



第七十三届会议

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

《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》二十周年

秘书长的报告*

摘要

本报告是依据大会第 72/247 号决议提交的。本报告介绍了联合国为促进和执行《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》(通常称为《人权维护者宣言》)及考虑到人权维护者处境问题特别报告员的报告所作的努力。本报告根据总共来自 51 个利益攸关方的稿件撰写：8 份稿件来自国家(古巴、德国、挪威、卡塔尔、俄罗斯联邦、西班牙、土耳其和美利坚合众国)、18 份来自联合国各部门、机构和方案、6 份来自国家人权机构，其余来自民间社会和区域组织。本报告还载有结论和建议。

* 本报告因并非起草方所能控制的核批流程延误而迟交。



一. 引言

1. 大会第 [72/247](#) 号决议第 16 段请秘书长结合《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》通过二十周年开展一次全面评估和分析，探讨在让联合国人权事务高级专员办事处人权高专办)以及联合国其他相关办事处、部门和相关专门机构包括国家一级机构在各自任务范围内适当考虑和可以适当考虑《宣言》的办法方面，取得哪些进展和成就，存在哪些挑战，在其工作中考虑到人权维护者处境问题特别报告员的报告，并协助各国加强人权维护者的作用和安全。
2. 大会在该决议第 17 段中又请秘书长与特别报告员合作，并与各国、其他相关的特别程序任务负责人、相关条约机构、联合国相关办事处、部门和相关专门机构包括国家一级机构以及国家人权机构和民间社会协商，开展这次评估和分析，并将结果以报告形式递交大会第七十三届会议，其中载有关于提供有效技术援助和能力建设的结论和建议，包括有关的良好做法以及在支持各国落实相关人权义务和承诺方面产生积极影响或变化的实例和有关挑战，确认提供技术援助和能力建设需与有关会员国协商并征得其同意。
3. 根据这项请求，人权高专办代表秘书长于 2018 年 3 月 22 日向所有会员国和观察员发出普通照会，要求提供相关投入。还向秘书处各部厅、国际和区域组织、政府间机构、联合国系统各机构和组织、国家人权机构和非政府组织发送了要求提供相关投入的信函。
4. 本报告并非详尽无遗地汇编了联合国为执行《宣言》规定及考虑到特别报告员的报告所采取的措施。相反，本报告提供了收到的稿件¹中汇报和反映的一些做法的简要介绍。报告第二节概述了《宣言》所反映的来自国际人权法的主要人权要求。第三节审查了联合国为支持各国履行其在《宣言》下所作承诺而采取的措施，同时着重介绍了收到的来稿中所述的挑战。第四节概述了根据利益攸关方提供的投入确定的保护差距提出的一些建议。
5. 虽然本报告对术语“人权维护者”的使用大体上与《宣言》相符，但该术语有时也指民间社会，不过，有一项理解，即并非所有民间社会行为体都是人权维护者，但人权维护者一般都是民间社会的一部分。在提交大会第七十三届会议 的报告中，特别报告员根据《宣言》，将“人权维护者”一词定义为“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”(见 [A/73/215](#)，第 15 段)。

¹ 所有来稿原件在秘书处存档备查。

二. 《人权维护者宣言》

6. 大会第 53/144 号决议通过的《人权维护者宣言》依据并纳入了具有法律约束力的国际文书所载人权。《宣言》重申了有利于促进捍卫人权的各项权利，除其他外，包括结社自由、和平集会自由、意见和言论自由、获取信息权、提供法律援助、以及提出和讨论新的人权设想等(见 A/63/288，附件，第 2 段)。

7. 因此，《宣言》要求各国：

(a) 确认人权维护者对和平、可持续发展和人权的价值和重要贡献；

(b) 在不歧视的基础上尊重人权维护者，保护他们不因合法行使《宣言》述及的权利而遭受任何任意行动，并确保在发生侵权行为时获得有效补救，以及对指控的侵权行为进行迅速和公正的调查；

(c) 通过立法、行政和其他步骤创造有利环境，加强他们的工作；提高公众对人权的认识；建立促进和保护人权的独立国家机构；促进人权教学。²

三. 联合国为促进和实施《宣言》所采取的步骤

A. 支持各国政府和人权维护者之间的对话

8. 联合国人权事务高级专员在题为《民间社会参与国际和区域组织相关程序和做法》的报告(A/HRC/38/18)中介绍了联合国在有关民间社会参与问题上的做法，报告显示，这些做法差异很大，从促进参与和交流的透明政策和程序，到关于指导出席某些会议和论坛的资格核证、出席和发言权的不透明和不一致的规则，以及在有关限制准入的决定方面缺乏问责。

