



第七十三届会议

临时议程** 项目 74(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

人权维护者的处境

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交人权维护者处境问题特别报告员迈克尔·福斯特根据大会第 66/164 和第 68/181 号决议以及人权理事会第 16/5 和第 25/18 号决议提交的报告。

* 由于技术原因于 2018 年 10 月 25 日重发。

** A/73/150。



人权维护者处境问题特别报告员的报告

摘要

2018年是《人权维护者宣言》通过二十周年，《宣言》确认了个人和社会不同群体在实现人权方面的核心作用。为评估《宣言》执行情况，开展了覆盖140个国家的全球调查。调查反映出三个重要趋势和问题：“人权维护者”术语的使用演变；发展人权维护者支持机制和做法；法律和行政框架与保护人权维护者之间的关系。调查还凸显出各利益攸关方，特别是区域组织、工商企业和联合国系统相对于人权维护者发挥的作用。报告最后对《宣言》的未来和人权维护者今后的处境作出了思考。

一. 引言

1. 近 20 年前，1998 年 12 月 9 日，正值《世界人权宣言》(大会第 217(III)(A)号决议)通过五十周年前夕，大会宣布人人有权促进和争取保护，所有人都有权实现人权和基本自由。通过这一举措，联合国会员国承认了《宣言》起草者熟稔于心的一个事实，即人权首先存在于“离家很近的小地方”，¹ 同时也确认太多人日常面对绝望的现实，其人权仍遭受无视和蔑视，而这正是大会争取消除的情况。

2. 无论是《世界人权宣言》的重大周年纪念，还是新的《人权维护者宣言》获得通过(大会第 53/144 号决议，附件)，都未能让人振奋。相反，历史记录提醒我们，现在情况严峻，人们意志消沉。在巴黎，一群人权维护者聚集在一起，纪念《人权维护者宣言》获得通过，表达内心的失落；侵犯人权的情形比比皆是，《世界人权宣言》的远大抱负仍然难以实现。虽然许多人仅将新《宣言》视为捍卫人权所必需的“绝对最低限度”，仍有 26 个国家认为需要立即对其作出限定和限制(见 A/53/679，附件)。

3. 20 年前，当协商一致通过《人权维护者宣言》之时，人们的情绪并不振奋，尽管如此，《宣言》仍然是这个人权项目的重要文件。《宣言》承认个人和社会不同群体能够发挥核心作用，实现《世界人权宣言》的远大抱负和其中铭记的人权。人权维护者和广大民间社会是国际人权制度的基本支柱。《宣言》重申人权维护者要求的一系列核心权利，以便让国家承担起自身的人权义务，这些权利中就包括捍卫和促进人权的权利。

4. 但是，除承认人权维护者(用和平的方式采取行动，促进、保护或争取保护及实现人权与基本自由的个人或群体)在国际人权制度中的重要性之外，《宣言》还转变了看待该人权项目的模式：不再将该项目视为主要由国际社会和国家完成的任务，而是将其视为每个人和每个社会群体都要承担的责任。《宣言》承认，只有通过增强个人和群体的权能，去宣传，去鼓动，采取行动促进人权，才能让所有人不受歧视，平等享有正义、机会和尊严，这是所有人长期争取并应当享有的。国家的行动虽然必要并且必不可少，但还不足以充分实现《世界人权宣言》所载的人权。

5. 自《人权维护者宣言》通过以来，在 20 年时间里，人权维护者面临的挑战并未减少，《宣言》背后无可辩驳的逻辑也从未改变。过去 20 年里，在联合国、区域组织和国家系统内部，用于促进和保护人权维护者的机构资源有所增加，但仍然不足以应对世界各地正在发生的侵犯人权情形。《宣言》承认，要落实《世界人权宣言》中认可的人权，主要依赖全世界人民参与人权事业，为实现人权而奋斗。人权维护者并不是脱离群众的孤胆英雄，他们就是我们；我们自己，我们的父母、兄弟姐妹、邻居、亲朋好友和儿女，都是人权维护者。

¹ 埃莉诺·罗斯福，“重大问题”，1958 年 3 月 28 日在纽约联合国发表的讲话。

6. 过去 20 年是为人权奋斗的 20 年。胜利来之不易，挑战迅速增加。值此重大纪念庆祝日，我们不要忘记人权维护者以及他们的家庭和社区作出的牺牲，不能忘乎所以。根据联合国核实的数据，2015 至 2017 年，全球 61 个国家至少 1 019 名人权维护者遇害，其中包括 127 名妇女(E/2018/64，第 131 段)。这些数字低估了人权维护者在全球遭受暴力的严重程度，在这一期间，每天都有 1 人因为挺身维护他人的权利而惨遭杀害，此情此景，令人震惊。自《宣言》通过以来，至少 3 500 名人权维护者因争取人权而遇害。² 还有无数人权维护者受到形形色色的侮辱和虐待。人权维护者即使逃脱了侵犯人权行为的伤害，也往往要面对社区和政府的漠视、孤立和不作为。

7. 本报告的出台，恰逢对特别报告员的任务授权和《宣言》而言十分重要的历史时刻；特别报告员借此时机深入思考《人权维护者宣言》的重要意义，考察包括国家和人权维护者在内的所有利益攸关方在过去 20 年取得的成就(第二节)。报告第三节概述了 2018 年在 140 多个国家和领土开展的全球人权维护者处境调查，第四节考察了人权维护者处境问题特别报告员的任务授权不断变化的作用。这几节还阐述了这项全球调查运用的方法和特别报告员开展的活动。第五节介绍了全球调查中发现的动态，并提请注意新的行为者，包括区域组织、工商企业和联合国系统在保护人权维护者方面的重要性。在结尾部分，报告还讨论了《宣言》的未来和这一全球人权项目的前景(第六节)。

8. 有两份重要文件与本报告有关联：《宣言》和人权维护者今后几年运动的愿景声明³ (第六节作了概述)和按国别分列的关于人权维护者处境的全球调查⁴(第三节概述了主要调查结果)。

