



第五十六届会议

临时议程* 项目 131 (b)

人权问题：人权问题, 包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

人权捍卫者

秘书长的说明**

秘书长谨向大会成员转递负责人权捍卫者问题的秘书长代表希娜·吉拉尼根据大会 2000 年 12 月 4 日第 55/98 号决议和经济及社会理事会 2000 年 6 月 16 日第 2000/220 号决定核可的人权委员会 2000 年 4 月 26 日第 2000/61 号决议编写的报告。

* A/56/150。

** 根据大会第 55/222 号决议第三部分第 10 段，为列入尽可能充分的最新资料，本报告于 2001 年 9 月 10 日提交。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 保护人权捍卫者方面特别令人关注的问题	9	4
A. 威胁和攻击人权捍卫者的行为没有受到惩罚	9	4
B. 针对人权捍卫者的法律行动	20	6
C. 针对人权捍卫者的情报活动	30	7
D. 针对人权捍卫者的宣传和诽谤活动	36	8
三. 《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和责任宣言》的实施	41	9
A. 军权至上对保护和促进人权的影响	41	9
B. 国家立法与《宣言》原则的一致性	50	11
四. 结束语	54	11

一. 引言

1. 人权委员会 2000 年 4 月 26 日第 2000/61 号决议要求负责人权捍卫者问题的秘书长特别代表向委员会和大会提交有关其活动及其任务制定与执行情况的年度报告。特别代表向人权委员会第五十七届会议提交了她的第一次报告 (E/CN.4/2001/94)。
2. 特别代表的任务是委员会第 2000/61 号决议规定的。大会在其 1998 年 12 月 9 日第 53/144 号决议中一致通过的《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和责任宣言》是确定和发展其任务范围的基础。《宣言》第 3 和第 4 条确定了执行该任务的法律框架。
3. 特别代表所采用的工作方法大体上是基于其他专题机制所使用的方法，同时也适当顾及到她本身任务的具体特点。来文中包括递交给各国政府的紧急呼吁和指控信，此外，对于特别严重的情况，她也可能发表新闻声明。自她于 2000 年 9 月开始工作以来，特别代表已收到与世界各地人权捍卫者有关的大量申诉。其中大多数已按照她的工作方法递交给有关政府。在 2000 年 10 月至 2001 年 8 月期间，特别代表向各国政府递交了 83 项紧急呼吁以及九份指控信。在这段时间发表了六项新闻声明。为了协助各组织、个人或任何违反人权行为的受害者向特别代表递送其指控，现已订立一些准则并登载于联合国人权事务高级专员办事处的网址上 (www.unhchr.ch)，以便于更好查阅。
4. 特别代表还开始与诸如联合国开发计划署、联合国儿童基金会和国际劳工组织等联合国其他机构以及一些区域组织，尤其是非洲统一组织、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织、欧洲联盟委员会和欧洲委员会建立直接接触。
5. 在执行任务的早期阶段，特别代表与国际和地方非政府组织建立了密切的协作关系。特别代表出席了由非政府组织主办的两次区域协商会：一次是在塞拉利昂，涉及西非人权捍卫者状况；另一次是在墨西哥，涉及拉丁美洲人权捍卫者问题。她希望借此机会感谢这些会议的组织者——大赦国际和拉丁美洲人权捍卫者问题协商会组织委员会——以及塞内加尔和墨西哥政府充当东道国。
6. 特别代表还进行了她的第一次国别访问，于 2001 年 7 月 30 日至 8 月 4 日期间访问了吉尔吉斯斯坦。关于这次访问的报告将很快发表，并提交人权委员会第五十八届会议。
7. 本报告是特别代表提交大会的第一份报告。它载述了她在发生任务期间通过她所接到的信函以及与各国政府、非政府组织和各人权捍卫者的协商中了解到的令她特别关切的问题。

8. 在促进和有效执行《宣言》方面与各国政府和其他有关行动者建立合作并开展对话，也是特别代表职责的一部分。特别代表在她的报告中向大会通报了其所观察到的危害《宣言》所载权利并威胁人权捍卫者安全的倾向与状况。提请注意在改善环境以促进享有《宣言》所确认权利方面遇到的困难的一个目的在于确定需要在哪些领域开展建设性对话和有效主动行动来改善情况。

