



人权理事会

第五十三届会议

2023 年 6 月 19 日至 7 月 14 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

针对与行使和平集会和结社自由权有关的严重侵犯人权行为 推进问责并结束有罪不罚现象

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

在本报告中，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·武莱探讨了在追究对活动家和抗议者犯下的严重罪行的责任方面存在的实际空白。在本报告中，特别报告员基于以受害者为中心的方法，向各国和国际社会提出建议，以推进对此类罪行追究责任并结束有罪不罚现象，确保人们能够切实行使和平集会和结社的基本自由。

* 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。



一. 导言

1. 民间社会活动家、个人和团体越来越多地因行使和平集会和结社自由权而面临镇压和严重的侵犯人权行为。此类侵权行为的许多幸存者没有得到正义或赔偿。对此类侵权行为的有罪不罚导致镇压反复发生，严重损害了对这些基本自由的享有和保护，而这些基本自由是民主和捍卫所有人权的重要组成部分。对此类侵权行为的有罪不罚导致并加剧了危机和冲突，也加大了世界各地日益严峻的独裁主义挑战。

2. 在本报告中，和平集会自由权和结社自由权特别报告员探讨了受害者对正义的需要，因为那些行使或试图行使和平集会和结社自由等基本权利的人遭到严重的侵犯人权行为，而对此类侵权行为追究责任方面一直存在空白。

3. 本报告讨论的严重侵犯人权行为包括法外处决或即决处决，包括执法人员在抗议活动中过度和非法使用武力造成的杀戮；强迫失踪；酷刑和其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，包括性暴力和性别暴力；长期任意拘留。特别报告员还考虑了在和平集会和结社自由权背景下犯下的构成国际罪行的大规模暴行。

4. 在本报告中，特别报告员力求确定结束对此类罪行有罪不罚的途径，同时确保恢复和平集会和结社自由权。重要步骤包括调查、起诉和惩处犯罪人，向受害者提供赔偿，以及机构和政策改革，包括采取措施对过去的侵权行为作出诚实、全面和公开的说明。特别报告员回顾，诉诸司法和获得补救是保护和平集会和结社自由权的一个不可或缺的组成要素。¹ 报告主要针对国家，但也探讨了国际社会和其他方面在促进和支持问责方面可以发挥的作用。

5. 本报告参考了民间社会提交的 47 份材料和国家提交的 7 份材料，² 以及通过与 95 名活动家、抗议者、律师、受害者代表和国家人权机构进行专门的全球和区域磋商获得的信息。报告还得益于多年来与民间社会、受害者和主管部门的定期接触，包括在国别访问和学术访问期间的接触，以及向各国发出的数百封信函。

二. 国家的义务

6. 根据国际人权法，国家有责任尊重、保护和实现其管辖范围内的人的权利，并在权利受到侵犯时提供有效补救。³ 此外，国家有义务通过独立和公正的机构，迅速、彻底和有效地调查指控的侵权行为，将严重罪行的责任人绳之以法，并提供赔偿。在涉及酷刑和类似残忍、不人道和有辱人格的待遇、即决处决和任意处决以及强迫失踪等罪行时，尤其需要承担上述义务。未能将此类侵权行为的

¹ A/HRC/47/24.

² 提交材料的完整清单可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-mandate-special-rapporteur-rights-freedom-peaceful-assembly-and>。

³ 见《世界人权宣言》第八条；《公民及政治权利国际公约》第二条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第十四条；《儿童权利公约》第 39 条；《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第 13 条；《美洲人权公约》第 25 条；《非洲人权和民族权宪章》第 7 条。

实施者绳之以法，本身可能就违反了《公民及政治权利国际公约》，对这些侵权行为的不罚“很可能是侵权行为一再发生的一个重要因素”。⁴ 赔偿包括恢复原状、补偿、康复、抵偿和保证不再发生。⁵ 往往需要多种形式的补救措施。提供补救的义务是对所有遭受侵权行为者的义务，也是对整个社会的义务，以确保不再发生侵权行为。