二. 《人权维护者宣言》的重要意义

9. 历经近 20 年漫长的谈判，《人权维护者宣言》终于在 1998 年获得通过。在一系列漫长的会议上，各国和各民间社会成员共同起草、辩论并最终商定《宣言》的案文。⁵ 民间社会和人权维护者亲自开展研究和宣传，参与讨论，推动谈判前进。这真实地表明，与其说《宣言》的案文意味着国际社会开始承认人权维护者，不如说它是国际社会不断认识并认可(尽管有时并不情愿)人权维护者的作用而产生的结果。

² 该数字是根据已报告的遇害人数作出的估计，可能低估了遇害人权维护者的人数，特别是农村人权维护者。该数据由一家民间社会组织国际网络与人权维护者纪念项目合作汇编(见 www.hrdmemorial.org)。

³ 补充资料 1：“今后 20 年的愿景”，可查阅：
www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/VisionNext20Years.pdf。

⁴ 补充资料 2：“人权维护者处境问题世界报告”，可查阅：
www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/WorldReportSituationHRD.pdf。

⁵ Janika Spannagel, 《人权维护者宣言》(1998 年)，见 *Quellen zur Geschichte der Menschenrechte* (Arbeitskreis Menschenrechte, 2017 年)。

10. 必须说明的是，不是《宣言》催生了人权维护者，正相反，是因为有了人权维护者的承认，《宣言》才得以诞生。《宣言》将新的人权办法视为其基本原则：个人和社会各群体是实现这一人权项目的核心。因此，《宣言》意味着一种范式的转变，不再依靠自上而下、以国家为中心的办法实现人权。

11. 国际社会借助《宣言》表现国际团结，对人权维护者在促进享有《世界人权宣言》确认的人权方面的重要作用表示关切和支持。特别报告员回顾了《宣言》的远大抱负：“一个人人享有言论和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临”。正如前任特别报告员所指出的，“《人权维护者宣言》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”(A/66/203，第76段)。

12. 《宣言》是保护有风险的人权维护者的新制度的重要组成部分。在过去20年里，为更好地保护人权维护者，所有利益攸关方都制定了一系列法律、政策和做法，从国际和区域机制到国家保护法，再到全国和地方的人权维护者网络，不一而足。特别报告员之前曾以这些良好做法为主题提交过一次报告(A/HRC/31/55)。

13. 尽管受到一些国家抵制，但《宣言》发挥了“保护人权维护者宣言”的重要职能。不过，还应将《宣言》解读为一项人权运动宣言，它阐述了每个人和社会各群体在实现所有人享有人权方面的核心作用。如果限制《宣言》在保护人权和人权维护者方面的范围，将破坏面临风险的人权维护者的斗争，给他们带来苦难。其实，人权维护者争取让人人拥有尊严、平等和价值，享有自己的人权，这是《宣言》的预期。当《宣言》涉及到更广泛的预期时，一些国家会更激烈地抵制《宣言》的这一保护目标。

A. 人权维护者

14. 虽然《宣言》通常被称为《人权维护者宣言》，但我们不要忘记，《宣言》的案文中未出现“人权维护者”一词。《宣言》中列出的权利属于全人类，是所有人享有的权利，不是仅供特权精英或专业阶层享有的权利。正如特别报告员在近期的报告中强调的，这些权利属于个人、群体和社会运动，不得有任何歧视，无论人们是否选择或能否加入某个协会，居住在城市还是农村，是倡导国家的目标还是非国家目标，也无论他们是否有具体的人权关切，国籍或移民地位如何，或是性别如何。在以和平方式开展这一人权项目时，人人都是人权维护者。

15. 人权维护者可以是任何人，可以单独或与他人一道，在地方、国家、区域或国际层面开展行动或寻求开展行动，以促进、保护或争取保护与实现人权和基本自由。人权维护者倡导、维护、落实、保护和促进人权。人权维护者必须以和平的方式开展行动。人权维护者不仅要识别侵犯人权行为，提请当局注意其行为或不行为带来的后果，还要发挥一系列其他作用，包括协助缔约国制定公共政策履行义务。用《宣言》名称中更正式的措辞来说，《宣言》所载的权利属于所有“个人、群体和社会机构”。

16. 近年来，我们开始认识到人权维护者群体的多样性。在首都城市，最常见的是捍卫公民人权和政治人权的男性人权维护者，他们在获得正式承认的非政府组

织开展工作，但除了他们之外，还有无数致力于维护人权的个人和群体。人权维护者各种各样，包括：开展反腐运动的妇女；维护自身人权，谴责采掘或所谓的“开发”项目对权利和环境产生不利影响的土著社区；倡导社会和经济权利的组织；抵制极端主义的宗教界领袖；寻求让跨性别的子女得到社会承认和包容的父母；报告违反劳工标准的举报人；起诉侵犯人权行为人的国家官员；以及遭受极端贫穷和剥夺，与造成这种困境的剥削制度作斗争的人。近年来，特别报告员力求在其专题报告中突显一些不太为人所知的人权维护者群体，包括环境权利维护者，与工商企业共事的人权维护者和流动人口权利的维护者。

17. 人权维护者之间必然会讨论该术语的局限性和人权维护者的活动。例如，《宣言》和一般国际人权法律对“和平方式”作出了哪些限制？同样，对于不认为自己是人权维护者的个人行为者，例如自视为良心犯或持不同政见者的人，应如何适用《宣言》？对于群体，无论是像家庭这样的小型私人团体，还是土著社区这样的大型公共群体，又该如何适用《宣言》？随着人权维护者群体的发展壮大，这种讨论不仅会出现，而且是有益的。考虑到这种情况，在今后几年里，特别报告员将根据与包括人权维护者在内的所有利益攸关方开展的讨论和达成的谅解，为《宣言》编写解释性指导。

B. 人权维护者的权利

18. 《宣言》重点关注促进和维护人权的行为，并再次申明人权维护者最需要的核心人权。这些人权载于国际和区域人权条约，是习惯国际法的一部分。根据特别报告员之前于 2011 年提交大会的报告中的情况调查，《宣言》共阐述了九项重要权利：受保护权；集会自由权；结社自由权；与国际机构联系和通讯的权利；意见和表达自由权；抗议权；发展和讨论新的人权思想权利；获得补救权；资金筹措权(A/66/203)。重要的是，《宣言》并未建立新的权利，而只是阐释和重述已载入具有法律约束力文书的人权。

