联合国 A/70/217

大 会

Distr.: General
30 July 2015
Chinese
Original: French

第七十届会议

临时议程* 项目 73(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

人权维护者处境问题特别报告员 Michel Forst 提交的报告

秘书长的说明

摘要

本报告是人权维护者处境问题特别报告员向联合国大会提交的第二份报告。在这份根据人权理事会第 7/8 和 16/5 号决议提交的报告中，特别报告员汇报了其在报告所述期间的活动。2014 年 10 月至 2015 年 6 月期间，他与人权维护者组织了七次区域协商，并在报告中介绍了协商提出的几项主要意见和协商结论。特别报告员随后给出了结论和建议。

* A/70/150。

15-12521 X (C) 250815 280815

目录

页次

一. 导言 3

二. 活动 3

A. 通告 3

B. 国家访问 4

C. 与国际、区域和国内伙伴进行合作的情况 5

三. 区域协商报告 6

A. 方案介绍 6

B. 人权维护者处境日益危险的全球趋势 7

C. 更高风险人权维护者团体遇到的威胁 11

D. 在与区域机制和其他国际与区域层面行动者合作方面的多重经验 15

四. 结论和建议 17

A. 结论 17

B. 建议 17

一. 导言

1. 本报告着重介绍特别报告员于 2014 年底至 2015 年初组织的区域协商，目的在于同联合国各会员国分享特别报告员与人权维护者们共同提出的几项主要意见和协商结论，以此来提高对人权维护者角色的认识，并使他们在受到攻击时获得更好的保护。

二. 活动

A. 通告

2. 特别报告员发布了通告和会议报道，涉及关于部分人权维护者的问题以及可能对他们所处的环境造成不良影响的法律改革问题。

3. 对于顺利完成其任务内活动来说，通告是一项必不可少的工具；通告能够发布需要各国立刻关注的紧急事件，并对某些情况和现象加以突出强调。通告还有助于预防侵犯人权维护者权利的行为。特别报告员相信，通告是其能够为人权维护者提供的主要保护方式之一。

4. 2014 年 12 月 1 日至 2015 年 7 月 27 日期间，特别报告员发出了 137 份通告，其中包括 74 份紧急呼吁和 63 份指控函，全部是与其他任务负责人共同拟定的。特别报告员计划研究同区域人权机制合作开展行动的可能性。

5. 向亚太区域发出 36 份通告(26%)；向拉丁美洲和加勒比国家发出 29 份通告(21%)；向中东和北非国家发出 26 份通告(19%)；向非洲国家发出 25 份通告(18%)；向欧洲、北美和中亚国家发出 20 份通告(15%)。

6. 在这些通告中，特别报告员呼吁关注 286 名以上人员的情况，其中包括 66 名妇女。

7. 通告中有 11 份涉及针对与联合国或国际人权机构进行合作的集体或个人的报复行为。

8. 截至本报告提交之日，共收到 45 份回复，即回复率略勉强达到 33%。各国政府给出的回复通常内容空泛或含糊其辞，而考虑到指控的严重性和某些情况的紧急性，这种回复内容尤其令人担忧。因此，特别报告员计划对这些通常石沉大海或得不到某些政府适当回复的通告加强后续关注。在本报告所述期间，特别报告员在其职权范围内确保了对三分之一以上通告和事件的后续关注工作。

9. 特别报告员发出了 5 份关于部分可能对人权维护者开展活动的环境造成负面影响的国家法律制定工作的通告。他计划加大向各国政府发出通告的力度，以向接受通告的政府提供其咨询服务。

10. 特别报告员意识到，在通告的使用方面仍然存在着严重的困难，这些困难主要体现在通告事件的严重程度以及在正确处理所有值得关注的事件时出现的可利用资源短缺问题上。

11. 特别报告员还发布了超过 19 份关于 12 国人权维护者状况的公开声明，试图通过自身的影响力来引起部分国家和国际社会的关注。这些声明涉及的问题包括对人权维护者造成负面影响的法律变革；针对部分人权维护者本人的事件，尤其是针对积极与联合国及其在人权领域的机构和代表进行合作的人员的报复行为；以及关于某些在特定国家工作的高风险人权维护者团体的问题。

B. 国家访问

12. 2014 年 6 月 2 日上任以后，特别报告员于 2014 年 11 月 14 日至 25 日对布隆迪进行了一次正式访问。[1]他感谢布隆迪政府接受了此次访问，并对访问的过程表示赞赏。他将于 2016 年 3 月以报告增编的形式向理事会提交一份单独报告。

13. 截至 2015 年 7 月 31 日，以下国家尚未就特别报告员或其前任提出的访问申请作出回应：沙特阿拉伯(2012 年)、阿塞拜疆(2013 和 2015 年)、巴林(2012 和 2015 年)、孟加拉国(2013 年)、白俄罗斯(2002、2003、2004、2010、2011 和 2015 年)、不丹(2001 和 2002 年)、柬埔寨(2012 年)、喀麦隆(2012 和 2014 年)、中国(2008、2010 和 2015 年)、埃及(2003、2008、2010 和 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、2011 和 2015 年)、斐济(2010 和 2012 年)、赤道几内亚(2002 年)、匈牙利(2015 年)、印度尼西亚(2012 年)、牙买加(2012 和 2015 年)、肯尼亚(2003 和 2004 年)、吉尔吉斯斯坦(2012 和 2015 年)、科威特(2015 年)、马来西亚(2002 和 2010 年)、马拉维(2012 年)、马尔代夫(2006 和 2015 年)、墨西哥(2011 和 2015 年)、莫桑比克(2003 和 2004 年)、纳米比亚(2011 年)、尼泊尔(2003、2004、2005、2008、2009 和 2012 年)、阿曼(2012 年)、乌兹别克斯坦(2001、2004 和 2007 年)、巴基斯坦(2003、2007、2008 和 2010 年)、秘鲁(2015 年)、菲律宾(2008、2010、2012 和 2015 年)、阿拉伯叙利亚共和国(2008 和 2010 年)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2007、2008、2010 和 2015 年)、多米尼加共和国(2012 年)、塞内加尔(2012 年)、新加坡(2002 和 2004 年)、斯里兰卡(2008、2010 和 2015 年)、乍得(2002、2003 和 2004 年)、泰国(2012 年)、土库曼斯坦(2003 和 2004 年)、越南(2012 和 2015 年)和津巴布韦(2002、2004、2008、2010 和 2011 年)。

14. 2015 年，特别报告员向阿塞拜疆、巴林、白俄罗斯、中国、俄罗斯联邦、匈牙利、牙买加、吉尔吉斯斯坦、科威特、马尔代夫、墨西哥、秘鲁、委内瑞拉玻

[1] 人权事务高级专员办事处，《布隆迪：政府应减轻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.

