



第七十八届会议

临时议程\* 项目 73(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

和平集会自由权和结社自由权在推进可持续和平与民主过渡  
方面的重要性

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚  
雷索西·武莱根据人权理事会第 [15/21](#)、[32/32](#)、[41/12](#) 和 [50/17](#) 号决议提交的报告。

\* [A/78/150](#)。



## 和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱的报告

### 摘要

在本报告中，和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱强调了和平集会自由权和结社自由权在确保包容性和平与民主过渡进程中发挥的关键作用。特别报告员还强调了民间社会和运动在建设可持续和平与民主过渡方面的重要贡献，并指出了主要障碍和挑战。特别报告员就所有利益攸关方均可采取的措施提出了建议，以帮助、促进和支持各种民间社会参与这些进程的所有阶段和决策，从而确保和平与民主过渡是可持续和公正的。

## 一. 导言

1. 本报告旨在阐明促进和保护和平集会自由权和结社自由权对于实现可持续的包容性和平及民主过渡的重要性。活动者、民间社会、人权维护者以及抗议和社会运动，包括妇女人权维护者和妇女和平建设者，为解决冲突、预防冲突、建设和平和民主过渡作出了重要贡献。安全地切实行使这些权利对于创建有利于建立和平而且有利于和平过渡的环境至关重要。
2. 安全且充分地享有这些权利对于促进参与以及促进对社会上广泛声音和社会各阶层的包容至关重要。这对于和平与过渡进程的公信力和合法性以及确保地方自主权和信任都发挥重要作用。对于那些生活在冲突后及脆弱环境中的人而言，这些权利往往为其提供了可大声疾呼的唯一选择；这些权利是妇女、受害者、青年和边缘群体表达不满和关切的重要渠道，否则上述各方往往会被排除在这些进程之外。
3. 落实和平集会自由权和结社自由权能使个人和团体让和平建设者和国际社会注意到当地的冤情；如果冤情得到处理，就能有助于消除冲突根源，防止冲突加剧或死灰复燃。因此，自由享有这些权利为各国和参与和平与过渡进程的国际行为体提供了宝贵机会，以处理受影响社区的冤情。这些权利还为克服根深蒂固的不平等、歧视和排斥提供了机会；这些不平等、歧视和排斥使一些个人或群体无法参与决策进程，包括过渡时期的决策进程。这些权利是可持续和平的先决条件。
4. 此外，这些权利对于确保和平与过渡进程中的制衡也很重要；否则，在冲突、冲突后和过渡社会中，此种制衡就是薄弱或缺失的。通过行使这些权利，各社区可帮助拟订更可信的调解和谈判进程以及制宪和民主过渡进程，并提供投入，从而使这些进程更有可能取得可持续且保障权利的成果。此外，这些权利使受影响群体能够就正在进行的和平与过渡进程和相关成果提供反馈，并确保承诺得到贯彻落实。有效行使这些权利对于建立和恢复掌权者与受影响社区之间的信任至关重要。
5. 本报告是在全球不安全状况、暴力冲突蔓延、民主倒退、军事政变以及武装团体在一些国家掌权，从而导致严重侵犯人权行为和镇压的情况下提出的。报告力求促进履行国际法规定的义务以及与预防和包容有关的国际承诺；秘书长在其《新和平纲领》中重申预防和包容是关键优先事项。<sup>1</sup>
6. 本报告侧重于以下国家，即正在开展解决冲突、调解和谈判进程以结束冲突或正在执行和平与政治协议或向和平与民主治理制度过渡(包括制宪)的国家。
7. 为本报告的目的，特别报告员所采用的民间社会定义包括任何类型的民间维权协会以及抗议或社会运动。此类协会往往以任务为导向，目标是支持公共利益和人权，提供各种服务和履行人道主义职能，包括向政府反映公民的关切，监测政策和鼓励社区一级的政治参与。它们包括松散和未注册的协会、非正式和基于

<sup>1</sup> 联合国，《我们的共同议程政策简报 9：新和平纲领》，2023 年 7 月。

社区的团体或传统团体、社会运动、公民抵抗、公民抗命和民间团体，其中包括女人人权维护者、妇女和平建设者和青年等。

## 方法

8. 本报告根据与参与促进和执行妇女与和平与安全议程以及参与建设和平举措(包括在社区一级)的国际和地方民间社会的深入协商编写。报告借鉴了特别报告员最近的区域协商及其与来自冲突、冲突后和过渡时期环境的民间社会、受害者团体和政府利益攸关方之间的定期互动，并借鉴了特别报告员向各国，包括近期开展和平与民主过渡进程以及持续开展此进程的国家发出的相关函件。<sup>2</sup> 此外，报告借鉴了书面意见以及特别报告员在 2022 年日内瓦和平周期间与人权和建设和平行为体举办的一次全球工作会议。

## 二. 概念框架

9. 《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》保障和平集会自由权和结社及参与公共生活的自由权。这些权利使民间社会得以存在，允许政治制度中的多元表达，并提供了在民意代表方面的选择。<sup>3</sup> 协会和其他公共利益团体是公民和政治表达的媒介，在社区与当局之间发挥桥梁作用。这些权利有助于将更广泛的民众纳入和平与过渡进程。人权理事会强调，尊重和平集会自由权和结社自由权有利于处理和解决社会所面临的重大挑战和问题，包括实现可持续发展、增强妇女权能、社会正义和落实所有人权。<sup>4</sup>

10. 包容性的基础是不歧视这一人权原则，该原则载于《联合国宪章》(第一条第三项)、《世界人权宣言》(包括第二条)、《公民及政治权利国际公约》(包括第二、三和二十五条)、人权事务委员会第 28 号一般性意见(2000 年)、《经济社会文化权利国际公约》(包括第二和三条)和《消除对妇女一切形式歧视公约》(尤其是第七和八条)。包容、增强权能和平等是《2030 年可持续发展议程》确定的优先事项；联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)印发的小册子指出，包容不仅是要包容那些传统上受排斥的人，而且还必须涉及消除许多形式的歧视，这些歧视因年龄、性别或肤色等方面的任意区分导致一些群体的持续边缘化。<sup>5</sup>

11. 包容性也被确认为建设和平、预防冲突和过渡政策中的一项规范。许多联合国决议和文件，例如秘书长的《新和平纲领》都再次强调了这一点。秘书长在 2012 年关于冲突后建设和平的报告中指出，一个成功的建设和平进程必须具有转化性并创造空间，以便更广泛的行为体——包括但不限于妇女、青年、受害者和边缘社区、社区和宗教领袖、民间社会行为体、难民和境内流离失所者的代表——参

<sup>2</sup> 特别报告员的函件可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org>。

<sup>3</sup> 见人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 9 和 100 段。

<sup>4</sup> 见人权理事会第 24/5 号决议第 5 段和第 21/16 号决议第 4 段。

<sup>5</sup> 人权高专办，“增强权能、包容、平等：促进人权，加速可持续发展”(可查阅 [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/MDGs/Post2015/EIEPamphlet.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/MDGs/Post2015/EIEPamphlet.pdf))。

与关于冲突后治理和恢复的各个方面的公共决策。<sup>6</sup> 包容性也是秘书长关于预防武装冲突的意见的组成部分，即在各级谈判桌前实现充分包容并增强妇女权能。联合国-世界银行关于和平之路的预防冲突联合报告也大力倡导这一点；其中指出，包容性是关键，预防行动需要采取更加以人为中心的方针，包括将公民参与纳入主流。<sup>7</sup> 安全理事会关于妇女与和平与安全的决议，尤其是第 1325(2000)、2467(2019)和 2493(2019)号决议及其关于青年与和平与安全的第 2250(2015)、2419(2018)和 2535(2020)号决议是对包容妇女和青年的重要承诺。

