



第六十八届会议

临时议程\* 项目 69(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

和平集会和结社自由权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递和平集会和结社自由权利问题特别报告员Maina Kiai  
依照人权理事会第 21/16 号决议提交的报告。

\* A/68/150。



## 和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告

### 摘要

本报告是和平集会和结社自由权利问题特别报告员向大会提交的首份报告，探讨关于在选举情况下行使和平集会和结社自由权利的关切。特别报告员深切关注世界多处正在发生且与日俱增的针对在选举情况下行使或争取行使这些权利的人们的侵犯和践踏人权行为，这些行为给选举留下了不可磨灭的污点。

## 一. 引言

1. 人权理事会第 15/21 号决议规定了和平集会和结社自由权利问题特别报告员的任务，初始任期 3 年。人权理事会于 2011 年 3 月任命 Maina Kiai 为和平集会和结社自由权利问题特别报告员，2011 年 5 月 1 日上任。人权理事会第 21/16 号决议请特别报告员向大会提交年度报告。本报告是特别报告员向大会提交的首份报告。本报告阐述了关于在选举情况下行使和平集会和结社自由权利的关切，请在阅读时参照特别报告员向人权理事会提交的专题报告 (A/HRC/20/27 和 A/HRC/23/39)。

2. 每年，许多国家在不同层级(包括总统、立法和地方层级)举行选举和公投。大多数选举竞争激烈，出现了广泛的侵犯生命权、表达自由、和平集会自由和结社自由等人权的行为。特别报告员认为，由于在任或即将上位的政权不惜一切代价谋求留任或主政，和平集会和结社自由权利已愈发受到侵犯。特别报告员确信，选举过程值得特别关注，因为在此期间，个人和社团自由组合并开展活动的的能力尤其面临风险。特别报告员之所以得出这一结论，缘于他收到的且不断增多的，发生在竞选前后，有关骚扰、恐吓以及对个人、社团及其成员施以不合理限制的投诉。

3. 在撰写本报告期间，特别报告员参加了 2013 年 6 月 1 日在日内瓦召开的为期一天的专家会议，从中获益匪浅。特别报告员感谢所有参与组织该次会议的人士，以及所有在该次会议或其他论坛上，分享经验为报告提供信息支持的人士。特别报告员还考虑了理事会内现有的有关工作要点。<sup>1</sup> 向政府发送的信函以及特别程序任务负责人和联合国高级官员发布的新闻稿和报告已将本报告提及的国家状况作为主题。

## 二. 和平集会和结社自由权利是自由、公平选举的组成部分

### A. 民主以及和平集会和结社自由

4. 民主作为民众直接或间接参与公共事务管理的系统，在全球具有广泛的吸引力。世界上大多数国家中，人们通过选举和公投选择他们的代表，表达他们对于法律或政策的选择。《世界人权宣言》第二十一条第(三)项规定，在民主这一过程中，“人民的意志是政府权力的基础”。民主通常被认为是一个常规周期性、自由和竞争性的选举进程，通过选择代表(当选代表必须对其选民负责)，直接或间接地决定政策。换言之，民主的体现是，选举过程通常会采用清晰、可预见的程序，但选举结果不确定；而不民主的体现是，整个选举过程不清楚、不确定，而其结

<sup>1</sup> 包括白俄罗斯人权状况特别报告员的报告，重点探讨选举进程中的人权问题(A/68/276)。

果却是可预见的。尽管如此，选举质量日益受到审视，以确保选举结果代表人民的意志。选举赋予政府合法性；如果这些选举不被认为反映人民的意志，由此可能产生不满和权利被剥夺的情绪，有时还会引发暴力冲突。为了坚持民主的理想，执政者有必要维护法治，尊重和保护人权，并始终重视和响应人民的观点和意见。

5. 无论是在选举期间还是在选举间隔期，和平集会和结社自由权利对于民主进程都是密切相关的。特别报告员重申，这些权利是民主的基本要素，可以赋予妇女、男子和青年人人权能，使其“能够表达他们的政治观点、从事文学艺术活动，从事其它文化、经济和社会活动，信奉宗教及其它信仰，组织和参加工会与合作社，选举代表其利益以及向其负责的领导人”(人权理事会第 15/21 号决议，前言)。

6. 具体而言，和平集会和结社自由权利是个人和群体参与公共事务的关键途径。通过行使这些权利，人们可以汇集和表达自身的关切和利益，努力促使政府解决他们的问题。举例而言，这些权利对于竞选和参与公共集会、组建政党、参与选民教育活动、投票、观察和监督选举以及向候选人和民选官员问责都必不可少。

7. 可以对比国际法所含原则和标准，衡量选举进程和结果。在评估过程中，确认国家已接受某些法律承诺，并且，确认他们实施的选举应兑现这些承诺，这为选举观察提供了一致性和客观性。为取得积极成果，国家有责任确保所有权利在选举过程中得到行使，这也强化了人权的普遍性、相互关联性和相互依存性。这一方法认识到，一个成功的选举进程不仅仅包括投票当日的活动。投票日之前、期间和之后的法律框架、政治环境和机构能力都影响行使权利的方式。此外，特别报告员认为，一个选举进程如果存在系统地限制和平集会和结社自由权利的广泛壁垒，则这一选举不能说是自由或公平的，根据国际法的规定，其结果同样不应被认为是“真正的”选举的结果。

8. 维护和平在选举投票过程中必不可少，可保证选民行使选举权。然而，维护和平虽然至关重要，却不能以此为借口坚持选举舞弊和不合理地限制选民的和平集会与结社自由等权利，如无底限、无节制地禁止选民对选举结果开展抗议或示威活动。在选举过程中只要选民的这些权利受到侵犯，公正的仲裁者就应主持落实及时、有效的补救措施。

9. 在本报告中，特别报告员重点探讨包括政党在内的广义上社团的作用，社团是中心媒介，个人通过选举代表参与社团，从而间接参与和平事务的开展工作。政党在“确保多元化和保证民主正常运作”<sup>2</sup> 方面至关重要。本报告认同以下关于政党的定义：“个人组成的自由社团，其目标之一是参与公共事务管理，采取

