



大会

Distr.: General
15 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

暂定项目表*项目 72(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 68/181 号决议以及人权理事会第 16/5 和 25/18 号决议提交的报告。

* A/74/50。



人权维护者处境问题特别报告员的报告

摘要

在本报告中，人权维护者处境问题特别报告员迈克尔·福斯特讨论了持续存在的侵犯人权维护者人权行为有罪不罚现象，以及在打击这一现象方面存在的挑战。他概述了诉诸司法权利的监管框架，包括调查中的应尽职责。他还阐述了诉诸司法的现实障碍和法律障碍。特别报告员提供了基本准则以确保调查此类侵权行为时尽职尽责。随后，他介绍了国家和民间社会采取的良好做法。

本报告载有就如何有效打击有罪不罚现象向所有相关各方提供的建议。

一. 导言

1. Julián Carrillo、Somsuk Kohkrang、Natalia Estemirova、Zaman Mehsud、Daphne Caruana Galizia 和 Eric Ohena Lembembe 只是因维护我们的权利而被杀害者中的几位。杀害他们的人受到了哪些惩罚？防止类似事件发生的措施有哪些？每天对数以千计的人权维护者进行无数威胁和攻击的人又受到了哪些惩罚？
2. 有罪不罚现象助长了侵犯人权行为的再次发生，削弱了人们对法治的信任，使人们在面对不公正时毫无防卫能力。它不仅阻碍了承认和赔偿受害者遭受的身体、社会和心理伤害，还在社会各层面产生潜在的深远后果，因为它削弱了对一切形式暴力的打击力度，并阻碍了解真相和吸取经验教训。
3. 世界上很少有地区不存在有罪不罚现象。这种现象盛行往往是由于缺乏以全面、系统的方式解决其根源的政治意愿，从而导致同样形式的暴力反复出现。打击这一祸患是保障人权和推动实现没有恐惧和暴力的平等社会的基本前提。
4. 有罪不罚会加重了侵犯人权维护者人权行为的影响，因为它表明人权维护者对社会的作用得不到承认，并招致他们的权利继续被侵犯。
5. 特别报告员和其他行为体一直对国家和非国家行为体每天影响维护人权的各种侵权行为([A/HRC/31/55](#) 和 [A/73/215](#))表示关切。¹此外，还呼吁各国调查此类事件并消除有罪不罚现象。
6. 各国不仅要制定对攻击人权维护者零容忍的政策，还须创造条件以建立有利于人权维护工作的安全环境，这意味着所建设的社会要坚定支持其工作，且政府机构和各项进程能增进其活动的安全性，并推动活动目标的实现([A/HRC/31/55](#))。
7. 有助于建立这种环境的一个基本方面是确保可诉诸司法和消除有罪不罚现象([A/HRC/25/55](#))。这不仅对个人权利至关重要，也会对社会产生重要影响。有罪不罚不仅给受害者造成巨大痛苦，还阻碍他人开展人权维护工作，并导致公民空间缩小。
8. 如果在发生限制人权的侵权行为时不保护诉诸司法的权利，就不可能充分行使维护和促进人权的权利。换言之，保护人权维护者不仅涉及加强有利于他们的安全措施，还涉及减轻风险，应对威胁和障碍，以及尽职尽责地对其遭受的暴力行为和侵犯其权利的其他行为开展调查。

¹ Resolution 376 (LX) 2017 of the African Commission on Human and Peoples' Rights (Res. 376 (LX) 2017); Inter-American Commission on Human Rights, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66); Declaration of the Committee of Ministers on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities (2008); resolution 2928 of the General Assembly of the Organization of American States (AG/RES. 2928 (XLVIII-O/18)).

9. 在本报告中，特别报告员介绍了助长侵犯人权维护者权利行为有罪不罚现象的因素。他还阐述了各国充分解决该问题和分享良好做法的义务。最后，特别报告员向参与保护这一群体的各行为体提供了一系列建议。

10. 特别报告员意识到，人权维护者面临的另一障碍是他们会被定为刑事犯罪。不过，本报告将重点关注因不尽尽职尽责调查及未起诉和惩罚侵犯这一群体人权的责任人造成的有罪不罚现象。

二. 方法

11. 本报告基于特别报告员自 2014 年开始执行其任务以来与世界各地的人权维护者开展的大量讨论及其不断收到的关于这一主题的信息。特别报告员在其正式访问和参加学术或机构性质的公共活动期间，收到了关于本报告议题的信息，这些信息令人不安。本报告也有信息来自特别报告员在 2017 年 1 月至 2018 年 12 月的 462 份发文。

12. 此外，特别报告员举行了五次区域磋商，共有 100 多名人权维护者参与，并就打击有罪不罚现象面临的具体挑战交流了意见。还与刑事调查专家进行了五次虚拟磋商。

13. 还使用了关于有罪不罚和应尽职责的现有文献和研究材料。其他资料来源包括任务执行人以往的报告、联合国决议和保护人权的区域机构。

14. 最后，本报告是根据 71 份调查问卷答复编制的，调查问卷旨在向本报告议题涉及的行为体收集信息。

三. 主要的侵犯人权维护者人权行为和普遍存在的有罪不罚现象

15. 杀害，法外处决，强迫失踪，酷刑，残忍、不人道或有辱人格的待遇，任意拘留，人身和数字威胁，刑事定罪，强迫流离失所，骚扰，污名化，数字攻击，限制出席国际机构以及对举行示威和示威工作的行政限制是最普遍的侵犯人权维护者人权行为。

16. 这些侵权行为不是零星或孤立的。相反，它们是系统性模式的一部分，旨在恐吓人权维护者和压制他们的批评言论，破坏他们的组织运动，并阻止其他人维护人权。

17. 某些个人、团体和运动因其维护的权利类型或其在某些情况下面对的经济或政治利益，更有可能遭受某种形式的暴力。在这方面，特别报告员提请注意土地、环境、和平、诉诸司法、性别多样性、表达自由和性别平等维护者在某些情况下面临的更高风险([A/HRC/16/44](#)、[A/HRC/19/55](#)、[A/70/217](#)、[A/HRC/40/60](#) 和 [A/HRC/31/55](#))。

18. 2017 年到 2018 年，联合国核对了 41 个国家的 431 起(每周至少 8 起)杀害人权维护者、记者和工会会员的事件(E/2019/68)。与前几年的平均水平相比，这些数字的涨幅令人担忧。

19. 从 2014 年开始执行任务到 2019 年 6 月，特别报告员已向各国发文 1 153 份。其中，28%的发文涉及任意拘留；19%涉及酷刑或者残忍、不人道或有辱人格的待遇；18%涉及法外处决或杀害；9%涉及失踪或绑架；8%涉及针对人权维护者的暴力行为；0.5%涉及强迫流离失所。这些发文介绍了直接影响 2 810 名人权维护者个人和影响数目不详的集体受害者的事件。特别报告员还收到了关于刑事定罪、非法闯入办公室和数字攻击等其他做法的信息，这些均未体现在上述数字中。虽然这些数字并不详尽，因为它们仅基于特别报告员发送的信息，但确实说明了人权维护者每天面临的各种侵犯。

