



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20日

议程项目5

人权机构和机制

关于人权理事会对预防侵犯人权行为的贡献的磋商情况概述

报告员的报告*

摘要

本报告由根据人权理事会关于理事会对预防侵犯人权行为的贡献的第 38/18 号决议任命的报告员伊薇特·史蒂文斯、巴勃罗·德格列夫和尼尔斯·穆伊兹涅克斯提出。报告概述了报告员于 2019 年 4 月和 10 月在日内瓦组织的两次研讨会以及他们在日内瓦和纽约进行磋商的情况。报告就如何加强大会第 60/251 号决议第 5(f)段所列的理事会及其各机制的预防作用提出了建议。根据第 38/18 号决议的要求，报告还就理事会如何能够与联合国系统各大支柱更有效地开展工作，以期加强全系统的一致性，协助维持和平并落实可持续发展目标提出了建议。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 38/18 号决议提交理事会。继一系列关于预防对促进和保护人权的作用的决议¹ 之后，第 38/18 号决议决定与各国和其他相关利益攸关方就人权理事会可对预防侵犯人权行为做出的贡献问题举行两次闭会期间研讨会。理事会还请其主席任命一名主席兼报告员和两名报告员，负责主持和协调在日内瓦举行的两次闭会期间研讨会，在日内瓦和纽约进行磋商并征求相关利益攸关方的意见，并向理事会第四十三届会议提交一份报告。2018 年 10 月 18 日，理事会主席任命伊薇特·史蒂文斯为主席兼报告员，巴勃罗·德格列夫和尼尔斯·穆伊兹涅克斯为报告员。

A. 任务范围

2. 理事会在第 38/18 号决议的序言部分段落中重申，所有人权都是普遍、不可分割、相互关联、相互依存和相辅相成的。因此，在本报告中，报告员专注于预防所有侵犯人权行为，无论是公民和政治权利，还是经济、社会和文化权利。此外，第 38/18 号决议应理解为提及了在不同情况下进行预防的必要性，从有系统的侵犯行为(无论是不是冲突局势)，到侵犯行为较为零星、或尚未发生但需要采取预防措施的情况等。

3. 在该决议中，理事会进一步明确了报告的机构重点，即理事会在预防侵犯人权行为方面的作用及其应对人权紧急状况的能力。理事会在第 38/18 号决议中提及大会第 60/251 号决议第 5(f)段，其中概述了理事会预防作用的两项相辅相成的内容，即：通过对话与合作作为预防侵犯人权行为做出贡献，以及及时应对人权紧急状况。考虑到这一点，理事会在第 38/18 号决议中要求三名报告员就理事会将来如何对预防侵犯人权行为切实做出贡献提出建议。

4. 在第 38/18 号决议中，理事会还请报告员适当考虑理事会如何能够与联合国系统各大支柱切实开展工作，以期加强全系统的一致性，协助维持和平并落实可持续发展目标，并适当考虑联合国系统可用于促进人权工作，尤其是预防工作的资金情况。

B. 方法

5. 三名报告员依照他们的任务授权，在日内瓦组织了两次闭会期间研讨会。第一次研讨会于 2019 年 4 月 9 日和 10 日举行，会上审议了理事会及其各机制履行预防任务的情况，以及今后如何能够更有效地预防侵犯人权行为。第二次研讨会于 2019 年 10 月 8 日举行，会上审查了理事会与联合国和平与安全支柱以及发展支柱之间的互动情况。该次会议还审议了联合国系统可用于预防侵犯人权行为的资金情况。

6. 按照理事会第 38/18 号决议的设想，报告员还与日内瓦和纽约的相关利益攸关方进行了磋商。在日内瓦，报告员会见了各区域组、国家、理事会主席、联合国人权事务高级专员和她办公室的高级管理人员、特别程序协调委员会、人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组以及民间社会组织。他们还于 2019 年 6 月 10 日至 14 日访问

¹ 人权理事会第 14/5 号、第 18/13 号、第 24/16 号和第 33/6 号决议。

纽约，会见了安全理事会成员、大会主席和一些成员国、经济及社会理事会主席、各国、秘书长、秘书处各部门、其他联合国机构、世界银行和民间社会组织。

C. 初步考虑因素

7. “预防”是一个有多种含义的术语。联合国内部关于预防的讨论往往没有界定这一术语，或最常侧重于有关预防冲突——包括国际社会在危机中的作用——的讨论。这使各国感到不安，它们担心预防成为干涉其内政的借口。报告员希望强调，认为预防可能对国家主权构成任何威胁的看法，往往源于对定义含糊的抽象术语的讨论。通过把重点放在对具体预防政策和方案的讨论上，将在很大程度上消除这种印象。

8. 大部分预防工作，包括由国际社会提供技术援助的预防工作，都是在国家主管部门的提议和指导下、在国家一级开展的。大多数对预防侵犯人权行为起到有效作用的方案，都涉及设计和执行属于有关国家特权且符合该国利益的政策。当各国为履行国际义务而开展预防工作时，这不应被视为纯粹的外部制约的结果，而应被视为有关国家自愿遵守国际义务的一种行为。此外，国际法有意给各国留出广泛的灵活度，以便各国具体定义其如何通过设计和执行国家一级政策来履行国际义务。

9. 同样，报告员希望强调，目前正在就拓宽预防工作范围和从“上游”开展预防工作形成共识，这非常重要。事实上，大多数关于预防的讨论都集中在危机预防、预警和早期行动上，这些固然重要，但加剧了各国对干预主义的担忧。预警和早期行动的必要性总是意味着预防工作没有见效或根本没有展开。预防工作要起到成效，必须在查明危机根源的基础上采取长期办法——根源问题如不解决，就可能导致人权紧急状况或冲突。这些根源问题包括各种形式的歧视、缺乏诉诸司法的途径以及享受不到社会经济权利等因素。预防工作不应仅限于行动性预防，这类措施旨在避免侵犯人权行为的具体威胁或减轻正在发生的侵犯行为。它还应包括结构性预防，以化解系统性侵犯行为，从长远上降低发生侵犯行为的可能性。

