



人权理事会

第四十六届会议

2021年2月22日至3月19日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

最后警告：对人权维护者的死亡威胁和杀害

人权维护者处境特别报告员玛丽·劳勒的报告

概要

在本报告中，人权维护者处境特别报告员玛丽·劳勒分析了人权维护者遭杀害的情况。特别报告员在报告中对世界许多地方普遍发生的杀戮事件表示震惊，并讨论了在杀害人权维护者之前往往发出死亡威胁的问题。报告列举了一些威胁和杀害人权维护者的例子。她向相关利益攸关方提出了制止这种趋势的建议，并呼吁遵守现有的法律规范和标准。她提出了保护和支​​持维权者以防止今后杀戮的方法。



目录

| | 页次 |
|--------------------------|----|
| 一. 导言 | 3 |
| 二. 方法 | 6 |
| 三. 监管框架 | 7 |
| 四. 杀害方面的数据 | 8 |
| 杀害人权维护者方面的民间社会消息来源 | 9 |
| 五. 威胁 | 10 |
| A. 背景 | 12 |
| B. 基于性别的威胁 | 13 |
| 六. 案例研究 | 14 |
| A. 威胁后的杀害 | 14 |
| B. 死亡威胁 | 15 |
| 七. 应对威胁和杀害的措施以及责任 | 15 |
| A. 国家 | 15 |
| B. 工商企业和其他投资者 | 19 |
| C. 国际非政府组织 | 20 |
| D. 人权维护者 | 20 |
| 八. 结论和建议 | 21 |
| A. 结论 | 21 |
| B. 主要建议 | 21 |
| C. 其他建议 | 22 |

一. 导言

1. 环境权维护者 Fikile Ntshangase 在收到电话死亡威胁一年多后，于 2020 年 10 月 22 日晚在其位于南非姆图巴图巴的家中被枪杀。¹ 三名持枪者开了六枪，致她当场死亡。她今年 65 岁，曾参与有关扩大露天采矿活动的争议。她是 Mfolozi 社区环境正义组织的重要成员。她的律师告诉特别报告员，Mama Fikile 在 2019 年 6 月深夜收到电话威胁，并向当地警察报了案。在被杀前几个月，她收到了更多威胁。

2. 在对维权者的此类杀害之前，往往先进行各种威胁，如 Ntshangase 女士所受到的那样。威胁有时是直接的，有时是间接的。有些威胁针对特定的个人，有些则具有一般性或集体性。这些威胁通常意在对人权维护者进行恐吓，压制其声音和阻止其开展工作。杀害人权维护者是对公民社会空间最直接的攻击。

3. 关于每年被杀的人权维护者人数的国家官方统计数据有限；这些数据都是在全球和区域范围内报告的。关于这些死亡与死亡威胁以及通常在死亡威胁之前发出的其他人身威胁之间关联的信息更加有限。尽管如此，现有统计数据仍显示出严峻的形势。仅在 2019 年 1 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间，特别报告员就曾针对 100 名人权维护者被杀事宜向 10 个会员国发函，其中包括 17 名妇女人权维护者。²

4. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)注意到，2015 年至 2019 年，至少有 64 个国家发生了杀害了人权维护者的事件，即阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、巴林、孟加拉国、伯利兹、多民族玻利维亚国、巴西、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、刚果民主共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、斐济、冈比亚、加纳、危地马拉、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、意大利、哈萨克斯坦、肯尼亚、老挝人民民主共和国、利比里亚、利比亚、马来西亚、马尔代夫、墨西哥、莫桑比克、缅甸、尼加拉瓜、尼日利亚、阿曼、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞内加尔、索马里、南非、巴勒斯坦国、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、土耳其、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和也门。³ 这占会员国的近三分之一(见下图)。⁴

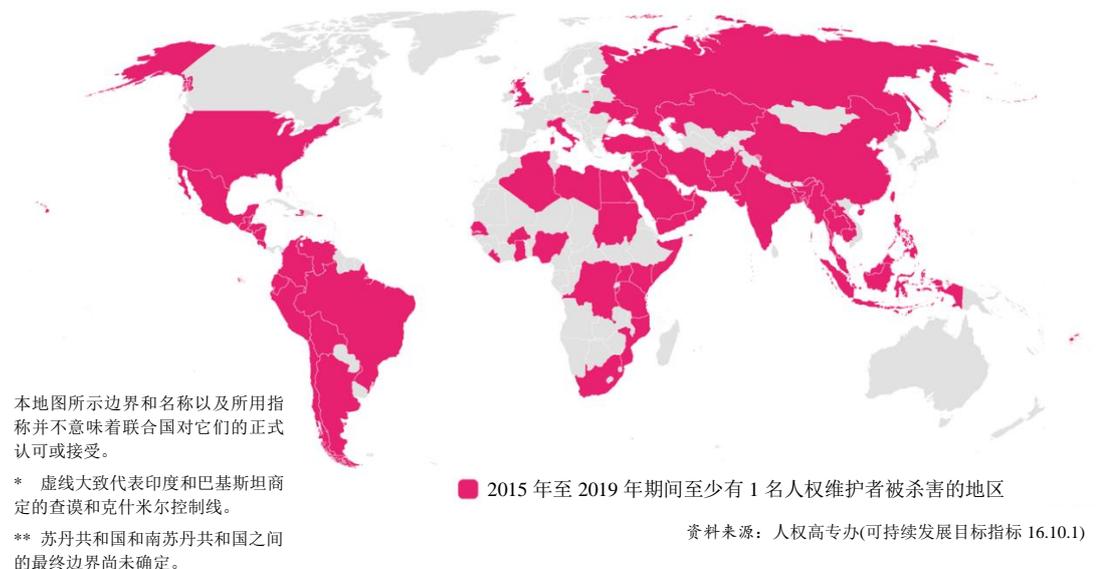
¹ 文件通篇提及特别报告员与其他特别程序发出的联合紧急呼吁和指控信。所有这些文函均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。关于本案，见 ZAF 3/2020 号来文。

² 美洲(COL 9/2019 号、CRI 1/2020 号、HND 4/2019 号、MEX 13/2019 号和 PER 2/2020 号来文(均为西班牙文))、亚洲(CHN 11/2020 号、PHL 1/2020 号、PHL 2/2020 号和 THA 4/2020 号来文)以及欧洲和中亚(TKM 2/2019 号和 UKR 5/2018 号来文)。这些来文不包括示威期间杀害维权者的情况。

³ 人权高专办作为可持续发展目标指标 16.10.1 的国际监督机构，根据其公民空间监测任务，收集关于人权维护者、记者和工会成员被杀害和强迫失踪以及遭受其他攻击的已核实案件的数据。整个文件中有关杀害情况的人权高专办数据系人权高专办在可持续发展目标指标 16.10.1 的框架内汇编(见下文第四节)。

⁴ 可持续发展目标 16.10.1 的元数据可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-10-01.pdf>。

杀害人权维护者的情况：全球视角



5. 根据人权高专办收集并经可靠来源补充的资料，2019年至少有281名人权维护者被杀。自2015年以来，共有1,323名人权维护者被杀。拉丁美洲一直是受影响最严重的地区，环境人权维护者是最大目标群体(见下文第四节)。数据收集者一致认为，少报是一个常见问题，而普遍的有罪不罚现象助长了杀害行为。

6. 前任任务负责人在2019年提交大会的一份报告中谈到了攻击人权维护者而不受惩罚的问题。对杀害负有责任的人往往逃脱承担任何责任，这反过来又增加了这种杀害继续下去的可能性。⁵

7. 之所以编写本报告，是因为人权维护者遭杀害的问题是特别报告员的优先事项。她认为杀害维权者在任何国家或非国家行为体都不应越过的红线。这种杀害是可以而且应当予以防止的。人权维护者请特别报告员就如何以最佳方式防止发生更多的杀害提供有用的数据和想法。

8. 特别报告员决定将本报告的部分重点放在死亡威胁上，包括可在多大程度上将其视为攻击的前兆，以及哪些干预措施可有助于降低收到死亡威胁后发生攻击的可能性。秘书长在“最高愿望：人权行动呼吁”中指出，对维权者的威胁是对公民社会广泛攻击的一部分。他指出，压制性法律正在蔓延，对表达、参与、集会和结社自由的限制加大。记者和人权维护者，特别是妇女，受到越来越多的威胁。⁶

9. 特别报告员指出，许多国家的政府没有履行保护人权维护者免遭国家和非国家行为体攻击和杀害的义务。一些国家，特别是这种杀害事件很多的国家，建立了专门的保护机制来防止和应对人权维护者遭受的风险和攻击。⁷ 尽管这些机制

⁵ A/74/159。

⁶ António Guterres, “The highest aspiration: a call to action for human rights” (2020), p. 7.

