

国际特赦组织

联合国普遍定期审议制度

国际特赦组织
2012年7月（更新版）

联合国人权理事会于 2011 年 3 月 25 日通过 A/HRC/RES/16/21 号决议。根据该决议，人权理事会的工作和普遍定期审议制度的程序有所变化。为协助各人权推动者能参与普遍定期审议制度，国际特赦组织特撰写本简介（更新版）。**中国第二次被审议时间是 2012 年 10 月**，人权推动者须于 2012 年 3 月 4 日前向联合国人权事务高级专员办事处提交对中国人权状况的资料、建议或意见。递交邮址：uprsubmissions@ohchr.org

什么是联合国普遍定期审议制度？

联合国普遍定期审议制度（Universal Periodic Review）是联合国于人权理事会下设置的制度。该制度对所有 193 个成员国作出审查，评估他们有没有满足其对人权保护应有的责任与承担，每个成员国每四年半被审查一次。

普遍定期审议是一个合作性的机制，审查透过客观及可靠的资料，以互动对话的形式进行，强调对所有国家平等对待，鼓励国家互相合作，互相监督，是条约机制的补充。

第二轮普遍定期审议制度与第一轮的主要分别：

根据人权理事会于 2011 年 3 月 25 日通过的，就普遍定期审议的 A/HRC/RES/16/21 号决议案，及于 2011 年 6 月 17 日通过的，检讨理事会职能的 A/HRC/DEC/17/119 号决议案：

- 审查周期由四年增加到四年半，周期内会议由 12 次增加到 14 次。
- 每次接受审查的国家，由 16 个减少到 14 个。
- 国家接受审查的次序与第一轮一样，唯由于第二轮每次会议只有 14 个国家接受审查，第一轮审查每次会议排列的最后两个国家，会推迟至下一次会议。例如：第一次会议本来排第十五的捷克，以及排第十六的阿根廷，在新一轮的制度下，会在第二次会议时被审查。
- 审议时间由 3 小时延长至 3.5 小时。被审查国家有 70 分钟发言时间，其他国家有 140 分钟。
- 此外，由第二轮审查开始，焦点会集中在（包括）被审查的国家，执行其对上一轮审查所采纳建议的情况，以及该国自上一轮审查以来的人权发展。

普遍定期审议制度流程：

- 被审查的国家和与其他持份者准备报告，包括在全国进行咨询，找出最主要的人权议题与挑战，在审查中提出；
- 在审查工作组会议上，被审查国家与其他联合国成员国（包括联合国人权理事会成员及观察国家）进行三个半小时的交流对话；
- 审查工作组通过审查结果；
- 联合国人权理事会在其下一轮会议上，正式通过审查结果；
- 被审查国家与其他持份者（如适用）跟进采纳的建议并履行承诺。

普遍定期审议制度欲达到的目标：

- 改善基层人权状况；
- 国家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他联合国人权机构包括人权事务高级专员办事处、条约机制等。

普遍定期审议制度的规范框架：

- 📖 《联合国宪章》
- 📖 《世界人权宣言》
- 📖 被审查国家签署和参与的各种人权文书与机制。
- 📖 国家自愿作出的约誓和承诺，例如：参选人权理事会成员时，对人权理事会高层架构作出的宣誓。
- 📖 适用的国际法律。

普遍定期审议制度会审查什么资料？

审查制度会根据三份基本文件作出审查：

1. 被审查的国家准备的国家报告（不超过 20 页），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持份者。
2. 由联合国人权事务高级专员办事处整理的资料，包括各条约委员会对被审查国家作出的建议，特别程序报告员及其他相关联合国组织的资料（不超过 10 页）。
3. 另外，联合国人权事务高级专员办事处会根据各非政府组织，以及其他持份者（包括妇女团体、国家人权委员会、工会及教会等）提供的资料，准备一份补充撮要，即“有公信力及可靠资料”（不超过 10 页）。

谁来担任审查工作？

所有联合国成员国均会接受普遍定期审议工作组审查，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。每个理事会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。

人权理事会在 47 个审查工作组成员国中，选出三位（国）代表为报告专员，协助进行每个审查，但实际上，他们在审查过程中扮演有限角色。

在审查工作组 3 个半小时的对话中，被审查的国家先发表其报告，并对于先提交给他们的问题作出回应，接着参与审查的国家就可对被审查的国家发表意见。在过程中，主持会让被审查的国家对建议及问题作出回应。被审查的国家通常派出庞大的代表团，包括各部门及主要国家体制的代表，如警察及监狱当局，准备回应。