---

<sup>2</sup> 欧洲人权法院、土耳其联合共产党等诉土耳其一案，第 20/1997/804/1007 号诉状，1998 年 5 月 25 日，第 41 段。

的途径包括让候选人参与自由民主选举”。<sup>3</sup> 重要的是，一个政党是一个“社团”（A/HRC/20/27, 第 51-52 段），尽管它具有专门性，受单独的立法管制，并受限于不同其他社团的一些规则。特别报告员认为，政党和其他社团的主要区别在于政党可以推荐选举候选人，若其在选举中获胜，随后即可组建政府。因此，特别报告员强调，公民社会组织不能因为参与选举过程就被强行作为政党归类或对待，参与选举过程只不过是它们参与公共生活的方式。

10. 特别报告员还承认，仅一部分民间社会组织可以直接从事选民教育、选举观察、选举制度改革以及候选人和民选官员问责等选举相关事务。不过，选举期间，众多的民间社会组织可以借此良机与候选人接触，表述自身关切和利益，以行使参与公共事务的权利，并有可能影响未来政策。因此，任何关于选举期间和平集会和结社自由权利的讨论都应包含所有公民社会组织，无论其关注领域为何。

11. 本报告所含“选举”一词，包括总统选举、立法选举、地方行政代表选举、全民表决和公民投票。选举期不一定总是一个清晰明确的时间段。确实，可以说，一个选举期结束（到可决定的程度）就意味着下个选举期开始。选举过程的一些活动可以有明确的时间分配，如选民教育、竞选时期、投票日期和投票统计。然而，选举过程其他活动可能会持续到投票后很长时间，如立法改革和制度强化。特别报告员指出，本报告所述选举的时间跨度涵盖选举之前、期间和之后。指出这一点，是希望各方明白，选举过程不是一个特定活动或特定时期（如投票日，虽然投票是选举过程中的重要时刻）。特别报告员还指出，选举过程通常竞争激烈，对当局和选民来说，都利益攸关。在此过程中，国家有义务在整个选举过程中尊重并促进和平集会和结社自由权利。

## B. 关于选举情况下和平集会和结社自由权利的国际法律框架

12. 人权理事会第 15/21 号决议吁请各缔约国尊重和充分保护所有个人和平集会和自由结社权利，包括在选举的情况下。除了民主的概念，和平集会和结社自由权利还隐含在参加国家政府的权利中，《世界人权宣言》第二十一条第(三)项指出，“人民的意志是政府权力的基础；这一意志应以定期的和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权，并以不记名投票或相当的自由投票程序进行”。同样，《公民及政治权利国际盟约》第二十五条确认，每个公民有权利不受禁止的区分和不合理的限制：（甲）直接或通过自由选择的代表参与公共事务；（乙）在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达；（丙）在一般的平等的

<sup>3</sup> 欧洲安全与合作组织/民主制度和人权办公室以及威尼斯委员会，《政党管制准则》（华沙/斯特拉斯堡，2011 年），第 9 段。

条件下，参加本国公务。<sup>4</sup> 人权委员会确认，为了保证充分享受这些权利，公民、候选人和当选代表之间就公共和政治问题自由交流信息和交换意见至关重要，为此，必须使其能自由行使和平集会和结社等权利(第 25 号一般性意见，第 25 段)。大会第 59/201 号决议指出，民主的基本要素包括结社及和平集会自由以及在真正、定期、自由的选举中选举和被选举的权利，并鼓励增强政党制度和民间社会组织。

13. 其他多个国际性和区域性人权条约<sup>5</sup> 及其他机构<sup>6</sup> 都确认了选举情况下和平集会和结社自由权利的核心地位。非洲联盟成员国在《关于指导非洲民主选举原则的宣言》(第三节(d)项)中明确承诺，在选举过程中，捍卫所有公民的人权和公民自由，包括行动、集会、结社、言论、宣传、以及所有利益攸关方利用媒体的自由。欧洲安全与合作组织哥本哈根文件<sup>7</sup> 列出了成员国在选举领域的承诺，明确保障和平集会和结社权(第 9.2 和 9.3 段)。尽管其他区域性民主文书没有明确提及结社自由权，但它们承认，政党和其他形式的社团是加强民主的重要组成部分。<sup>8</sup>

14. 众多文书以明示或默示方式认可政党和其他形式的社团在选举情况下组建和运作的的能力，或更笼统地认可民主，这显示了，至少在标准设定层面，对这些权利的核心地位达成了共识。特别报告员认为，实现这些权利的现实情况并不那么乐观。他指出，在选举情况下，权利更容易受到限制，因此敦促严格遵守国际人权标准。尽管自由必须是常规，而限制自由则是例外(A/HRC/20/27, 第 16 段, A/HRC/23/39 第 18 段), 特别报告员遗憾地发现，在太多情况下，存在多种限制，企图扼杀批评，且不符合国际法(即，对这些权利的行使不得加以限制，除去法律所规定的限制以及在民主社会中为维护《公民及政治权利国际盟约》第二十一和第二十二条所述的利益所必需的限制)。<sup>9</sup>

15. 平等地保护每个人的和平集会和结社权在选举背景下尤为重要，因为这一期间存在脆弱性加剧的可能。特别报告员指出，参选者为了排挤对手，经常利用《公民及政治权利国际盟约》第二条明确禁止的种族、族裔、宗教、政治、国家或社

<sup>4</sup> 另见《消除对妇女一切形式歧视公约》第 7 条；《残疾人权利公约》第 29 条；《美洲人权公约》第 23(1)(b) 条；《非洲人权和人民权利宪章》第 13 条；《阿拉伯人权宪章》第 33 条；以及《东南亚国家联盟人权宣言》第 25 段。

