当步骤防止、调查、惩治和补救私人行为者的侵权行为，它们即可能违反其国际人权法义务。<sup>5</sup>

5. 一些条约明确规定了防止侵犯人权的义务，<sup>6</sup> 并且各人权条约机构的一般性意见<sup>7</sup>进行了更为广泛的探讨，尤其涉及：禁止酷刑<sup>8</sup>、灭绝种族<sup>9</sup>、大规模暴行<sup>10</sup>、煽动仇恨<sup>11</sup>、暴力极端主义<sup>12</sup>以及消除出于特定原因(如种族<sup>13</sup>、宗教或信仰<sup>14</sup>或性取向(A/HRC/29/23))或对特定群体(如妇女<sup>15</sup>、残疾人<sup>16</sup>和少数群体(A/HRC/28/30, 第 13 至 14 段); A/69/66)的歧视。考虑如何防止侵犯这些具体权利，可看出预防的一些共同特征和办法，包括识别风险和减损因素并开发一些实践工具。

6. 要防止灭绝种族、战争罪行、族裔清洗和危害人类罪行，就要“持续努力来构建社会对暴行的抵御力，确保不加区分地尊重法制并保护所有人权，建立合法、负责的国家机构，消除腐败，建设性地管理多样性，并支持强有力、多样化的民间社会和多元的媒体”。<sup>17</sup> 此外，《防止及惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪以及一切形式歧视议定书》<sup>18</sup> 试图确保各国禁止歧视和谴责歧视性意识形态，打击有罪不罚现象，并建立早期预警机制，从而对根本原因作出应对。

7. 一些条约规定指向的是一项消极的结果义务(当没有侵权行为发生时，预防方为成功)，<sup>19</sup> 而在某些情况下可以把预防视为一项采取积极行为的义务(采取所有必要

<sup>5</sup> 《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》(A/HRC/17/31, 附件), 人权理事会第 17/4 号决议核可。

<sup>6</sup> 例如，《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》(第二条);《防止及惩治灭绝种族罪公约》(第一条)。

<sup>7</sup> 最近的有，消除对妇女歧视委员会第 31 号以及儿童权利委员会有关有害做法的第 18 号联合一般性建议/意见(CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18)。

<sup>8</sup> 例如，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》成立的禁止酷刑小组委员会(CAT/OP/12/6); A/HRC/18/24, 第 8 段。

<sup>9</sup> 例如，联合国防止种族灭绝罪行问题特别顾问办公室和保护责任特别顾问办公室。E/CN.4/2000/12, 第 3 至 10 段; A/HRC/10/25。

<sup>10</sup> 《罪行分析框架：预防的工具》(联合国, 2014 年); A/64/864。

<sup>11</sup> 关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4), 附件。

<sup>12</sup> 秘书长于 2015 年 2 月宣布制定一项关于防止暴力极端主义的联合国行动计划，

<sup>13</sup> 消除种族歧视委员会。参见《制定反对种族歧视国家行动计划实用指南》(联合国, 2014 年)。

<sup>14</sup> 《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不可容忍和歧视宣言》。

<sup>15</sup> 参见《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不可容忍和歧视宣言》第二条要求各国采取的广泛行动。

<sup>16</sup> 《残疾人权利公约》第十二和第十六条。

<sup>17</sup> 《分析框架》(上文脚注 10), 第 3 页。

<sup>18</sup> 大湖区国际会议, 2006 年 11 月 29 日。

<sup>19</sup> 参见《消除种族歧视公约》第三条;《禁奴公约》第二条;《防止及惩治灭绝种族罪公约》第一条。

步骤来实施防止侵权行为的切实、有效措施)。<sup>20</sup> 国际法院已经宣告防止灭绝种族是一项行为义务而不是结果义务,因为国家无论如何无法承担成功防止灭绝种族发生的义务;该义务应该是动用一切合理可用的手段,从而尽可能地防止灭绝种族。<sup>21</sup> 在此方面,《武器贸易条约》第 6 条禁止常规武器的任何转让,如果缔约国在批准转让时了解到该武器将明显用于犯下灭绝种族罪、危害人类罪的话。

8. 此外,用于防止酷刑等方面的术语有效地区分为为预防目的而需采取的具体实践行为(直接预防或减轻侵害)以及为了补救侵权行为和防止再次发生而需对侵权行为作出的回应(间接预防或不再发生)。<sup>22</sup>

#### 直接预防或减轻侵害

9. 直接预防旨在消除风险因素,建立一个寻求预防侵权行为的法律、行政和政策框架。它还取决于创建一个尊重人权、实施善治<sup>23</sup>和法治的文化以及一个对充满活力的民间社会和自由的媒体有利的环境。例如,防止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚包括通过禁止使用这些手段的法律,并就起诉违法者作出规定。还包括制定程序性保障措施(例如在拘留场所登记和对审讯摄像),以及确保独立监督,包括由独立机构对拘留场所进行定期监测。

#### 间接预防或不再发生

10. 间接防止侵犯人权行为,即不再发生,是在侵权行为发生后实施的。其目的是通过调查和起诉来明确和解决侵犯所有人权的原因,<sup>24</sup> 确保受害人和社会有权了解侵权行为的真相,并根据国际法<sup>25</sup>确保受害人有权获得有效补救。<sup>26</sup> 实际上,“有效的国内监督机制,包括申诉机制,是预防手段的一个必不可少的部分。这些机制将采取各种形式,并在多种层面上运作。”(CAT/OP/12/6, 第 5(g)段)。