二. 保护人权捍卫者方面特别令人关注的问题

A. 威胁和攻击人权捍卫者的行为没有受到惩罚

9. 各项国际和区域公约规定，权利和自由遭到侵害的任何人均有权获得有效补偿。此外，联合国和各区域的人权机构也对侵犯人权行为不受惩罚的普遍现象表示严重关切。联合国人权委员会和美洲国家组织美洲人权委员会都强调各国负有义务进行调查并对那些被判定犯有侵犯人权行为的人实施适当惩处，并保障受害者获得赔偿的权利。世界人权会议于1993年6月25日通过的《维也纳宣言和行动纲领》(见A/CONF.157/24(第二部分)，第三章第二节，第91段)也提到了关于消除有罪不罚现象的承诺。然而，有罪不罚文化继续存在，而且已成为许多国家境内最严重的人权问题。它也是促使人权捍卫者工作所面临风险加大的一个重大因素。

10. 揭露侵犯人权行为并寻求纠正这些行为在很大程度上取决于人权捍卫者所享有的安全。因此，解决牵涉人权捍卫者的有罪不罚问题是促进和保护人权方面的一个重要因素。

11. 特别代表关切地注意到，总的来讲，政府没有或者忽略对人权捍卫者遭到的攻击或威胁的控诉进行调查并惩罚肇事者。威胁、攻击和恐吓捍卫者的案件常常有人报告，而且对于这些侵犯行为的控诉一般都已向当局提出。尽管如此，在大多数案件中，当局没有采取行动。

12. 令特别代表极为关注的是，法外处死和死亡威胁事件没有受到调查。在这方面，自她开始上任以来，特别代表已向各国政府转递了31个死亡威胁案件和11份与有罪不罚现象有关的信函。政府对特别代表提请它们注意的案件所作的反应不能令人满意。迄今只有极少数案件有了结果，甚至出现了可喜的进展。

13. 在提请特别代表注意的一个案件中，据称有一位知名的人权律师遭到三名戴面具男子的未遂谋杀，他的妻子和八岁的孩子后来遭到一名身份不明的歹徒的攻击。据说警察没有采取什么行动来调查这些攻击事件，而且也没有向这一家人提供有效的安全保障。在另一个案件中，一个人权组织的一名成员据报被两名身份不明的人杀害。据称，尽管一再发出了呼吁，但政府拒绝命令对警察通过雇用武装团伙前成员积极参与杀人行为的指控展开司法调查。

14. 尽管结构问题和缺乏资源也许会限制对此类案件的追查，但实际上却是由于政府缺乏政治意愿，导致侵犯人权行为的人普遍不受惩罚。在国家机构负有直接责任的案件中，更无法指望查出或者惩处肇事者。人权捍卫者往往因为批评政府的行动或失职导致人权受到侵犯而成为攻击的目标。他们获得的法律保护最少。

15. 国家机构在运作过程中缺乏透明度，也没有明确责任，这加剧了有罪不罚文化。据观察，军方和其他保安部队实施的侵犯人权行为尤其极少受到调查或处罚。即使受到了起诉，所作的判罚也是很轻的。

16. 人权捍卫者日益成为直接或间接地与国家或与得益于国家不采取行动的私人团体有联系的非国家实体的攻击目标。国家没有能力或者不愿意传唤这些实体以调查侵害人权捍卫者的行为，致使他们容易受到伤害，并使公众更加认为，侵犯人权可以不受惩罚。

17. 在这些情况下，很难指望人权捍卫者能够在任何程度安全保障下发挥他们的作用，或享有《宣言》所确认的权利。如果不消除有罪不罚文化，那么保护和促进人权的努力就是不完全的。人权团体、非政府组织和人权捍卫者个人都已指出，有罪不罚现象是他们受到恐吓的一个重大因素。许多人权捍卫者因为敢于高声抗议过去和现在的侵犯人权行为不受惩罚而尤其成为攻击目标。

