



大会

Distr.: General
14 April 2014
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十六届会议

议程项目 3

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

和平集会和结社自由权利问题特别报告员马伊纳·吉埃的
报告*

概要

本专题报告系根据人权理事会第 15/21 和第 24/5 号决议提交理事会。

特别报告员在本报告第一节和第二节中概括了他在 2013 年 3 月 1 日至 2014 年 2 月 28 日期间开展的活动。他在第三节中评估了风险最高群体在和平集会和结社自由权方面面临的威胁。

特别报告员在第四节中提出了结论和建议。

* 迟交。

GE.14-13474 (C) 030614 050614



* 1 4 1 3 4 7 4 *

请回收



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 活动	3-6	3
A. 信函.....	3	3
B. 国别访问	4	3
C. 参加各类活动	5-6	3
三. 风险最高群体的和平集会和结社自由权面临的威胁.....	7-70	4
A. 定义.....	7-15	4
B. 国际人权法	16-21	6
C. 风险最高群体在享有和平集会自由权方面面临的挑战	22-47	9
D. 风险最高群体在享有结社自由权方面面临的挑战	48-70	14
四. 结论和建议	71-78	19

一. 导言

1. 和平集会和结社自由权利问题特别报告员根据人权理事会第 15/21 和第 24/5 号决议，向理事会提交本年度报告。报告介绍任务负责人在 2013 年 3 月 1 日至 2014 年 2 月 28 日期间开展的活动，讨论歧视某些群体并剥夺其自由结社与和平集会权的法律与做法。为了更好地增进与保护和平集会和结社自由权，对不同利益攸关方提出了建议。

2. 为编写本报告，特别报告员于 2013 年 12 月 9 日在瑞士日内瓦召集了为期一天的专家会议。此外，他还获益于就此问题在亚洲(新加坡)和拉丁美洲(萨尔瓦多)举行的磋商以及一些个人与团体提交的材料。根据人权理事会第 15/21 号决议，他还考虑了理事会内部工作提供的一些相关要点。¹

二. 活动

A. 信函

3. 特别报告员在 2013 年 3 月 1 日至 2014 年 2 月 28 日期间共发出 207 封信函。他就 2013 年 3 月 1 日至 2014 年 2 月 28 日期间转发不同国家的信函以及就收到的答复发表的意见载于本报告增编(A/HRC/26/29/Add.1)。

B. 国别访问

4. 特别报告员于 2014 年 1 月 20 日至 27 日访问卢旺达。他感谢卢旺达政府为此次访问提供堪称典范的合作。此外，他感谢哈萨克斯坦、马拉维和阿曼政府发出邀请，他希望尽快访问这些国家。在报告所述期间，特别报告员对 32 个尚未作出答复的国家再次提出访问请求。他还对安哥拉、孟加拉国、加拿大、肯尼亚、尼日利亚、沙特阿拉伯、越南和赞比亚提出了访问请求。²

C. 参加各类活动

5. 特别报告员在 2013 年 3 月 1 日至 2014 年 2 月 28 日期间参加了以下由国家 and 政府间机构，包括由国际和区域人权机制举办的活动：

¹ 本报告中提及的国家状况来自转发各国政府的来文，以及由任务负责人和联合国高级官员发布的新闻稿。

² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/CountryVisits.aspx。

- 由蒙古政府主办的民主政体共同体第七届部长级会议(乌兰巴托, 2013 年 4 月 27 日至 29 日);
- 由联合国人权事务高级专员办事处举办的确保在和平抗议的背景下增进和保护人权的有效措施和最佳做法研讨会(日内瓦, 2013 年 12 月 2 日);
- 在民主政体共同体的组织下, 由瑞典外交部主办的“保护公民空间和获得资源的权利”项目发布会(斯德哥尔摩, 2014 年 2 月 24 日和 25 日)。

6. 此外, 特别报告员在上述期间内参加了民间社会举办的下列活动:

- 公民权维护者组织举办的“维权者日——向面临风险的人权维护者赋权”会议(斯德哥尔摩, 2013 年 4 月 2 日至 5 日);
- 由安德烈斯贝罗天主教大学人权中心举办的“保护人权的国际制度”课程(远程参与, 加拉加斯, 2013 年 9 月 18 日);
- 由日内瓦国际人道主义法和人权学院举办的有关“在集会和抗议活动中增进和保护人权”的专家会议(比勒陀利亚, 2013 年 10 月 3 日和 4 日);
- 由前线卫士组织举办的“前线卫士组织第七届面临风险人权维护者平台活动”(都柏林, 2013 年 10 月 9 日至 11 日);
- 麦吉尔大学和渥太华大学的公开讲座以及与民间社会和国家官员的会谈(蒙特利尔和渥太华, 2013 年 10 月 22 日至 25 日);
- 由 ACT 联盟和丹麦教会援助社举办的有关“民间社会的空间: 我们如何保护和扩大扶持性环境?”的区域磋商(布兰太尔, 2013 年 11 月 25 日和 26 日);
- 由人权优先组织举办的人权高峰会议(华盛顿特区, 2013 年 12 月 4 日);
- 由亚洲人权与发展论坛组织的对柬埔寨的学术访问(金边, 2014 年 2 月 5 日和 6 日)。

三. 风险最高群体的和平集会和结社自由权面临的威胁

A. 定义

7. 2011 年初阿拉伯之春引发的反冲力在全球范围内仍然可以感觉得到, 民间社会行为者能够用于集体增进或捍卫某个领域共同利益的空间越来越小。民主不仅意味着能够行使投票权, 为了使民主获得繁荣, 必须保障人民的一整套基本权利

和自由，包括作为影响国家公共政策手段的言论和集会自由权。近年来，许多国家对人民和平异见的诉求作出的反应包括用暴力镇压和平示威和其他集会形式、不正当地限制结社和社团运行的能力，以及对民间社会行为者进行身体攻击。

8. 这类行动对所有选择行使和平集会和自由结社权的人产生不利影响，其中某些群体尤其面临活动空间消失的风险。在本报告中，特别报告员重点讨论常常流于社会边缘的不同群体面临的挑战，既包括他们在日常生活中，也包括在行使和平集会与结社自由方面面临的挑战。他希望侧重讨论剥夺和平集会和结社自由权导致这类群体被边缘化的方式，以及边缘化如何使他们无法有效行使权利的状况更加恶化。

