



第六十届会议

临时议程* 项目 73(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

《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》

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特别代表希纳·吉拉尼根据大会第 59/192 号决议和人权委员会第 2005/67 号决议提交的报告。

摘要

负责人权捍卫者问题的秘书长特别代表在其提交大会的第五次年度报告中阐述人权捍卫者在维护和恢复和平及安全这方面如何履行其基本任务。她说，若要国际和平与安全战略发挥效果，就必须特别注意保护人权捍卫者的作用和状况。

人权捍卫者颇为详尽地论述了安全理事会和人权委员会对和平与安全和人权问题的主要关切和建议。没有人权捍卫者的行动，安全理事会和人权委员会就无法知悉新出现的问题。没有他们的工作，安理会和委员会在决议中提出的行动呼吁就无法充分地实施，并更可能会遭到失败。

* A/60/150。



通过他们的工作，人权捍卫者对新出现的问题包括严重侵犯人权问题预早提出警告，这有助于阻止问题进一步恶化。人权捍卫者在和平与安全状况已经崩溃的情况下积极开展工作，通过他们的驻留和活动不断帮助冲突中的平民，防止其遭受侵犯。在许多情况下，通过他们的不断监测，揭露了冲突各方偏离国际人权和人道主义法的行为，使国际社会能够采取行动来挽救平民生命或防止人权受到严重的侵犯。人权捍卫者通过加强法治、对过去和现有侵权行为不受惩罚提出质疑、注意处理引起冲突的人权因素、以及促请和支持确立民主原则并实施善政。

人权捍卫者起了重要作用，但有时正是因为这些作用而使他们成了被杀害、失踪、任意逮捕和拘禁、骚扰和恫吓的受害人。他们还被阻止进入与其工作有关的地点，并不准接触有关的人和信息。如果禁止人权捍卫者开展工作，联合国的和平与安全及人权目标得到实现的可能性就更小。在这些情况下，真正的武装冲突就更有可能会发生，持续的时间就会更长，伴随而来的就是人权受侵犯和人民受苦。

本报告载述一些向个别国家、安全理事会和人权委员会成员、联合国秘书处和各专门机构提出的建议。特别在审议联合国改革过程和关于改革人权委员会和设立和平建设委员会的提议时，会员国应当确认人权捍卫者所起的重要作用。特别代表尤应要求适当考虑确保人权捍卫者能够与经过改革的人权委员会建立适当的联系。她促请安理会和委员会对人权捍卫者报告中关于和平与安全及相关人权关注事项的信息更迅速地作出反应，以及考虑如何使它们能够及时收到这些信息。特别代表还大力建议联合国秘书处和各专门机构审查和注意处理它们对人权捍卫者的责任，并对紧急人权关注问题的信息作出反应，或者将这些信息传达给联合国主管机构。

特别代表建议高级专员办事处考虑如何能够加快推行她的建议，并建议安全理事会和人权委员会加倍注意保护人权捍卫者。如果人权捍卫者的呼声被压制，他们的活动受制止，保护和平、安全和人权的目标就会被严重削弱。

负责人权捍卫者问题的秘书长特别代表希纳·吉拉尼的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	4
二. 人权捍卫者对维护和平与安全所作的贡献	5-25	4
A. 捍卫者与预警	9-10	5
B. 捍卫者与武装冲突	11-14	5
C. 捍卫者与和平建设	15-25	6
三. 个案研究	26-51	8
A. 苏丹达尔富尔区	27-35	8
B. 尼泊尔	36-44	11
C. 危地马拉	45-51	12
四. 使捍卫者在处理与和平及安全有关的侵犯人权问题上所起作用受到限制的关 心事项	52-61	14
五. 结论和建议	62-68	16

一. 引言

1. 本报告是负责人权捍卫者问题的秘书长特别代表根据人权委员会第 2005/67 号决议和大会第 56/163 号决议向大会提交的第五次年度报告。特别代表在报告中阐述人权捍卫者通过其人权工作处理和平与安全问题所起的作用。她说，若要国际和平与安全战略发挥效果，就必须特别注意保护人权捍卫者的作用和状况，并在所有有关举措中考虑他们的工作。

2. 维护和平与安全是联合国宪章的核心目标。行使和尊重基本人权可以说是联合国的第二个核心目标，这一点已在宪章中反映出来，并更确切地载于世界人权宣言中。在其中几年内已经有力地说明了这两个目标是如何密切相关的：侵犯人权行为几乎总是造成和平与安全恶化的根源，或者是和平与安全恶化所产生的后果。要终止冲突并恢复和平与安全，通常需要在处理现有侵犯人权行为和取缔过去侵权行为不受惩罚现象这方面争取进展。最近，秘书长在其关于“大自由”的报告（A/59/2005）中在和平与安全及人权之间作了明确的对比，它呼吁在和平与安全受威胁的情况下采取有效的行动保护人权。

3. 尽管人权捍卫者起着重要的作用，联合国系统内部对保护人权捍卫者及其工作的问题仍未予以足够的重视。因此，各国和联合国机构在保护和和平与安全方面的努力对现有情况产生的影响并不大，以致冲突从这些情况产生的风险就会更大，或冲突会持续更长的时间。

4. 本报告下列各节提请注意人权捍卫者在履行其维护或恢复和平及增进人权的任务时所面对的严重障碍。本报告举例许多例子，说明人权捍卫者的工作如何有助于实现安理会和人权委员会所通过的决议内的各项目标。最后报告作了结论性分析，并向个别国家、安理会和委员会成员、联合国秘书处和各专门机构提出一系列的建议。

二. 人权捍卫者对维护和平与安全所作的贡献

5. 安全理事会和人权委员会各项决议指出了在特定国家内的和平与安全关心事项，这反映出会员国对一贯类似因素的注意。用最笼统的话来说，安理会和委员会的主要关切的是尽快恢复和平与安全及尊重人权，以及在局势尚未稳定时保护生命。为此目的，有关决议指明了对和平与安全的主要威胁、风险最大的群体、保护这些脆弱群体所需采取的主要行动，以及重建和平与安全并尊重人权。

