

国际特赦组织

联合国普遍定期审查制度 (给中国人权推动者的指引)

国际特赦组织
2008年7月

为协助各人权推动者能参与普遍定期审查制度，国际特赦组织特撰写本简介。中国第一次被审查时间是2009年2月，人权推动者需于2008年9月1日前向联合国人权事务高级专员办事处提交资料及建议或意见。提交文件不多于5页，提交者需具有联合国经济及社会理事会咨商地位。未有该地位的组织可以联络有该地位的国际人权组织帮忙提交或转达资料及意见。

甚么是联合国普遍定期审查制度？

联合国普遍定期审查制度（Universal Periodic Review）是联合国有关人权的一项新机制。2006年3月15日，联合国大会通过60/251号决议案，建立新的人权理事会¹取代原来的人权委员会。同时，决定在人权理事会下增设一个普遍定期审查制度，让各国公平地参与审查和接受审查，以推动整体人权发展。2007年6月18日，人权理事会再通过5/1号决议案，确立该机制。

在这制度下，联合国所有192个成员国都会参与审查和接受审查。审查内容是各国履行各项人权义务和承诺的情况，并由此体现人权的普遍性和不可分割性。基于对所有国家平等尊重的原则，审查透过客观及可靠的资料，以互动对话的形式进行，目的是鼓励国家互相合作，互相监督，而非批评。

为什么联合国要建立这个机制？

过去人权委员会对个别国家提出弹劾动议的机制受到最多批评的是，其相对选择性和双重标准。委员会每年只开一次会议，一般都只选择少数几个国家的人权状况来讨论，而忽视很多紧迫的人权状况，哪个国家会被讨论也是很政治化的决定。

¹ <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>

人权理事会是常设机构，可以定期或随时开会，除处理迫在眉睫的人权危机外，也可定期轮流对每个国家作整体人权审查以求改善。普遍定期审查制度制造了一个让联合国人权标准应用到各个国家的机会。特别是过去人权委员会不会采取行动去处理的问题，例如区域性的人权侵犯问题，及一些被忽略的国家的状况。

普遍定期审查制度是否人权理事会下唯一的申诉途径？

联合国人权理事会设有其它申诉机制，联合国大会第 60 / 251 决议案清楚说明普遍定期审查制度只是联合国人权委员会众多机制的其中之一。其它机制包括人权公约（或条约）规定的报告程序，联合国特别申诉程序等。

普遍定期审查制度与人权公约（或条约）规定的报告程序有何不同？

人权公约的报告程序是源于法律承诺，由独立专家组对照这些条约的具体规定，对法律、规章和做法进行严格监督，此种程序产生明确有权威的结论及行动建议，国家须履行义务去执行。而普遍定期审查制度是倚靠各国自愿对各自国内的人权问题进行讨论，依据的是联合国宪章的规定，根据世界人权宣言的原则表述国家的义务和责任。审查结论的落实，乃需要透过各国合作，人权理事会也会就各国面对的困难提供技术协助及能力建设。

