



第五十九届会议

议程项目 105(b)

人权问题：人权问题，包括增进切实
享受人权和基本自由的各种途径

人权捍卫者

秘书长的说明*

秘书长谨向大会成员转递秘书长负责人权捍卫者问题的特别代表希娜·吉拉尼根据大会第 58/178 号决议提交的报告。

* 本报告迟交以列入最新资料。



摘要

人权捍卫者在保护和实现人权以及在实现联合国的减缓贫穷、人道主义援助、发展或其他领域的目标方面发挥着重要作用。从该视角看，特别代表深切关注世界各地针对人权捍卫者、愈演愈烈的侵权行为，并希望各国采取更强有力的措施，包括在联合国机构的支持下，执行《关于个人、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责任宣言》。

本报告的目的是透过具体侵权行为，查明由于缺乏保障措施或者国家各类机构失职、从而“纵容”侵权行为发生的情况。本报告通过查明这些缺点并提出建议，敦促各国履行历届大会决议所反映的它们对维护人权捍卫者权利的承诺，并加强对上述宣言的执行。

本报告列举记录在案、针对人权捍卫者的最常见的侵权行为，包括任意逮捕和拘留、起诉和审判前羁押、侵犯人身完整和骚扰。纵容侵权行为发生的因素包括法律和诉讼程序中的缺失、司法部门的能力和独立性受到限制、地方当局对于遵守国际人权标准缺乏认识或缺乏这方面的问责制，以及公民社会的缺失。

本报告列出须对侵犯人权捍卫者权利负责的最常见的各类行为者。为克服导致侵权行为的制度性缺失，本报告就可以采取的行动提出建议，包括更广泛地传播和运用《宣言》，对司法部门进行同《宣言》有关的培训，进行适当的立法改革，扩大公民参与，议会机构加强监督，以及改进部际协调。

本报告特别注重结社自由，因为该项权利受到各种限制并对人权捍卫者有效开展工作至关重要。本报告叙述了这样一种情况，即各国越来越多地通过“非政府组织法”来管制非政府组织的工作——在许多情况下，此种法律被用来违反《宣言》限制人权活动。本报告审查了在国家组织或国际组织中工作的人权捍卫者在行使结社自由方面遇到的各种障碍，其中包括：宣布未经登记的人权团体是一种罪行；不必要的繁琐冗长登记手续；限制建立网络；不适当地拒绝登记；登记机构的独立性有限；在颁布新法律时要求重新登记；国家检查并干预一个组织的管理、目标和活动；行政和司法骚扰；限制筹资渠道；限制同国际人权伙伴合作。

本报告最后列举了旨在处理所确定关切事项的良好范例和建议。

秘书长负责人权捍卫者问题特别代表希娜·吉拉尼的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	4
二. 贯彻宣言	6-45	5
A. 责任框架	7-9	5
B. 各类侵权行为	10-25	5
C. 对侵犯人权应承担责任的要素	26-34	8
D. 核心问题：当局的行动	35-37	9
E. 对侵犯权利负责的行为者	38-39	10
F. 可以解决所查明问题的行动	40-45	10
三. 满足《宣言》中所载的结社权利标准	46-82	12
A. 人权协会创立和登记路难行	51-61	13
B. 对登记国际非政府组织的限制	62	15
C. 国家检查非政府组织的管理和活动	63-70	15
D. 行政和司法干扰：解散的理由和程序	71-74	16
E. 筹资限制	75-78	17
F. 限制和报复与国际人权伙伴和非政府组织的合作	79	18
G. 符合《宣言》的良好做法和建议	80-82	18

一. 引言

1. 在执行国际人权总框架的任何一项努力中，人权捍卫者均为重要行为者。他们的工作对于实现联合国及其会员国国家一级的所有核心目标至关重要。建立并坚持民主制度，维护国际和平与安全，按《千年发展目标》所定秩序推动发展议程，如果没有人权捍卫者在各领域的活动，就不能完成这些工作。人权捍卫者吸引大家关注有待处理的现实状况，没有他们提供的信息，国家和国际努力将效果甚微。他们推动减缓贫穷、人道主义援助和冲突后重建工作，并推动改善各项发展指标，例如获取医疗保健和成人文化水平指标，以及许多其他活动。

2. 大会承认该项关键作用和人权捍卫者在发挥该作用方面面临的困难，在 1999 年 3 月 8 日第 53/144 号决议中通过了《关于个人、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责任宣言》，即《人权维护者宣言》。该宣言为支持和保护人权捍卫者提供了坚实的国际人权法基础。后来的各项决议（请特别参看 2003 年 12 月 22 日第 58/178 号决议）要求各国和联合国机构支持执行该宣言。

3. 一些国家采取行动执行《宣言》，支持并保护人权捍卫者工作。此外还采取了一些区域行动：美洲人权委员会现已建立一个充实的人权捍卫者股；非洲人权和人民权利委员会今年确定了人权捍卫者问题特别报告员的任务；欧洲联盟也在今年通过了人权捍卫者准则。2003 年，新的民主国家和恢复民主的国家第五次国际会议（2003 年 6 月 18 日至 20 日，乌兰巴托）在其最后宣言中着重提到《人权维护者宣言》。联合国系统内部也作出努力，支持该宣言和人权捍卫者问题特别代表的使命。关注人权问题的公民社会组织对该宣言及其中铭载的权力的认识日益加深。

4. 然而，尽管有这些进展迹象，特别报告员的记录中继续出现最严重的违反《宣言》事件，在大会通过该文书以来的六年中，违反《宣言》事件似乎增加了。人权捍卫者在世界许多国家面临的现实是，尚有待通过法律、政策和措施以及设立有效机制来保护人权捍卫者。此外，压迫人权捍卫者是一个国家内部不尊重人权现象更广泛存在的典型指标，同此种更广泛状况成直接正比。

5. 在本报告中，特别代表将透过具体侵权行为，研究侵权行为发生的原因，着重指出国家缺乏捍卫人权的保障措施或国家各类机构未能创造捍卫人权的安全环境。报告单设一节重点叙述结社自由方面的情况，因为该项权利受到许多限制。

