



大会

Distr.: General
28 July 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

人权维护者

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递人权维护者状况特别报告员玛格丽特·塞卡格亚根据大会第 64/163 号决议提交的报告。

* A/66/150。



人权维护者状况特别报告员的报告

摘要

本报告阐述《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》规定的各项权利，并分析各项权利引起的问题，以及确保这些权利的执行的必需的各个方面。本报告也讨论人权维护者最常受到的限制和侵犯，并提出一些建议促进国家执行每一项权利。

本报告的目的有二：增加国家对《宣言》所规定权利的认识，同时作为人权维护者的一个实用工具，确保他们按照这个文书有权享受的权利获得尊重。

尽管执行《宣言》方面的努力，人权维护者的权利仍继续受到许多侵犯。希望本报告将有助于发展一个更安全和更有利的环境，让人权维护者能够进行他们的工作。关于《宣言》的更全面评述，可在联合国人权事务高级专员办事处网站特别报告员工作一节查阅。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 受保护权利	5
三. 集会自由权利	7
四. 结社自由权利	8
五. 同国际机构联系和通讯的权利	9
六. 意见和言论自由权利	11
七. 抗议权利	12
八. 发展和讨论新的人权思想权利	13
九. 有效补救权利	14
十. 筹措资金权利	15
十一. 可以准许的克减及维护人权的权利	16
十二. 结论和建议	17

一. 引言

1. 本报告是本特别报告员向大会提交的第 4 份报告，也是 2001 年以来人权维护者状况特别报告员向大会提交的第 11 份报告。本报告是按照人权理事会第 16/5 号决议和大会第 64/163 号决议提交。

2. 《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》（《关于人权维护者的宣言》）重申人权维护者必须具备的权利，包括结社自由、和平集会自由、意见和言论自由、筹资权利和发展及讨论新的人权思想的权利。执行《宣言》是建立有利环境让人权维护者能够进行工作的一个先决条件。

3. 虽然有些国家已作出努力，确保国内立法反映国家在《宣言》及其他国际人权准则下所负的义务，但许多国家目前的趋势仍是通过法律和条例限制人权活动空间。许多国内法违反国际准则、特别是《宣言》。即便作出努力制订符合国际准则的法律，但不能有效地执行这些法律，往往仍是问题所在。

4. 尽管大会通过《宣言》已有 10 余年，但这个文书仍未获得充分认识，不论是负执行《宣言》主要责任的人、即政府，或者《宣言》规定保护其权利的人、即人权维护者，都对这个文书未能充分认识。因此，必须格外努力增进对《宣言》所载权利与责任的理解。¹

5. 本报告的目的是补救这一认识方面的不足，一方面提高国家对《宣言》所载权利和责任的理解，一方面加强相关非国家行为者对这个文书的认识，它们可以帮助发展一个有利于人权维护者工作的环境。此外，本报告的目的也在于建立人权维护者的能力，以确保他们在《宣言》下有权享有的权利获得尊重。本报告的内容主要是根据对所收到资料的分析以及对前后两任特别报告员（现任人权维护者状况特别报告员是玛格丽特·塞卡格亚及其前任希纳·吉拉尼）所编写的报告的分析。

6. 本报告分 10 节，每节讨论《宣言》规定的一个单独权利，即：受保护权利；集会自由权利；结社自由权利；同国际机构联系和通讯的权利；意见和言论自由权利；抗议权利；发展和讨论新的人权思想权利；有效补救权利和筹措资金权利。最后一节讨论对这些权利可以准许的克减。然后，特别报告员就每项权利的执行，提出一系列建议。

¹ 《宣言》虽然是一个没有法律约束力的文书，但其中所载权利都是许多具有法律约束力的国际人权文书所已经承认的权利，包括《公民及政治权利国际公约》。《宣言》明确说明主要人权文书所载的权利如何适用于人权维护者及其工作。此外，《宣言》是由大会协商一致通过的，这代表各国强烈承诺加以执行。

7. 按照特别报告员的任务规定，特别报告员的工作应纳入两性平等观点，因此本报告提到妇女人权维护者状况的特点以及她们面对的特别挑战。妇女人权维护者比男性人权维护者更易受某些形式的侵犯、偏见、排斥、否定和其他侵犯。这往往是因为妇女人权维护者被视为挑战公认的社会-文件规范、传统、概念和关于女性、性取向和妇女在社会的作用与地位的定型观念。在本报告，“妇女人权维护者”一语，指个人单独地或与他人一起促进或保护人权、包括妇女权利的妇女。“妇女人权维护者”一语也可指致力于妇女权利和一般两性平等问题的男性人权维护者。

8. 希望本报告将有助于发展一个更安全和更有利的环境，让人权维护者能够进行他们的工作。关于《宣言》的更全面评述，可在联合国人权事务高级专员办事处网站特别报告员工作一节查阅(www2.ohchr.org/English/issues/defenders/index.htm)。

二. 受保护权利

9. 国家保护人权维护者的权利使不受国家和非国家行为者侵犯的义务，源于每一国家保护一切人权的主要责任和义务，这是规定于《公民及政治权利国际公约》第 2 条的，该条规定国家有义务确保所有境内受其管辖的人毫无歧视地享受《公约》确认的权利。《关于人权维护者的宣言》在序言及第 2、第 9 和第 12 条中规定国家有义务保护人权维护者。

10. 国家的保护义务包括消极和积极两方面。一方面，国家必须避免侵犯人权。另一方面，国家应尽职尽责，防止、调查和惩处任何侵犯《宣言》所规定权利的行为。换言之，国家应防止其管辖下维护者的权利受到侵犯，采取法律、司法、行政和一切其他措施确保维护者能充分享受其权利；调查涉嫌侵权行为；起诉涉嫌行为人；向维护者提供补救和赔偿。为加强保护维护者，国家并应使其国内法律框架同《关于人权维护者的宣言》统一。

