



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/28
31 January 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第七届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权

人权维护者问题秘书长特别代表
希娜·吉拉尼提交的报告

内容提要

本报告重点讨论了特别代表所开展的后续活动以及利益相关方在落实特别代表的建议方面所发挥的作用，介绍了特别代表在其活动的三大领域，即信函、国别访问和专题报告方面所开展的活动。

在信函方面，特别代表表示对个案的后续行动不仅包括对来文所报告的个人状况采取后续行动，同时也包括将个案作为整体加以研究，以便找出一般趋势。对来文的定量和专题分析找出了在落实《人权维护者宣言》(见联大第 53/144 号决议附件)方面所面临的难题和取得的成就，同时提出了为解决执行工作的具体差距的、有针对性的建议。

特别代表建议为促进进一步开展后续活动，尤其是评价实地人权维护者的处境方面可采取一些方法工具。例如，她概略介绍了一份指标清单，这些指标可用于评估实地人权维护者的处境，同时她还简要介绍了采取后续访问的模型图。

特别代表在建议中强调各利益相关方在对其活动采取后续行动方面的作用。她建议各成员国对其来文作出及时、系统和全面的答复。她还邀请成员国将来文程序作为一种机会，不但解决个人处境问题，同时也将这些个人案情作为存在问题的征兆，用于纠正在执行《人权维护者宣言》工作中所存在的结构性差距。

特别代表建议，就《宣言》以及特别代表的授权开展和加强能力建设活动，同时也要加强区域和国际网络和组织的作用，这些网络和组织通常在特别代表与实地提交方之间扮演着交界面的作用。这是有助于加强其工作影响力的两项战略措施。

特别代表建议将审议人权维护者的状况作为人权理事会普遍定期审议工作的一项内容。

特别代表认为加强现有国际和区域保护人权维护者机制之间的协作和开展共同行动有助于在总体上增强保护人权维护者的体制，同时也有助于加强其后续行动能力。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 审查期间内开展的活动.....	1 - 12	4
A. 向各国政府发送的信函.....	2	4
B. 国别访问.....	3	4
C. 与联合国系统和政府间组织的合作.....	4 - 10	4
D. 与非政府组织的合作.....	11 - 12	5
二、 从行动到影响：对特别代表活动采取后续行动.....	13 - 95	6
A. 导 言.....	13 - 18	6
B. 信 函.....	19 - 52	7
1. 关于信函工作的数据.....	19 - 27	7
2. 对信函的专题分析.....	28 - 35	10
3. 在各政府、特别代表与提交方之间建立 建设性对话.....	36 - 39	11
4. 各国政府的回应以及与有罪不罚作斗争.....	40 - 46	12
5. 有能力在实地跟踪案例的提交方的扩大 网络.....	47 - 49	13
6. 特别会议、国别访问和新闻稿作为对信 函采取后续行动的手段.....	50 - 52	13
C. 国别访问.....	53 - 59	14
D. 专题报告.....	60 - 78	16
1. 专题报告综述.....	60 - 68	16
2. 国家概况报告.....	69 - 71	18
3. 将利益相关方纳入专题领域工作.....	72 - 74	18
4. 人权维护者指标.....	75 - 78	19
E. 让利益相关方参与.....	79 - 95	22
1. 能力建设和影响.....	81 - 85	23
2. 普遍定期审议.....	86 - 88	24
3. 与国际和区域机制相辅相成.....	89 - 95	24
三、 结论和建议.....	96 - 104	25

一、审查期间内开展的活动

1. 本报告是根据人权理事会第 1/102 号决定和第 5/1 号决议提交的，人权理事会在这些决定和决议中决定，作为例外情况将人权委员会所有特别程序的任务和任务负责人的任务期限延长两年。

A. 向各国政府发送的信函

2. 在 2006 年 12 月 2 日至 2007 年 12 月 10 日之间，特别代表发送了 372 封信函，涉及到 835 名维权者的案件，向 76 个国家发送了信函，在编写本报告时，有 49 个国家对她的一封和多封信函作出了答复。本报告所涉期间发出的所有信函和收到的复函的情况列于本报告增编(A/HRC/7/27/Add.1)。

B. 国别访问

3. 在报告所涉期间，特别代表访问了印度尼西亚(2007 年 6 月 5 日至 12 日)，塞尔维亚共和国(包括科索沃)(2007 年 9 月 17 日至 21 日)，以及作为其 2003 年 1 月首次访问的后续访问对前南斯拉夫马其顿共和国进行了访问(2007 年 9 月 24 日至 25 日)。向理事会本届会议提交了关于这些访问的单独报告，列于本文件增编。

C. 与联合国系统和政府间组织的合作

4. 特别代表与联合国机构和政府间组织进行了合作。她应邀参加了这些组织举办的、与其任务有关的各种会议、讲习班、研讨会和圆桌会议。

5. 特别代表被任命为根据人权理事会 2007 年 3 月 30 日第 4/8 号决议建立的专家组的 7 名成员之一，专家组旨在“以确保对人权理事会、人权委员会和联合国其他人权机构所通过的关于达尔富尔的决议和建议采取有效的后续行动并推进其执行工作，并促进对其他联合国人权机制相关建议的执行工作；同时考虑到苏丹在这一方面的需要，保障这些建议的连续性，并协助监测当地人权状况”(决议第 7 段)。专家组在 2007 年 3 月、6 月、10 月和 11 月举行了会议，并向人权理事会提交了 3 份报告。¹

¹ A/HRC/5/6, A/HRC/6/7 和 A/HRC/6/19。

6. 2007年3月特别代表向人权理事会第四届会议提交了报告(A/HRC/4/37和Add.1和2)。

7. 3月份她还与非洲人权和人民权利委员会关于人权保护者的特别报告员举行了会晤。

8. 6月18日至22日,特别代表出席了在日内瓦举行的特别程序年度会议。

9. 10月份特别代表向大会第六十二届会议提交了报告(A/62/225),在报告中她重申和平抗议权是一项完全独立的权利,其中包括国际公认且在《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义务宣言》中重申的一组权利(见大会第53/144号决议附件)。这些权利包括意见和言论自由、结社自由、和平集会自由及包括罢工权在内的工会方面的权利。特别代表特别提请注意《宣言》第12条,这一条奠定了基础,保护所有人免于因为以和平手段或活动对任何侵犯人权和基本自由的行为作出反应或反对而遭受报复。

10. 10月份她在纽约与政治事务部非洲股内的大湖区和南部非洲小组举行了会晤,向小组介绍了其任务并提出了关于这一地区人权捍卫者处境的关切问题。

D. 与非政府组织的合作

11. 特别代表继续在国家、区域和国际层面与民间社会开展富有成果的互动。特别代表遗憾地表示,由于时间限制她难以应邀出席所有的会议和研讨会。在特别代表无法出席的情况下,她力争让人权事务高级专员办事处(人权高专办)从事这一任务的工作人员参加会议,例如第四届人权维护者都柏林平台会议以及在里斯本举行的第九届欧盟非政府组织人权论坛。

