



## 人权理事会

## 第三十五届会议

2017年6月6日至23日

议程项目2和5

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

人权机构和机制

关于议会对人权理事会工作及普遍定期审议的贡献的  
小组讨论会

## 联合国人权事务高级专员的纪要报告\*

## 内容提要

本报告是根据人权理事会第30/14号决议提交的，理事会在这项决议中决定在理事会成立十周年之际，在第三十二届会议期间召开一次小组讨论会，以评估各国议会对理事会工作及普遍定期审议的贡献，并确定如何进一步加强这种贡献。小组讨论会于2016年6月22日举行。参加会议的有厄瓜多尔、摩洛哥和菲律宾的议员、各国议会联盟(议联)的一名代表和大不列颠及北爱尔兰联合王国议会联合人权委员会的法律顾问。会议由马尔代夫常驻代表主持。人权理事会和条约机制司司长和各国议会联盟秘书长宣布会议开幕。小组讨论期间，许多发言者重申了议会参与理事会工作及普遍定期审议以促进人权的重要性。与会者提供了多项有助于确保各国尊重国际人权承诺的议会行动的具体实例，讨论会最后提出了一系列建议，包括：

- (a) 议员需要将人权方面的国际准则纳入本国立法；
- (b) 议员需要找到适足的资源、具备足够的专业知识，以便有能力参与国际人权舞台；

\* 本文件逾期提交，以反映最新动态。



(c) 执行《关于国家人权机构与议会间关系的贝尔格莱德原则》，并由民间社会发挥重要作用，支持议会以确保国内法律符合国际人权准则和标准；

(d) 议员应更积极地参与普遍定期审议和其他人权机制的工作，同时，理事会也应尽可能地在其审议中考虑到议员的工作，并确保议员在履行任务时受到保护；

(e) 议员需要积极参与国家报告和后续行动机制以及这些机制产生的国家人权行动计划，并为落实那些需要采取立法行动的建议作出贡献；

(f) 议员需要通过一套原则和准则，更积极、更有系统地参与各人权机制的工作；

(g) 议会，特别是现有的议会人权委员会，需要监督各国政府的人权政策和行动，尤其需要监督国际人权机制所提建议的落实情况。

## 一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 30/14 号决议提交的，理事会在这项决议中决定在理事会成立十周年之际，在第三十二届会议期间召开一次小组讨论会，以评估各国议会对理事会工作及普遍定期审议的贡献，并确定如何进一步加强这种贡献。小组讨论会于 2016 年 6 月 22 日举行。参加会议的有厄瓜多尔、摩洛哥和菲律宾的议员，以及议联的一名代表。会议由马尔代夫常驻代表主持。

## 二. 开幕词

2. 人权理事会和条约机制司司长指出，国际社会对议会在促进和保护人权方面作用的重要性已日渐达成共识。因此，理事会正在探索如何改善议会对理事会工作及普遍定期审议工作的贡献。他表示，议员既是立法者也是监督者，对人权具有至关重要的作用，并且普遍定期审议中提出的 60%-70% 的建议都需要或涉及议会行动。但他感到遗憾的是，第一和第二轮审议都没有保证议员的踊跃参与。对此，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)已就该专题举行了一次小组讨论会，并与议联合作举办了四次区域研讨会。最后，他鼓励尚未设立专门的人权委员会的各国议会设立这种委员会。

3. 各国议会联盟秘书长着重介绍了涵盖全世界 170 个议会的议联的工作。他特别强调了以下两个委员会发挥的作用：一个是专门处理人权事务的常设委员会，该委员会帮助各国议会更好地理解人权以及议会在落实人权准则和标准方面的作用；另一个是负责处理影响议员的侵犯人权事件的委员会。他表示，希望人权理事会加强与各国议会的来往。议联和人权高专办举办的关于普遍定期审议的区域研讨会提高了各国议会对该项机制和进程的认识，并有助于鼓励议员参与这一进程的不同环节。实际上，各国议会在审议的每个阶段都可以发挥作用，例如了解报告的内容、就各项专题举行辩论，以及派出议员加入本国的代表团。最后，秘书长提出了三项建议：(a) 他吁请常驻日内瓦的代表发挥关键作用，帮助确保本国首都开始更有系统地将议会纳入审议进程；(b) 普遍定期审议和特别程序任务负责人应沿袭消除对妇女歧视委员会的范例，有系统地在报告中加入一个段落，强调需要议会参与；(c) 理事会应确保更有系统地将议会的工作纳入考虑。