典型的审查会经过的步骤：

- 国家在国内进行广泛咨询，包括与非政府组织、国家人权机构，以及其他持份者沟通，以准备国家报告。
- 国家准备一份不超过 20 页纸的报告（以联合国 6 种官方语言），准时在工作组开始审查前六星期提交。
- 联合国人权事务高级专员办事处准备两份各不超过 10 页的文件：a) 条约机构、特别程序和其他联合国机构的资料汇编；b) 持份者和其他“有公信力及可靠者”（例如非政府组织及国家人权机构）所提供资料的撮要报告。
- 参与审查的国家，或者会在审查进行前，透过审查工作组的三位报告专员，向被审查国家提交问题与意见。
- 被审查国家与联合国成员国（包括人权理事会成员及观察国）进行一个为时 3.5 小时的交流对话。非政府组织成员可以列席对话，但不能发言。
- 审查工作组的三位报告员，与被审查的国家及普遍定期审议秘书处，在审查会议期间整理出一份审查结果报告。该报告包括审查过程简报及成员国在对话期间提出的建议。整理报告期间，被审查的国家可以对哪些建议他们喜欢并支持，哪些建议他们不采纳，以及哪些建议他们会留待将来才考虑作出表态，这些表态均会被记录下来。
- 审查工作组会在其对话结束后最快 48 小时后，以协商一致方式通过审查结果报告。每个报告有 30 分钟通过时间。
- 假若被审查的国家采纳进一步建议，它需对所有建议表态，最好以审查结果报告的附录形式，在通过审查前提交。
- 审查结果报告会提交到下一个个人权理事会常会的第六项常设议程 — 普遍定期审议中通过。理事会可以用一个半小时来讨论及通过审查结果报告。被审查的国家、理事会成员国、观察国，以及其他相关持份者，包括非政府组织（须有联合国经济及社会理事会顾问成员身份）有机会在审查结果通过前，透过程序就结果发表意见。
- 国家应为审查结果的主要执行者，但如适当，也可以邀请其他持份者一起。

- 国家执行审查结果建议的情况，会在下一轮审查，即四年半后，以及期间任何中期更新资料的时候接受检讨。

普遍定期审议的模式

普遍定期审议最重要的元素是，在审查工作组内，被审查国家与参与审查的国家及观察国家，进行的三个半小时对话。“其他相关持分者”例如非政府组织，只可以“旁听”，而不可以国家对话过程中提问或发表声明。而在时间分配上，被审查的国家总共有一小时十分钟时间去发表其准备的报告，对参与审查国家的提问作出回应及总结。其余两小时二十分钟，联合国人权委员会成员及其他观察国可以对被审查的国家提出问题，作出评论或给予建议。

普遍定期审议的结果

普遍定期审议的结果会经历两次通过程序：首先在审查工作组通过，之后再提交人权理事会全体会议通过。

在对话形式的审查过程结束后，审查工作组的三位报告专员，会在普遍定期审议秘书处的协助下，征询被审查国的意见，并整理出一份报告。该报告撮要被审查国家的表述、参与审查国家提出的问题及关注、被审查国家的回应及一系列的建議。被审查的国家这时会就哪些建议他们支持，哪些他们不接受，作出表态并记录在报告中。这份结果报告会在对话结束后最快 48 小时后，提交给审查工作组通过。

审查工作组通过报告后，再转交给人权理事会在下一次常会中考虑及通过。常会中设有通过定期审查报告的议题，每个国家在审查后产生的结果报告，都会有一小时去讨论及通过。

如何跟进国家进审查结果

国家及其他持分者（如适用）应当执行审查结果。已接受审查的国家会在下次审查时，检讨执行上次审查建议的情况。国家也可以考虑（自愿）在下次普遍定期审议前，向联合国人权理事会常会第六项议程，提交或报告他们执行建议的情况及进展。

假如国家不配合普遍定期审议制度呢？

假如出现固执不配合普遍定期审议制度的情况，人权理事会将“设法解决”有关问题。幸而，目前从未发生有关情况，各国对普遍定期审议都相当合作。

普遍定期审议制度何时开始？

第一轮包括 2008 至 2011 年，在四年中审查当时 192 个联合国成员国的人权状况。第二轮在 2012 年 5 月开始，普遍定期审议制度此时的模式有轻微转变：审查工作组每次会议审查 14 个国家，每年审查 42 个国家。