9. 特别报告员注意到，国家并非侵犯与和平集会和结社相关权利的唯一主体。非国家行为者的行为在剥夺风险最高群体行使权利的空间方面发挥了重要作用，这类行为者常常通过压倒性的家长制态度，偏见、假设和社会架构使这些群体处于社会边缘。在这方面，特别报告员还回顾，国家不仅有尊重和落实权利的义务，还有保护权利所有者免受其他人侵犯其权利的义务。

10. 作为出发点，特别报告员承认，风险最高群体具有受到歧视、不平等待遇和骚扰的共同经历。他依据这些群体在行使和平集会和结社自由权方面受到的边缘化程度来描述这类群体。本报告中提到的某些风险最高群体包括：残疾人；包括儿童在内的青年人；妇女；男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人；少数群体成员；土著人民；国内流离失所者；以及无国籍人，包括难民、寻求庇护者和移徙工人。

11. 出于本报告的目的，风险最高群体还包括一些群体和个人，他们并非因其身份，而是因为积极倡导那些最有可能受到歧视和打击的人的权利而成为受攻击的对象。除其他外，许多国家的人权维护者，包括记者、工会活动分子和环境活动分子遭到国家和非国家行为者的大量抵制、骚扰、侮辱，甚至身体攻击行为。

12. 本报告中采用“边缘化”而非“脆弱”一词来描述这些群体，因为特别报告员认为，“脆弱”一词描述了这些群体中因自己所处条件而无奈和被动的受害者。在他看来，导致边缘化的条件和处境是国家和非国家行为者的有意行为或疏忽所致，旨在持续打击这类群体。不论原因如何，改善环境主要是国家的责任。换句话说，“边缘化”而非“脆弱处境”能够更准确地描绘那些社会态度与假设，正是这些条件使某些群体的生活受到影响。

13. 这些群体不应被视为是单一或相互分离的。个人可合理地声称多重身份，如同时身为妇女和残疾人，同时身为少数群体成员和无国籍人，这类组合数不胜数。所有这些个人都可能经历这些类别中不同程度和不同方式的边缘化。边缘化的多重方面常常得不到承认和重视。为了了解歧视对边缘化群体的影响，承认这些群体及群体中的个人拥有的不同生活经历至关重要。本报告将尽可能考虑所有风险最高群体之间的细微差别。

14. 特别报告员深为关切地注意到，存在无数风险最高群体的和平集会和结社自由权受到侵犯的实例。在本报告的范畴内无法查明所有这类群体以及这类群体在哪些方面受到具体影响。反之，特别报告员将介绍一些侵权行为模式，以便阐明为做法提供指导的标准，同时列举一些实例。

15. 总体而言，强化边缘化是限制和禁止行使和平集会和结社自由权的后果。反之亦然，且影响更为严重：边缘化常常意味着个人和群体无法有效行使和平集会与结社自由权。在以下章节讨论的实例中可明显看出这一内在关系。行使和平集会和结社自由权的能力是对边缘化社区与个人赋权的关键要素。

B. 国际人权法

16. 和平集会和结社自由权是每个人受到保障的权利，没有任何区分。《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条保障所有人受到平等和有效的保护，免受基于第二条中列举的理由的歧视。若干国际与区域人权文书载有禁止一般歧视和与特定群体相关的歧视的条款。

17. 人权事务委员会将“歧视”理解为意味着“任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区分、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由”。³ 委员会将性取向和性别认同确定为《公约》第二条之下被禁止的歧视理由。⁴ 歧视是明确排斥或针对某些群体或这些群体中的个人的法律与做法的结果。

18. 为了实现不歧视和平等，不同国际法文书规定了各国应采纳的具体原则与措施。例如，各国应：

- 确保所有领域关于儿童的一切行为，均应以儿童的最大利益为首要考虑；⁵
- 消除性别暴力，确定妇女的生育选择权，改变社会或文化模式，以消除对男女任务定型的观念；⁶
- 保护人们免受仇视同性恋和仇视变性者的暴力行为，防止基于性取向和性别认同的酷刑和残忍、不人道和有辱人格的待遇，禁止基于这些理由的歧视，废除将同性恋行为定为犯罪的法律，捍卫男、女同性

³ 第 18 号一般性意见(1989 年)，第 7 段。

⁴ 除其他外，见第 488/1992 号来文，Toonen 诉澳大利亚，1994 年 3 月 31 日通过的意见；关于科威特的结论性意见(CCPR/C/KWT/CO/2)。

⁵ 《儿童权利公约》第 3 条第 1 款。

⁶ 《消除对妇女一切形式歧视公约》第 2 条(f)款、第 5 条和第 16 条(e)款；消除对妇女歧视委员会，关于暴力侵害妇女的第 19 号一般性建议，第 24 段。

恋、双性恋、变性者和两性人的言论、结社和和平集会自由，承认男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人有权与其他人平等享有或行使所有人权和基本自由(A/HRC/19/41)；

- 为残疾人提供合理便利和支持，确保他们与其他人平等享有或行使所有人权和基本自由；⁷
- 消除偏见，消除歧视，促进土著人民与社会所有其他阶层之间的宽容、了解和良好关系；⁸
- 采取措施保护和增进少数群体的权利及其特征，采取积极行动，帮助繁荣少数民族文化；⁹
- 禁止对移徙工人及其家庭成员进行集体驱逐，禁止歧视性法律，尤其是在报酬、工作条件和雇用条件等方面的歧视性法律；¹⁰
- 促进国内流离失所者的民族、经济和社会发展进程。¹¹

19. 特别报告员指出，一般而言，国家应立即而非逐渐履行实现不歧视和平等的义务。

20. 保护特定群体权利的国际人权文书直接或间接地明确承认这些群体的和平集会和结社自由权：

- 《儿童权利公约》要求缔约国承认儿童享有结社自由和和平集会自由(第 15 条)。
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》要求各国采取一切适当措施，确保妇女能够在与男子平等的条件下，参加本国的政治和公共生活，包括有权参加有关本国公共和政治生活的非政府组织和协会(第 7 条)。
- 基于《世界人权宣言》的国际人权法确立了国家捍卫男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人的人权的义务，《世界人权宣言》第一条明确声明：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”。此外，该义务也载于无数联合国人权条约机构的判例以及依照国际人权法对国家义

