



 International Service
for Human Rights

聯合國特別程序 實用指南

2025

關於國際人權服務社

國際人權服務社 (ISHR) 是一個獨立的國際非政府組織 (NGO)，致力於透過支持人權捍衛者並加強人權標準和機制來促進和保護人權。我們透過研究、倡導、監測、協調和能力建構的戰略組合來實現這一目標。

國際人權服務社多年來一直與人權維護者處境特別報告員以及其他與人權捍衛者工作直接相關的特別程序密切合作。我們持續支持非政府組織與特別程序專家進行戰略性接觸，並倡議任命高素質的獨立專家，並推動各國有效落實其建議。

致謝

國際人權服務社非常感謝 ARC 國際 (ARC International) 允許使用其寶貴的出版物《聯合國特別程序——與性取向和性別認同有關的人權倡導者的指南》和《讓聯合國為您服務——跨性別活動人士工具包》，與歐洲跨性別組織 (Transgender Europe) 聯合出版。

制作人員

作者：原版由海倫·諾蘭 (Helen Nolan) 創作。由法比亞娜·萊布爾 (Fabiana Leibl)、李忠倫和何塞·路易斯·特維尼奧·伊爾斯利 (José Luis Treviño Illsley) 更新。

翻譯：Doni (簡體中文)

平面設計：納迪亞·朱伯特 (Nadia Joubert)

封面照片：秘書長會見特別程序協調委員會。黛比 (Eskinder Debebee) / © 聯合國圖片

版權與發行

© 2025 國際人權服務社

2019年首次出版。2025年更新。

免責聲明

本出版品內容可複製用於培訓、教學或其他非商業用途，但須註明來源為國際人權服務社 (ISHR)。歡迎您分發本出版品或在您的網站連結至本出版物，並註明來源為國際人權服務社 (ISHR)。未經事先明確許可，不得用於商業用途的複製。

儘管我們已盡一切努力確保本出版物中資訊的準確性和可靠性，但國際人權服務社 (ISHR) 對任何錯誤或對本資料的任何使用不承擔任何法律責任。如發現任何錯誤，請聯絡我們：information@ishr.ch

目錄

關於手冊	4
------	---

一、特別程序是什麼？其作用是什麼？

特別程序是誰？	6
特別程序起什麼作用？	7
1. 發送有關侵犯人權行為的來文	7
2. 進行國家訪問	8
3. 發布專題報告	8
4. 參與公共宣傳和提高意識	9
5. 為標準制定做出貢獻	9
6. 就任意拘留問題通過法律意見， 並就強迫失蹤案件與各國政府進行保密接觸	9

二、特別程序如何支持您的人權工作？

特別程序的主要特點	14
特別程序與聯合國其他機制有何不同？	15

三、人權捍衛者如何與特別程序合作？

來文	17
1. 可以發送哪些類型的來文？	17
2. 誰可以提交資訊？	19
3. 資訊應發送至何處？	19
4. 提交後會有什麼結果？	21
5. 可以做些什麼來跟進來文？	22
國家訪問	23
報告	25

四、人權捍衛者如何安全參與特別程序？

確保安全參與	26
了解報復	27



原住民權利問題特別報告員阿爾伯特·K·巴魯梅 (Albert K. Barume) 以及由國際人權服務社及其合作夥伴共同主辦的婦女人權倡導週的參與者在人權理事會第六十屆會議期間的一次邊會上發表講話。© 國際人權服務社

關於手冊

特別程序是由聯合國任命的獨立人權專家。這些專家——無論其頭銜是「特別報告員」、「獨立專家」或「工作小組」成員——均受命就全球範圍內某些專題權利的保護和促進情況，或特定國家的人權狀況進行報告。

他們是應對侵犯個人和群體權利行為的最有效的國際工具之一。他們介入了涉及環境和土地權利捍衛者遇害的案件；突顯了女性人權捍衛者面臨的挑戰；揭示了LGBTI 群體的處境；並幫助揭露了民間社會行為者在高度限制的環境中面臨的拘留和酷刑風險。他們的獨立性通常使他們能夠直接與政府討論那些被認為過於「敏感」而無法進行內部討論的問題。

這也使他們能夠迅速採取行動——通常是公開的——以解決處於危險中的個人或群體的處境，或解決不符合國際人權標準的立法草案。

本手冊旨在為那些相信特別程序能夠支持其人權工作的民間社會和人權捍衛者提供實用指南。我們希望此處提供的資訊能夠幫助非政府組織 (NGO) 更具戰略性地與特別程序合作，以增強其工作在世界各地的影響力。



瑪麗·勞勒 (Mary Lawlor) 出席一場邊會。© 國際人權服務社

一、特別程序是什麼？其作用是什麼？

特別程序是誰？

「特別程序」是指由聯合國 (UN) 任命的一群人權專家的統稱，負責監測和報告世界各地的人權狀況。他們也為落實這些權利提供諮詢和建議。大多數特別程序由個人 (特別報告員或獨立專家) 組成，但也有一些是由五名成員 (每個聯合國官方區域各一名) 組成的工作組。不同的名稱主要反映了任務的製定方式，但實際上，它們的工作方法非常相似。特別程序由聯合國人權理事會 (HRC) 的決議設立。

特別程序分為兩大類：國別任務和專題任務。「任務」一詞可以理解為人權理事會規定的一種工作說明。「**國別任務**」¹ 報告特定國家的人權狀況，

¹ 國別任務列表可在此處查閱：<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?lang=zh>

而「專題任務」² 則關注全球範圍內的某一特定議題，例如酷刑或受教育權。截至2025年6月，共有46個專題任務和14個國家任務。

這些專家(有時也被稱為「任務負責人」)並非聯合國工作人員，其職位是無薪的，這旨在強調其獨立性。然而，這也意味著他們通常無法將所有時間都投入到職位中，而且通常還兼任其他工作(例如，學者或律師)。

特別程序起什麼作用？

任何特別程序的具體任務均根據設立其授權的人權理事會決議而有所不同。每位特別程序專家的官方網頁都提供了關於這些決議及其工作範圍的更詳細資訊。不過，特別程序可用的工具大多相同：

