



人权理事会
第二十二届会议
议程项目 2
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

联合国人权事务高级专员的年度报告

概要

本报告介绍联合国人权事务高级专员办事处 2012 年开展的主要活动的最新情况。报告重点介绍办事处为 2010-2013 年确定的六大优先主题事项。

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 优先主题事项.....	5-88	3
A. 歧视.....	5-24	3
B. 有罪不罚问题、法治和民主社会.....	25-38	7
C. 贫穷与经济、社会和文化权利.....	39-51	9
D. 移民.....	52-57	11
E. 暴力和不安全问题.....	58-68	12
F. 人权机制和国际法.....	69-88	14
三. 结论.....	89-91	18

一. 导言

1. 过年一年发生了许多严重危机，特别是在阿拉伯叙利亚共和国、被占巴勒斯坦领土、刚果民主共和国、马里和萨赫勒地区。这些危机造成成千上万的人死亡，大量人口流离失所，出现严重侵权行为，且伴随有罪不罚的文化。在卢旺达以及波斯尼亚和黑塞哥维那噩梦般地事件发生二十年后，国际社会依然无法阻止和结束这类局面。经济危机久拖不决，加重贫困问题，且往往因严格紧缩措施而进一步恶化，特别是在欧洲和北美。

2. 同时，人权体系面临严重的预算限制和不断加重的工作量，特别是来自人权理事会不提供资金的新的任务。我感谢办事处全体工作人员在开展额外工作中表现出来的职业和敬业精神，呼吁各国提供与对人权体系的高度期望相匹配的资源。

3. 12 月，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)运作和支持 57 个人权实地派驻点：其中有 12 个国别或独立办公室、13 个区域办公室、15 个设在和平特派团中的人权部门、17 个设在联合国国别工作队中的人权顾问。2012 年 9 月，我与也门政府签署了在也门设立国别办公室的协议。此外，在突尼斯临时设立了人权高专办北非区域办公室。继尼泊尔政府决定不再延长人权高专办驻尼泊尔办公室的任务后，该办公室业已关闭。

4. 国别访问对直接接触各国对口部门并加强与这些部门的对话至关重要。2012 年，我(先后)访问了危地马拉、巴巴多斯、瑞典、南苏丹、津巴布韦、比利时、巴基斯坦、巴西、吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦、阿尔及利亚、荷兰以及印度尼西亚。副高专访问了乍得、尼日尔、突尼斯、黎巴嫩、马拉维、蒙古、摩洛哥和约旦。助理秘书长访问了埃塞俄比亚(出席非洲联盟首脑会议)、布隆迪和刚果民主共和国、海地、马里、科特迪瓦以及利比里亚。他还陪同秘书长出访了波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、黑山、塞尔维亚及斯洛文尼亚。

二. 优先主题事项

A. 歧视

1. 种族歧视

5. 令人遗憾的是，今年不断出现种族歧视问题，包括种族主义仇恨言论。人权高专办和人权机制为应对这一问题采取了各种步骤。2012 年，人权高专办反歧视工作的一个主要支柱是为成员国提供制订消除种族主义和促进平等政策和方案包括国家行动计划的咨询意见。人权高专办为贝宁、玻利维亚(多民族国)、布

基纳法索、哥斯达黎加、厄瓜多尔、毛里塔尼亚、尼日利亚和巴拿马提供了支助。高专办还努力创建一个打击种族主义具体措施的数据库。

6. 自 2011 年举行关于禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的一系列专家研讨会之后，人权高专办于 10 月份在摩洛哥举办了最后一场专家会议。会议以前几次研讨会为基础，通过了这一领域今后的行动计划。

7. 人权高专办为纪念“纳尔逊·曼德拉国际日”，举办了一场关于通过宽容与和解促进和保护人权的高级别专题讨论会。高专办还举办了一场关于促进宽容与和平文化的专题讨论会。这些活动推动了全球对话，分享了解决种族歧视问题的良好做法。人权高专办与独立国家联合体议会间大会共同举办了一场关于网络空间中的种族主义、网络犯罪与人权问题的研讨会。

8. 非洲人后裔问题专家工作组拟订并向大会提交了“非洲人后裔十年”(2013–2022 年)行动方案草案。有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组讨论了政治家和政党在打击种族主义方面的作用以及在实施《德班宣言和行动纲领》时加强区域和国际合作的问题。

9. 消除种族歧视委员会举行了为期一天的全体辩论，重点是“种族主义仇恨言论”，这个专题引起了国际社会的强烈兴趣。讨论日旨在加强人们对种族主义仇恨言论原因和后果的理解，并将帮助委员会思考是否有可能提出一份一般性建议。

2. 对土著和少数民族的歧视

10. 今年是《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》通过二十周年。对此，人权高专办举行了区域会议以提高对宣言的意识，包括人权理事会关于宣言的专题讨论会(3 月)、加强人权机制促进宗教少数群体权利效力的专家研讨会(5 月，维也纳)、少数群体参与减贫问题磋商会议(9 月，曼谷)、少数群体切实参与执法工作专家研讨会(10 月，比什凯克)、如何在宪制改革中反映多样性问题磋商会议(11 月，多哈)。人权高专办协调秘书长于 2012 年 3 月设立的联合国种族歧视和保护少数群体问题网络，以促进联合国各实体之间的对话和合作。网络举办了二十周年纪念活动，制订了关于处理种族歧视和保护少数群体问题的指导说明。

