

## 七. 普遍定期审议



### 普遍定期审议概况

#### 什么是普遍定期审议？

普遍定期审议 (UPR) 是根据联合国大会**第60/251号决议**成立的新人权机制。**人权理事会**通过该机制定期审议192个联合国成员国履行人权义务和承诺的情况。普遍定期审议是一个合作机制，目的是补充而非重复**人权条约机构**的工作。

#### 普遍定期审议机制是如何运作的？

人权理事会**第5/1号决议**规定了普遍定期审议的周期和过程。普遍定期审议四年为一个周期，包括几个阶段，比如：

- 准备审议所依据的信息，包括接受审议国家准备的信息（国别报告）、**联合国人权事务高级专员办事处**（人权高专办）针对受审国汇编的信息、人权高专办准备的其他利益攸关方（包括民间社会活动者）提交信息的总结；
- 普遍定期审议工作组在日内瓦进行审议 - 工作组

由理事会的47个成员国组成，审议是通过受审国与理事会成员国和观察国之间的互动对话形式进行的。工作组每年举行三次会议，每次会期两周，每次会议审议16个国家，每年共审议48个国家；

- 从理事会成员国中抽选出三名报告员组成“三主席 (trioka)”，负责协调针对各个国家的审议；
- 工作组在每一次国别审议后通过一个结果文件；
- 理事会通常在下一次常会上审查及通过上次普遍定期审议的结果文件；
- 接受审议国家和民间社会等其他利益攸关方实施结果文件中的结论和建议。

#### 如何参与普遍定期审议的工作？

第5/1号决议规定所有利益攸关方均可参与普遍定期审议过程。因此，区域性政府间机构、国家人权机构 (NHRIs) 以及民间社会代表

（包括非政府组织、人权维护者、学术和研究机构）原则上可以参加相关审议阶段。

出席普遍定期审议工作组和人权理事会会议者必须拥有联合国经济及社会理事会**咨商地位**。然而，民间社会活动者也可通过以下方法参与普遍定期审议工作：

- 参与相关政府为制作国内人权状况国别报告而组织的协商活动；
- 针对受审国的人权状况提交材料，人权高专办在汇编利益攸关方提交材料总结时可能纳入这些材料。工作组进行国别审议时会考虑人权高专办的总结；
- 参与有关落实审议结果的后续工作。

人权高专办网站提供**网播服务**对工作组会议进行网络直播，普遍定期审议的各种文件均可在**人权高专办网站**普遍定期审议栏目以及人权理事会**外联网**的普遍定期审议网页上找到。

本《手册》的电子版可从人权高专办网站载，下载地址为：

<http://www.ohchr.org/civilsocietyhandbook/>

该网站提供了手册各章节的下载及参考资料的链接。



### 普遍定期审议的重要联系方式

#### **OHCHR Human Rights Council Branch(人权高专办人权理事会处)**

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (联合国人权事务高级专员办事处)

Palais des Nations - 8-14 avenue de la Paix  
CH-1211 Geneva 10 - Switzerland (瑞士日内瓦)

电话: +41 (0) 22 917 92 69

传真: +41 (0) 22 917 90 11

#### **OHCHR Civil Society Unit(人权高专办民间社会股)**

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (联合国人权事务高级专员办事处)

Palais des Nations - 8-14 avenue de la Paix  
CH-1211 Geneva 10 - Switzerland (瑞士日内瓦)

电话: +41 (0) 22 917 90 00

电子邮件: [civilsocietyunit@ohchr.org](mailto:civilsocietyunit@ohchr.org)

## 什么是普遍定期审议?

### 普遍定期审议的建立

普遍定期审议 (UPR) 是一个新的人权机制, 于2006年3月15日根据联合国大会**第60/251号决议**建立, 2007年6月18日**人权理事会第5/1号决议**对其进行了具体规定。人权理事会通过这个机制定期审议192个联合国成员国履行人权义务和承诺的情况。普遍定期审议是一个合作机制, 审议基础是受审国与理事会成员国和观察国之间的互动对话, 目的是补充而非重复**人权条约机构**的工作。