20. 对于人权维护者而言，数字媒体经常被用于侵犯他们的隐私权、荣誉权或个人信誉，例如，进行性暴力威胁、就其性行为发表评论、由第三方在互联网上发布个人的私人信息(“网上公开私人信息”)，以及发布虚假视频或经处理的视频。在关于女性人权维护者处境的报告中，特别报告员探讨了与性别有关的风险和女性面临的具体侵权行为，包括性暴力(A/HRC/40/60)。

21. 此外，拦截网页、拦截网络数据流量、拒绝服务(例如在线直播)、控制设备或提取信息的远程攻击、使用恶意程序(恶意软件)监测和跟踪通信、入侵账户窃取凭证、窃取身份(网络钓鱼)、拦截档案、创建虚假档案或通过数字平台任意删除内容等攻击是侵犯人权维护者众多权利的一些方式(A/HRC/17/27 和 A/HRC/41/35)。

22. 所述侵犯人权行为不仅可归因于国家行为体，也可归因于非国家行为体，包括企业、²有组织犯罪和帮派(A/HRC/37/51/Add.1 和 A/HRC/40/60)。

23. 不幸的是，绝大多数侵犯人权维护者人权的行为仍未受到惩罚。特别报告员认为该问题需要高度重视，因为这不仅对受害者产生负面影响，阻碍其诉诸司法，也会对其所参与的组织运动(因为组织运动通常会被削弱，其他个人参与组织运动也会受阻)和社会本身(因为这阻碍了解真相，并妨碍采取措施避免这些事件再次发生)产生负面影响。

24. 然而，由于缺乏此类事件的任何正式记录，因此无法编制统计数据来反映该问题的严重性。普遍存在有罪不罚现象的国家未单独记录侵犯人权维护者的行为。

² 根据商业和人权资源中心的数据，2015 年至 2019 年 5 月共发生了 1 628 起针对在商业领域工作的人权维护者的攻击；有关信息可查阅：www.business-humanrights.org/search-human-rights-defenders。

四. 监管框架

维护人权的权利及国家尊重和保障该权利的更高义务

25. 《世界人权宣言》及许多世界人权条约和区域人权条约规定了一系列人人固有的基本权利和自由，如生命权、人道待遇、个人自由、表达自由、集会和结社自由、政治参与权、行动自由、隐私、平等和不歧视、诉诸司法和司法保障。尊重和这些权利才能维护和促进人权，并最终行使维护人权的权利。³

26. 《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》)(大会第 53/144 号决议，附件)是第一个承认维护人权本身是一项权利的国际文书(第 1 条)。其他国际行为体也对此予以承认。⁴人人均可行使这项权利，不论其立场为何：重要的是维护人权的行动(A/73/215)。

27. 根据人权的普遍性、不可分割性和相互依赖性原则，维护人权的权利不受地域限制。此外，这项权利意指自由维护公民、政治、经济、社会和文化权利的权利，以及享有健康环境的权利。也就是被普遍接受的权利，以及其他新权利或仍在讨论中的权利要素。⁵

28. 正如特别报告员在其上一份报告(A/73/215)中更广泛地指出的，《宣言》阐释和重述了受具有约束力的条约保护的一系列权利。这些权利共同构成维护人权的权利，侵犯其中任何一项都可能违反多项法律规范。⁶

29. 然而，考虑到《宣言》和国际条约的规定、这些规定对于支持社会在人权切实享受方面取得进展的关键作用，以及某些国家人权维护者的脆弱处境，特别报告员认为，各国更加有义务尊重和这些维护者的权利。⁷

³ Inter-American Court of Human Rights, *Escaleras Mejía et al. v. Honduras*, Judgment of 26 September 2018.

⁴ 联合国人权事务高级专员办事处，概况介绍第 29 号：《人权维护者：保护维护人权的权利》，2004 年；Inter-American Commission on Human Rights, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas；European Union Guidelines on Human Rights Defenders；Grand Bay Declaration and Plan of Action on Human Rights in Africa。

⁵ Inter-American Commission on Human Rights, Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas；Inter-American Court of Human Rights, *Kawas Fernández v. Honduras*, Judgment of 3 April 2009.

⁶ 联合国人权事务高级专员办事处，概况介绍第 29 号。

⁷ 人权事务委员会，关于生命权的第 36 (2018)号一般性意见，第 23 段；联合国人权事务高级专员办事处，概况介绍第 29 号：《人权维护者：保护维护人权的权利》；Inter-American Court of Human Rights, *Human Rights Defender et al. v. Guatemala*, Judgment of 28 August 2014。另见 A/HRC/WGAD/2012/39。

30. 当出现具体威胁或已有的暴力模式时，各国须采取特别措施保护人权维护者，尤其要保护他们的生命权和获得人道待遇的权利。⁸国际机构在确定不这样做的法律后果及涉及赔偿的法律后果时，须考虑无法采取此类措施来履行更高义务的情况。

诉诸司法的权利

31. 诉诸司法的权利包括在与其他人平等的基础上倾诉和诉诸公正法院的权利，⁹以及在权利受到侵犯时寻求并及时获得公正补救的权利。¹⁰

32. 作为关于和平、正义与强大机构的可持续发展目标 16 的一部分，各国确立了以下具体目标：“在国家 and 国际层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会”。

33. 《公民权利及政治权利国际公约》规定，缔约国须保证包括人权维护者在内的任何人都能得到有效的补救，使他们能够主张本公约所承认的权利，并在遭受侵犯时获得适当赔偿(第二条第三款、第九条第五款和第十四条第六款)。

34. 根据人权理事会关于《公约》缔约国所承担的一般法律义务性质的第 31(2004)号一般性意见，缔约国须建立适当的司法和行政机制处理侵权索赔(程序层面)和作出赔偿，其中可能包括恢复原状、康复、补偿、抵偿措施和保证不再发生(实质层面)。程序层面是确保实质性补救的手段。¹¹

35. 同样，《经济、社会及文化权利国际公约》¹²规定有义务提供司法和其他补救办法，以主张本公约承认的可予审理的权利(E/C.12/2016/2)。

⁸ 人权理事会，第 31 号一般性意见，第 19 段；经济、社会及文化权利委员会，关于工作权利的第 18(2005)号一般性意见和关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24(2017)号一般性意见，第 48 段；Inter-American Court of Human Rights, *Luna López v. Honduras*, Judgment of 10 October 2013; *Kawas Fernández v. Honduras*; and *Human rights defender et al. v. Guatemala*。