11. 保护义务也包括确保维护者的权利不受非国家行为者的侵犯。不保护维护者，在特定情况下可能引起国家责任。例如非国家行为者所犯的行为或不行为是在国家的指示、监督或指挥下进行，这在某些情况下可以引起国家责任。

12. 《宣言》重申，人人有责任不侵犯别人的权利，包括非国家行为者有责任尊重人权维护者的权利(见第 10、第 11、第 12(3)和第 19 条)。因此，所有非国家行为者、包括武装团体、媒体、信仰团体、社区、私营公司和个人，都应避免采取任何可能导致妨碍维护者行使其权利的措施。

13. 为了确保遭遇迫切风险的维护者的人身安全，各国制订了各种措施和保护方案。许多国家使用它们的证人保护方案；另一些国家制定保护措施，包括设立专门调查侵犯人权活动分子罪行的特别调查单位；建立早期预警制度；提供警察保护和保镖；建立紧急将维护者安置在其他地区或国家方案。

14. 但是，许多这些措施的效力和可持续性受到批评。例如证人保护方案不足以保证维护者安全，因为在大多数情况下，这些方案不是为这个目的设计的，没有考虑到他们的具体需要。在其他情况，风险评估的结果不符需要保护的维护者的弱势状况。此外，在一些情况下，保护措施未能顾到维护者性别、族裔、领导地位和住所地点等方面的具体情况。在另外一些情况，保镖将资料交给情报机构。维护者也对保护措施私营化表示关切，因为这可能把保护责任交给私营安全公司。维护者恐怕这些公司可能雇用以前的准军人。

15. 关于对妇女维护者和促进妇女权利或两性平等问题的维持者的保护措施，在大多数情况下，设有专门机构处理，但即便机制存在，往往因为执行不力、缺乏政治意愿或性别情况，致工作受阻。

16. 适当的保护需要政府有一个建立适当环境的全面政策，在这个环境中，维护者的工作受到尊重，法律框架符合《宣言》的规定，以行动侵犯维持者的人被绳之于法。按照《宣言》第 12 条处理有罪不罚现象，是确保维持者安全环境的一个关键步骤。

17. 在世界每一个地区，维护者——包括妇女维护者和致力于妇女权利或两性平等问题的维护者——继续面对恐吓、威胁、谋杀、失踪、酷刑、虐待、任意拘留、监视、行政和司法骚扰、尤其受国家和非国家行为者污辱。妇女维护者面对的侵犯行为，可采取一种性别特定形式，包括对她们性别的口头侮辱、性骚扰和强奸。维护者行使他们的意见和言论自由、取得资讯自由、筹措资金自由、行动自由、结社自由和和平集会自由等权利时，也面对侵犯行为。在许多国家，对侵犯维护者的行为有罪不罚现象很普遍。

18. 阻碍人权维护者工作、造成一种高度不安全环境的具体状况包括：

(a) 在某些情况下，妇女维护者和男性维护者受到污辱，包括被指控掩护游击运动、恐怖主义分子、政治极端主义分子分离主义分子、或为外国或外国利益工作。此外，妇女维护者往往还因其性别或因其鼓吹两性平等权利而受到进一步污辱；

(b) 维护者被起诉及其活动被罪名化。维护者被按假罪名逮捕和起诉。另一些维护者未经控罪即被拘留，往往不能接触律师、得不到医疗、不能诉诸司法程序和不被告知逮捕理由；

(c) 非国家行为者的攻击和有罪不罚气氛。非国家行为者越来越多参与对人权维护者的攻击。游击队、私营民兵、民团和武装团体都曾参与侵犯维持者的行为，包括殴打、谋杀和各种恐吓行为。私营公司也直接间接参与侵犯维护者的行为。

19. 此外，社区领袖和信仰团体越来越多污辱和攻击致力于男女同性恋、双性恋和变性者权利和侵犯妇女暴力和家庭暴力问题的维护者。同时，致力于家庭暴力和其他类型侵犯妇女暴力问题的妇女人权维护者，往往受到家庭成员压力或施害者威胁，要求撤回案件。

20. 在世界一些地区，媒体曾参与侵犯人权维护者的行为，特别是在侵犯他们的私稳权方面。在若干国家，媒体对维护者进行诋毁宣传，虽然有时候诋毁者是国家拥有的媒体。

三. 集会自由权利

21. 《关于人权维护者的宣言》第 5 和第 12 条确认集会自由权利和参加和平活动抗议侵犯人权行为是合法的。和平集会的权利对人权维护者是必要的；如果不能确保这一权利及保护这一权利不受国家官员及非国家实体侵犯，则维持者完成其保护和促进人权及基本自由的作用能力，受到严重限制。

22. 会议或和平集会的权利适用于每一个从事促进和保护人权的男女，但他们必须遵守普遍性和非暴力原则。因为妇女不能平等享受权利的根本原因在于“传统、历史和文化、包括宗教态度”，² 国家应确保这些态度不会被用来使侵犯妇女以下权利的行为成为合法：法律前平等；平等享受一切权利、包括集会自由权利。²

23. 《宣言》保护许多形式的集会，包括在私人住所的会议和在公共场所的大会、示威、静坐、游行、抗议和其他类型的集会，目的都在促进和保护人权。同时，此项权利可由个人单独地和与他人一起行使。因此，一个非政府组织不必具有法律人格亦可参加集会、包括示威。

24. 人权维护者必须和平地进行这些活动才能得到《宣言》保护。特别报告员关注的是，国家人员对一些涉及集会自由的状况，常常过度使用武力，有时挑起原本和平的集会激烈反应。这种行为明显违反《宣言》，国家应对挑衅造成暴力负责。按照《宣言》，维护者对国家行动造成侵犯人权行为有权得到国内法的切实保护。《宣言》对维护者抗议其他团体或个人的侵犯行为，也提供保护。因此，《宣言》提供的保护涵盖国家和非国家行为者所犯的侵犯行为。

25. 关于可容许的限制，集会自由可以根据适用的国际义务加以限制。《公民及政治权利国际公约》第 21 条规定容许限制的一些必要条件。第一，限制必须符合法律——即限制不仅可由法律加以规定，亦可通过比较一般的法定授权，以行