18. 在这方面，特别代表提请注意《宣言》中关于有罪不罚问题的第 9 条。她还回顾路易·茹瓦内和哈吉·吉塞根据小组委员会第 1996/119 和第 1996/24 号决定而分别向防止歧视及保护少数小组委员会提交的有关侵犯公民权利和政治权利行为者不受惩罚问题的报告 (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1) 和有关侵犯经济、社会和文化权利行为者不受惩罚问题的报告 (E/CN.4/Sub.2/1997/8)。特别代表认为，在设立国际刑事法院方面所取得的进展是朝着消除普遍的有罪不罚现象方向出现的一个积极发展。秘书长根据人权委员会第 2000/68 号决议提交委员会第五十七届会议的有罪不罚问题报告 (E/CN.4/2001/88 和 Corr.1) 载有一些国家的答复，其中提供了有关它们为消除侵犯人权行为不受惩罚现象而实施的立法、行政和其他措施的资料。特别代表赞赏拟议采取或已经采取的通过打击有罪不罚现象来促进和保护人权的步骤。

19. 然而，仅仅制订立法或行政程序未必能够保障消除侵犯人权行为不受惩罚的现象，这是一个客观现实。必须有更强烈的消除有罪不罚现象的政治意愿来补充这些措施。特别代表敦促各国适当注意这一严重的人权问题，并采取有效措施来解决导致侵犯人权行为不受惩罚现象普遍存在的结构性和政治性问题。

B. 针对人权捍卫者的法律行动

20. 人权捍卫者由于开展促进和保护人权与基本自由的活动而日益成为法律行动的对象。特别代表就这一问题向若干政府发出了 20 封信函。

21. 关于公共秩序、道德、国家安全或紧急情况以及煽动叛乱的法律，或有关结社或接收外国资金的条例常常被用来剥夺人权捍卫者的自由、结社自由、言论自由和集会自由以及从业自由。特别代表收到的报告以及她所收集的其他资料强烈显示，刑事诉讼和司法镇压正被用来压制人权捍卫者的声音，迫使他们停止活动。这些行动无异于企图控制民间社会，破坏其自由、独立、自主和公正。

22. 揭露和批评侵犯人权的政策与行为却遭致针对人权捍卫者提出法律诉讼作为报复。许多人长期受审，有时所动用的程序据报远远没有达到公平审判的标准。一些组织被司法判决或行政命令各组织禁止开展活动，其成员因各种法律和条例而在完全无视结社自由的情况下受到起诉。限制接受外国资金的法律规定被用于针对人权团体和人权捍卫者个人提出刑事诉讼。有人控告说，政府参与共谋，制造内部纠纷，导致人权团体的活动遭到司法命令的制止。

23. 汇报侵犯人权事件常常导致被控散布谣言、诋毁当局或扰乱公共秩序。和平表达对人权问题的意见会被称作“煽动”，从事公民教育方案导致被控煽动叛乱，而批评歧视性做法则被作为一种妨碍宗教罪而遭到起诉。在提请特别代表注意的一个案件中，据报一个人权团体的一名成员因指责地方民兵组织成员对数十人失踪和法外处决负有责任而被控诽谤。在另一案中，据报针对一名妇女人权活动者提出了法律诉讼，目的是以叛教为由解除一段长达 37 年的婚姻，其根据是，在一次访谈中，她批评了某些宗教做法。

24. 如果有人对司法的独立性和公正性表示关切，或对人权案件中的判决和司法程序表达意见，就会被控蔑视法院法而遭到起诉。在一些国家，学术自由受到了严重威胁，有关人权的著作以及与学生进行的人权讨论导致学术人士受到刑事起诉。在这方面，在特别代表转交的一个案件中，据报有一些教授在一次有关人权的会议之后，被控“煽动学生从事暴力”。

25. 一些政府表现出了一种令人不安的倾向，把人权活动视为背叛国家利益和威胁国家安全。由于政府对国外批评其政策的言行过分敏感，因而政府有时不准人权捍卫者参加各种国际或区域会议。参与国际论坛并针对本国人权情况发表他们对社会、经济、政治或法律问题的看法的那些人则被指控损害国家利益。然而，这种过分的敏感不仅局限于在国外所提出的批评。