9. 在实地一级，联合国为政府、民间社会组织和人权维护者之间的对话创造了空间，并充当一个平台，将各方聚集在一起。促进调解，这不仅有助于克服紧张局势，而且有助于增强人权维护者主张权利，并积极参与对他们有影响的进程的能力。例如，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)创造了民间社会组织和政府之间的对话空间，包括在编写提交联合国人权机制的替代报告方面。

10. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)为人权维护者和国家之间的对话提供了平台，最终目的是确保人民，特别是弱势群体的有效参与。国际农业发展基金通过为其成员国的投资项目提供资金，促进了政府、民间社会组织和农村社区之间的对话，以便农村地区的人们能够表达他们的关切，并有效参与同其相关的事项的决策进程。此外，各国要求联合国粮食及农业组织(粮农组织)在政府和土著人民之间进行调解。在喀麦隆，人权高专办办事处促进了民间社会组织和执法人员之间围绕人权和保护挑战而开展的对话，特别是在执行反恐立法方面。

² 见《宣言》第 2、9、12、14 和 15 条。另见联合国人权事务高级专员关于根据良好做法和经验教训为民间社会创造和维护安全和有利环境的切实建议的报告(A/HRC/32/20)和人权维护者处境问题特别报告员关于为人权维护者创造安全和有利环境的报告(A/HRC/25/55)。

B. 确认人权维护者的作用和保护其安全

11. 几份来稿强调，面对公民权空间不断缩小、人权维护者面临迫在眉睫的威胁或其他侵犯人权行为等情况，联合国必须及时协调地采取行动。人权维护者基金和妇女促进和平协会联盟联合提交的材料强调，在使人权维护者非法化的运动和压制其行动的非法企图中，来自联合国机构和代表的公开支持以及他们与人权维护者之间的专业关系极为重要。国际人权服务社指出，联合国的及时反应不仅对提请人们注意令人震惊的局势，而且对防止进一步的侵权行为也很重要。

12. 一些来稿指出，联合国官员和(或)专家的国别访问以及声明或特别程序来文向各国传达了强有力的讯息，必须解决侵权和风险的结构性问题，并有助于确保维权者的声音不被压制。中东和北非妇女人权维护者区域联盟和其他组织呼吁联合国继续努力，包括通过增加国家访问、继续就维权者的紧迫问题发表意见以及倡导各国政府遵守其人权义务和承诺等方式，为维权者的工作提供安全环境。

13. 人权维护者被条约机构视为一个主要利益攸关方，并提供让条约机构能够评估国家情况的重要信息。条约机构经常确认人权维护者在其工作中的关键作用，包括为此在公开会议上承认他们的贡献。条约机构还通过非正式通报受审议国家的情况，为有意义的信息交流创造必要条件，从而促进与人权维护者和民间社会组织的接触。

14. 2017年，经济、社会和文化权利委员会发表了一份关于人权维护者与经济、社会和文化权利的声明，明确提到《人权维护者宣言》和人权维护者处境问题特别报告员的上一份报告。该声明确认人权维护者在监测经济、社会和文化权利、影响公共政策、查明侵权行为和提请当局注意其行动的后果等方面的作用。此后，委员会在与缔约国代表团的对话中，以及在对缔约国的结论性意见中，数次援引了这一声明。

15. 最近，在2018年人权条约机构主席年度会议期间，特别报告员与一群主席、副主席和委员会成员商定发表了一份联合声明，以纪念《人权维护者宣言》发表20周年。³他们在声明中强调了民间社会在国际人权体系中的作用，包括在获取和提供监测联合国条约的执行情况必不可少的信息方面。迄今为止，该联合声明已得到4个条约机构(儿童权利委员会、强迫失踪问题委员会、移徙工人委员会和残疾人权利委员会)的认可，而消除种族歧视委员会注意到并同意该内容，但没有予以正式认可。其余委员会将在即将举行的届会期间审议联合声明。一些委员会决定组织与特别报告员的听证会，讨论那些据认为对人权维护者特别危险的国家，并在结论性意见中具体提及对人权维护者的保护。

