



第六十九届会议

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 24/5 号决议提交的报告。

* A/69/150。

** 提交较晚。



和平集会和结社自由权利问题特别报告员的报告

摘要

本报告探讨对于多边机构背景下行使和平集会和结社自由权利的关切。

一. 引言

1. 本报告是特别报告员根据人权理事会第 24/5 号决议的要求提交大会的第二份报告。

2. 在本报告中，特别报告员强调，各国应在本国管辖范围内以及在国际舞台上，保证在所有各级自由行使和平集会和结社自由的权利。全球治理正日益变得支离破碎并扩散到多个多边机构，其中包括较为知名的联合国及其专门机构。其他机构不太知名或人们对其了解甚少，尽管他们的业务不为人知，但他们的决定却对全球各地许多国家普通人民的生活产生深远的影响。特别报告员希望在本报告中评估多边组织的作为或不作为是如何扩大或限制公民空间的。

3. 特别报告员在处理这一主题时首先承认，过去和现在都在做出一些努力/举措，加强民间社会在多边层面的参与。他特别注意到由费尔南多·恩里克·卡多佐担任主席的联合国与民间社会关系知名人士小组的工作。该小组广泛审查了联合国与民间社会的关系，并于 2004 年提出一份报告并提交给大会(A/58/817)。特别报告员还承认，其他多个多边机构已经或正在把让世界银行和联合国环境规划署(环境署)等民间社会组织和团体(以及更广泛的利益攸关方)参与的机制制度化。他受到这类举措的极大鼓舞，并敦促这些机构确保建立有效和有意义的让民间社会团体参与的途径。

4. 在编写本报告过程中，特别报告员参加了 2014 年 6 月 27 日和 28 日在土耳其伊斯坦布尔召开的一次专家会议，获益良多。他谨此真诚地感谢这次会议的主办方和与会者，以及那些通过其他方式分享经验的人，包括对他的调查问卷做出答复的人。此外，特别报告员还考虑到了联合国系统内可以利用的工作的相关内容。¹

二. 概念和法律框架

5. 在以往提交人权理事会和大会的专题报告中，特别报告员强调国家有义务确保在国家层面自由行使和平集会和结社自由的权利。在本报告中，他审查了国家在多边层面的行为及其影响，同时认识到这种行为对民间社会参与社会、经济、政治和其他方面活动的的能力产生影响。特别报告员认为，一个有利于民间社会的环境和一个充满活力的民间社会，对于享有和平集会和结社自由的权利都必不可少。

¹ 本报告中提到的一些国家情形一直是发给各国政府的信函以及特别程序任务负责人和联合国高级版官员发布的新闻稿和报告的主题。

6. 就其最基本的形式而言，对多边主义概念的理解是，三个或三个以上国家在一个特定问题上联合采取行动。对全球治理的理解在很大程度上仍然是，国家是代表世界各国公民的利益参与谈判的主要实体。这些接触可以在通过条约正式建立的机构内进行，也可以利用更灵活的安排，而没有正式的授权、条约或法律权力。互动可以侧重于某个地理区域内，也可以围绕共同关心的问题。在本报告中，侧重点是在全球层面就多种利益进行作为的多边机构。

7. 在最近一个时期，非国家行为者质疑以国家为中心实施全球治理的办法，要求在谈判桌上占有一席之地。民间社会尤其坚持认为多边机构的讨论和决定应侧重于人民的关切和人权，而不是仅仅局限于国家和大公司主要关心的地缘政治和经济利益。特别报告员认为，多边主义概念应超越仅仅由国家进行作为的范围以外，应纳入这些国家内多种声音的有效参与问题。有鉴于此，本报告着重介绍民间社会行为者在多边层面发挥有效作用方面遇到的挑战。

8. 特别报告员要着重提到的是，“非政府组织”不等同于“民间社会”。非政府组织仅仅是民间社会的一个组成部分，而且在某些情况下可能不是多边实体需要咨商的最重要的部门。多个利益攸关方参与的概念应该扩大，其中应纳入更多的基层团体、甚至自发的社会运动，而这些方面可以通过和平集会来自我表现。此类团体不应必须有组织或登记注册才能被视为多边事务中认真的利益攸关方。

9. 特别报告员注意到，在国家层面限制和平集会和结社自由权利的各种理由大体相似，同那些用来在多层层面排挤民间社会的理由有关。相似之处包括：

(a) 提交报告说，通过游行示威等方式表达对当局和政策的批评的民间社会组织对国家安全和公共秩序构成威胁；

(b) 把国家主权作为限制集会和结社权利的借口；

(c) 在国家和国际两个层面声称非政府组织缺乏问责制，并质疑他们的动机和利益；

(d) 限制获取资源的渠道，尤其是来自国外的资金。

10. 民间社会在国际层面的空间日益缩小，也可归因于各国政府日益迁就与民间社会有矛盾的私营部门的利益。特别报告员对国家的宽泛理解是，国家包括公共部门或政府以及非国家行为者，而后者包括营利的私营部门或商界，以及非营利的民间社会部门，其中包括大量通过携手合作来谋求共同利益的人类群体。

11. 特别报告员在以往的报告(见 [A/HRC/23/39](#) 和 [A/HRC/26/29/Add.2](#))里曾经提到部门公平的主题。他曾经指出，政府经常以不同的方式对待企业和民间社会，即使在根据国际规范没有合理借口时也是如此。例如在卢旺达，企业的注册要求远远没有非政府组织的注册要求繁琐，并且办理速度更快。同样，在全球层面，除了在查明资助恐怖分子方面对金融机构的指导以外，没有特别的财务规章来监

管整个私营部门。然而，反洗钱金融行动任务组的建议 8 要求对会员国关于非营利组织的法律和法规进行审查，以防止滥用这些组织来资助恐怖主义。² 没有任何证据表明民间社会部门同私营部门相比更容易出现洗钱活动或与恐怖主义有关的金融活动，甚至民间社会部门内也没有任何此类活动能够成为反洗钱金融行动任务组采用的这种全部门做法的借口。此外，各国一般都不会反对其管辖范围内的大公司投入来自国外的资本，而如果民间社会组织接受外国资金，他们就会反对。

12. 多边层面的决策似乎遵循类似的轨迹。同民间社会的参与情况相比，私营部门在执行全球发展议程方面正在发挥日益主导的作用。营利部门有多种途径来影响 2015 年后发展议程。例如，企业利益集团派出代表积极参加那些对 2015 年后议程进程产生影响的多个论坛，如秘书长设立的高级别小组、联合国全球契约和可持续发展解决方案网络。事实上，尽管非政府组织通常代表营利的利益集团，但经济及社会理事会关于非政府组织的认证标准允许商业组织作为“民间社会”参加。企业利益集团与非营利益集团能够动用的途径不平等，这产生了一种对盈利利益集团有利并对全球治理及其结果产生影响的力量失衡问题。