<sup>20</sup> 参见《儿童权利公约》第 19 条;以及 E. Decaux 和 S. Touzé(上文脚注 3)。

<sup>21</sup> 《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山),判决,《2007 年国际法院判例汇编》,第 43 页。

<sup>22</sup> A/HRC/18/24, 第 36 段; A/HRC/28/30, 第 22 段;以及“防止酷刑:国家人权机构作业指南”,第 3 页(人权高专办、防止酷刑协会、亚太论坛,HR/PUB/10/1)。

<sup>23</sup> 参见《保护人权的善治做法》(联合国,2007 年)。

<sup>24</sup> 联合国系统处理过渡时期司法问题的办法有助于形成一个寻求防止已经发生的侵犯人权行为再次发生的预防办法(包括明确根本原因)并对帮助和鼓动此类侵权行为的国家结构和机构进行制度改革。《秘书长指导说明:联合国处理过渡时期司法问题的办法》(联合国,2010 年)、《过渡时期司法与经济、社会和文化权利》(联合国,2014 年)。

<sup>25</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第二条;《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》第二条;《强迫失踪问题公约》第二十三条;拉格朗案(德国诉美国),判决,《2001 年国际法院判例汇编》;E/CN.4/2005/102/Add.1, 原则 35。

<sup>26</sup> 人权事务委员会认为,有关获得有效补救的权利在某些情况下还可能要求缔约国提供和执行临时措施,以免侵权行为再次发生,并且努力尽早弥补这些行为可能已经造成的任何伤害(第 31 号一般性意见,第 19 段)。

### 三. 实践中的预防

11. 本节将考察防止侵权行为的实际执行问题，即：建立一个以预防为目的的立法和机构框架的重要性；人权教育的关键作用；以及规划和监测工具可以对预防做出贡献的方式，尤其是对政策制定的贡献。

#### A. 以预防为目的的立法和机构框架

12. 创建一个预防性的立法和结构框架需要采取一致且互补的一系列行动，用包容性、参与式的办法加以支持，把妇女和其他面临歧视的人纳入。作为第一步，预防包括批准人权条约<sup>27</sup>并通过相关法律和在法律和实践保障人权的政策。例如，可对公共机构加入一项积极责任，使其在工作中适当注意人权和平等，并以符合人权的方式开展工作。<sup>28</sup>

13. 定期且系统性地审查现有立法和立法提案从而遵守国家的人权义务，是一项重要的保障措施。<sup>29</sup> 此类审查可通过司法、议会和国家内部程序实施。可以具体授权国家人权机构<sup>30</sup>来补充这一审查，并向有关当局提供符合情况的资料或建议，使法律和政策提案作出改变。审查还可能要求先把立法草案提交给某一机构再送交立法机关，并附上说明草案已得到审查且符合国家的人权义务的辅助文件。<sup>31</sup> 审查程序可能包括与民间社会等其他行为方进行协商，从而在整个立法程序中提供补充资料和专业意见。<sup>32</sup> 被授权开展审查的机构应该是独立、公正的，在修订立法和政策时应将其意见考虑进来。

14. 此外，国际人权规范和标准应该成为国家法律系统的一部分，<sup>33</sup> 从而确保它们可以被国内法院援引。这就要求建立一个有效的司法行政系统，<sup>34</sup> 法院有权根

<sup>27</sup> 马达加斯加的答复。

<sup>28</sup> 爱尔兰的答复。

<sup>29</sup> 例如，欧洲委员会部长委员会向缔约国提出的关于法律草案、现行法律和行政做法应符合《欧洲人权公约》各项标准的第 Rec(2004)5 号建议。见下文对法律和政策提案的影响评估的讨论。

<sup>30</sup> 摩尔多瓦共和国的答复；匈牙利的答复。预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会明确说“国家应通知国家预防机制涉及到后者职权、可能正受到审议的法律草案，并准许国家预防机制就任何现行的政策或法律或政策草案或法律草案而提出建议和意见。国家应审议国家预防机制所收到的任何有关这类法律的建议或意见。”(CAT/OP/12/5, 第 28 段)。

<sup>31</sup> 澳大利亚的答复。

<sup>32</sup> 阿尔巴尼亚人权之家的答复。

<sup>33</sup> 多哥的答复。见人权事务委员会第 31 号一般性意见，第 13 段。

<sup>34</sup> 法律推广协会的答复。

据国家的人权义务和国际和区域判例来解释宪法规定，<sup>35</sup> 并使它们能够废除被认定违宪的法律。<sup>36</sup>

#### 需要以受害者为中心的预防办法

15. 向受害者提供有效补救的规定应该就位。另一关键是建立有效地监测机制，从而检查实际和潜在的侵权行为，并确保团体和个人在法律、政策和实践中不受歧视。实际上，预防是“国家的立法、行政、司法或其他措施的习惯做法，也是这种措施的内容”(CAT/OP/12/6, 第3段)。

16. 法律系统应该是所有人都可利用的，不出于任何理由(包括国籍、财力和语言等)实行歧视。相应地，这就要求受害者了解其权利、可用的补救措施和获取的方式。使用非司法补救办法时也会产生类似问题。由国家人权机构、民间社会和律师协会向侵犯人权行为的受害者提供免费法律建议和公益服务可以有助于确保他们能够利用补救办法。

