



人权理事会

第五十届会议

2022 年 6 月 13 日至 7 月 8 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

在危机局势期间和平抗议背景下保护人权

和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱
的报告*

概要

本报告由和平集会自由权和结社自由权特别报告员根据人权理事会 2020 年 7 月 17 日第 44/20 号决议编写。

特别报告员审查了严重阻碍危机局势期间和平抗议背景下保护人权的主要全球趋势。具体包括污名化，滥用紧急措施，军事化和使用非法武力扼杀和平抗议，外加严重侵权行为普遍有罪不罚。特别报告员重申，和平抗议对于民主、公正与和平的社会十分重要，是确保人民的声音得到倾听和考虑的重要手段。特别报告员根据大量全球磋商以及各国、执法机构和非国家行为体提交的材料，提出了加强危机中在和平抗议期间促进和保护人权方面的切实建议。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 法律和概念框架.....	3
三. 抗议在建设和平和包容性社会方面的作用.....	4
四. 在危机局势期间对和平抗议的限制.....	5
五. 在武装冲突期间尊重和平抗议.....	15
六. 结束有罪不罚现象和确保问责.....	16
七. 结论.....	17
八. 建议.....	17

一. 导言

1. 2020 年 7 月 17 日，人权理事会通过了关于在和平抗议背景下促进和保护人权的第 44/20 号决议。和平抗议背景下的侵犯人权行为有所扩大，并且在诸如 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行等危机的背景下有所加剧，理事会对此感到关切，因此请和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱编写本报告。

2. 2021 年 6 月至 2022 年 4 月，特别报告员与各利益攸关方进行了区域和全球磋商，具体包括：与来自非洲、亚洲和太平洋、欧洲、拉丁美洲和加勒比、中东和北非地区的数百名民间社会代表进行了 8 次区域磋商；与国家人权机构进行了一次线上全球磋商；同联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)合作，与执法人员进行了一次虚拟磋商；并与各国常驻日内瓦代表团进行了一次全球协商。此外，特别报告员还与区域人权系统进行了互动，并咨询了专家的意见，包括咨询了正在就报告所论述的各种主题开展工作的学术界人士、律师和民间社会成员。报告还借鉴了人权理事会第四十八届会议期间举行的关于和平抗议的小组讨论，特别报告员曾在讨论中呼吁各国执行所有相关文书，以便在和平抗议期间加强促进和保护人权。特别报告员收到了 95 份材料，为报告提供了参考：11 份来自国家，9 份来自国家人权机构，75 份来自民间社会。¹

3. 接受咨询的行为体包括监测和平抗议的活动人士和专家、抗议活动参与者、人权维护者、建设和平行为体、人道主义行为体、妇女权利和种族歧视活动人士等。报告特别关注了危机期间抗议活动的性别方面以及各项措施对不同群体的影响。

二. 法律和概念框架

4. 抗议可以有多种形式。可以是自发的或有组织的，个人的或集体的抗议。抗议可以有许多目标：表达不同意见、不满或反对；提高对包括侵犯人权行为在内的特定问题的关切或认识；要求问责；呼吁改善工作条件；上述目标的任何组合。危机期间，不平等和边缘化现象加剧，此时，抗议是让民众能够表达观点的一种尤为重要手段。抗议也是保护和实现其他权利的一个重要途径。² 因此，限制和平抗议或者缺少对和平抗议的保护助长了侵犯其他人权的行为，而抗议者正是寻求促进、实现和维护这些权利。

5. 进行和平抗议受到多项国际和区域人权文书的保护。具体而言，《公民及政治权利国际公约》第二十一条保护和和平集会自由的权利。结社自由权、表达自由权和参与公共事务的权利(《公约》第十九、第二十二和第二十五条)也保护抗议活动。这些权利被广泛认为是自由和民主社会的基础。人人有权享有和平集会的自由，无论身份。无论抗议是否支持“有争议的观点或目标”，都受到保护。³ 根据国际人权法，国家有义务尊重、保护和实现个人和平集会自由的权利。

¹ 提交的材料已在秘书处存档。

² 人权事务委员会，关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)。

³ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 7 段。

6. 这项权利只应受到人权法规定的限制。首先，限制必须通过合法性的检验，也就是说，必须事先按照适当程序在法律中对这些限制作出明确规定，并且负责执行限制的人不应因此掌握无限或一概的酌处权。此外，《公约》第二十一条规定，限制必须是为了合法目的，包括国家安全或公共安宁、公共秩序、维持公共卫生或风化、或保障他人的权利和自由。所施加的任何限制必须是可能发挥相关保护作用的措施中侵扰最小的，而且不得与措施所要实现的合法目的不相称。所有上述问题必须根据民主、法治、政治多元化和人权的原则加以考虑。⁴

7. 和平抗议往往因危机而产生或与危机有关，国家在这些背景下常对集会施加非法限制，导致许多权利受到侵犯。一些可被称为“危机”的情况会引起抗议，并且抗议可能受到镇压，具体包括：武装冲突、政治不稳定、政变和重大政治争论、与恐怖主义或有组织犯罪有关的大规模暴力、健康危机、环境和自然灾害、气候变化、经济危机、粮食不安全的情况、大规模贫困和不平等的情况以及涉及对特定群体的系统歧视的情况。

8. 无论是否存在“危机”，国家都有义务保护人权。根据《公约》第四条，在特殊情况下，以及在国家安危受到威胁时，国家可在限度之内减免履行某些人权义务，例如和平集会自由权。任何限制都必须为例外和临时性质，必须与紧急情况相称，只能在紧急情况存在期间实行，并且必须符合国际人权法规定的条件。⁵ 国家如果能够通过施加符合第二十一条的较少限制而实现其目标，就不能依赖于克减和平集会权。⁶ 在紧急状态期间，与和平抗议有关的其他权利和原则，如生命权、禁止酷刑和刑法中的合法性原则，在任何情况下都不得克减。⁷

9. 在武装冲突期间，只能在形势威胁到国家安危的情况下并在此范围内，才允许采取克减《公约》的措施。⁸ 此外，国际人道法，包括 1949 年日内瓦四公约及其附加议定书，在国际或非国际性武装冲突期间的和平抗议背景下或军事占领期间适用于平民并为平民提供保护。

三. 抗议在建设和平和包容性社会方面的作用

10. 特别报告员注意到的一个普遍倾向是，各国将抗议视为威胁和放大危机的因素。正相反，他强调，抗议对健康社会的生活至关重要，使得代表性不足的观点和那些否则将被排斥的人的声音得到考虑。抗议对于促进其他否则将被排斥的群体，诸如青年、族裔、种族和其他少数群体、妇女、儿童、男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等人士(LGBTQI+人士)及其他边缘化社区与受害者群体的参与尤为重要。抗议对于追究政府和普通侵犯人权者的责任往往也

⁴ 同上，第 36-40 段。

⁵ 人权事务委员会，关于紧急状态期间的《公约》条款克减问题的第 29 号一般性意见(2001 年)。《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》(《锡拉库扎原则》)(E/CN.4/1985/4, 附件)。