12. 此外，特别报告员注意到国际社会和联合国为确保包容和民间社会充分参与和平进程和民主过渡所作的一贯承诺。<sup>8</sup> 过去十年，联合国带头开展和支持了一些国家的和平与过渡进程，其中包括阿富汗、刚果民主共和国、海地、利比亚、马里和苏丹，同时强调需要让民间社会和非政府组织等关键利益攸关方参与。<sup>9</sup>

13. 此外，民间社会和包括妇女组织在内的非政府组织的根本作用和贡献在冲突后和平进程中也得到肯定。<sup>10</sup> 安全理事会和大会都强调，妇女和民间社会，包括妇女组织以及正式和非正式的社区领袖可发挥重要作用，对武装冲突各方施加影响力，并重申必须继续让妇女更多地参与调解和冲突后解决方案的各个阶段，包括为此在有关预防冲突的所有谈判中更多地考虑与性别平等有关的问题。<sup>11</sup> 在裁军、不扩散和军备控制方面，妇女组织也被视为具有关键作用。<sup>12</sup> 其他联合国人权机构，例如消除种族歧视委员会<sup>13</sup> 和消除对妇女歧视委员会，<sup>14</sup> 强调了协会和妇女组织在促进预防冲突以及推动和解与和平方面的作用。

14. 特别报告员强调，事实上的管辖当局作为责任承担者，在控制领土和行使类似政府的职能时，有尊重和保护国际人权法、国际人道法和人道主义原则的责任和义务。<sup>15</sup> 安全理事会、大会和人权理事会为逐步缩小人权保护方面的差距作出了贡献；同时肯定，那些无论是行使类似政府的职能还是对一国人民行使事实上的领土控制权的非国家武装行为体，至少都必须尊重和保护个人和群体

<sup>6</sup> A/67/499-S/2012/746，第 36 段。

<sup>7</sup> 联合国和世界银行，《和平之路：采取包容性办法防止暴力冲突》(2018 年，华盛顿特区，世界银行)。

<sup>8</sup> A/76/668-S/2022/66 和 A/76/668-S/2022/66/Corr.1，第 46 段；A/72/707-S/2018/43，第 6 和 59 段。

<sup>9</sup> 见关于阿富汗的第 2626(2022)、2489(2019)和 2210(2015)号决议；关于刚果民主共和国的第 1493(2003)和 2666(2022)号决议；关于海地的安理会主席声明 S/PRST/2021/7(2021 年)和第 2476(2019)号决议；关于利比亚的第 2259(2015)号决议；关于马里的第 2640(2022)号决议；关于苏丹的第 2579(2021)号决议。

<sup>10</sup> 安全理事会第 1645(2005)号决议，第 21 段。

<sup>11</sup> 安全理事会第 2171(2014)号决议，第 18 段；第 1325(2000)号决议第 2、6 和 8 段；大会第 70/304 号决议，第 18 段。

<sup>12</sup> 大会第 71/56 号决议。

<sup>13</sup> 消除种族歧视委员会，第 27 号一般性建议(2000 年)，第 14 段。

<sup>14</sup> 见 CEDAW/C/CYP/CO/6-7，第 24 段。

<sup>15</sup> 见 A/HRC/38/44，第 4-8 段。

的人权。<sup>16</sup> 这包括尊重和保护和平集会自由权和结社自由权，包括在民间社会加入和参与和平与冲突后过渡进程方面。

### 三. 民间社会和运动对建设可持续和平和民主过渡的重大贡献

15. 民间社会组织和运动，包括妇女协会在结束冲突方面具有重要作用，例如倡导和平，鼓励各方进行谈判和结束暴力。特别报告员通过与全球不同区域的各种利益攸关方互动，发现上述运动和协会在行使和平集会自由权和结社自由权时，在建设和和平和民主过渡中至少发挥了以下七个关键作用：开展保护和提供服务；监测和预警；开展动员和拟订议程；交流互动和宣传；在谈判桌前担任直接代表；参与过渡期正义和问责进程。

#### A. 开展保护和提供服务

16. 民间社会行为体，包括妇女和平建设者为保护受武装冲突影响的平民作出了贡献；所采取的办法包括谈判建立不允许使用武器的和平区，以及参加排雷、解除武装和复员等举措，在国家方案被严重削弱的情况下尤其如此。<sup>17</sup> 民间社会妇女在为遭受性暴力和性别暴力的妇女受害者提供拯救生命的支持和保护方面发挥了至关重要的作用，并帮助制止此种虐待行为；而此种行为在冲突局势中尤为猖獗。这也使妇女能够积极主动地参与积极的和平进程。

17. 此外，武装冲突通常影响国家架构的独立发展能力，从而导致民众获得基本服务的机会存在缺口。因此，在这种情况下，民间社会组织和协会在提供援助和社会服务以支持受战争影响的民众以及支持国家和社会重建方面发挥了重要作用。<sup>18</sup> 在这方面，服务提供对和平进程产生了影响，特别是通过在分裂的社会中扩大不同部门之间的网络和互动，从而为积极的建设和和平工作创造切入点。<sup>19</sup>

#### B. 监测和预警

18. 在监测人权状况和协议执行情况以及向关键决策者和其他相关利益攸关方提供建议和信息方面，国际和地方的民间社会团体均发挥了重要作用。<sup>20</sup> 从巴布亚新几内亚的布干维尔问题国际和平监测小组到菲律宾南部棉兰老岛的地方监

<sup>16</sup> 人权高专办，《联合国独立人权专家关于非国家武装行为体人权责任的联合声明》，2021年2月25日。

<sup>17</sup> Thania Paffenholz, “Civil society and peacebuilding”, in *Inclusive Peacebuilding: Recognised but not Realised*, Development Dialogue series, No. 63 (Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, December 2015), p. 110.

<sup>18</sup> 同上，第113页。

<sup>19</sup> 在索马里，由于失灵的国家机构在治理方面面临巨大挑战，因此服务提供一直是包括伊斯兰慈善组织在内的民间社会开展的主要活动之一。在为整个社会的保护、社会融合和建设和平工作提供切入点方面，此举尤其成功。

<sup>20</sup> Celia McKeon, “Civil society: participating in peace processes”, in *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, Paul van Tongeren and others, eds. (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, January 2005).

测小组，平民监测团在这方面起了重要作用；在菲律宾南部，土著民间社会团体的参与力度很大。和平协议中越来越多地载有监测条款，无论是国际组织还是国家组织的监测。事实上，在保证和平进程和类似的政治协议应对助长冲突的结构不公方面，民间社会发挥着尤为重要的作用。<sup>21</sup> 监测在以下两方面发挥重要作用：第一，监测有助于推动透明的问责框架，使政府和非国家武装行为体(尤其是事实上的管辖当局)能够对侵犯和践踏人权的负责；第二，监测可发挥早期预警系统的作用，在和平安排可能处于崩溃边缘的情况下尤其如此。<sup>22</sup>

19. 在妇女协会方面，东非和中非的努力尤其令人鼓舞；这些努力旨在为妇女(作为监测员、数据分析员、调解员和数据收集员)提供预警培训，使她们能够切实参与积极的建设和平进程。这对于确保在讨论和落实可持续和平进程时不遗漏妇女和妇女问题至关重要。

### C. 开展动员和拟订议程

20. 民间社会组织和协会在拟订议程和施加政治压力方面起着重要作用，包括为此开展动员，使建设和平进程以可信和包容的方式向前推进。此外，民间社会团体在倡导以对话替代武装暴力方面发挥了关键作用，而对话对于正在考虑和平谈判的武装冲突各方(国家和非国家行为体)的决定至关重要。通过开展公开宣传和进行抗议，这些组织和协会清楚地反映了社会对特定冲突的立场，包括对和平过渡和民主进程的深切关注。例如，在伊拉克，妇女民间社会协会和运动参与了立法改革方面的宣传工作，办法包括直接向政府开展宣传，也包括与妇女组织和其他民间社会组织积极接触。