13. 公民空间在国家层面和国际两个层面受到类似限制的情况，表明了在国家层面有效行使和平集会和结社自由权利同民间社会在多边层面的有效参与之间的相互关系。有利于民间社会的环境在这两个层面都应该存在。随着国内和国际事务的相互关联性增加，并且随着国际层面的决策在国家政策和做法中发挥重大影响，以透明、可问责和参与的方式做出此类决定就变得至关重要。特别报告员谨此强调在国际层面采取公民行动的正当性，并强调各国必须倾听本国选民的意见和呼声，而不论这类意见和呼声是在国内还是在国际层面表达的。

14. 特别报告员因此认为，《公民权利和政治权利国际公约》第 21 条和 22 条在国家层面保障的和平集会和结社自由权利，在国际层面有同等的根本重要性并得到同等的保护。要汇聚和放大那些否则在多边舞台上就无法听到的人的声音，这些权利是必要的。特别报告员以前曾经指出，这两项权利是行使其他多项公民、文化、经济、政治和社会权利的手段(见 [A/HRC/20/27](#))。和平集会和结社自由权利的核心是国家有义务创造并确保民间社会能够生存和发展的环境。

15. 为了向多边层面的公民参与提供强大的保护，必须认识到，和平集会和结社自由权利同参与公共事务的权利、意见和表达自由权、获得信息的权利以及《公民权利和政治权利国际公约》第 25 条和 19 条规定的其他相关权利有千丝万缕的交织关系。人权事务委员会在第 25 号一般性意见第 5 段中认识到，参与公共事务的权利“涵盖了公共行政的所有方面以及在国际、国家、区域和地方各级政策

² 最佳做法：“打击滥用非赢利组织”（建议 8）。可查阅：www.fatf-gafi.org/topics/fatf/recommendations。

的制订和执行”。同样，言论和表达自由对于确保在多边平台能够听到公民声音而言是必要的组成部分。民间社会要有效地参与全球决策，获取信息的权利是不可缺少的。

16. 公民参与对于参与式民主政府的运转至关重要，这一概念中隐含了必须在国家和国际两个层面维护集会和结社权利这项理解。各国有义务在本国管辖范围内以及在国际舞台进行作为时维护这些人权，而无论其作为方式是单独、双边还是多边。特别报告员认为，国家不能仅仅通过将自己的行为置于本国管辖范围以外就可以免于维护基本权利。国际人权规范和标准要成为有意义的规范和标准，各国就必须予以批准并在一切活动中加以维护。

17. 《联合国宪章》进一步申明了民间社会在国际层面参与的正当性，其中确认，经济及社会理事会可与非政府组织会商其职权范围内的有关事项。《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》在其序言部分指出，大会认识到“个人、群体和社团有权利和义务在国家一级和国际一级促进对人权和基本自由的尊重，增进对人权和基本自由的认识”。《宣言》第5条认识到，人人有权单独地和与他人一起在国家一级和国际一级同非政府组织或政府间机构进行联系。这些组织有隐含的相应义务就此类联系采取行动。

三. 多边层面的行动及其对和平集会和结社自由权利的影响

18. 多边机构和各国都有责任认识到和平抗议的积极作用，并创造一个让民间社会组织能够加强人权和民主的空间。事实上，多边机构在刺激全球公共辩论方面发挥关键作用，他们可以加强民间社会组织的知名度，并为其结构和方案范围内的和平集会提供便利。

19. 然而今天，多边机构发现自己陷入了两难境地，一方面是民间社会要求真正的公民参与和包容，另一方面面临对公民参与感到不舒服或受到威胁的政府的抑制。特别报告员关切地注意到，在多边层面给予结社和人民行使基本权利的空间和自主权，是如何在太多情况下由世界政治以及各国有限和/或可疑的对于公民运动在全球社会中的作用的看法所决定。

20. 在过去十年中，民间社会的安全化思想占据主导地位。这种思想认为，“民间社会一方面对于实现全球和国家安全目标具有潜在的功能，另一方面对于自由民主国家的安全有潜在威胁”。³ 特别报告员关切的是，各国在2001年9月11日袭击事件后日益专注于恐怖主义和安全，这抑制了民间社会的参与模式。与此

³ 见 Jude Howell, “Shifting global influences on civil society: Times for reflection”, in *Global Civil Society: Shifting Powers in a Shifting World*, Edited by Heidi Moksnes and Mia Melin, Uppsala Centre for Sustainable Development, Uppsala, 瑞典, 2012年, 第45页。

相反，许多国家倾向于认为结社与和平集会是对国家稳定与安全的威胁。他还感到担心地看到，国家政策正在为多边机构的政策和行动提供反馈，这使得不良做法获得一种正当感；而在国家层面，这些做法经常在其他场合得到效仿。

21. 在这种情况下，多边论坛为防止侵犯人权而采用的保障措施就显得尤为重要。这一点非常重要，也是因为多边机构处于独特的地位，可以帮助在国家层面培养和平集会和结社自由的权利，推动甚至要求成员国遵守国际法和标准。⁴

A. 多边层面监管和平集会和结社自由权利的规范

22. 大多数多边机构认识到，必须让公民在决策桌旁有一个席位，并在其章程或政策鼓励甚至要求与民间社会接触。例如，《联合国宪章》第 71 条指出，经济及社会理事会“可做出适当安排，与非政府组织会商其职权范围内的有关事项”。其他例子包括世界贸易组织(世贸组织)、民主政体共同体和世界银行(在撰写本报告时正在起草公民参与战略)。《联合国反腐败公约》已经建立起更有限制性的进程，禁止民间社会参加实施情况审查小组和各工作组。⁵ 民间社会参与一个民间社会“情况通报日”，但禁止提及任何“具体的国家情形”。此外，尽管民间社会的参与在《联合国反腐败公约》第 13 条中得到表扬，但《公约》执行情况审查机制的职权范围规定接受审查的缔约国可选择在审查进程的不同阶段让民间社会参与。

23. 民间社会参与政策是在多边层面确保结社自由权利的重要第一步，但仅靠这些政策是不够的。

24. 例如，《联合国宪章》第 71 条主要通过联合国非政府组织委员会实施，该委员会建议给予希望参加经济及社会理事会工作的非政府组织以经社理事会咨商地位。非政府组织必须有这种地位才能出席和参加联合国许多会议，并到人权理事会发言。特别报告员收到多起投诉，称获得经社理事会咨商地位的过程漫长、复杂、费用高昂，超出了许多小规模民间社会组织的能力，非正规的组织和基层网络、特别是那些无法上网的组织根本不可能获得。这就造成了人们看到的规模较小的组织，如全球南部的女同性恋、男同性恋，双性恋和变性者团体⁶ 和公民组织的代表性不足的问题。除了这些实际障碍以外，提出申请的非政府组织还面临政治障碍。特别报告员在下文第四节探讨这两种障碍。