7. 了解真相的权利对于结束有罪不罚现象和防止侵权行为再次发生也至关重要。知情权包含“不可剥夺的了解真相的权利”、国家“保存记忆”的义务以及受害者的知情权，例如“了解发生侵权情况的真相，如果事关死亡或失踪，则有权了解受害人的命运”。⁶

8. 国家也承诺了确保追究责任，这与实现和平和防止暴行相互关联。特别报告员回顾，在可持续发展目标 16 中，各国承诺到 2030 年“在国家和国际层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会”。此外，在保护责任的概念下，秘书长强调追究责任是防止暴行罪的一种手段。⁷

三. 国际社会的义务

9. 根据国际人道法和人权法规定的义务，国家有责任应对侵犯人权的情况，包括当有关国家未能履行自身义务时发生的严重和系统侵犯人权的情况。保护人权方面的国际合作对于促进受害者诉诸司法和获得补救至关重要，例如通过人权理事会等联合国人权机制加以促进，从而监督国家的人权状况并确保问责。

10. 此外，为落实“保护责任”原则，秘书长呼吁国际社会在有关国家未起诉其境内暴行罪的责任人时，“考虑采取所有法律方案 and 实际措施，确保为所有受害人伸张正义，帮助防止今后发生侵害行为”。⁸ 当国家不能或不愿对国际法规定的严重罪行进行有效调查或起诉时，国际刑事法庭和国际化刑事法庭可在其管辖范围内行使并行管辖权。在这种情况下，国家必须充分履行对国际刑事法庭和国际化刑事法庭的法律义务：颁布国内法，履行适用的逮捕和移交嫌疑人的义务，并开展合作。此外，国家应采取有效措施，包括通过或修订国内法，使国内法院能够根据习惯法和条约法的适用原则，对国际法规定的严重罪行行使普遍管辖权。⁹

11. 特别报告员回顾，在 2005 年世界首脑会议成果文件中，国家元首和政府首脑承诺利用区域和次区域安排，鼓励和帮助彼此履行其首要保护责任。合作至关重要，这样，当行使自由者的权利受到严重侵犯时，各国可以迅速采取行动，防止局势进一步恶化和暴行发生。

⁴ 人权事务委员会第 31 号一般性意见(2004 年)，第 18 段。

⁵ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》。

⁶ 见 [E/CN.4/2005/102/Add.1](#)，以及美洲人权委员会，*The Right to Truth in the Americas* (2014)。

⁷ 见 [A/71/1016-S/2017/556](#)。

⁸ 同上，第 24 段。

⁹ 见 [E/CN.4/2005/102/Add.1](#)。

四. 特别报告员任务提出的严重侵犯人权行为的类型

12. 自 2010 年任务开始到 2023 年 3 月 31 日，现任和前任特别报告员共发出 1,982 封信。大多数涉及对行使基本权利的个人和(或)群体实施的严重侵犯人权行为，许多涉及多重侵权行为：588 封涉及任意拘留；380 封涉及酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇；197 封涉及失踪或绑架；390 封涉及法外处决或杀害，包括在抗议活动中过度使用武力导致的杀害，在这些抗议中，有数百人丧生或身受重伤，其中包括抗议者、人权维护者、记者和医务人员。历任特别报告员共发出涉及对妇女活动家和抗议者的各种形式的暴力、包括性暴力的信函 249 封。¹⁰ 妇女权利活动家、种族正义活动家、男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和性别奇异者权利活动家、土著和其他少数群体领导人以及儿童往往面临更大风险，获得补救的可能性最低。

13. 特别报告员还记录了对活动家和抗议者的定罪和司法骚扰，以及数字骚扰和攻击，这些往往与上述严重侵权行为有关或导致上述严重侵权行为。严重侵权行为给整个民间社会营造出一种令人不寒而栗的威胁环境，导致个人和群体不敢加入社团或参加捍卫权利的集会，从而削弱了对权利的保护和社区的包容性。

