

# 联合国特别程序 实用指导手册



International Service  
for Human Rights

国际人权服务社

# 关于国际人权服务社

国际人权服务社是一个独立的国际非政府组织，通过支持人权捍卫者（亦称作‘维护者’）提升人权标准和加强制度以促进和保护人权，并通过研究、宣传、监测、协调和能力建设的战略组合来实现这一目标。

国际人权服务社成立于1984年，在日内瓦、纽约和科特迪瓦设有办事处，在促进人权上的变革有良好的成绩。从促进全球民间社会对《维也纳宣言和行动纲领》（1993年）的投入，领导制定《联合国人权维护者宣言》（1999年），到促进建立联合国人权理事会（2006年），推动和协调通过《关于人权与性取向和性别认同的日惹原则》（2007年），领导通过具有里程碑意义的关于加强保护免遭报复的联合国人权理事会决议（2011年），以及制定有影响力的《国家人权捍卫者示范法》（2014-2016年）。

多年来，国际人权服务社与人权维护者问题特别报告员和其他与人权捍卫者直接相关的联合国特别程序任务密切合作，并不断支持非政府组织与专家进行策略性交流。国际人权服务社努力加强特别程序的整体工作，包括倡导任命资深的独立专家，并推动各国执行其建议。

作者

海伦·诺兰（原著），拉斐尔·维亚纳·戴维和莎拉·布鲁克斯在原著基础上更新

国际人权服务社非常感谢“桥”国际（ARC）允许国际人权服务社参考题为《联合国特别程序——从事与性取向和性别认同有关人权工作的倡导者指南》以及与欧洲变性人组织共同出版的《让联合国为您工作——变性活动人士工具包》等宝贵出版物。

译者

汉娜

平面设计

玛丽亚·马赫德安（原创），Cara Pittendrigh（中文）

版权所有©2019年国际人权服务社。

2021年更新

本出版物中的材料可以复制用于培训、教学或其他非商业活动，但须充分注明版权系国际人权服务社所有。在充分注明资料来源于国际人权服务社的情况下，您也可以分享与传阅本出版物以及在您的网站上链接。未经版权持有人事先明确许可，不得对本出版物的任何内容进行复制用于任何商业目的。

**国际人权服务社尽可能确保本出版物中所含信息准确可靠，但是我们不能保证、也不接受任何在信息报道或使用本出版物时产生错误的法律责任。若您发现任何错误，我们愿意改正，请告知：information@ishr.ch**

# 目录

---

前言：关于本手册 4

词汇表 5

---

一 **特别程序是谁？是什么？** 7

    谁是特别程序？ 7

    特别程序做些什么？ 7

        1. 来文（信函） 7

        2. 国别访问 8

        3. 报告 8

        4. 公共、教育和规范性工作 9

---

二 **为什么特别程序对人权捍卫者很重要？** 10

    特别程序如何产生影响？ 10

    特别程序的优势 11

---

三 **人权捍卫者如何与特别程序合作？** 14

    信函 14

        1. 可以发送哪些类型的信函？ 14

        2. 谁可以提交信息？ 15

        3. 信息应该发送到哪里？ 15

        4. 提交后可以期待什么？ 16

        5. 可以采取什么措施对信函进行跟进？ 16

    国家访问 17

    报告 18

---

四 **人权捍卫者如何安全参与特别程序？** 19

    信函 19

    报复 19

<sup>1</sup> 联合国使用“人权维护者”作为官方用语，比如“人权维护者处境问题特别报告员”。但除此之外国际人权服务社也采用较广为民间团体使用的“人权捍卫者”一词来指称这些行动者。

特别程序是联合国独立的人权专家机制。这些专家（无论其名称是“特别报告员”、“独立专家”还是“工作组”）被指派报告世界各地保护和促进某些专题权利的情况或特定国家的人权状况。在过去的十年里，特别程序已成为针对侵犯个人和特定群体权利的最有效国际机制之一。特别程序曾在捍卫环境和土地权利人士被杀害的事情上采取行动；传播信息让公众了解女性人权捍卫者<sup>1</sup>面临的特殊挑战；让大众认识到同志族群（同性恋、双性恋、跨性别和双性人，又简称为‘LGBTI’）的处境；并帮助揭露了民间社会在高度压制环境中面临拘留和酷刑的风险。由于特别程序具有独立性，这些专家能直接与政府讨论一些在国际上较于“敏感”的问题。这也使特别程序能在个人或社群面临风险时，采取立即且经常为公开的行动，或指出不符合国际标准的立法草案。

本手册旨在为那些认为特别程序系统可以帮助开展人权工作的民间社会、非政府组织和人权捍卫者提供实务上的协助。我们希望本指南中提供的信息，将帮助非政府组织更具策略性地与特别程序互动，以增加这些专家的工作在全球的影响力。

# 词汇表

---

## 人权理事会

[联合国系统](#)内负责“促进普遍尊重所有人权和基本自由的保护”的主要机构。人权理事会由 47 个会员国组成，可以通过决议，其中一些决议设立、延长和终止特别程序任务。注意：这与“人权事务委员会”（“条约机构”之一）或“人权委员会”（理事会的前身，现已不存在）不同！

## 特别程序

联合国人权理事会授权[独立人权专家](#)监测和报告世界各地的人权状况。在本手册中您可以详细了解更多内容。

## 条约机构

包括十个[独立专家委员会](#)，监督各国如何实施九个核心国际人权条约及其任择议定书。每个签署条约的国家都有义务采取措施确保每个人都能享受条约所载的权利。

## 普遍定期审议

[由人权理事会主持的程序](#)，一个国家每四到五年向国际社会介绍在所有人权方面的进展，并接受其他政府的建议以采取行动继续改进人权状况。

## 人权事务高级专员办事处（人权高专办）

人权事务高级专员是联合国致力于在全球促进和保护人权的高级官员。[人权高专办](#)是联合国秘书处的一部分，通过向其他联合国人权机制提供行政支持和专业知识，支持高级专员履行他的任务，并通过实地工作促进当地实施人权标准。

## 联合国大会（联大）第三委员会

联大是联合国最高审议、决策和代表机构，由 193 个国家组成。它的大部分工作分配给六个主要委员会，这些委员会讨论不同的问题并向联大全体会议提交决议草案和决定。其绝大多数人权工作是由 [第三委员会，或“社会、人道主义和文化委员会”](#) 执行的。

### **经济及社会理事会（经社理事会, 英文为“ECOSOC”）**

联合国六个主要机构之一，由一系列委员会、机构、专门委员会、计划署和基金会组成，支持联合国在可持续发展和 2030 年议程方面的工作。它是[非政府组织委员会的上级机构](#)：该委员会负责批准非政府组织的“联合国咨商地位”（“经社理事会地位”或“ECOSOC地位”），这是非政府组织与人权理事会和其他联合国机构正式合作的先决条件。

### **来文**

由一名或多名特别程序任务负责人向政府和其他行为者[发送的正式信函](#)，表达对具体人权的关注并要求提供更多信息。来文可以侧重于个别案件（“指控信”和“紧急呼吁”）或对法律和政策的关注（“其他信函”）。您将在第 I. 1. 节和第3节中获得更多信息。

