



人权理事会
第十九届会议
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 2011 年开展的主要活动的最新情况。报告侧重于高专办确立的 2010 至 2013 年六个优先主题事项的落实情况。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 优先主题事项.....	5-101	3
A. 加强人权机制与国际人权法的逐渐发展.....	5-31	3
B. 消除歧视，特别是种族歧视、基于性别和宗教原因的歧视以及对其他边缘化群体的歧视.....	32-54	7
C. 落实经济、社会、文化权利与消除包括经济、粮食和气候危机情况下的不平等和贫困.....	55-65	10
D. 移徙背景下的人权.....	66-73	11
E. 打击有罪不罚现象与加强问责、法治和民主社会.....	74-87	13
F. 在暴力和不安全情况下保护人权.....	88-101	15
三. 结论.....	102-105	17

一. 导言

1. 本报告所述期间就人权而言是非同寻常的一年。全球金融、经济、气候、能源和粮食危机、非洲之角的饥荒、非洲和中东的武装冲突、再度出现的种族主义和仇外心理以及挥之不去的贫困等等，继续对国际人权运动构成挑战。在全世界应对这些挑战的对策屡屡失效的情况下，开始调动民间社会的力量，首先是在突尼斯，然后是在整个阿拉伯地区，最后是在全球各个城市。本办事处与人权理事会、特别程序和我们所支持的条约机构一样，利用各种可用工具和资源，对这些事件作出了反应。我们推动人们摆脱恐惧和匮乏的任务比以往任何时候都更加重要和严峻。

2. 2011 年，我在突尼斯设立了一个国别办事处，并向联合国利比亚支助团派遣了人权工作人员。截至 2011 年 12 月，人权高专办共有 58 个实地派驻点：13 个国别/独立办事处、和平特派团的 15 个人权单位、12 个区域办事处和联合国国别工作队中的 18 名人权顾问。这些人权派驻点对于为相应国家机构处理人权问题提供直接和有针对性的援助十分重要。

3. 我先后访问了以色列和巴勒斯坦被占领土、俄罗斯联邦、德国、几内亚、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国、毛里塔尼亚、挪威、澳大利亚、墨西哥、突尼斯、摩尔多瓦共和国、法国、马尔代夫和印度尼西亚。副高级专员访问了尼泊尔、苏丹、海地、立陶宛、智利、巴拉圭、乌拉圭、美利坚合众国、爱尔兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、波兰、卡塔尔和马里；人权事务助理秘书长则访问了埃塞俄比亚、科特迪瓦、阿富汗、伊拉克、西班牙、土耳其和加拿大。

4. 由于规定了新的、往往并无资金的任务授权，人权条约机构体系不断扩大，再加上调查委员会的要求和会员国提出的援助请求等原因，导致办事处需要履行的任务急剧增加，这使我们的资源面临考验。我感谢办事处工作人员的辛勤工作和敬业精神，并呼吁会员国为我们提供足够的资源，使我们能够有效开展不断扩大的工作。

二. 优先主题事项

A. 加强人权机制与国际人权法的逐渐发展

1. 加强人权机制

(a) 人权理事会

5. 2011 年，人权理事会对许多人权危机作出了反应。它就利比亚和阿拉伯叙利亚共和国的人权状况举行了四次特别会议。在人权高专办的支持下，人权理事会

设立了关于科特迪瓦、利比亚和阿拉伯叙利亚共和国的调查委员会，负责调查违反国际法的行为并提出行动建议。

6. 在第十六届特别会议后，我根据人权理事会 S-16/1 号决议的要求，设立了一个阿拉伯叙利亚共和国实况调查团。遗憾的是，调查团未能获许进入该国。2011 年 6 月，理事会通过了第 17/24 号决议，请人权高专办监测并报告白俄罗斯的人权状况。遗憾的是，我提出的派遣一个特派团履行这一任务的请求没有得到答复。

7. 本办事处为理事会越来越多的专题小组讨论(第十八届会议期间为六次)提供了支助，以处理具体的和新出现的人权问题，其中包括：恐怖主义受害者的权利；恐怖主义劫持人质的人权方面；在街头谋生和/或流落街头的儿童；暴力侵害妇女行为；将性别观点纳入理事会的工作；老年人享有适当健康的权利；国际合作对残疾人权利的作用；土著民族的语言和文化；打击种族主义的最佳做法；非洲人后裔的人权；促进容忍与和平文化以及实现发展权等。

8. 虽然在理事会审议期间，有人呼吁制定更合理的工作方案和决议日程表，但理事会通过的决议数量仍然达到创纪录的水平，2011 年共为 108 项，2010 年则为 80 项。这导致新的任务授权增加，包括报告、专题小组和其他活动。本办事处越来越难对所有任务给予应有的关注和重视。

(b) 普遍定期审议

9. 截至 2011 年 10 月，已对所有会员国进行了审议，普遍定期审议的参与率为百分之百。将于 2012 年正式结束的第一个普遍定期审议周期使我们得以评估所有会员国的人权状况，并为每个国家公开致力于落实普遍定期审议的建议提供了一个框架。

