



大会

Distr.: General
17 May 2018
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十八届会议

2018年6月18日至7月6日

议程项目2和5

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

人权机构和机制

各国议会对人权理事会工作及普遍定期审议的贡献

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

概要

本报告系根据人权理事会第 35/29 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处与各国议会联盟密切合作，并与各国、联合国各机构和其他有关利益攸关方协商，就如何促进和加强议会与人权理事会工作及普遍定期审议之间的协同作用编写一份研究报告，提交理事会第三十八届会议，以便向各国和其他利益攸关方提供一些要点，指导它们在有效促进和保护人权方面加强互动。

本报告着重讨论议会在人权领域里的作用。联合国人权事务高级专员办事处根据人权理事会第 35/29 号决议，在 2017 年 11 月 16 日的一份普通照会中向各会员国、联合国机构和其他利益攸关方发出一份问卷调查，本报告对各国议会的答复进行了分析。报告还就设立议会人权委员会和加强参与国际人权机制，特别是普遍定期审议提出了建议。

* 附件不译，原文照发。



一. 导言

1. 人权理事会第 35/29 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与各国议会联盟(议会联盟)密切合作,并与各国、联合国各机构和其他有关利益攸关方协商,就如何促进和增强议会与人权理事会工作及普遍定期审议之间的协同作用编写一份研究报告,提交理事会第三十八届会议。
2. 人权高专办根据该决议在 2017 年 11 月 16 日发出了一份普通照会,请各会员国向本国议会转交一份问卷调查,了解各国议会与人权有关的设置和议会参与联合国人权机制,包括参与人权理事会和普遍定期审议的情况。2018 年 1 月,问卷调查(见附件二)又发给议会联盟秘书长,请他转给议会联盟在世界各地的 178 个成员议会。
3. 本报告是与议会联盟密切合作编写的,报告对问卷调查的答复做了分析,以期提出与联合国人权机制有关的现有良好做法,包括在普遍定期审议方面。下文附件一所载的关于议会与人权的原则草案,是根据现有的研究成果和人权高专办的做法编写的,可为会员国提供一些实际可行的要点,如经过进一步审议,包括征求各国议会人权委员会委员的意见,再由一个政府间机构通过,便可以作为指导,进一步加强议会在有效促进和保护人权方面的作用。

二. 普遍定期审议第三周期和强调国家执行

4. 2006 年人权理事会的设立及其普遍定期审议机制,为联合国会员国提供了一个独特的平台,分享他们的最佳做法,在确保非选择性、公正和客观的条件下,相互合作,推动人权。作为普遍定期审议进程的一部分,所有 193 个会员国都经过了两次审查,2017 年 5 月 1 日,为期四年半的第三个审议周期开始。继续普遍和高层次的参与审议,反映了会员国在平等和加强合作的背景下进行人权对等对话的政治意愿和承诺,重点强调所接受建议的落实和后续行动。
5. 普遍定期审议的建议数量不断增加,并且重点更加突出,在第三个周期,对每个国家的审议平均有 90 个国家发言,通常会提出大约 200 项建议。这些建议涉及的实质性人权问题,往往反映了条约机构和特别程序任务负责人提出的建议内容。因此,普遍定期审议期间提出的建议,代表了国家一级在法律和实践中执行人权方面的一个横切面。这些建议指出了需要加强的领域,以提高国家人权机构和国家能力,增强适应力,以及创造有利环境,解决可能导致侵犯人权的根源。因此,系统地执行各项主要建议,也可能产生预防效果,有助于防止暴力冲突和人道主义紧急情况的发生,减少流离失所和移民。它还可确保实现可持续发展目标的努力取得成功和具有持续性,将相关工作建立在尊重人权的坚实基础,得到法律义务和政治承诺的保障。
6. 正如秘书长所指出的那样,联合国将努力加强人权理事会各项建议的相关性、精准性和影响力,包括更好地支持会员国执行、加强与联合国国家工作队的合作,以及建立国家人权报告机制和将普遍定期审议与执行可持续发展目标联系起来的后继行动(见 A/72/1, 第 98 段)。2018 年 2 月 26 日,秘书长在理事会第三十七届会议开幕式上的发言再次重申了这一观点,他表示,理事会乃至整个联合国都必须更加注重执行和国家后续行动。秘书长呼吁,采取更简化合理的办法,将国际人权机制的成果系统地纳入联合国的整体行动和为支持实现可持续发展目标所作的一切努力。

7. 根据人权理事会第 16/21 号决议，于 2018 年 2 月 26 日下午举行的人权纳入主流问题年度高级别专题小组讨论会也强调了执行问题，并作为小组讨论会的一项重要成果，该小组讨论的主题是“借助普遍定期审议机制促进和保护人权：挑战 and 机遇”。小组指出，必须通过国家报告和后续行动机制，大力协调国家一级的执行工作。小组强调了国家人权机构以及国内和国际非政府组织的作用，以及不对与联合国人权机制的任何形式的合作进行报复的重要性。讨论还强调，必须加强国家报告和后续行动机制，更好地协调发展与人权努力，进而加强《2030 年可持续发展议程》与落实普遍定期审议建议之间的互补性。小组认为，普遍定期审议为各国提供了独特机会，在联合国驻地协调员领导的国家一级联合国系统和国际捐助界的支持下，制定立足人权的国家发展方案和政策，推进《2030 年议程》。

