



人权理事会

第二十八届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权维护者处境问题特别报告员米歇尔·福斯特的报告

概要

本报告是人权维护者处境问题特别报告员向理事会提交的第一份报告，也是自 2000 年以来提交的关于人权维护者处境问题的第十五份专题报告。本报告系根据理事会第 7/8 和 16/5 号决议提交。在本报告中，特别报告员介绍了其在报告所涉期间开展的活动，并提请成员国注意过去一年根据任务授权寄发的信函。特别报告员提出了其战略工作计划，并阐述了他打算如何履行赋予他的任务。特别报告员提出了结论和建议。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 活动.....	4-44	3
A. 信函.....	5-17	3
B. 国别访问.....	18-24	4
C. 传递信息和专题研究.....	25-32	6
D. 与国际、区域和国家伙伴合作.....	33-44	7
三. 战略工作计划.....	45-118	8
A. 提出对趋势和问题的精确分析.....	46-53	8
B. 识别人权维护者面临的重大威胁，以促进更有效的保护.....	54-58	9
C. 促进与有关各方加强合作.....	59-74	9
D. 继续传播《人权维护者宣言》.....	75-79	11
E. 加强与其他任务负责人的合作.....	80-84	12
F. 更好地监测信函、紧急呼吁和国别访问.....	85-96	12
G. 加强传播良好做法.....	97-101	14
H. 提高人权维护者问题的能见度.....	102-106	14
I. 应对报复问题.....	107-118	15
四. 结论.....	119-123	16
五. 建议.....	124-126	17

一. 引言

1. 本报告是人权维护者处境问题特别报告员提交人权理事会的第一份报告，也是 2000 年其设立以来根据该任务授权提交的第十五份专题报告。它是理事会第 25/18 号决议和大会第 66/164 决议的后续行动。
2. 特别报告员的工作也基于专题决议，包括大会第 68/181 号决议和理事会第 22/6 号及第 13/13 号决议。
3. 在概述其在本报告所涉期间的活动后，特别报告员介绍了其战略工作计划和将指导执行赋予他的任务的愿景。他阐述了他打算如何执行其任务。这构成了其打算在今后开展的活动的路线图。

二. 活动

4. 特别报告员大量借鉴了其前任根据《人权理事会特别程序任务负责人行为守则》和 2008 年 6 月任务负责人第十五次年度会议通过的理事会特别程序任务负责人实用指南中阐述的工作方法拟定的工作方法。

A. 信函

5. 特别报告员公布了信函和新闻稿，以便就涉及某些人权维护者的问题和可能对他们的工作环境产生负面影响的立法改革与成员国对话。
6. 特别报告员认为，信函是履行其任务的相关活动必不可少的工具；信函可以提出要求各国立即关注的紧急事项和强调某些情况和现象，并可以帮助防止侵犯人权维护者的权利。他坚信，信函是任务负责人可向人权维护者提供的主要保护形式。
7. 2013 年 12 月 1 日至 2014 年 11 月 30 日，特别报告员发出了 231 封信函，其中包括 128 份紧急呼吁和 103 封指控 84 个国家的信件。
8. 所有这些信函都是与其他任务负责人共同拟定的。特别报告员完全支持发出联合呼吁的想法：它们的优势是增加和加强呼吁的影响和效力，能够更全面处理有关案件和局势，并强调所有人权的不可分割性、相互依存性和相互关联性。他打算研究与区域人权机制采取联合行动的可能性。
9. 然而，特别报告员指出，普遍使用联合呼吁可能有时显著增加反应时间，因为在采取行动之前必须征得每个任务负责人的同意。他打算更仔细研究该问题，并在衡量利弊后最终回到仅限于其唯一任务的更多信函。
10. 按区域划分，数据显示，向亚太地区国家发送了 80 封信函(35%)；向拉丁美洲和加勒比地区国家发送了 47 封(20%)；向中东和北非国家发送了 37 封(16%)；向欧洲、北美和中亚国家发送了 39 封(17%)；向非洲国家发送了 26 封(11%)。

11. 在这些信函中，特别报告员提请注意超过 530 人的处境问题，其中包括 119 名妇女。他发送的 32 封信函涉及由于与联合国机构、其在人权领域的机制或代表或国际人权维护机构合作而对团体或个人进行的报复。

12. 在编写本报告时，已收到 110 份答复，答复率偏低，为 47% - 与前一年大致相同。政府的答复往往一般或回避。鉴于指控的严重性和某些案件和情况的紧迫性，这种情况特别令人担忧。因此，特别报告员打算加强对往往没有答复或某些国家政府不充分答复的信函进行监测。在本报告所涉期间，他在其职权范围内监测了超过三分之一的已发送信函或提及的案件。

13. 特别报告员发出的 28 封信函涉及可能对人权维护者的工作环境造成负面影响的国家立法的发展。他打算加强与各国政府沟通，向接受他的国家政府提供其咨询服务。

14. 特别报告员将继续每年提出一份评论报告，自 2012 年以来报告中含有对函件的意见。该报告包括关于前一个周期发送的函件和从各国收到的答复的信息、各国对其前任研究的需要采取后续行动或他们对具体情况或现象发表了评论的案件的意见。特别报告员打算利用这一工具对所发送的信函和收到的答复进行更系统的定量和定性分析，以便告知各国，与他们一起得出所需的结论。