## 三. 小组成员的陈述

**主持人：哈拉·哈米德**

4. 马尔代夫常驻代表哈拉·哈米德着重指出了外交官、立法者和领袖在人权保护方面的作用，并对这些人有时倾向于保护立法以及法律的狭隘字面意义而非人权和法治的精神感到遗憾。要想实现真正的司法，适用国际准则和标准是唯一的途径。她说，本次小组讨论会旨在加强议员对普遍定期审议的贡献，背景是 2013 年 5 月首次举行了关于这一专题的小组讨论，并且人权高专办和议联随后举办了四次研讨会。

5. 厄瓜多尔国民代表大会议员兼人民与民族权利事务议会小组主席亚历山德拉·奥克莱斯·帕迪利亚着重指出，在促进和保护人权方面存在着诸多挑战。由于立法进程涉及诸多行为方，奥克莱斯·帕迪利亚女士想知道议会在遵守人权机制和文书方面具体能发挥什么样的作用。

6. 她强调，许多国家已按照以下考虑，提交了年度决议：(a) 议会应遵守并落实各项建议和国际人权方面作出的承诺；(b) 议会应批准公共支出预算，因为改善人权状况需要资金。

7. 因此，奥克莱斯·帕迪利亚女士对本次小组讨论会等举措表示欢迎，认为这些举措在实现可持续发展目标方面具有重要作用。

8. 奥克莱斯·帕迪利亚女士着重指出了厄瓜多尔主管机构的工作，该国主管机构与人权理事会进行了合作，审议了理事会的各种报告、与理事会的各项机制合作，还向理事会提供了反馈。在这方面，奥克莱斯·帕迪利亚女士表示，她在自己这一级别报告了厄瓜多尔在人权方面采取的一些行动。她强调了《厄瓜多尔宪法》主要条款中的以下四个方面：(a) 生活在该国领土上的弱势人员享有完整权利、受到充分保护；(b) 宪法和各项文书中设立的权利保证；(c) “良好生活方式”的概念；(d) 对国际人权体系以及其他条约与国际准则和标准的承诺。

9. 奥克莱斯·帕迪利亚女士提供了厄瓜多尔议会立足人权的举措的几个实例。她提到，该国议会采取了一项开创性措施，支持向家政工人发放养老金。议会还于 2015 年 12 月通过了《身份和民事数据管理法》，该法保障变更身份的权利并保护变性人，规定他们在投票时不用透露原性别。

10. 摩洛哥参议院议长兼教育和职业培训高等委员会委员哈基姆·本沙马什介绍了自己在摩洛哥遭受暴力的经历，他曾遭到拘留和酷刑，人权受到了侵犯。他根据自己的亲身经历，呼吁议会参与理事会的工作，并在此过程中介绍了摩洛哥议会在促进人权和遵守普遍定期审议建议方面采取的一些行动。在这方面，他欢迎摩洛哥通过现已符合国际人权标准的 2011 年《摩洛哥宪法》以及设立各种负责检查国内法律是否符合人权准则的监测机构。他指出，《宪法》在序言中写明国内法律必须符合国际法并提出了具体的人权原则。此外，摩洛哥要求立法人员征求国家人权组织的意见，确保各项法律草案符合人权准则和标准。这也反映了民间社会组织的重要作用，特别是国家人权委员会的重要作用。

11. 本沙马什先生向各国议会提出了多项建议。首先，他建议将各国议会普遍定期审议的参与制度化，规定议会有义务提交备选报告。第二，他建议加强立法机构，以便这些机构能够切实通过各项人权政策。第三，他建议在议会的工作中反映《贝尔格莱德原则》。第四，他建议采取精简方法来起草议会文件，同时坚持议联的各项原则。

12. 讨论会请菲律宾众议院少数党资深常务领袖内里·科梅纳雷斯代表参议院议长阿基利诺·皮门特尔三世报告 2015 年 2 月 26 日和 27 日议联和人权高专办在马尼拉举办的研讨会的结果。有 148 人出席了这次研讨会，其中 95 人是议员。科梅纳雷斯先生表示，这次研讨会确定了多项区域和共同挑战的专题，包括移民和移民权利、环境和环境权利、国内和国家之间的武装冲突、恐怖主义、国内和国家之间的发展不平等、性别不平等，以及少数群体和土著人民权利。