⁷ 《残疾人权利公约》，第四条第一款。

⁸ 《联合国土著人民权利宣言》，第 15 条。

⁹ 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》，第一条和第四条。

¹⁰ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 22 条和第 25 条。

¹¹ 大会第 68/180 号决议。

务所作的解释。¹² 人权理事会在第 17/19 号决议中，对世界各个地区因个人性取向和性别认同而施加暴力和歧视的行为表示关切。

- 《残疾人权利公约》第五条对确保残疾人享有在法律面前的平等尤为重要。第二十九条明确承认，残疾人有权参与政治和公共生活，包括参与涉及公共和政治生活的非政府组织，以及建立和加入代表各级残疾人利益的组织。
- 土著人民有充分参与国家政治、经济、社会和文化生活的权利，以及按照其习俗和传统，决定自己的身份或归属的权利。¹³
- 《公民权利和政治权利国际公约》保护少数群体同他们的集团中的其他成员享有自己的文化、信奉自己的宗教或使用自己的语言的权利(第二十七条),这一条中包含了少数群体自由结社的权利。
- 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》保障加入协会和参加协会活动的权利，但没有提及对建立社团的权利的保护(第 26 条)。
- 国内流离失所者同国内其他人民一样享受国际法和国内法保障的同等权利和自由，具体而言，他们有自由结社和平等参与社区事务的权利。¹⁴
- 就结社自由权而言，合法居留在一国领土内的难民有权获得一个外国的国民在同样情况下所享有的最惠国待遇。¹⁵
- 就非国民而言，消除种族歧视委员会承认国家可要求非公民取得工作许可，以满足就业的资格要求。然而，所有人均有权享有劳动权和就业权，包括雇用关系一旦建立，直到这种关系结束之前有权享有集会和结社自由。¹⁶
- 《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》明确承认，人权维护者有和平集会、成立、加入和参加非政府组织、社团或团体以及同非政府组织或政府间机构进行联系的权利(第 5 条)。人权理事会第 22/6 号决议认识到人权维护者和和平集会和结社自由权的重要性。

¹² 例如，见人权事务委员会，*Toonen 诉澳大利亚*(意见)和 CCPR/C/KWT/CO/2; 经济、社会和文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年); 儿童权利委员会，第 3(2003)、第 4(2003)和第 13(2011)号一般性意见; 及禁止酷刑委员会，第 2 号一般性意见(2007 年)。

¹³ 《联合国土著人民权利宣言》，第 5 条和第 33 条。

¹⁴ 《国内流离失所问题指导原则》，原则 1，第 1 段，及原则 22，第 1(c)段。

¹⁵ 《关于难民地位的公约》，第十五条。

¹⁶ 第 30 号一般性建议(2004 年)，第 35 段。

21. 特别报告员曾在之前的报告中指出，自由应当是常规，限制是特例(A/HRC/23/39, 第 18 段)。施加的任何限制必须严格依照法律规定的有限考虑因素，以及符合民主社会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的需要。¹⁷ 正如人权事务委员会指出，最为重要的是国家在施加限制时必须说明其必要性，而且所采取的措施必须符合合法的目的，以便确保不断和有效地保护《公约》所载权利。¹⁸

C. 风险最高群体在享有和平集会自由权方面面临的挑战

1. 有关和平集会自由但载有明显歧视条款的法律

22. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条承认每个人都应享有《公约》第二条及人权理事会第 15/21、21/16 和 24/5 号决议规定的和平集会自由权。重要的是，理事会在第 24/5 号决议中提醒各国义务尊重和充分保护所有人，无论在线还是离线和平集会和自由结社的权利，包括在选举时的此种权利，包括信奉少数或不同观点和信仰的人、人权维护者、工会组织者以及包括移徙者在内的其他力图行使和增进这些权利的人。尽管如此，一些会员国的法律载有禁止某些群体集会的明显歧视性条款。

23. 例如，马来西亚 2012 年的《和平集会法》禁止年龄不满 21 岁者组织公众示威活动。年龄不满 15 岁者甚至不能参加示威。移民和非公民也可能面临对其集会权的不正当限制。同一法律明确剥夺了非公民组织或参与和平集会的权利。墨西哥《宪法》第 33 条规定，外国人“不得以任何形式参与国家的政治事务”，这一条款可被解释为禁止非公民行使参加和平集会的权利。同样，缅甸《宪法》第 354 条仅赋予公民集会的权利。

24. 就包括儿童在内的青年人而言，特别报告员承认，青年人参加一些公众示威活动可能存在安全隐患。但是，他认为，马来西亚等国的法律所界定的范围不够狭窄，无法具体处理这一问题。反之，一律禁止某个年龄段的个人的做法毫无例外地消除了人口中整个一个组成部分参与和平公众集会的权利，这一禁令与《儿童权利公约》第 15 条相悖。

25. 就非公民和移民而言，特别报告员注意到，国际法的确允许对某些政治权利，如投票权和担任官职的能力等方面施加一些与国籍相关限制。然而，正是出于这一原因，国家必须确保移徙者不被剥夺其他基本权利，尤其是集会权。一个人没有国籍或法律地位，并不意味着她/他在其居住国的政治、经济或社会事务中没有任何发言权。从某种意义上说，被剥夺主要的政治活动权，如投票和任职

¹⁷ 《公民权利和政治权利国际公约》，第二十一条和第二十二条第 2 款。

¹⁸ 第 31 号一般性意见(2004 年)，第 6 段。

权的群体更需要参与公共领域的替代方式。和平集会允许这些可能受到排斥的群体发表意见的重要工具。

26. 特别报告员还注意到，不能够为政治上受到排斥的群体提供任何宣泄不满的途径，其结果可能适得其反，导致严重后果。此外，这类限制可能强化或放大受排斥群体的沉默文化，更容易导致对他们的侵权和践踏行为得不到报告、调查和惩处的情况。

27. 此外，性取向和性别认同越来越多地被用作在集会权方面明显加以歧视的理由。乌克兰“关于同性恋宣传”的法律草案禁止向儿童“宣传同性恋关系”，该草案于 2013 年提交议会审议。这一法律草案将“宣传”界定为传播有关同性恋关系的信息的任何公开行为，包括和平集会和课程。2012 年 8 月，俄罗斯一家法院赞成莫斯科市议会禁止同性恋尊严游行的规定，在今后 100 年中禁止这类集会。2014 年初，尼日利亚总统签署《(禁止)同性恋结婚法案》，禁止同性恋婚姻，并且将登记、运营、参与或支持同性恋俱乐部、社团、组织、游行或会议，或直接或间接公开表现同性恋关系定为犯罪，对这一罪行处以十年有期徒刑。这一条款实际上禁止以性取向和性别认同为主题的任何公共或私人集会。在乌干达，总统于 2014 年 2 月签署新的反同性恋法案，将其纳入法律。该法对同性恋行为和同性婚姻判处终身监禁，对“宣传”同性恋行为判处五至七年监禁，直接针对并威胁到男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人组织及人权维护者的工作。在科威特，“摹仿异性”这一新的罪行直接针对变性者及任何被视为不符合性别规范的人，将这些人视为罪犯，导致变性者受到骚扰、任意逮捕和拘留、虐待、酷刑和性攻击。人权事务委员会在表示关切的同时建议废除这一罪行(CCPR/C/KWT/CO/2, 第 30 段)。