10. 此外，正如寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员所强调的那样，预防工作不仅需要“从上游”着手，而且需要以更系统的方式进行(见 [A/72/523](#) 和 [A/HRC/37/65](#))。长期以来，已经积累了关于预防工作的大量知识和专长。这一领域取得进展的最大障碍从实际角度来看，是投资薄弱和承诺不力，从认知角度来看，与其说是知识匮乏，不如说是知识分散和“隔绝”。预防领域研究的学科界线分明，从事该领域工作的机构分散，加上紧急干预措施的优先地位，使得一些明显有预防意义、并且已经积累了相关大量专门知识的问题被搁置在一旁。这些问题包括由各国主动采取并始终由该国控制和负责实施的预防政策，它们超越了预防危机措施的时间跨度。

11. 最后有必要回顾，虽然权利作为申诉机制的概念是权利最突出、当然也是十分重要的一个维度，但人权概念的设计初衷不仅是作为补救机制(即对侵犯行为的事后反应手段)，而更多的是作为保护措施(即在事前避免伤害)。借助人权可以建立对国家机构的信任、巩固普遍利益并扶持社区，从而在普遍性问题出现之前解决这些问题，然而人权的这一方面往往被忽略。这使得关于人权的预防作用的讨论几乎注定失败。但是，与人权核心相关的一些关键概念，包括平等和不歧视，可以被视为预防和避免申

诉的机制。通过保障对个人和社区的包容，或至少保护他们免受各种形式的边缘化和歧视，人权有很大潜力防止通常导致申诉的情况发生。

二. 闭会期间研讨会概述

12. 理事会第 38/18 号决议请报告员在其报告中概述两次研讨会上反映的意见。第一次研讨会的与会者在审查理事会各机制所发挥的预防作用时，呼吁联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)汇编预防方面的良好做法，包括为解决导致侵犯行为的根本原因所采取的行动，以建设有复原力的社会。他们强调了人权教育的关键作用和建设国家能力的必要性。国家执行、报告和后续机制在这方面可以发挥重要作用。与会者强调，应在国家一级征求包括议员在内的所有行为体的意见，或让他们参与编写理事会各机制的报告，包括普遍定期审议工作组的报告。他们呼吁包括特别程序在内的所有机制秉持对话与合作精神，执行在设立它们的决议中规定的任务。他们还要求更快地建立调查机制。与会者还强调，需要额外资金来执行理事会各机制的建议并应对日益增加的要求。

13. 在第二次研讨会上，与会者承认日内瓦与纽约之间存在差距，并呼吁给予理事会及其各机制更多机会向纽约的联合国机构通报情况。他们呼吁将人权问题更多地纳入预防冲突活动。一些与会者强调，应避免实施那些对人民享受权利造成影响的制裁。他们强调，高级专员需更定期地向理事会作预警通报，并且有必要根据这些通报及时采取行动。对于面临人权挑战的国家，一些与会者赞成从对抗转向与这些国家对话和进一步接触。会上还强调需要在更保密的环境中开展预防外交。

三. 理事会各机制如何才能更有效地促进预防侵犯人权行为？

14. 在第 38/18 号决议的序言部分段落中，理事会重申了其现有各项程序和机制对预防侵犯人权行为的相关性，特别是普遍定期审议、特别程序、申诉程序、咨询委员会和不限成员名额政府间工作组。以下评论反映了在第一次闭会期间研讨会上和随后的磋商期间发表的意见。

A. 咨询委员会

15. 咨询委员会的专题研究具有发挥预防作用的潜力。咨询委员会组织的关于具体专题的讨论，包括专题小组讨论和讲习班，提高了人们对人权领域新问题或复杂问题的认识。委员会的一些报告促成了保护任务的制定和新标准的通过。鉴于咨询委员会的合法性性质、尊重地域平衡的人员组成和强调参与的工作方法，该机制可被更有效地用于就预防相关问题达成共识。

16. 然而，磋商中突出反映的问题是，理事会内部对咨询委员会报告的了解和传播不足，更不用说更广泛的传播了。有人建议人权高专办起草一本手册，以传播咨询委员会的报告摘要和各项建议。此外，建议咨询委员会提出更具可执行性的建议，并尽可能确定有能力执行这些建议的实体。

B. 保密申诉程序

17. 保密申诉程序是唯一无区别涵盖所有国家和所有权利的具有普遍性的申诉机制。个人或民间社会组织可以对任何国家提出申诉，无论该国是否批准了任何特定条约。仅此一点就使该程序成为了一项具有潜在价值的工具。此外，申诉程序(来文和情况)工作组工作方法的两个方面已被证明具有实实在在的预防价值。首先，申诉程序的保密性质使有关国家更愿意加强配合。² 其次，两个工作组都采取了以受害者为中心的做法，这使它们能够在必要时与申诉人进行书面对话，向他们通报程序的最新进展，并与有关国家探讨为受害者提供有效补救所需采取的措施。这些工作方法促成了被羁押人、博主和政治对手获释；刑期缩短；大赦法通过；国内法与国际人权标准相一致；受害人获得补偿；以及独立的全国调查委员会成立。申诉程序还应一些国家的请求解密资料，从而推动了真相与和解进程。它还使一些国家增加了与人权机制的接触，包括接受特别程序的国别访问。

18. 然而，尽管开展了外联活动，包括举行面向各国和民间社会组织的情况介绍会，并出版了一本资料手册，但对申诉程序的了解仍然不够。应举行更多的介绍会。来文工作组决定利用社交媒体和其他技术提高其可见度，这是一项值得欢迎的倡议。

19. 两个工作组的议事程序都只以书面材料为基础，这总是拖慢工作进度。为了提高工作组的效率，特别是为了处理紧急情况，可以探讨由工作组进行国别访问以及举行受害者和有关国家代表听证会的可能性。此外，关于不重复原则，即申诉程序不得使用来自其他联合国来文程序的数据，应重新审视该原则的价值，以便投诉程序能够获得足够数据，从而更高效地查明侵犯行为的一贯模式。还应加强与其他人权机制的协同作用。例如，来文工作组可参加特别程序和各条约机构的年度会议或协调会议。