⁷ 见关于哥伦比亚(A/HRC/43/51/Add.1)、洪都拉斯(A/HRC/40/60/Add.2)、墨西哥(A/HRC/37/51/Add.2)和秘鲁(A/HRC/46/35/Add.2)国家保护机制的资料。在一定程度上，巴西和危地马拉也存在其他国家保护机制。

取得了部分成功，但人权维护者经常诉称它们资源不足，或者国家缺乏适当保护维权者的必要政治意愿。⁸

10. 工商企业也有责任保护人权维护者，许多维权者在抗议企业对权权的负面影响后被杀害。⁹ 在很多情况下，企业也在逃避防止攻击维权者的责任，甚至实施此类攻击。

11. 特别报告员指出，对人权维护者的攻击，包括杀害，往往是在结构性暴力和不平等背景下，包括在冲突社会中发生的，是父权和异性恋正统主义制度的产物。当在所有或特定的维权者周围形成消极环境时，经常会发生威胁和杀害。这种环境会使他们容易受到攻击。改变政治领导人和公众对维权者工作价值的看法和言论，并强调他们对社会的积极贡献，可以减少他们受到攻击的风险。

12. 对这种消极环境和杀害人权维护者之前发生的威胁了解越多，干预措施就越能避免情况恶化和防止杀害。

13. 人权维护者面临来自国家和非国家行为体的各种攻击，包括污名化、刑事定罪、人身攻击、逮捕和酷刑。人权维护者报告说，诽谤和其他侵权行为可能会升级为人身攻击和杀害。其他举措，包括秘书长的 2020 年人权行动呼吁以及正义与国际法中心制定的《埃斯佩兰萨规程》，倡导各国制定保护人权维护者的政策措施，其中应包括对威胁的调查。¹⁰

14. 并非所有对人权维护者发出的死亡威胁之后都会有杀害，也并非在所有此类杀害之前都会发出死亡威胁。但许多杀害都是先发出威胁的。

15. 威胁的层面很难把握。特别报告员认识到，威胁和杀害人权维护者方面的数据汇编者强调，数字是不完整的，死亡威胁的定义未被普遍理解，许多威胁也没有被报告。

16. 就某些问题开展工作的人权维护者似乎特别容易受到攻击。其中包括环境人权维护者、抗议掠夺土地者或维护人民包括土著人民权利者，他们反对各国政府未经自由、事先和知情同意而在社区实施商业项目。人权高专办 2019 年记录的杀害事件中，有一半受害者一直就土地、环境、商业活动的影响、贫困以及土著人民、非洲人后裔和其他少数群体的权利等问题与社区合作。¹¹

17. 如前任任务负责人所指出的，在特定威胁或业已存在的暴力形式面前，各国必须采取特别措施保护人权维护者，特别是其生命权和获得人道待遇的权利。¹²

⁸ A/HRC/43/51/Add.1, 第 58 段; A/HRC/40/60/Add.2, 第 58 段; 以及 A/HRC/37/51/Add.2, 第 78 段。

⁹ 据企业与人权资源中心称，2015 年至 2019 年 5 月之间，发生了 2,000 多起攻击在商业领域工作的人权维护者的事件。有关信息可查阅 <https://dispatches.business-humanrights.org/hrd-january-2020/index.html>。

¹⁰ António Guterres, “The highest aspiration: a call to action for human rights”.

¹¹ 人权高专办作为可持续发展目标指标 16.10.1 的国际监督机构，根据其公民空间监测任务，收集关于人权维护者、记者和工会成员被杀害和强迫失踪以及遭受其他攻击的已核实案件的数据。

¹² A/74/159, 第 30 段。

对于不采取这种措施来履行更大义务的情况，国际机构在确定不遵守的法律后果时必须予以考虑(见下文第三节)。¹³

18. 一些侵权行为与杀害密切相关，却没有列入本报告。许多人权维护者遭到强迫失踪。¹⁴ 另一些有严重健康问题的人权维护者死于狱中——虽然曾以健康为由要求将其释放。人权维护者 Azimjan Askarov 2010 年在吉尔吉斯斯坦被不公正地判处监禁，十年之后仍在监狱服刑。尽管任务负责人、联合国、欧洲联盟和欧洲安全与合作组织呼吁当局将他释放，并就他的基础健康状况发出警告，但他还是于 2020 年 7 月死亡。¹⁵

二. 方法

19. 本报告基于特别报告员自 2020 年 5 月任职以来与世界各地数百名人权维护者进行的讨论，以及她不断收到的关于威胁和杀害趋势的信息。

20. 人权维护者就面临死亡威胁和被杀危险的具体挑战与她交流了看法。由于冠状病毒病(COVID-19)的大流行，协商是在线进行的。¹⁶

21. 特别报告员发出了提交书面材料的呼吁，邀请相关利益攸关方，特别是会员国、企业、国际金融机构和包括人权维护者在内的民间社会，为本报告提供材料。她共收到 115 份材料：会员国 20 份，国家人权机构 14 份，民间社会组织 52 份，人权维护者 7 份，企业 9 份，国际金融机构 7 份，国际组织 6 份。¹⁷ 特别报告员感谢所有为本报告作出贡献者。

22. 还参考了关于杀害人权维护者和之前的威胁的现有文献和研究材料。其他来源包括任务负责人以前的报告和区域人权保护机构的报告。¹⁸

23. 所提供的一些关于维权者收到的威胁的视觉材料可以在线浏览(<http://protecting-defenders.org>)。

¹³ 同上，第 25-30 段。

¹⁴ 例如，2015 年至 2019 年期间，人权高专办记录了人权维护者在至少 25 个国家遭强迫失踪的案件。根据按照可持续发展目标指标 16.10.1 汇编的数据，高专办还记录了 2019 年 1 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间人权维护者遭强迫失踪的 20 起案件。另见脚注 3。

¹⁵ KGZ 2/2020 号、KGZ 1/2011 号、KHG 11/2010 号、KGZ 8/2010 号和 KGZ 3/2010 号来文。另见任务负责人关于 Askarov 先生死亡一事的新闻稿(可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26138&LangID=E)。

¹⁶ 自特别报告员 2020 年 5 月 1 日任职以来，她与数百名维权者进行了在线交谈，其中包括非洲、美洲、亚洲、欧洲和中东的维权者。

¹⁷ 同意公开所提交材料的利益攸关方的材料可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CFI-killings-human-rights-defenders.aspx。

¹⁸ 见 Front Line Defenders, *Global Analysis 2019* (Dublin, 2020); and Global Witness, *Enemies of the State? – How Governments and Business Silence Land and Environmental Defenders* (July 2019)。

三. 监管框架

24. 特别报告员提醒各国，大会以协商一致方式通过了《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》)，这表明了各国对实施该宣言的坚定承诺。¹⁹

25. 《人权维护者宣言》承认和平促进和保护普遍公认的人权和基本自由的权利(第 1、第 5 和第 13 条)。²⁰ 它还强调，每个国家负有保护、促进和实现一切人权和基本自由的首要责任和义务(第 2 条)，在以和平手段作出反应或反对造成侵犯人权和基本自由的可归于国家的活动和作为，包括不作为时，人人有权单独地和与他人一起受到国内法律的有效保护(第 12 条)。²¹

26. 《公民及政治权利国际公约》第六条承认包括人权维护者在内的每个人的固有生命权，并明确了国家的义务。

27. 各国必须尊重人权维护者的生命权，并避免做出任何导致任意剥夺生命的行为，包括执法人员的行为。为确保人权维护者的生命权，各国还必须履行应尽职责，保护生命免遭其行为不可归于国家的个人或实体剥夺。²²