1. 發送有關侵犯人權行為的來文

特別程序可以向各國政府，在某些情況下，也向企業或其他行為體發送正式來文。這些來文重點關注涉嫌侵犯人權的行為，並要求其澄清或採取行動。這些來文通常是基於民間社會和受人權侵犯影響者提交的資訊。

致各國政府的來文由日內瓦聯合國人權事務高級專員辦事處(OHCHR)發送給該國常駐日內瓦聯合國代表團，後者隨後將來文轉發給其政府內部的相關行為體，以採取行動和作出回應。

兩個或多個特別程序任務授權聯合發送來文的情況很常見，尤其是在情況涉及多項人權關切時。在這種情況下，通常由一個任務授權牽頭，並邀請其他任務授權參與。例如，一個涉及任意拘留一名組織抗議活動的人權捍衛者的案件，可能需要由關注人權捍衛者、任意拘留以及集會和結社自由等問題的多個任務授權聯合發送來文。

所有來文和政府答覆均在人權高專辦網站的資料庫³中提供，並可能以匯總形式納入人權理事會(HRC)每屆常會上提交的報告中。⁴

2 專題任務列表可在此處查閱：<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?-Type=TM&lang=zh>

3 發送來文和政府答覆的資料庫可在此處查閱：<https://spcommreports.ohchr.org/>

4 報告(“來文的聯合報告”)可在此處獲取：<https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/communications-reports-special-procedures>

2. 進行國家訪問

特別程序進行國家訪問，直接評估人權狀況。這些訪問可以是官方訪問（應政府邀請進行），也可以是非正式訪問（通常與非國家行為體（例如非政府組織或大學）組織的會議或活動有關）。

正式訪問結束後，專家將發布一份訪問結束聲明，概述主要的初步調查結果。隨後，專家將發布一份更全面的報告，其中包含關於如何改善促進和保護權利的建議。該報告隨後將提交給人權理事會（HRC）。每位專家的正式訪問次數不盡相同，但通常每年不超過三次。

專家也可能進行非正式訪問，但非正式訪問不會產生報告，其費用也不由聯合國人權事務高級專員辦事處（OHCHR）承擔。專家每年進行的非正式訪問次數沒有固定限制。

3. 發布專題報告

所有特別程序均需向人權理事會提交年度書面報告。報告通常包含年度工作摘要、並處理新出現的專題問題。報告含有附件，涵蓋所有已進行的國家訪問，有時還包含已發送來文和已收到回覆的摘要。報告通常會在人權理事會會議召開前的幾週內發佈在人權理事會網站⁵上。

專家們也會就其提交給人權理事會的報告進行口頭陳述，並與各國和非政府組織進行互動對話。在這些對話中，可以就專家們目前和未來的工作以及其職權範圍內各項權利的規範發展情況向專家們提出意見和問題。專家也可能被要求在其通常的報告週期之外向人權理事會匯報最新情況，特別是在應對其職權範圍內的緊急人權狀況時。

大多數專家也向聯合國大會第三委員會提交報告。在這種情況下，他們僅與各國進行互動對話。然而，非政府組織仍然可以透過在委員會會議召開前的幾週內與各國進行雙邊或非正式的宣傳倡議來影響討論。

5 <https://www.ohchr.org/zh/hr-bodies/hrc/sessions>

4. 參與公共宣傳和提高意識

特別程序通常在公共領域開展工作，以增進公眾對其所保護權利的理解，或引起公眾對特定問題的關注。此類工作的一個主要例子是發布**新聞聲明**，這些聲明通常是針對專家認為緊急或嚴重到值得公眾反應的情況而發布的。與來文一樣，這些聲明通常是聯合發布的。

專家還可以透過接受媒體採訪、使用社交媒體、撰寫文章或參加會議和活動來參與公眾教育或倡導，以提高意識。有些專家會發起專題宣傳活動或參與教育活動——例如，與學校、大學或非政府組織合作，以促進公眾對其職責範圍內權利的理解。非政府組織和其他利害關係人可以邀請專家在活動中發言、參加小組討論或發表主題演講。這些機會不僅有助於公眾教育，也使專家有機會直接聽取社群的意見——當由於缺乏政府邀請而無法進行正式的國家訪問時，這一點尤其重要。

5. 為標準制定做出貢獻

一些特別程序也透過參與新標準的辯論和直接起草，為各自領域的**標準制定**做出了重要貢獻。最近的一個例子是專家們參與起草並於2024年批准了《宣言+25》，這是一份具有里程碑意義的文件，是對1998年《聯合國人權維護者宣言》的補充。更新後的宣言反映了過去25年來區域和國際法理學的發展。

6. 就任意拘留問題通過法律意見，並就強迫失蹤案件與各國政府進行保密接觸

兩項特別程序任務——任意拘留問題工作組 (WGAD) 和強迫或非自願失蹤問題工作組 (WGEID) ——除了前文所述與其他任務共享的職能外，還履行額外的、獨特的職能。

任意拘留工作小組可以通過法律“意見”，根據國際人權法確定對個人的拘留是否構成任意拘留。這些意見是基於準司法對抗程序，該程序會考慮資訊來源和國家提供的信息，並向相關國家提出建議，包括釋放被任意拘留的個人。雖然這些意見不具有法律約束力，但具有強大的法律和道德權威，並已促使拘留做法發生變化和被拘留者的獲釋。任意拘留工作小組要求相關政府在六個月內答复，並提供落實該意見所採取措施的資訊。自2017年以來，任意拘留問題工作小組在其意見中將中國任意拘留的範圍和規模定性為「可能的反