26. 出版、传播和散发与所有人权有关的信息和知识的权利——即使是在国家一级——也受到严重限制。在一些国家中，国家安全立法常常被用来阻止捍卫人

权的合法活动。在提请特别代表注意的一个案件中，据称一些环境活动分子由于提请人们注意严重破坏环境行为并告知公众此种行为对人的生活与健康的危害而被控犯有间谍罪。在另一个案件中，抗议拘留期间强奸行为的妇女权力活动分子据报遭到逮捕，罪名是她们以这些指控污辱了保安部队。

27. 组织、参加或监测和平集会、会议和示威活动的人权捍卫者被控违反限制集会自由的法律而遭到逮捕、审判和判刑。对捍卫者采取行动所依据的指控包括未经许可举行示威，违反既定秩序，以及煽动公民违抗或暴乱等等。在特别委员会转递的一个案件中，一名人权活动分子被控违反示威法，而实际上她当时是在参加一个抗议劫狱的仪式。

28. 针对许多从事捍卫人权活动的律师的惩戒措施包括禁止他们从事其职业。人权活动分子甚至被迫退出他们的组织以及被永久剥夺其参加任何协会的权利，以示惩罚。在这方面，特别代表向一个国家的政府提出了一个案子。在该案中，有一名律师因被控非法从业而被判处五年徒刑，而且在被捕期间还被警察殴打。这名律师是一个人权组织的成员，他为那些因在政治上反对政府而遭起诉的人士进行辩护，因此享有盛名。

29. 对人权捍卫者的刑事诉讼有时是政界人士、有权势的土地所有者和大企业所提出的，其目的是进行骚扰，以报复人权捍卫者所从事的倡导土地权利、环境保护、工人权利或揭露贪污腐化现象的活动。此外，警察在人权捍卫者家中放置传单和武器之后对他们控以刑事罪名，说他们是武装团伙或恐怖集团的成员。由于国家和非国家实体实施此种形式的骚扰，许多人权捍卫者被迫逃往国外。

C. 针对人权捍卫者的情报活动

30. 人权捍卫者指控民事和军事情报机构阻挠他们的工作、侵犯他们的隐私，并使他们更严重地遭受骚扰和恐吓危险。活动分子和非政府组织成员的材料被有系统地收集。一些国家的人权活动分子表示担心这些材料中的信息会被泄露，或者有预谋地与那些严重损害他们安全的准军事团伙分享。

31. 此外还有许多关于遭到情报机构和警察监视的指控。许多人权捍卫者及其家属不断受到非常明显的跟踪和监视。有人接近小孩，向他们提出问题，想获取关于其父母活动与家庭生活的情况。非政府组织的办事处受到监视，而且在一些情况中，有关房舍据报被录象，以此监视前往这些房舍的所有人。

32. 邮件和传真通常被截，因特网设施被切断，电话被窃听。据报发生了办公室遭闯入和资料被盗等事件。载有关于非政府组织工作情况的计算机和磁盘通常是被盗之物。一些团体报告说，它们的成员名单在这些破门而入事件中被窃走。

尽管向当局报告了这些偷盗行为，但极少进行过有关调查，这使受害者更加怀疑官方参与了其中的许多事件。

33. 人权问题非政府组织的成员常常遭到情报机构传唤，并被问及他们所出版的资料和他们所从事的活动。人权捍卫者在出版有关人权或诸如贪污腐化或贩卖妇女等敏感问题的任何报告之前也常常受到情报机构的逮捕或起诉威胁。在许多情况中，一些组织被要求拿出他们的帐户供核查。人权捍卫者的办公室和住家遭到搜查，有时并没有遵循任何法律程序。此外有指控说，情报机构的特务实施渗透活动，加入人权组织，以便打探这些组织工作与活动的情报。

34. 特别代表向政府转递了 15 封有关情报活动问题的信函。在一个案件中，据报有几名全副武装的人袭击了两个人权组织的办公室并殴打了这两个组织的工作人员。攻击者逗留了一小时，将工作人员摔到地上，把手枪对着他们的头，迫使他们脱光衣服，并一再以死亡威胁这些工作人员。此外，据报这些攻击者还抢走了这两个组织载有正在调查的人权案件记录的电脑以及其他办公设备和其中一个组织的车辆。据称，这类恐吓行为是武装部队成员干的，而且军事情报机构参与了行动。

