



大会

Distr.: General
14 July 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

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

和平集会和结社自由权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员安娜丽莎·钱皮依照人权理事会第 [32/32](#) 号决议提交的报告。

* [A/72/150](#)。



和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员的报告

摘要

在第三十四届会议上,人权理事会任命安娜丽莎·钱皮为和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员;安娜丽莎·钱皮于 2017 年 5 月 1 日正式任职。

在本报告中,特别报告员基于前任任务负责人的工作,概述了她对人权理事会在第 [15/21](#) 号决议中确定的任务的看法。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
三. 哪些因素影响到对这项任务的看法.....	4
A. 这项任务是一种服务	5
B. 和平集会和结社自由为基本权利	5
C. 民主与和平集会和结社自由	6
D. 发展与和平集会和结社自由	7
四. 前任任务负责人的贡献.....	8
五. 优先专题.....	11
A. 武力(包括致命程度较低的武器)使用和集会管理.....	12
B. 数字空间、新兴技术和人权	12
C. 专业协会, 包括学术机构的作用	13
D. 在国际层面、特别是在多边机构框架内行使和平集会和结社权利.....	13
E. 促进和保护和平集会和结社自由权利的大有可为的良好做法.....	13
六. 工作方法.....	12
A. 对任务的关注度及对特别程序机制的认识	14
B. 报告	14
C. 国家访问	14
D. 来文和媒体声明	15
E. 学术访问、与利益攸关方进行磋商及其他活动	15
F. 国家、区域和国际法院的战略诉讼	15
G. 早期预警、预防和呼吁人权理事会、安全理事会和其他机构应对新的受关注局势.....	16
H. 协调	16
七. 结论和建议.....	17

一. 导言

1. 本报告是和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员第一次以这一身份提交给大会的报告，她在报告中概述了她对人权理事会第 15/21 号决议确定的、第 32/32 号决议延长的任务的看法。
2. 特别报告员十分感谢前任任务负责人马伊纳·吉埃在过去六年的任职期间所做的大量工作。
3. 在第二节中，特别报告员介绍了她自 2017 年 5 月 1 日任职以来的活动情况。在第三节中，她概述了影响她的看法的因素。在第四节中，她回顾并总结了前任任务负责人提交的专题报告，其工作为她未来的工作打下了坚实基础。在第五节中，她列出了未来三年的优先专题。具体行动计划和工作方法详见第六节。第七节概述了结论和建议。

二. 特别报告员的活动

4. 2017 年 6 月 6 日和 7 日，特别报告员在人权理事会第三十五届会议上第一次发言，简要介绍了她的前任的报告，并概述了一些指导其任务的要素。这些要素包括与会员国进行接触、处理专业协会问题以及继续有效利用这项任务的传统工具。互动对话所强调的一点是，民间社会受到的限制越来越多，全世界的公民空间日益缩小。特别报告员在讨论的最后指出，公民空间缩小的主要原因是各国采取了种种限制措施和做法，因此呼吁各国避免采取这种措施和做法。
5. 在会议间隙，特别报告员与前任及其小组、民间社会组织和其他相关利益攸关方(例如国际劳工组织(劳工组织))等多次举行磋商，讨论属于其任务范畴的问题，并收集他们对任务和未来发展的看法。
6. 2017 年 6 月 27 日至 30 日，特别报告员参加了特别程序任务负责人第二十四次年度会议。在会议间隙，她与非政府组织进行了后续磋商，以收集更多关于和平集会和结社自由的当前紧迫问题和关切的意见。她还与常驻代表团举行了一些双边会议。她参加了联合国教育、科学及文化组织和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2017 年 6 月 29 日组织的关于加强《联合国记者安全和有罪不罚问题行动计划》的多利益攸关方磋商。本次磋商旨在集中主要利益攸关方，以确定之前和现下记者安全工作中的主要成就、差距和挑战，并对《行动计划》框架内的未来工作提出建议。
7. 特别报告员还于 7 月 5 日和 6 日在意大利皮埃特拉桑塔举行了一次与民间社会组织代表的磋商，他们的讨论也纳入了本报告。