8. 秘书长关于加强联合国在人权领域里的行动报告，也提到了这一愿景。秘书长在报告中指出，更加注重国际人权机制建议的后续行动和执行情况，为联合国系统提供了与会员国接触的机会(见 A/72/351 第 9 段)。

9. 人权理事会所认为，落实普遍定期审议建议的责任主要在受审议国，以及酌情而定的其他主要利益攸关方。国际社会经与有关国家协商并征得有关国家的同意，协助开展能力建设和提供技术援助。

10. 正如秘书长所说，在联合国的支持下，各国促进和保护人权的努力能否取得成功，无疑将取决于建立国家报告和后续行动机制，以执行落实建议的任务，报告在这方面所作的努力，以及在与本国的利益攸关方密切合作和磋商中取得的成果。此类机制还将有助于国家制定全面的国家人权行动计划和落实建议计划。通过人权机制和人权机制提出的建议开展国际合作，为各国在国家一级执行可持续发展目标和在保护人权方面取得更大成果提供了一个重要基础。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、非政府组织以及更广泛的联合国系统的合作和伙伴关系(见 A/72/351，第 83-84 段)。

11. 人权高专办强调，议会作为主要的国家利益攸关方之一，积极参与后续进程十分重要，而且不应忘记，普遍定期审议中提出的建议，50% 以上要求议会采取行动或参与行动。秘书长指出，一方面人权是一个贯穿各领域的问题，议会的所有委员会都应予以考虑，另一方面，建立一个专门负责人权事务的议会委员会，可发出强烈的政治信息，因此应予以鼓励(见 A/72/351，第 35 段)。

12. 本文件第三节论及了国际上对议会作用的日益关注，阐述了议会在促进和保护人权方面的作用。第四节是根据人权理事会第 35/29 号决议向各国议会发出问卷调查后，对收到的答复所作的分析。

三. 不断加深的国际关注

13. 人权理事会认识到各国议会的重要作用，一直在探索如何加强议会对理事会工作和普遍定期审议的贡献，特别是在理事会第 22/15 号、第 26/29 号、第 30/14 号和第 35/29 号决议中。

14. 人权理事会在第 30/14 号决议中决定，在理事会第三十二届会议期间，也即理事会成立十周年之际，召开一次小组讨论会，评估各国议会对理事会工作及普遍定期审议的贡献，并确定如何进一步加强这种贡献。小组讨论会于 2016 年 6 月 22 日举行。讨论会纪要报告(A/HRC/35/16)列出了在讨论结束时提出的以下意见和建议：

(a) 议员们应将人权方面的国际准则纳入本国立法；

(b) 议员需要找到适足的资源、具备足够的专业知识，以便有能力参与国际人权舞台；

(c) 执行《关于国家人权机构与议会间关系的贝尔格莱德原则》，¹并由公民社会发挥重要作用，支持议会确保国内法律符合国际人权准则和标准；

(d) 议员们应更积极地参与普遍定期审议和其他人权机制的工作，同时理事会也应尽可能地在审议工作中考虑到议员的工作，确保议员在履行任务时受到保护；

(e) 议员需要积极参与国家报告和后续行动机制，以及这些机制产生的国家人权行动计划，并帮助落实那些需要采取立法行动的建议；

(f) 各国议员需要通过一套原则和准则，更积极、更有系统地参与人权机制的工作；

(g) 各国议会，特别是现有的议会人权委员会，需要监督各国政府的人权政策和行动，尤其需要监督国际人权机制所提建议的落实情况。

15. 人权理事会第 35/29 号决议承认，各国议会尤其在将国际承诺转化为本国的政策和法律方面发挥了关键作用，包括支持落实国际人权机制提出的建议，特别是在普遍定期审议框架内已得到所涉国家支持的建议，从而促进了联合国各会员国履行他们的人权义务和承诺，加强了法治。

16. 理事会同一决议还鼓励各国，在本国的法律框架范围内促进议会参与普遍定期审议报告进程的所有阶段，特别是让本国议会作为一个重要利益攸关方，参与国家报告的磋商进程和落实已得到本国支持的各项建议，各国应在国家报告和自愿提交的中期报告中，或在普遍定期审议的互动对话期间，报告这方面的参与情况。理事会还欢迎越来越多的被审议国安排议员参加普遍定期审议的国家代表团，鼓励各国酌情继续采用这种做法。

17. 秘书长在关于联合国、各国议会和议会联盟之间相互作用的报告(A/70/917)中讲到，议会联盟在人权高专办的支持和合作下，为各国议员举行了四次关于理事会工作和普遍定期审议进程的区域研讨会，即分别于 2014 年 2 月在布加勒斯特、2014 年 7 月在蒙得维的亚、2014 年 9 月在拉巴特，和 2015 年 2 月在马尼拉举行的研讨会。第五次这类研讨会于 2016 年 11 月在斐济的楠迪举行。来自相关区域的议员们参加了研讨会，从中了解普遍定期审议进程，确定他们可以在哪些领域介入和参与。这些研讨会为收集整理议会参与理事会工作有关的良好做法和挑战，以及如何推广这些良好做法迈出了第一步。人权理事会第二十九届会议期间，在一次场外活动中介绍了前四次研讨会上讨论的良好做法。

¹ 见 [https://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/Belgrade%20Principles %20Final.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/Belgrade%20Principles%20Final.pdf).