35. 在另一案中，一名正在组织公开会议庆祝当地一个组织成立的当地领导人被警察和情报当局强迫离开会堂，然后在没有逮捕状情况下将其逮捕并投入监狱。

D. 针对人权捍卫者的宣传和诽谤活动

36. 对人权捍卫者进行诽谤已成为日益用来诋毁他们所从事工作的一个工具。政府所控制的新闻媒体被用来对人权问题非政府组织和人权捍卫者个人的人格与名誉进行诽谤性指控和攻击。许多此类活动都带有高级政府官员的评论，将攻击的矛头指向批评或揭露压迫性国家政策或行动的人权捍卫者。这些组织或被控属于政治反对派，或被描述为“为外国服务以获取金钱上好处的”人民公敌。一些政府指责人权活动分子是恐怖分子或游击队的支持者，以此对付他们对其人权记录的批评。在政治紧张状况和武装冲突情况中，此种诋毁做法对人权捍卫者的安全造成了严重后果。

37. 在这方面，特别代表向各国政府转递了牵涉这个问题的 11 个案件。在其中一案中，一些人权捍卫者接到了据说由一个准军事组织发来的电子邮件，其中发出了死亡威胁。这些邮件中说，这些人权捍卫者是“贩毒者”，他们的组织是“从事国家和国际颠覆活动的招聘中心”。在另一案中，捍卫性别上属于少数派的人的权利的人权组织接到邮件，其中威胁要杀他们，说他们“神经不正常”，并指责他们传播疾病。发出这些威胁的时机正值警察据称被控折磨和威胁要杀害属于这些少数群体的人。此外，在另一封邮件中，特别代表提出了关于一个非政

府组织的一名成员据报由于她从事人权活动而遭到逮捕、审问和毒打的问题。这名成员后来被关押在一个精神病医院，尽管实际上她非常健康，而且从未因精神病而接受治疗。

38. 人权活动被谩骂为“损害国家利益”、“扰乱社会和平”，尤其是，宣传妇女人权被指责为传播“不道德”或“下流”观念。在妇女人权捍卫者方面，政府或非国家实体的此类诬蔑导致发生了人身攻击，并遭到威胁和排斥。非政府组织感到很难租到房舍作为办公场所，一些人权捍卫者遭到无理解雇，还有一些人因上述这种大规模行为而受到来自家庭的压力，家人要他们放弃他们的活动。

39. 批评政府保健和环境政策的专家遭到了职业道德和能力方面的攻击。揭露无安全防护措施的核废料场的危害、警告自然资源枯竭的经济和社会后果，或揭露政府对环境事故中过失的人权捍卫者常常这样成为攻击目标。

40. 最后，越来越多的国家倾向于设立属于政府的非政府组织，目的是诋毁独立非政府组织在国家和国际上所做的工作。

三. 《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和责任宣言》的实施

A. 军权至上对保护和促进人权的影响

41. 特别代表谨提请大会注意军权至上与侵犯人权行为严重程度之间的显著联系。国家越来越依靠军队和军事手段来对付国内冲突局势或对付安全上的关切。某些地区被指定为军事行动区。武装部队能够在这些地区为所欲为，非军事人员对其行动没有什么控制权。由军方设立或在军方认可下开展活动的准军事集团据信在一些国家中对多数侵犯人权行为负有责任。

42. 在冲突或出现政治紧张状况地区颁布了紧急状态法或特别法律，暂停基本自由，并限制诉诸民事法庭。对诸如行动、结社、集会、言论和意见自由以及获得信息等权利的剥夺对促进和保护人权有着严重影响。与此同时，军事和准军事部队常常在不受惩罚情况侵犯人权。有文件可以清楚证明发生了强奸、酷刑、在拘留中死亡、法外处决和人员失踪等事件。其中多数侵害行为是由军方所实施的行动及情报和监视活动直接造成的，有一些是士兵个人犯罪活动所引起的。

43. 在这方面，自其任务开始以来，已经向各国政府发出了 20 封有关准军事人员所犯侵害人权行为的信函。在其中一案中，据报携带武装的准军事人员对一个人权组织的两名成员进行威胁，并持续对其家人进行恐吓和骚扰。据称受害的人在家中接到电话威胁，说他们已被视为“军事目标”，并指责他们是游击队的同伙。这两人都属于一个在提请国际社会注意游击队、保安部队和准军事部队所犯侵犯人权行为方面发挥了重要作用的组织的成员。