12. 在报告期内,特别代表出席了由非政府组织举办的许多活动,其中包括威尔顿庄园会议,在亚特兰大举行的卡特中心会议,在纽约举行的妇女人权卫士手册发行会议,在伦敦举行的律师协会人权委员会讲习班,在曼谷的由亚洲人权与发展论坛举办的区域会议以及由亚太妇女、法律与发展论坛举办的妇女人权卫士世界会议。

二、从行动到影响：对特别代表活动采取后续行动

A. 导 言

13. 自 2000 年 8 月设立人权维护者的授权和任务和她被任命以来，时间已长达 7 年，特别代表的这份报告将是她向人权理事会提交的最后一份报告。在她的任职期内，特别代表根据其他特别程序的思路采用自己的工作方法使这项任务形成了格局，提出了优先事项并在此基础上开展了活动。她到 12 个国家进行了 13 次国别访问，向 120 个国家发送了 2,007 封信函，提交了 34 份报告，其中 21 份报告提交人权理事会，7 份提交大会，6 份(其中包括本报告)提交人权理事会。

14. 特别代表的所有报告活动的根本宗旨是要履行其根据《宣言》要完成的压倒一切的保护任务。在评价特别代表的工作影响时，必须评价这项任务作为一项保护机制所发挥的效力，以及各利益相关方，尤其是各国政府对其建议作出反应的情况。特别程序的这一工作方面称为后续行动，旨在“包括为鼓励、促进和监测落实任何特别程序提出的建议而采取的各项措施”。²

15. 特别代表认为在其结束任职时提交一份以后续行动为重点的报告对于评价任务取得的成就、同时为任务的继续进行奠定基础都是及时的。

16. 本任务后续行动与其他特别程序相比有其独特的方法特征，即使用了《宣言》作为在衡量捍卫者处境方面取得进展的基准。

17. 本报告概括介绍了特别代表所开展的后续活动以及利益相关方在这一程序和落实其建议方面所发挥的作用。本报告根据任务工作的主要特征，即信函、国别访问和专题报告介绍了对每项内容采取后续行动的情况。本报告并不是要对特别代表所开展的所有活动作详细无遗的介绍，而是要举例说明可以加以推广和加强的后续行动的方法。

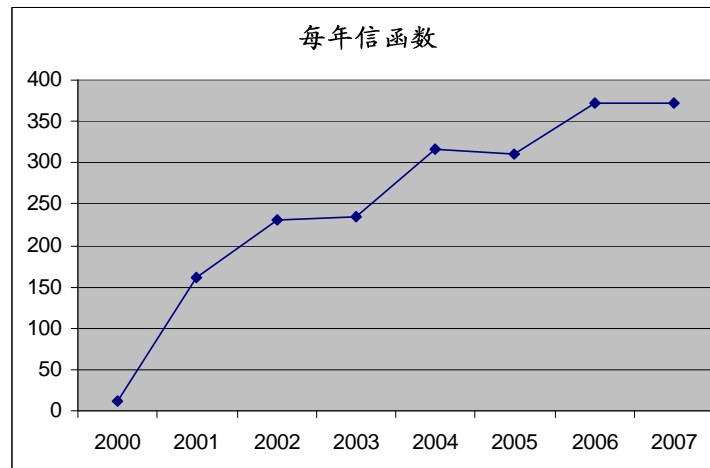
18. 本报告是以特别代表先前的工作为基础的。因此，资料几乎完全取源于特别代表的各份报告。在阅读本报告时，尤其应结合她向人权委员会第六十二届会议提交的关于为落实任务采取的各项行动的综述报告(E/CN.4/2006/95)以及她向委员会提交的以其任务和工作方法为重点的第一份报告(AE/CN.4/2001/44)。

² 《联合国人权特别程序手册》，2006 年草稿第 88 段。

B. 信 函

1. 关于信函工作的数据

19. 特别代表自上任以来共向 120 个国家发送了 2,007 份信函。³ 信函数量逐年上升, 过去两年保持稳定。发送信函的国家的数目情况也是如此。

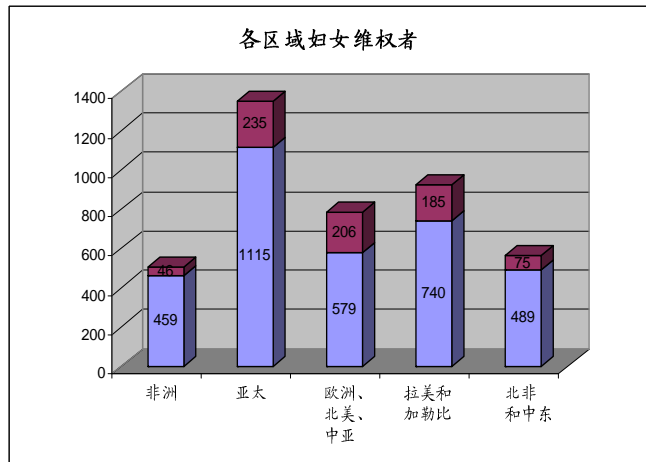
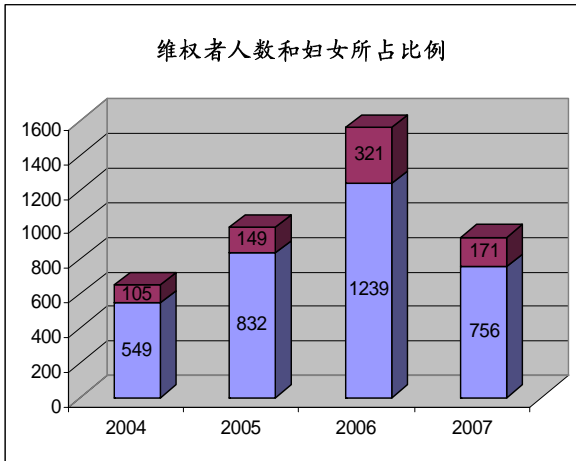


20. 2004 年人权高专办更新了信函工作数据库。经更新后收集了范围更广泛的数据, 以下图表介绍了这些数字。数据覆盖期为 2004 年 1 月 1 日至 2007 年 12 月 10 日。

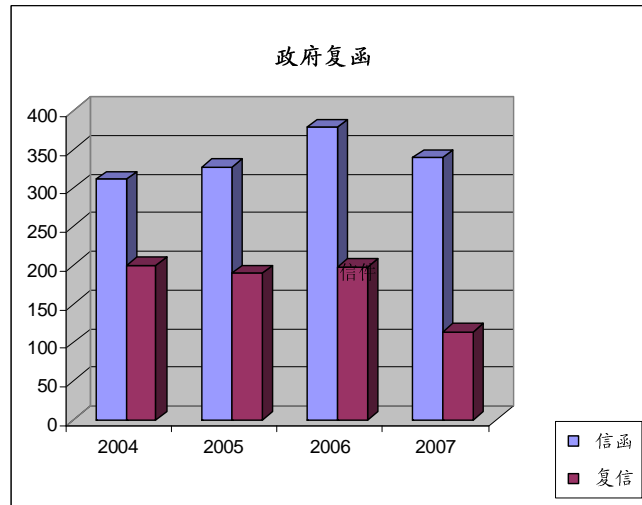
21. 亚太区域信函数量最多(31%), 随后是拉丁美洲和加勒比(27%), 北非和中东(15%), 非洲(14%), 欧洲、北美和中亚(13%)。