#### 国家人权机构

17. 设立符合巴黎原则<sup>37</sup>的国家人权机构是预防框架中另一项重要的制度要素。一些机构的具体任务是防止侵权行为做出贡献，<sup>38</sup> 调查申诉并开展调解、调停和解决工作，以及分析侵权行为的根本原因并推荐补救行动来防止再次发生。如果它们有权审议问题背后的政府政策，它们对间接预防所做的贡献就可能得到强化。一些国家人权机构还能就国家根据国际人权法承担的义务出庭。<sup>39</sup>

18. 国家人权机构还通过实地考察和调查剥夺人身自由的场所对直接预防措施作出贡献，<sup>40</sup> 有一些被指定为《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》规定的国家预防机制。通过定期、突击检查和独立、有效且及时的申诉系统来培养一个监测“文化”是实现行为和制度深刻转变的关键。<sup>41</sup> 检查可以审视系统性和个别情况，其结果是及时公布相关结论和建议。报告可纳入一条要求，要求受到检查的方面在明确的期限内制定一份行动计划，并要求说明

<sup>35</sup> 国际和睦团契的答复。

<sup>36</sup> 例如，南非宪法法院：南非共和国政府和 Ors 诉 Grootboom 和 Ors, 2000 (11) BCLR 1169 (CC) (法院判定政府未能履行义务，没有满足急需适足住房者的需求；以及卫生部长诉治疗行动运动, (2002) 5 SA 721 (CC) (法院判定政府违反了其人权义务，因为它没有采取合理措施(以可负担的成本)，更广泛地提供抗逆病毒药物，以防止母亲向婴儿传播艾滋病毒。另见争取公民权利人民联盟和另一人诉印度联邦和其他方，印度最高法院，民事初审权，2001 年第 196 号(民事)上诉状，2003 年 5 月 2 日判决(在拉贾斯坦邦可以防止的饥荒背景下的食物权问题)。参见《对发展合作采取以人权为中心的办法常见问题》(联合国，2006 年)，第 3 页。

<sup>37</sup> 《关于国家机构地位的原则》，A/RES/48/134，附件。

<sup>38</sup> 卢旺达国家人权委员会的答复。一些国家人权机构也被赋予《残疾人权利公约》第三十三条规定的独立机构的职权。

<sup>39</sup> 马来西亚人权委员会的答复。

<sup>40</sup> 墨西哥国家人权委员会的答复。

<sup>41</sup> 皇家狱政监察局的答复。

建议是否被全部接受、部分接受或被拒绝，并说明业已或计划采取的应对行动。相应地，这份计划便可受到检查机构的监测，并构成下次检查的基础。这样，行动、监测和后续行动便被纳入一个常规、持续不断的体系之中。

### 民间社会的作用

19. 在法律和实践中为民间社会提供一个保护性、有利的环境也是预防的一项重要因素。这项工作包括有利的法律、体制和行政框架；司法途径，终止侵害人权维护者行为有罪不罚的现象；强大和独立的国家人权机构；有效的保护政策和机制，注重风险群体；对妇女维权者给予特别关注；非国家行为方尊重和支持人权维护者的工作；安全、开放接触国际人权机构的机会；强大和充满活力的人权维护者群体。<sup>42</sup> 对与国家、区域和国际人权机制联系进行报复也应该受到禁止。<sup>43</sup>

20. 实际上，民间社会在防止侵犯人权行为中具有至关重要的作用。<sup>44</sup> 它们协助明确关切问题，对法律、政策以及国家和私人行为者的做法进行监测和建议，通过其基层联系和对问题的专业认识而影响所有这些方面。民间社会<sup>45</sup>还开展人权教育和培训，包括帮助人们改变对相关群体和问题的看法。这些活动向它们提供资料并引导它们参与区域和国际人权报告机制，先通过国家协商和编写报告从国家层面开始，经由对外关系方面，又在执行阶段返回国家层面。它们把案件呈送国家、区域和国际层面处理的作用也非常重要。

### 防止私人行为者践踏人权的措施

21. 一般说来，国家可酌情决定采取适当步骤，以防止、调查、惩治和补救私人行为者践踏人权的行为。它们应当充分考虑一系列允许的预防和补救措施，包括政策、法律、条例和裁定。<sup>46</sup> 例如，对于歧视妇女的问题，对私人行为者的行动进行监管，适当的措施包括教育、就业、医疗政策和实践、工作条件和工作标准等领域以及银行和住房等由私人行为者提供服务或设施的其他领域(CEDAW/C/GC/28, 第13段)。

22. 重要的是，国家在将诸如水和卫生(A/HRC/15/31)、教育(A/69/402)等服务的提供<sup>47</sup>私有化时或将逮捕权或拘留权私有化时依然承担其对国际人权法的义务。<sup>48</sup> 国家应确保它们可以有效监督企业活动，包括设立适当的独立监测和问责机制。

<sup>42</sup> 人权维护者处境问题特别报告员，《对人权维护者安全和有利的环境所含要素》(A/HRC/25/55)。另见《民间社会空间与联合国人权体系》(人权高专办，2014年)。大会第53/144号决议，《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义务宣言》。