16. 此外，儿童权利委员会第七十九届会议将在人权维护者问题特别报告员的参与下举行为期一天的关于儿童人权维护者的一般性讨论，目的是提高对这一群体的认识，让儿童人权维护者分享经验，并查明现有人权法律框架中在保护儿童人

³ 见人权高专办，“关于联合国人权维护者宣言的联合声明”，2018年6月1日，可查阅<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23173&LangID=E>。

权维护者和增强其权能方面存在哪些不足。在这方面，“儿童联络”建议联合国密切关注围绕这一天开展的工作，并与儿童权利委员会接触，以促进对儿童人权维护者的承认和实现他们的权利。⁴

17. 人权理事会第 13/13 号决议，敦促各国公开承认人权维护者的合法作用及其工作的重要性，作为使他们确实受到保护的一项重要措施，又敦促各国以迅速、有效、独立和负责任的方式，就有关威胁人权维护者或其亲属或侵犯他们人权的指控及陈述展开调查。

18. 在一些国家和地区，联合国派驻国家的存在对加强人权维护者的作用和安全作出了重大贡献。例如，联合国开发计划署定期与人权维护者合作，譬如，支持乌克兰的第一次国家人权基线研究，该研究将重点放在对维护者的看法上。

19. 与此同时，一些来稿指出，联合国派驻国家的存在在对待人权维护者的态度上不一致，联合国在国家一级对报告的针对人权维护者的暴力或威胁行为的反应也不一致。此外，一些民间社会提交的材料强调指出，在一些公民空间已经被压缩得非常小的国家，联合国的存在对民间社会组织仅提供有限的支持。在一些国家，特别是在中东和北非地区，非政府组织报告说，在一些情况下，女性维权者因为担心影响，也因为语言障碍，不与联合国接触。

20. 特别报告员在进行国别访问期间表示，驻地协调员和国家工作队对支持人权维护者有不同程度的认识、理解和意愿。他将这一情况部分归因于给驻地协调员和联合国国家工作队的人权指南说明没有提到《宣言》及其对“人权维护者”的定义。国际人权服务社表达了类似的关切，指出尽管所有联合国实体都有责任维护《联合国宪章》及其对人权的承诺，但指导派驻一国的相关机构和代表履行这些责任的准则仍然模糊不清。人权高专办在总部和外地一级，在其 2018-2021 期间的计划中，加强了对保护人权维护者及其开展活动的空间的承诺。

C. 加强对恐吓和报复事件的应对

21. 人权理事会特别程序会就涉及据报个人，包括维权者，在与联合国就人权问题开展合作后受到恐吓或报复的事件单独或联合发送来文。在特别程序的国别报告和专题报告中以及在它们各自向人权理事会提交的发言中也讨论了报复和确保问责制的必要性等问题。⁵ 此外，2015 年，特别程序通过了一个应对报复的框架，自 2016 年 6 月以来，特别程序协调委员会任命其一名成员为报复问题协调人。

22. 此外，针对因与条约机构合作而遭到报复的人数不断上升的情况，人权条约机构主席在 2015 年 6 月第 27 次年度会议上批准了《防止恐吓或报复准则》（《圣何塞准则》），大多数条约机构自己后来也效仿了这一做法，现在也任命了报告员或协调人来处理这一问题。一些条约机构开始采取步骤，对报复指控作出回应，

⁴ 儿童权利联通组织提供的投入。

⁵ 例如，见 A/HRC/34/70 和 A/HRC/35/26/Add.2 及 A/HRC/35/26/Add.2/Corr.1。

特别是以信函的形式，要求各国提供资料，说明所报道的个人因与条约机构合作或寻求合作遭到报复的指控的情况。

23. 联合国人权理事会已通过几项决议，以解决日益增多的针对人权维护者和民间社会组织的打击报复事件。人权理事会第 12/2 号决议请秘书长编写一份关于因与联合国、其代表或机制合作而遭报复的年度报告。人权理事会第 22/6 号决议谈及对民间社会空间的具体威胁，包括对资金来源的限制。2013 年 9 月，人权理事会通过了关于与联合国、其代表和机制在人权领域开展合作的第 24/24 号决议。此外，2016 年 3 月，人权理事会通过了关于保护处理经济、社会及文化权利问题的人权维护者，不论是个人、群体还是社会机构的第 31/32 号决议。除了关于人权维护者和报复问题的决议之外，人权理事会还从 2013 年 9 月开始通过了四项专门关于民间社会空间的决议，以应对日益严重的威胁(第 24/21、27/31、32/31 和 38/12 号决议)。