⁴ 见 Jackie Smith, “Transnational activism and global social change”, in *Global Civil Society: Shifting Powers in a Shifting World*, 第 9 页。

⁵ 第 4/6 号决议，非政府组织与《联合国反腐败公约》实施情况审议机制。

⁶ “联合国在女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者权利上采取了进步措施，在性与生殖权利上采取了退步措施”，可查阅：<http://www.ishr.ch/news/un-takes-forward-step-lgbt-rights-and-backward-step-sexual-and-reproductive-rights>, 2014 年 6 月 2 日。

25. 有效的参与还需要建立一个强大的机制，供普通市民提交信息和投诉。多边机构应该扩大在这方面的努力。例如，世界银行设立了合规问题顾问/监察员办公室及其视察小组。这是一个为那些认为自己已经或很可能受到世界银行资助项目不利影响的人和社区设立的独立投诉机制。⁷ 虽然有些人批评这些进程未能保护劳工权益，未能充分防止歧视，但建立这样一个投诉制度的设想是好的，应该予以鼓励。

26. 联合国没有类似于世界银行的个人投诉机制，但特别报告员欢迎人权理事会设立的各种人权机制，这使个人能够向各种特别程序及投诉程序提出投诉。此外，人权理事会还设立的普遍定期审议也允许民间社会团体就接受审议国家的人权状况提交资料。这些举措鼓励多边层面的民间社会参与，在其他多边环境中应加以效仿。

27. 信息流动至关重要，如果民间社会获取信息的渠道有限，他们就处于不利地位。世界银行和其他全球性金融机构往往有尽管不完善、但相当全面的获取信息政策。联合国尚未通过一项关于公众获取信息的一般性综合政策。只是在 2004 年民间社会发起激烈的运动之后，联合国才开始向全球公众提供在线查阅联合国文件的服务。

28. 自由获取信息的政策应该得到鼓励。这些政策有助于保持对多边机构的问责，并提供一个模式，市民可以援引该模式推动本国政府变得更加透明。全球透明度倡议已经发布了《国际金融机构透明度宪章》，特别报告员建议将该宪章作为所有多边机构的获取信息政策指南。⁸

29. 除了允许从体制上进行有组织的结社的良好参与政策以外，特别报告员还强调必须认识到和平集会的自由权是建设性参与的另一个重要渠道。多边机构的政策即便有，也很少就集会的治安问题提出全面的准则。而是通常把这种职责下放给发生抗议活动的国家主管部门。

30. 特别报告员提醒多边机构注意避免他所认为的完全没有意愿来评估经常是由他们自己的项目和会议制造或加剧的情形的问题。特别报告员感到震惊的是，在多边机构的首脑会议期间，和平集会权利据报遭到侵犯的次数非常多，北大西洋公约组织(北约)和 20 国集团的首脑会议就经常这样。主办国经常采用的应对策略是决意控制民间社会的民众，方法是采用军事化的保安措施，封锁举办正式会议的区域，镇压和平示威者，以及加大对公众行为失当的处罚力度来普遍压缩民主讨论的空间，这些规则看起更像是永久的而非暂时的，并且得到多边首脑会议主办方的默许。

⁷ 如需更多关于该小组的信息，见 <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/Home.aspx>。

⁸ 国际金融机构透明度宪章：索要我们的知情权。可查阅：http://www.ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf。

31. 国际奥林匹克委员会和国际足球协会联合会都掌握着巨大的经济力量来迫使各国主办他们的赚钱活动，这类私营多边机构也不能免除即便不促进也要尊重普遍公认的人权的责任。尽管如此，国际奥林匹克委员会在其宪章中完全禁止在他们的活动上举办示威活动。⁹ 而国际足联秘书长用显然不受惩罚的语气公开指出，“更少的民主”、甚至暴虐的军政府“更适合举办世界杯”。¹⁰ 特别报告员认为，对私营或公共多边机构的透明度和问责制要求要随着这些机构实力和影响力的增加而扩大。此外，他认为，如不能鼓励并促进和平集会，就失去了参与的机会。

32. 特别报告员深信，多边机构的日常业务政策可以对和平集会自由权利产生影响，哪怕这种影响可能是潜移默化的。

33. 例如，联合国开发计划署(开发署)驻肯尼亚和马拉维办事处有一项规定，即他们的“篮子基金”里的钱不能用于抗议活动。特别报告员认为，鉴于和平集会自由权利的根本性质，这项规定是不恰当的。相反，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在有实地存在的国家(如柬埔寨)监测公众集会，并且还可能对当局进行干预，要求当局纠正侵犯示威者集会权利的行为。不过，这种做法并不一致适用于人权高专办有实地存在的其他地方。例如，驻埃塞俄比亚的人权高专办办事处就不在国家层面开展人权方案规划。

34. 多边机构还对个人与他人结社的自由权利产生重大影响。

35. 自 2001 年以来，反洗钱金融行动任务组一直试图为民间社会组织采用一些指导原则并建立针对他们的强大监督机制，以实现安保目标。反洗钱金融行动任务组是一个设在经济合作与发展组织(经合组织)总部的政府间组织，1989 年根据由富裕国家组成的主要经济理事会(7 国集团)的倡议而成立。反洗钱金融行动任务组在 2013 年一份建议文件中力主采取行动，打击滥用非营利组织以资助恐怖主义的行为，¹¹ 并在 2014 年一份报告中要求各国审查有关可能被滥用于资助恐怖主义的实体的法律和法规是否够用。¹² 发出这一呼吁之后，世界各地发起了一波对民间社会筹措资金进行限制的浪潮。遗憾的是，许多此类限制措施对于合法地推进打击洗钱和恐怖主义的斗争没有任何作用。相反，打击犯罪和恐怖主义的斗争一直被一些国家用作对民间社会筹措资金实施有政治动机的限制的借口。特别报告员因此仍然关切反洗钱金融行动任务组各项建议采用的过度监管所产生的风险(见 [A/HRC/23/39](#))。反洗钱金融行动任务组和其它监管制度也对各国的商业友好环境产生影响，而人们为了遵守以及为了保护经济，就生硬地解释已经模糊的界限，这有损于结社权利的自由行使。

⁹ 《奥林匹克宪章》，自 2013 年 9 月 9 日起生效。www.olympic.org/documents/olympic_charter_en.pdf。

¹⁰ 见 [www.reuters.com/article/2013/04/24/us-soccer-fifa-idUSBRE93N18F20130424](#)。