<sup>5</sup> 见《消除对妇女一切形式歧视公约》第 7(b) 条和《残疾人权利公约》第 29(b)(- ) 条等。

<sup>6</sup> 《关于自由和公正的选举的宣言》，各国议会联盟理事会第 154 届会议上获得通过(巴黎，1994 年 3 月 26 日)。

<sup>7</sup> 见 [www.osce.org/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/odihr/elections/14304)。

<sup>8</sup> 《非洲民主、选举和治理宪章》第 3 和第 12 条；《美洲民主宪章》，第 5 和第 27 条。

<sup>9</sup> 关于允许的限制情况的分析，见 A/HRC/20/27 第 15-17 段等。

会出身等区别。他强调, 每个人的这些权利都应在平等的基础上得到保障(A/HRC/20/27, 第 13 段), 因此国家有义务提供有效保护, 消除歧视。在选举情况下, 任何旨在提高边缘群体或难以行使自身权利的群体(如妇女、因性取向和性别认同而遭受歧视者、青年、少数群体成员、土著人、非本国国民, 包括无国籍人、难民或移民、宗教团体成员以及倡导经济、社会和文化权利的活动者)的能力并被用作公平竞争机制的临时性措施都不构成歧视。

### 三. 和平集会的自由

16. 和平集会自由权, 即自由组织和参加室内和室外和平集会的权利, 早就被证明是在选举背景中的一项关键权利。这一权利使这种选举的候选人得以动员他们的支持者并使他们的政治信息获得共鸣和能见度。选举也是社会各阶层妇女、男子和青年表达他们意见和诉求的一个独特机会, 无论他们主张维持现状还是实行变革, 也就是说, 无论是表示支持政府和执政党还是提出异议。提出异议是行使和平集会自由权的一个合法部分, 尤其是在选举背景中, 因为它是通过和平手段进行多元表达的一个独特机会。

17. 在这方面, 正如在关于和平抗议背景下增进和保护人权问题的人权理事会专题小组讨论期间所述, 特别报告员认为, 参加和平示威取代了暴力和武装, 作为表达和改革的手段, 应予支持。因此, 必须保护并且有力地保护和和平抗议活动(见 A/HRC/19/40, 第 13 段)。理事会认同这种方针, 而且在其第 22/10 号决议中强调和平示威不应被视为一种威胁, 并因此鼓励所有国家在处理和平示威及其原因时进行开放、包容和有意义的对话。理事会还强调, 每个人都必须能以包括公开抗议在内的和平方式表达其不满或诉求, 而不必担心受到报复或被恫吓、骚扰、伤害、性侵犯、殴打、任意逮捕及拘留、酷刑、杀害或遭到强迫失踪。在选举背景中, 随着大量政治、经济和社会利益等待决定, 紧张关系达到最高程度, 情况就更是如此。

18. 然而, 在许多国家, 选举都因侵犯和践踏人权而留下污点。例如, 2009 年 9 月, 在几内亚, 约有 50 000 名和平示威者聚集在一个体育场, 抗议穆萨·卡马拉上尉可能作为候选人参加 2010 年 1 月的总统选举。安全部队开了火, 并用刺刀和军刀驱散人群。超过 150 人被杀害, 逾千人受伤。许多人当场或在家中或医院里被捕。2009 年 6 月, 在伊朗伊斯兰共和国, 内贾德总统宣布胜利后, 安全部队杀害了数名走上街头和平质疑选举结果的示威者。示威过程中安全部队开了火并用警棍和胡椒喷雾器驱散人群。在 2009 年总统选举后的示威过程中, 有数百人被捕。在俄罗斯联邦, 2011 年 12 月举行议会选举后, 针对选举舞弊指控发生的和平抗议遭到了过度使用武力的对付, 各城市有超过一千人被拘留。2012 年 5 月 6 日, 在抗议总统的示威中, 也出现了骚扰、恐吓、任意拘留数名活动家和反对派成员的各种行为。在委内瑞拉玻利瓦尔共和国, 2013 年 4 月的总统选举后,

在国家选举委员会驻几个州的办事处前举行的和平示威遭到了安全部队的蛮力对付，一些人被任意逮捕。在马来西亚，安全部队不分青红皂白使用武力镇压了由主张改革该国选举进程的公平自由选举联盟组织的一次和平抗议。

19. 除了对和平示威者过度使用武力之外，在某些情况下，一些国家还把在选举期间参加和组织和平集会定为犯罪行为，以期制裁或震慑那些有意或打算这样做的人。在埃塞俄比亚，一些和平示威者和人权捍卫者被控以“肆意扰乱宪法秩序罪”，并因曾参加反对涉嫌舞弊的 2005 年 5 月大选的示威而被判处无期徒刑，该次示威有超过 190 名示威者据报被执法机关杀害。在签署了一份声明承认他们的活动违宪之后，他们获得赦免并被释放。2011 年 9 月，在巴林筹备立法选举期间，多名人权捍卫者及其亲属因包括“参加非法集会”在内的各种出于政治动机的罪名被捕、遭到工作单位开除和受到恐吓及骚扰。2010 年 12 月，白俄罗斯总统选举之后，数百名抗议者在选举之夜被拘留，其中有民间社会活动家、记者和反对派领导人，包括总统候选人。一名和平示威者因参加和平抗议，随后被以聚众滋事的罪名判处 3 年 6 个月劳改。他最初被以行政违法的理由拘留，但后来却被控犯有刑事罪，尽管事实上申请逮捕状的警员在法庭上表示，抗议期间他并未真正看到他。同样，在俄罗斯联邦，选举期间也对一些和平示威者提出了“聚众滋事”的指控。许多示威者受到逮捕和指控，罪名包括“公开恐吓”和“公开煽动”。在阿塞拜疆即将于 2013 年 10 月举行选举的背景中，和平示威者越来越多地被当成了攻击目标，其中一些人遭到逮捕和(或)罚款。2006 年 1 月在尼泊尔，有四名人权捍卫者因参与组织大规模和平示威呼吁抵制定于后一个月举行的市政选举而遭到逮捕。

20. 特别报告员告诫不要以拘留和平示威者的办法防止他们参加批评政府或执政党的集会。他对于禁止示威者和监测集会的维权者留在、进入或通过一个城市的禁制令也感到关切，例如 2011 年 7 月发生在马来西亚的那种情况。