10. 人权高专办利用参与普遍定期审议自愿基金的资源，举办了 35 次国际、区域和国家讲习班，为国家编写国家报告及利害关系方参与审议提供咨询意见。

11. 人权高专办还利用普遍定期审议财政和技术协助自愿基金等资源，为大约 40 个国家落实普遍定期审议的建议提供了援助。本办事处单独举办或与联合国开发计划署(开发署)区域办事处、英联邦秘书处和法语国家国际组织联合举办了有会员国、国家人权机构和民间社会行为者参加的区域、次区域和区域间会议，以交流信息、经验和良好做法，并促进第二个周期内对审议工作的继续参与。

12. 理事会通过的第二个周期的审议方式力求在审议所接受建议的执行情况和考虑新的发展之间取得平衡。执行责任主要由国家承担，但其他利害关系方也应起到作用，广泛参与对于确保将普遍定期审议的后续工作纳入国家议程而言仍然十分重要。

(c) 特别程序

13. 支持人权理事会特别程序的工作仍然是本办事处的一个优先事项。特别程序在为理事会提供及时可靠的信息，包括在其特别会议上提供这类信息方面，仍然起到至关重要的作用。

14. 理事会强烈反对任何恐吓或报复与联合国及其人权领域代表合作的个人的行为。

15. 理事会设立了几项新的任务授权：关于跨国公司和其他工商企业的新工作组；伊朗伊斯兰共和国人权状况特别报告员；科特迪瓦问题独立专家；增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员以及促进民主和公平的国际秩序独立专家。人权理事会第十八届特别会议还设立了阿拉伯叙利亚共和国人权状况特别报告员，该报告员将在调查委员会的任务结束时取而代之。布隆迪人权状况独立专家的任务已经结束。现在共有 45 项特别程序任务(35 项专题任务和 10 项与地域有关的任务)，包括 6 个由五名成员组成的工作组。理事会还扩大了关于有毒废料的授权的范围，使之涵盖与危险物质及废料的无害环境管理和处置问题有关的人权义务。

16. 2011 年 1 月至 11 月，特别程序任务负责人进行了 75 次国家访问，并发出了 543 件信函。有更多国家向特别程序发出了长期邀请，到 11 月，这类邀请已达 89 项。不过，国家对访问的批准率和对信函的答复率仍然只有 35%左右。理事会在审查其工作和运作情况时，再次呼吁各国切实与特别程序合作，并重申了独立、廉正和专门知识原则，这些原则使任务负责人能够有效履行职能。

17. 本办事处继续努力有效利用资源来支持这些机制，并鼓励它们继续改进工作方法的协调和统一。对新任命的任务负责人的上岗培训已成为例程序。向人权理事会每届会议提交联合来文报告。

(d) 条约机构

18. 强迫失踪问题委员会在 11 月举行了第一届会议。残疾人权利问题委员会审议了第一份缔约国报告，即突尼斯的初次报告。2011 年，条约机构通过了关于具体案例的大约 120 项结论意见和 130 项决定。截至 11 月，人权条约的批准书为 2,041 份。人权高专办继续应缔约国的请求提供关于报告进程、个人来文和后续行动的技术援助。

19. 人权高专办继续促进利害关系方之间的对话，以提出加强条约机构体系的建议。在各主要利害关系方，即条约专家、国家、非政府组织、国家人权机构、学术界和联合国机构之间进行了协商。11 月在都柏林举行了一次所有协商会议召集人和条约机构主席会议。我打算将所有建议汇编成一份报告，在 2012 年年中发布。主要建议涉及进一步统一 10 个条约机构的工作方法问题。其他建议涉及采取新的方针，这些方针要求根据不同条约机构的特点和独立性，共同努力推

进工作。上述建议将主要由条约机构和缔约国执行。将提供对主要建议的成本评估。

20. 本办事处管理普遍人权索引(www.universalhumanrightsindex.org)，这是唯一一个汇编条约机构、特别程序和普遍定期审议建议的电子工具。最近对网页进行了升级，现可用联合国所有正式语文查询。

2. 国际人权法的逐渐发展

21. 人权高专办继续支持联合国人权体系制定标准的活动。

22. 人权高专办继续提请注意基于性取向或性别认同的侵犯人权行为，包括暴力和歧视。在这方面，人权理事会请本办事处委托开展一项关于相关歧视性法律和做法及暴力行为的研究。

23. 大会通过了《儿童权利公约任择议定书》，允许儿童权利委员会接受个人来文。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 14 条和《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》生效后，所有条约机构均将能够接受个人来文——这是在改善人权保护方面迈出的重要一步。本办事处正在支持大会旨在加强老年人人权的各项发展。

24. 人权事务委员会通过了关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见，使人能够结合委员会在这一领域的大量判例，对这些自由有最新了解。

25. 人权高专办举办了一次关于禁止、预防和应对一切形式暴力侵害儿童行为法律框架的专家会议和一次与从事街头谋生或流落街头儿童工作的利害关系方之间的协商会议。

26. 本办事处为人权与跨国公司及其他工商企业问题秘书长特别代表拟订人权理事会第 17/4 号决议核可的“商业与人权指导原则”提供了支助。我们支持设立人权与跨国公司及其他工商企业问题工作组。为协助有效执行“指导原则”，人权高专办编写了一份关于公司尊重人权的责任的解释性指南。人权高专办还与全球契约办公室联合，修订了商业与人权在线学习工具，并编写了关于工商企业制订公司人权政策的指南。