22. 发送的信函涉及 3,376 位维权者。妇女维权者占信函所涉案件的 22%, 尽管在 2005 年(18%)和 2006 年(26%)之间增加了 8 个百分点。各区域分拆数字表明涉及妇女维权者的信函数字在欧洲、北美和中亚所占比例较高, 在这些信函所涉维权者处境中 36%为妇女维权者, 随后是拉丁美洲和加勒比(25%), 亚太区域(21%), 北非和中东(15%)以及非洲(10%)。

³ 数据包括上任开始以来截至 2007 年 12 月 10 日的数字。在头两个图表中 2007 年的信函数包括从 2006 年 12 月 2 日至 2007 年 12 月 10 日期间发送的案件数。在随后的图表中, 数字计算是以 1 月 1 日至 12 月 31 日的日历年为准的, 2007 年除外, 该年份的数字覆盖 2007 年 1 月 1 日至 12 月 10 日。



23. 各国政府对信函的平均答复率为 52%，比整个特别程序体制的平均复函率(47%)高出 5 个百分点。较久以前的信函的复函率较高，2004 年发送的信函复函率达到 64%，而 2007 年信函复函率仅 34%。⁴ 特别代表欢迎对较久以前的信函的复函率约达 2/3，并也理解时间在答复信函问题上是一个重要的因素，但她仍邀请各会员国更连贯一致和及时地答复信函。在指称事实发生许多个月或甚至几年后才得到答复会使这些信函失去意义，也限制了采取后续行动。



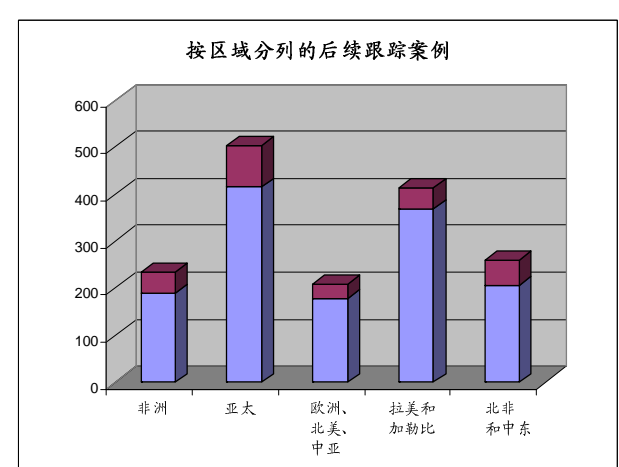
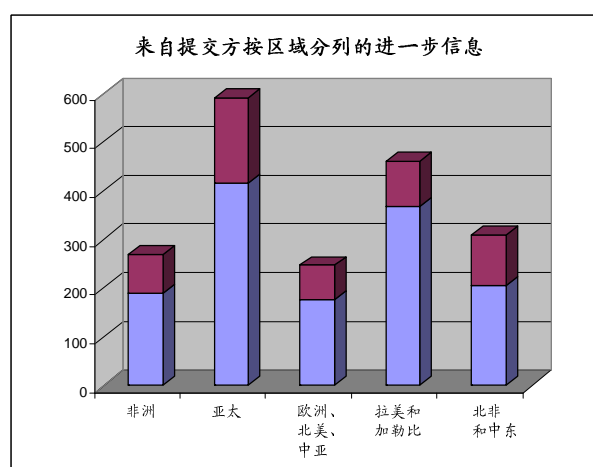
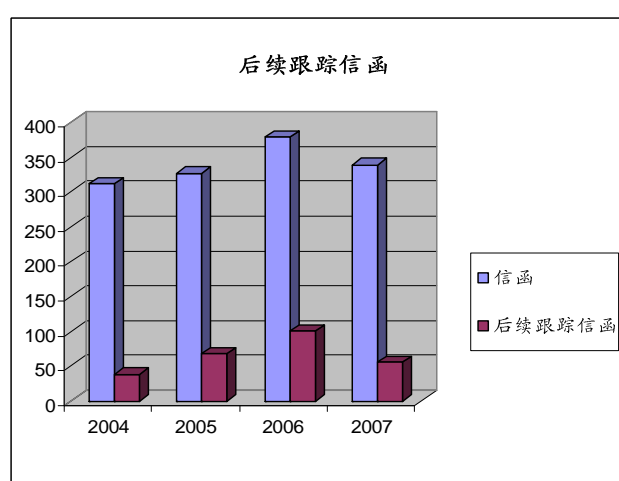
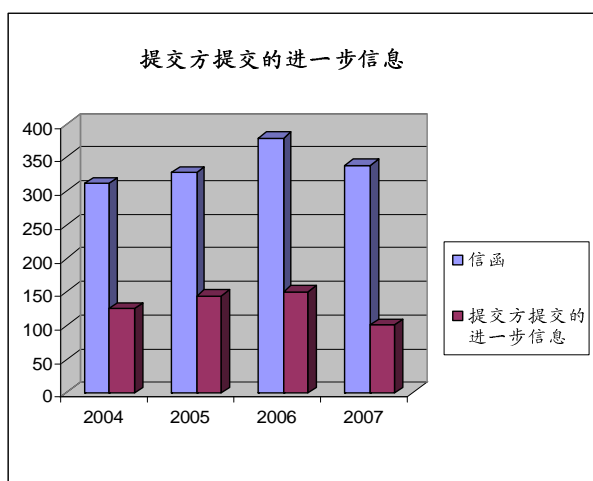
24. 特别代表还利用提交方就同一案例提交的进一步信息对各案例进行了跟踪。进一步的信息所报道的既有积极的发展动态也有消极的发展动态。在后一种情况，特别代表也发出了后续跟踪信函。特别代表收到来自提交方的进一步信息平均占有所有信函的 38%。逐年没有重大变化，只有在 2007 年收到的后续跟踪信息较少，这当然是因为案例较新的缘故。

⁴ 2004 年信函复函率为 64%，2005 年为 58%，2006 年为 52%，2007 年为 34%。

25. 提交案例较多的提交方也是提交较多进一步信息的提交方。这大概是由于拥有的资源较多以及较为了解本机制的缘故。在约过半案例中，特别代表在接到提交方提供的进一步信息后发出了后续跟踪信函。这意味着提交进一步信息的提交方通常有更多的机会得到特别代表以另一封信函的形式对其案例进行跟踪。⁵

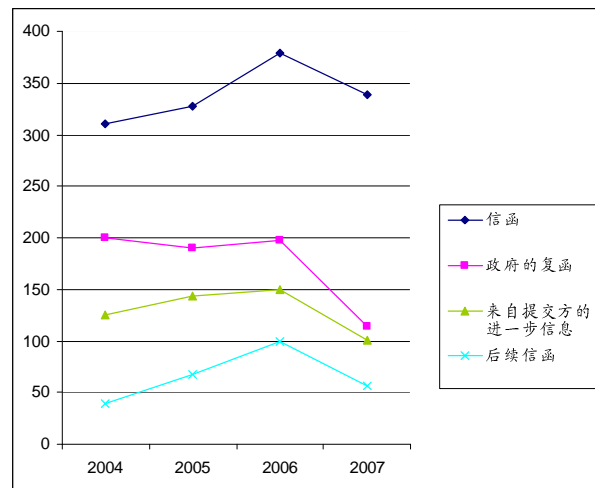
26. 按区域分列的数据表明，北非和中东地区案例的提交方提交进一步信息的比例较高(50%)，随后是非洲和亚太(42%)，欧洲、北美和中亚(39%)以及拉丁美洲(25%)。