21. 从根本上说，特别报告员认为，在选举进程中举行的所有和平集会，无论是否支持执政党或在任政府，都应享有同等待遇。这些集会应当得到国家的平等保护和促进，而无论示威者属于什么类型或何种群体，国家都应积极履行这方面的义务。就此，特别报告员告诫不要出于政治目的加重上述被边缘化群体或往往属于不同派别且最易受到攻击、贬低、羞辱和不当限制的群体的脆弱性。他们中有些人还可能由于参加了声援抗议而面临着被吊销护照和工作许可的处罚。结果，这类群体可能是为抓住选举机遇提请有关方面注意他们各自困境而组织的和平集会就将受到不利影响。特别报告员对于 2009 年 9 月发生在几内亚的上述事件感到震惊。在那些事件中，参加示威或在现场一带的许多妇女被剥光了衣服并遭到性侵犯，包括轮奸，无论是在体育场还是在拘留所。在津巴布韦，和平倡导妇女权利的示威者在选举背景中遭到暴力对待。2009 年 6 月在伊朗伊斯兰共和国被安全部队杀害的人当中包括五名学生。

22. 符合国际人权法且有利于人们享受和平集会自由权的普通集会法，应当适用于与选举进程相关的事件。特别是，这些法律应当允许自发集会并为其提供便利，同时要铭记，选举期间有不同观点和意见的表达，这时需要更多的宽容。

23. 国家有义务积极保护行使和平集会自由权利的人们，这项义务的一个核心部分，是切实防范旨在扰乱或瓦解这种集会的奸细和反示威分子。这类人包括那些属于国家机器的人员或代表它开展工作的人员。特别报告员对于国家利用奸细破坏集会的做法感到关切，据报 2012 年 1 月在塞内加尔第一轮总统选举前就出现了这种情况。同样，还应作出更大努力，尽可能允许和保护和平的自发集会以及和平的反示威，并为其提供便利。总之，各种形式的和平集会都应从当局得到更大的保障和便利。

24. 在这方面，特别报告员提醒指出，和平集会自由权并不要求发放举行集会的许可证。在举行一些大型集会或预计会受到一定程度破坏的集会时，若有必要，不妨仅要求事先通知一下即可。通常是对某个特定事件——例如宣布结果——作出反应的自发和平集会，从定义上说就不可能事先通知，在选举背景中应得到更多的容忍。此外，特别报告员认为，建立授权程序的法律在选举背景中更成问题，因为授权可被任意剥夺，尤其是当示威者打算批评政府政策之时。在苏丹，一名独立的州长候选人为 2010 年 4 月选举组织的一次和平示威遭到了警察部队遏制，所引理由是组织者未寻求许可。一些示威者被安全部队逮捕和(或)打伤。

25. 相反，选举绝不应被国家视为不当限制和平集会自由权的借口。如前所述，全面禁令从本质上说就具有不相称性和歧视性，应予禁止；而对和平集会“时间、地点和方式”的限制，应当仅限于经得起上述必要性和相称性严格检验的限制(见 [A/HRC/23/39](#)，第 59 段)。事实上，鉴于和平集会和结社自由权在选举背景中的重要性，施加此类限制的门槛应高于平时：“一个民主社会的必要手段”和“相称性”的标准在选举时应当更难达到。在这方面，特别报告员感到遗憾的是，全面禁令已在选举时被用于窒息反对的声音。2013 年 3 月，肯尼亚总统选举结果揭晓后，据报警方负责人禁止了一切公共集会，包括在最高法院周围“非法聚集”、祈祷会、政治集会和游行，直至一份挑战总统选举结果的请愿书得到审理和裁决为止。据报，这一裁决依据的事实是示威可能引发了敌意和暴力。如上所述，在合理情况下，符合国际人权规范和标准的“时间、地点和方式”限制应当平等适用，无论和平集会是拥护还是反对政府和执政党。

26. 特别报告员还告诫不要在选举时以暂时中止和平集会自由权为目的实行紧急状态。如果这种情况还是出现，他提醒说，根据人权事务委员会的意见，在紧急状态中不应克减和平集会和结社自由权利，因为在这种情况下，可采取措施限

制《公约》规定的某些权利，如集会自由，一般而言已经足够，情况需要不足以成为克减有关条款的理由。<sup>10</sup>

27. 特别报告员回顾指出，和平抗议的组织者不应对他人的非法行为承担责任，包括在选举时。2012年5月在马来西亚，联邦政府宣布它将起诉2012年4月28日呼吁举行自由和公平选举的公平自由选举联盟3.0集会的组织者，罪名是涉嫌在上述集会过程中损毁财产。

28. 同样重要的是，应当允许不受阻碍地进入和使用互联网，尤其是社交媒体以及其他信息和通信技术。这些都是行使和平集会自由权必不可少的工具，尤其是在选举时，而且还可用于对侵犯和践踏人权的情况进行监测和报告。在伊朗伊斯兰共和国2009年总统选举的背景中，全国临时封闭了社交媒体的访问通道，因为许多博客对和平示威者受到侵犯的情况进行了报道，而且外国媒体被拒绝采访。在尼泊尔发生上述示威时，加德满都和其他主要城市的电话线和手机都被尼泊尔当局切断。

29. 特别报告员最后再次强调，在选举背景中监测集会情况并被当成了攻击目标的包括记者在内的人权捍卫者发挥了重要作用。2010年12月在白俄罗斯，白俄罗斯赫尔辛基委员会主席在观察一名反对派候选人组织的在政府总部前举行的一次示威时，与其他一些活动家一道被安全部队逮捕和拘留。他被带到预审拘留设施后交由警方羁押。在马来西亚，采访公平自由选举联盟组织的一次抗议活动的媒体人员据称成为安全部队的攻击目标，尽管他们亮明自己是媒体人员。

