

普遍定期审议

及其在促进言论自由、信息获取和记者安全方面的潜力

photo:
Yuri Turkov/Shutterstock

国家人权机构 (NHRI) 指导方针

I. 什么是普遍定期审议？

普遍定期审议成立于2006年3月，自那时以来已经历了三轮周期。它是联合国系统内部的一个独特机制，用于定期审议所有193个联合国会员国的人权记录。²作为人权理事会（HRC）的主要特点之一，普遍定期审议改革并重组了联合国系统评估尊重人权的方式。

虽然意识到国家人权机构涉及各种人权问题并参与构成其任务的众多方面，但普遍定期审议程序是提高知名度和影响力的一种独特途径，值得对其关注并投入时间。参与其中是一个重要的机会——在国家人权机构的任务范围内——旨在最大限度地合作并利用国际商定的程序在有关国家实现人权保护。从一开始，国家人权机构就处于特权地位，对可能促进和保护人权的政策以及侵权行为进行监测。

关于

联合国教科文组织的这些指导方针旨在为国家人权机构（NHRI）提供实际支持，帮助他们利用普遍定期审议程序来改善意见和表达自由、记者安全及信息获取，并加强他们参与该程序所有阶段的能力。¹

² 在收集这些指导方针的背景信息时，咨询了所有地区的国家人权机构（NHRI）。我们特别感谢丹麦人权研究所、乌拉圭国家人权机构（Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo）及坦桑尼亚人权与善治委员会（Tanzania Commission for Human Rights and Good Governance）提供的反馈。

² 大会在其关于联合国人权理事会机构建设的第5/1号决议中进一步阐述了审议的依据、应遵守的原则、目标及程序模式。该机制在审议过程中通过第16/21号决议和第17/119号决定得到了进一步的完善。

普遍定期审议程序如何运作？³

普遍定期审议周期为四年半到五年，在此期间审查所有联合国会员国的人权记录。这一程序为所有会员国提供了平等机会，用于展示各自国家尊重人权的现状。它确保评估过程以及向会员国推荐行动的决定和沟通中的一致性。

该程序旨在为会员国和国家机构在需要增强能力以克服挑战时提供技术援助。接受过这种援助的会员国总结出了各种良好做法，并在普遍定期审议报告中分享这些做法，使其他会员国和利益攸关方广泛受益。

普遍定期审议是在人权理事会主持下开展的由国家驱动的程序。与此同时，它的影响范围扩大到政府之外，使其他相关行为体也得以做出贡献，包括民间社会团体、学术界及记者。与《2030年议程》一样，这是一种普遍适用的工具。

普遍定期审议承认议会和国家人权机构等国家机构做出的贡献的价值。从一开始就让国家人权机构参与这一程序，可以增加在国内实施建议行动的可能性。参与普遍定期审议有利于这些机构加强国家层面的人权尊重情况及确保该国在国际问责过程中表现良好。

谁来进行审议？

- 审议由普遍定期审议工作组进行，该工作组由理事会47名成员组成，由理事会主席担任工作组主席。
- 每次会员国审议均由被称为“三驾马车”的三国小组提供协助，由他们担任报告员。每个会员国三国小组的选择是在大会理事会成员选举后通过抽签完成的。
- 人权高专办通过汇编联合国机构、国家人权机构、民间社会团体及其他利益攸关方的报告中的信息来推进审议程序，并协助三国小组编写由工作组进行的审议的最终报告。

普遍定期审议评估什么？

普遍定期审议将评估各会员国尊重以下规定的人权义务的程度：

- 《联合国宪章》；
- 《世界人权宣言》；
- 会员国加入的人权文书；
- 会员国作出的自愿许诺和承诺，包括在提名其竞选人权理事会成员的候选人时作出的许诺和承诺；
- 国际人道主义法的适用条款。



3 正如大会第5/1号决议、人权理事会第16/21号决议及人权理事会第17/119号决定所规定的那样。

审议机制是什么？

审议前：

筹备审议及报告上一轮审议中各项建议的落实情况：

每一轮审议期间对每个会员国进行审议之前要编写的文件包括：

1. 包含受审议国提供的信息的国家报告；
2. 高级专员办事处（人权高专办）根据理事会特别程序⁴、人权条约机构⁵及其他联合国机构的报告中所载信息而编写的报告；
3. 人权高专办根据其他利益攸关方⁶提供的关于受审议国人权状况的信息摘要而编写的报告⁷。

审议中：

对受审议国的人权状况进行审议：

审议在日内瓦举行，包括与普遍定期审议工作组之间的三个半小时的互动对话，该对话在[联合国网络电视](#)上公开直播。

工作组和其他联合国会员国与受审议国进行互动对话。

- 任一会员国均可向受审议国提出问题、做出评论和/或提出建议。
- 允许观察员⁸参加工作组的公开届会。但是，互动对话仅限于会员国。
- 审议期间，在工作组会议上，参与互动讨论的任一会员国均可参考其他利益攸关方提供的信息。

