



## 人权理事会

### 第四十三届会议

2020年2月24日至3月20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

## 在冲突和冲突后局势中工作的人权维护者

### 人权维护者处境问题特别报告员的报告

#### 概要

在本报告中，人权维护者处境问题特别报告员分析了在冲突和冲突后地区开展活动的人权维护者的状况，论述了人权维护者在这些环境中的重要贡献，阐明了适用的法律框架和附带的义务，并在对他们的保护和他们有效工作所应有的主要权利方面审视了当前的趋势。他审查了各国和其他利益攸关方的举措以及联合国迄今为止的对策。他在报告中强调指出，尽管有积极的进展，人权维护者仍然面临极端风险、千方百计试图压制他们的工作，保护差距和有罪不罚现象持续存在。特别报告员呼吁遵守现行法律规范和标准，并就今后如何保护和支持在这些情况下努力开展工作的人权维护者提出建议。



## 一. 导言

我们也是人。我们有家人。我们有情感。我们有眼泪。囚犯家属有时会问我：你为我丈夫做了什么？你为我儿子做了什么？我有时会做恶梦。除非我们得到心理支助，否则我们不会坚忍不拔，也不会实现雄心壮志。(人权维护者，巴勒斯坦被占领土)

1. 2019 年 9 月，阿富汗独立人权委员会工作人员和国际人权维护界痛失阿卜杜勒·萨马德·阿米里(Abdul Samad Amiri)，一位 28 岁的丈夫和一个孩子的父亲，他在迈丹瓦尔达克省贾利兹区被塔利班绑架并杀害。他在委员会任职六年，负责记录侵权行为，并与受到影响的人接触。在他之前的人士为人权和自己的机构尽职尽责，献出了生命。同事们将前赴后继。在同一个月里，在缅甸，青年活动份子森努潘(Seng Nu Pan)和保鲁(Paulu)因进行街头表演谴责克钦邦恢复敌对行动而被依据《和平集会与和平游行法》判刑。仅一天之后，数百名人权维护者及其组织就在全国范围内联合起来，就毗邻的掸邦局势这个另一场被忘却的冲突发表声明，他们呼吁各方结束战争，保护平民，并呼吁国际社会介入。

2. 人权维护者的声音，无论是在边界内，还是在边界外，都是一致的。他们必须受到保护，使他们在没有干扰的情况下相互声援。《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》)回顾了国际和平、安全与享有人权和基本自由之间的基本关系。它确认了个人、群体和社团在促进有效消除与大规模、公然地或系统性侵犯人权和基本自由有关的一切侵权行为以及加强和平方面所做的宝贵工作。本报告发表之际，最近发生暴力冲突的国家比过去近 30 年来任何时候都要多。<sup>1</sup> 许多人权维护者受到了同时发生的若干武装冲突、不断上升的种族间暴力、恐怖主义或其他犯罪活动的影响，而武装回应有时对人权造成了进一步风险。还有的人权维护者在努力应付冲突之后的多种挑战，而这种挑战也可能使武装冲突死灰复燃。人权维护者影响了他们生活和工作的社会的现状、近期和远期。然而，他们努力在这些处境中奋力地工作，是顶着相当大的压力的，常常只是为了自我保护。

3. 本报告是应他们中的许多人的要求编写的，它继续若干特别程序<sup>2</sup>所作的努力，并希望为正在进行的发展，特别是联合国在建设和平和扩大公民空间方面的发展作出贡献。报告论述了在冲突后和冲突地区(包括被占领地区，特别是所谓的“脆弱国家”处境中)运作的人权维护者的情况。<sup>3</sup> 这包括安全理事会、建设和平委员会和建设和平基金议程上或正在由国际刑事法院初步审查或调查的若干局势。

4. 本报告以任务负责人的活动为基础。它从会员国、国家人权机构、政府间组织和非政府组织和网络以及人权维护者个人提交的材料中获得信息。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的驻地机构、联合国特派团和办事处以及一个调查委员会也提供了宝贵意见，这些提供的材料涉及来自所有地区的超过 45 个

<sup>1</sup> A/72/707-S/2018/43, 第 3 段。

<sup>2</sup> A/HRC/31/55, 第 27 段；A/HRC/37/51, 第 33-43 段和第 50-62 段；A/HRC/40/60, 第 71-72 段；A/58/380, A/HRC/11/4。

<sup>3</sup> [www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations](http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations)。

相关情况。报告还参考了 2019 年 11 月与人权维护者举行的国际磋商的结果。几位国际专家帮助整合了调查结果和建议。特别报告员谨对为这项努力作出贡献并使之成为可能的所有人权维护者表示诚挚的感谢。

## 二. 人权维护者的贡献和简况

### A. 活跃于各条战线

现在几乎没有人可以在顿巴斯运作。仍然在“接触线”上这样运作的人中，是那些女性志愿者，她们在提供人道主义支助，帮助流离失所的家庭，以及家园被摧毁的家庭。(人权维护者，乌克兰)

5. 冲突和冲突后环境中的人权维护者活跃在所有战线上。他们的实地工作对维护人权至关重要。在受冲突影响的地区，他们提供紧急救济或帮助确保接触平民，包括境内流离失所者，并支持制定自力更生的解决方案。例如，他们冒着生命危险，在有时被公共机构和安全部队放弃的地区，维持获得医疗保健的机会，或儿童接受教育的权利。在占领区和争议地区，他们向受到影响的人，包括向酷刑受害人及需要物质、心理或法律支持的被拘留者和家庭伸出援助之手。在冲突后处境中，他们支持残疾人，包括受到与战争有关的伤害的残疾人。他们协助索回自己的住房、陆地区域或海域的人士，以便其能够以策略和和平的方式提出要求。通过公开请愿、示威和策略性诉讼，他们还对有罪不罚现象提出质疑，并在国家、地区和国际司法管辖当局代理违反国际法行为的受害人。

6. 在记录、揭露和反对武装团体、军事和准军事力量、情报部门和民事当局与私营公司勾结行动而导致的平民伤亡和更大范围的违反国际法时，人权维护者也站在前列。人权、国际人道主义法和其他相关国际法标准因他们的实况调查和公众宣传工作而保留在议程上，而出于政治考虑，对这些作为紧急事项的关注可能会被淡化。他们的工作对于揭示往往范围广泛的潜在违法行为至关重要，这些违法行为是驱动冲突或因冲突而加剧的。作为不可或缺的监督者，他们质疑近期或长期冲突后背景下的大赦法或其可能性，并质疑会对公共自由引起不适当限制的紧急状态或与安全有关的立法。

7. 人权维护者为饱受战争蹂躏的社会带来走向可持续和平的机会。他们的声音有助于促成停火和国际调解，确保包容性和平谈判和协议，并支持过渡，同时扩大社会各阶层参与过渡司法或关键的机构改革。他们帮助建立或重建反应力强、负责任的机构。在发展以法治、表达自由和公众审议为基础的更广泛文化方面，他们的作用同样具有决定性。他们在公民教育、冲突后记忆和社会凝聚力方面的举措有助于消除派系分歧、身份政治，并在最终抵御冲突升级或重新陷入冲突以及普遍违反国际法的行为再次发生。<sup>4</sup>

8. 在联合国实体与其他组织和外交使团无法确保进入或几乎没有驻地办事处存在的情况下，人权维护者仍然是国际社会的耳目。它们是人权高专办、人权理事会特别程序及其调查委员会等特设调查机制的主要合作伙伴。他们收集并帮助证

<sup>4</sup> A/HRC/37/65, 第 58-70 段和第 94-96 段。

实信息，并在最紧急的地方指导资源和宣传。他们的合作防止了整个地区成为“黑洞”和有罪不罚的陷阱。它允许对个别案件采取国际后续行动，例如涉及任意拘留、酷刑、强迫失踪或法外处决的案件。如果没有他们努力确保证据、接触证人和受害者、为他们的参与和获得赔偿提供便利，国际刑事法院和其他机构根本无法履行其任务。最终，人权维护者也回应国际实体提出的建议并追踪后续措施。这就需要在我们思考保护和支持人权维护者的责任时予以更加强有力的承认。