### **报复**

个人或团体与联合国、其机构和代表合作或尝试合作而遭受任何形式的[威胁、恐吓、报复或攻击](#)。联合国人权机构有一系列的任务和程序来防止和处理报复行为。

### 谁是特别程序?

“特别程序”是对联合国负责调查和报告世界各地人权状况的人权专家小组的统称。他们也为落实这些权利提供意见和建议。他们大多是人，称为特别报告员或独立专家，但有些特别程序是工作组，通常由五名成员组成，分别来自各个[正式联合国区域](#)。<sup>2</sup> 不同的名称可能意味着工作方法的的不同，但之中的区别通常都极其细微。特别程序的设立，是根据联合国处理人权问题的主要政府间机构人权理事会（2006年以前称为人权委员会）的决议。

2 联合国地区名单见此：<https://www.un.org/dgacm/zh/content/region-al-groups>。

特别程序分为两大类：国家“任务”和专题“任务”。“任务”一词可以视为人权理事会规定的“职责说明”。[国家任务规定](#)<sup>3</sup> 报告特定国家的人权状况，而[专题任务](#)<sup>4</sup> 考虑在世界范围内发生某种特定现象（例如酷刑）或实现某种权利（例如教育权）的情况。截至2021年4月1日，特别程序共有44个专题任务和11个国家任务。

3 国别任务见此：<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM.&lang=zh>。

4 专题任务见此：<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=T&lang=zh>。

被称为“任务负责人”的这些专家不是联合国工作人员，这些职位是无薪的，以上两点都是为了强调独立性。然而，这也意味着这些专家通常不能将所有时间都用于这个职位，而且往往还有另一份工作（例如专家本身是教授）。

### 特别程序做些什么?

分配给特定特别程序的具体任务，会根据人权理事会所确立其任务的决议而有所不同。各个特别程序机制的[网页](#)<sup>5</sup> 提供了有关决议和任务工作的更详细的信息。然而，在大多数情况下，特别程序可用的工具是相同的。

5 在此访问网页：<https://www.ohchr.org/CH/HRBodies/SP/Pages/Welcome-page.aspx>。

#### 1. 来文（信函）

因为可以直接立即采取行动，所以从人权捍卫者的角度来看，特别程序中最重要工具也许是与政府的“信函”<sup>6</sup>。这些“信函”是特别程序在收到关于其任务规定所涉权利遭到侵犯[指控信息](#)后采取的行动，寻求结束这种侵犯人权的行为以及为受害者提供补救。对于已经发生的侵权行为，特别程序可以采取指控信的形式；对于正在发生或即将发生的侵权行为，特别程序可以采取[紧急呼吁](#)的形式。在后一种情况下，其目的是设法防止个人或社群的人权受到伤害。此外，特别程序还可以发送信函，对已颁布或拟议的立法或政策表示关切，因为这些立法或政策有可能威胁到某些权利的享有。

6 联合国使用“来文”作为官方用语以指涉与特别程序任务负责人来往的信件。但为了行文与理解方便国际人权服务社也将其称作“信函”。

正式信函通常是由人权高专办驻日内瓦办事处发给该国驻联合国日内瓦办事处的代表团（换句话说，在大多数情况下是外交部的代表）。他们负责将信函发回本国政府的相关行为者，以便采取行动和作出反应。近年来，许多专家开始向非国家机构，包括商业行为者和政府间组织发送信函。

7 发出的信函和政府答复的数据库可在此查阅（只供英文）：  
<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

8 报告（“联合来文报告”）可在此查阅：  
<https://www.ohchr.org/CH/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>。

9 决议可在此查阅：[https://ap.ohchr.org/documents/C/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_7\\_20.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/C/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_20.pdf)。

10 在此访问人权理事会各次会议的网页：  
<https://www.ohchr.org/CH/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx>。

正式信函通常是根据非政府组织或受害者本身提交给特别程序的资料撰写的。基于人权侵犯牵涉多种类别的情况日益频繁，信函是由两个或两个以上的任务负责人联合撰写和发出的例子也越来越常见；在这些情况下，典型的做法是由一个任务负责人“领头”，并邀请其他任务负责人加入并提供具体的意见和信息。例如，关于一名人权捍卫者因组织抗议活动而被任意拘留的指控，可能会导致人权捍卫者特别报告员、任意拘留工作组和和平集会和结社自由特别报告员联合发出信函。这些信函和政府的任何答复都可在人权高专办网站的数据库<sup>7</sup>中查阅，并可在提交人权理事会的报告<sup>8</sup>中汇总列入。

## 2. 国别访问

特别程序了解各国情况的一个重要途径是通过实地访问。在这种访问中，专家们试图通过会见政府代表、受害者和民间社会成员，以及访问与其任务有关的地点（地区、公共机构、有时甚至是非政府组织的办事处），了解与其任务有关的权利情况，以及更普遍的人权状况。

这些访问可以是“正式”的（政府邀请），也可以是“非正式”的（通常与非政府组织或大学组织的会议或活动有关）。在正式访问结束时，专家会发表一份“任务结束声明”，介绍主要的初步调查结果。随后，专家将撰写一份更全面的报告，内容包括关于如何提升和保护权利的建议，并提交给人权理事会。每位专家或专家小组进行正式访问的次数差别很大，但一般来说，一位专家在任何一年内进行的访问不会超过三次。

非正式访问后不会产出任何报告或建议清单，费用也不由人权高专办承担，但这种访问提供了其他机会（于下文和第三节中讨论）。专家一年可进行的非正式访问次数没有固定限制。

此外，在特殊情况下，人权理事会能授权特别程序之个别专家或专家小组的部分成员进行紧急访问，以评估特别紧急的人权状况，并向人权理事会提供最新情况。例如，2007年，人权理事会授权<sup>9</sup>七个特别程序审查刚果民主共和国的人权状况。

## 3. 报告

所有特别程序都要向人权理事会提交年度书面报告。报告通常包括对当年工作的总结，并涉及新出现的专题或规范性问题（见下文）。这些报告与附件一起发布，涵盖任何国家访问，在某些情况下，还包括发送的信函和收到答复的摘要。这些报告通常在人权理事会届会之前的几周内可在人权理事会网页<sup>10</sup>上查阅，这些报告也将在会议上发表。

此外专家们也可向人权理事会口头介绍他们的报告，并与各国和其他利益攸关方，包括非政府组织进行互动对话。在对话期间，可就专家们目前和今后的工作，以及就其任务所涵盖的权利的规范性发展向他们提出问题。特别程序也可能被要求在固定的报告周期之外向人权理事会提供最新情况，特别是在其任务范围内需要紧急关切的情势。

根据确立其任务的决议，一些特别程序还向联合国大会第三委员会报告。在向第三委员会报告时，任务执行人只与出席会议的国家进行互动对话；然而，非政府组织可以在委员会会议之前的几周内，通过双边和私下倡导，尝试影响各国的发言和提出问题。

#### 4. 公开、教育和规范性工作

特别程序经常在公共领域开展工作，以促进人们更完善地理解特别程序所保护的权利，或提请人们关注一些具体事情。

要达成此类任务最好方式之一是通过人权高专办**发表声明**。这些声明通常是针对专家认为足够紧急或严重的情况而发表的，因此有必要作出公开反应。与信函一样，这些声明时常是联合发表的。