19. 上述各项权利有助于维护人权。落实这些权利是为人权维护者开展工作创造安全有利环境的前提条件。特别报告员呼吁，考虑到人权维护者当前面临的挑战，应特别关注其中三项权利：受保护权；发展和讨论新的人权思想权利和资金筹措权。

20. 首先，受保护权要求各国停止侵犯人权维护者的人权，并尽职行事，防止、调查和惩罚任何侵权行为。侵犯人权维护者权利的人往往逍遥法外，而当非国家行为体、特别是工商业行为体(通常与国家共谋)侵犯人权维护者的人权时，国家要么不作为，要么无能为力，这些都给当下实现这项权利带来重大挑战。虽然《宣言》催生了人权维护者保护制度，但情况往往是，国家和民间社会的方案编制活动只是减轻保护失败带来的影响，而不是更积极地解决侵权行为的根源，确保采取适当的预防措施。与《宣言》铭记的其他权利一样，这项权利也应当受到保护，不受任何歧视。

21. 其次，所有人都应享有意见和表达自由。《宣言》也保护发展和讨论新的人权思想的权利，让所有人都能参与逐步发展人权思想，积极参与确定该人权项目

的新方向。这项权利承认，其中一些新思想可能在文化、宗教或政治上存有争议；但正是因为有可能出现争议，才必须有自由和开放的讨论和辩论空间。近年来，这项权利受到侵犯，让寻求进一步讨论性取向和性别认同问题的人权维护者受到压迫，意志消沉。

22. 第三，全球反洗钱和反恐怖主义运动过度，国家遏制“外国干预”的努力过猛，对资金筹措权产生了严重影响。特别是，这项权利旨在保护人权维护者的国际筹资能力，强调即使国家有合法的目的，也不能以此为借口抑制或减少人权维护者的活动。埃及在新的非政府组织法(2017年《第70号法律》)中加重刑罚，以色列和俄罗斯联邦为实现公开“透明”的民间社会筹资而采取的歧视性办法，以及印度为有效限制获得外国供资而实行的官僚主义流程，都是散播恶劣做法，侵犯资金筹措权的实例。具有讽刺意义的是，在现在这个时代，减少壁垒让跨国公司的金融资本和国际投资受益，但人权维护者在筹措资金时却日益受到政治驱动的限制。令人烦恼的是，以安全和执法为幌子限制资金筹措权的做法正成为一种模本，被用来限制其他权利；从越南到埃及，在针对“网络犯罪”立法热潮中，都使用了类似的借口限制人权维护者的意见和表达自由。

23. 与所有人权一样，《宣言》所载权利归所有人享有，不受任何歧视，不分性别、残疾、种族、族裔、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或阶级等任何区别。禁止歧视也包括禁止歧视性取向和性别认同。⁶那些致力于维护边缘群体的人权或者处理社会或文化敏感主题的人权维护者，时常遭受国家工作人员的歧视，令人遗憾的是，这种歧视还来自社会甚至民间社会内部。如果人权维护者自己就来自边缘群体，这种情况尤为明显。在这方面，对妇女人权维护者的歧视就是典型。特别报告员近期的报告也强调，身为难民或移民的流动人口维护者以及反对大规模采掘或开发项目的土著人民和农村社区都面临歧视。

24. 《宣言》阐述的权利仅受依法作出的限制。任何限制都必须是合理、必要和适当的。这种限制必须完全出于对他人人权和基本自由的应有承认和尊重，必须符合民主社会对公序良俗和普遍福利的要求。即使是在紧急状况下，或者为了保护公共秩序而限制一些权利或自由，对于涉及限制措施并且实际上是针对限制措施开展监测和辩论的结社、宣传和抗议权，也不能予以限制或终止。要限制维护人权的权利，必须符合极高的标准；在危急时刻，更需要强大的民间社会和独立的意见，更需要独立的监测和问责。

25. 在《宣言》列举的权利中，核心是每个个人和集体参与该人权项目的权利是否合法的问题。《宣言》使任何个人面临的侵犯人权问题成为所有人的关切；在保护人权方面，人人都有切身利益，有权参与相关讨论，有权促进、监测、倡导和确保落实人权。《宣言》提醒我们，在本术语最广泛的意义上，国家的人权义务普遍适用：这不仅是国家对权利持有者的义务，也不仅是国际社会的义务，而

⁶ A/HRC/35/36, 第21-22段。另见经济、社会及文化权利委员会第22号一般性意见(E/C.12/GC/22, 第23段); 人权事务委员会第35号一般性意见(CCPR/C/GC/35, 第3段); “Young 诉澳大利亚”案(2003年)和“X 诉哥伦比亚”案(2007年)。

是我们全人类的义务。在《宣言》通过之前几个月，时任秘书长科菲·安南就曾指出：“侵犯人权维护者的权利，将危及所有的权利，所有人都不再那么安全。”

C. 国家的其他义务

26. 《宣言》不仅规定了人权维护者的权利，还列明了国家为落实这些权利必须采取的一些步骤。在《宣言》通过后的头 20 年里，侵犯人权维护者权利的问题引发了重要讨论，吸引了极大关注，导致《宣言》所载的其他义务不太受重视。但是，要想继续前行，必须以重新关注这些义务为基础。

27. 其中最重要的一项义务是国家必须为人权维护者创造一种“安全和有利的环境”。正如《宣言》所指出的，各国对保护、促进和落实所有人权和基本自由负有首要责任和义务。针对人权维护者，此项义务包括建立有利于人权维护者开展活动的法律、体制和行政框架。制定国家人权维护者立法、建立保护有风险人权维护者的国家机制、确定旨在促进和保护和平集会自由权和结社自由权的最佳做法，这些都是寻求履行此项义务的举措的实例。同样，许多国家制定了关于人权维护者的国家准则和行动计划，寻求全面承担国家对境内外人权维护者的责任。