<sup>43</sup> 参见 A/HRC/28/63 所载建议：禁止酷刑小组委员会对与其查访任务有关的报复行为的政策。

<sup>44</sup> 特立尼达和多巴哥的答复。

<sup>45</sup> 古巴的答复。

<sup>46</sup> 工商企业与人权指导原则一。

<sup>47</sup> 同上，指导原则五及评论。

<sup>48</sup> 人权事务委员会第35号一般性意见，第8段。

23. 与国家义务相伴的是,《工商企业与人权指导原则》<sup>49</sup>列出了工商企业为了履行尊重人权的责任而应该遵循的要素。首先,它们必须作出履行尊重人权责任的政策承诺。其次,它们必须开展持续不断的人权尽职调查,以识别、防止、减轻它们造成的人权影响并为之负责,准备向外界通报它们的承诺和行动,包括向可能受到其业务影响的团体进行通报。由于业务、环境和影响可能改变,工商企业应该定期重新评估对所有的人权的潜在或实际影响。工商企业还应寻求通过其业务关系,防止或减轻任何与其业务、产品或服务有直接联系的负面影响。最后,它们必须具有相关流程,能够纠正其对人权造成或参与的任何负面影响。

## B. 人权教育的作用

24. 人权教育有助于防止侵犯人权行为和冲突,也有助于加强对民主系统内决策过程的参与。<sup>50</sup> 它应该成为一个终身制、参与式的过程,开发相关知识、技能和态度,从而激励维护和增进人权的行为。从这个意义上讲,它增强权利人主张权利的能力,并开发警察、军队和政府官员等具有权力和责任的方面(责任承担方)的能力,<sup>51</sup> 从而履行其保护、尊重和实现人权的义务。人权教育不足被明确视为阻碍所有人享有所有人权的最大障碍之一(A/HRC/28/30, 第 20 段)。

25. 人权教育主要是国家的责任。<sup>52</sup> 各国应把人权教育系统地融入正规教育系统以及对国家人员的培训之中。例如,对法官和律师的培训应该包括人权规范和标准以及相关国际和区域判例。<sup>53</sup> 《世界人权教育方案》<sup>54</sup> 试图推动国家在所有部门推行人权教育方案,一期(中小学教育系统)和二期(高等教育和公务员、执法官员及军队的培训)行动计划提供了方法合理的具体指导。人权理事会审查了在各国的国家评估报告基础上编写的二期《世界方案》的评估报告(A/HRC/30/24),各国可以考虑把国家对人权教育的执行情况作为一个常规要素,纳入普遍定期审议。<sup>55</sup>

26. 人权教育和培训包括制定大纲和教材,使用以学员为中心的参与式教学方法,实施有利的政策和政策执行措施,以及增强尊重人权的学习环境。为了做到这一点,应该强化教师和教员的相关知识和技能。包容性的学校、大学和教育机构要增进人

<sup>49</sup> 另见“企业尊重人权的责任解释指南”(人权高专办, 2012 年)。

<sup>50</sup> 《联合国人权教育和培训宣言》, 第 2 段; A/HRC/27/28, 第 1 至 9 段。

<sup>51</sup> 塞浦路斯的答复; 墨西哥的答复; 阿拉伯联合酋长国的答复。

<sup>52</sup> 参见“The Right to Human Rights Education”(推行人权教育的权利), 该网上资源汇编了各国在国际和区域政府间论坛上作出的相关承诺, 可查阅: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/Listofcontents.aspx>。

<sup>53</sup> Bertrand G. Ramcharan, 《Preventive Human Rights Strategies》(预防性的人权战略)(London, New York, Routledge, 2010), 第 52 页。

<sup>54</sup> 大会第 59/113 号决议, 《世界人权教育方案》。

<sup>55</sup> 芬兰人权中心的答复。

权、示范如何尊重他人，并且支持和拥护多样性；它们可以对促进包容性本身和包容性的态度起到至关重要的作用，应该得到国家的鼓励和保护。<sup>56</sup>

27. 人权教育不仅是国家的一项具体责任，包括国家人权机构(A/HRC/28/30, 第 20 段)和民间社会在内的其他利益攸关方也要为此努力。<sup>57</sup> 人权高专办通过其实地工作支持各国人权教育方面的努力，协调《世界人权教育方案》，提供专家建议，拟定并传播根据良好做法制定的方法工具，并维护促进信息共享的资源。<sup>58</sup>

28. 许多国家人权机构利用多种多样的工具来促进人权教育，包括广播节目、游戏和互动工具、在线程序等。国家人权机构还重点关注更容易面临歧视和侵权行为的特定群体。这项工作包括的方案分别针对特定群体以及社会服务机构、教师和学校员工、警察等与这些群体打交道的方面。国家政权机构可以通过其监测作用、个案和更广泛的统计分析来明确特定群体的具体需求，这表明这些机构的不同职能之间协调一致、相互促进大有裨益。

29. 国家人权机构还可以通过新闻稿、报告、专家意见和建议<sup>59</sup>(包括倡导批准人权条约<sup>60</sup>)，在媒体上促进对人权的公众意识。<sup>61</sup> 国家人权机构创建了访客中心，将其作为一个教育和外联手段；其中一些参加电视节目，目的是向公众介绍案件和问题等。<sup>62</sup> 最后，国家人权机构还起到分享各国的良好做法和所获经验的作用，其建议和意见以年度报告内容等形式得到公开。