13. 他指出，研讨会通过了多项建议，包括：

(a) 应面向各国国会议员和地方立法委员会委员开展更多的能力建设；

(b) 应既面向议会又面向公众进一步开展提高认识活动，增长人权知识、增进对人权的理解；

(c) 若干国家的议会应设立议会常设委员会或职能委员会，利用这些机制来促进普遍定期审议、参与国家报告的起草工作以及跟进立法机关对最新执行情况的调查；

(d) 应将普遍定期审议中提出的建议发给议员本身；

(e) 在制订政策和法律时，应将人权视为一个贯穿多个领域的考虑因素，这意味着在立法行动中应将人权作为首要考虑；

(f) 区域内的各国议会应相互联系、分享处理侵犯人权行为和相关问题的最佳做法。科梅纳雷斯先生补充称，议联一直在为这一举措提供便利，但区域内各国也需要进行双边交流。他还补充称，议员本身需要得到保护，才能保护好其他人民的人权；

(g) 应鼓励与各利益攸关方通过对话和磋商进行包容性接触；

(h) 应继续开展人权教育，并进行公共宣传活动，介绍处理人权问题的各项法律；

(i) 应在国家和区域层面设立人权机构和机制，这些机构和机制应当独立并具有促进和保护人权的切实任务授权；

(j) 应设立议会委员会，负责监督国际人权条约和公约的执行情况。

14. 科梅纳雷斯先生最后表示，议会和议员作为人民的代表，应在人民的权利受到侵犯时发挥重要作用。他认为，从制度上将国际人权准则纳入国内法律很可能是议会最好的应对方法。

15. 议联方案司司长卡琳·亚布雷介绍了议联与消除对妇女歧视委员会接触的情况，这项工作为议联促进性别平等的长期承诺的一部分。她回顾称，议联在15年前曾就该委员会的问题与各国议会进行接触，开展了一项调查，调查显示，各国议会对《消除对妇女一切形式歧视公约》的了解很不够，也没有充分理解自身对这项文书的承诺。因此随后催生了两项目标：加强议会对该委员会工作的参与，以及加强委员会与议会的接触。为了推进第一项目标，议联提高了对《公约》本身的认识、组织了多次全球和区域会议、开发了多项工具、查明了最佳做法、支持各国议会开展了对话、执行了有关工作并跟进执行情况。各国议会越来越意识到自身在将《公约》规定转化为国内法律方面的作用。事实上，议会可以批准《公约》、撤销保留、按照《公约》规定通过本国法律、批准足够的预算来执行《公约》规定，以及提高人们对《公约》的认识。关于第二项目标，议联向各国议会介绍了向消除对妇女歧视委员会提交报告和提供资料的方式，并将各国议会的参与情况通报了该委员会。合作之所以取得了成功，部分原因是该委员会在其结论性意见中增加了一个标准段落，请议会作出评论并说明为落实建议所采取的措施。

16. 亚布雷女士提供了议会成功参与消除对妇女歧视委员会工作的几个实例。首先，在布基纳法索、约旦和马尔代夫，议会对该委员会的了解导致立法特权发生了变化。第二，在毛里塔尼亚和土耳其，由于议会参与的加强，国家能够将自身行动与委员会的优先事项保持一致。第三，在纳米比亚等国，由于参与的加强，人们得以进行了更多的讨论。第四，在乌干达，参与的加强使该国得以将《公约》纳入了主流。

17. 亚布雷女士最后表示，她认为必须开展更多工作，确保有系统、跨领域地将上述委员会和人权纳入议会的工作。换言之，不仅应将人权纳入各专门机构的工作，还应将之纳入整体立法工作的主流。她最后建议人权理事会的其他举措承认各国议会和常驻代表团在向本国首都传达议会重要性方面的作用。

18. 联合王国议会联合人权委员会法律顾问兼牛津大学人权法访问教授穆雷·亨特以牛津大学研究项目负责人的身份发表了意见。他对这一问题表示，他的研究项目旨在调查议会在法治和人权方面发挥作用的方式。研究发现，全世界正在求助议会来促进和保护人权及加强法治，即全球已经形成这样的共识，不能仅仅让法院、律师和法律补救措施来承担保护法治和人权的工作，各国议会也应分担责任。

19. 达成共识的原因有两个。第一，人们看重效力；议会具有独特的地位，能够填补执行工作的空白、防止侵犯人权行为并落实有关纠正和防止更多侵犯人权行为的建议。第二，人们看重合法性；民选官员希望参与法治和人权工作，而不是仅仅将这项工作留给法院和律师。

20. 得益于自己的活动和研究，他观察到，各国已经重新强调在履行本国保护人权的主要责任时应让议会参与进来。因此，他思考了彻底改变议会作用的方式，并就此提出以下建议：

(a) 确保议会主动获取专业知识，以便专家能够调和国际准则和标准与国家法律，并解释国家议会如何能够参与这项工作；

(b) 建立用于开展信息交流、对话和协调的正式网络。他认为，由相关议员、律师和研究人员组成的资源充足的正式网络将有助于促进相关信息的交流，并提供分享最佳做法的论坛；