五. 追究责任的空白和障碍

A. 缺乏政治意愿和故意推卸责任

14. 缺乏政治意愿仍然是就针对活动家和抗议者的严重犯罪推进问责的一大挑战，因为国家往往不承认个人的和平集会和结社自由权；否认犯罪行为的发生(即便发生了广泛和系统的侵权行为)；推卸责任。

15. 越来越多国家将抗议和人权活动描绘成犯罪行为和(或)对国家安全或公共秩序的威胁，而不是致力于实现、促进和保护权利。国家不处理执法人员过度使用武力的问题，而是经常指责“暴力抗议者”、“外部煽动者”、“外国代理人”或其他人。国家不采取措施解决民间社会、活动家、社会运动和抗议者提出的正当关切，而是将他们视为敌人，不必要地使用武力，或采取其他非法和任意措施禁止他们发声和镇压他们。这样的叙事助长了有罪不罚现象，因为压制活动家和抗议者人权的行为被合法化，而受压制者被定罪并被剥夺有效补救。特别报告员重申，应摒弃这种敌对的叙事，代之以尊重和促进基本自由的政策和方法。

16. 特别报告员还表示关切的是，一些国家倾向于抹黑和诋毁行使和平集会和结社自由权的人，称他们为“恐怖分子”、“罪犯”和(或)“叛徒”。除了用此类言论泛泛煽动民众外，当局有时还明确呼吁镇压活动家和抗议者，包括呼吁、鼓励和(或)纵容安全部队的镇压行动。当局的这种叙事削弱了公众的信任，先发制人地损害和限制了诉诸司法的机会。

¹⁰ 例如，见信函 EGY 10/2013、CHL 4/2019、SDN 6/2022 和 IRN 23/2022。本报告中提及的所有信函和答复可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

B. 逃避或故意阻挠问责

17. 对于严重侵犯活动家和抗议者权利的行为，国家错误地使用或滥用了一些阻挠问责或旨在逃避问责的其他措施，包括设置法律和结构障碍。特别报告员回顾，诉诸司法的障碍绝不应作为一种威慑，损害权利的本质。

18. 打击恐怖主义的法律、网络犯罪法、紧急状态法和其他宽泛且模棱两可的与安全有关的法律被国家滥用和利用，作为压制和打击活动家和抗议者的工具，并将国家的侵权行为合法化。这类法律赋予执法实体巨大的权力，免除了它们的责任。另一方面，根据反恐措施和有关煽动叛乱或国家安全的法律，活动家和抗议者因其活动而面临严重指控和长期徒刑。自 2011 年以来，特别报告员已发出 382 封涉及国家故意错误使用或滥用反恐措施压制和平集会和结社自由权的信函。

19. 专门法庭和军事法庭依据这类法律审判和监禁活动家和抗议者，将他们置于民事司法系统的保护之外，侵犯了他们的权利，包括正当程序权和公正审判权。特别报告员注意到很多活动家和抗议者在即决审判后被此类法院长期监禁的情况，他们遭受强迫失踪、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，被长期任意拘留，得不到任何补救。¹¹ 这些法院在不公正的审判后判处死刑，还侵犯了生命权。¹² 特别报告员呼吁各国确保平民不因行使自由而受到军事法庭审判。人权事务委员会和禁止酷刑委员会也指出，由军事法庭或特别法庭审判平民可能会在公平、公正和独立司法方面引起严重问题。¹³

20. 此外，特别报告员一直表示关切的是，目前没有关于使用数字监控工具的国际框架，一些国家利用这一空白，使用包括面部识别在内的数字监控工具来锁定活动家和抗议者并禁止他们发声，而这种做法不受惩罚。国家应禁止使用监控技术对行使和平集会和结社权的人进行不加区分和不分目标的监控，无论是在实体空间还是线上空间。特别报告员呼吁，在采取充分保障措施保护人权、包括和平集会和结社自由之前，暂停使用和出售监控工具。¹⁴