28. 各国还负有保护生命权的义务，必须制定法律框架和其他措施，确保充分享有这项权利。²³ 这些措施将包括依法建立适当的机构和程序，防止剥夺生命，调查和起诉潜在案件，实施惩罚和提供充分赔偿，以及通过保护性法律框架，例如对故意杀人和死亡威胁的刑事禁令。²⁴

29. 保护义务还意味着缔约国有尽责义务，应采取不造成过度负担的合理积极措施，来应对行为不可归于国家的个人或实体对生命造成的可合理预见的威胁，包括犯罪分子、有组织犯罪或民兵团体、私营安保公司、国际组织和在其领土内或受其管辖的地区经营的外国公司的威胁。²⁵

30. 重要的是，保护生命权的义务要求各国采取特别措施，保护因特定威胁或业已存在的暴力模式而受到生命威胁的弱势群体。²⁶ 此外，各国必须为维护人权营造和维持安全有利的环境。²⁷ 这一义务还要求各国处理可能导致直接威胁生命的社会整体状况，如刑事暴力或枪支暴力事件高发，或土著人民的土地、领地和资源被剥夺等，这些对人权维护者而言特别相关。²⁸

¹⁹ 该宣言本身并不是具有法律约束力的文书。但它包含一系列基于其他具有法律约束力的国际文书(例如《公民及政治权利国际公约》)中所载人权标准的原则和权利。

²⁰ 另见 A/74/159, 第 26 段。

²¹ 另见《公民及政治权利国际公约》第二条和《经济社会文化权利国际公约》第二条。

²² 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 7、第 13、第 15 和第 17 段。

²³ 同上，第 18-31 段。另见《公民及政治权利国际公约》第六条第一款。

²⁴ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见，第 4 段和第 19-20 段。

²⁵ 同上，第 21-22 段。如一般性意见所指出的，采取积极措施保护生命权的义务源于《公约》第二条第一款(与第六条一并解读)阐明的确保《公约》所承认的权利的一般义务。

²⁶ 同上，第 18、第 20 和第 23 段。

²⁷ 同上，第 53 段。

²⁸ 同上，第 26 段。

31. 《公民及政治权利国际公约》第六条(与第二条第三款一并解读)也使缔约国有义务采取适当措施或履行应尽职责,防止和调查国家和非国家行为体可能非法剥夺生命的情况,并酌情起诉责任人。²⁹ 前任任务负责人的报告详细阐明了调查义务。³⁰

32. 对据称在第六条范围内侵犯生命权的行为所进行的调查必须独立、公正、及时、彻底、有效、可信和透明。在认定存在侵权行为的情况下,必须提供充分赔偿,包括考虑到案件的具体情况,采取充分的补偿、康复和抵偿措施。³¹

33. 《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定协定》)的生效是一个重要的里程碑。这是第一个包含关于保护和促进环境人权维护者的具体条款的、具有约束力的文书。它规定缔约国有义务保证为开展环境问题工作的人权维护者创造有利的工作环境(第 4 条)。另外还规定,缔约国应采取适当和有效的措施,承认、保护和促进人权维护者的权利,包括生命权,并采取适当、有效和及时的措施,防止、调查和惩治环境事项上的人权维护者在行使其权利时可能遭到的攻击、威胁或恐吓(第 9 条)。现在,缔约国必须充分和有效地执行该协定。

34. 《工商业与人权指导原则》明确规定,工商企业有责任尊重人权,并消除因自身的作为或不作为或因其商业关系而对权利,包括人权维护者的权利造成的任何负面影响(原则 11)。为了履行其尊重人权的责任,它们应进行人权尽职调查。这应是一个持续的过程,包括评估实际和可能的人权影响(原则 17),并与可能受影响的群体进行切实磋商(原则 18(b))。工商企业如果确认它们造成或加剧了负面影响,则有责任积极地进行补救,但这并不能取代各国确保受影响者获得有效补救的责任(原则 22)。

四. 杀害方面的数据

35. 自 2015 年以来,人权高专办如国家和国际非政府组织一样,收集了有关杀害人权维护者的数据。各方收集的信息通常来自不同的来源,标准也略有不同,其中有些侧重于杀害就特定问题开展工作的人权维护者的情况。

36. 本报告中考虑的杀害不包括遭强迫失踪的人权维护者,也不包括在受到死亡威胁后自杀的人权维护者。此外,报告也不包括像 Ogulsapar Karlievna Muradova 这样的人权维护者,官方报道她在羁押期间自杀,尽管她是因遭受酷刑而死亡。³² 像 Azimjan Askarov 这样的人权维护者也未包括在内,他在 2020 年 7 月被羁押期间因监狱当局和吉尔吉斯斯坦政府的故意疏忽而死亡。³³

²⁹ 人权事务委员会,第 31 号一般性意见(2004 年),第 8、第 15-16 和第 18 段。

³⁰ A/74/159,第 38-43 段。

³¹ 人权事务委员会,第 36 号一般性意见,第 28 段。

³² TKM 2/2019 号来文。2018 年 4 月 6 日,人权事务委员会裁定 Muradov 女士的生命权、免遭酷刑的权利、人身自由和安全权、获得公正审判的权利和表达自由权受到侵犯(CCPR/C/122/D/2252/2013)。

³³ KGZ 2/2020 号、KGZ 1/2011 号、KGG 11/2010 号、KGZ 8/2010 号和 KGZ 3/2010 号来文。另见任务负责人关于 Askarov 先生死亡一事的新闻稿(可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26138&LangID=E)。

37. 这里考虑的数据来自普遍认为实际杀害人数被少报而且其所提供数字低于实际死亡人数的消息来源。

38. 本报告主要侧重于 2019 年 1 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间的杀害和威胁。

39. 人权高专办作为可持续发展目标指标 16.10.1 的国际监督机构，一直在报告 2015 年以来发生的杀害人权维护者、记者和工会成员案件的全球和区域汇总数据。这项工作是与联合国教育、科学及文化组织和国际劳工组织合作开展的，并考虑到国际和区域人权机制、前线卫士组织、企业与人权资源中心、全球见证组织和其他民间社会组织的公开数据。³⁴

40. 2019 年，人权高专办记录的被杀害的人权维护者有 281 名，包括 38 名妇女人权维护者，至少有一名人权维护者被杀的国家共有 35 个。³⁵

41. 2015 年至 2019 年，人权高专办记录被杀的人权维护者有 1,323 名，包括 166 名妇女人权维护者和 22 名年轻的人权维护者。人权高专办还追踪到，2015 年至 2019 年有 45 名属于男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体的人权维护者被杀。同一时期，拉丁美洲和加勒比区域被杀的人权维护者一直是最多的，这些年报告的 1,323 起杀害事件中，有 933 起发生在该区域。其中包括哥伦比亚(397 起)、巴西(174 起)、墨西哥(151 起)、洪都拉斯(73 起)、危地马拉(65 起)、秘鲁(24 起)、尼加拉瓜(14 起)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国(14 起)、萨尔瓦多(10 起)、阿根廷(3 起)、智利(2 起)、厄瓜多尔(2 起)、伯利兹(1 起)、多民族玻利维亚国(1 起)、哥斯达黎加(1 起)和海地(1 起)。人权高专办还注意到，这一时期菲律宾(173)、印度(53)和伊拉克(30)的此类杀害事件数量增加。

42. 特别报告员想要强调的是，杀害任何人权维护者对其亲人而言、对建立公正社会而言都是悲剧，是对公民空间的严重攻击，也是有关政府在落实《人权维护者宣言》的承诺方面一个无法抹掉的污点。

杀害人权维护者方面的民间社会消息来源

43. 近年来，非政府组织和其他组织也报告了每年都有数百名人权维护者因其工作而被杀害的情况。

44. 前线卫士组织举办的人权维护者纪念项目记录了 2019 年的 319 起杀害人权维护者的事件。³⁶ 全球见证组织记录了同期 212 名土地和环境维护者被杀事件。³⁷

³⁴ 会员国通过可持续发展目标各项指标机构间专家组，批准了该指标的方法和数据收集框架，该指标目前被列为二级指标。元数据可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-10-01.pdf>。

³⁵ 阿富汗、阿尔及利亚、孟加拉国、多民族玻利维亚国、巴西、布基纳法索、柬埔寨、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、刚果民主共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、加纳、危地马拉、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊拉克、哈萨克斯坦、肯尼亚、墨西哥、莫桑比克、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、俄罗斯联邦、南非、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、联合王国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

³⁶ Front Line Defenders, *Global Analysis 2019*.