三. 哪些因素影响到对这项任务的看法

8. 特别报告员的观点受到下文概述的一些因素的影响，这些因素将为她自己开展关于这一任务的工作提供帮助和指导。

A. 这项任务是一种服务

9. 这项任务是一项行政职责，不是某个特定时间恰好担任特别报告员的人的个人事务。此外，任务本身并不是终点，而是通往下一终点的手段。
10. 特别报告员意在成为人权理事会了解需要理事会关注的和平集会和结社自由相关事项的耳目。但是，特别报告员工作的最终受益者不会仅仅是人权理事会。
11. 《联合国宪章》序言以“我联合国人民”开头，根据序言的规定，受益人是且应当是人民。受益人必须是民间社会：包括非政府组织的民间社会组织、发展和人道主义行为体、宗教协会、政党、工会、社会运动、专业协会、学术机构以及体育、休闲和其他各种协会。受益人必须是为进行抗议或支持任何其他和平目的而在线上或线下、私人或公共空间举行和平集会的人。
12. 当人民和民间社会受益时，国家、国际组织和整个国际社会也同样受益。
13. 任务负责人承诺利用其任务确保联合国所有人民充分行使和平集会和结社自由权利。

B. 和平集会和结社自由为基本权利

14. 和平集会和结社自由权利列于国际人权清单上的众多权利之中；正如所有人权一样，它们普遍存在、不可分割、相互依存且相互关联。
15. 和平集会和结社自由权利是充分享有其他权利的基础，因为它们使一系列公民、政治、经济、文化和社会权利的行使成为可能。
16. 和平集会和结社自由权利不是绝对的，这意味着不仅可以在紧急状态下暂时限制这些权利，而且可以在其他情况下予以特殊干涉。虽然它们是人人得享的人权，但其行使可能受到一定的限制。如果对包括保护他人权利和自由在内的一些公众目的必不可少，那么这些限制就允许存在，但前提是有法律规定并且限制适当。然而，安全和紧急状态法、旨在遏制国际恐怖主义融资的措施、反洗钱条例和以公众目的为名义对公民空间进行约束的其他限制，本身并不能证明系统性侵犯和平集会和结社自由行为的合法性。
17. 此外，和平集会和结社自由权利是基本人权，不仅对所有正常运作的民主政体而言是如此，而且对专制政府而言也是如此。和平集会和结社自由这样一个单一变量实际上可作为衡量任何特定国家人权状况和人权享有情况的晴雨表，以及评判国家及其国家机构开放或封闭程度的指标。
18. 民间社会近年来取得的成功及成就已得到全面调查和记录(见 [A/HRC/35/28](#))。2017年6月7日，在人权理事会同特别报告员举行的群组互动对话中，各代表团

总体上承认并认可了这些成功和成就(A/HRC/35/28, 第 4 段)。¹然而, 自从 2010 年 10 月确立这项任务以来, 民间社会在全球各地即便没有被禁止发声, 也遭遇了言论限制或压制。为规范结社、限制行使基本公共自由而实施大规模监控、对民主空间(包括网上的)的妨碍性监管, 以及过度限制性的立法, 同时频繁利用反恐立法来遏制反对的声音, 并对人权维权者和在和平抗议中行使表达观点权利的普通民众进行骚扰和施暴, 这些都十分常见。

19. 在这种背景下, 特别报告员希望强调和平集会和结社自由与民主和发展之间相辅相成的关系, 同时她愿意为增加全球公民空间作出贡献。

C. 民主与和平集会和结社自由

20. 和平集会和结社自由与言论自由和其他权利均处于任何正常运作的民主制度的核心。这些权利是民主的重要组成部分, 因为它们赋予人们“表达他们的政治观点, 从事文学艺术活动, 从事其他文化、经济和社会活动, 信奉宗教及其他信仰, 组织和参加工会与合作社, 选举代表其利益以及向其负责的领导人”的权利(人权理事会第 15/21 号决议, 序言)。

21. 人权理事会主要是在“阿拉伯之春”发生后通过了一系列关于在和平抗议的背景下增进和保护人权的决议, 其中强调“不应将和平抗议视作威胁”并鼓励所有国家“在处理和平抗议及其原因的过程中开展公开、包容和有意义的对话”(见第 25/38 号决议)。

22. 虽然和平集会和结社自由被视为两项独立权利(A/HRC/20/27, 第 4 段), 但当下必须思考两项权利是如何紧密相联、相互依存的。和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员及法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员关于适当管理集会问题的联合报告强调了集会在发展民主制度、促进公众参与以及提出既有利益以外其他观点(A/HRC/31/66, 第 5 至 6 段)的重要性。然而, 集会一般被定义为人们在私人、公共或网络空间进行的“临时”或“长期”聚集(同上, 第 10 段), 以实现其最终目标, 因此个人必须能够充分行使结社自由权, 从而组织集体行动、与包括政策制定者和立法者在内的利益攸关方进行建设性的接触, 以及协助将参与集会的人们所期待的政治、经济或社会变革制度化。正如《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条所述, 正是和平集会自由权和结社自由权两者的结合, 巩固了顺应民需的治理制度, 并确保人们能充分切实地行使参与公共事务权。