审议后：

审议成果 一旦工作组审议完成后：

1. 受审议国要么接受一项建议，要么仅注意到该项建议，而不承诺落实建议。
2. 成果文件列出了工作组提出的所有建议。受审议国接受的建议应在下一轮审议开始之前落实。
3. 在理事会审议和通过普遍定期审议成果期间，包括国家人权机构和非政府组织在内的所有利益攸关方均可出席针对审议成果进行全面包容性评估的届会并在届会期间发表声明。

4 人权理事会特别程序由独立的人权专家负责，其任务是从专题或特定国家的角度报告人权问题并提供建议。

5 根据国际人权条约设立的联合国宪章机构，由独立专家组成，负责监测缔约国遵守其条约义务的情况，如负责监测《公民及政治权利国际公约》遵守情况的人权委员会、经社文权利委员会、消除对妇女一切形式歧视委员会及儿童权利委员会。

6 利益攸关方包括国家人权机构、非政府组织、人权维护者、学术机构和研究机构及区域组织。

7 人权高专办在每轮普遍定期审议开始前发布利益攸关方提交的技术准则。人权高专办针对第三轮普遍定期审议发布的技术准则作为《附件1》附后。

8 观察员包括政府间组织、国家人权机构及非政府组织（NGO）。具有联合国经社理事会（ECOSOC）咨商地位的非政府组织可获准以观察员身份参加工作组届会。

4. 在此阶段，受审议国有机会回答在工作组届会期间未充分解决的问题和议题，并对会员国在审议期间提出的建议作出回应。

受审议国对结论和建议落实情况的后续行动：

普遍定期审议程序不会随着对会员国人权记录的审议而结束。这是一个连续的过程，**将会员国每一轮审议的结果与规定的该国下一轮报告联系起来**。每一轮的国家报告均包含关于普遍定期审议确定需要改进的领域的进展信息以及人权领域的一切发展信息。

受审议国对落实审议最终成果中包含的建议负有主要责任。因此，受审议国必须根据这些建议采纳或启动改进措施。国家人权机构等其他利益攸关方可以监测受审议国的实施情况，还可在国家层面落实建议的最佳方式开展自身的磋商。

中期报告：

会员国可自愿向人权高专办提交普遍定期审议中期报告，说明建议落实进展情况或与普遍定期审议周期内讨论的事项有关的一切新进展。

国家人权机构可以向人权高专办提交有关某个特定国家审议的中期报告，从而有助于在每一轮审议之间开展有效的后续行动。国家人权机构中期报告清单请见[此处](#)。

国家人权机构积极参与普遍定期审议程序的另一种方式是倡导政府编写中期报告；评估在落实上一轮普遍定期审议的建议和剩余挑战方面所做的工作。

良好做法：联盟建设

普遍定期审议程序激发了国家行为体及国际和区域机构采取协作举措。在起草普遍定期审议平行报告（包括中期报告）的过程中，所有相关利益攸关方的积极合作促成了国家人权机构和民间社会参与的制度化，从而全面促进该国的人权。

2016年，坦桑尼亚人权与善治委员会（CHRAGG）与国家非政府组织坦桑尼亚人权维护者联盟（THRDC）和普遍定期审议信息网（总部位于日内瓦的非政府组织）开展合作，让普遍定期审议各利益攸关方（包括政府部委、部门和机构（MDA）、地方政府当局（LGA）、民间社会组织（CSO）、联合国机构及发展合作伙伴）参与其中，共同有效落实第二轮普遍定期审议对坦桑尼亚提出的各项建议。

坦桑尼亚人权与善治委员会与政府部委、部门和机构、地方政府当局、民间社会组织、发展合作伙伴及联合国机构开展合作，利用普遍定期审议信息网关于良好做法和战略的技术专业知识，跟进普遍定期审议建议的落实和监测。2016年6月，坦桑尼亚人权与善治委员会还与民间社会组织就落实普遍定期审议建议举行了战略研讨会，会上提出了《行动计划战略和成果的实施》。

II. 国家人权机构在普遍定期审议程序中的作用是什么？

作为由宪法和立法授权支持的国家授权机构，国家人权机构在促进和监测国际人权标准在国家层面的实施方面发挥着至关重要的作用。在为公民社会监测尊重人权和法治情况创造空间以及跟进每一轮审议之间建议的后续行动方面，它们发挥着重要作用。

国家人权机构可以采取广泛的干预措施，从而增强对言论自由的尊重，促进信息获取权的落实，加强对记者的保护，并帮助消除针对记者犯罪不受惩罚现象。

虽然政府其他部门在编写该国提交给人权机制的报告时与国家人权机构协商是适当的，但国家人权机构既不应编写国家报告，也不应代表政府进行报告。国家人权机构必须保持其独立性，并在它们有能力向人权机制提供信息时，按照自己的权利这样做。

