



## 人权理事会

### 第三十一届会议

#### 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

## 人权维护者处境问题特别报告员的报告

### 秘书处的说明

在本报告里，人权维护者处境问题特别报告员米歇尔·福斯特阐述了在地方、国家、区域和国际各级保护人权维护者的良好做法。他概括论述了三个相互关联的领域内的保护举措：加强维权者的资源和能力的做法；为保护维权者权利促进营造一种有利环境的措施；支持地方和国家一级的保护工作的区域性和国际性举措。他在报告结尾提出了保护维权者的良好做法赖以为基础的七项原则，并就进一步加强、复制和传播这些良好做法提出了建议。



## 人权维护者处境问题特别报告员的报告

### 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 活动.....	3
A. 发文.....	3
B. 国别访问.....	4
C. 与国际、区域和国内伙伴合作.....	4
三. 保护做法概述.....	5
A. 背景.....	5
B. 系统方法.....	7
C. 界定保护做法.....	7
四. 加强维权者的资源和能力.....	9
A. 在维权者中促进营造一种“整体安全”的文化.....	9
B. 发展维权者的知识、技巧和能力.....	10
C. 建立和支持维权者及其支持者的网络.....	11
D. 在包括紧急情况在内的各种情况下保护和支持维权者.....	12
五. 促进营造有利于维权者的环境.....	14
A. 增进对维权者的人权和工作的支持.....	15
B. 制定和加强保护维权者的法律、政策和做法.....	17
六. 维权者保护工作的区域性和国际性支持.....	19
A. 制定和传播有效的维权者保护政策和准则.....	19
B. 为维权者处境的监测和应对工作提供支持.....	19
C. 为维权者保护工作提供资源.....	20
七. 结论和建议.....	21
A. 结论.....	21
B. 建议.....	22

## 一. 引言

1. 本报告是人权维护者处境问题特别报告员根据理事会第 16/5 号和第 25/18 号决议以及大会第 66/164 号决议向理事会提交的第二份专题报告。
2. 在报告当中，特别报告员简要概述了他自上一个报告周期以来开展的各项活动(第二章)。然后，他介绍了一项有关保护人权维护者的良好做法的专题研究。首先，他阐述了保护做法，包括地方、国家、区域和国际各级的保护做法(第三章)。随后，他概括论述了三个相互关联的领域内的保护举措：加强维权者的资源和能力的做法(第四章)；为保护维权者权利促进营造一种有利文化的做法(第五章)；支持地方和国家一级的维权者保护工作的区域性和国际性做法(第六章)。特别报告员在报告结尾处提出了保护维权者良好做法赖以为基础的七项原则，并就加强、传播和复制这些做法的方法提出了建议。

## 二. 活动

### A. 发文

3. 特别报告员的任务是通过发文方式，就侵犯人权的指控与各国政府直接交涉。这种交涉可涉及已经发生、正在发生或是发生风险高的侵权情况。发文程序包括致函相关国家，函中确定指控的事实、适用的国际人权规范与标准、特别报告员的关切和疑问，并提出采取后续行动的要求。
4. 发文是围绕其职责开展工作的一个必不可少的手段，因为通过发文可提请需相关国家立即关注的维权者的紧急情况。发文使特别报告员得以就具体情况以及更为普遍的模式表示关切，可以在防止维权者的权利遭到侵犯方面发挥作用。维权者将发文视为可供其利用的主要的国际保护形式之一。
5. 2014 年 12 月 1 日至 2015 年 11 月 30 日期间，特别报告员向 80 个国家发文 209 份。他提请关注不止 422 人的处境。上述发文当中有 184 份是为了跟进此前已成为发文主题的个人或组织的状况。共有 12 份文涉及团体或个人因与联合国及其在人权领域的机制或代表合作而遭到打击报复的情况。
6. 从区域上细分，66 份文(占 31.6%)系针对亚太区域的国家；38 份文(占 18.2%)系针对拉丁美洲和加勒比国家；35 份文(占 16.75%)系针对中东和北非国家；35 份文(占 16.75%)系针对欧洲、北美和中亚国家；34 份文(占 16.3%)系针对非洲国家；还有一份文系针对一家企业(占 0.4%)。
7. 特别报告员提交的发文问题年度报告(A/HRC/31/55/Add.1)围绕 2014 年 12 月 1 日至 2015 年 11 月 30 日期间的发文，提供了进一步的详尽分析、看法以及相关政府的回复。

8. 2015 年，特别报告员继续公开发表言论，提请各国以及国际社会关注人权维护者的处境。他就 30 个国家维权者的处境问题发布了 40 多份公开声明，其中许多声明是与其他任务负责人一同发布的。<sup>1</sup>

## B. 国别访问

9. 自 2014 年 6 月任职以来，特别报告员于 2014 年 11 月对布隆迪进行了正式访问(见 A/HRC/31/55/Add.2)。

10. 特别报告员向 17 个国家提出的访问要求尚未得到积极回应，其中包括几个已提出很久的访问要求(对巴林、白俄罗斯、中国、牙买加、马尔代夫、俄罗斯联邦、斯里兰卡、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和越南的国别访问)。<sup>2</sup> 他感到遗憾的是，另有几个国家(阿塞拜疆、科威特和沙特阿拉伯)尽管大体答应接待访问，但却尚未就访问的具体日期进行沟通。

11. 特别报告员还感到遗憾的是，吉尔吉斯斯坦、墨西哥、秘鲁和菲律宾政府在多个场合均未能确认接受 2015 年或 2016 年对其进行国别访问的具体日期，尽管双方已就此多次交换意见。不过，特别报告员打算于 2016 年继续提出要求，希望相关国家能给予应有的关注并做出积极的回应。

12. 特别报告员知道此类访问给受访国家的主管部门施加的工作量，并因此谨对已发出访问邀请或同意接受访问的国家致以谢忱。在这个问题上，他满意地注意到匈牙利政府接受了他于 2016 年 2 月 8 日至 16 日访问该国的要求。

## C. 与国际、区域和国内伙伴合作

13. 特别报告员强调与国际、区域和国家各级利益攸关方合作的重要性，并因此概括介绍了自他向大会提交上一份报告(见 A/70/217, 第 15 至 27 段)以来，于 2015 年 8 月 1 日至 12 月底开展的各项活动。

14. 2015 年 8 月 25 日至 28 日期间，特别报告员出席了在乌兰巴托举行的亚太国家人权机构论坛第二十届年会暨第三届双年大会。他还出席了亚洲人权与发展论坛同期在乌兰巴托组织的亚洲非政府组织监督国家人权机构网络区域大会。

15. 9 月 1 日至 3 日，特别报告员在加拉加斯出席安德烈斯·贝洛天主教大学组织的一个有关人权维护者问题的学术活动。

<sup>1</sup> 特别报告员发布的公开声明可在联合国人权事务高级专员办事处媒体中心查阅，网址为 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents)。

<sup>2</sup> 有关特别报告员及其他任务负责人的国别访问，更多信息见：[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx)。

16. 9月22日和23日，特别报告员在华沙举行的欧洲安全与合作组织(欧安组织)2015年“人的方面问题执行会议”上发表演说，还出席了欧洲联盟组织的一个有关人权维护者问题的会外活动。