23. 当一个国家培养出一个强大的民间社会时, 这个国家会变得更强大。强国与强大的民间社会之间成正比而非反比关系。两者之间不存在权衡取舍关系。

¹ 该对话的一项记录可查阅：<http://webtv.un.org/meetings-events/watch/clustered-id-contd-sr-on-education-sr-on-peaceful-assembly-6th-meeting-35th-regular-session-human-rights-council-/5461810503001>。

D. 发展与和平集会和结社自由

24. 民主与和平集会和结社自由权利之间内在固有的联系并没有全面体现这些权利的重要性，也没有充分证实这些权利的根本意义。民间社会对发展的促进作用不亚于对民主的促进作用。

25. 《世界人权宣言》承认人权是自由、正义与和平的基础。一致通过的《维也纳宣言和行动纲领》将民主、发展以及尊重人权和基本自由描述为相互依存、相辅相成的。

26. 大会于 1986 年 12 月 4 日在第 41/128 号决议中通过了《发展权利宣言》，在该宣言中，大会呼吁赋予每个社会成员充分自由地参与至关重要的决定的权利。《宣言》及其原则构成了将立足人权的发展做法概念化的基础。在联合国于 2003 年通过的关于在发展合作和方案拟定中采取立足人权的做法的共识声明中，该做法概述如下：

(a) 所有发展合作、政策和技术援助方案应进一步实现《世界人权宣言》和其他国际人权文书中规定的人权；

(b) 《世界人权宣言》和其他国际人权文书中所包含的人权标准以及衍生出的原则应作为所有部门和方案拟定进程所有阶段的一切发展合作和方案拟定的指导；

(c) 发展合作应促进“义务承担人”履行义务和(或)“权利持有人”主张权利的能力。

27. 人权理事会通过若干决议重申了这些原则。最近，在 2017 年 6 月 23 日，它通过了有关发展对享有所有人权的贡献的第 35/21 号决议。理事会在该决议中确认了国际社会关于构建人类共同未来的共同愿望，并确认发展对享有全部人权作出了重大贡献。它吁请各国实现民有、民治、民享的以人为本的发展，吁请各国加强国际合作以不遗余力地促进可持续发展，尤其是在执行《2030 年可持续发展议程》的过程中，因为它有利于全面享受人权。理事会还欢迎进一步努力推动发展举措，以促进伙伴关系、双赢成果和共同发展。

28. 尽管将发展促进人权概念纳入国际人权制度至关重要，但特别报告员强调，全球人权对话方面的重大转变要求人们认识到发展与人权之间的相互作用是双重的。发展可促进人权，而享受这些权利亦可促进发展。在这一背景下，利用公共空间、参与公开辩论以及组织和结社的可能性都有助于在可持续发展目标、尤其是目标 16 的框架内扩大公民空间，目标 16 规定了创建和平、包容和公正的社会以及建立有效、负责和包容的机构。另一方面，不平等状况对行使和平集会和结社自由权利有消极影响。

29. 工商企业往往是侵犯和平集会和结社自由权等各项人权的罪魁祸首。在这方面，特别报告员还要强调，工商企业在维护人权方面可能发挥积极作用。来自各

工业部门的众多公司日益认识到，保护民间社会组织和个人不仅正确，而且对它们有利。

30. 特别报告员致力于确保根据《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》追究工商企业行为体的责任，并与现有网络合作，以确定工商企业和社会如何能够因私营部门与各国政府建立伙伴关系并加大支持力度而获益，从而创造以善治、尊重法治和人权、平等和多样性为特点的积极有利的经营环境。

四. 前任任务负责人的贡献

31. 过去六年来，前任任务负责人为该任务引进了广泛的人权经验，作出了坚定的承诺并注入了巨大的能量。他与主要利益攸关方密切协商，非常慎重地确定了一系列重要问题作为他向人权理事会和大会提交的专题报告的重点。

32. 他在提交给人权理事会的第一次报告(A/HRC/20/27)中，强调了促进和平集会和结社自由权利的最佳做法，阐明了和平集会自由权利不仅涵盖举办和参与和平集会的权利，还涵盖免受不当干涉的权利，还阐明这一权利进而保护了对和平集会实施监督者。结社自由权利的范围是从社团创建到终止，包括组织和加入社团的权利、自由活动和免受不当干涉的权利、获得资金和资源的权利以及参与公共事务的权利。他进一步强调了世界各地促进和保护和平集会和结社自由权利的最佳做法，涵盖诸如“和平集会”和“结社”的定义、倾向于允许和平集会的推定、和平集会通知与授权的概念、集会期间免受不当干涉的权利、人权执法能力建设、和平集会背景下监督员和新闻记者的权利、组织和加入社团(包括未注册社团)的权利、自由运作社团并免受不当干涉的权利、社团获得资金和资源的权利、参与公共事务的权利、终止、暂停和解散社团的权利以及获得适当救济的权利等各种问题。