24. 2016 年 10 月，秘书长指定主管人权事务助理秘书长为在联合国系统内部牵头努力解决与联合国在人权问题上合作的人遭到恐吓和报复问题的高级官员。

25. 2016 年 3 月，世界银行检查小组——一个声称因世界银行资助项目而受到伤害的人的独立投诉机制——出版了指南，以降低遭报复风险并在小组流程中应对遭报复问题。⁶ 联合国促进民主和公平的国际秩序独立专家认为，检查小组给请愿者带来了巨大的希望，应该确保继续监测世界银行的项目，但该小组缺乏执行其建议的权力(见 A/HRC/36/40 和 A/HRC/36/40/Corr.1)。

26. 国际金融公司和多边投资担保机构问责机制即合规顾问监察员办公室，为其业务制定了“应对关切、威胁和报复事件的方法”，以此回应关于世界银行集团应对那些因反对世界银行集团项目而遭报复的人的方法无效的批评。与包括民间社会组织在内的多个利益攸关方以及联合国机构和专家协商后编写的这份文件，为合规顾问监察员的工作人员和顾问提供了相关指导。⁷

D. 确定和支持面临特殊风险的维权者

27. 来稿提交者确定，一些特定的维权者群体尤其容易受到威胁、恐吓和迫害，其中包括推动性别平等和妇女权利，特别是性和生殖健康权利的维权者；⁸ 积极打击基于性取向和性别认同的歧视的维权者，包括男女同性恋、双性恋、跨性别

⁶ 见 <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelMandateDocuments/2016%20Retaliation%20Guidelines.pdf>。

⁷ 见合规顾问监察员，“在合规顾问监察员业务中应对威胁关切和报复事件的方法”。可查阅 <http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAO-Reprisals-web.pdf>。

⁸ 特别程序(人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员)、大赦国际、国际人权服务社、中东和北非妇女人权维护者区域联盟、粮农组织、秘书处经济和社会事务部以及妇女署等提供的材料。

者和双性者本人；⁹ 土著人民及其维权者；¹⁰ 以及土地和环境权利维护者，¹¹ 特别是气候变化和企业工业生产背景下的此类维权者。¹² 为了提请注意妇女人权维护者面临的特殊风险，大会专门针对妇女人权维护者通过了一项具有里程碑意义的决议(第 68/181 号决议)，并在其他决议，特别是第 66/164 号决议中提及妇女人权维护者。

28. 为进一步认识和了解特定维权者群体面临的挑战以及他们在根据《宣言》促进尊重人权方面发挥的作用，人权理事会特别程序发布了若干专题报告，重点关注妇女人权维护者(A/HRC/16/44、A/HRC/16/44/Corr.1 和 A/HRC/34/52)、土著维权者(A/HRC/39/17)、环境维权者(A/71/281)、流动人口权利维护者(A/HRC/37/51)以及活跃于工商企业与人权领域的人权维护者(A/72/170)。此外，《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》强调了侧重于企业责任的维权者所发挥的重要作用，包括使公司能够评估自身的人权影响，并协助与工商企业有关的侵权行为受害者诉诸司法。人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组正在拟定公司保护人权维护者准则。强迫或非自愿失踪问题工作组在 2015 年发现，那些积极促进经济、社会和文化权利的维权者面临着更高的被迫失踪风险(见 A/HRC/30/38/Add.5)。

29. 秘书处经济和社会事务部指出，就土著维权者而言，解决造成土著人民权利被侵犯的根本原因至关重要，并强调需通过国家人权机构和在区域一级建立专门的监测机制，保护人权维护者，包括土著人权维护者。同样，土著人民权利问题特别报告员在她最近提交人权理事会的报告(A/HRC/39/17)中指出，目前对土著维权者攻击加剧的一个重要的根本原因是，土著人民的集体土地权利得不到尊重，土著社区的土地保有权得不到保障。

30. 人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员指出，保护健康权方面的差距与健康权利维护者的公民空间不断缩小之间存在联系(见 A/HRC/29/33)。他强调，与非政府组织有关的压制性法律破坏了对权利和自由的尊重，例如禁止未经正式登记的非政府组织和人权维护者开展工作，以及限制获得外国资金，这些法律阻碍了全球各地为增进边缘化群体的权利所做的努力(见 A/71/304)。