利瓦尔共和国、斯里兰卡和越南发出了访问申请。他向接受访问申请的阿塞拜疆、匈牙利、摩洛哥、秘鲁和菲律宾政府表示感谢，并希望同上述国家政府协商确定访问日期。

C. 与国际、区域和国内伙伴进行合作的情况

15. 本部分介绍了特别报告员自上一次向人权理事会提交报告至提交本次报告期间(即 2014 年 12 月 1 日至 2015 年 7 月 30 日)进行的活动概况。

16. 在此期间，特别报告员召开了第五和第六次保护人权维护者机制与计划会议(“机制间”程序)。会议得到了保护人权维护者观察站的支持，在法语国家国际组织召开。

17. 2015 年 1 月 21 和 22 日，特别报告员参加了由国际人权服务社在哥伦比亚首都波哥大组织召开的关于保护人权维护者国家立法示范的协商。

18. 2015 年 3 月 5 日，他出席了由民主政体共同体领导人理事会与联合国人权理事会联合在日内瓦组织召开的第 16 次会议。

19. 2015 年 3 月 9 日，在国际妇女节之际，特别报告员在日内瓦参加了一项关于保护妇女人权维护者的民意调查。此外，在同一周，除人权理事会第二十八届会议外，他还参加了两个分别关于亚洲人权维护者和促进国家安全对人权维护者状况影响的民间社会活动。

20. 2015 年 3 月 18 日，特别报告员在布鲁塞尔会见了欧洲联盟人权工作小组，与他们共同审议关于欧盟人权维护者准则的意见。他还同工作小组就欧盟能够为其本人的任务和与之关系最密切的任务提供的支持展开了讨论。

21. 2015 年 3 月 21 日，特别报告员参加了由大赦国际在荷兰海牙举办的“影响力电影节”。

22. 2015 年 4 月 9 日至 10 日，特别报告员参加了由公民权维护者组织在斯德哥尔摩举办的“维护者日”会议，来自 35 个国家的 160 余名维护者参加了“年度公民权维护者”奖的颁奖仪式，并加入了一项旨在提高他们能力的计划。

23. 2015 年 6 月 3 日，特别报告员出席了关于全球发展和国际合作的欧洲 2015 年发展日活动。

24. 2015 年 6 月 8 日至 12 日，他参加了任务负责人年度会议。

25. 2015 年 6 月 16 日，除人权理事会第二十九届会议外，他还参加了一项关于阿塞拜疆人权维护者状况和针对日内瓦人权维护者的报复与攻击的民意调查。

26. 6 月 25 日，他应法国驻莫斯科使馆的邀请会见了百余名俄罗斯联邦人权维护者。

27. 他会见了各特派团在日内瓦的常驻代表，同他们就与执行任务有关的各项问题进行了讨论。他还与自己的小组以及其他特别程序任务负责人就未来可能开展的协同合作进行了会谈。

三. 区域协商报告

28. 本部分介绍了 2014 年 10 月至 2015 年 6 月期间特别报告员与世界各地的人权维护者共同组织的协商得出的几项主要意见和结论。考虑到协商过程中的信息十分丰富，特别报告员将在此后向理事会或联合国大会提交的报告中以更加详细的方式介绍几项内容，尤其包括良好做法、报复行为及人权维护者的部分分类。

29. 此外，特别报告员选择不在本报告中点出人权维护者在协商过程中提及的国家名称，目的是将注意力集中于世界和区域趋势，避免单纯地着眼于国家形势。但他从如此众多的人权维护者口中听到的严重甚至令人震惊的证词势必将对他随后的报告和希望访问的国家的选择产生影响。

A. 方案介绍

1. 协商的背景与目标

30. 根据人权理事会关于推荐研究人权维护者权利行使的趋势、新发展和问题的第 16/5 号决议，特别报告员希望自任务开始执行起同人权维护者开展一系列区域协商。

协商的目标如下：

- 直接会见地区人权维护者，尤其是一直无法前往日内瓦的人权维护者；
- 收集证据，旨在发现人权维护者和所有该领域重要活动人士所面临的趋势、挑战、威胁和机遇；
- 对现存的保护措施与机制的效率进行评估；
- 交流关于该领域良好做法和机遇的信息与经验，探寻应对在相关区域遇到的挑战的思路。

2. 日程与采纳的方法

31. 2014 年 10 月至 2015 年 6 月，共组织了七次区域协商。协商首先于 2014 年 10 月在突尼斯(突尼斯)召集了北非和中东的人权维护者，于 2014 年 11 月在第比利斯(格鲁吉亚)召集了东欧、高加索和中亚的人权维护者，于 2014 年 12 月在马尼拉(菲律宾)召集了东亚和太平洋区域的人权维护者。2015 年举行了 4 次区域协商：2015 年 1 月在危地马拉城(危地马拉)为拉丁美洲举行的协商；2015 年 5 月在堪培拉(乌干达)为英语和葡萄牙语非洲举行的协商和在阿比让(科特迪瓦)为法语