## B. 多重形象，不同程度的承认

9. 人道主义援助人员、记者(包括调查记者和博客作者)、其他媒体和相关人员的贡献已受到应有的关注。国际组织的工作人员也是如此，包括联合国和红十字国际委员会(红十字委员会)保护和协助平民并调查指称的侵权行为的工作人员。女性人权维护者以此类身份和许多其他身份所做出的坚定承诺越来越受到承认，尽管她们面临的极度风险还没有得到如此的承认。<sup>5</sup> 女性人权维护者仍然在引领着针对战争罪行和反人类罪寻求真相、问责和赔偿的长期国际运动。她们还不懈地主张平等参与和平谈判及冲突后进程，及有效地实施妇女、和平及安全议程。最近的形势和各种倡议还显示宗教领袖和基于信仰的组织在反对严重侵犯人权及防止和调解冲突方面的潜力。

10. 律师和法律助理发挥着同样重要的作用。他们帮助武装冲突期间违反国际法的受害者，包括被非法逮捕和拘留的和平抗议者，或者那些被毫无根据地指控为恐怖主义或煽动叛乱的人。他们挑战在特殊法律制度下偏离人权规范的行为，并在受军事行动影响的社群中，特别是在土地被侵占的社群中提高法律意识。检察官和法官也是这样做的，他们在与有罪不罚和侵犯其独立性的行为作斗争；市长和议员等民选和公职人员也在这样做，他们谴责腐败。还有更广大的专业人士，以及与他们一起的工会和专业协会，也都应该得到承认。学者、教师、工程师和艺术家加入了公民运动和宣传运动，反对交战各方或当局根据紧急状态法或军事制度实施的侵权行为，并表达了对和平和冲突后紧急改革的要求。

在我丈夫 2010 年被迫失踪后，我成为一名人权活动人士。自从我提出起诉以来，我一直受到恐吓、仇恨言论和骚扰。但是，无论在什么情况下，我和活动人士群体都将继续为正义而奋斗。(人权维护者，斯里兰卡)

11. 在冲突和冲突后局势中，许多人因情况或必要性而成为人权维护者，包括在敌对行动活跃地区的急救人员、追求真相和正义的被害或失踪者的亲属、悼念死者并努力为他们生活的社会建立共同集体记忆的人。他们还包括呼吁和平和平等接受教育的儿童；<sup>6</sup> 因挑战本国内对公共自由的侵犯或无限期兵役而被迫流亡的人权维护者；以及为境内流离失所者和难民营地最易受伤害者说话的人权维护者。由于他们尚未正式化，无任何隶属或专业，在最偏僻的地区或临时性环境中

<sup>5</sup> 大会第 68/181 号决议，第 16 段；S/2018/900，第 1 段；消除对妇女歧视委员会，关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30(2013)号一般性建议，第 6 段；A/72/707-S/2018/43，第 64 段。

<sup>6</sup> [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2018/CRC\\_DGD\\_2018\\_Outcome\\_Report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2018/CRC_DGD_2018_Outcome_Report.pdf)，第 18-21 段。

从事工作，因此无数此类贡献仍然不为人知。对此类人士作为人权维护者的地位和贡献的承认必须成为共同议程。对人权维护者主要通过其行为而界定。

12. 在国际和区域网络的指导和支持下，国家人权机构也在这些领域更加努力。<sup>7</sup> 一些机构积极报告违反人道主义法和人权法的行为，处理冲突导致的流离失所问题，并向生活在接触线一带的平民和被拘留者伸出援助之手。他们还带头开展对建设和平、过渡时期司法和冲突后教育具有重要意义的举措。尽管如此，他们在运作中仍然面临干扰，包括在寻求保护其他人权维护者的时候。受冲突影响国家更广大的人权维护者群体继续呼吁在有关地区设立此类国家人权机构并使其有效运作。

### 三. 规范性参照框架

#### A. 适用的法律规范、义务承担人和国家保护人权维护者的责任

13. 在冲突和冲突后地区活动的人权维护者受到国际人权法、国际人道主义法(仅适用于包括占领在内的武装冲突局势)、国际刑法和国际难民法的保护。相对应的规范包括习惯法义务和强制性规范(强行法)。<sup>8</sup> 特别报告员回顾指出，国际人权法和国际人道主义法是相辅相成，相互补充的。<sup>9</sup> 包括占领国在内的武装冲突各方必须维护这些制度提供的保护，无论它们对这些制度的适用性持何种立场。<sup>10</sup> 国家尤其不能以国内法律制度为其不遵守行为进行辩护，<sup>11</sup> 对某一领土行使类似政府职能和控制权的非国家行为体在行为影响到其控制下的个人的人权时有义务尊重人权规范，<sup>12</sup> 这包括《人权维护者宣言》中涉及所有个人、群体和社会机构的有关条款。

14. 国家保护人权维护者的责任不能因特殊情况而外包或放弃。针对非国家行为体，各国必须尽职尽责，防止，调查和惩处私人或私营实体妨碍享受《人权维护者宣言》承认和具有法律约束力的人权文书所载权利的行为。<sup>13</sup> 同样，各国也有义务保护人权维护者，使其免遭包括恐怖组织在内的武装团体的侵害。它们必须解决武装冲突等致使人权维护者生命面临威胁的一般情况，还必须解决严重的刑

<sup>7</sup> 国家人权机构全球联盟，2017-2019 年战略和战略规划；非洲国家人权机构网络，“国家人权机构在解决冲突、管理和建设和平中的作用”(内罗毕，2017 年)；和欧洲国家人权机构网络，(冲突-)冲突后人权项目。

<sup>8</sup> A/HRC/42/17，第 9 和第 13 段；A/HRC/19/69，第 106 段。

<sup>9</sup> 人权理事会关于紧急状态期间的《公约》条款克减问题的第 29 (2001)号一般性意见和关于生命权的第 36 (2018)号意见，第 64 段；消除对妇女歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 24 段。

<sup>10</sup> 《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果》，咨询意见，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页，第 107-112 段；CCPR/C/ISR/CO/4，第 5 段。

<sup>11</sup> 《维也纳条约法公约》，第二十七条。

<sup>12</sup> 安全理事会第 2286 (2016)号决议，第 2 段；A/HRC/42/17，第 12 段；A/HRC/25/21，第 11 段；A/HRC/39/44，第 43 段。

<sup>13</sup> 人权事务委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31(2004)号一般性意见，第 8 段；A/65/223，第 34-36 段。

事暴力。<sup>14</sup> 它们必须保护人权维护者，防止他们在执法或安全行动中被任意剥夺生命。<sup>15</sup> 国家必须对其所属武装团体或民兵的行动负有直接责任，即使事实上已将权力，特别是立法权或司法权下放给非国家行为体，依然要负责接任。<sup>16</sup> 它们的责任适用于处于其管辖或有效控制之下的所有人权维护者，包括在其领土之外，在作为占领国行事时；<sup>17</sup> 在向交战方提供决定性支持时；<sup>18</sup> 在对事实上的管理当局拥有决定性影响时；<sup>19</sup> 或在国际组织或政府间组织或联盟任务范围内或根据其任务授权采取行动时，例如作为国际维持和平部队的一部分。<sup>20</sup> 如果失去对部分领土的控制权，它们必须寻求恢复管辖权。<sup>21</sup>

## B. 主要法律保护

15. 在冲突和冲突后地区，人权维护者，顾名思义，是以和平手段开展活动的，他们必须始终受到其生命权所固有的核心保护，以及联合国核心文书和区域人权文书所涵盖的补充保护，包括防止基于性别的暴力。除其他外，这些保护还涉及人身自由和安全权、禁止酷刑和强迫失踪以及隐私权、家庭生活权和住房权。在武装冲突中，包括在占领局势中，人权维护者也应该作为平民，特别是作为妇女和儿童受到保护。<sup>22</sup> 在此情况下，对他们的任何蓄意攻击都将构成战争罪。<sup>23</sup> 记者、人道主义救济工作者以及医疗和宗教人员等某些类别的人权维护者享有习惯上的具体保护，<sup>24</sup> 或者说可以从具体文书中找到对他们的保护。<sup>25</sup> 教师和教职人员等其他人权维护者应享有与平民同等的保护。虽然关于潜在规范差距的辩论仍在继续，但优先事项是有效批准、遵守和实行这些现有的保护。