人類罪」。意見可在任意拘留問題工作小組的網頁⁶及其資料庫中查閱⁷。更多信息，請參閱人權高專辦第26號概況介紹(修訂1)：任意拘留問題工作組⁸及其工作方法⁹。

強迫或非自願失蹤問題工作組 (WGEID) 肩負著獨特的“人道任務”，即從家人或組織處獲取有關被強迫失蹤人員案件的信息，建立失蹤人員家人與相關政府之間的溝通渠道，並將這些案件轉交給相關政府，以澄清失蹤人員的命運或下落。雖然強迫或非自願失蹤問題工作小組每年都會報告¹⁰根據其授權審議的案件數量，但不會披露案件的身份或任何細節；這種方式旨在加強與國家當局的合作，並增加取得積極成果的可能性。強迫或非自願失蹤問題工作小組為尋求答案的家人提供了一個重要管道，幫助他們解決可能缺乏法律救濟的困境，並持續關注案件進展，直至真相大白，即確定失蹤者的命運或下落。¹¹更多信息，請參閱人權高專辦的 第6號概況介紹(第四次修訂版)：強迫失蹤問題¹²和強迫或非自願失蹤問題工作組的工作方法¹³。

每年，每個工作小組都會舉行三次會議來審議這兩項程序下的案件：任意拘留問題工作組於三月/四月、八月/九月和十一月舉行會議；強迫或非自願失蹤問題工作組於二月、五月和九月舉行會議。

這些程序並不相互排斥，並且可以與任何特別程序提交的來文同時進行。例如，特別程序可以就個案向各國發送來文，而任意拘留問題工作組或強迫或非自願失蹤問題工作小組也可以同時推進上述程序。

-
- 6 任意拘留問題工作組通過的意見 <https://www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-arbitrary-detention/opinions-adopted-working-group-arbitrary-detention>
 - 7 任意拘留問題工作小組意見資料庫 <https://wgad-opinions.ohchr.org/>
 - 8 第26號概況介紹(修訂1)：任意拘留問題工作小組 <https://www.ohchr.org/zh/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-26-rev-1-working-group-arbitrary-detention>
 - 9 任意拘留問題工作小組的工作方法 <https://docs.un.org/A/HRC/36/38>
 - 10 強迫或非自願失蹤問題工作小組年度報告 <https://www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances/annual-reports>
 - 11 該個人仍可能被任意拘留，因此仍處於任意拘留問題工作小組的管轄範圍內。
 - 12 第6號概況介紹(第四次修訂版)：強迫失蹤問題 <https://www.ohchr.org/zh/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-6-rev-4-enforced-disappearances>
 - 13 強迫或非自願失蹤問題工作小組的工作方法 <https://docs.un.org/A/HRC/WGEID/1>



國際人權服務社學院插圖。© Attic Media 為國際人權服務社製作

二、特別程序如何支持您的人權工作？

特別程序擁有一系列支持人權捍衛者的工具，但與其合作需要時間和戰略重點。對於在壓力和資源有限的情況下工作的人權捍衛者來說，與日內瓦的特別程序專家合作似乎與他們日常工作相距甚遠或脫節。特別程序不具備執法權。他們擁有的是透過專業知識、知名度和公眾壓力來施加影響力的能力。

那麼，為什麼要與他們合作呢？

1. 他們可以幫助制止或扭轉侵權行為

各國政府有時確實會根據特別程序的來文改變其行事。在某些情況下，例如當個人面臨酷刑風險或被非法拘留時，緊急求助於聯合國系統可以挽救生命。

例如：多個特別程序已透過公開聲明和來文向中國政府提及被監禁的維吾爾族醫生古麗仙·阿巴斯一案。2024年8月，中國政府回應聯合國的一份來文，承認她已被正式監禁，並首次明確了她的拘留地點和指控。雖然她尚未獲釋，但中國這一罕見的承認是聯合國專家和其他國際行為者持續施壓的結果。

2. 他們有助於人權捍衛者獲釋或改善他們的待遇

特別程序可以在人權捍衛者面臨任意拘留、政治動機的起訴或不公正審判程序的案件中發揮作用。即使人權捍衛者沒有立即獲釋，他們的參與也能帶來有意義的改善，例如獲得醫療服務、法律代理或改善拘留條件。

例如：特別程序的干預，包括發給中國政府的來文，有時已使得中國人權捍衛者羈押條件有所改善。雖然無條件釋放的情況很少見，但一些被羈押的人權捍衛者及其家屬報告稱，在特別程序介入後，他們獲得了醫療、法律代理等條件，或得到了監獄當局更好的待遇。公開聲明和來文也有助於增強被羈押人權捍衛者及其家屬的道德韌性，顯示國際社會對他們處境的持續關注。

3. 他們放大了當地民眾的聲音和關切

特別程序專家的聲明或信件可以強化當地活動人士已經表達的訊息，並增添聯合國專家的權威性。在某些情況下，特別程序可以公開討論當地團體無法自行提出或政府拒絕在國內討論的問題。透過這種方式，特別程序可以將當地的關切提升到國際舞台。

例如：2024年7月，特別程序發出一份[聯合來文](#)，就中國政府鎮壓和平反對康托克（崗托）水力發電廠的藏人表示關切。這次幹預提高了當地藏人的聲音，他們曾因抗議該國有計畫造成的強制遷離祖居村落、文化遺址被毀以及環境影響而面臨嚴厲報復的風險。

4. 他們提供專家建議或技術援助

特別程序可以支持法律改革，提供詳細指導，或建議各國進行政策調整，以幫助它們履行人權義務。這類支持可能更容易被各國政府考慮，因為各國政府有時認為這種援助比公開批評其人權記錄的聲明更具“建設性”，或者各國政府可能正在尋求專家指導，了解在特定情況下應採取哪些行動來履行其人權義務。

例如：2022年12月，15位特別程序專家向中國政府發出聯合來文，列出了七項基準，這些基準匯集了特別程序以往提出的建議，旨在為新疆維吾爾地區帶來有意義的人權變革。這些詳細的建議敦促中國使其法律和實踐符合國際標準，包括釋放所有被任意拘留的個人、修改允許集體懲罰的反恐法律、終止針對維吾爾人的大規模監控，以及全面開放獨立監察機構。儘管中國政府尚未就這些建議採取行動，但這些基準提供了一個可信且權威的框架，繼續指導民間社會和國際行為體推動問責的倡議工作。

