联 合 国 A/HRC/41/28

大 会

Distr.: General
1 May 2019
Chinese
Original: English

人权理事会
第四十一届会议
2019 年 6 月 24 日至 7 月 12 日
议程项目 2 和 6
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

普遍定期审议

参与普遍定期审议自愿信托基金的运作情况

联合国人权事务高级专员办事处的报告

GE.19-07106 (C) 030519 220519
1907106

请回收

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 16/22 号决议和第 17/119 号决定提交，理事会在上述决议和决定中请秘书处提供年度书面更新报告，说明参与普遍定期审议自愿信托基金的运作及可用资源的情况。如上次更新报告(A/HRC/38/26)所述，为了综合有关普遍定期审议的资料，根据理事会第 17/119 号决定，秘书处统一了“参与普遍定期审议自愿信托基金”及“执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金”这两个普遍定期审议信托基金所支持活动的报告提交时间。因此，从 2015 年起，两份年度报告均提交理事会 6 月的会议。本报告概述上次报告后至 2018 年 12 月 31 日的捐款和支出情况，并对得到资助的活动作了说明。

2. 普遍定期审议机制启动以来，会员国一直普遍参与，这说明会员国坚定致力于该机制，并接受其为人权理事会和联合国会员国的一项重要工具。会员国的承诺不仅在普遍定期审议工作组进行的审议和互动对话中，也在通过普遍定期审议结果时以及在人权理事会常会议程项目 6 之下的一般性辩论中得到了重申。会员国高级别代表在人权理事会全体会议高级别会议上也越来越多地重申承诺。

3. 通过参与普遍定期审议自愿信托基金提供的支持仍然很重要，它令各代表团能够参与提交国家报告，并参与普遍、独立、公正和非政治化的互动对话，获得以行动为导向、可执行并且顾及国家能力的建设性的具体建议。信托基金支持的参与还有助于提高各国代表团对通过国家报告和后续行动机制紧密协调国家层面执行工作的必要性的认识。这种必要性主要源于这样一个事实，即普遍定期审议中提出的实质性问题往往反映了其他人权机制的建议，也是对《2030 可持续发展议程》的补充，年度高级别小组讨论会和根据理事会第 37/24 号决议于 2019 年 1 月 16 日举行的就人权与《2030 年可持续发展议程》开展对话与合作的第一次闭会期间会议期间也着重指出了这一点。

二. 基金的财务状况

4. 表 1 显示截至 2018 年 12 月 31 日基金的详细财务状况(收支表)。

表 1

2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日收支表

(美元)

收入	
2018 年收到的自愿捐款	29 239.77
兑换损益	830.68
利息和杂项收入	25 070.21
总收入	**53 479.30**
支出	
工作人员费用	21 866.28
其他人事费用(顾问费用和差旅费)	—
工作人员差旅费	14 345.05
代表/参会者差旅费	228 584.06
订约承办事务	2 627.70

收入	
一般业务费用及其他直接费用	17 757.80
设备、车辆和办公家具	1 493.96
赠款(<50,000 美元)和研究金	22 086.69
方案支助(间接)费用	40 139.09
总支出	**348 901.23**
上年支出调整数(清偿承付款)	—
收支相抵净盈(亏)额	295 421.93
2018 年 1 月 1 日期初余额	1 203 240.60
其他调整数(上期)	—
未交认捐款	—
截至 2018 年 12 月 31 日总资金余额	**907 818.67**