由于国家人权机构的任务是监测国家对国际人权承诺的遵守情况，因此国家人权机构在普遍定期审议良好做法的制定过程中发挥着至关重要的作用。



《巴黎原则》：

《巴黎原则》⁹支持国家人权机构通过普遍定期审议程序在促进言论自由方面发挥的作用。《原则》体现了国家人权机构应有权发起查询和调查，有权从各种来源获取文件和信息；有权公布报告、调查结果及建议；并有权接触全国各地的人权受害者或有可能受到人权侵犯的人士。从一开始，《原则》就为国家人权机构授予了打击有罪不罚现象的管辖权，例如启动有关针对记者犯罪的调查及跟进警方和司法调查的进展。

⁹ 《巴黎原则》规定了所有国家人权机构（无论规模或结构如何）均须达到的最低国际标准，从而使其在促进和保护人权方面合法、可信、有效。《巴黎原则》内容请访问此处：<https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF>

报复

对与联合国合作的报复采取不同的形式，从旅行禁令、威胁和骚扰、抹黑运动、监视、引入限制性立法、人身攻击、任意逮捕和拘留、酷刑和虐待，包括性暴力、拒绝提供医疗救助，甚至到杀人。

正如助理秘书长在其2021年[人权理事会报告](#)中所说，国家人权机构人员因与联合国接触并根据其任务开展工作而遭受国各种威胁和报复。作为回应，联合国人权委员会于2021年2月做出了一项[具有里程碑意义的决定](#)，重申国家人权机构有权与联合国自由分享信息而不会遭到报复。此外，大会第A/RES/76/170号决议和人权理事会第A/HRC/RES/12/2号决议强调，国家人权机构不应因其授权活动而受到任何攻击，并且对于任何此类攻击，均应由会员国进行妥善调查。

包括普遍定期审议在内的所有联合国机制均有谴责报复行为的特定管辖权。也可直接通过ohchr-reprisals@un.org举报报复行为，从而促进协调和跟进行动。可应要求提供其他安全沟通渠道。一年到头均可报告涉嫌案件和报复模式。重要的是要注意，在针对国家人权机构的报复方面，这些均得到广泛理解，并且不一定就与联合国人权机制的合作有关。

这些原则为国家人权机构与国际机构和监测机制合作以促进和保护人权开辟了不同的途径。这包括联合国人权委员会及其普遍定期审议程序、特别程序和联合国条约监测机构。

《原则》要求国家人权机构的任务在最广义情况下应包括所有国际公认的人权。国家人权机构的任务不能仅限于那些得到国内承认或定义的权利。国家人权机构有能力在全国范围内促进和保护所有人权。为进一步强调这一重要作用，在2018年由国家人权机构全球联盟 (GANHRI) 组织召开的“扩大公民空间及促进和保护人权维护者：国家人权机构的作用”国际会议期间，国家人权机构决定，利用包括普遍定期审议在内的国际机制等手段，监测和报告各自管辖区域内的自由和公民空间状况。这次国际会议由国家人权机构全球联盟各成员、国家人权机构全球联盟及人权高专办共同组织召开，会上通过了《马拉喀什宣言》，具体请访问[此处](#)。

由于履行其职能所需的广泛参与和合作，国家人权机构能够在形成和落实向该国提出的普遍定期审议最终建议过程中发挥建设性作用，包括与言论自由、知情权及记者安全有关的各项建议。

III. 国家人权机构参加普遍定期审议程序时包括哪些参与阶段？

资格认证

- 计划参加普遍定期审议届会的国家人权机构必须通过普遍定期审议秘书处为其代表获得资格认证。**只有完全符合《巴黎原则》（“A”级地位）的组织才能获得人权理事会的通行证并由此参加这一程序。**
- 至少需要三天才能完成认证审批并授予申请人资格。
- 在此方面，可借助国家人权机构全球联盟（GANHRI）和人权高专办每年发布的国家机构地位联合图表。截至2021年的资格认证地位列表请见[此处](#)。

良好做法：媒体报道建设

媒体的既得利益在于确保普遍定期审议程序期间充分涵盖言论自由、记者安全和获取信息方面的人权。在整个审议过程中与媒体保持联系很重要，因为他们作为利益攸关方参与时也会增加他们对报道这一审议的兴趣。