28. 此外，根据《宣言》，各国有义务推动和促进人权教育。对律师、执法人员、武装部队人员和公职人员等参与保护人权维护者的国家官员而言，此项义务显得尤其重要。人权教育包括公开声明和公开讲话支持人权维护者，将其视为社会上合法和重要的声音。正如特别报告员关于良好做法的报告中指出的，权利教育不仅可以让人们更好地了解国家的人权义务，还能推动大家认识到“支撑人权侵犯者、人权保护者和人权受害人的言语和行动的各种关系”(A/HRC/31/55, 第 81 段)。人权维护者参与人权培训方案非常重要，因为此举可以使他们的作用和活动合法化，并提供建设性对话的机会。

三. 全球人权维护者处境调查

29. 在《宣言》通过后的最初几年，负责人权维护者问题秘书长特别代表在其任务授权结束之际，于 2006 年开展了全球人权维护者处境调查(见 E/CN.4/2006/95/Add.5)。调查的目的是确认：“与执行《宣言》有关的主要进展领域和仍然需要解决的挑战”。按照预期，该调查旨在为下一任特别代表开展行动提供依据。但是，正如本报告已经指出的，自从特别代表提交报告以来，发生了许多变化，在《宣言》通过二十周年之际，最好再次寻求“在全球层面全面评估人权维护者的处境和《宣言》执行情况”。

30. 目前的全球调查旨在更新第一次全球调查的结果，反映人权维护者当前在联合国 140 多个会员国和其他领土的处境。不仅可以将这次全球调查视为有关各国或各领土的人权维护者具体处境的最新资料，也可以将其看作是对人权维护者共同处境的全球审查，包括对近期趋势和当前普遍挑战的审查。世界各地近 50 名研究人员组成的团队为编写这次全球调查报告提供了支持，报告以一系列数据源为基础，国家、国际和区域组织、国家人权机构、民间社会和人权维护者自身都为报告提供了直接投入。这次全球调查不仅旨在更新第一次调查的结果，还要拓

宽前次调查的分析范围，不仅仅在《公民权利和政治权利国际公约》的法律框架开展分析，而是把重点放在《宣言》列举的权利上。无论是从接受审议的国家和其他领土的数量上看，还是从调查报告中审议的数据量上看，这次调查还扩大了范围。

31. 首先，这次全球调查依据的是各国、各国际组织、民间社会组织和众多其他利益攸关方对 2018 年上半年向其发送的调查问卷所给出的答案。该问卷是为了了解《宣言》的执行情况和人权维护者的处境，还公布在特别报告员的网站上，并通过社交媒体分发。从各种国际利益攸关方收到了超过 150 份答复。其次，全球调查借鉴了国家和国家人权机构、联合国程序、民间社会编写的人权维护者文件材料。第三，全球调查中的国别条目借鉴了特别报告员以国家访问、与人权维护者群体通信和对话等形式开展的活动和获得的专门知识。

32. 重要的是，特别报告员在补充信息时，只要有可能，就力求采用这些报告中人权维护者自己的叙述和与人权维护者有关的叙述，目的是更精确、更具体地掌握人权维护者在受审议国家的实际处境。

33. 关于当前的普遍挑战，全球调查显示人权维护者在全球面临以下三个主要问题：“人权维护者”这一术语在用法上的演变；人权维护者支持机制和做法的发展；用法律和行政框架保护人权维护者，或用其迫害人权维护者。下文将逐一予以解读。

A. “人权维护者”这一术语在用法上的演变

34. 首先，在过去 20 年里，人权维护者处境问题的相关讨论和该术语的使用大幅增加。国别条目显示，相当广泛的个人和群体自认为是人权维护者，使用“维护者”这一术语，并参与应对维护人权方面的挑战。例如，在 2013 年，大会协商一致通过一项具有里程碑意义的决议(第 68/181 号决议)，确认了妇女人权维护者的处境，这说明人权维护者群体正在扩大。尽管发生了这一变化，但许多人权维护者直到陷入危险处境，必须求助于新出现的人权维护者保护机制之前，仍然不知道或不愿意使用该术语(和《宣言》)。这些权利被表述为个人化的权利，几乎没有明确关注社会或群体的权利。之所以难以将这一术语用于群体、集体和网络，原因并不仅仅是人们要咬文嚼字。

35. 令人遗憾的是，并非所有关于人权维护者的言论都是积极或者有效果的。“人权维护者”一词被大量使用，已发展成为“一场叙述之战，产生了一种不信任民间社会的氛围，不再认为其诉求具有普遍性，而是将其视为基于特权和优惠待遇的主张”。⁷许多国别条目都显示，国家、媒体和强大的利益集团骚扰攻击人权维护者，不分人权维护者这个群体还是参与解决具体问题的人。在流行文化中，包括在地方肥皂剧等日常节目或者电台和电视的脱口秀节目中，人权维护者都以负面的形象出现，给已经处境危险的人权维护者带来潜在的安全影响。美国出现

⁷ Ana Cernov, “Civil Society is not the Enemy”, *Sur: International Journal on Human Rights*, vol. 14, No. 26 (2017), p.55.