² 人权事务委员会关于《公民及政治权利国际公约》第 3 条(男女权利一律平等)的第 28 号一般性评论，第 5 段。

政命令或法令规定。³ 第二，限制必须为一个民主社会所必要，这意味限制必须是比例性的——国家必须先用尽在较小程度上限制此一权利的其他办法——并且必须遵守最低限度的民主原则。⁴ 最后，准许干涉和平集会权利的唯一一些理由是：国家安全或公共安全、公共秩序、维持公共卫生或风化、保障他人权利和自由。

26. 广泛适用对集会自由权利的限制，以禁止或骚扰和平的人权集会，常用的借口是需要维持公共秩序，同时依靠反恐怖主义的立法、论调和机制。特别报告员确定下列趋势是侵犯集会自由权利：(a) 在集会期间对维护者过度使用武力；(b) 逮捕和拘留行使集会权利的维护者或阻止他们参加示威；(c) 在维护者参加和平集会之前、期间或之后，对维护者本人及其家庭成员进行威胁；(d) 对维护者进行司法骚扰和起诉；(e) 对维护者施加旅行限制，阻止他们参加在其居住国以外的集会；(f) 通过立法和行政措施施加限制。

27. 妇女维护者参加集体公共行动时，往往比男性维护者遭遇更多风险，原因是对妇女在一些社会传统作用的概念，她们成为非国家行为者的目标。在一些情况下，对妇女维护者的报复，采取强奸和性攻击等形态，这除了造成身体和心理损害外，还会产生不良的社会后果。

四. 结社自由权利

28. 结社自由权利在许多国际和区域文书中都得到确认，包括《关于人权维护者的宣言》该宣言第 5 条规定人人有权单独地和与他人一起成立、加入和参加非政府组织、社团或团体。《宣言》强调促进和保护人权是一个社团追求的正当目的。

29. 结社自由权利对致力于促进和保护人权的每一个男女适用，但他们必须接受和适用普遍性和非暴力原则。

30. 妇女参与公共生活的权利——包括通过促进和保护人权——载于《世界人权宣言》和许多国际条约。按照《消除对妇女一切形式歧视公约》第 7 条，各国同意采取一切适当措施，消除在本国政治和公众事务中对妇女的歧视，特别是确保妇女在与男子平等的条件下参加有关本国公众和政治事务的非政府组织和协会。

31. 从结社自由权利产生的国家义务，有消极的和积极两方面，包括防止侵犯这一权利的义务，保护行使这一权利的人和调查侵犯这一权利的行为。鉴于人权维护者在民主社会所起作用的重要性，这一权利的自由充分行使，使国家有义务建立合法的和实际的条件，让维护者可以自由地进行他们的活动。此外，虽然社团

³ Manfred Nowak, United Nations Covenant on Civil and Political Rights:CCPR Commentary, 2nd revised ed. (N.P. Engel, 2005), p. 490, para. 19.

⁴ 同上，第 489 页，第 21 和 22 段。

必须具备某种体制结构，但它们无须取得法人人格才能运作，事实上的社团同样受到《宣言》保护。

32. 关于可容许的限制，结社自由权利不是绝对的，它可按照适用的国际义务受到限制。《公民及政治权利国际公约》(第 22 条)详细规定容许这种限制的必要条件。对结社自由权利的任何限制，必须符合以下条件才能生效：

(a) 由法律加以规定——即通过议会立法或同等的普通法不成文规范。以政府法令或其他类似的行政命令作出的限制，是不容许的；

(b) 必须是民主社会所必要。国家必须证明这些限制是防止国家安全或民主秩序受到真正威胁所必要，而且其他侵犯性较低的措施不足以达成这一目的；

(c) 这些限制只可为以下利益施加：国家安全或公共安全；公共秩序；维护公共卫生或风化；保障他人权利和自由。

33. 这一规定连同《关于人权维护者的宣言》第 5 和第 17 条，必须这样了解：这些规定包括保护批评国家政策、公布当局侵犯人权行为或质疑现行法律和宪法框架的人权组织。

34. 特别报告员注意到，在许多国家，管理非政府组织运作的国内法，对这些组织的登记、资金筹措、管理和运作，施加严厉限制。特别是，利用国内立法干预非政府组织的内部管理和活动，包括限制进行某些种类活动，而这些活动是民间社会组织获准不需政府事先批准即可进行的。对现行法律的随意解释也使当局可以根据轻微违规行为对人权组织提起法律诉讼，或不经诉诸适当救济或司法监督，即迳予解散。在其他情况，法律似乎符合国际准则，但专横地利用登记程序，对严厉批评政府的人权非政府组织，不予保护。

五. 同国际机构联系和通讯的权利

35. 《关于人权维护者的宣言》确认同国际机构联系和通讯的权利，这项权利载于《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》(第 11 条)、《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任择议定书》(第 15 条)和《经济、社会文化权利国际公约任择议定书》(第 13 条)。这些任择议定书包含一项特定条款，要求缔约国采取一切适当措施，确保其管辖下的个人不因同各别议定书的监测机构联系或向其提供资料而受到任何虐待、恐吓或伤害。

36. 这项权利也在其他关于行动自由权利和言论自由权利的条款中得到保护。⁵ 《宣言》第 5(c) 和第 9(4) 条确认同国际机构联系和通讯的权利。《宣言》明确地

⁵ 参看人权事务委员会，关于乌兹别克斯坦的结论意见(CCPR/CO/83/UZB 第 19 段，和 人权事务委员会关于摩洛哥的结论意见(CCPR/CO/82/MAR, 第 18 段(引述于“同国际机构联系的权利”，人权维护者说明文件系列(国际人权服务社，2009 年)，第 5 和第 6 页)。

在两个单独条款提到这一权利，表示它确认同国际机构联系和通讯，对于人权维护者进行工作，及促请国际社会注意人权问题，和将关键案件提请区域和国际人权机制注意，是非常必要的。