⁶ 第 37 号一般性意见(2020 年)和第 29 号一般性意见(2001 年)，第 5 段；以及 CCPR/C/128/2, 第 2(c)段。

⁷ 《锡拉库扎原则》；第 29 号一般性意见(2001 年)，第 7 段。

⁸ 第 29 号一般性意见(2001 年)，第 3 段。

十分重要。如果国家对抗议采取安全化的敌对方针，而不是将之作为民主生活的重要部分表示欢迎，其结果往往是加深潜在危机。

11. 危机可能是侵犯人权行为的后果，也可能是原因。危机的根源往往是多种因素的复杂组合，包括系统性的排斥和歧视，财富分配不平等和剥削性的经济制度，环境退化和缺乏获得基本服务或保护的机会。查明并有效处理危机背后的驱动因素需要多重角度和包容性的对话。

12. 实现和平集会自由权，将之作为公众参与决策的生态系统的一部分，有助于制定更加透明和反应更灵敏的政策。社会各阶层公开表达不同意见和不满的能力，特别是在危机局势中，是促进对话和防止进一步破坏性冲突的重要手段。让儿童能够参加抗议也很重要，因为儿童被排除在政治进程之外。

13. 令人关切的是，在危机背景下，抗议活动往往被视为或被歪曲为对国家安全、公共秩序等领域的威胁，从而引发镇压性的法律、政策和武力。这种镇压往往会引发更多不满和社会动荡。

14. 必须回顾抗议在以下方面发挥的历史作用：推动与推进人权和社会正义有关的变革；结束奴隶制、殖民统治、威权主义政权和种族隔离；支持过渡期正义进程；推进妇女权利；防止破坏性冲突并弥合分歧；推进全球实现气候公正的斗争。抗议曾带来无数重大的体制和法律变革，包括宪法改革，政府结构和其他体制安排的变革，对不当的法律和做法的改革，加强社会保护以及更加包容弱势群体。

四. 在危机局势期间对和平抗议的限制

15. 国家通常借助一系列侵犯和平集会自由权的非法措施应对真实的和虚构的危机。国家往往试图为限制和平抗议者或对他们使用非法武力的做法寻找理由，因而给和平抗议者贴上“暴徒”、“土匪”、“挑衅者”、“恐怖分子”和其他此类污名化的标签。这种做法极其危险，造成了一种不利于行使和平集会自由权的气氛，并可能导致严重的侵犯人权行为。

A. 紧急状态法和措施的使用

16. 国家在危机中滥用紧急措施、对和平集会自由权实行严格限制或全面禁止的历史由来已久。然而，并不是每一次危机都达到了有理由实行紧急状态的级别。国家有义务提供宣布紧急状态的详细理由，并提供明确证据，包括酌情提供科学证据(例如卫生危机的情况)，证明局势达到了紧急状态的级别。此外，所有克减措施都必须是局势所严格要求的。⁹ 这一规定涉及紧急状态以及任何相关克减措施的期限、地理范围和属事范围。¹⁰ 此外，各国应提供证据，证明紧急情况是实际发生的、严重的和迫在眉睫的。¹¹ 紧急状态不得用于压制通过抗议表达的

⁹ 同上，第 4-5 段。

¹⁰ 同上。

¹¹ 《锡拉库扎原则》，第 40-41 段。

异议。为了确保遵守合法性原则和法治，在宣布紧急状态时必须发布正式宣告，如果延长紧急状态，则必须宣布紧急状态下任何权利克减的情况。¹²

17. 国家在危机期间往往以不适当的方式以及在不适当的情况下宣布紧急状态，并且紧急状态时间过长，然后依据这些宣告对和平集会自由权施加不必要的限制，这违反了国家的国际法律义务。这些限制包括禁止集会，惩处使用非法武力(包括军事交火)，任意和非法逮捕，关闭互联网和通信以及其他旨在镇压和平抗议的不当措施。国家还以宣布“紧急状态”为借口，作为攻击批评政府的行为的理由，同时让军事和执法人员产生一种感觉，认为他们在执行紧急措施应对和平抗议时可以侵犯人权而不受惩罚。

18. 为应对全球 COVID-19 大流行，世界各地数量空前的国家采取了一概的紧急措施和其他公共卫生相关措施，在全国范围内实施封锁，广泛限制行动和集会，包括禁止和平集会。¹³ 国家在疫情背景下宣布紧急状态时应当遵守上述条例。然而，许多国家在没有正式宣告的情况下实施了紧急状态。一些国家通过总统令和声明，绕过立法审查和司法监督，实行了紧急状态或事实上的紧急措施，例如严格封锁和禁止集会。

19. 特别报告员理解 COVID-19 大流行形势紧迫，各国需要保护其管辖范围内所有人的健康权和生命权，但是，大流行期间采取的许多措施是不合理、不相称和惩罚过度的。权力集中于行政部门，少有或根本没有立法或司法监督，紧急措施的状态和内容不明确，一些国家决定不将疫情作为健康问题对待，而是作为安全问题处理，因而增加了安全力量，有时还增加军事力量，和平集会自由权因此受到严重侵犯。特别报告员收到了许多关于 COVID-19 大流行期间过度使用武力、任意拘留和袭击抗议者的报告。许多国家似乎以所实施的措施为借口，扩大军事化和行政权力并攻击反对派人士和运动。一些国家对反对派政党举行的集会和反政府抗议活动实行严格的集会限制，而亲政府示威、执政党政治集会和选举集会则可以不受限制地开展。一些紧急措施不含任何日落条款，因而引起了人们对权利和自由长期受到侵蚀的关切。在一些国家，即使取消限制之后，集会禁令仍然存在。

20. 此外，许多国家将禁止集会作为 COVID-19 紧急措施的一部分，却并未评估第二十一条所允许的其他侵扰较小的限制是否可以实现公共卫生目标，例如评估是否对集会实行控制疫情传播所需的某些限制(保持距离的准则、佩戴口罩的要求、限制参加人数和/或其他措施)就足以实现公共卫生目标。¹⁴ 这种评估十分重要，因为所施加的任何限制都不得超出民主社会所需要的水平。例如，欧洲人权法院认定，长期全面禁止集会并辅以严厉惩罚的应对 COVID-19 的措施与所寻求的目标不相称，侵犯了和平集会自由权。¹⁵

¹² 第 29 号一般性意见(2001 年)，第 2 段。

¹³ 国际非营利法中心等。COVID-19 Civic Freedom Tracker, 可查阅 <https://www.icnl.org/covid19tracker/>; 通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)(CDL-AD(2020)018, 8/10/2020)。

¹⁴ 格鲁吉亚公共监察员提交的材料。

¹⁵ 欧洲人权法院，Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)诉瑞士，第 21881/20 号案件，2022 年 3 月 15 日判决。

21. 发生被视为挑战政府的抗议活动之后，也有实施暂停集会自由的紧急措施的情况，例如，2022 年 4 月发生在秘鲁的抗议天然气价格上涨的活动，2022 年 2 月发生在加拿大的抗议 COVID-19 疫苗的活动。¹⁶ 特别报告员重申，国家必须容忍示威对日常生活造成一定程度的干扰，除非是“严重和持续的”示威。¹⁷ 此外，为应对抗议而实施紧急状态对于解决背后的社会和政治争端而言效果适得其反。各国应努力促进与所有受影响群体的对话，解决抗议的根本原因，并加强民主职能，以解决任何社会争端。

22. 令人关切的是，一些国家延长了起初为应对危机而采取的紧急权力，并将之常态化，从而压制了公民空间。司法监督至关重要，可以限制滥用紧急措施，包括滥用任何与和平集会权有关的克减的可能。