11. 人权高专办支持实施《联合国土著人民权利宣言》，包括支助土著人民权利专家机制。5 月，人权高专办发布了美洲自愿离群索居土著人民保护准则。人权高专办支助草拟和实施旨在推进非洲和拉丁美洲各国土著人民参与决策及其它权利的立法。高专办为各国人权机构提供有关宣言的指导。人权高专办在危地马拉为 18 个法院待审案件提供支助，其中 6 起案件为促进土著人权利带来里程碑式的裁决结果。

12. 我很高兴地在此重点提到土著人民权利特别报告员和高办专中美洲区域办公室于 2011 年 4 月和 2012 年 3 月联合访问哥斯达黎加产生的积极影响，这两次

访问的重点是 Diquís 水电项目对 Térraba 人的影响。在第一次访问期间，政府宣布计划暂时终止修建大坝的考察工作。在第二次访问期间，特别报告员出席了与政府和受影响社区的会议，讨论与受影响社区事先磋商的模式。特别报告员与人权高专办及联合国国别工作队密切协调，与哥政府保持讨论。人权高专办制订了一个支助与 Térraba 人协商的项目。

3. 性别平等和妇女权利

13. 今年在解决暴力侵害妇女以及孕产妇死亡和发病问题上取得稳步进展。人权高专办与秘书长冲突中性暴力问题特别代表、联合国制止冲突中性暴力行动及维和行动部协作，包括在南苏丹制订和试行了一个监测和调查与冲突有关的性暴力问题培训模块。人权高专办继续推动对受暴力侵害妇女的赔偿工作。高专办在南基伍启动了一些项目，协助 1000 多名遭受性暴力的妇女和女童幸存者获得保健、教育和培训。人权高专办与萨尔瓦多当局共同制订了调查杀害妇女犯罪的守则。

14. 人权高专办编写了采取立足人权的方针实施降低可预防的孕产妇死亡率和发病率政策和方案的技术指导，并组织了一次高级别启动会议，以提升相关意识，来自联合国各机构、各国和民间社会的高级代表参加了这次活动

15. 妇女的经济、社会和文化权利也是一项优先任务。人权高专办与联合国促进性别平等和增强妇女权能署共同努力提高对妇女有权拥有土地和其它生产资料的理解，并拟订了推广材料，包括一份关于妇女获得充足住房权的新的出版物。人权理事会第二十一届会议期间举办的性别融合专题讨论会为人们扩大对妇女享有这些权利的知识提供了一次机会，并表明有必要将性别视角纳入 2015 年后的发展议程。

16. 在人权理事会第二十届会议期间主办的妇女权利年度讨论日活动中，人权高专办重点提出对受暴力侵害的妇女及女性人权维护者的弥补和赔偿问题。12 月，人权高专办在突尼斯与来自中东和北非的女性人权维护者举办了一次会议，讨论她们面临的挑战以及联合国如何对其提供支助的问题。

17. 人权高专办支助突尼斯在法律和实践中歧视妇女问题工作组的工作。工作组指出，宪法草案偏离了男女“平等”的原则，却称妇女在家庭中的作用相对于男子而言是“辅助性”的。我重申该工作组的呼吁，即政府应采取一切步骤，捍卫该国在平等和不歧视方面的成就，并进一步推动妇女权利。

18. 人权高专办和其它人权机制也在融入性别观点。文化权利领域特别报告员在她对大会的年度专题报告中专门讨论妇女与男子平等享有文化权利的问题 (A/67/287)。11 月，强迫或非自愿失踪问题工作组通过了关于受强迫失踪影响妇女的一般性意见。¹外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权、尤其是

¹ 见 A/HRC/22/45。

经济、社会、文化权利的影响问题独立专家、适足生活水准权所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员以及食物权问题特别报告员都以性别问题作为各自报告的重点。²

19. 人权高专办参与编写了行政首长协调委员会 2012 年 4 月通过的《联合国性别平等和赋予妇女权能全系统行动计划》，为其制订了指标和相关报告框架。高专办通过了一份性别平等战略计划，作为其性别平等政策的实施框架。

4. 性取向和性别认知歧视

20. 性取向和性别认知歧视继续影响着全世界各地区数以百万计的人们。人权高专办发布了一份研究报告，记录侵权问题并提出建议。³ 人权理事会在第十九届会议上专门为此问题举行了一次专题讨论会。要消除各国之间的意见分歧，发动人们支持各项举措，包括撤销歧视性法律、禁止歧视性做法和采取行动对抗暴力，就需要持续对话和报告。人权高专办还出版了“生而自由，生而平等：国际人权法律中的性取向和性别认知问题”，指出各国在这一领域的义务。

5. 残疾人歧视

21. 人权高专办加入的联合国促进残疾人权利伙伴关系标志着在打击残疾歧视方面的一项进步。伙伴关系资助了最初 8 个项目，旨在加强各国实施《残疾人权利公约》的能力。残疾人权利委员会通过了对于个人来文的最初几份意见，认为不批准修建与复原有关的游泳池是侵犯了健康权。⁴ 人权高专办向人权理事会第二十届会议提交了一份关于暴力侵害残疾妇女和女童问题的报告。⁵

6. 基于其它理由的歧视

22. 人权高专办继续努力倡导增强对老年人权利的保护。其工作重点是支持老年人人权不限成员名额的工作组。人权高专办参加了工作组的专家专题讨论会，提交了分析性文件，并与经济及社会事务部协作，为支持这一进程举办了一次专家组会议。我在对经济及社会理事会的报告中主张加强对老年人权利的保护。⁶

23. 尽管我们为打击对艾滋病毒的歧视进行了几十年的斗争，但遗憾的是，这种歧视始终存在。人人有权享有可达到的最高水准身心健康问题特别报告员就摩尔多瓦法律框架中有关艾滋病的歧视问题致信摩尔多瓦共和国政府。⁷ 这个行动