16. 特别报告员提请注意人权维护者也应得到的核心保护，防止他们被剥夺获得正当程序和保证公平审判以及获得补救的权利，而这些权利都是不可减损的保护内容。<sup>26</sup> 这些保护措施应该废止那些特殊立法，因为这些立法可能导致而无律

<sup>14</sup> 人权事务委员会，第 36 号一般性意见，第 26 段。

<sup>15</sup> 同上，第 13 段。

<sup>16</sup> CCPR/C/DZA/CO/4，第 9 段；S/2018/889，第 67 段。

<sup>17</sup> 人权高专办，“关于乌克兰人权状况的报告（2019 年 5 月 16 日至 8 月 15 日）”，第 133 段。

<sup>18</sup> A/HRC/42/17，第 11 段。

<sup>19</sup> CCPR/CO/RUS/7，第 6 段。

<sup>20</sup> 消除对妇女歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 9 段。

<sup>21</sup> 人权事务委员会关于义务连续性的第 26(1997)号一般性意见，第 4 段；CCPR/C/MDA/CO/2；CCPR/C/GEO/CO/3。

<sup>22</sup> [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul)，第 134-135 条。

<sup>23</sup> 《国际刑事法院罗马规约》，第八条；日内瓦第一公约，第五十条；日内瓦第二公约，第五十一条；日内瓦第三公约，第一百三十条；日内瓦第四公约，第一百四十七条；《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》，第八十五条。

<sup>24</sup> [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul)，第 25、27-32 和 34 条。

<sup>25</sup> 《联合国人员和有关人员安全公约》及其《任择议定书》。

<sup>26</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第十四和第二十六条；人权事务委员会，第 29 号一般性意见，第 7-8 段和第 36 号一般性意见。

师或司法审查的情况下的逮捕和长期拘留，或为参与执法或反恐行动的安全部队提供法定豁免。在武装冲突特别是在涉及占领的情况下，人权维护者应受到特别保护，以免被强行转移、驱逐到另一国领土和追溯性使用立法。<sup>27</sup> 更加笼统地说，在国家的某些部分领土或在被占领土上活动的人权维护者，长期受制于特殊的法律制度(特别是军事立法和管辖权)，这可以说是不符合平等和不歧视的基本原则的。

17. 归根结底，人权维护者还有权寻求国际保护，享受相关的程序保障，并受到不驱回的保护。<sup>28</sup> 他们有权离开自己的国家，<sup>29</sup> 如果是被占领，有权离开被占领土。<sup>30</sup> 在冲突和普遍暴力的情况下，如果因为作为人权维护者而开展的活动和(或)基于其他适当理由而面临遭受迫害的切实风险，他们应有资格获得国际保护，主要是获得难民身份。<sup>31</sup> 这些权利仍然经常通过限制性的出境法律和条例或者由于封锁和其他违反国际法的限制行动而被系统性地剥夺。

### C. 在冲突和冲突后局势中工作的人权维护者的主要权利

18. 几项具有约束力的规范确保人权维护者在冲突和冲突后环境中拥有促进和保护人权的权利和手段。提供人道主义救济的人权维护者必须拥有行动自由，所有各方必须给予他们快速和畅通无阻地进入和通过其控制的领土的自由，不得任意拒绝其自由出入，也不得对其实施针对性的攻击。<sup>32</sup> 所有人权维护者都应该能够为境内流离失所者提供帮助，包括在送回、重新安置或重返社会的程序中，并且能够在此类行动方面受到保护。<sup>33</sup> 应该保护那些积极参与倡导和监督人权者，不得干涉他们行使包括和平集会和表达在内的基本自由。<sup>34</sup>

19. 《人权维护者宣言》预先规定国内法律依法保护那些和平审查和质疑公共机构不作为或其行动导致侵犯人权的人权维护者。<sup>35</sup> 人权维护者应始终能够反对违反人权规范的紧急立法以及无视国际义务、包括域外义务而进行的军事或执法行动。在公开呼吁相关的利益攸关方不要违反国际法时，他们应该受到保护。

20. 特别报告员提请注意对以下人权维护者相关的具有约束力的补充规范，即对冲突和冲突后局势中的重复侵权行为进行调查或援助受害者的人权维护者。与强迫失踪一样，人权维护者有权自由组织和参加组织和协会，向主管当局报告事

<sup>27</sup> 《国际刑事法院罗马规约》，第七条第一款第4项。日内瓦第四公约，第六十五条。

<sup>28</sup> 《关于难民地位的公约》，第三十三条，及其《议定书》。《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3条；禁止酷刑委员会，关于参照《公约》第22条执行第3条问题的第4(2017)号一般性意见；人权事务委员会，第36号一般性意见，第31段。

<sup>29</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条第2款。

<sup>30</sup> 日内瓦第四公约，第三十五条。

<sup>31</sup> 《关于难民地位的公约》，第一条第(一)款(乙)项。

<sup>32</sup> 《国际刑事法院罗马规约》，第八条。还见 [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul)，第55-56条。

<sup>33</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2，附件，原则25-26和30。

<sup>34</sup> 人权事务委员会，关于见解和言论自由的第34(2011)号一般性意见，第23段。

<sup>35</sup> 第12条第(3)款。

实，并在这样做时受到保护。<sup>36</sup> 涉及法外处决、任意处决和即决处决等侵犯生命权行为的人权维护者及其亲属同样有权在武装冲突和冲突后期间获得保护并参与相关调查。<sup>37</sup>

#### D. 对人权维护者活动的例外法律制度和限制

21. 在冲突或冲突后期间颁布和暂停的特殊法律制度和措施(例如，国家或区域范围的紧急状态法或戒严法，以及安全和反恐立法、宵禁或其他限制出入特定地区的决定)往往会限制公众自由，大幅减少司法监督，并危及人权维护者及其工作。特别报告员强调，任何情况都不能解释暂停或搁置《人权维护者宣言》所载保护和权利的原因，因为该宣言以具有约束力的规范为基础。在允许减损的有限情况下，这些减损必须在法律上加以规定，符合国际法，并同时满足实体和程序条件，包括必要性和相称性条件。<sup>38</sup>

22. 特别报告员感到关切的是，与行动、集会和获取信息等自由相关的一些国内法律规定和做法(包括在占领情况下)，显然没有经不起这一检验。除非符合适用的人权标准，否则对公共自由的任何限制，如果侵犯了人权维护者的权利，即自由出版，传授或向他人传播关于所有人权和基本自由的观点、信息和知识，研究、讨论、形成和持有关于在法律和实践中遵守这些人权和自由的意见，以及提请公众注意这些事项等等的权利，都不能被认为是合法或相称的。<sup>39</sup> 国家立法必须保护人权维护者的合法活动，而不是为阻止审查、打压不同意见和干涉他们的合法活动开辟路径。

23. 对例外立法的经常使用，加上对某些冲突和冲突后情况下所适用的法律制度的反对意见，以及本节所述保护性和扶持性规范相的碎片化，都突显了将《人权维护者宣言》纳入国家法律框架的重要性。各国和其他利益攸关方共同承担确保有效传播《宣言》以及培训民事和军事机构执行和遵守其各项条款的责任。<sup>40</sup> 如果司法当局想要提供充分的指导和补救，也应该接受培训。

### 四. 对保护、影响和侵犯主要权利的关注

#### A. 极度暴露、系统性打击的目标、巨大的保护差距和有罪不罚

24. 人权维护者无法幸免于当前的敌对行动、普遍的不安全、人道主义危机或公共机构和社会服务崩溃的情况。许多人作为志愿者，作为团体的一部分或独立参与，直接受到社会经济条件恶化的影响，特别是在占领情况下。由于封锁或限制

<sup>36</sup> 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，第一、第十二和第二十四条；失踪人员搜寻指导原则(CED/C/7)，原则 5 和 14。

<sup>37</sup> The Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death (2016) (United Nations publication, Sales No. E.17.XIV.3)。