B. 利用一般法律和措施限制和平抗议自由

23. 国家还利用限制性的法律压制危机背景下的抗议活动。国家全面禁止和平集会，¹⁸ 认为这是应对特定危机的合理做法。按推定，对和平集会的一概限制是不相称的限制。¹⁹

24. 特别报告员曾对实际上禁止某些形式的抗议的法律措施，包括事关“关键基础设施”的措施表示关切。²⁰ 特别报告员重申，为了让和平集会自由权有意义，必须容忍交通等方面的中断和给某些商业活动造成的不便。对道路封锁或许可以施加某些有限的限制，但不应全面禁止。²¹

25. 许多国家已采取应对或一般认为旨在应对与恐怖主义、暴力极端主义、有组织犯罪和其他国家安全或公共安全问题有关的安全挑战的措施。应对这些关切的某些措施是适当的，但实际上采取的许多措施被用于压制和平抗议。这些措施通常包括过于宽泛和模糊的条款，这些条款允许将和平抗议者的行动定为犯罪。²²

26. 许多其他情况下，缺乏合法目的的法律和/或过于宽泛的一般刑法措施，如煽动叛乱法，被用于镇压表达异议的抗议。例如，泰国当局广泛使用关于大不敬和煽动叛乱的法律，将支持民主的抗议定为犯罪并驱散抗议。²³

27. 国家常常以没有通知集会为由驱散集会。对于没有足够时间通报的自发集会，不得要求通报，而危机期间通常是这种情况。单凭没有通知决不构成驱散集

¹⁶ 见 https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/PReleases/2022/072.asp。

¹⁷ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 85 段。

¹⁸ “联合国人权专家对俄罗斯在国内‘扼杀’媒体的做法提出警告”，联合国新闻，2022 年 3 月 11 日。

¹⁹ A/HRC/20/27，第 39 和第 54 段；第 37 号一般性意见(2020 年)，第 38 段。

²⁰ A/76/222。

²¹ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 44 段。

²² 见来文 BRA 6/2021。本报告中提及的全部来文均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

²³ 与民间社会行为方的磋商，亚洲及太平洋区域(见第 2 段)；另见来文 THA 6/2021。

会的理由，也不构成使用武力、将抗议者定罪或逮捕的理由。各国仍有义务为此类集会提供便利并保护参与者。²⁴

28. 施加任何限制时必须允许逐案作出判断，当局有责任证明任何限制的合理性。如果不履行上述责任，即违反第二十一条。凡是合理施加限制时，当局应当探索可以采取哪些步骤以确保通过其他手段享有这项权利。

29. 特别报告员收到的一些正面报告显示，一些国家采取了特定措施，便利 COVID-19 大流行期间的论坛和集会，以应对疫情带来的挑战。例如，一些国家在疫情期间组织了新闻发布会，从而为听取儿童的意见创造了空间。²⁵ 此外，在确保当局在适用相关措施的同时继续尊重集会自由权方面，一些国家的宪法法院发挥了重要作用。²⁶

C. 日益军事化的方法

30. 在危机局势背景下出现的抗议活动警务军事化的全球趋势令人不安。

31. 按照一般规则，集会警务不应使用军队，因为为此目的部署军队通常导致严重的侵犯人权行为。²⁷ 抗议活动的警务并非军队的任务，军队也没有接受过保护和冲突降级技术的培训，更没有在抗议活动中执警的适当装备。²⁸ 军事技术通常着眼于使用武力和武器实现最大影响，而抗议活动的警务则要求使用最低限度的必要武力。总体上，部署军队给人们带来了惧怕和恐吓的阴影，并造成了寒蝉效应，这本身就是侵犯和平集会自由权。

32. 在冲突和冲突后局势中，武装团体往往被编入安全部队，而没有根据这些团体以往的行为进行审查，也没有追究它们侵犯人权行为的责任。如果部署这种力量在抗议中执警，会加大侵犯权利和有罪不罚的可能。一些情况下，多种力量组合部署，以管理抗议活动，从而增加了发生侵权行为的可能性，包括由于缺乏明确的指挥结构而实施的侵权行为。部署外国军事力量在抗议中执警更加令人关切，例如在哈萨克斯坦，集体安全条约组织的部队加入了镇压大规模抗议活动的行动。²⁹ 部署外部力量增加了侵权和有罪不罚的可能性。在所有情况下，部署军事或军事化力量在抗议中执警往往会减损建立社区信任的努力，并带来暴力升级的可能。³⁰

33. 如果情况特殊，在抗议背景下绝对有必要部署军队，则军队：必须由文职人员指挥和监督，有明确界定的责任，并由民事司法系统进行问责；必须接受基于人权的执法方面的培训，包括接受降级技术培训；³¹ 必须配备“致命性较小”

²⁴ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 70-73 段。

²⁵ 儿童权利联通组织提交的资料。

²⁶ 国际非营利法律中心提交的资料。

²⁷ 见来文 MMR 1/2021、UGA 5/2018 和 LBN 6/2019。

²⁸ 见 https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0943.pdf。

²⁹ 见来文 KAZ 1/2022。

³⁰ 与执法人员进行的虚拟磋商(见第 2 段)。

³¹ A/HRC/31/66, 第 66 段；A/66/330, 第 96 段。

的武器，并接受关于使用这种武器的培训；必须遵守适用的执法标准，包括《执法人员使用武力和火器的基本原则》。³² 与此同时，各国必须积极采取措施，以确保不必部署军队在抗议中执警。

34. 特别报告员感到担忧的是，在一些国家，军事法庭被用于审判抗议者。³³ 例如，委内瑞拉玻利瓦尔共和国在军事法庭以“叛乱”、“恐怖主义”和“叛国”等罪名审判抗议者。³⁴ 军事法庭不应审判平民。这些法庭在结构上不独立，并且缺少必要的正当程序保障。

35. 还有一种趋势是部署在抗议活动中执警的执法人员军事化，导致准军事警察队伍的发展，这些队伍采用军队式战术并且配备军队式装备和武器。在美利坚合众国由警察暴力侵害有色人种引起的抗议活动中明显出现了这一趋势。³⁵

D. 使用非法武力

36. 特别报告员注意到，危机期间，在阻止人们参加抗议时，逮捕抗议者时，驱散抗议时，以及作为对参加抗议者及其家人的一种报复形式，普遍存在使用非法武力或过度使用武力的情况。

37. 各国必须确保凡是使用武力的行为均符合合法性、必要性、相称性、不歧视、预防和问责的原则。³⁶ 各国在任何时候都有义务遵守这些原则。过度使用武力从来不是合理做法。为惩罚参加抗议的人而使用武力是非法行为，严重侵犯了和平集会自由权和人身完整权。

38. 在 COVID-19 大流行期间，据称许多国家的执法代表使用了非法武力，以执行对行动自由的限制和宵禁。还发生了对参加由 COVID-19 相关措施引起的和平抗议的人员过度使用武力的情况。使用武力可能造成无法忽视的伤害时，执行此类卫生条例并不能作为正当理由。³⁷

39. 在参加抗议活动时，妇女、儿童、妇女、儿童、LGBTQI+ 人士、土著人民、移民、非洲人后裔和其他受到歧视的群体尤其可能面临警察非法使用武力的情况。³⁸ 为解决这种暴力问题，需要进行体制变革，以消除结构性的歧视制

³² 见毒品和犯罪问题办公室和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《关于在执法中使用武力和火器的资料手册》，《刑事司法系列手册》(维也纳和日内瓦，2017 年)。