21. 此外，作为具有社会基础和代表性的联合方式，这些运动通过和平集会和参与推动了促进和平的强有力公众动员和参与，包括利用示威、请愿和媒体宣传等方式。通过抗议和公民抗命活动，妇女协会在推动和平进程中有利于妇女包容和立法改革的议程方面发挥了重要作用；此外，妇女协会带头开展了推翻专制政体的全国运动，同时力求更好地保护人权、少数群体权利和为受害者伸张正义。在苏丹，妇女带头开展的运动推动了民主过渡和改革，其结果是巴希尔独裁政权被推翻；这是苏丹历史上的一个关键时刻。

22. 此外，在社会中有一定道德权威的群体，如宗教领袖或长老，利用其影响力推动公众呼吁和平。通过示威，这些群体切实影响了关于和平进程的叙事，包括让更多人听到受影响民众和分裂的民众的呼声。

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 例如，秘书处人道主义事务协调厅、西非国家经济共同体和一个区域非政府组织和平网络之间的联合预警倡议，以便在西非进行预警。

## D. 交流互动和宣传

23. 民间社会协会和社会运动发挥了重要作用，使正在经历冲突后过渡和民主过渡的民众更加了解和平与过渡进程。这些努力包括与社区和基层民众开展包容各方的全国协商，以确保在建设和平进程中听取他们的声音并考虑其关切。

24. 通过这种互动，民间社会为和平团体和社会中其他类似的利益攸关方创造了平台，使其能够就在刚刚摆脱冲突的各方之间的正式谈判中正在讨论的核心问题发表意见。在这方面，例如，在危地马拉达成 1996 年和平协定的进程中，全国大对话和民间社会大会查明了冲突的驱动因素，进而提出了普遍商定的文件；这些文件代表了有关和平谈判所涉及的核心问题的国家利益。

25. 提高认识平台在促进社区宣传和参与方面发挥了关键作用，包括在对妇女等社会特定群体至关重要的问题方面。尤其是，妇女协会和非政府组织在冲突后的伊拉克建立了有关为维护名誉而杀害妇女和家庭虐待等问题的平台，发挥了关键作用。这些协会为在信仰和愿望存在很大差异的群体之间开展对话创造了新的空间，并使边缘群体能进行参与。<sup>23</sup>

## E. 促进和调解

26. 民间社会和运动，包括妇女协会和建设和平者参与了让先前交战的各方参加和平与过渡进程的工作。<sup>24</sup> 通过在社区内提供机会以及增强灵活性以促进大力参与，民间社会组织，特别是地方民间社会组织在补充国家和领导层级的谈判方面发挥了重要作用。<sup>25</sup>

27. 民间社会发起的对话在以下方面发挥重要作用：在分裂的社区之间建立认同和共识，帮助查明和消除冲突的驱动因素。这可以使受影响社区受益，在冲突各方之间建立信任，同时为冲突各方在谈判之前解决问题提供途径。<sup>26</sup> 民间社会通常没有党派偏见，它们作为调解人和谈判协调人进行参与，为谈判结果带来可信度，从而使此类和平进程更有可能持续。例如，宗教运动圣艾智德团体和莫桑比克的贝拉天主教大主教在促使交战各方接受调解方面发挥了关键作用，而调解是促成莫桑比克解放阵线(莫解阵线)与莫桑比克全国抵抗运动(抵运)之间和平的关键。

## F. 在谈判桌前担任直接代表

28. 在决策、尤其是关于消除冲突驱动因素的决策方面，具有代表性的决策形式的渠道，为那些有公众支持的民间社会团体提供了机会，使其能够与冲突的主要

<sup>23</sup> Paffenholz, "Civil society and peacebuilding", p. 111.

<sup>24</sup> Soliman M. Santos, Jr., "The role of civil society in peace processes in the South and South East Asian regions", background paper No. 4d (Centre for Humanitarian Dialogue, 21 November 2005) p. 3.

<sup>25</sup> McKeon, "Civil society: participating in peace processes".

<sup>26</sup> 同上。



当事方一起，在谈判桌前占有一席之地。<sup>27</sup> 在分裂的社会中，这些具有代表性的决策渠道对于促进包容和积极的可持续和平进程至关重要，而这一进程能得到社会各界的肯定和支持。<sup>28</sup> 事实上，让民间社会参与谈判，增加了和平进程在人民心中的合法性。

29. 因此，任务负责人与各利益攸关方的互动清楚表明，那些正在艰难地应对充满挑战的冲突后民主过渡的民众，渴望参与有关社会和国家的未来的对话。他们在这样的关键时刻坐在谈判桌前，为谈判进程带来了各种声音，有利于提出各种不同观点和贡献各种专门知识，尤其是那些其意见通常未被听取或考虑的人的观点。此外，未积极参与谈判的民间社会团体或国际和地方非政府组织获得了观察员地位。<sup>29</sup> 这样，民间社会就能让大家了解基层的关切问题和优先事项，同时提出与转型期社会的当地需要及现实密切相关的解决办法，并确保人权得到保护。

30. 在建设和平进程的背景下，民间社会组织和促进民主的运动开展和平集会和结社，在将人民置于决策以及积极的和平战略的中心和核心方面发挥了关键作用。这加强了问责和人权保护，并为自主权、监测以及持续支持社会实现可持续和平提供了途径。

## G. 确保过渡期正义和问责

31. 在倡导追究严重侵权行为人的责任并切实予以惩处方面，民间社会至关重要。通过促进对国际商定标准的尊重，民间行为体可以帮助确保和平协议不会让不公正、歧视或有罪不罚的氛围长期存在。

32. 持久和平与正义、发展和尊重人权，包括和平集会自由权和结社自由权之间相互关联，这种关联在各种场合被重申。过渡期正义和类似的问责进程不断表明，它们有助于消除社会不满和分裂。事实上，在亚洲及太平洋部分地区，民间社会在有关以下方面的辩论和对话中发挥了关键作用：对于那些曾经历过暴力冲突<sup>30</sup>和压迫性政权<sup>31</sup>的民众而言，有哪些过渡期正义的备选方案。

33. 重要的是，民间社会组织和类似行为体主张进行刑事审判和设立真相委员会。许多组织和行为体致力于监测这些进程的运作，并坚决支持以下方面，即

<sup>27</sup> 在北爱尔兰，这种代表性渠道为 10 个政党和一个名为北爱尔兰妇女联盟的妇女协会提供了空间，使其能在谈判桌前有一席之地，代表其支持者的利益和关切。

<sup>28</sup> McKeon, “Civil society: participating in peace processes; and Santos, “*The Role of Civil Society in Peace Processes*”, p. 4.

<sup>29</sup> 在利比里亚(2003 年)、塞拉利昂(1996 年)、所罗门群岛(1991 年)和布隆迪(1996-1998 年)，观察员地位与监测和宣传职能最为相关。

<sup>30</sup> Christoph Sperfeldt and Judy Oeung, “The evolution of Cambodian civil society’s involvement with victim participation at the Khmer Rouge trials”, in *Civil Society and Transitional Justice in Asia and the Pacific*, Lia Kent, Joanne Wallis and Claire Cronin, eds. (Australian National University Press, 2019).

<sup>31</sup> Lia Kent, Joanne Wallis and Claire Cronin, “Introduction: civil society and transitional justice in Asia and the Pacific”, in *Civil Society and Transitional Justice in Asia and the Pacific*.