17. 10月14日和15日，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)协助特别报告员履行职责的一位工作人员出席了世界公民参与联盟和人权观察组织在日内瓦组织的“民间社会生存空间收缩问题集会”。该集会将来自国际性和区域性民间社会组织的40多位民间社会领袖汇聚一堂。

18. 10月20日，特别报告员在华盛顿与美洲人权委员会以及民间社会的代表们会谈。两天之后，他围绕人权维护者所面临风险的全球趋势问题，向大会提交了第二份报告(A/70/217)。

19. 在前线人权捍卫者机构于11月4日至6日组织的第八届都柏林平台上，特别报告员发表了主旨演讲，并与来自世界各地的100多位维权者会谈。他还在会议间歇与爱尔兰政府的代表会谈。

20. 11月11日，特别报告员在德国柏林与议会人权与人道主义事务委员会举行会议，讨论他的职责工作、面临的挑战以及目前的趋势。他还与德国外交部以及联邦人权专员的代表会谈。

21. 12月1日和2日，应大不列颠及北爱尔兰联合王国议会跨党派人权小组的邀请，特别报告员对该国进行了非正式工作访问。访问期间，他还在一次有关如何在英国和全世界加强对人权维护者的保护问题的威尔顿公园对话活动上与政府官员们会面。他还参加了一个与民间社会组织的代表们召开的圆桌会议，以及伦敦大学的一场学术活动。

22. 12月3日和4日，特别报告员出席了在布鲁塞尔举行的第十七届欧洲联盟—非政府组织人权论坛。该论坛致力于保护和增进民间社会的生存空间。

23. 12月10日，人权高专办协助特别报告员履行职责的一位工作人员协助并参与了正义与和平组织为面临风险的维权者组织的2015年海牙培训课程，并出席了荷兰政府为以创新方式增进人权的维权者举办的人权捍卫者郁金香奖2015颁奖仪式。

### 三. 保护做法概述

#### A. 背景

24. 2015年10月，特别报告员向大会递交了他的第二份报告，其中概述了他在2014年10月至2015年6月间与人权维护者组织的七次区域性磋商活动中得出的主要看法与结论(A/70/217, 第28至98段)。上述磋商活动汇聚了来自111个国家的500多位维权者，其中包括280位女性维权者。

25. 正如特别报告员在其报告当中所强调的那样，全世界人权维护者的处境甚为堪忧。维权者所面临的威胁形形色色(人身的、心理的、经济的、社会的)，且可能归因于多种因素的相互作用，包括治理不善、法治缺失、宗教上和政治上的不容忍现象加剧以及原教旨主义，或是围绕发展问题产生的紧张局势。众多行为体(政治的、经济的、宗教的、国家的或是非国家的)可能以其作为或不作为，而卷入对维权者权利的侵犯行为。压制性法律规章越来越多，将维权者的人权活动列为非法行为和犯罪行为，包括利用官僚机构的繁文缛节对其筹资进行限制或对其活动进行阻挠，使局势更加动荡不安。各国推行的若干反恐和安全政策给维权者造成了新的挑战，包括对其个人自由造成新的限制，也包括增大其所面临的风险(同上，第 35 至 39 段)。

26. 特别报告员所收到的诉求显示了维权者的权利和安全是如何以多种方式日益遭到漠视甚至危害的情况(见 A/HRC/31/55/Add.1)。维权者遭到诬蔑、中伤和排斥。他们遭受威胁、骚扰，并遭到监控。他们遭到殴打、强奸、谋杀、被动失踪。他们常常遭到任意逮捕和拘押，以不实指控遭到控告和判决。一些法律规章也侵犯他们的权利的法律，尤其是言论自由、结社自由和行动自由的权利。

27. 某些人权活动人士比其他入人面临的风险更大，也更具体(见 A/HRC/16/44、A/HRC/19/55 和 A/70/217 第 61 至 77 段)。挑战社会和文化规范、与刻板印象和规定角色格格不入，或是挑战社会权力结构的维权者——比如性取向和性别认同相关权利的维权者、女性维权者，以及少数民族和土著人口权利的维权者，往往因其身份和所开展的工作而遭受诬蔑，并遭到来自社会成员的威胁和攻击。冲突地区和被占领土的维权者也更容易遭遇持续性的不安全和威胁。因此，保护措施必须有性别区分，且适合面临风险的此类维权者的特定需求和具体情况。

28. 此外，特别报告员对世界很多地方民间社会生存空间收缩所造成的日渐严峻的挑战感到关切。在这个问题上，他忧虑地注意到，90 多个国家近来出现旨在减少民间社会活动及其供资的限制性立法趋势，不止 96 个国家采取措施大大限制言论自由、和平集会自由、结社自由和行动自由。<sup>3</sup> 民间社会生存空间收缩的原因错综复杂，可能涉及多方面因素的综合作用，比如：全球民主赤字；国家更多专注于安全问题，反恐措施激增；意识形态和宗教上的原教旨主义抬头；政治精英对民间社会的力量及其给国内政治造成的影响做出反应。<sup>4</sup>

29. 人权理事会同样曾对上述进展情况表示关切。理事会第 27/31 号决议促请各国在法律和实践当中，创建并维护一个安全而有利的环境，使民间社会可以在其中不受阻挠地安全运作。理事会还授权人权高专办就创建和维护这样一个环境的

<sup>3</sup> See CIVICUS, Civil Society Watch Report, June 2015.

<sup>4</sup> CIVICUS and Human Rights Watch, “Closing Civil Society Space” gathering, 14-15 October 2015, summary report.

切实可行的建议编写一份汇编材料，递交理事会第三十二届会议。一些非政府组织也就如何确保民间社会享有更稳固的生存空间提出了自己的建议。<sup>5</sup>

30. 本报告就是在上述背景下编写的，旨在跟进 2015 年 10 月递交大会的特别报告员与人权维护者进行的七次区域性磋商活动所得出的结论(见上文第 24 段)。因此，报告探讨旨在保护人权维护者并促进其工作的美好做法，并确定使上述做法更有成效的方法和手段。

## B. 系统方法

31. 本报告极大地受益于特别报告员与人权维护者之间的频繁交流——包括七次区域性磋商活动期间进行的交流，也极大地受益于围绕维权者面临的日益增大的威胁和风险问题召开的专家会议期间开展的讨论。此外，报告借鉴了有关维权者保护问题的文献和研究材料，并以特别报告员收到的各个不同利益攸关方提交的材料为基础。报告还以上一任任务负责人关于人权维护者安全问题的报告(举例来说，见 A/HRC/13/22)以及特别报告员近期针对侵犯维权者权利情况的发文为信息来源。<sup>6</sup>

32. 此外，特别报告员以网上加密调查的形式，围绕保护维权者的良好做法问题，推出了一场公共磋商活动。调查以英文、法文和西班牙文进行。他还向各会员国以及国家人权机构发出了问卷，征求对方的意见。特别报告员总共收到了 76 份呈文，其中有 9 份来自会员国(巴西、德国、爱尔兰、挪威、卡塔尔、摩尔多瓦共和国、西班牙、瑞士和荷兰)，还有 1 份来自一个政府间区域组织(欧洲对外行动事务局)。还收到了 43 家非政府组织、19 位人权维护者、3 个国家人权机构以及一个工会组织的回复。

## C. 界定保护做法

33. 在本报告中，保护人权维护者的良好做法系指通过包括缓解其所面临的风险、应对其所面临的威胁、加强对其工作的支持等手段而促进充分尊重其权利和增进其安全状况的作法。尽管报告的重点集中在保护维权者的有效做法上，但特别报告员并不一定是要为此类举措汇编一份概略。实际上，报告是通过具体的措施来彰显加强维权者保护制度的各种方法。不过，作为本报告的一项后续行动，特别报告员打算以一种更便于使用的格式，发布这样一份概略。在适当的时候会在网上发布。

<sup>5</sup> “How to create and maintain the space for civil society: what works? ”, joint submission by 12 NGOs to the Office of the High Commission for Human Rights, September 2015.

