



人权理事会

第二十二届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及 高级专员办事处和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

确保和平抗议所涉人权得到增进和保护的有效措施和最佳做法

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

人权理事会第 19/35 号决议请人权事务高级专员就确保和平抗议所涉的人权得到增进和保护的有效措施和最佳做法问题编写并提交一份专题报告，本报告系根据该决议提出的。

成员国、区域性组织、国家人权机构和民间社会组织为本报告提供了资料。根据第 19/35 号决议，本报告还包括从条约机构及相关的专题特别程序任务负责人处得到的资料。

根据上述提供的资料，报告举例概要介绍了各种促使和支持和平抗议所涉人权得到增进和保护的有效措施和最佳做法。报告结论指出，和平抗议是体现民主生机勃勃的一个基本面。增进和保护和平示威不仅需要适足的法律框架，而且也需要不断努力争取和平示威得到切实进行。示威组织者、行政主管部门和警方之间展开对话，以及警察部队进行包括示威期间使用武力问题在内的人权培训方案，可以有助于增进和保护与和平示威有关的人权。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 条约机构	3-7	3
三. 特别程序	8-24	4
四. 国内立法、有效措施和最佳做法	25-76	7
A. 相关的国内立法	25-33	7
B. 措施和最佳做法	34-76	8
五. 结论	77-78	16

一. 导言

1. 人权理事会第 19/35 号决议请人权事务高级专员在理事会第二十二届会议之前就确保人权在和平示威情况下得到增进和保护的有效措施和最佳做法问题编写并向理事会提交一份专题报告。
2. 理事会鼓励相关的专题特别程序任务负责人、包括见解和言论自由权问题特别报告员、和平集会与结社自由权问题特别报告员、法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员及人权维护者处境问题的报告员为本报告提供意见和建议，并且请人权事务高级专员编写报告时参考条约机构的经验，征求各国和诸如联合国各专门机构、区域性组织、国家人权机构和民间社会组织等相关伙伴的意见。¹

二. 条约机构

3. 参加和平示威可以是《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条和十九条分别规定的和平集会自由权和言论自由权的一种重要的行使方式。² 根据人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，见解自由和言论自由是人的全面发展不可或缺的条件；这种自由对于任何社会都是必不可少的，是每个自由民主社会的基石(第二段)。
4. 人权事务委员会近来的判例表明受到《公约》第十九条和第二十一条保护的这两种行为之间有着密切关系。³ 和平示威可适用的其他权利有，如结社自由权(第二十二条)和参与公共事务权(第二十五条)。人权事务委员会第 25 号一般性意见(1996 年)明确指出，参与公共生活和投票的权利要求充分享有和尊重《公约》

¹ 下列国家提供了资料：亚美尼亚、澳大利亚、阿塞拜疆、巴林、哥斯达黎加、刚果民主共和国、爱沙尼亚、危地马拉、马达加斯加、摩尔多瓦、蒙古、黑山、摩洛哥、阿曼、巴拉圭、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙和瑞士。

提供资料的区域性组织和国家人权机构有：英联邦秘书处、欧洲安全和合作组织、保加利亚监察员、马拉维人权委员会、印度国家人权委员会、新西兰人权委员会、巴拿马监察员、波兰人权维护者办事处、卡塔尔国家人权委员会、南非人权委员会、委内瑞拉玻利瓦尔共和国监察员。

一些非政府组织提交了资料。这些资料凡是与有效措施和最佳做法有关的尽量列入本报告。但是，提交的资料有些含有对某些国家在和平示威情况下侵犯人权的指控，诸如过度使用武力或骚扰示威者。此种资料已提交和平集会与结社自由权问题特别报告员，请其进一步采取行动，本报告未予列入。

² 人权理事会 2012 年 3 月 23 日第 19/35 号决议。

³ 如见第 1316/2004 号来文，*Mecheslav Gryb* 诉白俄罗斯，2011 年 10 月 26 日通过的《意见》，第 9.5 段。

第十九条、第二十一条和第二十二条保障的各项权利，其中包括举行和平示威和会议的自由(第 25 段)。

5. 但是，《公约》第十九条和第二十一条规定的权利和自由不是绝对的权利和自由，可以受到某些限制。⁴ 第二十一条规定，不得对和平集会权实施任何限制措施，但依法规定的和民主社会所需的有利于国家安全或公共治安和公共秩序、保护公共卫生或道德或保护其他权利和自由的限制措施除外。例如，人权事务委员会裁定，在公共场所打算举行的示威需在示威开始前六小时通知警方，这项要求可能符合第二十一条规定可以实施的限制。⁵

6. 同样，根据第十九条第 3 款，发表意见自由权得受某些限制，但只应由法律规定，并为尊重他人的权利或名誉，为保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德所必需。人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)还解释说，对行使这种自由的任何限制“均须通过严格的必要性和相称性检验”并且“只适用于所规定的那些目的，符合必要性和相称性的严格检验，且施加限制仅限于明文规定的目的，必须与规定的特定需要直接相关”(第 22 段)。对具体地来文而言，委员会指出，第 34 号一般性意见虽然针对的是第十九条，但对第二十一条也有指导作用。⁶