31. 法律和实践中的歧视妇女问题工作组和暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员均指出，妇女维权者面临更大的暴力和侵犯人权风险，参与公共生活的妇女经常有遭到暴力的风险(见 A/HRC/23/50)。该工作组呼吁各国主要解决造成歧视妇女的根本原因，并专门针对妇女人权维护者的需要出台保护措施。

⁹ 以正义为目标组织(Destination Justice)、大赦国际以及防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家等提供的材料。

¹⁰ 经济和社会事务部以及土著人民权利问题特别报告员等提供的材料。

¹¹ 联合国环境规划署、粮农组织、大赦国际以及运输和倾倒在有毒和危险产品及废料对享受人权的不良影响问题特别报告员提供的材料。

¹² 人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组提供的材料。

E. 支持各种网络

32. 联合国各部门、机构和方案认识到网络可成为加强维权者相互支持和保护的有效工具，因此经常为民间社会组织和人权维护者网络的发展提供支持和便利。在这方面，人权维护者处境问题特别报告员指出，使维权者和支持者彼此连接的正式和非正式网络是一个关键的保护要素。人权维护者通过这类网络分享信息、协调应对措施、表达声援、汇集资源并相互提供社会心理支持。他们之间的牢固关系使他们在危机时期能够快速动员起来。此外，强大的网络还可降低遭到监视、威胁和攻击的风险。¹³

33. 例如，在尼日利亚，由联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)提供支持，建立了一个待命律师网络，以防止和应对 2014 年 1 月通过《(禁止)同性婚姻法》后的大规模逮捕行动。该网络致力于普及法律知识、促进性和生殖健康权利，以及推动形成一个有助于有效应对艾滋病毒的法律环境。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)于 2018 年 4 月在维也纳启动了一个全球司法廉正网络，为来自 100 个国家的法官提供平台，以分享经验和良好做法，及开发遏制腐败和加强司法廉正的工具。同样，联合国妇女署协助建立了一个柬埔寨青年妇女领导力网络。

34. 人权高专办东非区域办事处协助建立了一个由来自吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的民间社会组织组成的妇女人权维护者网络，该网络加强了其成员在非洲联盟人权机制等区域机构中的参与，特别是在性和生殖健康权利方面的参与。同样，联合国几内亚比绍建设和平综合办事处为正式建立一个人权维护者国家网络提供了支助，在马拉维，人权高专办为建立一个旨在加强维权者保护的维权者论坛提供了支助。人权高专办在东帝汶的外地办事处为一个当地网络的职权范围起草及其实质性工作提供了技术支助，并提供能力建设方案，以增进网络中的各成员组织对保护机制的了解。¹⁴

F. 支持制定和实施国家一级的法律和政策

35. 联合国许多部门为涉及人权维护者的立法和决策进程及改革提供了支助。例如，联合国人类住区规划署(人居署)与人权高专办协作，为各国制定禁止非法强迫迁离的国家立法提供了协助。这项工作促成至少 20 个伙伴国家采取了行动；引人注目的例子包括巴西、肯尼亚、沙特阿拉伯、埃塞俄比亚和南非，所有这些国家都加强了关于土地保有权和强迫迁离的法律规定。

36. 同样，亚太经社会与其成员国密切合作，根据 1995 年《北京宣言》和《行动纲要》以及《2030 年可持续发展议程》颁布立法和采取渐进措施，包括与妇女人权维护者有关的立法和措施。粮农组织为食物权以及获取和管理自然资源的相关

¹³ 人权维护者处境问题特别报告员提供的材料。

¹⁴ 见人权高专办，《2017 年联合国人权报告》(日内瓦，2018 年 5 月)，可查阅 www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2017/index.html。

法律和政策进程以及土著人民相关政策提供了支助。在这方面，粮农组织认识到将人权维护者的声音纳入此类进程的重要性，因此非常重视开展包容性政策对话。

37. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)为摩洛哥、缅甸、索马里和突尼斯等国制定和审查与信息 and 媒体相关的法律提供协助，并协助成员国改革媒体和信息识读国家政策。

38. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)提请注意于 2018 年 9 月 27 日开放供签署的《关于在拉丁美洲和加勒比环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》。它是拉丁美洲和加勒比地区涵盖与环境人权维护者有关的具体条款的第一个区域环境协定。拉加经委会与人权高专办一起为制定和缔结这份反映《人权维护者宣言》主要内容的这一协定作出了贡献。