27. 特别代表发送信函的 19%属于后续跟踪信函。⁶ 2004 年(12%)与 2006 年(26%)之间后续跟踪案例有了大幅度增长，2007 年占 16%。提交进一步信息比例较高的区域所占的后续跟踪案例比例也较高(北非和中东为 26%，拉美仅 12%)。



⁵ 值得一提的是，并非提交方随后提交进一步信息的所有案子都需要得到特别代表发送后续跟踪信函，尤其是在接获出现积极发展动态的报告时更是如此。

⁶ “后续跟踪信函”指明确提及先前的一封或多封信函的信函。



2. 对信函的专题分析

28. 特别代表在几份报告中利用专题分析的方式对信函进行了后续跟踪，这种分析使她找出了趋势，某种侵权行为形式的普遍性，受到影响的维权者种类，在国家复函中涉及的行为者，并提出具体建议，以解决在落实《宣言》中存在的差距。

29. 特别代表在 2004 年和 2005 年向人权委员会提交的报告中 (E/CN.4/2004/94 和 E/CN.4/2005/101)，对报告所涉年份发送的信函进行了分析，查明了目标维权者的趋势、脆弱性、侵权行为的种类、肇事者以及结案情况和政府的答复。

30. 较近期特别代表对以以下问题为重点的信函作了专题分析：集会权 (A/61/312)；从事经济、社会和文化权利的维权者 (A/HRC/4/37)；处于特殊风险的维权者 (A/HRC/4/37) 以及在集会自由框架内的抗议权 (A/62/225)。

31. 特别代表 2006 年向联大提交的报告 (A/61/312) 根据人权维护者在行使集会权方面遭受的侵权行为对集会自由问题的信函作了分析，特别代表提出了六类侵权行为：被捕，在集会期间对维权者的暴力行为 (包括杀害维权者)，威胁维权者，对希望参加促进和保护人权集会的维权者实行旅行限制，干预或不允许举行集会，以及通过立法限制这项权利。

32. 2007 年向大会提交的报告 (A/62/225) 在这项分析的基础上推进了一步，重点讨论了在集会自由框架内的抗议权问题。为了突出分析中有关抗议的要素，资料

按以下类别进行排列：抗议者团体，如妇女维权者、学生积极分子、工会积极分子和男女同性恋、变性恋和双性恋的权利维权者；抗议的专题领域，例如反全球化运动、与选举相关的示威、和平示威以及与土地权和环境索赔有关的抗议。

33. 对针对经济、社会和文化权利维权者的维权行为信函的分析查明了这些维权者开展工作的各项问题以及由于他们从事这些领域的工作遭受的具体侵权行为。

34. 通过对信函进行分析，特别代表还查明了哪些维权者处于特殊风险，人权特别易于遭受侵犯的受害者。处于特殊风险的维权者是维护土著人民和少数民族权利的维权者，男女同性恋、变性恋和双性恋的权利维权者；以及妇女人权维权者(A/HRC/4/37)。

35. 这些年来信函的总数很大，因此能够进行专题分析，而由于分析所依据的是大量的案例，而不是道听途说的证据，因此分析结果是可信的。

3. 在各国政府、特别代表与提交方之间建立建设性对话

36. 信函的主要目的是为权利遭受侵犯或有可能遭受侵犯的维权者提供一定程度的保护。这种保护是否能够奏效取决于各国政府、特别代表与提交方之间能否开展建设性的对话。

37. 建设性对话也有助于对信函采取后续跟踪行动，在这一过程中提交方向特别代表提供可靠信息，特别代表将与其任务相关的案例转交给各国政府，而各国政府则对收到的信函作出答复。这个过程可以看成是提交方与各国政府各在一条横线的两端，而特别代表则扮演两者之间的中介方，这个过程也可以变成一个循环，提交方提供进一步信息以及特别代表提出的意见可能导致后续跟踪信函和各国政府的后续复函，直至结案为止。

38. 尽管这是在结案之前信函应当经历的最理想的一个过程，但这并不是想当然的，通常只是在较特殊的情况下才出现。这一过程的所有行为者，包括各国政府、提交方和特别代表本身都需要加强各自的能力，以充分利用信函程序的潜力。以下各节将讨论这一领域取得的成就和各行为者存在的差距。

39. 其他利益相关方也能在这一方面发挥积极作用。这些方面包括国家机构、联合国系统，尤其是联合国国家工作队；区域组织和外交界。它们能发挥鼓

动作用，在各国政府与维权者之间以及在特别代表与尤其是地方一级的维权者之间发挥牵线搭桥的作用。

4. 各国政府的回应以及与有罪不罚作斗争

40. 特别代表信函中向各国政府提出的第一项要求永远是要求核查指称侵权行为的准确性。而政府则要报告采取了哪些措施调查侵权行为，起诉肇事者，为受害者提供赔偿，保护处于风险的维权者，并预防未来的侵犯人权行为。

41. 是否需要采取后续行动取决于各国政府对信函程序中提出这些问题的回应程度。如果政府报告已采取了具体和有针对性的措施，切实解决对维权者侵权行为有罪不罚的问题，那么通信就算中止了。

42. 特别代表感到遗憾的是，她所处理的大多数信函的情况并非如此。上文已就复函，所取得的成就和这一方面存在的不足作了定量分析，本节将研究这些复函的质量。

43. 当复函不能对人权维护者的处境这一本任务授权所提出的具体问题作出答复时，信函程序所争取建立的对话质量就不高。

44. 尽管在指控信或向政府发出的紧急呼吁中提出了具体问题，但得到的答复通常缺乏有关信息并且杂乱无章。通常提出的问题得不到答复，而复函提供的资料也并非是要要求的。

45. 在其他情况下，复函坚持指称有关维权者犯有不法行为，而对信函的要旨，即政府的行为或不行为没有作任何解释。各国政府鲜有承认维权者人权活动，其复函通常不能对人权活动与指称的侵权行为之间建立任何联系或作出有意义的评论。复函反复地只着重谈论维权者活动的所谓非法性，显示出对维权者定罪令人震惊的普遍做法。

46. 如果复函能够条理清楚并提供信息，将极大地有助于加强这一任务的能力，对复函进行分析并作出结论。全面的复函有助于特别代表和各国政府全面了解人权维护者的处境，以及在落实《宣言》方面的进展和不足。这将提高政府与特别代表之间沟通的效率并给双方带来好处，使这一任务授权减少要求提供进一步信息的请求，同时可将复函作为随后监测和衡量人权维护者状况的基准。

5. 有能力在实地跟踪案例的提交方的扩大网络

47. 必须利用大型的提交方网络，包括尤其是实地的提交方网络对信函所涉的案例进行跟踪。特别代表每年要处理成百上千的案例，无法在实地收集信息。正如以下一节所阐明的那样，特别代表通常只能利用国别访问就有限的案例收集信息。