四. 议会在促进和保护人权方面的作用

18. 议会是国家人权保护体系的基石。为了使之有效，这类制度至少要求：(a) 独立的司法机关；(b) 按照国际人权标准工作的执法和惩戒官员；(c) 有助于履行国际人权义务并具有人权监督职能的议会；(d) 根据促进和保护人权的国家机构地位原则(《巴黎原则》)，建立一个有效和独立的国家人权机构；(e) 保护少数群体和最脆弱群体的制度；(f) 人权维护者和媒体专业人员进行调查工作的自由。

19. 议会可推动建立并确保这些制度正常运作，奠定法治及其机构的基础，包括司法机构，并予以加强。议会在确保各国遵守国际人权义务方面发挥着关键作用，对政府和负责促进和保护人权的国家机构的运作进行监督。

20. 从立法角度来看，建立法律和政策框架，确保其符合国际和地区人权准则，是议会的一个关键角色。议会还可能负责批准行政部门签署的国际和区域人权条约，将已签署的条约纳入国内法，以及收回对条约的任何保留。

21. 但是，议会不仅通过立法职能来促进尊重人权。议会还对行政部门进行监督，包括确保行政部门履行尊重、保护和促进人权的职责，从而要求政府代表人民必须承担责任。为了有效地做到这一点，议员必须能够自由讲话，而不必担心受到报复。

22. 议会与国家人权机构的关系也十分关键。事实上，议会在根据《巴黎原则》和良好做法建立这些机构、保证其有效运作，以及在任命机构的人员方面，都发挥着重要作用，而独立性是这一过程的重要特征。

23. 《巴黎原则》明确阐述了国家人权机构与议会之间的关系。《原则》提出，国家人权机构除其他外应负责向议会提交有关增进和保护人权事项的意见、建议、提案和报告；促进和确保国家立法、条例和做法与国家加入的国际人权文书一致并得到有效执行；鼓励批准或加入上述文书，并确保其执行。

24. 议会应定期与国家人权机构互动，考虑到《贝尔格莱德原则》，例如接受关于国家人权问题、事态发展和活动的报告。随后，可由议会讨论这些报告以及国家人权机构提出的建议，将之融入立法程序。这些互动也可能涉及议案或政策草案的内容，它们是否符合本国和国际人权标准。作为《贝尔格莱德原则》的一部分，还要求国家人权机构与有关的议会专门委员会建立牢固的工作关系，包括在可能和适当的情况下通过签订谅解备忘录。关于加强议会与国家人权机构之间的联系，人权高专办将继续建设与全球人权机构联盟和联合国开发计划署的三方战略伙伴关系，确保在本报告提到的各项要素方面，向各国议会提供支持。

25. 在批准国家预算时，议会不应忘记，他们向各机构和活动分配的资金可能产生人权影响。议会应确保国家预算必须以基于权利的方针为考量，包括国家人权机构在内的国家人权建制，应得到充分的预算支持。

26. 充满活力的民主社会，一个基本要素是议会与公民社会之间的关系，公民社会的工作可以帮助加强议会的监督作用。议会必须在行动上充当公民社会参与的监护人，制定有效的立法，允许公民社会开展工作。议员们可以在公共场合提出人权有关的问题，包括他们与公民社会互动中发现的问题，从而帮助形成维护人权的国民共识。议员们可以在这方面展示领导作用，为特定群体和歧视受害者的人权状况发声。他们还可以通过议会调查，对指控的侵犯人权行为展开调查，就与人权有关的问题举行公开听证会，或进行实地查访。议会通过开展运动，提高公众对重要人权问题的认识，也可以发挥关键作用。

27. 通过积极主动地参与所有国际和区域人权机制，包括参与人权理事会的普遍定期审议，可以大大加强议会在国家层面促进和保护人权的作用。

28. 议会具有独特的地位优势，通过切实监督行政部门对落实各项人权建议负起主要责任，帮助缩小落实方面的不足，防止侵犯人权，及确保更好的保护，特别是对弱势群体的保护。正如秘书长所强调的那样，议会可以确保国家在履行人权义务上的透明度和问责，跟进并确保落实区域和国际人权机制提出的建议(A/72/351)。

29. 应当指出，在普遍定期审议的范围内，超过 50% 的建议要求或涉及议会采取行动。议会利用其立法和监督职能，可以在司法、执法、监狱、学校人权教育、非歧视、性别和国家行动计划等广泛领域采取行动。

30. 议会对国际和区域人权机制的贡献可以采取不同形式。各国议会可以独立的方式，在普遍定期审议范围内，在编写提交人权理事会的国家报告或提交人权条约机构的报告之前，定期参与国家磋商进程，以及在报告提交国际和区域机制之前审议这些报告。派出参加互动对话的代表团可包括议员参加。政府对普遍定期审议中收到的任何建议所持的立场，也可先提交议会讨论，然后再收入提交普遍定期审议工作组成果报告的增编。

31. 议员们还可以在执行和落实联合国人权机制和其他区域机制提出的建议方面发挥主导作用，例如，要求行政部门介绍普遍定期审议结果并随后对之展开讨论。具体而言，议会可在要求建立报告和后续行动的国家机制方面发挥重要作用，并积极参与这一机制的工作，确保采取综合办法报告和落实人权机制的建议。

32. 同样，议会还可以在呼吁制定执行建议的国家人权行动计划方面发挥重要作用，确保行动计划根据所有国际和区域人权机制提出的建议，按主题归类集中，并与可持续发展目标交叉。人权机制的代表，如特别报告员等在进行国别访问期间，议员们可以并应该与他们见面。