20. 要使申诉程序真正发挥作用，有必要大幅增加它的工作。该程序自设立以来，仅向理事会提交了涉及 8 个国家的 11 个情况，供理事会进一步审议。磋商表明，可能需要对中止审议的案件采取后续行动，因为中止审议某一特定案件并不总是意味着不存在侵犯人权的情况。情况工作组作为与各国进行建设性对话的自然渠道，应负责开展这项后续行动。

C. 论坛和不限成员名额政府间工作组

21. 论坛和不限成员名额政府间工作组有潜力发挥预防作用，尤其是可借助这一机制，特别关注某些群体(土著人民、少数群体、儿童、族裔和种族群体、农民和农村地区其他劳动者)、在特定背景下(商业部门以及私营和军事公司的活动)的人权保护问题，以及具体权利(发展权、受教育权、和平权、民主权利和那些依赖于法治的权利)的促进问题。它们构成了各利益攸关方之间对话和分享良好做法的平台。它们还促进了新标准的制定和传播(例如，《工商企业与人权指导原则》、《发展权利宣言》、《德班宣言和行动纲领》、《消除一切形式种族歧视国际公约》的补充标准、《联合国人权教育和培训宣言》、《和平权利宣言》和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》)。

² 有关国家对来文的回复率超过 90%。

22. 毫无疑问，论坛和不限成员名额政府间工作组可通过对预防工作采取连贯一致的办法，发挥出更大的预防潜力。还可将预防作为一个具体的讨论专题，2018年工商业与人权论坛会议上就专门讨论了商业部门尽职调查在预防方面的影响力。

D. 特别程序

23. 在 56 个特别程序中，有 16 个程序的任务规定包含具体的预防层面，它们都是专题特别程序，而不是针对具体国家的特别程序。尽管如此，所有特别程序都有潜力以两种方式促进预防工作。首先，特别程序可以通过国别访问、³ 公开声明、紧急呼吁和来文，在发现和强调新出现的人权问题(有时是人权危机)方面发挥作用。其次，它们还可能接触到不同的国家利益攸关方，并通过在编写报告和建议时进行磋商，为更早期预防做出贡献。

24. 一些特别程序将工作重点放在预防上，并发布了关于这一具体专题的报告，其中包括当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员，宗教或信仰自由特别报告员，以及寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员。但这样做的只是少数。虽然说特别程序的一切工作都具有预防性质，但要充分利用这些机制的潜力，就需要采取明确的预防性做法，例如阐明预防计划，并在计划中设定短期、中期和长期目标以及相应里程碑。

25. 任务负责人的国别访问与理事会讨论任务负责人报告之间的频繁时滞，也削弱了特别程序的预防潜力。可以通过邀请任务负责人参加理事会各届会议的国别简报来减轻这个问题，比如寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员就受邀在国别简报期间讨论了斯里兰卡局势。还可以在提交给理事会的关于特别程序的年度报告中标出每个日历年的预警信息和任务负责人提出的关切。

26. 应更加重视对特别程序的建议采取后续行动。应系统化推广一些任务负责人的做法，例如在国别访问三年后给政府发一封信或一份调查问卷。多名任务负责人的联合报告也提供了有益机会。还可将各特别程序提出的建议综合起来，由协调委员会主席转交给理事会以及其他联合国实体。可以将优先建议的后续行动进展列为特别程序年度会议的一个常设议程项目，以便与理事会分享主要结果。理事会还应考虑在议程项目 5 下分配更多时间，供各国分享为执行特别程序建议所采取措施的相关信息。人权高专办的新网站上介绍了良好事例和根据任务负责人建议所采取的有影响力的措施，这是一种很好的做法，可以复制到其他机制。

27. 还应促进特别程序与其他人权机制之间的协同增效和信息交流。特别程序和各条约机构可以更密切地合作，例如在国别审查和一般性建议通过前的协商进程方面加强合作。

E. 普遍定期审议

28. 普遍定期审议因其普遍性、包容性和为所有国家所接受而广受赞誉。这一机制的长期预防潜力也得到了普遍承认。由于定期审议工作具有周期性，因此，其处理迫在

³ 特别程序任务负责人平均每年进行约 60 至 80 次国别访问。

眉睫的人权紧急情况的能力有限。但是，若不明确采取预防视角，这一机制的预防性潜力就得不到充分发挥。审议工作之前的国家筹备进程若能兼容并包，广泛汇集利益攸关方，如各种政府机构、国家人权机构、民间社会组织、发展行为体、金融机构、和平建设者等，且所有利益攸关方都能更加明确地关注预防，就能产生重大的预防效果。应尽可能广泛地扩大协商，纳入所有相关的国家机构，包括议会，因为许多建议都需要修改立法。建议人权高专办支持为此目的开展的能力建设活动。

29. 磋商表明，普遍定期审议进程要切实产生预防效果，更有理有据、准确和基于成果的建议必不可少。成果报告中的建议日渐增多且零乱分散，不利于采取系统性的预防办法。为了增强普遍定期审议的预防潜力，各国也需要坚持这一做法，并采取相应步骤。这包括在审议期间和在制定国家执行计划时对建议进行归类，并理清轻重缓急。人权高专办编制的国别汇总表按主题类别列出了上一周期通过的建议，为评估各国的执行水平提供便利，此举值得欢迎。应鼓励各国使用这些汇总表，并适当考虑高级专员在每次审议之后发出的载有优先建议的信函。

30. 应优先评估过往周期通过的普遍定期审议建议的执行情况。在这方面，可采用人权指标来实施评估。中期报告是进行这类评估的关键工具，尽管目前只有 73 个国家编制了此类报告。在两个审议周期之间的中间时点，人权高专办的区域和国家办事人员也应系统地与有关国家讨论普遍定期审议建议的执行情况。还应鼓励建立有关执行、报告和后续行动的国家机制，前提是应与包括政府所有部门和民间社会组织在内的所有行为体协商进行。