37. 《宣言》保护一广泛系列同国际机构和组织的合作活动，包括提供关于特定案件的资料或申诉，和向国际人权机构提供关于特定国家国内人权状况的资料。⁶ 关于维护者可以联系的不同机构和机制，《宣言》规定同一广泛系列机构和机制通讯的权利，包括非政府组织、政府间组织和国际机构。这此机制可包括联合国机构包括联合国代表和机制，例如条约机构、特别程序、普遍定期审议机制和联合国人权事务高级专员办事处在场人员，以及联合国系统以外的其他机构。

38. 特别报告员关于人权维护者的任务规定，表明联合国人权条约机构和人权理事会的各种特别程序，如何在很大程度上依靠人权维护者向它们提供的资料。这可用作一个宝贵的早期警告体系，让国际社会警觉和平可能受到威胁或迫切的威胁。

39. 关于保护同国际机制合作的维护者，《宣言》具体规定国家有义务采取必要措施保护维护者行使其权利(第 12(2)条)。此外，非国家行为者如侵犯维护者的权利，达到国内法规定的不法行为或罪行，应负责任。

40. 人权理事会及其前身人权委员会也曾通过许多决议处理这个问题，并要求秘书长和联合国人权事务高级专员就个人或团体因同、或企图同联合国、包括其人权领域代表和机制合作而受到威胁或报复的个案，提出报告(见人权理事会第 12/2 号决议)。

41. 特别报告员根据任务规定，曾经对人权活动分子不获准离开本国以参加国际人权活动、包括人权理事会，或在这些活动后回国受到骚扰或严重报复的个案，进行干预。对于个人在向国际人权机制提出资料或申诉后受到针对的个案，也曾进行干预，特别是根据关于人权维护者的任务规定和人权理事会其他特别程序提出的资料或申诉。特别报告员对于收到报告称，同联合国或其他国际机制合作的人权维护者，受到恐吓、威胁、攻击、任意逮捕、虐待、酷刑和杀害，极为关切。

42. 除了直接向人权维护者状况特别报告员报告的个案外，秘书长关于同联合国人权机构代表或机制合作的各项报告也载有个人据报因如下行为而受到政府和非国家行为者威胁或报复的状况叙述：寻求、或曾经同联合国、其人权领域代表和机制合作；曾经向它们提供证词或资料；曾经利用联合国建立的程序；曾经为此目的提供法律协助；曾经按照人权文书建立的程序提交信件；侵犯人权行为受害者的亲属或曾经向受害者提供法律或其他协助。例如，2010 年秘书长关于同联合国、其人权领域代表和机制合作的报告(A/HRC/14/19)叙述一些报复个案，包

⁶ 并参看“同国际机构联系的权利”，人权维护者说明文件系列(国际人权服务社，2009 年)，第 5 页。

括攻击、威胁、恐吓和骚扰；拘留、监禁和对维护者的人身暴力、包括谋杀；污辱人权维护者的活动或使之成为非法的宣传。这些行为的目的在于妨碍或阻止个人和团体同联合国、其代表和机制合作。

六. 意见和言论自由权利

43. 意见和言论自由权利对人权维护者的工作至关重要。没有这项权利，维护者将不能进行监测和宣传工作，以促进和保护人权。此项权利对促进和保护人权的男女适用，但他们必须接受和适用普遍性和非暴力原则。在妇女人权维护者的情况，国家必须确保传统、历史、文化和宗教态度不会被用来使侵犯妇女法律上平等和平等享受一切权利的行为成为合法。⁷

44. 《宣言》第 6 条确认法律前平等和平等享受一切权利的三个不同方面(a) 保持意见不受干预的权利；(b) 取得资料的权利；(c) 传授一切种类资料和思想的权利。关于第一个方面、即保持意见的权利，不得加以任何限制。⁸

45. 关于另外两个方面，《公民及政治权利国际公约》第 19(3)条规定，言论自由的权利“附有特别义务和责任，故得予以某种限制”，但此种限制必须与他人的利益或整个社会的利益有关。但是，缔约国对言论自由的行使施加某种限制时，这种限制不得危害到权利本身。⁹ 按照第 19(3)条，限制必须“经法律规定”，同时必须为以下目的之一所“必要”：(a) 尊重他人权利或名誉；(b) 保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化。¹⁰

46. 促进和保护意见和言论自由权利特别报告员曾强调，对言论自由权利的如下方面不得加以限制：

(a) 讨论政府政策和政治辩论；报导人权、政府活动和政府腐化；参与竞选、和平示威或政治活动，包括促进和平或民主的活动；发表宗教或信仰上的意见和异议，包括由少数群体或弱势群体的人发表的意见和异议；

(b) 资料和意见的自由流动，不得禁止或关闭出版物或其他媒体以及滥用行政措施和检查制度；

(c) 取得或使用资料和通讯技术，包括广播电台、电视和因特网（见 A/HEC/14/23，第 8 段）。

⁷ 人权事务委员会，第 28 号一般性评论，第 5 段。

⁸ 人权事务委员会，关于《公民及政治权利国际公约》第 19 条(意见自由)的第 10 号一般性评论，第 1 段。

⁹ 同上，第 4 段。

¹⁰ 同上，第 4 段。

47. 实现这一权利需要国家遵守积极和消极两方面的义务，包括避免干预这项权利的享受；保护这项权利，致力防止、惩处、调查和补救私人或实体造成的损害；采取积极措施实现这一权利(同上，第 25 段)。

48. 尽管得到国际和区域人权文书和国家宪法的保护言论自由仍在国家安全或反恐怖主义法律下受到最不良的限制。在许多情况，这些法律被用来将异议定为罪行，并压制要求国家负责的权利。关于内部安全、官方秘密和煽动言论等的法律条款被用来禁止维护者的资讯自由，并对他们寻求和传播关于遵守人权准则情况的资料的工作予以起诉。

49. 其他对意见和言论自由权利常见的限制和侵犯，包括：(a) 使用民事和刑事诽谤和诬蔑诉讼程序，控告抗议侵犯人权行为的维护者；(b) 通过法律限制印刷和出版；(c) 检查、停止、关闭或禁止媒体机制。

50. 此外，维护者和新闻记者往往因调查伤害人权情事成为针对目标。他们受到威胁、攻击和恐吓，有些人被绑架和/或杀害。他们也因如下行为被逮捕和拘留：印发信件要求改进人权状况；在线发表文章批评政府政策和谴责侵犯人权行为。妇女新闻记者和媒体专业人员也因其工作受到针对这一群体包括致力于人权相关问题的妇女调查研究记者；鼓吹人权改革的妇女专栏作家；监测和报导侵犯人权行为的妇女记者；妇女博客。

七. 抗议权利

51. 抗议权利必须同时享受一系列国际公认的权利，这些权利在《关于人权维护者的宣言》中得到重申，包括意见和言论自由、结社自由、和平集会自由和工会权利、例如罢工权利。

52. 保护抗议权利包括消极和积极两方面义务。国家的消极义务是避免干预，积极义务是保护权利享有者行使此项权利——特别是在抗议者保持不受欢迎或引起争议的意见，或属于少数群体或其他极有可能遭受攻击和其他形式不容忍的群体的时候。此外，尊重抗议权利需要国家采取具体步骤建立、维持和加强多元主义、容忍和对社会上发表异议意见持一种开放态度。

53. 抗议权利是参加民主社会权利的一个基本要素，对这个权利施加限制，必须就其必要性与合理性仔细进行审议。对公共示威可施加限制，但其目的必须是保护国家安全或公共安全、公共秩序；保护公共卫生或风化；或保障他人的权利和自由。

54. 常见的限制和侵犯抗议权利的行为包括：(a) 禁止和非法限制示威；(b) 取得许可方面的一些不必要要求；(c) 对拒绝发给举行示威许可的决定，没有申请上诉的补救途径；(d) 法律不遵从国际人权法律；(e) 关于反恐怖主义的法律，

对“恐怖主义”所作的定义很广泛，可能阻止参加公共示威；(f) 关于罢工权利的法律框架不适当，包括将罢工权利定为罪行和没有将罢工权利纳入国内法。

55. 维护者因参加示威而受到侵犯的行为，包括示威后受到威胁以及受到任意逮捕和拘留恐吓、酷刑和当局过度使用武力。令人关注的是，一些和平示威者在当局暴力镇压期间受伤或被杀。特别报告员也确定对一些抗议群体必须提供具体保护，包括妇女维护者和致力于男女同性恋、双性恋和变性者权利的维护者；学生活动分子；工会人员；监测和指导示威情况的维护者。参加参加抗议的维护者，如抗议与如下事项有关，往往需要具体保护：要求民主改革；反全球化运动；选举进程；和平示威；土地权利、自然资源和环境方面要求。

八. 发展和讨论新的人权思想权利

56. 发展和讨论新的人权思想权利规定于《关于人权维护者的宣言》，是持续发展人权的一项重要规定。这项权利可视为意见和言论自由权利、集会自由权利和结社自由权利的一种发挥，这三种权利在许多区域和国际文书中都得到保护。¹¹ 《关于人权维护者的宣言》在第 7 条中肯定发展和讨论新的人权思想的权利，以及鼓吹接受这些思想的权利。

57. 今天我们认为当然的许多基本人权，是经过许多年的奋斗和讨论才最后定型并获广泛接受的。一个好例子是，许多国家的妇女经过长期奋斗才赢得投票权。今天，我们见到维护者致力于男女同性恋、双性恋和变性者的权利。在世界许多国家，这些活动分子因其工作而受到骚扰，有时还被杀害，因为他们的工作是维护一种不同的性观念。同样的，妇女人权维护者更蒙遭受某种形式暴力的风险，因为她们被视为挑战公认的社会、文化规范、传统、概念和关于女性、性取向和妇女在社会的作用和地位的定型观念。

58. 虽然妇女维护者的权利和致力于妇女权利或两性平等问题的维护者的权利，不是新的人权，但在某些情况下，这些权利可能被视为新的，因为它们处理的问题可能挑战传统和文化。但是，如联合国文化权利领域独立专家所述，传统和文化不是固定的，他说：“文化不停地演进，同人权概念一样” (A/HRC/14/36, 第 34 段)。

59. 由于勇敢维护者的远见，人权发展了，改变了我们的社会。这些远见者认为：“妇女应同男子享有同样的权利；帝国不是无可避免的；土著人民是人；酷刑和种族灭绝在道德上应受严责，不须予以容忍。同样，他们要求人民想象，国际规范是可以建立的，不须容许民族国家主张，它们要怎样行为，要怎样对待人民，

¹¹ 并参看“Protecting human rights defenders”, Human Rights First, available from www.humanrightsfirst.org/our-work/human-rights-defenders/protecting-human-rights-defenders.

绝对是它们自己的事”。¹² 但是，这些思想往往遇到抵抗，特别是因为它们挑战现状的合法性以及社会、文化规范和传统。

60. 不过，“冒犯、冲击或扰乱”的思想受到言论自由权利的保护。这是“民主社会”存在的一个关键要素。¹³ 多元主义、容忍和宽宏大量在一个民主社会特别重要。民主不是纯粹意味多数人的意见必须永远优胜；必须达成一种平衡，确保少数群体得到公平和适当的待遇，避免滥用霸权地位。国家是多元主义原则的最终保证者，这个角色产生确保切实享受权利的积极义务。这些义务对保持不受欢迎意见或属少数群体的人特别重要，因为他们最易成为受害者。¹⁴

61. 在这一背景下，发展和讨论新的人权思想权利是一项重要的规定，它支持和保护鼓吹人权新远见和新思想的维护者。

九. 有效补救权利

62. 《宣言》第9条规定人人的人权和基本自由受到侵犯时，有权获得有效补救和保护。在《宣言》的框架内，向维护者提供有效补救的义务，需要国家确保对指控的侵犯人权行为进行迅速公正的调查、将犯罪人起诉、提供赔偿以及执行裁定或判决。

63. 有效补救权利也需要能够有效诉诸司法，这不仅牵涉到司法机制，也牵涉到行政或准司法机制。公正调查和起诉犯罪人需要一个有效的和独立的司法系统。但是，在许多情况下司法体系和法律框架的软弱，使维护者无法寻求和获得正义。国家应采取一切必要步骤，确保将侵犯维护者行为提交法院或其他申诉机制，例如国家人权机构或真相调查及和解机制。

64. 赔偿也是有效补救权利的一个基本方面。提供有效补救的义务没有完成，如果不向权利受到侵犯的个人提供赔偿的话。除了补偿之外，赔偿可包括：“恢复原状、恢复名誉和补偿措施，例如公开道歉、公开纪念、保证不再发生和修改相关法律和做法，以及将侵犯人权的行为者绳之于法”。¹⁵

65. 可是，特别报告员收到的资料往往显示，当局没有有效地回应维护者，结果造成伤害他们权利的人不受惩处。司法当局在调查伤害维护者的案件上，不够慎重而对疑犯宽大的程度令人吃惊，特别是对安全部队和武装部队的成员。同样的，

¹² Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen* (University of Pennsylvania Press, 1998), p. 282.

¹³ Nowak, *United Nations Covenant*, p. 505.

¹⁴ Baçzkowski 等诉波兰(第 1543/06 号申诉)欧洲人权法院，2007 年 5 月 3 日法庭判决。

¹⁵ 人权事务委员会，关于《公民及政治权利国际公约》缔约国应负的一般法律义务性质的第 31 号一般性评论。

维护者提出，在非国家行为者所犯的侵权行为方面，有罪不罚现象是需要主要关注点之一。在许多情况，维护者提出的关于其权利受到侵犯的控诉，要不是永远不予调查，就是不附理由的驳回。

66. 特别报告员也常常收到关于致力于有罪不罚问题和诉诸司法问题的妇女维护者状况的资料，包括证人和人权受到侵犯而寻求救济的受害者以及代表或支助她们的律师、个人和组织。这一群体在某些国家似乎特别危险。

67. 特别报告员对这些趋势极感关切，这些趋势显示，对伤害维护者人权的行为不予惩处的情况很普遍，令人不能接受。终止有罪不罚现象是确保维护者安全的一个必要条件。

十. 筹措资金权利

68. 筹措资金权利是结社自由权利的一个固有要素，载于主要人权文书。《关于人权维护者的宣言》第 13 条明白确认，筹措资金权利是一项独立的实质权利。第 13 条的措词涵盖筹措资金过程的不同阶段。国家有义务准许个人和组织寻求、收受和使用资金。《宣言》要求国家采取立法、行政或其他措施促进或至少不妨碍有效行使筹措资金权利。

69. 《宣言》第 13 条也明确规定，资金的使用必须“纯粹为了以和平手段促进和保护人权和基本自由”。此外，《宣言》第 3 条规定，国内立法是确保享受筹措资金权利的适当法律框架，同时立法必须符合国际人权规范和准则。

70. 关于资金来源，《宣言》保护从不同来源收受资金的权利，包括外国来源。鉴于地方一级的人权组织资源有限，限制国际筹资会严重影响维护者进行工作的能力。在一些情况，这些限制可以威胁到这些组织的存在。政府应容许人权维护者、特别是非政府组织在外国筹资，作为国际合作的一部分——民间社会同政府一样有权进行国际合作。

71. 许多国家的立法相当限制人权组织筹资的能力，包括限制资金来源和要求非政府组织事先须经国家许可方能收受外国捐赠者的资金。有些政府完全禁止某些种类的资金，例如来自联合国机构或其他双边捐赠者的资金。在其他情况，致力于某些特定领域、例如治理问题的组织，被禁止收受外国资金。

72. 政府还对如何使用资金加以限制，它利用税务法和条例不当地妨碍人权组织的工作。特别是，批评政府的非政府组织往往受到相关当局全面的税务检查和滥用税务程序。

73. 除了限制性法律和做法之外，一个特定国家的政治环境也可破坏筹资、特别是妇女团体筹资。妇女团体指出，父权社会、性别主义和独裁制度是一些最常见的结构挑战，妨碍取得资金来支持她们的工作。¹⁶

十一. 可以准许的克减及维护人权的权利

74. 《公民及政治权利国际公约》第 4(1) 条规定：“如经当局正式宣布紧急状态危及本国，本公约缔约国得在此种危急情势绝对必要之限度内，采取措施，减履行其依本公约所负之义务，但此种措施不得抵触其依国际法所负之其他义务，亦不得引起纯粹以种族、肤色、性别、语言、宗教或社会阶级为根据之歧视”。

75. 国家援引《公约》第 4 条之前必须符合两个基本条件：情况必须是危及本国的紧急状态，同时国家必须正式宣布紧急状态。另一个基本要求是，这种措施以危急情势绝对必要为限度。这牵涉到紧急状态的期间、地理范围和实质范围，以及因危急情势而采取的任何克减措施。此外，第 4(1) 条要求，任何克减《公约》条款的措施不得抵触国家依国际法特别是国际人道主义法所负的其他义务，同时，缔约国无论在什么情况下都不得援引《公约》第 4 条作为行为违反人道主义法或国际法强制性规范的理由。¹⁷

76. 《关于人权维护者的宣言》的重要性，在于它对保护和促进普遍公认人权和基本自由的某些活动，提供合法性和保护。《宣言》的中心焦点不在于确认这些权利，而在于它一再重申和保护促进这些权利的活动。《宣言》对个人的保护以他们参加这些活动为限。这是重要的区别，在考虑关于紧急或安全状况下克减、限定和限制权利的任何论据时，必须予以考虑。即便有些权利或自由在紧急状态、安全法律或任何其他必要下被限制，任何有关监测这些权利的活动不得加以限制或使之中止。

77. 在这一范围内，对适用的人权准则、包括《宣言》的克减和例外，在适用于人权维护者时必须符合更高的标准。在人权遭遇很大风险的时候，绝对必须有某种形式的独立机制，对这些活动进行监测和问责。如果说，在这个很大风险的时候，维护人权的权利可以用法律压制，那就是完全违背国际人权准则的精神。

¹⁶ FundHer Brief 2008, “Money watch for women’s rights movements and organizations”, p. 17 (Association for Women’s Rights in Development, 2008)。

¹⁷ 人权事务委员会关于《公民及政治权利国际公约》第 4 条(紧急状态期间的克减)的第 29 号一般性评论。

十二. 结论和建议

78. 特别报告员关切的是,《关于人权维护者的宣言》已通过 10 多年,虽然取得了一些进步,但许多国家继续制订法律和条例,限制人权活动的空间,而这是违反国际准则、特别是《宣言》的。即便作出努力,通过符合国际准则的法律,但这些法律执行不力,常成问题。

79. 对于《宣言》这个文书,政府和人权维护者仍认识不够,必须更加努力。特别报告员希望,本报告提高对《宣言》的认识,将有助于发展一个更安全、更有利的环境,让维护者能够进行他们的合法工作。

80. 在分析了《宣言》规定的权利、确保其执行的必要方面以及人权维护者面对的主要挑战之后,特别报告员想提出如下建议:

受保护权利

81. 国家应避免污辱人权维护者的工作,并应公开声明,确认维护者、包括妇女维护者和致力于妇女问题或两性平等问题维护者所起的作用以及他们的活动合法。这种确认是防止或减少他们遭受威胁和风险的第一步。

82. 国家并确保国家和非国家人员所犯的侵犯维护者、包括妇女维护者和致力于妇女权利或两性平等问题维护者的行为,受到迅速的、公正的调查,行为者并受适当惩处。

83. 国家应通过关于保护维护者的国内法,特别是保护妇女人权维护者的工作。这些法律的拟订应同民间社会协商,并咨询相关国际机构的技术意见。

84. 国家应参考 2010 年特别报告员印发的人权维护者保护方案最低限度准则(A/HRC/13/22, 第 113 段)。

85. 非国家行为者和私人实体应遵守《关于人权维护者的宣言》,并避免危害维护者安全和妨碍其工作的行为。此外,国内公司和跨国公司应同维护者合作,拟订人权政策、包括对侵犯维护者权利的行为进行监测和问责的机制。

86. 应鼓励国家人权机构将保护维护者列为议程上的优先事项,并设立维护者联络点。这些机构应调查维护者提出的申诉并传播《宣言》。

87. 应鼓励联合国人权事务高级专员办事处制订全面战略保护维护者,包括防止非国家行为者的威胁和报复战略。

集会自由权利

88. 国家应采用通知集会制度而非许可集会制度;如果必须许可,国家应确保按照不歧视原则发给许可。在这方面,国家必须确保对关于限制集会的指控,进行令人满意的审议程序。

89. 国家应确保执法人员受到关于国际人权准则和国际监督和平集会准则的培训，包括《关于人权维护者的宣言》、《执法人员行为守则》、《执法人员使用武力和火器基本原则》和其他相关的条约、宣言和准则。

90. 国家应执行一项执法人员行为守则、特别是对群众控制和使用武力方面；并确保法律框架载有有效条款，对官员进行监督和问责，特别是对他们回应公众抗议行动的情况。

91. 应对一切关于执法人员不分青红皂白和/或过度使用武力的指控，进行适当调查并对须负责任的人员采取适当行动。

92. 国家必须采取必要步骤，确保人人可以切实行使集会自由权利，不受任何种类歧视。在许多国家，妇女维护者参加集体公共行动时往往遭遇较多风险，因为受妇女在一些社会的传统作用概念影响。致力于妇女权利和两性平等问题维护者也面对较多风险。

93. 国家应审查它们的法律框架，确保国家立法符合《宣言》和关于集会自由权利的其他国际承诺和国际准则(按照《宣言》第2(2)条)。

结社自由权利

94. 国家应采取必要步骤，确保人人可以行使结社自由权利，不受任何种类歧视。

95. 国家不应干预非政府组织的内部管理或活动。国内法应避免载列民间社会组织准许进行或禁止进行的活动清单；非政府组织应能进行维护人权的活动。

96. 国家必须设立一个单一的、公开的民间社会组织登记册。登记机构应为一个不属政府的独立机构，并应包括民间社会代表。

97. 关于登记法和程序，特别报告员建议：

(a) 应准许非政府组织不必登记便可进行集体活动，同时，国家不对参加没有登记的实体，施加刑事制裁；

(b) 关于民间社会组织成立、登记和运作的法律应为成文法，规定登记必须符合的清楚的、一致的和简单的标准。符合规定标准的非政府组织应可立即登记成为合法实体；

(c) 国家应确保现行法律和条例独立地、透明地执行。法律应清楚规定组织在申请登记至最后决定之间这段期间的地位。在最后决定之前，人权组织应可自由进行其活动；

(d) 如果通过一项关于民间社会组织的新法律，所有以前登记的非政府组织应视为可以继续合法地运作，并获提供快轨程序更新登记。除非通过一项新法律，关于民间社会组织登记的现行法律不应要求组织定时重新登记；

(e) 登记程序应迅速、容易和便宜。国家不应对登记程序征费，使到非政府组织难以保持它们的登记；国家亦不应对这些组织加以其他不能支持的负担；

(f) 国家应确保对任何拒绝登记提出上诉的权利。国家并确保对任何拒绝登记提供有效、迅速和补救，并对登记当局的决定进行独立的司法审查。

同国际机构联系和通讯的权利

98. 国际应避免对如下的维护者采取一切的威胁或报复行为：曾经寻求或曾经同联合国人权机构合作的维护者；曾经利用联合国建立的程序的维护者；曾经向受害者提供法律协助的维护者；曾经根据人权文书建立的程序提交信件的维护者；本身是侵犯人权行为受害者亲属的维护者。

99. 国家必须保护想同联合国、其代表和机制合作的个人和团体成员。国家也有义务终止对侵犯寻求同联合国合作的人的犯罪者有罪不罚现象，并向受害者提供补救。

100. 国家应避免施加旅行限制，确保维护者能前往联合国机构和有可能提出口头和书面报告，并使报告获得适当考虑。

意见和言论自由权利

101. 国家应采取一切必要步骤，确保人人和一切社会部门能有效行使意见和言论自由权利，不受任何种类歧视。¹⁸

102. 国家应确保不对人权维护者实施安全法律，作为阻止他们人权工作的工具。国家必须确保人权维护者可以有效监测安全法律的实施情况。如果某人被按安全法律逮捕和拘留，维护者至低限度应可定期探视被拘留者，并取得关于被拘留者被控罪名具体内容的基本资料。

103. 国家必须确保法律与政策反映维护者取得资料和前往据控侵权行为发生地点的权利，并确保相关当局受过培训，落实此项权利。

104. 国家应确保非国家行为者、特别是私营公司所持有的、与公共利益有关的资料，向公众公开，国家应为此目的建立有效的、独立的机制。

105. 国家应避免将行使言论自由定为罪行、加以限制或检查。除了国际人权法规定可以准许的合法限制外，任何这种措施应予废除。¹⁹

106. 诽谤及类似不法行为应按民法处理，赔偿罚金应足以继续进行专业活动。对于有关他人名誉的不法行为、例如诬蔑和诽谤，应排除徒刑处罚。²⁰

¹⁸ 促进和保护意见和言论自由权利特别报告员的报告(A/HRC/14/23, 第119段)。

¹⁹ 同上, 第120段。

²⁰ 促进和保护意见和言论自由权利特别报告员的报告(A/HRC/4/27, 第81段)。

107. 国家必须避免引进目的与诽谤法相同但使用不同法律术语、例如不实报导和传播假消息的新法律。批评国家、其标志、政府、其成员及其行动，绝不应视为不法行为。²¹

抗议权利

108. 国家应执行一项执法人员行为守则，特别是对群众控制和使用武力方面；并确保法律框架规定对执法人员回应公众抗议的情况进行问责。

109. 国家应采取一切必要措施，在抗议期间保护维护者，避免对抗议者过度使用武力，并于和平示威中逮捕人员时遵守国际人权规范。

110. 国家必须确保反恐怖主义法律和措施不对人权维护者实施，以阻碍他们的人权工作。

111. 应鼓励国家采取如下措施处理下列维护者的保护需要：

(a) 妇女维护者：

(一) 调查和起诉示威期间对妇女维护者进行的基于性别的暴力行为案件；

(二) 培训和指示执法人员对陪同母亲参与示威的小孩应采的保护措施；

(b) 致力于男女两性恋、双性恋和变性者权利的维护者：

(一) 对采取非法决定禁止示威的当局进行问责；

(二) 确保同性恋光荣游行参与者在游行前、游行期间和游行后都得到保护，不受反抗议者的攻击；

(三) 培训执法人员的适当行为，特别是在执行不歧视原则和尊重多样性方面；

(c) 学生活动分子：

采取步骤建立有利环境，让儿童和青少年可以互相结合，对影响到他们的事项以及更广泛的人权问题表示意见；

(d) 工会分子：

(一) 确认工会分子为人权维护者，有权得到《关于人权维护者的宣言》规定的权利和保护；

(二) 审查限制罢工权利的法律，包括对基本服务作非常广泛定义的条款，这些条款限制或阻止很大部门公务员罢工；

²¹ 同上，第 82 段。

(e) 监测示威情况的维护者和新闻记者：

容许人权维护者执行他们的监测任务，并准许媒体进入集会场所，促进独立报导。

发展和讨论新思想的权利

112. 国家应确认维护者有权促进和保护新的人权思想(或视为新的思想)并鼓吹接受这种思想。国家应公开确认维护者的活动合法，作为防止或减少他们受到侵犯的第一步。

113. 国家必须采取必要措施建立一种多元、容忍和尊重的环境，让所有人权维护者都能进行他们的工作，而不蒙人身和精神安全方面的风险，或受到任何形式的限制、骚扰、威胁或迫害恐惧。

114. 国家应采取额外措施确保有更大遭受某种形式暴力风险的维护者得到保护，因为他们被视为挑战公认的社会——文化规范、传统、概念和关于女性、性取向和妇女在社会的作用与地位的定型观念。

有效补救权利

115. 国家应确保对一切侵犯维护者的行为进行迅速、独立的调查、对涉嫌行为人进行起诉和施加适当惩罚。国家并确保受害者能够诉诸司法和得到有效补救、包括适当补偿。

116. 国家应确保通过适当的纪律、民事和刑事程度，使侵犯人权者、特别是侵犯人权维护者的人，承担责任。对不实起诉维护者，应考虑实施法律惩罚。

117. 国家必须确保负责预防、调查和起诉侵犯维护者行为的公职人员和执法人员，受到关于《宣言》和维护者具体保护需要的适当培训。

118. 国家必须对根据关于人权维护者的任务规定寄发的信中，及时地、全面地作出答复。答复的一个好做法是，对所采取的个别情况补救措施以及为防止同样情况再次发生所采取的倡议，提供资料说明。

筹措资金权利

119. 国家应以法律确保和便利为维护人权的取得资金、包括外国来源资金。

120. 国家应避免限制资金用途，只要资金用途符合《宣言》明白规定的目的，即以和平手段促进和保护人权及基本自由。国家不应要求申请和收受外国资金须经政府批准。

121. 国家必须容许非政府组织在外国筹资，唯一的限制是必须透明和遵守一般适用的外汇和关税法。因此，国家应审查现行法律，以便利筹资活动。

122. 国家应容许非政府组织根据对其他一般非赢利组织适用的条例，进行一切合法的筹资活动。

123. 国家应禁止相关当局全面查税和滥用税务程序。