二. 贯彻宣言

6. 特别代表所收到资料反映的侵权模式使有关方面能够查明威胁人权捍卫者安全并破坏其工作的关键因素。除非充分考虑到这些因素并采取具体措施消除其对人权活动的不利影响，否则就不可能有效执行《宣言》。

A. 责任框架

7. 贯彻《宣言》的责任分若干层级。人权捍卫者积极开展活动对于发展及国际和平与安全是必需的，在对公民、文化、经济、政治和社会权利的尊重受到限制的地方，尤其需要人权捍卫者作出有力的贡献。然而，在最需要人权捍卫者的同一地方，由于不尊重人权的约束性环境对人权捍卫者的限制，他们的工作也受到妨碍。旨在支持发展及和平与安全的倡议必须既承认人权捍卫者的重要作用，也承认他们同时需要支持。国际倡议，包括涉及多边机构、外交政策、或各国间的安全和发展合作的倡议，必须敏锐地注意到，倡议本身需要并有责任列入支持执行《宣言》的内容。

8. “在社会、经济、政治以及其他领域创造一切必要条件，建立必要的法律保障，以确保在其管辖下的所有人能单独地和与他人一起实际享受所有这些权利与自由”（《宣言》第 1 条；另见序言第 7 段），国家对此负首要责任。该项责任包括杜绝有罪不罚现象。虽然国家的行为和不行为仍然是侵犯人权捍卫者人权的主要原因，但是非国家行为者伤害人权捍卫者并阻碍其工作的行动与日俱增。在国家行为者和非国家行为者有罪不罚问题上，并在重点为“保障民主，促进人权和基本自由，为促进民主社会、民主体制和民主进程的进步作出贡献”的宣言第 18 条方面，充分贯彻宣言越来越具有紧迫性。

9. 特别代表认为，在执行宣言方面取得任何进展，成功制订保护人权捍卫者的有效法律和政策、或为此建立有效机制，其先决条件是各国具有实现该目标的诚意和坚定承诺。特别代表认识到，她在各份报告中已经着重指出的一些因素的根源是武装冲突、宗教和族裔紧张局势、越来越多的恐怖行为及政府面临的其他艰巨挑战。然而，不能以这些困难为借口不遵守《宣言》。任何以此为借口的企图都有违《宣言》精神。

B. 各类侵权行为

10. 特别代表在下文叙述她收到的一些案件，这些案件显示了损害人权捍卫者的安全并妨碍执行《宣言》的一些因素。所发生暴行的性质、某些形式侵权行为的普遍性、涉案行为者和国家的反应，这些均显示问题的根源在于纵容暴行发生的施政结构和制度，在于缺乏充分的保障措施及预防和矫正手段。

1. 任意逮捕和拘留

11. 根据特别代表的记录，任意逮捕以及随之而来的滥用法律拘留、起诉和监禁人权捍卫者，是最常见的侵权行为。她收到许多关于人权捍卫者在恶劣条件下被单独禁闭的报告。经常在没有逮捕证的情况下实施逮捕，从不正式提出指控，有时拒绝律师辩护和家人探视，人权捍卫者遭受殴打甚至酷刑。逮捕或威胁逮捕可以有效地停止人权捍卫者正在进行的任何活动，并且还会转移人权捍卫者所从属组织以及人权界的资源，使其不再注意人权关切事项。

12. 举一常见实例。一位人权捍卫者兼选举监测员注意到在议会选举中出现了他认为严重违反选举程序的行为。当他向国家选举委员会报告违规行为时，他被警察逮捕，并被控妨碍选举进程。该人权捍卫者随后被拘留。

13. 另举一例。据报道，数名人权捍卫者在参加抗议侵犯人权和限制民主行为的和平示威之后两天被警察逮捕。在实施逮捕时没有逮捕证，并且据称警官击打人权捍卫者的头部并踢其裆部。这些人权捍卫者在受审时没有律师在场，律师也无法获得所需要的资料，无法在随后针对被控从事“反国家罪”活动的人权捍卫者的审判中为其作充分法律辩护。

14. 一记者在工作中重点报道侵犯人权事件，他在出席有关新闻出版自由的一次会议的途中，在机场被捕。作为非政府组织代表出席人权委员会 2004 年届会的一些人权捍卫者拜访了特别代表办公室并报告说，在他们离开本国之后，安全官员访问了他们的家庭或办公室，向其家人或同事询问人权捍卫者前往人权委员会有何公干，这使他们担心回国后可能被捕。

2. 起诉和预审前的拘留

15. 即使人权捍卫者是被正式起诉或拘留的，但由于这个过程本身固有的缺陷就必然经常发生多重侵犯人权的情况。

16. 2003 年 6 月，有位记者发表一份报告，反映据称在他的国家中矿井工作条件恶劣，造成一些矿工死亡的情况。一周后他就被法庭宣布犯有诽谤罪，被判处 5 年徒刑。在另一个国家中，大批人权捍卫者和政治激进分子被捕并在一个月后被秘密审判。法庭以据称危害国家独立、尊严和主权的罪名对他们判处 6 到 28 年不等的徒刑。

17. 另外有一位人权捍卫者协助农民代表写致国家议会和政府的请愿书，抗议国家没收土地。他还帮助在互联网上散发有关农民示威游行和其他抗议活动的信息。他被捕后受到起诉，在一次不公开的审判中被判处 12 年徒刑。

3. 捍卫者的人身安全

18. 侵犯捍卫者人身安全的形式有：杀人、企图杀人、酷刑、殴打、死亡威胁和失踪。

19. 特别代表收到的资料显示，一个据称亲眼目睹其成员包括非执勤警察在内的行刑队残杀民众的人，在联合国法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员视察该国时亲自将资料送给她。四天后，有两个头带面具骑摩托车的人在一个熙熙攘攘的街道上向他疾驶而来并朝着他的头部开了两枪把他打死。