<sup>6</sup> 有关特别报告员发文的所有观察报告可在以下网址查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/SRHR-Defenders/Pages/AnnualReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHR-Defenders/Pages/AnnualReports.aspx)。

34. 特别报告员注意到，世界各地的保护做法极具多样性、创造性和创新性——从为处境危急的维权者做出的应急反应，到包括推动其工作的合法性和强调其工作的重要性在内的旨在减少其所面临风险的防范工作。即便仅仅一项举措不足以充分保护维权者，但每种做法均可为这一总体目标做出积极的贡献。

35. 各种保护做法在地方、国家、区域和国际各级出台，彼此交织在一起。某一级的做法可对另一级的做法产生影响。各级的保护措施要相辅相成、彼此加强，这一点很重要。

36. 参与保护工作的行为体范围广泛，包括国家权力当局、国家人权机构、民间社会组织、政府间组织、捐助方、媒体、工商企业，以及维权者本身。保护做法的成功往往取决于各个不同行为体之间有效的协调配合。

37. 维权者及其盟友的网络帮助为维权者提供支持，增进对他们的工作的认识，加强对他们的声援。网络成员之间的关系越牢固、越深厚，他们就能越迅速地做出反应并协调自己的行动，以保护维权者。这也向有可能侵权之人发出了一个强有力的讯息，警告他们今后以维权者为目标会产生后果。

38. 性别对维权者遭遇风险和威胁的方式有影响。以性别为由的歧视与其他因素息息相关，比如族裔、宗教、阶级、年龄、健康状况或性取向。<sup>7</sup> 上述因素错综交织，给妇女造成的脆弱之处不一而足。正因如此，性别分析须采用交叉视角，仔细分析此类因素的综合作用是如何对女性维权者的权利和安全造成影响的，这一点至关重要。

39. 在增进维权者的安全状况方面，保护做法须注重“整体”的安全概念，这一点至关重要。维权者的人身安全应与其数字安全和社会心理安康联系并整合在一起。数字安全和社会心理安康等方面往往被维权者自身及其支持者所忽视。

40. 全球保护资源已呈分配不公、分布不均之势，审视并解决这一状况也至为关键。维权者人脉广泛的程度、得到认可的程度、得到尊重的程度及其信息灵通的程度，对其得享各项保护举措均有影响。维权者中如果地处偏远、处境孤立，如果其工作被列为非法或受到诬蔑，或是如果对战略、战术和对策所知较少，从保护举措中受益的可能性就较小，因而更容易出现不安全状况。

41. 特别报告员坚信，对维权者的切实保护最终还是要始于“人权维护者”身份的认同和自我认同。若不能被他人视为或不能自视为“人权维护者”，他们可能意识不到自己作为维权者的权利，可能不会向同道中人或支持网络寻求帮助，也可能不会得到国家、民间社会和国际社会的保护。

42. 因此，提高维权者的认识对于加强其保护工作至关重要。在这个问题上，特别报告员强调，迫切需要宣传《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》（《人权维护者宣言》）。该宣言将维

<sup>7</sup> 消除对妇女歧视委员会第 28 号一般性建议，第 18 段。



权者视为单独地或与他人一起在国家和国际各级促进或保护人权的人士(第 1 条)。有些维权者全职开展其人权活动,而有些则因抗争不公或主张自身权利而经意不经意地变成了维权者。在国际法当中,人权维护者的身份确定主要看他们做些什么。

#### 四. 加强维权者的资源和能力

43. 良好做法的首要内容以加强维权者的资源和能力为重点。此种做法在维权者中间促进营造一种“整体安全”的文化,发展维权者的知识、技巧和能力,建立并支持维权者及其盟友的网络,保护和支​​持维权者,包括在紧急情况下给予保护和支​​持。

##### A. 在维权者中促进营造一种“整体安全”的文化

44. 保护做法应注重整体地增进维权者的安全状况。安全不应仅仅界定为人身安全,而应理解为包含多个层面,包括经济安全、政治安全、环境安全、数字安全和社会心理安康。

45. 应鼓励维权者将安全问题更为全面地纳入其工作当中,并更加系统地解决自己获得保护的需求。维权者之所以尽管面临风险,仍不采取措施自我保护,原因有若干。有些不认为自己会因工作之故而成为打击目标。有些认为风险是其工作所固有的,而在切实减轻风险方面,自己所能做的微乎其微。有些倾向于更加注重自己所支持的侵权行为受害者的安全问题,而不是自身的安全问题。

46. 每个维权者个人的安全往往取决于其他人的行为。当维权者以群体、组织或社团形式一起工作时,情况更是如此。因此,维权者应花些时间和资源来规划如何共同处理其安全问题,例如,在战略和运营规划当中纳入安全视角、在组织的政策和规程当中将安全做法制度化,或是将安全措施植入项目实施工作当中。<sup>8</sup>

47. 安全问题的一个方面往往被维权者忽视,即其自身的安康问题。人权工作带来的压力往往对维权者的精神、情绪和心理安康造成危害。维权者应能认识到压力、抑郁、焦虑、替代性创伤、创伤后应激障碍以及心力憔悴的迹象和症状,且必须在预防和治疗方面获得支持。维权者要自我保重,这一点极为重要。

48. 正如上文所述,暴力、风险和安全遭遇往往与性别有关。据女性人权维护者报告,她们更多地遭受言语谩骂,遭受性暴力和强奸,由于性别成见,有人把她们工作视为非法,还有诸如族裔、年龄、阶级、性取向等其他因素加剧了她们

<sup>8</sup> 为了在这方面向维权者提供协助,已编制了多种工具,例如“保护国际”组织的《新版人权维护者保护手册》和“保护人权维护者前线”组织的《安全问题工作手册:风险之中的人权维护者实用步骤》。

所面临的歧视。<sup>9</sup> 她们强调，有必要采取注意性别问题、注重整体安全的保护措施。

## B. 发展维权者的知识、技巧和能力

49. 维权者们发现，在发展其知识、技巧和能力方面，有三个领域是有价值的：认识并捍卫他们的权利；在面对威胁和攻击时调整战略战术；处理他们的个人安全和集体安全问题。提供这方面支持的方式有多种：通过面对面和网上的培训课程、讲习班、研讨会和讨论会；通过陪伴、指导和协作；通过建立数据库、编写手册和便览，以及开发工具。

50. 不过，某些情况下，在维权者所面临的风险以及保护措施如何运作方面，信息不足，分析也不够。因此，学者、实践人员和维权者之间建立研究伙伴关系，有助于确定和填补维权者的安全和保护问题相关知识上的关键性空白，也有助于推动批评反思。<sup>10</sup>