21. 特别报告员还感到关切的是，国家倾向于以国家安全和公共秩序为由，为执法人员提供豁免，或授予他们广泛的权力，允许他们不受限制地使用武力，包括致命武力，这违反了必要性和相称性原则。此外，特别报告员收到报告称，一些国家，包括针对抗议期间非法使用武力的情况，给予大赦或赦免，助长了对此类侵权行为的有罪不罚。为执法人员提供普遍豁免的法律同样令人关切。特别报告员和其他专家呼吁停止这种豁免。¹⁵

22. 在维持抗议活动秩序期间使用国家支持的民兵和便衣警察，导致难以确定犯罪人。越来越多地使用武装部队和准军事部队执行针对集会的执法任务也妨碍了

¹¹ 例如，见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/un-experts-condemn-conviction-pakistan-human-rights-defender-and-minority>。

¹² 见信函 EGY 7/2021。

¹³ 见人权事务委员会第 36 号一般性意见(2018 年)和 CAT/C/CUB/CO/3。

¹⁴ 见信函 OTH 211/2021。

¹⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/02/usa-un-experts-urge-far-reaching-reforms-policing-and-racism>。

问责，因为这类部队的行动不受文职机构的指挥和监督。执法机构、战术和装备的日益军事化令人担忧，因为一些国家试图以国家安全和公共秩序为借口加强控制，限制和镇压集会。¹⁶ 特别报告员最近对墨西哥将公共安全职能转移到国防部的军事控制下表示了严重关切。¹⁷

23. 一些国家还试图故意阻碍证据收集，方法包括阻止监控抗议背景下的侵犯人权行为，在抗议前和抗议期间全面切断互联网和移动通讯，锁定人权维护者、记者和监控人员，以及阻止活动家和独立媒体调查和发表侵犯人权的报道。此外，国有媒体和国家支持的媒体成为政府喉舌，将活动家和抗议者描绘成“罪犯”，从而将警察驱散抗议群众的高压行动合法化，同时对幸存者冠以污名，使其再次受到伤害。

C. 司法系统独立的重要性

24. 存在独立、公正和称职的司法机构，包括法官和检察官，是一项绝对权利，没有任何例外。这些属性对于保证对严重侵犯活动家和抗议者权利的行为进行有效问责也至关重要。

25. 然而，特别报告员注意到，越来越多国家将刑事司法系统作为一个工具，用于针对并起诉政治反对派、人权维护者和抗议者，同时保护严重侵犯人权的犯罪人免受起诉。执法机关、检察机关和司法机关在受到不当的政治影响或带有偏见时，不愿意起诉国家行为方，从而妨碍了诉诸司法。各国应保证司法机关的独立性，所有政府机构和其他机构都必须尊重和遵守司法机关的独立性。¹⁸

D. 国家的问责工作

26. 在本节中，特别报告员阐述了国家就抗议背景下针对活动家实施的严重侵犯人权行为开展的问责工作，并提出了主要不足和可采取的相关积极步骤。

1. 调查

27. 国家应承担起调查所有与结社和集会有关的严重侵犯人权指控的责任。特别报告员回顾，充分、公正和有差别的调查是确保收集证据和对受害者负责的关键。根据《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》，调查人员应尽可能收集和确认所有证词、书证和物证，并确定个人责任。

28. 特别报告员欢迎一些国家为调查关于针对活动家和抗议者犯下的严重罪行的指控所做的努力，包括设立调查委员会。但这些努力往往有些敷衍，调查机制往往不独立、不公正，未能实现有效的起诉。调查往往不符合必要标准，如《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔规程》)和《明尼苏达规程》。尼日利亚作出了一些积极努力，在抗议反抢劫特别行动队(SARS)暴行的“EndSARS”抗议期间，出现了执法人员

¹⁶ 见 A/HRC/50/42。

¹⁷ 见信函 MEX 11/2022 (仅西班牙文)。

¹⁸ 见《关于司法机关独立的基本原则》。

严重侵犯人权的事件，该国为此设立了区域司法调查和赔偿小组，但这些努力似乎没有在问责方面带来较大进展。¹⁹

29. 缺乏适当的规范框架，对某些罪行缺乏认识，以及缺乏独立的监督机构来调查对执法不当的投诉，是一个主要挑战。

30. 特别报告员收到的指控称，在许多国家，警方拒绝登记关于有关部门侵权的案件，有关部门试图掩盖在抗议活动中过度使用武力和犯下其他罪行的证据，以保护执法人员和(或)其他官员不被追究责任。