7. 委员会的判例法规定须由缔约国说明，对《公约》第十九条第 3 款下的来文提交人权利的限制是必要的，即使缔约国出台一套制度，平衡兼顾个人传播信息的自由与维持某一领域公共秩序的普遍利益，这样一种制度也必须以符合《公约》第十九条规定的方式实行。⁷

三. 特别程序

8. 和平集会与结社自由权问题特别报告员提交人权理事会的初次报告将“集会”一词的含义界定为示威、罢工、游行、集会甚或静坐等。他详细阐明了和平集会权利适用的国际法律框架，包括对该项权利的各种限制以及第二十一条与《公约》规定的其他权利之间的关系。特别报告员还强调成员国有义务便利和保护和平集会，包括通过谈判和调解。⁸ 他还进一步说明，集会自由权也体现在

⁴ 见第 1866/2009 号来文，*Chebotareva* 诉俄罗斯联邦，2012 年 3 月 26 日通过的《意见》，第 9.2 段。

⁵ 第 412/1990 号来文，*Kivenmaa* 诉芬兰，1994 年 3 月 31 日通过的《意见》，第 9.2 段。

⁶ 第 1790/2008 号来文，*Govsha, Syritsa 和 Mezyak* 诉白俄罗斯，2012 年 7 月 27 日通过的《意见》，第 9.4 段。

⁷ 第 1157/2003 号来文，*Coleman* 诉澳大利亚，2006 年 7 月 17 日通过的《意见》，第 7.3 段。

⁸ A/HRC/20/27, 第 24 和 89 段。

《经济、社会、文化权利国际公约》第八条及其他国际和区域性文书之中(第 14 段)。

9. 和平集会与结社自由权问题特别报告员、见解和言论自由权问题特别报告员、以及人权维护者处境问题特别报告员联合为本报告提出了意见和建议，他们指出，国家应该承认和平抗议作为加强人权与民主的手段具有积极作用。各国应该保障和平集会自由、结社自由及见解和言论自由，因为这是民主不可或缺的成分，对所有人权的充分享有必不可少。和平抗议所涉的这种权利受到不当限制或断然剥夺的事例不胜枚举。

10. 实际上，国际人权法只保护和平的抗议。一个集会如果其组织者和参加者的意图是和平的，并不使用、主张或煽动暴力，就应该算作和平集会。这样的特点应该是理所当然的。机会组织者不应该由于别人实施暴力行为而受到追究。相反，警方有责任清除抗议队伍里的暴力分子，以便抗议者行使其和平集会和表达意见的基本权利。

11. 组织一次抗议不应该要求事先获得国家主管行政部门的批准，至多也只应该履行事先通知的手续，这样做的理由是允许国家主管部门方便和平集会自由权的行使，采取适当措施保护公共安全和秩序，保护示威者及其他受到抗议影响的个人的权利和自由。自发同时举行的集会应该按同样的程序进行管理，也应该予以保护。无论如何，组织者不应该因为没有请求批准而定为犯罪。

12. 限制和平集会自由、见解和言论自由以及结社自由，始终应该优先采取干扰性最小的手段实现当局争取达到的合法目标。举行和参加和平抗议的自由应该被认为是常规，而限制应该被认为是例外。在这方面，保护他人的权利和自由不应该被用作限制行使和平抗议权利的借口。完全禁止，不论时间和地点一概禁止，有违和平抗议情况下的人权，但是，如果是最后为了保护生命而不得已采取的措施，则属于例外。

13. 驱散集会只应是最后一招。和平集会期间执法部门不应该诉诸武力，应该确保武力仅仅在非常情况下使用。

14. 依照《公民权利和政治权利国际公约》第四条第 2 款，生命权及禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚是不可克减的权利。因此，国家必须确保和平抗议期间受伤的任何人都立即得到适当的医疗，防备受伤者及其家属受到任何报复威胁。

15. 任何人，凡是通过和平抗议提出人权问题或举报和平抗议期间发生的侵犯和践踏人权行为的，均不应该定为有罪或受到任何暴力、骚扰、迫害、恐吓或报复的威胁；必须保障妇女、尤其是妇女人权捍卫者受到保护。示威期间发生的基于性别的暴力事件应该优先加以调查并起诉。

16. 此外，任何监测和报导和平抗议期间发生的暴力和虐待事件的人，包括记者、社区媒体工作者、其他媒体从业人员和博客，各国也应确保其从事该活动时不须害怕受到恐吓、法律及人身骚扰和暴力。国家在这方面有义务保护他们。

17. 国家有义务确保执法人员训练有素，装备充分，尤其是在人群控制和武力使用方面。这里应该提到欧洲安全和合作组织民主机构和人权处(欧安组织/人权处)及其和平集会自由问题专家组所开展的综合性工作。

18. 人权捍卫者联盟、国家、区域和国际性信息通信网络、监测团体和能够提供安全庇护所的支助团体应该加以倡导和加强。这种团体可以为和平抗议者以及和平抗议监测人员提供保护。