44. 冲突地区的平民百姓一直生活在担心被控与武装反对派集团合作以及因此遭到人身攻击并被剥夺自由的恐惧之中。据报发生了若干起因游击队的活动而对平民进行报复的案件。一些遭受这一情况影响最严重的人是土著团体成员和农民。他们所遭受的危险迫使其中许多人逃离家园，引起大规模的流离失所。在递交政府的一封信函中，特别代表提到了一名当地领导人失踪和其他一些人被杀案件。据称，这些案件是准军事集团的成员所为。其中一位领导人被准军事人员公开指控为游击队的支持者。

45. 在军事法庭中审判平民的做法继续引起严重关切。这些法庭采用的程序不够透明，而且不符合必要的公平标准。总的来讲，军事法庭不顾及也不关心人权和基本自由。在特别代表转交有关政府的一个案件中，据报有一位知名的人权活动人士因涉嫌未经许可接受外国资金以及传播对所在国有害的假信息而被军事法庭定罪，被判处七年监禁。事实上，据称这些罪名与他作为人权捍卫者所从事的活动有关，而且是出于政治动机。

46. 任意拘留问题工作组在其 2000 年 11 月 9 日关于公民和政治权利的报告(E/CN.4/2001/14/Add.1)中回顾，它“已若干次指出，任意拘留案件主要应归咎于军事法庭”(第 29/1999 号意见(苏丹)，第 24 段)。

47. 与此同时，军事法庭已成为侵犯人权行为肇事者不受惩罚现象的主要支柱。对严重侵犯人权行为判刑过轻得，使人们怀疑军事法庭的独立性和公正性，而且也使人们更加认为，有人蓄意要掩盖暴行并袒护被控犯下这些暴行的武装部队成员。正是在这种状况下，人权捍卫者感到自己在促进人权或揭露侵害行为的时候面临着极大的风险。他们成了军事和准军事集团攻击的目标，因为这些集团认为，对人权的关切干扰了他们的行动方式，而且他们开始认为人权捍卫者的工作是安全上的一个威胁。人权活动者、记者、律师甚至法官发觉自己已被列在准军事处死名单上，或者遭受不同形式的威胁、骚扰和恐吓。游击队加剧了这种恐惧和不宽容气氛，也加剧了人权捍卫者所面临的危险。据报法外处决、军营中遭受酷刑、被绑架和失踪的人权捍卫者人数非常多，这种现象令人不安。

48. 即使在文官政府已经建立或恢复的情况下，军方人员依然在政权结构中占主导地位，而且民主文化很难推广。据指出，在一些国家，国家人权机构无权调查关于武装部队成员犯下暴行的指控。此外也有报告说，武装部队有计划地不服从法院有关肆意侵犯人权行为的裁决令。军方持续不追究责任，这种现象正遭到质疑。人们更强烈要求在侵犯人权案件方面建立透明度并允许公众监督。由于军权至上对民间社会发展能力有着不良的影响，因而迫切需要纠正这种不追究责任的现象。

49. 特别代表确认一些国家已经采取措施，为在紧张局势或冲突环境中工作的人权捍卫者提供更好的保护。预计，建立消除有罪不罚现象的机制也将有助于减轻军权至上对侵害人权状况的不良后果。要做到这一点就必须制定措施和机制，使得能够全面监测军方和保安部队的活动与行动，以此避免发生侵犯人权行为。特别代表强调，对人权和基本自由的尊重应不受任何条件和环境的限制。因此，不能把不存在和平或安全作为不遵守人权原则的借口。

B. 国家立法与《宣言》原则的一致性

50. 有关国家未足够重视修改有损或违背人权领域国际文书所载宗旨与原则以及相关承诺的国家立法。这给有效执行《宣言》构成了严重问题。现在有许多法律不符合国际标准，并已成为给侵害人权的国家行动提供合法依据的工具。尽管有宪法保障，但一些权利仍受到法律规定的限制，而恰恰是这些限制以及此类法律所予的赋权力被广泛利用来遏制和限制人权捍卫者的活动。