27. 人权高专办继续支持政府间发展权利问题不限成员名额工作组，包括落实在其 2011 年 11 月第十二届会议上提出的建议。

28. 本办事处推动了人权理事会关于拟订《联合国人权教育和培训宣言》的倡议，并向理事会不限名额工作组提供了支助。

29. 人权高专办继续加强与区域人权组织的合作。我们支持建立东南亚国家联盟人权机制。

30. 本办事处为非洲人权和人民权利委员会拟订“经济、社会和文化权利原则和准则”提供了咨询意见，这些原则和准则已于 10 月通过。11 月，与美洲国家

组织、特别是美洲人权法院联合举办了一次区域讲习班，重点是防止酷刑和保护酷刑受害人。

31. 人权高专办 11 月在塞尔维亚举办了关于落实联合国人权机制建议的一系列讲习班中的第一次讲习班，这些讲习班的目的是促进国家利害关系方有效参与联合国人权机制。

B. 消除歧视，特别是种族歧视、基于性别和宗教原因的歧视以及对其他边缘化群体的歧视

1. 种族歧视

32. 作为打击一切形式歧视工作的一部分，人权高专办继续参与旨在消除包括与土著民族和非洲人后裔有关的歧视性法律和做法的活动，并采取措施，打击基于各种理由特别是种族理由的歧视。

33. 2011 年，人权高专办举办了四次关于禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的专家讲习班。讲习班上提供了大量关于采取各种办法，通过立法、判例和不同类型的国家政策解决这一问题的信息。

34. 人权高专办庆祝“非洲人后裔国际年”的主题是“承认、正义和发展”，这是秘书长 2010 年 12 月 10 日提出的主题。所开展的活动包括人权理事会和消除种族歧视委员会的专题小组讨论、纪念消除种族歧视国际日以及专门的文化活动和展览。还在纽约举办了一次关于非裔妇女的小组讨论。

35. 人权高专办还开发了一个电子“工具包”，协助外地机构处理与非洲人后裔有关的问题。为欧洲、美洲和中东参与者发起了一项新的非裔研究金方案，目的是加深学员对联合国人权体系的了解。2011 年 12 月 6 日，非裔问题专家工作组和民间社会成员参加了秘书长主持的“非洲人后裔国际年”闭幕仪式。

36. 本办事处继续为消除种族歧视委员会及《德班宣言和行动纲领》后续机制提供技术和实质性支助。这些机制处理的关键问题包括：不容忍；教育和体育对于打击种族主义和种族歧视的作用；宗教和信仰自由；言论和见解自由；以及仇外心理。根据人权理事会和大会的要求，人权高专办还组织了关于反对种族主义的良好做法、促进容忍与和平文化以及通过容忍与和解增进和保护人权的高级别小组讨论。

37. 在过去两年里，本办事处协助会员国制订了国家反种族主义行动计划。2011 年，我们向贝宁、多民族玻利维亚国、博茨瓦纳、布基纳法索、哥斯达黎加、尼日尔、尼日利亚和乌拉圭提供了支助。9 月，本办事处还在俄罗斯联邦圣彼得堡为独立国家联合体(独联体)的 10 个国家组织了一次种族歧视问题研讨会。

38. 2011 年 9 月 22 日，大会举行了纪念《德班宣言和行动纲领》通过十周年高级别会议，并以协商一致方式通过了题为“团结起来，反对种族主义、种族歧

视、仇外心理和相关不容忍行为”的宣言，¹ 在该宣言中，各国承认无数人至今依然受害于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为，呼吁所有利害关系方加强打击这类恶行的力度。

2. 土著和少数群体问题

39. 本办事处继续促进《联合国土著人民权利宣言》，并继续支持土著人民权利专家机制和特别报告员的工作。人权高专办为 26 名学员实施了全球土著研究金方案，并在南部非洲主办了区域研究金课程，在俄罗斯联邦主办了国家研究金课程。本办事处继续管理联合国土著居民自愿基金。

40. 2011 年 5 月发起了“联合国土著人民伙伴关系”。人权高专办代表联合国各参与组织，担任了委员会共同主席。2011 年 10 月，“伙伴关系”核准了六项国家方案(多民族玻利维亚国、喀麦隆、中非共和国、刚果、尼泊尔和尼加拉瓜)，并核准了一项东南亚区域方案。

41. 我们还促进了《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》以及与少数群体问题有关的其他人权标准，为少数群体问题论坛的年度会议提供了支助，并于 5 月在曼谷举办了关于警务和少数群体社区方面有效做法的专家协商会议。7 月在吉尔吉斯斯坦举行了少数群体参与问题区域会议。

42. 本办事处为联合国驻亚洲和太平洋工作人员提供了关于少数群体权利的培训，并有 9 名讲英语和阿拉伯语的少数群体权利倡导者在日内瓦参加了我们的少数群体研究金方案。人权高专办召开了第七次少数群体问题机构间小组会议。12 月，人权高专办提出了关于尼泊尔种姓歧视受害者诉诸司法情况的报告，并与南亚区域的联合国国别工作队举行了基于工作和血统的歧视问题协商会议。

3. 性别平等和妇女人权

43. 6 月 10 日，我宣布人权理事会开始就妇女权利进行每年一度的全天讨论，并提出了重点在于查明消除一切形式暴力侵害妇女行为的挑战、良好做法和机遇的专家研讨会简要报告(A/HRC/17/22)和一份关于防止暴力侵害妇女的良好做法和仍然存在的差距的报告(A/HRC/17/23)。