28. 这类条款明显违反国际人权法。在这方面，人权事务委员会指出，“[《公民权利和政治权利国际公约》]第二条第 1 款和第二十六条中所指‘性别’应被视为包括性取向”。¹⁹ 自那以来，委员会在大量结论性意见中促请缔约国根据《公约》规定，保障所有人的平等权利，无论其性取向或性别认同如何。

2. 对某些群体产生严重不利影响的有关和平集会自由的一般性法律条款

29. 在某些情况下，有关集会的一般法律可能对行使或试图行使集会权的某些群体产生特别严重的影响。这类限制在表面上似乎是中性的，但在实际中可能对某些风险最高群体的集会权产生严重影响。这些限制可能以看似中性的方式拟订，但在实际中仅对某些群体适用。

30. 最明显的一些实例包括“公共道德”法，这类法律被选择性地用于对付那些促进男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人权利的人士。2013 年 6 月，俄

¹⁹ Toonen 诉澳大利亚，第 8.7 段。

罗斯联邦总统签署法律，禁止向未成年人“宣传非传统性关系”。俄罗斯法律中并没有对非传统性关系的法律定义，但将其视为同性恋关系的代码得到广泛认可。虽然立法者声称该法律的主要目的在于保护儿童，但儿童权利委员会对该法律表示关切，建议将其废除，因为委员会认为该法律鼓励对男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人的子女进行侮辱和歧视，以及鼓励将男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人群体作为攻击和迫害的对象(CRC/C/RUS/CO/4-5, 第 25 段)。

31. 特别报告员强烈谴责近来在世界某些地方出现的一种潮流，这些地方制定法律、规章和做法，旨在使开展公众集会以促进男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人人权的人士噤声、对他们进行恐吓与骚扰。在以上提及的俄罗斯联邦的法律中，“宣传非传统性关系”包括同性恋尊严活动或任何支持男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人权利的集会，从事这方面宣传的公民最高可被处以 5,000 卢布的行政罚款，外国人被处以高达 100,000 卢布的罚款并被驱逐出境。公众集会是积极的民间社会及运转良好的民主制的核心，必须做到对他人的宽容、多元化和容忍。如之前所述，认同他人的行为并非必要，但只要其行为是和平的，没有导致暴力与仇恨，就应得到允许。²⁰

32. 许多司法体系近年来因害怕佩戴面具或头巾的示威者可能实施暴力行为或因隐藏身份而逃脱惩罚，所以禁止抗议者在抗议活动期间遮挡面部。几乎所有管辖区的法律已将和平示威活动期间的暴力行为视为非法行为，但特别报告员表示关切的是，禁止在集会期间遮挡面部在有些情况下被用于针对一些特定群体，不正当地阻碍其和平集会的自由权。

33. 在示威活动期间佩戴面具或遮挡面部可能有合理和非犯罪理由，包括害怕打击报复的理由。例如，埃及 2013 年关于抗议和示威的法律第 6 条禁止在集会期间佩戴面具遮挡面部。该条款没有任何例外，可能被用于歧视佩戴头巾的妇女，结果阻碍她们参加公众会议或抗议。这类法律还可能被用于针对因健康原因佩戴面罩的残疾人。在阿拉伯世界、西欧、北美和其他地方，一些和平抗议活动使用盖伊·福克斯面具作为一种象征。该面具在青年和学生抗议活动中尤为常见。佩戴该面具可能是为了掩盖身份，同时也可能是一种政治宣言，表示对同行的示威者和这项全球运动的认同。

34. 残疾人常常因受到残疾的限制，在进行和平集会方面遇到困难。这方面的障碍包括无法获得表格和通知程序(例如，缺乏以盲文或其他无障碍形式提供的规章或表格)，以及无法进入申请集会通知的政府机关。在这方面，特别报告员促请各国努力执行《残疾人权利公约》第十九条，该条吁请缔约国确认所有残疾人享有在社区中生活的平等权利以及与其他人同等的选择，并应当采取有效和适当的措施，以便利残疾人充分享有这项权利以及充分融入和参与社区。同样，缺

²⁰ 例如，见 A/HRC/19/40, 第 17 段。

乏多语表格可能对土著人民和少数群体以及任何无法流利使用地方管辖区主要语言的其他个人与群体构成障碍。

35. 此外，宗教、民族和文化少数群体的集会成为有选择性的针对对象。例如，在缅甸若开邦 2012 年 6 月实行的第 144 号《紧急状态法》禁止 5 人或 5 人以上的团体在公共场所集会。该法律是在主要生活在西若开邦的无身份少数群体——罗辛亚穆斯林与该地区的佛教徒之间发生严重骚乱之后实施的。然而，据报告，仅对罗辛亚人适用了禁止公共集会的规定。该禁令经过多次延续，直到拟订本报告时仍然有效。该禁令还禁止罗辛亚人在当地清真寺集会祈祷和庆祝宗教节日。据报告，佛教徒的宗教集会不受干扰。

3. 对一些群体的集会自由权产生严重影响的其他法律条款

36. 在某些国家，普遍适用的法律可能会有意或无意对某些群体的集会权产生严重影响。例如，预防和制止与信息通信技术相关犯罪的法律，其适用方式可能阻碍和平集会。青年人是社交媒体最大的用户群，他们尤其受到限制性互联网联接政策的影响。特别报告员警告指出，只应在例外情况下适用对信息和通信技术的限制。允许开放和自由使用互联网及其他通讯形式应作为一般规范(A/HRC/23/39, 第 76 段)。

37. 特别报告员发现，国籍和居留身份常常影响到集会权，且经常为有意行为。如上文指出，包括新加坡、马来西亚和缅甸在内的一些国家公开否认非公民的和平集会自由权。特别报告员在国际法中找不到完全剥夺非公民集会权的依据。和平集会自由权对非公民和移民尤为重要，因为他们可能缺乏促进其政治、社会和经济利益的其他机制。