普遍定期审议以四年为一个周期, 由几个阶段组成, 包括准备审议所依据的文件阶段、审议阶段、以及跟进审议结论和建议阶段。区域性政府间机构、国家人权机构以及民间社会代表 (包括非政府组织、人权维护者、学术和研究机构) 原则上可以参加相关审议阶段。

普遍定期审议的首个周期结束后, 基于已有的经验和教训, 人权理事会可能对审议的模式和周期进行审议。

## 普遍定期审议的指导原则和目标

普遍定期审议程序不同阶段有许多指导原则。它必须：

- 促进所有人权的普适性、相互依存性、不可分割性以及相互关联性；
- 是一种建立在客观可靠的信息以及互动对话的基础上的合作机制；
- 确保覆盖且平等对待所有国家；
- 是一项政府间行动，由联合国会员国主导、注重实际行动；
- 保证接受审议国家的完全参与；
- 补充而非重复其他人权机制，具有附加价值；
- 客观、透明、非选择性、建设性、非对抗性、非政治化；
- 不给相关国家或理事会造成过重工作负担；
- 不冗长，切合实际，不占用过多的时间、人力和财力；
- 不削弱人权理事会应对紧急人权状况的能力；
- 充分融入性别视角；
- 考虑各国的发展水平和具体国情；
- 谨遵联合国大会第60/251号决议和经济及社会理事会**第1996/31号决议**以及理事会可能作出的任何相关决定，确保所有利益攸关方的参与，包括非政府组织。

普遍定期审议的目标是：

- 改善实地的人权状况；
- 履行国家的人权义务和承诺，评估其人权方面的积极进展和面临的挑战；
- 经与相关国家协商并征得其同意，加强该国的能力建设并向其提供技术援助；
- 各国及其他利益攸关方交流共享最佳做法；
- 支持增进和保护人权方面的合作；
- 鼓励与人权理事会、其他人权机构和联合国**人权事务高级专员办事处**（人权高专办）全面合作和交往。

为了协助发展中国家（特别是最不发达国家）参与普遍定期审议机制和实施国家一级的后续行动，建立了两个财务机制，分别是**普遍定期审议自愿信托基金**和**财政和技术援助自愿信托基金**。<sup>(63)</sup>

(63) 见人权理事会第6/17号决议

## 普遍定期审议是如何运作的？

### A. 周期、排序和审议依据

#### 周期

普遍定期审议的运行以四年为一个周期。人权理事会在2007年9月第六届会议上通过了在第一个周期内对联合国所有成员国进行审议的排序表。



人权高专办网站上可找到第一个**周期内**(2008年至2011年)**接受审议国家的排序表**。

#### 审议顺序

成员国接受审议的顺序遵循覆盖和平等对待所有国家的原则。第5/1号决议还规定了以下条款来决定审议的排序：

- 理事会的所有成员国都要在其成员的任期内接受审议；
- 理事会的初始成员国，特别是当选任期为一年或两年的成员，应首先接受审议；
- 接受审议的既应有理事会的成员国，也应有理事会的观察员国；
- 在选择要审议的国家时应注重公平地域分配。

#### 审议工作的依据

各个国家接受审议的依据如下：

- 《联合国宪章》
- 《世界人权宣言》
- 一国加入的人权文书
- 自愿许诺和承诺，包括申请入选理事会时所做出的许诺和承诺。
- 适用的国际人权法。

### B. 审议过程

#### 1. 文件

审议过程的最初阶段是信息的准备。国别审议的信息基于以下三类文件：

- 接受审议国家所准备的信息
- 人权高专办准备的联合国信息汇编
- 利益攸关方提交材料的总结(由人权高专办准备)