必须通过并实施其决定和建议。在东南亚，柬埔寨法院特别法庭自 2003 年以来的运作表明民间社会如何能开展宣传和外联，从而支持和倡导受害者更多地参与这一进程，协助受害者出庭，并协助集体赔偿工作，包括开展纪念和追忆以及康复活动、提供文件证据和开展教育。

34. 此外，民间社会行为体在拟订以社区为基础的应对措施以解决大规模暴力的遗留问题方面发挥了重要作用，其中许多行为体积极与区域和全球的过渡期正义网络互动，以支持其工作。<sup>32</sup>

## 四. 排斥、威胁和挑战

35. 包容各方的和平进程对确保持久和平与民主过渡的重要性获得越来越多的全球共识和大量证据的支持，<sup>33</sup> 但民间社会、受害者团体、妇女、青年和边缘群体继续面临严重的结构、社会和安全障碍，限制了上述各方的切实参与。在和平与过渡进程中，个人和团体在行使和平集会自由权和结社自由权方面继续面临越来越多的限制和威胁，这进一步损害了公众参与和包容。

36. 特别报告员重申，必须确保在这些进程中能自由行使这些权利，没有恐惧而且不遭歧视，从而使这些进程有助于消除尚未得到处理的冤情和系统性不平等，并确保更广泛的参与，包括参与决策。这些都是建设和平的重要因素，如果得不到处理，就会成为暴力冲突的主要驱动因素。<sup>34</sup>

### A. 排斥问题和参与障碍

37. 许多有关和平与过渡的正式谈判和决策进程，包括国际社会支持的进程，仍然是闭门举行的排他性进程，缺乏透明度，或没有切实纳入民间社会、受害者团体、妇女、青年和社会中的其他边缘群体。这种做法违背了确保包容性和平进程的国际承诺，例如安全理事会通过在各国积极参与此类进程的政治和维持和平特派团的任务授权所作的承诺。<sup>35</sup> 以下情况极为罕见，即让民间社会和受影响社区的代表直接参与决策以及正式调解和谈判进程，例如有关停火和分享权力的进程。

38. 民间社会的直接参与继续被视为和平与政治谈判努力的障碍。在实践中，国家及其国际伙伴往往将这些进程视为安全问题，将稳定当作主要目标，从而损害了社区和受害者的需要，进而损害了建设和平和民主过渡的长期需要。因此，这些进程往往以掌权者的优先事项为中心，主要涉及交战各方、武装团体领导人以及政治和军事掌权者。这些进程的结果往往是权力分享协议，而且那些被控犯有严重侵犯人权、战争罪和危害人类罪的领导不必承担刑事责任。在

<sup>32</sup> Lucy Hovil and Moses Chrispus Okello, "Editorial note", *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 5, No. 3 (Oxford University Press, November 2011).

<sup>33</sup> 联合国开发计划署，《执行和平协议：从包容性进程到包容性成果？2020 年 5 月；联合国和世界银行，《和平之路》。

<sup>34</sup> 联合国和世界银行，《和平之路》。

<sup>35</sup> 例如见安全理事会第 2542 (2020) 号决议。

和平谈判期间，如果决策中没有民间社会的参与，那么往往会导致以下结果：受影响社区的要求、权利和冤情被当作交易筹码，其合法利益受损，而且它们被排除在谈判桌和协议之外，但那些应该承担严重侵犯人权行为责任的当权者却获得政治权力和政府席位。

39. 在阿富汗，尽管联合国和捐助国<sup>36</sup>作出了许多承诺，而且妇女和民间社会长期以来也持续呼吁保障包容各方的和平进程，但妇女、青年、民间社会和受害者团体总体上被排除在正式和平谈判之外。民间社会和妇女象征性地参加了由当时的阿富汗政府或国际社会举行的一些会议，<sup>37</sup>但其所有呼吁，包括有关尊重《阿富汗宪法》和妇女权利的呼吁，在2020年美利坚合众国政府与塔利班签署的最后双边和平协定中未得到考虑。<sup>38</sup>可以说，这促成了塔利班重新掌权，以及随后解散民主机构，关闭公民空间，将妇女从公共空间中抹去，并压制任何异议。<sup>39</sup>在苏丹，联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)推动了和平进程；该进程促成苏丹的军事和文职行为体于2022年签署了政治框架协议。<sup>40</sup>民间社会批评该协议以当权者为中心，无视支持民主的抗议者、妇女和青年及其有关正义的呼吁；<sup>41</sup>尽管妇女和青年在2018年和2019年的抗议活动中占大多数，而且这些抗议导致奥马尔·巴希尔独裁政权的结束。<sup>42</sup>此外，在沙特阿拉伯与也门胡塞运动的谈判中，民间社会被当作局外人，它们尚未被切实纳入由秘书长也门问题特使主导的更广泛谈判中。安全理事会成员重申了一个由也门人主导的包容各方的政治进程的重要性。<sup>43</sup>这些最近的事例再次表明，将民间社会和社区排除在设计、决策和随后的政治协议之外，如何阻碍了有关结束暴力和冲突循环以及建立尊重民主权利的治理的努力。

40. 民间社会被排除在正式谈判和决策之外并被视为局外人，导致受害者和社区没有实际的代表和发言权，因此无法确保其利益和权利在谈判中得到顾及和保护。为民间社会组织的并行会议和协商会议，往往被视为装点门面和象征性的。实际上，这些协商未能确保民间社会能真正参与决策，也未能确保决策过程及最后结

<sup>36</sup> 见《东京宣言：结成伙伴关系支持阿富汗从过渡到转型期间自力更生》，2012年7月8日，(A/66/867-S/2012/532，附件一)。

<sup>37</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“没有妇女就没有和平：阿富汗活动者说明为什么妇女的代表性很重要”，2022年11月2日。

<sup>38</sup> 可查阅 [www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Signed-Agreement-02292020.pdf](http://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Signed-Agreement-02292020.pdf)。

<sup>39</sup> 见 A/77/914-S/2023/453；另见人权高专办，“阿富汗：联合国专家表示，自塔利班接管以来，妇女和女童权利方面20年的进步被抹去了”，2023年3月8日。

<sup>40</sup> 见联苏综合援助团，“秘书长苏丹问题特别代表就宣布苏丹政治过渡会谈发表的声明”，2022年1月8日，(可查阅 <https://unitams.unmissions.org/en/statement-attributable-special-representative-secretary-general-sudan-%E2%80%93-announcement-talks-political>)。

<sup>41</sup> Hala Al-Karib, “Sudan should not settle for anything other than true democracy”, *Al Jazeera*, 11 January 2023.

<sup>42</sup> 联合国，“联合国秘书长欢迎苏丹军方与反对派之间的权力分享协议”，2019年7月5日。

<sup>43</sup> 联合国，“高级官员告知安理会，尽管面临持续挑战，也门冲突各方表示愿意在停火和政治谈判方面取得进展”，2023年5月17日。<https://press.un.org/en/2023/sc15284.doc.htm>。

果切实考虑到民间社会的关切。掌权者和调解人往往抵制将民间社会、妇女和受害者团体纳入正式谈判进程这种做法，而不是对上述各方可能作出的以下贡献给予重视，例如转达受影响社区有关需要采取哪些措施来防止敌对行动再次爆发的意见。

41. 此外，由于在甄选代表方面缺乏透明度，而且由于那些经历了冲突和暴力的社区的分化和分裂问题，在以下方面往往存在不信任，即在关于和平与过渡进程的谈判中，谁是谁的代表。限制更广泛的民间社会切实参与谈判的另一个障碍是特别挑选代表的问题。和平谈判中的行为体往往要求从民间社会和妇女中亲自挑选参与者，并将此作为允许其参与的先决条件。这带来了负面影响，可能危及公众对这一进程的信任。特别挑选的代表往往被笼络，以支持特定政治议程和言论或支持特定武装团体的议程和言论，并被用来质疑和损害那些争取权利和支持民主的民间社会活动者和团体。