39. 人权高专办外地办事处提供的技术指导为布基那法索、洪都拉斯和苏丹等国通过关于保护人权维护者的新法律做出了贡献。在哥伦比亚，人权高专办推动按照《宣言》给维权者界定了更全面的定义。

40. 在肯尼亚，人权高专办为关于公众参与的国家政策草案提供了投入，并促进妇女参与区域协商。在马拉维，人权高专办就非政府组织政策草案发表了评论意见，并着重表达了对保护结社自由的关切。2017 年，人权高专办在危地马拉参与制定一项关于保护人权维护者的公共政策，该项目正在进行中。

41. 人权高专办经常对限制表达或结社自由的法律提出关切，并与媒体、民间社会行为体、司法机构、宗教学者和其他利益攸关方密切合作，在包括中东和北非区域在内的许多地方促进尊重意见和表达自由、和平集会自由以及结社自由。例如在约旦，人权高专办对自由表达权和自由结社权法的拟议修正案表示关切，该修正案本会对结社施加限制性标准。

42. 人权高专办通过 2015 年设立的条约机构能力建设方案，为缔约国建设履行人权条约义务的能力提供支助。如前文所述，《宣言》列述了载入联合国人权条约的各项权利。国家一级的技术援助促成更多国家批准了联合国人权文书并提交了拖欠的缔约国报告，从而为加强《宣言》所载各项权利的落实作出了贡献。

43. 国际和区域人权机制也在支持立法进程方面发挥着重要作用。人权维护者处境问题特别报告员协助制定了保护人权维护者示范法，该示范法是国际人权服务社发起的一项倡议，旨在支持各国制定承认和保护维权者的法律。科特迪瓦是非洲大陆首个通过了保护和促进人权维护者法律的国家，它所通过的这项立法就参考了示范法。

44. 联合国条约机构和普遍定期审议框架内各国多次建议让国家法律和政策框架与《宣言》保持一致，包括为此审查有关极端主义、非政府组织和媒体的立法。然而一些来稿建议，普遍定期审议框架和条约机构应更加明确地提及《宣言》。

45. 许多撰稿者建议联合国继续努力协助各国制定或加强保护人权维护者和民间社会的立法和政策框架。

G. 加强保护和问责机制

国际一级

46. 2017年10月，联合国环境规划署(环境署)和人权高专办召开了一次关于环境维权者问题的网播研讨会，以促进全系统了解环境维权者面临的保护挑战，澄清适用于他们的法律框架，并确定如何最好地减少暴力案件的良好做法。

47. 最近在2018年3月，环境署通过了题为“促进加强对环境维权者的保护”的政策，其中将侵犯土著人民的行为确定为一项需加强预防和保护措施的重要关切。该政策吸纳了《宣言》的主要内容，并规定建立一个快速反应机制，以便就个案大胆发声并倡导环境事务。环境署同时发起了环境权利倡议，敦促各国政府加强机构能力，以制定和实施保护环境权利的政策和法律框架，并帮助企业更好地了解自身的环境权利义务。

48. 妇女署认识到妇女人权维护者面临的威胁，包括恐吓和暴力，并正在与民间社会合作制定一项战略，以向遭受这些行为的妇女人权维护者提供支助，该战略将于2018年底完成，其中将包括一系列支持和促进妇女人权维护者工作的建议。妇女署与一些高校一道，协助正义与国际法中心拟定调查人权维护者、记者和司法官员(特别侧重于妇女人权维护者)遭威胁和暴力侵害案件的标准规程。题为“拉埃斯佩兰萨议定书”的该文书是一项软性法律文件，其中将根据国际和区域法律规范确立对维权者遭威胁案件的调查准则。

49. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)结合《宣言》对1951年《关于难民地位的公约》作出解释。难民署在政策文件、法庭书状以及在确定人权维护者的国际保护需求时都提到了《宣言》。在多份寻求庇护者国际保护需要的资格评估国家准则中，难民署将人权维护者确定为需要国际保护的一类人，并审查了人权维护者遭受的侵犯人权行为类型、国内可获得的补救、非国家行为体的作用以及国家无力或不愿意追究行为人责任的情况。

50. 教科文组织通过总干事关于记者安全和有罪不罚危险性的双年度报告，支持对袭击记者事件的全球监测和对杀害案件的后续司法行动。2017年11月，教科文组织执行局通过了一项关于记者安全的决定。教科文组织计划加大力度支持成员国建立国家安全机制，以加强记者安全。