普遍定期审查制度与联合国宪章底下的特别程序有何分别？

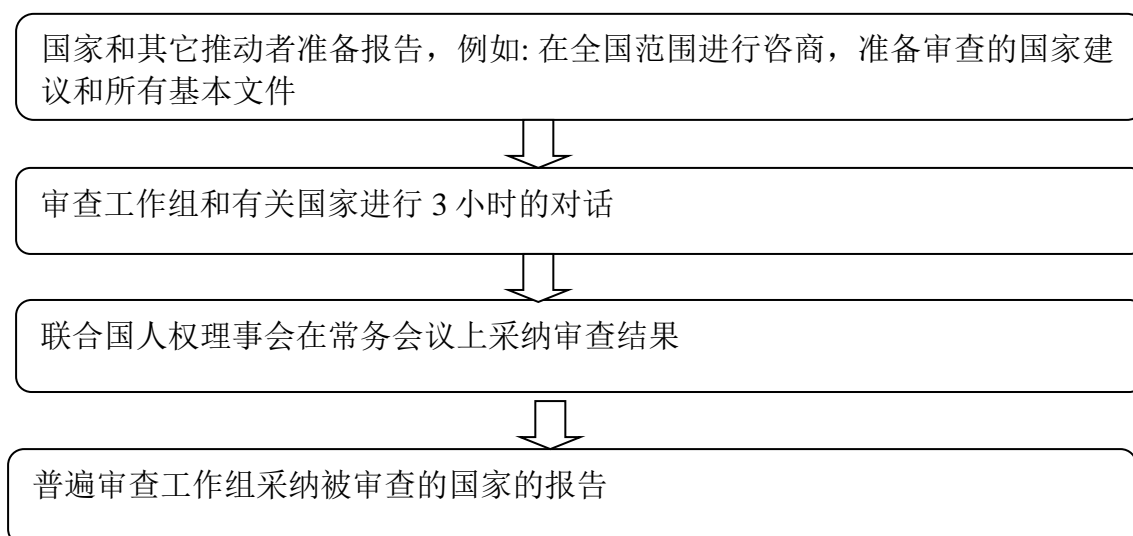
特别程序是根据联合国大会或人权理事会决议案成立的特别机制。由志愿的人权专家担任特派专员，负责调查和分析个别人权问题严重的国家，或普遍的人权议题的情况，给联合国大会及人权理事会以及涉及国家具体可行的改善建议。特别程序可以就个案申诉。特派专员透过书信或公开声明，即时质问并阻止严重的人权侵犯，并透过国家探访，年度研究报告提出综合建议。而普遍定期审查制度重点却非指出或揭示人权问题，而是要求国家检讨履行人权义务的整体情况，坦然面对国家在履行这些义务上的困难，并寻求技术帮助。也透过各国互相审查找出比较好的执行模式，互相学习。

普遍定期审查制度欲达到的目标：

- 改善基层人权状况；
- 国际履行其人权义务与承诺，评估其发展和面对的困难；
- 提高国家保护人权的能力；
- 透过各国交流最佳实践模式；

- 多方合作以倡导及保护人权；
- 鼓励全面与人权理事会和其附属机制合作，包括特别程序和申诉程序以及其它联合国人权机构包括人权事务高级专员办事处，公约机制等。

普遍定期审查制度流程：



由于这是一项新机制，我们仍不能确定它在提倡和保护人权方面是否实际有效，但从一个积极的角度来看，由于这是一个全新的机制，政府和非政府组织倒可以透过参与，塑造和建立良好的先例。

普遍定期审查制度的规范：

- 📖 《联合国宪章》
- 📖 《世界人权宣言》
- 📖 国家签署和参与的各种人权文件及文书（包括国际公约，盟约，宣言和协议等）。
- 📖 国家自愿作出的约誓和承诺，例如选举人权理事会成员时作出的宣誓，投票通过人权理事会成立时所作的宣誓，对人权理事会高层架构作出的声明，及适用的国际人道法律。

普遍定期审查制度会审查甚么资料？

审查制度会根据三份基本文件作出审查：

1. 相关国家提供的资料：对大部分国家而言，这是指一份国家报告形式的文件（不超过 20 页）。但根据普遍定期审查制度规约，国家不一定需要提供书面报告，可以只是作口头报告。² 理事会鼓励国家透过广泛的国内咨询过程来准备有关资料，包括咨询所有在国内推动人权的机制及个人。
2. 由人权事务高级专员办事处编辑好的资料，这份资料应该包括公约报告机制，特别程序及相关非政府组织提供的资料，最多不超过 10 页。³ 对于人权事务高级专员办事处而言，要把这么多资料整理成 10 页纸实在有很大困难，特别是一些人权侵犯比较严重的国家。
3. 另外，联合国人权事务高级专员办事处会提交一份补充 " 有公信力及可靠资料 "，同样不能超过 10 页，内容是各非政府组织及相关人权推动者的报告的撮要。相关人权推动者可以包括，国家人权委员会，工会，教会组织和非政府组织等。