42. 正规的民间社会团体更有可能得到决策者的认可并参与和平与过渡进程，而社会运动、基层运动或抗议运动和非正式协会往往得不到承认，也无法参与这些进程。

43. 妇女、青年、男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等、土著群体和边缘群体的代表性仍不足，而且由于根深蒂固的歧视和占主导地位的父权制规范，往往被排挤在外。无法参与和平与过渡进程的其他群体是境内流离失所者和社区、流亡的活动人士和散居在第三国的人。

44. 在和平与安全进程中，妇女的参与比例仍低得令人无法接受，在联合国主导的和平进程中仅为 19%，在非联合国主导的进程中甚至更低，而且还在下降。<sup>44</sup> 100 多个国家制定了执行安全理事会第 1325(2000)号决议和关于妇女与和平与安全的相关决议的国家行动计划。<sup>45</sup> 非洲联盟、<sup>46</sup> 欧洲联盟<sup>47</sup> 和阿拉伯国家联盟<sup>48</sup> 等也制定了区域行动计划。但妇女仍被排除在正式解决冲突之外，不能直接参与，而且在决策进程及和平谈判中的代表性不足。妇女和平建设者指出，她们在参与方面仍面临以下挑战：军国主义和军事化；议程的宗法基础和政治基础；执行方面缺乏问责。<sup>49</sup>

45. 未能包容并确保切实纳入妇女、青年、LGBTQI+人士和受害者群体以及边缘社区，导致针对这些群体的侵犯和歧视行为进一步延续，甚至导致其权利状况恶化。为确保成功的包容性进程，过渡进程还应确保妇女以及青年、LGBTQI+

<sup>44</sup> 见 S/2022/740。

<sup>45</sup> 见 <http://1325naps.peacewomen.org/>。

<sup>46</sup> 非洲联盟，《大陆成果框架：非洲妇女、和平与安全议程执行情况监测和报告》(2018-2028 年)。

<sup>47</sup> 欧洲联盟，《妇女、和平与安全行动计划》(2019-2024 年)。

<sup>48</sup> 阿拉伯国家联盟，《阿拉伯区域妇女和平与安全区域行动计划》，(2015-2030 年)。

<sup>49</sup> Women's International League for Peace and Freedom, "UNSCR 1325 at 20 years: perspectives from feminist peace activists and civil society", October 2020.

人士和受害者群体以及边缘社区的代表在今后的过渡和民主机构中享有平等的代表权。

46. 在谈判及和平进程中，受害者团体的参与及其伸张正义的要求继续遭到强烈抵制；这些抵制以旨在结束当前敌对状态的政治实用主义为名。但最近的许多事例表明，此种策略是短视的，未能带来持久和平。处理过去的严重侵犯人权行为以及考虑到受害者的视角及其需求，对于向前迈进以及实现可持续和平与过渡至关重要。安全理事会第 2467(2019)号决议是一项重要文书，其中申明联合国所有建立和平、维持和平和建设和平举措，包括和平协定谈判和停火核查机制，以及安全和司法部门改革，都需要采取以幸存者为中心的办法。

47. 哥伦比亚和平进程达成了 2016 年和平协议，该进程被视为受害者和社区参与的一个事例。特别报告员注意到在执行期间取得的重要进展，包括批准在国会中为受害者预留 16 个特别席位，以及将性别平等和族裔办法考虑在内。<sup>50</sup> 然而，妇女和 LGBTQ+ 人士参与执行和平协议的障碍持续存在，在将性别平等纳入全面执行最后协议的主流方面进展甚微，执行对妇女、LGBTQ+ 人士和族裔社区的承诺的步伐缓慢。<sup>51</sup> 在和平抗议的保障措施以及允许各组织和社会运动参与民主进程的保障措施方面，落实工作也很有限。<sup>52</sup>

48. 特别报告员强调，签署经谈判达成的协议并不意味着民间社会的参与随之结束。民间社会和妇女活动者的参与也是和平协议执行情况、制宪进程和选举监测机制的关键，是确保民主机构包容各方的代表性的关键。在所有这些阶段均应持续一致地积极促进和支持民间社会的参与，以确保在社区的呼声和愿望方面，各项承诺得到全面落实。

49. 特别报告员收到了民间社会，特别是在冲突后国家或转型期国家开展工作的民间社会的妇女成员的许多投诉，称以下情况导致了滥权政权、侵犯人权行为和镇压政策的合法化，即民间社会被排挤，国际行为体开展排他性谈判并为结束冲突而作出让步。此种做法一直在损害和严重破坏民间社会的权利和成就，使其在提出权利要求时面临更多安全风险。至关重要的是，任何妥协方案都必须经过广泛的民间社会代表、妇女活动者以及受害者群体和边缘群体的公开讨论，从而达成一致意见。

## B. 对和平集会自由权和结社自由权的威胁

50. 在冲突、冲突后和过渡时期，民间社会以及行使和平集会自由权和结社自由权的个人和团体面临侵犯上述权利的更大限制、威胁和暴力，并且面临违反国际人权法和国际人道法的许多其他严重侵犯人权行为。由于缺乏法治以及法律和制度保护，因此那些行使基本自由的各方的脆弱处境加剧。

<sup>50</sup> S/2022/267，第 2 段。

<sup>51</sup> Laurel Quinn, “Implementation of the Colombian peace accord reaches its sixth year”, Peace Accords Matrix, Kroc Institute for International Peace Studies, 27 June 2023.

<sup>52</sup> 同上。

51. 针对民间社会、活动者、支持民主运动和权利运动的限制、镇压和侵权行为正在制造一种恐惧氛围，对上述各方的建设和平工作及其对和平进程的参与造成限制，并威胁到和平和过渡时期之后取得的脆弱成果。

### C. 法律限制

52. 在过渡时期，当局利用严苛法律和紧急状态，不适当地限制和压制和平集会自由权和结社自由权，以使自己的权力合法化并巩固其权力，同时压制不同意见和反对派的声音。

53. 此外，国家以在和平与过渡进程中维护安全为借口，发布或实施事实上全面禁止集会的命令，滥用广泛的国家安全和反恐法，以追究活动者和抗议者的刑事责任，并证明对和平集会使用武力是合理的。转型期国家还实施了侵犯结社自由权的立法规章限制，其中往往包括刑事处罚规定。这些限制包括通过关于结社的严苛法律，赋予当局过度权力，以控制民间社会的登记、活动、筹资和解散，并对民间社会施加刑事处罚。国家还利用外国代理人法来限制民间社会和活动者的运作及其获得资金、尤其是外国资金的机会。这种立法包括宽泛的条款和禁令，例如禁止民间社会参与政治活动等，从而为任意限制民间社会的广泛活动，包括参与和平与民主过渡进程打开了大门。2022年11月的《缅甸组织注册法》规定，成立未注册组织或与未注册组织合作的行为将面临最高五年监禁的刑事处罚。<sup>53</sup> 在俄罗斯联邦，当局利用限制性的法律规章来打击和解散一些有名的人权组织，从而严重限制了它们开展活动以及与国际行为体接触的能力，包括为谋求和平而开展上述工作的能力。<sup>54</sup> 在采取这些立法措施的同时，还对支持民主与和平的活动者和抗议者实施司法骚扰、大规模逮捕、定罪和长期刑罚，并过度使用武力。<sup>55</sup>

54. 一些国家不当使用和滥用紧急措施和戒严法来镇压民间社会、活动者和集会，压制其要求民主过渡的声音。在缅甸，事实上的军事管辖当局已将全国紧急状态延长至2023年7月，对民间社会进行系统性的暴力镇压，同时继续计划举行旨在使军事治理合法化的选举。<sup>56</sup> 在2021年军事政变之后，苏丹军方实施了紧急状态，以镇压要求恢复过渡期宪法秩序和文官政府的大规模抗议活动。<sup>57</sup> 自2011年民主革命以来，突尼斯几乎处于持续的紧急状态；这种状态被定期延长，赋予当局和安全部队广泛的权力，以禁止集会，同时过度和毫无道理地使用武力，而且这些权力被用来镇压异议，危及民主过渡的成果。<sup>58</sup>