20. 另一位人权捍卫者志愿协助收集发生在其国内某一武装冲突地区中践踏人权方面的资料，有一天他在家中遭到一群士兵的毒打，这些人后来还把他带走。6天后，这名人权捍卫者的尸体在高速公路附近被发现。他的四肢被打断，身上多处被利器刺伤，头部后面还有一处枪伤。

21. 2003年12月，另一个国家农民工会的代表遭枪击死亡。他是在12个月中死亡的第4位工会代表。1名人权捍卫者和一个努力改善其本国服装业工作条件的工会主席多次接到死亡威胁，他向警察报了案。2004年1月的一天上午9点刚过，他就市中心遭到两名身份不名者的枪击并被打死。

22. 2004年3月，1名一直在调查据称警察对被拘留者实施酷刑的人权捍卫者走出家门，从此就再也没有人见到过他。政府进行了调查，结果有一些警察被逮捕，但他们随后又被释放。2004年1月，1名女性人权捍卫者被不明身份者从街上拖走并强行塞入一辆红色轿车中。车子拉着她围着这个城市转了一段时间，有一个男子还把开水往她的脚上浇，警告她停止为妇女权利组织活动。1名向外交使馆散发国家人权报告的人权组织主席被一份国家报纸指控犯有叛国罪。同日，这名人权捍卫者遭到4个男人的围攻毒打，导致生命垂危。

4. 骚扰

23. 骚扰是使人权捍卫者沉默和威胁阻止他们开展活动的一种恐吓手段。骚扰的方式包括：让人权捍卫者参与刑事检控或民事诉讼，通常是诽谤中伤方面的诉讼。这些起诉有时会判重刑监禁或罚款。其他骚扰方式有口头侮辱和威胁伤害捍卫者、他们的家人和律师或证人。利用威胁恐吓强迫逼压的手段，给捍卫者施加压力，让他们泄漏客户的秘密，或收回揭露侵犯人权情况的声明。一些人权捍卫者在前往参加人权活动的途中受到骚扰，他们的身份证也被没收。

24. 一位人权律师和致力于反对酷刑协会的主席在出席国际人权活动回国时，在机场屡次受到海关官员的阻拦，这些人检查她的文件，没收一些刊物。一个人权非政府组织报告了酷刑和政治暴力的情况，并为受害者提供援助，结果该组织被列入政府公布的、据认为属于危害国家和平与安全的组织名单中。几个月之后，国家控制的媒体上登载了指控状，指控该组织参与暴力攻击活动。

25. 有两位人权捍卫者分别负责不同的人权非政府组织，他们的组织报道了据称当局侵犯人权的情况。结果一名政府官员在国家控制的电视上称他们为“国家的敌人”。这位官员还公布了其中一名捍卫者的住家电话号码。几天之内，这两个

组织的办公室就遭到一大帮人的攻击破坏。为其中一个办公室提供安全警卫的公司接获内政部通知不得提供服务，捍卫者的家人也被邻居指责不爱国。

C. 对侵犯人权应承担责任的因素

国家或国际各级的人权报告

26. 由于收集资料或实际报告侵犯人权情况，人权捍卫者几乎总是成为被攻击的目标。每当报告涉及政治敏感问题时，政府的反应常常更具有攻击性，它们有时甚至故意围绕着一个特殊问题制造敏感的气氛，目的是抑制批评或异议者的声音，或威胁恐吓阻挠人权捍卫者提出这些问题。国家安全或意识形态、宗教信仰或文化特征常常被用来指责揭露侵犯人权问题的捍卫者，称他们不爱国、反政府或犯渎圣罪。

27. 在政府缺乏透明度、获取信息以及言论或集会自由的权利得不到保护或不受尊重时，捍卫人权就充满了危险。

用法律反对人权捍卫者

28. 人权捍卫者常常遭到完全任意行动的伤害，在很多情况下，法律和法律程序遭到滥用，被用来骚扰或惩罚人权捍卫者从事人权活动，使寻求措施保护他们难上加难。捍卫者因开展人权监测范围内的活动和得到《宣言》合法保护的宣传而受到起诉。起诉采用的是直接违反《宣言》原则和其他国际人权文书的国内法，或含有可以出于政治或其他动机解释，但实际上违反这些国际标准的条款。这方面大量使用的是安全、公共秩序、诽谤和中伤方面的法律。

司法独立

29. 一个充满警觉、独立和胜任有效的司法系统是阻止践踏法律、为人权活动提供保障，反对压制性法律和做法的行之有效的手段。但是，由于缺乏适当的司法监视，法官不承认人权活动，对限制人权活动的企图无动于衷，结果法律程序本身中就存在着侵犯人权的情况。如果不是司法系统对针对人权捍卫者的非法程序肆意放纵，甚至到了难以接受的程度，就不可能发生提请特别代表注意的大量侵犯人权的情况。

地方当局的职责

30. 地方当局常常未能认识到，人权方面的“国家责任”原则可以延伸到政府各级，因此对地方政府也具有约束力。虽然若干国家在国家一级设有人权机制和其他人权安排，但在地方一级建立行之有效的人权保护机制的国家却为数不多，这样对行使权力的监督必然减少。由于大多数人权捍卫者主要参与的是地方活动，因此地方一级必须有能充分保护他们安全的措施。

传媒的作用

31. 政府官员、有时甚至是最高级别上的政府官员利用媒体的方式使捍卫者更易于受到其他政治或社会力量、例如政党、宗教狂热分子或警戒会会员的攻击，或采用恐吓的方式迫使人们远离他们，从而使捍卫者限于社会孤立状态。如果没有一个对人权问题敏感、能够反击政府宣传影响的独立传媒的存在，这种状况就不可避免。在某些情况下，社会行动者或法人实体也利用媒体破坏人权，恶意中伤人权捍卫者。传媒在保护或危害人权捍卫者方面的作用是绝对不能低估的。