38. 特别报告员还关切地注意到，国籍法因自身性质而常常被政治化，这类法律通常由具有支配地位的群体拟订，因而剥夺非支配群体集会权的依据本身即存在问题。缅甸约 70 万罗辛亚少数群体成员的处境是特别报告员审查的最为令人不安的案例之一。对罗辛亚人的本源存在争议：一些历史学家称该群体可追溯至若干世纪之前，而另一些人则声称该群体主要由英国殖民时期移民的后裔组成。然而，根据缅甸法律，罗辛亚人被视为“非国民”，没有国籍权。推而广之，依照国内法，他们也没有公开和平集会的权利。

39. 即使在非公民的集会权受到法律保护的国家也可能出现问题。例如，特别报告员收到有关塞浦路斯的报告指出，一些私营部门就业合同禁止移徙者参与政治活动，实际上剥夺了这一群体的和平集会(及自由结社)的权利。虽然私营部门就业合同所载条款并不代表国家施加的直接限制，但国家应在禁止这类限制方面发挥重要的推动作用。应通过国内法，规定不得将这类限制作为有效合同条款。特别报告员回顾指出，会员国有责任促进和保护和平集会自由权。国家应密切审查自身在支持(即使为无意)私营部门限制这一权利方面发挥的作用。必须禁止私人行为者利用国家机制和机构剥夺基本权利。

40. 残疾人可能被剥夺组织和参与集会的权利，例如，法律和政策可能无法为他们的特定需要提供合理便利。物质障碍的存在，如无法进入公共建筑或利用交通等设施，到官方规定的抗议地点路途遥远，以及缺乏便利通讯的设施，包括网络通讯的设施等问题，都可能阻碍残疾人参加和平集会。如前所述，封锁的做法，即警察利用很粗的绳索将人群围起来，控制在一个限定区域内，或者防止抗议者离开，或者仅提供一个出口的做法“因其不加区别和不相称的特性，从本质上破坏了和平集会自由权的行使”(A/HRC/23/39/Add.1, 第 37 段)。就此而言，这种做法可能对残疾人，尤其是对因残疾而行动不便的人影响尤为严重。社会上不愿理解残疾人和为其提供便利的态度，也构成残疾人行使和平集会自由权的重大障碍。

4. 威胁或阻碍享有和平集会自由权的做法

41. 最后，一些群体因为法律中没有明确规定的做法（有些做法其实避开了法律），在行使集会权时更容易受到歧视和打击报复。例如，在印度尼西亚，艾哈迈德派教徒、巴哈教徒、基督教徒和什叶派教徒受到伊斯兰民兵团体的袭击，但政府几乎从不干预。尽管最高法院的一项裁决支持印度尼西亚雅斯敏基督教会教众在西爪哇茂物建设教堂，但地方当局于 2010 年查封了该建筑，自那以后禁止教会成员进入该教堂。

42. 特别报告员对世界许多地方妇女举行的集会受到警察的暴力、骚扰和司法恫吓表示深切的关切。例如，在柬埔寨，女性土地权活动分子多次遭到暴力侵害、骚扰和逮捕。在印度奥里萨邦，42 名女性人权维护者因和平抗议修建一座大坝被逮捕和拘留。在斯里兰卡，一些因自己所爱的人被强迫失踪而呼吁进行调查的妇女遭到政府的强烈抵制。在古巴，增进和保护人权的女性维权者(白衣女子团体)在为囚犯的权利进行和平抗议时多次成为安全部队攻击的对象。同样，在津巴布韦，一个地方妇女团体——津巴布韦妇女崛起组织的成员 2013 年 9 月在议会外举行和平抗议活动后遭到殴打和逮捕。

43. 特别报告员提醒会员国注意，《消除对妇女一切形式歧视公约》保障男女平等享有在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由(第一条)。永远不应将文化概念、家庭义务和所认为的脆弱性用作剥夺或限制妇女集会权的理由。

44. 此外，一些会员国的警方在对待和平集会时存在任意性差异的现象令人担忧。例如，2012 年，据称在乌干达伦理与道德事务部长的干预下，民间社会举办的两次研讨会被迫中断，其中一次研讨会涉及对侵犯人权现象的监督，另一次研讨会涉及男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人的人权。据与会者称，因为两次研讨会讨论了男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人的权利，所以成为被干预的对象。

45. 表面上用于防止犯罪活动的监视手段经常被用于选择性地针对某些计划举行公众和平集会的团体。例如，加拿大政府设立了一个特殊警察部门，负责收集

有关土著人民可能进行抗议的最新情报，尤其是那些反对外来者在其祖先土地上进行开发的土著人。此外，还经常对不受欢迎的抗议活动使用不相称的武力(包括武装警察、狙击手和路障等方式)，作为一种威吓手段。应努力打击这类做法。正如特别报告员此前指出，除非证明相反情况，否则公众集会应被视为和平与合法(A/HRC/20/27, 第 25 段)。监视手段和使用不相称武力表明一些会员国当局经常假设相反情况，这些手段对和平示威者造成了寒蝉效应，如大不列颠及北爱尔兰联合王国的情况(A/HRC/23/39/Add.1, 第 32 段)。

46. 在另外一些情况下，当局的不作为可能阻止一些团体行使和平集会自由权。特别报告员收到来自印度的若干报告，指出该国传统上的“贱民”种姓成员——达利特人的公共集会受到干扰。在 2009 年的一起案件中，另一种姓的成员打断一次葬礼仪式，并殴打一些达利特群体成员。据报告，警察虽然在场，但没有进行干预。在埃及，主要因为执法机关的不作为，一些在解放广场和平示威的女性多次受到性骚扰。在波斯尼亚和黑塞哥维那，一些不明身份的人以暴力方式扰乱 2008 年和 2014 年的男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人的活动，在两起案件中，警察没有为组织者和参与活动的人提供保护。在某些国家，男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人的尊严游行活动受到诬蔑和反示威活动，导致组织者不愿意举办这类活动。

47. 一些并非与和平集会自由权直接相关的做法也可能被用于制止某些群体自由行使这一权利。这些做法包括：大学开除参加和平抗议活动的学生(例如智利)，逮捕和拘留以及过分使用武力对付和平呼吁学习藏语的藏族学生(中国)，威胁参与和平示威活动将导致取消居民、难民或庇护身份，有关示威者如果被控集会相关罪行即剥夺其适当法律援助的制度性障碍(包括对提供这类援助的律师进行骚扰和恫吓)，以及威胁参与和平抗议活动的外国人和移民，终止其就业(以及在有些情况下终止与其就业相联的合法居住身份)。

