

报告概述：公民社会获得资源的能力

特别报告员马伊纳·吉埃向人权理事会提交的专题报告，2013年6月(A/HRC/23/39)



获得资源的能力与结社自由权有区别吗？

否

民间社会组织能够从国内外和国际社会获得资金及其他资源是结社自由权不可或缺的一部分，而不是一项单独的权利（见A/HRC/23/39，第20段）。这是因为资源对于有效行使结社自由权非常重要。限制资源获取的法律可以使社团处于从属和薄弱的地位；鼓励资源获得的法律可以提高社团成效，促进其可持续性（同上，第9段）。如果国家对资金施加不当限制，这些限制就违反了《公民权利和政治权利国际公约》第二十二條所规定的结社自由权（同上，第20段）。

国际法是否明确认可资源的重要性？

是

《公民权利和政治权利国际公约》（下称《公约》）第二十二條肯定了“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自由。”人权事务委员会一联合国负责为《公约》提供权威解释的机构——在第1274/2004号来文指出，这项权利“不仅涉及结成社团的权利，而且还保障此种社团能自由开展其法定活动的权利。第二十二條所规定的保护延伸到社团的一切活动[……]。”因此，筹资活动得到《公约》第二十二條保护（见A/HRC/23/39，第16段）。《人权维护者宣言》第13条是另一个直接的陈述：“人人有权单独地和与他人一起，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。”

如果资源来自国外或国际来源，情况是否会有不同？

否

对获取资源能力的限制常常会以国外资金为目标，但是国际法没有区分不同资金或资源的来源，不管是国内、国外或国际来源（见A/HRC/23/39，第17段）。从所有这些渠道获取资金的能力都同样被《公民权利和政治权利国际公约》保护。此外，国家提出的限制外国资金的很多理由——比如保护国家主权或援助有效性——都不是《公民权利和政治权利国际公约》第二十二條有限的合法限制理由之一（同上，第32段和第41段）。

是否只有注册过的社团才可以获取资源？

否

《人权维护者宣言》第13条明确规定了获得资源的权利适用于“个人和与他人一起”。虽然宣言不是具有约束力的文书，但是该宣言是联合国大会经协商一致通过的，其中所载原则和权利以具有法律约束力的其他国际文书所载的人权标准为基础（见A/HRC/23/39，第17段）。此外，《公民权利和政治权利国际公约》本身也没有区分注册的和未注册的社团；结社自由权同样地保护注册的和未注册的社团（A/HRC/20/27，第56段）。

是否有一些允许对筹资作出限制的情况？

是

国家有可能限制结社自由权（且由此引申，限制社团获得资源的能力），但是必须在非常特别和有限的情形下。根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十二條第2款，这些限制必须是“法律规定的，而且……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。”这些条件是累积的，也就是说，任何限制必须同时满足以下条件：（1）由以上限定的利益出发，（2）具有法律基础，（3）符合必要性和相称性的严格要求（见A/HRC/23/39，第19段；人权事务委员会第31号意见，第6段）

特别报告员有没有特别提醒不要对筹资作出哪些限制？

是

不恰当的限制包括以下情况：彻底禁止获得资金；要求民间社会组织在接受资助前获得政府批准；要求将资金转移到政府中央账户；禁止或限制境外资助的民间社会组织从事人权或宣传活动；通过贴上“外国间谍”标签或其他贬义词诋毁境外资助的民间社会组织，或否认其工作的合法性；通过审计或视察干扰民间社会组织的工作；以未遵守以上筹资限制为由，对民间社会组织施以刑事处罚（见A/HRC/23/39，第20段）。

这里所说的“资源”指什么？“资源”一词含义广泛，可以包括资金转移（例如捐款、赠款、合同、赞助、社会投资等）；贷款担保以及自然人和法人其他形式的资金援助；实物捐助（例如贡献货物、服务、软件及其他形式的知识产权、不动产等）；物资（例如办公用品、计算机设备等）；人力资源（例如带薪工作人员、志愿者等）；获得国际援助、声援；能够不受不当干扰地旅行和沟通，以及有权享有国家保护（见A/HRC/23/39，第10段）。资源可以来自国内、国外或国际来源。