33. 他在提交给人权理事会的第二次报告(A/HRC/23/39)中，探讨了民间社会寻求、接受和使用人力、物力和财力的权利，并指出，随着各国政府越来越多地将财政束缚作为压制民间社会言论的方式，资金限制已成为对全球社团的主要存在性威胁。他表明，根据国际法，结社自由包括从国内外和国际渠道寻求、接受和使用人力、物力和财力的权利。他指出，各国义务促进而不是限制获得资金，以便社团能够像企业和政府一样有效参与民主和发展进程。2014年5月发布了一份关于保护公民空间和获取资源的权利的一般原则的文件，概述了该权利的主要方面及其法律依据。²

34. 前任任务负责人在提交给大会的第一次报告(A/68/299)中，探讨了关于行使和平集会和结社自由权利的关切事项，以文件资料证明了选举背景下这种自由面临的无数威胁。报告中概述的最重要的结论之一是选举并不存在于真空中，其质量不能仅仅根据投票期间发生的情况来判断，还需要根据选举前后发生的情况来

² 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/GeneralPrinciplesProtectingCivicSpace.pdf。

判断。另一个重要发现是，“鉴于和平集会和结社自由权在选举背景中的重要性，施加此类限制的门槛应高于平时：‘一个民主社会的必要手段’和‘相称性’的标准在选举时应当更难达到”（同上，第 25 段）。

35. 前任任务负责人在提交给人权理事会的第三次报告(A/HRC/26/29)中，探讨了在行使和平集会和结社自由权利时面临最大风险的群体所受的威胁，他着重关注往往被边缘化的群体在日常生活中或是在行使这些权利时所面临的挑战。在报告中，他强调剥夺这些权利与这些群体被边缘化和这种边缘化会如何加剧他们无法有效行使自身权利的状况之间的联系。被认为风险最大的一些群体有：残疾人、青年以及儿童、妇女、女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者和双性人、少数群体成员、土著人民、国内流离失所者以及非本国国民——包括难民、寻求庇护者和移民工人。出于本报告目的，风险最大的群体还包括那些不是因为身份、而是因为最有可能遭受歧视和报复的群体的权利进行积极游说而成为攻击目标的群体和个人。他指出，包括新闻工作者、工会会员和环保活动家在内的人权维护者在许多国家面临着来自国家和非国家行为体的相当严重的反对、骚扰、侮辱甚至身体攻击。

36. 他在提交给大会的第二次报告(A/69/365)中，审查了在国际层面、特别是在多边机构及其对这些权利施加影响的背景下行使和平集会和结社权利的情况。他指出，民间社会频繁被排除在国际辩论之外，而多边机构通常将和平集会(无论是在全球首脑会议期间或是实施项目时举行)视为构成了安全威胁；许多多边机构的行动缺乏透明度；对与多边机构合作的人权维护者施加报复的情况普遍存在。他进一步审查了在多边机构框架内行使集会和结社权利所面临的障碍，其中一些障碍是机构本身制造的，而另一些则源于组成机构的国家。同时，他就如何改善这种情况提出了广泛建议。

37. 前任任务负责人在提交给人权理事会的关于在自然资源开发背景下的和平集会和结社自由权利的第四次报告(A/HRC/29/25)中，审查了这些权利在为真正有效参与各种自然资源开发活动开辟空间方面所发挥的作用。他还审查了这些权利如何帮助提高透明度，改善问责制，促进建设性对话，从而最终形成人们确保其他实体权利的能力的基础。在报告中，他指出，国家和企业低估、误解甚至常常否认民间社会作为利益攸关方在自然资源开发背景下的重要作用，这体现了多种观点、特别是那些主张非经济价值观高于经济价值观的观点日益被忽视。他认为，无视民间社会的投入只会适得其反、引发分裂，有可能导致削弱对世界主导经济体系的信心。他总结称，承认民间社会团体支持和反对自然资源治理领域整个决策链的行动是这些个人和团体合法行使和平集会和结社自由权利的行为，这符合国家和企业二者的自身利益。

38. 他在提交给大会的第三次报告(A/70/266)中，提供了一项关于世界各国对待企业和社团的比较研究，比较了各国、多边组织和其他行为体为企业和社团创造的有利环境，突出强调了企业和社团受到不公平对待的例子。他发现，国家和其他行为体在法律和实践中经常给社团施加较为繁琐累赘的监管，而企业却享受更有利的待遇。这一情况带来的最终结果是，企业享受的有利环境(广义定义是：