48. 为了保证日益增加的提交方能够为任务机制提供对信函采取后续行动方面的信息，必须向潜在提交方提供充分的信息介绍和培训，使他们掌握利用任务机制的方法，以及了解提交这些信息的重要性。应开展“走出去”活动以及培训活动，它将有助于使更多的实地维权者更为了解任务机制并增强他们使用授权机制的能力。

49. 在基层方面，语言通常是阻止当地和国家组织直接利用任务机制的一个障碍。与此同时，第一次与任务机制接触的维权者和组织并不了解其程序，需要人权高专办工作人员提供更多的反馈和指导。在实地为维权者扮演枢纽角色的区域和国际组织以及网络能够发挥重要作用，在特别代表与基层一级的提交方之间发挥牵线搭桥的重要作用。加强这些组织的能力对于开展更多的后续跟踪工作是具有战略意义的。

6. 特别会议、国别访问和新闻稿作为对 信函采取后续行动的手段

50. 特别代表在任职期间多次举行特别会议，对通过信函机制和在国别访问期间提请其注意的案例进行跟踪。她与若干驻联合国驻日内瓦办事处的常设代表团讨论了案例，了解她在信函中提到的维权者的处境动向。

51. 国别访问也成为在实地与国家当局和民间团体对案例直接进行跟踪的机会。特别代表在其出访中总是提及她先前在向有关国家发送的信函中所提到、她认为尚悬而未决的案例。

52. 特别代表还通过发布新闻稿对向政府发送的信函或就先前的新闻稿进行跟踪，以此作为她认为应公开表达其关切的另一种手段。2007年她就涉及以下问题的信函发布了新闻稿，以便对局势进行跟踪：缅甸打击人权维护者的持续不断

的行为，⁷ 巴基斯坦对首席大法官的停职和随后复职⁸ 以及委内瑞拉的宪法改革⁹。2006 年她对金边在迫迁 Bassac 居民过程中不尊重人权的行为了提出了谴责。¹⁰

C. 国别访问

53. 国别访问和访问报告是特别程序在国家一级作出贡献的最有力的手段之一。国别访问的主要优势在于它所创造的推动力。抓住这一推动力，将国别访问所带来的变革潜力变成决定，行动和结果是国别访问报告所载建议中提到的利益相关方，通常包括各国政府、人权维护者、国家机构和国际社会的首要责任。

54. 实际落实建议的责任在于各利益相关方，首先是各国政府，但特别代表开展后续活动对于记录访问的影响，同时保持与该国的继续对话和联系也是重要的，它能够为各国为改善人权维护者状况所作的努力提供进一步的推动力。

55. 国别访问为与各机构和组织建立直接联系提供了机会，使特别代表在出访后能更有针对性地采取行动。同样，国别访问使维权者了解任务机制以及利用这一机制的方式方法。一贯以来，特别代表都发现在国别访问之后与出访国家的双向信息沟通均有重大改善。这本身就是访问的积极成果，也成为了监测人权维护者状况和落实建议程度的一种渠道。

56. 如其他任务执行者一样，特别代表也利用调查问卷向人们征询在落实其国别建议方面取得的成就和存在的难题的意见。她在编写向人权委员会第六十二届会议提交的报告(E/CN.4/2006/95/Add.5)时就是这样做的，这份报告重点阐述了

⁷ 见 2007 年 4 月 25 日和 2007 年 9 月 28 日新闻稿。<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/F9CC50DE2050A8CFC12572C800578C4B?opendocument> 和 <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/78352E3E45A4C341C1257365001418E2?opendocument>。

⁸ 见 2007 年 3 月 21 日和 2007 年 8 月 6 日新闻稿。<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/B3076DBAE35B0F97C12572A5005D4209?opendocument> 和 <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/FA9770E8E0584315C125732F00560FE0?opendocument>。

⁹ 见 2007 年 11 月 30 日新闻稿 <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/3A9D80608052F4FCC12573A30073E377?opendocument>。

¹⁰ 见 2006 年 5 月 30 日和 2006 年 6 月 29 日新闻稿。<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/9435B2ABA16C7F8BC125717E002A277F?opendocument> 和 <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/C9FEDB586D9A189EC125719C00596D3D?opendocument>。

在落实《宣言》方面的进展情况。特别代表出访过的所有 11 个国家¹¹均列入了这份报告所介绍的 118 个国家之列。国别报告成为评估进展情况和查明难题和关切问题的主要参考资料。值得一提的是，在她出访过的所有国家里，至少有一个利益相关方对调查问卷作了答复，其中有 6 个国家的政府、公民团体组织和/或联合国国家工作队均提供了答复，政府对调查问卷的答复率更是令人瞩目：在特别代表出访过的国家达 64%，而在报告所评议的 118 个国家里平均答复率只有 30%。这清楚地表明在特别代表出访过的国家里，利益相关方，尤其是政府作出较为积极的反应。

57. 特别代表作了两次后续访问，第一次是在她三年前出访哥伦比亚之后在 2004 年再次出访该国。尽管这次访问是与该国政府商定的，但对哥伦比亚的后续访问并不能称为一次单独的国别访问，也没有一份专题报告。尽管如此，为期两天的访问使她收集了新的第一手资料，并在 2005 年的信函报告(E/CN.4/2005/101/Add.1, 第 203-216 段)中对最新情况作了报告。2007 年 11 月特别代表获悉，在美洲人权法院目前审理的一个案件中将她 2002 年的国别访问报告(E/CN.4/2002/106/Add.2)援用为证据。这一例子说明了其他利益相关方，例如这里的一个区域人权机制如何对国别访问报告加以利用。

58. 第二个后续访问是特别代表在其国别访问 4 年后于 2007 年 9 月对前南斯拉夫的马其顿共和国进行的一次正式国别访问。利用 2004 年访问的报告(E/CN.4/2004/94/Add.2)作为评估四年以来取得的进展和存在的差距的基础。为便于开展评议工作，编制了一个模型，以图式的方法开列了 60 多个问题、调查结果和建议。在出访前和出访期间就 2003 年至 2007 年之间各项问题的发展动态征询了信息。这样就能立即看出在哪些领域取得了明显的进展，在哪些领域较为滞后。在此基础上提出了新的建议，见这次访问的报告(A/HRC/7/23/Add.4)。

59. 下文列举的例子说明了工作方法。这一方法为根据第一次报告评议人权维护者的处境提供了完善的基础，尽管如此后续访问还是应该有一定的灵活性，以便捕捉超越第一次报告范围以外的新的发展动态和关切问题，必须对这些问题加以考虑，以便对人权维护者的处境进行公平和准确的评议。

¹¹ 如上述，特别代表出访国家总数为 13 个。在公布本报告的 2006 年，出访国家为 11 个。

第一次报告提出的问题和建议	在第一次与第二次出访之间的发展动态	有关利益相关方： (1) 有能力提供信息； (2) 负责落实工作	在后续访问中收集到的信息	结论和建议
缺乏调查警察侵权行为的独立的监察机制	建立监察机制	内政部(负责落实工作)维权者(提供关于该机制效力的信息)	未能以少数族裔的语文提供关于如何利用机制的信息。属于少数族裔的维权者和团体未能利用机制	特别代表对最近设立的监察机制表示欢迎。然而她获悉属于少数族裔的维权者和团体未能使用这一机制。这是因为未能以少数族裔的语文提供关于机制的情况介绍。特别代表建议要确保以少数族裔的语文提供和传播关于这一机制的情况介绍。