³³ 国际法学家委员会，“黎巴嫩：军方没有职责在公共抗议中执警，更没有职责逮捕、拘留和起诉普通平民”，2021 年 2 月 10 日。

³⁴ 见来文 VEN 4/2017。

³⁵ 见来文 USA 31/2020。

³⁶ 《使用武力和火器的基本原则》；毒品和犯罪问题办公室和人权高专办，《资料手册》。

³⁷ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Executions/HumanRightsDispatch1.pdf>。

³⁸ 见美洲人权委员会关于智利的报告(https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022_Chile.pdf)；关于哥伦比亚的报告(http://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/137.asp)；关于美国的报告(http://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/137.asp)。(2018)。

度，包括加强执法部门内部的多样性，提升司法工作，采取立法措施以加强平等并开展有针对性的培训。³⁹

40. 国家实践表明，对抗议应受到何种保护存在误解。国家通常宣布抗议是暴力抗议，即便没有证据表明普遍存在暴力。仅凭某些个体的暴力行为，并不足以宣布某一集会总体上是非和平集会，也不能将特定个体的暴力行为归咎于集会的其他参与者。⁴⁰ 如果在抗议背景下发生孤立的暴力事件，执法人员必须尽一切努力找到并带走暴力的个人，以便其他抗议者行使和平集会权和表达自己意见的权利。⁴¹ 在暴力行为较为普遍的情况下，执法人员必须继续遵循知情、沟通、便利和区别对待的原则。⁴² 如果有正当理由驱散抗议，执法人员必须用尽所有非暴力手段，之后才能诉诸武力以驱散集会，并且必须在部署武力之前发出明确警告并给予抗议者散去的机会。⁴³ 只能使用达到合法执法目的所需的最低限度的武力，一旦不再有任何使用武力的需要，例如暴力的个体已被稳妥捉拿，就不得进一步诉诸武力。⁴⁴ 执法机关必须评估是否有弱势群体参加抗议，包括孕妇、儿童、老年人和残疾人，并相应地限制武力。⁴⁵ 当局还必须考虑到暴力或伤害升级或健康风险增加的任何风险。

E. 滥用致命性较小的武器

41. 特别报告员收到的许多报告称，安全部队故意滥用致命性较小的武器为工具惩戒和镇压抗议，包括使用催泪瓦斯、水炮、橡皮子弹和警棍。使用致命性较小的武器也受上述关于使用武力的原则约束，包括必要性和相称性原则，并且必须用作最后手段，同时确保造成的伤害最小。⁴⁶ 使用致命性较小的武器可能造成某种程度的伤害，因此只有在使用这些武器应对类似或更严重伤害的威胁时，才能被认为相称。不必要或过度使用这类武器可能构成酷刑或虐待，也可能侵犯生命权。⁴⁷

42. 具有大面积效应的致命性较小的武器，例如催泪瓦斯和水炮，本身具有滥杀滥伤性质，因此在使用时必须格外克制。为了避免不相称的伤害，催泪瓦斯应当只用于应对发生广泛暴力行为，仅靠处理暴力的个人不可能遏制暴力的情况。如果暴力尚未达到这一级别，则必须采取其他更有针对性的措施。一些国家当局在抗议背景下在居民区和医院故意和不加区别地使用过量催泪瓦斯，这种做法不可接受。⁴⁸

³⁹ 与执法人员进行的虚拟磋商(见第2段)。

⁴⁰ 第37号一般性意见(2020年)。

⁴¹ 见毒品和犯罪问题办公室和人权高专办，《资料手册》。

⁴² 同上。

⁴³ 第37号一般性意见(2020年)，第85-86段。

⁴⁴ 大会第34/169号决议，附件，第三条。第37号一般性意见(2020年)，第79段。

⁴⁵ 见毒品和犯罪问题办公室和人权高专办，《资料手册》。

⁴⁶ 第37号一般性意见(2020年)，第87段。

⁴⁷ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/LLW_Guidance.pdf。

⁴⁸ 见来文 CHN 2/2020。

43. 决不能滥用致命性较小的武器将伤害最大化，例如将催泪弹罐投向抗议者，这种情况在危机局势中越来越多。这种做法曾导致危及生命的伤害，包括失去眼睛和视力以及致死。⁴⁹

44. 水炮本身也具有滥杀滥伤性质，曾造成严重伤害甚至死亡。⁵⁰

45. 橡皮子弹也经常被滥用，目的是伤害抗议者。绝不能随意向人群发射橡皮子弹，也不能瞄准抗议者的躯干或头部。警棍也经常被滥用于惩罚抗议者，以及在并非严格需要这种程度的武力的情况下部署。

46. 重要的是，各国不应为了应对集会而部署造成过度伤害的武器。例如，绝不能在集会背景下使用闪光弹。

F. 使用火器

47. 火器不应用于执行集会警务。⁵¹ 火器只能用于自卫或保护他人免遭迫在眉睫的死亡或重伤威胁，而且只有在用尽所有其他非致命手段的情况下才可使用。⁵²

48. 国家经常以“危机”为由对抗议者非法使用火器。2021 年缅甸⁵³ 和苏丹⁵⁴ 发生军事政变后，由于蓄意、不加区分和/或过度使用武力，包括使用火器，数百名呼吁民主和宪法秩序的和平抗议者受伤或遇害。安全部队还使用致命武力应对社会和经济危机引发的大规模抗议，包括在哈萨克斯坦、伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。⁵⁵

49. 令人极为关切的是，一些国家为应对大规模抗议发布了“射杀”令，例如在哈萨克斯坦，抗议者被贴上“恐怖分子”的标签，⁵⁶ 在菲律宾，总统建议，安全部队可以射杀任何违反 COVID-19 隔离措施的人。⁵⁷

50. 绝不应下达射杀令，因为这构成授权法外处决。国家不得授予执法人员不受限制的权力，准许他们“使用一切必要措施”驱散集会。⁵⁸

G. 性暴力和性别暴力

51. 妇女、女童和 LGBTQI+ 人士在抗议背景下，特别是在危机局势期间，经常成为包括强奸在内的性暴力和性别暴力的目标。妇女在动员社区和进行和平抗

⁴⁹ 见来文 SDN 6/2021 和 PER 8/2020。

⁵⁰ 见 [A/HRC/32/36/Add.2](#)。

⁵¹ [A/HRC/26/36](#), 第 75 段。

⁵² 《使用武力和火器的基本原则》。

⁵³ 见来文 MMR 1/2021；和亚洲司法联盟提交的资料。

⁵⁴ 见来文 SDN 6/2021。

⁵⁵ 见来文 KAZ/1/2022、IRN 17/2019、LBN 2/2020、VEN 2/2017 和 VEN 4/2017。

⁵⁶ Human Rights Watch, “Kazakhstan: cancel ‘Shoot without warning’ order”, 7 January 2022。

⁵⁷ Amnesty International, “Philippines: President Duterte gives ‘shoot to kill’ order amid pandemic response” 2 April 2020。

⁵⁸ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 79 段。

议的过程中通常身处前线，通常是为了支持受害者。据称国家工作人员以性暴力和性别暴力为武器阻止妇女和社区参加抗议活动，并将之用作控制和支配的策略。⁵⁹ 这种行为除了严重侵犯妇女、女童和 LGBTQI+ 人士的权利外，还构成多种形式的残忍、不人道和有辱人格的待遇，并可能构成酷刑。

