



大会

Distr.: General
21 September 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

议程项目 68(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

白俄罗斯人权状况*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递白俄罗斯人权状况特别报告员米克洛什·哈拉兹梯
依照人权理事会第 29/17 号决议提交的报告。

* 本报告之所以在截止日期后提交，是要考虑到 2016 年 9 月 11 日的议会选举。



白俄罗斯人权状况特别报告员的报告

摘要

本报告是白俄罗斯人权状况特别报告员根据人权理事会第 29/17 号决议提交的。

特别报告员重点讨论白俄罗斯选举过程尤其是在 2016 年 9 月 11 日议会选举背景下的人权问题。他探究了有目的的系统性侵犯人权的做法，这种做法导致白俄罗斯成为欧洲过去十年唯一没有反对派成员被选入议会的国家。他分析了为什么 9 月举行的选举没有改善根本压制人权的治理和政府完全控制选举结果的情况，尽管有两名独立于政府的候选人获选进入议会。

特别报告员总结指出，白俄罗斯举行选举的环境仍然不符合白俄罗斯业已承认的国际人权标准。他的调查结果强调，该国的体制不准公众辩论任何不同意见，剥夺了公民表达关切的真实空间。尊重表达自由、结社自由和集会自由仍继续受到蓄意忽视，因此不宜评价选举是公平的或透明的。

缺乏一套与人权兼容的选举规范和程序，没有对行政部门行使权力进行制约，白俄罗斯议会在法律上和事实上均不起作用，表明虽然定期进行选举，但这种选举只成为了现任当局再续原职的象征性仪式，选民的意愿没有机会大白于世。

特别报告员因此提出了按照白俄罗斯的国际义务改善该国人权状况的多项建议。

一. 导言

A. 背景

1. 鉴于 2010 年总统选举之后，执法官员发动了一波又一波的大规模逮捕和镇压，因此人权理事会在第 20/13 号决议确立了白俄罗斯人权状况特别报告员的任务。特别报告员于 2012 年 11 月 1 日就职。2016 年 7 月 1 日，人权理事会第 32/26 号决议将他的任期延长了一年。
2. 在提交人权理事会的最近一份报告（A/HRC/32/48）中，特别报告员描述了白俄罗斯令人担忧的人权状况，强调指出压制人权的封闭制度没有实质性的改变。
3. 特别报告员对六名政治犯获释表示欢迎（同上，第 4 段）。不过，获释者的公民权利和政治权利尚待恢复。因此，大多数获释的政治拘留犯，其中有数名前总统候选人和前议员候选人，都无法在 2015 年的总统选举和 2016 年的议会选举中竞选公职。
4. 特别报告员在提交大会的上一份报告（A/68/276）概述了自 1991 年白俄罗斯成为独立国家以来的各次选举和公民投票的情况。在这份报告印发之后，2012 年 9 月举行了议会选举，2014 年举行了地方选举，2015 年 10 月进行了总统选举。虽然特别报告员的任务不一定包括观察白俄罗斯的选举，但评估白俄罗斯选举过程及选举环境是否符合白俄罗斯确认的国际人权标准，是特别报告员的特权。
5. 特别报告员注意到欧洲安全与合作组织（欧安组织）对 2015 年 10 月的总统选举的评价指出，该次选举并没有比 2010 年的选举更为公开或更加公平。不过，在最近于 2015 年 10 月举行的选举期间，没有证实发生过暴力。2016 年 9 月举行的议会选举也没有证实出现过暴力。
6. 2015 年和 2016 年举行的选举的无暴力特点值得欢迎，可是特别报告员却担心没有出现执法机构的挑衅可能证明有一个更加精心策划的系统存在，这是出于害怕人们对完全受摆布控制的选举表示集体失望。欧安组织民主制度和人权办公室国际观察团的报告显示这些选举在法律和做法方面都有不足之处，与 2010 年的选举质量相比，无实质性的差别，唯一的例外是执法机构用暴力对付与选举有关的抗议，因而臭名昭著。
7. 特别报告员认为，过去两年的选举与 2010 年的选举期间相比，抗议程度不同，跟着执法机构使用暴力的程度也不同，基本原因有二。
8. 第一，几十年来一直没有途径让集体表示对社会内部包括经济和社会领域的合法关切，说明了公民为什么在人权毫无进展的情况下变得无动于衷。大多数公民仍然受雇于国家机构或国有公司，它们最终都是由过去几十年的在任总统一手操纵的。

9. 另一个原因是，自 2014 年以来，邻国乌克兰的内部和国际暴力冲突愈演愈烈，产生了可怕的影响。在这个兄弟的后苏联国家，生活、物品和领土完整都受到没完没了的危害，这种情况被白俄罗斯公民的主要信息来源即政府媒体解释为是乌克兰改变前的抗议活动直接造成的。因此，害怕出现类似的国际后果也对公民自由表达有关白俄罗斯公共问题的意见产生了压制作用。

10. 与白俄罗斯以前几次议会选举相比，另一个有所改善的情况是有两名以批评现任行政当局的政纲参选的候选人获加入国会：联合公民党的 Hanna Kanopatskaya 和白俄罗斯语言协会副主席 Alena Anisim。二十年来，白俄罗斯议会没有些许的政治多元性，这种让步还是第一次。

11. 全世界和白俄罗斯国内的分析家都解释说，之所以让步，是因为白俄罗斯需要向它的一些外交政策伙伴证明在实行改革，这些伙伴长久以来一直表示希望白俄罗斯开放实现多元化政治。

12. 即使有一个反对党成员和一名独立文化活动家获加入议会，受到欢迎，可是选举过程也仍然毫无变化，完全是按指示安排的。特别报告员认为，虽然是对外交政策伙伴作出的一种姿态，不过装样子地让两名反对党成员加入议会的方式却向国内证明了中央操纵选举结果的做法没有改变。这个动作也是为了在反对党中间制造分歧。

13. 在他提交人权理事会的最近一次报告(A/HRC/32/48)中，特别报告员指出，应将定于 2016 年 9 月 11 日举行的 110 名众议院议员的选举视为用来衡量白俄罗斯公民权利和政治权利有无进展的基准。