五. 关于议会人权委员会的调查

33. 人权理事会第 35/29 号决议请人权高专办就如何促进和增强议会与人权理事会工作及普遍定期审议之间的协同作用，编写一份研究报告。随后，人权高专办于 2017 年 11 月 16 日向会员国发出一份问卷调查，收集有关各国议会人权委员会的情况。议会联盟秘书长也于 2018 年 1 月向世界各国的议会联盟成员议会发送了调查表。

34. 总共收到 65 份对调查表的答复(见附件三), 大多数答复直接来自各国议会(48), 其余的则是由行政部门(7)、国家人权机构(7)和区域组织(3)答复的。一些国家的议会和行政部门分别作出了答复, 还有一些国家, 则是议会和国家人权机构分别作出答复。作出答复的国家总数为 56 个。

35. 这 56 个国家中共有 35 个国家设有议会人权委员会。而在这 35 个国家中, 又有 17 个属于西欧和其他国家集团和东欧国家集团, 5 个拉丁美洲和加勒比国家, 7 个属于亚太集团, 6 个属于非洲集团。这些答复表明, 大多数议会人权委员会是根据议会规则和条例设立的(25 份答复), 15 个有宪法依据, 4 个答复显示有国家立法基础。

36. 各国议会的人权委员会, 任务规定不尽相同, 但可以发现都有一套共同的核心责任, 包括根据国家的国际人权义务提出立法动议、进行审议和修订, 议会监督行政部门的工作, 履行其人权义务, 议会就人权问题举行辩论和听证会, 与国家人权机构的接触, 以及向议会全体会议提出建议等。

37. 虽然收到的答复有限, 但仍可大致上看出世界各国议会人权委员会目前通行的做法。更具体一些, 以下段落对有关议会人权委员会的回复做了概述, 按区域分列, 说明了其中共同的要素, 又重点介绍了具体的国家实例。所选择的例子并不反映相关委员会所开展的全部活动, 选择这些例子也不意味着其他议会人权委员会没有类似的做法。这些例子主要是为了反映部分良好做法。

38. 西欧和其他国家集团以及东欧集团各国的相关答复表明, 在一些国家, 议会人权委员会在国内发挥着较大的作用, 他们参与审议议案是否符合人权, 或参与涉及人权问题的调查。例如, 在澳大利亚, 议会联合人权委员会确保在立法和政策制定中适当承认人权问题。与国际人权机制的接触和这方面的回应由行政部门负责。联合委员会的任务授权不包括国内审议、落实联合国人权机制的建议和意见, 以及意见和建议的后续行动和监督。在塞浦路斯, 人权和男女机会平等委员会对行政部门行使议会控制权, 确保充分和正确执行本国有关人权的法律, 以及审查法律草案。但委员会与国际人权机制没有直接联系或交流。

39. 西欧和其他国家集团以及东欧集团的大部分答复表明, 议会人权委员会一直参与国际人权机制的相关进程。在加拿大, 参议院常设人权委员会可以要求参议院就研究某一具体人权问题给予授权, 也可根据委员会的一般授权就人权问题开展研究。常设委员会的一般授权使它能够研究人权的有关问题, 特别是审查加拿大负责国际和国家人权义务的政府机构。委员会也可以就其认为政府应在普遍定期审议会议上提出的问题、建议和提问, 向政府提出建议。在对问卷调查的答复中, 该委员会反映, 政府通常会对委员会的建议作出回应, 但并无约束力。最后, 委员会可根据从国际人权机制收到的资料, 发表报告或向政府提出建议。在克罗地亚, 人权和少数民族权利委员会在普遍定期审议进程框架内, 在报告编写阶段和在执行审查期间提出的建议上, 跟踪和落实有关问题。在德国, 联邦议会人权和人道主义援助委员会定期向联邦政府报告它对国际人权机制所讨论事项的立场, 并请政府在这些机制的讨论中转达委员会的立场。它还经常收到联邦政府和其他机构关于德国、欧盟和世界具体国家人权状况的报告。在格鲁吉亚, 人权和民事一体化委员会审查政府向联合国条约机构和普遍定期审议提交的报告。该国政府还提交了一份关于审查期间所提建议执行情况的报告。委员会对国家收到的建议采取后续行动, 如国家修改或通过新的法律。委员会还参与国家报告和后

续行动机制。继意大利接受第二次普遍定期审议之后，参议院保护人权特别委员会与部际间人权委员会主席举行了若干次情况介绍会，该部际间委员会是参加普遍定期审议的国家代表团成员。情况介绍会的重点，包括审议过程的各个阶段和意大利收到的建议的实质内容。委员会还听取了参与审议进程的公民社会组织的意见。塞尔维亚国民议会的人权和少数人权利暨两性平等委员会和黑山议会人权与自由委员会，也就国家在审议期间收到的建议举行了情况通报会。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，人权联合委员会监测政府履行国际人权义务的情况，例如就该国遵守《禁止酷刑和其他残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》和《儿童权利公约》的情况提出报告，联合委员会在立法审查工作中，也会引述相关条约机构和普遍定期审议中提出的建议。联合委员会的工作人员还定期参加由平等与人权委员会(国家人权机构)召开的条约监测工作组会议。