### C. 规划和监测工具

30. 一些规划和监测工具可以帮助国家和其他利益攸关方防止侵犯人权行为，尤其是在制定政策方面。一些国家制定了国家人权行动计划<sup>63</sup>或针对专门问题的行动计划，<sup>64</sup> 这些计划可以起到指导预防努力的作用。此外，另一项重要工作是成立一

<sup>56</sup> 受难学者网络的答复。参见保护教育免遭攻击全球联盟：“Principles of State Responsibility to Protect Higher Education from Attack”(保护高等教育免遭攻击的国家责任原则)。

<sup>57</sup> 中非传播国际人道主义法机构的答复。

<sup>58</sup> 参见 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Pages/HREducationTrainingIndex.aspx>。

<sup>59</sup> 斯洛伐克国家人权中心的答复。

<sup>60</sup> 约旦国家人权中心的答复。

<sup>61</sup> 卡塔尔的答复；韩国国家人权中心的答复。

<sup>62</sup> 奥地利监察委员会的答复。

<sup>63</sup> 1993 年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》建议“每个会员国考虑是否可以拟订国家行动计划，阐明该国为促进和保护人权所应采取的步骤。”参见《国家人权行动计划手册》(联合国)。

<sup>64</sup> 阿尔巴尼亚的答复；哈萨克斯坦的答复；洪都拉斯的答复。提交的材料反映了贩运人口、移徙和暴力侵害妇女等方面一系列广泛的立法、政策和方案。另见 A/HRC/18/24, 第 9 至 10 段。

个把相关国家实体、国家预防机构和民间社会协调起来的机构，就一般人权问题或就老年人等<sup>65</sup>特定群体<sup>66</sup>的人权问题向国家或向国家人权机构提供咨询意见。

### 人权影响评估

31. 人权影响评估是在通过政策、立法、方案和项目前对其进行审查从而明确和衡量其对人权影响的工具(例如 A/HRC/19/59/Add.5)。它们的设计目的是明确对享有人权的预期影响和意外影响以及国家保护和实现人权的能力。因此，它们是防止侵犯人权行为的规划工具，通过评估法律、政策、预算<sup>67</sup>和其他措施在形式上和表面上是否符合人权义务以及它们在实践中可能造成的影响，从而创造出在通过前进行重审、修订或调整的机会。与相关利益攸关方预先进行协商可以有助于明确可能对人权产生的影响。这些努力可使政府各个分支和部门制定一个强制性的、以人权为基础的规划办法，并且在制定公共政策的过程中强制、系统地采用国际和区域人权机构提出的建议。<sup>68</sup> 近期值得注意的一个例子有《武器贸易条约》第 7 条：当拟转让的常规武器不受禁止时，出口国仍需特别评估它们是否会被用于犯下或有助于犯下严重违反国际人权法或国际人道主义法的行为。

32. 当政策制定者实施人权影响评估时，便可确保各项人权被纳入政策制定的尽可能早的阶段。例如，政策规划应该确保采取适足的社会保护并打击社会排斥。考虑到许多国家为应对最近发生的全球金融危机都采取了大幅度削减社会部门开支的紧缩政策，这一点尤其重要。<sup>69</sup> 根据人权高专办近期的一份报告，“由于公营部门雇员减少，社会安全网所需资金被削减，经济、社会、文化权利被剥夺或遭受侵犯，特别是对已经陷入或可能陷入边缘化境地的民众来说。在某些情况下，这种减少和削减可能会违反不得在人权的享受方面实行歧视这项规定” (E/2013/82, 第 70 段)。经济、社会和文化权利委员会主席就此指出，为了履行人权义务，《经济、社会、文化权利公约》缔约国必须说明紧缩措施的正当理由，表明此类措施实际保护了《公约》列出的各项权利，尤其是最弱势群体的权利。这就要求各国表明已经用尽了其他所有替代办法，而且这些措施是必要、相称、尊重最低核心义务且非歧视的。<sup>70</sup>

### 数据采集和统计分析

33. 对人口和特定问题进行数据采集和统计分析对于防止和解决歧视特定群体的问题至关重要。这就要求数据覆盖面足够精确且具有代表性：如果某些群体一开始就未被纳入数据采集，那么他们在方案中的空白和受到的歧视就无法在统计数据中

<sup>65</sup> 斯洛伐克的答复。

<sup>66</sup> 阿根廷的答复；格鲁吉亚的答复。另见 A/HRC/18/24, 第 18 至 19 段。

<sup>67</sup> 《儿童权利公约》提高了预算工作对儿童最大利益的重要意义(第 14 号一般性意见(2013 年), 第 35 段)。另见 A/HRC/28/30, 第 19 段。

<sup>68</sup> 为说明起见，参见人权高专办，《2011 年年度报告》，第 64 至 66 页。

<sup>69</sup> 拉脱维亚共和国监察员的答复。

<sup>70</sup> 经济、社会和文化权利委员会主席阿里亚加·G·皮拉伊 2012 年 5 月 16 日致缔约国的信函，可查阅：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>。