政府对人权关切的反应/答复

32. 促进和保护经济、社会和文化权利的活动正日益挑战发展模式、经济政策以及如何分配和利用自然资源的决定。政府越来越难于应对公众在这方面的要求，因为国际因素在决定政策方向时的作用大于国内因素。政府无法或不愿意顺从公众要求的结果就是镇压。如果可以通过现有进程提出对各种波及社会的人权关切，那么提出这些关切的人权捍卫者所面临的危险就会小很多。

缺少公众对人权问题的支持

33. 公众对人权捍卫者活动的支持，在很多情况下可以形成一道防御抵抗政府镇压的屏障。反之，提出在大多数人中不受欢迎的人权关切，例如宗教或少数族裔、移民、或在某些社会背景中，提出对妇女权利的关切，都会使人权捍卫者处于更大的危险之中。在这些情况下，国家为捍卫者创造有利环境，使他们能开展活动保护有需要的人已经变得刻不容缓了。

公民社会的脆弱性

34. 如果没有一个有意识、强大活跃的公民社会组织，指望国家一级的保护机制能够有效运转是极不现实的。非政府组织、特别是人权领域中的非政府组织的信誉有助于加强公民社会的力量，改善影响国家行为的前景。行动的透明度，与人民权利和自由以及所提出问题的关联性，尤其重要的是与基于权利运动的联系都有助于非政府组织取得公信力。

D. 核心问题：当局的行动

国家政策还是个人行动？

35. 在绝大多数情况下，如果没有国家官员的参与或同谋，侵犯权利的问题就不会发生。在一些情况下，国家政策对一些官员处理人权捍卫者所开展活动的方式负有直接责任。在其他一些情况下，把人权捍卫者作为目标的决定是个人做出的，或者是一项地方政策，而不是一个国家和体制对策。

缺乏监督或保障

36. 然而在所有情况下，上级官员、监测机关、司法和检察官对个人和各种机制未能遵守法律和程序的现象监督不力的问题非常明显。警察未能对逮捕案例进行记录，司法机构在签发逮捕令或发出重申命令之前不对各项指控或逮捕理由进行监督等违规事例，都使得任意逮捕、不适当拘留或酷刑可能发生。如果军队越俎代庖，履行正常情况下属于警察的职能，则局势更糟。国家出于安全考虑，经常允许军队高层在行动中秘密行事，不必遵守正常的保障要求。军队经常没有受过人权培训，并很少与人权捍卫者交流。

有罪不罚

37. 无论威胁来自于国家当局还是非国家行为者，人权捍卫者的投诉要么被忽视，要么得不到适当调查。特别代表收到了人权捍卫者的许多投诉。他们报告的事件至今仍未得到调查，并且后来还招致袭击和更严重的伤害。

E. 对侵犯权利负责的行为者

38. 如果人权捍卫者由于开展人权活动，其权利在一段时期内及在某国一些地方一再受到侵犯，则很可能这些侵犯行为本身就已构成国家政治当局必须承担责任的政策的的一部分。

39. 特别代表注意到，在内政部、司法部和国防部管辖下开展行动的国家官员中，存在一种非常明显的，定期、有计划地滥用权力的模式。更具体而言，负责对人权捍卫者实施侵犯权利行为或未能处理人权捍卫者的权利受到侵犯等问题的关键国家行为者有：警察、军队和其他安全部队；检察官；司法干事；税务官员；以及负责登记非政府组织的机构。因此，为实施《宣言》以及为建立及加强人权捍卫者保护制度而采取的政策行动或实际措施，都必须从这些机构开始。

F. 可以解决所查明问题的行动

人权捍卫者的地位

40. 更多承认人权捍卫者的地位和作用，可以为保护他们及实施《宣言》提供一个基础。最近在国家与国际两级采取的主动行动表明，保护人权捍卫者的方式可以正规化，例如德国联邦议会通过的人权捍卫者宣言，以及欧洲联盟于 2004 年通过的人权捍卫者指导方针。

关于《宣言》的传播和培训

41. 更广泛地了解及更好地理解《宣言》，将使有关机关、机构和当局能够更轻松地进行专门为人权捍卫者制定的准则或规定。地方一级的所有当局和国家官员，都必须了解有关人权捍卫者的活动及其保护问题的各项原则和遵守各项原则

的指示。法官更好地加以熟悉，特别是《宣言》所保护的各类活动，可以帮助他们迅速查明人权捍卫者的身份，实施更大程度的监督，确保人权活动不成为起诉人权捍卫者的理由，并在适当时实施《宣言》。提高法官在这方面的敏感性和能力，将有助于减少侵犯人权捍卫者权利的国家或非国家行为者受不到惩罚的问题。有人向特别代表建议对下属和地方司法机关进行培训，并鼓励他们与人权捍卫者之间开展适当形式的交往。这可以作为提高司法机关内这类敏感性的一个手段。

加强国家级立法及实行

42. 确保国内立法符合国际人权法，并确保国内立法得到正确实行，将改善《宣言》的实施情况，保护人权捍卫者免受他们容易受到的许多侵犯。各项法律保障人权捍卫者的新闻和言论自由，这为他们开展人权监测提供了一个强有力的法律基础。

公共参与机制

43. 一些国家的宪法规定，在影响到某个地方或某一群人的重大项目获得核准之前，必须举行公共听证会，从而促使公民更多地直接参与设计公共政策。在有人权捍卫者的国家，通过这类程序使他们的角色正规化，可以更好地承认他们的工作，为他们的活动创造一个更稳固的环境，特别是在促进及保护经济、社会和文化权利方面。

国家监督和协调机制

44. 政府各部间人权机构进行更好的协调，议会各委员会、其他国家级人权委员会或其他类似机制进行监督，以及提出更明确的保护人权捍卫者任务授权，都可使这些国家机关更加可信，具有更高的实用价值。议会人权委员会在人权捍卫者可能提出关切问题，提请委员会注意侵犯人权的问题时，可以举行听证会，从而做出跨党派努力以保护人权。建立透明、公开问责的机制，调查并处理人权捍卫者对警察和军队提出的投诉，以及人权捍卫者能够利用这些机制，都已使局面有所改善。要而言之，必须建立这些机制，以便通过在最低程度上解释国家行动或疏漏，对公共关切做出反应。