⁹ 人权理事会，关于法院和法庭面前一律平等和获得公正审判的权利的第 32(2007)号一般性意见。

¹⁰ 《世界人权宣言》，第七、八、十和十一条；《公民权利及政治权利国际公约》，第二条第三款及第十四和二十六条；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》，第 14 条。《残疾人权利公约》，第十三条；American Convention on Human Rights, “Pact of San José, Costa Rica”, arts. 8 and 25; Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights), arts. 6 and 13; African Charter on Human and Peoples’ Rights, arts. 7 and 26。另见 E/CN.4/2005/102/Add.1。

¹¹ 《冲突后国家的法治工具：赔偿方案》。(联合国出版物，出售品编号：No. E.08.XIV.3)，第 6 页。

¹² 经济、社会及文化权利委员会关于缔约国义务性质的第 3(1990)号一般性意见，第 4 段，以及第 24 号一般性意见，第 40 段。

36. 补救措施要行之有效，必须能够适当确定是否存在侵权行为，还要确定与侵权行为严重程度相称的惩罚，并能在切实作出全面补偿时¹³顾及某些群体的脆弱性。¹⁴

37. 此外，保护诉诸司法的权利涉及保护受害者及其家人和社会了解所发生事情真相的不容侵犯的权利(E/CN.4/2005/102)。

调查侵犯人权行为的义务

38. 人权事务委员会强调迅速、彻底和有效调查被指称侵犯人权行为的一般义务；这不仅是司法机关的职责，也是包括国家人权机构在内的行政和准司法机关的职责。¹⁵它还强调确保将责任人绳之以法的义务：缔约国不调查被指称的侵权行为本身就可能构成另外一个违反《公约》的行为。¹⁶经济、社会及文化权利委员会也发表了类似的意见。¹⁷

39. 调查义务适用于国家和非国家行为体的行为或不作为(A/HRC/25/55)。关于工商企业的侵权行为，《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》明确规定各国义务采取适当措施，通过实施适当政策、采取监管行动和将犯罪者绳之以法来预防、调查、惩罚和纠正此类侵权行为(A/HRC/17/31、E/C.12/GC/24 和 A/HRC/32/19)。

40. 不履行上述义务会导致有罪不罚，即“在法律上和事实上不可能对侵犯人权者追究责任，无论是通过刑事的、民事的、行政的还是纪律的程序，因为他们不必受到任何可能导致其被起诉、逮捕、审判和在查明有罪时被判处适当刑罚及赔偿其受害者的调查”(E/CN.4/2005/102/Add.1)。

尽职尽责调查侵犯人权行为的原则

41. 虽然调查义务关乎调查手段而非结果，但根据国际标准以及为了打击有罪不罚现象并确保有效诉诸司法，各国确实有义务尽职行事，查明所有责任人。这至少涉及适用以下原则：¹⁸

¹³ Inter-American Commission on Human Rights, Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 211).

¹⁴ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见，第 15 段。

¹⁵ 同上，第 15 和 18 段。另见：经济、社会及文化权利委员会，第 24 号一般性意见；《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》，大会第 60/147 号决议，附件；Inter-American Commission on Human Rights, Basic guidelines for the investigation of violations of the rights of human rights defenders in the Americas; A/HRC/25/55。

¹⁶ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见，第 15 段。

¹⁷ 经济、社会及文化权利委员会，第 24 号一般性意见。

¹⁸ 这些原则源自一系列国际判例和文书，即：人权事务委员会，第 31 号一般性意见；European Court of Human Rights, cases Kolevi v. Bulgaria, Yaşa v. Turkey, Mahmut Kaya v. Turkey, Yaman v. Turkey; Inter-American Court of Human Rights, Juan Humberto Sánchez v. Honduras, Heliodoro Portugal v. Panamá, “Masacre de Mapiripán” v. Colombia, Comunidad Moiwana v. Surinam。另见：

- 自主性：一国一旦意识到发生了侵犯人权的行为，就应该主动启动调查。
- 及时性和快速性：应立即主动启动调查，避免不必要的拖延，以便在合理的时限内完成必要的程序。该职责对于第一步尤其重要，因为第一步的目的必须是保护证据和犯罪现场。
- 能力：所有程序均应由具有适当资质的专业人员运用适当的程序和方法严格进行。
- 独立性和公正性：负责开展调查的机构必须具备这些素质，尤其是与可能涉及侵犯行为者有关的机构。公正性要求程序不受成见或偏见的影响。
- 详尽无遗：这意味着使用所有(物质上和智力上的)可用手段来确定真相，并查明所有责任人以及使侵犯行为发生的系统性缺陷。
- 受害者的参与：应承认受害者的中心地位，尊重其尊严，确保其有效(真实而非完全形式上地)参与进程的各阶段。这应包括：确保受害者能够根据其需要获得完整、准确和易得的信息；获得现有的关怀方案(心理和法律方案)；有效的保护和安全保障；其利益在所有审判程序中均得到维护，包括确保获得全面赔偿。
- 透明度：确保公众监督调查及其结果，防止掩盖或容忍非法行为。

42. 特别报告员认为，应酌情将这些原则用于确立刑事责任，以及确定民事、行政或纪律责任，且不仅限于此。

43. 此外，还有许多规程、多套准则和守则规定了应如何应用上述原则，并为调查中出现的具体问题提供准则。其中包括：《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔规程》)；《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》；《执法人员行为守则》(大会第 34/169 号决议，附件)；《关于司法机关独立的基本原则》；《联合国关于检察官作用的准则》；《拉丁美洲调查与性别相关杀害妇女行为示范议定书》。

《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔规程》)；《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》；经更新的《通过打击有罪不罚现象的行动保护和增进人权的一套原则》；Organization for Security and Co-operation in Europe, Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders；Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on eradicating impunity for serious human rights violations (2011)；Latin American Model Protocol for the Investigation of Gender-related Killing of Women (femicide/feminicide)；Center for Justice and International Law, Due Diligence in the Investigation of Serious Human Rights Violations。

五. 限制诉诸司法和助长对侵犯人权维护者人权行为有罪不罚的障碍

44. 世界所有区域面临着消除侵犯人权行为有罪不罚现象的共同挑战。统计 69 个国家数据的“2017 年全球有罪不罚指数”显示，有罪不罚程度为 36%至 75%不等。¹⁹

45. 体制薄弱、腐败、司法机关缺乏独立性(A/69/294)、缺乏差异化诉诸司法办法(A/67/278)、缺乏获取公共信息的途径以及其他结构性障碍²⁰是影响有罪不罚程度的部分因素。此外，处于民主过渡期、持续存在武装冲突或被占领的脆弱国家面临着特殊挑战，使得打击有罪不罚现象更加复杂。