非洲举行的协商；最后一次协商于 2015 年 6 月在佛罗伦萨(意大利)举行，召集了西欧和其他国家的人权维护者。特别报告员、联合国人权事务高级专员办事处区域与地方办公室以及致力于保护人权维护者的国际和区域组织及网络开展了紧密合作，通过多样化的模式和主题区分出了不同的参与者。截至七次大型协商结束之时，来自 111 个国家的 500 余名人权维护者聚集到了一起，并有机会同特别报告员进行了交流。本报告既是对全球人权维护者艰难处境的汇报，也在向国际社会发出号召，更加努力地保护人权维护者免受每天面对的攻击和威胁。

32. 280 余名妇女人权维护者参加了讨论。应妇女人权维护者机构的要求，特别报告员在每次协商时均会组织一场专门会议，以便妇女人权维护者们能够单独与特别报告员进行对话，讨论一些她们不愿或不敢在男性同僚在场时讨论的主题。这体现出特别报告员支持性别平等以及依照人权理事会第 7/8 号决议以性别视角审视妇女人权维护者情况的意愿，决议号召任务负责人有必要“将性别视角纳入整个任务工作中，对妇女人权维护者的情况给予特殊关注。”

33. 此外，为动员这一主题涉及的所有人员，特别报告员于 2015 年 7 月 8 日在日内瓦与各国代表组织了一次公开会议，听取他们关于这项报告草案的初步评价和意见。随后他于 2015 年 7 月 9 日和 10 日在佛罗伦萨(意大利)组织了一次民间社会和学术界专家会议。两次会议的目标在于就人权维护者的状况进行交流，收集有利于加强特别报告员任务落实的建议。最后一次协商将有助于特别报告员继续寻找解决方案，并将之纳入随后的报告之中。

34. 最后，值得注意的是，除确定全体人权维护者面临的共同威胁外，通过协商还发现了在不同政治、文化和社会背景下部分地区的特殊性。例如，通过协商得知，北非和中东的人权维护者面临的是伊斯兰极端主义的上升趋势和多次政治重组。通过与拉丁美洲人权维护者的交流得知，自 20 世纪 80 年代军事独裁垮台以来相对稳定的国家里社会不满的状况有所抬头。拉丁美洲的人权维护者也面临着诸多关于土著人民尊重问题及其领土保护方面的挑战。中亚和东欧的人权维护者则受困于后苏联时代的领土争端和对民间社会日益强硬的态度。亚洲和撒哈拉以南非洲人权维护者面临的是各种冲突和冲突后情况、种族关系紧张以及跨国企业所扮演的角色问题。最后，西欧和其他国家的人权维护者强调，他们中有很大一部分人目前正忙于处理移民的处境、经济危机的后果以及针对少数群体的不同形式歧视再次盛行的问题。

B. 人权维护者处境日益危险的全球趋势

35. 对于特别报告员来说，报告十分沉重。世界各地人权维护者的处境目前引起了各种担忧。在很多国家，他们的处境每况愈下。虽然特别报告员很高兴看到民间社会的可见度更高，组织性更强，但不得不承认，为促进和保护人权与基本自由而和平行动的人仍然面临着诸多甚至更多的阻碍。

36. 人权维护者面临着多种形式(身体、心理、经济及社会)和出于各种因素(较差的国家治理或缺乏国家法治、宗教排斥或原教旨主义有所抬头以及关键发展问题上的紧张态势)的威胁，这些威胁来自于多方人士(政治、经济、宗教、国家或个人)。更严重的问题是，越来越多的人权维护者反映，部分国家的法律错误地将他们定罪并破坏他们的行动，这是国家的一种倒退。

37. 交流还得出结论称，人权维护者日常面临的威胁与束缚与所有国家开展的“反恐战争”不无关系。各国实施的部分反恐政策与策略对人权维护者构成了威胁，有些政府的反恐斗争则直指人权维护者。这些政策以更好地保护公共利益为借口，对民间社会的个人自由和行动造成了限制。因此，不少国家的法律体系不甚透明，且十分复杂，部分法律规定被用来压制任何形式的社会和政治抗议，以及开展违反国际人权标准的反恐行动。

38. 最后，除以上困难外，这些侵害与威胁不但来自于国家，也来自于非国家行为者。这一情况尤其出现在具有以下特征的国家中：原教旨主义呈上升趋势(尤其是北美洲、拉丁美洲、非洲和中东)；中东、非洲和部分亚洲国家的武装冲突或轻微冲突，还存在某些发展计划，部分经济行为者试图通过这些计划在损害人权的基础上实现自身利益，他们有时甚至得到了政府的明确支持。人权维护者指出，促进经济、社会和文化权利(性权利和生殖权利、劳动的权利、土著人民的权利、获得自然资源与环境的权利)的行动受到了来自各方行为者的诸多压力。

39. 特别报告员注意到人权维护者面临的威胁之间的共通性，并强调有必要以整体和全面的方式讨论所有威胁。

40. 面对这些趋势，以下几点可以更好地归纳众多人权维护者的脆弱处境：(a)对人权维护者角色的错误认识；(b)针对人权维护者个人的攻击；(c)新形式的恐吓与镇压，尤其是为限制和非法化人权维护者的行动而制定的法律以及；(d)部分国家在制度方面的诸多不足。

1. 人权维护者：一个鲜为人知、被人误解以及经常受到诋毁的角色

41. 很多人权维护者提到，政府、媒体和其他社会组织对他们持有一种怀疑甚至是敌视的态度。这种敌视的一部分根源在于对人权维护者角色的不甚了解，还可以解释为部分社会、经济和政治行为者对人权维护者行动的工具化。维护者们并非以一种带来改变，并直接或间接促进可持续发展和国家良好治理的形象出现在世人面前。相反，他们经常被描述成背负着与本国社会与文化完全相反的价值的外国人员，或者是主要从事政治活动的人。人权维护者讲述了一些为非法化他们行动而频繁进行的活动，这些活动将他们摆在政治反对派、攻击公共利益者甚至是叛徒的位置。他们有时还被媒体描述成恐怖主义者的纵容者或者是对国家主权的威胁。