¹¹ 最佳做法：打击滥用非赢利组织(建议 8)。可查阅：[www.fatf-gafi.org](#)。

¹² The Risk of Terrorist Abuse in Non-profit Organisations。可查阅：[www.fatf-gafi.org](#)。

36. 特别报告员认为，反洗钱金融行动任务组和其他类似的法规对那些与恐怖主义没有任何联系的人，其中包括民间社会组织，造成了严重、过大并且不公平的威胁。

B. 在多边层面行使结社和集会自由的权利

37. 特别报告员认为，在多边层面保护集会和结社权利始于良好的政策，但只有辅之以良好的做法才能有效。在日常层面，与民间社会的接触经常更多地取决于非正式的决定不是集中的政策。

38. 在多边层面保护结社自由的权利始于确保民间社会的有效参与。仅仅说允许社团存在是不够的。公民必须在决策桌旁获得一个席位。否则，多边机构就有可能成为私人俱乐部，各国在这里实施政策时避开公众的视野和投入。

39. 经济及社会理事会自 1945 年与 41 个组织成立以来，给予大约 4 000 个非政府组织以咨商地位。该理事会是第一个将非政府组织纳入联合国正式审议进程的场所。1990 年代，经社理事会扩大非政府组织的作用，允许非政府组织接触有影响力的国家级组织。然而，在试图增加接触渠道并将其多样化的同时，很快遇到了财政和安全方面的考虑：非政府组织因数量大，人们开始觉得产生的费用过于高昂，并且成为一种安全威胁。特别报告员收到大量报告，其中表明一些组织尤其是规模较小的组织，对完成申请过程感到沮丧，另外还有第四节阐述的其他挑战。

40. 特别报告员还关切的是，联合国各机构，包括世界知识产权组织(知识产权组织)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、国际劳工组织(劳工组织)、世界贸易组织(世贸组织)，都要求非政府组织经过不同并且没有协调的申请过程，唯一的共同点是他们都是沉重的负担。此外，特别报告员已经注意到，涉及整个信息技术领域的国际电讯联盟(国际电联)目前完全由国家和私人公司组成。国际电联还收取高额会员费，这意味着民间社会不大可能很快获得入门权，除非他们可以免付会费。

41. 此外，特别报告员关切地注意到，民间社会接触和参与联合国各机构的程度参差不齐。他一方面认识到积极的联合国进程，如联合国环境规划署(环境署)的主要群体促进委员会，另外一方面也感到遗憾的是，自 2010 年以来，非政府组织在试图以观察员身份参加《联合国反腐败公约》时受到严重阻碍。

42. 同样，区域多边主义在对民间社会的认可和参与问题上也从包容转向更具限制性的方法。例如，特别报告员收到的报告强调，要在有政府间结构的多边机构中保持区域人权机制的独立性是很困难的。他规劝不要采取最大限度减少或完全阻止与民间社会组织进行互动的做法。

43. 特别报告员还认为，在多边组织内建设一个亲近民间组织的文化至关重要。这样的文化应植根于一种态度，即多边组织是一个致力于维护理想和带来变

化的载体，而不是一个为维持现状而设立的官僚机构。还必须有唤醒那些未能尊重基本权利的会员国的意愿。人权监察站曾经警告世界银行说，埃及政府正在关闭民间社会的活动空间，¹³ 对此，世界银行据称说什么一些问题“过于政治化”，这种说法是不能令人接受的。最后应该承认的是，一个强大的民间社会部门对于多边机构是否有成效至关重要，因为民间社会经常是当地最好的信息来源。

44. 此外，多边机构应该改进自己的宣传和沟通工作。他们经常处理难懂的技术性专题，其中可能有过多的专业术语。这可能会使他们的材料让外行人很难理解，如果材料文本不是母语，就更加难懂。这个问题延伸到在线获取信息方面，例如在网站很难导航和对用户不友好时就是如此。特别报告员因此敦促多边机构意识到广大民众在了解他们的工作，从技术性语言的阴影中走出去，并做出更大努力，让外行受众无论通过在线还是离线的方式都更容易了解他们的工作。

45. 实践中的机会也很重要。大多数多边机构不设大量的国家办事处，这意味着接触当地民间社会的机会很少。出现这个问题可能是由于缺乏足够的资源。例如，在联合国工作的三大支柱中，和平与安全以及发展获得资金的最大份额，而人权只占联合国总预算的 3%。此外，各国可能会拒绝让一些多边实体向实地派驻人员，或者会妨碍现有外地办事处的有效运作。

46. 马来西亚一名人权活动家指出，在他的国家，他觉得没有“好”或“坏”的同多边机构打交道的经验；完全“没有经验”。地方存在的缺乏意味着权力和机会仍然集中在总部，其中许多总部设在北美和西欧，而这两个地区是世界上最难获得签证的地区。弥合这一地域差距的努力结果有好有坏。在这方面，特别报告员鼓励更多使用信息技术，创建独立的赠款计划，以资助更多样化的民间社会组织参与多边磋商和活动。

47. 许多多边机构现在举行区域或地方协商，以此改进与当地民间社会组织的接触，但特别报告员收到的报告称，执行情况参差不齐。一位消息人士称，世界银行举行了一些非常好的协商，但许多人觉得他们似乎无关紧要，并“勾选”了纳入民间社会的方框。事实上，一个消息人士嘲讽这类协商(consultations)是“侮辱(insultations)”。

48. 许多投诉的重点是协商与会者的选择以及协商会未能认真对待“多个利益攸关方”模式。例如，世界银行就其在印度实施的国家援助战略举办的 2012 年协商会被一群 20 多个民间社会组织称为“闹剧”。¹⁴ 他们声称，世界银行只邀请了一群选定的非政府组织，刻意回避那些对世界银行的政策持批评意见，或者那些正在处理世界银行资助项目造成的社会和环境影响的非政府组织。同样，在

¹³ “人权监察站, A Human Rights Agenda for the World Bank’s New President”, 2012 年 4 月 27 日。可查阅: www.hrw.org/news/2012/04/27/human-rights-agenda-world-bank-s-new-president。

¹⁴ 银行信息中心, “世界银行的国家援助战略 2012-2016 年协商会是‘闹剧’” 2012 年 5 月 31 日, 可查阅: <http://www.bicusa.org/indian-civil-society-groups-world-banks-cas-consultation-is-farce/>。

印度尼西亚，民间社会组织声称，在世界银行管理的林业投资方案提供的 7 000 万美元投资之前举行的协商是不透明的，“没有包容人民的参与”。民间社会组织认为，该项目“只会给林业部门的私营企业带来好处”。¹⁵