51. 土著问题常设论坛已采取步骤解决针对土著人民和维权者的攻击问题。论坛一再对暴力侵害土著权利维护者的行为表示关切，并建议各国建立监测机制，以处理这些维权者遭恐吓和迫害的问题。论坛还建议国内及跨国公司恪守《工商企业与人权指导原则》，确保保护土著维权者。此外，在各次会议期间，常设论坛在与会员国对话时提出了土著人权维护者的问题。

52. 人权高专办在许多国家监测对维权者和倡导者遭威胁和攻击的指控，以追究职责。在一些据报有大量人权维护者遇害或遭到威胁的国家，人权高专办鼓励建立人权维护者国家防范机制。在已建立这种机制的国家，人权维护者处境问

题特别报告员在访问这些国家时会见人权维护者和其他利益攸关方，以评估机制的有效性，并提供技术合作和援助。

53. 人权维护者处境问题特别报告员由于认识到国家人权机构在保护维权者方面的作用，经常建议这些机构制定保护维权者的行动计划，建立计划实施协调中心，并定期与维权者互动。特别报告员还建议国家人权机构监测和调查维权者提出的关于其权利受到侵犯的投诉(见 [A/HRC/31/55](#))。这方面的一个良好范例是印度国家人权机构任命了一名保护人权维护者协调人。¹⁵

54. 特别程序常常在人权维护者处境问题特别报告员的牵头下发表联合声明或致函，以回应关于各类维权者遭到攻击或其他侵犯人权行为的指控。特别程序还处理关于各国为缩小公民空间而采取限制性措施的指控，例如对维权者实施旅行禁令；以打击恐怖主义或捍卫国家安全为借口对维权者提起刑事诉讼；修订或实行新的非政府组织法，在其中增加提交报告规定并限制资金来源；在没有充分保障的情况下加强对人权维护者的无端监视。

国家保护机制举例

55. 在拉丁美洲，五个国家(巴西、哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥)制定了国家保护方案，为维权者提供不同程度的保护措施。人权高专办为这些机制提供技术支助，包括就具体案件采取后续行动，以确保为处境危险的人采取充分的措施保护。在正式访问洪都拉斯期间，人权维护者处境问题特别报告员与保护人权维护者全国委员会共同通过了一项支持人权维护者和机制作用的联合声明。¹⁶

56. 在多民族玻利维亚国，人权高专办与包括国家军队、国家警察、国家监察员办公室、内务部人权司和国家保护股在内的多个国家实体合作，以建立人权维护者保护机制。结果，国家军队发展并加强了国家促进稳定即时反应系统，以更好地应对人权倡导组织遭到的威胁和攻击。此外创设了一个新的协调机制，人权高专办通过该机制向警方通报人权维护者遭到威胁和攻击的指称，当地警察部队和司法调查小组在接到通报后立即做出反应。人权高专办随后发布了两份指导文件，其中概述了国家应向人权维护者提供的保护，并为确定警察在人权维护者受威胁情况下进行干预的参数提供了参考。

57. 在洪都拉斯，为确保当局的反应符合国际人权法，人权高专办与总检察长办公室合作并借鉴邻国经验，制定了侵害人权维护者罪行的调查规程。在哥伦比亚，人权高专办鼓励总检察长办公室在调查人权维护者遭受的威胁方面进行改革。

¹⁵ 亚洲人权与发展论坛提供的材料。

¹⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/JointStatementConsejoNacionalProteccionDefensores.pdf。

H. 维权者的能力建设和培训

58. 一系列联合国行为体展开了面向民间社会组织和人权维护者的能力建设活动。通过在不同国家和地区开展此类活动，对结社、集会、表达、信息和参与自由权的认识和承诺水平得到提高。联合国驻各国机构，包括人权高专办各外地机构，¹⁷ 为发展民间社会组织和人权维护者的能力，使其了解、倡导、监测、报告人权问题并就人权问题提起诉讼做出了贡献。

59. 作为也可促进遵守《宣言》的步骤，推动开展了有关活动，使青年更加了解影响他们的事项并提高他们影响决策进程的能力。毒品和犯罪问题办公室与律师协会合作，加强刑事辩护律师的能力，以确保司法和正当程序保障始终得到维护。毒品和犯罪问题办公室与人权高专办合作启动了一项倡议，以加强女律师为涉嫌恐怖主义的妇女以及恐怖主义团体实施性暴力和基于性别的暴力的证人提供法律代理的能力。