40. 联合王国议会在对调查问卷的答复中指出，各国议会考虑人权的方式与其宪法和法律框架密切相关。该国议会强调，议会是自主机构，联合王国政府对议会负责，而不是相反。

41. 在与国际人权机制的接触方面，西欧和其他国家集团以及东欧集团国家的答复表明，17 个议会人权委员会中有 13 个与来访的人权理事会特别程序任务负责人举行过会晤。关于议会人权委员会参加政府出席条约机构或普遍定期审议的代表团的情况，格鲁吉亚议会人权委员会参加政府出席条约机构和普遍定期审议的代表团，另外，塞尔维亚和安道尔的议会人权委员会则只参加出席条约机构的代表团(安道尔是作为观察员)。

42. 拉丁美洲和加勒比国家的大多数答复表明，议会人权委员会的作用是在国家立法进程范围内界定的，其建议可在讨论和起草国家立法时予以考虑。根据对调查问卷的答复，唯一参加政府代表团出席普遍定期审议和人权理事会会议的议会人权委员会，是洪都拉斯的议会人权委员会。只有委内瑞拉玻利瓦尔共和国和墨西哥表示，该国的议会人权委员会参与了国家报告和后续行动机制。

43. 墨西哥和哥伦比亚的议会人权委员会也参与制定或监督国家人权行动计划。哥伦比亚众议院人权和听证委员会还制定了监测矩阵。

44. 在收到的答复中，五分之四确认，议会人权委员会与到访的特别程序任务负责人或联合国官员进行过互动。

45. 亚太集团国家发来的答复表明，与国际人权机制有联系。印度尼西亚议会的第三委员会(法律和立法、人权与安全事务)和尼泊尔议会的社会正义与人权委员会，负责监督本国政府的条约义务和在普遍定期审议范围内做出的政治承诺。在这方面收到的两份答复都表示，两机构都对本国收到的建议继续跟进。巴基斯坦议会两院人权常设委员会的答复表明，常设委员会处理与已批准的国际人权条约有关的所有执行、监督和报告问题，并对国家收到的建议采取后续行动。常设委员会还与国家人权机构密切协调。

46. 尼泊尔议会社会正义与人权委员会表示，它为尼泊尔政府在政府间机构，特别是人权理事会采取的立场提供投入。

47. 巴林、印度尼西亚和巴基斯坦的议会人权委员会参与了各自国家的报告和后续机制的工作。印度尼西亚、尼泊尔和巴基斯坦的议会人权委员会在执行这些国家的国家人权行动计划中也发挥了作用。

48. 巴林协商理事会行使的一项立法职能，是考虑到国际人权机制的建议，参与国家人权报告和后续行动机制。协商委员会还帮助政府落实普遍定期审议中的建议，参与审议工作，尽管不作为代表团的一部分。

49. 亚太地区收到的五份答复中有四份表示，该国的议会人权委员会会晤了到访的特别程序任务负责人。根据这几份答复，除了巴基斯坦议会常设人权委员会外，其余几个议会委员会直接参加政府出席条约机构或普遍定期审议代表团的情况并不常见。

50. 来自非洲集团国家的答复表明，大多数议会人权委员会在国际人权机制方面发挥了强有力的作用。喀麦隆、苏丹和多哥的议会人权委员会在普遍定期审议的范围内为各自政府的建议作出了贡献。

51. 在非洲国家的答复中，参加普遍定期审议政府代表团的情况似乎并不普遍，只有苏丹和多哥是这种情况。议会人权委员会主席和报告员参加政府代表团出席了最近一次审议。委员会还参加关于普遍定期审议的国家级筹备会议。

52. 在国家一级，提交答复的非洲国家议会人权委员会似乎有更明确的作用。六个委员会中有五个就国家收到的建议采取后续行动，五个参与国家报告和后续行动机制，四个参与执行和监测国家人权行动计划。

53. 多哥议会人权委员会可以进行实地考察，监测该国的人权状况。肯尼亚参议院的司法、法律事务和人权常设委员会每年从肯尼亚国家人权委员会(国家人权机构)收到一份年度报告。

54. 2017年，联合国秘书长在关于加强联合国在人权领域的行动报告(见A/72/351，第35-37段)中指出，在国家一级，议会作为立法和监督机关，在促进和保护人权方面发挥着至关重要的作用。它们是国家层面法治、尊重和保护环境的基础。议会可以确保各国人权义务的透明度和问责制，跟进并确保落实区域和国际人权机制的建议。虽然人权是议会所有委员会都应考虑的交叉性问题，但建立一个专门负责人权事务的议会委员会可发出一个强烈的政治信号，应予鼓励。秘书长强调，议会具有独特的地位，有助于缩小执行上的不足，防止侵犯人权，并通过确保落实有关人权的建议，确保更好地保护，特别是对弱势群体的保护。最后，他鼓励议员们更积极地参与国际人权机制的工作，包括制定一套可对他们有所帮助和指导的原则和准则。

55. 2017年11月发出的调查问卷包括一个问题，即考虑到《巴黎原则》或《关于司法机关独立的基本原则》，由联合国制定一套关于议会与人权的国际原则。调查问卷的答复显示，在设有议会人权委员会的35份答复中，有24份支持制定这些原则。关于提供补充信息工具或由人权高专办/议会联盟或其他联合国实体在国内组织与议会有关的国际人权问题专题研讨会是否具有相关性的问题，29份答复对此表示支持。这表明需要采取措施，减少有关联合国人权机制和程序的信息过少和了解不足的情况，进一步加强议会人权委员会对行政部门促进和保护人权的主要责任的监督作用。