5. 透過國際參與建立支持

即使向聯合國發出呼籲未能取得明顯進展，呼籲並讓國際社會代表介入案件也能提升當地團體的可信度，並提供至關重要的支持和聲援。這清楚地傳遞了受害者並非孤軍奮戰的訊息。這一點在被視為敏感或有爭議的人權領域尤其重要——例如性健康和生殖健康權利——在這些領域，此類抗爭往往會讓人感到孤立。在國際層面開展工作也能讓活動人士有機會拓展其組織的影響力：結識其他組織、建立聯盟並更有效地協調各方努力。

例如：2025年初，美國政府暫停所有對外援助90天，導緻美國國際開發署80%的計畫停擺，數百萬人的生命受到威脅。幾天之內，各地區民間社會網絡協調一致，記錄了這次事件的後果——透過調查、國家平台和緊急簡報分享數據。他們的共同努力促成了一項具有里程碑意義的舉措：35個聯合國特別程序聯合向美國發出來文，警告此舉將對流離失所者、女性主導的非政府組織和多元化計畫造成毀滅性影響。

特別程序的主要特點

特別程序的工作方法有幾個關鍵特點，對非政府組織和人權捍衛者特別有用：

緊迫性：發出緊急呼籲的能力是特別程序獨有的，在侵權行為持續發生或即將發生的情況下至關重要。在某些情況下，這種能力挽救了生命。

可及性：聯合國非政府組織認證制度¹⁴(取得聯合國諮商地位，又稱經社理事會地位) 需要投入大量的時間和資源。對於致力於政治敏感議題的非政府組織來說，認證尤其困難。¹⁵ 向特別程序提交資訊**無需任何認證**——任何受害者或團體都可以參與該機制。

普遍涵蓋：特別程序的另一個關鍵優勢在於，無論一國是否批准了具體的人權條約，其運作都是獨立的。他們可以在其授權範圍內處理世界上任何國家的侵犯人權行為。

無需用盡國內補救措施：與一些國際人權機制不同，特別程序並未要求受害者在採取行動之前用盡所有國內救濟途徑。

獨立性：特別程序的一個重要特徵是，一旦被任命，他們就獨立於政府。這使得他們能夠處理政治敏感問題，並以其他機構可能無法或不願的方式挑戰政府。他們也可以提出並支持對國際法的進步解釋，加強人權標準，並將具體問題保留在國際議程上，即使在各國因壓力而懷有敵意或猶豫不決的情況下。

14 有關如何使用聯合國認證系統的指南，請訪問：https://academy.ishr.ch/upload/resources_and_tools/ishr_3rd_com_handbook_en.pdf

15 更多資訊和更新請訪問：<https://academy.ishr.ch/learn/accessing-the-un-1/ecosoc-accreditation>

特別程序與聯合國其他機制有何不同？

	普遍定期審議 (UPR)	特別程序 (SPs)	條約機構 (TBs)
這是何種監測？	國家： 普遍定期審議審查各國整體的人權記錄。	國別/專題： 特別程序要麼監測一個國家的人權狀況，要麼關注人權主題作為整體概述的一部分。	國家： 條約機構審查一國如何履行其已批准或加入的條約中所規定的義務。
誰提出建議？	國家： 各國相互提出建議。	專家： 個人或小組主要向國家提出建議，但也向企業等其他行為者提出建議。	專家： 專家委員會向各國提出建議。
涵蓋哪些人權？	全部： 普遍定期審議涵蓋所有人權。	一些： 根據人權理事會的授權，特別程序重點關注國家或特定主題。	一些： 條約機構僅關注其監督履行情況的條約所涵蓋的權利。
他們可以進行國家訪問嗎？	否： 普遍定期審議過程中不包含國別訪問。	是： 所有特別程序機制均可進行國家訪問，但只有受到國家邀請才可以進行「正式」訪問。	是： 有些條約機構可以訪問國家，例如防止酷刑小組委員會。
監測頻率是多少？	每 4-5 年進行一次，期間可自願提交中期報告。	持續進行中。 每項特別程序每年就其負責的國家或專題向人權理事會和聯合國大會提交一至兩份年度報告。如果一個國家發生嚴重侵害人權的行為，特別程序還可以在年內發送來文。	不定期： 各國約每4年接受一次審查，但通常頻率較低。這是因為審查流程取決於各國提交資訊的時間以及條約機構本身的積壓情況。
涵蓋哪些國家？	全部	全部： 儘管一些特別程序被授權審查某個特定國家的狀況。	部分： 條約機構只能審查已批准其負責監督履行情況的條約的國家。
這些建議的權威性如何？	政治性： 普遍定期審議的建議始終帶有政治色彩，因為各國之間會相互審議。有些建議具體明確、注重行動，並符合國際人權標準，但有些建議則相當模糊。各國可以選擇接受建議或僅供記錄，但如果該國不遵守建議，不會受到任何制裁。	專家： 這些建議由獨立專家提出，因此具有相當的權威性。建議本身不具約束力，這意味著只是鼓勵各國落實這些建議。	具有約束力： 條約機構的建議是關於各國應如何履行其具有約束力的法律義務的權威性陳述，這意味著各國必須落實這些建議。但是，如果各國不執行，不會受到任何制裁。這些建議通常以法律術語表述，並且可能非常具體。

人權高專辦的作用

人權高專辦為所有特別程序提供支持，並實際擔任其秘書處職能。該機構在多個領域提供協助，包括法律和區域專業知識、研究、分析支援以及實況調查。

每位專家都由常駐日內瓦的人權高專辦工作人員直接提供支援——通常每個任務只有一到兩名工作人員。他們協助專家進行報告研究、起草來文和新聞稿，並在專家缺席時代表其與民間社會組織在日內瓦進行會晤。他們還負責安排正式國家訪問以及偶爾進行的非正式訪問的後勤和日程安排。

由於人權高專辦的資源有限，工作人員可能難以及時處理來自民間社會和各國的大量資訊。在某些情況下，專家也可能獲得外部工作人員或機構的支持。

人權理事會的作用

特別程序是由人權理事會任命的獨立專家，其任命基於其專業知識和經驗，旨在為人權理事會提供實質建議。然而，特別程序由人權理事會——一個由各國組成的機構——設立，這意味著各國政府之間的政治談判和緊張關係，塑造每個任務的設立、職權範圍、任期續延或終止，以及未來發展方向。

