



第六十四届会议

临时议程* 项目 71(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

人权维护者

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递人权维护者状况特别报告员玛格丽特·塞卡格亚
根据大会第 62/152 号决议提交的报告。

* A/64/150。



人权维护者状况特别报告员的报告

摘要

本报告重点阐述结社自由权利及其内容与落实情况。本报告是基于并深入阐述以前各次报告中讨论的相关问题，包括前秘书长人权维护者问题特别代表向大会第五十九届会议提交的报告(A/59/401)。

报告导言部分介绍了在上一次报告提交五年之后再次探讨结社自由权利的原因。

特别代表在报告第一部分分析了在国际和区域两级保护结社自由权的法律框架。说明了该项权利的范围与内容，并分析了何谓允许的限制。

报告第二部分介绍了判例法与监测机制的运作。特别报告员列举了提交国际和区域机构的案例，说明了不同机制之间相互补充和加强的关系。人权事务委员会、非洲人权委员会、美洲人权法院和欧洲人权法院的裁决有助于说明结社自由权利的范围和内容。

特别报告员在报告第三部分说明了落实结社自由权利的主要趋势，包括人权团体成立和登记方面遇到的困难和未经登记的人权团体的刑事处罚；不准许登记和取消登记；以及繁琐冗长的登记手续。她还举例说明了对国际非政府组织登记的限制、政府的监督和监视以及各种行政和司法骚扰。报告最后介绍了限制获得资金的例子。

报告最后就已发现的问题和缺陷，列举了这方面的良好做法的范例，并提出了相关建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 法律框架和监测机制	4
A. 结社自由权利的范围和内容	6
B. 对结社自由权利的可接受的限制	8
三. 人权事务委员会和区域人权机构的判例和立场	9
A. 人权事务委员会的工作中的结社自由权利	9
B. 非洲人权委员会的判例	9
C. 美洲人权法院的判例	10
D. 欧洲人权法院的判例	12
四. 人权维护者与结社自由权利：特别报告员的干预和立场	13
A. 主要趋势	13
B. 组建和登记人权社团方面的困难，以及对未登记活动的刑事处罚	14
C. 对国际非政府组织登记的限制	16
D. 对各种活动的限制：政府的监督和监视	17
E. 行政和司法骚扰：解散的理由和程序	18
F. 资金获取	18
五. 结论和建议	20

一. 引言

1. 本报告是人权维护者状况特别报告员向大会提交的第二次报告，也是人权维护者状况任务自 2000 年确立以来为执行该任务向大会提交的第九次报告。本报告是根据大会第 62/152 号决议提交的。
2. 人权理事会在 2008 年 3 月的第七届会议上审议了关于人权维护者状况的任务，并任命了新的特别报告员。该报告员于 2008 年 5 月 1 日就职。
3. 本报告更新了前秘书长人权维护者问题特别代表希纳·吉拉尼于 2004 年提交大会的报告¹所述的情况。在前一报告中，特别代表详细概述了人权团体创立和登记遇到的困难、国家对非政府组织管理和活动的检查、行政和司法骚扰及解散的理由和程序，以及对筹资的限制。
4. 特别报告员认为，前特别代表提交报告之后，过去五年的事态发展表明，在非政府组织活动立法和国家对结社自由权利的做法方面均已发生重大变化，因此有必要采取后续行动。
5. 特别报告员还谨对国际和区域两级的结社自由权利相关法律框架进行分析。在这方面，报告概述了国际和区域机构在落实有关框架和拟定结社自由权利内容方面的判例。
6. 特别报告员谨表示，她对关于非政府组织运作的国家立法感到严重关切。自关于这个一主题的上一报告发表后以来的五年中，对非政府组织运作采用限制性法律的做法呈日益增长的趋势，其目的是阻挠、一些情况下彻底消除其工作。

二. 法律框架和监测机制

7. 若干具有法律约束力和不具法律约束力的国际和区域文书确认了结社自由权利。保护结社自由权利对于任何民主社会都具有根本意义，因为民主，多元化和结社自由之间存在直接关系。²
8. 虽然结社自由权利最初是在国际一级在《公民及政治权利国际公约》³中规定的，但这一规定在很大程度上是建立在这一领域以往取得的成就基础上，尤其是《世界人权宣言》⁴和劳工组织通过的关于该问题的多项公约。

¹ A/59/401。

² 欧洲人权法院在多个场合再次确认了这种关系，例如，见“[Gorzelik 及他人诉波兰](#)”案，第 44158/98 号，第 88 段。

³ 见大会第 2200 A(XXI)号决议，附件。

⁴ 见大会第 217 A(III)号决议。

9. 《世界人权宣言》第 20 条宣布人人有权享有和平集会和结社的自由、任何人不得迫使隶属于某一团体。

10. 从《世界人权宣言》的措词可见，结社自由和集会自由是紧密相关的。但是在《公民及政治权利国际公约》中将它们合并处理的提议却未获通过。⁵ 然而，这两大权利密切联系，从其制定和具体应用中可见出这一点。

11. 《公民及政治权利国际公约》第 22 条规定：

“1. 人人有权享受与他人结社的自由，包括组织和参加工会以保护他的利益的权利。

“2. 对此项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。本条不应禁止对军队或警察成员的行使此项权利加以合法的限制。

“3. 本条并不授权参加《一九四八年关于结社自由及保护组织权国际劳工组织公约》的缔约国采取足以损害该公约中所规定的保证的立法措施，或在应用法律时损害这种保证。”

12. 结社自由处于公民权利和政治权利之间的重叠区。⁵ 作为一项公民权利，在无论个人在何时、以任何理由或出于任何目的希望与他人结社或者已经结社时，它提供保护，防止国家或私人机构予以任意干涉。作为一项政治权利，它对于民主的存在和运作是不可或缺的，只有与他人携手才能切实维护政治利益。

13. 第 22 条还保证了一项传统经济权利：参加工会的权利。虽然《经济、社会、文化权利国际公约》中规定了建立和参加工会的权利，但是为强调这不仅是一项经济权利，也是公民权利，第 22 条又对此做出了额外保证。⁶