D. 风险最高群体在享有结社自由权方面面临的挑战

1. 载有明显歧视性条款的关于结社自由的法律

48. 基于被禁止的理由、明显剥夺个人或群体结社权的法律构成对这类群体权利的侵犯。例如，新加坡明确禁止移徙工人组成工会，移徙工人在多民族玻利维亚国不得加入或组成工会(CMW/C/BOL/CO/2, 第 34 段)。在有些情况下，如在新加坡，非国民可加入现有工会或劳工协会，但不得在这类协会中任职。然而，限制移徙者组成自己的协会剥夺了他们的自治权，也剥夺了他们倡导或宣传可能与国民的问题大不相同的问题的手段。

49. 一些法律限制个人或群体可加入或成立的协会类型。儿童权利委员会关切地注意到，在哥斯达黎加，《儿童与青少年行为守则》不允许青少年成立和参加政治团体，但可成立和积极参与社区发展团体(CRC/C/CRI/CO/4, 第 37 段)。在土耳其，15 岁以上儿童可成立协会，12 岁以上儿童可加入这些协会，但儿童必

须达到 19 岁才可成立有组织的户外集会委员会(CRC/C/TUR/CO/2-3, 第 38 段)。不允许这类团体成立从事某些活动的协会的理由并不清楚。

50. 作为一个良好做法实例, 爱沙尼亚最高法院认定, 《非营利协会法》的条款限制 18 岁以上者成立和领导协会的权利, 这些条款违反《儿童权利公约》第 15 条。

51. 特别报告员对世界各个地区越来越多的种族主义和煽动种族主义事件表示关切。他还注意到, 一些国家没有按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条, 制定禁止成立煽动种族主义和歧视的社团以及将这类社团定为犯罪的法律。这一现象是保护结社自由权方面的严重失误。特别报告员强调, 这一条款为攻击风险最高群体, 如攻击少数群体、土著人民和非公民的组织提供了重要保护。他注意到, 虽然非自愿解散社团应作为最后手段, 但他同意欧洲人权法院的意见, 即解散从事种族主义活动的社团属于对结社自由的合理限制。²¹ 此外, 特别报告员赞同这一观点: 将散布种族主义、仇外心理或民族间不容忍定为犯罪, 以及解散宣传这些观点的所有团体、组织、协会或政党, 是不允许克减的强制性规范。²²

2. 对结社自由作一般性规定但对某些群体有严重不利影响的法律条款

52. 要求社团遵守一国的意识形态、原则或宗教的法律可能被用于排斥不认同该意识形态、原则或宗教的个人与群体。例如, 印度尼西亚的《群众组织法》要求社团的目的不得违背国家的原则(“潘查希拉”), 因而排斥一些群体, 包括可能不同意这些原则的少数群体。²³

53. 对协会的登记要求可能对某些风险最高群体产生严重影响, 导致它们在成立协会方面遇到更多困难。例如, 在试图弱化少数民族身份或将少数民族自我意识视为少数群体破坏领土完整的手段的国家, 少数群体在成立旨在保护和保留其文化的协会方面可能遇到困难。特别报告员赞同欧洲人权法院的判例, 该判例强调成立旨在促进少数群体因历史和经济原因所关注问题的协会的合法性。²⁴

²¹ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办), “匈牙利极右势力: 联合国专家欢迎欧洲人权法院的裁决”, 2013 年 7 月 26 日的新闻稿, 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13584&LangID=E。

²² 欧洲人权法院, Vona 诉匈牙利, 第 35943/10 号申诉, 2013 年 7 月 9 日的判决, 第 71 段, 及 Pinto de Albuquerque 法官的赞同意见。

²³ 人权高专办, “印度尼西亚: ‘限制性法案威胁结社、言论和宗教自由’”, 联合国权利专家提出警告”, 2013 年 2 月 14 日的新闻稿。见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12989&LangID=E。

²⁴ 欧洲人权法院, Sidiropoulos 及其他人诉希腊, 第 57/1997/841/1047 号案件, 1998 年 7 月 10 日, 第 44 和 46 段。

54. 协会登记过程可能对边缘化群体造成负担，导致对少数民族或残疾人的排斥。例如，这类群体可能无法使用用于沟通的语言，实际到达登记地点也可能构成挑战。强制登记，特别是在当局对给予或拒绝登记拥有广泛裁量权的情况下，使国家有机会拒绝或推迟对那些不持“赞成”意见团体的登记。旨在维护人权、促进公民意识以及进行游说和宣传的协会易受到这类拖延或被拒绝登记，据报告，苏丹就是这种情况。

55. 特别报告员强调，结社自由权平等适用于没有登记的协会(A/HRC/20/27, 第 96 段)。他赞成自愿登记制度的最佳做法，这种做法允许未登记的协会开展活动。特别报告员赞赏地注意到津巴布韦一家治安法庭近来作出的一项裁决，该裁决撤销了对津巴布韦男、女同性恋协会一名成员运营一家未登记组织的指控。

56. 尽管如此，如果存在登记制度，则应制定要求，保证就成立协会而言，任何人不会因为繁琐的程序要求或协会实质性活动受到不合理限制而处于不利地位。国家有义务采取积极措施，克服边缘化群体，如土著人民、少数民族、残疾人、妇女和青年人在成立协会方面遇到的特定挑战。²⁵

57. 资金限制，包括对外国资金的限制可能对宣传不享有国家或大部分人口的欢迎或支持的协会，包括对促进边缘化群体权利的协会产生严重影响。一些国家在协会筹资来源方面采取一分为二的方法就是明证：即某些类型的活动或组织可接收外国资金，而另一些活动或组织只能接受国内资金。例如，埃塞俄比亚的慈善机构或社团、组织接受的外国来源资金最多不能超过其资金的 10%。只有埃塞俄比亚本国的慈善机构或协会可从事增进人权工作、两性平等和宗教平等、残疾人的权利、儿童权利、争端解决或和解，以及司法效率方面的工作及提供执法服务。外国协会或超过 10% 的资金来自外国来源的协会不得从事这类活动。在俄罗斯联邦，从事“政治活动”及接受外国资金的组织必须作为“外国机构”登记，这一词语在俄语中是“外国间谍”的同义词。法律将政治活动宽泛地界定为试图影响正式决策或引导公众意见以产生类似影响的行为，因此可能包括如人权、治理和问责制等问题方面的工作。