46. 就人权维护者而言，他们的维护人权工作在诉诸司法方面面临更多障碍，这对他们产生了不同影响，并增加了侵犯其权利却不受惩罚的风险。

47. 有时，这些障碍彼此推波助澜，形成恶性循环，而这种恶性循环因不愿对司法系统进行有效改革而加剧，这公然违反了国际义务和相关行为体提出的众多建议。

48. 已确定的障碍介绍如下。

缺乏政治意愿

49. 许多国家没有明确的政治意愿为人权维护者履行其职能建立安全的环境，更不用说防止针对他们的暴力行为或在发生暴力时予以调查。

50. 系统性的歧视和污名化做法渗透到各机构，阻碍对伸张正义的要求作出有效或充分的回应，在某些情况下，还会否认人权维护者的地位或拒绝在调查时考虑其工作，从而导致无法采取适当的差异化调查措施。

缺乏国家认可

51. 与缺乏政治意愿相关的是，国家对人权维护者所开展的重要工作缺乏认可，而且，总体而言，国家对《人权维护者宣言》(A/73/215)和其他国际文书所规定义务的履行程度有限。这导致许多人权维护者不表明自己是人权维护者，也因此不举报自己遭受的侵权行为，即使他们举报，也不会向主管机关表明自己是人权维护者。

52. 缺乏国家认可的一个例子是 2018 年在缅甸发生的军事人员对土著领袖和环保主义者 Saw O Moo 的法外处决。²¹军队否认他的人权维护者身份，并称他是涉嫌从事破坏活动的反叛分子。

¹⁹ J.A.Le Clercq Ortega y G.Rodríguez Sánchez Lara(coords.), Global Impunity Index 2017. *Global Impunity Dimensions*, Puebla, Fundación Universidad de las Américas, 2017.

²⁰ 联合国开发计划署，《诉诸司法实务说明》(2004 年 3 月 9 日)。

²¹ MMR 2/2018, 2018 年 6 月 4 日。

缺乏举报

53. 出现这种情况的原因多种多样。首先，对国家机构缺乏信任，这阻碍了举报侵犯人权的行为。例如，人权维护者认为国家机构不会对人身威胁或数字威胁进行调查，因此他们冒着风险继续工作。

54. 此外，一些人权维护者不了解他们的权利，或者担心他们的维护活动被刑事定罪和污名化。在将性取向和性别认同、移民或堕胎定为刑事犯罪的国家，这一点很明显。当受害者个人属于过去遭受歧视的少数族裔时，情况也是如此。

55. 在国家机构有限或没有国家机构的农村地区，维权者也难以举报侵犯其权利的行为。缺乏免费的法律代理加重了这一情况。

56. 在没有有效保护机制的国家或者存在这种机制却未能采取差异化办法的国家，对举报的担忧也很明显。2017 年，肯尼亚发生的多次抗议活动遭到国家全部队的暴力镇压。²²过度使用武力造成至少有 37 人死亡，数百人受伤。²³这些事件的若干直接和间接受害者因担心报复未提起投诉。²⁴

57. 许多敢于举报者的经历证明上述对因维护人权而遭受攻击和恐吓的担忧真实且合理。例如，2018 年在印度，人权维护者 Rajeev Yadav 和 Akram Akhtar Chaudhary 因在数十起穆斯林法外处决案件中要求获得真相和伸张正义受到警察威胁。²⁵

58. 2018 年在中国，于文生²⁶和隋木清²⁷因从事人权维护工作而被吊销专业律师执业证，使他们无法继续工作。

侵权行为不承担后果

59. 人权维护者对于不会承担刑事、民事或行政后果的侵权行为毫无防卫能力。此类侵权行为的例子包括拦截网页或在线账户、渗透到土著组织和社区、身体威胁、数字攻击和污名化。

缺乏分类记录

60. 各国未分类记录影响人权维护者的各类暴力行为和其他侵权行为。这成为另一项障碍，阻碍了解问题的严重性，采取预防和调查行动时考虑人权保护因素，以及确定类似案件以得出模式。

内部保护标准有限、不充分

²² KEN 13/2017，2017 年 10 月 12 日。

²³ <https://www.hrw.org/news/2018/02/25/kenya-fresh-evidence-election-period-abuses>。

²⁴ 同上。

²⁵ IND 27/2018，2018 年 12 月 11 日。

²⁶ CHN 5/2018，2018 年 3 月 6 日。

²⁷ CHN 7/2018，2018 年 4 月 6 日。

61. 根据特别报告员收集的资料，世界上有九个国家制定了某种形式的立法，其主要目的是保护人权维护者。这些国家是巴西、哥伦比亚、墨西哥、洪都拉斯、科特迪瓦、布基纳法索、马里、危地马拉以及最近制定立法的秘鲁。
62. 这些立法规定的出现是积极的第一步。然而，迄今为止实施的措施还不足以消除有罪不罚现象。
63. 在非洲，尚未采取必要的行动实施这些法律，因此无法分析其有效性。
64. 在拉丁美洲，通过的标准并不构成全面的公共政策，²⁸且优先实施实物保护措施，²⁹在某些情况下，还采取范围有限的预防措施。在各种情况下，与调查侵犯人权行为有关的各方面的执行力度和效力都最低。
65. 保护机制和调查机构之间缺乏协调。虽然体制架构规定调查机构(洪都拉斯和墨西哥)的代表应参与，但在实践中，这些代表并没有通过主动启动相应的程序来发挥积极作用。
66. 此外，对调查的预防性缺乏了解。而且，为开展调查分配的资源不足。
67. 在墨西哥和巴西等联邦制国家，未制定联邦机关和州机关之间的协调机制。例如，在签发逮捕令或共享资源等行动方面缺乏协调。没有统一的标准来调查侵权行为或将其定为刑事犯罪。
68. 危地马拉和哥伦比亚通过了具体的调查准则，这非常重要。然而，已收到信息说明它们缺乏实施这些准则的政治意愿。此外，未建立有效的机制，以在保护计划失败的情况下调查威胁或不作为的责任。

疏忽和不规范的做法

69. 特别报告员收到了大量关于主管机关在受理和处理投诉方面的不规范和疏忽做法的资料。例如，不是主管机关主动采取行动，而是将举证责任强加给投诉人；故意略去或排除将侵权行为与人权维护工作联系起来的调查思路；不考虑个人开展工作的背景；未以协调方式调查类似事件，以确定模式或犯罪组织；未及时进行初步程序或者有明显的不作为时期；在没有正当理由的情况下变更检察官和调查人员，导致失去宝贵的调查时间，或导致适用诉讼时效或结案。
70. 这种做法的一个例子是，喀麦隆艾滋病基金会主任 Eric Ohena Lembembe 在 2013 年遭受酷刑并随后被杀害。³⁰主管机关未能收集到某些证据，也没有在犯罪现场拍摄任何照片或收集任何指纹。死亡证明中没有提到在他身上发现某些创伤

²⁸ The Time is NOW: For effective policies to protect the right to defend rights, Brussels/San José, Protection International - Center for Justice and International Law, 2017.