44. 本办事处协助联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)的战略规划进程，并拟订了一项联合工作计划，该计划将提交妇女地位委员会和人权理事会第十九届会议。9 月，我向理事会提交了一份关于采取立足人权的方针消除可预防的孕产妇死亡率和发病率方面有效做法的报告(A/HRC/18/27)。

45. 9 月，人权高专办通过了两性平等政策，目前正在制订两性平等战略计划。为了执行上述政策和战略，人权高专办在联合国培训实体的支持下，开始实施一

¹ 大会第 66/3 号决议。

项针对所有工作人员的培训方案。人权高专办还积极参与了在联合国妇女署推动下与联合国各实体举行的关于促进两性平等和增强妇女权能全系统行动计划的协商会议。

46. 根据刚果民主共和国性暴力受害者补救和赔偿问题高级别小组的报告，本办事处和联合国妇女署联合实施了一个省级项目，以加强性暴力行为受害者赔偿方案和举措，重点是问责、诉诸司法的机会和导致性暴力行为的社会层面原因。

47. 人权高专办与性暴力问题秘书长特别代表办公室及“联合国制止性暴力行动”合作，为联合国和平特派团和国别工作队提供了执行安全理事会关于妇女、和平与安全的各项决议(第 1325(2000)号、第 1820(2008)号、第 1888(2009)号和第 1960(2010)号决议)的业务指导和支持，以加强应对措施，确保一致、有效的信息收集和调查工作，打击有罪不罚现象，并促进受害者诉诸司法。为此，本办事处还根据安全理事会第 1888(2009)号决议，继续为法治问题专家组提供支助。

4. 对残疾人、老年人和艾滋病毒/艾滋病感染者的歧视

48. 截至 11 月底，《残疾人权利公约》已有 106 个缔约国，并有 63 个国家批准了其《任择议定书》。人权高专办加强了对委员会的支持，委员会已开始审议缔约国的报告和处理根据《任择议定书》提交的个人来文。

49. 人权高专办还继续开发和传播与委员会有关的工具和知识，倡导残疾人权利，并支持人权高专办和联合国的驻外机构，这些机构通过动员批准、协助条约机构报告、收集和分析残疾人权利数据以及支持民间社会组织 and 法律改革等，积极参与对委员会的支助工作。

50. 人权高专办是设立委员会多捐助方信托基金的主要行为者之一，该基金已于 12 月启动，目的是资助旨在增强国家执行《残疾人权利公约》的能力的项目。人权高专办继续担任《公约》问题机构间支助小组的共同主席，并参加了缔约国会议主席团。

51. 在我的倡议下，设立了一个部门间无障碍工作队，以确保残疾人参与联合国的工作，包括以代表、工作人员和访问人员的身份。

52. 人权高专办为大会第 65/182 号决议设立的无限成员名额工作组提供了支助，该工作组的目的是与经济和社会事务部一起，加强对老年人的人权保护。

53. 人权高专办参加了大会关于艾滋病毒/艾滋病流行病出现 30 年的高级别会议。大会通过了关于艾滋病毒/艾滋病的新宣言，目的是指导应对该流行病的全球对策，并强调增进人权以扭转和消除这一流行病的重要性。

54. 人权高专办还支持全球艾滋病毒和法律问题委员会的工作，该委员会负责审查法律对策、人权和艾滋病毒之间的关系。委员会的建议将于 2012 年最后拟定，这些建议应为今后应对这一流行病的国家对策提供参考。其他主要活动包括：为审查艾滋病毒立法提供了技术援助，共同资助了西非和中非司法与法管区

域部长会议(此次会议促使通过了关于艾滋病毒与法律的承诺宣言),并组织了旨在提高认识并处理与艾滋病毒有关的蔑视和歧视的宣传运动。

C. 落实经济、社会、文化权利与消除包括经济、粮食和气候危机情况下的不平等和贫困

1. 发展权

55. 2011年庆祝《联合国发展权利宣言》通过25周年纪念的主要专题是“发展是所有人的人权,没有任何歧视”。本办事处在此背景下,完成了一项具有深远意义的活动方案。联合国系统各机构通过了里程碑式的声明,并为支持发展权调动了新的民间社会伙伴。

56. 在25周年纪念活动的最后,发出了坚决将理论付诸行动的呼吁,并强调了有效实现发展权的长期挑战——需要就此找到原则性的共同点。我们还必须努力扩大对民间社会内部发展权的有组织支持,并在全球发展伙伴关系中,促进纳入主流和基于人权的政策的一致性。

2. 人权与发展

57. 本办事处加大了与联合国、国家伙伴和民间社会伙伴的联系力度,以加强实现千年发展目标的问责制,并确保人权是2015年以后发展议程的核心。

58. 人权高专办通过向联合国国别工作队提供咨询意见等方式,继续支持驻地协调制度,以进一步将人权纳入主流,并协助落实普遍定期审议和其他人权机制的建议。人权高专办还协调人权主流化机制的工作。许多机构都在这一机制下积极开展合作,以进一步建立将人权纳入联合国发展业务活动主流的体制。联合国领导层——无论是在总部还是在各国的领导——都作出了强有力的承诺,即确保立足人权的方针是联合国制订方案的一个主要指导原则。

3. 贫困

59. 消除贫困及保护和增进人权仍然是人权高专办的重要优先事项。根据人权理事会第15/19号决议,本办事处就极端贫困与人权问题特别报告员关于拟定人权与极端贫困问题指导原则的进展情况报告(A/HRC/15/41)开展了广泛的协商。将向理事会提交所收到材料的分析性汇编,此汇编应为特别报告员结束其工作提供指导。本办事处继续支持会员国利用人权高专办的方法制定人权指标,以及将人权纳入厄瓜多尔、肯尼亚、利比亚和墨西哥等国的国家发展规划和预算进程。最后,越来越多的政府机构和国家人权机构,包括多民族玻利维亚国、肯尼亚、科索沃(塞尔维亚)和尼泊尔的这些机构在内,都努力进一步利用人权指标。

4. 经济、社会和文化权利

60. 人权高专办一直在促进经济、社会、文化权利并不断增强其协助在国家和国际层面保护和监督这些权利的能力——包括通过与联合国系统各伙伴的合作。人权高专办开发了各种工具和培训材料，并对工作人员进行了关于监督这些权利落实情况的战略和技能的培训。本办事处为各国政府、议会、国别工作队和民间社会提供了援助和支持，分别涉及适足住房权、适足食物权、健康权，以及对经济、社会、文化权利的法律和司法保护。人权高专办协助多民族玻利维亚国、佛得角、哥斯达黎加和萨尔瓦多批准了《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。人权高专办还与民间社会伙伴合作，举办了一次妇女与经济、社会和文化权利协商会议，侧重于妇女平等享有这些权利所面临的主要挑战。

61. 本办事处编写了强行驱逐情况评估调查表，并协同联合国人居署，发布了一份关于评估驱逐影响的报告。人权高专办还编写了一些材料，其中包括：为西非司法学校编写的经济、社会和文化权利培训单元；关于使用指标监督尼泊尔经济、社会和文化权利的用户指南；以及关于《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》和墨西哥健康权指标的出版物。

62. 人权高专办编写了关于在各国享有经济、社会和文化权利的情况、孕产妇死亡率、经济、社会和文化权利指标的使用以及文化多样性与人权的报告。

5. 人权与经济、粮食和气候危机

63. 关于全球粮食危机，人权高专办参加了全球粮食安全危机高级别工作队，促进了主要国际会议上的共同宣传以及关于粮食和营养安全的政策辩论。人权高专办为拟定关于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提供了技术援助，以确保该准则与国际人权法相一致。

64. 在人权理事会第十八届会议的间隙，人权高专办组织了一次题为“非洲之角的危机：提倡立足人权的方针”的会外活动，力求从人权角度对危机进行分析，并在此基础上促进紧急反应以及立足人权的中期和长期战略。

65. 人权高专办在一系列的公开言论中，包括在理事会届会的会外活动期间，强调必须考虑气候变化效应对人权的影响，并在制订环境政策时考虑到人权。

D. 移徙背景下的人权

66. 本办事处大幅加强了提倡对移徙问题采取人权方针的努力。这基于最近所取得的进展，包括人权高专办在 2010 年 7 月至 12 月主持全球移徙问题小组工作期间取得的进展。2011 年，本办事处仍然是该小组的一个积极成员，并寻求在小组的所有发言和活动中强调对移徙问题采取人权方针。

67. 9 月，移徙工人委员会就非正常移徙工人及其家庭成员的人权问题举行了为期一天的一般性讨论，这是拟定一般性意见的第一阶段。讨论侧重于保护非正常

移徙者权利的国际条约准则分析、这些准则的实际适用情况、保护这些权利的国际合作以及对非正常移徙者的定罪和拘留。我们与黎巴嫩劳动部和国际劳工组织(劳工组织)为在黎巴嫩工作的所有移徙家政工人订立了一项统一合同。这份文件已在使用,但其对移徙工人生活的影响尚待评估。

68. 对非正常移徙和移民的定罪和拘留问题仍然是我们的一个工作重点。5月,人权高专办与联合国难民事务高级专员办事处(难民署)合作,召开了一次为期两天的全球圆桌会议,讨论对移徙者、难民、寻求庇护者和无国籍人实行拘留之外的其他办法,有关利害关系方的代表出席了这次会议。会议得出的一个结论是,在移徙拘留能否阻止非正常移徙方面并无经验证据,各国应当制定这种拘留的有效替代办法。人权高专办还以法庭之友的身份,介入了欧洲人权法院受理的Hirsi等人的案件,认为禁止集体驱逐也适用于移徙者抵达领海之前在公海被拦截的情况。

69. 5月,人权高专办在纽约组织了一次关于移徙、种族主义和歧视的小组讨论,以审查反移民情绪和歧视性做法的持续存在情况。

70. 2011年,人权高专办提供了关于移徙和人权问题的培训,培训对象包括全球移徙小组的伙伴机构,如劳工组织和国际移徙组织(移徙组织)。在外交培训方案和亚洲移徙者论坛与人权高专办合作举行的一次试点讲习班上,对一套培训单元进行了测试,来自亚洲-太平洋和中东区域的非政府组织和国家人权机构的25名人员参加了该讲习班。

71. 我继续呼吁增加批准《保护所有移徙工人及其家庭成员的权利的国际公约》的国家数目和对该公约予以有效执行,并呼吁各国批准所有其他核心国际人权文书,以保护和增进移徙者的人权。9月,应人权理事会的要求,人权高专办提出了一份关于逃离近来北非事件的移徙者和寻求庇护者状况的报告(A/HRC/18/54),述及2011年1月至8月该区域移徙者和寻求庇护者的跨界流动所造成的人权影响和关切。

72. 人权高专办在欧洲组织了一次关于《儿童权利公约》第3条(儿童的最大利益)的司法讨论会,涉及移徙儿童包括无人陪伴和失散儿童的状况。2月,人权高专办参加了移徙问题区域会议在特古西加尔巴举行的关于移徙人口人权的研讨会。6月,本办事处与反对贩运妇女全球联盟合作,举行了于人权和偷运人口问题圆桌会议。通过混合移徙中的保护问题西非区域小组,人权高专办与移徙组织和难民署一起,促进了关于移徙和这一背景下的人权的专题介绍和培训。

73. 本办事处还继续处理贩运人口的人权问题。人权高专办作为贩运人口问题机构间协调小组的主席,在人权理事会第十七届会议期间,组织了一次会外活动,强调了联合国在保护贩运活动受害人方面的作用。11月和12月,人权高专办在摩尔多瓦共和国和阿拉伯联合酋长国发布了《关于人权与人口贩运问题建议原则和准则的评注》。分别在白俄罗斯和阿拉伯联合酋长国为独联体国家及中东和北非区域执法人员举办了关于对人口贩运问题采取立足权利的方针政策的能力建设

活动。人权高专办参加了在阿拉伯联合酋长国举行的第一次打击人口贩运问题海湾论坛，在这次论坛上，提出了立足人权的方针，并作为处理人口贩运问题的方法予以了通过。人权高专办与卡塔尔打击人口贩运基金会合作，召开了打击人口贩运活动区域协商会议，目的是进一步执行阿拉伯倡议，建设国家打击人口贩运活动的的能力。

E. 打击有罪不罚现象与加强问责、法治和民主社会

74. 除了上述国际调查委员会和人权理事会授权的实况调查团外，人权高专办还为许多国家提供了关于设立国家调查委员会的技术咨询。作为保护受害人和证人工作的一部分，人权高专办协助科索沃、² 尼泊尔和乌干达国家当局制订了受害人和证人保护方案。人权高专办还协助在乌干达举办了一次关于受害人和证人保护及司法制度的司法讨论会，并在阿根廷举办了一次受害人和证人保护法草案研讨会。在日内瓦召开了一次关于受害人和证人保护方案性别方面的专家会议。

75. 人权高专办继续保持对国家一级过渡司法进程和机制的参与，其中包括：努力在布隆迪设立过渡司法机制；在科特迪瓦为对话、真相与和解委员会举办情况介绍讲习班；支持多哥真相、司法与和解委员会；协助尼泊尔国家当局和民间社会采取过渡司法举措；支持在东帝汶拟订赔偿方案的努力；为哥伦比亚《受害人与归还土地法》提供咨询意见；以及协助审查海地国家警察等。人权高专办还参加了中东和北非区域的过渡司法讲习班，并就突尼斯和利比亚的有关问题提供了咨询意见。人权高专办还组织了题为“符合人权要求的安全和司法部门人员审查框架”的专家研讨会。本办事处还与西非国家经济共同体举行了一次有罪不罚、司法和人权问题会议，该区域的司法部长、首席法官和民间社会代表出席了会议。

76. 人权高专办继续探讨过渡司法的其他领域，包括编写一份关于过渡司法与经济、社会和文化权利的特别问题文件；开展关于冲突相关性暴力行为赔偿的研究；审视过渡司法与裁军、复原和重返社会之间的关系；以及举行关于利用档案保障了解真相的权利的研讨会。在作为法庭之友介入 El-Masri 案的过程中，本办事处还促请欧洲人权法院确认了解真相的权利是《欧洲人权公约》的一项内在权利。

77. 人权高专办继续监测死刑的使用情况，并支持和参加了旨在废除死刑的举措。

² 对所提及的科索沃的理解应完全符合安全理事会第 1244(1999)号决议，并且不影响科索沃的地位。

78. 人权高专办与维持和平行动部联合完成并启动了联合国法治指标项目。这些指标衡量刑事司法机构的业绩、廉正、透明度、问责和能力，并已在海地和利比里亚实施。

79. 人权高专办作为反恐执行工作队在反恐中注意保护人权问题工作组的牵头机构，在东南亚举行了一次区域专题讨论会，重点是反恐背景下的公平审判和适当程序。人权高专办还在反恐怖主义委员会为纪念安全理事会第 1373(2001)号决议的通过和委员会的成立而举行的特别会议上，向与会者作了发言，并为人权理事会就恐怖主义的人权层面举行的两次小组讨论作出了贡献。

80. 人权高专办参与了制订由联合国协调的选举援助政策和拟订处理违宪更迭政府等问题的战略方针的工作。人权高专办与政治事务部和国际民主选举学会合作，举行了一次民主与人权圆桌会议。本办事处还继续为将国际准则纳入选举法、国家和区域人权与选举协商会议以及制定宪法的进程(利比亚和索马里)提供支持和咨询意见。