专家们还可能进行其他公开工作，包括接受**媒体采访**，以引起对特定问题或趋势的关注。

有些专家会为了提升公众对人权的理解，参与和其任务所涵盖权利相关的**教育活动**，如推出一个网站或发起社群媒体活动，又或是与各级学校举办活动。这些类型的活动可以由利益相关者筹办，然后邀请特别程序参加，以此为任务负责人提供机会，让他们在获得正式取得官方访问邀请函之前与民间社会和受害者会面，尤其是面对不易取得官方邀请的国家。非政府组织也可以与特别程序合作并促进其工作，例如，邀请任务负责人出席和参加活动，担任专家会议演讲人，进行简报或主题演讲。

特别程序在协调和促进**权利的规范性发展**方面也发挥了关键作用。特别程序通过与非政府组织、人权专家和其他利益相关者，包括政府间机构的代表举行会议并讨论新出现的问题来实现这一目标。

此外，不少特别程序还通过为关于新标准的辩论提供见解或亲自起草新规范，对其领域的人权**标准制定**的工作提供了重大贡献。最近的一个例子是，两名特别报告员参与了起草《**日惹原则十周年**》<sup>11</sup>的专家组的工作，这个文件反映了政府如何采取行动保护有关同志族群（同性恋、双性恋、跨性别和双性人，又简称为‘LGBT’）权利的义务。同样，数个现任和前任特别程序也参与了一个专家小组的工作，这个工作组拟定并通过了《**承认和保护人权捍卫者示范国家法**》<sup>12</sup>

11 日惹原则加10：关于在性取向、性别认同、性别表达和性特征方面适用国际人权法以补充日惹原则的附加原则和国家义务，可在此查阅：  
<http://yogyakartaprinciples.org/principles-ch/%e4%b8%ad%e5%9b%bd-yp10/>。

12 《承认和保护人权捍卫者示范国家法》，可在此查阅（只供英文）：  
[https://ishr.ch/wp-content/uploads/2016/06/model\\_law\\_full\\_digital\\_updated\\_15june2016.pdf](https://ishr.ch/wp-content/uploads/2016/06/model_law_full_digital_updated_15june2016.pdf)。

### 特别程序如何产生影响？

如上所述，特别程序拥有若干工具，可用于加强人权捍卫者的工作。然而，人权捍卫者得选择是否利用其通常相对稀少的资源与专家合作。再者与日内瓦的专家进行沟通的策略除了可能显得很抽象，也可能导致捍卫者与非政府组织在当地的日常工作脱节。特别程序没有权力迫使政府在其辖域范围内，尊重自己公民或其他人的权利，而只有“说服力”。那么为什么民间社会团体仍要与专家合作呢？

13 2016年的声明见此（只供英文）：  
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20987>。

14 2017年的声明见此：  
<https://www.ohchr.org/CH/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22437&LangID=C>。

15 2019年的声明见此：  
<https://www.ohchr.org/CH/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25046&LangID=C>。

16 2016年12月2日的信函见此（只供英文）：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22882>。

17 2016年12月28日的信函见此（只供英文）：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22910>。

18 2017年3月的信函见此（只供英文）：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22996>。

19 2019年5月的信函见此（只供英文）：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24592>。

20 2020年6月26日的声明见此：  
<https://www.ohchr.org/CH/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26006&LangID=C>。

21 2018年8月24日的信函见此（只供英文）：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23997>。

首先，各国政府有时确实会因为“联合国”的声明或信件而**改变行为或政策**。在某些情况下，例如当个人有遭受酷刑的威胁或被非法拘留时，紧急求助于联合国系统可以挽救生命。

**实例：**在极其严厉环境中工作的人权捍卫者，包括在中国工作的人权捍卫者，由于特别程序2016年至2019年的一系列声明（见[此处](#)<sup>13</sup>、[此处](#)<sup>14</sup>和[此处](#)<sup>15</sup>）和信函（[此处](#)<sup>16</sup>、[此处](#)<sup>17</sup>、[此处](#)<sup>18</sup>和[此处](#)<sup>19</sup>）如对江天勇案的倡导和施压，其拘留条件有所改善，包括没有再受到酷刑或虐待。

总而言之，我们不应忽视这种以公开的方式使人权侵犯者**感到丢脸**的手段。联合国独立专家的声明或信件可以被理解作为一种额外的、可能具有影响力的方式，将已经在地方层面传达的信息表达出来。在其他情况下，特别程序可以与各国进行对话，相较于地方团体会基于潜在风险而不能进行这样的对话。

**实例：**2020年6月，由50多名特别程序任务负责人组成的小组发布了一份关于中国的**声明**<sup>20</sup>。专家们指出，尽管任务负责人试图与中国政府就一系列经济、社会、文化、公民和政治权利问题进行接触，但中国政府并不愿意合作，事实上还试图破坏专家们的工作。声明明确指出，对中国境内侵犯人权的严重指控，以及中国国家行为者在国外实施的侵犯人权行为，需要采取果断行动；专家们呼吁人权理事会及其成员国采取措施，确保更系统地监测和报告有关情况。

第二，特别程序可以向各国**提供专家咨询或“技术援助”**，帮助各国履行人权义务。这种支持可能更容易得到政府的考虑，因为政府有时会认为这种援助比批评政府的公开声明更有“建设性”，或者政府可能会就在特定情况下为履行人权义务应采取的行动寻求专家指导。

**实例：**2018年8月，一批特别程序任务执行人包括个人和工作组**致函中国政府**<sup>21</sup>，对中国《刑事诉讼法》，特别是允许“指定居所监视居住”的规定进行了批评分析。信中解释了为什么指定居所监视居住不符合国际人权法，要求当局提供进一步的信息和澄清，并建议修改。最后，他们说，这项法律“被用来压制表达自由、和平集会、结社自由的合法权利”，指定居所监视居住的做法“可能相当于秘密拘留和强迫失踪”。

第三，即使向联合国发出呼吁后没有取得明显进展，但发出呼吁的行为以及让国际社会的代表处理这类案例的行为，可以为**当地团体提供可信度和亟需的支持**，因为这表明受害者并不是独自在进行斗争。这对于性健康和生殖健康权利等敏感或有争议的人权领域尤其重要，因为在这些领域，抗争往往显得非常孤立无援。

**实例：**特别程序提出的许多与中国相关的案件中，“受害者”都是以从事包括表达和结社自由在内的公民权利和政治权利以及律师工作而闻名。然而，**2019年12月**<sup>22</sup>，专家们就“长沙富能三人”被捕案发函，确认了民间社会在反歧视权利、对边缘化社区保护以及对足够健康标准权利的支持方面面临的巨大压力。

22 2019年12月11日的信函  
见此（只供英文）：<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunication-File?gId=24978>。

23 关于女性人权捍卫者国际联盟，可在此查阅：  
<http://www.defendingwomen-defendingrights.org/our-work/>。

24 2015年4月28日的跟进信函  
见此（只供英文）：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=14649>。

25 2016年2月8日的跟进信函  
见此（只供英文）：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=15130>。

26 2015年8月19日的信函  
见此（只供英文）：<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunication-File?gId=15347>。

27 国际人权服务社关于人权和保护工人免于接触有毒物质的原则的说明简要  
见此：<https://ishr.ch/zh-hans/%E6%9C%80%E6%96%B0%E5%8A%A8%E6%80%81/gong-ren-quan-li-guo-ji-ren-quan-fu-wu-she-tui-chu-jie-hong-you-du-wu-zhi-gong-ren-quan-li-de/>。