49. 把地方社团或草根群体排除在协商进程之外有时找到的借口是他们没有能力讲多边机构的“语言”。这导致参与协商进程的专业化非政府组织的数量过多。纳入专业化团体本身不是坏事，但特别报告员相信“能力”评估经常落后：有时是多边论坛“没有能力”向当地基层团体开展宣传，无论这种能力是技术能力、语言能力还是其它能力。多边机构应加倍努力，同更广泛的群体进行有意义的协商，并把意见的多样性作为指导他们协商进程的最重要的因素。

50. 对民间社会参与情况的评价还应该与其他部门、特别是营利的工商部门比较进行。多边层面、特别是与金融有关的多边空间，经常被营利的利益集团、即大银行和大公司过多地占据。他们可能会拥有更多资金，但是这不应该自动使其位居一个国家或地区的杰出代表之列。部门公平再一次成为关键问题：民间社会的代表应该同私营营利部门的代表一样，获得相同的机会、投入和权力。

51. 多边机构同样应该考虑参与他们的项目和/或在他们的项目上提供协作的当地民间社会领袖遭到的报复。多边机构在这种报复发生时必须采取积极行动，包括干预具体的案件以及公开谴责有关的成员国。

52. 民间社会组织还报告在接触多边机构过程中遇到的挑战越来越多，以及多边机构因担心不稳定而不愿促进和平集会。当前，在一个比以往任何时候都更多考虑安全问题的世界中(见 [A/HRC/20/27](#))，特别报告员告诫某些多边机构不要采取以安全为借口在政治上给民间社会设定框框并指责和平集会的做法。

53. 上一节曾经指出，多边实体有责任维持集会的治安并促进和平集会自由的权利。然而，多边机构的做法并不总是支持他们业务地区的集会权利。

54. 例如，驻肯尼亚的联合国驻地协调员办公室最近同肯尼亚私营部门联盟一道发表联合声明，劝阻计划于 2014 年 7 月 7 日由反对派领导举行的集会。¹⁶ 这个事例也提出了“部门公平”的问题，因为联合国驻肯尼亚办事处支持企业界呼吁“稳定”，却损害了普通人民的基本权利。

55. 另一个事例是世界银行完全把监测集会的责任委托给当地警方的做法。尽管围绕被指定为大使馆的世界银行建筑物有正当的安全关切，但一再出现的大规模逮捕，包括逮捕旁观者、记者和游客，让人难以并害怕参加或观察与世界银行有

¹⁵ 布雷顿森林项目，森林投资方案，CIFs Monitor 8, 2013 年 10 月 23 日,可查阅: <http://www.bretton-woodsproject.org/2013/10/forest-investment-program-fip/>。

¹⁶ 肯尼亚私营部门联盟和联合国系统的联合公报，2014 年 7 月 3 日，可查阅: <http://kassfm.co.ke/home/index.php/component/k2/item/813>。

关的示威活动。类似的事例，诸如当局在 1999 年围绕世贸组织会议发生的所谓“西雅图之战”期间过度使用武力的做法，都应该受到多边机构的强力反对。

56. 此外，多边机构也应该注意到他们所赞助项目造成的复杂影响。除了在初期阶段请有关各方参与以外，他们应该密切监测当地的治安，以确保遵守国际法和最佳做法，¹⁷ 因为当地对多边机构项目资金的抗议活动在太多情况下遭到了暴力镇压。

四. 对在多边层面行使和平集会和结社自由权利产生影响的国家行动

57. 国家对在本国境内促进和保护人权——包括和平集会和结社自由权利——负有主要责任并承担问责。不过，对于在国家作为成员的多边组织层面享有这些权利，国家的义务并不终止。一旦加入允许公民参与的政府间组织基本条约，国家即同样有义务确保公民能在多边场合行使和平集会和结社自由的权利。

A. 对在多边层面行使和平集会和结社自由权利产生影响的国家政策

58. 特别报告员欢迎会员国为确保民间社会能在多边论坛表达意见而采取的一系列举措/政策。

59. 爱尔兰在对特别报告员所发问题单的答复中说，爱尔兰与智利、日本、塞拉利昂和突尼斯一道，牵头促使人权理事会通过了一项关于确保为民间社会创造安全和有利环境的重要决议(见理事会第 24/21 号决议)。理事会在该决议第 5 段中强调民间社会在次区域、区域和国际组织中的重要作用，包括支持各组织的工作，以及通过按照有关规则和模式参加会议分享经验和专业知识；在这方面重申人人有权单独地或与他人一起，不受阻碍地与次区域、区域和国际机构，尤其是与联合国及其代表和机制进行接触和交流。

60. 在就联合国会议和其他活动的方式进行谈判时，包括爱尔兰、其他欧盟国家和墨西哥在内的若干国家努力确保民间社会的参与。重要的是，爱尔兰鼓励多边组织加强与民间社会组织对话，并在各自地区尽可能与民间社会组织建立联系。

61. 2013 年 10 月，立陶宛政府与人权高专办民间社会科合作，在维尔纽斯举办了为期一天的研讨会，以期让当地非政府组织了解如何与联合国人权机制接触并帮助加强联合国系统与民间社会的互动。立陶宛在对特别报告员所发问题单的答复中，列入了一份关于如何向非政府组织委员会申请经济及社会理事会咨商地位

¹⁷ 2002 年，在柬埔寨政府残酷镇压一次抗议活动之后，出现了一个积极的事例。世界银行一名官员谴责镇压行为，称“这无法令人接受……你不能一方面谈论参与和协商，另一方面又殴打表达观点的人。”可查阅：<http://www.cambodiadaily.com/archives/world-bank-rips-handling-of-forestry-protest-36495/>。

的介绍。爱尔兰为民间社会组织在多边层面的参与提供了具体帮助，包括与一些非政府组织建立伙伴关系，以建设当地民间社会行为体与多边机构互动的能力。

62. 据报告，葡萄牙在人权教育、信息和提高认识方面利用新信息技术开展工作。该国还设立了国家人权委员会，定期与民间社会行为体举行会议，讨论下列问题：葡萄牙向联合国机构提交的报告；当局对这些机构所提建议采取的后续行动；葡萄牙对特别报告员所发问题单的答复中与多边人权议程有关的其他问题。

B. 对多边层面行使和平集会和结社自由权利产生影响的国家做法

63. 一些国家虽然对民间社会真正参与多边场合的原则作出承诺，但在实践中却阻碍这种参与。

64. 各国一再打击在多边场合进行宣传的个人。特别报告员对这种报复行为最为关切。

65. 参加或设法参加人权理事会会议的个人或其亲属遭到报复的事件一再发生。最严重的报复导致有人丧生。例如，中国的人权维护者曹顺利致力于增加公民对中国普遍定期审议拟订过程的参与，2013年9月，她在准备登机前往日内瓦参加人权讨论会和观察中国的普遍定期审议时被逮捕，随后被指控犯有“煽动”罪。在被拘留期间，她的健康状况急剧恶化，据称是因为得不到医疗救治。她于2014年3月14日去世。¹⁸ 2008年12月，土著领导人、Aida Quilcué Vivas的丈夫 Edwin Legarda 在前往机场接妻子途中被安全部队杀害。他的妻子正在从日内瓦返回，她刚刚在那里参加了哥伦比亚的普遍定期审议。后来有6名前军方成员被捕、受审并被判处40年徒刑。¹⁹