52. 特别报告员感到鼓舞的是，一些国家进行了体制和立法改革，以防止性暴力和性别暴力，并通过专门机制以及出台顾及性别的抗议警务规程提供补救。让更多的妇女参与执法和协助抗议，包括参与决策和指挥，是一些国家为打击性暴力和性别暴力而采取的重要步骤。

H. 不合理的逮捕和其他形式的惩处

53. 在“危机”背景下出台的紧急状态声明和其他限制性法律往往关联着犯罪化以及通过不合理逮捕和拘留侵犯个人自由权的情况。国家安全、反恐、公共秩序、刑事诽谤和“煽动”法普遍被滥用于将抗议定为犯罪以及任意逮捕和拘留抗议者。在印度，当局越来越多地使用广泛而模糊的殖民时代的煽动叛乱和反恐法将和平抗议者定罪，包括在大规模农民抗议的背景下。⁶⁰ 来自所有区域的民间社会成员都曾报告抗议的领导和参与者受到任意逮捕的情况，包括在抗议之前、期间和之后进行大规模逮捕和防范性羁押。⁶¹ 在危机背景下，普遍存在强迫失踪、酷刑和虐待、拘留期间的性侵犯以及不准示威者获得正当程序和公平审判权等现象。

54. 在人权法承认的范围内，以行使表达自由权、和平集会自由权和结社自由权为由逮捕和拘留个人构成任意剥夺自由。⁶² 与和平集会有关的大规模逮捕构成不加区分的任意逮捕、侵犯人身自由权和集体惩罚。⁶³ 实行行政拘留还带来了任意剥夺自由的严重风险，不得对和平抗议者使用。⁶⁴

55. 在 COVID-19 大流行期间，限制公共集会的某些措施是合理的，但当局经常进行任意逮捕和拘留，包括逮捕和拘留参加集会的个人。此外，隔离措施还被滥用于针对抗议者的一种惩罚形式。在斯里兰卡，据称警察在没有法院令和违反现行卫生准则的情况下逮捕活动人士，并强行将他们转移到政府隔离中心。⁶⁵ 疫情期间被捕的抗议者往往被关进拥挤的警车和拘留中心，使他们面临高度的感染风险，这有悖驱散抗议者理论上寻求实现的公共卫生目标。疫情期间，如果在抗议背景下有必要进行合法逮捕，则应设法采取非拘禁措施，以避免由于拘留中心条件差和卫生情况差导致疫情传播。决不能对违反隔离规定，包括参与抗议的行为施加不相称的惩罚，包括犯罪化。

⁵⁹ 见 https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/290.asp。

⁶⁰ 见来文 IND 2/2021。

⁶¹ 见来文 BLR 1/2021。

⁶² CCPR/C/MKD/CO/3, 第 19 段。

⁶³ A/HRC/31/66, 第 45 段；CCPR/C/CAN/CO/6, 第 15 段。

⁶⁴ 人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 15 段。

⁶⁵ 与民间社会行为体的磋商，亚洲及太平洋区域(见第 2 段)；

I. 技术的使用

56. 个人在线下空间中的行动受到限制时，线上空间尤其重要。⁶⁶ 社交媒体让人们找到了创新的方式，用于发起和维持抗议运动，接触更广泛的受众并实现团结。任何时候都应尊重和保护线上和平集会自由权。即便在紧急状态期间，国家也不能克减尊重意见自由权的义务。⁶⁷

57. 国家在危机局势期间部分和/或完全关闭了互联网，⁶⁸ 并封锁了社交媒体应用程序，试图防止社会动员或异见放大。关闭互联网极大地限制了个人报告和获取关于侵犯人权行为的信息的能力以及向因使用武力而受到伤害的人提供帮助的能力，并且阻碍了关键服务的获得。完全关闭互联网侵犯了和平集会、结社和言论自由的权利。特别报告员重申，互联网和移动电话服务应时刻保持可用，包括在国内动乱期间，⁶⁹ 服务关闭的受害者应享有有效补救和补偿。

58. 在危机背景下的抗议期间，国家采用了多种新技术，包括闭路电视摄像头、执法记录仪和对空监视车等监控技术以及人脸识别技术。监控技术经常在没有透明度和问责的情况下部署，并被用于镇压和平抗议。COVID-19 大流行期间，监控技术的使用极大地扩展，由此对国家监控与镇压抗议和异议的行动产生了重大影响。虽然摄像监控可能有助于查明煽动或实施暴力的人，但其使用方式必须透明，依据严格法律保障的并且遵守符合人权标准的隐私法。⁷⁰ 危机时期，当局还进行了格外密集的线上监视，通常导致逮捕和指控，其依据是过于宽泛和模糊的法律，这些法律规定了对“假新闻”、“攻击国家形象”、煽动和其他所谓罪行的惩处。

59. 使用社交媒体进行动员和集会的人经常受到国家和非国家行为体的攻击，⁷¹ 具体形式包括诽谤运动、污名化、侵犯、威胁和仇恨言论。这些措施似乎目的在于使他们的活动失去合法性，破坏他们的倡导宣传，恐吓他们，并可能使他们遭受暴力报复。此类线上攻击产生了广泛的寒蝉效应，对特别脆弱和受到针对的群体影响更为严重，这些群体包括妇女、LGBTQI+ 人士以及遭受歧视的族裔和种族群体。此外，国家必须采取措施，保护个人的和平集会自由权，包括根据《公约》第十九条和第二十条以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条，采取措施保护个人免遭煽动仇恨、暴力和歧视。⁷²

60. 令人进一步关切的是，对与抗议有关的内容受到了有针对性的限制，这种限制在“危机”期间往往有所增加，因为国家向社交媒体公司施压，要求其封锁与重

⁶⁶ [A/HRC/35/28](#), 第 58 段。

⁶⁷ 第 29 号一般性意见(2001 年), 第 11 段。

⁶⁸ 见来文 SDN 6/2021。

⁶⁹ [A/HRC/41/41](#), 第 74 段。

⁷⁰ 见毒品和犯罪问题办公室和人权高专办,《资料手册》。

⁷¹ 与各区域民间社会行为体的磋商;

⁷² 另见 [A/HRC/22/17/Add.4](#), 附录。

要抗议有关的账户和内容。⁷³ 表达自由特别报告员呼吁公司修改商业模式，以确保补偿机制和内容审核的透明度。⁷⁴

J. 袭击观察员和医务人员

61. 记者、监测人员、律师和其他观察员的存在有助于充分享有和平集会自由权。监测可以防止实施侵权行为并确保问责制，对于透明度十分重要。医务人员在确保所遭受的任何人身伤害都能得到及时处理并尽可能限制这种伤害方面至关重要。

62. 遗憾的是，抗议期间，记者、监测人员、律师和其他观察员以及医务人员在从事合法活动时都经常成为目标。联合国教育、科学及文化组织记录了发生在 65 个国家的 125 起袭击或逮捕报道抗议活动的记者的事件，其中大多数是国家人员所为，包括 10 名记者被杀害的事件。在危机期间社会和政治两极化的背景下，记者既面临来自国家的攻击，包括因“错误报道”、煽动或煽动叛乱将记者定罪，也面临来自对某些媒体信息不满的非国家行为体的攻击。⁷⁵ 在 COVID-19 大流行的背景下，记者、监测人员、律师和其他观察员的权限尤其受到了限制。不得禁止或不当地限制监测或报道抗议活动的人员行使这些职能，包括在监督执法人员的行动方面。他们也不应遭到报复或其他骚扰。⁷⁶ 无论相关个人是持证记者还是自由职业者，包括社区媒体工作者和公民记者以及其他可能使用新媒体为手段接触受众的人，都必须为之提供保护。⁷⁷