42. 雪上加霜的是，人权维护者本身对能够用以加强自身可见度和保护的机制与手段缺乏认识，而且这些不同机制之间有时也缺乏衔接。

2. 针对人权维护者个人及其亲属的攻击

43. 成为人权维护者，就意味着将自己暴露在多重危险之中，甚至会威胁到自己的生命或自由。除部分国家的人权维护者外，众多维护者在谈到面对的威胁与挑战时均得出了上述结论。人权维护者首先简单却十分激动地讲述了他们受到过的各种人身攻击，包括谋杀、绑架甚至是性暴力的企图，这有时迫使他们逃亡在外，将亲人留在国内，得不到任何形式的保护。特别报告员注意到，人权维护者提到的情况中还涉及了无端的拘押、酷刑、秘密逮捕以及由军事法庭开展的诉讼。而当人权维护者试图向媒体通告自己的情况，诉诸法律或者获得赔偿时，得到的通常是一种相对的冷漠。一般不会对攻击行为开展调查，罪犯也不会感到不安，这显然助长了有罪不罚现象。此外，无论是在国内，还是譬如因参加国际会议而需要授权出境时，人权维护者都受到了对行动自由的限制。

另外值得担忧的一点是，这些攻击不但直接指向人权维护者，通常还伴随着对其家人的威胁与攻击，增加了他们的压力。

44. 部分人权维护者还提到，他们与联合国或其他国际及区域性组织合作促进人权维护时，遭到了很多报复行为。报复形式多样，包括骚扰、诽谤甚至是人身侵害行为，其共同的目标是恐吓人权维护者，迫使其沉默。

3. 为限制人权维护者行动而进行的新形式镇压

45. 特别报告员从受到询问的人权维护者那里得知了新的镇压手段和形式，尤其体现在媒体方面。来自数十个国家的人权维护者提到，在不少国家，常见的手段是纸媒或电台节目的诽谤活动，由政府或激进群体组织，其目的在于谴责人权维护者。

46. 除此之外，目前还存在着通过数字通讯来妨碍人权维护者工作的现象。互联网以及广义上的新技术一直是表达观点、获取信息和连接个人与组织的有力工具，如今却被各国用于控制和限制人权维护者的行动。而更加堪忧的是，不少人权维护者每天要通过互联网促进和保护人权，将自己暴露于多重威胁之下。非洲、拉丁美洲、中东和亚洲的人权维护者报告了一些在社交网络和博客上进行的骚扰和诽谤活动。电子邮件受到拦截，电话通讯受到监听。数位妇女人权维护者谈到，她们的形象被放到某些含蓄的色情图片上，这些图片大肆传播，对她们的尊严构成了严重的伤害。

47. 此外，人权维护者还强调，法律逐渐成为了惩罚和非法化维护者行动的工具。协商期间反复提到的担忧之一便是部分国家如今通过法律来限制人权维护者的

活动，甚至为其定罪，前任人权维护者处境问题特别报告员已于 2012 年明确提出这一问题。

48. 人权维护者在不同的协商中确认了这些趋势的存在，特别报告员看到各国政府效仿在该领域镇压力度最大的国家的做法，尤感担忧。据观察，在部分国家，滥用法律非法限制人权维护者，尤其是记者、博客和律师行动的现象有所抬头。部分人权维护者还提到，针对他们从事工作的组织运行存在着诸多障碍，特别是获取资助方面的困难(尤其是来自境外的资助)，还有在登记或更新认证或者组织部分和平游行时遇到的阻碍。

49. 最后人权维护者还提到诸多司法骚扰、逮捕、任意拘留及通常附有不当刑罚的判决的情况。部分国家通过偷税、非法持有枪支或毒品等极不公正的诉讼对人权维护者施以重刑，企图使他们沉默。

4. 制度上的深层问题

50. 人权维护者多次强调，各种威胁与攻击可能导致制度方面的问题，即法治国家及其民主原则的根基得不到尊重或者越来越不受尊重。人权维护者长时间地讨论了很多司法机构缺乏独立性的国家存在的有罪不罚和腐败问题。

51. 此外，人权维护者还提到，部分国家代表，包括公务人员(警察及狱警)和司法机构代表，在普遍意义上的人权问题，尤其是人权维护者问题上缺乏培训和认识。这种缺乏部分地解释了某些政府代表一再侵犯人权的现象，尤其是在游行期间过度使用武力。

52. 此外，协商还使人感觉到，有些关于人权的国内法规在没有事先同民间社会或者已有的国家人权机构协商的情况下就投票通过并实施。

53. 除此之外，他们还面临着交叉性欠缺的问题，即不同类型和根源的歧视之间的交叉。极少有针对人权维护者成为各种歧视对象(比如处于流亡状态的妇女人权维护者或者来自少数民族的同性恋人权维护者)时遇到的问题的研究。国际人权体系尚未系统地采用交叉视角来单独审视各种歧视根源，因此解决方案无法使人完全理解所有歧视问题和人权维护者所处的脆弱境况。了解不同的参数无疑能够为不同类型的人权维护者提供更加全面和横向的解决方案，这也是特别报告员在今后的报告中会重新讨论的问题之一。

54. 协商中也数次提到国家人权机构所扮演的角色，然而人权维护者多次指出了与这些机构充分合作时遇到的困难。在部分情况里，造成不同行为者之间关系紧张的原因在于上述机构不遵守《巴黎原则》，效率低下，对人权维护者的状况表示惧怕或缺乏认识。部分人权维护者反映，最近几个月出现的大规模预算缩减和政治攻击也影响了部分国家的数个人权机构，因为这些国家人权机构本身也扮演