³⁷ Global Witness, *Defending Tomorrow: The Climate Crisis and Threats against Land and Environmental Defenders* (July 2020). 美洲人权委员会 2019 年关于泛亚马逊地区土著人民人权的报告也记录了 2018 年在 27 个国家杀害 321 名人权维护者的情况(www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Panamazonia2019.pdf (西班牙语))。

这两个消息来源还指出，拉丁美洲是受影响最严重的地区，前线卫士组织称，2019 年杀害事件最多的国家依次是哥伦比亚、洪都拉斯、巴西和墨西哥。³⁸ 此外，全球见证组织报告说，2019 年是环境维护者有记录以来最危险的一年，对环保人士的杀害有一半发生在哥伦比亚和菲律宾。³⁹

45. 各种其他国家举措也在汇编数据。“我们是人权维护者”报告称，2019 年在哥伦比亚有 124 名维权者被杀害。⁴⁰ 公民参与协会指出，2019 年洪都拉斯有 29 名人权维护者被杀，⁴¹ 墨西哥环境权利中心则记录，这一年墨西哥有 15 名环境维护者被杀。⁴² 在危地马拉，保护危地马拉人权维护者组织报告说，同年有 15 名人权维护者被杀害。⁴³ 亚洲人权与发展论坛报告称，2019 年 1 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日，11 个亚洲国家发生了 52 起杀害人权维护者事件。⁴⁴

46. 在一些地区，民间社会记录杀害情况的能力很低，并且/或者由于缺乏安全有利的环境而面临严重障碍。人权维护者的身份往往不被社区或政府，甚至不被他们自己承认，而那些不认为自己是人权维护者的人却可能是维权者。这有助于解释为什么人权维护者的死亡总数中可能不包括一些被杀害的维权者。

47. 尽管死亡人数被少报，但特别报告员根据联合国和民间社会收集、记录和核实的关于杀害人权维护者的现有数据，以及任务负责人通过来文程序进行的监测，认为每年有数百名人权维护者直接因和平开展人权工作而被杀。⁴⁵

48. 特别报告员指出，欢迎提供关于杀害情况的标准化数据，如亚太国家人权机构论坛新的人权维护者区域行动计划所建议的那样，该计划鼓励国家人权机构收集此类数据。

五. 威胁

49. 向任务负责人提供的人权维护者和民间社会行为体的证词，以及多年来积累的主要来自民间社会的数据表明，杀害人权维护者之前往往有一些迹象或警告。

³⁸ Front Line Defenders, *Global Analysis 2019*.

³⁹ Global Witness, *Defending Tomorrow*, p. 8.

⁴⁰ Somos defensores, *Informe Anual 2019 (2020)*, p. 5.

⁴¹ Asociación para una Ciudadanía Participativa, *Honduras: Mordaza, Cárcel y Muerte para DDH – Informe situacional DDH 2019 (November 2019)*.

⁴² Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *Informe sobre la Situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos Ambientales: México, 2019 (Mexico City, March 2020)*.

⁴³ Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala, *Informe de Situación de Personas Defensoras de Derechos Humanos, Guatemala 2019 y parte del 2020 (May 2020)*.

⁴⁴ 见亚洲人权与发展论坛数据库。可查阅 <https://asianhrds.forum-asia.org>。

⁴⁵ 对记者的杀害是一个相关但独立的问题。2020 年 11 月 2 日，联合国教育、科学及文化组织总干事指出，2010 年至 2019 年期间，近 900 名记者在工作中被杀害，其中大多数并不是在冲突地区被杀的(联合国，“将记者作为袭击目标危及‘整个社会’——联合国秘书长如是说”，2020 年 11 月 2 日)。联合国教育、科学及文化组织正在与人权高专办合作，汇编有关可持续发展目标指标 16.10.1 的数据，并执行《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》。

许多人权维护者报告说，他们自己及其所开展的工作经常被妖魔化和污名化，受到媒体诽谤和其他攻击，使他们容易遭到人身攻击或谋杀。

50. 线上和线下威胁，包括死亡威胁，也可能是杀害维权者的前兆。前线卫士组织报告称，2019年的113起杀害人权维护者事件显示了事前威胁，而在可获得的信息中，85%的杀害事件发生之前，被杀害的维权者或该地区的另一名维权者收到过直接威胁。⁴⁶

51. 了解维权者面临的威胁对于预防和保护十分重要。虽然有杀害人数方面的数据，但记录威胁以及从威胁到杀害的升级模式的硬数据更加困难。

52. 造成这一情况的原因有很多，包括威胁的数量更大，以及其中一些威胁针对的是具体情况、是间接威胁或一般性威胁，等等。例如，国际人权服务社指出，在哥伦比亚，在界定谁是人权维护者的问题上有不同的方式，这使得记录对人权维护者威胁和攻击的工作变得复杂，并难以产生一套一致的数据。⁴⁷ 此外，当定义不能反映人权维护者可能面临的威胁类型的多样性时，可能需要改变对“威胁”的法律定义和理解，以反映数据收集和申诉的局限性。

53. 在每一个大陆，无论是城市还是农村，无论是民主政权还是独裁政权，都存在政府和其他力量威胁和杀害人权维护者的情况。2019年1月1日至2020年6月30日，特别报告员向世界所有地区的会员国和非国家行为体发出了41份关于对人权维护者死亡威胁的信函。⁴⁸

54. 人权维护者向特别报告员报告了各种死亡威胁。他们报告说，威胁可能是含蓄的，也可能是明确的，可能是个人威胁，也可能是集体威胁。许多威胁之后是杀害。保护环境人权维护者，包括土著人民的领导人和维护者，与保护其社区和人民有着内在的联系。只有采取综合办法，包括加强民主机构、打击有罪不罚现象、减少经济不平等和平等诉诸司法，才能对人权维护者予以充分保护。⁴⁹

55. 威胁有当面喊出的，有在社交媒体上发出的，也有通过电话或短信，或者从门下塞进的便条传达的。人权维护者受威胁的方式包括被列入公布的暗杀名单，收到通过中间人传递的信息，或者房子被涂鸦。有些人权维护者收到通过邮件发送的照片，这表明他们本人或其家人受到长期监视，另一些人权维护者则被告知他们的家人将会被杀。

⁴⁶ 见前线卫士组织提交的材料，第9页。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CFI_killings/submissions/civil-societies/cso-fld-eng-y.pdf。

⁴⁷ International Service for Human Rights, *Has the Declaration Made a Difference to the Lives of Defenders? An Analysis of the Implementation of the UN Declaration on Human Rights Defenders in Colombia and Tunisia* (2018), p. 6.