F. 调查机构

31. 调查机构可采用从实况调查团到专家组、高级别评估团或调查委员会等各种形式。理事会在建立这种机制时应考虑其可能产生的预防效果，并将其体现在各机制的任务规定之中。目前，只有南苏丹人权状况委员会的任务规定中有此预防内容。由于调查机构通常在人权紧急情况或冲突发生之后成立，因此，它们并不总是被视作预防性机制。但是，调查机构可通过国际关注的威慑作用、收集并存档有关侵犯人权行为的信息、查明被控施害者以及就问责和过渡期正义提出建议，包括对受害者赔偿程序提出建议，帮助防止侵权行为再次发生。一些国家还强调，调查机制的媒体工作可提高施害者对其行为后果的认识，从而也起到预防作用。

32. 针对未经有关国家协商一致或同意而设立的调查机构的效用，一些国家持保留意见。但是，另有国家则强调，调查机构可在避免侵权行为再次发生方面发挥作用，即便在有关国家不予配合的情况下也是如此。当有关国家予以配合时，调查机构须与该国代表在日内瓦和当地都建立信任关系。

33. 调查机构还应调查侵犯行为的根本原因，以更好地了解情况，提出确保不重蹈覆辙的措施。调查机构的报告应加强前瞻性，纳入风险因素分析，制定短、中、长期建议，并确定根据紧迫性处理风险和冤情的措施。调查机构应更有系统地与特别程序和其他机制联络，以确保本机构建议得到采纳，并对建议执行情况进行监测。

34. 磋商突出表明，随着调查机构的任务中止和工作团队停止运作，在确保就调查机构的建议采取后续行动方面存在困难。需要加强调查机构秘书处的制度化，从而消除因冗长的征聘程序造成的、或在任务期限延长时出现的时间滞后。

四. 理事会如何才能更有效地与联合国系统其他支柱和其他行为体合作，并更好地调动资金？

35. 在 2019 年 6 月在纽约进行的访问和 2019 年 10 月在日内瓦组织的闭会期间研讨会期间，报告员审查了人权理事会如何才能更有效地与联合国系统其他支柱和其他行为体合作，以及如何更好地为预防侵犯人权行为调动资源。以下内容反映了各国、联合国实体和民间社会组织在磋商期间表达的意见。

A. 与和平与安全支柱的关联

36. 就概念层面而言，理事会在预防侵犯人权行为和紧急状况方面的工作与联合国和平与安全支柱在这方面的工作之间的联系，可以在安全理事会和大会 2016 年通过的关于保持和平的两项决议中找到。⁴ 人权理事会在第 38/18 号决议中提到了上述两项决议，其中强调，需要推动实施保持和平综合办法，特别是通过尊重和保护人权和基本自由来保持和平。⁵

37. 这种综合办法应在机构一级转化为在人权理事会与联合国和平与安全实体之间发展更为密切的关系。在这方面，应邀请人权理事会主席以及包括特别程序任务负责人和调查机构成员在内的各种机制就具体专题或国别情况向安全理事会进行通报。如果无法通过正式方式操作，则可依循以往惯例，通过“阿里亚办法”会议或应安全理事会成员邀请，以非正式的方式进行。特别程序协调委员会致安全理事会成员的信，介绍了被认为与安理会工作有关的国别和专题问题，也是一项值得欢迎的举措，可供其他机制效仿。

38. 应加强人权理事会与秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表(均向安全理事会报告工作)之间的合作，更经常地邀请各位特别顾问出席人权理事会届会，或通过具体决议要求他们向人权理事会报告工作。也可进一步在特别顾问与特别程序任务负责人之间开展信息交流和联合活动。寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员与防止灭绝种族罪行问题特别顾问于 2018 年 3 月发布的联合研究就是一个积极的范例(见 [A/HRC/37/65](#))。布隆迪问题调查委员会在其上次报告(见 [A/HRC/42/49](#))中使用了防止灭绝种族罪行和保护责任办公室制定的暴行罪分析框架，这点也应突出强调。

⁴ 安全理事会第 2282(2016)号决议和大会第 70/262 号决议。

⁵ 这两项决议还鼓励参加普遍定期审议进程的会员国审议建设和平的人权层面。2018 年 1 月，秘书长发布了一份关于建设和平和保持和平的报告，他在报告中表示，联合国系统为增进人权所作的集体努力，应有助于确定冲突的根源和应对措施。在这方面，和平与安全支柱和发展支柱仍须更好地利用现有人权机制([A/72/707-S/2018/43](#)，第 21 段)。

39. 人权理事会各项机制与联合国区域政治办事机构之间的工作关系应更加系统化，以便这些办事机构的高级代表在定期向安全理事会通报情况时纳入各机制的分析和建议。

40. 还需加强与联合国建设和平架构的合作渠道。虽然包括特别程序在内的一些人权理事会机制与建设和平支助办公室有开展协作的例子，但理事会与建设和平委员会之间目前没有建立普遍性的工作关系。应鼓励各国与建设和平委员会分享关于保持和平与人权之间的关联的有益经验和做法。理事会也可邀请建设和平委员会主席介绍委员会的活动概况。还应增进建设和平国别小组⁶ 对人权理事会及其各机制工作的了解。在这方面，人权高专办和有关特别程序应与这些小组进行接洽。

41. 人权高专办和建设和平支助办公室通过了 2019-2021 年联合工作计划，这是值得欢迎的一步，因为除其他外，该工作计划预计将探索如何使建设和平支助办公室更系统地普遍定期审议提供投入。同样，建设和平支助办公室可加强与特别报告员的协作。建设和平支助办公室和人权高专办可协作制定一个综合框架，将建设和平活动与预防侵犯人权行为联系起来，进而以此作为将人权问题纳入建设和平优先计划的指导框架。