63. 国家人权机构和监察员机构在监测和平抗议、报告侵权和限制行为以及确保政府根据国际人权义务和标准改进法律、政策和规程以防止侵权行为再次发生方面具有重要作用。这些机构还可以充当有重要作用的中间人，帮助确保抗议者和当局之间进行流畅、反应迅速的沟通。在危机局势中，他们的作用尤其重要。然而，这些机构的工作人员自身也受到了攻击和并可能遭受报复，包括基于批评性的报道免去专员职务和削减资源。⁷⁸

64. 在一些动荡的危机局势中，国家部队不加区分地或直接将在抗议现场工作的医务人员作为了目标；袭击保健设施，包括直接向医院发射催泪瓦斯；故意阻碍卫生工作者进入抗议现场；滥用卫生机构、服务、制服和徽章；拘留医院中受伤的抗议者；占用医院；逮捕、定罪和监禁医务人员。所有这些行为都违反了医疗中立和国际法。⁷⁹ 国家负有不可克减的义务，应确保获得保健服务，确保时刻

⁷³ 见 <https://smex.org/sheikh-jarrah-facebook-and-twitter-systematically-silencing-protests-deleting-evidence/>。

⁷⁴ 见 [A/HRC/47/25](#)。

⁷⁵ Council of Europe, “Journalists covering public assemblies need to be protected”, 30 April 2021; 另见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374206>。

⁷⁶ 大会第 66/164 号决议。

⁷⁷ https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_en.pdf。

⁷⁸ 与国家人权机构的磋商(见第 2 段)。

⁷⁹ ICRC, “Respecting and protecting health-care in armed conflicts and in situations not covered by international humanitarian law” (Geneva, 2021)。

有效保护卫生工作者，并且不得直接或间接干预健康权的享有。⁸⁰ 健康权对于行使和平集会自由权十分重要，同时有赖于和平集会自由权的行使。⁸¹

五. 在武装冲突期间尊重和平抗议

65. 在国际和非国际武装冲突的局势下以及在军事占领的背景下都有和平抗议。特别报告员收到的报告称，在这种背景下，存在对和平抗议者使用不必要或过度的武力，包括致命武力的情况。这些行为可能构成战争罪或危害人类罪。

66. 在武装冲突时期，国际人权法和国际人道法是补充适用的法律。⁸² 人权事务委员会在第 37 号一般性意见(2020 年)中重申，武装冲突情况下，在和平集会期间使用武力的行为仍受制于国际人权法之下管辖执法的规则。⁸³ 同样，在军事占领的情况下，所有部队在执行集会警务时都应依照人权法和国内法遵守执法人员使用武力和火器的法律规则。⁸⁴

67. 负责调查 2018 年巴勒斯坦被占领土加沙地带抗议期间发生的侵权行为的独立国际调查委员会的结论是，示威活动为民事性质并且有明确表达的政治目的，因此尽管发生了一些重大暴力行为，这些活动并不构成战斗或军事运动，这些活动的警务所适用的法律框架是执法的框架，其依据是国际人权法。无论和平抗议者是否隶属于武装团体或是否为武装团体成员，这一结论都适用。⁸⁵ 由于以色列部队非法使用武力，巴勒斯坦被占领土上的和平抗议者(包括儿童)持续遭受侵犯人权行为。⁸⁶

68. 欧洲安全与合作组织(欧安组织)派往乌克兰的调查团发现，自 2022 年 2 月 24 日以来，俄罗斯联邦在新占领的城镇驱散抗议者时对抵抗占领的和平抗议者使用了实弹，在使用武力方面可能有侵犯权利的行为。欧安组织重申，占领军可以而且必须在被占领土上维持法律和秩序，同时必须尊重适用于执法的国际人权法。一国对某地区行使有效控制时即产生这项义务；在入侵阶段，自被入侵领土上的某人或某物由敌方控制的一刻起即适用占领规则。⁸⁷

69. 在所有关于使用武力的决定中，集会参与者和广大公众的安全与保护都应是重要考量。⁸⁸ 除非合法自卫，否则故意杀害不直接参与敌对行动的平民属于战争罪。

⁸⁰ 见经济、社会及文化权利委员会第 14 号一般性意见(2000 年)，第 33 段。

⁸¹ 同上，第 3 段。

⁸² 人权事务委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 11 段。

⁸³ 另见人权事务委员会关于生命权的第 36 号一般性意见；以及 ICRC, *Handbook on International Rules Governing Military Operations* (Geneva, 2013)。

⁸⁴ ICRC, *Handbook on International Rules Governing Military Operations*。

⁸⁵ A/HRC/40/74, 第 32 段。

⁸⁶ 例如，见来文 ISR 12/2020。

⁸⁷ <https://www.osce.org/files/f/documents/f/a/515868.pdf>。

⁸⁸ 第 37 号一般性意见(2020 年)，第 97 段。

70. 在武装非国家行为体控制的地区，和平抗议受到了严厉镇压。作为武装冲突的当事方，武装团体受到国际人道主义法的约束。人们也日益认识到，武装团体受到约束，在行使类似政府的职能或事实上控制领土和人口时，有义务尊重和保护人权，包括在和平抗议的背景下。⁸⁹ 与抗议有关的严重侵犯人权和严重违反国际人道法的行为可能导致非国家武装团体的成员和领导人承担刑事责任。然而，国家对支持国家或作为国家代理人的武装团体实施的侵权行为负有法律义务。⁹⁰

六. 结束有罪不罚现象和确保问责

71. 国家有责任确保进行及时、公正和彻底的调查，并为抗议背景下遭受侵犯⁹¹和践踏人权行为的受害者提供补救，追究责任人，无论责任人是国家人员还是非国家行为体。在紧急状态期间，国家仍有责任：提供有效补救并进行公正审判，⁹²包括为遭受的伤害提供赔偿；实现了解侵权行为真相的权利；采取必要步骤，防止再次发生侵权行为，⁹³包括抗议期间的性暴力和性别暴力。在适当情况下，必须予以刑事和/或民事惩处时，首先应认定指挥控制官员的责任。⁹⁴ 如果国家不遵守这些义务，就会出现有罪不罚的情况，从而鼓励再次发生针对参加和平抗议者的侵权行为。

72. 然而，在抗议背景下实施的侵犯人权行为不受惩罚的现象仍然普遍存在，特别是在危机期间发生的抗议活动中。在一些背景下，尚未实现对广泛和严重的侵犯人权行为，包括对可能构成危害人类罪的行为进行问责。

73. 一些国家已开始调查对参加和平抗议者实施的侵权行为，但调查往往没有定论并且片面，许多施害者从未被绳之以法。⁹⁵ 例如，伊拉克设立了多个机构和委员会，负责调查所称针对与 Tishreen(十月)大规模示威相关的人员的侵权行为。然而，在问责方面，特别是在指挥官一级的施害者的问责方面，进展甚微。⁹⁶ 国际刑事法院对布隆迪、⁹⁷ 以色列和巴勒斯坦国⁹⁸ 以及利比亚⁹⁹ 的抗议背景下实施

⁸⁹ <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/joint-statement-independent-united-nations-human-rights-experts-human-rights>。