捍卫者的角色，受到本国政府的威胁。特别报告员也为此在报告所述期间发出了数份通告。

55. 最后，人权维护者强调，联合国机构和区域组织的建议一直未能落实，只有少数几个国家为保障后续工作建立了部际机制，人权维护者对此表示遗憾。

C. 更高风险人权维护者团体遇到的威胁

1. 人权维护者团体面临的共同威胁

56. 每次区域协商都开展了关于部分特殊人权维护者群体所面临威胁与挑战的讨论，同样也根据人权理事会多次表达的愿望提出了各种旨在更好地保护他们的策略与行动。[2] 部分人权维护者因为他们自己的身份而受到威胁(如妇女人权维护者、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人、双性人、土著人民以及白化病患维护者)，还有些人权维护者则因为他们工作的主题(如反腐和环境保护)或特别脆弱的背景环境(如在冲突地区或冲突后地区活动的人权维护者)而受到威胁。

57. 本报告中区分出来的人权维护者群体当然不是唯一面临风险的群体，还存在其他风险群体，但特别报告员选择的是大多数协商提到过的群体。所有这些群体存在着几个普遍特点。

58. 首先，风险最大的群体获得的法律保护越来越少，缺乏针对他们的特定法律，他们有时甚至受到歧视性法律的影响。人权维护者提到，攻击行为不受惩罚的现象非常严重，无形中默许了针对他们的暴力行为。

59. 人权维护者还指出，他们感觉自己经常处于一种相对孤立的境地，媒体对于他们遭到的侵害缺乏关心，他们也无法得到来自政治人士甚至人权维护者团体的支持。在这一点上需要强调的是，经常遭到上述人权维护者群体诟病的是深植于社会的权力机构或体系，人权维护者们在这样的社会中前进，事实上就面临着受到指责的风险，或者被视为同传统、社会秩序或者国家利益唱反调的人。

60. 通过交流，明确了针对上述群体的侵害行为的结构性和体系性根源，这些侵害行为包括关于性别的刻板印象，社会与经济不平等，以及部分国家存在的有罪不罚和腐败盛行的现象。只有以全面且横向的方式权衡这些人权维护者的处境，才能对他们进行有效的保护。

2. 妇女人权维护者

61. 妇女人权维护者每次都提到，成为一名妇女人权维护者，就意味着面临三种因素带来的威胁：一是其本人身份，二是身为女性，三是因为其维护与促进人权的工作。虽然与其他人权维护者同样受到攻击，但针对妇女人权维护者的暴力行

[2] 第 12/1、13/13、22/6 和 24/24 号决议。

为通常是建立在性别基础上的。很多国家反复出现性暴力的威胁或行为。妇女人权维护者所处的国家里，主流话语仍然将女性隔离在私人领域之内，而妇女人权维护者受到的也通常是这一方面的攻击。她们在互联网上受到骚扰、诽谤和恶意中伤，这对她们作为妇女人权维护者、妇女、母亲以及公民所应得到的尊重和信任造成了巨大伤害。

62. 她们解释称，想要理解这些侵害行为，必须对男权文化和刻板印象深植其中的社会、文化、经济和政治背景加以分析。妇女人权维护者称，之所以受到攻击，是因为她们对这种文化提出了质疑，对分配给她们的传统角色提出了挑战。在协商中，不少人权维护者提到了针对妇女人权维护者的攻击，有时攻击她们是妓女，是背德之人，或者不尊重传统价值观。妇女人权维护者认为，这种做法使她们成为了宗教团体的攻击目标，尤其在她们呼吁尊重和促进性权利及生殖权利的时候。

63. 此外，妇女人权维护者还指出，有些未充分考虑性别问题(比如在迁居方案中经常将家庭排除在外)的机构和组织给出的答复中存在着漏洞。妇女人权维护者还提到，有必要在针对她们的保护方案中把上述问题考虑进去，以此来避免时有出现的弱化妇女人权维护者所面临问题的父权视角。

64. 最后，妇女人权维护者指出，还有一种看法，将妇女首先视为受害者，而不是一个完整的行为者，一个能带来改变的人。妇女人权维护者的角色鲜为人知，也得不到承认。她们面临着来自家庭内部、社区以及工作机构的重重障碍。妇女人权维护者指出，在某些国家环境下，她们仍然被视为第二类行为者，其专长局限在某些领域内，对推动尊重和保护人权做出的贡献也经常被无视。她们指出，协商的过程，尤其在发展项目方面，缺乏统一性。还需指出的是，妇女人权维护者与特别报告员共同进行的特别会议明确了非政府组织内部的状况，在这些组织里也长时间地存在对男性有利的刻板的性别印象。她们还指出很难得到男性同事对她们在领导和决策职务方面的认可，数位由特别报告员亲自邀请的妇女发现自己被男性同事代替。

3. 女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人权利维护者

65. 促进女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人权利的维护者们也是诸多攻击行为的目标。他们指出，是对这些人权维护者持谴责态度的国内环境鼓励了仇恨犯罪，国家有时甚至通过将同性恋定罪来加深这种歧视，部分非洲和中东国家就存在这种情况。在很多国家，同性恋会被判处死刑，这使人权维护者的工作变得异常危险。这些人权维护者还受到了诸多恐同方面的勒索、敲诈和诽谤，尤其是在互联网和社交网络上面。此外，他们还受到了来自部分宗教团体的压力，这些团体称人权维护者威胁到了传统价值观，宣扬西方伤风败俗的堕落价值观。

66. 由于缺乏法律和实践两方面的保护，女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人权利维护者的处境变得愈发易受攻击。安全部队和法官都没有接受过尊

重女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人权利的教育，导致在起诉的记录、人权侵犯者的搜查以及将其绳之以法方面存在着诸多缺陷。人权维护者还提到，在针对他们的歧视和侵害案件方面，缺乏寻求法律援助的资源。