六. 结论

56. 议会是必不可少的人权行动者，可在促进和保护人权方面发挥关键作用，主要通过政府对政府的人权行动和政策进行监督，以及参与国际人权机制，尤其是普遍定期审议。议会人权委员会有助于建立和确保运作良好的国家人权保护体系，为法治及其机构(包括司法机构)奠定基础，加强法治，并充当公民社会组织重要角色的监护人。这些委员会与基层组织和个人以及国家人权机构有直接的联系，通过这些联系，可以直接将人权有关的发展和关切注入议会的立法和监督角色。因此，议会具有独特的地位，有助于缩小执行上的差距，防止侵犯人权，确保更好地保护人权，尤其是弱势群体的权利。

57. 议会通过积极、主动地参与国际和区域人权机制，包括人权理事会、理事会的普遍定期审议机制和特别程序，以及人权条约机构，可极大地加强其在国家层面上促进和保护人权的作用。议会可以将其关注和意见传达给国际和区域人权机制，在条约机构成员或特别程序任务负责人访问该国时接待相关人员。准备提交人权理事会的普遍定期审议报告或人权条约机构的国家报告，议员们可参加编写报告前的国家磋商进程，以及在报告提交国际和区域机制之前参加对报告的审议。派出参加普遍定期审议和条约机构互动对话的代表团，也可以包括会议员。

58. 为了促进和增强议会与人权理事会工作之间的协同作用，理事会必须鼓励各国促进议会参与普遍定期审议报告进程的所有阶段。理事会还可系统地建议，各国在其普遍定期审议的国家报告和自愿提交的中期报告中，或在审议的互动对话期间，报告议会的参与情况。

59. 因此，议会可作为国际和国家人权领域之间的联系纽带，成为国际和区域人权机制的建议通达国家层面的一个主要渠道，特别通过发挥立法、预算分配和监督的作用。在普遍定期审议方面，50%以上的建议需要或要求议会采取行动。

60. 在呼吁建立国家报告和后续行动机制，以及在积极参与该机制方面，议会如有意愿，可发挥重要作用，并且确保采取综合性方针，报告和落实人权机制的建议。同样，议会在要求并确保制定国家人权行动计划，落实建议方面也可发挥重要作用。

61. 秘书长关于联合国、各国议会和议会联盟之间相互作用的报告讲到，议员们在实施《2030年议程》方面可发挥极其重要的作用。他们可通过法律或修改立法，为落实议程划拨具体预算，对行政部门行使监督权，要求其遵守并促进区域和国际合作，支持落实议程(见 A/70/917，第7段)。各国议会应确保这些工作与国际和区域人权机制的建议相互关联，促进更好地协调有关人权、发展和可持续发展目标的国家执行工作。

62. 这样，议会提供的有关行政部门落实建议或通过议会采取主动行动落实建议的情况，以及遇到的挑战和取得的成果，便可反馈到国际人权体系，包括通过普遍定期审议周期的国家报告。这些信息的准确性，将有助于确保国际和区域人权机制所提建议的准确性和实用性，进而促进和提高建议得到落实的可能性。

63. 设立议会常设人权委员会，可以加强和简化这些努力。议会委员会的主要职责可包括：

- (a) 鼓励批准或加入国际和区域人权文书；
- (b) 提出并审议法案和现行立法，确保其符合国际人权义务，必要时提出修正案；
- (c) 主导议会监督政府履行人权义务和对国际及区域人权机制所作的政治承诺；
- (d) 在有关立法、政策或政府行动的辩论会上，向议员们提供人权有关的信息；
- (e) 从预算对享有人权的影响角度，审查国家的预算草案；
- (f) 确保发展援助和合作资金，有助于在受援国落实国际和区域人权机制提出的建议；
- (g) 要求制定国家人权行动计划并监督计划的执行；
- (h) 与国家人权机构和公民社会的代表就人权问题、事态发展、关切和案件进行接触和磋商；
- (i) 由议会牵头采取行动，应对国家在人权方面的发展和问题，包括采取立法行动、启动议会调查、公开听证会、公开辩论，和发表关于国家人权问题和事态发展的报告；
- (j) 举行公开听证会、索要信息和文件、传唤证人听证、向议会全体会议提出报告和建议，以及就其报告或选定的议题启动议会辩论；
- (k) 对议员进行有关人权问题的培训和提高认识；
- (l) 参与向国际和区域人权机制提交报告的事前国家磋商和报告的起草；
- (m) 对国家需要向国际和区域人权机制，如普遍定期审议提交的报告，审查报告草稿并提出意见；
- (n) 作为政府代表团的一部分或单独参加普遍定期审议和条约机构的会议；
- (o) 通过指定的协调中心参与国家报告和后续行动机制，确保国际和区域人权机制提出的建议，凡确认需要修改立法、通过新法或对预算做出调整者，均给予优先考虑；
- (p) 议会主导监督政府落实国际和区域人权机制提出的建议；和
- (q) 在人权理事会特别程序任务负责人、条约机构成员、负责人权事务的联合国官员或区域人权机构进行国别访问时，在没有政府官员参加的情况下与他们单独会晤。