31. 此外，在许多国家，警察和司法机关对某些罪行缺乏了解，例如女性活动家和抗议者报告的在拘留期间被强迫裸体和遭遇侵入性搜身。特别报告员收到了关于性虐待的信息，例如在拘留场所或抗议场所剥光女性活动家和抗议者的衣服，强奸或轮奸抗议者，²⁰ 这些行为被当作彰显权力、实施惩罚、羞辱和阻止妇女和更广泛的群体继续斗争的工具。这类行为对幸存者造成了严重的精神创伤，但她们不愿意起诉，一方面是觉得丢人，一方面是因为缺乏国家机构和独立的专门机构的支持。特别报告员欢迎设立受过专门培训、独立的、由文职人员领导的单位，处理关于性暴力和性别暴力的举报。

32. 在处理针对儿童的犯罪方面，执法人员、检察官和法官似乎普遍能力不足，缺乏相关培训和理解。儿童活动家被逮捕、杀害、定罪和惩处，包括被学校开除或被禁止接受高等教育，终身受影响，他们的父母也因允许子女参加抗议活动而被逮捕或被剥夺亲权。特别报告员强调，这些做法严重侵犯了《儿童权利公约》承认的儿童结社与和平集会的权利。特别报告员提到儿童权利委员会，该委员会建议为在公开抗议期间遭受过度使用武力或任意拘留的儿童“建立一个申诉机制”。²¹

33. 妨碍调查的主要因素是，调查由警方开展，但大多数情况下，警方直接参与实施了被调查的罪行。许多国家缺乏独立的监督机制来调查国家工作人员的侵权行为。在一些国家，对警察不当行为的调查是秘密进行的，不让受害者参与调查过程，不向民间社会透露情况，这些都是调查方面的进一步障碍。

34. 在一些国家，警察往往专横地要求被拘留的抗议者签署声明，大意是他们没有受到虐待和(或)没有迫于威胁而对所受虐待保持沉默，以此作为获释的条件。除了隐藏酷刑、虐待或性虐待的证据之外，还阻碍被拘留的活动家及时、适当地接触律师和医务人员。

35. 一些国家规定，在为抗议活动提供便利的过程中，执法人员必须使用穿戴式相机，并在广场、警车和警察局安装了闭路电视摄像头，作为防止潜在侵权行为的积极措施。然而，这些做法很不常见，而且依然存在调查缺乏独立性的问题，因为此类相机拍摄的图像没有按要求提供给受害者及其律师或民间社会，记录遭到了损坏、篡改或删除。影像和图片完全掌握在执法人员手中，构成了对司法的进一步阻碍。²² 好的做法是，应当由一个独立的文职机构接收、监控和处理穿

¹⁹ 见信函 NGA 6/2020。

²⁰ 见信函 SDN 6/2022。

²¹ CRC/C/ECU/CO/5-6，第 21 (c) 段。

²² 见信函 NGA 6/2020。

戴式相机和闭路电视摄像头记录的影像，以确保证据完整可信，并提供给民间社会、受害者及其代表。这对于防止这些工具被用于非法监控和恐吓活动家和抗议者也很重要。

36. 对滥用催泪瓦斯、橡皮子弹和其他动能冲击弹等低致命性武器导致抗议期间严重伤亡进行调查和问责一直是个难题。关于这类武器的使用，缺乏适当的报告程序和监控，报告往往缺乏重构事实和确定潜在罪行和犯罪人责任所需的基本信息。重要信息应包括：时间、地点、使用的弹药类型、使用武力的环境、使用武力的原因、使用武力的官员姓名、使用的武力类型以及使用武力的决定是如何做出的。