² A/67/304、A/HRC/19/53、A/HRC/22/50。

³ A/HRC/19/41。

⁴ CRPD/C/7/D/3/2011。

⁵ A/HRC/20/5。

⁶ E/2012/51。

⁷ A/HRC/19/44。

支持了人权高专办的工作，即鼓励该国政府修订有关艾滋病毒/艾滋病问题的法律，取消对艾滋病人入境、停留和居留的限制，强化关于工作场所禁止艾滋病歧视的规定，消除对非国民和婚前体检中强制进行艾滋病毒检测的规定。

24. 人权高专办与联合国艾滋病毒/艾滋病问题联合方案共同为联合国工作人员举办了在艾滋病毒方案工作中纳入基于权利方针的培训。通过提供法律改革支持，使一些国家取消了对艾滋病人的施行限制及对外国人的强制检测。此外，人权高专办在国际艾滋病会议、关于对不披露艾滋病信息定罪的科学和法律高级别磋商会议、加快行动在艾滋病、性与生殖健康和权利方面赋予妇女权能和实现两性平等“全球力量”启动会上都提出了人权关切。

B. 有罪不罚问题、法治和民主社会

1. 法治和民主社会

25. 2012 年的一项主要活动是大会关于国家和国际层面法治的高级别会议。在开幕式上，我强调说，法治是人权法律保护的支柱，并呼吁大会在工作中突出合法、平等、负责和参与的核心人权原则。在 9 月 24 日通过的关于国家和国际层面法治的历史性宣言中，⁸ 各国元首和政府首脑重申信守这些原则。我欢迎在高级别会议后超过 32 个国家作出的保证，其中许多人权。人权高专办致力于协助各国践行这些保证。

26. 人权高专办一直监测死刑的使用和废除情况。2012 年，人权高专办在纽约召集一次全球专题会议，主题是“逐步远离死刑：来自各国的经验教益”，并在柬埔寨举办了一次关于批准第二项任择议定书的研讨会。酷刑问题特别报告员和法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在对大会的报告中新增了死刑这一重点问题。⁹

27. 人权高专办在布隆迪、哥伦比亚、科特迪瓦、危地马拉、几内亚、尼泊尔、塞拉利昂、东帝汶、突尼斯和乌干达等国支持设计、制订和实施过渡司法进程。2012 年 11 月，人权高专办与寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员及联合国开发计划署(开发署)在开罗的区域中心一道，共同举办了中东和北非地区过渡期司法问题磋商会议。5 月，人权高专办与联合国索马里政治事务处与索马里当局在摩加迪苏签署了一份人权领域技术合作的谅解备忘录，以便在过渡后阶段加强对索马里对口部门的支持。6 月，高专办与摩洛哥人权问题部级代表团和预防酷刑协会共同在拉巴特举办了转型期防止酷刑的区域研讨会，以确定具体行动，包括立法和机构改革。9 月，人权高专办派团访问斯里兰卡，

⁸ 大会第 67/1 号决议。

⁹ A/67/279、A/67/275。

以探讨可能的合作领域。在哥伦比亚，人权高专办支助实施 2011 年的《受害者和土地归还法》，培训法官。10 月发布了第一份归还土地的决定。

28. 人权高专办支助各国努力确保将尊重人权和法治置于切实反恐战略的核心。人权高专办举办了三次区域专家研讨会，以帮助制订在反恐中确保正当程序和公正审判权利的准则。反恐中促进和保护人权问题特别报告员向大会报告了安全理事会设立的监察员办公室对 1267/1989 号决议对基地组织制裁制度情况的影响及其与国际人权规范的相符性 (A/67/396)。

29. 欧洲人权法院在“Othman 诉联合王国”一案的裁决中引用禁止酷刑委员会和酷刑问题特别报告员的评估，作为有关约旦拘押条件和司法情况的支持性证据，得出结论认为，将申请人遣返会违反《欧洲人权公约》第 6 条，因为在对申请人重审时承认通过对第三者酷刑取得证据的风险，这一案例显示了国际人权体系对区域体系的影响。

30. 在缅甸，人权高专办东南亚区域办公室与联合国毒品和犯罪问题办公室共同为监狱改革提供咨询。人权事务委员会举行了首个一般性辩论日，重点讨论个人的自由和安全问题，以便为今后出台一份一般性意见做准备。

31. 人权高专办与国际律师协会合作出版了《司法工作中的人权问题：法官、检察官和律师人权问题指导》，作为一份培训工具，补充法律职业手册。

32. 和平集会和结社自由权利问题特别报告员报告了 2011 年《公民政治联盟组织法》修正案对格鲁吉亚政党和民间社会组织工作的不利影响。政府在 5 月份通报特别报告员，经过与民间社会磋商，已经通过了新的修正案，以放松前一版法律中规定的某些限制。

2. 打击有罪不罚问题

33. 打击有罪不罚是持续和平的本质所在。近年来，人权理事会更多地使用调查委员会和事实调查团来调查严重侵犯人权和国际人道主义法律的指控。人权高专办为阿拉伯叙利亚共和国情况调查委员会提供支持，也对负责调查定居活动对整个被占巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人权利影响的事实调查团提供支持。利比亚情况调查委员会已结束工作。