²⁹ Americas: the Situation of State Protection Mechanisms for Human Rights Defenders, 可查阅：<https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0189122018ENGLISH.PDF>。

³⁰ <https://www.protecting-defenders.org/sites/protecting-defenders.org/files/UNSR%20HRDs-%20World%20report%202018.pdf>.

和烧伤。不仅没有调查这起案件，也没有调查与同一组织成员受到的威胁和攻击有关的其他案件。

71. 同样，2018 年 5 月 10 日在墨西哥发生的 Ernesto Sernas García 失踪案表明，在寻找他的调查中存在疏忽。Sernas García 先生是 Corriente del Pueblo Sol Rojo 组织被任意定罪的 23 名成员之一。³¹在他失踪一年多后，主管机关仍然没有将他作为人权维护者优先调查此案件，也没有考虑他之前受到的威胁；甚至他的家人报告称他们参与调查遇到了障碍。

缺乏差异化和交叉办法

72. 另一个应该强调的疏忽做法是缺乏差异化和交叉性办法，这会对属于过去被排斥群体一员的人权维护者产生影响。

73. 对于涉及儿童人权维护者的案件，需要指出的是，他们无法获得关于其权利的信息，特别是关于是否可以提起投诉的信息。当他们提起投诉后，会进一步成为主管机关的受害者，不被认真对待，或者还要求他们有法律代理人，这阻碍他们提起投诉。

74. 女性人权维护者面临更多与性别歧视有关的障碍。在这方面，正如特别报告员之前在其最近的报告 [A/HRC/40/60](#) 中提到的，她们是污名化做法的受害者，受到性别歧视或厌恶女性的评论，或者她们的指控得不到认真对待。

75. 除了维护人权外，女性还承担照顾家庭的责任；她们难以支付举报和跟进投诉所需的费用。缺乏保护机制来保护她们的家庭也阻碍她们提起投诉。总体而言，面对不断制造性别成见的制度，女性既要付出身体代价，也要付出情感代价。

76. 女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、跨性别者和双性者以及非洲人后裔权利的维护者在诉诸司法方面也面临更多障碍，因为他们必须应对一系列他们几乎不了解的障碍。

未能调查各类责任，特别是策划者的责任

77. 关于正在接受调查的案件，主管机关的工作重点是确定实质性责任，而非策划者。这不足以打击有罪不罚现象，而且存在问题，因为未查明可能在幕后策划侵犯人权行为的强大团体，也使人们更加不信任司法系统。

78. 著名人权维护者 Berta Cáceres 于 2016 年在洪都拉斯被谋杀一案就属于这种做法。特别报告员密切关注该案件的调查情况。虽然一些刑事罪犯在 2018 年被判刑，但到目前为止没有任何教唆犯受到惩罚。³²

79. 此外，各国未调查在国家或区域机构已为谋杀受害者提供保护措施的案件中受害者未能得到保护的责任。这导致许多国家官员参与的案件出现有罪不罚现象。

³¹ MEX 7/2019, 2019 年 5 月 8 日

³² HND 4/2017, 2017 年 5 月 17 日

缺乏启动域外程序的途径

80. 当被控犯罪者是跨国企业时，受影响的维权者在启动能够为其权利提供更大保护的域外程序方面面临经济、地理和政策障碍(A/72/170 和 A/HRC/32/19)。

资源和能力有限

81. 在特别报告员与司法官员举行的各种会议中，持续关注的问题是缺乏充足的资源来应对调查此类案件所面临的挑战。在这方面，调查机构缺乏具有专门知识的人员，也没有足够的经济或物质资源来部署有效的调查行动。

82. 这在需要复杂调查的数字攻击案件中尤为明显。根据特别报告员最近关于促进和保护意见和表达自由权的报告(A/HRC/41/35)，大多数国家都有资源获得可用于对人权维护者进行数字攻击的技术。³³然而，由于存在限制获取公共信息的立法，以及缺乏独立的问责机制，因此无法确定所获得的技术是如何使用的，更不用说确定责任了。

83. 2017 年，一项调查查明有人使用名为“Pegasus”的强大软件渗入知名人权维护者等人的技术设备(A/HRC/38/35/Add.2)。墨西哥主管机关承认已获得该软件，但否认对其有任何滥用。当时，特别报告员请该国独立调查这些事件，并查明、惩罚和起诉犯罪者。³⁴该案仍处于有罪不罚的状态。

强势群体的影响

84. 一旦犯罪者获得某种形式的正式权力或实际权力，上述障碍就会增加。在这种情况下，人权维护者面临真正的有罪不罚障碍，因为主管机关故意妨碍司法，限制受害者参与诉讼，阻止获取公共信息(例如军方掌握的信息或与企业运作有关的信息)，并且，通常会拖延调查以防止及时查明所有犯罪者。

85. 尽管在调查方面取得了最新进展，但 Marielle Franco 案件中普遍存在的有罪不罚现象却是此类障碍的一个例子。Franco 女士是一位著名的领导人，也是巴西非洲人后裔和性别多样性权利的维护者，她于 2018 年 3 月遇害。虽然被控犯罪者已被捕，但前公安部部长报告称有人企图阻挠调查；与此同时，证人和 Franco 家人都受到了威胁。³⁵

³³ 另见：Alert: FinFisher changes tactics to hook critics, Access Now, May 2018 (可查阅：www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/05/FinFisher-changes-tactics-to-hook-critics-AN.pdf)；Citizen Lab, Hide and Seek, 18 September 2018 (可查阅：<https://citizenlab.ca/2018/09/hide-and-peek-tracking-nso-groups-pegasus-spyware-to-operations-in-45-countries/>)；Central American Observatory for Digital Security, Annual Report 2018, Fundación Acceso (可查阅：http://acceso.or.cr/assets/files/Informe_OSD_2018_English.pdf)。

³⁴ MEX 4/2017, 2017 年 7 月 14 日

³⁵ BRA 3/2018, 2018 年 3 月 22 日

86. 特别报告员指出，在人权维护者因采取行动维护人权而面临诉讼时，司法系统确实可以发挥作用。³⁶在这方面，特别报告员跟踪了大量对人权维护者定罪的案件，在这些案件中，司法活动都得以迅速、有效地开展。这一对比表明，只要有政治意愿，就可以克服前面提到的许多结构性挑战。

六. 调查侵犯人权维护者人权行为时的应尽职责

87. 作为各国加强保护人权维护者义务的一部分，必须消除上述法律障碍和实际障碍，因为它们阻碍了正当调查和责任的确定。

88. 在与人权维护者和专家磋商后，特别报告员起草了以下准则，这些准则连同上文从人权机构判例中得出的原则(见上文第四章)，构成了对在调查侵犯人权维护者、其家人或与其关系密切者人权的行为时履行应尽职责的最低要求。

89. 特别报告员谨重申，一旦得知发生了侵犯人权维护者人权的行为，就必须及时采取行动。侵权行为刚发生后的短暂时间对于调查取得成功至关重要。因此，当务之急是确定必须采取哪些紧急行动。这些行动应包括：