67. 最后，人权维护者长时间地讨论了女同性恋、变性人和双性人可见度的问题，并指出政治和社会支持的匮乏，有时也涉及了人权维护者社区内部缺乏团结的问题。这体现在缺乏其他人权维护者、非政府组织或者国家人权机构的支持，而之所以表现出不团结的态度，是出于对报复行为的担心，或者为被牵涉到女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人的问题而感到耻辱。

4. 土地、环境保护和企业责任相关权利维护者

68. 经常出席区域协商的人权维护者群体之一就是土地、环境保护和企业责任相关权利维护者。他们面对着不同形式的监视、攻击、强迫失踪和损害声誉活动，被视为敌视国家进步和发展的人。他们还提到对游行以及致力于企业责任和劳动者权利的人员过度使用武力的情况。这些人权维护者成为了国家行为者和非国家行为者(企业、负责场所安全的私人团体、有组织犯罪相关人员等等)共同的行动目标。关于这一点，他们提到，这些行为者之间存在一个互相勾结的体系，想方设法地压制揭露了腐败和侵犯人权行为的人权维护者。而国家并未针对企业侵犯人权的行为建立约束机制，这种无力的体制环境更助长了各种侵犯和威胁。人权维护者还揭露，企业缺乏透明度和问责制，采掘业尤为如此。

5. 打击腐败和有罪不罚现象的人权维护者

69. 致力于国家治理、促进国家透明度和问责制以及打击腐败的人权维护者属于最弱势类型群体，他们要面对各种骚扰活动和多种形式的威胁与攻击。

70. 他们的工作经常由于缺乏关于获取信息的法律条款或者这些法律得不到落实而受阻。人权维护者还报告称，考虑到诸多重要的政治和经济利益问题，各国政府缺乏保护他们的政治意愿。最后，打击腐败和有罪不罚现象的人权维护者经常成为攻击或恐吓行动的目标，而证人也成为威胁的对象，威胁的目的是让他们在某些诉讼过程中放弃出庭。

6. 少数人和难民权利维护者

71. 这些人权维护者在世界范围内都面临着不同类型的威胁和侵害其权利的行为，而在谴责部分少数族裔或群体的极端民族主义言论盛行的大环境下，这些行为有时还会被媒体传播开来。当人权维护者支持这些族裔或群体时，如罗姆人和土著人民，还会被视为叛徒。

72. 人权维护者还揭露称，缺乏少数民族之间的协商，或者举行的都是由国家而非各族裔选定人员参加的匿名协商。

73. 最后，在土著人民的问题上，不少拉丁美洲人权维护者都强调缺乏承认少数族裔权利或者承认后实践权利方面的法律和制度框架。他们所处的地理位置属于偏远的农村地区，有着诸如捍卫土地及寻求自治等诉求，这使他们面临着多重威胁和人身攻击。这也是特别报告员计划与其同事土著人民权利问题特别报告员一同开展特殊工作的领域之一。

7. 记者与博客

74. 区域协商还谈到了日益增多的针对人权领域记者的攻击问题。这些记者在试图报道侵犯人权案件时面临着越来越大的困难。有些人权维护者特别强调了在信息自由和获取信息权利方面的法律空白。调查问责制和反腐的记者提到了吊销或者不予更新证件的威胁以及泄露消息来源人身份的压力。他们还揭露了打击诽谤、辱骂以及保护国家安全的法律落实后带来的负面影响，即形成了针对众多调查侵犯人权问题记者的谴责，甚至是自我谴责。最后，维护人权记者总结，他们面临的越来越大的困难体现在自由行动、获得签证和在武装冲突地区工作方面，他们在武装冲突地区是冲突各方针对的目标。

8. 致力于促进和保护人权的律师

75. 律师因其人权维护者的身份和与人权维护者一同工作而成为了攻击和威胁的目标。他们的办公室遭到国家机关或他人的破坏，通讯也遭其拦截，有时还要面对各种恐吓活动，甚至包括收回其从业资格的威胁。这些律师及其家人还指出，他们经常遭受攻击、骚扰、任意逮捕和酷刑。为人权维护者工作的律师也遭到诽谤，并被指控叛国或与恐怖主义有联系。他们的工作经常困难重重，人权维护者还指出了司法独立性缺失的问题。

9. 在处于战争中的国家或冲突地区工作的人权维护者

76. 这一类人权维护者面对的是身心安全受到威胁的处境，特别报告员对他们遇到的诸多困难感到十分不安。在冲突地区工作并报道侵犯人权问题的人权维护者受到的攻击不仅来自于国家，也来自于武装团体、民兵和恐怖分子，各方都将他们视为潜在的敌人。在这一问题上，人权维护者提到，恐怖分子的出现使某些地区捍卫人权的工作变得尤其危险。他们还指出了在冲突地区内部物资和旅行限制方面的困难，以及部分人权维护者尤其在侵犯人权案件资料的收集和保护方面经验不足的问题。最后，人权维护者提到，日益盛行的民族主义言论和愈演愈烈的舆论极端化越来越倾向于通过指责人权维护者不属于某一立场来孤立他们。

77. 考虑到他们遭受的攻击和威胁以及他们所处的环境类型，特别报告员计划与部分专业国际机构一起同在冲突地区或冲突后地区生活和工作的人权维护者组织一次特别协商。

D. 在与区域机制和其他国际与区域层面行动者合作方面的多重经验

78. 协商的目的之一在于向在场的人权维护者咨询他们同国际保护机制(如联合国特别程序和人权事务高级专员办事处)和区域保护机制(如由美洲人权委员会、非洲人权和人民权利委员会、欧洲委员会、欧洲安全与合作组织和欧盟开展的保护机制)合作的经验。

79. 多重合作经验突出表明，由于目前国家机制数量不足，甚至根本不存在，有必要加强不同行为者的政治承诺，并强化现存的机制。经验还强调了培训和提高能力以便更好地领会不同机制与工具的重要性。特别报告员注意到同这些机制合作的经验总结之间的差异，包括区域间差异——与某些地区(非洲之角、南部非洲、亚洲和中东)相比，部分地区(拉丁美洲、西欧和西非)十分了解甚至精通不同的机制——以及不同机制之间的差异。