<sup>53</sup> 人权高专办，“缅甸：联合国人权高专办对新的非政府组织法深表关切”，2022年11月28日。

<sup>54</sup> 见AL RUS 13/2021和AL RUS 7/2022号来文。

<sup>55</sup> 见AL RUS 3/2022号来文。

<sup>56</sup> 见A/HRC/52/66。

<sup>57</sup> 见UA SDN 6/2021号来文。

<sup>58</sup> 见CCPR/C/TUN/6。

55. 特别报告员和区域人权机构于 2022 年发表的联合宣言呼吁，保护紧急状况下的和平集会自由权；该宣言为各国在紧急状况期间加强为集会提供便利的工作提供了路线图。除其他措施外，该宣言促请各国承认民间社会和社会运动，并将其视为制定更可持续的紧急情况解决方案的合作伙伴。<sup>59</sup>

#### D. 威胁、恐吓和报复

56. 对于那些在不安全和过渡环境中开展活动的民间社会活动者而言，其福祉和生命都面临特别风险，他们受到国家和非国家行为体的严重恐吓和强烈攻击。活动者遭受的待遇包括强迫失踪、绑架、任意拘留、法外处决或即决处决以及酷刑或虐待。那些行使和平集会权，包括通过社会动员和非暴力抵抗等方式行使这项权力的人也面临军队和安全部队的过度使用武力、逮捕和酷刑。<sup>60</sup> 这种行动是一种报复形式，目的是阻止参与并压制不同意见。

57. 在和平谈判和过渡期的权力分享谈判期间，风险要高得多。特别报告员对以下方面表示关切，即在苏丹政治谈判之前和期间，几十名和平抗议者和活动者被有系统地镇压和杀害。<sup>61</sup> 在利比亚，联合国一直致力于为在 2023 年举行包容各方和可信的总统和立法选举开辟道路；秘书长于 2023 年 4 月报告说，安全行为体和附属武装团体继续采用越来越激进的方法恐吓和任意拘留民间社会和人道主义行为体。<sup>62</sup>

58. 公开言论被用来诽谤和丑化个人和团体，令他们噤声或损害其信誉，对其造成损害或进行排挤，使其无法参与和平与过渡进程。民间社会活动者被描绘为对国家安全的威胁，说他们促进外国势力的利益、寻求破坏国家主权或与恐怖分子或武装团体有关联。

59. 此外，一个关键的挑战是对包容及和平的保守式抵制情绪增加，从而助长了仇恨言论以及煽动针对宣传包容及和平价值观的民间社会和妇女团体的暴力行为。此外，在保守环境中开展工作的民间社会和妇女被指责从事“不道德”工作或与当地文化和价值观不符，这种说法使其面临严重风险以及来自社区或家庭的威胁。

60. 民间社会成员还面临非国家武装团体的侵犯人权行为，例如定点清除、绑架和恐吓。事实上的管辖当局塔利班有计划地以那些行使基本自由的妇女为目标，实施任意拘留、酷刑和恐吓，完全禁止妇女参与任何形式的公共生活，其行动权被完全剥夺。<sup>63</sup> 在也门，真主的辅士运动(或胡塞运动，萨那和也门部分地区事实

<sup>59</sup> 见 [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/fassociation/2022-09-15/JointDeclarationProtectingRightFreedominTimesEmergencies15Sept2022.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/fassociation/2022-09-15/JointDeclarationProtectingRightFreedominTimesEmergencies15Sept2022.pdf)。

<sup>60</sup> 例如见 AL IRQ 1/2023 和 AL SDN 6/2022 号来文。

<sup>61</sup> 见 AL SDN 6/2022 号来文。

<sup>62</sup> 见 S/2023/248。

<sup>63</sup> 人权高专办，“阿富汗：联合国专家说，塔利班最近对妇女和女童的待遇可能构成危害人类罪”，2022 年 11 月 25 日。

上的管辖当局)对政治上活跃的妇女采取以下政策,即恐吓以及蓄意逮捕、拘留、酷刑、性暴力和强奸,<sup>64</sup> 并有计划地侵犯妇女和女童的权利,包括在公共场所实行性别隔离和强化歧视性的厌恶女性态度。<sup>65</sup>

61. 支持军事政权和行为体的私营军事公司扩散,例如在非洲各国运作的俄罗斯瓦格纳集团,进一步阻碍了民主化进程和进步,对公民参与造成威胁。该集团被指控严重侵犯平民的人权,在民间社会和活动家中传播恐惧。在中非共和国,该集团被指控严重侵犯平民,包括记者和援助工作者的人权。<sup>66</sup>

62. 民间社会、活动者和抗议领导者经常遭到报复,包括因其与联合国合作而遭报复,<sup>67</sup> 从而导致自我审查或选择不合作。联合国指出,妇女受害者、建设和平者和人权维护者面临的风险仍较高。<sup>68</sup> 许多活动者流离失所或被迫流亡,以逃避因其行使基本自由而遭受的报复、暴力行为或刑事定罪。<sup>69</sup>

## E. 数字威胁和监控

63. 鉴于过渡时期的不安全状况,数字平台为民间社会和个人提供了一个重要的空间,以便开展动员和分享关于和平与过渡进程的观点和意见,从而接触到更广泛的网络和利益攸关方。然而,国家利用广泛的反网络犯罪法来限制和压制线上活动,并利用数字监控技术威胁和恐吓活动者,其结果往往是刑事指控、酷刑或杀害。

64. 此外,活动者面临线上恐吓和攻击。武装团体还利用社交媒体来恐吓活动者,传播仇恨言论,煽动对他们的人身攻击。在特别报告员与民间社会和妇女活动者(其中许多人在中东和北非地区的过渡环境中开展工作)举行的一次协商中,他收到了一些严重指控,称国家利用监控技术获取图像和私人信息,以便对积极参与公共生活的活动者和妇女进行勒索。此举对其福祉产生了严重影响,促使许多人退出公共活动。

## F. 对妇女活动者和抗议者的袭击

65. 在和平与过渡时期,妇女活动者往往是变革、平等和正义的推动者,她们尤其受到威胁和恐吓的影响,在线上和线上都面临更多的性暴力和性别暴力。她们还面临旨在使其工作非法化的系统性诽谤运动和厌恶女性的宣传。

<sup>64</sup> 联合国,“安全理事会 2140 制裁委员会修正其制裁名单上的一个条目”,2021 年 4 月 5 日。

<sup>65</sup> 见 AL OTH 124/2022 号来文。

<sup>66</sup> 人权高专办,“中非共和国:俄罗斯瓦格纳集团骚扰和恐吓平民——联合国专家”,2021 年 10 月 27 日;另见人权高专办,“马里:联合国专家说,过渡当局必须保护公民空间,尊重言论和结社自由”,2023 年 2 月 20 日。[www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/mali-transitional-authorities-must-protect-civic-space-respect-freedom](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/mali-transitional-authorities-must-protect-civic-space-respect-freedom)。

<sup>67</sup> 见 A/HRC/51/47。

<sup>68</sup> 同上。

<sup>69</sup> 妇女署,“没有妇女就没有和平”。



66. 在极度保守环境中开展工作的妇女活动者面临更多压制，其行动自由受到严格限制。在阿富汗，许多女性抗议者因要求工作和教育等基本权利而被捕、失踪和遭受酷刑。<sup>70</sup> 在利比亚，妇女人权维护者因被指控“违反利比亚传统”而被捕。<sup>71</sup> 致力于建设和平和参与谈判的妇女人权活动者面临着有针对性的运动；这些运动旨在损害其品格和声誉，称她们在推动“西方议程”。此类运动还试图分裂妇女运动，制造仇恨，例如在农村妇女与那些活跃在国际上的城市妇女之间制造仇恨。在极为保守的国家，对妇女活动者的诽谤抹黑行动可能导致她们遭受家庭成员、更广泛的社区或民团的人身攻击以及被杀害。