66. 其他报复形式包括：国家官员对在理事会发言者进行威胁(例如巴林、²⁰ 孟加拉国、²¹ 中国、²² 印度、²³ 马拉维、²⁴ 斯里兰卡²⁵ 和也门²⁶)；酷刑和虐待(例

¹⁸ 另见“致命报复：联合国专家对导致中国人权维护者曹顺利死亡的事件表示愤慨，并要求予以彻查”(2014年3月18日)。可查阅：www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14394&LangID=E。

¹⁹ 2008年12月29日，特别程序任务负责人就 Edwin Legarda 据报被杀事件向哥伦比亚发出联合紧急呼吁。

²⁰ 见 A/HRC/21/18，第15-24段。

²¹ 见 A/HRC/18/19，第25-27段。

²² 见 A/HRC/27/38，第17-20段。

²³ 同上，第24-26段。

²⁴ 同上，第51段。

²⁵ 见 A/HRC/21/18，第38-46段。

²⁶ 见 A/HRC/14/19，第48-51段。

如以色列²⁷ 和阿拉伯联合酋长国²⁸); 任意逮捕和拘留(例如中国²⁹ 和越南³⁰); 监视行为(例如孟加拉国³¹ 和阿拉伯联合酋长国³²); 以及没收护照和禁止旅行(例如中国、以色列、³³ 沙特阿拉伯、³⁴ 阿拉伯联合酋长国、³⁵ 越南³⁶)。

67. 参加人权理事会会议的巴林、³⁷ 马拉维³⁸ 和斯里兰卡³⁹ 等国的活动人士被国家代表记下姓名并拍照, 登在当地报纸和社交媒体上, 而且被指责损害各自国家的形象。2013 年, 马来西亚非政府组织联盟在向马来西亚第二次普遍定期审议提交文件之后, 遭到多个团体掀起的诽谤冲击。⁴⁰ 一家当地报纸和若干伊斯兰组织针对该联盟发表煽动性评论意见, 随后马来西亚内政部宣布该联盟非法, 但几个月后撤销了这一立场。⁴¹ 在沙特阿拉伯, 参加联合国论坛、报告该国侵犯人权现象的民间社会活动人士被贴上“恐怖分子”或反伊斯兰教的标签。⁴²

68. 与联合国条约机构交流的民间社会行为体也遭到类似报复。2012 年, 白俄罗斯一名人权维护者在参加非政府组织向禁止酷刑委员会第四十七届会议所作的白俄罗斯情况介绍之后, 被暂时禁止出国。⁴³ 2013 年, 在消除对妇女歧视委员会第五十五届会议期间, 古巴的两名非政府组织代表受到一名国家官员和政府主办的非政府组织成员的骚扰和恐吓。⁴⁴ 2013 年, 埃及的一个非政府组织与经济、

²⁷ 见 A/HRC/27/38, 第 25 段。

²⁸ 同上, 第 37-38 段和 45 段。

²⁹ 同上, 第 17-20 段。

³⁰ 同上, 第 39-40 段。

³¹ 见 A/HRC/18/19, 第 26 段。

³² 见 A/HRC/27/38, 第 37-38 段。

³³ 同上, 第 25 段。

³⁴ 同上, 第 30 段。

³⁵ 同上, 第 38 段。

³⁶ 同上, 第 40 段。

³⁷ 见 A/HRC/18/19, 第 20 段; A/HRC/21/18, 第 18-19 段; [A/HRC/24/29](#), 第 19 段。

³⁸ 同上, 第 51 段。

³⁹ 见 [A/HRC/14/19](#), 第 40-43 段; A/HRC/21/18, 第 38 和 41-43 段; 和 A/HRC/27/38, 第 31-34 段。

⁴⁰ 2014 年 1 月 22 日, 就据报马来西亚非政府组织联盟在参与普遍定期审议后遭到诽谤冲击一事, 特别程序任务负责人向马来西亚发出联合紧急呼吁(见 [A/HRC/26/21](#))。

⁴¹ 见 [A/A/HRC/27/38](#), 第 28 段。

⁴² 同上, 第 30 段。

⁴³ 见 [A/HRC/21/18](#), 第 22-23 段。

⁴⁴ 见 A/HRC/27/38, 第 21 段。

社会及文化权利委员会进行合作之后，其房地遭到突袭，成员被逮捕。⁴⁵ 2010年，危地马拉的几个土著组织在参加消除种族歧视委员会第七十六届会议之后，遭到一场诽谤冲击。⁴⁶ 2012年，两个非政府组织在禁止酷刑委员会审议俄罗斯联邦第五次定期报告期间向该委员会提交文件之后，按照俄罗斯关于外国代理人的法律受到指控。⁴⁷

69. 特别报告员仍然深为关切 2012 年 12 月老挝人权维护者 Somphone 先生被强迫失踪事件。Somphone 先生失踪前曾参与组织与 2012 年 11 月亚欧会议首脑会议同时举行的亚欧人民论坛。他曾试图应对据称官员对表态反对掠夺土地做法的人民论坛参与者发出的威胁。此外，在阿塞拜疆，2013 年 1 月，执法当局在巴库逮捕了大批和平抗议者，而在几天之前，一个前往欧洲委员会宣传访问的人权维护者代表团刚刚返回。该代表团在访问期间表示欢迎欧洲委员会会议通过一项表示关切阿塞拜疆人权状况的决议。

70. 特别报告员告诫，对民间社会行为体的报复令人胆寒，这种报复经常迫使这些行为体自我束缚。他强调，各国义务对那些参与或设法参与多边论坛的人提供充分保护。

71. 特别报告员欢迎许多国家采取举措，处理在多边场合参与互动者遭到报复的事件，例如博茨瓦纳代表 54 个国家发表的联合声明，其中着重指出，目前联合国和会员国在预防和制止报复行为方面作出的反应是不够的。⁴⁸ 为此，一些国家一直支持通过决议，谴责针对与联合国及其人权领域的代表和机制合作者的报复。这方面最近的决议是人权理事会第 24/24 号决议，其中重申人人有权与国际机构进行充分接触和交流，敦促各国采取适当预防和问责措施，并请秘书长任命一名处理报复问题的联合国系统高级协调人(见理事会第 24/24 号决议)。在这方面，特别报告员重申其联合声明，其中指出报复问题是“联合国系统及其人权机制所面临的重大挑战。目前大会正在讨论就此问题指定协调人一事。我们期待尽快指定协调人”。⁴⁹