国家和其他行为体为促进特定非国家部门采取的作为或不作为)通常比社团享受的要好得多。在报告中,他主张“部门平等”:以国内和国际法律、标准和规范为依据,对各部门的监管采取公平、透明和公正的做法,法律明确规定监管条例,国家官员仅享有最低限度自由裁量权。

39. 前任任务负责人在提交给人权理事会的第五次报告(A/HRC/32/36)中,探讨了原教旨主义现象及其对行使和平集会和结社自由权利的影响。虽然他强调自愿遵守原教旨主义信仰体系本身并不是侵犯人权的行为,但他回顾说,如果这些信仰者以控制或限制其他可能有不同看法或背景的人的权利的方式强加这些信仰,那么他们就威胁到了作为民主核心的多元主义和宽宏大量的价值观。该报告指出,临界点就是原教旨主义观点构成侵犯和平集会和结社自由权利的基础那一刻。他还审查了这些权利在防止极端主义和激进化扩散方面可以发挥的积极作用。

40. 前任任务负责人在向大会提交的第四次报告(A/71/385)中,着重关注在新的全球经济秩序背景下在工作场所的和平集会和结社自由权利。在新的全球经济秩序下,大型跨国公司的权力已经增加,与此同时,国家规范这些商业实体的权力已经削弱,即使在某些情况下并非自愿放弃以吸引有关企业。他说,新的全球经济秩序对工人行使和平集会和结社自由权利的能力产生了深远影响。他指出,维护劳工权利的传统工具,如工会、罢工和集体谈判,在世界范围内都已经大大弱化,全球大量的劳动力无法行使集会或结社的基本权利,并且当权利受到侵犯时也无法获得救济。他研究了这种情况如何发生以及为什么发生,重点关注世界劳动力中最边缘化的群体,包括全球供应链工人、非正规劳动者、移民工人和家政工人。他发现,虽然国家负有尊重和促进工人和平集会和结社自由权利的国际义务,但许多国家在这项任务中以惨败收场,造成了严重的影响。这些权利是平衡工人和雇主之间不平等关系的关键工具,反过来,它又能帮助工人纠正虐待行为、有机会获得公平的工资,享有安全的工作条件和集体发声。工作场所的这些权利执行不力也可能加剧全球的不平等、贫穷、暴力、童工和强迫劳动现象,并直接导致贩运人口和奴隶等问题。他建议大体上消除劳工权利与人权之间的区别,因为劳工权利属于人权,在工作场所行使这些权利的能力是工人享受广泛经济、社会、文化、政治和其他权利的先决条件。

41. 2016年,前任任务负责人与前任法外处决、即决处决或任意处决问题任务负责人向人权理事会提交了关于适当管理集会问题的联合报告(A/HRC/31/66)。他们在报告中指出,尽管集会所发挥的作用日益突出,但仍然缺乏对适用的国际人权法和标准的清晰理解。该报告汇集了各项实用建议,为适当管理集会问题提供了大约10项总体原则,总结了适用的国际法律标准,并提出了关于如何实施这些原则的实用建议,目的是确保更好地保护参与集会和社团的人的各种权利。2016年还出版了题为“适当管理集会的10项原则”的执行清单,它旨在使民间社会组织能够监测报告中概述的建议的执行情况。³

³ 可查阅 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf>。

42. 前任任务负责人在提交给人权理事会的第六次、也是最后一次专题报告(A/HRC/35/28)中,探讨了民间社会的作用和成就。在报告中,他摸底调查并量化了过去十年内民间社会改善全球社会的各种方式,例如保护公民权利和政治权利、推动发展目标、促进社会走向自由和平等、实现和维护和平、规范企业行为、保护环境、提供基本服务以及倡导经济、社会和文化权利。现任任务负责人于2017年6月6日向理事会提交了这一报告(见上文第4段),她认为这是今后工作的理想踏板。她满意地指出,在理事会第三十五届会议的互动对话期间,该报告得到了各代表团的广泛支持和普遍赞同。

43. 总而言之,前任任务负责人给辩论带来了重大的实质内容,并为确定关于各种形式的民间社会组织的建立、管理和最关键的融资以及集会管理的法律标准作出了重大贡献。

44. 除此之外,自从设立任务以来,一共进行了八次国家访问:格鲁吉亚(A/HRC/20/27/Add.2)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(A/HRC/23/39/Add.1)、卢旺达(A/HRC/26/29/Add.2)、阿曼(A/HRC/29/25/Add.1)、哈萨克斯坦(A/HRC/29/25/Add.2)、智利(A/HRC/32/36/Add.1)、大韩民国(A/HRC/32/36/Add.2)、联合王国(A/HRC/35/28/Add.1,后续工作视察团)及美利坚合众国(A/HRC/35/28/Add.2)。