67. 缺乏保护和诉诸司法的机会增加了民间社会中的妇女成员的脆弱性，并使污名化成为正常现象，从而使妇女不得不离开谈判桌和退出有关过渡问题的辩论。这导致妇女在线上和线上开展以下活动的空间关闭，即参与和平进程和应对冲突造成的基于性别的冤情。

## 五. 建设可持续和平和民主过渡

68. 特别报告员重申，包括直接参与或支持和平与过渡进程国家在内的各国，不应再将民间社会行为体、活动者和抗议者视为该进程的障碍，而应将其视为不可或缺的重要伙伴。所有行为体都应使上述各方能够发挥其重要作用并实现其潜力，从而为建设和平、善治、人权保护和民主作出贡献。

69. 所有行为体都应确保在和平协议的设计、谈判和执行过程以及在过渡进程和体制建设中，纳入并反映不同社区和民间社会的声音。

70. 特别报告员提出了以下实际措施，以便通过支持和保护和平集会自由权和结社自由权，确保实现包容各方的可持续和平与过渡。

### A. 创建安全和有利的环境

71. 应创建和促进有利环境，以便人们能在和平和过渡进程中不受歧视地安全行使基本自由。这包括修正现行的限制性法律和规章，包括与网络犯罪、反恐和使用武力有关的法律和规章。法律应符合国际人权法和标准，并应发挥预防作用，保护每一个行使其和平集会自由权和结社自由权的人不受虐待。立法措施和规章应规定有效促进这些权利的行使。

72. 鉴于这些权利对和平与过渡进程的关键作用，各国和所有相关各方应确保人们能享有这些权利，而不受不当限制。特别报告员重申，实施紧急状态不能成为将民间社会行为体排除在和平与过渡进程之外的理由。如果紧急状态下的限制是合理必要的，则应为其他受保护的空间和确保民间社会切实参与的手段提供保障，包括确保在线空间是安全的。

<sup>70</sup> 人权高专办，“阿富汗：塔利班最近对妇女和女童的待遇可能构成危害人类罪”。

<sup>71</sup> 见 [A/HRC/53/36/Add.2](#)。

73. 非暴力的集体公民抗命或直接行动的运动，可在《公民及政治权利国际公约》第二十一条涵盖范围之内，<sup>72</sup> 不应将其定为刑事犯罪或加以限制。集体公民抗命和非暴力抵抗运动是和平集会的一种形式，已在建设和平背景下使用。非暴力抵抗的方法包括静坐、守夜、游行、写请愿书、罢工和封锁等。一个表明非暴力抵抗运动在建立和平方面发挥重要作用的例子是利比亚境内的利比里亚妇女促进和平群众行动，该行动为 2003 年达成和平协议，从而结束长达 14 年的内战作出了贡献。

74. 保护工作对促进参与和平与过渡进程不可或缺。国家和非国家行为体不应对抗行使基本自由，包括行使公共参与权的人实施任何形式的暴力、恐吓和报复。特别报告员强调，对于那些严重侵犯行使基本自由者人权的行为，必须确保迅速和有效地进行以受害者为中心的追责，以保障充分享有这些权利。<sup>73</sup>

75. 此外，特别报告员再次呼吁缅甸等国<sup>74</sup>事实上的管辖当局和阿富汗事实上的管辖当局塔利班<sup>75</sup> 以及那些对民众和地区行使有效控制的非国家武装团体和民兵遵守其国际人权义务。这包括尊重和平集会自由权和结社自由权，停止对活动者和抗议者的一切形式虐待，确保所有社区、妇女和青年都能切实参与和平与过渡进程。

76. 应建立专门且有效的机制并为其配备资源，以保护在建立和平和民主过渡背景下开展活动的活动者、人权维护者和妇女。与民间社会和受害者团体合作拟订的、满足妇女活动者具体保护需求的机制，应该能够提供人身保护和心理援助，并支持对以下行为进行调查和起诉，即暴力侵害活动者的行为，包括因其参与和平与过渡进程而施加报复的行为。

77. 联合国可通过其维持和平特派团和特别政治任务，系统地监测、记录和报告对抗行使基本自由的个人和群体实施侵犯的行为，从而加强保护；对被拘留的活动者进行拘留监测；向各方施加压力，以使其停止侵权行为并结束法律和实践中的限制措施。必须作出更大努力，确保切实追究那些针对参与和平与过渡进程的民间社会和妇女实施严重侵犯人权行为的人的责任。这种努力应包括审判监督和加强司法机构，以确保有效起诉与行使和平集会自由权和结社自由权有关的侵权行为。国际捐助方对预防冲突以及和平与过渡进程的支持，应以切实将各种各样的民间社会纳入决策并提供保护为条件。

## B. 促进包容和参与并提供便利

78. 各国、决策者和国际实体应积极促进、推动、创造和扩大机会，以保证民间社会，包括代表边缘群体、受害者群体、妇女和青年的民间社会的切实参与，从而使其能够为和平与过渡进程的每一步决策作出贡献。这包括创建包容性平台并

<sup>72</sup> 见人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 16 段。

<sup>73</sup> 见 [A/HRC/53/38](#)。

<sup>74</sup> 见 [A/HRC/52/66](#)。

<sup>75</sup> 见 [A/HRC/52/84](#)。

开展包容性的协商和对话，实施自下而上的方法。这些举措应直接为和平进程提供信息，推动和平、政治协议和决策。民间社会的宝贵贡献及其积极作用应得到承认并予以积极促进。一个正面事例是，哥伦比亚政府建立了与民间社会组织互动的正式机制，以便为和平进程和政策决定提供信息。<sup>76</sup>

79. 特别报告员欢迎联合国特派团努力创建包容空间，支持地方和国家的民间社会参与和平进程。但需要更具战略性和更有重点的参与，以确保民间社会也能直接参与正式的和平进程。应拟订一个强有力的路线图，以便将民间社会纳入该进程的所有步骤，同时考虑到以下方面的战略，即接触并纳入广泛的民间社会代表和受害者群体，确保建立监测和评估机制。促进包容的举措应尊重民间社会的能动作用，确保将性别平等纳入主流，并应立足于对当地社会历史背景和动态的了解，以免强化那些不公正和不平等的制度。此外，利益攸关方应积极宣传民间社会、妇女和边缘群体的要求，确保这些要求在协议中得到充分反映，包括在协议执行阶段。

80. 需要提高认识和开展能力建设，包括在执法方面，以确保在建立和平和民主过渡的环境中促进和平集会自由权和结社自由权。这些努力应消除基于性别、族裔、种族、宗教、性取向和性别认同、年龄或社会地位的陈规定型观念、偏见和歧视。

81. 应该将尊重和保护人权和基本自由载入和平协议和过渡文件，并将其纳入执行协议和进展评估。有必要建立监督机制，以确保和平与政治谈判进程对受其影响的人民具有透明度并对这些人负责，同时要求对这些进程进行定期评价并吸取经验教训，目的包括扩大民间社会和妇女活动者的切实参与。

### C. 支持

82. 应当提供技术和财政支持，以建设各种民间社会、妇女、青年和 LGBTQI+ 人士协会和建设和平者以及受害者团体的能力，使其能切实地积极参与和平进程，并切实发挥关键作用，包括作为调解人和谈判者以及在促进公众广泛参与和平努力方面发挥这一作用。应扩大支持，以便纳入处于不同地域的社会多元化群体，并与农村和基层的民间社会行为体接触，以加强地方努力，支持自下而上的行动以及和平和过渡进程中的参与。这种支持和包容应扩大到正规的非政府组织之外，以便包括社会运动和基层运动、非正式的社区协会和网络以及受害者团体。支持在民间社会团体、包括流亡人士之间建立联盟和网络，对于建立和平和过渡进程至关重要，因为这会增强这些团体的力量，创造复原力，让更多人听到它们的声音。