51. 《宣言》第 17 条规定，只能在保障适当承认和尊重这些权利情况下以及为了“满足正当道德要求、公共秩序和民主社会的普遍福利”情况下，才可限制行使权利。因此，《宣言》不承认国家安全和紧张状态的紧急需要是限制行使基本自由的实际理由。《公民及政治权利国际盟约》第 22 条第 2 款不容许为了国家安全或公共安全而实行任何限制，而只允许实施民主社会所必需的限制。有损民主社会发展的法律不可能与各项人权原则一致。与此同时，一些国家确实存在与国际标准相符合的法律，但这些法律在实际中并没有得到实施。

52. 在提请特别代表注意的一个案件中，据称在一项有关民间社团和机构的法律中，有些条款阻碍并限制非政府组织从事其作为人权捍卫者的职能工作。这项法律还载针对那些未经政府许可即从事人权方面工作的个人的惩戒措施。

53. 特别代表提请政府注意，它们在促进、保护和落实人权方面承担着主要责任与义务。为此，它们必须确立法律保障措施，确保在实际享有人权和基本自由。此外也应指出，落实《宣言》所述权利的法律构架是“符合《联合国宪章》和各国在人权和基本自由领域的其他国际义务的国内立法。”（第 3 条）没有制定符合这些标准的立法的国家不具备实施《宣言》的法律构架。在这种情况下，人权的促进与保护以及人权捍卫者的安全将是令人严重关切的问题。特别代表敦促各国政府将此视为一种严重的不足并采取一切必要措施纠正这种状况。

四. 结束语

54. 特别代表非常敬佩人权捍卫者在逆境中仍不屈不挠地继续努力促进和保护人权。虽然国家机构中对人权和民主的支持出现得很缓慢，在有些情况中甚至出现逆转，但民间社会已表明它强烈决心抗拒专制和压迫。民间社会的行动者在促

使国家确认参与式民主、透明和责任制等概念方面发挥了重要的作用。这不是一件易事，国际社会必须给予人权捍卫者和民间社会其他伙伴所开展的斗争以应有的尊重，因为他们通过这一斗争，已经取得了重大的成果。努力建立有效手段来保护人权捍卫者，这是国际社会对他们的应有补偿。

55. 不幸的是，特别代表无法汇报说，在创造有关环境以促进人权和保护人权捍卫者方面出现了更良好的进展。这种状况的一个重大原因是国家与民间社会之间存在着严重的紧张关系。对人权捍卫者采取压制行动，对其信誉进行攻击或把他们说成是国家的敌人和国家安全的威胁，导致引发了这些紧张状况。政府需要提高它们对不同政见的容忍度，停止将人权捍卫者视为敌人。只要政府打开了合作渠道，民间社会组织都作了积极的回应。然而，政府必须尊重这些组织的独立和自主，而不是企图同化他们。

56. 很显然，有必要强化政治意愿并作出认真努力，消除尤其是威胁人权捍卫者的许多危险。特别代表认为有些国家的情况尤其难以处理，她正努力寻求这些国家提供更好的合作，以改善人权捍卫者的工作环境。她将继续开展努力，并希望各国政府会更加愿意适当考虑向它们转达的各种关切。

注：

1. 拉丁美洲人权捍卫者问题协商会组织委员会由系列组织组成：墨西哥民间人权团体全国网“人人享有所有权利”的保护捍卫者委员会；哥伦比亚捍卫者问题特设委员会；大赦国际；以及瑞士国际人权服务社的人权捍卫者办事处。
2. 《世界人权宣言》第 8 条、《人权捍卫者宣言》第 9 条、《公民及政治权利国际盟约》第 2 条第 3 款、《美洲人权公约》第 25 条、《非洲人权和人民权利宪章》第 7 条和《保护人权与基本自由公约》第 13 条。
3. (CCPR/C/55/D/563/1993, 第 8.3 和第 10 段(Nydia Erika Bautista de Arellana 诉哥伦比亚)和 CCPR/C/56/D/540/1993 第 10 段 (Ana Rosario Celis Laureano 诉秘鲁)。
4. 1996 年年度报告第七章，建议 1。
5. 见大会第 53/144 号决议附件。