- 了解受害者情况，目的不是要对他们定罪或抹黑，而是了解他们为维护人权做了些什么、他们所处的环境及其风险因素。
- 约谈人权维护者所属组织以及可能知道侵权行为或其发生原因的任何个人。
- 保护犯罪现场，发现要收集的证据，必要时确保所有所获证据的保管链。
- 制定当事人失踪后的紧急搜寻计划。
- 检查可能与侵权行为有某种联系的各个地点。
- 确定犯罪现场附近是否有任何公安部队成员或私营保安公司人员。
- 一般来说，采取任何可能有助于确定责任的必要步骤。

90. 此外，在整个过程中，保护受害者、证人和诉讼各方是重中之重。

91. 一般而言，如果负责确保可诉诸司法的机构要保持独立，就必须免受外部和内部干涉，例如暴力行为或来自正式权力或实际权力的其他不当干预(A/HRC/11/41)。

92. 除上述措施外，特别报告员还制定了六项准则，以对调查侵犯人权维护者人权行为时的应尽职责起到补充和强化的作用。

³⁶ International Federation for Human Rights, (www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/criminalisation-of-human-rights-defenders-must-stop-now); Inter-American Commission on Human Rights, Criminalization of the Work of Human Rights Defenders (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15).

准则 1：维护人权必须是调查战略的关键要素

93. 主管机关一旦意识到存在侵犯人权维护者人权的行爲，就必须迅速、及时地主动采取行动。

94. 有时，提起投诉的人不会自称为人权维护者。在此情况下，如果有证据表明他们参与了人权宣传活动，主管机关应基于以下认识行事：国家更加有义务查明所有责任人。

95. 《人权维护者宣言》应用于帮助确定某人是否为人权维护者；关键要素是以和平方式维护权利的行动。

96. 只要提起投诉的人被确定为人权维护者，各国应在单独登记处——或一般登记处——登记他们的投诉及其结果。这将反映问题的严重程度，并有助于采取适当的预防和调查措施。

97. 各国在任何情况下均不得为提出投诉规定额外要求，例如核可或法律代理。主管机关应消除阻碍举告侵权行为的所有地理、监管和经济障碍，包括与受害者的年龄、性别或作为过去遭排斥的群体一员有关的障碍。

98. 一旦投诉进程开始，调查就必须努力确定侵犯人权行为和维护人权工作之间的联系。即使在侵权行为发生时被侵权人没有任何防卫行为，这一点也同样适用，因为侵权行为可能是对先前行动的报复。

99. 这种做法有助于了解维护人权的权利是否受到阻碍，以及确定犯罪的真正动机。如果主管机关要决定是否加重处罚情节，或将犯罪视为与其严重性相称的特殊罪行类别，这种做法也是必不可少的。它还有助于查明和突出在针对人权维护者的暴力案件中普遍存在的权力失衡，并采取可持续的行动加以纠正。

准则 2：调查应着眼于确定责任程度和相应的处罚

100. 调查和确定侵权行为的所有实施者和参与者对于确保诉诸司法和消除风险因素至关重要。

101. 为此，调查人员不仅应努力确立实际责任或直接责任，而且尤其应确立一切形式的策划责任，包括指挥链中的责任，以及保护权利的义务未能履行的责任。

102. 承认对涉及国家安全部队成员的侵犯行为负有指挥责任，就意味着承认这些团体是有组织的结构，在这些结构中权力是按等级行使的。³⁷在这些情况下，当人权维护者的人权受到侵犯时，不仅应追究暴力行为实际实施者的责任，而且还应追究那些知晓并可控制这些侵权行为的高级人员的责任。

³⁷ Colombia, Criminal Appeals Court, SP5333-2018, p. 82.

103. 如果国家代理人因其职务而成为受法律保护的利益或权利的担保人，并且虽然知道这种情况且具有防止伤害的真实和实际能力却没有这样做，就会产生未能履行保护权利的义务的责任。³⁸

104. 查明所有责任人是调查中详尽无遗原则的一部分，如果要根除鼓励对人权维护者采取暴力行为的权力结构，这一点很重要。

准则 3：差异化和交叉办法

105. 采用差异化办法需要认识到，由于具有明显脆弱性的特定情况以及历史上存在的平等和权力失衡，某些民族、群体或个人需要不同程度的保护。这种办法构成了公共政策制定的分析工具和指南。

106. 人权维护者不属于单一类别，而是数以百万计的个人，他们具有不同的身份，受到文化、种族、地理位置、性别、性取向、年龄、残疾和其他因素的影响。

107. 这些身份在调查暴力行为的每个阶段，从收到投诉或主动开始调查到确定补偿，都必须予以考虑，这与维护人权相一致。对于性暴力受害者，应予以特别考虑和照顾。³⁹

108. 所有国家行动必须以保护受害者的尊严为基础。各国应考虑到这些身份，以维持这些群体对司法系统的信心。

109. 如果各国未能采用差异化和交叉办法，会对调查产生负面影响。不采用这种办法，或者采取性别歧视、种族主义、厌恶女性或任何其他带有歧视性的做法，会导致再次受害，甚至可能使调查偏离真正的实施者。

110. 差异化办法还有助于确定哪些文化或性别相关因素可能激发了暴力行为。

111. 各国可以利用制定过程中采用了差异化办法的软法文书。例如，《关于将国际人权法应用于性倾向和性别认同相关事务的日惹原则》和《拉丁美洲调查与性别相关杀害妇女行为示范议定书》是用于调查针对过去被排斥的群体的暴力行为的宝贵工具。

准则 4：调查战略应包括分析背景和风险因素

112. 必须对背景进行分析，以便查明对侵权行为负有实际和策划责任的所有个人，促成侵权行为的制度，以及原因、受益者和后果。⁴⁰

113. 各国应调查暴力行为的背景，包括涉及暴力发生区域内的人权维护者的冲突类型(是否存在种族、宗教、基于土地、环境或任何其他类型的冲突)。同时，各

³⁸ 同上。

³⁹ Inter-American Court of Human Rights, *Fernández Ortega et al. v. Mexico*, Judgment of 30 August 2010.

⁴⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Manuel Cepeda Vargas v. Colombia*, Judgment of 26 May 2010.