51. 维权者珍视在有关其权利以及在不断演进的风险面前保护其权利的相关知识开发方面获得的支持。有些维权者没有自视为人权维护者，没有意识到自己的工作已构成人权工作，也没有意识到正如《人权维护者宣言》所述，自己有权维护权利。对他们来说，这一点尤为重要。

52. 维权者还希望在掌握监测和记录侵权行为方面的知识、接触国际性和区域性的人权机制、向国际社会反映自己所关切的问题、倡导和加强地方性和全国性的人权保护机制等方面，得到更多的支持。不熟悉参与区域性和国际性论坛情况的维权者发现，熟知此类程序的国际非政府组织所提供的支持和技术建议有帮助。

53. 维权者进一步希望分享和学习更多的在风险面前开展人权工作的战略战术。这些战略战术可能包括：改变提出问题的方式，使其不那么具有威胁性；在不同的曝光程度下工作；继续在各种限制之下工作，比如资金和注册方面的限制。维权者还发现，讨论和比较在各具体工作领域内使用各种不同的工具、战术和战略开展宣传工作的情况会有助益。

54. 强大的民间社会组织帮助维权者减轻其所面临的风险并实现其共同目标。某些国家的政府利用治理工作、行政构架以及规章制度上的薄弱之处，暗中破坏维权者的工作。在战略规划、建立治理机制、风险评估和危险分析、筹资、人力

<sup>9</sup> 见 Immaculada Barcia, *Our Right to Safety: Women Human Rights Defenders' Holistic Approach to Protection*, Women Human Rights Defenders International Coalition (Toronto, Association for Women's Rights in Development, 2014)。

<sup>10</sup> 见 Special Issue, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 5, No. 3 (2013), and *International Journal of Human Rights*, vol. 19, No. 7 (2015)。

资源以及财务管理等方面向维权者提供支持，可对其工作的可持续性发挥促进作用。

55. 安全管理培训能帮助维权者积极主动地评估和管理其所面临的风险。培训能帮助他们分析威胁、解决自身的脆弱之处，并加强他们的能力。培训还可能是提高维权者对其运作环境内现有的和潜在的威胁以及如何应对威胁等问题的认识的一种手段。

56. 若想使安全管理培训卓有成效，应定期对之进行审查和更新，以体现维权者面临的具体挑战。维权者提供的反馈显示，培训对其自身的情况和面临的具体风险越有针对性，他们就越能直接学以致用。

57. 建立安全意识和培养安全习惯可能是一个漫长的过程，需要进行长期投入——需要维权者自己的长期投入，需要培训人员的长期投入，也需要提供支持的捐助方的长期投入。切实的跟进和支持可提高维权者将所学做法消化吸收的可能性。

58. 应使教学材料和培训课程便于利用(包括在网上)，因为维权者可能并非总是可以参加面对面的项目。如有可能，维权者身边的人们，比如其家人，也应得到培训。他们可能是在危机之际向维权者提供支持的关键人物，且其自身的安全也可能因维权者的工作而受到影响。

59. 对于维权者来说，数字安全的重要性与日俱增。对于那些依赖信息和通信技术开展工作的维权者来说，情况更是如此。许多维权者认识不到其隐私遭到侵犯的可能性有多大，也认识不到自己遭到数字监控的可能性有多大。已有数字安全培训人员帮助维权者了解并使用若干工具、战术和战略来防止自己遭受数字威胁、数字监控以及网络暴力。<sup>11</sup> 维权者把与数字安全专业人员一对一讨论其具体需求和问题的机会看得很重要。

### C. 建立和支持维权者及其支持者的网络

60. 从若干角度讲，将维权者及其支持者彼此联系在一起的正式和非正式网络是保护工作的一个重要因素。正是通过这样的网络，信息资料得以分享、应对之策得以协调、声援得以表达、各种资源得以汇集，也向维权者提供了社会心理上的支持。牢固的关系使危机之际可以快速动员。紧密的网络可以减轻遭到监控、威胁和攻击的风险。

---

<sup>11</sup> 比如战术技术合作社和维权者前线组织编制的一站式安全工具包(<https://securityinabox.org>)。

61. 全国性(比如哥伦比亚、危地马拉、肯尼亚和墨西哥)、区域性和国际性的维权者及其支持者网络协调配合,记录并公布侵犯维权者权利的行为。<sup>12</sup> 这些网络为遭到攻击的维权者协调紧急对策,安排与潜在的盟友会谈,并在各级开展宣传倡导工作。

62. 维权者需要资源和平台来发展和维护这些网络,在网络尚待建立的区域尤其如此。在某些情况中,更成熟的网络为新网络的成形提供了支持,包括通过分享良好做法和资源等方法提供支持。

63. 某些维权者的工作所针对的问题属于政治上、文化上和社会上的敏感问题——同一社会政治环境中的其他维权者可能不会仅凭直觉就予以支持的问题。举例来说,女性维权者以及工作围绕性取向和性别认同相关权利的维权者,在某些环境中往往需要艰难地争取使其权利得到认可。同一环境下的维权者们,即便工作重点各有不同,也要相互理解和彼此支持,这一点很重要。

64. 为了使此类网络始终兼容并顾,所有的网络均应定期评估自己与被边缘化、遭受诬蔑以及地理上闭塞的维权者们联系的程度及其支持后者工作的程度。

#### D. 在包括紧急情况在内的各种情况下保护和支​​持维权者

65. 若干保护举措在保护维权者开展工作方面尤有助益,比如保护性陪同、定期联系和造访维权者、监督审判、紧急呼吁、公开声明、紧急拨款以及重新安置项目。若想卓有成效,上述干预措施必须及时、易于利用,且妥善针对维权者的具体情况。要就此类干预措施对其自身情况是否适宜的问题与维权者本人磋商,以免无意之中增加了维权者所面临的风险,这一点极为重要。

66. 若干组织采取保护性陪同(让志愿者身临宣传活动及其他活动的现场)的办法,保护面临风险的维权者,并扩大其运作空间。<sup>13</sup> 鉴于本地或国际参与方的陪同显示本地和跨国的维权者们双方之间、多方之间团结一心,有助于阻止对维权者的攻击,也有助于向维权者提供心理支持。

67. 造访面临风险的维权者以及与之会面,是对其福祉表示关心、对其工作表示支持的一个重要方式,对于在维权者之中对抗孤立和诋毁极有价值。尤其是对首都之外的维权者进行的实地造访,是与广泛的维权者接触并向其提供支持的一个宝贵手段。

<sup>12</sup> 例子见以下网络的工作:东非和非洲之角人权维护者项目([www.defenddefenders.org](http://www.defenddefenders.org))、亚洲人权与发展论坛([www.forum-asia.org](http://www.forum-asia.org))、女性人权捍卫者中东和北非联盟以及女性人权捍卫者国际联盟([www.defendingwomen-defendingrights.org](http://www.defendingwomen-defendingrights.org))。

<sup>13</sup> 例子见国际和平团网站: [www.peacebrigades.org/about-pbi/what-we-do/protective-accompaniment](http://www.peacebrigades.org/about-pbi/what-we-do/protective-accompaniment)。