包括联合国在内的国际社会

45. 有些国家政府对报告本国境内侵犯人权问题的人，包括向国际机构报告这些问题的人实施报复。对这些政府保持更高警惕，采取更严格的行动，是国际社会对人权捍卫者承担的最基本责任。人权委员会和大会必须注意到承担人权特别程序任务的人在过去一年内所报告的几起此类事件。

三. 满足《宣言》中所载的结社权利标准

46. 结社自由指的是个人有权相互交流并组织起来，集体表示、促进、追求及捍卫公共利益。《公民及政治权利国际盟约》第 22 条、《经济、社会、文化权利国际盟约》第 8 条、《欧洲人权公约》第 11 条、《非洲人权和人民权利宪章》第 10 条和关于人权捍卫者问题的《宣言》第 5 条，都保障这一权利。

47. 结社自由是活跃的文明社会和行之有效的民主的核心。特别代表在 2004 年提交人权委员会的报告（E/CN.4/2004/Add.1）中指出，所发送的信函涉及到大约 566 名人权捍卫者，其中 442 人是非政府组织成员、工会或专业协会的成员。特别代表在其任务期限的前四年内，就据称侵犯人权捍卫者结社自由权利问题发出的信函日益增多，仅仅在 2003 年就发出了 40 封有关这一问题的信函。

48. 尽管大多数国家在宪法上保障结社自由权利，但特别代表收到的资料表明，阻挠行使这一权利的数目和范围显著增加，导致人权捍卫者的工作遇到严重障碍。在过去十年里，许多国家通过或起草了新的国家立法，以便对非政府组织和其他社团的设立和运转进行管理。在大多数国家，这些新法律是在 2001 年以后通过的，更加严格的规则因反恐及安全考虑而合法化。在实践中，这些法律限制了人权捍卫者的结社自由，增加了国家的管理权力。在许多情况下，这些新法律为国家提供了对批评政府行动的人进行镇压的手段。在几个案例中，政府利用这些法律，采取法律行动制止人权活动。截至 2004 年 8 月，特别代表共向七个国家（白俄罗斯、埃及、格鲁吉亚、土库曼斯坦、坦桑尼亚联合共和国、乌兹别克斯坦和津巴布韦）发出了信函。在这些国家，现有立法使人们对人权捍卫者的工作特别关切。

49. 特别代表必须强有力地坚持认为：任何组织都有权捍卫人权；以批评的方式审查政府行动是人权捍卫者的天职；批评政府行动并自由表达这些批评意见，是民主的重要组成部分，在法律和实践中都必须合法化。国家不得通过法律或采用各种做法，使捍卫人权的各项活动非法化。《公民及政治权利国际盟约》第 22 条第 2 款规定，“对此项权利（结社自由权利）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国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德，或他人的权利和自由所必需的限制”。特别代表认为，这一规定和关于人权捍卫者问题的《宣言》第 5 条，都必须理解为也可用于保护各人权组织的结社自由。这些人权组织的工作可能会冒犯一国政府，其中包括批评各项政策，公布当局犯下的侵犯人权行为，或者质疑现有的法律和宪法框架的那些组织。

50. 特别代表从广义上使用“非政府组织法”或“结社法”等词，借以指代那些具有法律约束力，用于对表达、促进、追求及捍卫共同利益的团体的设立、运转和解散等方面进行管理的各项法律、决定、法令和其他措施。一般而言，这些措施载于国内立法文书中，标题通常是“结社法”、“公共社团法”、“公共结社法”、

“非政府组织法”等等。在本报告中，特别代表特别注重关于非政府组织和社团的各项法律以及他们的境况，较少强调有关工会和专业协会的规章。

A. 人权协会创立和登记路难行

对不登记团体定罪

51. 根据许多欧洲联盟国家执行的大多数自由条例，经常称为“声明”或“通知”制度，一旦当局收到创始人通知已创立一个组织，就立刻给予法人资格。通常，这些通知包括基本事实，例如组织的名称、目的和地址，其创始人的个人详情。相反的，许多法律限制结社自由的共同点是，对不登记实体定罪和在进行人权活动之前申请批准或登记的规定。近年来，许多国家已引进前所未有的登记规定，并使用新法律宣告已多年存在的组织为不合法。根据某些国家的法律，组织不登记处劳改一年。政府当局使用登记程序淘汰和拒绝批评政府的组织，尤其是人权组织受到严厉对待。

繁琐和冗长登记程序

52. 捍卫者报告登记步骤含糊不清，难以摸头，在地方一级无法获得适当资料以完成程序。如此，捍卫者提交“不齐全”的档案，导致延迟处理档案。在一个案例中，一个组织的领导人称道，需要在一段长时间内每周到司法部登记其组织。捍卫者还报告从不同政府机关收到关于如何登记的指示，矛盾重重，经常改变。一些以为自己已登记的组织，后来获知它们并未遵守必要规定。捍卫者的申请也因申请书不完整，例如“没有填上街名”的不重要理由及行政上的其他枝节问题而遭到拒绝。

53. 虽然结社法一般要求提关于组织的基本资料，例如组织章程和创始人姓名及联系方的副本，在若干国家，当局广义地来解释“基本资料”，并为获得情报借此规定收集资料，或借用为不断延迟登记非政府组织的手段。例如，在一个国家，非政府组织的创始人需要提供其护照和就业历史记录的副本。

54. 其他繁琐规定指定需要有多名创始人：虽然许多法律规定一个新创立团体至少有两至五名创始人，其他则需要 10 名以上。这些规定，加上压制性环境，无非是阻挠个人组建人权组织。

55. 在许多国家申请登记完全免费，但在其他国家，申请费成为创立组织的真正绊脚石。一个例子是，申请费为 500 美元，这笔款项等于在该国几个月的工资。对地方资助的人权捍卫者来说，巨额收费使他们几乎无法登记组织。