14. 国际劳工组织(劳工组织)关于结社自由和保护组织权利的第 87 号公约第 2 条规定：

“工人和雇主应毫无区别地有权不经事先批准建立和参加他们自己选择的组织，其唯一条件是遵守有关组织的规章。”

15. 就人权维护者的工作而言，结社自由权利也载于人权维护者《宣言》第 5 条中。⁷

⁵ 曼弗雷德·诺瓦克，联合国《公民及政治权利国际公约》，该公约批注，第二修订版，第 496 页(N.P. Engel 出版社，2005)。

⁶ 同上，第 497 页。

⁷ 《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》(大会第 53/144 号决议，附件)。

“为了促进和保护人权和基本自由，人人有权单独地和与他人一起在国家一级和国际一级：

[……]

(b) 成立、加入和参加非政府组织、社团或团体。”

16. 区域一级通过的文书中也有类似规定。《欧洲人权公约》第 11 条第 1 款；《非洲人权和人民权利宪章》第 10 条第 1 款；《美洲人权公约》第 16 条和《阿拉伯人权宪章》第 28 条均保证了与他人结社的自由权利。

17. 《欧洲人权公约》与《世界人权宣言》类似，将集会自由和结社自由合并处理。其中第 11 条第 1 款说：

“1. 人人享有和平集会与结社自由的权利，包括为保护自身的利益而组织和参加工会的权利。

“2. 除了法律所规定的限制以及在民主社会中为了国家安全或者公共安全的利益，为了防止混乱或者犯罪，为了保护健康或者道德或者保护他人的权利与自由而必需的限制之外，不得对上述权利的行使施以任何限制。本条并不阻止国家武装部队、警察或者行政当局的成员对上述权利的行使施以合法的限制。”

18. 《非洲人权和人民权利宪章》第 10 条第 1 款规定“人人享有在遵守法律的前提下结社自由的权利”。虽然在其他文书中没有具体提及结社的目的，但《美洲人权公约》中包括一个不完全的结社可能目的清单，如意识形态、宗教、政治、经济、劳动、社会、文化和体育等。

A. 结社自由权利的范围和内容

19. 结社自由一般定义为追求共同利益而与他人结社的权利。⁸ 前欧洲人权委员会对结社自由作了如下定义：“结社自由是公民为实现各种目的不受国家不必要的干扰加入社团的一般能力”。⁹ 欧洲人权法院的判例法明确了第 11 条并不保护人们仅仅为了“互相作伴”而聚集；由此可以推出，必须具备某种类型的体制结构、即使只是非正式的体制结构，方能成为一个社团。¹⁰

⁸ S. Joseph, J Schultz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: cases, materials and commentary* (Oxford University Press, 2000)。

⁹ “Freedom of association, Thematic monitoring report presented by the Secretary-General and decisions on follow-up action taken by the Committee of Ministers”, CM Monitor 2005, Volume I final revised, 11 October 2005, para 1.b.4。

¹⁰ 同上，第 1. a. 5 段。

20. 《公民及政治权利国际公约》第 22 条没有明确列出一个社团可能的目的。可以认为该条的保护范围是广泛的。宗教社团、政党、商业活动和工会，与文化或人权组织、足球俱乐部或集邮协会一，都受到第 22 条的保护。¹¹

21. 社团不必具备法人资格也可在第 22 条保护范围之内，事实社团受到同等保护。但是，如上所述，即便是事实组织，也必须具备某种体制结构。

22. 《公民及政治权利国际公约》第 22 条规定的结社自由意味着个人有权与志同道合者建立一个社团或加入一个业已存在的社团。同时，它还涵盖业已存在的社团为追求其成员的共同利益采取行动的集体权利。因此，缔约国不能禁止或以其他方式干涉社团的成立或其活动。¹² 欧洲人权法院进一步强调了这一点，它宣布：“第 11 条所保证的权利如果被局限于成立一个社团，那么它就会在很大程度上是理论上的、虚幻的，因为国家当局可以立即解散该社团[……]。由此可以推出，第 11 条提供的保护应涵盖社团存在的整个期间[……]。”¹³

23. 除了个人和集体层面外，结社自由还有正反两个方面：结社权利和不与他人结社的权利。第 22 条强调了结社自由权利，即成立和加入一个社团必须是自愿的。强制加入一个社团，即所谓的“惟工会会员雇佣制”协议违背了结社自由的概念。这还意味着，个人有自由选择自己希望参加的组织。当一个国家仅有一个维护人权的组织、而一个人不同意其方法和目的时，并不因为没有强迫他或她加入该组织，结社自由穷尽了。相反，第 22 条第 1 款还保证了与志同道合者成立第二个人权组织的权利。¹⁴ 因此，如果当局以同一领域已经存在一个组织为由不允许建立一个新组织，就没有充分尊重这一权利，《公民及政治权利国际公约》第 22 条第 2 款中所列¹⁵ 方是正当理由。

24. 《人权维护者宣言》第 5 条规定：

“为了促进和保护人权和基本自由，人人有权单独地或与他人一起在国家一级和国际一级：[……]

(b) 成立、加入和参加非政府组织、社团或团体。”

25. 该《宣言》指出人人有权参加非政府组织，进一步强化了社团不受不必要的国家干扰的情况下为追求其成员的共同利益而展开活动所暗含的集体层面的意义。

¹¹ 曼弗雷德·诺瓦克，联合国《公民及政治权利国际公约》，该公约批注，第二修订版，第 497 页 (N.P. Engel 出版社，2005)。

¹² 同上，第 498 页。

¹³ [土耳其联合共产党及其他人诉土耳其案](#)，第 19392/92 号，第 33 段，欧洲人权法院 1998-I。

¹⁴ 曼弗雷德·诺瓦克，联合国《公民及政治权利国际公约》，该公约批注，第二修订版，第 500 页 (N.P. Engel 出版社，2005)。

¹⁵ 结社自由权利——人权维护者简报丛刊，2009 年 4 月，国际人权服务社，第 I.1 部分。

B. 对结社自由权利的可接受的限制

26. 结社自由权利并不是绝对的，象《公约》和区域人权文书中其他此类条款那样也受到限制。第 22 条第 2 款详细规定了在哪些情况下可接受此类限制。对结社自由权利进行限制必须符合下列三项条件方为有效：(a) 必须为法律所规定；(b) 只能为了第 2 款所述目的之一施加；及(c) 必须是在民主社会中为实现其中目的之一所必需的。实施上述限制的理由可以是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，或保护他人的权利和自由。