<sup>38</sup> 人权事务委员会，第 29 号一般性意见；A/73/215,第 24 段。

<sup>39</sup> 《宣言》，第 6 条，(b)-(c)款；人权事务委员会，第 34 号一般性意见。

<sup>40</sup> 《宣言》，第 16 条。

国际旅行，许多人流离失所或被困，无法获得挽救生命的治疗，或者由于对其学校和医院的地面攻击或空袭而死亡或受伤。只要国际法最基本的原则继续遭到系统性侵犯，而且责任人无须承担后果，就不会在冲突和冲突后局势中保护人权维护者方面取得重大进展。

25. 人权维护者也因其工作的敏感性而面临风险。在揭露武装冲突各方的不法行为，包括在占领区的不法行为时，在调查某些失踪案件时，在反对扩大军队在执法中的作用时，或在质疑公开否认战争罪行时，他们就会面临风险。在谴责腐败以及公共行为体、私营实体和犯罪组织之间相互勾结、非法开采自然资源和非法武器交易时，他们对既得利益和权力分配构成了挑战。有些人在宣传和平协定中规定的有关裁军或替代非法剥削的政策时也面临直接风险。有无可争辩的证据表明，在冲突和冲突后局势中，如果人权维护者属于土著社区或某些少数宗教或少数族裔，就尤其会面临风险，或者因为他们的性取向或性别认同而面临更大的风险。

在有国际组织驻地的大城市，人权维护者最有可能受到保护。但那些地处最偏远地区的人权维护者就成了被遗忘者。(人权维护者，刚果民主共和国)

26. 一些人权维护者的相对孤立和在系统性保护方面的差距，是使问题加剧的因素，特别是在偏远冲突地区。这些地区可能几乎完全没有人权组织和人权维护者，他们中的许多人可能已经流亡，使留下来的人感到脱节，进一步面临威胁、攻击和报复。在一些受冲突影响的地区，国家驻留有限，包括执法和司法机关，使严重的保护差距问题长期存在。在缺乏行政和司法监督的地方，人权维护者特别容易遭到任意逮捕和拘留。

如果你提起博科圣地问题，并试图干预那些据称因与该组织有联系而入狱的毫无根据的案件，人们可能很快就会开始怀疑你是同谋。(人权维护者，喀麦隆)

27. 人权维护者是一系列行为体的潜在目标。任何与人权有关的活动往往会引发关于意见、效忠或意图的指责，很容易将人权维护者置于危险境地。在民兵控制的地区和武装团体或犯罪团伙扩张或卷土重来的地区，他们常被置于风险之中。在和平进程破裂的地方，如果敌对行动复发，他们的风险会增加。在被占领或有争议的地区，他们不仅在面对占领国当局或事实上的当局时很脆弱，而且在面对极端团体时也很脆弱。

人们不仅因为我们的人权工作攻击我们，而且因为我们是妇女攻击我们；他们因为我们的外表、我们的生活方式攻击我们。有必要制定保护女性人权维护者的战略，因为我们完全是孤军奋战。(人权维护者，土耳其)

28. 在冲突或冲突后地区活动的妇女人权维护者经常在危及生命的情况下工作，特别容易遭受基于性别的暴力，包括性暴力。他们更直接受到包括性健康和生殖健康等卫生保健服务中断的影响。<sup>41</sup> 女性人权维护者面对父权制的陈规、歧视和骚扰，以及对她们身体健全和心理福祉的直接威胁，所有这些问题往往会延伸

<sup>41</sup> 消除对妇女歧视委员会第 30 号一般性建议，第 2、第 36 和第 50 段。

到她们的亲属身上。在某些情况下，女性人权维护者成为武装或恐怖团体以及她们所在宗教团体原教旨主义成员的特定目标。在若干冲突局势中，女性人权维护者的权利遭到侵害的程度令人震惊。虽然她们获得了国际承认，但她们作为人权维护者的合法性仍然受到挑战。据报告称，有很多寻求保护的人权维护者被建议放弃活动和退出公共领域。

29. 更广泛地说，特别报告员感到震惊的是，在冲突和冲突后局势中，越来越多的证据表明，有系统，而且往往是由国家主导的战略，再加上取消合法地位和刑罪化，都被用来压制人权维护者的声音。无论是在公共话语中还是在网上，人权维护者都是精心策划的煽动歧视和暴力的诽谤宣传的目标。他们或被指控为从事“反国家活动”的“外国特工”、“双面间谍”、“内部敌人”、“恐怖分子”或“破坏和平、发展或社会和谐的人”。这种标签和刑罪论有时源于他们被迫与非国家当局和控制其活动地区的武装团体接触。在有些情况下是因为滥用反恐、煽动叛乱、国家安全和与毒品相关的立法，而使人权维护者遭到前所未有的任意逮捕、拘留和司法骚扰。为了维持压力，经常使用多种程序和使法律程序一再延期。

作为人权维护者，我们在暗杀名单上。我不得不重新安置家人，限制自己在国内的行动。我时不时地不得不离开国内，每次回来时使用不同的电话号码。(人权维护者，索马里)

30. 在一些冲突和冲突后局势中，有罪不罚和未能保护或提供有效补救现象仍然普遍存在，尤其是在国际审查有限或根本没有的情况下。对人权维护者的法外处决问题往往仍未得到解决，包括网上威胁在内的各种威胁问题仍未得到处理。个别人权维护者被怀疑编造了其试图报告的威胁情况，有人建议他们寻找并依靠自己的保护办法，或者干脆终止维权活动。未能就更大范围违反包括人道主义法在内的国际法行为开展独立和透明的调查的情况依然存在。事实证明，那些已经启动的调查往往具有明显的选择性，或者范围有限，包括在占领背景下启动的调查，而且这些调查，要么已经中止，要么被过度拖延，或者已经系统性地导致作出不起诉或宣告无罪的决定。对一些人权维护者来说，向公共当局寻求保护根本不是一种选择。

31. 特别报告员最近讨论了有罪不罚问题。<sup>42</sup> 在冲突和冲突后局势中，紧急状态法和其他特殊条款往往会限制司法监督，限制对当局(包括执法部门和武装部队)的行为提出质疑的选项，而国家行为体(尤其是安全部队)往往是侵犯人权维护者人权和违反人道主义法的主要施害者。这种侵害行为往往发生在人权维护者无法启动可靠保护机制以及人权维护者的权利及其工作的合法性受到过度限制的情况下，包括在各主管当局之间。这种情况急需补救。

## B. 对人权维护者、社会和国际社会的影响

我现在面临的主要困难是，尽管面临威胁和挑战，我仍要留在自己的地区，继续维护我们社区的权利。如果我走了，就做不到这一点了。(人权维护者，马里)

<sup>42</sup> A/74/159。

32. 在冲突和冲突后局势中，对人权维护者的反复和系统性攻击产生了深远的影响和后果。它们影响到人权维护者的身心健康，并削弱他们的工作能力。很多人别无选择，只能关闭组织，结束活动。其他人必须不断地自我审查，秘密工作，或者大幅度淡化他们的一些主张。组织和个人的大量时间和资源被用于确保人权维护者自身以及同事或家人的安全，以及用于转移攻击。强迫迁移，无论是临时的，还是永久性的，都是强迫很多人远离城市中心、首都，有时是远离被占领区，甚至是国界以外。由于司法骚扰，很多人失去了正常工作或无法找到就业岗位。这一现实仍然被忽视，在制定各种保护和支持方案时必须加以考虑。

33. 必须强调对社会造成的广泛后果和影响。几个处于冲突和冲突后局势的国家在几年前经历了民间社会的扩张，现在，它们的情况出现逆转。关于侵犯人权行为、受害者获得支助服务的机会以及对这些领域的国际关注和审查的报告在不断减少。针对记者的袭击和侵犯人权行为限制了获取独立和可靠信息的途径。在敌对行动活跃的地区，人道主义组织有时必须撤离，致使平民得不到必要的援助。在冲突后局势中，对人权维护者的恐吓使人们不再信任机构和过渡期正义。联合国驻地办事处还报告了当地社区害怕报复而拒绝合作，使他们的实况调查、维持和平和人道主义工作受到影响。<sup>43</sup> 必须停止这些下降趋势。

### C. 侵犯在冲突和冲突后局势中工作的人权维护者的主要权利

现行法律框架基本上充满了严格限制我们工作的理由。(人权维护者，利比亚)