(c) 确保人权理事会采取积极主动的措施，新设立一个特别报告员任务来负责增进议会参与和主流化，以及让重要议员参与理事会的各项程序。

21. 亨特先生最后表示，目前世界各地的做法各不相同，他认为制订一套全球原则和准则可以形成全局共识和统一，还能提供通用的能力建设框架。

#### 四. 成员和观察员发言纪要

22. 许多发言者都表达了类似的意见，认为议会对理事会工作及普遍定期审议的参与在促进人权方面具有重要作用。

23. 在这方面，埃及、塞拉利昂、印度、欧洲联盟、非洲集团和代表伊斯兰合作组织的巴基斯坦表达了一致的意见，并着重指出了各国议会通过颁布法律规范和宪法框架而在促进和保护人权方面发挥的作用。这些国家还指出，在国家层面，议会可与民间社会和其他国家行为方合作促进在人权承诺和国家履行承诺的

工作之间产生更好的协同效应。此外，这些国家强调了议会在批准预算和为已接受建议的落实工作提供资金方面的作用。一些国家还强调，议会还具有监督作用，能确保执行工作得到开展。随后，若干国家询问小组成员(具体是询问议联)，如何加强议会对人权理事会的参与。

24. 若干国家指出了“不合法政府”的问题。欧盟询问如何在法治和选举法受到威胁时调动议员参与。尼日利亚指出，各国议会应建立独立的机构来执行人权指令，在“政府可能并未制订善法，或者政府代表可能并未捍卫人民权利免遭专制政府恶行侵害”的情况下更应该这样做。

25. 讨论期间，多个国家分享了本国的经验。

26. 西班牙代表厄瓜多尔、意大利、马尔代夫、摩洛哥、菲律宾和罗马尼亚提出了一项倡议：在理事会及其工作和议会之间提高认识、增进知识，以探索取得协同效应，并双边推进合作或通过议联推进合作。

27. 澳大利亚、加拿大和新西兰着重提出了本国管辖区内的一些良好做法。澳大利亚成立了一个委员会，负责审查各项法案，确保它们符合人权准则。加拿大也设有类似机构，而新西兰则是由总检察长负责审查法案是否符合人权准则。澳大利亚还让多名议员加入了出席普遍定期审议工作组会议的代表团。

28. 巴拉圭着重指出了各国议会与国家人权网络之间的合作，以及国家监测体系确定各项建议已被纳入主流以支持其工作的方式。

29. 格鲁吉亚报告称，该国的人权与公民融合委员会已经启动了对《议会条例》的修正，修正案将加强国家报告和自愿中期报告编写过程中的磋商程序。

30. 斯洛文尼亚着重指出，该国政府与国民议会之间在普遍定期审议进程中已经建立了牢固的合作关系。

31. 还有三个非政府组织发了言。阿拉伯人权委员会促请各国扩大并加强议会对人权理事会所有活动的参与，这些活动应包括所有人权进程，而不是仅限于普遍定期审议。非洲维护人权会议同样认为议会参与对审议进程具有重要意义，并鼓励理事会提倡最佳做法。韩国联合国人权政策中心建议各成员国在议会内建立常设机构，负责确保国际人权标准得到执行。

## 五. 小组成员的评论

32. 在请小组成员发表评论和意见之前，哈米德女士指出，各国已普遍同意要加强议会对人权准则和标准执行工作的参与，并且各国普遍认为，有必要使国内法律与国际准则统一。在这方面，亨特先生提出的制订准则和原则的提案应具体说明将对各国产生何种影响，以及如何在国家主权和人权的立法适用之间取得平衡。

33. 亨特先生承认，国家主权与立法适用之间的平衡是一个敏感问题。但他也指出，各国的首要义务是执行本国经过批准进程所承诺实施的人权标准，有鉴于此，将落实联合国人权机制所提建议的责任从国际层面转移到国家议会是可能的。他证实，一套人权原则和准则的通过工作仍处于早期阶段，各国应自行开展有关程序，采用最适合本国情况的形式。上述原则和准则将会脱胎于各国的成功经验。

34. 本沙马什先生指出，议会具有促进人权的作用，这一点无需更多证据，但是这种作用的大小取决于各国的缓急情况和国家文化。他认为，人权高专办和议联最有条件建设议会能力、确保议会在国际层面享有参与空间，从而帮助加强上述作用。