14. 的确，由于人民有要求稳定的强烈倾向，结果 2016 年的选举没有出现抗议，和平进行，这让当局有机会显示他们在政治上参与并支持打造一个更为开放的广大社会、推进国内的人权。可是，由于行政当局缺乏政治意愿，不想以进步的方式使用其绝对权力，证实妨碍了朝向改善法治治理的任何改革或过渡。

15. 对于自由和公平选举的任何基准组成部分，即竞选人平等利用媒体的机会、可核实的投票人数、诚实的点票、能代表投票人意愿而不仅仅是促进当前国家机构意图的多元化议会等等，都没有取得任何进展。

B. 方法

16. 在开展他的工作时，特别报告员设法从各种来源收集尽可能多的信息，包括：各白俄罗斯当局、白俄罗斯国内外民间社会行为人、国际和区域人权机制、外交界和任何其他能够协助他更好地了解地面局势的伙伴。

17. 特别报告员遗憾地指出，该国政府没有与任务负责人进行合作。他发出的要求访问该国的信至今尚待回音。他再次重申他随时准备与该国政府交往，就算是逐步接触，以开始讨论双方确认为人权关切事项的各种问题。

18. 由于本报告重点谈论 2016 年 9 月议会选举背景下的人权状况，特别报告员依靠的是可得的客观资讯，主要来自官方数据、欧安组织民主制度和人权办公室、联合国人权机制，包括普遍定期审议工作组的报告。

19. 不过，在详细讨论选举背景下的人权状况之前，特别报告员要强调议会在民主政体所起的作用，因为选举是构建人民代议自治基本体制的最重要的行为。因此有必要简略地从人权角度及其创立理由回顾多元化议会带来的增加值。

二. 议会在民主政体的作用

20. 根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条，“每个公民应有下列权利和机会，不受第二条所述的区分和不受不合理的限制：(a) 直接或通过自由选择的代表参与公共事务”。每个公民参与公共事务的范围比仅仅是参加选举更广。因此，如果公民对公共事务的管理不满意，国家因此有积极的义务要保证公民有表达意见的机会。这项义务不能只是读解为提供手段去仅仅支持行政当局管理公共事务。在议会的运作方面，履行义务的方式是在议事厅内必须有不同意见的代表，同时有义务确保他们的意见表达获得尊重。

21. 议会是任何民主体制的基石。它是社会各选区代表汇聚一堂就公益问题交换、辩论和调整意见的地方，最后根据各种各样的投入制定命运共同体的规则。即使是在不断变化的世界，公民对利益的表达可采取不同的形式，主要是通过社交媒体，但议会仍是基本社会结构、法律的编织者。

22. 传统上来说，议会公认发挥下列功能：制订法律、投票通过预算、监督行政部门、以及代表国家。议会也会发挥源自这些功能的其他作用，例如推动善治、确保法治、以及通过符合国际人权标准的法律，保护和促进人权。

23. 为了履行这些任务，议会需要包容、接受问责和行之有效。议会需要反映各种不同意见，而且要尽可能让任何人不会感到他们的意见在辩论中不受重视。因此，议会需要有多元化的意见和看法，通过自由组成和注册登记的政党去表达。要求议会问责是说，如果议员未能按照承诺完成任务，公民可以按正常任期换掉议员 - 即通过选举 - 从而改变其立法机构的政治组成。即使行政部门可能有不同意见，议会仍应能够运作，推动制订法律框架。

24. 经验指出，最能为民主政体的问责力和治理力双目标服务的是制订法律的代议过程，而不是仅仅靠直接的民主。因此，议会必须由代表选民各种不同意愿的议员组成。鉴于人民的意愿必然是各种各样的，不仅如此，还是不断变化的，代议制必须让这些不同的意见通过多元化政党制度得到代表，以免所通过的法律与人民的意愿脱节，结果点燃了社会某些部分的失望情绪。

25. 决定议会组成的选举制度是确保议会民主性质现实情况的许多因素之一。议会在其中运作的总体环境（宪法所述的各部门之间的制衡情况）、以及关于公民

权利和自由的法律框架，都会对议会履行任务的方式产生影响。

26. 议会制、代议制和选举制民主政体还有一个平等的构成部分，就是所谓的“意见议会”，这就是政治议会手伸不到的多中心、非垄断、竞争性的多元化媒体。媒体应当能够自由反映 – 并以非垄断的方式自由影响 – 人民大众不断变化的意见。有时立法者很难接受的是，媒体的民主功能会导致仔细查看立法机构的活动情况，而这种关系绝不能是机械性的相互关系。在一个行之有效的民主政体，为了保证政治过程的开放性质，绝不能让法律议会界定“意见议会”，即使是迫使媒体完全按照起作用的法律议会的政治比例行事，也是不可以的。

27. 议会不仅批准国际条约，在促进民主、善治和人权方面还可以起关键重要的作用。人权可能受到行政部门的威胁，或者可能需要转化为新的规范。例如，议会应修订载有歧视性条款的法律，或任何不符合国际人权标准的条款。因此，应鼓励议会特别是通过人权事务高级专员办事处和各国议会联盟的联合努力，参与普遍定期审议过程（见 A/70/917，第 40 段）。

28. 特别报告员强调白俄罗斯议会在过去几十年只是由亲政府的议员组成。即使在 2016 年选举后，议会仍然由 97% 自认亲政府的议员组成。此外，议会多年来只通过了为数很少的法律，都是由总统行政当局构思和拟订的。国内法律体系的大部分都是总统令。因此，可以说白俄罗斯议会不是多元化的，也是不起作用的。

三. 选举与人权

29. 特别报告员在本报告重点讨论白俄罗斯选举过程背景下的人权状况，所关注的是 2016 年 9 月 11 日的议会选举。

30. 在所有国家中，参与议会选举是将人民的意愿与政府处理所有各方面事务的做法联系挂钩的关键。《世界人权宣言》指出，“人民的意志是政府权力的基础”（第二十一条第三款）。《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条（乙）款重申举行真正的定期的选举以“保证选举人意志的自由表达”的极端重要性。

31. 通过尊重所有人的所有人权的过程举行自由和公正的选举，是尊重人权的政治体制的基本组成部分。社会在这样的滋润环境中才可以生存发展，无惧行政权力或经济权力大棒的任意挥舞。