## 四. 结社自由

### A. 政党

30. 每个人都有权组建或加入一个政党，反过来，任何人都不应被迫隶属于一个政党。人权事务委员会在第25号一般性意见(第26段)中指出，政党和党员在公共事务和选举活动中发挥重大作用。政党的确是人民参与处理公共事务的主要工具。特别报告员承认，政党是《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条中规定的结社自由权所包括的社团的一个子集。因此，特别报告员在其关于最佳做法的专题报告(A/HRC/20/27)中所阐述的原则和最低标准一般适用于对政党的监管。然而，政党是为执行具体目标而成立的组织，即提出候选人参加选举，以在政治机构中得到代表并在全国或地方各级行使政治权力，<sup>11</sup> 因此可能会受到其他民间社会组织不须接受的具体要求的限制。据欧洲人权法院称，由于政党作为唯

<sup>10</sup> 关于紧急情况期间克减公约规定问题的第29号一般性意见(2001)，第5段。

<sup>11</sup> 通过法律实现民主欧洲委员会，威尼斯委员会，政党领域良好做法行为守则，2009年，CDL-AD(2009)021。

一能够执政的机构所发挥作用的性质，它们也有能力影响整个国家制度。由于政党提交给选民的总体社会模式的建议，以及它们一旦取得政权后执行这些建议的能力，政党与其他干预政治领域的组织是不同的。<sup>12</sup>

31. 特别报告员同意人权事务委员会在第 25 号一般性意见第 19 段中的意见，即言论、集会和结社自由也是有效行使投票权的重要条件，必须受到充分保护，并且国家应该保证政党在其内部管理中遵守第二十五条的适用的规定，以便使公民行使该条规定的权利。正如特别报告员以往指出的那样，也许建立政党需要设定最低人数，但是不应该将人数设定得过高，使人们难以开展社团活动(A/HRC/20/27，第 54 段)。可能实行了其他要求，如关于地域或族裔代表比例的要求，但特别报告员告诫，这类措施从根本上对任何政党的组建均具有歧视性。政党的成立或运作无须登记制度，但对于实行登记制度的情况，则绝对不须当局事先批准。

32. 鉴于政党在确保多元主义和民主正常运作方面起到决策作用，有利于成立政党的假定意味着应当依据《公民权利和政治权利国际公约》有关在民主社会中的相称性和必要性的第二十二条，充分说明作出不利决定的理由。关于和平集会自由权利，特别报告员认为，在选举期间对相称性和必要性的标准应更加严格。2011 年，一些沙特公民人提出要求承认本来应成为沙特阿拉伯第一个政党的政党，他们在几天后被逮捕并被要求签署一份放弃政党活动的保证书，那些拒绝这样做的人被拘留。特别报告员对此表示关切。特别报告员认为这是一个公然违反结社自由权利的例子。无论如何，申请被驳回的政党应该有机会在一个独立公正的法院面前寻求补救(A/HRC/20/27，第 60-61 段)。

33. 政党有权享有一个平等的竞争环境，以在竞选中公平竞争。一个平等的竞争环境并不意味着各党在任何情况下都享有同等待遇；相反，应该根据合理客观的标准公平对待它们。遵守国际人权准则和标准的所有党派均享有平等机会。因此，国家至少不应歧视任何政党或厚此薄彼。在本报告中，特别报告员强调，在获得资金和通过和平示威等方式行使表达自由权的能力方面，各政党机会均等。

34. 特别报告员在第二份专题报告(A/HRC/23/39)中指出，社团获得财政资源的能力是结社自由权利不可分割的一部分。在选举方面，资金筹措问题对政党的结社自由权利具有深远的影响。资金筹措确保政党能够开展日常运作，参与政治领域，代表多种意见、利益和观点，从而加强民主。资金筹措也可能对民主潜力产生不利影响，需要一定的监管。特别报告员同意人权委员会第 25 号一般性意见中的看法(第 19 段)，即对竞选开支进行合理限制也许无可非议，只要这样做是为了确保投票人的自由选择或民主程序不受任何一位候选人或政党不成比例开支的破坏或歪曲之所必需的。

<sup>12</sup> 欧洲人权法院，Refah Partisi (繁荣党) 及其他诉土耳其案，第 41340/98、41342/98、41343/98、41344/98 号诉状，2003 年 2 月 13 日，第 87 段。

35. 可以利用一些基本原则来指导政党筹资的发展和运作。向政党提供公共资助往往被作为一个向所有各方提供平等机会并保证各种不同意见和观点竞争性参与的渠道。公共资助的主要受益方是出于各种原因无法以其他方式筹集私人资金的党派，如较小的政党，或其意识形态对大多数潜在捐助方没有吸引力，或是那些代表妇女和青年等边缘群体的党派。因此，公共资助不应被用来干涉一党的独立性和加重或建立对国家资源的过度依赖。<sup>13</sup>

36. 更广泛地说，政党资源应区别于公共资源。公共资源不应被用来营造偏向一党特别是执政党或其候选人的选举环境。这项原则适用于利用国家机构、如警察部队、司法机关、检察机关、执法机构和其他在控制或限制政党活动时应做到公正的机构，例如对竞选对手提起有政治动机的法院诉讼，事实上使其无法从事竞选活动。

37. 多元主义是民主的一个特点，各政党是在民主社会中开展辩论和对话的催化剂，这种辩论构成了选民选择代表的基础。欧洲人权法院认为，没有多元主义就不可能有民主。正是出于这一原因，表达自由不仅适用于受欢迎的、被视为无害或无关紧要的“信息”或“思想”，而且也适用于那些冒犯人、令人震惊或不安的“信息”或“思想”。<sup>14</sup> 在另一个具有里程碑意义的决定中，法院裁定结社自由受到侵犯，称不能说提及对属于少数群体的认识以及保护和发展一个少数群体的文化对“民主社会”构成威胁，尽管这可能引起紧张局势。法院进一步指出，出现紧张气氛是多元化，即自由讨论所有的政治思想的一个不可避免的后果。<sup>15</sup>