法律所规定

27. 只有当上述条件全部得到满足时，才可以允许任何对结社自由权利的限制。“法律所规定”这一用语明确说明，对结社自由权利的限制仅在经法律提出(通过议会法案或具同等效力的普通法不成文规范)的情况下才有效，如果通过政府法令或其他类似的行政命令提出即不可接受。似乎可以合理地认定，只有来自任何正式颁布的法律、法规、法令、命令或裁决机构的裁决的干涉才是“法律所规定”的。相比之下，政府官员的越权行为似乎不是由“法律规定”，至少因此而无效。¹⁶

民主社会中所必需的

28. 此外，限制措施必须是“民主社会中所必需的”，这表明“多种社团的存在和运作，包括以和平方式提倡不一定会受政府和大多数居民欢迎的概念的社团，是民主社会的基础之一。因此，存在限制自由结社权的合理和客观理由还不够。缔约国还必须进一步证明，禁止一个社团开展活动并对其成员个人提起刑事诉讼，事实上是避免国家安全或民主秩序受到真正而非假象的危害所必需，而且采取干预性较小的措施不能实现该目的。”¹⁷

29. 言论自由权利保护“令人愤怒、震惊或不安”的思想。因此，采取有争议的立场或以“令人愤怒、震惊或不安”的方式批评政府的社团受到该《公约》的全面保护。简言之，社团事实上享受充分的言论自由。这是“民主社会”得以存在的至关重要的因素。相称原则还要求在具体干涉原因与措施强度之间进行仔细权衡。¹⁸

干涉的合法目的

¹⁶ Leon E. Irish, Karla W. Simon, “Freedom of Association: Recent developments regarding the ‘Neglected Right’”, *International Journal of Non-Profit Law*, Vol 3, Issue 2, December 2000.

¹⁷ 第 1119/2002 号案件(李诉大韩民国)，824 人权事务委员会 2005 年报告，第二卷，附件五，U 节，第 7.2.-7.3 段。

¹⁸ 曼弗雷德·诺瓦克，联合国《公民及政治权利国际公约》，该公约批注，第二修订版，第 502 页(N.P. Engel 出版社，2005)。

30. 法律规定的对结社自由进行的干涉只有在是为了追求“合法目的”而进行时，才是合理的。这些目的是：维护国家安全或公共安全、维护公共秩序、保护公共卫生或道德或保护他人的权利与自由。¹⁹

三. 人权事务委员会和区域人权机构的判例和立场

A. 人权事务委员会的工作中的结社自由权利

31. 委员会尚未发布关于结社自由的一般性评注，其判例中此类案件也相对较少。而且那些裁决大多数也并非是关于非政府组织或社团的案件。其中一个案件²⁰涉及罢工权以及现行加拿大法律禁止各省雇员罢工权是否违反了他们的结社自由权。委员会审理的另一个案件涉及一个区域商会强制收取一家旅馆的年度会员费。²¹

32. 有一个相关性更大的案件，原告称，他因是韩国学生理事会联合会成员而被定罪，这是对他的结社自由权利的无理限制。²² 委员会的结论对前述“民主社会中所必需”这项要求以及民主社会中多个社团的存在和运作，发表了很有见地的看法。

B. 非洲人权委员会的判例

33. 结社自由在非洲目前的民主化进程中起了关键作用，仍常常受到来自许多缔约国的威胁，²³ 因此委员会相当重视结社自由。鉴于“主管当局不应推翻宪法规定或破坏宪法和国际标准确立的基本权利”以及“在监管该权利的使用时，主管当局不应颁布限制行使该自由的规定”，委员会专门通过了一项关于结社自由的决议。²⁴

34. 在针对尼日利亚政府的一条法令提出的意见中，委员会认为该法令侵犯了结社自由。在该法令中，尼日利亚政府为尼日利亚律师协会设立了一个新的理事会（资深律师委员会），并规定该理事会 128 名成员中的 97 人由政府任命。

¹⁹ 见《公民及政治权利国际公约》第 22 条第 2 款。

²⁰ 第 118/1982 号案件，*J. B. 等诉加拿大*，人权事务委员会 1986 年报告，附件九，B 节，第 6.4 段。

²¹ 第 1002/2001 号案件，*Wallman 诉奥地利*，人权事务委员会 2004 年报告，第二卷，W 节，第 9.3-9.5 节。

²² 第 1119/2002 号案件（*李诉大韩民国*），人权事务委员会 2005 年报告，第二卷，附件五，U 节，第 7.2.-2.3 段。

²³ Fatsah Ouguergouz, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: a comprehensive agenda for human dignity and sustainable democracy in Africa* (Martinus Nijhoff Publishers 2003)。

²⁴ 非洲人权和人民权利委员会第 5(XI)92 号决议：关于结社自由权利的决议 (1992)。

35. 委员会表示：

“结社自由作为一项个人权利提出，它首先是国家所负避免干涉社团自由组建的责任。公民必须总是能够为达到各种目的不受国家干涉地参加社团。在监管该项权利的使用时，主管当局不应颁布限制行使该自由的规定。主管当局不应推翻宪法规定或破坏宪法和国际标准确立的基本权利。”²⁵

36. 委员会还认为，由于资深律师委员会被政府代表主导并具有很大的酌处权，它干涉了尼日利亚律师协会的结社自由权利。

37. 在就公民自由组织提交的**尼日利亚律师协会诉尼日利亚**案提出意见之后，委员会没有进一步阐述其对第 10 条的解释。委员会在针对尼日利亚²⁶ 和赞比亚²⁷ 提出的另外两份来文中做出结论，认为系违反了该条款。在尼日利亚案件中，委员会认为，政府表现出对争取奥戈尼人民生存运动这个组织的明显歧视，其程度已违反了《非洲人权和人民权利宪章》第 10 条第 1 款。²⁸