这三类文件对接受审议国家的人权状况提供独特互补的不同视角。这些文件须在审议前至少六个星期内备齐，并上传至人权高专办网站**普遍定期审议栏目**。

**(a) 接受审议国家准备的信息（国别报告）**

接受审议国家可以口头或书面形式陈述其为审议所准备的信息（可以是国别报告的形式）。书面陈述不超过20页。鼓励各国通过与国内利益攸关方（包括民间社会）的广泛磋商，来准备这些信息。

**(b) 联合国信息汇编（人权高专办准备）**

人权高专办负责汇总各条约机构报告、特别程序报告及其他相关的联合国官方文件，汇编资料不超过10页。

**(c) 利益攸关方提交材料的总结（人权高专办准备）**

人权高专办负责总结其他利益攸关方（包括国家人权机构、非政府组和其他民间社会活动者）提交的材料（不超过10页）。这份总结会在审议时被考虑。

### 有关准备审议材料的一般性指导

人权理事会**第60/251号决议**为准备普遍定期审议信息提供了一般性指导。**这些指导是为国家、其他利益攸关方以及人权高专办**在其职责范围内准备这些文件所用。为审议提交的信息应包括下列内容：

- 对准备材料的方法及广泛磋商的过程进行描述；
- 有关促进和保护人权的国内背景和框架（尤其是在制度和体制方面），包括：宪法、法规、政策措施、判例、人权基础设施（如国家人权机构）和作为“审议基础”的国际人权义务的范围（见上文）；
- 基层促进和保护人权的情况，包括落实作为“审议基础”的国际人权义务、国内法律、自愿性承诺、国家人权机构的活动、人权公众意识、与人权机制的合作。
- 相关成果、最佳做法、挑战与限制。

各个国家还应就下列事项提供信息：

- 克服挑战和限制以及改善基层人权状况的国家重点优先事项、措施和承诺；
- 能力建设方面的期望以及技术援助方面的要求（如有）；
- 任何其他相关信息；
- 如属于再次审议，还需介绍国家针对上一次审议所采取的后续行动。

## 2. 普遍定期审议工作组

审议的实际工作由普遍定期审议工作组进行。工作组主席由人权理事会主席兼任，工作组由47个理事会成员国组成，每年召开三次会议，每次会议为期两周，每次会议审议16个国家，每年共审议48个国家。工作组首次会议于2008年4月举行。

接受审议国家、理事会成员国和观察员国进行三个小时的互动对话。对话中，成员国和观察员国有两个小时的时间提问及向接受审议国家提出建议。相应地，接受审议国家有一小时时间向工作组陈述事先为审议准备的信息，回应现场或事先收到的问题和建议，并在审议结束前进行总结性发言。<sup>(64)</sup>

**拥有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织可出席普遍定期审议工作组的会议，但不能参与互动对话。**



有关工作组会议的定期更新信息（包括供非政府组织参考的信息说明），可在人权高专办网站上普遍定期审议栏目找到。



有关**经济及社会理事会咨商地位**的更多信息，可在联合国经济和社会事务部的网站上找到。

### 三主席(troika)

由三名报告员组成的小组（“三主席”），负责协调对各个国家的审议。每次国别审议都会组建不同的三主席团，三主席（从联合国不同区域组中抽出）从理事会成员国中抽签选出。<sup>(65)</sup>人权高专办为三主席的工作提供支持。

各国有机会在审议前，以书面形式向接受审议国家提出问题或议题。<sup>(66)</sup>三主席负责收集这些问题或议题，还可将它们汇总。<sup>(67)</sup>三主席之后把这些问题或议题提交给普遍定期审议秘书处，秘书处相应地在距审议开始的十个工作日之前转交给接受审议国家。这些问题或议题也通报给各理事会成员国和观察员国。