⁴⁸ 见 IRN 1/2019 号、COL 1/2019 号、TUN 2/2019 号、IDN 4/2019 号、BRA 6/2019 号、OTH 16/2019 号、COD 1/2019 号、PAK 2/2019 号、ARM 2/2019 号、MUS 2/2019 号、HND 2/2019 号、CHN 9/2019 号、CMR 3/2019 号、BGD 3/2019 号、PAK 4/2019 号、URY 1/2019 号、COL 5/2019 号、GTM 5/2019 号、ITA 6/2019 号、THA 6/2019 号、MWI 3/2019 号、COD 4/2019 号、PAK 6/2019 号、DZA 3/2019 号、NIC 5/2019 号、ISR 12/2019 号、CUB 5/2019 号、NDL 3/2019 号、IDN 7/2019 号、CMR 5/2019 号、MDV 1/2019 号、PHL 6/2019 号、TUN 6/2019 号、IND 1/2020 号、MRT 1/2020 号、COL 2/2020 号、VEN 5/2020 号、NGA 3/2020 号、CRI 1/2020 号、AGO 1/2020 号和 MEX 7/2020 号来文。

⁴⁹ 见人权理事会第 40/11 号决议。

56. 许多人权维护者向特别报告员报告说，威胁会削弱他们的力量。威胁会产生破坏性的情感影响，使被威胁者处于持续的恐惧状态，严重影响人权维护者的健康。威胁本身就是侵犯人权，也可被视为酷刑行为。⁵⁰

57. 一些维权者更直接地受到政府官员或其他当权者的威胁。2020年4月13日，俄罗斯联邦车臣首脑拉姆赞·卡德罗夫在 Instagram 上发布了一段视频，向俄罗斯记者 Elena Milashina 发出死亡威胁。⁵¹ 这一威胁是在她写的一篇关于 COVID-19 疫情在车臣蔓延的文章发表后发出的。2015年，Milashina 女士也因其工作而受到威胁。⁵² 2019年4月，在一次与普遍定期审议有关的人权听证会上，Lilit Martirosyan——一位跨性别的妇女人权维护者、人权组织“右翼”主席——在亚美尼亚议会发言，强调了平等、不歧视、人权状况以及对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的攻击等问题。一名议员公开呼吁将她活活烧死。⁵³

A. 背景

58. 威胁可能因区域和背景不同而采取不同的形式，需要在特定的文化和社会背景框架内加以理解。一些维权者告诉特别报告员，他们将对自己或家人的绑架视为死亡威胁。在伊拉克，在网上张贴维权者与外国外交官在一起的照片被视为一种威胁，就如用音爆弹袭击人权维护者的家一样。

59. 特别报告员注意到，在菲律宾，被贴上“红色”或共产主义“标签”是对维权者的一种严重威胁，有些被贴上这种标签的维权者遭到杀害。⁵⁴ 联合国人权事务高级专员在其 2020 年关于菲律宾人权状况的报告中指出，几十年来，给个人和团体贴上共产党人或恐怖分子的红色标签一直是对民间社会和表达自由的持续和强大的威胁。⁵⁵

60. 贴红色标签只是具体背景下死亡威胁的一个例子。人权维护者还报告了通过象征性行为或举动对他们、他们的同事和组织进行威胁的情况。例如将一颗子弹放在他们家中的餐桌上；将一口棺材送到一个非政府组织的办公室；将他们被编辑、显示他们遭刀斧袭击的照片张贴在推特上；以及将一个动物的头绑在他们组织办公室的门上等等。⁵⁶

61. 人权维护者解释说，某种行为模式也可能预示着即将发生的攻击：例如，当某个安全部队出现在社区，或附近的其他人权维护者受到攻击时。如国际保护组

⁵⁰ 见 Inter-American Court of Human Rights, *Maritza Urrutia v. Guatemala*, Judgment, 27 November 2003.

⁵¹ Committee to Protect Journalists, “Chechen leader threatens journalist Elena Milashina over COVID-19 reporting”, alert dated 15 April 2020. 另见 CCPR/C/RUS/Q/8.

⁵² Amnesty International, “Russian Federation: death threats against Russian journalist: Elena Milashina”, urgent action (11 June 2015).

⁵³ ARM 2/2019 号来文。另见 Amnesty International, *Human Rights in Eastern Europe and Central Asia – Review of 2019* (London, 2020), p. 7.

⁵⁴ PHL 5/2020 号来文。

⁵⁵ A/HRC/44/22, 第 49 段。

⁵⁶ 向特别报告员提交的直接证词。

织所指出的，也有间接威胁情况，当一名与你工作关系密切的维权者受到威胁时，有理由相信你可能是下一个被威胁者。⁵⁷

62. 根据 2020 年 5 月 1 日以来通过对人权维护者的在线访谈所收集的以及在本职工作下收到的来文中所提供的信息，特别报告员得出结论认为，线上和线下侵害维权者的现象十分普遍。⁵⁸

63. 在 2019 年 10 月 2 日至 4 日举行的 2019 年都柏林处境危险人权维护者论坛期间，前线卫士组织对 74 名维权者进行了调查。共有 90% 的答复者(妇女维权者占 97%，男性维权者占 86%)在过去两年中受到威胁、诽谤和辱骂。

64. 特别报告员收到多名维权者的证词，表明杀害和杀害未遂往往是一系列侵害、诽谤和威胁行为的最终结果。一人将其描述为“攻击不断升级的过程”。

B. 基于性别的威胁

65. 倡导男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者权利的人权维护者，以及妇女和跨性别者人权维护者经常受到基于性别的威胁。特别报告员注意到，许多威胁都是基于性别的，而一些特定类型的威胁是针对妇女和跨性别者人权维护者的。前任任务负责人在 2019 年提交人权理事会的报告中讨论了妇女人权维护者面临的特殊风险和威胁。他指出，妇女人权维护者的行动被视为挑战父权和异性恋正统主义制度，常常遭到威胁和攻击，因为她们对被认为是理所当然的关于妇女身份及其地位和角色的理解提出了质疑，并破坏了性别化的权力关系。⁵⁹

66. 一些妇女人权维护者可能不想报告所受到的威胁，包括死亡威胁，因为这些威胁有很大的诽谤性，往往涉及妇女的个人生活，包括她们的婚姻状况、生活方式和宗教信仰。

67. 以下案例有助于说明妇女人权维护者以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者人权维护者面临的性别威胁类型。

68. 2019 年 1 月 18 日，莫桑比克妇女人权维护者 Fátima Mimbire 在社交媒体上收到恐吓信息和死亡威胁。2019 年 5 月 3 日，执政党莫桑比克解放阵线政治委员会的议员 Alice Tomás 在脸书上发布信息，呼吁由 10 名强壮有力的男子对 Fatima 实施强奸，以给她一个教训。⁶⁰

69. Clara Devis 是一名跨性别的妇女人权维护者，在坦桑尼亚联合共和国从事性工作者权利方面的工作。她报告说，2020 年 6 月，当她不在家时，两名男子闯入她的家中，对与她住在一起、属于男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体

⁵⁷ Protection International, *Protection of Human Rights Defenders: Best Practices and Lessons Learnt* (2012), p. 140.

⁵⁸ A/HRC/38/47, 第 28 段。另见 American Bar Association Center for Human Rights, *Invisible Threats: Online Hate Speech against Human Rights Defenders in Guatemala* (Washington, D.C., 2019).

⁵⁹ A/HRC/40/60, 第 29 段。关于亚太妇女、法律和发展论坛对父权制、全球化、原教旨主义和军国主义的分析，见 <https://apwld.org/about-us/our-analysis-on-patriarchy-and-globalisation-fundamentalism-and-militarism/>。

⁶⁰ Mimbire 女士提交的材料；以及 Amnesty International, *Turn the Page! A Human Rights Manifesto for Mozambican Political Parties and Candidates, October 2019 Election* (London, 2019), p. 13.

的两人进行了野蛮殴打和强奸。这位人权维护者报告说，攻击者询问了她的下落，并威胁说，如果她不停止活动，就会回来再次施暴。⁶¹ 男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者权利维护者往往很难报告威胁和攻击，也很难获得医疗保健。

70. Lodya Remon Albarti 是一名与 Al-Firdaws 协会携手促进伊拉克妇女和青年权利的人权维护者。⁶² 2018 年，她成为一场诽谤运动的受害者，并因担心自身安全而被迫转移数月。2020 年 1 月，在她与美利坚合众国驻巴士拉总领事的一张照片公布后，她收到了死亡威胁，并被迫再次转移数月。2020 年 8 月 17 日，当她离开在巴士拉的家时，几名身份不明的蒙面男子在一辆车里向她和在车里等她的两名同事开枪。她向警方报告了这一暗杀未遂事件。对这一事件展开了调查，但在向伊拉克政府发函时，尚未采取保护措施。自被暗杀未遂以来，她一直受到社交媒体的诽谤和中伤。

六. 案例研究

71. 以下案例说明了杀害人权维护者的一种反复出现的模式，即在实际杀害之前会发出威胁甚至发生暗杀未遂情况。这些案例还表明了各区域的人权维护者面临的死亡威胁类型。案例均摘自人权维护者处境特别报告员最近与其他任务负责人联合发出的信函。