为什么公民社会获得资源的能力如此重要？

社团不论大小，寻求、获取和使用资源的能力都是社团生存和有效运作的关键（见A/HRC/23/39，第8段）。社团需要资源来生存和运作；如果没有能力获取资源，结社自由权将变得毫无意义。此外，获取资源不仅对社团本身的生存至关重要，而且是从社团工作中获益的人享受其他人权的关键。因此，对资源的不当限制不仅影响了结社自由权，也影响了其他人权（同上，第9段）。

查看报告全文
报告(A/HRC/23/39)可以点击下面的链接查看
<http://freemassembly.net/rapporteurreports/funding-report/>
(也可以通过人权高专办的网站)

国际人权服务社提供的非官方翻译，内容未经联合国特别报告员核实
Unofficial translation; content not verified by the UNSR



“自相矛盾的是，一些诋毁本国接受外国资助社团的国家本身也接受外国资助(贷款、融资或发展援助)，而且金额往往远远高于该国民间社会组织收到的资助。”

A/HRC/23/39, 第 29 段

特别报告员有什么建议？

- 就结社行为采取通知制度，允许未注册社团的存在；
- 确保注册和未注册社团都能在不事先报批，或不受到其他不当阻碍的情况下，向国内外或国际社会上的资源，包括个人、社团、基金会或其他民间组织、外国政府、私营部门、联合国及其他实体等，寻求、接受和使用资金及其他资源；
- 确认对资金的不当限制，包括比例限制，违反了结社自由及其他人权文书，包括《经济、社会及文化权利国际公约》；
- 确认损害外国资金接受者名誉的监管措施构成了对寻求、接受和使用资金权利的不应有的阻碍；
- 采取措施保护个人和社团不受到诋毁、中伤、不正常的审计以及与他们据称获得的资金有关的其他打击行为。

对于权利的限制：在《公民权利和政治权利国际公约》之下，哪些是合法的？

《公民权利和政治权利国际公约》要求对结社自由权的限制是“法律规定的，而且……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。”这意味着任何限制必须同时满足以下条件：(1) 具有法律基础，(2) 从第二十二条中任何一个限定的利益出发，(3) 是必要的和相称的(见 A/HRC/23/39, 第19段；人权事务委员会第31号意见，第6段)。

以下对一些不符合这些条件的常见限制资金的理由作出分析。

举例1：保护“国家主权”

这种限制获取资源的逻辑越来越常见，一些国家声称外国对公民社会的资助是帝国主义或新殖民主义的一种形式。《公约》所列合法理由没有保护国家主权这一项；所以它不是限制结社自由权的适当理由(见 A/HRC/23/39, 第27-34段)。



举例2：国家安全（比如，预防资助恐怖主义）

保护国家安全和公共安全是限制结社自由的合法理由。为达到相称性和必要性要求，限制措施必须以干扰性最小的方式达到预期目标。这意味着这些措施不能不加区别或任意地打击所有公民社会的社团。以打击恐怖主义为由一概限制或甚至禁止筹资的法律，在一个民主社会里不符合“相称性”和“必要性”要求(同上, 第22-26段)。



举例3：援助有效性和资金控制

《公民权利和政治权利国际公约》并没有将协调援助作为一项合法的 限制理由，以援助有效性为名施以障碍与那些列举出的限制条件无关。即使限制出于合法的目的，也不符合“民主社会”的要求，因为要求社团遵守政府的优先事项违反了结社自由最重要的层面，即个人可出于任何合法目的自由结社(同上, 第39-42段)。



获取资源的能力：国际法摘选

- 《公民权利和政治权利国际公约》，第二十二条
- 人权事务委员会，第1274/2004号来文 (“结社自由的权利不仅涉及结成社团的权利，而且还保障此种社团能自由开展其法定活动的权利。”))
- 《人权维护者宣言》，第13条称“人人有权单独地和与他人一起，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。”
- 人权理事会第22/6号决议：各国应确保公民社会报告要求“不妨碍[社团]自主行使职能”，并“避免歧视性地向潜在资金来源施加任何限制。”
- 人权理事会第27/31号决议：呼吁各国应确保他们不会阻碍公民社会的工作，并“强调在他们工作中征收、接受和利用资源的能力的重要性。”
- 《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》第六条：明确提到了获得资助的自由，称有关思想、良心、宗教或信仰的自由权利，除其他外，应包括“征求和接受个人和机构的自愿资助和其他捐助”的自由。