38. 因此，政党可自由选择 and 追求意识形态，即使这些意识形态不受当局或一般公众欢迎，包括呼吁抵制选举的能力，而不必惧怕因此遭到报复。因此，政党特别是通过竞选活动实现的言论和意见自由，包括寻求、接受和传递信息的权利，对于选举的完整性是至关重要的。特别报告员回顾说，人权理事会第 12/16 号决议明确表示，除其他外，原则上不允许限制下列活动：讨论政府的政策和举行政治辩论；报导人权情况、政府活动和政府中的腐败现象；从事竞选、和平示威或政治活动，包括争取和平与民主的政治活动；表达见解和不同意见、宗教和信仰，包括属于少数群体的人或弱势群体的人的此类活动。特别报告员强调指出，只有当某一政党或其任何候选人使用暴力、鼓吹暴力或鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者（《公民及政治权利国际公约》第二十条，还反映在《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条），<sup>16</sup> 或当其所开展的活动或行为旨在破坏国际人权法所载权利和自由（《公民及政治权利国际公约》第五条）时，才能合法地禁止该党。

<sup>13</sup> 欧安组织/民主制度和人权办公室和威尼斯委员会，政党监管指导方针，2010 年，第 176-177 页。

<sup>14</sup> 欧洲人权法院，Handyside 诉联合王国案，第 49 段。

<sup>15</sup> 欧洲人权法院，Ouranio Toxo 诉希腊，第 74989/01 号申请书，2005 年 10 月 20 日，第 40 段。

<sup>16</sup> 见 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13584&LangID=E>。

39. 政党的表达自由的核心是平等利用媒体的机会，在媒体为国家拥有或控制的情况下尤其如此。立法应提供一个包括在竞选期间实行平等利用媒体的明确框架。例如，所有提出候选人参加选举的党派均有权得到公共媒体的报道，在这方面，分配免费的媒体时间，确保所有政党包括小党派能够宣传其观点和想法。<sup>17</sup> 根据法律面前人人平等原则和不歧视原则，在选举之前分配的媒体时间应是平等的。拒绝让特定党派利用公共媒体，或提供基于不能接受某党或某候选人的看法等带有偏见的报道，不符合结社自由和表达自由权利。应注意区分作为一个政党利用媒体和作为政府官员利用媒体的情况，因为执政党利用媒体报道公务活动作为一个竞选平台，可能产生不公平的优势。

40. 特别报告员自任务开始以来，收到许多指控，内称在选举期间政治领导人和支持者，特别是反对派的领导人和支持者，面临的风险增大。在许多国家的选举之前、期间和之后，表达不同意见的人仅因其政治意见或信仰而遭到骚扰、恐吓、企图贿赂、报复、任意逮捕和监禁等。在这方面，特别报告员对白俄罗斯一名反对派领导人的遭遇感到不安。2011年，这位领导人参加了一次抗议 2011年12月19日总统选举结果的集会后，被判处重刑。在伊朗伊斯兰共和国，几位前总统候选人举行了一次集会声援埃及的抗议者，他们这次集会已获得当局许可，但自2011年2月以来这些人已基本上被“单独监禁”在自己的家中，人们对此表示关切。

41. 结社自由权利受到不适当限制的政党及其成员应可求助于迅速和有效的补救办法。特别报告员再次强调，除独立的司法机构外，各国还有义务提供独立和公正的机构，包括选举管理机构和媒体监管当局，以确保选举进程不受利用，从而为所有政党创造出一个平等的竞争环境。为行之有效，监管机构应独立于行政权力，获得赋权，并有充足的能力来制订、监测和执行法规。这些是确保选举中尊重结社自由权利的关键条件。

## B. 民间社会组织

42. 民间社会组织在选举方面也发挥了重要作用。民间社会促进和维持强大民主制度的作用不能低估。这些组织以其不同的能力，开展各种活动，倡导其受益人的关切和利益，协助确保选举过程的完整，进一步促进民主目标和标准的实现、保护和加强，责成政府向选民负责。除其他事项外，民间社会组织还促进政治参与，开展选民教育，进行善政改革，为不同利益的表达提供渠道，同时也作为跨部落、种族、语言和其他障碍的平台，促进公众对影响自身的问题开展辩论。

43. 特别报告员强调，结社自由的权利，必然包括社团自行决定和参与活动的自由，也包括希望参与与选举有关的活动的社团。因此，在各种自由中，社团还拥有以下自由：倡导选举改革和更广泛的政策改革；讨论公众关心问题并促进公开

<sup>17</sup> 欧安组织/民主制度和人权办公室和威尼斯委员会，政党监管指导方针，2011年，第147页。

辩论；监测和观察选举进程；报告侵犯人权和选举舞弊；开展民意测验和调查，如投票过程中的测验和调查；自由接触媒体，包括新的媒体，如互联网；查询、接受和传递各种信息和思想，而不论国界，也不论是口头、书面还是在网上；与其他组织建立联盟和网络，包括国外组织；从事筹款活动；参与观察选举、选民教育和选民登记的检查；与国际和区域人权机构互动；提供任何形式的技术援助和国际合作。

44. 民间社会组织本质上不同于政党，政党的最终目的是促进候选人参加竞选，得以执政。因此，对民间社会组织适用于不同的规定和限制。本着这一点，不应强迫社团注册为政党，相反，也不应因其从事当局认为是“政治”活动而拒绝其登记为社团。令人严重关切的是，在许多国家，“政治”一词解释得十分宽泛，包含各种宣传活动、公民教育、研究和旨在影响公共政策或公共意见的活动。很显然，这种解释完全是为了遏止任何形式的批评。在这方面，令人关注的是俄罗斯联邦的情况，那里的一个人权组织受到检察总长办公厅的检查。办公厅声称，该组织有成员在 2011 年 12 月选举过程中行为不规范，从事“政治活动”，“通过参与选举进程，故意影响选举委员会和其他国家机关的形象”。特别报告员回顾，结社自由的权利，本身就是一种公民权利和政治权利，有助于促进全民参与所有公共事务的决策。结社自由让个人有独特的机会来表达自己的政治观点，从事文化、经济和社会活动。事实上，被控从事“政治”活动的社团，往往是那些通过善政和法治措施，如反腐败措施、人权运动、机构改革和加强民主的类似措施，争取政府向大众负责的组织。特别报告员认为，称这些组织搞“政治”，并因此将其归于反对党，或阻止其活动，其目的主要是压制批评政府政策和做法的声音。