A. 威胁后的杀害

72. 2019 年 3 月，土著民族布里布里的领导人 Sergio Rojas Ortiz 在哥斯达黎加被杀害。四十多年来，他一直致力于维护土著人民的权利，反对非法占领他们的领地。在被杀前的几年里，他曾多次受到威胁，并在 2012 年的一次暗杀企图中幸免于难，当时他乘坐的一辆汽车遭到六次枪击。他在被杀之时是独自生活的，以免使家人面临风险。⁶³

73. 2020 年 9 月 11 日，人权维护者 Roberto Carlos Pacheco 被不明身份的袭击者枪杀。他和他的父亲 Demetrio Pacheco——一位著名的环境人权维护者——自 2012 年以来一直受到威胁，这些威胁与他们反对在秘鲁亚马逊马德雷德迪奥斯大区的 Tambopata 保护区非法采矿有关。多年来，他们遭到殴打和枪支威胁。2017 年，一颗子弹落在 Demetrio 的餐桌上，Roberto 则被袭击者用枪指着。⁶⁴

74. 2019 年 7 月，菲律宾的非政府组织 Karapatan(促进人民权利联盟)收到一个不明身份的人发来的短信，其中包含对该组织工作人员中的一名妇女人权维护者 Zara Alvarez 的死亡威胁。2020 年 4 月，Alvarez 女士收到了据称是国家安全部队发出的一条骚扰短信，此前，她在 COVID-19 疫情发生后实施的封锁期间向其社

⁶¹ 前线卫士组织提交的材料。

⁶² IRQ 5/2020 号来文。

⁶³ CRI 1/2019 号来文。

⁶⁴ PER 9/2020 号来文。

区的贫困成员分发了大米。2020年8月17日，她在巴科洛德市的街上被枪杀。⁶⁵ 她之前被贴上了红色标签，事实上被司法部称为恐怖分子。⁶⁶

B. 死亡威胁

75. 2019年1月29日，巴西的土著领导人和人权维护者 **Cacique Babau** 从一个秘密来源收到信息，称有人计划暗杀他及其至少四名亲属，即他的三个兄弟和一个侄女。据称该计划是在与当地农民以及民事和军事警察代表的一次会议上制定的。⁶⁷ **Babau** 先生被正式纳入了政府的人权维护者保护方案。⁶⁸ 然而，他显然仍在其社区面临严重威胁，并且没有对所称的暗杀威胁展开调查。

76. **Elvis Brown** 是喀麦隆非政府组织 **OFFGO**(保护大猩猩有机农作组织)的法律顾问。他报告说从2017年开始收到威胁。2018年期间，他的孩子也成为重点威胁对象。2019年2月19日，他在家中被绑架，两小时后获释。⁶⁹ 他的弟弟 **Roderick** 随后于2019年5月16日被两名男子从家中绑架并遭受酷刑。他还报告说，绑架者威胁要绑架他的妻子和孩子。根据特别报告员收到的资料，2019年10月，他在家中遭到枪手袭击，他的保安也在另一起事件中遭到袭击。2020年3月27日，**Brown** 先生的妹夫腿部被当着他的面打了两枪。武装人员离开时告诉 **Brown** 先生，这是一次警告。

77. 许多人权维护者面临多重威胁。**Jani Silva** 是哥伦比亚的一名妇女环境人权维护者。2020年1月，一个身份不明的人跟踪她回家，又来到她的工作场所。2020年5月，据发现，她是至少130名受到军队网络情报部门非法数字监控的人员之一。⁷⁰ 2020年7月，正义与和平国际委员会收到消息称，一个武装团体正计划杀害 **Silva** 女士。由于2017年以来的这些威胁，2017年女士受到国家提供的个人保护，包括一辆常规车辆和两名安保人员。此外，还给她配了一部手机和一件防弹背心。⁷¹

七. 应对威胁和杀害的措施以及责任

A. 国家

78. 特别报告员确认并欢迎一些国家采取的步骤，这些国家通过了旨在保护人权维护者的国家法律。下表系国际人权服务社于2020年11月编制，概述了保护人

⁶⁵ PHL 5/2020 号来文。

⁶⁶ PHL 5/2018 号来文。

⁶⁷ BRA 6/2019 号来文。

⁶⁸ 见国家2019年8月16日对 **BRA 6/2019** 号来文的答复。

⁶⁹ CMR 3/2019 号来文。

⁷⁰ COL 5/2020 号来文。另见 *Semana*, “Las carpetas secretas”, 5 January 2020.

⁷¹ Amnesty International, “Colombia: further information: protect human rights defender at risk”, 8 July 2020. 另见 COL 5/2020 号来文; Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, “Nuevos planes para atacar contra lideresa Jani Silva”, 2 July 2020; and Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, “Riesgo de ataque en contra de lideresa Jani Silva”, 26 March 2020.

权维护者的一系列法律、法规、协议和机制。它反映了就该组织所知正在作出的努力；但可能还有其他例子，或对现有例子的更新。因此，该表不应被视为一个完全详尽的清单。

保护人权维护者的法律、法规、规程和机制

| 国家 | 法律、法规、规程或机制 |
|---------|---|
| 巴西 | <p>共和国总统人权秘书处保护人权维护者方案。2007年2月12日第6,044号法令。保护人权维护者国家政策</p> <p>可查阅 www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8D802A88BEBDC2E6B2BFF0EA3083843B.proposicoesWebExterno1?codteor=702658&filename=PL+4575/2009</p> <p>2019年7月24日第9,937号法令</p> <p>可查阅 www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9937.htm</p> |
| 布基纳法索 | <p>关于保护布基纳法索人权维护者的第039-2017/AN号法</p> <p>可查阅 www.refworld.org/docid/5d42bc664.html</p> |
| 哥伦比亚 | <p>2011年第4,065号法令——设立国家保护局</p> <p>可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/colombian_law.pdf</p> <p>内政部2015年8月21日第1,085号决议，其中发布了在内政部和国家保护局的预防和保护计划内实施集体保护路线图的规程</p> <p>可查阅 www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/resolucion-1085-de-2015-mininterior.pdf</p> |
| 科特迪瓦 | <p>2014年6月20日关于促进和保护人权维护者的第2014-388号法</p> <p>可查阅 http://ci-ddh.org/wp-content/uploads/2014/08/Loi-N%C2%B0-2014-388-du-20-Juin-2014-portant-pro-motion-et-protection-des-d%C3%A9fenseurs-des-droits-de-l'Homme.pdf</p> <p>2017年2月22日关于适用2014年6月20日关于促进和保护人权维护者的第2014-388号法的第2017-121号法令</p> <p>可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/ci_adopted_decree_2017-121_du_22_feb_2017_promotion_et_protection_des_.pdf</p> |
| 刚果民主共和国 | <p>提交议会的一些案文：</p> <p>参议院：关于保护人权维护者及其责任的法案</p> <p>可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/loi_protection_ddh_adoptee_par_senat.pdf</p> <p>国民议会：关于保护人权维护者及其活动的法案</p> <p>可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/loi_ddh_-_version_la_plus_recente.pdf</p> <p>国家人权机构：关于保护人权维护者及其责任的法案</p> <p>可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/proposition_de_loi_relative_a_la_protection_et_a_la_responsabil_texte_harminise.pdf</p> <p>法令：2016年2月10日关于在南基辅保护人权维护者和记者的第001-2016号法令</p> <p>可查阅 www.protectioninternational.org/wp-content/uploads/2016/02/edit.pdf</p> |