5. 基金成立以来，18 个国家提供了捐款。2018 年，比利时捐款 29,239.77 美元。

6. 由于基金收入无法预测，因此有系统地留出了大量资源，作为今后活动的储备金；基金秘书处已经根据基金的职权范围核准了所有请求，以帮助参加普遍定期审议。

三. 活动

A. 会议差旅费

7. 根据基金的职权范围，向发展中国家，特别是最不发达国家提供了赴会旅行资金支助，支付一位政府官方代表前往日内瓦参加以下会议的旅费：

(a) 普遍定期审议工作组审议该国的会议；

(b) 人权理事会通过对该国审查结果的全体会议。

8. 在日内瓦没有常驻代表团的发展中国家，特别是最不发达国家，作为人权理事会成员国担任报告员，即三国小组成员时，基金也为其官方代表提供旅费(每代表团一人)。

9. 2018 年，有资格享受基金旅行资助的 29 个国家中有 22 个国家收到了资助，参加工作组审议该国的会议，或参加人权理事会的全体会议：巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、佛得角、中非共和国、乍得、刚果、古巴、吉布提、约旦、马来西亚、马里、毛里求斯、黑山、尼日利亚、塞尔维亚、汤加、图瓦卢和乌兹别克斯坦。共资助了 24 位代表。

10. 根据人权理事会关于将妇女的人权纳入整个联合国系统的第 6/30 号决议，秘书处鼓励各国在代表团构成及成员分担职责方面考虑与性别均衡相关的因素。2018 年获得基金援助的 24 位代表中，10 位是女性，14 位是男性。

11. 从 2014 年 3 月起，采取了更加积极的办法，有针对性地进行沟通，鼓励有关国家利用基金提供的支持。秘书处在会议前几周向可以获得基金资助的国家发函，说明要求资助首先必须采取哪些步骤，并列出主要应享权利。这一有针对性的方法使各国可以更多地了解基金并申请援助，特别是在日内瓦没有派驻机构

又不太熟悉人权框架和机制的小岛屿发展中国家和最不发达国家。此外，秘书处正在尽可能确保通过基金提供的支助与通过小岛屿发展中国家和最不发达国家基金提供的支助之间的互补性。

12. 除差旅费外，基金还按出行之时适用于日内瓦的费率支付每日生活津贴。根据官方对这种差旅的常设规定，向正式申请这种援助的国家政府告知与所需行程有关的差旅标准和每日生活津贴的官方待遇，在差旅结束并提供证明文件后予以报销。但这种安排对许多申请国政府来说过于繁琐，它们由于无法提交旅行报销单据而得不到报销。为解决这一问题，从普遍定期审议工作组第十七届会议(2013 年 10 月 21 日至 11 月 1 日)起到 2015 年 11 月，秘书处安排在旅行前提供经济舱机票，并在抵达日内瓦后支付每日生活津贴，从而减少了大多数与事后报销费用有关的困难。

13. 2015 年 11 月，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与联合国秘书处大多数机构一起开始使用 Umoja, 这完全改变了秘书处行政管理、工作流程、开展业务和管理资源的方式。新系统也改变了处理旅行安排的方式。政府请求基金援助后，即被告知官方差旅标准和每日生活津贴。人权高专办须作出必要安排，出具并提前支付机票。每日生活津贴分两次支付，总金额的 75%通过银行转账或在代表抵达日内瓦时提前支付，其余部分和终点站费用在出差结束并提交证明文件后支付。

14. 然而，直接购票确实需要更多预先规划，因为各国政府需要指定代表，留出足够的准备时间让秘书处能够做出旅行安排，并根据联合国公务旅行政策出具机票。但与 2015 年 11 月前的做法不同的是，在无法直接出票的情况下，以往事后报销差旅费的做法已无可能。采用 Umoja 之后，事后报销差旅费已不再是一种选项，这无疑严重影响了为一些国家提供的支助。

15. 表 2 显示资金援助和年度支出细目，列出迄今为政府代表赴日内瓦旅行提供的资金援助的授权金额、报销情况和资助总额

表 2

政府代表出席普遍定期审议工作组会议和人权理事会全体会议的差旅费支出

年份	接受资助的国家数量	已支付金额(美元)
2008	6	16 885.00
2009	17	23 568.00
2010	23	39 942.00
2011	21	11 698.00
2012	3	11 295.00
2013	6	35 176.00
2014	15	53 939.00
2015	23	95 512.00
2016	26	82 300.25
2017	15	55 912.27
2018	22	228 584.06
总计		**654 811.58**