34. 人权高专办一直在审查为支持上述机制所做的工作。我主持了一次与各项机制前成员的会议，征求他们对如何改进机制影响和效力的意见，并召集了一次由前任协调员和秘书处工作人员参加的经验教训总结会。在审查工作中列出了人权高专办的主要关注问题，包括拟订方法、程序和做法指导原则，以改进对成员国的支持；通过改进培训扩大支助人员后备力量。审查中也重点指出需要有充足的资源并加强对报告和和建议的跟进工作，以改进效果。

35. 人权高专办继续监测和报告单个的侵犯人权事件。高专办向联合国海地稳定特派团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处以及人权高专办突尼斯办公室推出了人权案件数据库，这是一个案件管理系统，目的是实现侵权案件收集、记

录和分析工作的系统化、协调化并予以改进。还专门为调查委员会和事实调查团开发了数据库专用版，已由利比亚情况委员会和阿拉伯叙利亚共和国情况调查委员会使用。人权高专办出版了新的高专办人权监测手册的 8 个章节。

36. 2012 年 10 月，我发布一份报告，记录并分析了在尼泊尔 10 年冲突期间(1996-2006 年) 严重违反国际法的情况，¹⁰还有一份数据库，约合 30,000 份文件，作为供尼泊尔各机构和民间社会寻求真相、正义和和解的一份工具。遗憾的是，在《全面和平协定》签署六年后，所设想的过渡期司法机制仍待建立，此后历届政府都撤回了在法院的案件。

37. 人权高专办为马尔代夫、南苏丹和几内亚比绍各国当局提供建立国家调查委员会以调查严重侵犯人权事件的技术指导。在巴西，高专办举办研讨会，分享关于过期司法的区域经验。作为开发受害者和评价保护方案工作的一部分，人权高专办为布隆迪、科索沃和乌干达各国当局提供支持。

38. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)根据人权高专办的建议，制订了《联合国记者安全和有罪不罚问题行动计划》，2012 年 4 月行政首长协调委员会批准了这个计划。计划旨在通过加强联合国各机构间的协调与合作，为在冲突和非冲突环境中工作的记者和媒体人士创建一个安全的环境。

C. 贫穷与经济、社会及文化权利

1. 人权和发展

39. 将人权包括发展权充分纳入联合国系统及其对各国和其它利害关系方的支助工作始终是一项优先要务。在联合国可持续发展会议(里约二十周年会议)的准备阶段，我发起一项运动，呼吁全体国家支持将人权充分纳入里约进程。我对最后成果文件¹¹中广泛列入了人权规定表示欢迎。人权高专办在积极推动一项正在开展的进程，即详细制订 2015 年以后的发展议程，这项工作将继续作为优先事项。人权高专办是联合国系统 2015 年后发展议程工作队的活跃成员，工作队建议人权应与平等和可持续并列作为 2015 年后发展议程的三项基本原则。

40. 人权高专办和开发署在主导 2015 后关于治理的全球专题协商，包括接触各国和各国议会、各不同区域的民间社会组织及媒体，并就在新的全球发展议程中衡量治理和人权问题开展技术工作。人权高专办正在协助关于不平等、健康和 water 等其它主题的磋商。享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员主持如何在 2015 年后发展议程中解决不平等问题的讨论，重点是获得水和清洁设施。这些磋商和讨论的成果将作为资料提供给 2015 年后发展议程高级别知名人士小组、可持续发展目标不限成员名额工作组及关于这一事项的政府间讨论。

¹⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NepalConflictReport.aspx.

¹¹ 大会第 66/288 号决议，附件。

41. 人权高专办支持成员国将人权纳入其发展和减贫政策，向成员国提供技术咨询并开展能力建设活动。人权高专办支助厄瓜多尔试点开展在部门政策中适用基于权利办法的指导做法，并进一步将人权纳入国家发展战略的制订工作。在多哥，人权高专办举办了一场研讨会，内容涉及在该国制订新的国家发展战略时有关预算监督和人权的工作。

42. 在将人权纳入联合国系统方面还取得了进一步发展，特别是通过联合国开发集团人权主流化机制的工作。人权高专办通过这个机制，将进一步深化全系统的努力，以增强联合国的能力，并应会员国的请求作出协调应对，支持其国家能力建设。目前，在行政首长协调委员会和高级别方案委员会的议程上已经增加了人权项目。

43. 2012 年，人权高专办继续开发资料和工作人员工具，并举办讲习班，介绍如何使用指标来协助国家和国际人权利害关系方评估人权实话领域的进展情况。高专办出版了《人权指标：衡量和实施指南》。人权高专办应国家利害关系方的请求并与之合作，在多哥和菲律宾举办了人权指标讲习班，并继续为巴西、玻利维亚(多民族国)、厄瓜多尔、肯尼亚、墨西哥、尼泊尔、巴拉圭、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国提供技术支持。人权高专办还举办了一系列讲习班，介绍指标作为推动评估和落实联合国人权机制各项建议工具的重要性。

2. 经济、社会和文化权利

44. 这一年对人们享有经济、社会和文化权利方面极具挑战。具体说来，一些国家为应对金融危机所实施的紧缩方案对承认和享有这些权利产生严重影响。经济、社会和文化权利委员会认识到这一点，因此致信有关国家，提醒它们有义务尽可能利用现有资源实现这些权利，即使在危机时期也应如此。

45. 人权高专办推动布基纳法索、佛得角、哥斯达黎加、马里、摩尔多瓦共和国、塞内加尔、斯洛文尼亚和乌拉圭等国对经济、社会和文化权利给予司法保护，并签署和批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。在高专办的宣传倡导下，玻利维亚(多民族国) 批准了议定书，布基纳法索签署了议定书。