68. 身陷囹圄和软禁家中的维权者们，权利往往更容易遭到侵犯，而拜访他们可能会起到保护作用。尤其是对长期监禁中的维权者的权利和安全状况应予以监督，且应让国家相关权力当局对其保护问题负责。

69. 对审判进行的独立而客观的监督活动是对司法制度的公正性和有效性表示关切的一种方式。审判监督人员通过对法庭程序进行观察、收集针对维权者的审判的相关信息以及对法律上的做法进行分析，显示了对维权者的支持，也在更广的层面上对加强司法制度做出了贡献。针对维权者的恶意诉讼案件越来越多，使得法律支持变得至关重要。根据一些新倡议，已在西方国家创建了律师网络。这些律师向遭遇威胁的维权者提供法律援助。<sup>14</sup>

70. 在某些国家，民间社会组织建立了监测项目，对针对维权者的攻击进行记录并确认相关信息，同时确定侵权行为和虐待行为的模式。这些组织保有维权者信息数据库，对其面临的风险进行监测。<sup>15</sup> 它们在特定情况下曝光面临风险的维权者的处境，给政府施加压力，迫使其对维权者的保护负起责任。人权监测项目当中应纳入性别分析，从交叉视角看尤其如此。这将确保妇女和变性人的特定经历和男人的经历一道，得到理解，并在制定保护措施时得到注意。

71. 若干参与方为危在旦夕的维权者提供紧急资金。申请程序简易快捷且答复迅速的紧急拨款，以及允许维权者自行裁量最适合自身情况的资金使用方式的紧急拨款，帮助很多维权者应对威胁和攻击。

72. 重新安置项目帮助维权者脱离眼前的危险，获得一些休养生息的时间。在某些情况下，维权者在本国之内的异地找到了安全；另一些情况下，他们不得不去异国寻求避难。重新安置项目可采用不同形式：安全接待点的紧急栖身、由持同情态度的民间社会组织临时接待安排、庇护城市项目、大学奖学金和研究金等等。

73. 紧急情况下，往往会以权宜方式寻找安全的食宿地点和工作空间。当为维权者提供支持的组织和网络有现成的食宿地点和工作空间可以利用时，维权者可以更加顺利、更加安全地重新安置。重新安置往往是一段造成很大压力的经历。使维权者身在异地时可继续工作、帮助其与东道社区建立联系、为其家人提供帮助以及允许其居留时间灵活随意的井井有条的重新安置项目，可帮助维权者应对迁居异地所带来的不确定性、孤立感和各种挑战。此类项目在任何地方均可制定，但它们往往需要能为维权者提供所需帮助的当地组织贡献力量。这些组织要有能力筹集和管理资金，有能力商谈接待要求并有能力妥善应对维权者面临的特定风险和具有的特定脆弱之处。实施重新安置项目的若干民间社会组织已通过为

<sup>14</sup> 见美国律师协会实施的项目([www.americanbar.org/groups/human\\_rights/justice\\_defenders.html](http://www.americanbar.org/groups/human_rights/justice_defenders.html))和律师无国界组织实施的项目([www.asf.be/action/](http://www.asf.be/action/))。

<sup>15</sup> 例子见中美洲女性人权维护者倡议组织《关于中美洲暴力侵害女性人权维护者问题的报告(2012-2014)》和保护人权维护者观察站的报告。

维权者创造机会，使之可以建立联系网、开展宣传活动、支持东道社区的人权教育以及增强自身的知识、技巧和能力，从而帮助维权者善加利用其身在地的时间。

74. 各国要为面临风险的维权者建立临时性的国际重新安置项目，并为项目提供支持，这一点很重要。若干国家以政治或人道主义理由向维权者签发特殊签证或居留许可，并向当地政府及提供住所和服务的民间社会组织提供资金和帮助，藉此提供保护。举例来说：在巴西和西班牙，有项目向面临风险的维权者提供支持和临时保护；在荷兰，有“庇护城市”可供维权者利用；在德国，政府以政治或人道主义理由向维权者签发签证，并向其提供财政支持；在爱尔兰，有一项人道主义签证计划向面临风险的维权者提供支持。实施重新安置项目的民间社会组织发现，在为面临风险的维权者及时获得签证和商谈移民身份时，与相关政府官员的密切关系帮助他们克服各种挑战。

75. 对于那些无法返乡的维权者来说，庇护为其提供更永久的保护。<sup>16</sup> 某些重新安置项目确保处境最危险的维权者从一开始就获得庇护，从而明确地认可了这一点。庇护程序和相关决定要及时，并充分了解维权者的处境，这一点很重要。国际保护要遵循国际人权和难民法，尤其要奉行不驱回原则，这一点也很重要。

## 五. 促进营造有利于维权者的环境

76. 维权者的运作环境必须支持行使对其活动和安全均具有根本意义的各项人权。特别报告员曾在此前的报告当中概括了这方面的部分必要元素，也概述了近年导致很多维权者工作环境恶化的某些全球趋势(见 A/HRC/25/55, 第 54 至 126 段)。以上述内容为基础，特别报告员此处要确定可支持为维权者营造和巩固一个安全而有利的环境的良好做法。

77. 根据《人权维护者宣言》，特别报告员认为，各国作为主要的义务承担者，肩负着确保维权者可以享有一个安全而有利的环境的主要责任。不过，其他参与方在独自和与他方合作支持国家实现这一目标方面，也发挥着重要的作用。对维权者有利的环境必须能使维权者的工作牢牢地建立在广泛的社会支持基础上，而政府的各项制度和程序与维权者的安全及其活动宗旨协调一致。为了创造一个侵犯维权者权利的行为人被追究责任、且其行为不得享受有罪不罚待遇的环境，以上二点缺一不可。<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Martin Jones, “Protecting human rights defenders at risk: asylum and temporary international relocation”, *International Journal of Human Rights*, vol. 19, No. 7 (2015), pp. 935-960.

<sup>17</sup> 特别报告员以后将在一项更集中的研究当中审视有罪不罚问题。

## A. 增进对维权者的人权和工作的支持

### 1. 人权意识

78. 正如上文所指出的那样，在公众面前扩大维权者所面临威胁的曝光度，可以起到一种保护作用。实际上，公众的人权意识及其对维权者处境的认知甚至可以防止发生侵犯维权者人权的行为。通过借助传统媒体和社交媒体向广大公众提供有关维权者活动和处境的准确信息，可以增进这种意识并强化这种支持功能。媒体成员本身可能就是维权者，因而可能与其他维权者面临着很多同样的风险（见 A/HRC/19/55，第 118 至 122 段）。

79. 维权者可以若干创新方式，利用媒体获得更多支持。在地方，诸如社区广播站等基层媒体曾被用作讨论其活动和人权的平台，因而提高了当地社区的认识。另有维权者曾对包括社交媒体在内的新技术加以利用。脸书和推特上支持维权者的公众运动已有利于增进新受众对维权者的支持。

80. 不过，媒体也可能复制并强化不平等和边缘化模式。举例来说，女性维权者和性少数群体活动人士有时会成为社交媒体中伤运动的目标，有时会遭到主流媒体机构的诋毁。媒体内部抗击这种现象的一些良好做法包括：积极主动地围绕处境更危险的维权者和新出现的权利开展培训活动，以及在媒体机构内部向维权者和那些围绕此类问题开展工作的人们提供更强有力的支持。女性维权者注意到，在媒体机构聘用和支持女性记者与妇女权利报道情况改善之间，存在着密切的关联。