显示出来。国家人权机构、民间社会、特定群体和统计人员参与编制调查和问卷有助于将这种风险降到最低。用人权的办法分列数据要求覆盖最弱势和受到边缘化的群体，并确保在数据的采集、处理、分析和传播过程中，各项人权保障措施到位(包括确保数据保护权、登记权和自我认同权)。<sup>71</sup>

34. 国家人权机构的热线、申诉和请愿登记册(A/HRC/18/24, 第 43 段)以及类似方案是对系统的数据采集工作的有用补充，还可以为明确未得到充分解决或以前未明确的议题和问题提供一个基础。

### 人权指标

35. 人权指标<sup>72</sup>是帮助各国在确保人民享有人权、为防止侵犯人权行为进行行动规划、监测行动的执行效力以及是否需要采取调整和进一步行动等方面评估自身进展的必不可少的工具。例如，在联合国人权条约机构的工作中，使用适当的指标是帮助缔约国向条约机构提供准确、相关资料，并帮助条约机构评估缔约国条约义务执行情况进展的一个途径。<sup>73</sup>

36. 人权高专办制定了一套指标的概念和方法框架，可以通过参与式进程在国家层面得到运用并与具体情况相结合。该框架建议制定结构、进程和成果指标。这个指标组合应有助于评估各国为履行其义务而采取的步骤——从承诺和接受国际人权标准(结构指标)，到为履行标准产生的各项义务而努力(进程指标)，再到努力的结果(成果指标)。例如，在人身自由和安全权方面，结构指标可能表示的是该权利在宪法上的生效日期和覆盖面；过程指标可能反映的是关于该权利的申诉中有多大比例得到国家人权机构的调查和裁定；成果指标说明有多大比例的逮捕和拘留被国内法院宣布为非法。<sup>74</sup>

### 对人权机制所提建议的后续行动

37. 开发各项工具从而对人权机制向各国提出的建议开展后续行动也非常重要。首先，用公开可用、可以查阅和协调一致的形式汇编建议，<sup>75</sup> 使相关政府机构和其他利益攸关方得以监测执行情况。这项工作可以采用公开可用、定期更新的网上数据库的形式，可以说明执行的状况；还会在制定或修订任何人权方面的国家战略和行动计划的过程中为考虑这些建议创造条件。国家可以制定具体的法律和程序来执行国际和区域判例，并邀请受害者的代表参与负责执行该个案的政府机构。<sup>76</sup> 还

<sup>71</sup> 《可持续发展目标指标网络：用人权办法处理数据分列，不遗漏一个人》(人权高专办，2015 年)。

<sup>72</sup> 《人权指标：衡量和执行指南》(联合国，2012 年)。另见 E/2011/90，关于利用指标来实现经济、社会、文化权利的文件。

<sup>73</sup> 例如，《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》建议洪都拉斯制定分列指标，从而监测和记录囚犯间的暴力事件，以期揭露根源所在，和制定相应的防范战略(CAT/C/HND/CO/1, 第 17 段)。

<sup>74</sup> 《人权指标》(上文脚注 72)，第 88 页。

<sup>75</sup> 例如，通过“世界人权索引”可查阅联合国系统内各国际人权机制针对具体国家散发的人权资料。

<sup>76</sup> 巴拉圭的答复。

可以在部委内成立监测建议执行情况的常设机制，尤其监测经由区域人权机制得到明确的问题，并寻求在这些问题的基础上防止其他侵权行为。<sup>77</sup>

38. 将人权标准和国际人权机制所提建议纳入国家政策和方案来执行，就要有有效的协调、分析性框架和统一的处理方法。造成侵犯人权行为的原因可能是明显的，例如法律和政策把某些群体排除在教育之外。原因也可能更为复杂，包括一系列法律上、政策上、实践上和社会中的态度。受影响者参与进来可以帮助明确原因并考虑可能的解决办法以及解决参与决策权的问题。设立具有包容性的常设协调和后续行动机制已被证实是这方面的有效手段(A/HRC/27/41, 第 101 段)。从一开始就与各级政府进行协商并使它们参与进来有助于确保它们持续参与到执行阶段。成立(跨)部委或跨机构单位并明确指定一个牵头部委，而且把国家人权机构和民间社会纳入进来，这会强化及时行动的能力。确保同样的机构或进程参与到防止侵犯人权行为的协商和协调工作中，有助于有效、协调且连贯地执行人权机制所提建议。

39. 2015 年后新议程所载与人权承诺相关的规划、监测和问责制也将是关键。各国已经在可持续发展目标最后草案中重申，2015 年后新议程将受到《联合国宪章》宗旨和原则的指导，包括充分尊重国际法；并植根于《世界人权宣言》、国际人权条约和《发展权利宣言》等其他国际文书。<sup>78</sup> 实现议程的有效执行将有赖于创立一个强有力的“后续和审查”框架，以确保各项承诺得到履行。<sup>79</sup>

#### 四. 国际和区域利益攸关方对预防的作用

40. 国际和区域利益攸关方可以通过普遍定期审议等方式，帮助各国查明保护工作、法律、政策和实践中的差距或弱点并提出补救行动。

##### A. 国际和区域人权机制

41. 国际和区域人权机制<sup>80</sup>通过关于情况、法律、政策和做法的外部深刻见解和专家意见，结合它们对相关做法和其他国家面临的挑战的知识，补充并协助防止侵犯人权行为的国家进程。它们还鼓励国家和其他利益攸关方就人权问题进行互动和合作，并且因其建议往往公开而起到宣传权利内容的作用。人权理事会根据大会第