此外，媒体对普遍定期审议程序的报道可以将这一审议带到日内瓦以外的地方，使更广泛的公众（这一审议的预期受益者）能够获得相关信息，而不仅仅是那些已经参与或对此一审议感兴趣的人士。出于这些原因，国家人权机构在其普遍定期审议和国家参与方面，可以让媒体参与其中，从中获得好处。



photo: Oleksandr Polonskyi/Shutterstock

普遍定期审议程序开始前，国家人权机构可以：

- ▣ 通过在其机构内建立专门的监测单位和易于访问的投诉程序，建设自身的监测和信息收集能力，为人权高专办关于受审议国的报告提供信息。在这方面，指定一个人员来跟进这一过程可以确保一致性和知识积累；
- ▣ 随时注意为利益攸关方报告提供信息的截止日期。这些截止日期公布在上[人权高专办普遍定期审议网页](#)；
- ▣ 培训国家人权机构工作人员分析数据和信息，并根据人权高专办发布的信息和准则进行汇编，以便相关利益攸关方为普遍定期审议提交书面意见；

- ▣ 提交包含不同利益攸关方意见的平行报告或影子报告，以及关于落实上一轮普遍定期审议建议进展的中期报告；
- ▣ 在计划对各自国家进行审议时，随时了解参加工作组届会或理事会届会的资格认证要求¹⁰；
- ▣ 必要时协助人权高专办汇编从利益攸关方收到的信息摘要，并通过认证代表参加工作组届会；
- ▣ 鼓励政府举办广泛的磋商活动，作为编写国家报告必不可少的第一步，重点关注上一轮审议建议的落实情况等。鼓励政府各部门开展内部磋商，鼓励所有相关利益攸关方参与这一过程，包括国家人权机构、非政府组织及联合国国家工作队；
- ▣ 鼓励议会人权委员会和/或相关委员会的议员充分了解行政部门在上一轮审议做出的承诺，尤其是那些需要议会采取行动的承诺，并倡导议会对正在为审议编写的国家报告提供意见。

审议中，国家人权机构可以：

- ▣ 通过提交关于特定权利（如言论自由）的独立报告或信息来参与审议；
- ▣ 组织所有利益攸关方参加的普遍定期审议届会的直播或录播，并在播放结束后对提出的问题进行讨论；
- ▣ 鼓励当地媒体对普遍定期审议工作组届会进行大量报道，并鼓励记者、记者工会及记者协会参与相关活动；
- ▣ 编写和发表声明，并参加旨在讨论和通过成果报告的理事会届会；

根据[第16/21号决议](#)，按照大会第48/134号决议所附《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》），受审议国的国家人权机构应有权在理事会全体会议通过受审议国的审议成果之后立即进行干预（第C. 2.13段）。

- ▣ 鼓励其所在国审查并接受相关的普遍定期审议建议，尤其包括那些可能更为敏感且该国更为消极应对的建议。

审议后，国家人权机构可以：

- ▣ 与在该领域工作的独立媒体、记者协会及人权维护者（HRD）合作，让他们参与进来，并在他们收集信息和将信息传达给国家报告和后续行动机制（NMRF）、国家人权机构及民间社会团体方面开展能力建设；

10 人权高专办发布的关于国家人权机构贡献和参与第三轮普遍定期审议的说明可在以下网址查阅
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx>

- ▣ 举行新闻发布会，提高公众对普遍定期审议建议和国家人权机构改善措施建议的认识；
- ▣ 在该国宣传和传播普遍定期审议成果：作为国际体系与国内利益攸关方之间的纽带，国家人权机构可以帮助推进国家层面的落实。他们可以传播普遍定期审议成果，并就普遍定期审议过程中提出的人权问题开展宣传运动，从而使民间社会利益攸关方参与这些问题的解决和普遍定期审议程序；
- ▣ 将普遍定期审议建议纳入其工作的主流：国家人权机构的工作不会在普遍定期审议正式届会闭会后停止。为了鼓励在普遍定期审议程序中提出的人权问题上取得进展，国家人权机构不妨将普遍定期审议建议纳入其内部工作计划，并制定有助于落实各项建议的行动计划或战略。
- ▣ 在为各国实施建议提供咨询和支持以及在实施监测和进展缓慢追责方面，国家人权机构也发挥着关键作用，因此，国家人权机构的监测和后续行动应包含所有建议，包括那些可能未被该国接受的相关建议。

良好做法：审议前协商会议

在国家层面的普遍定期审议筹备阶段，参与式过程和协商方法将能够把广大各界人士聚集在一起，收集其他利益攸关方的意见建议，为国家报告提供信息。2019年，在丹麦第三轮普遍定期审议之前，丹麦人权研究所参加了民间社会组织、部际人权委员会与国家报告和后续行动机制（NMRF）之间的会议，与会者针对要纳入国家报告的各个主题提供了初步意见。

2021年2月，在丹麦普遍定期审议前，丹麦人权研究所与丹麦公民社会组织普遍定期审议联盟一起，为丹麦外交界就主要人权挑战举行了一次协商会议，从而为会员国建设性地参与丹麦普遍定期审议做好了准备。部际人权委员会成员也参加了这场会议。