的反媒体言论表明，在原本安全有利的社会中，特定类别的人权维护者也可能受到诽谤污蔑。即使是儿童也报告说，如果出声维护人权，担心会受到骚扰和其他更严重的虐待。除了抵制对人权维护者的这种负面描述之外，困难还在于如何创造一种多元化的正面描述，肯定人权保护的作用。

36. 不要忘记，《宣言》不仅规定国家有义务保护人权维护者的权利并防止其权利遭受侵犯，还规定国家有义务促进这些权利。此外，依据《宣言》，国家应独立承担义务，通过适当的行政和法律框架支持维护人权，并教育国家官员和广大公众了解自身权利。正如许多国别条目中指出的，国家官员对人权维护者日益苛刻。虽然应当允许自由、开放地讨论各项行动和意见，但人们往往质疑人权维护者开展的讨论不合法，并试图给其工作制造敌视的危险环境。在这种官方允许的语境中，人权维护者被刻画成孤僻的精英人士、狡诈或无知的捣乱分子以及外国代理人。

37. 即使没有受到国家官员的谴责，人权维护者在面对强大的社会、政治和经济利益集团的批评时，也往往保持沉默。沉默可能助长对侵犯人权维护者权利的人有罪不罚的环境。过去二十年开始盛行关闭公民空间，这种尖酸刻薄的言论是其中一个重要因素，它既是原因，也是结果。国家必须积极表示支持维护人权和人权维护者的权利。以墨西哥《保护人权维护者和记者法》为例，国家立法中有关人权维护者的条款要求国家主要代理人公开支持人权维护者，不仅要强有力地驳斥现有的危险言论，还要为今后防止侵权铺平道路，更普遍地促进维护人权的权利。此外，国家和区域维护人权维护者的准则不仅应当团结和支持国外的人权维护者，还应当巩固本地人权维护者的地位。

B. 人权维护者支持机制和做法的发展

38. 其次，过去 20 年来，已经制定和传播了一系列支持人权维护者的创新做法。民间社会带头发展此类做法。在国别条目中，报告了创建区域、国家和地方网络，支持人权维护者的情况，还介绍了临时搬迁举措等扩大保护方案，以及建立国际民间社会组织、网络和筹资机制，支持特别脆弱的人权维护者的情况。各国都推出了保护人权维护者的国家立法框架，并创建国家保护机制，使这些框架制度化。国家以及区域和国际组织还落实了关于人权维护者待遇的政策准则，这有助于兑现《宣言》中的承诺，协助完成特别报告员的任务，也即我们对世界各地人权维护者的处境有着共同的关切。

39. 出现保护有风险人权维护者的机制是一种积极的动态，但重视安全问题往往会导致忽视人权维护者及其家人和群体的更广泛福祉。在多个国别条目提及的个案和侵权事件中，从字里行间的叙述中不难发现，世界各地正在发生更广泛、更令人担忧的侵犯人权情形。国别条目中肯定不能提及自我保护和故意隐匿等策略，但这些策略是应对威胁和风险的重要手段。

40. 区域组织在保护人权维护者方面发挥了关键作用。尽管如此，它们的许多举措仍然严重缺乏资源。虽然有一些关于人权维护者与工商企业建立支助和合作关

系的例子，但工商企业的利益和做法对人权维护者造成的不利影响也引起了人们的担忧。

41. 恶劣做法的范围扩大，非政府组织受到过度监管，人权维护者的宣传活动受到限制，他们遭到报复，被限制接收国际供资。

C. 用法律和行政框架保护人权维护者，或用其迫害起诉人权维护者

42. 《宣言》承认法律和行政框架在为人权维护者创造安全有利环境方面的重要性。尽管国家有义务实行这种框架和许多国家立法举措，已收到的国别条目中也体现了法律和国家政策准则方面的改革，但法律和政策也被有意无意地用来破坏对人权的保护。国别条目显示，行政程序和地方法规被用于取缔人权组织，以伪造的逃税和其他罪行起诉人权维护者，以“诽谤国家”等各种理由起诉反对者并定罪。阿尔及利亚的哈桑·博拉斯等人权维护者被调查数十年，因一系列与批评国家有关的不断改变的罪名而受到起诉。在起诉菲律宾的其他人权维护者时，使用的是千篇一律的通用模版，并没有体现个案的特征。法律和法律程序是保护人权维护者的盾，但同时又变成针对人权维护者的矛，这一点令人遗憾。

43. 这场针对人权维护者的“法律战”影响了法律和司法界的立场，法律从业者一方面是维护人权权利的潜在保卫者，一方面是迫害人权维护者的人。在受理人权维护者的案件或以其他方式寻求促进维护人权的权利时，法官及其家人尤其容易遭遇危险。在这次全球调查中，中国条目是这种趋势中特别令人担忧的一个实例，虽然并非只有中国是这样。从教育工作者到医务人员，其他职业也面临威胁，因为这些职业都以支持人权维护者为理念追求。职业监管机构和培训学校必须调整做法，应对这些新的威胁。

四. 特别报告员的任务授权

44. 特别报告员的任务授权来自国际社会对人权维护者的处境以及“参与促进和维护人权与基本自由的个人和组织在许多国家经常受到威胁、骚扰、不安全、任意拘留和法外处决”情况的深切担忧。关于设立秘书长人权维护者处境问题特别代表(2008年变更为人权维护者处境问题特别报告员)的决议首先表达了这种关切，此后延续该任务授权的每项决议都予以响应。任务负责人的核心职能是，与包括人权维护者在内的国际社会所有成员开展建设性对话，以期解决无数人权维护者面临的迫害和不安全处境。该任务授权让人权维护者在联合国系统有了自己的声音。

45. 特别报告员的任务授权随同《宣言》确立的。近二十年来，多位特别报告员就人权维护者群体等专题问题编写报告，与国家和其他利益攸关方通信讨论特定人权维护者的处境，并开展国家访问，用这些方式提请国际社会关注人权维护者的处境。特别报告员的报告提请注意妇女人权维护者和其他面临具体挑战的维护者的处境。这些报告着重强调，非常有必要从人权维护者的视角出发，审议紧迫问题。报告表明，通过重新关注关于人权维护者的讨论，可以找到可持续、有效和切实应对这些全球挑战的道路。自该任务启动以来，除其他成绩之外，特别报

告员的专题报告尤其有助于阐明《宣言》的内容，为人权维护者享有安全有利的工作环境提供了框架(A/HRC/25/55)，阐述了支撑国家保护人权维护者良好做法的七项原则，并收集了相关实例(A/HRC/31/55)。