<sup>77</sup> 乌克兰的答复。

<sup>78</sup> 2015 年 7 月 8 日“2015 年后成果文件最终草案”，第 10 段。另见目标 16 草案(“促进有利于可持续发展的和平和包容性社会、为所有人提供诉诸司法的机会、在各级建立有效、负责和包容性机构”)，其目的是加强相关国家机构，包括开展国际合作，在各级进行能力建设，防止暴力以及打击恐怖主义和犯罪行为；促进和执行非歧视性法律和政策，促进可持续发展；等等。

<sup>79</sup> 《把人权纳入 2015 年后发展议程：后续行动和审查——确保可持续发展的问责制》(人权高专办，2015 年 5 月)。

<sup>80</sup> 这些机制包括联合国各机制，以及由欧洲联盟、欧洲委员会、欧洲安全与合作组织、非洲联盟、美洲国家组织等成立的机制。参见 K. Martin-Chenut 和 S. Turgis，选自 E. Decaux 和 S. Touz é 《La Prévention des Violations des Droits de l'Homme》(防止侵犯人权)(上文脚注 3)；Linos-Alexandre Sicilianos，《The Prevention of Human Rights Violations》(防止侵犯人权)，第一部分和第二部分 (Athens, The Hague, New York, Martinus Nijhoff, 2001)。

60/251 号决议，回顾了它在通过合作和对话防止侵犯人权行为中的作用(A/HRC/RES/24/16, 序言)。虽然国际体系用全球视角和普遍性来处理人权保护问题，但区域机制可以“在及早发现方面具有更强的能力，而且可以从各区域国家的类似状况中吸取经验……一些国家参照邻国的案例可以作出最好的应对”(A/HRC/28/30, 第18段)。

42. 这些机制通常通过审议定期报告和审查个人来文来监测人权义务的执行情况。相关机制对此类来文出具的意见不仅审议单个案件中是否发生了侵权行为，而且提供对原因的分析，并且明确了应该采取哪些行动来防止再次发生。<sup>81</sup> 申诉机制也可以通过临时措施规定来直接防止侵犯人权行为。<sup>82</sup> 国际和区域机制发挥职能的另一个例子是美洲人权委员会的友好解决程序，该程序寻求保障不重犯，从而避免将来发生侵犯人权行为。<sup>83</sup> 这些保障措施包括制定新法律、废除现行法律，<sup>84</sup> 执行保护人权的公共政策，并且向政府官员开展人权培训。<sup>85</sup>

43. 禁止酷刑机制、<sup>86</sup> 人权理事会成立的特别程序和某些条约机构开展国别访问并编写专题报告和研究。一些机制还制定新的标准和指南，并帮助各国解释人权条约中规定，从而为预防工作做出贡献。一些机制的任务是开展调查、早期预警或以防止侵犯人权行为为主要目标的紧急行动。<sup>87</sup>

44. 普遍定期审议是一个独特的程序，所有联合国会员国的人权记录借此均得到审议。它向各国提供了一个提供资料的机会，说明为改善人权状况并克服受其管辖的所有个人在享有人权上的挑战而采取的行动。它可以通过分享最佳做法等方式，帮助各国明确潜在的侵权行为和解决这些问题的途径。对建议的后续行动产生了立法和政策上的积极变化。<sup>88</sup>

<sup>81</sup> 例如，人权事务委员会赞赏“缔约国对委员会在第 1155/2003 号来文(Leirivåg 诉挪威，2004 年 11 月 3 日通过的意见)中的意见所明确的侵害宗教自由的问题做出了迅速反应，采取了补救措施，包括通过了《教育法》修正案”(CCPR/C/NOR/CO/5)。

<sup>82</sup> 一些机制可以在审议案件前的任何阶段向缔约国发出采取“临时措施”的请求，以避免对具体案件中的提交人或据称受害人造成不可弥补的伤害。通常情况下，发出这种请求是为了预防今后不能纠正的行动，例如执行死刑或将面临酷刑危险的个人驱逐出境。

<sup>83</sup> 美洲人权委员会，“Impact of the Friendly Settlement Procedure”(友好解决程序的影响)(OEA/Ser.L/V/II.Doc.45/13, 2013 年 12 月 18 日文件)。

<sup>84</sup> 同上，第 52 页。

<sup>85</sup> 同上，第 6 页。

<sup>86</sup> 包括预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会以及欧洲委员会防止酷刑委员会。

<sup>87</sup> 例如，消除种族歧视委员会的早期预警和紧急措施程序以及特别程序的来文程序。

<sup>88</sup> 参见“A National Human Rights Action Plan – Uganda follows through on its commitment to the Universal Periodic Review”，(国家人权行动计划—乌干达履行其对普遍定期审议所作的承诺)可查阅：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/UgandaNationalHumanRightsActionPlan.aspx>。