⁹⁰ 人权高专办，《武装冲突中对人权的国际法律保护》(联合国出版物，2011年)。

⁹¹ 人权事务委员会，第31号一般性意见(2004年)。

⁹² 第29号一般性意见(2001年)，第14和第16段。

⁹³ 大会第60/147号决议。

⁹⁴ A/HRC/31/66, 第90段。

⁹⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/06/sudan-khartoum-massacre-victims-and-their-relatives-still-waiting-justice>。

⁹⁶ 见来文 IRQ 5/2021。

⁹⁷ International Criminal Court, Situation in the Republic of Burundi, No. ICC-01/17-X-9-US-Exp, Decision, 25 October 2017。

⁹⁸ 同上，Situation in the State of Palestine, No. ICC-01/18, Decision, 5 February 2021。

⁹⁹ 同上，Situation in the Libyan Arab Jamahiriya, No. ICC-01/11-01/11-3, Warrant of arrest, 27 June 2011。

的战争罪和危害人类罪开展了若干调查。特别报告员敦促所有各方与这些进程合作，以制止抗议期间的严重侵权行为。

74. 特别报告员为律师制定了准则，以支持他们开展工作，在集会中提供诉诸司法的机会。¹⁰⁰

75. 务必确保司法机制持续发挥作用，即使面临 COVID-19 等危机带来的挑战，以确保发生与影响和平抗议的紧急措施相关的侵犯人权行为时给予有效补救。

七. 结论

76. 世界范围内危机的加深可能导致抗议增加，包括自发抗议。和平抗议的应对措施必须以尊重国际人权标准为基础，无论危机涉及何种挑战。和平抗议应被视为让个人、社区和边缘化群体安全地动员起来以表达观点和意见的公共论坛。和平抗议为每个人提供了参与公共辩论的渠道，其目标是面对危机局势进行包容和有意义的应对。当人们充分享有和平集会权时，尊重和保护人权的民主、稳定与和平的社会就能蓬勃发展。

八. 建议

77. 特别报告员认识到，所有行为体必须共同努力，以保护在危机期间参与和平抗议的个人并防止他们的人权受到侵犯，为此提出以下建议。

A. 对国家的建议

78. 为在危机局势中尊重和平抗议并使抗议得以开展，各国应：

(a) 停止将和平抗议污名化的敌对言论，例如将之描绘为破坏稳定的威胁。各国必须创造有利的环境，包括促进与抗议者的对话和具有包容性的进程，以确保在寻求解决危机的办法时社会中的所有群体都能切实参与；

(b) 以基于人权的方式应对危机，确保和平抗议不受到不当限制，并在与民间社会协商后，将保护和促进和平集会自由权纳入危机应对工作；

(c) 不要全面禁止和平抗议，无条件释放因全面禁令而被拘留或受到刑事惩处的人员并对他们进行赔偿；

(d) 在公共卫生危机的背景下，如果根据国际人权法标准对现场集会进行合理限制，则应促进其他参加集会的形式，包括确保在网上充分享有和平集会自由权；

(e) 确保隔离措施绝不用于惩处或阻止参加和平抗议的人；

(f) 修订在法律或实践中要求事先获得许可才能举行抗议的所有措施，确保不事先通知不会导致抗议被定为犯罪或被驱散，尊重自发抗议，取消将此类抗议定为犯罪的任何立法；

¹⁰⁰ [A/HRC/47/24/Add.3](#).

(g) 修订将特定形式的抗议，例如牵涉道路封锁或关键基础设施的抗议，定为犯罪的法律，以确保这些法律不会不当地限制和平抗议或者惩处抗议者或将他们犯罪化，并确保任何限制，包括对公民抗命的限制，符合合法性、正当目的、必要性和相称性的要求；

(h) 使与国家安全、公共秩序和公共卫生有关的所有立法符合国际标准，包括作出明确和狭义的定义，以防止不适当的犯罪化或防止和平抗议被禁止；

(i) 确保所有人，包括妇女、LGBTQI+人士、儿童、种族、族裔和土著群体、移民和难民以及其他边缘化群体，平等和安全地享有和平集会的权利；

(j) 为和平抗议者，包括表达批评意见的抗议者提供保护，使其免遭非国家行为体(包括武装团体)的攻击和威胁；

(k) 考虑到观察、监测、记录和报道抗议活动的记者、媒体工作者、监督员和律师以及提供卫生保健服务的医务人员的具体职责和脆弱性，并采取步骤确保他们的安全，即便在驱散抗议活动时；并确保迅速有效地调查所有针对这些群体的袭击和暴力行为，将施害者绳之以法，并向受害者提供补救；

(l) 停止关闭互联网，废除任何允许中断和关闭网络的法律和政策，包括在危机期间抗议的背景下，确保每项网站封锁措施都符合国际人权标准并接受司法审查；

(m) 不要使用生物识别和识别技术(例如面部识别)在线上和线下对抗议者进行任意监视；

(n) 加强国家人权机构监测和记录侵犯人权行为的能力，包括在危机期间的抗议背景下，为此应向它们提供充足的资源，不应干预它们的工作，还应给予特别豁免，使它们不受因疫情而施加的行动限制。

79. 关于紧急状态，各国应：

(a) 确保紧急措施不会给人们组织、参与、监测、报告和平抗议或为抗议提供援助的能力造成非法、不必要或不相称的限制。任何紧急措施都必须合理、透明，采取措施必须依据国际人权标准，包括《锡拉库扎原则》。任何克减和平集会自由权的措施都必须是局势所严格必需的。国家不得因抗议相关原因宣布紧急状态，除非抗议达到了符合《公约》第四条严格规定的紧急状态的级别；

(b) 逐个评估每次集会，寻找便利集会的方法，并根据证据评估使用较少的限制是否能够实现所寻求的目标。如果认为有必要限制集会自由权，应确保限制是临时的，由最高司法机关定期审查，并在不再必要时立即终止；

(c) 在紧急情况结束后立即恢复不受阻碍地行使与和平集会有关的所有权利和自由，对克减措施的后果进行审查，采取预防措施，并对因抗议限制(包括与 COVID-19 相关的紧急措施)而遭受不公的人进行赔偿。

80. 关于武装冲突和占领，各国应尊重和平集会的自由，包括在武装冲突和军事占领的背景下。凡是在这种背景下使用武力必须严格遵守国际人权标准，包括《执法人员使用武力和火器的基本原则》。

81. 关于便利和平抗议，各国应：

(a) 宣布不必要、过度或不合理的使用武力为非法，确保为解决危机而通过的立法和其他措施严格限制执法当局驱散集会的能力；

(b) 发布关于便利和平抗议执法的规程，规程应符合关于使用武力的国际标准，其中应规定在各种危机局势中保护和平抗议者、旁观者、监督员、律师和医务人员的措施，包括保护他们免受抗议者的暴力和其他有针对性的暴力形式，同时应规定逐步使用武力，对使用致命武器和致命性较小的武器加以明确限制。这些规程必须考虑到性别观点，并顾及不同群体的脆弱性；

(c) 对执法人员进行广泛培训，内容包括限制使用致命武器和致命性较小的武器，基于社区的警务方法以及缓和局势和谈判战略，并确保所有规程得到严格遵守；向抗议中执警的执法代表提供必要的自我保护装备，包括在疫情期间提供保护装备；

(d) 确保在便利抗议活动方面有明确的指挥系统，确保任何使用武力的命令均由适当的民事机关下达，并考虑部署公共秩序管理专家，专家应接受过关于以基于人权方法的处理抗议的培训；