42. 秘书长的预防平台以人权先行倡议为基础，也为将人权更多地纳入联合国和平与安全活动提供了途径。人权高专办应确保将人权理事会及其各机制的分析和建议用于在预防平台框架内设立的各项机制。人权理事会第 40/29 号决议请秘书长向其第四十三届会议提交报告，说明针对联合国在缅甸的行动委托开展的审查结果，这为理事会讨论人权先行倡议的执行情况提供了良好机会。

B. 与发展支柱的关联

43. 人权理事会在第 38/18 号决议中明确提到了大会第 70/1 号决议，大会在该决议中认识到需要建立以尊重人权为基础的和平、公正和包容的社会。这一总体目标明确将落实《2030 年可持续发展议程》与实现人权联系起来。实际上，在可持续发展目标的 169 项具体目标中，92% 与国际人权条约的具体规定有关。⁷ 在 2019 年 9 月于纽约举行的可持续发展目标峰会上，各国元首和政府首脑通过了政治宣言，其中重申了人权与《2030 年议程》之间的联系(A/HLPF/2019/L.1, 第 7 段)，以及“不让任何一个人掉队”承诺的核心地位，而这一承诺与人权原则密切相关(同上，第 27(a)段)。

44. 2018 年 4 月，人权理事会通过了关于促进和保护人权与执行《2030 年议程》的第 37/24 号决议，其中强调了包括理事会特别程序和普遍定期审议在内的国际人权机制在推动落实《2030 年议程》方面的贡献。理事会在该决议中决定组织两次闭会期间会议，分别于 2019 年 1 月 16 日和 2019 年 12 月 3 日举行。各位报告员同意上述会议的结论(见 A/HRC/40/34)，尤其是应越来越多地将落实可持续发展目标纳入普遍定期审议进程和特别程序的工作。为此，这些机制应更加系统地将可持续发展目标纳入它

⁶ 布隆迪、中非共和国、几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂。

⁷ 丹麦人权研究所在线数据库。

们的分析和建议。世界人权索引目前已将各人权机制的建议与可持续发展目标联系起来，此举值得欢迎。⁸

45. 还须努力弥合日内瓦人权界与纽约发展界之间的鸿沟(A/HRC/40/34, 第 99 段)。邀请高级专员在 2019 年可持续发展高级别政治论坛期间发表讲话的举动值得欢迎。在该论坛即将举行的各次会议上，应确保提供类似的对话空间，以探讨人权对《2030 年议程》的贡献。

46. 人权理事会与经济及社会理事会之间的互动不应仅限于邀请经社理事会主席每年向人权理事会报告高级别政治论坛的成果。⁹ 还应探索是否可能邀请人权理事会主席向经济及社会理事会通报其各项机制开展的与可持续发展目标有关的活动。此外，如 2019 年 1 月闭会期间会议结论所建议，应召开一次人权理事会和经社理事会联席会议，以探讨普遍定期审议机制与自愿国别评估机制之间的互补性(A/HRC/40/34, 第 99 段)。自愿国别评估为评估各国为执行人权理事会及其各机制的建议所采取的步骤提供了机会。同样，应将自愿国别评估的成果纳入普遍定期审议进程，以评估可持续发展目标的落实情况。在这方面，应推广为支持各国政府统一人权和可持续发展目标报告制度而采取的举措，如 2018 年 11 月在佛得角举行的关于普遍定期审议和可持续发展目标 16 及相关目标的区域讲习班。

47. 联合国发展系统改革也是一个契机，可借此加强理事会各机制与联合国国家工作队的接触，并更多地将这些机制的建议纳入联合国共同分析和国家一级的方案拟定工作。驻地协调员的作用加强之后，其比以往任何时候都更多地承担着特别程序在国别访问之前、期间和之后的关键中间人角色。人权理事会应系统地邀请驻地协调员讨论具体国家的情况。人权高专办在对各机制的建议进行总结、确定优先级和归类方面发挥着关键作用，这样做的目的是便利联合国国家工作队查阅建议，并使这些建议更好地融入联合国可持续发展合作框架。人权高专办驻突尼斯国家办事处编写的汇编就是一个很好的例子。

C. 与其他行为体的协作

1. 与条约机构的协作

48. 条约机构在与各国互动对话之后通过结论性意见，就建设更加公正、更有凝聚力的社会所需的体制、立法和社会变革提出建议，有助于在上游开展预防工作。条约机构还帮助查明侵犯行为的趋势和模式，从而发挥预警机制的作用。磋商突出表明，需要加强理事会各机制与条约机构之间的合作。条约机构主席向大会提交年度报告。理事会可邀请条约机构的主席或其他成员就具体国家局势或主题向理事会作发言，借此加强与条约机构的对话。理事会还可考虑更经常地邀请条约机构为人权高专办或咨询委员会编写的专题研究建言献策。可在现有做法的基础上，加强特别程序与条约机构之间的协商。各国还应利用普遍定期审议程序更系统地提出建议，促进改进向条约机构及时提交报告的工作，并执行在个人来文程序下通过的条约机构建议或意见。

⁸ 见 <https://uhri.ohchr.org/en/Goals/SDGS>。

⁹ 人权理事会第 37/25 号决议，第 4 段。

2. 与区域组织的协作

49. 大会第 60/251 号决议第 5(h)段要求人权理事会与区域组织密切合作。在此基础上，理事会自 2007 年以来通过了一系列关于增进和保护人权的区域安排的决议，¹⁰ 其中授权人权高专办组织讲习班，就如何加强联合国与人权领域各区域安排之间的合作共享信息并提出建议。¹¹ 这项工作已经取得进展。2012 年，在亚的斯亚贝巴通过了加强特别程序与非洲人权和民族权委员会之间合作的路线图，此举可在其他区域推广。这类联合举措，若在实施过程中有足够的资源提供支持，可助力联合国任务负责人与其他组织的独立专家联合开展更多活动，如联合访问和声明，而到目前为止，这些活动都只是临时性的。像布隆迪实况调查机制那样，将来自区域机制的独立专家纳入调查机构的做法也可加以推广。

50. 除了人权高专办在每个普遍定期审议周期之前向各区域组织发出的函件之外，高级专员还于 2008 年致函各区域组织，请其向普遍定期审议提交资料，此举增加了来自区域组织的定期投入。但是，并不清楚区域组织就普遍定期审议的建议采取了何种后续行动(如果有的话)。

51. 为了进一步推动人权理事会与区域组织之间的合作，特别是在预防领域，理事会可授权人权高专办组织一次研讨会，并围绕此专题起草一份报告。联合努力的一个重要领域可能是，以协调方式落实可持续发展目标可发挥哪些潜在预防作用。

3. 与国家人权机构和民间社会组织的协作

52. 符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的国家人权机构¹² 和民间社会组织在预防侵犯人权行为方面发挥的关键作用，在提交理事会的几份报告(特别是 A/HRC/18/24、A/HRC/30/20 和 A/HRC/39/24)中都有强调。因此，必须强调指出，需要改善这两类实体与人权理事会接触的机会，确保在讨论国家情况和一般主题时征求它们的意见。人权高专办在为民间组织开展提高认识活动方面发挥着关键作用，特别是在通信工具普及有限的国家。报告和来文撰写方面的培训活动也非常重要。应保护与人权理事会各项机制合作的民间社会组织和人权维护者免遭报复。应让他们有意识并鼓励他们向人权高专办¹³ 报告报复行为，以便在秘书长提交人权理事会的关于因在人权领域与联合国合作而遭受恐吓或报复的年度报告中反映他们的案例。¹⁴ 有关报复行为的报告也应传达给大会，以引起更多关注。

D. 调动财政资源

53. 理事会在第 38/18 号决议中要求适当考虑联合国系统可供促进人权工作，尤其是预防工作的资金情况。对理事会各机制所提出的建议进行梳理便可发现，其中许多建

¹⁰ 见人权理事会第 6/20、12/15、18/14、24/19、30/03 和 34/17 号决议。

¹¹ 目前为止，已举办 6 个讲习班。

¹² 截至 2019 年 3 月 4 日，共有 78 个机构获得了 A 级地位认证。

¹³ 2016 年，主管人权事务助理秘书长受命领导联合国努力制止针对与联合国开展人权合作的人实施恐吓和报复的行为。

¹⁴ 根据人权理事会第 12/2 号决议。

议都与联合国各实体的任务规定有关。因此，这些建议应在跨机构层面予以考虑，在整个联合国系统更好地协调行动，更多地获得专项资金。可先从外地一级开始着手这种考虑。

54. 此外，需要为协调预防工作分配更多资源，包括动用由联合国各机构运作的信托基金，如建设和平基金。建设和平基金是将理事会各机制的建议更多地纳入建设和平战略的一项工具。在秘书长呼吁实现“巨大突破”之后(A/72/707-S/2018/43, 第47段)，建设和平基金对其2020-2022年战略进行了审查，表示愿意进一步参与人权事务。目前，在基金重点关注的工作领域当中，至少有七个是理事会各机制的专门知识和建议可特别产生助益的领域。¹⁵ 基金要求其受援对象向其提供冲突分析和需求评估，以此作为任何项目提案的基础。人权高专办应确保此类国别文件考虑到人权理事会各机制的意见和建议。

55. 此外，需要加强人权高专办的执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金以及人权领域技术合作自愿基金。联合国机构还可就从联合国以外来源(包括双边来源)获得资金的可能性向各国提供咨询意见。

五. 主要结论

A. 需要制订预防战略

56. 人们通常认为，理事会的各种机制就其性质而言有助于防止侵犯人权行为。虽然在协商期间确认了这些机制产生预防作用的例子，但讨论也突出表明，理事会及其各组成部分的工作缺乏明确的预防战略。然而，预防作为工作副产品的办法与明确把预防作为战略目标的办法是有很大不同的。理事会应在其设立的新机制的任务规定中列入预防部分，以确保这些机制系统地预防纳入其工作。理事会还可以请咨询委员会审查现有机制、特别是特别程序的职权范围，以确保将预防明确纳入其任务规定。

57. 采取预防性办法将要求理事会各机制重新考虑其运作方式，并反思其过去曾产生的预防作用，以便评估要复制哪些行动以及哪些方面应该改进。理事会各机制应采取更长期的预防办法。但协商表明，预防主要被设想为对新出现危机的制度性反应。转向采取更长期的预防办法将需要制定适应每种情况的渐进战略，有既定的目标，并提供更具针对性、更注重成果、更有时限的咨询和建议。这将使理事会各机制能够在各国具体情况下设计预防方案方面发挥更大作用。

58. 理事会各机制还必须避免孤立于联合国其他实体和机制之外开展工作。为应对这一挑战，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员主张采取预防框架办法，以便有助于打破现有的封闭性知识和专长，并从更长远的角度进行上游预防。预防框架办法将有助于设计战略和指导决策。该框架将包括有经验证据表明具有预防

¹⁵ 支持起草宪法框架；加强执法人员能力，改善诉诸执法人员的机会；支持过渡期正义机制；支持人权教育和培训，特别是安全部队的人权教育和培训；支持人权的监测和保护；支持受害者保护；以及支持民族和解与对话进程。

潜力的所有要素，其中包括司法和宪法改革、安全部门改革、创造经济机会的措施以及文化和个人意向领域的举措(见 A/HRC/30/42、A/70/438 和 A/72/523)。

B. 需要加强落实人权建议

59. 人们普遍承认，落实普遍定期审议提出并被接受的建议以及特别程序和人权条约机构提出的建议有助于防止侵犯人权行为。但其中大部分建议没有得到落实。造成这种情况的一个主要原因是，建议数量太多，而且各国执行这些建议的技术能力和资源有限。各国应确保在其预算中拨出经费来落实理事会各机制的建议。此外，虽然落实人权建议的责任必须由国家承担，但国际社会、特别是理事会应支持各国的执行努力和防止侵犯人权行为的要求。各国已寻求人权高专办的支持，并在可能的情况下得到了这种支持，事实证明这种支持至关重要。但是，人权高专办可用于技术合作和能力建设的资源不足以满足这种需要。一些双边和多边来源也提供经费，应就如何获取这些资源向各国提供支持。此外，各国之间还有空间进行更多的南北合作、南南合作和三角合作，以便通过分享经验进行相互学习。

60. 近年来已采取一些举措，以提高各国执行建议的能力。其中包括一项倡议，即协助各国建立国家执行、报告和后续机制，以超越现有的国家报告和后续机制，并将重点放在建议的执行上。挪威和新加坡牵头提出的另一项倡议提议在理事会届会议程项目 10 下建立一个人权能力建设和技术合作问题对话与合作自愿平台。这种平台将为各国提供空间，报告在执行建议方面取得的进展，提供信息说明阻碍进一步取得进展所存在的不足或障碍，并请求国际社会提供能力建设和技术援助，以帮助它们克服这些障碍。平台还将为接受人权、能力建设和技术援助方面的国际支助的国家提供空间，定期向其国际伙伴报告，使其有机会记录良好做法。

61. 建立一个机制，将所有现有努力和倡议结合起来，以加强落实各项人权建议，这将是非常宝贵的。因此，建议理事会设立一个由人权高专办经管的人权建议执行基金。¹⁶ 各国可以寻求支持，以评估各自的具体需求，并确定可能的合作伙伴，帮助其满足这些需求，包括制定并提供能力建设方面的援助和支持。将提供关于良好做法的培训材料、案例研究和信息。此外，将向各国提供帮助，以便于获得区域和多边机构、双边捐助方以及酌情提供各种方案的其他利益攸关方所提供的援助，确保以全面和整体的方式落实各项人权建议。此外，该基金将倡导各国向人权高专办经管的基金提供更多资金，以便向无法通过其他方式履行人权义务的国家提供经费。此外，该基金将利用拟议建立的人权能力建设和技术合作问题对话与合作自愿平台加强对话与合作，以落实议程项目 10 下各项人权建议。该基金将在治理结构的指导下运作，该结构由一个咨询委员会(各区域派出一名成员组成)构成。上述委员会将起草该基金的援助申请程序，制定详细的援助标准，并审查所有请求。

C. 需要加强预警/行动能力

62. 在评估理事会及其机制的预防作用时，应根据大会第 60/251 号决议适当考虑其迅速应对人权紧急情况的能力。这种能力首先需要通过对新出现的令人关切的情况发

¹⁶ 这可以仿效世界贸易组织的贸易便利化协定基金。

出早期预警来提供足够的信息。此外，需要进一步界定应触发早期预警的此类情况。理事会内提出了一系列标准，包括：呼吁秘书长、人权高专办或特别程序采取行动；国家是否为人道主义行为体、人权捍卫者和媒体的进入提供便利或设置障碍；国家是否与条约机构和理事会合作。虽然这些都是有用的信号，但第一个要求应该是存在侵犯人权的现象，而不是孤立的情况。此外，侵权行为必须是具有严重性质。因此，强迫失踪、法外处决或新出现的酷刑和虐待情况激增应引起注意。人权维护者、记者或民间社会组织往往是人权紧急情况的主要信息传播者。国家或非国家行为体以他们为目标也特别令人关切，因为这也可能导致国际社会无法获得有关局势恶化的信息。

63. 理事会各机制具有预警潜力。高级专员还可以在提请理事会注意人权紧急情况早期迹象方面发挥关键作用。她是通过在理事会每届会议开始时以及在议程项目 2 下所作的发言来做到这一点的。然而，应通过以下办法加强高级专员办公室的预警能力：建立一个可供短时间里部署的人权专家名册，特别是调查侵犯人权行为，并提高接收和彻底分析来自包括特别程序、国家人权机构、民间社会、人权维护者、联合国国家工作队和人权高专办的实地存在等所有来源的预警迹象的能力。高级专员随后应将这些分析结果送交理事会主席或在理事会常会期间提交。可以通过授权高级专员在理事会每届会议上报告预警情况来加强其向理事会通报情况的机会。可以以区域前景扫描的形式进行这种报告，重点放在风险因素和新出现的危机上。

64. 虽然理事会了解早期预警信息，但有关其及早采取行动的能力建设的讨论却相对较少。应根据具体国家或区域的情况，逐案决定是否采取此类早期行动。一种选项是：可以与有关国家举行秘密会议；(或)如果后者接受，还可以派遣斡旋任务团开展悄悄外交活动。¹⁷ 斡旋任务团的组成应根据具体情况逐案决定，可包括理事会主席和成员、特别程序任务负责人、人权高专办以及区域/次区域组织的代表。

65. 如果悄悄外交访问后局势恶化，理事会现有可采取行动的选项包括：发表主席声明(要求所有成员国同意)；请人权高专办编写一份报告；呼吁召开特别会议或成立调查机构。过去执行过最后两个选项是因情况严重恶化。另一种选项是通过让利益攸关方求助于上述人权执行基金来解决令人关切的情况。

D. 需要通过保持和平和落实可持续发展目标进行上游预防

66. 协商表明，理事会可以通过与保持和平和落实可持续发展目标的努力发挥更有系统的协同作用来提高其预防效果。这两种办法体现了通过以下方法进行上游预防：加强各机构，以便保障人权，消除侵犯人权的根源，如社会排斥以及侵犯社会和经济权利，并促进和解，防止可能破坏人权成果的冲突再次发生。因此，理事会及其机制应系统地寻求调整其保持和平和落实可持续发展目标的工作成果，并将其纳入联合国其他地方的和平与发展行为体的工作。

67. 此外，保持和平与可持续发展目标议程一方面是联合国人权与和平与安全支柱之间的桥梁，另一方面也是人权与发展支柱之间的桥梁。在协商期间，已确定一系列

¹⁷ 1988 年，人权委员会主席应古巴政府的邀请，与经区域协商后任命的委员会五名成员一起，对古巴进行了一次访问，以观察人权状况（1989 年 2 月 21 日 E/CN.4/1989/46 号报告和 Corr.1）。