38. 非洲人权和人民权利委员会人权维护者权利问题特别报告员 Reine Alapini-Gansou 女士在最新报告中证实：“结社自由不幸仍不是一种现实，在大多数国家中，要把结社自由变为法律和得到落实，确实是个问题。在多哥、安哥拉、突尼斯和非洲大陆其他一些国家情况均是如此。”²⁹

C. 美洲人权法院的判例

39. 美洲人权法院主要在与工会活动有关的案件中处理结社自由权利问题，但这些案件对工会之外的结社自由权利内容也具有重要意义。在最近的案件中，该法院受理了一个人权维护者遭即决处决的事件，并总结了法院关于《美洲人权公约》第 16 条的判例。

40. 在**Baena-Ricardo 等诉巴拿马**案中，法院裁定“在工会事务上，结社自由基本上包括能够建立工会组织，并能够使其内部结构、活动和行动方案运作，而不

²⁵ 公民自由组织关于**尼日利亚律师协会诉尼日利亚**案的第 101/93 号来文，委员会第八次年度活动报告，第 17 段(转自 <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/101-93.html>)。

²⁶ 第 137/94、139/94、154/96 和 161/97 号来文，国际笔会、宪政权利项目、国际人权法律保护中心代表 **Ken Saro Wiwa Jr. 诉尼日利亚**案，委员会第十二次年度活动报告，1998/1999，第 72 页，第 108 段。

²⁷ 第 212/98 号来文，**大赦国际诉赞比亚**，委员会第十二次年度活动报告，1998/1999，第 81 页，第 49 段。

²⁸ 第 137/94、139/94、154/96 和 161/97 号来文，国际笔会、宪政权利项目、国际人权法律保护中心代表 **Ken Saro Wiwa Jr. 诉尼日利亚**案，委员会第十二次年度活动报告，1998/1999，第 72 页，第 108 段。

²⁹ 非洲人权维护者状况特别报告员 Reine Alapini-Gansou 提交的闭会期间报告，2008 年 5 月至 2009 年 11 月。

受到可能会限制或妨碍其行使各自权利的公共当局的干扰”。³⁰ 法院还裁定，因 1990 年 12 月 5 日的停工事件而大批解雇工会领导人和工人不符合“民主社会中所必需”的要求。

41. 在 *Huilca-Tecse* 诉秘鲁案中，法院认为，“处决一位工会领导人[……]不仅限制了个人结社自由，而且限制了一些坚定的人不受阻碍地结社的权利和自由。”³¹ 法院进一步阐述了结社自由的两个层面。法院表示，“在个人层面上，劳工方面的结社自由并不随理论上承认成立工会的权利而穷尽，而是与使用任何恰当方式行使这一自由的权利有着不可分割的对应关系。[……]在其社会层面上，结社自由是一类劳工集体或作为团体得以共同实现某些目标、为自身谋利益的机制。”³² 法院还指出，“国家必须保证人民可以自由行使其结社自由，而不必担心会遭受某种暴力，否则各团体组织起来保护自身利益的能力就可能受到限制。”³³

42. 在 *Cantoral-Huzamani* 和 *Garcia-Santa Cruz* 诉秘鲁一案中，法院除其它外，讨论了由第 16 条产生的国家消极和积极的义务。国家不仅必须避免限制或妨碍这一权利的行使，还负有积极的义务，例如“防止这一权利受到攻击、保护那些行使这一权利的人，并调查对这一权利的侵犯。”³⁴

43. 在 *Kawas Fernandez* 诉洪都拉斯一案中，法院概述了其在结社自由权利方面的判例。法院确认其以往关于从结社自由权利引申出的消极和积极义务的观点，包括防止侵犯结社自由权利、保护那些行使这一权利的人并调查对这一权利的侵犯的义务。法院还“规定国家有责任：提供必要手段供人权维护者自由开展其活动；当他们受到威胁时保护他们，以使其生命或声誉遭受攻击；避免为其设置妨碍其开展工作的障碍，并认真和高效地调查任何侵犯他们的事件，从而打击违法不究现象”。³⁵ 法院进一步强调，第 16 条包括每个人为行使人权、提出谴责/报告以及促进人权而成立并自由参加各种组织、社团和非政府团体的权利。鉴于人权维护者在民主社会中所起的重要作用，为自由和充分地行使这一权利，国家有责任创造他们可以自由开展活动的法律环境和实际条件。

D. 欧洲人权法院的判例

³⁰ *Baena-Ricardo* 等诉巴拿马案，美洲人权法院 2001 年 2 月 2 日的判决，第 156 段。

³¹ *Huilca-Tecse* 诉秘鲁案，美洲人权法院 2005 年 3 月 3 日的判决，第 69 段。

³² 同上，第 70-71 段。

³³ 同上，第 77 段。

³⁴ *Cantoral-Huamani* 和 *Garcia-Santa Cruz* 诉秘鲁案，初步反对意见、案情、赔偿和费用，2007 年 7 月 10 日，美洲人权法院命令，第 144 段。

³⁵ *Case of Kawas Fernandez v. Honduras*, judgment of April 3, 2009, of the Inter-American Court of Human Rights, para.145 (原文仅有西班牙语版)。

44. 过去几年中，欧洲人权法院受理过大量关于《欧洲人权公约》第 11 条的案件，并对结社自由权的解释产生了重大影响。法院的裁决明确肯定，人们有权根据国际法成立合法登记的团体，而且这些组织一经成立，即有权享受广泛的法律保护。³⁶ 虽然法院受理的多数案件都是关于政党或工会的，但在解释结社自由权的内容方面，这些案件对民间社会组织也有意义。

45. 在[土耳其联合共产党及其他人诉土耳其](#)一案中，法院认为，土耳其不能因为国家当局认为一个并没有进行非法活动的政党破坏了该国宪政结构就解散该政党。法院强调：“第 11 条所保证的权利如果被局限于成立一个社团，那么它就会在很大程度上是理论上的、虚幻的，因为国家当局可以不必遵守《公约》，立即解散该社团。由此可以推出，第 11 条提供的保护应涵盖社团存在的整个期间，因此国家当局要解散一个社团必需满足该条第 2 款的要求。”³⁷