64. 人权高专办与各国议会联盟和联合国系统合作，在联合国驻地协调员的领导下，随时准备进一步支持各国政府增强议会与人权理事会工作之间的协同作用，特别是在普遍定期审议方面，加强彼此之间的互动，有效促进和保护人权。

Annex I

Draft Principles on Parliaments and human rights¹

Acknowledging the crucial role of parliament in ensuring Government's compliance with its international human rights obligations and in translating these into national legislation and policies;

Recognizing that parliament's main functions of, inter alia, ratifying human rights treaties, scrutinizing legislation and overseeing the work of the executive in fulfilling its human rights obligations, are crucial in order to support and ensure the Government's own primary responsibility for the promotion and protection of human rights;

Recognizing parliament's fundamental role in the creation and maintenance of effective functioning of bodies and institutions for the promotion and protection of human rights, as well as in considering and approving national budgets bearing in mind human rights implications;

Recognizing the significant contribution that parliament can make in connection with the work of international and regional human rights mechanisms, including the Universal Periodic Review (UPR);

Taking note of General Assembly resolutions 65/123, 66/261, 68/272 and 70/298, which welcome the contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council (HRC);

Taking note of Human Rights Council resolutions 22/15, 26/29, 30/14 and 35/29 on the contribution of parliaments to the work of the HRC and its UPR;

Taking also note of General Assembly resolution 48/134 (Paris Principles) in enhancing the effective functioning of national human rights institutions as well as the Belgrade Principles on the relationship between national human rights institutions and parliaments;

Acknowledging the leading role of parliament in supporting and overseeing the implementation of recommendations made through the UPR mechanism as well as by other international and regional human rights mechanisms, and hence their contribution to the strengthening of the rule of law;

Recognizing that in order to strengthen their role in the promotion and protection of human rights, parliament should consider the establishment of a permanent internal committee dedicated to leading and coordinating these tasks.

The *following* Principles should guide parliaments in the setting up of parliamentary human rights committees, as well as in ensuring their effective functioning.

Mandate

1. A parliamentary human rights committee shall be given as broad a mandate as possible, covering all human rights as defined in national and international law. The mandate of the parliamentary human rights committee shall also provide clear terms of reference setting out its purpose and goals.

Responsibilities and Functions

2. A parliamentary human rights committee shall, inter alia, have the following responsibilities:

(a) To encourage the ratification of or accession to international and regional human rights instruments;

¹ Developed based on available research and OHCHR practice.

(b) To introduce and review bills and existing legislation to ensure compatibility with international human rights obligations and propose amendments when necessary;

(c) To lead the parliamentary oversight of the work of the Government in fulfilling its human rights obligations, as well as political commitments made in international and regional human rights mechanisms;

(d) To provide human rights related information to members of parliament during debates on legislation, policy or government actions;

(e) To review draft national budgets from the perspective of the implications on the enjoyment of human rights;

(f) To ensure that development assistance and cooperation funds support the implementation of recommendations from international and regional human rights mechanisms in countries recipient of such funds;

(g) To call for the elaboration of national human rights action plan and oversee its implementation;

(h) To engage and consult with the national human rights institution and civil society representatives on human rights issues, developments, concerns and cases;

(i) To lead parliamentary action in response to national human rights developments and issues, including through legislative initiatives, parliamentary inquiries, public hearings, public debates, and the issuing of reports on national human rights issues and developments;

(j) To hold public hearings, request information and documentation, summon and hear witnesses, provide reports and recommendations to the plenary of the Parliament, and initiate Parliamentary debate on its reports or subjects of its choosing;

(k) To conduct training and awareness raising of parliamentarians on human rights-related issues.

3. A parliamentary human rights committee shall, inter alia, have the following roles regarding the international human rights system:

(a) To participate in the national consultations held in preparation of and during the drafting process of reports to the international and regional human rights mechanisms;

(b) To review and comment on the Government draft reports which the State is required to submit to the international and regional human rights mechanisms, such as the universal periodic review;

(c) To participate in the UPR and in sessions of the treaty bodies, either as part of the Government delegation or on its own;

(d) To participate, through a designated focal point, in the national mechanism for reporting and follow-up, and ensure that recommendations of international and regional human rights mechanisms that require legislative reform, the adoption of new laws, or budgetary adjustments are identified and given priority consideration;

(e) To lead the parliamentary oversight of the work of the Government in implementing recommendations of international and regional human rights mechanisms;

(f) To meet separately from the Government with special procedure mandate holders of the Human Rights Council, treaty body members, or UN officials dealing with human rights and regional human rights bodies when they conduct a country visit.

Composition and working methods

4. A parliamentary human rights committee shall be comprised of members of Parliament with human rights expertise, having due regard to the principle of pluralism, non-partisanship, respect for all human rights, and gender-balance;
5. A parliamentary human rights committee shall develop and publish terms of reference to define, inter alia, its working methods, the frequency of its meetings, its quorum, a procedure for agenda setting, means of communication, involvement in other fora such as the national mechanisms for reporting and follow-up, secretariat services, and modalities of consultations with stakeholders such as the national human rights institution, civil society or individuals;
6. A parliamentary human rights committee shall be transparent in its operations, including decision making. It shall publicise its work and hold hearings in public, except where there is a clear, stated and justifiable reason not to do so;
7. A parliamentary human rights committee shall be provided with sufficient financial and human resources by the Parliament to enable it to carry out its functions effectively;
8. A parliamentary human rights committee shall have access to external independent human rights advice, as required, including from the national human rights institution, legal professionals with expertise in human rights, academic experts, representatives of civil society organizations, international or regional organizations, or other relevant professionals with expertise in the area;
9. A parliamentary human rights committee should conduct its work in such a way as to provide opportunities for meaningful civil society participation.