81. 人权高专办实施了人权教育与培训方案，开发了相关工具，并向各国政府、机构和民间社会提供了援助。本办事处还通过诸如人权高专办人权教育与培训资源收集和数据库等信息共享和联网工具，促进了人权教育。3 月发布了《评价人权培训活动：人权教育手册》。通过“共助社区项目”，人权高专办以在当地社区开展人权教育活动的方式，为 13 个国家的 28 个民间社会组织提供支助。

82. 人权高专办在世界人权教育方案的第二阶段(2010-2014 年)范围内，支持各国执行行动计划。还在与联合国教育、科学及文化组织合作，执行旨在提高对该方案的认识并有助于其实施的其他战略。

83. 本办事处继续支持设立或改革专业、尊重人权和负责任的安全机构、武装部队、警察和执法机构。在机构间安全部门改革工作队框架内，人权高专办综合了关于改革与和平进程、安全部门的民主治理、国家安全政策和战略以及考虑到性别问题的改革的人权技术指导说明。这些工具将确保这方面的活动以国际人权法为基础，并促进本办事处关于安全部门行为者的工作。

84. 本办事处继续大力制定记载和报告侵犯人权行为包括性暴力行为的方法，并加强人权高专办工作人员和国家人权行为者的这类技能。正在修订人权高专办的《人权监督培训手册》，并在出版八个新的章节，包括关于分析、信息收集以及保护证人、受害人和来源的章节。为联合国工作人员和外部伙伴开办了许多关于人权监督、查明事实和调查的课程，包括在冈比亚开办的一次这类课程。

85. 本办事处为国际调查委员会和实况调查团提供的支助包括分析它们的经验，管理吸取教训的工作，以及更新方法和程序。为这类机制制定严格的方法可为国际社会采取行动奠定坚实的信息和分析基础，并有助于国家司法、真相调查以及和平与和解进程。

86. 11 月，在安全理事会关于问责问题的讲习班上，人权高专办谈到联合国在设立调查委员会和实况调查机制方面的做法，强调了挑战、教训以及理事会采取

更大行动的机遇。人权高专办目前正在审查这方面的经验，以推动关于调查委员会做法的现行审查工作。

87. 人权高专办还协助在 40 多个国家设立和加强国家人权机构。3 月，人权高专办与英联邦秘书处在特立尼达和多巴哥举办了一次讲习班，目的是在加勒比国家设立人权机构。10 月，人权高专办协同开发署和欧洲安全与合作组织，为人权机构举办了一次侧重于《巴黎原则》的区域研讨会。

F. 在暴力和不安全情况下保护人权

1. 人权、和平与安全

88. 我欢迎人权理事会在严重的危机面前决心采取行动，这从 2011 年举行的特别会议、所通过的更为强硬的决议和设立的调查委员会中可以看出。安全理事会也在其专题决议和国别决议中对人权问题予以了更大关注。对这些重要步骤需要进行充分的协调，它们为人权高专办开展工作提供了开端。为确保取得更大效力，这些步骤应包括国际社会面临的一大挑战——保护平民方面的考虑因素。

89. 人权高专办努力对各国新出现的危机作出更迅速的反应，但面临着重重困难，包括安全条件、有关当局的意愿、是否有人权机构或理事会的任务授权以及是否有充足的财政资源等。

90. 2 月和 3 月，我分别向突尼斯和埃及派出了特派团，与相应的国家和国际机构讨论人权挑战以及过渡期间可能的合作途径。6 月和 7 月，人权高专办向也门派出了人权评估团，并在 11 月和 12 月向也门派出了人权高专办小组。8 月，我向苏丹和南苏丹派出了一个小组，以评估阿卜耶伊 4 月事件的具体事实和情况，并探讨根据设立联合国阿卜耶伊临时安全部队的安全理事会第 1990(2011)号决议进行人权监督的可能性。遗憾的是，目前仍无法进入阿卜耶伊。

91. 在这方面，了解长期冲突局势十分重要，并需对这类局势予以更多关注。高级专员的任务是增进和保护所有人、所有地方的人权，包括被事实上的当局所控制的领土。

92. 监督和报告是必不可少的，因为真实、客观的信息对于对话、宣传、保护和适当援助至关重要。在阿富汗，人权高专办与联合国阿富汗援助团每年发布两份关于武装冲突中保护平民的报告，提供与冲突有关的平民伤亡数字，并向反政府和亲政府武装提出建议。人权高专办认为，这种对平民伤亡的报告为加强问责和遵守国际人权法作出了贡献。例如，在新政府武装根据报告中的建议和随后的宣传改进了保障措施后，他们造成的平民伤亡比例有所下降。

93. 为了在联合国的和平与安全议程上进一步加强人权，人权高专办牵头拟订了一项关于联合国和平行动与政治特派团中人权的政策，9 月，人权高专办、维持和平行动部、政治事务部和外勤支助部共同核可了这项政策。这项里程碑式的、具有约束力的文件述及将人权纳入和平行动的现行政策、体制安排和良好做