15. 特别报告员还打算使用信函作为其专题报告的经验基础。结合国别访问，信函可使任务负责人贴近当地的实际情况，并有助于改善世界成上千上万人权维护者的处境。

16. 特别报告员意识到处理信函的严重困难，主要是因为举报案件的数量庞大和缺乏资源来适当处理值得任务授权关注的所有案件。

17. 特别报告员选择利用其影响力来引起一些国家和国际社会的关注。在报告期内，他就 16 个国家的人权维护者处境发表了超过 20 份公开声明。这些声明涉及诸多问题，如某一国家的一般局势，包括对人权维护者处境有负面影响的立法变化；涉及某些人权维护者的个案，包括针对试图与联合国、其在人权领域的机制和代表合作的人士的报复；关于在某一具体国家工作的某些维护者群体的问题，例如促进女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、变性人和两性人权利的人士。

B. 国别访问

18. 国别访问是特别报告员了解实地人权维护者的处境、他们面临的挑战和风险、他们的成功和他们采用的策略的良好机会。这些访问是与各国在各层面就影响人权维护者工作环境的主要问题进行对话和使人们更好地理解人权维护者工作重要性的一个有益工具。

19. 自其于 2014 年 6 月 2 日任职以来，特别报告员于 2014 年 11 月 14 日至 25 日对布隆迪进行了正式访问¹。他感谢布隆迪政府接受了这次访问，并为访问提供了便利。将以其向 2016 年 3 月理事会提交的报告增编的形式提出一份关于这次访问的单独报告。

20. 截至 2014 年 11 月底，对特别报告员或其前任提出的访问请求未予回应的国家如下：沙特阿拉伯(2012 年)、巴林(2012 年)、白俄罗斯(2002 年、2003 年、2004 年、2010 年、2011 年)、不丹(2001 年、2002 年)、柬埔寨(2012 年)、喀麦隆(2014 年)、中国(2008 年、2010 年)、埃及(2003 年、2008 年、2010 年、2012 年)、阿拉伯联合酋长国(2012 年)、埃塞俄比亚(2014 年)、俄罗斯联邦(2004 年、2011 年)、斐济(2010 年、2012 年)、赤道几内亚(2002 年)、印度尼西亚(2012 年)、牙买加(2012 年)、肯尼亚(2003 年、2004 年)、吉尔吉斯斯坦(2012 年)、马来西亚(2002 年、2010 年)、马拉维(2012 年)、马尔代夫(2006 年)、墨西哥(2011 年)、莫桑比克(2003 年、2004 年)、纳米比亚(2011 年)、尼泊尔(2003 年、2004 年、2005 年、2008 年、2009 年、2012 年)、阿曼(2012 年)、乌兹别克斯坦(2001 年、2004 年、2007 年)、巴基斯坦(2003 年、2007 年、2008 年、2010 年)、菲律宾(2008 年、2010 年、2012 年)、阿拉伯叙利亚共和国(2008 年、2010 年)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2007 年、2008 年、2010 年)、多明尼加共和国(2012 年)、塞内加尔(2012 年)、新加坡(2002 年、2004 年)、斯里兰卡(2008 年、2010 年)、乍得(2002 年、2003 年、2004 年)、泰国(2012 年)、土库曼斯坦(2003 年、2004 年)、越南(2012 年)和津巴布韦(2002 年、2004 年、2008 年、2010 年、2011 年)。

21. 特别报告员遗憾地注意到，其中一些请求提出的时间已经很久。他打算在 2015 年重新向这些国家提出访问请求，并希望有关国家给予应有的重视并作出积极答复。此外，他呼吁尚未向任务负责人发出公开邀请的国家发出邀请，尚未答复其访问请求的国家尽快答复。这将清楚地反映他们对与联合国机制合作的承诺；他们还将为理事会所有成员作出表率。

22. 认识到这些访问对所访问国家的主管部门构成的工作压力，特别报告员要向已发出邀请或接受访问请求的国家政府表示感谢。他指出，访问应该提供足够时间使其能够到首都以外的地区访问，对领土辽阔的国家尤其如此，以更好地评估局势，特别是会见不能外出的偏远人权维护者。

23. 特别报告员打算在其前任已经访问过的国家进行后续访问。它有意效仿前任特别报告员的良好做法并与非洲人权和人民权利委员会的人权维护者特别报告员进行联合访问。联合访问有助于增加访问的影响，有利于区域机制和有关利益攸关方采取后续行动，并且形成国际与区域机制之间的协同效应。

¹ 人权事务高级专员办事处，《布隆迪：政府必须放松对人权维护者的压力》，2014 年 11 月 25 日，www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15341&LangID=F#sthash.s3OrN8z0.dpuf。

24. 除正式访问外，特别报告员将积极响应公共机构、大学和非政府组织关于参加会议、活动和研讨会的邀请，他可以在这些会议和活动期间提出自己对人权维护者处境及其任务主题事项的意见。这些活动是促进人们认识人权维护者的作用及与各利益攸关方讨论该问题的宝贵机会。在适当和有益时，经有关国家同意，他打算探讨可否利用计划在研讨会或其他会议时的访问会见国家主管机构人员并与其他利益攸关方审查向他们所提建议的后续行动。

C. 传递信息和专题研究

25. 在初步协商期间，特别报告员注意到，关于向政府发送或从政府收到的信函的报告并非易于理解的文件；他打算研究更改其格式或重新编写的可能性，以便所有利益攸关方、包括有关政府利用这些报告开展后续行动。

26. 除关于向政府发送或从政府收到的信函的报告外，特别报告员将探索补充其前任积累的知识的活动领域，并将研究能够分析和更深入理解《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》(以下简称《人权维护者宣言》)和公认的基本自由的新领域、人权维护者工作的诸多方面和他们应克服的困难。

27. 特别报告员认为，前任任务负责人 2006 年关于 100 多个国家执行《人权维护者宣言》的进展和主要障碍的报告(E/CN.4/2006/95/Add.5)是一个重要的分析工具；因此他将更新该报告。这一更新将立足于，除其他外，政府、国家人权机构、联合国系统专门机构和民间社会组织的信息。这是一项重要任务，将导致向每个国家提出具有针对性的具体建议，从而加强对 120 多个国家人权维护者的保护。特别报告员将在这份报告的附件中公布一份世界良好做法汇编。

28. 特别报告员打算将打击有罪不罚文化作为其行动的重点；他拟继续研究该主题并在今后的一个份报告中证明正是部分由于对人权维护者报复的肇事者事实上的有罪不罚才使这种现象得以发展和增多。

29. 认为其权利遭到侵犯的人权维护者的许多投诉没有得到任何调查或没有采取进一步行动就结案。一个国家不调查侵权行为可被视为对罪犯的放纵，并可助涨一种被视为容忍新的侵犯的氛围。前任特别报告员多次重申，结束有罪不罚现象是确保保护人权维护者安全的必要条件。

30. 各国应确保对所有侵犯人权维护者的行为及时进行独立的调查，并起诉嫌疑肇事者，无论其地位如何。各国应确保侵权受害者获得公正和有效的补救，即得到司法和行政或准司法机制的协助，并得到适当的赔偿。调查和起诉应依赖一个有效和独立的司法机构。

31. 遗憾的是，在许多情况下，司法系统的缺陷和法律框架的缺点剥夺了人权维护者可以寻求和获得司法救助的工具。因此，加强司法系统并确保其能够有效和完全独立地工作应该是各国的一个优先事项。

32. 各国还应实施临时保护措施，保证人权维护者能够得到国际和区域人权保护机制的帮助。

D. 与国际、区域和国家伙伴合作

33. 特别报告员强调与联合国所有机构和各区域政府间维护人权组织合作。本节概述特别报告员从 2014 年 6 月 2 日就职至 2014 年 11 月 30 日开展的活动。

34. 特别报告员就上面提到的人权维护者处境问题向各国政府发出了一系列呼吁和信函。

35. 2014 年 6 月 10 日和 11 日，特别报告员参加了由欧洲安全与合作组织(欧安组织)轮值主席国瑞士在推出欧安组织人权维护者准则之际在伯尔尼举行的会议。他在会议上称赞了欧安组织为该地区人权维护者制定这一指南所采取的举措。

36. 2014 年 6 月 13 日，他在理事会第二十六届会议之际与在日内瓦的人权维护者和在欧洲联盟主办的关于欧洲民主与人权文书的会议之际与在布鲁塞尔的人权维护者进行了一系列磋商。

37. 同一天，他在日内瓦参加了由国际人权服务社与南非法律资源中心举办的关于企业与人权维护者的会外活动(“从威胁到机遇：企业与人权维护者”)。

38. 2014 年 6 月 17 日，他出席了爱尔兰常驻代表团在欧洲联盟人权维护者准则十周年之际在布鲁塞尔举行的一次会议，并与欧盟的代表进行了磋商。在此之际，他向欧盟委员会的代表提到了欧盟人权维护者准则的区域磋商和评估问题。

39. 2014 年 8 月 26 日，他与所有法国大使参加了法国外交部主办的关于实施欧盟人权维护者准则的人权维护者日活动。

40. 2014 年 9 月 15 日，他参加了一次关于欧安组织人权维护者准则的理事会会外小组会议。

41. 2014 年 9 月 29 日至 10 月 3 日，他参加了人权高级专员办事处和特别程序协调委员会主办的任务负责人年度会议。

42. 2014 年 10 月 24 日，他会见了美洲人权委员会主席和委员以及该委员会人权维护者特别报告员和言论自由问题特别报告员，与他们讨论了可能的合作途径。

43. 2014 年 11 月 10 日，他参加了由德国人权研究所和 Brot für die Welt 组织举办的关于人权维护者作用的讲座。

44. 他会见了各代表团在日内瓦的常驻代表，与他们讨论了有关执行其任务的问题。他与其团队和其他特别程序任务负责人就协同效应和未来可能的合作进行了商谈。

三. 战略工作计划

45. 本节介绍特别报告员如何执行赋予他的任务。这是其未来数月和数几年活动的一个路线图。

A. 提出对趋势和问题的精确分析

46. 特别报告员指出，与其前任一样，如果他及时了解该领域的趋势和模式，他将能够更有效地执行保护人权维护者的首要任务。

47. 人权理事会第 16/5 号决议建议研究任何人单独或与他人一起在行使增进和保护人权与基本自由的权利方面的趋势、发展与挑战，特别报告员遵照该决议在开始其任期时进行了一系列区域磋商，在此期间，他每次会见每一区域近 40 名人权维护者，并与他们分析国家和地区趋势、特定群体面临的威胁、他们遭到的报复以及近几年形成的保护方法，以评估其相关性和并逐个或更系统地改变这些方法。第一次磋商是 2014 年 10 月在突尼斯进行的，随后于 2014 年 11 月在第比利斯(格鲁吉亚)进行了一次磋商，并于 2014 年 12 月在马尼拉(菲律宾)进行了一次磋商。与美洲和非洲的磋商将于 2015 年上半年进行。

48. 在这些磋商中，系统介绍了人权维护者的任务、目标和工作方法及其可使用的手段和任务赋予的保护他们的机会。

49. 这些磋商是同一地区就不同专题和主题开展工作的人权维护者聚会并与他们分享人权状况信息的机会。除分享经验和良好做法外，这些磋商是衡量人权维护者认为保护机制是否有效和核查他们对任务有何期待的一个独特机会。

50. 在必要时，将就人权维护者对非洲人权和人民权利委员会和美洲人权委员会的区域机制以及欧洲联盟和几个国家的人权维护者准则有效性的看法展开讨论。

51. 还讨论了国家立法，使特别报告员就如何以最佳方式向各国提供技术合作进行思考，从而制定更好保护人权维护者工作的临时国家法律。

52. 这些区域磋商有助于丰富特别报告员正在制定的国别访问计划。这些区域协商的最后结果将构成特别报告员向 2015 年大会提交的下一次报告，并有助于成员国思考任务未来的发展方向。该报告将包含对所有利益攸关方的一系列建议，旨在确保对世界各地人权维护者的保护需求作出更快、更个性化和更有效的反应。

53. 除了与人权维护者磋商外，为了改进其分析，特别报告员在前往日内瓦或在其他国家参加辩论、圆桌会议或讲座时将继续安排与各国代表会晤。这些会晤的目的首先是听取他们对趋势变化、保护机制的有效性和国家立法对保护人权维护者影响的意见和观点。正如理事会第 25/18 号决议所指出的那样，这些会晤将与各国代表讨论这种事实，即在某些情况下，法律和涉及国家安全和反恐的

措施，如有关民间社会组织的法律，被滥用于攻击人权维护者，或违反国际法，阻碍他们的工作和危及他们的安全；以及利用立法规定不适当地损害或限制人权维护者开展工作的能力。这的确是特别报告员在不远的将来要研究的一个专题。

B. 识别人权维护者面临的**最大威胁**，以促进更有效的保护

54. 在日内瓦和布鲁塞尔进行初步磋商时以及在与人权维护者区域网络的代表举行双边讨论时，特别报告员感到震惊的是，除其他外，人们反复提请其注意面临最大风险的群体：致力于促进经济、社会和文化权利、少数民族权利的维护者；环境保护主义者；女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人权利的维护者；女性维护者和从事妇女权利工作的维护者；就企业与人权问题开展工作的维护者；在面临内部冲突或自然灾害地区工作的维护者；居住在偏远地区的维护者；关注过去的侵害行为、如强迫失踪受害者家属的维护者。

55. 这是在见解自由和言论自由权任务负责人、和平集会和自由结社权任务负责人和人权维护者处境问题任务负责人以及其他任务、如强迫或非自愿失踪问题工作组或法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员收到的信函中可以看到的一个内容。

56. 特别报告员十分感兴趣地注意到，近几年来，人权维护者正在动员起来，将《世界人权宣言》承诺的保护扩展到对人类尊严的新威胁。他们呼吁通过打击针对妇女的基于性别的暴力，在家庭和社区也保障保护权利。他们正在积极开展活动，使跨国公司在道德上和法律上对他们剥夺男性和女性基本权利的行为和疏忽负责。他们正在努力使普及小学教育和抗逆转录病毒疗法成为基本权利，而不被认为是依赖于慈善行动和经济发展水平的服务。

57. 人权维护者经常面临相同的威胁和攻击，但有些人面临更大的风险或更大的威胁，或者是特殊攻击的对象：尤其是诋毁或恐吓活动、侮辱、威胁他们的家人、诽谤、谴责、嘲笑或行政障碍。

58. 特别报告员打算在其认为必要时，最广泛地探讨赋予他的保护任务，并尽可能地履行其任务，向安理会和大会汇报情况，并一如其前任，继续开发新的或更复杂的方法，为保护人权维护者的权利作出贡献。

C. 促进与有关各方加强合作

59. 宣传《人权维护者宣言》和保护人权维护者涉及诸多方面：首先是国家、联合国、区域人权维护者保护机制、国家人权机构、非政府组织、区域法院和媒体。

60. 国家是保护人权维护者权利的首要保障，在可能和适当时，特别报告员打算将与政府的技术合作作为其工作重点。这可以在日内瓦与常驻代表团进行，但特别报告员重申他愿意前往各国首都与愿意同他合作的政府代表会谈。

61. 联合国系统作为一个整体，是在某种程度上参与保护面临风险的人权维护者的关键角色。对有具体人权任务的维和特派团尤其如此，如联合国海地稳定特派团、联合国布隆迪办事处和联合国刚果民主共和国稳定特派团。特别报告员打算与维和特派团的负责人和纽约维持和平行动部联系，以介绍其任务和可能的合作，确保更好地保护面临冲突、内乱或冲突后局势的人权维护者。
62. 与联合国国家工作队、各专门机构和联合国系统各机构的关系可以得到加强，以确保它们根据各自的任务，更有效地协助保护人权维护者。事实上，在初步区域磋商期间，提供了一些关于一些联合国工作人员对保护人权维护者的需求缺乏反应或反应不足的令人不安的证据。在特别报告员关于区域磋商的下一份报告中将向理事会提供的更具体的内容和行动方针。
63. 区域组织在保护人权维护者方面可以而且应该发挥作用。特别报告员的前任们已经开启并发展同非洲及美洲机制的良好关系。特别报告员感兴趣地参加了在巴黎举行的机制间磋商，在磋商期间，提出了加强合作的途径，在扩大其范围前应进行评估。这种合作可以采取多种形式：联合公开呼吁、联合调查团和在媒体上发表联合评论文章。
64. 特别报告员认为，保护人权维护者应遵循附属原则。首先国家必须保护人权维护者，包括采取立法和监管措施确保对他们的保护。特别报告员打算加紧努力说服各国政府制定具体的国家措施，如巴西、哥伦比亚、科特迪瓦和墨西哥。他打算进行磋商并发表关于该问题的研究报告，以证明国家机制对保护人权维护者的有效性和提高其效率应采取的措施。
65. 如果国家无法做到，则区域机制在存在和可能情况下必须能够采取干预行动，确保对保护人权维护者的保护。遗憾的是，除非洲和美洲外，在欧洲或亚洲不存在具体机制。
66. 特别报告员已开始与欧洲理事会人权专员和欧洲联盟人权事务特别代表进行颇有希望的接触，二者均要求他在欧洲协调他们各自的任务。欧安组织亦如此，随着其人权维护者准则的发布，欧安组织已经拥有面向其成员国的有益工具。
67. 前任特别报告员证明了国家人权机构在促进和保护人权维护者方面可以发挥的特殊作用(见 A/HRC/22/47)。特别报告员打算通过国际协调委员会、区域网络或国家机构加强与国家人权机构单独或集体的关系，以确保宣传《人权维护者宣言》。
68. 获得 A 级认证的国家人权机构必须在保护方面发挥首要作用并对联合国和其他政府间组织向政府提出的建议采取后续行动。特别报告员期待他们积极参与他将开展的国别访问的筹备和后续工作，包括本报告上文提到的短期后续访问。
69. 特别报告员打算继续并发展与专门从事人权维护者保护工作的国际、区域和国家非政府组织的良好关系，特别是那些在遵守适用于特别程序任务负责人的工作规则及每人必要的独立性的情况下具体确保对保护人权维护者进行保护或安置的非政府组织。

70. 这些组织正在开展对实地人权维护者进行保护和培训的杰出工作，但这些培训必须加强，不仅仅针对居住在首都和其他主要城市的维护者。初步区域磋商表明亟需培训，特别报告员打算依靠相关的非政府组织进行这些培训。

71. 特别报告员拟发展与区域培训班的合作，这些培训班尤其通过临时措施，能够确保对人权维护者、包括面临被驱逐或返回有风险的国家的人权维护者进行保护。他已经与美洲人权委员会和欧洲理事会进行了会谈。收集的许多证据表明，只要对各国具有约束力，这些措施是有效的。

72. 特别报告员打算从他与其他区域法院的合作吸取教训，以验证其作为第三干预方的行动对单个案件或其法庭之友的效用，旨在更好地向区域法院通报情况。

73. 特别报告员不排除在必要时作为第三干预方在国家法院就单个案件或其法庭之友与选定的律师采取干预行动的想法。

74. 最后，在与其他利益攸关方合作的框架内，特别报告员希望回顾媒体和社会媒体在宣传《人权维护者宣言》和有效保护人权维护者方面发挥的重要作用。许多涉及记者的案件(特别是在编写关于侵犯人权的报道或文章的框架内)、举报人和博客的案件已经引起特别报告员的注意，当他们符合《人权维护者宣言》规定的标准时，特别报告员将其视为人权维护者。他打算在执行任务时扩大和加强与媒体的合作。

D. 继续传播《人权维护者宣言》

75. 在大会通过十六年后，《人权维护者宣言》得到了各利益攸关方的广泛传播和宣传。已为将其翻译成越来越多的语言和方言作出重大努力；尽管如此，负责执行《宣言》者，即政府或可对其加以利用者，即人权维护者仍然对其知道甚少。

76. 因此在其将要开展的活动中，特别报告员将确保《宣言》的宣传方面，并鼓励各国、各国际组织和其他利益攸关方做出额外努力，将其逐步翻译成更多的语言和方言。他将继续向常驻代表团和其他利益攸关方进行宣传，提醒他们，大会第 62/152 号决议第 10 段鼓励各国将《宣言》翻译成他们的民族语言，并采取措改善其传播。

77. 在每次访问时，特别报告员将询问所参访的国家当局已采取何种措施来推动《宣言》的宣传和培训活动，让官员、机构、主管部门和法院执行其规定，从而使人们是更好地了解和尊重保护参与增进和维护人权的个人、团体及社会机构。

78. 由于偏远地区的人权维护者面临威胁和风险，特别报告员拟作出特别努力，向他们传播《宣言》，并使他们根据文本的规定受到保护。

79. 特别报告员欢迎一些国家或政府间组织为其外交使团编写保护人权维护者准则采取的所有举措，如欧洲联盟、欧安组织、美国、挪威和瑞士等。这些举措

非常受欢迎，因为它们证明了除正式承诺以外的一种激发支持人权维护者的国家或政府间政策的真实意愿。特别报告员敦促所有国家遵循这一良好做法，并在其每个外交使团任命一名称为人权维护者并能够使准则真实存在的联络员。

E. 加强与其他任务负责人的合作

80. 特别报告员对不仅涉及其任务的案件而且涉及结社自由或言论自由的案件数量感到震惊。限制集会和结社自由往往是各国压制人权维护者或阻止他们促进和保护人权和自由的首要措施之一。和平集会和结社权问题特别报告员最近向理事会提交的报告²以及收到的许多申诉显示，这一趋势正在不断发展；这也是理事会第 25/18 号决议序言中得出的结论之一。特别报告员拟加强与这些任务负责人的合作，并提出新的合作形式。

81. 各国往往采用对言论自由和见解自由的不适当限制来阻止人权维护者发表意见，或采取保护和促进基本权利和自由的行动。这是言论自由问题特别报告员报告的要点之一。³

82. 在确保其任务的独立性的同时，特别报告员拟加强与最接近其任务的任务负责人合作，以促进更好地保护人权维护者并引起国际社会注意各国为压制或阻止人权维护者的行动所采用的方法，并提出与其他任务负责人采取联合或一致行动的方法，在必要时可采取联合行动或进行联合国别访问。

83. 特别报告员打算酌情与同样面对威胁、攻击或侵犯人权维护者权利案件的其他专题任务负责人采取一系列联合行动。

84. 特别报告员打算在必要时与国别任务负责人更紧密合作，以增加在他们负责的国家保护人权维护者的有效性，并将与他们探讨可否推广他们某些人的良好做法，即在其报告中纳入一个有关人权状况的专门章节。

F. 更好地监测信函、紧急呼吁和国别访问

85. 发出的信函和从各国收到的答复数据库显示有多少政府⁴对所收到的信函、紧急呼吁或有据可查的指控信没有作出充分答复。他们的答复并非总是涉及有关的情况或案件，而只是简单、有时是非常笼统地提及与所暴露案件的严重性并不实际相关的情况。

² 请参阅人权事务高级专员办事处网站 www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/AnnualReports.aspx 上的年度报告。

³ 请参阅如下网站上的年度报告：www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx。

⁴ 各国的平均答复率约为 45%。

86. 在与人权维护者初步磋商时，提出了监测案件的紧迫问题。他们中间很少有人知道他们发送给任务负责人的案卷是否已经收到，以及信函发挥了何种用。在对所收到的数据进行必要的保密并对其加以利用的同时，特别报告员认为有必要至少向发送信函或要求任务负责人采取行动的任何个人、组织或网络正式确认收到，严格遵守特别报告员与各国政府关系的行为守则并保密。
87. 现在，在收到信函后可自动答复，但不具体指明信函的使用情况。特别报告员认为这是不够的，他拟研究如何改变所收到的信函系统，使其更具针对性，使答复更快和更适当。
88. 特别报告员认为应避免加快干预行动的速度，否则将使特别报告员及其团队忘记过去对几百个案件采取的行动，每个案件都是一个期待具体反应的单个故事，而沉默是最坏的反应。
89. 监测是重要的，在提及取得积极结果的案件时将证明可以继续或复制的良好做法，以增加更多案件取得积极结果的机会。如有可能，特别报告员打算在其报告中大量引用显示某种良好做法的相关性或有效性的积极陈述。
90. 特别报告员拟将监测问题作为其行动的主要重点之一，并定期向理事会和大会详细汇报缺乏反应的情况，定期公布关于信函监测情况的报告。
91. 特别报告员打算进行并公布对信函监测情况以及国家不答复对人权维护者处境影响的具体研究，并定期将未答复的案件数量告知各国。
92. 各利益攸关方在对信函和案件的监测方面或多或少负有某种责任，首先是政府，因为他们有责任防止侵犯人权、威胁和攻击人权维护者和打击有罪不罚现象，并将侵犯人权的肇事者绳之以法。
93. 前任任务负责人已经表明，国家人权机构能够在建议的监测和个案的处理方面发挥有益的作用(见 A/HRC/22/47)。特别报告员打算酌情使得到认可的国家机构在监测建议方面和监测特定的案件方面成为主要合作伙伴。
94. 监测国别访问也将是特别报告员的一个工作重点，特别报告员打算在可能时加强监测短期访问的次数，询问当局对建议和紧急呼吁的监测情况。
95. 这种机制将包括组织与有关国家利益攸关方的小组讨论，以讨论该国的局势，并找出确保更有效监测建议的最佳办法。在组织这些小组讨论时，将通过常驻代表团正式通知该国当局，特别报告员将请求政府举行双边讨论，以更好地评估建议的落实情况。
96. 特别报告员将在此时提供基于最佳做法的技术援助，以便向政府提供更好落实建议适当工具。

G. 加强传播良好做法

97. 有效保护人权维护者和监测案件将是特别报告员的工作重点之一，无论是通过信函和紧急呼吁、国别访问还是通过短期后续访问。

98. 然而，特别报告员认识到保护行动与促进行动之间的互补性。在区域磋商过程中他对人权维护者、专门非政府组织和维护者网络的非凡生命力感到震惊，自《人权捍卫者宣言》通过以来，即在十六年期间，他们开发并改进了保护、国际声援及对威胁和攻击作出快速反应的机制，包括调动先进技术手段和社交网络。

99. 一些国家和国家集团制定了自己的工具、准则、国家立法和签证或安置机制，以更好地防止侵犯人权维护者的权利，并保护那些需要保护的人。

100. 各大陆举办了研讨会、圆桌会议、平台和其他磋商会，以培训人权维护者，向他们传授保护技术并保护自己的通信手段免遭监控。这些会议是交流良好做法一个机会，特别报告员将尽量积极回应向其发出参加这些会议的邀请。

101. 最后，特别报告员打算与其他人一起参加良好做法指南的起草工作，并积极参加良好做法的传播工作。这些良好做法如能得到广泛传播，包括向最偏僻的人权维护者传播，可对保护和促进人权维护者的权利产生乘数效应。

H. 提高人权维护者问题的能见度

102. 在这些初步区域磋商时，人权维护者表示他们的地位和作用问题非常需要能见度，并希望传播关于他们的工作、他们的成就、他们面临的问题，保护手段、良好的国家做法、保护机制的有效性和专题分析以及支撑他们行动的其他必要方面的积极报导。

103. 特别报告员意识到他有责任在质疑者面前为人权维护者的权利大声疾呼，并提醒所有人，那些促进和捍卫人权的人是事实上的维护者，即使他们不是一个组织的成员。

104. 特别报告员打算利用其可用的手段并在遵守特别程序任务负责人规则的情况下将其任务和人权维护者工作的能见度问题作为其行动的高度优先事项。他打算开展交流活动，以宣传人权维护者及其工作的重要性问题，尤其是与新闻媒体和社会媒体交流。

105. 他已开始在一些媒体上定期发表评论文章，也将在国家和国际报纸上单独或与其他任务负责人或区域机制发表这类文章。

106. 他希望利用这些通信技术来加强其与人权维护者的互动并研究能够使他们与其更直接交流的方式。

I. 应对报复问题

107. 在与人权维护者会晤时，特别报告员不断听到对那些讲话、作证、发送文件或信息或与联合国合作的人报复案件的举报。报复或报复威胁有时采取非常复杂的形式，国家本身也认识到报复对压制人权维护者或阻止他们作证的威力。

108. 根据在日内瓦举行的初次磋商或区域磋商时收集的证据，这些攻击可以采取多种形式：对个人或对家庭成员的威胁、诽谤活动、死亡威胁、人身攻击、绑架、司法骚扰、暗杀和其他形式的骚扰和警察恐吓。

109. 特别报告员对参与同保护和促进人权的区域和国际组织直接对话、向他们通报情况或举报侵犯或违反人权行为的人权维护者受到威胁的数量和严重程度感到震惊。

110. 特别报告员关切地注意到每年发表的秘书长关于与联合国、其代表及其在人权领域的机制合作的报告(A/HRC/27/38)，其中涉及对与联合国在人权领域合作的个人或集体、包括特别程序报复的问题。该文件具有重要的象征意义，即使其中只提到少数案例。

111. 在任务负责人年度会议上，报复问题被多次提到；一些特别报告员报告了对在他们访问时与他们合作过的或被警察阻止与他们见面的人权维护者报复的直接证据。在年度会议上特别报告员与人权事务高级专员讨论过该问题，特别报告员在此希望公开承认人权事务高级专员直接提到了他在几个国家发表公开讲话时人权维护者遭到威胁的案件。

112. 在同一次会议上，特别报告员在与联合国副秘书长对话时提出了报复问题，他对副秘书长谈到一些驻地协调员缺乏对人权维护者的承诺或对一些证人请求保护的支持。各特别程序任务负责人将重点放在驻地协调员在这方面的作用上，包括需要他们作为联合国在实地的最高代表，支持面对与他们接触过的人遭到报复的案件的特别程序任务负责人，并在任务负责人离开该国后进行必要的监测。⁵

113. 特别报告员回顾联合国、非洲人权和人民权利委员会和美洲人权委员会的人权维护者处境问题特别报告员 2012 年 3 月 15 日关于对寻求与联合国、非洲人权和人民权利委员会和美洲人权委员会合作的个人和团体报复的联合声明。他欢迎理事会主席采取坚决态度呼吁各国打击这种现象。

114. 特别报告员称，在他们于 2013 年国际人权日之际发表联合声明时，各特别程序任务负责人对与他们合作的人遭到报复表示深切关注。在呼吁对这些报复

⁵ 请参阅人权事务高级专员办事处网站 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/AMeeting/Pages/AnnualMeeting.aspx 上登载的特别报告员和特别代表、独立专家和人权理事会特别程序工作组主席第二十一一次年度会议(2014 年 9 月 29 日至 10 月 3 日)的报告。

予以坚定回应的同时，他们重申他们支持建立一个关于该问题的联合国联络点，并希望尽快建立。

115. 特别报告员强调了 2014 年 3 月由博茨瓦纳和出席理事会第二十五届会议的 47 国小组发表的联合声明的重要性，其中回顾了联合国秘书长和人权事务高级专员的声明，即要求组织协调和联合国采取系统方法，更好地保护民间社会行动者及组织。

116. 特别报告员十分关注该问题，并希望促进提高国际社会对该问题的认识，特别是提高对联合国在解决该问题和使各国承担自己的责任方面应发挥的作用的认识。

117. 他指出需要进行监测并加强行动，遵守联合国、非洲人权和人民权利委员会和美洲人权委员会的规范协议和程序规则，其中明确禁止国家和非国家行为者的报复行为。

118. 特别报告员打算继续在报复方面开展具体工作，前提是联合国或国际组织合作或反映虐待或侵犯人权的任何人都可因其保护权利和自由的行动而被视为维护者。

四. 结论

119. 特别报告员确认其有意将其很大一部分时间和精力用于履行赋予他的任务，希望为其从事的事业服务。

120. 在遵守适用于特别程序任务负责人的工作规则的情况下，特别报告员打算根据其前任取得的成果和迄今获得的知识及使用的工作方法，尽可能广泛地解释其任务，使其尽可能有效。他拟在认为适当时积极探索新的途径、创新的工作方法，并定期向理事会汇报。

121. 提交理事会的这份初次报告是特别报告员继续和指导其已开始进行的工作的路线图；首次区域磋商使其对将如何开展理事会赋予的任务有了清晰的认识。

122. 特别报告员欢迎延长任期，它将牢记第 25/18 号决议的序言和建议，这是其未来工作的重点。

123. 他打算在其三年任期结束时对其愿景和重点工作的落实情况以及遇到的困难和障碍进行总结，并与理事会成员分享这一总结。

五. 建议

124. 成员国应：

(a) 确保人权维护者能够在以考虑区域和国家具体情况的适当立法和法规文本为标志的国家框架内执行其任务，并消除一些国家法律可能对人权维护者开展促进和保护人权的合法活动带来的障碍，以有助于对他们更有效地保护；

(b) 打击对人权维护者威胁和侵犯的有罪不罚现象，开展公正调查，并确保将肇事者绳之以法，使受害者得到赔偿；

(c) 更好地答复特别报告员收到的信函，向其提供一切必要的信息，使其能够更好地评估信函中涉及的情况，并停止威胁人权维护者或侵犯他们的权利；

(d) 向特别报告员发出公开邀请，并允许他进行其希望进行的访问，不限制其时间或范围，使其能够到首都以外的地区(对领土辽阔的国家尤其如此)，以便能够会见孤立和不能外出的人权维护者；

(e) 邀请特别报告员直接或在研讨会、讲座和小组讨论之际进行短期后续访问，使其能够研究如何最好地协助各国落实建议；

(f) 特别注意面临最大风险的群体：致力于经济、社会和文化权利、少数民族的权利的维护者；环保主义者；女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和两性人权利维护者；女性维护者和从事妇女权利的维护者；就企业与人权问题开展工作的维护者；在面临内部冲突或自然灾害的地区工作的维护者；居住在偏远地区的维护者；或致力过去的侵权行为，如强迫失踪受害者家属的维护者；

(g) 向国家官员，尤其是与人权维护者社区直接接触的官员提供关于人权维护者作用和权利以及《人权维护者宣言》的必要培训；

(h) 建立一个符合《巴黎原则》的国家人权机构或改革国家人权机构，使其符合《巴黎原则》并赋予其保护和促进人权维护者的广泛任务；

(i) 确保人权维护者能够无障碍地参加联合国和区域政府间组织的机制，特别是在普遍定期审议和向条约机构提交报告的框架内；

(j) 确保对与联合国、其在人权领域的代表和机制以及国际人权保护组织合作的人权维护者进行恐吓和报复的行为予以坚决和毫无保留的谴责；

(k) 确保废除将与国际机制合作开展的维护人权活动定为犯罪的任何法律文本；

(l) 承诺执行《人权维护者宣言》并将其翻译成本国语言和当地语言，使所有人权维护者均可获得；

(m) 对于已采纳人权维护者保护准则的国家，确保其大使馆对实施准则的有效性进行实际评估；

(n) 向大使馆提供专门用于人权维护者的资金并为人权维护者获得国际资金提供便利；

(o) 在其国家和国际人权状况报告中增设一个关于人权维护者问题的专门章节；

(p) 承诺实施关于报复问题的理事会第 24/24 号决议，以便在联合国建立一个高级联络点，并酌情建立一个国家联络点，负责处理国家和国际层面的报复问题。

125. 联合国应：

- (a) 确保本组织的所有机构和方案提高对人权维护者问题的认识；
- (b) 确保在其方案和活动中纳入有关人权维护者的措施；
- (c) 确保驻地协调员向受到威胁的人权维护者系统地提供支持和保护。

126. 国家人权机构应：

- (a) 采取有效措施，保护处境危险的人权维护者；
- (b) 参加人权维护者处境问题特别报告员建议的后续行动；
- (c) 确保其所属的区域人权维护者网络与各区域人权维护者网络合作，以考虑所有联合行动，保护人权维护者并宣传《人权维护者宣言》和人权维护者准则。