### 3. 工作组针对接受审议国家作出的结果文件

与相关国家的互动对话结束后，指定的三主席在普遍定期审议秘书处的协助下及接受审议国家的完全参与下，准备审议的结果文件（报告）。审议结束后的48小时后，工作组安排至少三十分钟来考虑及通过结果文件。工作组的国别报告通过后的两周内处于待核准状态，让相关国家对自己的发言进行文字性的调整。

(64) 见《普遍定期审议程序的模式和做法》(A/HCR/PRST/8/1)。

(65) 接受审议国家可要求其中一位主席选自同一个区域组，还可并可请求替换1名报告员，但仅限1次。三主席也可对某些具体审议事项提出回避。

(66) 这些提交至三主席的问题或议题应主要基于三类普遍定期审议文件。

(67) 三主席在操作时不得以任何方式更改问题或议题的原意，也须避免对问题或议题及接受审议国家的人权状况进行评价。



结果文件包括审议工作的会议纪要、结论和(或)建议、以及接受审议国家自愿作出的承诺。

每个接受审议国家均有机会可在下列时间表示是否认可结果文件中的结论/建议：

- 工作组会议期间
- 工作组届会及人权理事会下一次届会之间
- 理事会通过工作组结果文件的会议期间

结果文件中注明哪些建议得到相关国家认可，哪些建议未获认可，以及相关国家自己的意见。

#### 4. 人权理事会通过结果文件

经普遍定期审议工作组通过后，各接受审议国家的报告将转交至人权理事会。理事会一般在下一次常会上审定及通过这些结果文件，并为每份文件分配一小时的审议时间。

按照第5/1号决议，结果文件通过前，

- 接受审议国家应有机会针对结论/建议和自愿性许诺与承诺发表意见，并就工作组互动对话期间未充分解决的一些问题或关注事项作出答复；
- 接受审议国家和理事会成员国以及观察员国有机会就审议结果发表意见；
- 其他利益攸关方（包括国家人权机构和拥有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织）有机会发表一般性评论。