28 <https://undocs.org/zh/A/HRC/RES/42/21>。

29 关于如何浏览联合国认证系统的指南（只供英文）：  
[https://ishr.ch/wp-content/uploads/2015/04/ishr\\_ngo\\_handbook\\_2017\\_eng\\_web.pdf](https://ishr.ch/wp-content/uploads/2015/04/ishr_ngo_handbook_2017_eng_web.pdf)。

第四，在国际层面开展工作可以为异议人士提供机会，扩大其组织的影响：**结识新人、结成联盟和协调工作**。特别程序还可以提供获得新的资金来源的机会。

**实例：**女性人权捍卫者国际联盟是由35个组织组成的全球网络，与人权维护者问题特别报告员、暴力侵害妇女行为问题特别报告员、文化权利领域特别报告员以及歧视妇女问题工作组进行了策略性的协调合作<sup>23</sup>，以便在国际层面加强对女性人权捍卫者的规范和保护。这个联盟还努力使特定国家的个别案件受到关注。例如，由于这个联盟对女权组织的倡导，**2015年**<sup>24</sup>和**2016年**<sup>25</sup>，歧视妇女问题工作组在正式访问中国后发函跟进。工作组特别要求提供关于“女权五姐妹”的信息，并对众淫妇女法律咨询与服务中心的关闭表示关切。

最后，很重要的一点是可将这些问题提交至国际体系，如此一来会迫使国际体系和参与国际体系的政府承认和面对全世界数百万人所面临的困难。因此，个人努力能推动各国政府履行及保障对人民享有普遍人权的承诺，以及**促进更广大人权运动**。

**实例：**中国政府每年都面临工作场所的安全和事故问题；成千上万的工人因接触化学品而患上尘肺病以及其他慢性病。2015年，天津发生大规模化学品爆炸事故后，联合国人权和有毒物质问题特别报告员立即**致函中国当局**<sup>26</sup>。报告员强调，最重要的预防措施之一是维护知情权。在接下来的几年里，特别报告员制定了一套**全球准则**<sup>27</sup>，指导政府、企业和工会在必须处理危险化学品时应如何采取行动保护工人权利，并强调尊重透明度、补救措施、信息自由和结社权。这项准则是与民间社会和劳工团体，包括一些在中国工作的团体合作编写的，2019年得到了联合国人权理事会的**认可**<sup>28</sup>。

## 特别程序的优势

特别程序的工作方法具有一些关键特点，使其对非政府组织和人权捍卫者特别有用：

**紧急性：**发出紧急呼吁的能力是特别程序所特有的，对于正在发生的侵权行为或防止即将发生的侵权行为至关重要。这种能力在过去曾经拯救了生命。

**可及性：**要想获得联合国体系**非政府组织资格认证**<sup>29</sup>的地位（获得联合国咨商地位，又称具有经社理事会咨商地位）需要投入大量时间和资源，对于从事政治上敏感问题工作的非政府组织来说尤其困难。因此，值得注意的是，向特别程序提交资料不需要认证：任何受害者或团体都可以与这个机制合作。

**普及性：**特别程序相关性的另一个关键方面是，其运作独立于国家批准的条约。也就是说，特别程序的工作可以在其执掌范围内处理世界上任何国家的侵权行为。

**无需穷尽国内救济：**一些国际人权机制要求受害者在用尽所有国内救济渠道后才会采取行动。特别程序无需如此。

**独立性：**特别程序的一个重要特点是，一旦被任命，就独立于政府。这使其能够在政治敏感的问题上开展工作，并以其他机构可能无法或不愿做的方式对政府提出质疑。特别程序还能够提出和支持对国际法的进一步解释，以加强人权，并在国家表现敌视或因面对他国的敌意而表现懦弱时，将具体问题保留在国际议程上。

## 联合国监督人权机构之间的主要区别是什么？

	普遍定期审议 (UPR)	特别程序	条约机构
是什么类型的监督？	国家：普遍定期审议审查的是各国全面人权记录。	国家/专题：特别程序可以监督一个国家的人权状况，或者着重于人权专题，作为总体概述的一部分。	国家：条约机构审查一国如何履行已批准或加入的条约中规定的义务。
谁提出建议？	国家：各国互相提出建议。	专家：专家个人或小组主要向国家提出建议，但也向企业等其他行为者提出建议。	专家：专家委员会向国家提出建议
涵盖哪些人权？	全部：普遍定期审议涵盖所有人权。	某些：特别程序根据人权理事会的授权，重点关注国家或具体专题。	某些：条约机构只关注其条约所涵盖的权利，并由条约机构监督其遵守情况。
可以进行国家访问吗？	否：在普遍定期审议过程中，没有国家访问。	是：所有特别程序都可以进行国家访问，但是只有在政府邀请的情况下才可以进行“官方”访问。	是：有些条约机构可以访问国家，例如，防范酷刑小组委员会。
监督频率？	每 5 年一次，两次审议之间自愿提交中期报告。	持续进行：每个特别程序都会发表一份关于国家或专题的年度报告。如果一个国家发生严重侵犯人权的情况，特别程序还可以在这一年中发送信函。	各不相同：大致每4年对各国进行一次审查，但通常间隔期超过4年。这是因为这一过程取决于一个国家何时提交资料和条约机构本身工作积累的情况。
覆盖哪些国家？	全部：所有联合国会员国都接受审议。	全部：不过有些特别程序被授权审查某个特定国家的情况。	某些：条约机构只能对已批准条约的国家进行审查，由条约机构委员会监督条约的遵守情况。

## 联合国监督人权机构之间的主要区别是什么？

	普遍定期审议 (UPR)	特别程序	条约机构
建议的权威性为何？	<p><b>政治性：</b>普遍定期审议的建议总是政治性的，因为各国相互审查。有些建议可能是具体的、面向行动的、符合国际人权标准的，也有些建议则时常相当模糊。各国可以选择接受建议，也可以只注意到这些建议，但如果国家不遵守建议，也不会受到制裁。</p>	<p><b>专业性：</b>这些建议是由独立专家提出的，因此具有很高的权威性。这些建议本身并不具有约束力，这意味着仅鼓励各国执行这些建议。</p>	<p><b>具有约束力：</b>条约机构的建议是关于各国应如何履行其具有约束力的法律义务的权威性声明，这意味着各国必须执行这些建议。但是，如果各国不执行，也不会受到制裁。建议通常用法律语言表述，非常具体。</p>

### 人权高专办的作用

人权高专办协助所有任务负责人的工作，有效地充当特别程序的秘书处。人权高专办在若干领域提供支持，如法律和区域专门知识、研究和分析援助以及实况调查。

特别程序得到人权高专办工作人员小组的直接支持。此工作人员小组设于日内瓦，通常只有一两个人帮助进行报告研究，起草信函和声明，并在任务负责人不在场时在日内瓦与民间社会会面。工作人员小组还协助任务负责人安排任何公务旅行的后勤和议程，并偶尔进行非正式访问。由于人权高专办的资源非常有限，工作人员可能难以跟上民间社会和跟各国政府的沟通或书面往来；因此，一些任务负责人可能得到外部工作人员的支持。

### 人权理事会的作用

特别程序是具有专业知识而被任命的独立任务执行人，目的是向人权理事会提供实质性咨询意见。特别程序是由人权理事会设立的，而人权理事会由各国组成，因此，人权理事会内各国之间的政治谈判和紧张关系决定了每项任务的设立、权力、延长或中止以及未来的方向。