32. 通过和适用法律时尊重人权实际上就可以称为“法治”，而不是“依法而治”。有许多因素有助于选举的现实情况尊重人权并实际促进人权。

33. 所有投票年龄的公民都应当能够参加选举和参与竞选，不管他们的地位、社会出身、性别、或身体条件如何。当局应确保公民有机会获得关于候选人和政治概况的多元化资讯，而媒体应当能够提供这种多元化信息。需要有和平集会和结社自由，以确保公民能自由地，公开和集体地，设法说服他人改变意见。非歧视的竞选条例、由独立和公正的委员会负责选举行政和投票事务、让本国和国际观

察员自由走动，都是必要的，以保障任何公民的参选权和投票权，不受任何“无理的限制”（《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条），而且不用害怕因此遭受报复。毫无畏惧的选举气氛也取决于有没有能够以民主方式解决选举中出现的争端的有效和独立的申诉和补救制度。

34. 所有上述权利和自由都可能遇到限制，但条件是这些限制不影响到权利的本质。人权事务委员会指出，“不得颠倒权利与限制以及规范与例外之间的关系”。

¹

35. 特别报告员回顾指出，白俄罗斯自 1991 年以来举行了五次总统选举（1994 年、2001 年、2006 年、2010 年和 2015 年）、五次议会选举（1995 年、2000 年、2004 年、2008 年和 2012 年）和六次地方选举（1995 年、1999 年、2003 年、2007 年、2010 年和 2014 年）。在欧安组织民主制度和人权办公室观察过的选举中，没有一次被认为是自由和公正的。²

36. 直至 2016 年的议会选举，110 个议席中没有一个议席给予反对派候选人，2016 年的选举只有两个反对派候选人当选，是白俄罗斯选举总体人权背景下相当直接的后果。特别报告员回顾指出，白俄罗斯今天实际上仍然是议会没有反对力量的唯一欧洲国家。自 2004 年以来，不管反对派有没有杯葛选举，这种情况一直没有变。

37. 总的来说，纵使登记的政党数目不少（15），政党制度仍是薄弱的。³ 自 2000 年以来没有新的政党登记，虽然有几个政党一再要求登记，这个事实指出白俄罗斯的政治生活还处于人为冻结状态。

38. 虽然特别报告员欢迎在 2015 年 10 月总统选举前释放了六名政治犯，但这个动作并不表示白俄罗斯政治权利有任何实质性的进展，因为这些政敌不能参加竞选，他们的公民权利和政治权利尚待恢复。

39. 2010 年总统选举后镇压和平示威的规模显示出整个白俄罗斯社会压制人权的总体制，而且镇压工具在过去六年已逐步发展，特别报告员在所有他的报告中对此都有描述。特别报告员认为，在尊重公民权利和政治权利方面，2010 年后政府的主要目标是避免进行能影响任何日后选举结果的任何可信的竞选。对该国的法律框架和做法进行的分析显示，行政权力的行使力度规模已使个人和集体无法将公民的意见导引至与总统不同的方向。

40. 在特别报告员提交大会的上一份报告（A/68/276）中，他建议他的报告应连

¹ 见人权事务委员会，关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见（2011 年）《公民权利和政治权利国际公约》第十九条，第 21 段。

² 欧安组织没有监察白俄罗斯地方选举。

³ 欧安组织民主制度和人权办公室选举需求评估团的报告，2015 年 10 月 11 日总统选举。

同和平集会和结社自由权利问题特别报告员提交大会的报告（A/68/299）一起阅读，该报告探讨了在选举情况下行使这些自由的问题。这两份同时提交大会的报告都强调国家必须履行义务，促进和保护和平集会和结社自由，特别是在选举过程中促进和保护这些自由。特别报告员遗憾地指出，他的同事着重提到的缺点仍然是无法将白俄罗斯选举过程评为尊重人权的过程的主要障碍。

四. 法律框架

41. 《选举守则》是 2000 年 2 月 11 日通过的，后于 2000 年、2003 年、2006 年、2010 年、2011 年、2013 年和 2014 年都有修订。欧安组织注意到最近于 2013 年和 2014 年进行的修订没有设法落实民主制度和人权办公室提出的主要建议，⁴ 使后者要提出日后修订该法的进一步建议，这些建议一般涉及“全面法律改革”，特别是关于“确保选举过程所有阶段廉正透明的程序保障”等具体方面。

42. 正如欧安组织民主制度和人权办公室以及特别报告员在其提交大会的上份报告（A/68/276）所描述的，《选举守则》和其他相关的立法载有对尊重人权选举过程必不可少的权利与做法的限制条件规定。对选举权、自由投票权、意见和表达自由权、和平集会和结社自由权以及对有效补救、公平审判和正当程序保障所施加的限制非常详细具体，同时尽管各种机制提出了许多建议，法律框架没有实质性的变化，在在说明行政部门一直忽视这些权利，而没有这些权利，任何法律环境都不可能有利于自由和公正的选举。

43. 特别报告员回顾指出，现行立法可以很容易修订就能够容许自由和公正的选举。他了解到 2016 年 2 月 12 日按照欧安组织民主制度和人权办公室的建议设立了一个关于改善选举过程的措施的跨部门专家组。根据该办公室，这个专家组向中央选举委员会提出建议，后者采纳了其中两项（虽然没有一项具有法律效力）。一个建议是允许但没有规定在互联网发布有关选举委员会会议、选举争端裁决以及观察员权利的信息。⁵ 不过特别报告员的了解是，中央选举委员会只会在 2016 年 9 月议会选举后才去审议可以如何修改《选举守则》。因此，对于遵行欧安组织建议及其他有关人权的建议，在 2016 年选举前实行政治介入以推动有意义的改变方面，还是错失了机会。特别报告员同样关切的是，民间社会在该工作组只有装门面的代表。但无论如何，选举过程证明，只要有一往直前的政治意志，在技术上来说，开展改革是可行的。

44. 2012 年议会选举后欧安组织民主制度和人权办公室等国际观察员提出的以

⁴ 欧安组织民主制度和人权办公室选举观察团关于 2015 年 10 月 11 日白俄罗斯总统选举的最后报告，可查阅 www.osce.org/odihr/elections/belarus/218981。