丹麦人权研究所还为本所设立了一个咨询委员会，该委员会由来自民间社会、公共当局和议员的大约50名代表组成。

IV. 普遍定期审议意见建议包括哪些？

2020/2021年，巴黎政治学院（Sciences Po）在联合国教科文组织的监测下开展了一项研究项目，分析了不同会员国的普遍定期审议成果，发现有关言论自由话题的建议数量较前三轮略有增加。这些建议中提到最多的话题是“法律法规”和“记者安全”。

会员国更加重视加强与言论自由有关的规范和政策，包括线上线下新闻自由和信息获取权，此外还重视加强现有的记者安全措施。应促进这一积极趋势，从而充分遵守国际人权标准。

《公民及政治权利国际公约》（ICCPR）缔约国必须确保该公约所载权利在该国的国内法中生效。他们还有义务在平等、非歧视和普遍性原则的基础上，在实践中尊重、保护和促进意见和表达自由。这一点应纳入国家人权机构编写的报告。

言论自由

意见和表达自由权受到国际法、《世界人权宣言》(UDHR)、《公民及政治权利国际公约》第19条及其他人权条约的保护。美洲、非洲和欧洲的区域人权文书也包含保护言论自由的具体条款。

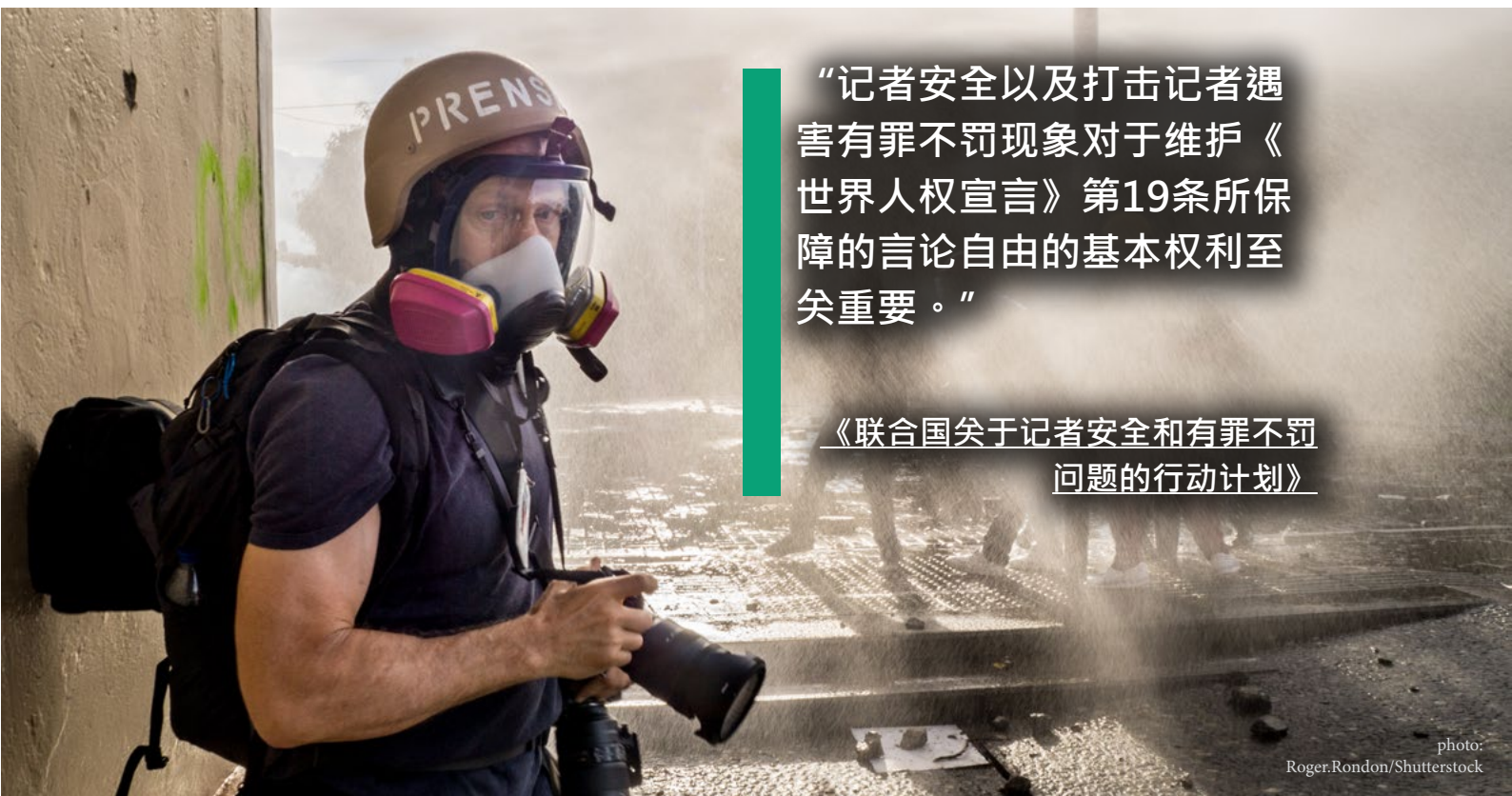
言论自由是实现善治至关重要的透明度和问责制¹¹各项原则的必要条件，否则，民主机构和制度既无法保护和促进人权，也无法为人民提供法治正义和社会正义。言论自由不仅本身就是一项权利，还是其他多项人权的推动因素。