法，并为如何执行该文件提供了进一步的业务指导。它将有助于有效履行人权任务及在和平行动中对人权问题采取更加一致的方针。

94. 2011 年全年，人权高专办继续努力加强履行安全理事会关于保护平民的任务授权。我在 5 月和 11 月向安理会所作的发言中，强调应在安理会的任务授权中列入关于保护和增进人权的强烈措辞，并确保继续对问责问题予以关注。本办事处就一系列的举措与维持和平行动部进行了密切合作，这些举措包括：对维和人员进行保护平民的一揽子培训；审查将保护平民纳入规划进程的情况；以及评估有效履行保护平民的义务所需的资源和能力。

95. 本办事处还对关于联合国为非联合国安全部队提供支助时应当对人权予以应有注意的政策发挥了主导作用。这项政策经过人权高专办和维持和平行动部联合牵头的机构间努力，在 7 月获得了秘书长的核可。它重申了联合国确保以尊重人权和遵守国际人道主义法为基础向非联合国安全部队提供支助的承诺，并提供了这方面的业务指导。

96. 为了遏制犯罪和暴力，人权高专办提倡采取考察犯罪和暴力根源的全面方针，强调预防犯罪与管制和处罚一样重要，例如通过旨在改善生计机会及关注受害人和高危人群的社会经济措施来预防犯罪。对公共安全采取立足权利的方针也要求特别关注受害人的权利以及国家保障和保护这些权利的义务。有些联合国人权机制已经探讨了这一问题，并就一些具体方面提供了明确的指导，包括预防行动、少年司法、关注受害人(尤其是基于性别的暴力行为受害人)、禁毒政策、枪支弹药管制、利用私人安保公司以及军队在执法中的作用等。

97. 在中美洲和南美洲，人权高专办就拟议的犯罪立法以及建设处理广泛的有罪不罚现象和遵守国际法义务的能力的问题为各国提供了咨询意见，并主张必须消除暴力和犯罪的根源。在过去两年里，人权高专办与美洲人权委员会和儿童基金会合作编写了一份具有突破性的安全报告，从人权角度分析了这一问题，并向各国提出了关于如何改进预防及控制犯罪和暴力的机构、法律、政策、方案和做法的建议。这份出版物使人提高了对需要确保对犯罪和暴力采取不同的、更加全面的方针，并需从人权角度对强硬政策提出反驳的认识。2011 年 9 月发布了第二份关于少年司法的联合报告。

2. 人道主义活动

98. 人权高专办申明了它作为人道主义行动中的主要人权行为者，在将人权考虑因素纳入主流以及在人道主义规划、防备、应对和恢复中倡导人权方面所发挥的作用。人权高专办加强了对人道主义规划和筹资进程的参与，例如促进人权分析，将人权方面的关切和考虑纳入主流，以及将人权纳入一系列综合呼吁和/或紧急呼吁等，包括对中非共和国、乍得、海地、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、巴勒斯坦被占领土和乌干达的呼吁。

99. 人权高专办就政策、制定业务指导和培训问题与人道主义伙伴进行了密切合作。人权高专办继续参加机构间常设委员会及关于领导和协调的工作分组或工

作队，并促进将人权问题纳入为人道主义协调员以及应急准备和反应方面的其他伙伴编写的指导材料及其学习活动。人权高专办是全球保护专题工作组及其自然灾害和学习等工作队的核心成员。

100. 2011 年，人权高专办领导了海地、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、巴勒斯坦被占领土、东帝汶和太平洋区域的保护问题专题组，并在其他国家，如伊拉克发挥了重要支持作用。人权高专办开展了创新性的共同努力，并开发了将人权纳入其他人道主义规划部门的工具。

101. 为了进一步加强人权高专办工作人员在人道主义环境下工作的专门知识和能力，人权高专办开发了一个关于人权和人道主义行动的核心培训课程，该课程每年举办一次。5 月，为了使人权高专办成为人道主义准备和应对方面一个更加有效的行动者，我核可了全办事处战略和人权高专办参与人道主义活动的 4 年期行动计划。继续就预警系统与人道主义伙伴开展的合作促使将人权问题纳入了主流，并使其在 2011 年新出现的所有危机中都被顾及。

三. 结论

102. 虽然人权高专办致力于应对人权最易受到侵犯的情况，但强有力的政治支持和充足的资源仍是高专办进行有意义的参与的前提。

103. 我欢迎人权理事会采取的越来越多的跨区域举措，包括设立新的任务授权，这表明理事会决心处理多种人权问题和挑战，但这牵涉到大量的资源。

104. 关于加强条约机构体系的努力，我非常满意地注意到通过 2009 年以来在各种行为者之间举行的九次协商所提出的诸多不同建议，这些行为者包括：国际人权条约缔约国、条约机构专家、联合国实体和专门机构、国家人权机构以及民间社会，包括学术界。条约机构的产出为会员国提供了宝贵的咨询意见，并为国家机构和非政府组织提供了宣传工具，有助于更好地将人权方面的考虑纳入了联合国有关机构和方案的工作，并为普遍定期审议机制奠定了必要的基础，确保同行审评基于客观的技术依据。目前开展的加强条约机构体系的努力十分重要，但这些努力无法取代在建立运作良好和可靠的条约机构体系方面对人力和财政资源的迫切需求。

105. 2011 年，突尼斯和纽约等市的民间社会使《世界人权宣言》中的承诺成为关注的焦点。各国政府和国际机构面临的诸多全球危机要求在国家和国际层面实行基于人权的治理。对这些要求作出有效的反应将是我们在 2012 年及以后的共同使命。