2. 起诉

37. 普遍没有起诉严重侵犯活动家和抗议者权利的案件。就针对活动家或抗议者实施的犯罪提起诉讼时，起诉对象是低级别的犯罪人，而所谓的“幕后指使者”很少被绳之以法。让那些负有最大责任的人逍遥法外，导致有罪不罚现象继续存在，也让犯罪人变得更大胆、更暴力。一个很有说服力的例子是，2018 年在巴西，人权维护者、市议会成员 **Marielle Franco** 和她的司机被杀害，²³ 虽然查明了杀人犯，但迄今没有判决和判刑，也没有关于幕后指使者的任何信息。²⁴ 此外，一些国家尽管对执法人员在社会抗议背景下的大规模严重侵权行为提起了大量诉讼，但在惩处责任人方面进展有限。²⁵

38. 活动家和抗议者反倒因所谓的扰乱治安、从事的活动或参加和平抗议，面临密集调查，被起诉、指控、处以高额罚款，遭受任意或过度判决，包括死刑。例如，伊拉克对 2019 年抗议背景下的大规模犯罪指控进行调查后，只有少数国家行为方被起诉，而许多抗议者因涉嫌与抗议有关的违法行为而受到指控。²⁶ 对抗议者的这种处罚是对行使集会和示威权的一种集体惩罚，²⁷ 具有压制作用。特别报告员还强烈谴责伊朗伊斯兰共和国对和平抗议者判处和执行死刑。²⁸

39. 许多国家的主管部门将未能起诉针对活动家和抗议者的犯罪归咎于缺乏证据和(或)无法确定犯罪人，即便罪行已经确立。如上所述，这往往是因为未能开展及时、公正、彻底和有效的调查，以及未遵守国际调查标准。

40. 此外，负责立案的国家检察官不愿意或拒绝起诉国家工作人员，或者以犯罪没有发生或没有收集到足够证据为由驳回案件。审判中经常使用通过酷刑取得的证据，导致凭借捏造的罪行对受害者治罪，而国家工作人员不必对指控的侵权行为负责。审判不透明，有时完全不对公众和受害者家属公开，并以国家安全为借口，扣留可用来指控执法人员或指挥官的证据。受害者往往被排除在调查程序之

²³ 见信函 BRA 15/2018。

²⁴ [A/HRC/53/38/Add.1](#)。

²⁵ 人权高专办，“Informe de seguimiento del ACNUDH al ‘Informe sobre la misión a Chile del 20 de octubre al 22 de octubre de 2019’” (2021 年 10 月)，可查阅 https://acnudh.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe-de-seguimiento-Chile_SUPERFINAL.pdf (仅西班牙文)。

²⁶ 见信函 IRQ 5/2021 以及人权高专办和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)，“Update on accountability in Iraq” (2022 年 6 月)。

²⁷ 见 [A/77/171](#)。

²⁸ 人权高专办，“Iran: Stop sentencing peaceful protesters to death, say UN experts”，2022 年 11 月 11 日。

外，不与他们分享证据。这削弱了对审判的监督。因此，对国家官员的审判往往被视为一种形式，并不是真的以澄清事实和确立真相为目的。此外，行政问责程序，包括警方内部调查，即使有，也不透明、不独立，不过是用来拖延或避免司法程序，拖延起诉而已。

41. 加强起诉的第一步是使国内法符合国际人权法和标准，包括国际罪行。例如，关于确保适当起诉并惩处与非法、不必要或过度使用武力(包括在抗议背景下使用低致命性武器)有关的罪行——这类罪行可能构成酷刑，至关重要的是，国内法承认羁押外使用武力构成酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，并将其定为刑事犯罪。²⁹ 强迫失踪以及不同形式的性暴力也应被定罪。这将确保对犯罪人的判决与罪行的严重性质相称。