46. 特别报告员的工作越来越具有挑战性。自上一次全球调查以来，多位人权维护者处境问题特别报告员对 20 多个国家开展国别访问，收到涉及 13 000 多例案件的来文。仅处理这些来文就是特别报告员的一项重大活动，特别报告员通常与其他特别程序任务负责人合作开展工作。近期对提交特别报告员的来文中涉及的人权维护者的调查⁵表明，其中有一半以上的人确信，特别报告员的参与有助于改善其处境。来文中提到的在司法系统受到国家虐待的人权维护者，包括投诉受到不公正审判和任意拘留的人，其境况的改善尤其引人注目。但是，少数人权维护者也报告称，与特别报告员通信导致其处境恶化。遵循先前关于促进联合国系统和人权维护者之间的有效支助关系的评论意见，特别报告员致力于听取所有利益攸关方对于如何确保来文进程切实有效的看法，以及关于如何应对特别报告员与面临风险的人权维护者之间的互动引发的任何负面后果的意见。

47. 特别报告员力求回应人权维护者的需求，包括以创新方式作出回应，并开展了新的活动应对不断变化的局势。特别报告员把正式和非正式会晤全世界人权维护者作为优先事项，其中正式会晤是有关其报告和活动的结构性磋商的一部分。特别报告员开展这些接触，以及承诺听取意见和了解困境，确保了干预措施的精准度和及时性，表达了他对人权维护者的支持和声援。特别报告员前往各国开展“学术访问”和其他非正式访问的次数越来越多，以期为各国提供技术支持，接触公众、学术界成员和地方人权维护者。他与一些国家人权机构密切合作，支持这些机构制定人权维护者方案，并寻求利用特别报告员的任务授权传播信息，编写向大众公开的报告，利用自己在社交媒体上的形象宣传重要的动态。

五. 扩展关于人权维护者的讨论

48. 正如全球调查所阐明的，有关人权维护者处境的任何严肃审议都不仅要审查国家和人权维护者的作用，还要审查包括区域组织、工商企业和联合国等日益重要的行为体在内的所有利益攸关方的作用。

A. 区域组织

49. 区域组织在保护人权维护者方面发挥了突出作用。明年是《欧洲联盟人权维护者准则》十五周年，该《准则》于 2004 年通过，2008 年修订，为重大修改欧洲联盟海外外交代表的做法提供了依据。早在《宣言》通过之前，欧洲安全与合作组织及欧洲委员会就已长期参与保护人权维护者。美洲国家组织设立了人权维护者问题报告员一职，其人权机构发布的预防性临时措施是保护有风险的人权维护者的重要机制。非洲联盟的非洲人权和民族权委员会也在 2004 年设立了人权维护者处境问题特别报告员一职，并与人权维护者一起制定了关于结社和集会自由的重要准则。

50. 在其他区域组织，人权维护者也为获得承认而斗争。虽然东南亚国家联盟(东盟)承诺成为“以人为本的东盟”，但东盟各个机构特别敌视人权维护者的参与，不愿解决该区域的人权维护者处境问题。不过，虽然东盟政府间人权委员会在处理人权维护者处境问题方面不太积极，但其支持旨在增加环境人权维护者的参与、交流与工商企业 and 人权有关的良好做法、便利地方法院适用国际人权法律的重要倡议。希望在今后几年里，政府间委员会更加明确地参与解决该区域人权维护者的艰难处境。特别报告员表示愿意与各区域机构合作，促进各区域机构之间交流专门知识和良好做法。区域组织是讨论和应对区域内人权维护者面临的具体挑战的重要论坛。

B. 工商企业和人权

51. 正如特别报告员近期关于该主题的报告指出的，工商企业正日益成为与人权维护者有关的重要行为者(A/72/170)。为保护人权免受与工商活动有关的不利影响，普通群众、社区、工人和工会成员被污名化，受到刑事定罪和人身攻击，有时还面临死亡。工商企业的议程和所谓的开发计划或项目往往与强大的经济、社会和政治利益纠缠在一起，可能会严重损害已遭受歧视的人的人权和可持续发展前景。人权维护者谴责和反对这种做法，并因此面临严重的威胁、暴力和其他侵犯权利行为。工商企业的跨国程度日益增强，它们如何对待人权维护者已成为一个国际问题；工商企业通常受海外总部控制，其产品出口至广大的市场。不过，工商企业日益增强的国际性也为促进与人权维护者有关的良好做法提供了途径，包括利用贸易与发展补助之间的关系，以及对投资进行监管，以确保人权维护者享有安全有利的环境。

52. 虽然国家仍然是主要的义务承担者，但工商企业等非国家行为体也有责任促进和尊重人权维护者的权利。《宣言》禁止非国家行为体主动或被动参与侵犯人权。《工商企业与人权指导原则》申明三项互补的义务职责：国家要保护公民人权免受第三方侵犯；工商企业要尊重人权；所有人都要支持工商企业不法行为的受害人更好地获取有效补救。

53. 在这个重要的周年纪念，我们有许多理由要特别关注工商企业与人权维护者之间的关系。首先，工商企业的利益仍然驱动全世界更加全球化和市场化。国家在管理日益强大的企业利益集团时面临越来越大的监管挑战；在今后几年，要确保工商企业支持人权维护者的重要作用和尊重所有人的人权，这项挑战不仅会更加艰难，也会更加重要。其次，工商企业行为体的重要性得到国际社会承认，这是非国家行为体的重要作用得到承认的更广泛趋势的一部分。在今后几年里，我们需要更明确地把握人权维护者与包括媒体、宗教领袖和非国家武装团体在内的众多非国家行为体的关系。就这些关系开展谈判时，在接触工商企业利益方面出现的成功和失败都将是重要的考量因素。

C. 联合国系统

54. 作为民间社会的重要部分，人权维护者早已成为国际人权系统的重要行为体。人们经常忘记，在联合国创建之际，民间社会的代表远多于国家代表，自创建以

来，联合国始终确认民间社会是确保满足人民利益的重要方式。秘书长也承认，通过与民间社会接触，人权理事会和联合国其他机构的工作得到加强(见人权理事会第 32/31 号决议)。

55. 人权维护者在联合国人权系统发挥了重要作用。正如联合国各人权条约机构的主席、副主席和成员近期所作联合声明指出的，国际人权系统依赖于人权维护者“有能力自由行事，不受任何干预、恐吓、虐待、威胁、暴力、报复或不当限制。”⁸人权维护者协助缔约国履行其人权义务，自身也是权利持有人，有权在国际论坛上讨论自身的处境并寻求补救。