46. 在[Sidiropoulos及其他人诉希腊](#)一案中，法院处理了个人登记受法律承认的社团的权利。法院认为希腊不能拒绝一个名为“马其顿文化之家”的社团登记，该社团宣称其唯一宗旨是保存和发展弗罗里纳地区传统民间文化。法院认为，“虽然第 11 条只明确提及成立工会的权利，成立社团和结社的权利也是该条规定的权利中不可分割的一部分。公民应当能够为在共同感兴趣的领域集体行动而成立一个法人实体，这是结社自由权利最重要的方面之一，没有它，这种权利将失去任何意义。”³⁸

47. 在[自由与民主党诉土耳其](#)一案中，法院确认了结社自由与意见和言论自由之间的关联：“保护意见和表达意见的自由是第 11 条所载的集会和结社自由之一。鉴于政党在保证多元文化和民主的正常运行方面的关键作用，这一点首先适用于政党。”³⁹

48. 在[Sigurdunt A. Sigurjonsson诉冰岛](#)一案中，法院确认，《公约》第 11 条不仅保证了成立或加入社团的积极权利，还保证了不成立或不加入社团的权利。法院认为，“许多国内制度中都以这样或那样的方式保障消极结社自由，即不加入或退出一个社团的自由。在这个领域，国际一级也形成了不断扩大的共同立场。”⁴⁰

³⁶ Leon E. Irish, Karla W. Simon, “Freedom of association: recent developments regarding the ‘Neglected Right’”, *International Journal of Non-Profit Law*, Vol. 3, Issue 2, December 2000, p. 2.

³⁷ 欧洲人权法院，判例和决定汇编，1998-I，1998 年 1 月 30 日，第 33 段。

³⁸ 欧洲人权法院，判例和决定汇编，1998-IV，1998 年 7 月 10 日，第 40 段。

³⁹ 欧洲人权法院，23885/94，1999-VIII，第 37 段。

⁴⁰ 欧洲人权法院，1975 年 10 月 27 日，系列 A，第 19 号，第 38 段。

49. 在[Gorzelik及其他人诉波兰](#)一案中，法院强调了为政党之外的目的成立社团对民主正常运作的重要性，其中“包括保护文化和精神遗产、追求各种社会经济目的、宣扬或宣讲宗教、寻求一种族裔身份或表达少数群体意识的社团。”⁴¹ 法院随后确认“结社自由对于属于少数群体的人尤其重要，包括少数民族和少数族裔。”⁴²

四. 人权维护者与结社自由权利：特别报告员的干预和立场

A. 主要趋势

50. 特别报告员在她上次报告中指出的趋势在过去五年中没有很大变化。然而，特别报告员感到关切的是，某些国家为了限制人权组织的活动采用的方式方法目前在全世界所有地区得到更加广泛的使用。

51. 在2001年9月11日事件后，一些国家政府采用了新的和更加严格的关于反恐怖主义、安全和反极端主义的法律。这些法律往往对民间社会部门的运作，特别是对监测侵犯人权情况、以及对政府的行动和政策持批评立场的各组织的运作，造成很大的限制。

52. 《公民权利和政治权利国际公约》第22条允许为维护国家安全及其他原因限制结社自由，但如上所述，此种限制必须符合第22条第2款规定的其他条件。特别报告员注意到，往往是在政府法令和类似的立法行动中宣布对结社自由的限制，因而不符合“法律所规定”这一要求。此外，这些法律越来越多地含有相当模糊和泛泛定义的规定，很容易被曲解和滥用。不应利用安全和反恐怖主义立法来压制旨在促进和保护人权的活动。

53. 过去五年中所通过的一些非政府组织框架法律对各组织能够不受干预地展开活动作出了有长远影响的限制。登记管理当局日益在政府的影响或控制下运作。非政府组织框架法律使登记管理当局在作出决定方面有很大的酌处权，而又不提供可对这些决定提出反驳的足够手段，在许多情况下，竟然允许根本没有任何独立的司法监督。

54. 各国政府不是公然限制非政府组织或人权活动，而是采用更微妙的手段，设法通过司法或公共行政命令限制民间社会活动。各国政府和登记管理当局在应用现有法律和规则时，其方法对健康的民间社会的独立运作十分有害。提出含糊的要求、缺乏透明度以及制定繁琐和冗长的程序，所有这些都可能限制结社自由权利。

⁴¹ 欧洲人权法院，[Gorzelik及其他人诉波兰](#)，第44158/98号，2004年2月17日，第92段。

⁴² 同上，第93段。

55. 一些国家政府公开干预民间社会组织的活动和运作，直接任命或开除一个组织理事机构的成员，或规定只有在政府代表参加相关会议的情况下，理事会作出的决定才有效。

56. 特别报告员感到关切的是，政府官员越来越多地使用诽谤法的规定来惩罚人权组织的批评言论和报告。许多民法和反极端主义法含有诸如“有辱民族自豪感”及“抹黑和有辱尊严”等模糊的规定，这些规定往往被用来报复对其提出批评的人权活动。

57. 特别报告员谨强调，促进和保护人权是一个社团应追求的合法目标，为人权维护者《宣言》第一条所承认，其中规定：

“人人有权单独地和与他人一起在国家和国际各级促进、争取保护和实现人权和基本自由。”

58. 组建和登记人权社团方面的困难；对未登记活动的刑事处罚；政府对非政府组织活动的干预、监督和监视；以及在难以获得资金的情况，可能限制结社自由权利。因此，如前所述，必须根据《公民权利和政治权利国际公约》第 22 条第 2 款，为允许这种限制规定非常高的门槛，

B. 组建和登记人权社团方面的困难，以及对未登记活动的刑事处罚

59. 对于希望获得法人地位的民间社会组织，基本有两种制度可采用，即所谓的“通知”和“登记”制度。在最宽松的条例(通常被称为“声明”或“通知”制度)中，一旦当局收到创始人通知创立了一个组织，就自动给予该非政府组织法人资格。⁴³ 其他国家则要求有关组织进行正式登记，才能作为法人实体展开活动。虽然登记要求本身并不一定违反结社自由权利，但特别报告员同意特别代表的意见，即登记不应是强制性的，如果非政府组织希望不经登记也能存在和开展集体活动，就应允许它们这样做。⁴⁴ 另一方面，非政府组织有权作为法律实体登记，并有权享有相关的惠益。