| 国家 | 法律、法规、规程或机制 |
|------|--|
| | 法令：2019 年 10 月关于在北基辅保护人权维护者的第 001/2019 号法令 可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/edit_portant_protection_des_defenseurs_des_droits_humains_au_nord-kivu.pdf |
| 危地马拉 | 关于设立一个分析机构的协议(2008 年) 可查阅 http://acuddeh.org/IMG/pdf/rtu_proteccion_defensores_vol1.pdf (Annex 8) 关于人权维护者和其他弱势群体的国家预防和保护政策(2009 年) 可查阅 http://acuddeh.org/IMG/pdf/rtu_proteccion_defensores_vol1.pdf (Annex 7) |
| 洪都拉斯 | 人权维护者、记者、社会传播者和司法工作者保护法(2015 年) 可查阅 https://irb-cisr.gc.ca/en/country-information/research/Pages/honduras-attach.aspx |
| 马里 | 2018 年 1 月 12 日关于人权维护者的第 2018-003 号法 可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/mali_loi_relative_aux_ddh.pdf 2020 年 2 月 18 日关于实施人权维护者法的第 2020-0087 号法令 可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/decret_ndeg2020-0087_fixant_les_modalites_dapplication_de_la_loi_relative_aux_defenseurs_des_droits_de_lhomme_0.pdf |
| 墨西哥 | 2012 年人权维护者和记者保护法 可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/mexico_human_rights_defender_law_2012.pdf 2012 年人权维护者和新闻工作者保护法条例 可查阅 www.ishr.ch/sites/default/files/documents/reglam_de_la_ley_para_la_proteccion_de_personas_defensoras.pdf 关于尊重、保护、保障和促进人权维护者权利的法案(未获通过) 可查阅 http://acuddeh.org/IMG/pdf/ini_lg_periodistas_y_defensores_de_ddhh-final.pdf ; http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/iniciativaslxiv.php?comt=39&tipo_turnot=1&edot=T |
| 秘鲁 | 2019 年保护秘鲁人权维护者规程 可查阅 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/310740/RM_159_2019_JUS.pdf |

79. 特别报告员注意到，在编写本报告时，蒙古和菲律宾也在审议旨在保护人权维护者的立法。⁷²

⁷² 人权高专办，“联合国专家呼吁蒙古通过保护人权维护者的法律”，2020 年 12 月 1 日。另见 International Service for Human Rights, “Philippines: human rights defender protection law passes three readings in the House of Representatives”, 7 June 2019。

80. 各国政府建立了人权维护者国家保护机制，并取得了不同程度的成功。2020年10月，哥伦比亚政府表示，目前有1,235名人权维护者受到国家保护局的保护。⁷³

81. 一些国家和其他实体制定了支持人权维护者的准则。欧洲联盟关于保护人权维护者的准则于2004年爱尔兰政府担任主席期间通过，并于2008年更新，目前正在再次更新。⁷⁴ 2005年2月，挪威最后完成并向其大使馆分发了该国的支持人权维护者准则。⁷⁵ 根据2008年欧洲联盟有关人权维护者准则，欧洲联盟特派团应在其报告中述及人权维护者的处境，并特别注意对他们的任何威胁或攻击。⁷⁶

82. 其他准则包括加拿大⁷⁷、芬兰⁷⁸、荷兰⁷⁹、瑞士⁸⁰、联合王国⁸¹ 和美国⁸² 制定的准则。

83. 前任任务负责人在2016年指出，就前几年在本任务下发送的关于在拉丁美洲开展环境工作的人权维护者致命案件的信函而言，在绝大多数致命案件中，受害者之前都报告受到了威胁和恐吓，但没有得到充分保护。⁸³

84. 特别报告员意识到，许多国家没有履行保护人权维护者的义务，每年被杀害的人权维护者人数一直居高不下就是证明。各国建立的保护人权维护者的特定机制往往资源不足，其表现经常受到人权维护者的批评。在2017年对美洲的人权维护者国家保护机制进行的审查中，大赦国际评估了哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥的保护机制。它发现，尽管这些机制挽救了生命，但仍有很大的改进空间，并注意到它们对死亡威胁往往反应不力。⁸⁴

⁷³ 哥伦比亚政府提交的材料。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CFI_killings/submissions/states/colombia-sp-y.pdf。

⁷⁴ European Union, *Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders* (2008).

⁷⁵ Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Norway's Efforts to Support Human Rights Defenders: Guide for the Foreign Service* (December 2010).

⁷⁶ European Union, *Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders*.

⁷⁷ Government of Canada, *Voices at Risk: Canada's Guidelines on Supporting Human Rights Defenders* (Ottawa, 2019).

⁷⁸ Ministry for Foreign Affairs of Finland, *Protecting and Supporting Human Rights Defenders – Public Guidelines of the Foreign Ministry of Finland on the Implementation of the European Union Guidelines on Human Rights Defenders* (November 2014).

⁷⁹ Government of the Netherlands, Ministry for Foreign Affairs, *Action Plan for Human Rights Defenders* (2014).

⁸⁰ Switzerland, Federal Department of Foreign Affairs, *Swiss Guidelines on Human Rights Defenders* (Bern, 2019).

⁸¹ United Kingdom, Foreign and Commonwealth Office, *UK Support for Human Rights Defenders* (July 2019).

⁸² United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *U.S Support for Human Rights Defenders – Fact Sheet* (January 2017).

⁸³ A/71/281, 第34段。另见 Inter-American Court of Human Rights, *Kawas-Fernández v. Honduras*, Judgment, 3 April 2009。

⁸⁴ Amnesty International, “Americas: State protection mechanisms for human rights defenders” (17 May 2017).

85. 非政府组织“第十九条组织”强调了政府官员抹黑人权维护者的问题。它强调，各级公职人员必须停止对人权维护者的诋毁，包括使用厌恶女性的语言来诋毁女记者。他们必须公开谴责对人权维护者的所有攻击，包括性别暴力、在线攻击、性骚扰和性侵犯。⁸⁵

B. 工商企业和其他投资者

86. 2019年，企业与人权资源中心跟踪了572起对人权维护者的攻击事件，重点是与企业有关的活动。⁸⁶

87. 一些非政府组织，包括企业与人权资源中心，为工商企业和投资者更好地处理人权维护者的关切提供了实际指导。

88. 荷兰的一家创业发展银行 FMO 银行致力于改进其投资前的尽职调查活动，以系统地审视其所投资的国家 and 部门的环境风险，包括人权维护者面临的风险，并在投资前对人权维护者的风险进行预警筛查。⁸⁷ 世界银行集团的国际金融公司发表了一项声明，强调了对报复的零容忍原则，最近，该公司在 COVID-19 大流行情况下发布了指导意见。⁸⁸ 2020年，地扞太平洋有限公司发表了一份报告，其中指出，它不会容忍对人权和环境维护者的威胁、骚扰或攻击。它还指出，其利益攸关方必须能够与之及其业务伙伴自由接触，无论是提供反馈还是提出关切。此外，它表示将采取行动防止和应对任何报复事件，并期望业务伙伴也这样做。⁸⁹

89. 阿迪达斯集团也认识到保护人权维护者的重要性，并公开宣布，如果有可信的报告称人权维护者受到警察或政府官员的威胁、恐吓或拘留，它将向政府提出成为攻击目标的维权者的案件。它还有一个第三方投诉程序，在这个程序中，可以提出与公司业务、产品或服务相关的侵犯人权行为。⁹⁰

90. 特别报告员鼓励上述举措，并指出这些举措是例外，而不是一般规则。

91. 她再次欢迎工商企业和国际金融机构为本报告提供的投入。她还指出，虽然越来越多的公司和国际金融机构制定了涵盖尽职调查及自由、事先和知情同意的人权政策，但很少有专门涉及对人权维护者保护的公共政策。

⁸⁵ “第十九条组织”提交的材料。可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRdefenders/Pages/CFI-killings-human-rights-defenders.aspx.

⁸⁶ Business and Human Rights Resource Centre, *Safeguarding Human Rights Defenders: Practical Guidance for Investors* (New York, April 2020).

⁸⁷ FMO, *Human Rights: An Integral Part of Our Investment Approach* (2018).

⁸⁸ International Finance Corporation, “IFC position statement on retaliation against civil society and project stakeholders” (October 2018); and International Finance Corporation, “Tip sheet for IFC clients: preventing reprisals during COVID-19 pandemic – addressing increased risk of reprisals risk in the context of COVID-19” (2020).

⁸⁹ Del Monte Pacific Limited, *Sustaining Our Future* (Singapore, 2020), p. 39.

⁹⁰ Adidas Group, “The Adidas Group and human rights defenders” (2016); and Adidas Group, “Summary of third party complaint process”.