言论自由权的核心组成部分包括：

- 持有意见不受干涉的权利；
- 寻找、接收和传递各种信息和思想的权利，无论国界如何，无论是口头、书面、印刷还是艺术形式，也无论是否通过个人选择的其他任何媒介。

联合国教科文组织是唯一一个负有促进言论自由特定任务的联合国机构，特别是促进“纸质、广播和线上领域的自由、独立和多元化媒体”。它也是牵头实施联合国2012年通过的[《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》](#)的联合国机构。

袭击和恐吓记者



“记者安全以及打击记者遇害有罪不罚现象对于维护《世界人权宣言》第19条所保障的言论自由的基本权利至关重要。”

[《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》](#)

photo:
Roger.Rondon/Shutterstock

11 请参阅关于《公民及政治权利国际公约》第19条的第34号一般性意见。

会员国有责任认可并加强尊重言论自由。然而，这却是最容易受到侵犯的权利之一。支持记者报道和传播新闻的博主、公民记者、社交媒体活动家和媒体工作者必须受到同等保护。¹²

- 在包含有关言论自由、记者安全和获取信息方面的信息同时，还可以咨询[联合国教科文组织遇害记者观察站](#)，了解按国家划分的记者遇害事件的概况及司法调查情况。

人权高专办还制定了关于提供良好意见建议最重要要素的简短准则，具体请见[此处](#)。

建立伙伴关系为普遍定期审议提供意见的想法：

- 鼓励非政府组织和其他民间社会行动体为普遍定期审议程序提供实质性意见；
- 必要时，向包括记者协会和媒体机构在内的民间社会行为体提供培训和能力建设支持，从而收集信息，并根据人权高专办的普遍定期审议程序材料提交准则汇编这些信息；
- 在联合国国家工作队和联合国各机构开展与普遍定期审议程序提交材料的编写有关的任何活动时，进行联络、参与及提供意见。

V. 普遍定期审议建议：国家人权机构如何为提高言论自由、记者安全和信息获取做出实际贡献？

乌拉圭国家人权委员会 (INDDHH) 利用政府建立的建议监测系统 (SIMORE) 来监测该国各机构对建议的遵守和落实情况。该系统有助于乌拉圭国家人权委员会及社会组织和其他利益攸关方研究该国的人权状况。此外，该建议监测系统协调与各会员国机构和民间社会的代表举行报告编写定期会议，而乌拉圭国家人权委员会受邀作为观察员与会。在履行其职责时，乌拉圭国家人权委员会在评估其发给乌拉圭国家的决议内容时会考虑普遍定期审议和条约机构的各项建议。例如，在本届立法届会上，乌拉圭国家人权委员会出现在众议院委员会和参议院特别委员会面前，就媒体法案及一般言论自由问题发表意见。

国家人权机构可以从不同角度参与落实普遍定期审议建议：

监测和国家报告：

国家人权机构可以通过以下方式为国家报告机制提供指导并监测普遍定期审议建议的落实：

- 鼓励政府在编写普遍定期审议报告之前进行更广泛的磋商，特别是向公众通报为落实上一轮审议建议所采取的步骤，而记者、媒体协会和媒体机构及有关言论自由和获取信息的非政府组织等利益攸关方应参与其中；

¹² 联合国教科文组织是促进新闻行业通过各种媒体实现信息和思想的自由流动的联合国授权机构，因此，它鼓励将法律保护界定为与“新闻行为”相关，而不是将法律保护限定在记者的专业职能方面。

- 与编写国家报告的政府部委或国家报告和后续行动机制保持公开对话，从而监测建议的落实步调，确保报告已经将磋商期间从利益攸关方收到的意见纳入考虑；
- 与其他国际报告和监测机制建立协同作用，如关于可持续发展目标16的自愿国别评估，特别是可持续发展目标16.10，它要求“根据国家立法和国际协议，确保公众获得各种信息，保障基本自由”，以及《联合国教科文组织总干事关于记者安全和有罪不罚危险的报告》；
- 就该国在国际人权法和规范下的义务向政府提供咨询，并建议批准适用于言论自由和信息权的国际条约；
- 提交中期报告，旨在监测该国在上一轮普遍定期审议中接受或注意到的建议的落实进展情况；
- 促进良好做法的发展，与政府、司法当局、立法机构及国家人权机构接触的民间社会行为体分享国际倡议建议的良好做法。