⁵ 欧安组织民主制度和人权办公室选举观察团，白俄罗斯议会选举，临时报告，2016 年 8 月 2 日至 26 日，可查阅 <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/261741>。

及在特别报告员的报告中提出的尚未执行的建议，有两项是极为重要的。一个是保障选举委员会的独立性，包括通过多元化的组成保障其独立性；另一个是实行透明点票，包括由选举委员会成员及其他利益攸关方进行全面公开的观察的详细程序。

45. 特别报告员关切的是，当局表达善意，保证处理国际人权组织和机制重点提出的人权问题，但这并没有带来白俄罗斯政治生活现实的真正改变，哪怕是逐步的改变。事实上，若干没有直接涉及选举过程的法律或总统令却与选举有关。特别是，特别报告员注意到自 2014 年 2 月 20 日通过《公共社团法》修订案以来，还继续拒绝政党登记。政党与任何其他社团一样，都要通过“批准”制度登记（见下文关于结社自由的第五节 B），这事实上可用来否定任何会对行政当局发表批判性意见的实体的合法性。另一个例子是 2015 年 8 月 31 日通过了第 5 号总统令，其中禁止公共社团利用外国资金于若干目的，包括选举在内。同样，2014 年通过的关于群众活动的法律对集会权施加无理的限制。

46. 对人权不尊重的《选举守则》，再加上不利于表达自由和结社自由的总体法律框架，根本没有可能发表任何不同意见，因而议会也不可能反映任何分歧意见。任意挑选用来装门面的反对派人士进入议会，像 2016 年的选举那样，制约不了行政部门广泛的酌处权，让它任意不准政党登记或消除登记。下一步应当是强化白俄罗斯法治的基本规定。

五. 选举过程中的人权与法治

A. 意见和表达自由，以及媒体自由

47. 在进行选举之前、期间和之后充分享有意见和表达自由，应当是任何选举过程的基本要求。人权委员会强调指出，“投票人应能独立形成看法，免受暴力或暴力威胁、强迫、诱惑或任何形式的操纵干涉”。⁶《宪法》第 33 条和第 34 条提出了这种保证，第 33 条指出“不容许垄断大众媒体...[和]不容许有审查制度”。

48. 特别报告员回顾指出，白俄罗斯是唯一没有报道全国的私有广播媒体的欧洲国家。私营印刷媒体必须通过批准登记过程，然后要利用国营分发系统。

49. 媒体单位完全依附政府的地位已存在了几十年，在 2016 年选举之前或期间，当局也没有许可或登记任何新的全国性公共新闻单位。此外，2015 年对《大众媒体法》的修订案进一步强制规定了分发印刷媒体的个人或实体要向新闻部登记的程序。结果，白俄罗斯估计只有 30 家大众媒体单位报道社会政治问题，有大约

⁶ 人权事务委员会，关于参与公共事务权利、投票权和平等获得公共服务权利的第 25 号一般性意见（1996 年），（《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条），第 19 段。

十几家被排除在国营分发网络之外。⁷

50. 《宪法》第 5 条规定政党和其他公共社团有权按照法律规定的程序利用国家大众媒体。可是，在 2015 年总统选举期间，在各大广播媒体中，现任总统获得 48% 媒体报道，而竞选者则只得到这种覆盖范围的几分之几，最多的是 Korotkevich 女士，获得 8%。⁸ 欧安组织民主制度和人权办公室详细报道了向总统倾斜的不平衡媒体利用情况。在这同时，私营新闻社 BelaPAN 从 2015 年 10 月 3 日至 5 日无法查阅，据称是由于遭受网络攻击。总统候选人的言论在竞选期间被国家媒体一再循环利用，本来是中性的言词因而被歪曲。欧安组织媒体自由问题代表也表示关切记者被骚扰的情况，注意到有一种“破坏性趋势”。⁹

51. 2016 年竞选期间，能否访问媒体的情况进一步恶化。所有独立观察员以及政府间旗手欧安组织民主制度和人权办公室都发现国有媒体的新闻节目大多集中于总统和其他国家官员的活动，以及中央选举委员会主席的政治声明。与此同时，对其他候选人的竞选活动却几乎没有报道，大多只限于短小的录音演讲。¹⁰ 欧安组织民主人权办的报告指出，媒体这种竞选报道“缩小了投票人有效得到候选人信息的机会”。

52. 特别报告员非常关切自 2010 年打压新闻界以来普遍存在的恐惧和恫吓的气氛。

53. 特别是，保护“共和国声誉”的法律规定限制了自由辩论。《刑法》第 369-I 条将通过向国际组织提供有关白俄罗斯共和国状况或该国公民法律地位的“不实资料”而败坏国家名声的行为列为刑事犯罪。

54. 在选举期间实施的几项通信限制都是为了保护官员的。人权理事会在第 22/6 号决议吁请各国确保法律规定不妨碍向官员问责。在白俄罗斯，《选举守则》第 47 条禁止竞选材料含“侮辱或诽谤白俄罗斯共和国官员和其他候选人”的信息。如发现参与竞选的候选人违反了这项规定，可取消其竞选资格。通过法律实现民主欧洲委员会批评白俄罗斯利用“保护他人的权利或名誉”限制、缩减或镇压一个人“政治表达自由和言论自由的权利”。¹¹

55. 认可规则要求记者要通过政府的批准制度认可，它有权拒绝认可为外国新闻

⁷ 根据白俄罗斯记者协会主席 Andrei Bastunets，见 <http://spring96.org/en/news/83714>。

⁸ 见前面的脚注 4。

⁹ 2015 年 4 月 3 日新闻稿，可查阅 <http://www.osce.org/fom/150011>。

¹⁰ 国家电视台将 83% 的新闻专用来报道总统和政府官员，16% 报道中央选举委员会，1% 用来报道所有其他候选人加在一起。关于并；白俄罗斯 2016 年 9 月 11 日议会选举的初步观察结果和结论的声明，可查阅 <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/257436>。

¹¹ 欧安组织民主制度和人权办公室和通过法律实现民主欧洲委员会，关于白俄罗斯共和国选举立法的联合意见，2006 年。可查阅 www.osce.org/odihr/elections/belarus/25360，第 67 段。