注：在此举例说明所采用的方法，并不特指任何国家。

D. 专题报告

1. 专题报告综述

60. 特别代表对与维权者和落实《宣言》有关的专题领域进行研究和分析，履行对人权理事会和大会的报告任务。这些年来，她分析研究了新的主题，并在以往报告的基础上进一步加深对与落实《宣言》有关的义务的知识和理解，进一步提高人们对维权者面临的困境的认识。

61. 特别代表在本报告这一节中总结了其所研究的专题领域以及她如何综合各份报告对这些专题领域进行跟踪，以此为人权维护者建立起一个前后连贯的框架和论述。

62. 特别代表在 2002 年向人权委员会提交的报告(E/CN.4/2002/106)中研究了 2001 年 9 月 11 日的袭击对人权维护者产生的影响。她指出，某些国家的政府有可能利用 9 月 11 日的恐怖袭击和全球反恐斗争作为违反人权和限制打击人权维护者的借口。随后她又在 2007 年向大会提交的报告中结合集会自由框架内的抗议权问

题继续分析了这项问题，在报告中她重点谈到了反恐措施以及这些措施如何限制抗议权和集会自由，尤其是在 9 月 11 日之后对和平示威产生的影响(A/62/225 第 83 段)。她进一步推进在这一领域的分析，探讨了保安立法对维权者产生的影响以及在紧急状态中维权者的作用和处境问题(A/58/380)。特别代表在 2005 年向大会提交的报告(A/60/339)中重点阐述了人权维护者在维护、重建和建设和平和安全方面的主要作用。

63. 享受自由对于维权者的工作特别有帮助，特别代表在其着重讨论结社自由和各项限制对维权者工作所产生的影响问题的报告(A/59/401)中以及关于集会自由的报告中研究了这些问题，她首先分析了维权者在行使这一权利时遭到侵权行为侵害(A/61/312)的问题，随后又在集会自由的范围内讨论了抗议权的问题(A/62/225)。

64. 特别代表持续不断地讨论了妇女维权者的特殊处境问题。她在 2002 年向人权委员会提交的报告(E/CN.4/2002/106, 第 80-94 段)以及在其他报告中不断重申，妇女维权者面临特殊风险，必须为她们提供更多的保护措施以便她们在安全的环境中工作(E/CN.4/2006/95, 第 10 段, A/61/312, 第 72-73 段, A/HRC/4/37, 第 98-104 段, A/62/225, 第 59-66 段)。

65. 特别代表除了注意到维权者工作中的性别方面以外，还讨论了受到较少保护，更易于遭受侵权风险的维权者的处境问题。在这方面，她分析了从事经济、社会和文化权利工作的维权者，维护土著人民和少数族裔人民权利的维权者以及男女同性恋者、双性恋者、变性恋者权利的维权者的处境(A/HRC/4/37)。

66. 在她的一些报告(A/57/102 和 E/CN.4/2006/95, 第 60-66 段)中特别代表还阐述了保护人权维护者区域机制的重要性。

67. 这一简短的综述介绍了特别代表所研究的领域，这些领域涉及影响维权者工作的现存的人权方面的难题，例如保安立法和反恐措施，维权者在享受《公约》所提出的权利和自由，如结社自由，集会自由和抗议权方面所存在的差距；得到的保护较少或人权更易于遭到侵犯的维权者的处境，在区域一级建立起来的、保护人权维权者的人权机制。

68. 特别代表希望这能够成为进一步理解《公约》的一个重要基础，并成为促进落实工作的一系列建议，但毫无疑问这项工作需要继续并加以扩大，从而将

关于维权者的人权论述向前推进，并进一步增强维权者的能力，使他们更了解《公约》以及对《公约》的执行和不执行所带来的影响和后果。

2. 国家概况报告

69. 特别代表 2006 年向人权委员会提交的报告载列了自 2000 年以来在 118 个国家里人权维护者的处境以及在落实《公约》方面的情况。这份报告所开列的国家大多数是在过去 6 年里特别代表就个人案件发送过信函的国家，以及特别代表虽然没有向其发过信函，但接获过对特别代表编写报告时发出的调查问卷的连贯和可靠答复信息的国家。这份综合报告对全世界人权维护者的处境作了总体的介绍。它找出了在落实《宣言》方面取得进展的领域以及维权者依旧面临的各项难题。人权维护者普遍称赞这一报告是在各国推进它们事业的非常有利的工具。

70. 这份报告本来已经是特别代表的最后一份报告，因为当时她已经两届任期届满。然而，由于人权理事会内部的情况发展，又将特别代表的任期延长了两年。

71. 这份报告在后续行动方面达到了两个目的。一方面，它全面彻底地介绍了特别代表在国家一级的后续行动并作出了总结。报告所载的每一份国别概况都酌情回顾了发送的信函和国别访问的结果和建议。另一方面，这份报告资料丰富，采取的方法切实可行，可作为用以衡量落实《宣言》进展情况的基准。对这份报告的定期订正更新将使它成为富有活力的工具，既能反映进程也能反映内容。

3. 将利益相关方纳入专题领域工作

72. 专题报告的建议提交的对象主要是各国政府，有一些是人权维护者，有些是国家机构、国际社会(包括区域机构)，还有一些是针对媒体。这些利益相关方各自都应提出战略，以落实向他们提出的各项建议，并将报告作为倡导手段，进一步加强其要求、立场和关切的力度和合法性。

73. 尽管这项任务主要是由利益相关方负责，但特别代表的作用在于尽可能的为这些力量推波助澜。在这方面可采取的一些方式包括利用向利益相关方发送的调查问卷编写专题报告。这将使利益相关方更直接地参与编写报告，从而更愿

意对达成的结论和提出的建议当家作主；通过举行协商，以参与的方式对要讨论的议题提出建议，为编写专题报告举办专家研讨会，在利益相关方中间传播报告并鼓励将报告翻译成联合国正式语文以外的语文并加以传播；在利益相关方之间开展调查，查明利用这些报告的情况以及如何增加其影响力。

74. 所有这些活动以及其他活动都能提升专题报告的影响力。尽管如此，这些活动耗费时间并需要大量资源。应当作出切实的评估，了解可开展哪些活动以及哪些活动并不可行。上文列举的例子是特别代表根据她的经验提出的一系列可行的备选办法，这些办法旨在逐步形成全面综合的方法，对授权任务的工作采取后续行动。

4. 人权维护者指标

75. 多年来特别代表根据《宣言》提出的权利和义务对全世界范围的人权维护者的处境进行了评估。特别代表通过专题研究、国别访问、信函和对信函的分析阐明了遵守《宣言》的具体内容。

76. 特别代表为评价人权维护者状况所开发的分析框架和参量可提炼成一套指标，用于促进对遵守《公约》情况进行评价。

77. 查明人权维护者状况的指标需要进行深入的分析 and 更进一步的讨论，这不是几个段落就能说清楚的，然而在此特别代表仅希望利用图示的方法简要地介绍可用于评估人权维护者处境的一套指标。这样做的目的既是要从本授权任务开展监测和保护工作的分析中提炼出一个图示框架，同时也为了鼓励她的继任者和其他对维权者处境进行分析工作的行为者进一步开发和使用各项指标，以便衡量在执行《公约》过程中所取得的进展或挫折。指标是为授权任务开展后续行动的手段。