预防侵权和协助人权合规转型：

通过积极采取措施加强权利保护，国家人权机构有助于该国遵守普遍定期审议建议。在新闻自由的背景下，国家人权机构可以：

- 为记者和媒体人员建立投诉机制，并在与威胁记者有关的紧急情况下提供快速回应；
- 为此，建立与警方和相关政府机构的协调机制，从而更加有效地打击有罪不罚现象；
- 如已创建国家记者安全机制，则与该机制协同工作；如未创建，则推动该机制的创建，包括将其作为普遍定期审议程序中的一项建议；
- 促进并指导政府和私人行为体采取基于性别的方法，使女记者能够获得公正公平的待遇；
- 收集和传播有关促进言论自由的政策信息；
- 对法官、检察官、执法人员和军队进行培训，以确保他们了解国家在国际人权和人道主义法下的义务以及线上线下对性别问题有敏感认识的媒体保护的要求。联合国教科文组织已经开发了各种丰富的[面向安全部队和司法机构的言论自由培训资源](#)。

提出法律、政策及做法方面的建议

- 让议会随时了解普遍定期审议关于改善言论自由的建议；
- 提请注意对线上线下媒体自由的限制；
- 突出现有法律框架下可能缺少的建议法律保护措施，包括针对女记者安全的措施；
- 强调言论自由和获取信息作为其他权利的推动因素的核心特征；
- 根据普遍定期审议建议，告知政府现有和拟议的国家法律政策对言论自由和信息权的影响，并提出具体建议，消除对这些权利的任何不利影响。

建立伙伴关系，推动落实普遍定期审议建议

国家人权机构在为民间社会参与普遍定期审议程序创造空间和促进维护言论自由方面发挥着核心作用。因此，国家人权机构可以：

- 在审议期间与民间社会就受审议国的言论自由状况举行联合会外活动；
- 提高对普遍定期审议建议的认识，并在提出这些建议的落实措施时与相关民间社会行为体开展磋商；
- 按照普遍定期审议成果提出的建议，就改善措施展开公开辩论；
- 促进利益攸关方的多方合作，确保记者在履行职责时的安全，并消除针对他们的犯罪行为不受惩罚现象；
- 鼓励政府及其他所有利益攸关方提交有关普遍定期审议建议落实情况的定期更新信息或中期报告，特别是关于那些已被接受的建议。

VI. 与其他联合国机制的联系

作为一个基于广泛利益攸关方之间合作与协作的包容性机制，普遍定期审议程序已经与其他在该方向具有进一步巨大发展潜力的监测活动建立了正式和非正式的联系。

促进言论自由是实现《2030年可持续发展议程》的关键，尤其是实现[可持续发展目标16](#)的关键。

- **可持续发展目标 (SDG)**：人权是《2030年议程》所有可持续发展目标的核心，并且我们正在开展各种监测活动，跟踪在实现这些目标方面的进展情况。可持续发展目标和联合国人权监测机制在推动普遍定期审议程序方面相辅相成。可持续发展目标16：和平、正义与强大机构，努力“创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。”

实现可持续发展目标16的具体目标包括16.10：**根据国家立法和国际协议，确保公众获得各种信息，保障基本自由。**

反映是否遵守具体目标16.10的指标包括：

16.10.1 **过去12个月内记者、相关媒体人员、工会成员及人权倡导者遭受杀害、绑架、强迫失踪、任意拘留及酷刑的已核实案件数量。**

16.10.2 **通过和实施各项宪法、法律和/或政策来保障公众获取信息的国家数量。**

- **自愿国别评估 (VNR)** 旨在跟踪国家层面可持续发展目标的进展情况，由国家主导、自愿进行，并且与普遍定期审议一样，涉及多个利益攸关方。在自愿国别评估中发布的信息，尤其是关于可持续发展目标16的信息，是确定普遍定期审议成果和关于遵守国际意见和表达自由标准的建议



的重要来源。各会员国遵守普遍定期审议建议成为推进实现可持续发展目标的一个更容易的切入点，因为会员国必须通过普遍定期审议程序报告的义务具有约束力，而《2030年议程》并不是具有法律约束力的文书。

- [《联合国教科文组织总干事关于记者安全 and 有罪不罚危险的报告》](#)：该报告是联合国系统内部的一个独特机制，因为该机制负责持续监测记者遇害事件。我们已经要求加强该机制与普遍定期审议之间的协作。
- 于2020年2月向人权理事会发起的[《秘书长关于人权行动的呼吁》](#) (Secretary-General's Call to Action for Human Rights)，将公众参与和公民空间列为优先领域，并强调联合国在整个系统内更加协调一致地保护和促进公民空间方面的作用。本次呼吁也突出强调了普遍定期审议的价值。