理事会在审议普遍定期审议结果的同时，决定是否及何时采取具体的后续行动。

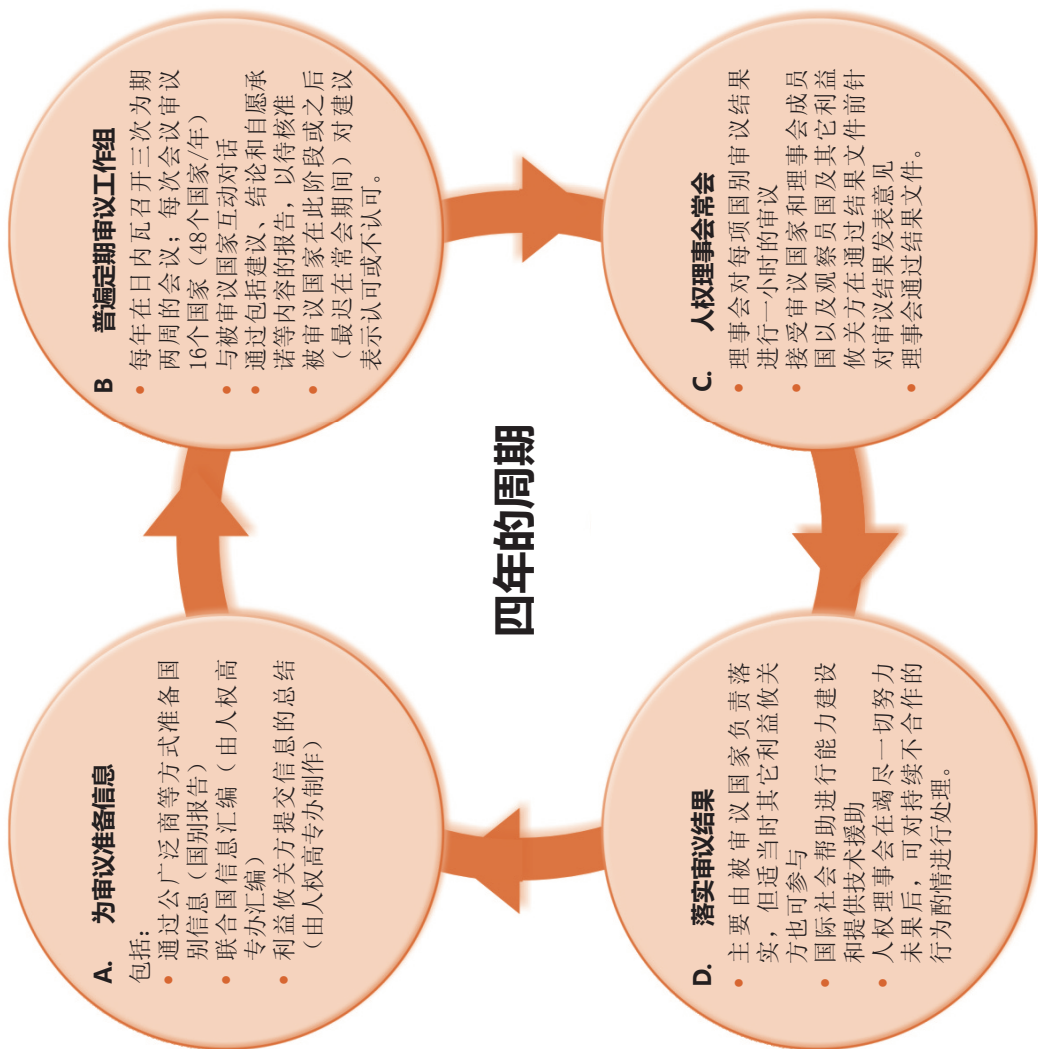
#### 5. 审议工作的后续行动

结果文件中获得接受审议国家支持的结论/建议是普遍定期审议后续行动的基础。

落实普遍定期审议结果（包括结论和建议、自愿许诺和承诺）主要是接受审议国家的责任；但根据**第5/1号决议，民间社会活动者等其它利益攸关方在执行工作中起到一定作用**。国际社会与接受审议国家协商并征得其同意后，协助接受审议国家实施审议结果，包括帮助进行能力建设和提供技术援助。

国家落实此次审议建议的情况成为下一轮审议周期的重点，理事会在竭尽全力鼓励相关国家与普遍定期审议机制合作而未果的情况下，可以对长期违反普遍定期审议机制的行为酌情进行处理。

## 普遍定期审议的过程





## 如何参与普遍定期审议机制的工作

民间社会在普遍定期审议相关阶段发挥着重要作用，比如为审议准备和提交材料、出席审议会议、参与落实普遍定期审议建议和结论的后续行动。

### A. 与相关国家合作准备国别报告

第5/1号决议鼓励各国在准备审议信息过程中与所有相关利益攸关方在国内进行广泛磋商。这既包括国家人权机构，也包括非政府组织、人权维护者、学术和研究机构等民间社会代表。

普遍定期审议至今为止的经验显示出，民间社会与政府合作在准备国别报告方面涌现了许多“最佳做法”的例子。



#### 参与国别信息（国别报告）的准备工作

在普遍定期审议工作组于2008年5月的第二次会议对**瑞士进行审议**前，一个由32个在瑞士的非政府组织组成的联盟召开大会，协调各利益攸关方材料提交工作。会议由三个非政府组织（**大赦国际瑞士分会、Humanrights.ch、CODAP**）

协调，“非政府组织联盟”准备并提交给瑞士政府它们欲提交信息的初稿。

瑞士联邦政府向“非政府组织联盟”分享了其为普遍定期审议提交的国别报告的草案，又邀请该联盟成员与政府之间进行了一天的讨论。

讨论会上，该联盟对政府的国别报告草案进行了实质性意见，并提出了许多建议。联盟的许多意见被采纳并体现在最终提交的普遍定期审议国别报告中。针对联盟所提出的关键议题，政府的国别报告中有专门的一章阐明和解决这些议题。