措施或举措,以便有助于确保理事会与联合国另外两个支柱之间建立更密切的工作关系。关于与和平与安全支柱的联系,理事会必须继续寻求与安全理事会建立更密切的工作关系,包括更系统地邀请人权理事会各机制参加安全理事会的审议工作。人权理事会应邀请秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表以及负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表更经常地参加理事会届会和(或)通过具体决议请他们向理事会报告其工作和活动领域,或与理事会特别程序开展联合活动,包括提出联合报告,从而将与他们的工作关系系统化并予以加强。理事会应更系统地确定通过秘书长正式与安全理事会和(或)建设和平委员会分享报告。应鼓励后者及其不同的国别小组邀请理事会各机制参加其审议工作。还应鼓励联合国区域存在的高级代表在其提交安全理事会的报告中纳入人权高专办或联合国国家工作队从理事会各机制获得的投入。理事会还应邀请他们亲自或通过视频链接介入针对具体国家的讨论。

68. 为确保与联合国发展支柱建立更密切的工作关系,应将联合国国家工作队的投入纳入人权高专办为普遍定期审议汇编的报告中。还应邀请驻地协调员亲自或通过视频链接介入理事会针对具体国家的讨论。同样,理事会应邀请经济及社会理事会主席每年向理事会介绍可持续发展高级别政治论坛的成果。在国家一级,理事会还应鼓励建立有联合国国家工作队参与的国家执行、报告和后续机制。理事会应倡导有系统地将人权顾问纳入联合国国家工作队,以促进国家工作队与理事会各机制的合作,并确保将后者提出的建议以及其他人权关切问题纳入联合国可持续发展合作框架。在没有当地人权顾问的情况下,理事会应鼓励驻地协调员向人权高专办寻求咨询意见。

六. 建议

69. 理事会及其所有机制应在其工作中明确注意预防,具体做法是:

(a) 在建立新机制时纳入预防任务;

(b) 请所有任务负责人采取预防办法并制定战略,确保其工作对国家一级的预防工作作出最佳贡献,并将这一战略纳入其提交理事会的下一次报告;

(c) 请咨询委员会审查现有机制、特别是特别程序的职权范围,以确保将预防明确纳入其任务规定。

70. 理事会应通过建立人权建议执行基金,提高其通过对话与合作为防止侵犯人权行为¹⁸作出贡献的能力。该基金应由人权高专办经管,并在一个由5个国家(每个区域一个国家)的代表组成的委员会的指导下运作。

71. 理事会应提高其迅速应对人权紧急情况¹⁹的能力,并为此:

¹⁸ 大会第 60/251 号决议,第 5 段(f)。

¹⁹ 同上。

(a) 广泛宣传申诉程序的存在，为其各工作组的成员进行国家访问以及与受害者和有关国家的代表举行听证会提供手段；

(b) 呼吁人权高专办通过以下办法加强其快速反应能力：

(一) 建立可在短时间内部署的人权专家名册；

(二) 加强了接收和彻底分析来自所有来源的预警信号的能力，并将这些分析的结果提供给高级专员，以便转发给理事会主席。

72. 在收到这些分析结果后，理事会主席应与主席团协商，确定要采取的行动方案，包括理事会秘密会议、预防外交或对有关国家的斡旋访问。斡旋任务团的人员组成应根据具体情况逐案决定，其中可包括理事会成员、特别程序任务负责人、人权高专办以及区域/次区域组织的代表。

73. 在外交努力未能取得预期结果的情况下，理事会应召开一次特别会议，确定理事会将采取的进一步行动方案。

74. 理事会还应授权高级专员在其每届会议期间报告预警情况。应以区域前景扫描的形式进行这种报告，重点放在风险因素和新出现的危机上。

75. 为确保与和平与安全支柱建立更密切的工作关系，理事会应：

(a) 寻求更系统地邀请其各机制参与安全理事会的审议工作；

(b) 邀请秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表以及负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表更经常地参加理事会届会和(或)请他们向理事会报告其工作和活动领域，或与各特别程序开展联合活动，包括提出联合报告，从而将与他们的工作关系系统化并予以加强；

(c) 确定应通过秘书长正式与安全理事会和(或)建设和平委员会分享的报告；

(d) 鼓励建设和平委员会及其各不同国别小组邀请理事会各机制参与其审议工作；

(e) 鼓励联合国区域存在的高级代表其提交安全理事会的报告中纳入人权高专办或联合国国家工作队从理事会各机制获得的投入，并邀请他们亲自或通过视频链接介入理事会针对具体国家的讨论。

76. 为确保与联合国发展支柱建立更密切的工作关系，理事会应：

(a) 在人权高专办为普遍定期审议汇编的报告中系统地纳入联合国国家工作队的投入；

(b) 更系统地邀请联合国驻地协调员亲自或通过视频链接介入理事会针对具体国家的讨论；

(c) 邀请经济及社会理事会主席每年向理事会介绍可持续发展高级别政治论坛的成果；

(d) 鼓励建立有联合国国家工作队参与的国家执行、报告和后续机制；

(e) 倡导有系统地将人权顾问纳入联合国国家工作队，以促进这些工作队与理事会各机制的合作，并确保将后者提出的建议以及其他人权关切问题纳入联合国可持续发展合作框架；

(f) 鼓励驻地协调员在没有国内人权顾问的情况下向人权高专办寻求咨询意见。

77. 理事会应想办法与区域和次区域组织进行更密切的合作，并为此：

(a) 在关于促进和保护人权的区域安排的决议框架内，委托举办一次讲习班，并委托就如何进一步与区域组织在预防领域开展合作编写一份报告；

(b) 授权理事会主席与区域和次区域人权机构进行讨论，并制订具体的合作方式，包括落实理事会各机制的建议和各项可持续发展目标。