34. 人权维护者的结社自由继续以公共秩序、国家安全和反恐的名义受到限制，这么做常常违反宪法和国际义务。这不是新近出现的问题。<sup>44</sup> 繁琐的行政要求以及费用不明或昂贵的注册费用有时会妨碍或阻止非政府组织登记注册。有报道说注册遭到任意拒绝或撤销，并且在紧急状态下强制关闭，并冻结资产。非政府组织有时被要求披露其所有成员的身份。它们必须履行复杂的税务、反洗钱和安全相关义务，详尽报告其在特定领域的资金和活动情况，并且可能会因为从事被定义为“政治”的活动而面临起诉的风险。对其场所的监视、反复的行政检查、搜查以及对其基本设备的扣押或损坏，增加了这种压力。人权维护者还报告称，他们受到越来越多的数字攻击，通信手段陷入瘫痪。因此，整个组织在很长一段时间内一再受到各种手段的攻击，包括工作人员或董事会成员受到司法骚扰。很多非政府组织报告说，它们在长期恐惧的氛围中工作，面临招聘困难，有时行动自由也受到严重限制。

35. 在冲突和冲突后地区活动的许多人权维护者依靠国际支持开展活动。对他们是否有权申请、接受和使用国际资金的疑问越来越大。几个被占领土或有争议的领土已经对获得国际赠款实行了新的报关程序。非政府组织可能面临监管限制和严格控制。公开披露的义务为他们贴上“外国特工”的标签提供了便利。还有报道称，有人企图在国际伙伴面前败坏他们的声誉，或者威胁这些伙伴对其自身实行报复性限制或采取更广泛的行动。特别报告员表示关切进一步法律限制的前

<sup>43</sup> A/HRC/39/41, 第 80 段。

<sup>44</sup> E/CN.4/2003/8/Add.3, 第 20-21 段。

景，以及对接受这种支助的人权维护者的起诉威胁。他请各国遵守现行的标准和准则，呼吁它们不要对非政府组织获得资金，包括从外国和国际来源获得资金的能力施加不适当的限制，不要以洗钱和资助恐怖主义为借口进行这种歧视性限制，也不要监测它们的交易。

36. 在有些地区，长期宵禁、紧急状态法和全面禁止集会，在继续损害人权维护者和和平开会和集会的权利。据报告称，这些地区试图进一步限制法律框架。在被占领地区，军事命令或安全立法有时违反有关国际人权法，事实上禁止行使这一权利。人权维护者在试图获得示威或集会许可时，包括在私人场所，必须满足严格的要求、不透明的程序和过度拖延。关于和平集会的法律被用来逮捕和指控那些质疑恢复戒严法或重新开始敌对行动的活动人士。特别报告员还对一些冲突和冲突后局势中公开示威遭到广泛镇压感到震惊。按照交战规则采取的执法和军事应对行动不符合国际标准，严重违反国际人道主义法和人权法。人权维护者，凡想要质疑过度使用武力或任意做法的，有时会成为反诉或指控的对象。这些做法亟须予以调整，使其与关于管理和平集会和执法的现行指南保持一致，包括在武装冲突背景下。

37. 在某些相关地区，表达自由几乎不存在。普遍暂停影响到通信和包括社交媒体在内的在线媒体活动，致使表达自由受到阻碍。记者、媒体和协会尤其受到影响，很多人因采访武装团体、前往武装团体控制的地区或报道反恐行动而遭到逮捕和指控。很多人因为报道被认为有损国家名誉或批评军事干预行为而成为袭击目标。非政府组织工作人员因为传播“虚假消息”或危害国家安全而受到指控，而指控依据的刑事条款却定义模糊；学者和学生被指控“参加恐怖组织”；宗教领袖因为谴责法外处决而被指控煽动叛乱；还有其他人因为揭露对和平示威的大规模镇压而被指控犯有“叛国罪”或“号召极端主义”，或者因质疑公共当局的行为而被指控犯有“侮辱公共代理人”罪行；还有其他人因为质疑在被占领土上修建非法定居点而受到多种理由的指控。在冲突后环境中，挑战同样严峻，记者和艺术家的的工作因为据称危害国家安全而被定罪。特别报告员回顾指出，不应援引煽动、叛国、反恐和与安全有关的法律来阻止获取和传播涉及公共利益的信息，特别是关于侵犯人权的信息，也不应起诉人权维护者。<sup>45</sup> 对其信息来源的恐吓和报复也必须停止。

38. 人权维护者捍卫人权和从事合法职业的权利同样受到威胁。记者在报道公众抗议和护理人员在为示威者提供帮助时成为致命武力蓄意攻击的目标。法官在处理涉及腐败和有组织犯罪案件时受到恐吓；一些撤掉他们的企图已经得逞。律师在受理涉及军方或过渡期正义机构的敏感案件时受到直接威胁。特别报告员感到担忧的是，法律改革赋予检察官和法官的酌处权，允许他们将人权维护者与其委托人的所作所为联系起来，并限制非政府组织在刑事诉讼中代表受害者或向法院提出公开请愿的能力。很多报道公开示威活动的记者被吊销执照和工作许可证，或被公共媒体机构开除。

39. 管理机构、武装团体或恐怖组织继续拒绝人道主义援助人员接触平民。他们的人员和货物在进入受冲突影响的国家时面临官僚阻碍，并且面临为军事目的而

<sup>45</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见。《关于国家安全和信息权利的全球性原则》，第十条原则。

任意征用其医疗设施以及蓄意攻击他们及其资产和设施的问题。法律和社会工作者在监督拘留方面也面临类似的挑战。他们无法接触和帮助被关押在秘密设施、被行政和预防性拘留的被拘留者，他们或者没有经过司法审查，或者没有会见律师或看医生的实际权利，或者被非法转移到国外。

国家必须允许记者和国际机构进入西巴布亚，就像该国其他地区一样。(人权维护者，印度尼西亚)

40. 国际非政府组织和机构的人权维护者也经常成为攻击目标，并且被阻止开展工作。人权研究人员被驱逐出境或被任意拒绝入境，包括进入受冲突影响的特定地区和被占领土。非政府组织面临普遍暂停和禁止开展活动。国际记者面临限制和严格的行政要求，这些限制和要求对他们进入国内的权利实际上造成困难。个别人权维护者遭到逮捕和驱逐，似乎是在蓄意震慑他人。据报告称，在占领局势中，一些人权维护者由于遭到冗长的边境控制、安全检查和查问而受到恐吓。这些现实是当前令人关切的问题，<sup>46</sup> 情况似乎越来越严峻。包括负责监测某些国家局势的任务负责人在内的联合国专家和代表也公开成为目标，包括受到人权理事会现有成员国官员的攻击。

41. 《人权维护者宣言》回顾人权维护者与国际人权机制接触和沟通的权利。在人权维护者自我承认方面存在的差距、对国际人权机制缺乏了解，以及与国际网络的隔绝，都无疑限制了人权维护者的沟通能力。然而，障碍往往是由国家和包括武装团体在内的非国家行为体蓄意阻挠的结果。一些国家和控制特定地区或领土的事实上的管辖当局一再拒绝联合国特别程序、实况调查团和调查委员会或其他监测人权机构进入，并有效阻止人权维护者在国内与这些实体或机制接触，而且还阻止他们与外交使团接触。

42. 人权维护者人权问题上与联合国实体、机制和代表合作(或试图合作)，包括在和平行动期间与人权高专办驻地代表处合作，以及与国际刑事法院和世界银行等机构合作，事后往往会遭到报复。这种报复的形式是先发制人的威胁、旅行禁令、任意拘留、起诉或以起诉相威胁、虐待和酷刑以及法外处决。报复若由国家主导，有时会超出国界，远达日内瓦和纽约以及人权维护者的庇护国，调动情报和外交部门。这些都是剥夺人权维护者捍卫人权和揭露侵权行为的更广泛的做法。尽管特别报告员、主管人权事务助理秘书长和其他联合国机构表达了关切，但这种情况仍在发生。<sup>47</sup>