这意味着人权理事会对任务负责人的独立工作也是最大的挑战。即使在各国已决定针对某个特定专题或国家制定特别程序后，也常常出现试图通过随后的决议，或者通过创建“相互竞争”或“制衡”的任务职位来干预特别程序工作的情况。越来越多的国家将与特别程序任务负责人进行的互动对话，用于质疑其任务的合法性或专家本人的“行为”。

尽管存在这种风险，但由于特别程序的任务授权来自于人权理事会，而理事会是联合国专司人权职权的最高机构，这意味着特别程序的工作可以具有更大的政治杠杆，发挥举足轻重的作用。这增加了特别程序的影响力，鼓励各国与之合作，并为积极的人权变革作出贡献。

特别程序可用的每个工具都为人权捍卫者提供了机会。本节概述如何利用这些机会。

## 信函

如上所述，从人权捍卫者的角度来看，信函程序可能是特别程序最有用的工具，人权捍卫者可以向专家提交资料或指控，并要求专家向政府提出问题。

### 1. 可以发送哪些类型的信函？

特别程序可以使用三种主要的信函方式。所有类型的信函都可以通过单独的特别程序或几个特别程序联合在一起来发送。

- **紧急呼吁** 旨在作为紧急工具，制止正在发生侵犯人权的行为或防止可能发生的人权侵犯。特别程序的目的是在收到资料后尽快发出这种呼吁，要求澄清个人或群体的状况，并提醒政府对这些人的责任。

**实例：**在沙特阿拉伯，因为特别程序在2015年、2016年（两次）和2017年发出的信函<sup>31</sup>，一些因抗议被定罪的人可以保有不被执行死刑判决。这些人在抗议时是未成年人，据称2014年他们被判处钉死在十字架上或斩首时，是在没有正当程序保障的情况下被定罪的，包括在酷刑下获得供词的指控。这些信函是在据信死刑即将执行的不同时刻发出的。维吾尔族学者塔西甫拉提·特依拜目前案例也类似。据报道在没有基本正当程序的情况下，他受到闭门审判后面临死刑，2019年发出的紧急呼吁致使中国当局明确声明特依拜未被判处死刑。

- **指控信**，相比之下，处理的是已经发生的人权状况。指控信对相关指控作出概述，然后要求政府提供有关这些指控的资料，以及为向受害者提供补救而采取的任何措施。指控信可以建议政府在所描述的事件之后应采取的行动。指控信可以处理涉及侵犯个人或群体的案件，也可以处理对一国人权状况的更普遍的关注。

**实例：**2020年8月，一组任务负责人就余文生案**发出指控信**<sup>32</sup>。余文生在被以煽动颠覆国家政权罪逮捕前被以指定居所监视居住，并被秘密审判。这封信有助于公开宣判，确保他与律师的最低限度接触，以及可以与妻子许艳联系。

**提示：**如果您不确定自己应该请求紧急呼吁还是使用指控信，不必担心。实际上这对您的倡导工作并无区别，因为信函都将递交给政府。专家一旦掌握了所需要的信息，就会决定应属何种信函。

- **政策/立法目之信函（亦正式称为“其他信函”）**是一种相对较新的正式信函形式，其目的是为了表达对某项现行或拟议的政策或立法已经或即将影响人口中某些成员享有权利之关注。与其他种类的信函不同的是，有些政策/立法目之信函会立即在相关特别程序的网站上公布。

31 在这里可以看到信函（只供英文）。

2015年9月：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22669>,  
 2016年3月：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=21114>,  
 2016年8月：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3318>,  
 2017年2月（任意拘留问题工作组意见）：  
[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session77/A\\_HRC\\_WGAD\\_2016\\_61\\_AEV.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session77/A_HRC_WGAD_2016_61_AEV.pdf),  
 2017年7月：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23248>.

32 2020年8月13日的信函见此（只供英文）：<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25480>。

33 2020年6月19日的信函见此(只供英文)

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25354>

34 2020年9月01日的信函见此(只供英文)

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25487>

35 用于向特别程序提交信息的在线问卷(只供英文):  
<https://spsubmission.ohchr.org/>

36 此处提供专题任务列表:  
<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=T-M&lang=zh>

37 此处提供了国家/地区任务列表:  
<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?lang=zh>

38 特别程序任务负责人名录可在此处找到:  
<https://www.ohchr.org/CH/HRBodies/SP/Pages/Publications.aspx#directory>

39 用于向特别程序提交信息的在线问卷(只供英文):  
<https://spsubmission.ohchr.org/>

**实例:** 2020年6月,在中国通过香港《国家安全法》12天之前,七位特别程序任务负责人**致函政府**<sup>33</sup>, 严重关注这项法律草案对香港法律制度的影响以及由此产生不遵守国际人权法义务的情况。这些任务负责人在9月发出的**第二封联名信**<sup>34</sup>, 对所通过的法律作了进一步的法律分析, 指出这项法律中的国家安全罪行范围广泛而不明确, 以及该法律的任意适用, 对基本自由的明文限制, 对民间社会组织合法工作的干预, 以及对法治的广泛影响等表示甚为关注。这些任务负责人指出该法律提到了《公民权利和政治权利国际公约》, 而将案件从香港移交中国大陆管辖会带来不遵守国际法的风险。

## 2. 谁可以提交信息?

在大多数情况下,任何人都可以提交信息。没有要求提交组织必须在联合国注册,个人也可以提交资料。任意拘留问题工作组和强迫或非自愿失踪问题工作组的要求略为正式,接受相关人士的家人或代表(包括律师和非政府组织)提供的资料。

## 3. 信息应该发送到哪里?

为便于审议指称的侵犯人权行为,所有任务负责人提供了**在线调查**<sup>35</sup>,供希望提交资料的人使用。通过电子邮件向特定任务负责人发送的资料也会得到考虑。关于具体特别程序任务的标准信息——表明任务负责人认为对编写正式信函有价值的特定种类的信息——可以在具体的**专题任务**<sup>36</sup>或**国家任务**<sup>37</sup>网页上查阅。

**提示:** 如果您特别想要各种特别程序采取联合行动,那么您必须与所有相关任务负责人共享信息,并解释为什么必须共同行动(即为什么联合行动会产生更大的影响?)。如果您特别不希望采取联合行动,也要说明原因。

如果您通过电子邮件将信息发送到 **Emergency-action@ohchr.org**,支持特别程序的团队将对要进行的信函种类和哪个程序最相关进行评估。不过,比较有用的做法是在电子邮件的主题行中表明情况是否紧急,以及您想把信息发给哪个任务。如果您想针对特定的任务,您也应该将信息发送给这些特别程序的电子邮件地址,这些地址可在特别程序任务负责人**名录**<sup>38</sup>中找到,也通常在任务的公开声明或新闻稿中注明。

**提示:** 人权捍卫者已经掌握的信息通常可以在资源相对较少的情况下变成提交材料。为确保资料被认为是可信的,应避免完全使用媒体资料,尽可能使用一手资料作为提交信息的基础。请务必回答以下问题,其中大部分问题也包含在**在线问卷**中。<sup>39</sup>