6. 虽然情况会因国家不同而各异，也因时间的转移而产生变化，安理会和委员会决议所指出的最常见的行动可以分成三个密切联系的类别。第一类决议主张重建法制，包括尊重人权和人道主义法，以及消除有罪不罚现象。在这方面，这些决议往往指出了特别关心的事项，如杀害平民、酷刑、任意逮捕和拘留。第二类决议主张保护平民、对弱势民众的人道主义援助准入和援助，并经常主张对流离

失所者、妇女、儿童及其他群体提供特别保护。第三类决议主张开展和平谈判，以及恢复或设立民主体制、原则和过程，例如选举。

7. 这些决议首先是针对那些在和平、安全和人权方面受关注的国家政府(或国家)。决议还呼吁联合国秘书处和各专门机构采取行动，有时还要求区域政府间机构采取行动。决议的目的是作为一种指示、意见或方针，指导国家和政府间行为者采取行动和遵守标准。

8. 人权捍卫者很可能正在处理这些决议所述的问题和人权与安全危机的解决办法。特别代表认为，人权捍卫者若不采取行动，安理会或委员会就不会熟悉新产生的和平与安全问题和人权问题。她还认为，没有人权捍卫者的工作，就不能充分地应对安理会和委员会决议中的行动呼吁，并很可能会遭到失败。

A. 捍卫者与预警

9. 通过人权捍卫者对人权状况的定期监测和报告，可在发生武装冲突之前查明和提请注意对和平与安全构成的威胁和这方面发生的变化，并让安全理事会和人权委员会有机会采取预防性行动。例如，在卢旺达境内的人权捍卫者记录了在1994年种族灭绝之前的许多年期间该国境内少数族裔人权被侵犯的事件。十年期初曾经设立一些新的人权组织，其中包括卢旺达捍卫人权协会、和平志愿者协会、维护人权和公共自由卢旺达协会和 kanyarwanda。1992年人权观察将卢旺达列为其1992年年度报告中着重注意的国家之一。1990年代，这些人权组织和其他组织记录了几百人被屠杀、失踪、遭受酷刑、拷打和几千人被逮捕的事件，其中以图西人、胡图人同情者或政府反对党为主要对象。它们还报告族裔社区的行动自由、受教育的权利和劳工权利普遍被侵犯的情况。在报道政府侵权和贪污事件时非政府人权组织还报告新闻检查情况。

10. 总而言之，这些侵犯事件明确指出和平与安全局势大规模崩溃的情况。国家和国际非政府人权组织的记录和报告鼓励联合国法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员于1993年视察卢旺达，他后来向委员会提出报告(见 E/CN.4/1994/7/Add.1)，警告说种族灭绝可能在那里发生。人权捍卫者向他提供重要的信息，导致他作出这样的结论。可以说，若按照人权捍卫者和特别报告员的报告行事，应可采取措施来阻止卢旺达种族灭绝发生，防止大约300万难民和境内流离失所者到处流动。这些人的流动标志着非洲大湖区的和平与安全开始急剧恶化。

B. 捍卫者与武装冲突

11. 当和平与安全局面开始瓦解时，人权方面的风险总会增加，并会陷入武装冲突的局势。捍卫者派遣人员进入冲突中国家内的难以通达的地区执行任务，访问受害人和证人，并展开调查和核实资料，以及记录和报告它们的调查结果。有时

它们的活动是约束作战人员的行为并使国际社会起码能够局部评价局势变化的唯一办法。

12. 根据一些消息来源,刚果民主共和国东部地区的武装冲突造成 400 万人死亡,有些人是被杀害的,有些则是在武装冲突情况下因生病或营养不良而死亡的。此外,受教育的权利、工作权利、享受家庭生活的权利、住房权和健康权遭到大规模侵犯。人权捍卫者不顾高风险的环境,在东部和首都金沙萨积极从事活动,调查侵犯事件,它们关于演变中的局势的报告已被用来向驻该国的联合国维持和平特派团和其他联合国机构提供信息。

13. 在武装冲突正在发生或过去曾经发生的国家,如阿富汗、布隆迪、伊拉克、刚果民主共和国、苏丹和其他国家,国家和国际人道主义工作者每天都在充当联合国各机构的执行伙伴。他们交付和发送粮食、用水、医药、衣服和其他物质援助,并为被强奸和受其他创伤的受害人提供医疗和心理支助。他们帮助运送愿意返家的人。在内部流离失所者的帐篷和一些难民营内,流离失所的人明确表示,这些人道主义工作者的驻留在一定程度上保护他们人身免受袭击。通过他们不同的活动,人权捍卫者帮助人们在冲突期间内维持生命,限制对平民的人权侵犯。

14. 可以说,没有人权捍卫者的工作,在武装冲突正在发生的国家内就会有几百万人的生命权、人身安全和自由更易受到侵犯,他们的粮食、健康、适当住房、教育和其他方面将会被剥夺,联合国系统将更无能力应付冲突。

C. 捍卫者与和平建设

15. 安全理事会和人权委员会决议内通常所指的恢复和平与安全所需的因素包括:实际冲突的终结、消除有罪不罚的现象、重新建立法治和确立民主原则。更具体地说,这些决议提到战斗人员的复员和重返社会、自愿遣返和流离失所者的安置、不同群体之间的和解以及自由公平选举。预期要达到持久和平就必须消除初步冲突的根源,如对群体的歧视或社会经济地位不平等。

16. 例如,安全理事会关注东帝汶和平与安全局势时间长达大约 25 年之久。1976 年 4 月 22 日,安理会通过关于东帝汶的第 389(1976)号决议,其中认识到“迫切需要结束东帝汶继续存在的紧张局势”,特别提到东帝汶“人民享有不容剥夺的自决权力”。1999 年 6 月 11 日,安理会通过第 1246(1999)号决议,其中关切地注意到秘书长的评价,即东帝汶的安全局势仍然“极为紧张和不稳”。1999 年,联合国举办全民投票,东帝汶人民选择了独立。其后,联合国秘书处呼吁支持东帝汶于 2002 年 5 月 20 日过渡为东帝汶独立国。