## 五. 国家和民间社会组织的倡议与联合国的回应

### A. 国家和公共机构

我们与其他民间社会组织一道起草了一项保护人权维护者的法律提案。已经提交议会一年了，但仍然没有得到关注。(人权维护者，萨尔瓦多)

<sup>46</sup> A/58/380, 第 53 段; A/HRC/42/17, 第 7.2 段。

<sup>47</sup> A/HRC/42/30。

43. 很少有受冲突影响的国家通过具体的立法、准则或议定书来保护人权维护者并保障他们的权利。一些国家的立法进程需要加快步伐，以确保出台有效执行所必需的立法或法令。这种立法无论是在国家层面还是在地方一级通过，都必须推广一种广泛而具有包容性的人权维护者定义。

44. 如果有保护人权维护者的保护单位或机制，就要切实起到保护作用。持续不断的挑战包括可获得性、人权维护者群体内部的信任和反应能力，例如解冻资金和有效重新安置人权维护者。产生影响的能力还取决于执法和司法机构做出适当反应。这种机构做出适当反应的机会仍然有限，不是因为它们不存在，就是因为腐败和与有组织犯罪勾结。保护措施必须与受影响的人权维护者和社区一道设计，以确保其适当，且涵盖具体需求。现有的大多数保护计划都是以个人为重点的短期补救行动，尽管集体预防性计划可能是更有效的替代方案。特别报告员感到关切的是，有报告称，人权维护者被置于保护计划之下，然后因涉嫌贩毒或与武装团体有干系而被捕。这些都表明存在前后不一问题，必须立即予以解决。

45. 有越来越多的公共机构，包括国家人权机构，正在努力处理人权维护者面临的各种挑战。它们采取的具体做法是开展公众调查和宣传，进行立法投入，干预具体案件。一些机构制定了关于人权维护者的准则或采纳了预警机制。还有一些机构则设有区域或地方卫星办事处，包括在受冲突影响的地区内或其附近地区。缺乏独立性和法律上的限制，阻碍了调查指称的武装部队对人权维护者的人权侵犯和违反国际人道法行为，仍然是冲突和冲突后局势中运作的国家人权机构面临的挑战。特别报告员仍然感到震惊的是，其中一些机构或国家保护机制及其工作人员自己也受到威胁、报复，其工作也受到干扰。<sup>48</sup>

46. 一些国家和区域组织制定了关于人权维护者的外部政策准则或战略，认识到他们在冲突和冲突后地区需要支持。这些文件提供相关指示，以便就人权维护者的个案进行风险评估、外交联络和宣传，并在必要时支持他们的活动、国际参与或重新安置。实际的执行和影响需要接受参与性审查，这也是考虑到人权维护者在冲突和冲突后地区遇到的种种挑战，特别是那些在现行敌对行为之中遇到的挑战。<sup>49</sup> 各国国际人权、人道主义援助和发展政策也必须进一步关注人权维护者。

## B. 人权维护者以及国家和国际非政府组织

培训方案有用。我们制定了一些解决心理问题和数字保护方面的培训方案。我们还建立了一个庇护所，人权维护者可以在一段时间内重新获得安全感。(人权维护者，泰国)

我们与国外的人权维护者和妇女权利网络团结一致工作。(人权维护者，苏丹)

47. 单独的人权维护者和地方民间社会组织往往依赖自我支持和相互支持，包括更广泛的基于社区的保护。然而，由于普遍局势不安全或他们的活动处于两极分

<sup>48</sup> A/74/226, 第 80-86 段。

<sup>49</sup> A/HRC/37/51, 第 37 段。

化环境，人权维护者往往无法与附近或其他城市的人联系。一些地方非政府组织已经能够制定自己的人身和数字保护协议和培训。一些人权维护者报告说，在可以接触到的情况下，他们向官员个人、国际非政府组织、联合国驻地人员或外交代表寻求保护。尽管如此，一些人也承认，在对抗监视、威胁和攻击(包括在线)方面的技术知识和能力有限。他们强调，他们有兴趣获得支持，以确保他们的切身安全和数字安全，打破他们的孤立状况，并增加各级同行联网的机会。

相当一部分人权维护者和记者已经离开这个国家。仍然可以尝试记录侵犯行为，但很难找到这样做的道义和技术支持。(人权维护者，布隆迪)

律师在我们面临的司法骚扰方面帮助很大。(人权维护者，菲律宾)

48. 国家和国际非政府组织以及政府间组织积极监测和宣传在冲突和冲突后地区开展活动的人权维护者。它们在实地提供保护和支持，或者支持开发团结网络。若干非政府组织帮助人权维护者制定安全计划，用数字安全工具应对抹黑行动、在线威胁和攻击，并通过媒体危机管理培训打击毁誉行为。法律咨询和协助已经帮助一些人处理司法骚扰问题。记者工会、联盟或律师协会等专业组织和网络也设计了安全工具，有时还针对个案采取行动。<sup>50</sup> 有若干国际非政府组织主办同行会议，并提供其他机会，让人权维护者共同思考在紧急情况下以及在冲突或冲突后的情况下开展宣传的战略，例如宣传社会、经济和文化权利，或推动保护人权维护者的国家立法。

庇护所和重新安置举措需要充分的资金渠道。男女也应该平等地获得这些服务。(人权维护者，阿富汗)

49. 由国家领导或支持并由国际非政府组织、国际联合体和地方机构协调的若干重新安置举措和计划，对来自冲突和冲突后地区的人权维护者来说非常重要。一些国家允许学者等特定类别的人权维护者寻求临时或长期保护，并继续作为人权维护者从事自己的专业和参与维权。对这些举措的评估将有助于确定某些群体，包括女性人权维护者的具体需求是否已包括在内。还必须更加努力，在临时重新安置后提供长期持续支持，并确保被迫迁移至邻国的维权人士能够合法居留。

50. 所收到的材料突出强调了人权维护者的适应力，但也强调了他们开展活动的一般条件、他们工作的某些方面(如会见犯罪受害人或证人)以及他们的权利屡遭侵犯等造成的负面影响。这些因素如何影响他们的身心健康，仍未得到充分探索，为人所忽视，包括有关被迫流亡的人权维护者的情况。一些人患有创伤后应激障碍，发现自己没有做好应对的准备。一些人报告说，在他们自己的组织内外几乎找不到解决办法，并指出需要持续的心理支持。必须落实现行指导方针(特别是《关于处境危险的人权维护者的福祉和国际临时重新安置的巴塞罗那准则》)。

51. 应更加关注本国工作人员的处境，包括支助人员和口译人员的处境，他们不仅积极参与国际人道主义干预，而且也参与更广泛的人权相关项目，例如侧重于国际犯罪或与环境有关的侵权行为的项目。在最不安全的地区，当局势恶化和国际工作人员撤出时，他们仍然留下，继续开展活动。就绝对数量和不断上升的比

<sup>50</sup> A/HRC/31/55。

例来看，他们是受袭击影响最大的人。<sup>51</sup> 尽管如此，各组织对他们面临的威胁仍然评估不足，估计不够。需要进行参与性审查，以查明和应对这些风险，重新考虑保护责任，加强机会，让所有这些人权维护者获得对性别和年龄敏感的安全培训和保护措施。

## C. 联合国实体和机制

### 关注冲突和冲突后局势中人权维护者的状况

52. 近年来，联合国更加关注人权维护者的状况。维和行动人权部门和人权高专办各办事处监测和报告平民伤亡情况，包括关于受保护类别以及相关违反国际人道主义法和人权法行为等的情况。<sup>52</sup> 在收集关于维和人员和相关人员、记者或卫生工作者<sup>53</sup> (其中许多人可能是人权维护者)遭受袭击和死亡的数据方面做出了系统性努力，这一努力涵盖了冲突和冲突后局势。同样，关于冲突地区教师、教育人员和卫生工作者的多方利益攸关方倡议，其势头也日益增大。<sup>54</sup> 这些是令人高兴的步骤，尽管它们有时未能具体确定人权维护者的身份或捕捉针对他们及其行动的全部侵权行为。当然，在系统性关注和全系统支持人权维护者方面，还有更多工作要做。