80. 绝大多数人权维护者都提出无法看到或接触到特别报告员的任务，只有少数人与其任务有所接触。人权维护者强调有必要加强他们同特别报告员的联系，尤其是实地联系。在这一问题上，特别报告员亲自前往参加区域会议，以便会见无法前去同他见面的人权维护者，他们对能够在区域会议上与特别报告员进行协商感到十分满意。他们中相当一部分人表达了希望看到特别报告员以正式出访或受大学、区域网络或使馆邀请的形式访问其国家的意愿。人权维护者还指出，1998年的《人权维护者宣言》缺乏传播和推广，《宣言》条文未翻译成所有人能够理解的语言和方言，任务的部分工作方法也存在局限。例如，不少人权维护者提到，有些程序十分难以理解，尤其是通信系统，而其重要作用就在于向涉及国提交侵犯人权维护者人权的个案。

81. 在通信问题上，人权维护者的观点十分明确：这一机制在他们看来难以理解，效率低下，应对其进行深入分析，以便改善其运行方式。协商中主要由专家组指出了一系列困难：特别报告员通告数量增加的需求；缺乏根据特别程序任务负责人行为守则保密原则向提出控诉的组织和个人通报情况进展的报告和预警系统；通告发出后缺乏后续工作。这些困难构成了阻止人权维护者向特别报告员请求干预的因素。

82. 由数位特别报告员共同发起的联合通告也被数次提到，但人权维护者和专家对此的看法并不一致。有些人强调，这类联合通告能够提高可见度和影响，但其他人则认为这类通告的影响并未完全得到证实，而且其重复性最终会产生反效果。人权维护者和专家提出了多种解决方案来减少困难，如制定后续工作计划，以便对某些情况进行更好的评估。他们还提议，关于通告的公开年度报告应广泛分发给各国使馆、非政府组织和其他利益攸关方，以便减少信息，并在与各国沟通时提高影响力。特别报告员计划与其他任务负责人一同就通告的问题展开特别研究。

83. 关于访问各国的问题，人权维护者重申了与不同行为者进行实地会面的重要性。他们还强调，由于资源有限，或者部分国家拒绝邀请特别报告员访问，导致每年能够进行的正式访问数量极少。他们还指出，这些访问会导致涉及国人权维护者的状况恶化。例如，有些人权维护者揭露了特别报告员要访问的部分国家实行的“预防性”逮捕。最后，他们指出，有必要更细致地准备出访活动，并建立后续工作机制，以便在访问结束时提出的建议能够得到有效的跟踪和落实。

84. 最后，人权维护者希望确保与特别报告员之间沟通(尤其是电子形式的沟通)的安全，并希望关注新的主题。例如，人权维护者表达了他们对非国家行为者——尤其是原教旨主义宗教团体——以及企业侵犯人权行为的担忧。

85. 人权维护者还鼓励特别报告员在准备访问活动和跟踪处于危险之中的人权维护者情况时加强同联合国的国家和区域代表之间的合作。

86. 尽管本报告的初衷并非对区域机制进行评价，但协商过程中数次提到了这些机制。在这方面需要注意的是，除亚洲和中东外，全球所有地区均享有区域机制。然而，人权维护者报告的经历却有着鲜明的对比。同联合国对于人权维护者的职责一样，区域机制也鲜为人权维护者所知，尤其是身处偏远地区，无法接触到新信息技术的人权维护者。他们还强调，面对某些个案的急迫性和某些程序的复杂程度——人权维护者认为这些程序正倾向于变得具有束缚性——部分机制并未做出反应。

87. 虽然欧盟关于人权维护者的指导方针是区域协商中尤为突出的一个交流内容，不得不承认的是，只有三分之一的人权维护者称他们知晓这些指导方针，而这些人也承认欧盟成员国代表缺乏这方面的培训和信息。他们还暗示称，支持某些国家人权维护者的欧盟筛选标准中有一部分晦涩难懂，有些使馆不甚了解欧盟的程序，还有些大使由于担心冒犯国家政府而在使用一切可以使用的手段来保护人权维护者的问题上迟疑不决。

88. 通过呼吁同各使馆、欧盟代表以及欧盟成员国进行必要的实地合作，人权维护者强调了这一指导方针的时机和重要性，因此上面提到的几点显得尤为重要。

89. 对这一部分进行总结时不得不重提人权维护者在区域协商过程中报告的高得令人担忧的报复及恐吓行为数量。由于担心非国家行为者和政府行为者进行报复，部分人权维护者放弃了与联合国和区域机制进行合作的念头。在这个问题上，他们提到，在与联合国系统就某些敏感问题进行合作时，如针对罗姆人的歧视、促进性权利和生殖权利、性取向和性别认同等问题，人权维护者和部分非政府组织受到了监视。人权维护者鼓励特别报告员继续传播他们的声音，以便结束这些报复行为和恐吓的企图。在这方面，人权维护者提到了部分国家对报复案件的态度。人权维护者认为，面对这些未受到惩罚的攻击行为，无论是有罪还是因通融而成为共犯，这些国家都扮演着十分重要的角色。

四. 结论和建议

A. 结论

90. 本报告中介绍的几点意见表明，我们所面对的攻击行为意在削弱那些与不公正作斗争并为保护无法保护自身权利的妇女和男性而暴露自己的人。当这些人权维护者受到攻击时，更广泛地说，是人权受到了威胁。这七次区域协商中见到的人权维护者面对着各种让他们感到惊恐和孤立无援的风险。特别报告员对本报告中提到的趋势感到非常担忧，尤其是关于最易受害的人权维护者群体的趋势。他计划继续就协商中出现的部分问题进行讨论，以更全面的方式寻找途径来更好地保护他们。协商中还报告了正面经验，包括制定保护人权维护者的国家法律，发展诸如“庇护所城市”等计划，以及为人权维护者设计工具包。特别报告员将在随后的报告中就这些倡议和良好做法进行讨论。