单位或白俄罗斯海外媒体工作的白俄罗斯记者。欧安组织民主制度和人权办公室描述这些法律规定构成对“言论自由和传播信息权的不成比例和毫无道理的限制”。

56. 2014 年对《大众媒体法》的修正案也对媒体使用互联网加以限制。如果一个在线媒体单位（所有人要对已发表文章的内容和评论负责）涉嫌散布有关刑事犯罪或认为有害国家利益的信息（包括报道），新闻部有权限制访问其网站。由于没有对“白俄罗斯的利益”下定义，因此可以封杀不符合行政部门利益的任何内容。此外，没有规定要由法庭裁决是白俄罗斯法治有所欠缺的另一表征，让该国可以任意决定切断它选定的网站连线。因此，在线媒体作者或博客实行自我审查可被认为是在这种环境中的生存之道。

57. 大赦国际最近一份报告详细描述了白俄罗斯的监测系统。根据非政府组织的调查结果，“利用手机监测和互联网数据追查抗议者身份并起诉反对派政治领袖及其他人是镇压活动的一个重要特征（2010 年）”。¹² 特别报告员也收到类似的报道，指出害怕通信制了通信本身，包括通过互联网和手机的通信，特别是对于希望表示异议或交换不同意见的人。国家机构闯入人民私领域的复杂程度包括技术程度之高，白俄罗斯不可能有真正的表达自由。

58. 特别报告员注意到，在候选人预先录制的短小的诉求中提到好几个限制大众讨论各项问题的案例。例如，国家电视台没有播出其中一些诉求。地区报纸拒绝登载联合公民党候选人 Nikolay Ulasevich 的反核政纲，¹³ 他的诉求也没有播出。¹⁴ 联合公民党党员 Yuriy Hashevatskiy 的政纲提到“20 年独裁统治”，被“*Vecherniy Minsk*”报拒绝刊登。¹⁵

59. 凡是非标准的或者是公民主动提供的选举信息，都经常被压制。这就是活动家 Grigoriy Grik 一案的诉讼依据，他被禁展示关于公民有权自愿参加选举的信息，而被胁迫投票 – 在所谓的四天“提前投票”中经常发生 – 却是非法的，也是违宪的。¹⁶

60. 反对派候选人继续被禁止公开讨论抵制选举。人权事务委员会认为，任何人主张不与选举活动合作，都必须允许的（见 CCPR/C/81/D/927/2000）。

61. 特别报告员注意到七个反对派团体领袖呼吁不要参加 2016 年 9 月的议会选

¹² 错误!超链接引用无效。public-life-in-belarus/。

¹³ 见 <http://naviny.by/new/20160820/1471701680-nikolayu-ulasevichu-otkazali-v-publikacii-predvybornoy-programmy>。

¹⁴ 见 <https://belapan.com/archive/2016/08/25/861712/>。

¹⁵ 见 <http://nn.by/?c=ar&i=175860>。

¹⁶ 见 <http://spring96.org/en/news/83768>。

举。¹⁷ 特别报告员对总的恐吓性氛围表示遗憾，反对派领袖对此加以谴责，这导致选举过程被禁锢，并妨碍白俄罗斯争取更加尊重基本人权和各项自由的努力取得任何进展或实现过渡。

62. 特别报告员关切白俄罗斯现行法律规定不仅不符合选举情况下自由流通意见的基本标准，而且就是设计来管控公民可以听或讲什么内容的。不应低估思想自由对白俄罗斯自由和公正选举的影响。

B. 结社自由

63. 在没有充分尊重结社自由权的情况下不可能滋生真正的、蓬勃的民主政体。根据人权理事会，¹⁸ 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条要求“公民还通过与其代表公开辩论和对话或通过他们组织自己的能力来施加影响而参与公共事务”。如果没有充分行使表达自由、集会自由和结社自由，这种能力是不可能有效的。¹⁹ 因此公民应当能够自由创立和参与政党，为社会的进步作出贡献。在一个有效的民主政体，政党应当可以自由推举候选人参选。

64. 在白俄罗斯，正如特别报告员在他的所有报告所指出的，对结社自由的限制是以刑法和行政法的多项规定为依据的。除了限制性的法律外，国家适用这些法律的方式使得自 2000 年以来，政党根本不可能登记，因而不可能自由运作。

65. 《刑法》第 193-1 条将未经授权的任何活动列为刑事犯罪，又《社团法》第 15 条规定，如违反登记手续即可拒绝登记，这都是不符合国际标准的，而且一再被特别报告员以及许多人权机制评为不符合国际标准的。实际上，希望建立政党或社团的公民都必须经受设计来阻拦他们的行政折磨。

66. 特别报告员再次促请当局支持和鼓励进行选举监测和选民教育工作的本国非政府组织，这方面的工作对自由和公正的选举是非常重要的。

C. 政党

67. 政党和参加政党对公共事务的管理和选举过程发挥着重要的作用。²⁰

68. 特别报告员提到他提交大会的上一份报告（A/68/276），其中有关于白俄罗斯政党的详细一节（第 56 至 61 段），特别谈到限制政党创立的条例。即使《宪法》第 4 和 5 条意味着人民有权创立政党，团结在这些政党周围来，但不必强制入党，这些剥夺权利的情况依然存在，又《政党法》第 2 和 4 条重申人民有权依据结社自由、民主、法治、透明、自治、以及各政党和社团平等原则组建政党。

¹⁷ <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10700203>。

¹⁸ 人权理事会，第 25 号一般性意见，第 8 段。

¹⁹ 同上，第 12 段。

²⁰ 同上，第 26 段。

69. 特别是，向政党提供财政援助的规则限制过多，滥用了正确的透明原则。《行政过失法》第 23.24 条禁止接受、以及保存和转送“无偿的”外国援助。该法又禁止外国资助若干对政党有实际意义的活动，例如筹备和举行选举；组织或召集会议、上街游行、示威、集会、罢工；制作或散发煽动性材料；举办研讨会或开展任何其他类型的政治煽动和大规模煽动群众的工作。