83. 特别报告员提及由其提出的、旨在为民间社会获得资金提供便利的指导方针，其中包括对捐助方的建议。<sup>77</sup> 捐助方应增加对在不安全和过渡环境中运作

<sup>76</sup> 见 [CCPR/C/COL/8](#)。

<sup>77</sup> 见 [A/HRC/53/38/Add.4](#)。

的民间社会的核心供资，以使其能适应不断变化的环境，并得到保护，以免受到新出现的限制和威胁的影响。

84. 为了能够开展工作，同时加强各种民间社会团体的参与和对它们的保护，还需要各国、国际伙伴、联合国特派团和捐助方分配足够的能力和资源。

85. 民间社会也应该努力建立有效的联盟，应对分裂、精英主义和政治拉拢等内部挑战。民间社会应该进行自我反思和学习，以便切实包容所有声音。

## 六. 结论和建议

### A. 结论

86. 在不受歧视的情况下安全地切实享有和平集会自由权和结社自由权，是和平与过渡进程的一个组成部分。这些权利对于促进更广泛的社区和边缘群体的参与以及对于保证权利和自由得到保护至关重要，这种保护是防止进一步冲突的关键。因此，促进和保护这些自由应当是国家、区域和国际层面所有建立和平与建设和平努力的核心。这些权利对于落实包容性和平与过渡的国际承诺至关重要。为了实现以下目标，保护这些权利至关重要，即实现秘书长在其《新和平纲领》中确定的优先事项，特别是转向国家自主权和明确的优先事项；确保国家的和平努力以人为本，尊重所有人权；使原有的权利格局解体。

87. 特别报告员向各国、国际社会、联合国和其他行为体提出建议，以促成、促进和支持民间社会切实参与整个和平与过渡进程。

### B. 建议

88. 会员国应当：

(a) 确保法律规章帮助和促进民间社会、妇女活动者、建设和平者的工作以及和平运动，使其能自由地组织起来并安全地参与和平与政治进程；

(b) 根据国际人权法和标准，取消对和平集会自由权和结社自由权的法律规章限制，并修正现行法律，例如与国家安全、反恐、洗钱和网络犯罪有关的法律；

(c) 确保迅速对所有指称的侵犯和平集会自由权和结社自由权的行为开展独立调查；迅速将所有应承担责任的行为人，包括指挥一级的行为人绳之以法；向受害者提供充分的适当赔偿，包括社会心理支持，同时考虑到具体的性别平等需求；

(d) 保证民间社会成员、活动者和抗议者在行使自由，包括在参与和平与过渡进程方面受到威胁、面临报复或遭到攻击时，能诉诸适当的保护机制；支持和促进有效的国际迁移举措和国际保护机会，包括紧急签证；

(e) 保护民间社会、受害者团体以及妇女、青年和 LGBTQI+活动者，并为此通过保护法律和战略，使其能够逐步参与和平与过渡进程，并定期与民间社会，包括流亡人士协商，以更好地促进和保护基本自由；

(f) 对侵犯活动者和抗议者的案件迅速作出回应，包括对行为人个人采取有针对性的措施；支持区域和国际司法程序，以确保追究责任，遏制严重侵犯和平集会自由权和结社自由权的行为；

(g) 在法律和实践中充分承认未注册协会的结社自由权，避免对未注册协会施加限制或对其进行刑事定罪；

(h) 确保包括协会在内的民间社会，无论是否已注册，均能自由获得包括外国资金在内的资源，以促进和维护人权和民主治理；

(i) 开展安全部门改革，以建立有效和负责且完全尊重人权和法治的安全机构；根据国际人权法和标准对执法人员保护促进基本自由方面的培训；

(j) 避免在执法指挥系统之外使用武力，包括在应对集会时；

(k) 避免招募、使用、资助和训练雇佣军，并在国内法中禁止此种行为。

89. 联合国实体应：

(a) 在拟订和落实公正的包容性和平与过渡进程方面发挥领导作用，确保人权和基本自由得到优先考虑；

(b) 确保和平与过渡进程和协议在追责以及保护人权和基本自由方面不做出妥协；

(c) 在联合国支持的和平与政治进程中，让纳入广泛的民间社会、包括妇女活动者成为决策中的一项要求；秘书长应向特使、驻地协调员、顾问和代表发出明确指示，以确保在各种问题上担任代表和代表不同社区的民间社会直接参与和平与过渡努力，包括参与谈判以及有关和平与过渡的决策；

(d) 积极促进和便利国内和流亡的广大民间社会人士和人权活动者，包括妇女活动者，直接地切实参与和融入联合国支持的所有和平与政治谈判；

(e) 与民间社会协作拟订包容性路线图，以促进安全行使和平集会自由权和结社自由权，促进广大民间社会和人权团体，包括流亡人士的切实参与，以保正公平和包容的和平与过渡进程；

(f) 制定基准，系统地记录、收集和定期公布关于民间社会、妇女活动者和其他团体参与各级和平与政治进程的程度及参与类型的定量和定性分类数据；

(g) 促进和支持地方推动的运动、行动和建设和平举措；在地方和国家两级创建和促进安全空间，同时积极主动地接触广泛的民间社会，包括流亡人士，以使其参与和平与过渡进程，同时确保这些努力为直接的和平与过渡进程提供信息；

(h) 在和平与政治谈判之前和期间，以及在执行各项协议的整个过程中，与包括社会运动在内的各种民间社会团体及时开展强有力且方便参与的切实协商；确保其不满和愿望在谈判议程的拟订和谈判结果中均得到体现；

(i) 将保护民间社会以及和平集会自由权和结社自由权的具体要求纳入政治和维持和平行动的任务规定；确保处于冲突、冲突后和过渡时期环境中的特派团获得授权和资源，以便记录和报告与行使和平集会自由权和结社自由权有关的侵犯人权行为；

(j) 利用一切可用手段，包括定向制裁，对非国家行为体和事实上的管辖当局施加压力，以使其结束对民间社会和抗议者的一切攻击和恐吓行为；

(k) 支持建立国际独立调查和问责机制，以应对针对活动者和抗议者的严重侵犯人权行为；

(l) 支持建立和加强国家问责机制，以处理与和平集会和结社有关的侵犯人权行为，包括为此加强司法系统的独立性和有效性，提供人权方面调查和起诉的能力建设，拟订有关抗议的执法协助工作规程。

90. 关于非国家行为体，武装团体必须停止对民间社会、妇女活动者和人权维护者的袭击、恐吓和暴力行为；谴责其成员实施的此种行为；尊重和避免损害基本自由，以便切实实现公众参与。

91. 关于捐助方和国际社会：

(a) 国际社会应该向那些参与和平与政治过渡但侵犯和平集会权和结社权的当局和非国家实体施加外交压力；在互动协作期间，应开展积极的宣传努力并利用外交渠道来鼓励尊重和保护上述权利；

(b) 向冲突中、冲突后和过渡期国家提供支持的国际捐助方应划拨专项资金，支持民间社会参与和平进程；要求各国确保保护和促进和平集会自由权和结社自由权；

(c) 捐助方和国际社会应当为民间社会协会、网络和运动，包括在流亡中开展活动的上述各方提供侧重于以下方面的专项赠款，即促进和支持和平与过渡进程中的基层活动和参与；支持建立参与和平与民主过渡进程的宣传网络和联盟；

(d) 捐助方和国际社会应当支持民间社会、妇女、青年和 LGBTQI+ 人士协会以及受害者团体和边缘群体的工作，通过适合具体业务环境的灵活方法提供资金、保护、能力建设、网络和专门知识；避免强化当地的限制性措施和压制措施，例如广泛的反恐法或要求将登记当作申请资金的先决条件。