17. 过去人权侵权行为不受惩罚的现象持续很久,全民投票后发生暴力,基础设施受到破坏,加上体制薄弱、法制不完备,建立一个新的独立国家负担沉重,所以和平建设极为艰巨。

18. 人权捍卫者一直在东帝汶积极开展工作，设法解决联合国所关注的核心问题。他们协助加强东帝汶的立法，游说政府早日批准国际人权文书，并为其进行宣传，以及就新的立法（如刑法典草案）对人权产生的影响提供意见，这些立法将为新国家的法律制度提供基础。独立后的头几个月内，东帝汶非政府组织联盟发表它们对司法制度的评价，表示关切训练和资源不足妨碍司法，若无运作正常的司法制度，以尊重法制和人权为基础的真正和解可能无法实现。其后，捍卫者指出具体的缺点，并向政府、联合国和国际捐助者提出可行的解决办法。关于过去几十年和全民投票期间侵权行为不受惩罚的问题，捍卫者举办讲习班，让民间社会、受害人和政府官员在公开和知情的情况下讨论未来司法方案的优缺点。捍卫者还协助阐述过去的受害人所关注的问题，并游说政府、联合国和广大国际社会确保履行司法方面的承诺。在东帝汶捍卫者曾与其印度尼西亚的对应方密切合作，企图说服政府起诉那些对东帝汶侵权行为负责的印度尼西亚官员。捍卫者监测和报告由此产生的司法程序。

19. 当今在东帝汶有些非政府组织正在从事发展和环境工作，其中包括东帝汶海石油和天然气开发权。捍卫者就石油基金管理法提供稿文和意见。制定石油基金管理法的目的是在对国家石油储备投放资金和利用由此产生的收入方面建立问责制和提高透明度。国家石油储备对其可持续发展至关重要。2004年11月16日，安全理事会通过第1573（2004）号决议，其中安理会注意到“尽管过去几个月取得了令人瞩目的进展，东帝汶主要在公共行政、执法和安全等关键领域还没有达到自给自足的临界线”，它还赞扬“东帝汶人民和政府在该国实现了和平与稳定并继续努力巩固民主和建设国家机构”。在人权捍卫者的帮助下已将东帝汶问题从安理会和人权委员会的议程上删除。没有他们的工作，就难以确定东帝汶会取得令人鼓舞的进展。过渡工作的完成使人感到乐观，这种态度既归于人权社区的显著努力，也归于政府的举措。人权捍卫者继续监测这种进展，并确保尊重人权和民主自由的文化能够成长，这种文化不应被国家行为或社会趋势所掩盖。与本报告论及的其他国家情况截然不同的是，特别代表没有收到侵犯东帝汶人权捍卫者的报告。特别代表无法证实在东帝汶总的情况对人权捍卫者比较有利的程度，但她注意到有些资料表明东帝汶当局欢迎人权捍卫者的贡献。因此人权捍卫者应能担任更为积极和有效的角色，协助该国朝民主、人权和发展迈进，从而加强实现可持续和平的前景。

20. 在安哥拉、利比里亚和塞拉利昂，人权捍卫者一直参与协助战斗人员复员和重返社会的工作。解除战斗人员的武装、确保他们重返社会，并向他们提供专业培训和工作机会不仅对防止冲突重演至关重要、而且有助于阻止前战斗人员以暴力犯罪的方式谋生。在某些冲突中，儿童被征入伍，他们的复员需要专家提供专门知识。有些专门知识可由人权捍卫者通过他们发起的有关方案来提供。非政府人道主义组织也站在工作的最前列，大力设法扫除安哥拉和阿富汗境内的地雷，使土地能够安全地再加利用。所有这些活动对结束冲突都很重要。通常这些活动

是由人权捍卫者通过国家和国际非政府组织推行的，有时他们则充当联合国机构的执行伙伴。

21. 在卢旺达、属于前南斯拉夫的国家 and 塞拉利昂，人权捍卫者密切参加工作，设法处理冲突期间侵犯人权和人道主义法而不受惩罚的问题。就像在塞拉利昂设立特别法庭和真相与和解委员会的情况一样，武装冲突期间人权捍卫者的监测和报告是决定冲突结束后是否开展司法问责过程的基础。人权捍卫者的工作确实对卢旺达问题国际法庭和前南斯拉夫问题国际法庭给予很大的支助。

22. 在布隆迪、前南斯拉夫的马其顿共和国和科索沃境内，人权捍卫者为法官、律师和警察提供人权方面的培训。2003 年人权捍卫者就南斯拉夫的马其顿共和国的立法草案提出批判性评论，以设法确保信息权和其他标准能够充分得到实现。他们的努力加强了法治。

23. 建立一个选举制度和举行自由公平选举有助于使初步和平协定所规定的权利分享安排得到合法化，并且引进政府问责制。在柬埔寨，捍卫者举办活动，向一般民众介绍未来的选举、解释民主权利，并说明如何行使投票权。安哥拉全国武装冲突结束后的三年内，捍卫者帮助进行选民登记，以准备参加预期于 2006 年举行的选举。

24. 最后，若要和平建设取得成功，就必须注意处理作为冲突之初步根源的人权关切事项。过去三年安哥拉境内的人权捍卫者扮演了新的角色，这个角色与该国内冲突后及和平建设阶段相称。他们审查了贪污问题、土地权、住房权以及语言或区域少数民族的权利。他们支持言论自由，从而加强透明度和民主。

25. 特别代表强调与该次讨论有关的主要是捍卫者参与一系列对和平建设极为重要和绝对必要的活动。这些活动对和平与安全的恢复、建设或维持所造成的影响和取得的成果因讨论中的情况不同的各异。人权捍卫者没有说明所获进展的各个方面、他们没有取代国家的工作，但他们的活动确实有助于取得进展和成功过渡。