53. 联合国条约机构在越来越多地处理人权维护者在冲突和冲突后环境中的处境，包括在审查各国遵守其国际义务的情况时。<sup>55</sup> 秘书长<sup>56</sup> 和人权理事会也特别关注人权维护者，尤其是关注记者的安全，<sup>57</sup> 因此推出了一项具体行动计划。<sup>58</sup> 一些调查委员会和实况调查团也呼吁更多地关注人权维护者，并确定他们是在某些情况下最易于受到侵犯的群体之一。<sup>59</sup> 人权高专办的深入专题报告也极大地推动了这一趋势。<sup>60</sup> 让所有机构、代表和机制都参与进来，更系统地应对报复问题。<sup>61</sup> 特别报告员与其他人一道，力求应对上述企图以及将民间社会组织和人权维护者的人权工作当作非法和犯罪的其他企图。

<sup>51</sup> Humanitarian Outcomes, *Aid Worker Security Report 2019 – Updated* (August 2019)。

<sup>52</sup> S/2019/373, 第 11 段。

<sup>53</sup> <https://en.unesco.org/themes/safety-journalists/observatory>; [www.who.int/emergencies/attacks-on-health-care/surveillance-system/en/](http://www.who.int/emergencies/attacks-on-health-care/surveillance-system/en/)。

<sup>54</sup> 保护教育设施不受袭击全球联盟；冲突中保障健康联盟。

<sup>55</sup> 消除对妇女歧视委员会，第 30 号一般性建议，第 6 段；人权事务委员会，第 36 号一般性意见，第 53 段。

<sup>56</sup> A/74/314。

<sup>57</sup> A/HRC/39/23; A/72/290。

<sup>58</sup> 联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划。

<sup>59</sup> A/HRC/33/37, 第 78-88 段。

<sup>60</sup> OHCHR, “The invisible boundary: criminal prosecutions of journalism in Myanmar” (11 September 2018)。

<sup>61</sup> A/HRC/42/30。

## 预防、保护和支持措施

54. 人权高专办为外地办事处印发了培训手册，并就保护受害者、证人、消息来源和其他与实况调查团或调查委员会合作的人提供了相关指导。<sup>62</sup> 特别报告员希望强调，确保包括安全理事会在内的联合国代表、机制和实体始终如一地适用不伤害和尽职原则，是一项挑战。联合国和人权维护者之间缺乏安全的沟通手段和渠道，迫切需要给予关注，所有人都需要有新思维、新资源和培训，以避免被拦截和进一步暴露。

人权高专办的工作至关重要。在某种程度上，有时正是由于它，我们还活着。他们的工作也往往会受到破坏。(人权维护者，危地马拉)

55. 联合国驻地办事处，包括冲突和冲突后环境中的特派团和人权高专办驻地办事处，即使不是唯一的也往往是协助和支持面临风险的人权维护者的主要代言人。他们向许多人提供法律、心理和其他形式的支持，包括通过转介和向非政府组织提供赠款。他们与国家和国际非政府组织联系，提供保护和服务，还有重新安置。他们的努力还包括就个案与当局直接交涉、向外交机构扼要介绍人权维护者的情况，并监督司法审判。他们还协助安全和安保方面的同行培训，拟定保护手册和开发在线资源。

56. 联合国特派团和人权高专办驻地办事处也经常通过建设人权维护者监测人权的能力来支持他们的工作，为人权维护者参加在日内瓦和纽约举行的会议以及其他国际论坛提供便利，并引导他们的宣传工作。联合人权方案拟订包括努力增强民间社会的能力和加强国家发挥作用的能力。<sup>63</sup> 在若干情况下，这些往往尚属临时性的保护举措，正在顺着人权高专办扩大公民空间的努力，成为完全成熟的战略。特别报告员呼吁联合国采取更多举措，支持人权维护者在国际层面的参与，并提高各国政府、事实上的管理机构和其他利益攸关方对人权维护者的重要作用、合法性及其在冲突和冲突后情况下开展行动的权利的认识。

57. 联合国人道主义援助、维持和平和建设和平行动可以加强对人权维护者的保护和支持。虽然一些和平行动的任务是保护人权维护者，<sup>64</sup> 但并非所有的和平行动都这样做。目前在妇女、和平与安全议程下，根据会员国国家行动计划，在建设和平委员会一级，<sup>65</sup> 当然也可以加快有关女性人权维护者的工作。妇女(包括女性人权维护者)充分融入和参与的目标也尚未实现。<sup>66</sup> 特别报告员敦促各国和在冲突和冲突后地区开展行动的联合国特使和机构重新致力于这一议程。

<sup>62</sup> 人权高专办，《人权监督培训手册》(纽约和日内瓦，2001年)；人权高专办(2015年)，国际人权和人道主义法调查委员会和实况调查团：指导和实践(纽约和日内瓦，2015年)，第74-78页。

<sup>63</sup> 见 A/HRC/36/62，第38-39段。

<sup>64</sup> 例如，安全理事会第2459(2019)号决议，第7段和第2463(2019)号决议，第29段，第(一)条，(a)款。

<sup>65</sup> A/72/707-S/2018/43，第59至61段。

<sup>66</sup> A/HRC/39/28；妇女署，“妇女有意义地参与和平谈判和执行和平协定”(纽约，2018年)，第4页。

58. 联合国系统必须做更多工作来解决有罪不罚问题。安全理事会在决议中越来越多地提到人权维护者的情况，<sup>67</sup> 开始弥合特别报告员长期以来指出的差距。<sup>68</sup> 现有的联合国制裁委员会将以下行为视为列入清单的标准：袭击维和人员和人道主义人员，<sup>69</sup> 有时袭击医院和学校，以及普遍违反人权和人道主义法或破坏和平与安全的行为。然而，这种做法没有得到系统性采纳，尽管纳入这种标准可能为制裁侵犯人权维护者权利的责任人提供依据，但有待落到实处。<sup>70</sup> 制裁委员会在实践中更加重视人权维护者，这似乎与在决议及和平行动任务方面取得的进展是一致的。追究施害者对人权维护者战争罪责任，也必须保留在联合国和其他机构的议程上。迄今为止，国际刑事法院的定罪表明，针对参与人道主义援助任务的人员发动国际袭击尚未被列为优先事项。

### 联合国系统之外的情况

59. 其他国际机构必须更深入地审视它们在以下方面的作用和责任：保护和支助那些在冲突和冲突后局势中与其合作或它们所依赖的人权维护者，或者那些可能对它们开展或资助的项目提出人权关切的人权维护者。2014 年，<sup>71</sup> 国际刑事法院通过了关于它与“中间人”关系的准则，《罗马规约》缔约国也屡次承认，必须采取一切必要行动，处理与国际刑事法院合作的民间社会组织所受到的威胁。<sup>72</sup> 然而，尚不清楚在多大程度上对这些准则进行了审查，法院不同机关的做法在多大程度上进行了调整和统一。在建设和平与冲突后环境中(包括在脆弱国家)开展项目的开发银行，也应同样审查其在防止和应对人权维护者在启动投诉机制后声称面临报复方面的责任。风险很大，必须推广积极措施并贯彻到底。<sup>73</sup> 必须在联合国系统和独立人权机构内部分配额外资源，以监测其自身的政策和做法。

60. 最后，特别报告员希望提请所有利益攸关方，首先是各国(作为联合国机构驻地行动的捐助者)，其次是联合国机构、国际捐助者和非政府组织等，提请它们注意另一个持续存在的挑战：对人权维护者的支持过于短期或不断减少，以及在影响到他们的供资和伙伴关系中的优先事项不断变化。在一些情况下，在受冲突影响的国家，往往缺乏基于人权的方案拟订办法的紧急人道主义应急资金常常被列为优先事项，从而损害当地人权维护者开展的关键人权举措。

<sup>67</sup> 安全理事会第 2286 (2016)号决议。

<sup>68</sup> A/58/380, 第 40 段。

<sup>69</sup> 例如，安全理事会第 2127 (2013)和 2206 (2015)号决议。

<sup>70</sup> 安理会综合制裁名单。

<sup>71</sup> [www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/GRCI-Eng.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/GRCI-Eng.pdf)。