C. 国际非政府组织

92. 国际非政府组织和捐助者向收到死亡威胁的人权维护者提供一系列支持，包括提供紧急赠款，使人权维护者能够逃离眼前的危险；向人权维护者颁奖，提高他们的知名度；以及寻求各种外交手段，设法防止对受到威胁的人权维护者的攻击。

93. 国际非政府组织提供一系列安全措施，包括数字和人身风险评估、无线报警系统、视频对讲机和闭路电视摄像机等。他们还可以用装甲膜加固窗户，并可提供临时和永久搬迁补助。

94. 人权维护者告诉特别报告员，确认他们的工作获得了国际奖项有助于保护他们，媒体报道的曝光度也是如此。

95. 特别报告员未能对她所收到的受到死亡威胁的人权维护者的许多报告作出答复。人权高专办缺乏专门支持特别报告员的资源，而且人权高专办应对威胁的过程漫长，这意味着不可能根据任务授权迅速作出反应。这导致对维权者提供的受威胁信息反应迟缓，有时根本没有反应，这令特别报告员深感沮丧。

D. 人权维护者

96. 人权维护者报告了他们在收到死亡威胁时采取的一系列行动，包括通知地方安全当局；在社交媒体上公布威胁；请外国政府或联合国官员对他们进行访问，以此作为一种保护手段；向联合国区域办事处、外国大使馆以及国际和国家非政府组织通报情况；以及对威胁者采取法律行动等。

97. 许多人权维护者告诉特别报告员，他们认为媒体对威胁的即时和突出报道有助于对他们的保护。

98. 一些维权者通过组织地方保护机制来应对死亡威胁，包括建立安全之家网络；在规定时间内向同事报到；提前确定安全的会议场所；随时携带紧急号码；以及安装具有高度安全性的手机应用程序，以便在紧急情况下使用等。亚洲一个国家的报纸编辑有一个 WhatsApp 群组，讨论当他们的一名记者受到威胁时应作出的集体反应。

99. 有些维权者还建议采取全面的预防和保护方法，包括广泛的背景风险分析和社会心理支持机制。

100. 一些维权者会转移到一个安全的地方，虽然这并非总是可能的。妇女人权维护者在转移时往往面临特殊挑战，因为她们往往要对其他家庭成员负责。人权维护者还告诉特别报告员，自 COVID-19 大流行病爆发以来，旅行限制使转移到安全地点变得更加困难。

101. 许多维权者向特别报告员坚称，应对威胁的最佳办法应是由维权者主导并针对具体情况。例如，陪同计划需要根据性别、性别认同、种族、阶级等因素量身定制。在疫情期间，情况变得更加复杂，因为陪同维权者的人有可能会将病毒传播到孤立的社区。

102. 许多维权者还建议采取不同的方法，使用不同的工具来应对不同群体面临的不同类型的风险。他们还强调，当维权者群体面临威胁时，需要采取集体办法。

八. 结论和建议

A. 结论

103. 许多政府没有履行防止杀害人权维护者的道德和法律义务。这主要是因为缺乏政治意愿。各国可以而且应当进行干预，通过更有效地应对人权维护者受到的威胁来防止杀害。这种干预包括采取行动，制止对维权者的诽谤和威胁，因为这些诽谤和威胁使他们更易受到攻击。当维权者受到威胁时，企业也应进行干预，以防止威胁升级为攻击。

B. 主要建议

104. 各国应：

- (a) 履行义务，确保没有人权维护者因其工作而被杀害；
- (b) 确保国家官员经常公开承认人权维护者工作的价值，并公开谴责对他们的威胁；
- (c) 通过并执行专门保护人权维护者的法律；
- (d) 保护和加强现有的人权维护者保护机制，并确保这些机制顾及对性别问题有敏感认识；
- (e) 确保营造保护人权维护者的有利环境，为现有保护机制提供适当资源，在必要时建立这种机制，并进一步研究此类保护机制的有效性，以期加以改进；
- (f) 根据可持续发展目标指标 16.10.1，加强国家对已核实的杀害、绑架、强迫失踪、任意拘留、酷刑和其他针对人权维护者的有害行为案件数量的分类数据收集、分析和报告，并尽最大努力向有关实体，特别是人权高专办提供这些数据；
- (g) 支持现有努力，加强对杀害和其他攻击人权维护者行为的问责，包括通过国家一级的刑事程序以及区域和国际问责机制和调查委员会进行问责，并确保当局自动开展人权维护者所开展的人权工作，以此作为在人权维护者被杀害时调查杀害动机的途径；
- (h) 设立调查委员会或类似机制，在人权维护者持续遭到杀害或被杀人数大幅增加的情况下展开调查。

105. 国家人权机构应公开记录对人权维护者的威胁和攻击，以及这些机构的应对措施。

106. 人权高专办和其他联合国机构应通过提高人权高专办专门支持特别报告员的内部能力和简化审批程序，对人权维护者受到死亡威胁的信息作出更快的反应。

107. 学术机构应收集经验证据，以确定所报告的杀害、威胁和暴力行为数量的减少与政策的具体变化之间的相关性，例如通过一项承认和保护人权维护者的国家法律或政策，或增加现有保护机制的资源。

108. 外国大使馆应与收到威胁的人权维护者协商，公开谴责这些威胁。

109. 工商企业和国际金融机构应：

(a) 与人权维护者协商，制定和公布人权维护者政策，以更好地保护人权维护者；

(b) 承诺遵守强制性人权标准和进行环境尽职调查。

110. 社交媒体公司应与人权维护者协商：

(a) 建立并公布方便、公开、快速的反应机制，以消除威胁环境；

(b) 关闭威胁者的账户。

111. 特别报告员注意到，在本任务下，已多次就保护人权维护者问题提出广泛建议，包括向国家、工商企业和国际金融机构提出的建议，如 2019 年提交人权理事会的报告中提出的一些建议，其中侧重于攻击人权维护者的有罪不罚问题。⁹¹

C. 其他建议

112. 缔约国应：

(a) 推进对可持续发展目标指标 16.10.1 的监测和报告；响应特别报告员关于对杀害和威胁采取后续行动的要求，为此，除其他外应与联合国人权机制，尤其是普遍定期审议机制合作；通过与联合国实体、民间社会和其他利益攸关方建立伙伴关系等途径，加强相关数据的收集；考虑将可持续发展目标指标 16.10.1 作为国家监测和报告人权维护者处境的一部分；确保监测和报告工作包括人权维护者的数字、和身心安全，并纳入对性别敏感的分析；

(b) 为国家人权机构提供资源，以监测国家人权义务的履行情况和包括工商企业在内的非国家行为体在人权维护者权利方面的责任，包括进行系统的数据收集和分析；

(c) 从公共政策角度处理人权维护者保护问题，以消除根源和排斥；

(d) 定期编写关于杀害事件的报告，并确保对这些事件的调查取得进展；

(e) 建立机制，处理线下和线上媒体的诽谤运动；

(f) 加紧努力，防止安全部队过度使用武力；

(g) 作为紧急事项，在没有关于人权维护者的准则的情况下制定和实施这类准则；

⁹¹ A/74/159。

- (h) 促进为需要转移的人权维护者迅速高效地办理签证；
 - (i) 请特别报告员和其他相关独立专家对据称侵犯人权维护者的行为进行调查。
113. 工商企业和国际金融机构应：
- (a) 进行增强能力的投资，以加强对人权维护者的支持；
 - (b) 承认土地和环境维护者以及土著人民权利维护者面临特殊风险。
114. 社交媒体公司应：
- (a) 公开承认人权维护者，谴责对他们的攻击，并与他们进行实质性磋商；
 - (b) 提供所有必要的数据库，以协助对在线威胁的法律调查；
 - (c) 迅速有效地回应消除在线威胁的要求；
 - (d) 指定人权维护者在要求删除内容时可以方便联系的联系人。
115. 国家、工商企业、非政府组织和捐助者应支持：
- (a) 便利在国内外转移的地方保护基金；
 - (b) 自我保护和社会心理支持方案；
 - (c) 维权者本身及其地方组织设计的地方保护和自我保护项目；
 - (d) 将对属于弱势群体，包括男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的维权者的支持纳入主流；
 - (e) 制定保护项目，包括对维权者的社会心理支持。
-