三. 个案研究

26. 特别代表举列了几个经由安全理事会和人权委员会加以审议的情况，进一步说明人权捍卫者在处理和平、安全和人权关注事项方面所作出的重要贡献，这些情况反映出会员国对和平、安全和人权表示关注的不同阶段。特别代表从一些国家收到资料，介绍人权捍卫者的状况和与引起安理会和委员会关注的状况有直接关联的活动。个案研究与这些国家有关。

A. 苏丹达尔富尔区

27. 2004 年 7 月 30 日安全理事会通过第 1556 (2004) 号决议，其中指出“它严重关切目前在达尔富尔区的人道主义危机和普遍存在的侵犯人权现象”，安理会

尤其对下列问题表示关注：暴力行为以及侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，包括攻击平民、强奸、与族裔有关的暴力行为、妇女和儿童的状况、强迫流离失所、境内流离失所者和难民的状况、安全和自愿地返回其原有的家园——这是最后解决达尔富尔区危机的关键要素、有罪不罚、调查暴行和起诉对暴行负责的人、人道主义援助和准入问题、解除金戈威德民兵的武装、违反停火协定、重新开展和平谈判的必要，等等。安理会确认“苏丹局势对国际和平与安全以及该区域的稳定构成威胁”。

28. 安理会决议所列各点符合在达尔富尔区内导致安理会确认苏丹局势对国际和平与安全构成威胁的那些因素。这些因素也是安理会认为必须紧急处理的关切事项和重新建立和平、安全和尊重人权所必须采取的行动。安理会确认人权监测的重要性，欢迎人权事务高级专员开展工作，派遣人权观察员前往苏丹。人权捍卫者在苏丹的工作处理了安理会大部分关注事项的核心，这对安理会在达尔富尔区实现其目标至关重要。下列各段提供一些例子。

29. **通知和提请安全理事会和广大国际社会注意。**在达尔富尔区三州和平与安全局势全面瓦解和安理会的注意力正式转向该地区之前，人权捍卫者已在相当长的一段时间内积极注意处理达尔富尔区内的人权状况。2002年7月，苏丹取缔酷刑组织（取缔酷刑组织）发表新闻稿，指出“取缔酷刑组织对达尔富尔省内人权状况恶化，… [牵涉] 冲突…导致村庄被摧毁、人口灭绝、大批人流离失所，以及缺乏粮食安全和宿所的问题深表关注。”在2002、2003和2004年整年期间内，取缔酷刑组织和其他组织报道有关杀戮、任意逮捕、拘禁、酷刑、滥用司法权力、以及土地和环境权的关注问题、这些问题导致不同部落之间的纠纷。2003年11月非洲人权组织论坛通过和发表“关于达尔富尔武装冲突的决议”，呼吁采取行动解决该区的人权侵犯问题。2004年7月提请安全理事会注意达尔富尔的情况，这在很大程度上是对人权捍卫者的监测、调查和报告作出的反应。人权捍卫者已提到安理会决议内所列的所有关注问题。可以说，捍卫者的工作对界定危机和提请国际社会注意苏丹达尔富尔的局势发展至关重要。

30. **监测和报告侵权事件。**人权捍卫者继续收集关于现有侵犯人权和人道主义法的资料。他们记录了袭击乡村和杀戮情况、访问证人、收集受害人和被控告行为人的姓名。例如，禁止酷刑组织和阿迈勒中心、苏丹发展组织和一些其他组织和个别捍卫者记录了在达尔富尔区乡村附近和境内流离失所者帐篷内发生的许多强奸案件的报道。他们还向受害人提供医疗和咨询援助，并促使当局调查个别的案件。有些境内流离失所者因对侵权事件提出关注或因收集重要资料以便利或协助难民营内进行的人道主义活动而被逮捕和拘禁。据报道，其他人权捍卫者已查明这些境内流离失所者的身份并向他们提供支助。

31. **司法和终止有罪不罚现象。**2004年9月18日，安全理事会通过第1564(2004)号决议，其中请秘书长成立一个国际调查委员会，以便调查关于在达尔富尔违反

国际人道主义法和人权法的报告，并确定是否曾发生种族灭绝行为。安全理事会特别要求该委员会调查违反人权的“报道”。2005年3月31日安全理事会通过第1593（2005）号决议，其中注意到国际调查委员会的报告（S/2005/60），并将达尔富尔局势提交国际刑事法院审理。第1564（2004）号决议提到的许多“报道”载有人权捍卫者收集和发表的资料。因此人权捍卫者的工作直接导致把达尔富尔局势提交国际法院审理的说法并不是不准确的。安理会对国际非政府人权组织能够更易进入麻烦地点表示欢迎，这反映出人权观察者驻留的重要性。除了这些非政府组织的驻留之外，拥有多种信息来源也有好处。在达尔富尔的捍卫者在争取国际正义这方面起了作用，此外他们还收容遭受酷刑和拷打的受害人，调查指称的侵犯事件，帮助受害人获得医疗援助和其他援助，以及提供法律代理人，以确保警察和司法当局作出适当的回应。这种工作可能还会起预防作用。通过详细报道个别侵犯事件，并游说当局采取行动，捍卫者继续协助取缔有罪不罚现象。

32. **维持生命、人道主义准入和援助。**捍卫者就人道主义准入问题进行谈判，并向由达尔富尔局势造成的大约320万难民和境内流离失所者提供援助。非政府人道主义组织向境内流离失所者帐篷提供粮食和非粮食物品，并向儿童提供提供清洁饮水、保健服务和学校设备。目前境内流离失所者和难民没有获得其他形式的支助，因此人权捍卫者的工作对维持这些流离失所者的生命至关重要。

33. **流离失所者的保护和自愿回返。**在达尔富尔各个难民营内的流离失所者认为，如果非政府组织工作人员在难民营内留驻，他们会觉得比较安全。一些国家和国际非政府组织在难民营内设立了办公室、诊所或仓库，他们的工作人员每天早上进入难民营提供人道主义援助。难民营内的人遭袭击和被逮捕的事件主要在晚间发生，非政府组织人员往往不再场。人权捍卫者对整个达尔富尔区和农村地区的人权状况进行的监测对难民营内的流离失所者甚为有用，因为可以向他们提供资料，帮助他们评价返回家园是否安全。人权捍卫者的监测和报告起码起了追究责任和预防的作用。