35. 他建议，联合国应分析各国执行《贝尔格莱德原则》的情况。根据摩洛哥的积极经验，他还建议培训和协助议会将人权纳入内部规则和程序的主流。

36. 奥克莱斯·帕迪利亚女士表示，厄瓜多尔的经验显示，对议员进行培训能够加强议员的参与。她还着重提到了有效的监测以及信息技术人权支持平台发挥的积极影响。她表示，技术平台有助于立法者和行政官员对人权法律的执行工作采取明确的后续行动。

37. 科梅纳雷斯先生鼓励人权高专办和议联开展政府间对话，交流议会参与人权事务的最佳做法。在这方面，他建议考虑以下提案，即请人权理事会设立一个侧重于议会参与问题的特别报告员职位。他鼓励各国议会参与各国的人权报告和监测工作。他表示，如果由议会来监测各国履行人权承诺的情况，就能克服潜在的体制问题，例如民众几乎无法求助于司法系统的问题。他认为，国会调查，特别是预算分配期间的国会调查，可以成为监测行政部门行动的重要一步。将人权体制化，不仅仅在于了解人权，还在于理解各项权利的影响，以及侵犯这些权利的后果。

38. 亚布雷女士表示，要想让议会有效地参与人权机制的工作，就要营造参与的空间。参与应当是有系统的、一贯的。此外，她还呼吁各常驻日内瓦代表团更有系统和更一贯地将这些有关参与的信息报告本国议会，以在现有势头上再接再厉。

39. 她承认，这种有系统的、一贯的参与应来自各国议会本身。体制化是一个好想法，实现方法可以是设立一个侧重于参与问题的独立机构，也可是制订方法和程序，要求各国 systematic 和一贯地参与人权事务。

40. 亚布雷女士最后向理事会通报了议联和日内瓦研究生院联合进行的关于世界各地《贝尔格莱德原则》执行水平的研究情况。

## 六. 成员和观察员发言纪要

41. 大部分发言进行第二轮评论的国家都介绍了本国的经验和做法。

42. 巴基斯坦表示，该国议会两院不仅设立了以促进妇女权利为主要职能的女议员集团，还成立了多个人权事务常设委员会。在同一问题上，意大利介绍了该国的人权监测机制，该机制还负责确保有关部门采取后续行动和提交报告。

43. 南非介绍了议员参加该国普遍定期审议代表团的情况，而阿尔及利亚则表示，该国议员直接参与了国家报告的起草工作。纳米比亚着重指出该国与议联进行了合作并举办了一场面向该国议员的讲习班。阿尔及利亚证实，该国面向本国议员安排了一系列人权研讨会和学习日。

44. 大韩民国欢迎该国国会按照普遍定期审议中提出的建议，批准《巴勒莫议定书》。

45. 中国、伊朗伊斯兰共和国、利比亚、马尔代夫、纳米比亚、苏丹和突尼斯进一步对议会参与人权执行工作的重要性表示了赞同。利比亚和马尔代夫随后就此着重指出了能力建设的重要性，利比亚明确要求对该国提供更多的技术支持，具体而言，是要设立一个民族和解委员会、为流离失所者和难民找到解决办法，以及让妇女、残疾人和少数群体发挥更大作用。

46. 三个非政府组织的代表发了言。非洲空间组织解释称，议会的参与会提高人权准则的合法性，因此该组织鼓励人权理事会推动加强议会参与，并对立法部门的能力建设作出投入。

47. 南风发展政策协会指出，如果不制定禁止侵犯人权行为的人权政策和法律，只提交国家报告并不有效。

48. 希亚姆酷刑受害者康复中心指出，要想让议员发挥监督以及促进和保护人权的作用，前提是要保护他们免遭侵害，并且保证和保护他们的独立性。

## 七. 结论意见

49. 小组成员提出的结论意见包括以下：

(a) 议员需要将人权方面的国际准则纳入本国立法；

(b) 议员需要找到适足的资源、具备足够的专业知识，以便有能力参与国际人权舞台；

(c) 执行《贝尔格莱德原则》，并由民间社会发挥重要作用，支持议会以确保国内法律符合国际人权准则和标准；

(d) 议员应更积极地参与普遍定期审议和其他人权机制的工作，同时，理事会也应确保议员在履行任务时受到保护；

(e) 议员需要积极参与国家报告和后续行动机制以及这些机制产生的国家人权行动计划，并为落实那些需要采取立法行动的建议作出贡献；

(f) 议员需要制订一套原则和准则，更积极地参与各人权机制的工作；

(g) 议会，特别是现有的人权委员会，需要监督各国政府的人权政策和行动，尤其需要监督国际人权机制所提建议的落实情况。