78. 特别代表提出了以下指标：

立 法

- 立法中所规定的与维权者活动有关内容与《宣言》相一致。与人权维护者活动相关的立法可包括好几项，其中包括关于非政府组织的法律，关于获得信息，和平集会自由，保护证人以及罢工权等方面的法律。

为人权维护者创造有利的扶持环境

- 享有有利于维权者活动和得到《宣言》确认的权利和自由，例如言论自由，结社自由，和平集会自由，获得信息的自由，包括有机会进入拘押地点和警察所，获得补救的机会等等。各项权利都附有全面的一套指标，用于衡量执行情况，但本报告并没有阐述这些指标
- 存在独立的国家人权机构，以及这些机构具有效力
- 与公共当局的系统全面的协作
- 系统全面地参与决策进程和协商，包括法律制定和政策制定进程
- 关于人权维护者的政策(例如关于落实《宣言》的战略，包括人权维护者在内的国家人权计划，与公民社会开展协作的政策)
- 人权教育政策和方案
- 公共当局和政治体制对维权者的公开支持

对人权维护者社区的评价

- 组织的数目和种类
- 维权者开展的活动种类
 - 能力建设和人权教育
 - 宣传和影响
 - 监测和报告
 - 法律援助
 - 对新的人权概念的研究和发展
 - 公民、文化、经济、政治和社会权利

- 活动和影响的水平
 - 基层
 - 国家
 - 区域和国际
- 性别
 - 女维权者的参与、组织和代表水平和程度
 - 妇女权利在维权者议程上是否占据突出地位
 - 针对维权者的、基于性别的违反人权行为的格局
- 非歧视性
 - 属于或从事受歧视群体(少数族裔、男女同性恋、双性恋和变性恋者、残疾人、土著人民、移民等)权利的维权者的参与、组织和代表水平和程度
 - 在维权者议程上平等问题是否占据突出地位
 - 从属或从事受歧视群体权利工作的维权者人权遭受侵犯的格局
- 联网和协调
 - 维权者之间的团结和协作水平
 - 维权者是否商定共同的目标和战略以及这些目标和战略是否有效
 - 不同层面(基层到国际以及反方向), 民间社会的不同阶层(学术界、社会运动、非政府组织、工会和律师协会等)之间就专题领域的联网
- 接触和利用国家、区域和国际人权机制的能力
- 人权维护者工作的透明度、客观性和准确性
- 供资情况
 - 在国内外是否存在供资机会
 - 获得资金的能力
 - 是否有可能自我决定优先事项还是受捐助者驱动
 - 作为非盈利组织是否获得税收减免

评价维权者的安全程度

- 针对维权者的袭击和威胁的数量和种类
- 是否有保护方案和措施及其效率

评价对维权者的侵犯人权行为有罪不罚的程度

- 侵犯维权者人权的行为的数量和种类
- 是否向维权者提供补救办法
- 针对对维权者侵犯行为的调查和对侵权行为惩戒以及向受害者提供赔偿的数量、质量(是否及时和不偏不倚)以及结果
- 是否存在对公共当局(包括警察)的侵权行为的独立监测机制, 这些机制是否方便和有效

政府与区域和国际人权机制的协作 ¹²

- 与特别代表的协作
 - 对特别代表为编写报告发送的调查问卷作出答复的情况
 - 对信函的答复情况(及时性, 是否对所有问题作出全面答复, 采取哪些措施处理和解决个人案件以及与个人案件有关的整体情况)
 - 对国别访问发出邀请信的请求作出积极答复
 - 对采取措施落实建议的情况作出报告

E. 让利益相关方参与

79. 除了特别代表为监测其工作效率直接开展的后续行动以外, 当利益相关方参与落实特别代表提出的建议并将增进和尊重《公约》作为他们自己的目标时, 本授权任务活动就能发挥出最大限度的影响力。

¹² 可利用各套指标对政府与其他人权机制的协作程度进行衡量。在本报告中特别代表只列举了与其授权任务开展协作的有关指标。

80. 报告本节对特别代表先前的报告，尤其是她在 2006 年向人权委员会提交的报告作了补充。特别代表重申了报告中就不同利益相关方，即联合国，包括人权高专办、民间团体组织、国家机构和条约机构的作用所提出的看法(E/CN.4/2006/95, 第 67-82 段)。

1. 能力建设和影响

81. 让利益相关方参与的第一步是让他们了解授权任务并增强他们利用授权任务的能力。

82. 如其他特别程序一样，特别代表没有用于开展宣传活动和能力建设方案的资源。尽管如此，她仍开展了各项活动，以便宣传其授权任务和便于人们加以利用。她在全世界各地参加了许多会议、研讨会和论坛，极大的提升了授权任务的名气，并与维权者组织、区域机制、学术机构、各国政府、国家机构、国际组织和其他方面建立了战略协作关系并让他们参与了授权任务的活动。

83. 人权高专办为授权任务提供支助的工作人员在培训会议和讲习班中担任专家，提高了维权者接触和利用授权机制的能力。这些培训方案提供了很好的机会，使参与者敏锐地认识到对特别代表的工作采取后续行动的重要性及他们在这—进程中的作用。大部分这些活动是由人权高专办和从事人权活动的非政府组织举办的。国际人权服务等一些非政府组织将对特别代表的任务机制的培训作为标准内容融入了它们的培训方案中。

84. 人权高专办关于人权维权者的简介表是宣传关于《宣言》和特别代表授权任务的一个很好的手段。应作出进一步努力，将它翻译成联合国正式语文以外的其他语文。

85. 必须就《宣言》和特别代表的授权任务制作一个培训手册，有可能的话应在关于特别程序的更宽泛的一揽子培训方案的框架内这样做。有了这样的工具，从事人权能力建设方案的许多组织就能够将对授权任务和特别程序的培训纳入其工作中。

2. 普遍定期审议

86. 普遍定期审议是监测人权理事会所审评国家的人权维护者处境的一个重要机会。通过普遍定期审议可利用普遍和平等的标准对所有会员国进行审议。除其他外，这些标准包括《人权维护者宣言》。

87. 对各国的审议是以三份报告为基础的。一份是由各政府编写的报告，其他两份是由人权高专办编写的报告，其中一份是对联合国所收集的信息的汇编，另外一份则概括由包括民间团体组织和人权维护者在内的各利益相关方提供的意见。

88. 特别代表邀请各国政府在当选人权理事会成员时所作的承诺中将落实《宣言》包括在内。它们为普遍定期审议提交的报告就应当包括对这些承诺的履行情况的报告。同样特别代表还鼓励包括维权者在内的其他利益相关方提交关于人权维护者处境的材料，以列入由人权高专办编写的利益相关方报告中。