1. **谁提交此信息?** 提供联系的详细信息
2. **情况紧急吗?** 为什么要这样做? 是否有特定的时机或窗口来影响政策或防止进一步的侵犯?
3. **受害人的姓名、年龄、性别、出生地和/或住所是什么?** 如果指控涉及一个庞大的群体,那么可以将多个受害者合并为一个呈件。
4. **您是否得到许可?** 这可以来自受害者本人、家人或律师。在某些情况下,工作人员可能会以书面形式要求提供这一信息。
5. **发生了什么事?** 包括日期和地点。如果涉及法律或政策,请在附件中提供该文件(如有英文、法文或西班牙文译本,请提供)
6. **谁是肇事者?** 如有可能,请提供姓名、头衔/职务和任何可能的动机。
7. **背景是什么?** 专家对法律框架应了解什么,这对涉及一般情况的呈件特别重要。
8. **采取了哪些行动来处理这种情况?** 这指的是国家或国际层面的行动,包括受害者或其代理人已经寻求的补救措施。
9. **特别程序应采取什么行动?** 建议专家为最好地处理这种情况可采取的步骤或措施,包括专家应提出的问题,以及您是否希望这些专家考虑发布新闻稿(以及为什么)。

#### 4. 提交后可以期待什么？

人权高专办收到资料后，工作人员将审议提交的资料，以确定是否有足够的资料和资料的可信度，以便任务负责人发送信函。有时，人权高专办工作人员会与信息来源联系，要求提供更多细节。工作人员还必须确保该案件属于一个或多个特别程序的任务范围。由于这些原因以及资源有限，他们无法对收到的所有信息采取行动。

**提示：**有些专家每周都会收到100多份投诉。为了增加提交材料引起专家的注意和采取行动的机会，您应该把重点放在最近或即将发生的事件上；说明为什么需要在那个特定的时刻采取行动（特别是如果您也希望得到新闻发布）；并考虑汇编一些案例以显示趋势。确保您得到了任何被提及的受害者个人或组织的同意。

40 联合来文报告可在此查阅：<https://www.ohchr.org/CH/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>。

41 来文数据库见此（只供英文）：<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

直到2017年，在向人权理事会提交“联合来文报告”<sup>40</sup>之前（3月、6月和9月），这些正式信函一直是保密的，民间社会可以看到自人权理事会上一届会议以来发出的所有信函和收到的任何国家答复。然而，现在一旦政府答复的“最后期限”到期，信函也会在特别程序来文数据库中<sup>41</sup>中滚动式公布。这一期限会在信函本身的案文中说明，但对于指控信和紧急呼吁，通常是在60天之内。如果信函内容涉及法律或政策草案，主要是提供法律分析，则只需48小时。

即使有了这一变化，该制度的一个弱点是，很难了解向特别程序提交的任何资料的确切状况。例如，只有人权维护者问题特别报告员以及任意拘留问题工作组和强迫或非自愿失踪问题工作组会明确知会是否收到提交的资料。这样的情形可能令人沮丧，因为这意味着提交人通常不清楚特别程序是否将对所提供的资料采取行动。因此，如果你想知道特别程序就某一案件开展行动的情况，可能需要发送后续信件或电子邮件，或打电话要求与支持相关任务的人权高专办工作人员交谈。如果您提交的材料中提到的情况有任何变化，您也应通知人权高专办。

42 所有特别程序的新闻稿可在此查阅：<https://www.ohchr.org/CH/NewsEvents/Pages/News-Search.aspx>。

**提示：**您有时可以通过查看该特别程序最近发布的新闻稿<sup>42</sup>末尾给出的联系方式，找出谁是支持相关任务的人权高专办工作人员。仔细检查是否是联合发布的新闻稿，因为联系方式可能是支持不同任务人的联系方式。如果您有机会见面，一定要拿到工作人员的名片或联系方式，因为直接给工作人员写信比给任务的通用电子邮件发信更有效。

#### 5. 可以采取什么措施对信函进行跟进？

一旦发出正式信函并要求政府作出答复，这一过程似乎就不在国内团体的掌控之中了。但是也有一些采取后续行动的办法。

首先，如果人权高专办收到政府的答复，人权高专可能会与提交信息的来源联系、征求意见，并看看还能做些什么。即使没有联系，一旦来往的信函在数据库中公布，也有可能看到政府对特别程序信函的任何答复<sup>43</sup>。对政府答复的评论，特别是当这一答复与受害者经历或消息来源之间存在事实差异时，可直接向人权高专办提出。

43 政府对于正式信函的答复可在来文数据库查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

**提示：**您不必等到特别程序发布通知来提请注意此案。您可以将已提交信息的事实用作宣传活动的基础，例如强调由于情况已经变得很严重，迫使您向联合国求助。

其次，正式信函中的事实和政府的任何答复（即使它没有意义，或没有回答信中的问题）可用于国内宣传，迫使政府履行其对特别程序的承诺，或者指出具有误导性的说法。还可以鼓励政府作出答复，也可以将政府的不作为公之于众。

**实例：**过去有很多年，中国政府皆对特别程序的信函迟而不答，或者干脆不予回复。然而，近年来，这种情况略有改变。政府通常会在限期内作出回应，但这种回应往往是表面的，只是重述被点名的受害者的个人信息。民间社会团体记录了这一情况，并经常分享这些答复，以便对本国司法和安全当局施加更大的压力。人权维护者问题特别报告员在一份关于“来文意见”的年度英文报告中指出，专家对中国继续拒绝充分合作，拒绝提供详细、准确的信息感到失望。

## 国家访问

人权捍卫者可以通过一些方式参与国家访问，以强化自己的工作以及特别程序的工作。有用的做法是参考人权高专办网站<sup>44</sup>和 [在线更新](#)<sup>45</sup>，以了解是否特别程序已提出要求或有计划对贵国进行访问。

44 此处提供即将进行的国家访问的列表（并非总是最新的，请参见下面的脚注以获取其他资源）：  
<https://spinternet.ohchr.org/Forthcomingcountryvisits.aspx?lang=zh>。

45 此处提供即将进行的国家访问的列表（参考信息，只供英文）：  
[https://docs.google.com/document/d/195truq977Y5E\\_rmASg2rurZPagY1I7U4vukuEtfXafg/edit](https://docs.google.com/document/d/195truq977Y5E_rmASg2rurZPagY1I7U4vukuEtfXafg/edit)。

首先，民间社会可以鼓励与其工作有关的特别程序进行访问，目的是提请注意一个国家的情况。首先可以写信给人权高专办的相关专家，解释为什么访问会有帮助。在寻求进行访问时，特别程序要求东道国政府发出邀请，在尚无官方邀请的情况下，非政府组织可以游说其政府发出邀请。一些政府发出了所谓的“长期邀请”，允许所有特别程序进行访问。尽管每次访问仍然需要提出请求和进行谈判，这些国家会面临更大的压力而被迫作出同意访问的决定。

同时，任务执行人对于何时何地进行访问有自己的想法，可以在根本不与当地民间社会团体讨论的情况下提出访问要求。较少见的情况是，政府自己鼓励特别程序任务负责人进行访问。在某些情况下，这是出于善意，而且政府认为访问将有助于更好地保护人权。在另一些情况下，访问是一个机会，可以突出强调政府认为可以讲述的具体人权领域。

**提示：**包括中国在内的许多国家，其政府相当不愿意邀请特别程序访问。绕过这一困难的一个办法是，民间社会或学术机构邀请某位任务负责人参加会议或活动，允许进行非官方访问。例如，2017年，人权维护者问题特别报告员对东南亚进行了一次“工作访问”，其中包括[学术讲座](#)<sup>46</sup>和与香港民间社会的会议。特别程序不能在非正式访问后发表一份带有建议的完整报告，但它可以帮助与专家建立关系，并引起他们对严重情况或案件的关注。如果与政府代表对话良好，它甚至可以为正式邀请铺平道路。