這也使得人權理事會成為專家獨立性的最大潛在威脅。即使在特別程序設立後，一些國家仍可能試圖透過後續決議或設立「競爭性」或「制衡性」任務授權來幹預其工作。越來越多的國家利用與專家的互動對話，質疑任務授權的合法性或批評專家本身的行為。

儘管存在這些風險，但人權理事會——聯合國在人權領域擁有專屬管轄權的最高機構——授予特別程序任務授權這一事實，賦予了其政治分量。這有助於增強特別程序的影響力，鼓勵各國合作，並有助於實現有意義的人權變革。



2025年人權捍衛者倡導計劃 (HRDAP25) 參與者學習如何與特別程序合作。
© 國際人權服務社

三、人權捍衛者如何與特別程序合作？

特別程序可用的每項工具都為人權捍衛者提供了機會。本節概述如何充分利用這些機會。

來文

來文是特別程序可用的最有效工具之一，尤其對於面臨緊急風險的人權捍衛者。本節將說明如何提交來文、後續流程以及如何跟進以發揮最大效力。

1. 可以發送哪些類型的來文？

特別程序主要採用三種來文類型。每種來文類型均可由單一專家發出，也可由多位專家共同發出。

緊急呼籲是用來制止正在發生的侵權行為或預防即將發生的侵權行為的緊急手段。特別程序機制旨在收到可靠資訊後迅速發出這些呼籲，要求政府澄清受影響個人或群體的狀況，並提醒當局履行其人權義務。

例如：2024年11月，一組特別程序專家向中國發出**緊急呼籲**，並對被監禁的法律學者許志永的惡劣拘留條件表示關切。據報道，許志永在獄中絕食抗議其人權受到侵犯後，健康狀況惡化。

指控信則針對的是已經發生的人權侵犯行為。這類信函概述了相關的指控，要求政府就指控事項提供信息，並說明為受害者提供救濟所採取的措施。指控信也可以包含對政府應採取行動的建議。指控信既可涉及侵害個人或群體的侵權行為，也可就特定國家的人權狀況提出更廣泛的關切。

例如：2024年1月，一群特別程序專家向中國政府發出了一封**指控信**，涉及《蘋果日報》創辦人黎智英遭受酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰。黎智英目前被監禁，並面臨違反香港國安法的指控。

提示：若您不確定應該申請緊急呼籲還是指控信，請不必擔心——實際上，這兩種方式對您的維權工作沒有區別，因為它們都是發送給貴國政府的信函。專家取得所需資訊後，將自行決定信函的分類標註。



政策或立法的來文（通常稱為「其他信函」）旨在表達對現有或擬議的法律、政策或做法可能對特定個人或群體的權利享有造成負面影響的擔憂。

例如：2019年11月，12位特別程序專家**聯名致函**中國，就《中華人民共和國反恐怖主義法》（簡稱《反恐怖主義法》）的效力及適用情況發表意見，認為該法具有不必要且不成比例的特徵。他們深表關切的是，該法在中國多個地區將基本權利刑事化，「可能導致特定少數群體成員進一步激進化，造成日益嚴重的恐懼、怨恨和疏離感」。

特別程序專家也分別於2020年9月及2024年3月聯名致函中國，對《香港國安法》和《維護國家安全條例》表示關切，指出這些法律不符合國際人權標準。

國際人權服務社已將自2018年以來聯合國特別程序（來文、新聞聲明、意見）、條約機構和人權高專辦的所有專家建議彙編到一個線上資料庫中。

2. 誰可以提交資訊？

大多數情況下，任何人都可向特別程序提交資訊。組織無需在聯合國註冊，個人同樣可以提交資訊。然而，任意拘留問題工作小組和強迫或非自願失蹤問題工作小組的要求略為正式，僅接受相關個人、其家屬或代表（包括律師和非政府組織）提交的資訊。

3. 資訊應發送至何處？

為確保提交資料得到審議，任何希望聯繫特別程序機制的人均可使用**線上表格**¹⁶。資料也可透過電子郵件提交。各特別程序機制採用的具體標準——包括其在準備來文時認為最有價值的資訊類型——可在**專題**¹⁷或**國別**¹⁸任務網頁上查閱。提交資料應使用英語、法語或西班牙語。

提示：如果您特別希望各特別程序採取聯合行動，請務必向所有相關任務授權方提供信息，並闡明聯合行動的重要性（即為何聯合行動能產生更大影響？）。若您明確不希望採取聯合行動，也應說明原因。



人權捍衛者掌握的資訊通常可以在資源相對有限的情況下轉化為一份強而有力的材料。為確保您的材料被採納，請避免僅依賴媒體來源。盡可能使用第一手資料或直接文件作為資訊依據。

16 向特別程序提交資訊的線上問卷可在此處獲取：<https://spsubmission.ohchr.org/>

17 專題任務清單可在此處查閱：<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?-Type=TM&lang=zh>

18 國別任務清單可在此查閱：<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?lang=zh>

在準備提交資料時，請務必回答以下問題——其中大部分問題也包含在線上提交的表格中：

1. **資訊發送方是誰?**請提供聯絡方式。
2. **情況是否緊急?**為什麼?是否存在影響政策或阻止進一步侵權行為的特定時機或窗口期?
3. **受害者的姓名、年齡、性別、籍貫和/或居住地是什麼?**若指控涉及一個大型群體，您可以將多名受害者的資訊合併到一份提交資料中。
4. **您是否獲得當事人同意?**同意書可由受害者本人、其家屬或律師提供。在某些情況下，工作人員可能會要求以書面形式提供此類資訊。
5. **發生了什麼事?**請註明日期和地點。如涉及法律或政策，請以附件形式提供相關文件(如有英文、法文或西班牙文譯本，請一併提交)。
6. **肇事者是誰?**如果可能，請提供姓名、頭銜/職位以及任何可能的動機。
7. **事件背景是什麼?**專家應該了解哪些法律框架資訊——這對於涉及一般情況的提交尤其重要。
8. **已採取哪些應對措施?**這是指國家或國際層面的行動，包括受害者或其代表已尋求的補救措施。
9. **特別程序應採取哪些行動?**建議專家可以採取哪些步驟或措施來更好地應對這種情況，包括他們應該提出的問題，以及您是否希望他們考慮發布新聞稿(並說明原因)。