五. 优先专题

45. 现任任务负责人有意促成行使和平集会和结社自由权利的国际标准的制定,并着重关注其执行情况或执行缺失情况。为此,她将努力确保其报告中的每一段都向各国、民间社会组织和所有相关利益攸关方传达相关的信息片段。按照人权理事会第15/21号决议(第5(d)段)的授权,她将在工作中自始至终贯穿性别平等视角。

A. 武力(包括致命程度较低的武器)使用和集会管理

46. 根据理事会第 25/38 号决议, 2018 年向人权理事会提交的第一次专题报告将以 2016 年提交的关于适当管理集会问题的联合报告(见上文第 22 段和第 41 段)为基础, 侧重关注武力(包括致命程度较低的武器)使用和集会管理。除了汇编联合报告提供的关于适当管理集会的实用建议这项后续工作外, 特别报告员还将解决若干当前和新出现的问题, 其中包括:

(a) 国内动乱和紧张局势(包括骚乱、孤立和零星的暴力行为以及性质类似的其他行为)与不具有国际性质的武装冲突情况的区别。后者会导致适用关于保护国际性武装冲突受难者的日内瓦四公约共同的第 3 条和适用《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》。在这方面, 特别报告员将讨论国际人道主义法不适用于排除基本人权法、但能够为之提供充分补充这一原则;

(b) 警察和其他执法官员的军事化。在这方面, 特别报告员将审议国家为对集会进行治安管控而采取部署军事和武装部队的做法时, 使用武力的规则是否需相同;

(c) 联合国维持和平人员和集会管理。民警、宪兵和维持和平特派团框架内维持治安之间的区别可能也需要审查, 以确定每种情况的法律框架是否不同;

(d) 私人安保承包商和集会管理。为了对聘用私营部门承包商的国家和集会提供指导, 同样需要重申法律框架;

(e) 致命程度较低的武器。这方面需要解决的问题包括应当放弃还是保留致命和非致命武器的二元分类, 以及是否应当以及应当如何将致命程度较低的武器使用限制在执法人员的范围内并加以严格监管, 因这种武器的使用在部署不当时可能导致生命危险;

(f) 包括无人系统在内的新型武器技术。特别报告员将从和平集会和结社自由权利的角度探讨新技术带来的挑战和机遇。

B. 数字空间、新兴技术和人权

47. 另一个优先专题是在网上行使和平集会和结社自由的权利。

48. 技术的快速发展使世界各地的个人都能够使用信息和通信技术, 同时能提高各国政府、工商企业和个人进行监视、侦听和数据收集的能力, 这些能力可能会侵犯或践踏人权。人们普遍认为, 人们在线下拥有的权利在线上也必须受到保护, 这些权利包括和平集会和结社自由权利(例如见人权理事会第 34/7 号决议)。然而, 关闭互联网已经成为信息控制的主要手段。世界各地政府监视状况持续加剧, 危及数百万人的隐私和安全。网络中立性是长久以来所有互联网数据应受平等对待、免受不当干涉的前提, 但现已受到打击(见 A/HRC/35/22)。

49. 数字领域的集会和结社自由权利日益成为限制性法律和政策的主题。因此，为了应对数字时代的挑战，有必要就这些权利进行讨论，专门探索这些权利与新技术之间的联系。

50. 特别报告员将研究各国政府是如何日益将社交网络和网络社区、即互联网上的社团活动作为打击目标的，还将论述许多目标群体是国际法中受保护的“社团”。在这方面，需特别关注对网上“非正式”社团的法律保护。特别报告员还强调了构成侵犯线上结社自由的互联网使用限制与影响行使线下集会自由权利的限制之间的区别。

C. 专业协会，包括学术机构的作用

51. 特别报告员有意对人权理事会在第 32/32 号决议第 4 段提出的请求作出答复，第 32/32 号决议是最近一项延长该任务的决议，人权理事会在其中请求特别报告员“考虑探讨专业协会这一议题，包括专业协会在促进和保护所有人权、实现发展努力、建立和维护民主社会方面可发挥的作用，并包括各国和相关利益攸关方可以如何促进、创造和维护有利于专业协会的发展和活动的条件”。

52. 在这方面，独立大学和其他学术机构受到的限制是一些国家日益引发关切的问题。特别报告员除其他外，将着重论述学术自由是结社自由的基本表现形式之一，也是任何正常运作的民主制度的核心。