42. 对和平集会和结社自由背景下的严重罪行的调查和起诉不仅应注重个案，还应确定侵权模式，考虑社会、政治、历史和其他相关因素以及更广泛的背景。这将有助于确定管理抗议的国家政策，发现不足和需要改进和保证侵权不再发生的领域，还有助于查明上级官员的责任和不作为，包括找出任何可能基于种族、族裔、性别或其他理由在使用武力方面存在的歧视性偏见。调查还应“揭露任何种族主义动机，并确定事件中是否可能存在种族仇恨或偏见因素”。³⁰ 一个好的做法是设立独立且资源充足的专门检察机关，负责起诉侵犯民间社会和抗议者权利的行为，此类检察机关应接受过人权培训，包括关于处理性暴力和性别暴力以及针对儿童的犯罪的培训。特别是当此类犯罪广泛或系统化时，需要制定一项起诉此类案件的国家战略，以确保检察官有能力处理受影响社区的大量犯罪。

43. 缺乏切实的问责和起诉会导致二次伤害，影响受害者、受害者家人和群体的整体健康，加剧痛苦和绝望。

3. 指挥责任

44. 特别报告员强调，要想结束反复出现的严重侵犯活动家和抗议者权利的犯罪和有罪不罚，必须起诉最大责任人，无论其是何身份，有多大权力。他回顾，根据指挥责任原则，包括政治领导人在内的文职和军事高官可因下属犯下构成国际罪行的罪行，包括因未能防止此类罪行的实施或为此起诉其下属，而被追究刑事责任。这是《国际刑事法院罗马规约》的规定，也是习惯国际法的一部分。

45. 对于在抗议期间实施或纵容严重侵权行为的情况，执法指挥官不仅应对其下达的命令承担刑事责任，还应对其知道或应该知道下属将要或已经实施犯罪却未能预防、制止或报告严重侵权行为，包括非法使用武力或火器，承担刑事责任。此外，指挥官应对部署某些单位来维持抗议活动秩序的决定负责，包括决定部署军队或其他没有接受过人权和公共秩序培训的机构/单位，因为这加大了发生严重侵犯人权行为的風險。

46. 迄今为止，位高权重者很少被起诉，即使在大规模抗议中发生了广泛和反复的严重犯罪。许多涉嫌纵容对抗议者犯下严重罪行的官员仍然在岗位上，负责管理抗议活动，纵容这种罪行一再发生。

²⁹ 见 [A/72/178](#) 和 [CAT/C/37/D/262/2005](#)。

³⁰ 见欧洲人权法院，*Nachova* 等人诉保加利亚，第 43577/98 号和第 43579/98 号申请，2005 年 7 月 6 日的判决，第 160 段。

47. 国家采取措施就抗议背景下的严重侵权行为追究执法指挥官责任的例子屈指可数，而且这些措施被高度政治化，就算有指控和判刑，力度也不够。一个好的做法是，由检察机关调查整个指挥链的责任并确定每个人的责任，从规划阶段，到抗议本身和抗议后的各个阶段。抗议背景下之所以会发生严重侵权行为，往往是因为指挥官和其他长官或下令实施这些行为，或未能阻止，没有在计划、筹备和开展执法行动时采取一切必要的预防措施，³¹ 具体体现为关于使用某些武器和弹药的决定，以及报告和纪律处罚方面的失职。特别报告员回顾说，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员认为，未能将以往执法错误的教训纳入维持集会秩序的计划、筹备阶段和具体行动中，导致“重复以往的错误并造成致命的后果”，将被视为指挥不力。³²

48. 对指挥官的起诉严重依赖下属的证词，不采信受害者和证人的证词，这增加了起诉指挥官的难度。在某些情况下，指挥官被带上法庭后，拒绝提供证据或否认罪行。要想充分起诉指挥官，还需要免除其职务，否则他们可以影响或阻碍诉讼程序，对受害者构成威胁。

49. 当包括警察、军队和其他安全部队在内的不同实体参与维持抗议活动秩序并纵容针对活动家的犯罪发生时，确定应负责责任的指挥官的过程尤其困难。

50. 要想加强对指挥官问责并确定抗议活动中的个人刑事责任，需要有明确和公开的执法规程，明确规定抗议活动的指挥和控制架构以及可使用的设备，还需要一个健全的报告系统。这些信息对于评估具体行为、不作为和使用武力的合法性也很重要。