## B. 国际和区域组织对预防工作的贡献

45. 包括联合国<sup>89</sup>在内的国际和区域组织通过各自的任务授权，支持各国履行尊重人权的义务，从而为防止侵犯人权行为做出贡献。<sup>90</sup> 大会第 48/141 号决议特别授权人权高专办“发挥积极作用，消除目前的障碍，应付充分实现所有人权所面临的挑战并防止世界各地持续发生侵犯人权事件”。人权高专办提供技术性专业意见和能力发展来帮助各国政府履行其义务，支持个人主张权利，并就侵犯人权行为客观地发出声音。<sup>91</sup> 此外，例如在欧洲委员会内部，各国可以在制定法律或者评估遵守人权标准的情况等方面寻求欧洲委员会人权局及其通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)的协助。

46. “人权先行”倡议于近期启动，巩固了联合国对预防工作的关键作用。“人权先行”是一项由联合国秘书长提出的倡议，设计的目的是确保联合国系统按照《联合国宪章》及各项决议的授权，采取及早、有效的行动来防止或应对严重和大规模违反国际人权法和人道主义法的行为。首要关注的是预防工作，并且确保联合国各机构把保护人权放在联合国各项战略和业务活动的核心地位，<sup>92</sup> 同时支持各国为履行其责任而采取的行动。

47. 事实上，许多危机是诸多久拖未决、动态变化的进程的结果，其根源是一系列权利受到长期侵犯的模式，这些侵权行为因没有得到及早解决而助长了动荡、暴力和冲突。整个联合国系统的回应要求明确侵权行为的早期信号，并及早对其采取行动。为此目的，关键是尽早获得人权资料和分析，把侵权行为的模式与政治和安全变化情况联系起来。除联合国人权驻地人员外，各人权机制也收集人权问题的丰富资料，包括人权保护的差距、侵权行为的风险和模式、侵权行为的规模和性质等方面的资料。这些资料经过有效的分析、协调和引导，为与各国合作制定战略和应对措施，并为联合国作出最佳行动安排的决定提供了信息。“人权先行”倡议把重点放在预防上，强化了作为早期预警信号的侵权行为与联合国采取及早行动之间的联系。<sup>93</sup>

<sup>89</sup> 联合国的宗旨之一是“维持国际和平及安全；并为此目的：采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁”（《联合国宪章》第一条）。国际刑事法院及类似机构起到补充和巩固国内刑事司法程序的作用，也有助于防止有罪不罚现象和将来发生侵犯人权行为。

<sup>90</sup> 意大利的答复。

<sup>91</sup> 例如，人权高专办借鉴世界各地在相关领域的最佳做法，编写了关于将人权纳入国家政策方面的技术援助和能力建设可选办法的报告(A/HRC/27/41)。

<sup>92</sup> 可查阅：<http://www.un.org/sg/rightsupfront/>。

<sup>93</sup> “人权先行”正在开始用联合国内部处理侵权局势的办法促成变化。例如，它为联合国南苏丹特派团领导层作出敞开联合国大楼的大门来保护寻求庇护的平民的决定提供了概念上的保障和制度上的支持。中非共和国 2013 年至 2014 年危机期间，“人权先行”办法在联合国高层中重新形成了一种需要从保护人权的角度解决这场危机的责任感。

## 五. 结论和建议

48. 防止侵犯人权行为主要是国家的责任。它需要一个积极、持续和系统性的进程，通过一系列的法律、政策和惯例等措施来解决风险因素和产生侵犯人权行为的原因，从而确保在该国境内或受其管辖的所有人的一切人权得到尊重和保护。国际和区域组织通过各自任务授权，支持各国履行其人权义务，从而为防止侵犯人权行为做出贡献。
49. 防止侵犯人权的框架要求批准人权条约并在国内层面加以执行；定期、独立地审查现行法律和法律提案，确保符合人权规定；并确保对侵犯人权行为进行有效补救，提供受害者补偿，作出制度改变以防止再次发生。这就要求建立包括国家人权机构在内的独立机构以及一个便捷、有效的法律体系。
50. 应该通过有效、独立、透明的监测和检查发展出一个遵守人权的文化，监测和检查应该有包括权利人在内的所有利益攸关方的关键性和建设性的参与，尤其是妇女和最弱势、边缘化群体人员的参与。
51. 有效的人权教育培养促进人权行动的知识、技能和态度，并且采用合理的方法，对其他预防措施不可或缺、形成互补。
52. 国家必须保护人权免受私人行为者践踏；如果国家未能采取适当步骤，防止、调查、惩治和补救私人行为者的侵权行为，它们即可能违反其国际人权法义务。国家应当充分考虑一系列允许的预防和补救措施，包括政策、法律、条例和裁定。与之相伴的是，私人行为者也应尊重他人的人权，商业企业应该遵守尊重人权的责任。这就要求采取适足措施，以防止、减轻并适时补救对人权造成的负面影响。
53. 国家应该为国家人权机构和民间社会履行其职能提供一个有利的环境，它们将进一步为国家履行防止侵犯人权行为的首要责任做出贡献。国家人权机构和民间社会向受害者提供独立的专家意见和协助，向公众和特定群体提供关于其权利和如何获得权力的信息，并履行访问剥夺人身自由场所等其他职能。
54. 包括人权影响评估在内的规划和监测工具可以帮助各国增进和保护人权；考虑到人权高专办的框架，还可通过人权指标以及采集和分析统计数据来防止侵犯人权行为(HR/PUB/12/5)。
55. 国际和区域人权机制带来独立的专业意见，并推动各国采取行动和进行反思。申诉程序和早期预警机制也可对防止侵犯人权行为做出贡献。