B. 培训

16. 根据职权范围，基金可以提供资金，用于在普遍定期审议工作组届会之前举行情况通报会，协助各国的筹备过程。通报会通常包括全体会议和分组讨论，分析研究普遍定期审议的政策、程序和模式，交流信息和讨论在组织全国磋商、建立部际协调机制(所谓的国家报告和后续行动机制)、起草国家报告及参加工作组和人权理事会在全会期间举行的互动对话方面的良好做法和经验教训。

17. 人权理事会在第 35/29 号决议中承认，除其他外，议会在通过支持落实国际人权机制所提建议、特别是所涉国家在普遍定期审议框架内支持的建议等方式，在将国际承诺转化为国家政策和法律方面发挥着关键作用。值得注意的是，在普遍定期审议背景下，多数建议要求或关乎议会的行动。

18. 从人权高专办《2018-2021 年管理计划》的角度看，更加关注让议会成为国家人权保护体系中具有促进作用的重要参与方将有助于人权高专办的各大支柱交付成果。通过议会的监督、立法和预算职能强化议会在促进人权方面的作用，可以加强人权机制所提建议之执行；改善人权与国家发展努力和预算的关联；有助于发现、应对和预防侵犯人权行为；提升平等并消除歧视，主要是借助立法工作这样做；通过监督加强问责；改善参与，因为议会作为选举机构，可直接接触民间社会和国家人权机构。

19. 2018 年，基金被用于积极促进议会和议会人权委员会在普遍定期审议进程中的作用。基金支持了人权高专办于 2018 年 6 月 21 和 22 日在日内瓦举办的地中海议会大会高级别会议。包括地中海议会大会各成员国议会、欧洲议会、非政府组织观察员代表和国际专家在内的 40 多位代表参加了会议，为人权高专办与地中海议会大会的合作与伙伴关系制定路线图。

20. 基金支持了人权高专办和各国议会联盟(议会联盟)于 2018 年 6 月 28 日在议会联盟总部日内瓦共同举办的讲习班。讲习班题为“议会守卫人权：有力的议会人权委员会的作用，以及制定国际原则以支持其工作”，学员包括来自不同地域的议员和民间社会组织。讲习班上介绍了关于议会对人权理事会的工作及其普遍定期审议的贡献的研究之结果，包括议会与人权原则草案(A/HRC/38/25)。学员在讲习班上讨论了为何制定一套国际原则以指导议会人权委员会的工作。学员就议会人权委员会在国际人权体系，主要是普遍定期审议和条约机构体系中的作用、议会对政府政策的监督以及议会与国家人权机构的重要关系分享了不同区域的视角和经验。与会的议员商定，将在各自辖区传播和讨论原则草案，并将之用于指导强化议会人权委员会的任务。

21. 2018 年 6 月 28 日，人权高专办普遍定期审议处、议会联盟和宾汉法治中心在人权理事会第三十八届会议框架内主办了一次边会，边会由厄瓜多尔、意大利、马尔代夫、摩洛哥、菲律宾、罗马尼亚和西班牙常驻代表团协办。小组成员包括来自布基纳法索、智利、多哥、大不列颠及北爱尔兰联合王国和乌兹别克斯坦的议员、学者及民间社会组织和人权高专办代表。与会者分享了议会参与人权事务方面的良好做法，同时倡导结合各国议会体系的良好做法并思考议会与人权原则草案，提高对建立或强化国家议会人权委员会的工作的认识。地中海议会大会的一位代表称，大会已在年度会议上承诺支持并倡导原则草案。

22. 2018 年借助基金支持的其他活动包括：两期普遍定期审议次区域讲习班，旨在分享筹备与审议及建议之落实与后续方面的良好做法。讲习班上，人权高专办承诺继续与议会联盟、国家人权机构全球联盟和联合国发展基金密切合作，支持议会参与普遍定期审议进程。

23. 第一期次区域讲习班面向非洲的英语国家，于 2018 年 4 月 23 和 24 日在乌干达恩德培举行。讲习班得到了乌干达政府的支持以及非洲联盟、伊斯兰合作组织和乌干达人权委员会(国家人权机构)的密切配合。讲习班不仅对会员国代表是一次机会，也令区域组织、国家人权机构、非政府组织和联合国国家工作队更加了解普遍定期审议和其他人权机制的相关政策与行动。