19. 任何据报在和平抗议期间发生的过渡使用武力或其他侵犯人权的行为均应立即加以公正独立的调查和起诉，以便将作案人绳之以法。这里涉及的不仅有确保侵权行为受到处理，而且还有确保今后不再发生的各种保障措施。和平抗议期间人权如果受到不当限制，受害人应该有权得到补救，并有权得到公平适足的补偿。这里必须特别关注属于这一过程中最有可能受到限制的群体的受害人。

20. 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在其对报告提出的意见和建议中，提到《公民权利和政治权利国际公约》关于生命权的第六条第 1 款，回顾指出，人权事务委员会关于生命权的第 6 号一般性意见(1982 年)认为缔约国应该采取措施，首先“防止本国保安部队任意杀人。”该一般性意见认为缔约国当局剥夺生命的行为是一个极其严重的问题，因此，法律必须对这种当局可以剥夺人的生命的那种情况加以管控和限制。此外，特别报告在提到《执法人员使用武力和火器的基本原则》⁹，尤其是其中第 9、12、13 和 14 条原则，以及对执法部队行为限制规定作出解释的《执法人员行为守则》¹⁰。

21. 特别报告还提到其提交人权理事会第十七届会议的报告，他在报告里根据一份对大约 76 个国家所作研究的报告得出结论指出，许多国内法律体系不遵守示威期间使用武力问题的有关国际标准(A/HRC/17/28, 摘要)。此外，特别报告员还着重阐述了造成国家应对抗议的方式和最终后果的若干相互关联的因素。国家在政治和法律两方面都承认和平集会权是关键的因素。和平集会权如遭到取缔，示威就比较有可能升级并演变为暴力冲突。但是，国家完全彻底尊重和平集会权，就为缓解紧张局势、避免诸如可能出现生命丧失等消极后果提供机会。

22. 特别报告员的报告还强调必须加强适用示威的国际法的编纂工作，建议“更加清楚地拟订管控示威的基本原则，制定适用于(无论非暴力还是暴力、合法还是非法)示威的国际法标准，其中特别提到示威中警方使用(致命的)武力的标准。[.....]这项工作十分重要，不仅从提高适用标准明确性，而且也从提高认识，争取合作，全球共同致力于集会权方面的法律改革的角度看，都很重要”(第 143 段)。

⁹ 第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过，1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日，哈瓦那。

¹⁰ 1979 年 12 月 17 日由大会第 34/169 号决议通过。

23. 除了法律框架之外，示威的管控在实践中也需要人群行为方面的知识、足够的装备——包括一系列非致命性武器——以及对执法人员进行的包括人权在内的适当培训。培训具有确保应对抗议的措施不至于导致暴力升级，人权遭到侵犯，包括生命的丧失。

24. 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员还提到维持集会秩序过程采取所谓“通过谈判管控”的办法。依照这种办法，警察的任务是保护权利，提供便利，而不是阻挠示威。他们应该帮助缓和紧张局势，预防局势发生危险的升级。若干采用这种办法的国家将示威中抗议组织者、地方或国家主管部门及警方三方不断沟通互动的基础上形成的所谓“安全三角关系”的作用正式化，其目的是避免风险，确保集会的顺利管控。

四. 国内立法、有效措施和最佳做法

A. 相关的国内立法

25. 为本报告提供资料的所有国家都表示，和平集会(在有些情况下也指和平抗议和示威)的权利受到《宪法》、专门的立法或两者同时的保护。

26. 哥斯达黎加指出，和平抗议被用作一种手段，借以在影响示威者利益的那些问题上争取民间社会和国家的支持，也是行使积极和参与式民主的活动内容。据该国的宪法法院认为，和平示威是言论自由的一种表现形式，受到司法的保护。¹¹

27. 《蒙古宪法》保护公民的示威和集会自由。蒙古还有《组织示威和集会的程序法》。

28. 瑞士表示，抗议自由是立足公民自由的国家所必不可少的，这项权利通过联邦《宪法》中关于见解和新闻自由以及结社自由的条款规定予以保护。

29. 西班牙说明指出，该国宪法承认不使用任何武器的集会与和平抗议的权利，还补充指出，和平抗议的法律定义是，旨在交流或揭示某种想法，捍卫某些特定利益或宣传一些问题或要求的人，通过临时集会集体展示言论自由的行为。西班牙还强调和平集会权与言论自由权之间在法律上有密切的关系。¹²

30. 同样，保加利亚、危地马拉、巴拿马、巴拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的宪法保护和和平集会和示威权，同时也明文强调行使这项权利不得使用“武器”。卡塔尔和巴林的宪法保护和和平集会权，两国也都通过了国内立法，禁止集会期间使用武器。