70. 有了这种规定，一个政党根本无法得到海外的资金去开展任何对它来说是自然而然的活动，因而危害到它作为一股政治力量的存在。

71. 白俄罗斯仍然有 15 个政党，但过去 16 年来没有一个新政党创立，令人担心现有政治体制能否足以满足当前公民的社会和政治需要。为了能够继续存在并推广其想法，政治社团都登记为非政府组织，而不是政党，结果是它们不能推举候选人。²¹

72. 特别报告员强调，在该国特别困难的法律和实际环境下，新的想法不容易冒头，而且很难将这些想法发展成为具有足以推动政治辩论的形式内容。随着新的世代在缺乏多元政治文化的环境下成长，国家持续对和平政治愿望施加的高度控制可能会逐步削弱需要正视不同思想的自然要求。

D. 参选资格

73. 在 2016 年的选举中，在全国范围内，选区选举委员会仍然只有为数很少的反对派代表成员，并继续保有登记候选人的酌处权，这种情况导致法律的不一致适用和候选人得到不平等待遇。²² 候选人不能质疑签名的核证，公民观察员都不许进行观察。所作的决定都是选择性和任意性的，透明度又不足，直接关系到白俄罗斯法治的水平，对参选资格构成障碍，从而违反了 1990 年欧洲安全与合作会议《哥本哈根人的方面会议文件》第 7.5 段和第 24 段，以及人权委员会第 25 号一般性意见第 15 段，其中指出“对参选权施加的任何限制...必须是按照客观和合理的准则认为是有正当理由的”。

E. 和平集会自由

74. 在选举背景下，和平集会自由应与结社自由联系起来看。政党和社团应当能够用和平方式自由竞选和举行集会，宣传他们的想法，并要求参加公开辩论。他们应当可以与其他人沟通，公民也应当觉得可以自由和安全地参加这种公共集会。根据国际人权标准，行使集会自由的权利并不需要事先核准；最多只有大型集会或预计将产生一定程度破坏的集会，才需要通过事先通知的程序（见

²¹ 大赦国际，《不批准的就是禁止的：白俄罗斯民间组织被消声》（伦敦，2013 年），第 6 页。可查阅 www.amnesty.nl/sites/default/files/public/belarus_eur490022013.pdf。

²² 见《关于白俄罗斯议会选举的初步观察结果和结论的声明》，2016 年 9 月 11 日，可查阅 www.osce.org/odihr/elections/belarus/257436。

A/HRC/23/39, 第 52 段)。

75. 2016 年选举期间的一个积极发展是, 中央选举委员会指示更通融地分配公共场地, 许多地方当局都按指示办事。²³ 此外, 与其他议会选举相比, 2016 年的议会选举核可了更多的地点让候选人与投票人见面。与 2015 年总统选举相比, 这是一种改进。

76. 无论如何, 获核准的政党仍不能自由举行集会, 因为它们首先要从负责指定竞选活动场所和展示竞选材料场地的地方当局取得许可。与社团登记程序一样, 公共集会的核准非常麻烦, 拦阻性强, 等于是系统性的骚扰。

77. 《刑法》第 193-1 条继续适用于未经核准的集会, 否认了和平集会自由应衍生自由参与和平集会的权利这一标准。在他提交人权理事会的最近一份报告 (A/HRC/32/48), 特别报告员报告指出, 国家对参与未经核准的公众集会实施仍然有效的惩处规则的做法表面上有所变化, 这些规则适用于白俄罗斯, 不管集会是否和平与否。有关报道看来显示, 参加这种集会现在会受到重重罚款, 而不是即时拘留和监禁。特别报告员也报告了 2016 年 1 月以后的最新案例。

78. 例如, 在反对派领袖 Mikalai Statkevich 于选举后第二天即 2016 年 9 月 12 日在明斯克号召进行的群众集会即采用了这种做法。执法官员让参与者拿出身份证, 登记他们的身份, 以便日后实施行政程序, 一般来说是罚款。

79. 特别报告员重申有几条禁止和平集会自由权利的规定仍然有效, 即使当局指示不要在现场发生对抗冲突。

80. 《群体事件法》第 5 条和第 6 条在集会的核准过程中对组织者设置了过高的要求。组织者在申请中必须明确列出将采取哪些措施确保公共秩序和公众安全、提供医疗服务和清理场地, 这又再违反了国际人权规范和标准(见 A/HRC/20/27, 第 31 段和 A/HRC/23/39, 第 57 段)。《群体事件法》对哪些具体措施能够满足这样的要求没有作出规定。

81. 同一法律第 15 条规定, 任何组织如不遵守集会立法所载的模糊概念, 包括违反了“公民、组织或国家的合法权益或公共利益”, 都必须立即清理结束。

82. 《刑法》第 293 条将导致“纵火、暴力侵害他人、破坏财产和武装反抗当局”的大规模骚乱组织者和参与者定为刑事犯。2010 年 12 月总统选举之后, 不少人被当局起诉, 所依据的就是这一条, 以及制裁“严重违反公共秩序”行为的第 342 条。

83. 《群体事件法》不仅具有限制性, 而且也与《选举守则》相抵触。人权事务委员会指出, 将抗议示威限制在某些预定地点, 而不管这是何种示威也不管参加

²³ 同上。

人数，会令人提出疑问，根据白俄罗斯有确保每个人的表达自由权的义务，它没有必要出台此类规定(例如，见 CCPR/C/105/D/1867/2009)。此外，对“参与未经核准的集会”实施惩罚，也限制了和平集会的自由以及传播信息的权利(例如，见 CCPR/C/85/D/1022/2001，第 7.2 段，以及 CCPR/C/101/D/1604/2007，第 10.4 段)。

84. 特别报告员感到关切的是，这些限制严重减损了在选举前和平集会的自由权利。在任何一个国家，选举前夜都允许举行自发的集会；此类限制性措施使得当局不可能在不过度使用武力和抓捕人民的情况下维持社会秩序。特别报告员敦促当局采取措施，为此类集会提供便利和加以保护。

F. 任意任意逮捕和拘留以及强迫失踪

85. 一个可喜的发展是，促使国际社会作出反应而设置特别报告员任务规定的 2010 年总统选举后发生的大规模逮捕并没有在 2015 年和 2016 年的选举之前、期间和之后发生。不过，特别报告员注意到，一个根据大可争论的理由短期逮捕和拘留政敌和活动家以收骚扰和恐吓之效的体制还持续存在，欧安组织民主制度和人权办公室也强调了这点。²⁴