3. 与国际和区域机制相辅相成

89. 国际和区域人权机制在加强特别代表工作的影响力方面发挥重要作用。

90. 特别程序的任务执行者相互跟踪工作情况，并在各自的结论和建议的基础上进一步开展工作。在各个层面以及日常的通信，新闻稿、联合国别访问和报告等各个方面都开展了共同的活动。独立专家就有可能从任务执行者的正式访问中获益的国家所提出的意见和建议促成了某些访问的实现，其中包括特别代表所进行的访问。例如，关于法官和律师独立性问题特别报告员在对巴西的访问报告建议中提出了请特别代表进行国别访问的建议。¹³ 一年后，特别代表访问了巴西。同样，特别代表提出的建议也引发了其他任务执行者提出出访邀请的请求。

91. 在区域一级为增进对人权维护者的保护，建立和通过了几项机制和文书——非洲人权和人民权利委员会关于人权保护者的特别报告员；美洲人权委员会秘书处内的人权维护者股；欧洲理事会内增强对人权专员的任命以及即将通过

¹³ “鉴于法官、律师和辩护律师，尤其是处理有关社会问题(如土地、土著和环境问题)案子的人员遭受的威胁和暴力行为，特别报告员建议秘书长人权维护者处境特别代表应出访该国”(E/CN.4/2005/60/Add.3, 第 106 段)。

《人权维护者宣言》；在欧洲安全与合作组织民主体制和人权事务处内设立结社自由股；以及 2004 年欧洲联盟关于人权维护者的指导方针。

92. 设立保护人权维护者区域机制是过去几年来在改善人权维护者处境方面的重大动态之一。必须作出进一步的努力，使这些发展动态变成成就。

93. 区域机制和结构存在才一年。为发展起自己的工作方法和惯例，必须分享经验，比较任务，并提出共同的目标。这将有助于设计出战略，以加强各机制之间的互补性、协同效应和相互启发。特别代表希望在今后的年月里将继续朝着这一方向采取行动。

94. 在后续行动方面，应进一步挖掘各区域机制的潜力，对特别代表的建议和信函采取后续行动，这是非常重要的。仅举一例，欧盟关于人权维护者的指导方针所提出的四大行动领域之一是支持联合国的特别程序，包括特别代表。加强对欧盟指导方针的宣传以及传播采用这些指导方针方面的先进经验对于进一步加强指导方针的落实具有战略意义。在这方面，特别代表欢迎最近出版的关于落实欧盟指导方针方面先进经验的“前线”小册子。¹⁴

95. 现有机制之间定期交流经验和共同开展规划将有助于提出和落实共同的重点工作，从而加强保护人权维护者的整个系统，同时为在其他区域建立新的机制奠定基础。

三、结论和建议

96. 对特别代表的工作采取后续行动，既是一种方法，本身也是一项目标。它是监测和评估特别代表工作影响力的方法，也是为她提供在执行其任务和落实《宣言》方面找出差距、趋势、成就和关切问题的一种方法。后续行动作为目标的本身是指具体落实特别代表提出的建议，包括与任务机制协作开展落实工作。作为一项方法，它是特别代表的工作方法的一部分，后续行动作为落实建议工作的一部分，责任在于利益相关方、各国政府、人权维护者、国际和区域组织、国际和区域人权机制、国家人权机构和媒体。

¹⁴ “人权维护者“前线”手册：欧盟和挪威外交使团能提供哪些保护”；由“前线”组织出版，2007 年 11 月。

97. 对后续行动的这两种理解是相互交织和相互依赖的。对特别代表工作的审议和分析有助于进一步改进和突出各项建议的重点，从而促进落实工作并推进关于人权维护者的论述。通过审议工作，对进一步落实特别代表的工作方面的经验和举措给予承认并列为先进经验，就能使落实工作得到加强。

98. 本报告审议了特别代表所开展的后续行动，概括地提出了采取方法的各项内容，表明如何将定量和定质分析结合起来，利用数据和对数据的分析、而非根据看法对特别代表的工作作出全面的介绍；提出了开展后续国别访问的模式；以图示的方法简要介绍了评估人权维护者处境的一系列指标；强调了各利益相关方在对特别代表工作各个组成部分，无论是信函、国别访问还是专题报告采取后续行动方面的作用。

99. 后续行动的方法不仅对于任务执行者，而且对于所有致力于落实《宣言》的行为者都具有意义。特别代表鼓励各利益相关方，无论其作用和能力如何，均使用和进一步发展这一方法，从而促进《宣言》的执行。

100. 在这方面，特别代表再次呼吁希望各利益相关方在对任务的各项活动采取后续行动和落实其建议方面作出贡献和给予协作。

信 函

各国政府应对特别代表发送的所有信函给予答复。应及时给予答复并回答特别代表提出的所有问题。除了这些最起码的要求外，在答复时最好是能够提供信息，不仅介绍为解决指称的个别情况所采取的措施，同时也介绍为预防再次发生类似情况所采取的举措。在某些情况下，信函在报告个别处境的问题时实际上已暗示了引发这些个别情况的结构性和系统性问题。各国政府应当把信函程序作为引起对情况加以警戒的机会，如果对这些情况加以适当和深入彻底的处理，就不仅能改进个别维权者的处境，同时也能改进所有人权维护者的总体状况，这是一个国家总体人权状况的一个根本性指标。

人权维护者和组织及机构作为信函的提交方，应更为系统全面地对提交给特别代表的案件提供后续信息。它们应研究政府的复函，在此机会上提供反馈。实地的提交方更有能力对政府复函中提供的信息作出评价，为改进实地提交方与特别代表之间的信息交流，国际网络和组织在任务机制与实地提交方之间扮演的牵线搭桥的作用应当得到加强。

国别访问

特别代表建议所有利益相关方应对国别访问报告所提建议的执行中所遇到的难题和取得的成就提交定期报告。特别代表可在关于国别访问后续行动的单独报告中提交这一信息，关于酷刑问题的特别报告员每年就是通过关于信函工作的报告这样做的。特别代表也可以在对 2006 年提交的国别概况报告的订正中提交这些信息。

专题报告

特别代表启动了一些新的研究课题，如维权者享有《宣言》提出的权利问题或处于特殊风险或受到注意较少的维权者的处境问题等。特别代表建议继续和进一步扩大开展这一分析工作，从而进一步丰富对《公约》的知识，以及进一步提高对执行工作方面的困难和成就的认识。目前由任务机制发送的信函数量相当多，并逐年进一步增加，这样大的办案量将为开展范围广泛的专题分析和监测工作提供良好的基础。

特别代表建议各利益相关方更积极地参加对其专题报告的编写工作和后续行动，并提到在上文第 72 段至 74 段所提出的这一领域的具体建议。

101. 应发展和加强各非政府组织、联合国系统，尤其是人权高专办以及其他国际和区域组织开展的关于《宣言》以及特别代表任务的能力建设活动。

102. 特别代表建议将人权维护者处境作为人权理事会普遍定期审议工作中的一项审议内容。

103. 特别代表鼓励现有国际和区域保护人权维护者机制之间进一步加强协作和共同开展活动，以便进一步相辅相成，加强为维权者提供保护的整个系统。

104. 最后，特别代表表示，这些年来她一直致力于使人权维护者获得承认和保护，她谨对人权维护者致意，并鼓励他们继续不懈努力，在全世界增进和保护人权。

-- -- -- -- --