Annex II

Questionnaire

Background: United Nations Human Rights Council resolution 35/29 requested the Office of the High Commissioner for Human Rights to prepare a study, in close cooperation with the Inter-Parliamentary Union, and in consultation with States, United Nations agencies and other relevant stakeholders, on how to promote and enhance synergies between the parliaments and the work of the Human Rights Council and its universal periodic review, and to present it to the Human Rights Council at its thirty-eighth session, in order to provide States and other relevant stakeholders with elements that could serve as orientation to strengthen their interaction towards the effective promotion and protection of human rights.

1. Does your Parliament have a specialized committee that deals solely with human rights? Is the committee human rights-specific or does it also cover other related questions (gender, legal, constitutional affairs, etc.)?
2. Does it have “human rights” in its name?
3. What are the committee’s functions? Does it deal with international or national human rights issues?
4. If it deals with international human rights issues:
 - (a) Does it take into account the information country by country available in OHCHR Universal Human Rights Index? (www.ohchr.org)
 - (b) Does it contribute to UN human rights Treaty Bodies (such as the Committee on the Rights of the Child, CERD, CEDAW, etc.) discussions for the countries of interest?
 - (c) Does it contribute to the recommendations made by the Government during the HRC Universal Periodic Review sessions in Geneva?
 - (d) Does it participate in UPR/TB meetings in Geneva as part of Government delegations or on their own?
 - (e) Does it meet with UN independent human rights experts (also known as Special Rapporteurs or Working Groups or Special Procedures Mandate Holders), or OHCHR or UN officials on human rights related concerns?
 - (f) Does it make an input into Government’s position in intergovernmental bodies, in particular the UN General Assembly Third Committee and the Human Rights Council?
 - (g) Does it receive regular information on international human rights issues and developments pertaining to the human rights situation in the countries it is interested in?
5. If it deals with national human rights issues:
 - (a) Does it oversee the responsibility of the executive for its legal obligations (following the ratification of treaties) or political commitments made following the UPR?
 - (b) Does it communicate its concerns to relevant UN human rights mechanisms?
 - (c) Does it participate as part of the Government delegation or on its own in UN human rights meeting in Geneva (HRC UPR/TB)?
 - (d) Does it meet with visiting SPMHs or UN officials dealing with human rights issues?
 - (e) Does it follow up to recommendations received by the State that involve either legislative reform or to the passing of laws?
 - (f) Does it participate in national coordination mechanisms for comprehensive reporting and follow up to human rights recommendations set up by the executive?
 - (g) Does it play a role in the implementation of national actions plans for human rights or in overseeing Government’s policies and action to that end?
 - (h) Does it receive and process individual complaints?

6. If such a Committee exists:

(a) What is the composition of (in terms of representation by gender, minorities, or opposition parties)? Does it include staff with technical expertise in international human rights law?

(b) What is the statute/mandate/budget of such a committee? How has it been created? Is it in the constitution, a law, the Parliament by-laws, a resolution?

(c) Is it aware of UN HRC/GA action concerning the role of Parliament in human rights, especially the HRC UPR?

(d) Is it aware of OHCHR/IPU publications on HR?

(e) Is it aware of the UN Secretary-General report A/72/351 on where the important role of parliaments in human rights is emphasised in para 35-37 (see Annex below) that also refers to the desirability of international principles on Parliaments and HR?

(f) Would it be favourable to the development of international principles on Parliaments and HR by the UN taking into account those for the independence and effectiveness of NHRIs (GA res 48/134 annex) or those for the independence of the judiciary (GA res 40/146)?

(g) Would it consider relevant additional information tools or focussed seminars on international human rights issues relevant to Parliaments organized by OHCHR/IPU or other UN entities in-country?

Annex III

Replies to the questionnaire

African Group

<i>Parliament</i>	<i>National human rights institution</i>	<i>Permanent Mission/Executive</i>
Cameroon, Kenya, Mauritius, Namibia, the Sudan, Zambia, Zimbabwe		Togo

Asia-Pacific Group

<i>Parliament</i>	<i>National human rights institution</i>	<i>Permanent Mission/Executive</i>
Bahrain, Hong Kong, Special Administrative Region of China, Indonesia, Japan, Myanmar, Pakistan, Qatar, Saudi Arabia	India, Nepal, the Philippines	

Eastern European Group

<i>Parliament</i>	<i>National human rights institution</i>	<i>Permanent Mission/Executive</i>
Croatia, Czechia, Hungary, Latvia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Poland, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia, Ukraine	Slovakia	Georgia, Slovenia

Latin American and the Caribbean Group

<i>Parliament</i>	<i>National human rights institution</i>	<i>Permanent Mission/Executive</i>
Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, the Bolivarian Republic of Venezuela	Mexico	Honduras

Group of Western European and other States

<i>Parliament</i>	<i>National human rights institution</i>	<i>Permanent Mission/Executive</i>
Andorra, Austria, Belgium, Cyprus, Denmark, Germany, Greece, Israel, Italy, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Norway, Portugal, Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	Greece, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	Australia, Canada, Germany

Regional and subregional parliamentary groups

Central American Parliament, Latin American and Caribbean Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe
