

国际选举观察工作原则宣言和国际选举观察员行为守则

2005年10月27日在纽约联合国举行签署仪式

## 国际选举观察工作原则宣言和国际选举观察员行为守则

2005年10月27日在纽约联合国举行签署仪式

截至2005年10月24日的签署组织：

非洲联盟

亚洲自由选举网（ANFREL）

卡特中心

促进和协助选举中心（CAPEL）

英联邦秘书处

欧洲委员会的通过法律实现民主欧洲委员会（威尼斯委员会）

欧洲委员会议会

南部非洲选举协会（EISA）

欧洲联盟委员会

欧洲选举监测组织网（ENEMO）

国际选举改革服务组织（ERIS）

国际选举制度基金会（IFES）

国际民主和选举援助研究所

各国议会联盟

国际共和协会（IRI）

全国国际事务民主学会（NDI）

美洲国家组织（美洲组织）

欧洲安全与合作组织的民主制度和人权办公室（OSCE/ODIHR）

太平洋岛屿、澳大利亚和新西兰选举管理人员协会（PIANZEA）

太平洋岛屿论坛

联合国

本《宣言》及所附《国际选举观察员行为守则》一直开放供其他政府间组织和国际非政府组织签署。签署应交联合国选举援助司记录在案。

## 国际选举观察工作原则宣言

2005年10月27日

真正的民主选举是主权的表达，主权属于一国人民，他们自由表达的意愿是政府的权力与合法性的基础。公民在定期举行的真正的民主选举中投票和当选的权利是国际承认的人权。真正的民主选举有助于和平解决在一个国家内为取得政权展开的竞争，从而对于维护和平与稳定具有中心意义。如果政府通过真正的民主选举获得合法性，其权力受到非民主挑战的可能性会随之缩小。

真正的民主选举使一国人民得以根据法律的规定自由表达意愿，决定谁将获得合法性，来以他们的名义和代表他们的利益施政，从而是民主施政的先决条件之一。实现真正的民主选举是为建立更广泛的民主施政程序和制度所进行努力的一部分。因此，尽管所有选举进程都应该体现真正的民主选举的普遍原则，但没有任何选举能够脱离举行选举的政治、文化和历史背景。

除非人们能够不受基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他观点、民族本源、社会出身、财产、出生或包括残疾等在内的其他状况的歧视，并且不受任意和不合理的限制，不断行使多种多样的其他人权和基本自由，才能够实现真正的民主选举。这些选举同其他人权和更广泛的民主制度一样，如果没有法制的保护，便无从实现。各项人权文书和其他国际文书以及众多政府间组织的文件都确认了这些原理。因此，实现真正的民主选举是国际组织关注的问题，也是国家机构、政治竞争者、公民及其公民组织关注的问题。

国际选举观察工作表明，国际社会关心民主选举的实现，将其视为民主制度建设，包括为尊重人权和法治所进行努力的一部分。国际选举观察工作侧重于公民和政治权利，是国际人权监测工作的一部分，必须在一个国家内的各个政治竞争者之间奉行最高的公正标准，一定不能掺杂任何可能与公正相抵触的双边或多边考虑因素。国际观察根据关于真正的民主选举的国际原则和国家法律对选举进程进行评估，同时意识到，选举进程是否可信与合法最终应该由全国人民来决定。

国际选举观察工作可以阻止和揭露不正当做法和舞弊行为，并提出改进选举进程的建议，因此可以使选举进程更加健全。国际观察还可以加强应有的公众信心，推动在选举进程中的参与，并减少选举导致冲突的可能性。国际观察通过分享关于民主建设的经验和信息，还有助于增加国际了解。

国际选举观察工作已在世界各地得到广泛接受，在对选举进程的性质进行准确和公正的评估方面发挥着重要作用。为了准确和公正地开展国际选举观察工作，需要采用可信的观察方法，并与国家主管机构、国家政治竞争者（政党、候选人和公投问题正反立场的支持者）、国内选举监测组织、其他可信的国际选举观察组织以及其他方面进行合作。

签署本《宣言》及所附《国际选举观察员行为守则》的政府间组织和国际非政府组织因此联合发表宣言如下：

1. 真正的民主选举是主权的表达，主权属于一国人民，他们自由表达的意愿是政府的权力与合法性的基础。公民在定期举行的真正的民主选举中投票和当选的权利是国际承认的人权。真正的民主选举对于维护和平与稳定具有中心意义，是民主施政的权力来源。
2. 根据《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际盟约》和其他国际文书，每个人都有权而且必须得到机会来参与本国的政府和公众事务，在这方面不受任何为国际人权原则所禁止的歧视，也不受任何不合理的限制。这项权利既可以通过参加公民投票、竞选公职或其他方式直接行使，也可以通过自由选择的代表来行使。
3. 全国人民的意愿是政府权力的基础，这个意愿必须通过真正的定期选举来确定。选举应保证自由投票，通过全民和平等投票公平当选的权利和机会，应实行不记名投票或同样自由的投票程序，其结果应得到准确的点算、宣布和尊重。因此，真正的民主选举的实现涉及很多权利、自由、程序、法律和制度。
4. 国际选举观察工作包括：系统、全面和准确地收集信息，用以了解同选举活动有关的法律、程序和制度，并了解其他同选举大环境有关的因素；公正和专业地分析这些信息；根据关于信息准确性和分析公正性的最高标准就选举进程的性质作出结论。国际选举观察工作应在可能的情况下提出建议，用以增进选举进程和相关进程的健全性和效力，但应避免干涉这些进程，对其构成妨碍。国际选举观察团是政府间组织以及国际非政府组织和团体为开展国际选举观察工作所进行的有组织的努力。
5. 国际选举观察工作是进行全面和长期观察，采用多种方法，对选举之前、选举日和选举之后各段期间进行评价。作为这些努力的一部分，特别观察团可以查究若干选举前或选举后问题和具体程序（例如选区划分、选民登记、对电子技术的采用和选举投诉机制的运作）。也可以建立单独的特别观察团，但这些观察团应公开宣布，其活动和结论所涉范围有限，而且不根据这些有限的活动就整个选举进程作出任何结论。所有观察团必须协调工作，从整个过程对选举日进行分析，而不过份强调选举日观察的重要性。国际选举观察工作将检查与选举权和被选举权有关的情况，特别注意基于政治或其他观点、性别、种族、肤色、族裔、语言、宗教、民族本源、社会出身、财产、出生或包括残疾等在内的其他状况的歧视或其他妨碍参加选举进程的障碍。国际选举观察团得出的结论只讲事实，旨在供包括政治竞争者在内的所有关心选举的人共同参考。这在选举引起争议的情况下特别有用，因为公正和准确的结论可有助于减少发生冲突的可能性。
6. 国际选举观察工作既是为了帮助举行选举的国家的人民，也是为了国际社会的利益。国际观察注重过程，不关心任何具体的选举结果，如果对其有所关心，

也仅限于是否公正、准确、透明和及时地报告选举结果的问题。国际选举观察团成员，必须没有任何政治、经济或其他利益冲突，可以不受干扰地准确和公正地进行观察和/或就选举过程的性质作出结论。这些标准必须由长期观察员在长期内切实贯彻，并在较短的选举日观察期间得到贯彻，无论是长期还是短期，都给独立和公正的分析带来特殊挑战。国际选举观察团不应接受选举受观察国政府的资助或实物支助，因为这会引起严重的利益冲突，使观察团所作出结论无法取信于人。国际选举观察团应准备随时根据适当与合理的请求披露经费来源。

7. 国际选举观察团应及时、准确和公正地向公众发表声明（包括向选举主管机构和其他国家主管实体提供声明的副本），以提出自己得出的观察结果、结论和任何经其确定可有助于改进选举程序的适当建议。观察团应公开宣布在某一国内工作的消息，包括宣布观察团的任务、组成和逗留期限；视必要提交定期报告；在选举后发表关于观察结果的初步声明；在选举进程结束时发表一份最后报告。国际选举观察团还可以同那些关心在一个国家内组织真正民主选举的各方举行不公开会议，以讨论观察团的观察结果、结论和建议。国际选举观察团还可以向各自所属政府间组织或国际非政府间组织提出报告。

8. 签署本《宣言》及所附《国际选举观察员行为守则》的组织保证在进行国际选举观察时相互合作。国际选举观察可以采取各种方式，例如：单独运作的国际选举观察团、临时组建的国际选举联合观察团，或若干国际选举观察团之间的相互协调。无论采取什么方式，各签署组织均保证齐心协力，使其国际选举观察团发挥最大作用。

9. 在进行国际选举观察时必须尊重举行选举的国家的主权，并尊重该国人民的人权。国际选举观察团必须尊重东道国的法律以及各国家主管机构，包括选举机构，其行事方式应该与对人权和基本自由的尊重和促进保持一致。

10. 国际选举观察团必须积极寻求同东道国选举机构合作，不得妨碍选举进程。

11. 一个组织决定组建国际选举观察团，或探讨有无可能组建观察团，并不意味着该组织必然认为举行选举的国家内的选举进程具有可信性。如果一个组织向某个国家派遣国际选举观察团的举动可能被解释为使该国显然不民主的选举进程具有合法性，该组织就不应派遣观察团。如果出现这样的情况，国际选举观察团应该公开发表声明，确保自己的存在不被解释成给予这样的合法性。

12. 为了使国际选举观察团有效和可信地开展工作，必须具备基本的条件。因此，举行选举的国家必须采取下列行动，否则不应派遣国际选举观察团：

- a. 及早发出邀请或以其他方式表示愿意根据每个组织的规定接纳其国际选举观察团，以便具有足够的时间分析所有对于组织真正的民主选举具有重要意义程序；

- b. 保证国际选举观察团能够不受妨碍地观察选举进程的所有阶段和检查所有选举技术，包括电子技术以及电子投票和其他技术的认证程序，而且不要求选举观察团签署关于技术或选举程序的保密协定或任何不披露协定，并确认国际选举观察团不得出面证明任何技术是可以接受的；
- c. 保证观察团可不受妨碍地接触所有参与选举进程的人，包括：
  - 一. 在提出合理请求之后接触所有级别的选举官员，
  - 二. 接触其职责与组织真正的民主选举有关的立法机关的成员以及政府官员和安全保卫官员，
  - 三. 接触所有寻求参加竞选的政党、组织和个人（包括取得参选资格、被取消资格和撤出竞选的政党、组织和个人）以及那些放弃竞选者，
  - 四. 新闻媒体人员，
  - 五. 所有关心在有关国家实现真正的民主选举的组织和个人；
- d. 保证国际选举观察团所有成员在全国各地的行动自由；
- e. 保证国际选举观察团可在不受干扰的情况下自由发表公开声明和报告，就选举程序和各项发展说明其观察结果和提出建议；
- f. 保证政府、安全保卫或选举机构不干涉具体观察员或国际选举观察团其他成员的挑选，也不会试图限制观察团的人数；
- g. 保证只要国际选举观察团遵守明确、合理和不歧视的身份认可规定，所有经观察团挑选成为观察员或其他参加者的人士在全国各地均可得到充分认可（即向其颁发任何为进行选举观察所必需的身份证件或文件）；
- h. 保证政府、安全保卫或选举机构不干涉国际选举观察团的活动；
- i. 保证政府机构不对任何根据国际选举观察原则为国际选举观察团工作、予以协助或提供情报的本国公民或外国公民施加压力、威胁采取行动或进行报复。

作为组织国际选举观察团的一个先决条件，政府间组织和国际非政府组织可要求在政府和/或选举机构同意的谅解备忘录或类似文件中列明上述保证。选举观察是一项非军事活动，如果情况构成严重的安全风险，限制观察员的部署，或以其他形式使得无法采用可信的选举观察方法，这种活动的功用会成疑问。

13. 国际选举观察团应寻求并可以请求所有主要政治竞争者同意其开展观察活动。

14. 政治竞争者（政党、候选人和公投问题正反立场的支持者）有权当选和直接参与政府，从而与选举进程利益攸关。因此，应该允许政治竞争者监测所有选举进程和观察选举程序，包括电子和其他选举技术在投票站、计票中心和其他选举设施的运作，以及选票和其他敏感材料的运送。

15. 国际选举观察团应该：

- a. 与选举进程中的所有政治竞争者，包括与可能掌握信息，显示选举进程是否健全的政党代表和候选人建立联系；
- b. 欢迎他们就选举进程的性质提供信息；
- c. 独立和公正地评价这些信息；
- d. 作为国际选举观察的一项重要工作，应该评价政治竞争者是否能够不受歧视地核查选举进程的所有因素和所有阶段的健全性。国际选举观察团应在选举进程的任何阶段提出书面或其他形式的建议，提倡消除对政治竞争者的活动进行的任何不应有的限制或干扰，以保证选举进程的健全。

16. 公民享有国际承认的结社权利以及参加本国政府事务和公共事务的权利。为了行使这些权利，可以由非政府组织监测所有选举进程和观察各种选举程序，包括电子技术和和其他选举技术在投票站、计票中心和其他选举设施的运作，以及选票和其他敏感材料的运送。国际选举观察团应评估国内的无党派选举监测和观察组织是否能够不受歧视地开展活动，不受到不应有的限制或干扰，并就此提出评估报告。国际选举观察团应宣传公民有权不受任何不应有的限制或干扰，开展国内无党派选举观察活动，并应提出关于消除任何这种不应有的限制或干扰的建议。

17. 国际选举观察团应该查明有信誉的国内无党派选举监测组织，并酌情与这些组织建立经常联系和开展合作。国际选举观察团应欢迎这些组织就选举进程的性质提供信息。尽管国际选举观察团必须保持独立，但通过对这些组织提供的信息进行独立评价，可以使其观察结果对观察团自己的观察结果作出重要补充。国际选举观察团因此应该尽一切合理的努力，在发表任何声明之前征求这些组织的意见。

18. 签署本《宣言》的政府间组织和国际非政府组织意识到，在确立关于真正的民主选举的标准、原则和承诺方面已经取得了很大进展，同时承诺在就选举进程的性质发表意见、判断和结论时申明这些原则，并保证透明地公布自己实行的原则和采用的观察方法。

19. 签署本《宣言》的各政府间组织和非政府组织意识到，有各种各样可信的观察选举进程的方法，并承诺酌情相互分享观察方法和协调观察方式。这些组织还

意识到，国际选举观察团必须具备足够的规模，从而能够独立和公正地确定一个国家的选举进程的性质，而且必须观察足够长的时间，从而能够在选举前、选举日和选举后各个期间确定选举进程的各种关键要素的性质，除非观察活动有所侧重，在这种情况下，观察团将仅对选举进程的一个或几个要素发表评论。这些组织又意识到，一定不能把选举日当天的观察工作孤立起来分析，或过度强调其重要性，必须把这一天的观察结果放在整个选举进程的背景之下来看待。

20. 签署本《宣言》的各政府间组织和国际非政府组织意识到，国际选举观察团的成员应该具备足够多样化的政治和专业技能、名望以及公认的品格，从而能够利用以下专长对选举进程进行观察和作出判断：关于选举进程和既定选举原则的专门知识；国际人权；各种选举法和行政做法（包括对计算机和其他选举技术的采用）的比较；各种政治进程的比较；具体国家的具体考虑因素。各签署组织还确认，国际观察选举观察团的成员和领导层的组成有必要实现男女平衡，其成员还须包括多个国家的公民。

21. 签署本《宣言》的各政府间组织和国际非政府组织承诺：

- a. 使其国际选举观察团的所有成员熟知关于信息准确性以及在判断和结论中保持政治中立的原则；
- b. 提供一份任务规定或类似文件，在其中说明观察团的宗旨；
- c. 提供关于国家法规、政治大环境和其他事项的资料，包括与观察员的安全和福利有关的资料；
- d. 向选举观察团的所有成员说明将采用的观察方法；
- e. 要求选举观察团的所有成员阅读和保证遵守本《宣言》所附《国际选举观察员行为守则》。可以为适合具体组织的需要对《守则》稍作修改，但不得改变其实质内容。也可要求观察团成员保证遵守有关组织已经实行的与本文所附《国际观察员行为守则》大致相同的守则。

22. 签署本《宣言》的各政府间组织和国际非政府组织承诺尽一切努力遵守《宣言》及所附《国际选举观察员行为守则》的规定。在任何时候，一个签署组织如果认为，为了贯彻《宣言》的精神，在选举观察工作中有必要不执行《宣言》或所附《国际选举观察员行为守则》的规定，则应在公开声明予以解释，并准备回答其他签署组织就其行动的必要性所提出的适当问题。

23. 各签署组织意识到，有些国家的政府也派遣观察团到其他国家观察选举，此外还有其他方面进行选举观察工作。各签署组织欢迎任何这样的观察员临时同意本《宣言》并遵守所附《国际选举观察员行为守则》。



24. 本《宣言》及所附《国际选举观察员行为守则》旨在成为技术文件，不要求但欢迎各签署组织的政治机关（例如大会、理事会或董事会）采取行动。本《宣言》及所附《国际选举观察员行为守则》一直开放供其他政府间组织和国际非政府组织签署。签署应交联合国选举援助司记录在案。

## 国际选举观察员行为守则

国际选举观察工作已在世界各地得到广泛接受。这项工作由政府间组织和国际非政府组织及团体进行，目的是公正和准确地评估选举进程的性质，以帮助进行选举的国家的人民，并使整个国际社会受益。因此，必须保证国际选举观察工作的健全，所有参加国际选举观察团的人，无论是长期和短期观察员、评估团成员、特别观察小组和观察团的领导人，都必须接受和遵守本《行为守则》。

### 尊重主权和国际人权

选举是主权的表达，主权属于一国人民，他们自由表达的意愿是政府的权力与合法性的基础。公民在定期举行的真正的民主选举中投票和当选的权利是国际承认的人权，为享有这些人权，需要行使若干基本权利和自由。选举观察员必须尊重东道国的主权，并尊重该国人民的人权和基本权利。

### 尊重国家法律和选举机关的权威

观察员必须尊重东道国的法律和负责管理选举进程的机关的权威。观察员必须执行东道国政府、安全保卫和选举机构依法发出的任何指示。观察员还必须以尊重的态度对待选举官员和其他国家主管机构。观察员必须注意国家的法律、规定或国家和/或选举官员行动是否构成不适当的负担或障碍，不利于法律、宪法或适用的国际文书所保障的选举权的行使。

### 尊重国际选举观察团的健全

观察员必须尊重和保护国际选举观察团的健全。这包括遵守本《行为守则》、任何书面指示（例如任务规定、指引和准则）和观察团领导层作出的任何口头指示。观察员必须：出席观察团规定参加的所有情况介绍会、培训和汇报会；根据观察团的指示熟悉选举法规和其他相关法律；恪守观察团所采用的观察方法。观察员还必须向观察团的领导层报告任何自己可能有的利益冲突，并在发现观察团的其他观察员行为不当时提出报告。

### 时刻严守政治中立

观察员在东道国内必须时刻严守政治中立，即使下班以后也应如此。他们不得表示或显示出任何与国家政府、政党、候选人、公投问题或选举进程中的任何争议问题有关的偏见或偏好。观察员也不得进行任何可被合理地视为偏袒或有助于东道国内的任何政治竞争者的活动，例如穿戴或显示任何党派标志、颜色和标语横幅，或接受政治竞争者提供的任何有价值物品。

### 不妨碍选举进程

观察员不得妨碍选举进程的任何活动，其中包括选举前的活动、投票、计票、选票的汇总和选举后的活动。观察员可以当场提请选举官员注意违规、舞弊行为

或重大问题，除非这样做为法律所禁止，而且必须以不妨碍选举的方式这样做。只要不妨碍选举进程，观察员可以向投票站内的选举官员、政党代表和其他观察员提出问题，并可以回答与自己的活动有关的问题。观察员在回答问题时不应寻求引导选举进程。观察员可以向选民提问和回答他们的问题，但不得要求选民透露投票支持哪个候选人、政党或公投立场。

### **提供适当的身份证明**

观察员必须配戴选举观察团提供的以及东道国政府规定的身份证明，并必须根据要求向选举官员和国家的其他主管机构出示这些证件。

### **保持准确的观察，作出专业的结论**

观察员必须保证准确地进行所有观察。观察必须全面，既注意积极因素，也注意消极因素，区别重要因素和次要因素，并辨别出可能对选举进程的健全性产生重大影响的情形。观察员的判断必须以最高的信息准确标准和分析公正标准为准绳，区分主观因素和客观证据。观察员必须使其作出的所有结论都以事实和能够核实的证据为依据，而且不过早地下结论。观察员还必须详细记录自己的观察地点、观察结果和选举观察团要求的其他有关信息，并必须把这些记录呈交观察团。

### **不抢在观察团之前向公众和媒体发表评论**

观察员除非得到选举观察团领导的特别指示，否则不得在观察团发表声明之前就自己的观察结果或结论向新闻媒体或公众发表任何个人的评论。观察员可以向人们解释选举观察团的性质、观察团的活动以及其他经观察团认为是适当的事项，并应该请新闻媒体或其他感兴趣的人与观察团指定的人员联系。

### **与其他选举观察员进行合作**

观察员必须意识到其他国际和国内选举观察团的存在，必须根据本选举观察团领导的指示与其他观察团进行合作。

### **个人行为保持得当**

观察员必须使个人行为保持得当并尊重他人，包括注意东道国的文化习俗，在人际交往中作出明智的判断，无论任何时候，包括下班以后，都保持最高水平的职业操守。

### **对违反本《行为守则》的行为的处理办法**

选举观察团担心有人违反本《行为守则》时，应进行调查。如果发现严重的违规行为，可以撤销有关观察员的资格，或将其从观察团除名。只有观察团的领导层可以做出这样的决定。

### 关于遵守本《行为守则》的保证

本选举观察团的每个成员都必须阅读和理解本《行为守则》，并必须签名保证对其予以遵守。

## 遵守《国际选举观察员行为守则》保证书

我阅读了并理解国际选举观察团向我提供的《国际选举观察员行为守则》。我就此保证，将遵守《行为守则》，我作为选举观察员进行的所有活动都将完全以此为准绳。我没有任何将对我作为选举观察员公正行事和遵守《行为守则》的能力产生影响的政治、经济或其他利益冲突。

我将时刻严守政治中立。我将根据关于信息准确性和分析公正性的最高标准行事，区分主观因素和客观证据，并使我作出的所有结论均以事实和可以核查的证据为依据。

我将不妨碍选举进程。我将尊重国家法律和选举官员的权威，并将以尊重的态度对待选举机构和其他国家主管机构。我将尊重和促进东道国人民的人权和基本自由。我将保持得当的个人行为和尊重他人，包括注意东道国的文化习俗，在人际交往中作出明智的判断，无论任何时候，包括下班以后，都保持最高水平的职业操守。

我将维护国际选举观察团的健全，执行观察团的指示。我将出席观察团规定参加的所有情况介绍会、培训和汇报会，并为编写观察团的声明和报告给予充分合作。我除非得到选举观察团领导的特别指示，否则将不向新闻媒体或公众发表任何个人评论、意见或结论。

签名

姓名（请正楷书写）

日期

## 鸣谢

《国际选举观察工作原则宣言》和《国际选举观察员行为守则》的制订工作持续了若干年，参与者包括 20 多个在世界各地从事选举观察活动的政府间组织和国际非政府组织。

制订工作于 2001 年在全国国际事务民主学会（民主学会）和联合国选举援助司（选举援助司）的倡议下非正式开始。当时在纽约联合国总部举行了一次发起会议，并在华盛顿举行了一次由民主学会和选举援助司联合主办的会议。

选举援助司、卡特中心和民主学会在此基础上组建了一个联合秘书处，并于 2003 年 10 月在亚特兰大的卡特中心举行了一次会议，发起这个进程的正式活动。此后于 2004 年 9 月在布鲁塞尔举行了一次由欧洲联盟委员会主办的会议。各参加组织不断在彼此之间进行协商，通过协商产生了一份共识文件，并从 2005 年 7 月开始开放该文件供各组织签署。

秘书处的成员包括选举援助司的 Carina Perelli 和 Sean Dunne、卡特中心的 David Carroll、David Pottie 和 Avery Davis-Roberts、民主学会的 Patrick Merloe 和 Linda Patterson。秘书处的成员负责文件的编写，其中的主要执笔人是 Merloe 先生。编写工作参考了开展选举观察活动的各组织的大量现有文件。秘书处在这项工作中收到很多参与组织提供的意见和评论。

这项工作的经费来自联合国、美国国际开发署（USAID）、欧洲联盟委员会、德意志共和国和斯塔尔基金会以及若干个人捐助者。