58. 如果法律给予当局监测或监督协会活动的广泛裁量权，则从事被视为威胁国家的活动的组织在继续存在方面面临严重风险。那些反对不可持续地使用自然资源或违反土著人民的权利使用资源的群体常常成为受攻击的对象，可能被关闭，厄瓜多尔根据第 16 号总统令关闭“地球母亲基金会”就是这种情况。特别报告员强调，协会拥有经营自主权，包括为实现组织的目标选择所从事活动的自由。

²⁵ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 12 段。

3. 对一些群体的结社自由权产生严重影响的其他法律条款

59. 利用国家安全或反恐法律限制或禁止成立或登记协会常常有害于少数群体的结社自由权。打击恐怖主义或极端主义被作为借口，用于推迟登记、拒绝登记、骚扰和干扰由少数群体，包括宗教、语言或族裔少数群组成的协会。这类协会可能被认为倡导或宣传得不到大多数人口认可或不受当局欢迎的观点或信仰。特别报告员承认各国具有保护国家安全和公众安全的合法义务。然而，绝不应利用这一合理利益作为压制批评或不同意见的借口。各国必须平等对待所有协会，不论其观点如何，如果存在登记制度，这一待遇必须遵循符合国际人权法的客观标准。在智利，马普切土著社区的成员在倡导其社区权利时成为反恐法律针对的对象。在土耳其，和平倡导其社区权利的库尔德活动分子因所称加入被视为恐怖主义团体的协会而遭到逮捕并被判入狱。

60. 一些国家利用刑事诉讼法和刑事处罚制止结社自由权的行使。对批评言论怀有敌意的当局对诽谤或类似罪行提出刑事指控，进而压制和干预一些团体的合法活动。从事人权工作、开展反腐败倡议和其他问责制举措的组织尤其容易成为这类刑事指控的对象。在阿曼，包括博客作者、作家和人权组织及媒体成员在内的 11 名人权维护者在 2012 年 5 月和 6 月期间因有害言论和集会等相关罪行被判刑。他们所有人于 2013 年 3 月 22 日获得大赦。在越南，警方于 2013 年 3 月对一名人权维护者提出诽谤政权的指控。当局声称，他没有以和平方式表达意见，因此扰乱了公共秩序。该国 1989 年的《新闻法》对表达异见的权利实施了限制，仅限于有关落实共产党的纲领与政策以及国家法律的“建设性”意见。在萨尔瓦多，《刑法》第 345 条将两人以上的集会视为犯罪。尽管有必要证明犯罪意图，但执法人员常常拦截并拘留年轻人，仅仅因为他们认为这些年轻人聚集在一起是为了组织或计划犯罪，或仅仅因为他们有纹身、年轻、生活在某一个有帮派出没或贫困的社区，就认为他们属于某帮派。青年人受到特别严重的影响，因为一些犯罪团伙强迫他们加入这些团伙，违反了他们的结社自由权。

61. 结社自由权可扩展至不同协会及其成员之间的跨境或国际合作。的确，《联合国土著人民权利宣言》承认被国际边界分隔开的土著人民有权与边界另一边的同民族人和其他民族的人保持和发展接触、关系与合作，包括为精神、文化、政治、经济和社会目的开展活动(第 36 条)。²⁶ 然而，该权利可能与关于移民和贸易等跨界活动的法律相冲突。例如，领地或生计手段跨越国际边界的游牧社区常常不使用正式的边界过境点，可能没有护照等必要的行政证件。特别报告员认为，边境控制法不应自动取消这类社区维持其文化生活方式的能力。他认为，国家有义务为这类社区的自由行动提供便利，包括应制定特别措施，允许其在流动放牧时跨境活动。

²⁶ 另见《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》，第 2 条第 5 款。

62. 特别报告员进一步谴责一些国家以歧视性的方式、不正当地利用移徙法，剥夺批评政府或表达不受政府欢迎观点的协会成员的居住或工作许可。

63. 人权理事会在第 24/5 号决议中指出，结社自由权既适用于在线、也适用于离线活动。因此，不正当地限制互联网上的言论自由以及限制人们通过媒体结社能力的法律是不可接受的。由于青年人总体而言是最积极的社会媒体使用者，所以限制其接入社交媒体网站严重影响他们为自己的共同利益组织活动和动员的能力。一些认为有必要过滤和支配本国提供的媒体内容的政府常常宣传青年人普遍不够成熟，因而没有能力充分参与公共事务的看法。

64. 一些立法通过禁止“宣传”或“倡导”同性恋的歧视性法律限制男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人的结社自由权，除此以外，一些法律还明确禁止成立、运营、参与或支持呼吁保护男、女同性恋、双性恋、变性者和两性人人权的组织。上述尼日利亚的《(禁止)同性恋结婚法案》就是这种情况。特别报告员强调，人权事务委员会已澄清，对《公民权利和政治权利国际公约》所保护的权利施加的限制，即使得到《公约》许可，也不得用于歧视性目的或以歧视性方式适用。因此，以性取向或性别认同等歧视性理由对特定群体的结社自由权加以限制或禁止的条款为《公约》所禁止，必须予以审查，以将其废除。

4. 威胁和阻碍享有结社自由权的做法

65. 即使法律促进平等和不歧视，但由于存在一些威胁和阻碍享有结社自由权的做法，导致风险最高群体成员在现实中仍然遇到问题。这类做法可能导致在行使结社自由权方面本已处于不利地位的群体被边缘化。例如，移徙家政工人的工作条件常常以隔离和孤立性为特点。由于不熟悉接收国的工作环境以及缺乏基本的支持框架，所以加剧了这一现象，这一现象助长了雇主的恶劣做法，如限制雇员离开工作场所的自由等。女性移徙工人面临性别暴力和虐待，身份不合法的移徙家政工人更有可能被引渡，他们因此更不可能说出自己受剥削和虐待的情况。在这种背景下，移徙工人在试图建立协会以保护自身利益方面面临极大障碍。难民和寻求庇护者的处境相似，害怕自己身份被撤销的恐惧对其动员能力产生了寒蝉效应。

66. 宣传妇女的作用仅限于私人领域这一狭隘理解的家长制态度及社会偏见阻碍妇女组织和参与公共领域活动的的能力。因此，消除对妇女歧视委员会对女性非政府组织成员和女性人权维护者受到的骚扰、恫吓与监禁以及致力于性别平等的组织在开展活动方面受到的限制表示关切(例如，见 CEDAW/C/UZB/CO/4, 第 17-18 段)。同样，法律和实践中的歧视妇女问题工作组发现，妇女参与政治和公共生活常常受制于结构性和社会歧视，这种歧视体现在家庭、照顾的责任、暴力侵害妇女行为，以及受到政党及其他非国家公共机构的边缘化。《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条(f)项明确规定各国义务消除这些障碍，消除对妇女歧视委员会也反复提出这一倡议(A/HRC/23/50, 第 56 段)。尽管法律禁止种姓歧