### 2. 人权教育

81. 人权教育是人权运动的一项长期战术，应针对各种不同的受众，包括政府官员、专业团体、学生和公众。人权教育不仅可使受众更充分地了解国家的人权义务，还可充当一个理解“支撑人权侵犯者、人权保护者和人权受害者的言语和行动的各种关系”的载体。<sup>18</sup> 人权教育还可带来其他具体惠益。例如，对医务人员进行人权培训有助于在针对暴力侵害维权者的犯罪人的诉讼当中收集和提交法医证据。

82. 人权应当是小学课程和初中课程的一个重要组成部分，也应当是“公民”培训的内容。在某些中学，已成立了人权“俱乐部”，以便给青少年提供一个了解人权的论坛。人权教育还应当是针对政府官员开展的培训内容。如果他们的工作包含人权层面，那就更应如此。包括大学在内的高等教育机构在人权教育当中发挥着重要作用，包括在培训师资、开展研究以及传播维护人权的创新方法等方面。

<sup>18</sup> Susan Banki, Elisabeth Valiente-Riedl and Paul Duffill, “Teaching Human Rights at the Tertiary Level: Addressing the ‘Knowing-Doing Gap’ through a Role-Based Simulation Approach”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 5, No. 2 (2013), p. 321.

83. 在所有的教育部门，成功的人权教育都会弥合知与行之间的差距。诸如角色模拟、撰写模拟报告、实习安排等创新性教学法有助于弥合这一差距，也有助于使未来的维权者们掌握将来实践工作所需的知识和技能。成功的教育和培训往往植根于教育机构与维权者之间的合作。请维权者“走进教室”，可成为使双方均有收获的一次经历。

### 3. 人权奖

84. 向维权者颁奖是吸引人们关注其重要工作及其所面临风险的一个重要手段。目前有 100 多个人权奖项，其中一多半是自新千年以来设立的。<sup>19</sup> 此外还有明确为人权维护者创设的重要奖项，比如民权捍卫者奖、郁金香人权奖、前线捍卫者奖和马丁·恩纳尔斯奖。这些奖项有时会伴有奖金，可协助获奖者进一步从事自己的人权活动。奖项还有助于树立维权者的形象与合法地位，将他们的安全关切公诸于世，并颂扬他们的成就。奖项往往以利用媒体的关注来改善维权者的处境为目的。

### 4. 本地伙伴关系

85. 在为维权者建立本地支持方面采取的一种办法是，将支持圈子的成员范围扩大，使之超出维权者及其他“常规”盟友的范围。可充当本地社区领袖的不只是政府官员，还有非正式的社区领袖、土著酋长、宗教人物、商人及其他当地的权威人物。与本地领袖结成伙伴关系开展工作，可以使维权者免遭威胁和攻击，并有助于使政府承担保护不力的责任。

86. 维权者往往会寻求本地宗教领袖的支持，以为其活动获得正当性，并突显人权与宗教信仰之间的兼容关系。宗教领袖的支持往往可以协助维权者走进社区，包括接触社区当中被边缘化的群体。宗教团体还可以提供庇荫，并提高否则就会被边缘化的人的可见度和社区接受度，从而保护面临风险的维权者。

87. 与之相仿，工商业界领袖也可以成为重要的合作伙伴。《工商企业与人权指导原则》(A/HRC/17/31, 附件)承认，工商企业在保护和增进人权方面，有着至关重要的作用亟待发挥。尽管维权者可能出于劳工和环境方面的关切而挑战工商企业的特定做法，但工商业界仍应当支持人权运动。工商业界的成员谴责侵权现象，不仅可以赋予维权者的关切以正当性，还可以对工商业界的不良做法形成阻力。维权者已经学会通过让工商企业级别更高的领导层(不管是该企业全国总部或国际总部的领导层，还是其董事或股东治理机制内的领导层)参与进来，成功地解决当地的问题。此外，工商领袖凭借其经济上和政治上的影响力，可以吸引到更广泛的社会支持。

<sup>19</sup> Johannes Thoolen, “Human Rights Awards for the Protection of Human Rights Defenders” *Journal of Human Rights Practice*, vol. 5, No. 3 (2013), pp. 548-555.



## 5. 人权城市

88. 国家在增进和保护人权方面负有主要责任，但地方政府也有着辅助作用亟待发挥。随着施政权的下放和城市化水平的提高，地方政府需要在提供对保护人权至关重要的各项服务方面承担起更多的责任。地方政府因与公民的日常需求更近，每天都要处理人权问题。<sup>20</sup> 维权者归根结底是当地的行为方，得天独厚，可与地方政府结成伙伴关系，以营造一个安全而有利的环境。

89. 这方面的一个良好做法是发展“人权城市”。“人权城市”是以人权框架指导社区生活发展的地方。人权城市的愿景已在若干地方政府联合声明当中明确阐述，最早是《欧洲城市维护人权宪章》(2000年)，最近又显著地列入了《光州人权宪章》(2012年)。在该愿景当中，城市及其政府是维权者发表言论、结社和集会的一条主要渠道。<sup>21</sup>

90. 致力于落实人权的地方政府已建立起诸如监察员、委员会、多方利益攸关方理事会等保护机制，以保护维权者。这些机制帮助监测和应对当地的情况，并将当地的人权意识与当地的社会行动和政治行动结合在一起。上述机制还涵盖调查和报告市内人权状况的各种工具。例如，光州社区拟订了一项人权显示指标，将光州市内 100 多项不同的致力实现的目标、努力开展的工作以及工作成果的衡量工作合而为一。人权城市的全国性、区域性和国际性网络可作为建设较小市镇地方政府和地方维权者能力的一种良好做法。

## B. 制定和加强保护维权者的法律、政策和做法

### 1. 国家法律和政策

91. 若干国家已于近期出台了法律法规，为保护和促进人权维护者的工作提供了框架。国家的法律法规可形成一个稳定而一致的保护框架。某些国家(巴西、布基纳法索、哥伦比亚、科特迪瓦、危地马拉、洪都拉斯、马里、墨西哥、菲律宾和塞拉利昂)近期已出台或正在考虑出台保护维权者的法律或法令。在某些情况下，上述法律法规是民间社会与政府协作的产物。一个维权者和民间社会组织的国际性网络也正在制定保护维权者的“示范法”。<sup>22</sup> 中央、省级和市级的法律法规也可以在上述各级政府有责任保护维权者的情况下发挥助益。

92. 除了国家的法律法规外，一些国家还制定了与维权者有关的国家政策。这些国家政策通常把注意力集中在其驻外的外交代表们在支持维权者工作方面所发挥的作用上。这些政策的作用是，使外交注意力重新聚焦于社会当中最弱势的群

<sup>20</sup> 见 A/HRC/AC/14/CRP.1, 第 23 段。

<sup>21</sup> 《欧洲城市维护人权宪章》，第九条第 2 款。

<sup>22</sup> International Service for Human Rights, “Developing a model national law to protect human rights defenders”, 20 November 2013.