46. 人权高专办支助世界粮食安全委员会努力在制订“在国家粮食安全范围内对土地使用、渔业和林业进行负责任的治理的自愿准则”时确保与人权法律相符，该准则已由世界粮食安全委员会于 2012 年 5 月通过。人权高专办为联合国各人权机制举行了有关准则的通风会。

47. 2012 年 9 月，人权高专办参加了第六届世界城市论坛以及论坛期间举行的高级别机构间会议，并强调在努力改进城市开发和土地使用保障中人权的重要性。人权高专办-人居署的一个联合方案，人权高专办制订了拆迁影响评估方法。高专办在题为“妇女与适足住房权”的出版物中还强调适足住房权的性别层面内容。

48. 在国家层面，高专办就经济、社会和文化权利开展了宣传并提供技术援助。高专办应对非洲萨赫勒地区危机的战略包括监督培养抗御粮食供应和营养缺乏保障及气候波动能力的法律、政策和方案，并推动公平分配服务和商品。对外地派驻点和特派团的支助包括在柬埔寨、中亚和塞尔维亚提供住房权技术援助，在索马里和东非开展国家人权机构能力建设，援助洪都拉斯将经济、社会和文化权利纳入国家人权行动计划的草案，在巴拿马和摩尔多瓦共和国跟进条约机构及普遍定期审议建议的落实，在墨西哥和多米尼加共和国为法官提供培训。

49. 我高兴地特别指出，特别程序的访问产生了积极的影响。东帝汶议会讨论了极端贫困与人权问题特别报告员 2011 年访问该国后提出的建议，其中呼吁扩大对社会服务和农业的公共开支。¹² 2012 年最后确定的预算允许对健康拨款增加近 47%，对教育增加 35%。自享有安全饮用水和卫生设施人权问题特别报告员 2011 年访问美利坚合众国后，¹³ 加利福尼亚州众议院和参议院在 2012 年讨论通过第 685 号法案时多次援引报告员的报告，这部法案确立了加州人人有权享有安全、清洁、经济和可获得的充分满足人的需要的水。

50. 人权高专办、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和食物权问题特别报告员推动各国通过法律和战略保护适足食物权。人权高专办和粮农组织分别于 2012 年 4 月在内罗毕和 2011 年 6 月在波哥大举办了由特别报告员主持的区域专家磋商会议。特别报告员和我在公开声明中鼓励取得进步，如在国家宪法中明确承认食物权。

51. 人权高专办发布了两份新的人权教育材料：由两个民间社会组织制作的纪录片“通往尊严之路：人权教育的力量”和与教科文组织共同制作的“中小学的人权教育：各国政府自我评估指南”。

D. 移民

52. 2013 年，大会将举行一次国际移民和发展问题高级别对话，我认为这是移民和人权问题的一个重要的里程碑。我希望利用这个机会，呼吁人们更加关注全体移民的人权状况，并鼓励各国政府和其它利害关系方在制订、实施和监测移民政策时将移民权利置于优先地位。作为高级别对话准备工作的一部分，人权高专办于 2012 年 9 月举办了“关于国际移民、人权的治理的非正式对话”专家研讨会，以鼓励人们更加关注移民治理领域的人权问题。

53. 人权高专办日益介入国家层面与移民有关的人权工作，包括倡导《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》及其它文书、进行培训活动、开展宣传和技术咨询并从事监测和保护活动。人权高专办向欧洲联盟成员国外部边界行动

¹² 见 A/HRC/20/25/Add.1。

¹³ 见 A/HRC/18/33/Add.4。

合作欧洲管理机构(FRONTEX)提供技术援助，并与之合作，开发针对边防人员的人权培训材料。高专办与墨西哥国家移民学院启动了一个联合项目，以评估其人权培训方案。高专办为开展促进移民权利工作的人权维护者提供实际支助。在西非，人权高专办与联合国国家工作队混合移民工作组合作，共同列出涉及塞内加尔混合移民的行为者，目前正在为边防警察开发一份关于移民权利的小册子。

54. 2012年3月，人权高专办举办了以“国际边境上的人权：寻找政策和实践中的空白”为主题的专家会议。与会人员呼吁人权高专办制订关于国际边境上的人权指南。人权高专办与墨西哥代表团共同在大会第六十七届会议期间举行了一次会外会，主题为“国际边境上的人权问题”。

55. 人权高专办在全球移民和发展论坛上呼吁更加关注移民问题的人权层面。在2012年11月于毛里求斯举行的第六届论坛上，人权高专办参加了“改善公众对移民和移民问题的看法”及“移民保护是移民管理不可或缺的组成部分”圆桌会议，并以“公众看法：移民与人权”为主题举行了一场会外活动。移民人权问题特别报告员参加了论坛，以准备其关于移民和全球治理问题的报告，报告将于2013年提交大会。

56. 人权高专办继续就被贩运者的人权问题开展工作。作为打击贩运人口问题机构间协调小组的成员，人权高专办与另一家机构共同起草了“国际打击贩运人口问题法律制度的交叉点”及“通过解决需求问题防止贩运人口”两份政策文件。继人权理事会要求加强这一领域的活动之后，人权高专办参与在喀麦隆、约旦、泰国和突尼斯启动了《关于人权与贩运人口问题的拟议原则和准则》，随后为执法官员采取基于权利的方针打击贩运人口问题开展了区域能力发展活动。人权高专办目前正在为业内人士及利害关系方开发一个工具包，以便对贩运人口问题采取基于权利的方针，包括一份良好做法汇编、一份人权与人口贩运问题概况介绍以及一份相关判例汇编。

57. 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会通过了关于关于非正规身份移徙工人及其家庭成员权利一般性意见的纲要。2012年9月，儿童权利委员会就“国际移民背景下的儿童权利”这一主题举行了为期一天的一般性讨论，与会者在讨论中强调，处于移民背景下的所有儿童，不论移民身份如何，都应首先作为儿童对待。移民人权问题特别目前正在完成一份为期一年的研究报告，主题是欧洲联盟的外部边界管理。

E. 暴力和不安全问题

1. 人权、和平与安全

58. 2012年，人权问题助理秘书长和我向安全理事会简要通报了一些紧急事态，这些事态表明人权、和平与安全之间存在内在联系。因此，将人权纳入联合国维持和平行动和政治特派团、改进人权高专办应对危机的行动能力、提请安全理事会注意人权理事会的相关决定，这些仍然是优先要务。

59. 国际社会仍然未能阻止和解决广泛蔓延的暴力和冲突局面。在阿拉伯叙利亚共和国，这种失败仍在继续。在叙利亚，和在北马里一样，联合国进入并在当地派驻人员仍然受到限制，从而为了解和解决当地局势增加了挑战。近来，这些挑战更加复杂，因为危机发展速度加快，而有组织犯罪、武器扩散、非法开采自然资源等不稳定因素更加剧了危机，并使之带来跨国色彩。在这种情况下，作为安全理事会决议核心的保护的概念仍然是一项严重的挑战。由此产生的后果是深陷这种暴力和广泛蔓延的无法无天局面的人们遭受的苦难被延长。

60. 人权高专办在暴力事件后派驻了短期特派团，作为联合国更广泛努力的一部分，如联合国阿拉伯叙利亚共和国监督团（联叙监督团）。尽管面临特别困难的局面，但他们为落实联叙监督团在拘留、和平示威和保护平民等方面的任务发挥了关键性作用，使之能够提供迅速和可信的信息。在南苏丹琼莱州，人权官员对近期暴力事件中的虐待指挥进行了调查，并评估了人权形势，以便为联合国南苏丹特派团制订保护平民的战略提供资料。在 2012 年 2 月 7 日政府更迭后，向马尔代夫派驻了一个小组，以跟踪当地情况。8 月，人权高专办为派驻马里的驻地协调员派出一名工作人员，以便将人权纳入联合国对当地恶化局势的应对工作。11 月，人权高专办派小组访问 马里及其邻国，以便为我对人权理事会第二十二届会议的报告收集资料。鉴于冲突久拖不决，依照我保护全体人权的总体任务授权，包括与事实上的主管当局联系，以确保在其实际控制下的地区不存在保护上的空白，人权高专办协助在德涅斯特河地区委派一名高级人权专家。

61. 为进一步努力落实人权任务，并对和平行动中的人权问题采取更加协调统一的方针，人权高专办继续与维持和平行动部密切合作，以发展对军人、警察和民事维和人员的政策和培训。人权高专办为在阿拉伯叙利亚共和国派驻的 300 名非武装军事观察员设计和进行了全面的人权介绍。

62. 人权高专办努力加强落实安全理事会关于保护平民的任务授权。高专办与维持和平行动部密切合作，以审查联合国组织在刚果民主共和国稳定特派团设立的联合保护组及相关的平民保护机制，以便为在其它特派团照搬这些做法收集经验教益。在设计、审查和实施保护平民的战略时，人权内容一直是核心因素。我在对人权理事会第二十届会议发言时，敦促理事会继续明确列入问责和保护平民的规定。

63. 人权高专办协助在联合国对非联合国安全部队提供协助时实施人权应有注意的政策，包括总结和分享最佳做法和教益。联合国各实体和外地派驻点在落实这项政策上取得了显著的进展。获得支助的各国也受益于这项政策，以之为机会，改进安全部队的行为。例如，在规划北马里的军事行动时，这项政策被作为一项关键内容。

64. 2012 年 11 月，秘书长发布了一份具有里程碑意义的报告，内容系联合国在 2009 年斯里兰卡战争最后几个月期间针对其人道主义和保护任务所开展的行动¹⁴。报告最后指出，联合国系统未能履行其责任，强调指出了秘书处、各机构和计(规)划署以及安全理事会和人权理事会发挥的作用。秘书长的这一举措值得嘉许，得到的结论和建议应当使整个联合国系统更加负责、透明和勇于担当。

65. 刑事暴力、社会暴力和有组织犯罪日益影响到全体人民的权利。目前，由暴力犯罪造成的伤亡在某些国家中相当甚至超过了冲突造成的伤亡。各国政府有时采取对抗措施，导致侵权行为，如过度使用审前拘留、降低刑事责任年龄及使用死刑等。人权高专办与南锥体共市合作开发一份工具，使用和管理暴力事件信息来制订安全政策，并与中美洲一体化系统合作在 6 月份的安全问题首脑会议上举行了加强机构问题论坛。在柬埔寨、危地马拉、利比亚、巴布亚新几内亚和突尼斯，人权高专办也开展少年司法、立法、监狱和安全部门改革、安全立法或相关官员培训方面的工作。

2. 人道主义行动

66. 人权高专办加强了在全球和驻地层面对人道主义行动的介入，以确保受影响人口作为权利拥有者而不是受慈善受施方自由、积极和有意义的参与。

67. 在全球范围，人权高专办参与人道主义机制和进程，特别是机构间常设委员会。人权高专办通过该委员会的改革议程推动人道主义改革努力，以加强将人权纳入人道主义领导和协调工作，并将人权置于工作的核心，确保对受影响人口负责。人权高专办参与全球保护专题工作组的规划进程，最终通过了 2012-2014 年战略框架，其中非常强调人权。高专办继续在常设委员会和工作组的主持下，为制订和开展指导及培训提供技术专业知识和支助。

68. 在国家层面，人权高专办外地派驻点继续将人权纳入人道主义准备和应对工作，参加和支持人道主义国别工作队，包括在海地、被占巴勒斯坦领土、太平洋、东帝汶和毛里塔尼亚领导保护专题组。人权高专办参加了有关萨赫勒地区人道主义危机的行动，将人权纳入人道主义努力。在海地，人权高专办也协助将人权纳入从紧急状态到发展的过渡期工作。

F. 人权机制和国际法

1. 条约机构

69. 2012 年 6 月，我出版了题为“加强人权条约机构体系”的报告，这是与成员国、条约机构成员、民间社会组织、联合国各机构及国家人权机构磋商三年的工作成果。我在报告中设想建立一个高效、有力和及时的条约机构体系，发展这

¹⁴ www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf.

一系统的力量，同时应对其挑战，特别是资源不足的挑战。一项关键性建议是制订一份全面的报告日历，它需要以缔约国普遍遵守报告义务为基础。其它建议包括简化报告程序、加强来文、调查和访问程序、加强条约机构成员的独立性和专长、加强条约机构的实施能力以及扩大条约机构的影响力和对外接触。

70. 此后，有七家条约机构采取了行动，对我的报告表示欢迎并评估了报告影响。在 6 月份于亚的斯亚贝巴举行的条约机构主席年会上，有 10 名主席采取了切实行动，批准了《人权条约机构独立性和公正性准则》。

71. 2012 年 2 月，大会在第 66/254 号决议中设立了不限成员名额的加强条约机构政府间进程，将之延长到第六十七届会议。我相信，这一进程将积极采取多利害关系方的办法，并尊重条约机构决定自身工作方法的权力。在这方面，2012 年 9 月 4 日在纽约举行了民间社会论坛，由政府间进程的两名主持人主持，日内瓦这边通过视频形式参加。

72. 2012 年 3 月 6 日，人权高专办正式启动更新的“普遍人权指数”数据库，这份数据库是重新制订的，除条约机构和特别程序的建议外，还汇集了普遍定期审议的建议。人权高专办更新了关于联合国人权条约体系的概况介绍，并出版了第一卷《消除种族歧视委员会裁决选编》，其中涵盖了从 1988 年 8 月到 2011 年 8 月的判例。

2. 人权理事会

73. 2012 年，人权理事会继续表明其将坚决应对人权局势。6 月，理事会举行了阿拉伯叙利亚共和国危机发生以来的人权局势第四届特别会议。9 月，理事会第四次延长调查委员会的任务，并新增两名专员予以加强。3 月，理事会设立事实调查特派团，调查定居点对巴勒斯坦人人权的影响。我很遗憾地报告，有关国家尚未批准特派团入境。此外，我对政府决定暂时中止与理事会和人权高专办合作的决定表示遗憾。我鼓励该国政府重新考虑其决定。

74. 专题讨论已成为人权理事会届会的主要特点。共举行了 15 次专题讨论，主题包括实现发展权、对与联合国及其机制合作的个人和群体报告的问题、艾滋病毒/艾滋病患者及受影响者问题、基于性取向和性别认知对个人的歧视性法律和做法及暴力行动问题、残疾人参与政治和公共生活问题、老年人健康权、促进和保护互联网上的言论自由、人权主流化、防止暴力侵害妇女中的应有注意问题、土著人的语言和文化、多文化背景下的人权问题。

75. 人权理事会设立了两个新的政府间工作组，一个涉及和平权，另一个是农民和其它农业工作者的权利，要求其拟订文件。在这方面，我注意到咨询委员会已出台了几份相关研究和报告。

76. 人权理事会就国别形势通过了两份决议，要求人权高专办报告(马里、南苏丹、斯里兰卡和也门形势)，并加强有关(刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、索马里、斯里兰卡和也门)的技术援助。我在第二十一届会议上向理事会口头报

告了马里的人权形势，特别是该国北部地区的人权形势。我将向理事会第二十二届会议就此问题提出一份书面报告。

77. 遗憾的是，人权理事会审议期间提出的工作方案更加合理化的呼吁仍未实现。尽管人权高专办决心应对多重人权问题和挑战，理事会也值得肯定地承诺解决长期存在和新出现的危机，但高专办越来越难支助日益增多的新的任务授权，包括报告、专题讨论和政府间工作组。

3. 普遍定期审议

78. 2012年5月，普遍定期审议第二轮周期正式启动。已举行了两届会议，预订接受审议的所有国家都参加了会议。和第一个周期一样，人权高专办继续努力争取实现充分全面参与。第二次前来接受普遍定期审议工作组审议的国家非常认真地准备了审议工作，许多开展了本国部门间和民间社会磋商，以准备其报告。国别报告和审议平衡地介绍了近期的发展以及第一周期中所提建议的现状。尽管大多数国家报告说采取措施落实它们承诺落实的建议，但也有几个国家报告了在第一轮审议时未获支持的建议情况。这一做法应予鼓励。

79. 为协助各国准备、参加和落实普遍定期审议结果而设立的两个信托基金日益得到捐助方的支助和国家及其它利害关系方的采用。应人权理事会的要求，人权高专办审查了基金的职权范围，以便强化对各国的支助，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家，事实证明审议进程对这些国家而言任务艰巨。各地区对人权高专办在审议后续工作中提供技术合作的请求在增加。人权高专办进一步发展了全球性方针，重组了其专门用于审议工作的有限资源，以加强自身支助各国和其它利害关系方落实所提建议的能力。在这方面，我要强调的是，各国对落实建议负有首要责任。

4. 特别程序

80. 特别程序虽然是独立的，但它们对人权高专办的工作发挥了重要的辅助作用。我重视它们在主题和国别方面的专业知识，并敦促各国与之全面合作。人权理事会设立了三个新的特别程序任务授权：与享有一个安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题独立专家以及两个新的国别任务授权，处理白俄罗斯和厄立特里亚的人权状况。关于厄立特里亚的任务授权，我欢迎申诉程序决定对收到的证辞解密，以便特别报告员能跟踪这些案件。我希望其它情况下也能效仿这一做法。

81. 到2012年11月，共有36个主题和12个国别或领土特别程序。2011年，特别程序开展了82次访问；到11月，2012年已开展了67次访问。约有91个国家对特别程序访问发出了长期有效邀请。遗憾的是，不是发出长期有效邀请的所有国家都及时作出回应。2012年，特别程序向125个国家致函605份，其中75%是由两个或两个以上任务负责人联合发出的。但令人遗憾的是，对这些信函的回复率仍然保持45%的低水平。

82. 令我感到不安的是，对与联合国及人权机制合作人员的报复行动仍在继续。我与秘书长、人权理事会主席和几内亚特别程序任务负责人一道，公开谴责了这种行为。保障证人及人权违反行为受害者的安全和保护是刻不容缓之举。人权高专办将尽最大力量 确保各国尊重其保护的义务，并追究涉嫌恐吓或报复者的责任。

5. 国际法的逐渐发展

83. 人权高专办支持国际人权法的逐渐发展，特别是通过研究报告、磋商和支持人权机制拟订指导原则和一般性意见。

84. 禁止酷刑委员会通过了第 3 号一般性意见¹⁵，其中详细列出了缔约国在履行提供救济方面的义务内容，包括尽最大可能实现酷刑受害者的复原。

85. 食物权问题特别报告员向人权理事会第十九届会议提交了贸易和投资协定的人权影响评估指导原则；¹⁶外债问题独立专家向理事会第二十届会议提出了国家的外债和其他有关金融义务对充分享有所有人权，特别是经济、社会和文化权利的影响准则；¹⁷ 极端贫困和人权问题特别报告员向理事会第二十一届会议提出了极端贫困和人权问题指导原则草案。¹⁸ 酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员在向大会的报告中评估并提交了关于使用单独监禁做法的原则，以期尽量减少或废除使用这种做法。¹⁹

86. 人权高专办和国内流离失所者人权问题特别报告员与非洲的区域组织共同支持倡导、批准和实施《非洲联盟保护和援助非洲国内流离失所者公约》，目前公约已得到 14 个国家的批准。只有再有一个国家批准，公约就将成为首份具有约束力的关于流离失所者的区域文件。

87. 2012 年 8 月，人权高专办支持不限成员名额政府间工作组第二届会议审议是否可能拟订一份关于规范、监测和督查私营军事和保安公司活动的国际监管框架，同时考虑到使用雇佣军作为侵犯人权和妨碍人民行使自决权工具问题工作组提出的原则、主要内容和草案。工作组建议将这一任务持续两年，以便进一步探讨这一问题，包括拟订一份公约的可能性。²⁰ 使用雇佣军问题工作组正在开展一项调查，以查明有关私营军事和保安公司国家监管框架的趋势和最佳做法。

¹⁵ CAT/C/GC/3。

¹⁶ A/HRC/19/59/Add.5。

¹⁷ A/HRC/20/23。

¹⁸ A/HRC/21/39。

¹⁹ A/66/268。

²⁰ A/HRC/21/43。

88. 人权高专办与人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组协作，于 2012 年 12 月在日内瓦举办了第一次工商业与人权问题年度论坛，来自各国政府、民间社会、工商企业、国家人权机构及全世界专家中的 800 多名代表参加了论坛。人权高专办领导了报告的编写工作²¹，这份报告讨论了联合国系统在落实工商业与人权指导原则方面的作用，受到人权理事会的欢迎。

三. 结论

89. 过去一年来，挑战和进步并存。在里约二十周年成果中申明人权是可持续发展的核心，这是一项了不起的进步。人权高专办强烈敦促各国通过一个平衡而全面的 2015 年后发展议程，涵盖免于恐惧和短缺的自由及发展权。大会会员国重申它们在法治工作中信守人权。创建新的特别程序任务，并设立调查委员会和事实调查团，表明人权理事会愿意负责而迅速采取行动，以保护人权。第二轮普遍定期审议已经启动，得到会员国的充分参与。条约机构强化进程提高了这个人权体系重要组成部分的影响力，也使人们更加认识到它所面临的障碍。

90. 尽管如此，我们仍然面临重大而艰巨的挑战，不仅是在阿拉伯叙利亚共和国和马里的持续冲突，也不仅是被占巴勒斯坦领土的顽固危机。金融危机和由此出现的方案对经济、社会和文化权利带来重大制约。这一切都增加了人权高专办的压力，即在财政日益受限的时期有效进行应对。要使任何有意义的介入成为可能，人权高专办都要请求获得稳固的政治和财政支持。

91. 将人民及其权利放在第一位的迫切性比以往任何时候都更加超越一切。这是联合国存在的理由，必须在政府间机构及整个联合国的工作中予以体现。这一点必须作为本组织和和平、安全、发展和人道主义议程的核心所在。我鼓励人权理事会继续发挥其作用，确保上述核心。

²¹ A/HRC/21/21。