### B. 利益攸关方提交的材料

根据第5/1号决议，利益攸关方也被邀请提交关于接受审议国家的材料，该材料有可能被录入人权高专办制作的利益攸关方提交材料总结中。人权高专办制作的利益攸关方提交材料的总结是审议所依据的三类文件之一。

利益攸关方提交的材料应包含有关接受审议国家的可信和可靠的信息。

人权高专办制作的总结文件中会列明所有参考资料来源。人权高专办网站**普遍定期审议栏目**提供了利益攸关方上报材料的原稿。



## 利益攸关方准备及向人权高专办提交材料

**印尼人权工作组 (HRWG)** 是印尼的人权组织联盟，为2008年4月普遍定期审议工作组首次会议上对**印尼**的审议提交了利益攸关方材料。

印尼人权工作组在准备材料时，采用了“自下而上”的

程序，邀请了许多在专门性人权议题方面表现活跃的国内非政府组织对普遍定期审议机制进行讨论以及准备拟上报材料的内容大纲。会后，各个非政府组织被委派准备各自擅长领域的相关内容，而印尼人权工作组则负

责对材料进行汇编，并递交至人权高专办普遍定期审议秘书处。

印尼人权工作组也和印尼国家人权机构—全国人权委员会 (Komnas HAM) 合作，并与印尼外交部就利益攸关方材料的上报进行对话。

### 提交材料的格式

利益攸关方提交给人权高专办的材料最好能符合以下要求：

- 结构上符合理事会第**6/102号决定**（见前文）有关普遍定期审议材料准备的一般性指导；
- 篇幅不超过5页；较大规模利益攸关方联盟，篇幅不超过10页；
- 时间跨度上最多为四年；
- 以联合国官方语言撰写，最好是用英语、法语和西班牙语撰写；
- 附带一段简介，介绍提交机构的宗旨和工作；
- 以常用的文档处理格式提交，须标明段落排序码及页码；
- 提供一段摘要，指出要点；
- 标明所提交内容的关键词（如家庭暴力）；
- 避免重复人权条约机构或人权理事会特别程序的结论性意见和建议，即使该重复可能与意见和建议的落实情况有关；<sup>(68)</sup>
- 避免引用或附上其他机构的报告。

请注意：

- 超过5页或10页的材料将不予受理；
- 以联合国六种官方语言以外语言写成的材料将不予受理；
- 超过截止日期提交的材料将不予受理；
- 含辱骂性质（包括煽动暴力及带种族歧视成分）的材料将不予受理。

(68) 人权条约机构和人权理事会特别程序的结论性意见和建议收录在人权高专办准备的联合国信息汇编中。



民间社会活动者宜定期浏览人权高专办网站的普遍定期审议栏目，查阅每次工作组会议确定的材料提交截止日期。**利益攸关方的材料一般须在工作组会议召开的七个月之前提交给人权高专办。**

如果民间社会活动者有意提交材料给人权高专办并希望被收录进利益攸关方提交材料汇编，应将材料发送到 [UPRsubmissions@ohchr.org](mailto:UPRsubmissions@ohchr.org)。

民间社会活动者不宜通过传真或邮寄方式提交材料给人权高专办秘书处，但如通过电子邮件发送确实存在操作上的障碍，也可将材料传真至 **+41 (0) 22 917 90 11**。

民间社会活动者最好查阅有关**利益攸关方材料提交的操作指南**。

### C. 出席普遍定期审议工作组的会议

拥有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织一经许可即可出席普遍定期审议工作组的会议，但不能在会上发言。



有关如何**获得出席普遍定期审议会议许可**的详情，请浏览人权高专办的网站。

#### 信息专题会

拥有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织一经许可即可在工作组会议召开期间举行信息专题会。有兴趣举行信息专题会的非政府组织应与**普遍定期审议秘书处**联系。