72. 特别报告员还了解到联合国内部在核准非政府地位的程序方面存在的挑战。他在上文中提到，非政府组织委员会向经济及社会理事会成员推荐申请咨商地位

⁴⁵ 同上，第 23 段。

⁴⁶ 见 [A/HRC/18/19](#)，第 75-76 段。

⁴⁷ 见 [A/HRC/24/29](#)，第 31 段。

⁴⁸ 见 [A/HRC/27/38](#)，第 3 段。

⁴⁹ 联合国特别程序任务负责人在人权日上的声明，2013 年 12 月 10 日。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14082&LangID=E。

的非政府组织。委员会由 19 个成员组成：非洲 5 个，亚洲 4 个，东欧 2 个，拉丁美洲和加勒比国家 4 个，西欧 4 个。⁵⁰

73. 根据经济及社会理事会第 1996/31 号决议第一部分，非政府组织委员会在审议联合国咨商地位申请时，“应尽可能确保所有区域特别是发展中国家的非政府组织的参与，以帮助实现世界所有区域和地区的非政府组织公正、均衡、有效和真正参与”。

74. 特别报告员感到关切的是，委员会在若干场合的行事方式违反了第 1996/31 号决议的精神。他获悉，委员会任意推迟非政府组织的咨商地位申请，几个非政府组织的申请被推迟多年。截至 2014 年 4 月，在核证过程被一再推迟的 48 个组织中，有 46 个组织处理儿童和妇女权利、少数群体和国家状况等人权问题：如亚洲人权事务中心(自 2008 年)、儿童权利信息网(自 2010 年)、伊朗人权文献中心(自 2010 年)和权利与发展全球网络(自 2011 年)。据报，委员会向这些组织提出了重复或不相关的问题。国际达利特人团结网(一个关注种姓歧视和其他基于工作和血统的歧视形式的国际非政府组织)的案例尤其令人担忧：自 2008 年以来，该网络已收到来自委员会的 64 份书面问题，这些问题都是印度提出的。这是现在摆在委员会面前等候时间最长的申请。

75. 此外，2014 年 5 月，委员会应古巴请求(在中国、俄罗斯联邦和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的支持下，声称该组织参与“颠覆活动”)，表决终止 *Fundación Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina* 的申请。⁵¹ 此外，非政府组织“中国的人权”尽管多次努力，但由于中国政府质疑该组织的正当性并表示反对，尚未获得委员会核证。⁵²

76. 处理性取向和性别认同问题的非政府组织在获得咨商地位方面尤其面临困难。自 2011 年以来，只有四个此类组织获得了委员会的推荐。其他九个组织因经济及社会理事会驳回了委员会的反对意见而获得核证。

77. 此外，委员会为经核证的非政府组织设置障碍，故意推迟审议这类组织按要求编写的四年期报告。2014 年 1 月，继古巴和俄罗斯联邦提出质疑之后，委员会

⁵⁰ 2011-2014 年，委员会成员包括下列国家：比利时、保加利亚、布隆迪、中国、古巴、印度、以色列、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥、莫桑比克、尼加拉瓜、巴基斯坦、秘鲁、俄罗斯联邦、塞内加尔、苏丹、土耳其、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。2015-2019 年，委员会成员包括下列国家：阿塞拜疆、布隆迪、中国、古巴、希腊、几内亚、印度、伊朗伊斯兰共和国、以色列、毛里塔尼亚、尼加拉瓜、巴基斯坦、俄罗斯联邦、南非、苏丹、土耳其、美利坚合众国、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

⁵¹ 见 www.un.org/News/Press/docs/2014/ecosoc6619.doc.htm。

⁵² “非政府组织与联合国的关系演变”。可查阅：www.un.org/esa/desa/desaNews/desa34.html。

推迟审议人权监察站等非政府组织的 11 份报告。⁵³ 此外，委员会推迟进一步审议多个组织(如大赦国际、自由之家、人权至上组织、国际笔会和无国界记者组织)先前已被推迟的所有 23 份四年期报告(见 E/2014/32(Part I))。

78. 委员会还以违反经济及社会理事会第 1996/31 号决议规定的方式，决定暂停或撤销非政府组织的咨商地位。例如，2010 年 7 月，31 个非政府组织和团体联名致信经济及社会理事会各位大使，表示关切委员会分别应巴基斯坦和土耳其请求而暂停信仰间国际和欧洲-第三世界中心的咨商地位两年的决定；以及应伊拉克的请求而撤销伊拉克妇女总联合会的咨商地位的决定。该信签字方称，“委员会决定暂停或撤销这些非政府组织的地位所采用的流程是仓促的，也不符合经济及社会理事会第 1996/31 号决议规定的程序保障。具体而言，在这一流程中，所涉非政府组织根本没有合理机会答复所受指控”。⁵⁴

79. 特别报告员同样关切所谓的“无异议”程序(该程序允许无咨商地位的非政府组织参与联合国高级别活动，如果除非各国有异议)。然而，有异议的国家无需提供任何理由，还可以保持匿名。特别报告员获悉，各国越来越多地利用这一程序限制非政府组织参与联合国总部的一些会议，如 2013 年关于实现有关残疾人的千年发展目标的大会高级别会议、2013 年国际移徙与发展高级别对话以及法治问题高级别会议。

80. 特别报告员认为，所有这些做法令人深感窘迫，严重损害了联合国与民间社会进行建设性接触的能力。参与委员会的各国应倡导结社自由以及和平集会自由的权利。在这方面，他表示关切阿塞拜疆继控告本国三个最著名的人权捍卫者之后仍获选加入委员会一事。⁵⁵ 三人被定罪之后，他的关切只会增加。

81. 在积极的方面，委员会内一些国家表示支持人权组织。特别报告员赞扬比利时、智利、墨西哥和乌拉圭等国在打击同侪成员企图任意撤销非政府组织的申请方面发挥的作用。

82. 为了抗衡国内外的批评声音，各国采用了向多边场合派出政府运作的非政府组织的做法。这些组织发表声明，并在会议期间组织会外活动，以支持本国政策(如伊朗伊斯兰共和国和苏丹的由政府运作的非政府组织)。特别报告员承认，此类组织也在行使结社自由权利，但他关切地注意到，这些组织经常垄断了用于独

⁵³ “更多非政府组织接触联合国，但许多依然面临任意封锁”。可查阅：www.ishr.ch/news/more-ngos-gain-access-un-arbitrary-blockades-remain-many。