86. 2016 年发生了一些新的案例，特别报告员对此已有报告（见 A/HRC/32/48，第 93、94 和 96 段）。其中有些案例导致监禁，正确来说应列为因政治原因受监禁。

87. 特别报告员特别关切 2016 年 7 月 14 日 Uladzimir Kondrus 被逮捕，他被控参与了 2010 年 12 月 19 日在政府大楼发生的事件。特别报告员同意白俄罗斯人权组织的意见，宣布 Kondrus 先生为政治犯。²⁵

88. 最近在 2016 年 7 月 29 日，“为自由”运动副主席 Ales Logvinets 收到选区选举委员会一项正式警告。发出警告原因是他组织了一个收集签名的抗议示威，据报道有超过 1 500 人参加。一周前，中央选举委员会主席 Lidiya Yermoshina 指出这次抗议示威可被认为是“不合时宜的煽动”。Logvinets 先生在 8 月第一个星期获通知，由于警告的结果，他没有被登记为参选的候选人。这证实了当局采取了压制政治领袖参选权的行动。

89. 任意行政拘留和刑事拘留不仅是针对清楚查明的政治活动家或政党成员实施的，也针对参与的普通人，这创造了一种恐惧气氛，影响到想支持政党的人，不管其登记与否，或希望参与活动的人，不管这些活动有无获得核准。

90. 特别报告员回顾指出，自 1999 年和 2000 年以来，总统政敌被强迫失踪的未

²⁴ 见上文脚注 5。

²⁵ 维阿斯纳人权中心，“白俄罗斯人权局势，2016 年 8 月”，可查阅 <http://spring96.org/en/news/84740>。

决案件尚未破案（见 A/HRC/32/48，第 92 段）。这些悬案悲剧和人权暴行对白俄罗斯政治积极的公民心理形成了不可衡量的、非常沉重的影响。特别报告员吁请白俄罗斯政府认真调查这些案件，并将肇事者绳之以法。在这方面，特别报告员对上诉法庭就 1999 年失踪的前内政部长 Yuri Zakharanka 的母亲提出的要求正式确认他死亡的上诉作出的裁决表示遗憾。

G. 选举过程的管理

91. 否定某类公民的投票权挑战了法律之前平等原则以及本来合法限制的比例原则。在审前拘留或在监狱受刑的公民不能投票，不管其罪行的严重性如何。同样，被法庭宣布为精神上无能力的人不能参加选举。

92. 关于众议院的选举过程须遵守《选举守则》第 28 条。在这个过程中国家一级由常设机构中央选举委员会监督，地方一级由临时机构选区选举委员会和小选区选举委员会监督。这些机构负责选举的总组织安排、候选人登记、投票、点票和宣布每一投票站的结果。

93. 欧安组织民主制度和人权办公室选举观察团指出，“选举委员会的组成并不是多元化的，这削弱了人们对其独立性的信心”。²⁶

94. 白俄罗斯至今仍拒绝改革中央选举委员会 12 名成员的选任方法。半数成员，包括主席，都是由总统指派的，另一半由国家机构委派，这些国家机构最后也是按照总统的意愿组成的。特别报告员注意到现任主席已担任这个职位 20 年之久。在这个常设机构，完全没有多元代表性和人员轮换，而这是公正进行选举的基本先决条件。

95. 至于选区和小选区选举委员会，一直由地方执行委员会而且往往是由地方行政当局高级官员提名的人把持，这样就回避了关于禁止地方执行机构和行政机构首长成为选举委员会成员的法律规定。因此，选区选举委员会和小选区选举委员会都主要由亲政府成员组成。

96. 虽然选举委员会成员的票选次序稍有变化，不过欧安组织民主制度和人权办公室注意到地方当局提名专员的酌处权一点没变，结果产生了一个现实情况，就是参与这种委员会的反对派团体少之又少。该办公室指出，这种任命制度使中央选举委员会没有容纳独立性和公正性的任何余地。

97. 6 月 8 日中央选举委员会第 18 号法令提出作为甄选标准的“政治素质”概念。结果是进一步拒绝了非亲政府人士参加小选区选举委员会。一个独立观察者联盟即人权维护者支持自由选举要求澄清一个问题，选举委员会主席回复指出，

²⁶ 2016 年 9 月 12 日新闻稿，可查阅 www.osce.org/odihr/elections/belarus/263651。

“政治素质”应解释为“政治意见、在区域内公共团体和政党中的代表程度、他们在人民大众中的可识别度与可信度”。²⁷ 大多数地方行政当局将它解释为“支持政府政策”。这一原则进一步剥夺了选举过程的代表性质，而代表性却是选举过程的关键因素。

98. 在 2016 年的选举中，总共有 65 856 人当选为委员，其中只有 53 人属于反对党派（0.08%）。²⁸

99. 尽管明文规定（中央选举委员会发出的关于选举委员会的指导原则第 3.9 段）有关争端的裁决应在相关的地方执行委员会和行政机构的网站登载，可是大多数案件均无信息可查。同样，对这种裁决的上诉情况，选举委员会只提供少之又少的数据。

六. 选举观察

100. 《选举守则》第 13 条规定让本国和国际观察选举过程。来自国家一级公共社团和政党的观察员的认可由中央选举委员负责，而地方一级的其他观察员则由选区和小选区选举委员会进行认可。

101. 公共社团、政党、公民团体、劳工团体和媒体单位的代表有权被认可为本国观察员，以出席他们所登记的委员会的会议，并对选举日的程序进行观察。

102. 可幸的是，中央选举委员会通过的第 18 号法令规定 - 是为第一次 - 本国和国际观察员可以在组建小选区选举委员会的时候出席执行委员会和选区行政当局的会议。不过，整个过程大部分是预先决定的，关于委员会组成的投票都是形式上的手续而已。此外，核实候选人签名的过程仍然不对外部观察员公开，因而可能会做了手脚。