91. 保护和促进人权在很多国家仍然是一项危险的活动。然而，这也是一项获得普遍承认的权利，所有行为者都有责任在日常生活中保护和肩负这一权利。协商体现出进行人权方面教育的重要性，使整个社会承认这些教授、律师、记者、非政府组织工作人员和普通市民所开展的活动的地位和贡献。不但需要提醒全体相关行为者他们作出的承诺，而且要确保决策落实到具体行动上面，这样才能使人权维护者从容地开展促进和保护任何社会都需要的权利与自由的行动。

B. 建议

92. 考虑到关于特殊人权维护者群体的建议数量庞大，特别报告员计划在未来的报告中更加细致地讨论部分主张。

93. 特别报告员建议各国：

(a) 使人们更好地了解人权维护者的工作，通过具体的沟通与信息活动及行动，同时特别承认部分人权维护者群体的贡献，包括妇女人权维护者、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人权利维护者、企业责任和土地权利维护者、少数人和土著人民权利维护者以及打击有罪不罚和腐败现象的人权维护者，以此来公开支持他们的行动；

(b) 确保人权维护者能够在具备适当法律法规的国家框架下完成他们的使命；

(c) 部分国家法律对人权维护者为促进和保护人权，尤其是尊重和平集会和结社自由而开展的合法行动造成的障碍，应扫除这些障碍；

(d) 废除歧视某些类型人权维护者以及涉及辱骂和弃教的法律，以此来保障言论自由权，包括批判国家、国家代表以及宗教机构的权利；

(e) 开展公正的调查，确保对人权维护者实施侵害的人员受到法律制裁；

(f) 邀请特别报告员前往本国，并允许其完成访问，不对访问的时间和范围进行限制；

(g) 对特别报告员的通告作出回应，向其提供所有能够明确通告所涉情况的信息；

(h) 依照《巴黎原则》建立国家人权机构，或对机构进行合规性改革，并赋予其保护和促进人权维护者的任务；

(i) 就人权维护者的角色和权利问题以及《人权维护者宣言》对政府官员，尤其是直接接触人权维护者群体的官员进行培训；

(j) 承诺将《人权维护者宣言》翻译成官方语言和地方语言，以确保所有人权维护者周知《宣言》；

(k) 在联合国国家工作队的支持下，开展国家计划，以落实联合国大会关于妇女人权维护者的决议；

(l) 与人权维护者进行协商，并积极鼓励他们参与发展计划、研究这些计划对人权的影响以及加入到“应尽职责”进程中去，包括企业和人权国家计划的制定。

94. 特别报告员鼓励民间社会的人权维护者：

(a) 推动建立支持和保护人权维护者的国家及区域网络；

(b) 积极参与包括在组织内部促进性别平等和打击一切形式歧视妇女人权维护者的活动；

(c) 制作特殊工具与设备，用来更好地保护最易受害的人权维护者群体，鼓励抨击针对这些群体的偏见的活动。

95. 特别报告员鼓励国际捐助者和政府间组织：

(a) 强化人权维护者援助计划，尤其是人身安全和数字安全方面的计划，加大帮扶计划的力度，尤其是关于人权维护者的重新安置以及法律和医疗援助的计划；

(b) 研究如何为人权维护者提供公益法律援助，为援助人权维护者，尤其是处于紧急情况中的人权维护者建立一个由律师和法学家组成的国际网络；

(c) 在政府间组织的外交代表内部总结出人权维护者问题的焦点；

(d) 鼓励对诸如《关于人权维护者的欧洲联盟指导方针》等文件进行翻译并在国内加以传播；

96. 特别报告员鼓励联合国：

(a) 加强 1998 年《人权维护者宣言》的推广；

(b) 继续提供资料并提醒国际社会关注众多与联合国机制进行合作的人权维护者受到的报复行为；

(c) 提高联合国区域和/或国家办公室及代表对人权维护者问题的认识和关注。就人权维护者保护机制和部分特殊人权维护者群体的需求对这些单位的工作人员进行培训。确保驻地协调员系统地为受到威胁的人权维护者提供合作和保护；

(d) 改善向其他区域机构(如区域经济联盟和发展团体)传播人权维护者状况信息的情况；

(e) 发展新的方式，以便与无法前往日内瓦的人权维护者进行沟通，如与位于偏远地区的人权维护者进行远程协商和网播研讨会；

(f) 确保有风险的人权维护者能够更好地与联合国机构取得联系；

(g) 发展替换方法，以确保结社权受限国家的人权维护者能够与联合国的人权机制取得联系。

97. 特别报告员鼓励国家人权机构：

(a) 针对政府和国家其他机构代表，加强提高他们对国家人权维护者状况认识的行动；

(b) 提高机构成员和工作人员对《人权维护者宣言》及其自身责任的认识；

(c)定期与人权维护者和民间社会进行交流，让他们参与到各项活动的规划和落实中去；

(d)对人权维护者，尤其是最受威胁的人权维护者群体的角色表示公开支持，在处于危险之中的人权维护者案件方面与其他利益攸关方积极进行合作；

(e) 为人权维护者建立联络中心或实体，尤其关照面临特殊风险的人权维护者群体；

(f)支持人权维护者积极参与制定、落实和评价旨在保护他们的方案和政策；

(g) 确保人权维护者保护机制有足够的资源和所需的能力来处理收到的投诉并立刻对这些投诉进行全面调查；

(h) 确保人权维护者能够通过多种方式进行投诉，尤其是通过机构网站、紧急电话和短信进行投诉；

(i) 在其报告中加入专门介绍人权维护者状况的部分。

98. 特别报告员鼓励企业：

(a) 支持在其业务区域工作的人权维护者的行动；

(b) 避免或停止一切阻碍人权维护者行动的行为，特别要承认表达、结社、集会和游行自由权。