对建立网络和独立的限制

56. 特别代表收到的资料表明在许多有法律实体的地方受到限制，有时甚至被禁止组建团体和建立网络、联盟或联合会。例如，一个国家的法律批准一个地区只

有一个关于某个问题的联合会；同一法律规定在国家一级创立一个由所有专门和区域联合会组成，并由政府控制的联合会。

拒绝登记的不明确理由和不能说明这些理由

57. 国家法所列的登记标准，如存在的话，往往含糊不清，使当局能够作广义解释，并以此为由任意拒绝登记人权组织。在一个国家，可按照对非政府组织的活动不追求“公众利益”，但不说明所指的意义的意义的评价，拒不登记。在其他国家，当局有广泛权力决定在某个领域是否需要一个新非政府组织，并可要求组织改变其目的。在另一个国家，如登记局认为申请组织“不适宜”，就可拒绝登记，但又再次不说明概念。在提交特别代表的案例中指出，许多捍卫者之所以被拒绝登记，是因为他们建议的活动的性质属于非法或不适宜。

58. 政府对人权捍卫者的登记申请越来越不作出反应。在一些情况下，人权组织已等待多月，甚至多年，即使曾提出申请几次。在其他情况下，当局拒绝发给供作公布一个非政府组织存在所需的公开通知的收据。在一个例子中，警察禁止捍卫者进入办理申请的政府办事处。当获得通知申请请求被拒绝时，不告知捍卫者拒绝理由的情况越来越多。

上诉过程

59. 在没有反应和目的明确的决定时，人权捍卫者很难就拒绝其登记申请一事提出上诉。即使收到反应通知，捍卫者由于上诉过程复杂、程序费时和政府审查委员会不独立，因此很难行使其上诉权利。

登记当局

60. 审查委员会必须独立，不附属于政府，以保证登记进程公平。特别代表收到的资料指出登记现正越来越成为政府的政治工具，不利于人权捍卫者。在很多情况下，登记申请是由政府各部审查，甚至与政府有紧密关系的安全单位审查。许多新法律设立登记委员会，其会员是由政府指定。在一个国家，公共服务、劳工和福利部有权挑选委员会主席，他聆听和决定对委员会决定的上诉和指定官员侦查非政府组织的事务。

重新登记

61. 许多国家在通过新法律后，规定现有人权组织按照新制度重新登记，并利用此规定来控制批评政府政策的非政府组织。特别代表获悉这使许多原已登记的组织的合法地位被撤销。捍卫者在章程、管理或会员籍稍为改变时，还频繁需要重新登记其组织，并因无理程序而费时费事，从人权工作调拨人力财力。如非政府组织的存在出现重大变化，它应重新登记，否则特别代表认为，要是组织的性质不改变的轻微变化，例如更改地址、会员籍、管理、程序规则等，就应当可以通过通知来调整。

B. 对登记国际非政府组织的限制

62. 虽然只有少数国家拒绝外国人权捍卫者自由结社的权利，但在许多国家他们受到分开和更严格的限制。一些国家规定至少 50% 的创始成员为国民。其他国家规定国际非政府组织要事先获得批准才能在该国活动。批准往往依赖外交部给予好评。在其他情况下，驻在一国的国际非政府组织还需要遵守更多申请规定，例如最低成员人数要较多，或需要在外国有一个分机构，才有资格在“国际协会”类别中登记。国际人权团体报告这些歧视制度延迟，并有时妨碍在一些国家的登记和活动。

C. 国家检查非政府组织的管理和活动

国家检查组织的管理

63. 在当局获得授权监测和干涉非政府组织的管理时，捍卫者的独立和工作受到威胁。在一个国家，法律授权当局监测组织委员会成员的选举、反对某些候选人和如认为内部决定与国家条例抵触，就要求予以撤销。在另一个国家，法律允许当局决定人权非政府组织工作人员的工资、和更换其成员；1995 年，根据此法律，国家当局以管理不当、盗用资金但未经证实的理由暂停一个妇女人权非政府组织的全体执行成员的职权，并把管理人改由与政府有关系的人担任。

国家检查组织的目的

64. 捍卫者面对非政府组织申请法的一个主要问题是当局使用模棱两可、含糊不清，有时定义太广的正当理由来限制结社自由，导致以依据政府政策为主，而依据较严格的法律考虑因素远为次要的多种解释。

65. 在许多国家，用“合理”限制来限制捍卫者的结社自由、拒绝登记人权组织或证明关闭组织的理由。在几个国家，法律授权当局禁止其活动、计划或声明显示出“极端主义”迹象的组织。在其他国家，禁止以下活动“威胁国家统一”、“违反公共或道德准则”或“政治”。在另一个国家，如协会的活动“危及国家完整和安全、宣扬战争、种族、国家和宗教仇恨”，或“威胁公民身心健康”，可予以解散。对一个组织是否属于这些不明确类别的解释是完全由当局作出，而趋势是包括批评政府的任何组织，为把人权活动定罪铺平道路。

66. 尤其是，公开声明当局违反人权的非政府组织被控破坏“国家完整”或“玷污国家形象”。在一个案例中，一个致力少数民族权利的非政府组织因在海报上使用少数民族文字而被控威胁国家完整。在另一个案例中，一个致力同性恋权利的非政府组织因其目的被视为不道德和“伤风败俗”而被拒绝登记。特别代表特别关注若干国家有系统地将致力少数民族权利或倡导民主权利和改革宪法或法律的组织归入非法组织类别，并在某些案例中，甚至锁定为恐怖组织。她关切地