4. 提交後會有什麼結果？

人權高專辦收到提交資料後，工作人員將評估是否包含足夠的訊息，以及該資訊是否可信，以便專家向相關政府發送來文。工作人員可能會聯絡資訊提交方，要求提供更多詳情。他們還必須確保該問題屬於一個或多個特別程序的職權範圍。由於能力有限，並非所有提交的資料都會引發後續行動。

提示：有些專家每週會收到數百份提交資料。為了提高提交資料獲得專家關注和採取行動的幾率，您應該以簡潔的方式呈現資訊；重點關注近期或即將發生的事件；闡明為何在特定時刻採取行動是必要的（尤其如果您還希望獲得新聞稿）；並考慮整合多個案例以展現趨勢。至關重要的是，您必須證明您已獲得所有提及的個人受害者或組織的同意。



如果來文已發出，一旦政府的答覆期限已過，該來文將會發佈在來文資料庫中¹⁹。截止日期通常會在來文正文中註明：一般情況下，指控信和緊急呼籲的截止日期為 60 天；如果涉及立法或政策草案，且來文主要為法律性質，則截止日期可能短至 48 小時。

該系統的一個限制在於，難以追蹤提交狀態。並非所有特別程序都會確認收到，這可能導致無法確定是否已採取任何行動。如果您想跟進，可能需要發送第二個訊息。此外，如果您最初提交的內容有任何更新或變化，也請務必通知人權高專辦。

提示：您有時可以透過查看相關特別程序發布的最新新聞稿末尾提供的聯絡方式，找到負責此項任務的人權高專辦工作人員²⁰。如果是聯合新聞稿，請仔細檢查核對，因為其中的聯絡方式可能來自支援其他任務的人員！如果您有機會與工作人員見面，請務必索取其名片或聯絡方式，因為直接致信該人員比發送至任務授權的通用郵箱更為有效。需特別注意的是，工作人員常在不同任務組間輪換，提交資訊前請務必再核實。



19 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>

20 所有特別程序的新聞稿可在此處查閱：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/News-Search.aspx>

5. 可以做些什麼來跟進來文？

來文一旦發出並要求政府回覆，非政府組織可能會覺得整個過程不再由其掌控。然而，有多種方法可以跟進並保持參與。

首先，如果人權高專辦收到政府的回覆，可能會聯繫該來文的原始來源方，徵求意見或探討可能的後續措施。即使沒有聯繫，任何政府對特別程序來文的回覆，一旦發佈到在線數據庫中，均可供查閱。對於政府的回應，尤其是在回覆內容與受害者或消息來源方的經驗不符的情況下，可以直接向人權高專辦提交評論。

提示：您不必等到特別程序發布來文後才引起人們對該案件的關注。您提交資訊這一事實本身就可以成為開展倡導工作的有力基礎。您可以考慮發起民間社會的宣傳活動或與媒體合作，例如強調事態已嚴重到您必須向聯合國求助的地步。



其次，來文所包含的事實，以及政府的任何回應（即便不足或含糊不清），都可用於國際和國內的倡議工作。它們既能支持敦促政府履行對特別程序專家所做的承諾，也可用於駁斥虛假或誤導性的說法。也可以敦促政府作出回應，並公開強調其未予答覆的情況。

一旦來文公開，就可以利用它透過媒體或外交管道強化倡議力度。與可信賴的記者分享來文有助於揭露侵犯人權的行為，並增強公眾監督。同樣，將來文提交給外交使團可以促使他們直接向政府提出關切，無論是私下交涉還是在人權理事會發表聲明。強調聯合國專家已正式處理此事，能為民間社會訴求增添分量，並加大對當局作出實質回應的壓力。

國家訪問

人權捍衛者可以透過多種方式參與國家訪問，以加強自身工作和特別程序的工作。建議查閱人權高專辦網站²¹，以了解是否有針對本國的訪問請求或計畫。

首先，民間社會可以鼓勵與其工作相關的任務授權的特別程序專家進行國家訪問，以期引起國際社會對當地局勢的關注。具體可透過致函相關專家闡明訪問的及時性和必要性來實現。在尋求訪問時，特別程序專家會請求東道國政府發出邀請。若未獲邀請，非政府組織可遊說其政府發出邀請。一些政府已發出了所謂的「長期邀請」²²，允許所有特別程序專家訪問。雖然每次訪問仍然需要正式申請和協商，但這些國家面臨更大的合作壓力。

同時，特別程序專家可能對訪問的時間和地點有自己的優先考慮，並可能在未事先與當地民間社會接觸的情況下提出訪問請求。在少數情況下，政府本身也可能鼓勵訪問。在某些情況下，此舉是出於善意，反映了政府對改善人權保護的真誠意願。在其他情況下，這可能是政府為了宣傳其認為有正面報導的領域而做出的努力。

提示：在某些國家，政府極不可能同意特別程序提出的訪問請求。

一種規避此困境的方法是，由民間社會或學術機構邀請特定任務負責人出席會議或活動，從而促成非正式訪問。特別程序在非正式訪問後無法發布包含建議的完整報告，但此舉有助於與專家建立聯繫，並提請他們對嚴重情況或案件的關注。若與政府代表進行良好的對話，這甚至可以為正式邀請鋪平道路。



其次，一旦確定了訪問計畫，非政府組織可提交資訊協助專家準備工作並突出優先調查事項。民間團體也可以協助宣傳此次訪問。雖然議程由任務負責人和相關國家協商決定，但非政府組織可以影響正式會議的議題以及非正式會議的安排。在此過程中，專家的獨立性和「不受限制的訪問權限」至關重要。

21 <https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/country-and-other-visits>

22 <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=zh>

第三，在訪問期間，非政府組織可以與專家會晤，提出關切並解答疑問。這些會晤可透過聯繫負責協調此訪問任務的人權高專辦工作人員安排。鑑於訪問週期通常較短，國內非政府組織應相互協調以確保提供廣泛多元的意見。