国应查明实施者的类型(国家或非国家行为体、网络)，并查明他们的行动是否协调一致，以及他们在国内的影响程度。

114. 背景分析应着重指出攻击人权维护者的任何模式，并揭示任何先前(由亲属或其他相似背景的人权维护者提出的)投诉的细节，包括哪些权力集团受到指控。这种分析将有助于查明任何参与实体。

115. 各国应认真对待人权维护者对于受到的威胁的任何投诉，并制定有效的机制予以调查。在大量严重侵犯人权维护者人权的行为发生之前，都有一些威胁从未被调查过。主管机关必须了解维护者面临的风险因素，并采取行动消除这些风险并查明责任人。

116. 当在社会抗议背景下发生侵权行为时，必须确定是否存在滥用武力的情况，并查明是否存在行动议定书，若有，是否得到遵守。有必要查明对参与镇压行动的部队负有指挥责任者。

117. 可能需要特定领域(文化、语言学或人类学)的专门知识来帮助理解背景的方方面面。

118. 对背景进行适当的分析可能会产生新的调查意见。此类分析不可孤立进行；它必须是为理解攻击背后的制度提供所需支持的过程的一部分。

准则 5：调查方法应反映侵权行为的复杂性

119. 人权维护者是不同类型的侵权行为的受害者，这些行为是复杂犯罪现象的一部分，由有组织犯罪集团或强大的犯罪组织实施。

120. 在处理复杂的侵权行为或在严重冲突或犯罪的背景下实施的侵权行为时，各国应使用特殊的调查方法。例如，分析网络或使用卧底特工、电话窃听或有效的合作者是可用于调查某些侵权行为的适当技术，前提是这些技术得到授权并受到法律保护。此外，主管机关应考虑请求其他国家的援助。

121. 网络攻击带来了独特的挑战。鉴于主要是国家行为体有能力实施这种攻击，各国应设立独立的监测和调查机构，配备充足资源，包括专门培训。

准则 6：调查应包括证明伤害和确保赔偿的方式

122. 打击有罪不罚现象和确保正义得到伸张对受害者来说是重要的补救措施。

123. 根据具体情况，处罚可能是刑事处罚、民事处罚、行政处罚或纪律处罚。应酌情确立机构责任。在人权受到侵犯时禁止担任公职或终止与诉诸暴力的公司之间的协议等处罚是非刑事后果的例子，但并不排除会进一步实施刑事处罚。

124. 各国应为要求符合最高国际标准的补偿提供有效机制。补偿应是变革性的，应该以差异化的方式确定，同时考虑到人权维护者的具体需求和身份以及侵权行为可能对他们造成的伤害。因此，必须考虑到受害者的视角。

125. 鉴于也存在集体影响，因此决定作出全面的且对相关有组织的运动、社区和社会产生积极影响的赔偿同样重要。

126. 所采用的调查战略应包括查明所造成伤害的充分证据(如社会心理报告或其他专家报告), 以便当投诉进入审判阶段时, 可以胜诉并取得预期的结果。

127. 当赔偿涉及为国家代理人的行动支付补偿时, 应让负责的官员向国家偿付这一款项, 从而使个人承担个人责任, 而不是利用公共财政进行补偿。

128. 关于工商企业等非国家行为体的责任, 特别报告员想要重申先前报告(A/72/170)中的一项声明。除国家的调查责任之外, 如果发现工商企业造成或加剧了不利影响, 则它们应通过合法程序提供补救, 或配合补救工作。各国必须了解阻碍人权维护者获得补救的障碍, 并采取行动消除这些障碍(A/HRC/32/19)。当一家跨国公司实施侵权行为时, 发生侵权行为的国家(东道国)和原籍国都要承担责任。

七. 打击有罪不罚现象的良好做法

129. 在之前的报告(A/HRC/31/55)中, 特别报告员提到了加强安全、有利的环境以保护人权的成功做法。

130. 在本报告中, 他强调了一些有助于有效打击有罪不罚现象的良好做法, 其中一些由国家实施, 另一些由民间社会行为体推动。它们反映了特别报告员所收到的资料; 作为调查结果, 它们并不是详尽无遗的, 而是被视为积极的行动实例。

国家实施的良好做法

131. 特别报告员重申, 他对一些国家通过的保护人权维护者的监管框架给予了积极的评价。他敦促各国继续坚定不移地执行这些条例, 以便开始改变人权维护者开展工作中遇到的暴力文化。

132. 除了立法或行政法令构成的保护机制外, 特别报告员认为建立具体的框架来处理有罪不罚现象是一种良好做法。在这方面, 危地马拉和哥伦比亚通过的公共法律事务人员的行为准则都值得效仿。特别报告员强调民间社会和专家参与拟订这些文书的重要性, 且应将最佳国际调查做法纳入其中。

133. 在建立监管框架时, 各国必须确保其中包含可监测合规情况和衡量效力的机制。如果机制被证明无效, 主管机关应及时予以改革, 以实现预期目标。

134. 另一个良好做法是明确界定侵犯人权维护者人权的行為。萨尔瓦多的刑事立法规定, 如果犯罪动机是阻碍维护人权, 则加重刑事责任。⁴¹布基纳法索编纂了一系列犯罪行为, 以惩治侵害人权维护者的各种犯罪行为。重要的是, 应通过与人权维护者对话确立这些条例, 且罪行的定义应符合罪刑法定原则。

135. 设立检察官办公室专门调查侵犯人权维护者人权的行為是危地马拉、洪都拉斯和哥伦比亚正在实行的良好做法。这类机构的存在意味着有工作人员专门负责

⁴¹ Criminal Code of El Salvador, art. 30, para. 21.

起诉此类罪行。然而，必须为这些机构提供足够的资源以使其完成任务；特别是，必须保证他们的独立性，并拥有在人权事务方面受过高度培训的人员。

136. 特别报告员收到了关于设立由调查机关代表和人权维护者组成的联合工作组的资料，这些工作组是为跟进具体案件而设立的。此类组织已经在哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯、肯尼亚和墨西哥等国设立。在某些情况下，协调的工作带来了积极的结果，正义得到了伸张。

137. 这些共同的努力非常宝贵，因为它们推动实现共同目标，使受害者有机会行使其参与诉讼的权利。因此，主管机关应该本着诚信以透明方式行事。特别报告员认为，在设立这类工作组时，应明确制定其目标和工作计划，并应规定定期审查进展或挑战。建议其他行为体（例如联合国人权事务高级专员办事处、国际社会或国家人权组织的代表）作为观察员参与其中。

138. 在人权维护者面临高风险的地方，良好的做法可能是通过和实施应急计划。墨西哥实行了该做法，特别是在奇瓦瓦州。在这种情况下，根据人权组织提出的请求，该国通过了一项与受益人群一起制定的计划。该计划确定了风险因素、优先行动、负责机关、实施手段和行动时限。每个优先领域也设立了工作组，其中包括人权维护者。该计划一直是灵活而非静态的，因此可以根据需要和确定的优先事项予以修改。

139. 特别报告员认为此类计划很重要。他还建议将指标和监测机制纳入计划，对其有效性进行定期分析。

140. 国家人权组织及时干预某些类型的侵犯人权行为也是良好做法。危地马拉的一个例子值得注意，人权检察官办公室了解到针对一名非国家行为体提出的投诉，该行为体宣扬仇恨和污蔑一群人权维护者。在这种情况下，律师提出一项建议，谴责非国家行为体的行为，并向其他主管机关提供建议。

民间社会采用的良好做法

141. 尽管主要由各国负责打击有罪不罚现象，但特别报告员已经了解到为实现这一目标作出了有效贡献的各种民间社会举措。

142. 在洪都拉斯，针对领导人贝尔塔·卡塞雷斯的死亡，大众和土著组织民间委员会在其他组织的支持下，成立了一个专家组开展平行调查，从而查明了该犯罪的各种参与者，随后其中一些人被判刑。⁴²这一举措有助于审查主管机关的行为，突出调查的障碍，此外还有助于对作案人定罪。

143. 民间社会还设立了观察团和观察站，以跟进与侵犯人权维护者权利有关的司法程序。这项工作由出席听证会或与主管机关举行定期会议的国内和国际专家开展，以获得有关调查进展的最新情况。取了积极的结果，因为观察团强调了国家对案件的重视，有助于向公众提供信息，并提出有价值的建议。

⁴² *Represa de violencia. El plan que asesinó a Berta Cáceres*, International Expert Advisory Group (GAPE), November 2017.