注意到若干国家把民间社会，特别是人权组织视为其唯一目的应当是帮助政府实现其目标的团体。

国家检查组织非政府组织的活动

67. 在许多国家，非政府组织法限制人权组织可进行的活动。特别是，某些法律规定有限许可活动清单，其他法律禁止非政府组织参加任何“政治”或“工会”活动，但不确定其意义。这种措辞使致力提供法律援助、倡导司法制度改革、监督选举或维护政治犯权利的非政府组织的活动极有可能被视为非法。在一个案例中，法律规定登记局向“非政府组织提供政策方针，按照国家发展计划协调其活动”。该法又授权“侦查和询问任何事情”，以保证非政府组织遵行其章程。国家使用这些规定以使人权组织的活动符合国策，并通过法律视人权组织为执行政府政策的伙伴而已。

68. 鉴于经常通知当局其活动的烦琐法规，非政府组织的人权活动还受到严重妨碍。有关协会向政府提交年度报告、管理决定副本和事先通知它们安排的任何活动的规定旨在干扰人权方案的执行。

69. 特别代表收到越来越多关于国家机构，经常是安全和警察部队干扰非政府组织活动的指控。人权组织被禁止举行人权问题讨论会、会议和研讨班。在一些情况下，对人权活动的干扰包括，没收书籍及出版物，以防止非政府组织发表关于侵犯人权行为的报告。2003年，以协会没有登记为由不准一个母亲团体举行死刑问题会议。2003年，一个国家的军事管制法当局闯入一个训练班，企图记录所有参加者的姓名。在另一个情况下，警察到达一个投票和选举权讲习班，要求所有参与者离开，并强迫外国选举训练组登机离境。

70. 非政府组织还受到侵袭性控制。特别代表报导 22 宗有关执法机关突然搜查人权组织的事件。当局利用非法搜查拿走有关侵犯人权行为、组织的成员、证人的证词和被调查案件的文件、档案和数据库。执法人员还没收设备，包括计算机和摄影机。这些警察活动往往没有搜查令，并在一些国家经常进行。此举严重干扰人权组织的工作。没收机密数据，特别是受害人或证人的证词、名单对人权非政府组织的活动和信誉构成严重威胁，可导致名单上的人成为攻击对象。在一个事例中，警察搜查时制造证据，以归罪人权捍卫者。另一个案例，警方包围一个非政府组织，阻止它与被关押捍卫者举行团结会议。此外，人权捍卫者受到当局，尤其是安全部队和警方监视，其办公室电话被录音。

D. 行政和司法干扰：解散的理由和程序

71. 对人权捍卫者来说，适用非政府组织法方面存在的另一个重要问题是滥用中止和解散组织的规定。若干国家法律授权公安部或相应部门向组织发出警告。在一个国家，公安部发出两次警告后，便可上法庭起诉该组织，有时甚至下令将其关闭。这些特定部委的权势人物滥用他们发警告的权力，以此作为恫吓和威胁人

权非政府组织的手段。许多非政府组织受到这一程序的指控或被其关闭。在某个国家，司法部有计划有步骤地上法庭起诉人权团体，其罪名不过是微不足道的行政上的不合规定之处，诸如所用的地址与正式登记的不相吻合、没有使用正确的印有抬头的信笺、使用的标志与登记的标志不合、变动委员会成员等。特别代表已奋起捍卫了 15 个因这类不合规定之处以及因举行会议和发表人权报告而被起诉的非政府人权组织。有一个案例是，指控某非政府组织发表煽动性新闻，原因是它报道了警察活埋了 50 名矿工。

72. 在有些案件中，政府机构(例如部委和领土当局)有权中止非政府组织的活动，而无须先经司法机关的审查。在一个案例中，法律授权领土当局可因“扰乱公共秩序”而中止某协会活动达三个月，并授权部委可因某协会偏离其原先的目标或其活动严重破坏公共秩序或国家安全而予以解散。尽管可以在行政法庭上对其决定提出质问，但这些规定使国家当局有自由斟酌权终止非政府组织的行动。在一案例中，公安部队强行关闭了一个妇女权利网络，却毫无法律上的正当理由。

73. 如果认为某组织改变目标或追求的目标宣称的不合，则许多法律允许登记当局撤销该非政府组织的登记。在一案例中，一个捍卫提高妇女地位和妇女权利的组织被撤消登记，因为“该协会登记申请书上的某些细节不真实”。该组织曾经发表文件，概述突出的妇女问题，并询问参加普选的候选人有否在其纲领中反映这些关切问题。

74. 特别代表指出，这种法定程序，即便不实际关闭人权组织，也给人权捍卫者的时间以及组织的财力和人力资源带来沉重的负担。在某一国家，两个主要的人权非政府组织不得不对付与其出版物有关的几百次审判，理由是它们威胁领土完整。一些诉讼使非政府组织不得不支付高昂的罚款，另一些则宣布被告无罪。

E. 筹资限制

75. 关于非政府组织的许多新通过的法律都有人权捍卫者关心的一个共同特点，即对筹资所作的限制性规定。越来越多的国内法对非政府组织接受的资金来源作出限制，并要求非政府组织须经事先批准方能动用来自海外侨民或外国捐助者的国际款项。

76. 为了不让人权非政府组织动用国际资金，它们的银行账户和资产被冻结。在一案例中，内政部禁止某人权组织动用欧洲联盟委员会意欲资助其活动的另一半赠款。于是，该非政府组织无法支付其办公室的租金，差点被撵走。在另一案件中，一个人权非政府组织从一国际捐助者处得到一笔 4 万美元的赠款，用以经办一个为期一年的人权监测项目并撰写一份年度报告，但由于没有获准接受这笔赠款而无法开始活动，尽管很早就按照法律要求向社会事务部提出了申请。此外还对人权捍卫者如何使用国际资助作了限制。某一国家的一项总统令不让非政府组

织使用国际援助组织“会议、游行或纠察”，或“起草和传播宣传文件或进行其他形式的政治活动”。

77. 鉴于地方一级的人权组织掌握的资源有限，要求事先批准方能使用国际资金的法律要求严重影响人权捍卫者开展活动的的能力。在有些情况下，这些规定严重威胁了人权组织的存在本身。人权捍卫者开展其活动的的能力在于他们能根据《宣言》第 13 条获得资金和使用资金，而不受到过分的限制。