45. 在选举时，民间社会组织发挥着重要作用，但在许多国家，在选举前后和期间，都限制结社自由。正如人权维护者状况特别报告员所指出，对公民活动者的恐吓行为，往往在竞选活动开始前很久就开始了(A/HRC/13/22, 第 56 段)。限制未注册的社团，阻止他们参与与选举进程有关的活动，是压制独立声音的一种做法。正如特别报告员在以前报告中曾表示，结社自由的权利同样适用于未注册的社团(A/HRC/20/27, 第 56 段)。因为他们的边缘化，妇女、青年、少数民族、土著团体或残疾人可能形成或加入未注册的社团，争取自己的利益。各国应发挥积极作用，消除障碍，让这些无权无势的群体参与公共生活，在选举中行使自己的权利。这对于确保他们的声音被听到，确保他们的事由在下届政府的政策中得到考虑至关重要。

46. 因此，应该保障所有社团参与与选举进程有关的活动的自由，无论其手段和活动无关政治，还是部分或完全支持政府，或是批评政府政策。因此，不得强迫任何社团支持任何候选人。不过，重要的是，任何组织若在选举中自愿支持某候选人或某党，均应公开宣布其动机，因为其支持可能影响选举的结果。特别报告

员认为，一个民主制度的力量可用容纳不同意见、不同观点，甚至鼓励公共辩论的程度来衡量。

47. 结社自由的权利是民主必不可少的组成部分，它使男女享有权利，“特别在个人可能支持少数或者支持有异议的宗教或者政治观点时”（理事会第 15/21 号决议，前言）。因此，不得只是因为不认同当权者的观点，就限制社团。

48. 许多国家的政府日益限制民间社会的能力，令其难以参加透明、负责任和公平的民主机制的建立，难以开展监督选举和选民动员等活动。各种障碍包括禁止某些群体注册为社团；禁止开展一些活动，而又不按照法律框架公布可以开展的活动；采用负面标签的义务；拒绝核准社团观察监督选举；甚至制裁或威胁制裁参与选举进程有关的活动。俄罗斯联邦实施了“2012 年俄罗斯联邦规范非商业组织作为外国代理的一些立法的修正案”。特别报告员给人权理事会的第二次专题报告(A/HRC/23/39)深入分析这一修正案是否符合国际标准。修正案实施后，对众多进行“政治活动”、但没有注册为“外国代理人”的民间组织开展了审计和视察。其中之一是“Golos捍卫选民权利协会”，在 2013 年 4 月国会选举之前，其互联网网站遭到黑客攻击，这是根据新法律受到惩罚的第一个组织。

49. 如特别报告员以前报告的描述，任何限制都必须在国际法允许的范围内，因此符合国际人权法的严格要求。在选举情况下，特别报告员认为，应该提高到更高的水平。因此，当个人对国家命运拥有发言权，选举正值关键时刻，一国援引选举的完整性，称需要确保非党派和公正的选举，需要维护稳定或安全来限制这些权利，理由并不充分。在这方面，人权事务委员会在其意见中表示，在第二十二条的背景下提及民主社会，社团的存在和运作，包括和平倡导政府或人口大多数不一定赞成的观点的社团，是民主社会的基石。<sup>18</sup>

50. 在某些情况下，在社团成立时，国家没有干预，但在开展活动时，却给予干预。在当局面临着少数或不同意见时，甚至在当局害怕因未尊重人权而被追究责任时，便时常施加限制。在津巴布韦，“选举支持网络”由 31 个非政府组织于 2000 年成立，以促进自由公平的选举。其办公室被任意搜索，理由是该组织涉嫌拥有“颠覆性材料、文件、工具或录音，违反了《移民法》”。民间社会活动者认为这些搜索是企图在 2013 年公民投票和选举中恐吓和压制他们的声音。

51. 令人不安的是，在选举中，一些国家诉诸恐吓、骚扰、民事和刑事诽谤，或威胁表达自己意见、不满和愿望的社团领导人。特别报告员表示严重关切下列违反有关结社自由的国际人权规范和标准的事例。在马来西亚，监测 2013 年该国选举的“公平自由选举联盟”领导人之一，曾在不同场合遭受严重持续的骚扰、恐吓和抹黑，称她是“玷污民族名誉的敌人”。在尼加拉瓜，在社团中活跃的人

<sup>18</sup> 人权事务委员会, Boris Zvozkov et al v. Belarus (2001), CCPR/C/88/D/1039/2001, 第 7.2 段。

权捍卫者，表示关注宪法法院的一项决定允许总统连任，但据报道，受到死亡威胁，遭到袭击和恐吓。在卢旺达，据报道，从事人权工作的一个区域总括组织在出版一本有争议的立法选举报告后，受到威胁和恐吓。

52. 在其他情况下，公民活动家在不公正的审判后，受到任意拘留和长期监禁。在白俄罗斯，发生多起针对社团中许多人权捍卫者的抄家、抄办公室、逮捕、审判和拘留事件，原因是他们在 2010 年 12 月总统选举期间，开展合法的人权活动，包括人权中心“维阿斯纳”主席被判四年半拘留。在伊朗伊斯兰共和国，一位著名律师在 2011 年被判 11 年监禁，后来减为 6 年，以及 10 年禁止从事律师工作，原因是其“反国家宣传”，“勾结他人，损害国家安全”和参加“人权捍卫者中心”。据称，对人权律师的指控的依据是她接受媒体有关其客户的采访，而她的客户在 2009 年 6 月伊朗伊斯兰共和国总统选举后被监禁。