34. 人权捍卫者继续处理人权方面受关注的重要问题，据认为这些问题与冲突的根源有关联，为持久恢复该区的和平与安全须予设法解决。人权捍卫者在减少冲突对平民产生的影响这方面作出重大贡献。他们在人身安全和自由方面付出了很大的代价。记者、律师、和平积极分子、人道主义工作者和非政府组织成员成了被攻击的目标，特别受到国家安全和情报机关人员的刁难。他们的组织被查封、被任意逮捕和拘留，以及遭受酷刑和虐待。特别代表在其提交给人权委员会第六十届会议的报告中（见 E/CN.4/2004/94 和 E/CN.4/2004/94/Add.3）表示，她对人权捍卫者的安全特别是达尔富尔区和平积极分子的安全不断表示严重的关注。

35. 她欢迎安全理事会在第1556（2004）号决议中呼吁苏丹政府为保护“人道主义行为者”设置可靠的安全条件。令她感到遗憾的是，该项决议没有设法处理关

于在达尔富尔发生冲突的情况下从事活动的大批人权捍卫者的权利被侵犯、其安全即时遭受威胁的问题。

B. 尼泊尔

36. 人权委员会在其第 2005/78 号决议中表示深为关注尼泊尔在现有冲突中的人权状况，并强调需要在四个领域采取行动。一、决议对具体的人权侵犯情况表示关注，包括非法处决、失踪、酷刑、性暴力、强迫失踪、大规模绑架、勒索、强制征兵和强迫劳动、任意逮捕、新闻检查、意见自由、言论自由和结社自由。二、委员会对某几类人的状况表示关注，其中包括一般平民，特别是妇女和儿童、政治领导人和积极分子、人权捍卫者、境内流离失所者、难民和记者，以及人道主义组织与那些需要援助的人建立联系。三、决议强调法治，并对尊重国际人道主义法的情况、反恐法和安全法及措施是否符合有关国际标准，有罪不罚、司法独立和司法效果等问题表示关注。四、委员会主张和平谈判，与政党进行国家对话，恢复多党民主体制，以及举行自由公平选举。

37. 如苏丹的情况那样，委员会扼要论述为恢复对人权的尊重而必须考虑的优先关注事项和行动。人权捍卫者对处理所有这些关注事项作出重大贡献。在某些领域其他行为者几乎都没有采取补救行动。下列几段列举了一些实例。

38. **通知和提请会员国注意。**人权委员会决定是否通过关于尼泊尔的这样一项内容广泛的决议在很大程度上是以人权捍卫者的工作为根据的。捍卫者就尼泊尔状况所作的报道是中立而客观的，因此委员会能够查明和谴责武装反对党——冲突中的非国家当事方所犯的侵权行为。2005 年通过特别程序向委员会提交了 80 个案件，这是前所未有的。关于其中大多数案件的资料最初是由在尼泊尔境内和国际上从事人权工作的人收集和传递的。这大批案件为委员会提供了宝贵的资料，使它能够评价尼泊尔境内的人权状况，并确定应当采取的行动。

39. **现有侵犯人权事件。**2005 年 4 月亚洲法律资源中心发表报告，阐述尼泊尔安全部队的未经司法程序的处决、被迫失踪和酷刑。其他人权捍卫者报道 2005 年 3 月 Kapilabastu 区房屋被毁的事件。总而言之，捍卫者对委员会第 2005/78 号决议所述的所有不同侵犯事件进行了监测，调查和报道。他们设法减轻侵犯所造成的影响，例如访问被任意拘留的受害人，并向酷刑受害人提供法律代理人。他们广泛报道所有这些侵权事件，并有效地抗拒限制言论自由的企图。

40. **人道主义援助和保护。**人权捍卫者设法查明在城乡社区因冲突而流离失所的境内流离失所者，并向他们提供粮食、衣服和住房。在这方面，捍卫者比任何其他行为者都更为积极。一个非政府组织——非正规经济部门服务中心在其 2004 年人权年鉴中报道境内流离失所者的状况。在尼泊尔南部 Biratnagar，非政府人权组织联盟与联合国密切合作、协调向境内流离失所者提供的援助。捍卫者把注意力集中在境内流离失所者的身上，这有助于鼓励联合国派遣一个联

合特派团，以及鼓励负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表于 2005 年 4 月访问尼泊尔。

41. **法律、有罪不罚和司法。**捍卫者以多种方式在尼泊尔大力支持法治。他们报道滥用国家紧急状态法规和反恐法规侵犯人权的案件。他们游说政府终止紧急状态，废除那些违背尼泊尔人权义务的法规和措施。他们把案件提请司法部门注意，然后监测司法程序是否公正。例如，尼泊尔的一个非政府组织——宣传论坛正在设法查明和消除在司法程序中对人权的尊重产生影响的缺点，包括不遵守人身保护令状的规定和被拘留者无法获得法律顾问。

42. **和平与民主。**委员会表示渴望恢复尼泊尔境内的民主多党制，并举行自由公平选举，最终实现和平。捍卫者为这些目标作出贡献，办法是致力确保政治活跃分子不会被拘禁，在民主国家中作为一个真正的政党自由运作。捍卫者对国家利用法规和措施逮捕政党领导人、禁止政治集会和调动政治支持者提出质疑。捍卫者参加支持和平与安全的公共集会。

43. 尼泊尔境内的人权状况仍然引起严重的关注，冲突继续发生。但人权捍卫者起码能够成功提请国际社会注意不断恶化的和平、安全和人权状况。他们的活动不仅是为了终止冲突，而且是以各种手段设法恢复和维持民主，其中最重要的是让知情的民众能够在支持和尊重民主做法的基础上作出适当的选择。