D. 在国际层面、特别是在多边机构框架内行使和平集会和结社权利

53. 另一个重点专题是在国际层面、特别是在多边机构框架内行使和平集会和结社的权利。

54. 在这方面，特别报告员特别关注的是非政府组织在经济及社会理事会的咨商地位以及在联合国以外国际组织的认证流程。

55. 这一优先专题将在上述关于多边机构及其对集会和结社权利影响的报告(见上文第 36 段)的后续工作中得到详细阐述，但也会作为关于多层次治理模式及国内政治与国际体系之间相互作用和相互联系动态的更广泛和深入研究的一部分。

E. 促进和保护和平集会和结社自由权利的大有可为的良好做法

56. 根据人权理事会的相关决议，突出强调世界范围内促进和保护和平集会和结社自由权利的大有可为的良好做法仍然是这一任务的核心人权职能之一。在任职期间，特别报告员将继续评估这些做法，并努力衡量其影响(如果有的话)以及自前任任务负责人向理事会提交第一次报告以来的事态发展(见上文第 32 段)。

57. 上述优先专题并非一成不变，特别报告员在遇到新的挑战和问题以及收到有关其今后报告的其他专题建议时将予以更新。

六. 工作方法

58. 由于并依据上文第三节所概述的愿景，本节详细介绍了特别报告员的具体行动计划及其工作方法。

59. 鉴于专题研究的丰富性和这一任务设立最初六年所提出的建议，特别报告员必须提高人们对这项工作及其未来工作的关注度，尽可能进行广泛的宣传，以便这项工作在国际和国家两级为人所知悉，并被用来促进和平集会和结社自由权利。

60. 她的工作的另一个关键特征是在国家、区域和国际法院进行战略诉讼。特别报告员认为，在国家、区域和国际法庭上起诉提出和平集会和结社自由问题的案件，不仅可充分补充与其任务有关的倡导和政策工作，还是建立除专题报告、国家访问、来文和提高认识以外国家实践的关键。

61. 在以下段落中，特别报告员详细介绍了除了开发新的创新工具之外，她打算如何在特别程序任务负责人的职权范围内充分利用这些工具。

A. 对任务的关注度及对特别程序机制的认识

62. 为了提高对其任务的关注度，特别报告员打算增加任务网站的内容。她还打算开发更多方便用户的工具，帮助公众更好地认识相关结论和建议。

B. 报告

63. 特别报告员认为报告、特别是专题报告至关重要，而不仅仅是玩弄词藻。专题报告是软性法律文书，任务负责人可借此促进国际法的效力和逐步发展。专题报告若要与人们息息相关而非一纸空文，其必须牢牢基于国家惯例和其他有关国际行为体的惯例。为此，特别报告员将征求包括区域和次区域机制在内的所有相关利益攸关方对于广泛不同声音的意见。除其他外，这将通过邀请提交意见和开展磋商的方式来完成。

C. 国家访问

64. 共有 117 个会员国和 1 个非会员观察员国向专题特别程序任务负责人发出了长期有效的邀请。特别报告员将与普遍定期审议工作组密切合作，确保所有会员国向任务负责人发出长期有效的邀请。她还将努力确保每项长期邀请都回应了任务负责人提出的关于国家访问的实际请求。

65. 目前已向各会员国发出了一些请求，以便其可以向特别报告员发出邀请。⁴她将重申这些请求。她还将确保所有会员国有机会与她合作，从而有机会参与人权理事会的工作，包括那些迄今为止从未能够或有机会参与理事会工作的国家。

D. 来文和媒体声明

66. 来文和新闻稿是任务负责人掌握的强大工具。特别报告员有意继续使用以指控函和紧急上诉函为形式的来文，以提请各国和国际社会注意与个案和实践相关的、被指控侵犯和平集会和结社自由权利的行为，以及可能以不符合国际人权准则和标准的方式限制这些权利的立法和政策草案。

67. 在她工作的最初几个月，她已经与其他相关任务负责人就如何精简来文并提高其有效性问题开展了卓有成效的讨论。她将特别注意这些沟通的后续行动。

68. 不论何时，只要确实认为引起公众对某些特定局势的关注具有推动促进和保护当地人民的和平集会和结社自由或者防止侵犯这些自由的合理可能性，就可以接触和利用媒体。

E. 学术访问、与利益攸关方进行磋商及其他活动

69. 特别报告员将继续与一直以来与前任任务负责人密切合作的民间社会和非政府组织合作，以深化和进一步发展现有的伙伴关系。为了开辟与其他国际、区域、国家和地方行为体，包括学术和研究组织、商业网络和无数其他利益攸关方之间的新合作渠道，目前已经开展了一些工作。