24. 讲习班的议题包括：普遍定期审议的相关政策和做法；建立部际构架和进程，作为报告与后续国家机制；在落实可持续发展目标及人权机制的建议之间创造协调增效。各区域的代表交流了与普遍定期审议相关的良好做法与挑战。讲习班上，就普遍定期审议进程中强化国家人权机构、民间社会组织、区域人权机制和联合国国家工作队之间的合作进行了小组讨论。学员认为最有用的是报告与后续国家机制的实例，以及对非洲人民和人民权利委员会、伊斯兰合作组织人权常设独立委员会等区域组织之作用的思考。

25. 整体而言，讲习班的讨论中强调，需要有力的国家报告与后续机制，包括运用世界人权索引；[1] 根据可持续发展目标及其具体目标将人权机制所提建议归类，纳入国家人权行动计划或部门路线图；建立国家数据库，以跟踪落实情况并协助报告与后续。讲习班称赞并鼓励国家人权机构和民间社会在普遍定期审议进程中的作用。

26. 第二期次区域讲习班针对法语国家，由人权高专办和法语国家国际组共同主办，于 2018 年 7 月 25 和 26 日在塞内加尔达喀尔举行。来自 4 大洲(非洲、美洲、亚洲和欧洲) 30 多个国家的 150 多名学员参加了讲习班，其中包括非洲法语国家、联合国区域人权机制、议会联盟、法语议员协会、国家人权机构和民间社会组织的高级别代表。加拿大代表法语国家国际组织在人权理事会第三十九届会议项目 6 之下的一般性辩论中对举办讲习班表示赞赏。

27. 第二期讲习班旨在协助分享国际和区域人权机制所提建议之落实与后续方面的最佳做法和经验教训，同时重在提出切实建议，以强化巩固普遍定期审议机制并改善普遍定期审议所提建议之落实。例如，学员就普遍定期审议所提建议之落实与评估以及议员、国家人权机构和民间社会组织的作用交流了经验和良好做法。讨论中强调，执行可持续发展目标与人权机制所提建议之间需要协同增效，同时需要协调人权与发展方针。

28. 第二期讲习班所提建议包括：建立或强化普遍定期审议所提建议之报告与后续工作国家机制；利用数据库，例如国家跟踪数据库，协调各项努力并确保后续进程的连贯；鼓励议会与其他利益攸关方一道，更多参与普遍定期审议进程各个阶段；更好地利用人权理事会常会项目 6 之下的一般性辩论共享良好做法，以协助提交中期报告之外的落实工作，提交中期报告要求收集数据，用于随后编写更全面的国家报告。

[1] 见 https://uhri.ohchr.org/。

29. 人权高专办自 2017 年 5 月起在普遍定期审议工作组届会期间为参加审议的代表团成员，特别是从各国首都前来的代表团成员举行非正式通报会。通报会在届会第一周和第二周举行，结合现有良好做法，向来访的代表团概述落实人权机制、特别是普遍定期审议所提建议的后续进程和措施。通报会受到了会员国的好评。第三个普遍定期审议周期的工作组届会期间将继续系统地为各代表团举行通报会。

四. 结论

30. 秘书长在关于促进国际合作并重视非选择性、公正性和客观性以加强联合国在人权领域的行动的报告(A/72/351)中表示，人权机制所提建议之后续与落实的更多关注令联合国系统有机会接触会员国。他还表示，通过人权机制及其建议等方式进行的国际合作，为各国在国家层面执行可持续发展目标和保护人权方面取得更大成果提供了重要基础。他指出，人权领域的技术援助应以这些建议为依据，在提供技术援助的过程中，应加强与会员国、区域人权机制、国家人权机构、非政府组织和更广泛的联合国系统的合作和伙伴关系。

31. 人权机制所提建议，主要是各国接受的普遍定期审议所提建议，是国家层面接触联合国系统最好的切入点之一。执行《2030 年可持续发展议程》并将之与普遍定期审议所提建议相关联，让联合国得以支持各国在促进人权及其具体发展目标两方面都取得切实成果。