视，要求采取积极措施，扭转歧视和暴力产生的影响，但印度的达利特人在与他人平等参与政党和结社方面仍然面临严重的社会限制。

67. 一些团体被剥夺了登记或更新现有登记的权利，这一现象不符合有关登记协会应遵循程序的法律。据称越南就是这种情况，那里的大多数赫蒙族基督教会被禁止登记，因此无法运行。当局不认为这是一个“真正的”宗教，反而将其定性为开展反政府活动。特别报告员赞同宗教或信仰自由问题特别报告员的看法，即“宗教或信仰自由不限于已登记宗教群体的成员，而且登记只应是为了取得合法身份和相关福利”(A/64/159, 第 13 段)。他强调，国家有义务确保人人可毫不恐惧地和平表达自己的观点。

68. 特别报告员认为，结社自由权应当是供所有人行使的权利，这一权利包括政府成立官方非政府组织的自由或不同组织与政府密切合作的自由。然而，他表示遗憾的是，对成立自治协会的限制做法导致公民空间受到政府主办的非政府组织的垄断。公民空间应当具备一种环境，允许不同组织在不受当局干涉或控制的情况下在其中运营、竞争与合作。在自治协会的运营空间受到限制的情况下，边缘化群体在设立和运营协会方面会受到更多限制。

69. 残疾人权利委员会在关于第十二条的一般性意见草案中指出，承认残疾人的平等法律能力是一项关键原则，与享有其他权利，包括结社自由和参与政治和公共生活的权利紧密相连(CRPD/C/11/4, 第 44-45 段)。法律能力与心智能力是不同的概念，法律能力指的是拥有权利和义务的能力以及行使这些权利和义务的能力(同上, 第 12 段)。残疾人权利委员会号召对残疾人的法律能力和在法律面前平等的看法进行模式转变，这一转变在实际中尚未得到深化。从代替决策到支持决策的转变对残疾人如何以及和哪些人结社具有深远的影响。

70. 特别报告员认识到对残疾的诊断可能对结社自由权产生的严重影响。残疾人常常被剥夺行使投票权、选择结婚对象、生活地点，以及与社区其他人沟通的方式的自主权，因为他们在心智能力和决策能力方面被认为或实际存在缺陷。罹患认知或社会心理残疾，特别是罹患这类残疾的儿童和青年人最有可能被剥夺法律能力和法律面前的平等待遇。特别报告员促请各国采取措施，确保任何人不会在任何时候因罹患残疾而被剥夺法律能力。反之，应为其提供支持，加强他们行使作为人类所拥有的权利和义务的能力。

四. 结论和建议

71. 特别报告员强调，和平集会和结社自由权是各国领土内以及受国家管辖的领土内的所有人毫无差别地享有的权利，不得受到人权事务委员会所禁止及《公民权利和政治权利国际公约》第二条所涵盖的理由的限制。代表风险最高群体进行倡议和游说的人也应享有免受歧视的权利。

72. 和平集会和结社自由权对扶持风险最高群体成员伸张其他权利和克服与边缘化相关的挑战发挥关键作用。因此，不仅应当为这些权利提供保护，还应为之

提供便利。所有利益攸关方都有责任确保根据观点多元化、容忍、宽容和公平等原则，允许风险最高群体发表意见并考虑其意见。

73. 在这方面，特别报告员吁请各国：

- (a) 批准所有与保护风险最高群体成员权利相关的国际人权文书；
- (b) 采取一切必要措施，确保在法律或在实际中消除基于被禁止理由的歧视，不论是国家或非国家行为者施加的歧视；
- (c) 采取积极措施，包括采取扶持行动措施，确保风险最高群体所有成员能够有效行使其权利，包括和平集会和结社自由权；
- (d) 停止支持私人对和平集会和结社自由权施加的限制，尤其是对风险最高群体产生严重不利影响的限制。缔结合同方取消和平集会和结社自由权的私人合同条款应被视为无效，因违反一项基本权利而不得执行。

74. 关于行使和平集会和结社自由权相关的建议，特别报告员重申其之前的专题报告所载所有建议。²⁷ 这些建议对于权利更容易受到侵犯或不正当限制的风险最高群体成员而言至关重要。具体而言，他吁请各国：

- (a) 确保风险最高群体成员中的任何人不因行使和平集会和言论自由权而被定罪，也不会受到威胁、暴力侵害、骚扰、迫害、恫吓或报复；
- (b) 确保对风险最高群体成员和平集会和结社自由权施加的任何限制由法律作出规定，为民主社会所必须，与追求的目标相称，并且不会损害多元化、容忍和宽容的原则。任何限制都应接受独立、公正和快速的司法审查；
- (c) 确保风险最高群体成员的生命权及免受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利不被克减；
- (d) 为行使和平集会和结社自由权的风险最高群体成员提供言论自由权的保护；
- (e) 确保行政和执法人员接受有关尊重风险最高群体成员的和平集会和结社自由权的充分培训，尤其是与他们的特定保护需要相关的培训；
- (f) 确保由独立和民主的监督机构以及法院对违反风险最高群体成员和平集会和结社自由权的执法当局相关个人充分追究责任；
- (g) 确保和平集会和结社自由权遭到侵犯的风险最高群体成员有权获得及时和有效的补救，能够取得赔偿。

75. 特别报告员吁请依照《巴黎原则》设立的国家人权机构在监测和公开报告各国履行上述建议方面发挥关键作用。

²⁷ A/HRC/20/27(第 84-100 段)、A/HRC/23/39(第 81-83 段)及 A/68/299(第 58-64 段)。

76. 特别报告员再次鼓励人权事务委员会考虑通过关于《公民权利和政治权利国际公约》第二十一和二十二条的一般性意见，尤其重点关注风险最高群体成员面临的相关挑战。

77. 特别报告员吁请大会和人权理事会全面处理风险最高群体成员在行使或试图行使和平集会和结社自由权时人权遭到侵犯的问题。

78. 特别报告员吁请外交界和其他相关利益攸关方公开谴责对行使或试图行使和平集会和结社自由权的风险最高群体成员的侵权行为，并为受害者提供支助。