VII. 背景材料和资源

联合国出版物：

- 《联合国大会第5/1号决议：联合国人权理事会的体制建设》；https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/res/5/1
- 《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》，2012年；<https://en.unesco.org/un-plan-action-safety-journalists>
- 《秘书长关于人权行动的呼吁》（2020年）；<https://www.un.org/en/content/action-for-human-rights/index.shtml>
- 《记者安全和有罪不罚问题：联合国秘书长报告》，2019年8月16日，A/74/314；<https://digitallibrary.un.org/record/3826999?ln=en>
- 《普遍定期审议：国家人权机构和民间社会在国家层面参与的建议》；联合国人权事务高级专员办事处。https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Tips_21Sept2020.pdf
- 《第19号人权状况报道：国家促进和保护人权机构》，人权事务高级专员办事处。<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf>
- 《让议会参与促进人权，包括联合国人权理事会的工作及其普遍定期审议 (UPR)：议员虚拟研讨会报告》，11月17日至18日，由各国议会联盟 (IPU)、英联邦秘书处 (ComSec) 及联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR) 组织举行；<https://www.ipu.org/event/engaging-parliaments-promotion-human-rights-including-work-human-rights-council-and-its-universal-periodic-review-upr>
- 《在国家层面最大限度地利用普遍定期审议：实用指南》；联合国人权事务高级专员办事处；https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance.pdf

- 《米隆·科塔里 (Miloon Kothari) 对普遍定期审议 (UPR) 中新出现的良好做法的研究》· 2021年6月 ; https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Emerging_UPR_GoodPractices.pdf
- 《自愿国别评估筹备手册》· 可持续发展高级别论坛· 2021年版 ; https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27024Handbook_2021_EN.pdf

联合国教科文组织出版物 :

- 《联合国教科文组织总干事关于记者安全和有罪不罚危险的报告》· 2020年 : <https://zh.unesco.org/themes/safety-journalists/dgreport>
- 联合国教科文组织 : 《普遍定期审议及其在促进言论自由、信息获取和记者安全方面的潜力 : 联合国国家工作队指导方针》 ; 2021年出版 <https://en.unesco.org/news/unesco-launches-new-guidelines-country-teams-promote-freedom-expression-through-universal>
- 联合国教科文组织 : 《防止和惩处 : 寻找打击针对记者的暴力行为的解决方案》· 2015年背景文件· 爱德华多·贝尔托尼 (Eduardo Bertoni) ; https://en.unesco.org/sites/default/files/prevent-and-punish_bertoni.pdf
- 联合国教科文组织 : 《抗议事件报道中的记者安全》 : <https://zh.unesco.org/news/quan-qiu-kang-yi-huo-dong-xian-chang-ji-zhe-yu-xi-shi-jian-ji-zeng-jiao-ke-wen-zu-zhi-qiao>
- 联合国教科文组织 : 《反网络仇恨言论》 ; <https://en.unesco.org/news/unesco-launches-counteracting-online-hate-speech-publication>

其他参考资料 :

- 国家人权机构全球联盟 (GANHRI) 。 <https://ganhri.org/membership/>
- 《民间社会简编 : 参与普遍定期审议的民间社会组织综合指南》· 普遍定期审议信息网出版 ; https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_info_cso_compendium_en.pdf
- 《普遍定期审议中期报告 : 优化可持续实施》· 面向普遍定期审议利益攸关方的良好做法· 普遍定期审议信息网出版 ; https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_midterm_report_web_v1_high.pdf



得到联合国教科文组织
表达自由与记者安全
多捐助方计划支持

关于作者

希娜·吉拉尼 (Hina Jilani) 是巴基斯坦人权委员会 (Human Rights Commission of Pakistan) 的创始人之一。她是第一位负责人权维护者问题秘书长特别代表，并在自上任之后的八年里，一直致力于赋能和保护全球人权维护者。在她任职期间，她确定了人权维护者待遇方面的共同主题，包括有罪不罚的文化现象；恐吓和缺乏安全感；限制集会、言论和结社自由。吉拉尼女士还创立了“妇女行动论坛” (Women's Action Forum) ——该组织旨在争取妇女权利并对巴基斯坦的歧视性法律提出质疑。吉拉尼女士还曾担任联合国达尔富尔问题国际调查委员会的委员，并于2001年被授予“千禧年妇女和平奖” (Millennium Peace Prize for Women)。

这些指导方针的最终定稿还经过与国家人权机构全球联盟 (GANHRI) 的磋商，并得益于其提供的资料。

联合国教育、科学及文化组织2022年出版，地址：7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France (法国) ©UNESCO。本文档在 Attribution ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) 授予特许证下开放获取。通过使用本出版物的内容，用户即接受联合国教科文组织开放资源库条款的约束。本出版物中使用的所有称谓以及发布的资料均不表示联合国教科文组织对任何国家、领土、城市、地区及其当局的法律地位发表意见，或是对其疆界或边界的划定发表意见。本出版物表达的观点和见解均属于作者，不一定代表联合国教科文组织，联合国教科文组织不对其承担责任。