46 前任人权捍卫者特别报告员于香港大学法学院讲话（视频链接，只供英文）：  
<https://video.law.hku.hk/mr-michel-forst-promoting-human-rights-in-a-changing-world-threats-challenges-and-opportunities/>。

其次，一旦同意访问，非政府组织可以提交资料，协助为访问做准备，并敦促专家在访问期间研究特别关注的领域。非政府组织还可以通过宣传访问来作出贡献。议程最终将是任务负责人和国家之间的谈判，但非政府组织可以设法影响正式会议的实质内容，以及增加非正式会议。这就是专家的独立性和“不受限制的接触”的重要性所在。

另外，在访问期间，非政府组织可以与专家会面，回答问题，并提请他们注意有关问题。可以通过与人权高专办协调任务工作的工作人员联系来安排这些会议。鉴于访问的时间往往有限，在国内非政府组织之间协调这种会议往往是有益的，以确保尽可能多的群体有机会交流经验。

如果担心安全问题，人权捍卫者可能需要考虑在私人地点或在安全的虚拟空间与任务负责人会面。如果该国几乎没有或根本没有独立的民间社会空间，则可在其他国家或日内瓦举行，会面可在访问前、访问期间或在某些情况下在访问后进行，会面可以由国际非政府组织伙伴提供便利。

最后，一旦访问结束，专家将发表一份报告和建议，并提交给人权理事会。因为报告有时可能需要在访问结束后长达一年才能完成，所以许多特别程序已经开始发表广泛的“任务结束”新闻声明，声明可以指出报告中可能关注的主要重点。

国别访问报告可以作为本国非政府组织的宣传工具，可以直接推动政府不愿落实的关键建议。这些建议还可以与媒体和外交人员分享，特别是在民间社会无法轻易或安全地“游说”本国政府官员的情况下。

**实例：**在过去的十年中，特别程序对中国的访问并不多，其中涉及最关键或敏感问题的任务也不多。这并不是因为专家没有尝试。自2010年以来：

- 强迫失踪问题工作组于2013年2月首次提出访问请求，此后发出了五次提醒函。
- 宗教或信仰自由问题特别报告员在2003年1月就提出了访问要求；然而，访问一直没有成行，报告员发出了两封提醒函，最后一封是在2019年。
- 和平集会和结社自由权利问题特别报告员自2011年9月以来提出了访问请求，此后又发出了两封催复函。

## 报告

在专家向人权理事会作口头介绍之后的互动对话期间，经社理事会认可的非政府组织可以在理事会全体会议上发言或提问。这些发言可以用来鼓励专家研究新的问题，提请注意具体的国家或关注群体，或要求提供有关其工作的更多细节。由于专家们通常会亲自出席人权理事会，这就提供了与任务负责人或其日内瓦的工作人员会面的机会。此外，民间社会可以游说专家在口头发言中讨论特别严重的情况，或通过列举具体国家的例子，强调与专题报告有关的民间社会关注的问题。

一些特别程序每年向联合国大会提交一份专题报告，但民间社会不能在这些会议上发言。如果有可能前往纽约，专家们往往会举办边会活动，并与民间社会举行非公开会议。

**提示：**即使您的组织没有得到经社理事会的认可，或者您无法前往日内瓦，您也可以与具有经社理事会地位的非政府组织合作，共同编写一份声明，您或他们可以在人权理事会与任务负责人的互动对话期间发言。

根据以往经验，在某些情况下可以[提交视频声明](#)<sup>47</sup>。在2020-2021年，由于对人权理事会面对面工作和与新冠疫情有关旅行的限制，这变得更加普遍，使得中国人权捍卫者能够直接向人权理事会和任务负责人发言。请记住，这些发言有严格的时间限制，只有一分半钟！

47 关于如何提交视频的更多信息，请点击[这里](http://ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/GuidelinesNGOVideoStatements.pdf)（只供英文）：  
<http://ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/GuidelinesNGOVideoStatements.pdf>。

与联合国专家或其工作人员接触有时会增加人权捍卫者面临的风险。因此，重要的是，您要充分认识到潜在的风险，可以采取哪些步骤来减轻这些风险，如果您因与特别程序接触而受到恐吓或报复，您可以采取哪些方法应对。

### 信函

一般来说，信息来源的身份对特别程序向其发送函件的国家或非国家行为者保密。您也可以请另一个非政府组织代表您提交资料，加强保密性。

**提示：如果你担心数字安全问题，一些任务负责人也有加密的电子邮件地址。如果您能够与工作人员取得联系，您也可以询问工作人员是否使用加密的应用程序，如WhatsApp、Telegram或Signal。可信的合作伙伴通常也能帮助获得这些信息。**

此外，提交资料的人可以表明他们是否要求对所提交的资料的其他内容保密，不发送给有关政府。尽管如此，由于这一进程是以具体的侵权行为和个人或群体为基础的，如果特别程序不能向有关政府转交详细资料，很难就某一情况采取行动。

这意味着，在敏感案件中要在以下两方面取得微妙的平衡：一方面要提供足够的信息，使特别程序能够采取行动，另一方面又不能增加提供这种信息可能导致进一步迫害的风险。

**在提交意见时，必须注意对被提名者的可能影响；这就是为什么获得同意对特别程序如此重要。**提交信息的团体应清楚表明他们是否获得有关个人或家人的同意。未经这种同意，特别程序将不会在任何信函中提及这些受害者的名字。特别程序会意识到信函的潜在危险，采取“不伤害”的方法，因此，如果特别程序认为危险太大，可能宁愿不采取行动。

**提示：**有时，报复的危险不仅针对个人，而且适用于其所有家人、组织或网络。在使用特别程序之前，重要的是与所有可能受影响的人讨论可能的负面后果，以减轻风险，并制定应对计划。

### 报复

在任何情况下对国家或其他强势机构发出自己的声音，都可能使您处于危险之中。“**报复**”<sup>48</sup>一词用来描述与联合国或区域人权机构合作、曾经合作或寻求合作的个人或团体所遭受的任何恐吓或攻击行为。近年来，人们越来越关注人权活动人士和人权捍卫者在本地、区域或国际层面受到的威胁、恐吓和报复。

报复往往是由警察、军队或安全部队、或者司法机关等强大的国家工作人员实施的，他们采取行动是为了保护国家不受批评。非国家行为者也经常进行报复，如企业、犯罪集团成员或武装团体，他们与国家有直接、间接的关系或者完全没有关系。这些侵权行为包括人权捍卫者的活动受到不合理的限制，其组织受到不公平的审查，以及被监视或诽谤，被剥夺获得资金的机会，或遭到任意逮捕、身体暴力和死亡。报复除了用于惩罚外，还常常作为一种威慑措施。