78. 尽管在许多国家，协会和非营利组织是免税的，但少数国家以税收压力为手段不让人权捍卫者接受国外的资金。有一国家在 2002 年修正税法，增加一条规定，对人权非政府组织收到的所有资金课以 25% 的税。这一规定明显歧视人权组织，因为并不对进行艺术研究或科学研究的慈善组织适用这条规定。人权组织迄今尚未遵守这一新的规定，很可能会因违反法律而受到起诉。

F. 限制和报复与国际人权伙伴和非政府组织的合作

79. 人权捍卫者因为与国际人权非政府组织合作而成为目标。在一个国家，当局有权禁止国家的非政府组织与国际组织联盟，却无须为其决定提出任何理由。该法律还允许登记当局拒绝让国内组织成为境外团体的成员，然而并不说明这种限制的根据。

G. 符合《宣言》的良好做法和建议

80. 尽管针对非政府组织的许多法律对人权捍卫者来说是有问题的，但其他一些法律却提供了良好做法范例。在报告的这一部分，特别代表从已有的良好做法出发，就符合现有的国际人权标准，包括有关人权捍卫者《宣言》的立法规定提出建议。

81. 制定和实施的非政府组织法律应能使这些组织得以迅速、容易和低成本地建立起来，并获得法人资格。应该允许本国或外国的个人和法律实体甚至国家机构按照明确规定的权利、特权和豁免权，为捍卫人权而建立和独立经办协会。

82. 特别代表提出如下建议：

在登记方面：

(a) 登记权利和登记责任。非政府组织有权作为法律实体进行登记，并有权得到有关福利。然而，特别代表也认为，不应该强制登记。如果非政府组织不愿意登记，也应该允许它们存在并进行集体活动；

(b) 支持申报制度而不是登记制度。尽管特别代表认识到国家可以管制结社自由，但她鼓励国家采取“申报”或“通知”的制度，一旦某组织向有关行政当局提供创建者的姓名和地址以及组织的名称、地址、地位和宗旨等一应基本资料，从而使当局得知它的存在，即可被视为合法的实体；

(c) 加快进程。在建立了登记制度的地方，特别代表强调应使这种制度能加快登记。法律应该对国家当局答复登记申请书的时间规定较短的上限；如果不能及时作答，就得认为该非政府组织的活动为合法的；

(d) 解释决定。必须充分解释拒绝登记的决定且不能出于政治目的作出这一决定。如果不能对此决定提出详细的理由，就得认为该非政府组织的活动为合法的；

(e) 对登记提出明确和公开的标准和程序。非政府组织法必须就登记程序提供明确和可以得到的信息。非政府组织必须能得到详细描述登记的必要步骤和文献资料的正式文件，包括申请范本，并将这些文件发给所有的国家机关。必须进行培训或发布指令，以确保统一执行法律，防止任意阐述登记标准；

(f) 需要的文件。非政府组织法应该避免要求烦琐过多的不必要文件。要求的申请文件应该只用于登记这一目的，而不应该用作情报资料或其他用途；

(g) 合法性推定。特别是在整个登记过程中，应该推定非政府组织的运作是合法的，直到证明并非如此为止；

(h) 登记机构的独立性。登记机构应该与政府保持独立，并包括民间社会的代表。具体地说，这些机构的成员不应该由政府直接任命，也不应该由政府酬处；

(i) 重新登记。如果通过了新的法律，则应视原先登记过的所有非政府组织都是继续合法运作的，并提供加快程序更新其登记；

(j) 上诉程序。其申请被登记组织拒绝的所有非政府组织应有机会向独立法庭质疑这一决定；

(k) 外国的非政府组织。必须不加歧视地允许从事促进人权活动的外国非政府组织登记和运作，只要求其遵守建立真诚目标所十分必需的那些要求；

(l) 政府必须允许非政府组织获得外国资金，作为国际合作的一部分，对此民间社会与政府享有同等的机会。对这种非政府组织的唯一正当要求应是出于透明考虑而提出的要求；

关于人权非政府组织的目标和活动：

(m) 政府当局应避免对非政府组织的目标进行预先审查。只有在对该组织提出申诉的情况下才审查组织宗旨的合法性及遵守法律的情况。这一审查组织宗旨并决定是否违背现有法律的权力只应交给独立的司法机构；

(n) 只要人权捍卫者尊重透明和非暴力的原则，就不应该限制它们为保护人权而进行的活动类型。合理的目标应该包括参与捍卫人权标准的权利，其中包括但不局限于进一步推动国内权利，主张宪法改革，宣传批评政府政策和行动的意见和事实以及主张国家负起责任的活动；

(o) 必须明确界定因“公共秩序/道德/伦理”而作出的限制和意在限制结社自由权的标准。必须将与人权有关的任何活动明确排除在这些限制之外；

(p) 应该从法律上禁止各国干涉非政府组织的管理结构和活动。具体地说，特别代表鼓励各国取消允许国家对保护人权的活动进行控制的法律规定。如果对某组织的活动产生忧虑，则应按照行使正当的法律程序、向公众公开和允许国际审查的原则，通过透明的程序，向公平、公正和独立的司法机构提出这种忧虑；

(q) 国家应该致力于培训其权力当局，特别是警察和公安部队，训练他们如何在地方一级执行法律，以便确保人权捍卫者的结社自由得到理解、尊重和保护；

关于中止和关闭非政府组织：

(r) 中止。不应该使政府当局有权任意中止人权团体的活动。只有法庭才有权下令中止，而且只有在客观确定这种活动可直接引起明确而刻不容缓的危险情况下才可这样做；

(s) 解散。政府对非政府组织采取的行动必须适当并可上诉和接受司法审查。绝不应该将行政上的不合规定之处或某组织具体情况的一些无关宏旨的变化作为关闭该组织的充分理由；

关于筹资：

(t) 法律应该确保和便利为保护人权目的而获得资金的机会，包括来自外国的资金。