44. 人权捍卫者包括记者与和平活跃分子的危险状况可以从委员会对其人身安全的关注反映出来。第 2005/78 号决议呼吁尼泊尔政府立即释放一切被拘留的人权捍卫者，并采取措施确保他们受到保护。特别代表欢迎委员会的决议，并回顾她给大会第五十八届会议的报告（A/58/380），她在报告中阐述了在紧急状态下人权捍卫者的作用和状况，并提出一些措施，以保证人权捍卫者的安全，以及维护他们监测和报道紧急法律、措施和做法的权利。她希望尼泊尔政府和协助政府执行第 2005/78 号决议的国际行为者注意这些建议。她尤其希望在尼泊尔境内的联合国难民事务高级专员办事处在适当注意捍卫者的状况时将会通过其方案和活动处理该报告所提出的问题。

C. 危地马拉

45. 许多年来会员国一直关心危地马拉 1960 年至 1996 年内部武装冲突期间的和平与安全局势。1996 年 12 月，危地马拉政府和危地马拉民族革命联盟签署了和平协定，这标志着内部武装冲突正式结束。1997 年 1 月 20 日，安全理事会通过关于危地马拉和平与安全的第 1094（1997）号决议，其中授权联合国危地马拉人权和关于人权的全面协定承诺的遵守情况核查团，监测《和平协定》的执行情况。委员会于 1998 年通过涉及危地马拉人权领域的援助的最后一项决议（第 1998/22 号决议）。

46. 在危地马拉境内建设和确保和平的基本因素是：土著权利和土地权不断受到关注、过去侵权行为有罪不罚现象、充分执行和平协定中的人权方面、非法团体和秘密团体的持续存在、维持国际协会的存在和承诺。冲突后危地马拉境内的人权捍卫者认为，在冲突根源中有许多冤情在某种程度上仍然存在和显示出来，例如在对土著权利和土地权的关注中显示出来。通过监测、调查、报道、宣传及其他活动，人权捍卫者在处理安全理事会所关注的事项上作出贡献。没有人权捍卫者的工作，某些地区的和平进展就更无保障。

47. **确认当前的人权状况**。有效的冲突后和解和重建需要政府及其他所涉行为者充分了解现有的问题和潜在的障碍。人权捍卫者对危地马拉境内人权状况的持续监测和报道使国内、区域和国际行为者能够不断认识该国当前的人权状况。

48. **冲突的根源与和平协定的执行**。为制订一份有法律约束力的独立土地登记册，土著组织和 Campesino 组织一直积极提交法案，并确保 1996 年和平协定所载的各项相关承诺得到实现。人权政策智囊团和研究机构在向有关国家机关提交法案方面起了推动作用。例如，Plataforma Agraria 制订了一项农村发展提案（“Abriendo Brecha, Propuesta de Plataforma para el desarrollo Rural”），并与行政部门联合拟定一项行动计划（“Plan de Atención Social a la Crisis Cafetalera y Conflictividad Agraria y Laboral”）2002 年 12 月国会通过提案和计划。

49. **该国境内的非法团体和秘密团体**。人类发展全国运动内部的人权组织为成立一个调查非法机构和秘密安全机关委员会参与拟定一项初步的建议。调查非法机构和秘密安全机关委员会的建议使国家确认秘密团体已渗透到国家机关内部，并对法治构成威胁，因此须予解散。该项建议是一项重大的突破。人权捍卫者参加了这个过程的每一步工作，对项目的顺利进行起了重要作用。民间社会的不同部门也参加了支持调查非法机构和秘密安全机关委员会的活动。例如，危地马拉宗教联合会收集签名，要求国会批准成立调查非法机构和秘密安全机关委员会，取缔有罪不罚现象联盟散发材料，把提案的性质和宗旨告知民众。2004 年 8 月宪政法庭作出裁决，宣布调查非法机构和秘密安全机关委员会协定内的要点不符合宪法。但人权捍卫者继续促请政府就成立该委员会的计划争取进展，或者提出其他适当的机制。

50. **司法、有罪不罚与和解**。一些人权组织协助将违反人道主义法的行为送交法院审理，办法是向受害人提供法律咨询，帮助他们筹款，或提供其他形式的支助。在将关键案件提请区域机制和国际人权机制注意这方面，人权捍卫者起了推动作用。例如在 2004 年 4 月，美洲人权法院命令政府对 1982 年 7 月 Plan de Sánchez 屠杀事件承担公共责任，并向人民谢罪。人权捍卫者还大力支持和积极鼓励在危地马拉设立一个新的联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）。

51. 上述例子只是捍卫者在危地马拉所作的一小部分贡献。在和平过程向前迈进和司法部门运作正常的情况下，危地马拉境内人权捍卫者把注意力特别集中于确保和平协定中的人权方面得到执行，并将侵权事件提交法庭审理，以消除有罪不罚的现象。他们在这两个领域的工作对和平进程以及安全理事会和人权委员会的目标至关重要。如在其他国家那样，捍卫者的中立角色确保主要行为者能够参与监测国家及非国家行为者遵守其义务的情况。

四. 使捍卫者在处理与和平及安全有关的侵犯人权问题上所起作用受到限制的关心事项

52. 毫无疑问，人权捍卫者的贡献对维护和平与安全极为重要但在许多国家，捍卫者开展人权工作的能力受到严重限制，他们往往成为严重侵权行为的受害人。例如，在某些地点进出、与人接触或获取信息对于捍卫者开展人权工作，为恢复、加强或维持和平与安全作出贡献极为重要。捍卫者曾被禁止与证人或侵权受害人直接交谈，因为他们不准在拘留所或境内流离失所者的帐篷内进出，也不准私下进行询问，或者证人受到恫吓。从维持和平与安全的角度看，这些行为妨碍捍卫者完成支助人权任务，如上所述，他们的许多重要活动都没有完成，或只完成一部分。最终的结果是导致和平与安全局面趋于恶化。