国家提交的报告会涵盖甚么资料？

人权理事会通过了一份国家准备普遍定期审查制度资料的指导方针。该指导方针说明⁴ 国家的报告或提供的资料应该包括：

- ☞ 介绍有关报告或资料收集的程序及整理的方法，国家如何进行广泛咨询及咨询的过程。
- ☞ 国家人权规范框架的资料，包括宪法、立法、政策和制度。
- ☞ 关于国家履行所承诺的国际人权义务的资料，包括国内立法引入签署或加盟的国际公约里所列国际人权标准的情况，国家作出的自愿承诺以及透过国家人权制度或人权机构履行这些义务的情况，公众的人权意识，和国家与联合国人权机制合作的程度。资料不单要包括进展和最佳实践例子，也要坦言国家面对的困难与限制。并说明国家将如何安排优次，采取甚么重点措施改善这些人权状况。国家要求的能力建设和技术协助，跟进上一次审查的建议的情况（从 2012 年第二次审查开始）。

² 例如欧盟已经表示，其成员国不会准备国家报告。

³ 其它个别国家的资料可以参见人权告专网站上，以国家划分的档案。
<http://www.ohchr.org/english/countries>.

⁴ 联合国人权理事会第 6/102 号决定。

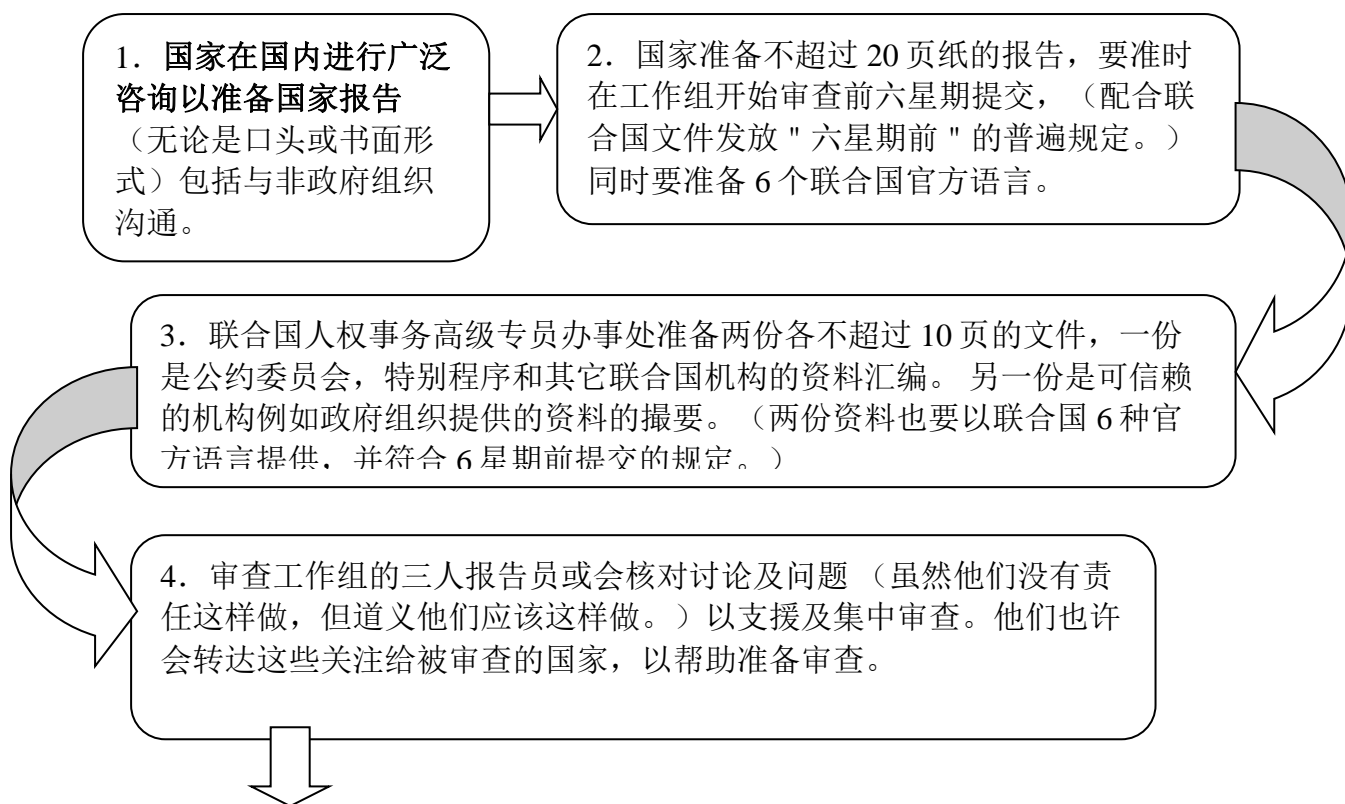
谁来担任审查工作？

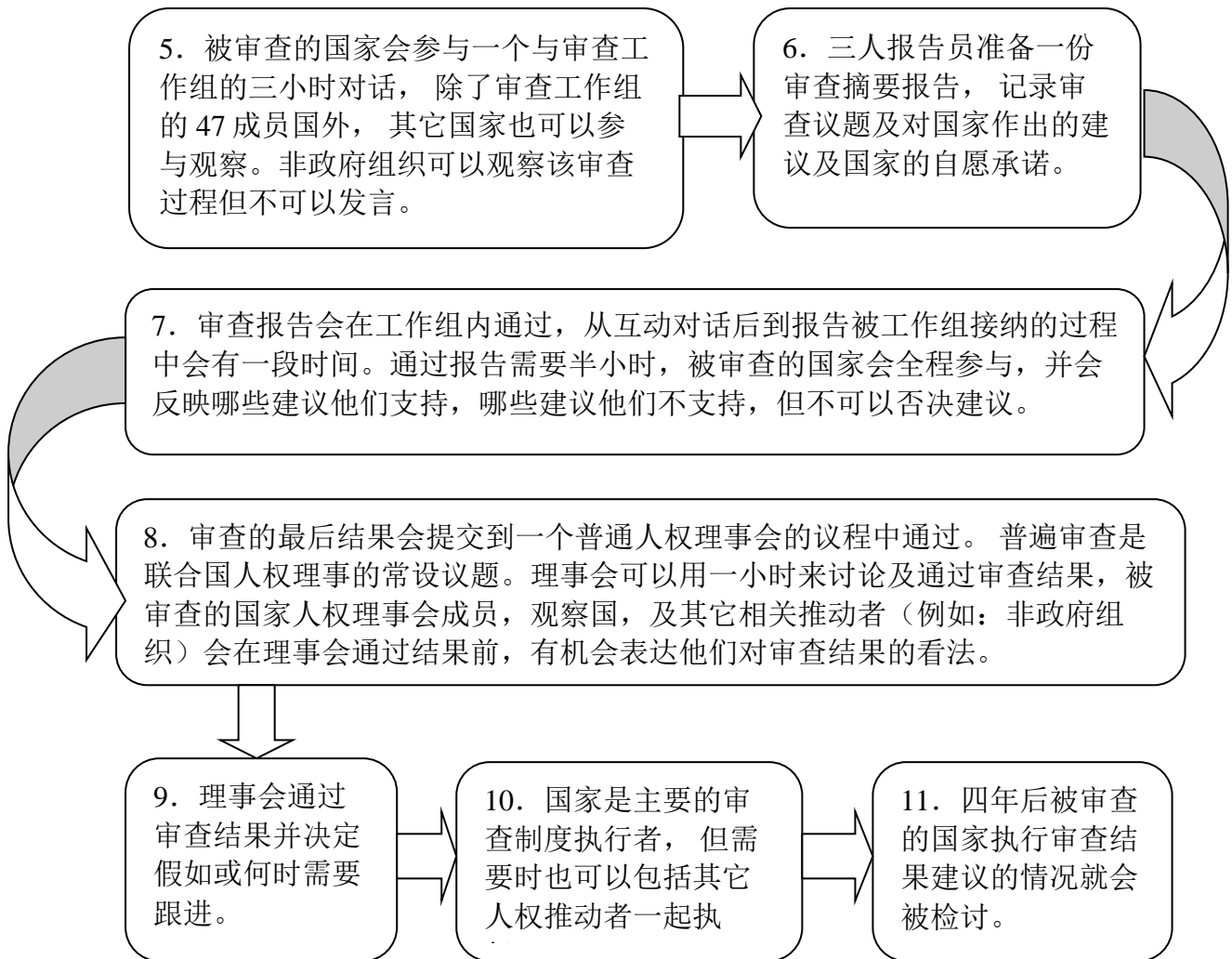
审查会由联合国普遍定期审查制度工作组进行，该工作组由人权理事会成员国中 47 个成员国组成。并由人权理事会主席带领。每个成员国自行决定他们参与审查工作组代表团的组成方法，包括可以引入独立人权专家加入其代表团。