103. 根据报告，另一个有所改善的情况是中央选举委员会作出决定，让观察员走近点票桌，不过要在 3 米以外，而且只能靠近桌子的第四边。²⁹ 不过，特别报告员指出，在关键时刻，例如在核实候选人登记签名、审查投票人名单、目视点票、或在将小选区选举委员会确认的结果转往选区选举委员会时，观察员仍然根本不能在场，或离得不够近。缺乏透明度让结果和其他数据有被做手脚的空间，违反了欧洲安全与合作会议关于人的方面会议的哥本哈根会议文件第 7.4 段。

104. 像在 2010 年总统选举、2012 年议会选举和 2015 年总统选举时的做法一样，

²⁷ 人权维护者支持自由选举，关于小选区选举委员会组成的报告，2016 年 7 月 31 日，可查阅 https://spring96.org/files/misc/report_pecs_en.pdf。

²⁸ 同上。

²⁹ 路透社图片，显示点票桌的第四边：
http://ichef.bbci.co.uk/news/624/cpsprodpb/75AE/production/_91162103_mediaitem91162102.jpg。

2016 年投票时，白俄罗斯邀请了欧安组织民主制度和人权办公室和其他几个国际观察员。2010 年总统选举之后，欧安组织民主制度和人权办公室指出：“白俄罗斯离履行欧安组织的民主选举承诺还有相当长一段路程”。³⁰ 在 2012 年议会选举中，观察团发现，尽管选举法有一些改善，但欧安组织的多项承诺，包括公民结社权、参选权和自由表达权，都没有得到尊重。³¹ 欧安组织办公室作关于 2015 年总统选举的报告中指出，选举观察方面有了一些改进。不过，有多至三分之二的观察员都是国家资助的公共社团的代表。

105. 特别报告员高兴地注意到，一个未登记的非政府组织，即维阿斯纳人权中心，与其他组织联合一起，观察了选举过程的进行。独立民间选举观察所起的作用再次证实对确定投票人数、点票和任务分配等方面的官方数据的可靠性非常重要。

106. 由国际和民间观察员进行的平行、独立观察所产生的主要结果显示投票人数被人为加码扩大，许多情况下还做了假。这种情况经常可以观察到，尤其是在所谓“提前投票”期间，那是为期四天的过程，在体制内催迫入伍士兵、学生和国家公务员前往投票。欧安组织民主制度和人权办公室指出，“提前投票、点算和表列程序仍有为数极多的程序违规做法，而且缺乏透明度”。³² 独立民间观察联盟以证据充分的统计形式印发了有组织夸大投票人数的估计数。³³

107. 其他证据充分的报告³⁴ 指出明斯克第 205 小选区涉嫌对关键结果作了事后调整。之所以最后公布两名反对派政客的选举结果，根据推定是对数据做了手脚。联合公民党候选人 Hanna Kanopatskaya 被宣布为获胜者，可以作为二十年来选入议会的第一个反对党党员。她的一个竞选对手是“讲真话”候选人 Tatyana Korotkevich，她十分有名，因为她在 2015 年总统选举中与当时的现任总统竞选，而且被所有分析家认为是全国最有知名度的反对党候选人。调换人选的指控有委员会备忘录被修改的图片为依据。根据这些文件，令人惊异的结果之所以有余地成为可能，是因为提前投票人数被人为扩大到三倍，从 169 增至 501。此外，这个举动在各反对党之间制造了不和。

七. 结论和建议

108. 特别报告员总结指出，纵使在候选人举行集会的权利、更开放地让外部进行观察、以及最近接纳两名反对派成员进入议会下议院等方面取得了些微进展，可

³⁰ 欧安组织民主制度和人权办公室总统选举观察团，最后报告，2011 年，第 1 页。

³¹ 欧安组织民主制度和人权办公室议会选举观察团，最后报告，2012 年，第 1 页。

³² 见上面脚注 22。

³³ 见 https://spring96.org/files/images/sources/early_voting_final_report_statistics_en.png。

³⁴ 见 <http://nn.by/?c=ar&i=177103>。

是投票权和被选举权的行使仍然不符合国际人权标准。

109. 系统性的缺陷，例如缺乏对任何运动包括政党的自由登记制、所有政治流派没有平等接触媒体的机会、投票人数和点票方面不透明、以及持续不断骚扰和歧视不受欢迎的候选人等等，使整个选举过程不符合尊重人权的选举概念，因而让人质疑这一过程的目的。特别报告员业已指出，白俄罗斯的选举仍然完全是指导下的选举，并已变为用来长期把持权力的走过场工具。

110. 特别报告员遗憾的是，白俄罗斯没有考虑到欧安组织民主制度和人权办公室、联合国各人权机制和他本人多次提出的多项建议，以克服阻碍公民行使其各项基本自由的白俄罗斯选举过程的根本系统性缺陷问题。即使已有一个立即可以实施的建议一览表，可是国家机构的做法和法律框架的施行没有真实的改变，证明该国缺乏尊重普遍公认的权利的政治意愿。

111. 特别报告员感谢所有提供详细第一手资料的人。他感到遗憾的是，政府没有利用这一机会。他重申随时准备与政府合作，并继续向民间社会提供支持。他将继续请求在 2017 年正式访问该国。此外，特别报告员建议政府：

- (a) 全面审查关于选举过程的法律框架，使其符合人权标准；
- (b) 按照欧安组织民主制度和人权办公室、联合国各人权机制，包括特别报告员提出的一套建议进行这种审查；
- (c) 确保以透明的方式计算投票人数和点票，包括由选举委员会成员和其他利益攸关方对此进行全面和公开的观察；
- (d) 保证政府不干涉媒体，包括在线媒体单位，并设立多元性和非垄断的广播系统；
- (e) 取消集会、结社和发放新闻的批准制登记程序，并完成登记被拒绝登记的政党、公民组织和人权组织；
- (f) 释放 **Uladzimir Kondrus**；
- (g) 对任何威吓和用暴力对付政治领导人、人权捍卫者和记者的行为，进行及时、公正和彻底的调查；
- (h) 废除将未经官方核准的公共活动定为犯罪的《刑法》第 193.1 条；
- (i) 确保被政治起诉并定罪的个人获得全面平反，包括删除任何犯罪记录并取消对其参与政治生活和选举的各种限制；
- (j) 承认任务负责人并与他充分合作，同他进行对话并为他进行国家访问提供便利。