53. 在本节所列的所有捍卫者中，有些受到侵权行为之害。这些捍卫者所处理的问题直接涉及安全理事会和委员会就捍卫者所在国状况提出的和平与安全关注事项。在大多数情况下捍卫者都设法调查已经发生的侵权行为，并确保司法的执行。有时他们为土地或环境方面的关注事项寻求解决办法，过去这些事项是武装冲突的根源之一。本文只论及针对捍卫者的侵权行为的其中一小部分。这些侵权行为对处理和平与安全的关心事项只会产生不利的作用。

54. 据报，从 2005 年 2 月 1 日起，尼泊尔根据《公共安全法》逮捕和拘禁大批人权捍卫者。根据该法，当局未经指控就可以危害“主权、完整和公共秩序”为理由将人拘禁三个月。2 月 8 日，尼泊尔人权组织 Kirtipur 分会副会长 Sukharam Maharjan 被自称为安全人员的人逮捕。在其后几天内，几个人权活动分子和人权与和平协会的成员包括协会主席 Krishna Pahadi 在无逮捕令或未被指控的情况下遭逮捕。人权与和平协会是一个非牟利的非政府组织。它的研究工作和活动着重于非暴力、和平、人权和民主。在此期间，人类发展与和平运动总秘书 Basu Devkota 和人权教育听众俱乐部的 Rajesh Sharma 也被逮捕和拘留。据报，他们是被任意逮捕和拘留的，与他们对安全部队和国家侵权事件提出抗议有关。

55. 据报，2005 年 6 月 8 日，加德满都警察拘留了抗议限制言论自由的大约 50 名记者。被拘留者包括尼泊尔记者联合会会长 Bishnu Nisturi。2005 年 2 月 4 日，他因于两天前发表联合会一份谴责国王 Guynendra 陛下采取措施压制言论自由的声明而被逮捕。

56. 根据特别代表收到的资料，为了减少对尼泊尔农村地区的人权监测活动，当局阻止一些人权捍卫者离开加德满都。2005年2月7日，国家人权委员会会员 Kapil Shrestha 被阻止前往 Biratnagar 参加委员会区域办事处的开幕礼。2005年2月26日，尼泊尔最大的非政府人权组织——人权和发展非正规经济部门服务中心（服务中心）主席 Subodh Pyakurel 被阻止前往 Nepalganj，本来他要在那里带头为安全部队人员举办一个人权培训班。2005年3月4日，委员会会员 Sushil Pyakurel 带团前往 Kapilvastu 调查私刑行动分子针对平民的暴力行为时在加德满都机场被逐回。

57. 毛派反叛分子也以人权捍卫者为目标。2004年9月记者兼人权与和平协会成员 Dekendra Raj Thapa 遭杀害，另外其他9名记者受到恫吓。据报，谋杀和恫吓事件与他们以人权与和平协会成员的身份进行人权活动有关，尤其是因为他们公开谴责毛派分子的侵权行为。另一名记者兼服务中心的代表因为寻找毛派分子绑架公民的资料而于2004年7月被绑架。据报他在劳改营被拘禁了几天。据称，获释后他曾受到被杀的威胁。

58. 在苏丹，苏丹禁止酷刑组织成员 Waiel Taha 和 Yousif Fat'h Al Rahman 据报于2004年1月在学生示威时被逮捕，并被单独监禁，无法与外界联系。据称，后者获释前曾遭酷刑。据报，支持苏丹禁止酷刑组织的律师网络成员 Salih Mahmoud Osman 以及苏丹社会发展组织成员 Osman Adam Abdel Mawla 和 Adib Abdel Rahman Yusuf 于2004年2月至10月的不同时候未经指控在喀土穆和达尔富尔区遭逮捕。该组织的主席于2004年有一次未经指控被逮捕和拘禁，于2005年有两次被逮捕和拘禁。

59. 若干国家和国际非政府人道主义组织的人员因其组织报道人权侵犯事件特别是强奸事件而被拘禁在达尔富尔。特别代表还指出，据报达尔富尔境内反叛集团对人权工作者进行袭击，并掠夺人道主义物品和运输工具。

60. 在刚果民主共和国，2004年12月期间非洲人权协会成员收到恐吓性电子邮件，有一次还警告他们立即会被逮捕。据报在2005年6月，6名人权捍卫者因举行示威要求释放一名人权捍卫者而被 Lubumbashi 的警察逮捕、袭击和拘禁。这些人权捍卫者包括：协会出版社主任 Timothée Mbuya、取缔对人权侵权行为不予处罚现象行动执行主任 Hubert Tshiwaka 和同一组织内的 Peter Kaodi 和 Emmanuel Impula。

61. 2004年3月在危地马拉公共部门人权科的一名法官 Thelma Peláez 被一名穿便衣的士兵跟踪，她因调查人权事件而受该名士兵恫吓。2004年4月，一个身份不明的人闯进非政府组织-Donde están los niños 的办公室进行抄查，该组织一名专门调查内战期间非法认养和绑架婴儿案件的工作人员在枪口威胁下被迫交出案件材料。2004年6月，一个处理环境和土地权关心事项的非政府组织——Comité Protierra de la Pita 的主席 Hugo Oswaldo Gutierrez Vanegas 被一名

身份不明的人杀害。据认为，他被杀的原因是与要求保护 La Pita 的肥沃土地和 La Pita 社区利用土地维持生计的权利有关。2004 年 7 月 16 日，与人类发展法律行动中心一起从事活动的 Edda Gaviola 的房子被人抄查。次日，目击 Plan de Sánchez 屠杀事件的证人受到身份不明的人要杀死他的恐吓。2004 年 10 月，科阿特佩克（克萨尔特南戈）Procuraduría de Derechos Humanos 的 Luis Alberto López Batzín 及其他工作人员受到被杀的威胁后不得不将其办公室关闭。

五. 结论和建议

62. 特别代表从本报告前几节可以清楚地看到，安全理事会和人权委员会有一套关于和平、安全和人权的连贯一致的目标。人权捍卫者在实现这些目标方面起着重要的作用。她还清楚地看到，当捍卫者受到侵犯时，他们就无法开展其人权工作，而安理会和委员会就会更难达到它们的目标。