56. 近年来，由于在联合国系统内部参与和促进与人权有关的讨论，人权维护者遭到报复。人权理事会谴责政府和非国家行为体实施的所有恐吓和报复行为，人权理事会主席开展斡旋，以解决与理事会接触的人提出的恐吓和报复指控。近期，秘书长任命主管人权事务助理秘书长在联合国系统内部牵头开展工作，解决与本组织在人权问题上合作的人遭到报复的问题。虽然这些发展动态是可喜的，但报复行为持续发生，引发严重关切(见 [A/HRC/36/31](#))。在过去两年里，因在人权问题上与联合国合作，人权维护者被除名，被禁止出境和旅行，受到攻击，家人受到威胁，遭到恐吓、逮捕和酷刑，被迫失踪，受到流放，面临死亡。即使在联合国人权论坛内部，会员国的所作所为也迫使人权维护者保持沉默，它们对人权维护者的参与提出毫无依据的安全关切，企图注销持不同意见的非政府组织，禁止国家工作人员与特别程序合作，还用其他方式减少和反对人权维护者参与讨论。我们试图为人权维护者创造的安全有利环境必须延伸到国际人权系统本身。

57. 联合国系统各机构和办事处也必须加大努力，欢迎人权维护者参与审议；应邀请各类人权维护者参与联合国系统各机构和办事处的内部讨论和辩论。对于因限制性国家政策而无法注册协会或获得旅行许可的人权维护者，不得不必要地排除其参加磋商论坛。联合国系统的业务机构和外地办事处通过提供共用场所和其他形式的支持，经常支助国际民间社会组织的业务；应当更多地考虑支持地方民间社会组织，包括协助联合国执行任务的人权维护者。联合国系统必须留意不要轻率地复制一些国家的限制性做法。

58. 在联合国系统内部，特别报告员在之前的报告中也曾呼吁加强对人权维护者的支助。特别报告员鼓励共享良好的地方做法，例如联合国促进性别平等和增强妇女权能署为培训和支助“青年妇女领袖”以及鼓励人权维护者参与妇女署的各类国家和区域规划论坛而采取的做法。应通过联合国的业务活动，积极改善人权维护者的处境。特别是，由于联合国经常在艰苦环境中开展业务，必须展示支持人权维护者的良好做法，包括承认人权维护者及其维护人权的正当性。但是，仍需开展工作以落实特别报告员在之前的报告中提出的一些具体建议。

59. 为应对世界面临的挑战，无论是可持续发展、气候变化、强迫失踪和大规模移民，还是具有国际重要性的无数其他问题，民间社会的普遍参与和人权维护者

⁸ 《人权维护者宣言》二十周年：联合国各人权条约机构主席、副主席和成员以及人权维护者处境问题特别报告员的联合声明(2018 年 6 月)。

的具体参与都是这些举措取得成功的关键。人权维护者的宣传倡导活动显然有助于就这些问题达成国际共识。是他们揭露全球化供应链中的劳动剥削，披露对独特动植物区域的环境掠夺，在公海上营救流动人口脱离险境。放眼未来，如果没有人权维护者持续开展工作，监测和评价实施情况，制定和倡导更好的做法，用当地语言普及联合国各个论坛上达成的国际共识，那么国际社会为解决这些问题而达成的协定、契约和行动计划就不会取得成功。

六. 今后 20 年

60. 当前的《宣言》周年纪念活动不仅是一个审查人权维护者的处境的机会，也是审查自《宣言》通过以来取得的进展和面临的挑战的机会，更是确定今后几年愿景的机会。设想今后的 20 年不仅是个人、群体或组织的任务，更是包括人权维护者在内的所有利益攸关方的集体任务。为促进制定共同愿景，特别报告员在二十周年纪念期间将参加众多讲习班、活动和对话。特别是，2018 年秋天，人权维护者、民间社会组织、国家和国际组织将在第二次人权维护者问题世界首脑会议的框架下在巴黎举行会议。此次首脑会议将提供机会反思自《宣言》通过以来取得的主要成就和挑战，也将支持承认人权维护者在促进和维护世界人权方面的重要作用。重要的是，联合国会员国将在纽约举行高级别对话。在上文第 8 段提到的《人权维护者宣言》的愿景声明中，阐述了对该项目今后几年发展的初步思考。考虑到今后的征程，特别报告员认为，关于人权维护者和《宣言》的未来的全球对话应当考虑三个重要问题。简而言之，这些问题提出了三个疑问：谁是人权维护者？什么是《人权维护者宣言》？人权维护者与国家之间的关系是什么？

61. 首先，任何未来的愿景都必须力求进一步阐明对人权维护者的定义和相关问题，例如非暴力条款。正如前文所述，《宣言》中没有给出定义，而是由同业交流群作出了广义的解释。但是，除了这种正式的宽泛定义之外，一些类型的人权维护者被赋予了特权。对于这些公认为重要且需要得到国际关注的问题来说，同业交流群的成员身份无疑是重要的决定因素。同业交流群应该如何扩大定义的范围才能吸纳之前受到被动忽视或主动排除的维护者？

62. 此外，面对让群体和社区参与执行《宣言》时遇到的挑战，我们如何理解该术语，才能包容《宣言》的标题中提出的“群体和社会机构”？在过去 20 年里，同业交流群发展惊人，新的从业群体加入，新一代的人权维护者增加了开展《宣言》运动的人数。但是，当今从事维护人权工作的许多人并不知道《宣言》和“人权维护者”一词，或者不愿以其名义行事，无论是因为害怕报复还是因为不能确认自己的作用与这一名称相符。在过去 20 年里，新的社会运动推动了社会和政治革命，但在运用社会正义言辞而不是维护人权言辞方面，这些运动与主流人权运动之间的关系并不令人满意。作为人权维护者，儿童、老年人、残疾人和其他边缘群体仍然面临阻碍。亟需找到办法，将这些个人和群体的视角和关切纳入关于人权维护者群体的未来的讨论。