对未登记活动的刑事处罚

60. 然而，在许多情况下，非正式团体只有在作为法人实体登记后，才能开展任何活动。过去五年中，许多国家立法方面的发展趋势日益趋向于压制民间社会团体，非政府组织框架法律越来越多地被某些政府用来加强这种效果。最令人不安

⁴³ 见 A/59/401，第 51 段。

⁴⁴ 见 A/59/401，第 82(a) 段。

的一种趋势是，把未登记的团体进行的活动定为犯罪。某些国家政府坚持所有团体都必须登记，而不论这些团体多么小或多么非正式。这反映了政府打算控制这些团体的活动，过滤那些批评政府政策的团体。在许多国家中，采用了类似的法律来把现有的和正在展开活动的组织定为非法组织。

61. 在一些国家，此种刑事处罚可以是 6 个月的拘留、两年监禁和过重的罚款。在另一个国家，所有非政府组织都必须登记，并同政府签订协定，才能开始活动。

62. 在一个国家，法律规定对未经登记结社的行为给刑事处罚。这也适用于各种社团的非正式活动。特别报告员极为关切的是，自 2005 年作出这种修正以来，已根据这一条关押了至少有 17 名非政府组织成员，还有其他数百名成员受到警察和保安部队的审问。

63. 在另一国家里，《非政府组织登记法》把未经登记的活动定为犯罪，规定不具备有效的公司证书的组织若开展活动，就构成犯罪，其负责人将被处以罚款或最长为 6 个月的监禁。

64. 一个人权非政府组织的创始成员被指控在未获得许可证的情况下参与民间社会行动。对该社团创始人的惩罚可高达三年监禁。

65. 特别报告员谨强调，把参加未登记的实体的活动定为犯罪，违反了结社自由权利，并违反若干国际人权文书。关于登记的要求往往冗长、含糊不清和不可预见，这使把未经登记的活动定为犯罪的情况更加恶化。从提出登记申请到有关当局作出决定，往往要等待很长时间，有时候要等几年。在有些情况下，登记管理当局有意延长登记程序的时间，以便阻止人权组织开展活动和压制批评声音。

66. 相关立法应明确规定，各组织在申请登记和作出最后决定之间的期间应具有何种地位。特别报告员强调，作出最后决定之前，人权组织应能够开展活动。

拒绝登记和取消登记

67. 拒绝人权社团和非政府组织登记，是一些政府限制结社自由的最极端措施，尤其是与未登记的实体相关的活动受到刑事处罚。

68. 在限制措施最严的环境中，当局根本就不给予结社权。在某些国家，国内法不承认结社的权利，因此，能够开展工作的少数组织大都是政府建立的。

69. 某个国家中最著名的人权非政府组织屡次被有关当局拒绝让其登记，尽管人权委员会认为这种拒绝违反了《公民权利和政治权利国际公约》第 22 条。在另一个国家，由于法律中没有关于民间社会的规定，人权社团往往登记为另一种形式的法人实体。一个非政府组织因为没有对其一名被视为极端主义分子的创始人的声明表示谴责，就被取消了登记。

登记程序繁琐和冗长

70. 繁琐、冗长、专横和昂贵的登记要求可能使人权社团的活动受到很大影响，即使在登记是自愿的情况下也如此。政府采用的伎俩包括极其冗长的登记过程；各社团无法满足的繁琐和不断变化的文件要求；以及政府对登记程序有过高的控制和酌处权。在有些情况下，对现有立法的修订扩大了政府的酌处权，要求已经在展开活动和已登记的组织重新登记。

71. 过分模糊的立法也很容易被官员滥用，任意对其作出解释。这可能造成登记程序不合理地冗长，以及多次要求提供相关法律最初没有规定的文件。设置(新的)层层官僚机构，可能引起执行方面的各种问题以及在开始登记程序时未预见到的延误。

72. 在某些国家，由于过度任意执行登记法，实际已停止登记。在另一国家，非政府组织法草案中称要建立登记进程，但却没关于政府审查申请的明确程序和时间表。在其他一些国家，关于民间社会组织登记的法律让许多机构都牵涉在这个进程中，从而极大地延缓了登记进程。在一个国家，必须向社会发展部的当地办事处申请登记，而这个办事处又将申请转给社团登记册管理官员，该官员在批准请求后将其转给相关部长，而该部长对接受还是拒绝申请有着几乎无限制的酌处权。冗长、繁琐和过分官僚的登记程序可实际上阻止各社团申请登记，从而阻止它们实际运作。

73. 在一些国家，与登记手续相关的费用使民间社会组织越来越难以开始或维持其登记。除了登记费用，诸如向登记管理当局提交机构财务报告等其他官僚要求，也可能给一些组织带来不可持续的负担。

74. 某些国家要求非政府组织在某些期间重新登记，比如每年一次，或更频繁，使政府有更多的机会禁止其活动未得到政府认可的团体的行动。关于定期重新登记的要求还给人权组织带来一定程度的不安全感，造成它们进行自我检查和受到恐吓。

C. 对国际非政府组织登记的限制

75. 虽然只有少数国家不承认外国人权维护者自由结社的权利，但许多国家对这些人采取另一种更加严格的制度。⁴⁵ 在某些国家，要求外国国民或无国籍人士本人要在该国领土上才能创建一个组织，登记管理当局对拒绝外国人权组织的登记申请有着很大的酌处权。在一个国家，一项 2007 年的公共结社法要求所有当地和外国非政府组织都在年底前重新登记。由于官僚审查非常繁琐，登记的非政府组织减少了三分之二。

76. 在另一个国家，外国非政府组织在以下领域的任何工作都被视为未经政府书面同意的非法活动：推动人权和民主权利；促进各国、各民族和各国人民平等以

⁴⁵ 见 A/59/401，第 62 段。

及两性平等和宗教平等；促进残疾人权利和儿童权利；促进解决冲突或和解；以及促进司法和执法工作。

D. 对各种活动的限制：政府的监督和监视

77. 过去五年中通过的许多非政府组织法使政府官员有权干预非政府组织的内部管理和活动。

国家对各组织的管理和内部治理进行检查

78. 根据某个国家的《结社法》，非政府组织一般机构的董事会选举及所作出的各项决定只有在通知监管部委、并在这些决定未遭否决的情况下，才能生效。根据一项非政府组织法，设立了部门主任一职，此人有权监管和控制各种慈善活动和各种社团的活动。这项法律还允许登记管理局能命令这些组织的官员停职，或要求指派另一人担任官员，而无论是否事出有因。