63. 在拟订其结论和建议时，特别代表再回顾秘书长有关“大自由”的报告，特别是他对加强和平与安全的重视。本报告要求成立一个和平建设委员会，以及将人权委员会改为一个能够更好地应对人权挑战的机构。特别代表认为，在考虑对秘书长报告及其改革主张作出反应时，会员国应当充分认识到人权捍卫者在支持和平与安全方面所作的重大贡献。

64. 令安全理事会和人权委员会极感兴趣的是建立预警机制以提请人们注意新的和平、安全及相关人权问题。特别代表认为，如上文一些例子所述，有效的预警系统早已存在，并以人权捍卫者工作的形式出现。过去，安全理事会或人权委员会都没有及早地对人权捍卫者提出的警告作出反应，以致和平与安全及人权状况恶化到不该达到的严重程度。所以安理会和委员会(或其继承者)最好加倍注意考虑更早地接收人权捍卫者的信息, 并更早地作出反应。这些资料主要是通过包括特别程序在内的委员会机制向委员会汇报。特别代表还促请这些机构确认、保护和支​​持捍卫者在审议中的国家状况中所起的作用。特别代表建议：

(a) 确保人权捍卫者能及时和充分地​​与经过改革的人权委员会(如人权理事会)建立联系，包括在与所提问题最有关联的时刻提出口头报告和书面报告，并适当审议这些报告。人权事务高级专员办事处可为人权捍卫者提供更多的便利，使他们更易建立联系；

(b) 人权事务高级专员办事处考虑采取办法，对人权捍卫者的报告迅速作出反应，并通过这种办法更有效地利用捍卫者的工作作为预警机制，以提请安全理事会和人权委员会注意；

(c) 根据其和平、安全和人权方面的任务规定，安全理事会和人权委员会承认镇压人权捍卫者的行为对整个国家状况产生严重影响。尤应确认，遭受镇压的捍卫者将无法就国家境内更为广泛的人权问题提出报告。在这种情况下，人权、和平与安全方面所受到的严重威胁就更不可能受到理事会和委员会的注意；

(d) 安全理事会和人权委员会应考虑在其国家决议中提及保护人权捍卫者和保证他们有能力执行人权工作的问题。

65. 在许多国家，包括本报告各例所述的国家内，民间社会实力仍然脆弱，而且受到压力。非政府组织若要联合一起，就需要更多的培训机会和资源，需要帮助它们制订战略，让它们组成网络，并更好地协调它们之间的活动。如果民间社会实力薄弱，安全理事会和委员会就不能及时收到关于人权关心事项的全面资料。在这个情况下，联合国机构就不能从当地执行伙伴中获得足够的专门知识来大力执行其方案。此外，联合国人权条约机构和委员会的各种特别程序在很大程度上都要依靠非政府人权组织向它们提供的信息，如果民间社会实力薄弱，整个联合国人权框架也会被削弱。特别代表建议：

(a) 根据《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》所界定的权利和责任，安全理事会和人权委员会在安全与和平问题上所作的努力也应着重注意全世界民间社会的能力和通过创造条件及机会以加强人权民间社会的承诺；

(b) 联合国各办事处、各部门和专门机构应制订政策，确保通过它们与非政府组织执行伙伴的相互作用，支持这些伙伴和民间社会的能力建设，特别支助维持其独立性的能力；

(c) 高级专员办事处应考虑采取办法，通过其方案特别是外地办事处的活动，以加强人权捍卫者的作用和安全。在这方面办事处还必须考虑以最佳的手段支助联合国办事处、各部门和专门机构，特别是协助国家人权捍卫者与联合国维持和平活动建立更好的联系和相互作用。

66. 前两段说明保护人权捍卫者的责任，特别代表想提请注意她所关注的另一个方面。在她过去履行任务的 5 年期间内，人权捍卫者告诉她在国家一级与联合国人员接触有时遇到困难，对人权关心事项往往缺乏反应，这确实令人感到不安。

67. 特别代表确认协调联合国机构的工作和将人权纳入整个联合国系统内的问题确实是很复杂的。她还认识到近年来在这方面取得了很大的进展。但人权捍卫者仍然遇到危险，对有关一国人权受到严重和普遍侵犯的紧急资料往往没有作出反应，所以仍须争取更大的进展。特别代表只能对所有这些失败深表遗憾。她回顾指出，对人权的尊重是联合国使命之核心所在。联合国各机构和国家一级人员是大多数人权捍卫者与联合国直接建立联系的唯一对象。特别代表认为联合国必须确保这种联系对共有的人权利益起积极作用，因此她建议：

(a) 联合国办事处、各部门和专门机构更充分地考虑联合国对人权的承诺，即履行其总的任务，在国家一级开展活动。在这方面，应特别考虑为国家工作人员提供人权训练；

(b) 联合国办事处、各部门和专门机构考虑如何在其任务规定范围内支持它们的执行伙伴——人权捍卫者的工作, 并于情况需要时作出适当的回应, 以保护他们免受伤害;

(c) 联合国办事处、各部门和专门机构应考虑如何对属于其任务范围内的人权关心事项作出回应, 或者负责将不属于其任务范围内的紧要人权资料转交给其他有关的联合国机构;

(d) 人权事务高级专员办事处应考虑如何鼓励和支持其他联合国机构实现上述目标。为此目的, 广大联合国系统必须更明确地认识和在更大程度上接受该办事处在人权领域的主导作用;

(e) 在进行中的改革过程范围内, 会员国和难民专员办事处应考虑如何进一步加强办事处的能力, 对保护人权捍卫者的需要作出反应, 以及对捍卫者所报道的范围更广的人权问题迅速作出反应。

68. 在过去 6 年内, 特别代表收到关于一些国家的资料, 并在这些国家采取了一些措施。她在提交给委员会下届会议的报告中打算着重注意查明在通过这些措施保护捍卫者和执行声明方面获得的进展。特别代表希望摘述已获得或将会获得的进展, 为采取对人权捍卫者有利的行动给予更大的推动力, 这最终会有助于直接实现联合国的和平、安全和人权核心目标。