非政府组织如何参与普遍定期审议制度？

非政府组织有数个机会在普遍定期审议过程中作出贡献。部分这些机会是普遍定期审议制度的规章中列明的，此外也透过在审查过程中进行周边游说参与。

在国家准备报告时进行游说

- 请政府在准备报告及相关资料提交普遍定期审议制度前，进行全国广泛咨询。
- 提醒公民社会普遍定期审议日期及过程及联合国普遍定期审议机制的联络方法，鼓励积极推动国内咨询，并跟进一般审查过程。
- 在国内广泛咨询期间，向政府提交人权关注及改善建议。
- 鼓励政府在普遍定期审议过程中，与民间组织及公民经常保持联络。

在审查的资料上做工作（假如政府不进行国内广泛咨询，就更要利用此途径）

- 把人权关注和建议提交联合国人权高级专员办事处，让人权高专在提交给普遍定期审议的公民社会持分者的资料撮要中收纳你的关注。
- 广泛传播被审查国家的人权状况的信息，并提供解决人权侵犯的方法及具体建议。
- 向联合国人权条约机制、联合国人权特派专员机制提交对有关国家人权状况的观察及建议，以推动这些机制产生并提交普遍审查的资料中反映有关问题。

游说参与审查对话的国家

- 游说参与审查的国家（包括人权理事会成员国及观察国），请他们在对话过程中提出需要关注的人权问题，并向他们提供如何纠正或解决有关人权问题的方法，以及提升被审查国家整体人权状况的具体建议，请他们在审查期间提出。
- 游说参与审查的国家，在其普遍定期审议代表团成员中，加入人权方面的专家。

跟进审查结果

- 游说被审查的国家支持重要的建议，并自愿致力解决受关注的人权问题，提升国家对人权的尊重与保护。
- 检讨审查工作组通过的审查结果，特别是被审查国家接纳的建议。

在人权理事会通过审查结果前进行游说

- 在人权理事会通过审查结果前，发表声明分析普遍定期审议的结果，强调国家需要执行哪些主要建议。
- 游说人权理事会成员国，跟进被审查国家执行审查建议的情况，并在双边对话中与被审查国家讨论有关建议及执行情况。
- 游说人权理事会在通过审查结果时决定某些专项跟进（如适用）。

跟进国家执行审查结果的进展及决心

- 鼓励接受审查的国家，在审查后回到国内进行广泛咨询，检讨审查结果，讨论落实审查建议的方案。
- 鼓励国家确保全面及积极地执行审查结果的建议，例如制定国家执行这些建议的计划，成立检查执行的机制。
- 在公开游说及人权工作公开文件中，尽量在相关的人权关注范围上引用审查建议，让公众监察政府实际执行建议的情况。
- 鼓励政府与公众，在普遍定期审议中期及下次审查时检讨对之前建议的执行情况。

非政府组织如何提交资料给普遍定期审议机制：

公民社会团体及组织可以就接受审查国家的人权状况，向联合国人权高专提交“客观及有公信力”的资料。人权高专办会整理及撮要这些资料，提交给普遍定期审议工作组，作为审查工作组参考的三份资料之一。

非政府组织提交的资料应该不要超过 2,815 字（英文为准）或者多个组织联合提交一份资料的话不多于 5,630 字（英文为准）。中文资料未必有足够时间及资源翻译，公民社会团体或组织如果只能以中文书写，最好可以找人翻译，或者在截止日 6 星期前或更早提交。

更详细背景资料可参考：

- 国际特赦组织 2008 年 7 月《联合国普遍定期审议制度（给中国人权推动者的指引）》
http://asiapacific.amnesty.org/apro/aproweb.nsf/pages/SCHbazaar_UPRguide
- 普遍定期审议资料网站（没有中文）
<http://www.upr-info.org/?gclid=CKa178jDzrQCFUNMpgodyXMAiw>
- 人权高级专员办事处有关普遍定期审议资料网页：
<http://www.ohchr.org/ch/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>
- 人权高级专员办事处普遍定期审议民间社会实用指南
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/PracticalGuideCivilSociety_ch.pdf