⁵⁴ 非政府组织委员会关于暂停和撤销非政府组织咨商地位的决定草案，31 个非政府组织的联名信，2010 年 7 月 13 日。见 www.files.ishr.ch/public/other-docs/100713-Letter-ECOSOC-Committee-NGOs.pdf。

⁵⁵ 见“联合国专家敦促阿塞拜疆放弃对人权捍卫者的指控”，2014 年 5 月 9 日。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14582。

立社团的空间。在他看来，多边机构应当达成一种平衡，并铭记开放思想、宽容和声音多样化等原则。

83. 特别报告员还获悉，一些国家官员在人权理事会和国际刑事法院缔约国大会会议期间，扔掉桌上的民间社会的传单，这些做法令人感到窘迫。

84. 许多民间社会活动人士提请特别报告员注意另一个令人关切的问题，即多边组织所在国(如瑞士和美利坚合众国)的签证制度不友好。

85. 此外，各国看起来经常不告知本国民众即将举行的多边活动以及多边论坛已做出或将要做出的决定。

五. 结论和建议

86. 特别报告员重申，和平集会和自由结社的能力是充满活力的民主的重要方面，也是发展的关键。在当今全球化的世界中，民主的含义和做法超出国界。因此，多边实体有责任积极保护和促进和平集会，并建立和维持一个对民间社会有利的环境。多边机构声称代表各国，而各国正是有责任尊重和促进公民自由的主要行为体，因此多边机构更加责无旁贷。此外，特别报告员强调各国义务保护和促进那些与多边机构接触的组织和平集会和结社自由的权利。

87. 因此，特别报告员呼吁多边机构：

(a) 执行重视与民间社会组织进行建设性接触的彻底、一致的政策，并认识到多边层面的参与是结社自由权利的固有组成部分。这项政策应该允许民间社会：

- (一) 充分、有效地参与所有活动(包括规划、制定议程、决定和决策)；
- (二) 有渠道参与各级所有会议、进程和机构(包括直到决策最后阶段)；
- (三) 作为一项规则，有权在所有会议上发言，并与政府和私营部门实体一样有机会表达看法和意见；
- (四) 有权和会员国一样提交文件；

(b) 开放与规模较小的当地民间社会组织(包括基层团体、自发的社会运动和帮助边缘群体的民间社会组织)之间的接触进程；

(c) 鼓励民间社会组织代表在观点和地域方面实现多样化；

(d) 建立类似于生命线概念的独立的补助金制度，以协助规模较小的地方民间社会团体出席和参与重要的协商、会议和集会；

(e) 更多地利用信息技术，如视频会议和在线工具，以鼓励民间社会更大程度、更多元化地参与多边进程；

(f) 实施一套系统，不断检验其行动和政策是否适应当地民众的需求，包括同当地民间社会进行定期调查和协商；

(g) 比较研究关于民间社会参与的良好做法，并就有待依照国际标准加以改善的关键领域提出建议，并建立问责机制，如世界银行的检查小组。这一制度中还应包括一个途径，供个人和组织在认为自己因与多边组织或其某个方案开展合作或采取反对行动而遭到报复的情况下提出投诉；

(h) 确保多边机构的领导人都公开谴责任何报复事件；

(i) 在每个多边机构内指定一名报复问题协调人；

(j) 以多种语文以及在线和离线的方式，使非技术性受众能够更容易获取他们的资料，包括网站、报告、新闻稿和其他书面材料；

(k) 确保他们全面、公平地了解已有的信息政策，这些政策除其他外包括：保证轻松、及时地获取所有信息和文件；有限的具体不适用情况清单；公共利益测试；以及一个独立的申诉委员会。在这方面，特别报告员建议以全球透明度倡议的《国际金融机构透明度宪章》⁵⁶ 为模板；

(l) 制定严格的关于维持集会治安的内部准则，而非简单地将这一职能移交给地方当局。这些准则应反映国际法和良好做法。此外，在得不到地方当局有维护国际标准的政治意愿和技术能力的保证的地方，多边组织不应举办很可能引起抗议的重大活动。特别报告员还强烈建议多边机构要求国家当局编写一份报告，详细说明警察如何管理围绕国际活动举行的示威、抗议和其他公共集会，并公布这类报告。

88. 特别报告员特别呼吁联合国：

(a) 改革非政府组织委员会，以防止会员国通过长期质疑来阻挠核证申请以及单方面否决申请。改革进程应遵循的原则是，当联合国倾听最多元的声音时，才能最好地履行职责；

(b) 继续支持秘书长最近确定的“人权先行”政策。⁵⁷ 特别报告员欢迎这项政策，并希望其对联合国促进人权的事业产生积极影响；

⁵⁶ 见脚注 8，<http://www.ifitransparency.org/activities.shtml?x=44474>。

⁵⁷ 人权先行，2014 年 5 月。可查阅：www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.htm。

(c) 在联合国所有工作中促进人权，并认识到，所有工作人员和机构的行动、政策和工作经常深刻地影响着人权状况——即使这些工作人员和机构并非直接处理人权事务；

(d) 让在人权问题上有杰出的专门知识的联合国机构人权高专办在执行人权问题方面发挥领导作用，包括国家把资源放在国家一级“篮子基金”的情况下。

89. 特别报告员还呼吁各国增加对联合国工作中人权支柱部门的供资。

90. 此外，特别报告员呼吁多边机构的成员国：

(a) 根据人权理事会关于与联合国及其人权领域的代表和机制的合作的第24/24号决议：

(一) 防止和避免采取任何针对那些接触或试图接触多边机构的实体的行为；

(二) 通过和执行具体的立法和政策，并向国家当局发布适当指导，以有效保护那些接触或试图接触多边机构的行为体；

(三) 确保追究所有报复行为的责任，公正、迅速、彻底地调查所有报复行为，并为受害者提供有效补救；

(四) 考虑设立报复问题国家协调中心；

(b) 公开谴责国家和非国家行为体针对接触或试图接触多边机构的行为体的报复行为；

(c) 避免采取不正当地阻挠非政府组织获得多边机构的核证、任意撤销核证、或推迟审查经核证组织的定期报告等做法；

(d) 避免利用政府运作的非政府组织在多边场合上压制独立声音；

(e) 避免扔掉/销毁民间社会行动体制作并在多边场合提供的传单和其它文件；

(f) 根据领土，为设法接触多边机构的行为体获得签证提供便利；

(g) 妥善告知本国民众即将举行的多边活动以及多边论坛已做出或将做出的决定。

91. 此外，特别报告员呼吁民间社会行动体：

(a) 支持不太了解和精通关于参与多边机构的程序的其他行为者，特别是当地民间社会组织、基层团体、自发的社会运动和帮助边缘群体的民间社会组织；

(b) 继续报告针对那些接触或试图接触多边机构的实体的侵犯和践踏人权事件。