(e) 严格避免军队参与抗议活动执警，禁止在军事法庭起诉抗议者，特殊情况下如果部署武装部队在抗议中执警，应确保武装部队接受人权和基于人权的执法方面的培训，特别是在便利抗议和冲突降级技巧方面，并确保武装部队接受文职人员的指挥和监督，有明确界定的责任并根据民法承担责任；

(f) 确保对加入执法机构的个人进行妥善审查，并确保对整编的武装团体进行适当培训。凡是被指控实施侵犯人权行为的官员，应禁止其参与对抗议活动执警；

(g) 禁止和停止与抗议有关的非法逮捕。在有必要进行合法逮捕时，确保根据国际人权法进行逮捕；在疫情期间发生抗议的情况下，采取非拘禁措施，以避免疾病传播；确保被拘留的抗议者自被剥夺自由之时起时刻有权获得法律援助，无论是根据刑法实施的拘留还是某种形式的行政拘留。确保为被拘留的妇女设置保护机制，包括适当的卫生设施；

(h) 通过与社区建立有力的积极联系和信任关系，开展积极的面向社区的警务工作，以防止在便利公众抗议的过程中发生非法使用武力和暴力升级；

(i) 确保当局定期审查向参与便利抗议的执法人员提供的装备和武器及装备和武器使用方面的标准作业程序，确保培训和装备完全符合关于执法和使用武力的国际标准。

82. 关于紧急状态，各国应：

(a) 确保独立、彻底和公正地调查抗议背景下的侵犯人权行为，包括性暴力和性别暴力；积极地调查所有非法使用武力和火器的事件，追究犯罪人的责任，并向受害者提供补救；

(b) 收集关于侵犯青年、儿童、妇女和女童、LGBTQI+人士及其他受歧视群体的分列信息，以便在抗议期间满足他们的具体保护需求；

(c) 建立并加强独立的警察监督和调查机构，包括为此提供足够的资源，并确保这些机构能够有效调查关于对抗议者非法使用武力的指控；

(d) 设立以受害者为中心的独立调查委员会，负责调查和平抗议背景下的严重侵犯人权案件(包括性暴力和性别暴力案件)，支持问责并向受害者提供赔偿；

(e) 为确保在 COVID-19 等大流行时期迅速诉诸司法，为法院进行线上听证提供有力的必要设备，确保诉讼程序符合保障公平、公正和平等武装原则的国际标准。法官必须训练有素，能够使用这类设备，审讯之前和审讯期间必须保证被告人与律师的保密接触，法官必须个别评估和论证以视频会议替代现场出庭是否符合某次听审的性质，特别是对于刑事案件而言；

(f) 确保问责过程中可接受抗议监督员和记者生成的材料和信息；

(g) 确保尊重被拘留的抗议者的人身保护、正当程序、法律面前平等和公平审判的权利，并确保始终充分尊重个体责任的原则；

(h) 确保声称在抗议期间人权受到侵犯的个人能够不受阻碍地获得法律援助。

B. 对国际社会的意见

83. 国际社会应：

(a) 支持对参与严重压制和平抗议者权利的国家实行武器禁运。

(b) 发生严重侵犯人权案件时支持国际调查和起诉，包括根据补充性原则，借助区域法院、国际法庭和普遍管辖权进行调查和起诉。

(c) 确保因抗议活动而受到镇压的难民受害者能够有效获得补救，包括因所遭受的一切伤害(包括性暴力和性别暴力)而获得赔偿。

C. 对国家人权机构的建议

84. 国家人权机构应：

(a) 支持当局根据国际人权义务和标准审查和改进法律、政策及规程，以防止侵权行为再次发生；

(b) 成为国家与和平抗议者之间的桥梁，促进改善沟通渠道和冲突降级；

(c) 支持当局确保遵守国际和区域人权框架，并在国家补救措施无法或不愿采取行动的情况下，提请国际人权机构注意侵犯人权的案件；

(d) 设立保护服务台，支持面临风险的和平抗议者。

D. 给非国家行为体的建议

85. 工商部门应：

(a) 遵守《工商业与人权指导原则》，开展并强化尽责，以查明、防止和处理可能与公司的活动、产品、服务或商业关系相关的和平抗议背景下的侵犯人权行为；

(b) 查明、防止和减轻可能助长与和平抗议相关的不利人权影响的业务关系，与不尊重人民的和平集会权的公司终止业务关系；不要将和平抗议(包括工人罢工)污名化；

(c) 确保私营保安人员和公司分包人对任何侵犯抗议者的行为承担全部责任；

(d) 立即停止向卷入镇压和平抗议和其他严重侵犯人权行为的国家销售数字监控设备、致命性武器和致命性较小的武器及相关设备。

86. 媒体公司在通报和报道和平抗议时应纳入人权视角，不应使用将和平抗议者污名化或可能推动对和平抗议者的仇恨的语言。社交媒体平台应：

(a) 监测仇恨言论，评估其平台上仇恨言论对集会自由权的影响，同时应咨询受影响群体的意见；

(b) 迅速审核并删除煽动暴力或歧视的与抗议有关的内容，处理社交媒体平台上抹黑和诋毁和平抗议者的行为，在常见由国家安排或受到国家纵容的迫害抗议者行为的国家，应将人权维护者和抗议者指定为受保护群体；

(c) 做到内容审核政策和决策的透明，以确保政策的执行公平、公正和相称并且尊重用户的权利，符合《圣塔克拉拉内容审查透明度和问责制原则》，并确保审核不对线上或线下和平抗议产生有害影响；

(d) 不要任意删除与和平抗议有关的发帖或屏蔽与和平抗议有关的页面；

(e) 建立具有包容性的内容审核申诉制度，包括与仇恨言论有关的审核。

87. 武装团体应尊重在其实际控制和管辖之下的人民的抗议自由，还应遵守国际人权法和国际人道法。

E. 对联合国系统各机构、专门机构和组织的建议

88. 对联合国系统各实体提出以下建议：

(a) 毒品和犯罪问题办公室应与特别报告员合作，根据国际标准和有前景的做法开发专门技术工具，从而努力改进危机期间抗议活动的警务，并应请求向会员国提供相关技术援助；

(b) 联合国系统相关实体应加强对会员国的援助，优先考虑存在对和平抗议的威胁的受危机影响国家，着眼于改善警察监督、问责和廉正，以确保迅速进行独立调查，特别是调查抗议期间使用致命武力和造成严重伤害的案件；

(c) 联合国系统相关实体应在卫生危机背景下，在有利的机构间合作的基础上，包括与世界卫生组织(世卫组织)合作，制定一项行动导向的综合抗议战略。这一战略应特别重视防止严重侵犯抗议者的人权和防止危机因抗议而加深；

(d) 联合国的和平与安全支柱应与联合国系统内外的相关实体合作，为维和人员、调解人员和建设和平人员制定具体指导方针，以确保为和平抗议提供便利并营造有利环境，包括在过渡时期、武装冲突、军事占领和冲突后环境中；

(e) 联合国人权系统应通过人权理事会，包括普遍定期审议进程，监测本报告所载建议的遵守情况，包括对侵犯抗议者行为问责方面的进展；

(f) 世卫组织在为应对大流行病提供指导时，应与包括特别报告员在内的联合国人权机构合作，以确保此类指导不导致不必要和不相称的限制和对集会自由权的侵犯。