国家对各组织的目标和活动进行检查

79. 一些法律对在未经政府事先批准的情况下允许民间社会组织展开哪些种类的活动作出限制。非政府组织框架法载有一些清单，列出允许或禁止民间社会组织进行的活动，这些清单很有问题，因为其往往相当模糊的规定可被相关政府机构任意解释，并可被用来限制批评政府政策或做法的各民间社会组织的活动。

80. 某个国家的一项法律草案原本要求非政府组织在打算同该国任何农村地区的人直接接触时，须提前七天发出书面通知。另一个国家一项拟议的法律草案原本把试图对别人施加政治影响、以及传播宗教的谈话或反对宗教的演讲定为违法行为。

81. 在某个国家，其超过 10% 以上的资金来自国外的组织被禁止展开多种活动，包括促进儿童权利和残疾人权利；解决冲突；以及推动司法和执法工作。

82. 某些政府还日益利用紧急法、反恐怖主义法和反极端主义法来限制民间社会的活动。

83. 特别报告员还收到越来越多的指控，称受到国家人员（大多数情况是保安部队和警察部队）的干涉。一个维护女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和变性人权利的非政府组织办事处受到便衣警察的突袭，怀疑该组织参与卖淫。警察没有搜查证就突袭一个工会办事处，没收文件和设备，并封闭该办事处。在同一国家里，2004 年政府对 800 个民间社会组织进行彻底调查，向它们发出警告。另一国家的安全机构在非政府组织进行盘问和搜查，没收办公室地点的出版物和文件。

E. 行政和司法骚扰：解散的理由和程序

84. 政府通过对现有法律进行任意解释，就能够因为哪怕很轻微的违纪行为就对人权组织提出起诉，或在没有适当补救措施和司法监督的情况下解散这些组织。

一个国家的非政府组织法允许政府强行解散属于以下情况的非政府组织：偏离或没有完全实现其设立时所定的目标；其成员没有达到最低法定数目；以及连续两个报告期间没有提出活动计划。一些国家甚至对行政违纪行为给予刑事处罚。在某些国家，对于登记管理局的决定人们无权向法院提出申诉。

85. 一个国际人权非政府组织的地方办事处被指控非法筹资，其银行账户被冻结，并命令其支付罚款。

86. 在另一个国家，根据《公共安全特别法》和《防止非法活动法》，一名从事社区保健和疾病预防的人权维护者被控同叛乱分子往来。他在被拘留 22 个月后，最高法院才允许他保释。

87. 两名人权维护者被国家情报机构人员逮捕，被单独拘禁四个星期。大约一个月后，他们被保释出狱，但不久又被检察官传唤。据称检察官威胁他们：如果他们继续工会活动，就将再次坐牢。并命令他们在一个没有期限的时期内每星期五向检察官报到。

88. 另一国家内政部对一个知名人权维护者提出法律诉讼，指控他的诬蔑性言论造成“道德损坏”，以及损坏警察和部长的“声誉和尊严”。这可能是针对这位人权维护者谴责不公正审判和警察虐待行为而作出的反应。一名维护政治犯权益和报道监狱中酷刑和虐待行为的记者被监狱管理局根据刑法提出诉讼，以“保护荣誉和公务声誉”。

89. 一个把挟持行动受害者的母亲召集在一起的社团受到从事极端主义活动的指控。该国经修正的关于极端主义的法律把极端主义的定义扩大为包括“诬蔑政府官员”和“有辱民族自豪感”。可以追溯适用这项法律，允许勒令停止在修正法律之前开展的活动。

90. 检方还经常根据反极端主义法或反恐怖主义法向人权维护者发出“正式警告”，以阻止他们展开进一步活动。在世界某些地区，大搜查和没收文件的做法越来越频繁。

F. 资金获取

91. 资金获取，即人权组织能够征集、接受和使用资金，是结社自由权利的一个要素。为了使人权组织能够展开活动，它们就必须能够不受任何阻挠地(包括不受资金限制)履行其职能。

92. 人权维护者《宣言》第 13 条中说：

“人人有权单独地和与他人一起，根据本宣言第 3 条的规定，以和平手段纯粹为了促进和保护人权和基本自由的目的征集、接受和使用资源”。

93. 根据《宣言》的规定，各国义务允许个人和组织征集、接受和使用资金。然而，筹资周期的一个或几个阶段往往受到限制。

94. 许多国家制定了立法，严格限制人权组织征集和获得资金，特别是外国资金。政府限制外国资金可以有各种各样的理由，包括防止洗钱和资助恐怖主义，或提高外国援助的成效。然而，特别代表感到关切的是，在许多情况下，这些理由只是冠冕堂皇的话，政府的真正意图是使人权组织难以进行其维护人权的正当工作。

95. 一些国家政府完全禁止某些种类的资助；例如，来自联合国机构或其他双边捐助者的资金。在其他一些国家，在某些领域工作的组织被禁止接受外国资金。例如，在一个国家，从事治理问题的非政府组织被禁止接受外国资金。另外一个国家政府禁止有可能“给国家和区域经济带来不安和混乱”的外国援助。一个登记管理当局可以为了“保护宪政制度的基础、道德、健康、他人的权利和合法利益以及为了保护国家安全”不允许外国资金转账。

96. 在许多国家，要求非政府组织要事先得到政府的允许才能够接受外国资金，在一些极端情况下，甚至申请这些资金都须经政府批准。一个人权组织因为据称未经批准接受了外国资金而收到解散命令。据报，该组织已通知有关当局它将收到这笔基金，但没有在法律规定的时限内得到答复，它就认为外国资助得到了政府的批准。