48 关于如何利用联合国机制应对报复行为和促进问责制的指南可在此查阅：

[https://ishr.ch/zh-hans/defenders-toolbox/re-sources/%e6%8a%a5%e5%4%8d%e5%9b%bd%e9%99%85%e4%ba%ba%e6%9d%83%e6%9c%8d%e5%8a%a1%e7%a4%be%e6%9c%89%e5%85%b3%e4%ba%ba%e6%9d%83%e6%8d%8d%e5%8d%ab%e8%80%85%e7%9a%84%e3%80%8a%e6%8a%a5%e5%a4%8d%e6%89%8b%e5%86%8c/.](https://ishr.ch/zh-hans/defenders-toolbox/re-sources/%e6%8a%a5%e5%4%8d%e5%9b%bd%e9%99%85%e4%ba%ba%e6%9d%83%e6%9c%8d%e5%8a%a1%e7%a4%be%e6%9c%89%e5%85%b3%e4%ba%ba%e6%9d%83%e6%8d%8d%e5%8d%ab%e8%80%85%e7%9a%84%e3%80%8a%e6%8a%a5%e5%a4%8d%e6%89%8b%e5%86%8c/)

在一些特定的时刻，遭受报复的风险程度会增加。在这种情况下，如果人权记录不佳的情况被曝光，当局就会采取更严厉的报复行为。当人权捍卫者将国内问题提交联合国人权机构，揭露政府的人权记录时，风险也会增加。政府不希望在该区域或国际舞台上被描绘成侵犯人权者。揭露政府的人权捍卫者可能会遭到严厉的报复，特别是在那些有罪不罚的国家。

特别程序有责任对与之接触的人权捍卫者遭受报复的案件作出反应，例如在国家访问期间或在正式信函来往中。他们可以通过多种方式回应，<sup>49</sup> 包括保密和公开的方式，所采取的行动是根据不同案情决定的。

49 更多关于不同类型回应的信息可在此获得（只供英文）：<https://www.ohchr.org/ch/HRBodies/SP/Pages/Actsof-intimidationandreprisal.aspx>。

- 任务负责人可以向有关国家发送信函和/或就具体案件发布新闻稿。还可以在提交人权理事会和联大的报告中，或在与这两个机构的互动对话中提及该案。任务负责人还可以与国际或区域层面的其他人权机制合作，协调应对措施。

**实例：**赤贫问题特别报告员访问中国后，他会见的一名人权律师江天勇被任意拘留，并被指控颠覆国家政权。特别报告员在向人权理事会提交国别访问报告时特别提到<sup>50</sup>了这位人权捍卫者。特别报告员向中国提出释放这位人权捍卫者的“特别请求”，报告员说，这些指控“相当于一把法律大锤，在这种情况下完全不应该使用”。国别访问报告<sup>51</sup>明确提到了，特别报告员为应对在国家访问期间会见或计划会见任务负责人的人权捍卫者遭到报复而采取的行动，其中包括一份正式信函和新闻稿。

50 2017年6月7日 赤贫问题特别报告员声明见此（只供英文）：<https://www.ohchr.org/ch/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21772&LangID=E>。

51 报告见此：<https://undocs.org/zh/A/HRC/35/26/Add.2>。

- 特别程序可决定与政府官员会面，秘密讨论案件并寻求国家采取行动。特别程序还可以向联合国在外地和总部的代表，包括秘书长、人权事务高级专员和人权理事会主席提出案件。
- 特别程序协调委员会<sup>52</sup>（旨在加强任务负责人之间的协调，并作为特别程序、各国政府、联合国系统其他机构和民间社会之间的桥梁）每年任命一名报复问题协调人，负责保存提交给特别程序的所有报复案件的全面记录。协调委员会旨在向人权理事会、人权事务高级专员、主管人权事务助理秘书长和秘书长提出报复问题。必要时，经与有关任务负责人协商，协调委员会可采取额外行动，如与有关国家或利益攸关方联系，发表新闻声明等。
- 通过协调委员会，特别程序表示愿意与助理秘书长合作。助理秘书长这一职位目前由拉脱维亚人权专家伊尔泽·布兰兹·科里斯担任。前秘书长潘基文在2016年授权<sup>53</sup>科里斯担任高级官员，负责领导联合国努力制止恐吓和报复行为，并确保联合国对恐吓和报复行为作出统一反应。助理秘书长可在非公开会议上或通过信函向各国提出报复案件。在回应报复指控时，助理秘书长一般与有关国家私下沟通，但是应该鼓励助理秘书长与相关国家作出公开回应。
- 助理秘书长为处理报复案件所采取的行动一般（但不总是）都包括在每年9月提交给人权理事会的秘书长年度报复报告<sup>54</sup>中。民间社会可以通过特别程序任务负责人或直接向助理秘书长发送因参与或试图参与特别程序而发生的报复案件。年度报复报告还包括有关过去案件的后续信息，并慢慢开始包括关于全球报复趋势方面的内容；包括中国在内的某些国家系统地使用报复的情况；以及采取预防措施挑战。

52 关于协调委员会的更多信息，请点击此处（只供英文）：<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Coordination-Committee/Pages/CCSpecial-ProceduresIndex.aspx>。

53 关于助理秘书长任务的更多信息可在此查阅：<https://www.ohchr.org/CH/Issues/Reprisals/Pages/Reprisals-Index.aspx>。

54 秘书长关于在人权领域与联合国合作的恐吓和报复行为的年度报告清单可在此查阅：<https://www.ohchr.org/ch/Issues/Reprisals/Pages/Reporting.aspx>。  
2020年的年度报告：<https://undocs.org/zh/A/HRC/45/36>。

55 特别程序的年度报告可在此查阅: <https://www.ohchr.org/CH/HRBodies/SP/Pages/Annualreports.aspx>。

56 专题任务清单及其电子邮件地址见此: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=T-M&lang=zh>。

57 国家任务清单和电子邮件地址可在此获得: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?lang=zh>。

58 向特别程序提交信息的在线调查表可在此获得(只供英文、法文和西班牙文): <https://spsubmission.ohchr.org>。

- 特别程序[年度报告](#)<sup>55</sup>中有一节是关于报复的,反映了任务负责人在过去一年中因采取行动导致报复的主要关注事件。

#### 如果您因参与特别程序而遭受恐吓或报复行为,可以联系:

- 相关 [专题](#)<sup>56</sup> 或 [特定国家](#)<sup>57</sup> 任务负责人(也可以使用 [在线调查表](#)<sup>58</sup> 进行联系)
- 助理秘书长: [reprisals@ohchr.org](mailto:reprisals@ohchr.org)
- 人权理事会主席: [hrcpresidency@unog.ch](mailto:hrcpresidency@unog.ch)

此外,您可以将案件提交秘书长关于报复的年度报告。通常每年春季(4月/5月)征集资料,应发送至 [reprisals@ohchr.org](mailto:reprisals@ohchr.org)。这份报告通常在同一年9月提交给人权理事会。





如想了解更多有关我们的工作或是收录于本手册  
的任何议题，  
请造访我们的网站  
[www.ishr.ch](http://www.ishr.ch)

或与我们联系：  
[information@ishr.ch](mailto:information@ishr.ch)



[www.facebook.com/ISHRGlobal](http://www.facebook.com/ISHRGlobal)



[www.twitter.com/ISHRGlobal](http://www.twitter.com/ISHRGlobal)



[www.youtube.com/ISHRGlobal](http://www.youtube.com/ISHRGlobal)

#### 日内瓦办公室

Rue de Varembé 1, 5th floor  
P.O. Box 16  
CH-1211 Geneva 20 CIC  
Switzerland

#### 纽约办公室

777 UN Plaza, 8th floor  
New York, NY 10017  
USA