人权理事会选出三人报告员，帮助每个审查的进行。这三人报告员由 47 国代表的工作组选出，而三位报告员应来自不同的区域。被审查的国家有权要求其中一组报告员来自其所属区域，也可以否决被选出的其中一位报告员，但只能否决一次。报告员也可以在个别国家被审查时要求避席。在这情况下，理事会将选出另一位报告员代替避席的报告员。报告员要求避席的数目是没有上限的。

工作组每年开三次会，每次会议两星期，审查 16 个国家，一年只能够审查 48 个国家，要完成 192 个国家的审查，需要四年。

典型的审查会经过哪些步骤呢？





审查结果会是甚么？

由于普遍定期审查制度是一个强调合作的机制，审查结果将会主要是一个取得共识的过程，而不会是一个表决的过程。

被审查的国家会全面参与审查过程，它可以决定哪些建议它会支持，哪些它不支持，但它不可以否决建议。

故此，**审查结果可以包括以下部分或全部项目：**

☺ 被审查国家人权状况的评估，包括正面的发展和国家面对的困难。

- ☺ 最佳实践的例子。
- ☺ 与联合国合作提倡及保护人权的计划。
- ☺ 技术援助的提供。
- ☺ 受审查国家作出的自愿承诺。

如何跟进审查？

当人权理事会通过审查结果时，它会同时决定是否需要及何时需要特别跟进。普遍审查的结果应该主要由国家来执行，但需要时也可以有其它机构的参与，例如联合国人权事务高级专员办事处，联合国机构或非政府组织等。

假如国家不配合普遍定期审查制度呢？

假如出现固执不配合普遍定期审查制度的情况，人权理事会 " 处理 " 有关问题。

普遍定期审查制度甚么时候开始？

由 2008—2012 年 4 年内，所有 192 个联合国成员国会分阶段接受和参与审查。也就是说每年会有 48 个国家被审查，人权理事会每年召开三次会议，每次就会有 16 个国家的审查在工作组下再进行。第一次审查是 2008 年 4 月 7—18 日。第二次是 5 月 5—16 日，第三次是 12 月 1—12 日。

中国是在第四次会议时接受审查，日期是 2009 年 2 月 5—16 日。

非政府组织要在 **2008 年 9 月 1 日**前向人权事务高级专员办事处提交资料及建议。资料及建议必须限制在 5 页纸以内。（根据联合国会议服务程序，要在开会前五个月提交资料。）

提交地址: uprsubmissions@ohchr.org

由于中国绝大部分非政府组织（除有政府背景的全国家妇联，全国残联，中国人权研究会等组织外）均没有联合国经济及社会理事会咨商地位。非政府组织要更早于 **2008 年 9 月 1 日**前，联络有经济及社会理事会咨商地位的组织或国际组

织帮助提交有关资料。或直接向人权事务高级专员办事处提交资料，但说明没有经济及社会理事会咨商地位的情况和原因。

中国的人权推动者及非政府组织可以透过观察其它已经过审查的国家的情况，了解如何做会更有效率。由于审查是以三小时对话进行，很多之前的审查过程都有录像参考。<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