97. 某些政府要求外国发展援助和给予非政府组织的资助要通过一个政府基金提供，或存入一家指定的、完全由政府控制的银行。在一个国家，收到国外的外币资助的非政府组织必须把这些资金存入该国的中央银行。

98. 对于所收到的资金的使用也有各种限制，一些国家中这种限制很严格。在一个国家，其资金的 10%以上来自外国(来自包括生活在海外的该国国民的资金)的非政府组织，被明令禁止从事以下方面的工作：推动人权和民主权利；促进各国、各民族和各国人民平等以及两性平等和宗教平等；促进残疾人权利和儿童权利；促进解决冲突或和解；以及促进司法和执法工作。这些限制严重影响各组织在没有不必要的干扰下展开其活动的的能力。

99. 税务法律和条例也常常被用来阻挠人权组织的工作，使它们受到过大的影响。在许多国家，给包括人权组织在内的非赢利组织的捐款是免税的。虽然给予免税地位并不是结社自由权利的一项要求，但特别报告员认为，各国政府不应对人权组织和其他非赢利社团采取不同的征税制度。在一个国家，拟订了一份所谓的捐助者名单，对来自没有列入核准名单的外国捐助者的资金的征税额高达 24%。另一个国家修正了税务法，取消了对非政府组织免收增值税的规定，这对各项方案活动可使用的资金产生很大影响。

100. 税务局往往对批评政府的非政府组织进行大量检查，并滥用财务程序。一个人权非政府组织受到检方的指控，声称它没有缴纳收入税，而根据该国法律这些收入本应免税的。

五. 结论和建议

101. 一些国家为非政府组织活动创造了有利环境，特别是使这些组织很容易登记，实行的限制较少，其程序不繁琐，并允许对这些程序提出上诉或进行审查，以及允许获得外国资金。特别报告员对这些国家表示赞扬。

102. 特别报告员提出建议如下。

103. 特别报告员认为，根据《公民权利和政治权利国际公约》第 22 条和人权维护者《宣言》第 5 条，如果一些个人希望无须作为法人实体登记就能聚在一起参与合法活动，应允许他们这样做。

104. 国家不应把维护人权和参加未经登记的实体定为罪行，或给予刑事处罚。

105. 应编写关于民间社会组织的设立、登记和运作的法律，并应就作为法人的民间社会组织的登记或兼并制定明确、连贯和简单的标准。凡是符合所有所规定的行政标准的非政府组织都应能立即作为合法实体登记。

106. 各国应确保以独立、透明以及较不繁琐和冗长的方式应用现有的法律和条例，以避免限制结社自由权利。

107. 各国必须确保，对各组织登记的限制完全符合《公民权利和政治权利国际公约》第 22 条的规定。

108. 在通过新的法律时，应将过去登记的所有非政府组织都视为在继续合法运作。并向它们提供更新其登记的快速进程。

109. 除非通过新的法律，否则关于民间社会组织登记的现有法律要求这些诉讼定期重新登记。

110. 登记程序应快速和便捷、容易使用和费用不高。

111. 应建立政府审查申请的明确程序和时间表。应避免影响有效运作的冗长、繁琐和过分官僚的登记程序。

112. 各国不应就登记程序收取费用，从而使非政府组织难以维持其登记，也不应作出会造成不可持续负担的其他规定。

113. 各国应保证社团有权对任何登记遭拒绝提出申诉。对申请被驳回必须能够有迅速而有效的求援手段，并进行对登记管理当局的签订进行独立的司法审查，才能够确保关于登记进程的法律不会用来阻碍结社自由权利。

114. 只有在最严重违规的情况下，才允许登记管理机构强行终止非政府组织的登记，对于所有强行终止登记的情况都应进行司法审查。
115. 各国应设立一个对民间社会组织公开的单一登记册。
116. 登记管理机构应独立于政府，并应包括民间社会代表。
117. 要求非政府组织提交报告的义务应简单、统一和可预见。
118. 对于没有提交报告或没有遵守关于民间社会组织的法律的其他规定的行为，在给予处罚之前应提出适当警告，并使其有机会改正此种行政违规行为。国家不应把不遵守关于民间社会组织的法律的行为定为犯罪。
119. 登记和监督机关只应在一般办公时间有权审查民间社会组织的书籍、记录和活动，并应事先发出适当通知。不应滥用此种审查和监督权利，不应将其用于骚扰或恐吓各组织。警察和其他执法机构只有在持有有效搜查证或其他适用的法院授权的情况下才能够对非政府组织的办公室进行突袭搜查及没收文件或设备，并应允许有律师在场。
120. 不应允许税务局进行大量检查，也不应允许国家滥用财政程序。
121. 国家不应干预非政府组织的内部管理和活动。这些组织管理委员会的决定是否有效不应以政府代表是否出席了委员会会议为条件。
122. 其目标和活动不违反《公民权利和政治权利国际公约》的独立的人权组织应有权代表其成员和工作参与各种活动；并应能自由地参加公共政策辩论，包括关于现有的或拟议的国家政策或行动的辩论和批评。在这些方面作出的任何限制，包括列出允许或禁止活动的清单，都不符合结社自由权利。因此，允许当地组织和外国组织从事的活动类别不应有区别。
123. 政府必须允许非政府组织获得外国资金，只有在为了实现透明度、以及遵守普遍适用的外汇法和海关法的情况下，才能对获取外国资金进行限制。对外国资金的限制可能使非政府组织的独立和成效也受到限制。因此，各国应审查现有的法律，为获得外国资金提供方便。
124. 各国不应要求要事先获得政府批准方能申请或接受海外资金。
125. 应允许人权非政府组织参与所有法律上可接受的筹资活动，对其采用的规则应与其他一般的非赢利组织相同。通过公开募款方式筹集资金可能需要在与所有非赢利组织平等的基础上向国家机关或独立的监督机关登记。
126. 对展开人权活动的外国非政府组织应采用对国内非政府组织适用的一套规则；应避免另外提出其他登记和活动要求。

127. 关于恐怖主义、极端主义活动诽谤的定义含糊不清，这就可能被任意用来指控个人和社团，应对这些定义作出修正。政府官员利用诽谤法和其他规定对人权非政府组织的批评辩论和报告进行处罚，应消除这种现象。