若有安全隱患，人權捍衛者可考慮在私密場所或安全的虛擬空間會見任務負責人。如果該國缺乏或根本沒有獨立民間社會活動的空間，可改在其他國家或日內瓦舉行會晤。會晤可在訪問前、訪問期間或特定情況下於訪問後進行，並可由國際夥伴非政府組織協助安排。

最後，訪問結束後，專家將撰寫一份報告並提出建議，隨後提交給人權理事會。由於這個過程可能需要長達一年的時間，許多專家會在訪問結束後發表一份詳細的新聞聲明，其中會指出報告中可能包含的重點關注或關切的核心議題。

國家訪問報告可成為一項重要的倡議工具。各國非政府組織可據此報告敦促落實關鍵建議，尤其當政府態度消極時。該報告還可與媒體和外交管道分享——在民間社會無法安全或公開接觸政府官員的情況下，此舉尤其重要。

例如：2022年，和平集會自由權和結社自由權特別報告員克萊芒·武萊（Clément Voule）訪問巴西，評估該國對和平集會和結社自由權利的尊重程度。由原住民、工會和非裔拉丁裔婦女領導的團體參與制定了訪問行程，在全國各地與專家會面，並將他們的關切納入2023年人權理事會的報告，該報告強調了民間社會在將巴西轉變為更加平等和公正的社會方面發揮的關鍵作用。

報告

在特別程序專家向人權理事會作口頭陳述後的互動對話環節，由經社理事會認證的非政府組織可發表聲明並提出問題。這些發言可用於鼓勵專家關注新議題，並提請關注特定國家或受關注群體，或要求專家進一步闡述其工作細節。由於專家通常親自出席人權理事會，這也是在日內瓦與專家及其團隊會面的良機。

此外，可以事先遊說專家在口頭報告中重點強調特別嚴峻的局勢，或引用具體國家的案例，將民間社會的關切納入專題報告。

一些特別程序專家每年也會向聯合國大會提交專題報告。民間社會無法在大會發言，但如果您能夠前往紐約，專家通常會組織邊會，並與民間社會組織舉行非公開會晤。

提示：即使您的組織未獲經社理事會的認證，或者您無法前往日內瓦，您仍可與具有經社理事會地位的非政府組織合作，共同準備一份聲明，您或他們可以在與特別程序專家的互動對話中宣讀該聲明。自2020年起，個人也可以透過預錄影片遠端宣讀聲明。請注意，這些聲明的時長嚴格限制為90秒！





國際人權服務社學院插圖。© Attic Media 為國際人權服務社製作

四、人權捍衛者如何安全參與特別程序？

與聯合國專家或其工作人員接觸有時會增加人權捍衛者所面臨的風險。因此，您務必充分了解潛在的危險、可採取的風險緩解措施，以及因接觸特別程序而遭受恐嚇或報復時的應對方式。

確保安全參與

通常情況下，向特別程序提供資訊的人員身份會對接收資訊的國家或非國家行為者保密。您也可以委託其他非政府組織代表您提交訊息，以加強保密。

提示：如果您擔心數位安全性問題，一些特別程序也使用加密電子郵件或即時通訊平台，例如 Proton Mail 和 Signal。可信賴的合作夥伴亦可協助取得此類資訊。



您可進一步標註提交資料中需保密且不得向相關政府揭露的部分。然而，由於程序基於具體侵權行為及個人或群體展開，若無法向相關政府提供充分細節，特別程序將難以採取行動。

這意味著在敏感案件中須謹慎權衡：一方面要提供足夠的信息，以便特別程序採取有效行動；另一方面，避免增加報復風險或對相關人員造成進一步傷害。

提交資訊時，務必考慮對被提及人員的潛在影響。因此，**徵得同意**是特別程序的核心關注點。提交資訊的機構應明確說明是否已獲得相關個人或家庭的同意。

特別程序充分意識到其來文中存在的潛在風險，並遵循「不傷害」原則。若評估認為風險過高，可能決定不採取行動。

提示：風險不僅限於個人。家庭成員、同事甚至整個組織都可能受到影響。在向特別程序提交案件之前，請與所有可能受到影響的人員協商，評估可能的後果，並制定應對報復的計劃。請參閱國際人權服務社 (ISHR) 關於評估和降低風險的**工具包**²³。



了解報復

在任何情況下，對一個國家或其他強大機構發出反對聲音都可能使您面臨風險。「報復」²⁴一詞用來描述任何與聯合國或區域人權機構合作、曾經合作或尋求合作的個人或團體所遭受的恐嚇或攻擊行為。近年來，人權活動人士和人權捍衛者在地方、區域或國際層面所遭受的威脅、恐嚇和報復日益受到關注。

報復行為通常由強大的國家機構實施，例如警察、軍隊或安全部隊，或司法部門，其目的是保護國家免受批評。非國家行為體，例如企業、犯罪集團成員或武裝團體，也經常實施報復，這些行為體與國家的聯繫可能是直接的、間接的，也可能是完全沒有聯繫的。這些侵犯人權的行為包括：對人權捍衛者的活動進行不合理的限制，對其組織進行不公平的審查，對其進行監視或誹謗，

²³ 國際人權服務社 (ISHR) 用於評估和降低與聯合國接觸而遭報復的風險的工具包：<https://ishr.ch/zh-hans/資源/報復-評估和降低與聯合國接觸而遭報復的風險的/>

²⁴ 如何利用聯合國機制應對報復行為並促進問責的指南可在此處取得：<https://ishr.ch/zh-hans/資源/報復國際人權服務社有關人權捍衛者的《報復手冊》/>

剝奪其獲得資金的途徑，或遭受任意逮捕、人身暴力甚至死亡。除了用於懲罰之外，報復行為通常也被用作一種威懾手段。

在某些特定情況下，遭到報復的風險會增加。當局不希望其糟糕的人權記錄被曝光時，風險便隨之攀升。當人權捍衛者將國內議題提交聯合國人權機構，揭露政府人權紀錄時，風險也可能加劇。各國政府都不願在區域或國際舞台上被描繪成侵犯人權者。針對揭露政府行為的人權捍衛者的反製手段可能極為嚴厲，尤其當國家享有有罪不罰的特權時。