¹¹ 哥斯达黎加，宪法法院，第 03020 (2000)号判决。

¹² 西班牙，宪法法院，2010 年 11 月 15 日第 96/2010 号判决，FJ 3。

31. 塞尔维亚指出，其宪法规定和平集会权，公民在和平抗议期间有思想和言论自由权。毛里求斯表明，宪法有两条不同的条款保护和平抗议：言论自由权及集会和结社自由权。

32. 《爱沙尼亚宪法》规定，无须事先同意，人人均有和平集会和举行会议的权利。但是，宪法还规定根据法律规定的某个程序实施限制，以确保国家安全、公共秩序、道德、交通安全和与会者的安全，或防止传染性疾病的传播。¹³

33. 危地马拉报告说，和平集会权在《公共秩序法》确定的某些情况下，可参照《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条的规定加以限制。为保障和平、安全和有效落实人权，《民事安全部队支持法》对危地马拉武装部队为民事安全部队防止和打击有组织轻微罪行的工作提供了支持作出了规定。¹⁴ 2012 年 11 月通过了一则“机构间行动：军队给予民事安全部队的支持议定书”，具体规定了危地马拉部队和民事安全部队之间的协助、合作和协调工作的法律框架。¹⁵

B. 措施和最佳做法

事先通知和批准

34. 有些国家并不要求举行和平示威需事先通知或事先批准，然而另有一些国家可能要求事先通知或事先批准。在某些情况下，如果组织者打算使用公共道路或公共地区，或者示威可能须建专门设施，诸如看台或路障等，这些这种情况下，才需要事先通知或批准。

35. 同样，各国在司法和平抗议的处理办法上存在不同做法。有些国家要求事先通知或批准，因而可能禁止这种示威，有的国家可能允许，但是，即便这种示威违反事先通知或批准的法律规定，仍有一些国家可能会准予进行。

36. 在阿塞拜疆，通知必须包含活动名称、目的、地点和日期、大概参加人数，如果是上街游行，须报计划的路线，包括出发地点、距离和结束地点以及组织者的姓名和联系方式。但是，自发举行的示威或抗议者不需要书面通知，但会受到限制或制止。¹⁶

37. 爱沙尼亚的《公众集会法》规定，有组织的公众集会如果需要交通改道，搭建帐篷、舞台、看台或任何其他大型建筑，或须使用音响或灯光设备的，至少须提前四个工作日到乡政府或市政府登记备案。所有其他公众集会至少必须提前

¹³ 爱沙尼亚，《宪法》(1992 年)，第 47 段。

¹⁴ 危地马拉，《民事安全部队支持法》，2000 年 6 月 16 日第 40-2000 号法令。

¹⁵ 危地马拉，《机构间行动：军队给予民事安全部队的支持议定书》，2012 年 11 月第 285-2012 of 6 号政令。

¹⁶ 阿塞拜疆，2008 年 2 月 22 日《自由集会法》，第 3 和第 12 条。

两小时向警方报备。某些地方，其中如边境检查站或离边境 300 米以内的地方、爱沙尼亚国防军驻地或离国防军驻地 50 米以内的地方、桥梁、公路、矿山、高压电线下、传染病蔓延区或危险地区等，不能举行公众集会。

38. 刚果民主共和国指出，所有公众示威必须事先获得主管行政部门的批准，因为国家主管部门有义务保障示威者的安全，维持公共秩序。刚果民主共和国还指出，自发性示威虽属于非法，仍受到国家主管部门的保护，以维持公共秩序。

39. 摩尔多瓦共和国指出，2008 年通过的立法修正案之后，现有的是集会的通知程序，而不是一种批准制度。根据《集会法》，任何参加人数在 50 以下的集会无须事先通知即可举行。集会人数在 50 人以上的，为保证同一时间同一地点没有其他集会，组织者必须提前五天通知地方主管部门。摩尔多瓦共和国指出，由于批准制度变为通知制度，举行的集会数以及行使和平集会自由权的人数有所增加。

40. 卡塔尔关于公众集会和示威的《第 18/2004 号法》规定，会议或和平集会组织者必须在计划活动日之前七天内提出书面请求，获得公安局局长签发的许可证。如果在计划活动日之前的三天内没有给予准许，就认为申请被驳回。组织者可以在 24 小时之内要求内政部复核驳回决定。如果内政部对复核请求不予回应，应该视为予以驳回。但是，卡塔尔国家人权委员会表示已注意到劳动者自发举行的抗议公司拖延支付工资的和平抗议活动。内政部未加限制，只是派员到抗议活动现场保证抗议和平进行。阿曼授权一个相关的公共主管部门之间的行政协调部门，负责受理要求批准举行和平抗议的申请，为这一部门主管提供有关这种申请的技术质询意见。

41. 塞尔维亚《公民集会法》要求组织者至少在所述集会前 48 小时内向内政部提交一份举行公众集会的申请，集会如属移动性，例如参加者举行游行的，则须提前五天提出申请。

42. 西班牙指出，依照其《宪法》，举行和平集会无须事先批准。¹⁷《第 9/1983 号组织法》对有公共交通的地方举行的集会和示威作出规定。组织者至少须提前 10 天书面通知主管公共当局，但有紧急情况的除外，这种情况下，可至少提前 24 小时书面通知有关当局。主管公共当局如果认为该活动可能对公共秩序形成威胁或有害人身或财产，可禁止示威或者提出修改公共集会的行程或时间的建议。公共当局的决定可以在计划的活动日期之前 48 小时内，在所有各方在场的情况下，向某个行政机构提出上诉。行政法庭的裁决可以向宪法法院提出上诉。

43. 在瑞士，公共场所示威的权利由受到联邦《宪法》保护的言论自由权和集会自由权衍生。¹⁸但是，如果法律有规定，示威可能需要获得事先批准，以便

¹⁷ 西班牙，《宪法》(1978)，第 21 条。

¹⁸ 瑞士，《瑞士联邦联邦宪法》(1999)，第 16 和第 22 条。

协调公共区域的使用，保证公众安全。公共区域的管理在各州和市镇当局的权限范围内。在伯尔尼州、日内瓦州和格劳宾登州，示威的组织者必须事先获得举行示威的许可。但是，这一程序实际上与通知制度类似，因为示威几乎从未遭到禁止。瑞士的自发性示威不受事先通知程序的限制。主管部门拒绝批准和平抗议的决定可向市镇级一审管辖庭提出上诉；联邦法庭是最后审理上诉的国家法院。

44. 英联邦秘书处着重指出，“拟议举行示威或抗议必须通知主管部门，但是情况不允许事先通知的除外；主管部门无权制止示威或抗议，但可规定合理的条件，以防可能发生的暴力；禁止是最后一招，条件是如果该项活动的进行确有发生暴力的危险；对主管部门的决定可以提供对之进行司法审查的办法；组织者须由主管部门告知示威或抗议的进行条件以及他们对任何造成的损失负有的责任。”¹⁹

45. 欧洲人权法院对解散针对预计会引发示威的事件自发组织举行的和平示威作出了限制。法院说，“对某一政治事件以示威的方式作出迅速反应可能是合情合理的，在这种特殊情况下，仅仅由于未按规定事先通知而决定解散随后举行的和平集会，而且参加者也没有任何非法行为，这就等于对和平集会自由施加了过度的限制。”²⁰ 此外，欧洲人权法院还裁定，对于在拟定的集会日期前禁止该集会的决定缺乏有效的上诉程序，属于违反《欧洲理事会保护人权和基本自由公约》的行为。²¹

46. 总部设在美利坚合众国的捍卫异见人士基金会强调指出，对于 50 人以下的集会，或者对在公共的人行道上举行的示威，或者对目的是对公共事件立即自发表示意见的集会，不应作出须通知或许可的规定。捍卫宪定权利和自由律师协会(JURIX)主张不拘留和平示威的普通参加者，即便在监管部门与组织者对该活动的时间、地点和举行方式达不成协议也不应拘留。应该允许和平示威在其意向对象面前以最大的宣传效果进行。取得监管部门的同意，包括在抗议的时间地点问题上取得同意，不应该被用作一种手段，以使此种示威的目的落空。

47. 关于哥本哈根警方接到通知的抗议活动，丹麦人权研究所指出，警方在确定的日期之前与组织者展开对话，确保示威活动和平进行。津巴布韦人权非政府组织论坛支持法律改革努力将禁止示威权从警方转到法院手上，取消了示威者必须随身携带身份证的规定。

¹⁹ 英联邦秘书处，言论、结社和集会自由，最佳做法丛书(2003 年，伦敦)，第 21-22 页。

²⁰ 欧洲人权法院，*Bukta and others* 诉匈牙利，第 25691/04 号诉状，2007 年 7 月 17 日的判决书第 36 段。

²¹ 同上，*Baczowski* 等人诉波兰，第 1543/06 号诉状，2007 年 5 月 3 日的判决书。波兰人权捍卫者办事处从一开始就参与此案，辩称推出公共道路上集会须获得许可的规定侵犯了集会自由。

48. 区域性法院在其判例中处理了和平抗议如在使用密度高的公共区域或公共道路上举行可否加以限制的问题。欧洲人权法院驳回了因示威而封闭公共道路会给人造成不便的论点。法院指出,“任何在公共场所举行的示威不可避免在一定程度上打乱日常生活,包括交通中断。因此,如果受到《公约》第十一条保障的集会自由不至于掏空所有实质内容,公共当局就必须对和平集会表示一定程度的容忍。”²² 欧洲法院对一起在一条穿越阿尔卑斯山的交通主干线上举行的抗议造成公路实际关闭长达 30 小时的案子也作出的类似的裁定。²³ 美洲人权委员会也作出过相似的裁定。²⁴

和平抗议期间主管部门的作用,特别是警方的作用

49. 丹麦人权研究所报告说,哥本哈根警方自 2012 年开始通过社交媒体进行沟通,通过脸书和推特向抗议者及公共活动参加者提供有关所涉抗议或活动的最新情况。澳大利亚报告说,警方在和平抗议方面以尊重人权和自由的方式履行职能。

50. 黑山表示,警方在和平抗议过程中与组织者、以及提供人身或健康保护的机构或媒体服务等有关实体得保持沟通与合作。马达加斯加强调国内安全部和警方具有确保宪法所保障的基本自由(包括和平抗议的自由)能够得到自由行使的作用。执法人员保证遵循和平抗议方面的规则,同时在抗议活动前后及活动期间始终维持公共秩序。

51. 澳大利亚卡斯坦人权法律中心强调表示,警方任何时候都应佩戴标识,这样如果警方过度使用武力可以进行某种追索。中心着重指出,应该指导警方如何运用有关的人群控制机制。中心提出了警方应对公民抗命的问题,在回顾公民抗命作为一种抗议形式的历史重要性的同时,中心主张,即使根据国内和国际人权法的规定这种行动可能得不到保护,但是对这种行为的惩处应该适度,不应该拿抗议者“杀一儆百”。

52. 西班牙安特卫基金会强调指出,在和平示威的情况下,未满 18 岁的人员必须受到特殊保护,以免遭受暴力侵害和无人道或有辱人格的待遇。

53. 捍卫异见人士基金会认为,警方对和平抗议所起的作用应该是人群管控,应该强调相互沟通和自愿合规。所有执法人员均应佩戴或出示明显的标识,便衣或卧底探员或举报人不应混入人群。现场警方人员不应与人群的规模不相称,警方不应携带致命武器。不应用马匹控制人群,警方不对和平抗议人员拍照或摄

²² 欧洲人权法院, *Sergey Kuznetsov* 诉俄罗斯, 第 10877/04 号诉状, 2008 年 10 月 23 日的判决书, 第 44 段。

²³ 欧洲法院, *Eugen Schmidberger* 诉奥地利共和国, C-112/00 号案, 2003 年 6 月 12 日的判决书。

²⁴ 美洲国家组织, 美洲人权委员会, 公民安全和人权问题报告, 2009 年 12 月 31 日(OEA/Ser.L/V/II), 第 193 段。

像，应该禁止警方进行先发制人的逮捕和驱散行动。此外，执法人员应该将所有被捕人员造册登记，并立即处理；应该让被捕人员了解其法定权利。基金会主张对和平示威不要运用催泪弹、胡椒喷雾剂或其他“不至于致命的”武器。

54. 巴拿马监察员着重说明了与有关各方进行对话和磋商的重要性，认为这有助于和平抗议期间保护人权。阿曼也强调抗议期间必须与主管公共部门进行沟通。

55. 此外，各种非政府组织还提出了滥用不至于致命的武器方面令人关切的问题。医生促进人权协会和卡斯坦人权法律中心对使用某种形式的非致命武器控制示威，包括橡皮子弹枪、催泪弹、霰弹枪和泰瑟枪等提出了具体的关切问题。医生促进人权协会建议各国保证任何受伤的抗议人员或治安人员能够得到医疗，尽量保护受伤抗议人员或治安人员的专业医护人员在医疗上的中立地位。

56. 警方监测网(警监网)着重介绍了警方对人、包括抗议者和旁观者实施的遏制术，或称“装壶”术，将人控制数小时，作为一种阻遏人群的措施。欧洲人权法院裁定，使用这种遏制措施，如属为避免“确实存在的严重伤害或破坏风险”之所需，并属于“拟采用的侵入性最小而且效果最好的手段”，²⁵ 则并不违反《公约》的规定。警监网虽然承认警方的遏制术在有发生严重暴力危险的情况下属于合法措施，但也承认这种做法也常用来对付自发而且未经批准的和平抗议活动，因而表示担心这种做法并不仅仅用于原本想达到的十分有限的目的。警监网还称，诸如遏制和拦住搜查之类的对策常被警方用来收集有关抗议者的个人资料，并强调指出，收集处理这种资料在法律上缺乏适当的依据，对参加抗议活动具有泼冷水的作用。

57. 丹麦人权研究所提出了丹麦在抗议活动期间大批临时拘留人员的对待问题，其中着重提到一个案件，拘押人员没有厕所可上，被晾在冰冷的人行道上达数小时。

58. 英联邦秘书处²⁶ 主张抗议期间在场的警察适用适度、合法、问责和必要性原则。和平集会和结社自由权问题特别报告员表示意见说，抗议组织者不应承担集会期间提供公共服务产生的任何费用问题，也不应该认为集会组织者和参加者对他人的不法行为负责(或受到追究)，或者责成其维持公共秩序。²⁷

²⁵ 欧洲人权法院(大法庭)，*Austin* 等人诉联合王国，第 39692/09 号、40713/09 号和 41008/09 号诉状，2012 年 3 月 15 日判决书，第 59 和 66 段。

²⁶ 英联邦秘书处，英联邦警察人权培训手册(2006 年，伦敦)。

²⁷ 见 A/HRC/20/27，第 31 段。

暴力行为的调查及问责

59. 印度国家人权委员会和南非人权委员会均表示，如果抗议导致严重暴力，包括死亡事件，其作用是进行调查并提出调查结论和建议。两个委员会还表示，他们的机构应该就引发示威的问题和抗议活动产生的人权问题进行公开对话。

60. 马拉维人权委员会指出，委员会对 2011 年 7 月演变成暴力冲突并造成 19 人死亡和财产损坏的示威进行了调查。委内瑞拉玻利瓦尔共和国监察员办公室表示试图调解和平抗议引起的冲突，向国家主管部门提出可采取的行动的建議。

61. 医生促进人权协会敦促各国对曾经对和平示威者过度使用武力的治安部队建立公正透明的问责机制，对所有骚扰或恐吓示威者的控告进行公正独立的调查。土耳其报告说，如果当局发现治安部队在和平抗议期间使用了不相称的武力或者接到这种指控的，内政部即派监察员根据其“酷刑和虐待行为零容忍政策”对此种事件进行调查。

62. 俄罗斯联邦提到近年来设立了两个机构，成功地发挥着查实侵犯人权行为的作用，包括在和平抗议的情况下发生的侵权行为。公共监督委员会已经建立，他们通报严重侵犯人权的案件，这种案件也是民间社会组织关注的对象。俄罗斯内政部公共监督委员会由人权界的代表组成，负责处理侵犯人权案件。阿曼报告说，阿曼国家人权研究所对涉及侵犯人权问题的所有问题进行监测并提出咨询意见，包括在进行和平抗议的情况下人权受到侵犯的事件。

63. 绿色和平组织谈到公民抗命问题，将这个问题定性为故意不遵守法律规定，辩称合法、建设性抗议活动不应该总是受到法律制裁，即便制作活动违法也不应受到制裁。该组织提到如下一个案例，46 名绿色和平组织成员故意违反法律，以表明澳大利亚一个核设施保安不足；这些成员最初被判犯有非法入侵罪，但是经上诉之后，这些定罪也就不了了之。主审法官指出，“[.....]认为被告通过在前门进行示威，本可能会实现其目标和动机的说法，在我看来并不属实。情况已经表明[.....]，上诉人主要的一个目标和动机是要具体生动显示该设施内部的保安情况极其糟糕。”²⁸

促使国家提高公正性的好做法

64. 印度国家人权委员会认定国家的公正性对和平抗议权的行使至为重要。委员会说明了缺乏公正性在各种各样情况下会对和平抗议权产生不利影响。例如，掌权的政府会鼓励，甚至支持亲政府的示威，而禁止、限制或破坏不满政府政策和做法的政治反对派及个人或团体举行的和平抗议。此外，国家还会因为有些人赞成据认为有争议或不符合主流价值或信仰的议题而把矛头指向他们，或者对抗

²⁸ 新南威尔士法院，*Regina* 诉 *Kirkwood* 等人，DCZ EF-C, 2002 年 5 月 15 日的判决书，(未发表)，第 5 页。

议活动的组织者、参加者、或是参加此种活动的反对派领导人施以重罚，将他们拘留或监押。政府在极端的情况下会做出诸如对在押人员施加酷刑或虐待之类的严重侵犯人权的事情，或者阻挠对受伤人员进行治疗。

65. 可有助于解决国家缺乏公正的问题的好做法有各种各样。例如，国家人权机构可以对国家在某件事情上是否公正进行调查，并且公开报告调查结果。南非人权委员会、波兰人权捍卫者办公室及保加利亚监察员办事处报告说，它们具有监测抗议活动并与有关各方进行对话的作用。

66. 行政当局作出不良决定，禁止或限制和平抗议，这应该可以向包括法院在内的独立公正的机构提出上诉。应该允许传媒机构自由开展工作，不受限制地报道示威情况。非政府组织和人权捍卫者具有监测和平集会及其警方维持秩序的情况的作用，²⁹ 如果对国家公正性存在质疑，外交使团、区域性和国际性组织的观察员也可发挥监测示威情况的作用。欧安组织/民主人权处的“和平集会自由情况监测工作手册”(2011年)可用于这方面的能力建设。

媒体的作用

67. 无国界记者组织指出，在和平抗议期间，媒体具有促进和平集会自由权得到全面切实行使的重要作用。该组织着重指出，媒体对示威和公众集会的报导是记者遭到敲诈勒索的主要原因之一，并且注意到 2011 年记者受到的攻击有所增加。当局采用拘押、盘问或传唤、以及暴力、销毁材料、没收录音、袭击媒体办公室、驱逐或拒发签证等手法限制信息的自由流动。

68. 该组织建议承认媒体的报道是和平抗议所涉人权的保护工作的一项内容；新闻报道权不应该以持有记者证或具有记者认证资格为先决条件；国家尊重新闻权，承认记者有进入公共抗议场所、摄像和采访的权利；国家尊重记者的人身及其报道材料的安全，尊重消息来源保密等基本原则。国家应该禁止拒绝向记者颁发签证或给予资格认证，禁止驱逐他们；警务力量应该尊重记者的中立性，应该接受尊重新闻自由国际准则方面的培训，尊重示威期间媒体的工作。此外，国家应该对犯罪行为责任人系统提出起诉，并实施纪律措施，切实有效打击侵袭记者而不受惩罚的现象。

69. 该组织第十九条还着重强调了媒体的作用，称对报道集会的记者和“公民记者”的攻击应该视为对和平集会自由权和言论自由权的侵犯。它引用了美洲人权法院对正欲拍摄示威的摄像记者遭到袭击一案的判决。法院裁定，传播有关此类抗议的信息有助于目击者“观察核实示威期间武装部队成员是否正确履行责任，使用武力得当。”³⁰

²⁹ 见 A/HRC/20/27, 第 50 页。

³⁰ 美洲人权法院, *Vélez Restrepo* 和家人诉哥伦比亚。“初步反对意见、案情、赔偿和费用”。2012 年 9 月 3 日的判决书, Series C No. 248。

新技术

70. 诸如互联网、电子邮件、文本信息工具、推特、脸书以及移动电话等等新技术改变了人们举行和平抗议活动的方式，也改变了人们关于何为和平集会问题的传统观念。³¹ 第十九条指出，2010 年，美利坚合众国国务卿将网上平台比作集会用的现代市镇广场，强调和平集会自由权也适用于网上抗议。

71. 进步通信协会(通协)指出，国内立法和人权法没有对新式网上抗议作出充分的规定。得到法律允许的网上抗议还有待确切规定。通协提到一种常用的网上抗议形式——分布式断绝服务(断绝服务)攻击。断绝服务攻击涉及的是许多用户用无用的信息不断地淹没一个网站，这可以使这个网站由于服务器过载而放慢或下线。通协注意到，断绝服务攻击可以成为一种抗议的行为，可能被认为是网络版的静坐。断绝服务攻击通常会使一个网站短时间无法进入，直至攻击停止——类似于抗议者在一栋楼外阻止业务活动，持续有限的一段时间，直至抗议停止。仅仅这种攻击本身一般不会危及网站的安全或者造成偷盗信息的漏洞，除非这个目标网站遭到黑客的攻击和乘虚而入。德国一家法院裁定，断绝服务攻击视其目的而定，可将其视为一种合法的抗议形式，不是一种罪行。通协指出，法律需要划清抗议活动的断绝服务攻击和黑客控制的“僵尸网络”之间的区别，因为后者不仅有损攻击目标也有损僵尸网络攻击利用的僵尸电脑的并非情愿被利用的机主。通协说，对利用断绝服务手段的人所作的评判应该与使用僵尸电脑的人不同。

培训和指导

72. 一些国家³² 和国家人权机构说明它们为行政主管部门及(或)警察机构人权培训，作为一项在和平抗议情况下增进和保护人权的措施。

73. 阿塞拜疆提到，其培训计划包括示威期间警察的作用、示威作为民主原则的表现形式、组织者和警方的合作、警察连锁活动、缓和紧张局势的方略、各种集会的管控、群众扰乱治安行为的管控、道路及其他地方的管制、以及对人的尊严的尊重和保护等专题。

74. 乌拉圭报告说，国家警察局 2011 年发表的《武力使用问题手册》是增进和保护和平抗议权的重要行动。斯洛文尼亚表示说，该国向警察提供培训，目标是为执法人员提供先进的宪法法律和 인권知识，包括运用警力时保护人权的问题。此外，该国还有专门的培训方案，题为“在多元文化社会里意识到定势思维，克服偏见和防止歧视问题。”

³¹ 见 A/HRC/20/27, 32 段。特别报告员还着重指出，和平抗议所涉的人权在网下和网上均应该适用，同意增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员的观点，即所有国家均应确保互联网始终保持畅通无阻，包括政治动荡期间，(第 84(k)段)。

³² 亚美尼亚、阿塞拜疆、保加利亚、爱沙尼亚、印度、马达加斯加、毛里求斯、摩尔多瓦、黑山、摩洛哥、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚、西班牙和土耳其。

75. 土耳其表示，2011 年通过了集会和游行示威期间负责人员行为方面的程序和原则，以期实现全国各地行动一致性，包括为确保相称性所用武力程度方面的一致性。

研究活动

76. 匈牙利的基本人权事务专员办事处着手开展了一项关于集会自由的项目，其中包括对执法部门如何处理报案以及活动期间采取的措施在多大程度上达到了《宪法》及适用的法律法规规定的要求问题进行研究。自该项目开展以来以及对 150 多项活动进行了调查研究，发现示威往往穿越国境，示威策略在变化和发展。根据警务专业知识必须国际化这一调查结论，该国与 11 个国家的 20 个伙伴组织共同发起一个研究项目，其中包括执法机构、研究和教育机构、国家警察和基本人权事务专员办事处。

五. 结论

77. 和平抗议是体现民主生机勃勃的一个基本面。各国应该承认和平示威作为加强人权和民主的手段的积极作用，应该保障和平集会自由权、结社自由权及见解和言论自由权，因为这些权利是民主不可或缺的元素，是所有人权均能得到全面充分享有必不可少的条件。

78. 增进和保护和平抗议所涉人权，不仅需要适当的法律框架，而且还需要不断努力争取加以有效落实。示威组织者、行政主管部门和警方之间的对话、以及对警察部队进行人权培训的方案，包括抗议期间使用武力问题的培训，也可促进与和平抗议相关的人权得到增进和保护。