63. 其次，任何愿景都必须述及《宣言》的重要作用和作用。虽然将《宣言》作为今年纪念活动的核心非常恰当，但今后又会怎样？《宣言》之友和一群人权维护

者提出了这一问题。正如前文所述，《宣言》的重要要素或者缺乏界定，或者引发人权维护者群体内部的争论。在阐述这些要素时，有哪些进程和论坛可资利用？

64. 从历史角度来看，《宣言》谈判者的愿景是，让《宣言》成为争取实现人权的里程碑，成为具有约束力的保护人权维护者国际条约的先导。自《宣言》通过以来，由于人权维护者面临各种风险、威胁、攻击和侵害，该愿景被视为天真幼稚，又鉴于《宣言》中的权利和义务目前不具有法律约束力，该愿景又被视为胸无大志。

65. 第三，《宣言》谈判中新出现的一个重要问题是维护者与国家和其他非国家行为体之间的关系。人权维护者的处境不再是或者可能从来不仅仅是由国家行动和政策决定的。《宣言》超越权利持有人与国家之间的关系，提出许多与人权维护者对彼此和社会成员承担的义务有关的问题。关于人权维护者对国家的义务的无益讨论不必要地延长了《宣言》谈判，今后几年不应重提此类言论，但必须进一步阐述人权维护者做法的道德观。上述关于人权维护者群体范围的讨论，也引发了关于公务员、法官和警察等国家工作人员能否成为人权维护者的讨论，回应了之前关于国家人权机构独立于国家的原则性实用讨论。

七. 结论和建议

66. 面对艰难困境，人权维护者坚持不懈地争取保护和实现人权与基本自由。贝尔蒂塔·卡塞雷斯，一位遇害妇女人权维护者的女儿解释了自己为什么要继续斗争，她的话体现了人权维护者的坚韧不屈：“我出生于一个具有伟大尊严和强大力量的民族。很小的时候，我的母亲贝尔塔·卡塞雷斯就让我们认识到，斗争植根于尊严，我们必须继续捍卫人民的权利。”

67. 为铭记这些英勇行为，我们庆祝《人权维护者宣言》二十周年和《世界人权宣言》七十周年。《人权维护者宣言》意味着国际社会经过深思熟虑，承认个人、群体和社会机构在实现老一辈先驱者的雄心壮志方面的根本重要性。正如《世界人权宣言》的起草者将因为侵犯人权和侮辱尊严的行为今天仍在持续而感到失望，二十年来人权维护者在世界许多地方持续遭受冷漠、轻视、干预和暴力也会令《人权维护者宣言》案文的许多撰稿人感到失望。

68. 这次全球调查显示，有关人权维护者的言论时常夸大其面临的风险。不过，自上一次全球调查以来，地方、国家和国际各级已经明确规定建立保护人权维护者的制度。民间社会和国家制定了新的保护方案，还出现了区域组织等新的保护行为体。在履行义务，为人权维护者制定适当的法律和行政框架方面取得了一些进展，但这些框架时常被用于迫害而不是支持人权维护者。

69. 与通过《宣言》时一样，在纪念《宣言》二十周年之际，人权维护者在世界许多地方的持续斗争必将使我们感到坚强。即使人权维护者群体的范围扩大，其做法得到加强，但人权维护者遭受的侵犯、虐待和侮辱也表明仍然存在挑战，阻碍充分实现人权和落实《世界人权宣言》与《人权维护者宣言》。对于未能尊重

世界所有人民的固有尊严及平等和不可剥夺权利的问题，包括联合国所有会员国在内的国际社会都负有集体责任。

70. 重新对《人权维护者宣言》作出承诺，是实现《宣言》所载人权和自由的最佳途径。人权维护者开展的斗争并非没有希望。秉持人权维护者群体坚持的多元、跨国和代际社会运动精神，报告援引一句贴切的格言作为结尾：“埋葬我们的人不知道我们也是种子”，这也是包括墨西哥的青年和学生人权维护者和希腊的性取向与性别认同活动人士在内的各个人权维护者群体在开展斗争时使用的格言。

71. 特别报告员建议所有参与保护人权维护者的利益攸关方：

(a) 公开重申对《宣言》所载权利和义务的承诺，纪念《宣言》二十周年；

(b) 确保其政策和/或做法充分认识到人权维护者作为国家和非国家进程的重要贡献者和对实现人权而言至关重要的权利持有人的重要作用；

(c) 鼓励和重视各种不同的人权维护者群体真正、自由和充分地参与制定与其人权工作有关的方案、政策和做法。

72. 特别报告员建议各国：

通过必要的立法和行政措施，包括特别报告员提及的良好做法(见 [A/HRC/31/55](#))，确保人权维护者享有安全和有利环境，包括为此实行人权维护者准则，创建国家保护和协调机制并正式立法，以保障《宣言》所载权利。

73. 特别报告员建议联合国系统各机构和进程：

(a) 采取步骤拓宽人权维护者参与联合国讨论的范围，确保通过持续警惕，让人权维护者能够在不担心遭到报复的情况下参与联合国各进程；

(b) 改革政策和做法，确保在涉及人权维护者的情况下，联合国各机构和进程能为国家和其他利益攸关方做出表率，应对人权维护者的保护需求，特别是在困难环境下满足高风险或脆弱人权维护者的需求，并就特别报告员在之前的报告中向联合国系统提出的建议采取行动。

74. 特别报告员建议各区域组织：

致力于进一步制定良好做法，为此提供充分资源并与其他区域组织交流这些做法，以应对人权维护者的处境。

75. 特别报告员建议民间社会和人权维护者：

(a) 制定并参与行动方案、讨论和教育，以纪念《人权维护者宣言》二十周年；

(b) 扩大和深化同业交流群，包括为此使专业协会等新的行为体参与面临风险的人权维护者开展的讨论，并吸收之前被边缘化的和新的人权维护者，承认维护人权的群体和集体，利用和促成各种机会，使群体的不同成员共享知识和有效做法。