特別程序有責任對與其接觸的人權捍衛者遭受報復的情況作出回應，例如在國家訪問期間或在來文的內容中。特別程序可以採取多種方式回應²⁵，包括保密和公開方式，具體行動將視個案而定：

- 特別程序可以就具體案件向相關國家發送來文和/或發布新聞稿，也可以在提交給人權理事會和聯合國大會的報告中，或在與這兩個機構的互動對話中提及該案件。特別程序還可以與國際或區域層面的其他人權機制合作，協調應對措施。

例如：極端貧窮問題特別報告員訪問中國後，他會見的人權律師之一江天勇被任意拘留，並被控「顛覆國家政權」。特別報告員在向人權理事會提交國別訪問報告時特別提到了這位人權捍衛者，指出「中國政府已明確表示，他們不希望我繼續追究這些問題，但我作為獨立專家的職責是提出一個平衡的總體觀點，這些問題必須得到承認。」國別訪問報告明確提及特別報告員為應對在訪問期間與他會面或計劃與他會面的人權捍衛者遭受的報復而採取的行動，包括發布通報和新聞稿。特別報告員在2017年和2019年的公開聲明中繼續對江天勇律師的處境表示關切。

25 有關不同類型回應的更多信息，請訪問：<https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/acts-intimidation-and-reprisal-cooperation-special-procedures>

例如：特別程序專家分別於2014年²⁶、2019年²⁷及2024年²⁸發表聲明，呼籲伸張正義，並對中國人權捍衛者曹順利之死進行全面調查。曹順利因2013年與聯合國接觸而遭到報復。這些聲明表明，特別程序十多年來一直持續跟進此案。然而，中國政府至今未作任何官方回應，也未採取任何措施對其死因展開獨立調查。

- 特別程序可決定與政府官員會面，以保密方式探討案件並尋求該國採取行動。特別程序也可向聯合國駐外代表和總部代表提出案件，包括秘書長、人權事務高級專員和人權理事會主席。
- 特別程序**協調委員會**²⁹（旨在加強各任務負責人之間的協調，並作為任務負責人、各國政府、聯合國系統其他部門和民間社會之間的橋樑）每年都會指定一位報復問題協調人，負責全面記錄提交給特別程序的所有報復案件。協調委員會旨在向人權理事會、人權事務高級專員、主管人權事務的助理秘書長(ASG)和秘書長提出報復問題。必要時，經與相關任務負責人協商，協調委員會可採取額外行動，例如聯繫相關國家或利害關係人、發表新聞聲明等。
- 助理秘書長(ASG)³⁰受命領導聯合國努力製止恐嚇和報復行為，並確保聯合國對恐嚇和報復行為作出統一回應。助理秘書長可以透過私下會晤或信函向相關國家提出報復案件。在回應報復指控時，助理秘書長通常會與相關國家私下溝通，但鼓勵其在適當情況下向相關國家公開回應。
- 助理秘書長為處理報復案件而採取的行動通常（但並非總是）會納入秘書長每年九月提交給人權理事會的年度**報復報告**³¹中。民間團體可向助理秘書長辦公室提交因參與特別程序而遭受報復的案件。年度報復報告還包括對以往案件的後續資訊以及全球報復趨勢。

26 <https://www.ohchr.org/zh/press-releases/2014/03/deadly-reprisals-un-experts-deplore-events-leading-death-chinese-human>

27 <https://www.ohchr.org/zh/2019/03/china-un-experts-renew-calls-probe-death-cao-shunli>

28 <https://news.un.org/zh/story/2024/03/1127346>

29 有關協調委員會的更多信息，請訪問：<https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/coordination-committee-special-procedures>

30 <https://www.ohchr.org/zh/reprisals>

31 秘書長因與聯合國在人權領域合作而受到恐嚇和報復的年度報告清單可在此處查閱：<https://www.ohchr.org/zh/reprisals/annual-reports-reprisals-cooperation-un>



提示：您可以將案件提交至秘書長關於報復問題的年度報告。提交的資料應包含報告期間內（5月1日至隔年4月30日）發生的事件或趨勢訊息，並應於每年4月15日前發送至 ohchr-reprisals@un.org。該報告通常在同年9月提交人權理事會。

- 年度報告³²包含一個關於報復行為的章節，反映了任務負責人在過去一年中的主要關切和採取的行動。



提示：如果您因參與特別程序而遭受恐嚇或報復行為，您可以聯絡：

- 您參與的特別程序
- 人權高專辦報復小組：ohchr-reprisals@un.org（可依要求提供其他安全管道）
- 人權理事會主席：hrcpresidency@un.org

32 特別程序年度報告可在此查閱：<https://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/annual-reports-special-procedures>

《宣言+25》行動指南



本指南旨在指導如何運用、建構並強化《宣言+25》中的各項標準，以保護捍衛權利的權利。它力求加深對《宣言+25》的理解，並鼓勵其應用和推廣。



《報復手冊》



國際人權服務社的《報復手冊》是所有關注與國際或區域人權體系合作者遭受恐嚇和報復的利害關係人的重要資源。手冊目前提供英文、維吾爾語、藏語、簡體中文和繁體中文版本。



您覺得這份 出版物有用嗎？

我們致力於讓知識免費且易於獲取，
惠及所有人。

如果您也想幫助我們實現這一目標，
即使是小額捐款也能帶來莫大的幫助。
感謝您的支持！



如需了解更多關於我們工作或本出版物所涵蓋議題的信息，請訪問我們的網站：
www.ishr.ch 或聯絡我們：information@ishr.ch



@ishr.ch
@chinese.ishr.ch



International Service
for Human Rights



@ISHRGlobal
@ISHR_chinese



@ISHRGlobal



@ISHRGlobal



@ISHRGlobal

日內瓦辦事處

Varembé路 1 號, 5樓, 郵政信箱 16
CH-1211 日內瓦 20 CIC, 瑞士

紐約辦事處

聯合國廣場 777 號 7 樓
10017 紐約州紐約市, 美國