F. 国家、区域和国际法院的战略诉讼

70. 特别报告员认为，在国家、区域和国际法院的诉讼对于建立国际惯例至关重要，而正是这种惯例对于推动各项标准的出现和定义、对合规情况的评估以及促进它们的实施必不可少。因此，只要和平集会和结社自由权利遭遇危险，她将努力参与诉讼，而其身份主要是、但不限于“法庭之友”、法律专家和第三方调停人。

71. 因此，作为工作方法之一，特别报告员将参与国家、区域和国际法院明确涉及与和平集会和结社自由有关的问题的战略诉讼案件视为自己职责的一部分。

72. 因此，她正在寻求参与诉讼。为了提高相关利益攸关方和广大公众的认识，特别报告员希望专业协会、非政府组织及其网络、其他相关利益攸关方以及了解

⁴ 见关于国家访问的网页，其中包括关于特别报告员发出的请求、收到的邀请以及已进行的访问的列表，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/CountryVisits.aspx。

涉及集会和结社问题的案件的其他各方提供合作。在任务网站上可以看到为此目的发出的关于提交意见的号召。⁵

73. 此外，尽管各专业协会和非政府组织能够并愿意提供逐案支持，但特别报告员希望获得专业化的人力资源以建立一个法律诊所，为实际提交“法庭之友”简报和专家意见的准备工作提供必要的法律研究和起草服务。

74. 关于这一框架内开展的活动信息同样将通过特别报告员的网站发布。

G. 早期预警、预防和呼吁人权理事会、安全理事会和其他机构应对新的受关注局势

75. 特别报告员明白，她作为任务负责人，在确定人权理事会是否应当以及应当如何依据客观且基于人权的标准(包括在理事会作出的联合声明中详细阐述的标准，例如见爱尔兰在第三十二届会议上的声明、马尔代夫在第二十届会议上的声明以及最近荷兰在第三十五届会议上的声明)来应对受关注的局势方面对理事会负有责任。她非常重视这一责任，建议理事会考虑采取行动防止、应对或处理侵权行为并协助解决缓解受关注局势。

76. 更一般而言，她的任务在履行保护责任方面可以发挥十分重要的预防和早期预警作用，因为它地位独特，可收集大量与和平集会和结社自由问题相关的资料，包括保护工作的缺口、迅速恶化的情况以及侵权行为的规模、性质和模式。特别报告员将在必要时提请包括安全理事会在内的有关机构注意这种情况，并请求它们探讨并立即采取行动以应对所查明的风险和侵权行为。

H. 协调

77. 在既有的密切合作的基础上，特别报告员将继续与促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员和人权维护者处境问题特别报告员通力协作。与此同时，她还将与其他相关任务负责人进行接触以协调工作，同时避免工作重叠和重复。

78. 扩大公民空间是人权高专办全球视野的一部分，未来四年(2018年至2021年)可能仍然如此。因此，她将与普遍定期审议工作组、各条约机构、其他人权理事会机制和整个联合国系统密切合作，以促进增加全球公民空间，为民间社会创造一个安全有利的环境，促进和保护全球和平集会和结社自由权利。

79. 特别报告员将与联合国系统内外的国际组织、特别是劳工组织合作，同时铭记人权理事会第15/21号决议第5(g)段，该段规定，她的任务包括在开展其活动时，要“确保其目前的职责任务不包括国际劳工组织及其专门监督机制和程序有关职工和工人结社自由权利的具体职责范围的事项，以避免任何重复”。

⁵ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/StrategicLitigationNationalRegionalInternationalCourts.aspx。

80. 与世界各区域人权组织和国家人权机制的磋商和协调对于该任务的成功同等重要。

81. 最后但也非常重要的是，会员国的支持与协作仍然是特别报告员为扭转局面所作努力的关键。特别报告员重申承诺，承诺与各国政府代表进行建设性对话，加强与人权理事会及其机制的接触，包括但决不限于一直以来支持该任务的国家政府。

七. 结论和建议

82. 鉴于这一领域已经提出了许多指导原则和建议，本节就有待独立专家完成的工作得出了一项简单直接的结论。

83. 与任何其他任务一样，和平集会和结社自由权利任务的成功无法由所通过的决议、提交的报告、举办的对话或发起的举措来衡量。

84. 该任务提供了一个独特的机遇和挑战，可以探索和确定具体解决办法，以及调动公共舆论、获取支持，从而在国内和全球级别促进和保护公民空间。特别报告员将尽其所知所能并通过未来工作寻求这些机遇和挑战并为之做好准备。

85. 特别报告员建议各国、所有国际行为体和相关利益攸关方充分利用这一任务。该任务是一项服务，和平集会和结社自由权利对民主至关重要，是可持续发展不可或缺的条件。