体和致力于增进其权利的维权者们。其他国家选择将其维权者相关政策纳入内容更宽泛的阶段性的国家人权行动计划。承认维权者重要性的泛泛之论有用，但行动计划当中应包含实现特定目标的具体承诺(例如，就维权者的权利问题培训警察)。另一些国家为了应对上述法律和政策实施工作所面临的挑战，设立了定期审查程序，或任命负责人权问题的部长或负责监测实施工作和接收投诉的监察员，藉此加强问责。

## 2. 国家保护机制

93. 几个国家(比如巴西、哥伦比亚和墨西哥)建立了保护机制，以应对维权者的具体处境。上述机制往往是由维权者提倡并经与维权者磋商而建立起来的，以克服政府机构保护维权者方面责任不明的问题。此类机制设置一个中央机构，负责监测和报告维权者的处境，并协调本国针对威胁采取的应对举措。此外，此类机构可提出建议，修改与维权者权利存在冲突或将维权者置于险境的法律和政策。在某些情况下，创建此类机制的法律还要求国家其他实体采取更广泛的行动，以减轻风险(例如，高级官员公开发表支持维权者的言论)。

## 3. 国家其他机构

94. 国家人权机构作为独立的国家机关，在保护维权者方面有着重要的作用亟待发挥(见 A/HRC/22/47)。这些机构支持通过人权意识、人权教育以及人权监测(包括对维权者处境的监测)创建一个有利的环境。它们将国家一级的宣传倡导工作与区域性和国际性的机制结合在一起，并参与人权理事会的工作，其中包括普遍定期审议。国家人权机构接收并调查有关侵权行为的投诉，向司法系统提出系统的、有关宪法的关切，并协助在权利和安全问题上对维权者进行培训。这些机构还可以对公共示威活动进行观察，通过记录警察滥用权力的行为，保障集会自由。

95. 司法系统也可以保护面临风险的维权者，既可以通过勒令政府官员采取防范措施，也可以通过针对过去发生的侵权行为采取救济措施。司法管理人员已制定了将紧急案件提请法庭处理的及时方法，以期事前采取防范措施，而非在既成事实后处理损害赔偿问题。程序改革可上调法院内签发维权者逮捕令或人权机构搜查令的级别，从而减小出现程序不当问题的可能性。由于司法系统本身可能对侵犯维权者权利负有责任(例如，将维权者无理定罪)，法官应接受相关国际标准的培训，包括有关维护人权之权利的培训，以尽量使其不成为此类侵权行为的同谋。

96. 国会议员可为制定和监督支持安全而有利环境的法律和政策提供支持。此类机构内部专门负责人权问题的核心小组可组织政策辩论会，也可委托开展研究活动。举例来说，联合王国议会跨党派人权小组和德国议会人权与人道主义援助委员会定期与面临风险的维权者会谈、倡导其他国家的政府保护维权者，并围绕维权者的处境以及有关其保护问题的国家政策组织辩论会和讨论会。国会议员们的国际网络提供了论坛，可供分享良好做法和确立新的标准，比如各国议会联盟

(议联)在其 133 届大会上通过的关于“数字时代的民主与隐私和个人自由面临的威胁”的决议。

## 六. 维权者保护工作的区域性和国际性支持

97. 保护人权维护者之责首先在于国家。不过，国际社会在支持各国履行其责任方面发挥着重要的作用。

98. 正如上文所指出的那样，维权者在若干层级得到保护。区域性和国际性论坛提供了讨论、协调和制定维权者保护政策的机会。除了维权者自己，国际一级和区域一级的参与方包括国际组织和区域组织、国家、民间社会网络、国际民间社会组织和慈善资助方。这些层级上，国际参与方在支持制定强有力的政策和准则、对维权者的处境进行监测并做出反应、为其保护工作提供灵活的资金等方面，发挥着重要的作用。

### A. 制定和传播有效的维权者保护政策和准则

99. 区域性和国际性论坛提供了构想、协调和制定人权维护者保护政策的机会。区域性组织在制定和协调保护做法方面，发挥了主导作用。举例来说，欧安组织制定了《保护人权维护者准则》，支持各国政府和人权维护者建立伙伴关系，以应对维权者面临的挑战。《欧洲联盟人权维护者准则》超越了在国内推行保护做法的范畴，为支持全世界的维权者而确立了欧洲联盟及其成员国的区域性政策目标和实际举措。上述准则由欧洲民主与人权工具予以补充，后者向支持维权者工作的组织提供财政援助。上述准则已为诸如芬兰、爱尔兰、荷兰等国制定国家政策和行动计划奠定了基础。挪威、瑞士等其他国家也通过了支持维权者的国家准则。此类准则应广泛传播，以使维权者知道如何就其保护问题与相关参与方接触，这一点极为重要。各国应为落实上述准则划拨资源，这一点也极为重要。

100. 非洲人权和人民权利委员会人权维护者问题特别报告员与各民间社会网络协作，就安全而有利环境的基础条件提出建议。此类协作形式既可以调动资源开展研究活动，又可确保所作分析体现实地情况。

101. 维权者们自己也组织了区域性和国际性网络，以支持和协调他们的活动。在保护维权者问题上拥有特别专长的国际民间社会组织向这些网络，也向良好做法和准则的制定工作提供了宝贵的支持。

### B. 为维权者处境的监测和应对工作提供支持

102. 区域性和国际性论坛也是监测维权者处境并对风险状况做出反应的一个重要机制。美洲人权委员会人权维护者处境问题报告员办公室对维权者处境进行监测，并发布“预防措施”，在维权者身陷危急之中时要求各国采取行动。区域性

组织的这种紧急行动程序允许针对风险状况作出适合于当地情况的快速反应。欧洲委员会人权专员通过与权力当局的对话，提出了面临风险的维权者的案件，并在欧洲人权法院对维权者相关案件进行干预。<sup>23</sup>

103. 联合国的各项人权机制以若干方式对维权者保护工作提供了支持。特别报告员收到面临风险的维权者的大量来文，并就此采取行动。上述来文在可能情况下促使报告员与相关国家的权力当局展开讨论，从而使后者的保护工作更有成效。各条约机构受命监测缔约国根据条约履行义务的情况，可审议个人来文，并通过国别访问开展问询和调查。普遍定期审议也为审议维权者处境提供了一个论坛。人权理事会通过的各项维权者保护问题相关决议提供了规范性的表述，也反映了世界各地维权者的需求和情况。

104. 不过，参与国际机制可能使维权者面临更大的报复风险(见 A/HRC/30/29)。人权理事会在其第 22/6 号决议当中重申人人有权不受阻碍地接触国际机构并与之沟通。理事会主席、理事会各项特别程序以及各条约机构在审议因与其合作而遭受打击报复的维权者的来文时，尤为专注。在与特别报告员举行的区域性磋商会上，维权者们强调有必要就联合国及各项区域性机制的保护作用，与新的维权者群体主动接触。

105. 国家也以实际方式向维权者提供协助。除了造访维权者和与之会谈外，官员们还可以在高级别访问期间和与政治领袖的对话过程中提出维权者的案件。在某些情况下，外交使团通过有时与其他国家一道发出的照会，正式在东道国政府面前为维权者案件辩护。公开声明和私人会见也是发出支持维权者信号的方式。替维权者进行的高级别交涉在给相关政府施压、迫使其为维权者采取妥善行动方面已有成效。不过，外交使团应直接接触维权者并就行动是否妥当与之磋商(还应酌情直接接触其亲属或指定的联系人，并与其磋商)。