53. 国际团体监测观察选举进程的活动，也可能受到不应有的限制。在这方面，值得提醒的是，保护国家主权，免受外部干预，没有被列为《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条中的合法权益。特别报告员强调一个事实，即各国不能引用其他理由，即使是国内立法规定的理由，来限制结社自由的权利。因此，在这个幌子下采取的限制措施，过分限制了社团的自由运作。有国家为此启动立法，给观察员登记制造麻烦，不让独立的国际观察员观察选举过程，或只邀请不会提出批评意见、搪塞或回绝独立公正组织的批评的友好观察组织，其政府不会保障结社自由的权利。特别报告员承认，选举构成了一个国家生活中的重要事件，应该受到保护，免受外来干涉。不过，他也承认，需要建立明确、具体和客观的标准，让所有观察人员，包括国外观察人员能够独立公正地观察选举。在这方面，一概限制国际选举观察组织，这本来就是不相称的，因此不符合国际法标准。

54. 在选举之前或激烈竞选期间，政府可能阻断给民间社会组织的资金，包括那些其任务与选举密切相关的组织。例如，在 2013 年选举中，委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府通过了打击有组织犯罪和恐怖融资法，限制“拥有政治目的的基金会、民间社团、非营利性协会，以及参加竞选的群体”的供资。特别报告员在第二次专题报告(A/HRC/23/39)中指出，让民间社会组织获得资金，是结社自由权利的一个组成部分。他指出，在民主社会，有必要约束社团获得外国资金，各国提出的共同理由，如反恐措施、保护国家主权、提高援助的有效性、提高民间社会的透明度和问责，往往不适于这个严格的标准。

55. 另外令人关注的是，因选举中的活动，任意停止、暂停或解散社团。2012 年 4 月初，斯威士兰政府撤销了斯威士兰工会大会的注册，宣布其为非法，此前，该组织一些领导人曾呼吁抵制选举。这种断然决定不符合有关结社自由的国际规范和标准，其中明确指出，只能通过法院判决，认定某组织诉诸暴力或企图以暴力或煽动歧视、敌视或暴力来达到目的，或企图破坏国际人权法所规定的权利和自由，因而明显成为迫在眉睫的危险时，方可终止、暂停或解散该组织。

## 五. 结论和建议

56. 特别报告员要强调的是，选举期间是一个国家生活中的独特时刻，是要确认，乃至加强民主原则，如不歧视、性别平等、多元化意见和公平。民主是一种让大众在国家和地方各级有效参与决策过程的特有方式。他强调，选举期间是建立民主、响应社会和负责任的机构的重大时刻，各国应该设立非常严格和明确的保障，防止不必要地干扰公共自由，特别是防止干扰和平集会和结社自由的权利。此外，在选举时，各国应做出更大的努力，促进和保护这些核心权利的行使；每个人都应享有这些权利，尤其是高危群体成员。实际上，如果和平集会和结社自由权利被削减，就无法实现真正的选举。

57. 特别报告员深感关切的是，世界一些地方侵犯人权和虐待事件有所增加，让那些在选举期间行使或争取行使和平集会和结社自由权利的人深受其害，而这又不可避免地损害了选举。为此，他愿提出以下建议，连同他在2012年和2013年给人权理事会两个专题报告(A/HRC/20/27,第84-100段和A/HRC/23/39,第81-83段)中的建议一并作为参考，其中一些建议在此重申。

58. 特别报告员呼吁各国在选举时：

(a) 认识到和平集会和结社自由权利在有效民主制度的产生和存续中发挥着决定性的作用，因为它们是允许对话、多元化、容忍和宽容、尊重少数或不同意见或信仰的渠道；

(b) 确保所有人和所有经过或未经注册的实体均享有和平集会和结社自由权利，包括妇女、因性取向和性认同遭受歧视的受害者、青年、少数族裔、土著人、非本国国民，包括无国籍人士、难民或移徙者，以及宗教团体成员和倡导经济、社会和文化权利的活动者；

(c) 确保无人因行使和平集会和结社自由权利而获罪，或遭受威胁、暴力、骚扰、迫害、恐吓或报复；

(d) 更多地协助和保护和平集会和结社自由权利，在这方面，特别关注易受各类攻击和歧见的上述团体的具体需求；

(e) 确保为成立政党，无论其政治主张如何，为公平竞争，尤其是在获得资金方面，并为行使言论自由的权利，包括和平示威和接触媒体，而设立有利的框架；

(f) 提高给和平集会和结社自由权利施加合法限制的最低限度，即确保很难达到民主社会的必要性和相称性的严格检验，同时铭记非歧视原则；

(g) 确保以书面形式及时对任何限制做出详细的解释，并确保可对该限制进行独立、公正和迅速的司法审查；

- (h) 为行使和平集会和结社自由权利的个人提供言论自由权所带来的保护；
- (i) 可以无障碍地接触和使用信息通信技术，行使和平集会和结社自由权利；
- (j) 确保由独立、民主的监管机构和法庭全面追究侵犯和/或违反和平集会和结社自由权利行为者个人的责任；
- (k) 确保和平集会和结社自由权利遭到违反和侵犯的受害人有权获得及时有效的补救和赔偿；

59. 特别报告员呼吁符合《巴黎原则》的国家人权机构发挥作用，监测和公开报告各国执行上述建议的情况。

60. 特别报告员呼吁选举观察员在决定选举是否真实时，特别重视和平集会和结社自由权利的享有。

61. 特别报告员呼吁国际和区域人权机制，包括特别程序、条约机构和普遍定期审查，特别注意和平集会和结社自由权利更容易被限制的选举问题。

62. 特别报告员再次鼓励人权事务委员会考虑就《公民权利和政治权利国际公约》第二十一和第二十二条拟定一般性意见，特别侧重在选举时享有这两项权利。

63. 特别报告员呼吁联合国大会和人权理事会彻底解决在选举情况下侵犯和违反人权的问题。

64. 特别报告员呼吁外交界和其他利益攸关方公开谴责侵犯和违反在选举时行使或争取行使和平集会和结社自由权利的行为，为受害者提供支持。

---