非政府组织如何参与普遍定期审查制度？

非政府组织有几个可能的介入点。部分是普遍定期审查制度的规章中写明的。有些则是争取游说的机会。我们应争取任何机会，为日后的审查制度设立良好的先例。

如何在国家准备报告时进行游说？

1. 参与国家广泛咨询，做一分好的国家报告。
2. 鼓励广泛国内咨询把建议提到国家报告里。
3. 积极参与各种国内咨询，包括向国家政府提交人权关注，让政府采取措施去处理。
4. 假如政府不进行咨询，公民社会可以进行自己的咨询，把关注和建议提交政府要求其加入国家报告。或提交人权事务高级专员办事处。
5. 约见定期审查制度工作组成员及三人报告员，与他们对话，向他们游说应关注的人权范围。
6. 游说联合国人权理事会成员国，邀请国内人权专家加入普遍定期审查工作组代表团，让审查不要让三小时的对话，成为只有国家外交人员互相恭维座谈会。
7. 游说联合国人权理事会成员国推荐人权专家担任三人报告员。
8. 游说三人报告员集中讨论受审查国家较严重的人权问题，鼓励报告员在三小时的对话之前就向该国提出有关问题或议程。
9. 游说其它联合国成员及观察国旁听审查对话，并提出适当的问题，以带出重要的关注。
10. 游说三人报告员在审查结果报告内提出人权关注并就特定人权侵犯问题提出改善建议。

以上 5 至 10 项，基层组织可以找有联合国经济及社会理事会咨商地位的国际组织合作，让他们代行。

如何就审查结果进行游说？

1. 游说普遍定期审查工作组，接纳能充分有透明度地反映主要被审查国家人权问题的报告。
2. 如果工作组采纳的报告没有关注主要人权问题及采纳重要改善建议，必要时可以作出批评。

如何在人权理事会通过报告期间进行游说？

1. 如果以上过程均无法令国家正视主要人权问题，非政府组织可以在人权理事会常务会议通过普遍定期审查结果之前，向人权理事会提交声明，或在常务会议第六项议程（人权理事会就普遍定期审查制度采取行动）的时候，发表口头声明。
2. 游说人权理事会成员国，确保只会通过适当反映国内主要人权问题及作出有效建议解决这些人权问题的最后审查结果。
3. 游说人权理事会就该审查结果和该国人权状况作出特别跟进的决定。

在国家履行建议及承诺时可以做甚么？

1. 鼓励或推动国家将审查结果广泛向国内公布，并作广泛国内咨询以征求回应及改善建议。（如果国家不做，公民社会可以广泛发布审查结果并征求民间意见向政府反映。）
2. 透过与人权事务高级专员办事处沟通，游说双边政府人权对话，在理事会选举时进行游说，及透过其它联合国人权机制，例如特别程序，公约报告机制及特派专员探访等要求政府尽快落实审查结果的改善人权建议。
3. 确保审查结果的参考建议和政府曾作出的承诺，与政府公布的文件内容一致。确保公众获得这些信息。
4. 监督政府执行建议及承诺的情况，游说下一次普遍定期审查工作及向联合国其它机制汇报。

除了正式的普遍定期审查程序外还有其它途径影响该审查吗？

普遍定期审查会吸引很多国家的国内和国际媒体采访，对于不尊重公民社会的参与，或不尊重民间人权推动者建议的国家，被吸引来报道的新闻媒体可以是一个可以制造压力的途径。

其它背景资料（参考人权告专网站）：

- 国家档案: <http://www.ohchr.org/english/countries/>
- 各国接受普遍定期审查的时间表:
<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/uprlist.pdf>
- 人权理事会 5 / 1 号决议案，关于普遍定期审查程序:
http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc
- 人权理事会 6/102 号决定，普遍定期审查报告的撰写格式:
http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/decisions/A_HRC_DEC_6_102.pdf
- 人权告专就普遍定期审查给非政府组织资料通报:
http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/noteNGO_041007.htm
- 人权告专就普遍定期审查给国家人权机构的资料通报:
http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/noteNHRIs_041007.htm