60. 同样，妇女署在一些国家推动开展面向妇女人权维护者的宣传工作和能力建设。环境署与人权高专办、人权与环境问题特别报告员和其他利益攸关方一道启动了一个全球进程，以提高法官对宪法环境权的认识。在这方面，迄今举行的三次区域会议使与会者有机会交流环境权利方面的经验和信息，包括与维权者有关的经验和信息。教科文组织为青年团体、妇女和记者开展培训，以加深他们对表达自由权所涵盖的知情权，以及受教育权和平等权的了解。

61. 联合国特别程序认识到人权维护者对了解当地社区需求和倡导人权领域变革，包括执行《宣言》至关重要，因此在国别访问和其他授权活动中定期与人权维护者进行协商。这些会议也有助于直接交流知识，增加维权者与国际和区域人权机制的接触。此外，人权维护者问题特别报告员编写了便于使用的教育材料，使不同受众、特别是人权维护者能够更方便地了解《宣言》内容。

62. 人权高专办继续通过联合国援助土著人民自愿基金和少数群体研究金方案基金资助土著人民和少数群体人士出席联合国人权机构和机制的会议。这有助于增强人权维护者的权能，使他们不仅能了解、主张和行使自己的权利，而且能在权利受到侵犯时倡导追责。这些方案还增加了民间社会组织与区域和国际人权机制的接触。

63. 人权高专办外地机构定期传播信息，介绍与联合国人权机制接触的机会，并提供技术援助，以加强人权维护者和民间社会组织与这些机制接触的能力。大赦

¹⁷ 包括在乌干达、危地马拉、洪都拉斯、柬埔寨、东非区域办事处、曼谷区域办事处、联合国利比亚支助团、多哈办事处和联合国几内亚比绍建设和平综合办事处；见人权高专办，《2017年联合国人权报告》（2018年5月，日内瓦），可查阅 www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2017/index.html。

国际和其他捐助方指出，经济及社会理事会非政府组织委员会需确保透明和公平的核证程序，使民间社会能够充分参与联合国论坛。¹⁸

四. 结论与建议

64. 人权维护者对保护和促进人权、发展、和平与安全做出的贡献，已为各种文献广泛记录，他们的作用加强了联合国在世界各地为应对从人道主义危机到选举的各种挑战所做的工作。当人权维护者参与进来并得到保护时，联合国的工作因他们带来的观点和经验而得到改进。人权维护者在联合国开展的预防工作中发挥着重要作用。他们的报告可对即将发生的危机提供预警，他们的分析可帮助我们更好地理解造成冲突的根本原因，并就潜在的解决方案提供深刻见解。与此同时，人权维护者遭受威胁本身就指明了我们需要进一步努力的领域。我曾公开谴责攻击人权维护者的行为和对在人权事项上与联合国合作的人实施报复的行为(见 [A/72/1](#)，第 97 段)。根据联合国核实的数据，2015 至 2017 年期间，全球有 61 个国家的至少 1 019 名人权维护者遭到杀害(见 [E/2018/64](#)，第 131 段)。

65. 本报告所述做法为改进联合国支持《人权维护者宣言》的工作提供了一些有益的建议。人权维护者网络在保护人权和加强人权宣传和预警方面可发挥的催化作用得到了特别强调。维权者网络也有助于提高在区域和国际人权机制中的参与程度。联合国各部门、机构和方案应继续鼓励各国确保人权维护者、特别是基层人权维护者有效参与法律和政策制定进程的相关阶段工作。

66. 本简要报告使人们更好地了解联合国可利用哪些现有工具为《宣言》提供支持，并应推动进一步行动。要制定更加一致和全面的办法来为《宣言》提供支持，首先需要完成对积极做法和差距的进一步摸底。这应包括根据《宣言》和相关国际人权标准，采取全系统办法加强民间社会的空间，并就联合国接触和支持人权维护者提供指导意见。在《宣言》通过 20 周年之际，只要我们齐心协力，就能够朝着兑现《宣言》承诺的目标迈进。

¹⁸ 联合国人权事务高级专员提交人权理事会的关于民间社会参与国际和区域组织的相关程序和做法的报告([A/HRC/38/18](#))和秘书长关于与联合国、其代表和机制合作的报告([A/HRC/36/31](#))中也讨论了核证方面的挑战和建议。