<sup>72</sup> 缔约国大会 ICC-ASP/17/Res.3 号决议；国际刑事法院，关于初步审查活动的报告(2016 年)，第 144 段。

<sup>73</sup> [www.cao-ombudsman.org/documents/CAO-Reprisals-web.pdf](http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAO-Reprisals-web.pdf)；欧洲复兴开发银行，“报复民间社会和项目利益攸关方”(2019 年)；A/HRC/42/30, 第 11 段。

## 六. 结论和建议

61. 特别报告员对人权维护者声称其权利，特别是在冲突和冲突后环境中捍卫人权的权利遭到广泛和日积月累侵犯的问题感到震惊。许多人指出，近年来形势持续恶化，数十名人权维护者流离失所或流亡国外。他们要求进一步承认他们的工作及其对和平与可持续发展的贡献。他们要求国际社会加大参与力度，解决他们面临的威胁。他们还呼吁在加强自身应对能力和建立团结网络方面给予更多支持。

62. 特别报告员重申其建议：各国应颁布符合国际法标准的立法和政策框架以及关于人权维护者主要权利的指导意见，并采取一切必要措施解决有罪不罚问题。<sup>74</sup> 确保国家和非国家行为者，特别是武装冲突各方更广泛地尊重国际法，仍然是有效保护人权维护者的关键。与此同时，保护仍然需要采取具体情况具体对待的方法。以下建议应理解为补充性建议，并非详尽无遗。

63. 所有利益攸关方应公开承认人权维护者在冲突和冲突后情况下发挥着关键作用，并加紧努力，向受到虚假信息和抹黑宣传的人权维护者及其组织提供支持。

64. 各国和事实上的管理机构(就下列(a)至(c)分段中的建议而言)应当：

(a) 坚持遵守人权和国际人道主义法，包括强制性和习惯性规范，确保保护人权维护者，包括记者、人道主义工作者、卫生和教育专业人员以及协助境内流离失所者和难民的人权维护者，并确保它们开展工作；

(b) 加入直接相关的国际人权和国际人道主义文书，例如《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》等，核准相关举措并采取后续行动；<sup>75</sup>

(c) 坚持尊重人权维护者与国际人权机制沟通的权利，包括邀请特别程序任务负责人访问其国家，并允许特别程序任务负责人、人权高专办和特设调查机制切实进入其管辖或有效控制的所有领土；

(d) 根据《人权维护者宣言》和联合国人权条约机构的规定，制定对性别和年龄问题敏感的全面立法和政策，保护人权维护者，并建立在冲突和冲突后地区运作的人权维护者可以利用的保护机制；

(e) 按照与增进和保护人权的国家机构地位有关的原则(“巴黎原则”)创建或加强国家人权机构，确保它们有能力部署在受冲突影响的地区，并在适用的情况下调查和处理侵犯人权维护者的行为，不受不适当的限制或制约；

(f) 有效宣传《人权维护者宣言》，并确保对部署到受冲突影响地区的所有国家人员，包括军事人员、警察和其他安全人员进行培训，在适当的情况下也包括民事和军事法院的工作人员；

(g) 根据现有指导，与相关民间社会和专业组织一道，为受冲突引起和工作有关的创伤影响的人权维护者制订或支持心理支持和康复方案；<sup>76</sup>

<sup>74</sup> A/HRC/31/55, 第 113 段；A/74/159, 第 147 段。

<sup>75</sup> 例如，“安全学校宣言”；防止武装冲突期间将学校和大学用于军事目的的准则。

<sup>76</sup> 巴塞罗那关于处于危险中的人权维权者的福祉和临时国际异地安置的指导方针。

(h) 坚持对和平谈判和建设和平进程的承诺，特别是在妇女、和平与安全议程下的承诺，确保包括妇女、儿童和青年人权维护者在内的各种民间社会行为者的参与；

(i) 加强外交使团与在冲突和冲突后地区开展活动的人权维护者以及与其作为或不作为会影响人权维护者保护和行动的官方机构或事实上的管理机构的接触；

(j) 支持和促进国内、区域和国际重新安置举措及其利用，包括通过灵活的程序和签证政策，确保人权维护者不论男女都能平等地利用这些举措，并考虑到他们的家庭状况或其他情况；

(k) 加强对从受冲突影响国家迁移来的外国人权维护者的保护，确保他们能够利用有效的国际保护程序，得到保护免遭驱回，能够诉诸申诉和保护机制，并在仍然面临威胁或其他侵犯其权利的行为时，获得有效救济。

65. 国家人权机构应：

(a) 加强保护促进和保护人权的权利，将其作为一个关键的战略优先事项，接触首都以外的冲突和冲突后地区的人权维护者，并在必要时提供保护和支持；

(b) 建立保护人权维护者的预警机制和协调中心，并支持发展包容性的国家和区域人权维护者网络；

(c) 制定无障碍、负担得起的全面保护方案，包括人身和数字安全方案以及心理支持方案；

(d) 对包括特殊立法或行政规定在内的立法进行系统审查，评估是否符合国际标准，特别是在获取有公共利益的信息方面。

66. 地方、区域、国家和国际非政府组织应：

(a) 除了明显的人权组织和网络之外，为活跃在冲突和冲突后地区及人道主义干预背景下不太突出的人权维护者提供支持，并支持领导能力培养方案，包括为女性人权维护者和因冲突而流离失所的人权维护者提供领导能力培养方案；

(b) 确保与地方和国家人权维护者的伙伴关系是公平的，并以承认和减轻他们面临的具体风险的方式加以设计。这可能需要进行对性别问题有敏感认识的风险评估，制定安全计划、安全培训和应急机制及解决方案，酌情包括重新安置。

67. 捐助者和供资伙伴应：

(a) 确保和维持对人权维护者(不分个人和组织)的核心支持，因为他们的行动可能受到武装冲突或蓄意干涉的影响，并为 人身和数字安全相关培训和设备、卫生和社会心理健康干预以及法律咨询和辩护等保护措施提供预算；

(b) 确保或保持对活跃在受敌对行动影响地区、冲突引发的人道主义危机和冲突后阶段的人权维护者的平等和稳定支持；

(c) 支持和协助人权维护者与包括相关国际非政府组织在内的国际利益攸关方的会议，以及同行会议的机会，并支持人权维护者网络发展。

68. 秘书长应根据《人权维护者宣言》制定一项关于人权维护者的整个联合国战略，并确保联合国，特别是特使、秘书长代表、联合国各部门、专门机构和方案与人权维护者一起参与人道主义援助、建设和平和冲突后发展干预。

69. 联合国系统各实体和机制应：

(a) 确保在安全理事会审查的局势中以及在和平行动的任务规定中系统地关注人权维护者，并系统地考虑将那些对侵犯人权维护者权利负有责任的人列入制裁名单；

(b) 确保在条约机构的国家审查、特别程序任务负责人的活动以及调查委员会和实况调查团等特设调查机制中系统地关注人权维护者的状况；

(c) 尤其是对人权高专办和特设调查机制而言，在与人权维护者合作时不伤害和尽职、数字安全和安保的原则方面，加强联合国工作人员同行交流和工作人员培训的机会；

(d) 系统地跟踪冲突和冲突后情况下的报复案件，并更加关注这些案件，包括在人权理事会成员选举和普遍定期审议工作组届会的情况下；

(e) 提高国家或事实上的管理机构对人权维护者及其权利应得保护的认知，包括在紧急情况和武装冲突情况下，并便利人权维护者诉诸区域和国际申诉人权机制；

(f) 确保即将完成的关于社区参与建设和维持和平的联合国全系统准则承认人权维护者在建设和平中的作用，并支持他们的参加和参与；

(g) 在获得国际保护和确定冲突和冲突后地区人权维护者的难民地位方面加强程序，并制订指导。<sup>77</sup>

70. 国际刑事法院应该将恐吓和报复报告制度化，并对在保护提供信息或作为中间人与法院合作的人权维护者方面可能存在的差距及其各机构的做法开展参与式评估。

71. 国际和区域的复兴和开发银行应采用尽职标准和零容忍政策、协议和程序，以处理对其资助的项目引起人权关切的人权维护者的恐吓和报复行为。<sup>78</sup>

<sup>77</sup> A/HRC/37/51, 第 70 段。

<sup>78</sup> A/74/159, 第 151 段；A/72/170, 第 92 段。