144. 还有其他非常积极的民间社会做法，例如编写关于维护者遭受的侵犯行为类型的国家或区域报告，其中包括将有罪不罚的程度作为一个变量进行分析；此外还为受害者或其家庭成员提供法律和心理社会支持，使他们能够积极参与调查过程。

八. 结论和建议

A. 结论

145. 打击有罪不罚现象是保护诉诸司法权利的一项义务，对于创造维护人权的安全环境不可或缺。履行这些义务的第一步是具有政治意愿；没有政治意愿，任何其他行动都将是足够的，且可能是无效的。

146. 各国应采取果断行动，消除这一祸患；本报告所述标准、准则和良好做法是具体和宝贵的投入，可以改变成千上万人权维护者的生活和社会。寻求正义和真相将有可能打破暴力循环，从而加强人们对体制和民主本身的信心。

B. 建议

147. 特别报告员建议各国：

(a) 在与各种人权维护者群体磋商后，将《人权维护者宣言》规定的权利和义务纳入其国内立法；

(b) 加强调查机构和司法机构的独立性；建立法律保障措施，防止不当内部或外部干涉；

(c) 消除妨碍获取公共信息和诉诸司法的实际障碍和法律障碍，同时考虑到人权维护者的多样性；

(d) 采取公共政策，在安全环境中保护维护人权的权利，承认多样性(妇女；男童和女童；男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者；土著人；非洲人后裔；农村居民；其他残障人士)和不同群体面临的困难，包括有罪不罚现象。这些政策应包括定期评估机制，并在受益人群和专家的参与下制定；也应为他们分配足够的资源；

(e) 评估人权维护者保护工作的成效，并加强该保护工作的国家机制，以便将其纳入全面的公共政策，并促进建立与调查机构协调的开放渠道；

(f) 适当地将针对人权维护者的暴力行为定为刑事犯罪，并使其承担与行为严重程度(无论是刑事、民事、行政还是纪律性质)相当的后果。纳入获得全面赔偿的有效机制；

(g) 制定调查政策，包括本报告所述的原则、准则和良好做法。这些政策应具有灵活性，并包含定期评估机制。应该特别强调调查明策划者；

(h) 建立由独立、合格的专业人员组成的专门机构，并提供人权保护方面的培训和提高认识。这些机构采用不同的方法，并拥有充足的(物力和人力)资源开展工作；

(i) 在有迹象表明有国家工作人员参与或对机构的独立性产生合理怀疑时，建立包括国际行为体在内的特设调查机制，调查标志性案件或侵害人权维护者的系统性暴力案件；

(j) 出台必要的法律改革，确保受害者、其家庭成员和代表组织能够参与调查过程的各阶段；

(k) 建立或加强保护证人和司法系统人员的机制，同时考虑到差异化办法；

(l) 分类记录侵犯人权维护者人权的行为，同时考虑到它们的具体特点，并将国家为确保正义而采取的行动以及取得的结果纳入其中；

(m) 正如促进和保护意见和表达自由权特别报告员的报告(A/HRC/41/35)所述，应建立独立的机制，以监测和调查数字监视技术的使用情况，确保对该技术的任何使用符合合法性、必要性和目标正当性原则；

(n) 防止武装力量介入公共安全任务或控制社会抗议活动；

(o) 针对所有公安力量建立独立有效的监督机制；

(p) 保护受采掘项目或其他项目影响的土著居民和社区的磋商权。

148. 特别报告员建议国家人权机构：

(a) 将保护维护人权的权利和保护人权维护者作为战略计划的重点；

(b) 编制侵犯人权维护者行为的分类记录，并在其职权范围内对这些案件采取后续行动；

(c) 监测和关注针对人权维护者的暴力事件。

149. 特别报告员建议企业：

(a) 将《工商企业与人权指导原则》和联合国人权事务高级专员最近关于这一专题的报告(A/HRC/32/19)中规定的准则纳入其做法和内部条例；

(b) 尽职尽责以确保在整个生产链尊重人权维护者的人权。如果有迹象表明有人以侵犯人权的方式使用监视技术，则销售监视技术的公司应避免向其出售该技术。雇用私人保安人员的公司必须提供必要的培训，以便其员工了解人权维护者的作用。

150. 特别报告员建议联合国系统和保护人权的区域机构：

(a) 宣布一个取缔侵犯人权维护者权利有罪不罚现象国际日；

(b) 促进通过一项国际议定书对人权维护者所受威胁进行有区别的尽职调查；

(c) 指示联合国专门机构在制定立法方面向各国提供技术支持，以防止和消除暴力侵害人权维护者案件的有罪不罚现象；

(d) 建立各种特设后续机制用于处理蓄意暴力侵害人权维护者行为的典型案件和情势；

(e) 确保对与联合国或其他国际机构合作的人权维护者的恐吓和报复行为予以明确谴责,采取后续外交行动,并在此类国际机构招聘人员填补公务职位时予以考虑;

(f) 加强对暴力侵害人权维护者案件的后续行动战略,重点关注每个案件的各个方面,并将有罪不罚现象作为一个因素纳入可持续发展目标 16 的监测指标。

151. 特别报告员建议多边金融机构:

制定内部尽职标准,防止受资助的任何项目涉及对人权维护者的暴力行为,并在适当时建立客观机制,惩罚这种做法,确保给予赔偿。

152. 特别报告员建议民间社会组织和学术机构:

(a) 查明有哪些实际障碍或法律障碍妨碍人权维护者诉诸司法,并推广诉讼和影响战略(包括观察站和报告),以消除这些障碍;

(b) 监测有罪不罚的程度,并向国际机制报告有关情况;

(c) 评估现有的保护形式,对人权维护者面临的暴力类型(包括有罪不罚的心理社会影响)以及限制其诉诸司法权利的障碍进行研究,并提出建议;

(d) 创造包容性空间,反思和揭示人权维护者所面临的障碍,并提出建议。