32. 根据理事会第 16/21 号决议在人权理事会第三十七届会议期间于 2018 年 2 月 26 日举行的人权纳入主流问题高级别小组讨论中也强调了执行的重要性。讨论的主题为普遍定期审议带来的挑战和机遇。具体议题包括：普遍定期审议所提建议的重要性，这些建议是各国政府、联合国系统和整个国际社会，包括捐助方，配合以及采取行动的关键切入点；通过分享最佳做法促进国际合作；协调机制在报告与后续工作中的关键作用；在联合国国家工作队和单个项目中以及各机构的计划规划中将人权纳入主流，从而在联合国层面强化协调；强化南南、南北合作与国际捐助方协调。

33. 高级别小组讨论的声明和发言的共同主题包括：落实普遍定期审议所提建议之重要性；在整个联合国系统的行动中更好、更有重点地利用人权建议以支持预防侵犯人权和《2030 年可持续发展议程》的执行工作之可能。

34. 人权理事会在 2019 年 1 月 16 日举行的主题为人权和《2030 年可持续发展议程》对话与合作的两次闭会期间会议中的首次会议上审议了可持续发展目标与人权之间关系的诸多方面。会议的一个主要结论是，应更多地将执行可持续发展目标的工作纳入普遍定期审议进程。会员国和其他利益攸关方务必更好地利用普遍定期审议结果及条约机构与特别程序的报告指导各自可持续发展目标执行工作的规划、报告与后续程序，包括编写和审议可持续发展高级别政治论坛的自愿国家审查。与会者认为，各国和其他利益攸关方应继续分享整合与统一国家和国际层面促进人权和执行可持续发展目标的工作方面的经验和良好做法。

35. 从第三个普遍定期审议周期开始，联合国人权事务高级专员在人权理事会通过相关结果文件后致函外交部长以便提供顾问，在信函中指出未来 4.5 年直至

下一普遍定期审议周期需特别关注的领域，并在联合国驻地协调员的主持下提供来自人权高专办或联合国系统的支持。

36. 报告期内，参与普遍定期审议自愿信托基金继续协助发展中国家，主要是最不发达国家，参加普遍定期审议工作组审议这些国家的届会。还为提出要求的国家提供了援助，让它们得以参加人权理事会通过这些国家的结果文件的全体会议。为此，秘书处以更主动的方式与各代表团开展了后续工作，包括有针对性地发出信函，以确保全部有资格获得基金援助的国家均可利用这一机会。

37. 由于认识到确保真正普遍的参与是普遍定期审议的内在挑战，审议进程自启动以来一向顾及最不发达国家的需求与局限。为确保资源有限且在日内瓦没有代表的各国知情、定期、充分地参与，同时还要确保所有其他国家的参与，需要定期开展外联活动。

38. 报告期内，秘书处不仅继续支持各国参加普遍定期审议，也支持各国，主要是在国家层面，将审议视为一个完整的进程，重视落实前一周期所提建议。基金支持的活动包括与议会联盟共同主办讲习班，以促进议会和议会人权委员会在普遍定期审议进程中发挥作用。在乌干达和塞内加尔举办的两期区域讲习班以及人权高专办在普遍定期审议工作组届会期间为代表团成员举行的通报会促进了这种认识。会员国在讲习班和通报会上分享了本国落实与后续进程的最佳做法。秘书处还鼓励各国任命负责报告与后续的国家机制高级代表作为代表团成员，以利用基金提供的差旅援助。

39. 参与普遍定期审议自愿信托基金有助于确保许多代表团成员出席，令这些成员得以参加提交关于国家层面落实以往建议情况的国家报告并提出建议，这些建议进一步纳入普遍、独立、公正和非政治化的互动对话，对话的质量又有助于提出顾及国家能力的具有建设性、以行动为导向和可执行的具体建议。人权高专办将沿用这种战略性的基金利用方式，从而促进，主要是国家层面，将审议视为一个完整的进程，以落实建议为重。