### D. 出席人权理事会会议

拥有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织一经许可即可出席人权理事会的常会，普遍定期审议结果文件由常会审议和通过。

**拥有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织在人权理事会通过结果文件前，有机会发表简短的一般性意见。**



如需详细了解如何获得**出席人权理事会会议的许可**，请参阅本手册第五章（人权理事会）。

## E. 跟进审议结果

第5/1号决议规定实施审议结果（包括结论、建议、自愿许诺和承诺）主要是国家的责任。然而，**第5/1号决议也指出包括民间社会活动者在内的其它利益攸关方在实施工作中起到一定作用。**

非政府组织、学术界、媒体、工会和专业团体等民间社会活动者可通过以下不同方式参与普遍定期审议结果的跟进工作：

- 与国内机构（包括政府、议会、司法机关和国家人权机构）合作，协助相关国家履行义务；民间社会往往在推动国内立法改革和制定国家政策中起到促进作用。普遍定期审议结果可作为与国家机关对话的基础，及制定自身行动计划的基础；
- 监督人权状况及当地实施普遍定期审议结果的措施；
- 提高公众对普遍定期审议、国家须落实的审议结果、以及如何运用审议结果改善国内人权状况的认识。可以采取的形式包括组织专题讨论、圆桌会议、研讨会和讲习班、也包括翻译及发布普遍定期审议结果、与国家人权机构和国内媒体合作、提高公众和民间社会对普遍定期审议结果的认识；
- 与国内相关机构往来，为下一轮定期审议准备材料；
- 与其他民间社会活动者合作，准备及向人权高专办提交有关落实普遍定期审议结果的后续信息。



### 普遍定期审议结果的后续工作

#### 跟进普遍定期审议工作组报告

2008年4月，工作组审议及通过对巴西的报告后，一名为**Conectas**的巴西人权组织进行了以下行动：

- 将工作组报告中的建议和自愿承诺翻译成葡萄牙文；
- 分析工作组报告的内容，使巴西政府知悉其结论，同时在人权理事会第八次会议上口指出相关结论。

- 与一巴西人权非政府组织联盟（**Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa**）合作，公开讨论了巴西国会人权事务委员会参加普遍定期审议的过程。会上播放了巴西接受审议时的网播视频片段。

#### 跟进人权理事会通过的普遍定期审议报告

自人权理事会通过针对巴西的最终报告，Conectas即开始：

- 通过与专门领域的非政府组织建立伙伴关系，评估巴西在落实普遍定期审议结果方面的进展，来跟进工作组报告中的建议和自愿承诺；
- 不断与政府保持合作，明确实施普遍定期审议建议和履行自愿承诺的具体步骤和政策。

Conectas还和阿根廷、秘鲁、菲律宾和南非的合作组织分享了经验，为这些国家的审议工作作出了贡献。

## 人权高专办的资源

### 普遍定期审议网页

民间社会活动者宜定期浏览人权高专办网站的普遍定期审议栏目，查阅工作组会议的最新信息。

### 人权理事会网页

民间社会活动者宜定期浏览人权高专办网站的人权理事会栏目，查阅人权理事会会议的最新信息。每次会议的具体信息一般在每次常会召开前两周上传至该网页。

### 外联网

人权理事会主页上有**外联网**的链接。外联网有普遍定期审议专页，包含工作组每次会议的具体信息，包括：

- 会上（将）接受审议的国家；
- 作为审议基础的文件；
- 理事会成员国在审议前向接受审议国家提交的问题；
- 成员国和观察员国在审议会议上的口头陈述；
- 工作组通过的结果文件。



**人权理事会外联网**受密码保护，如需访问该外联网的页面，请填写在线表格。填写完毕后，您将通过电邮收到用户名和密码。

### 网播服务

工作组会议通过人权理事会的网播服务进行直播。网播站点也提供以往会议的录像。收看网播前须下载适当的软件。



人权高专办网站的人权理事会网页提供网播服务。