### C. 为维权者保护工作提供资源

106. 某些国际参与方通过为保护项目供资，直接支持面临风险的维权者。此类供资既支持预防行动，也支持为应对眼下的威胁而采取的措施。这种援助与《人权维护者宣言》当中阐明的征集、接受和使用资源的权利相符。令人遗憾的是，面临风险的维权者们从此类国际支持当中获益的能力往往会受限于国家的限制性政策——国家的限制性政策加剧了他们的脆弱程度，也往往会受限于供资方的限制性政策。

107. 绝大多数维权者表示，需要长期而灵活的供资安排。这种供资安排应能持续支持其计划性工作，并考虑到当地情况及其环境当中的动态变化。他们还表

<sup>23</sup> 见 [www.coe.int/en/web/commissioner/human-rights-defenders](http://www.coe.int/en/web/commissioner/human-rights-defenders)。

示，希望捐助方能特别关注做好准备和提前预防的问题，并加大力度为维权者提供休息、喘息和康复的机会。<sup>24</sup>

108. 接收供资的组织机构内部的灵活性也很重要，因为这使维权者可以在考虑到国家的限制性政策的情况下，选择以若干不同方式来安排自己的社会关系。为了确保资金的使用问责明确，报告应当简化程序，且应当以不断演进的良好做法为基础。国际参与方应敏感地考虑到维权者的当地情况，并尊重维权者对当地的了解，以确保资源的提供或接受资金的相关条件不会进一步增加维权者所面临的风险。

109. 捐助方资金迟付可对维权者的活动造成负面影响，尤其是对他们按时向员工支付薪酬的能力造成负面影响。很多民间社会组织即使有现金储备和银行信用额度，也很有限。

## 七. 结论和建议

### A. 结论

110. 应当在国际人权法要求各国承担的三大义务背景下看待人权维护者的保护问题：尊重人权，不侵犯人权；保护人权，采取干预行动保护维权者，应对他人的威胁；落实人权，确保维权者有一个安全而有利的环境来享受其权利并开展其活动。

111. 特别报告员提出了七项原则。在他看来，这七项原则应当是各国在保护人权维护者方面的良好做法的基础：

- 原则 1: 应当采取基于权利的保护方法，增强维权者的权能，使其能够了解并主张自己的权利，提高有责任尊重、保护和落实人权的各方的能力，加强这方面的问责制。
- 原则 2: 应当认识到，维权者是多样的，其背景、文化和信仰体系各有不同。开始时，他们可能没有自视为或被他人视为维权者。
- 原则 3: 应当认识到性别在保护维权者方面的重要意义，并采用交叉方法来评估风险和制定保护措施；同时应当认识到，某些维权者因其身份和所从事的活动而比其他维权者面临更大的风险。
- 原则 4: 应当注重维权者的“整体安全”，尤其是人身安全、数字安全和社会心理健康。

<sup>24</sup> 见 Borislav Petranov and Monette Zard, *Keeping Defenders Safe: A Call for Donor Action* (New York, International Human Rights Funders Group, 2014)。

- 原则 5: 应当承认维权者彼此相关, 不应只注重维权者个人的权利和安全, 而应当兼顾与其分担风险的群体、组织、社区和家人。
- 原则 6: 应当让维权者参与保护战略和战术的制定、选择、执行和评价工作。维权者的参与是其安全状况的一个关键因素。
- 原则 7: 应当灵活、具有适应性, 并针对维权者的特定需求和特定情况。

## B. 建议

112. 特别报告员建议参与人权维护者保护工作的所有利益攸关方:

- (a) 在拟订和实施保护做法时, 应用上述七项原则;
- (b) 不断发展良好做法, 以批评的眼光对可能出现的任何差距、性别不平等或保护资源分配不公情况进行反省;
- (c) 探讨复制和传播良好保护做法的方式, 包括将其移植到不同的新环境当中。

113. 特别报告员建议各国:

- (a) 经与维权者和民间社会磋商, 制定法律和政策框架, 以期建立维权者国家保护方案。在联邦制国家, 联邦法律法规应当是上述方案的基础, 而联邦当局应当对地方政府实施的方案进行监督;
- (b) 为维权者保护工作划拨足够的资金, 并避免对外部资金进行干涉;
- (c) 建立起一项机制, 以迅速针对有关威胁或侵犯维权者权利的投诉切实展开调查, 并作为防止对此类行为有罪不罚的系统措施的部分内容, 针对肇事者启动适当的纪律、民事和刑事程序;
- (d) 通过政策措施和提高认识运动, 传播《人权维护者宣言》;
- (e) 根据国际人权法, 对政府有关官员, 包括警察、军官和其他安保人员以及司法系统的成员, 进行关于维权者合法作用和权利的培训。

114. 特别报告员建议各区域政府间组织:

- (a) 经与维权者和民间社会磋商, 制定和传播强有力的政策和准则, 保护人权维护者;
- (b) 在政策和准则已经到位的情况下, 在各级制定具体的行动计划, 内含具体的监测机制, 通过征求维权者反馈意见等办法, 审查上述行动计划的实地成效;
- (c) 以加强保护做法为目的, 建立起区域间协调机制, 以分享经验。

115. 特别报告员建议民间社会和人权维护者：

(a) 制定战略，提高公众对维权之权利以及行使该权利时受到保护之权利的认识，其方法包括：增进人权维护者的自我认同，增进社会对维权者的人权和工作支持；传播《人权维护者宣言》；

(b) 营造一种“整体安全”文化，特别注重人身安全、数字安全和社会心理安全，并推动个人和集体安全意识内化；

(c) 在各级建立和支持维权者及其盟友的网络，以批评的眼光审查这些网络对维权者保护工作的影响，并确保其工作范围和成员构成丰富多样且兼容并顾；

(d) 制定加强维权者知识、技巧和能力的具体方法，尤其是加强维权者在如何保护自身权利和如何管理自身安全问题上的知识、技巧和能力的具体方法；

(e) 不断对保护面临风险维权者的现有措施进行调整，尤其要关注那些处境最危险的维权者的具体需求。

116. 特别报告员建议各财政捐助方：

(a) 增加用于注重维权者“整体安全”的保护举措的财政资源；

(b) 确保向民间社会和维权者提供资金时注意他们的保护需求：方法包括：确保供资能帮助保持长期可持续性，且足够灵活，可满足运作需求；确保供资可根据环境的变化予以调整；确保资金支付及时，不造成管理负担。

117. 特别报告员建议各国家人权机构：

(a) 制定保护维权者行动计划，设立联络中心，负责协调上述行动计划的实施工作，并与维权者定期互动；

(b) 对维权者有关其权利遭到侵犯的投诉进行监督和调查。

118. 特别报告员建议联合国：

(a) 制定和实施战略与行动计划，包括在“可持续发展目标”框架内和“人权先行”倡议背景下制定和实施战略与行动计划，加强对维权者的保护并防止他们遭到侵害；

(b) 制定战略，对涉及民间社会和维权者的活动进行风险评估和风险管理，途径包括监测和应对因在各级与联合国(尤其是其各项人权机制)合作而遭到打击报复的案件。