51. 国家行为方严重侵犯活动家和抗议者权利的事件往往不是孤立事件，而是在一定的政治背景下发生的。问责机制还应审查背景以及公职人员的作用和责任。敌对的公开言论、污名化和仇恨言论会唆使、煽动或助长对活动家和抗议者的侵权和镇压。公职人员宣扬歧视和鼓励对某些群体和社区实施暴力的民粹主义言论也可能助长针对抗议者和活动家的严重犯罪。某些国家的政府和公职人员还利用保守的社会风气，通过在网上公开女性活动家的照片来诋毁她们，因为这些人知道她们会因此受到威胁和恐吓，包括来自家人和社区的威胁和恐吓。此外，正如在一些国家看到的，政府官员纵容使用武力，对执法人员和指挥官镇压抗议的行为大加赞赏，从而削弱、甚至阻碍了问责。

52. 这方面的一个积极进展是，特别报告员欢迎几内亚自 2022 年起审理体育场屠杀案，起诉对那场屠杀负有最大责任的人，包括前军事统治者和其他 10 名官员，他们全都被指控对据称在抗议军事统治的反对派集会中实施犯罪的士兵负有责任。然而，应当指出，受害者为迟来的正义已经等了 13 年。³³

六. 过渡期正义机制

53. 特别报告员欢迎建立过渡期正义机制，认为这为处理抗议背景下严重的大规模侵犯人权行为提供了一个全面框架，强调这种机制应包括社会所有部门，并与

³¹ 例如，见 A/72/178。

³² A/HRC/26/36，第 53 段。

³³ 见 <https://news.un.org/en/story/2022/09/1128241#>。

受害者群体和民间社会合作设计和实施。这种机制必须解决镇压的根源，包括审查以往对和平集会和结社权的限制如何助长了犯罪和侵权行为，所有这些对于推进法律和体制改革以保证不再发生都很重要。

54. 一个著名的例子是突尼斯的真相和尊严委员会，其成立目的是调查过去的严重侵犯人权行为，包括 2010-2011 年起义期间对和平抗议者过度使用武力和杀害和平抗议者的情况。该委员会为在突尼斯伸张正义提供了一个历史性的机会，为该地区树立了榜样。一个重要因素是，该委员会有权将案件直接提交法院。然而，在将最大责任人绳之以法方面似乎进展甚微，这影响了该国向民主过渡的进程。特别报告员对影响公民自由的长期紧急状态表示关切。³⁴

55. 特别报告员强调，对镇压民众抗议时的受害者而言，这类过渡机制必须及时追究责任，因为这类机制往往需要太长时间才出结果，以至于受害者对它们失去了信任。不应利用这类机制用来回避司法程序，或是批准对严重侵犯抗议者和活动家人权的非法的全面大赦。

七. 赔偿

56. 除了对犯罪人进行司法起诉和行政制裁之外，还应提供充分赔偿，以弥补对受害者造成的伤害，并确保此类事件不再发生。这些措施应包括补偿、恢复原状、康复、抵偿，包括恢复受害者的尊严和权利、公开道歉并说明真相、体制改革以及修改相关法律和做法。³⁵

57. 执法人员实施酷刑和虐待、性虐待以及过度使用武力，导致世界各地几十万行使和平集会和结社自由权的活动家和个人受伤或被杀害。非法使用武力，包括在抗议活动中误用或故意滥用低致命性武器，导致数百人失去了眼睛、视力、肢体或遭受严重残疾。在一些国家，军队对抗议者造成的大规模伤害引发了受害者和民间社会的公开抗议，于是为抗议背景下的受害者设立了赔偿方案；然而，这些方案的范围有限，提供的赔偿不足以弥补造成的伤害。获得赔偿的程序繁琐、官僚且不明晰。性虐待受害者极少得到支持。幸存者长期遭受心理创伤，需要心理支持；还有一些受害者自杀。由于国家未能制定适当的康复方案，提供这种服务的负担往往落在受害者支助团体和民间社会身上。

58. 特别报告员注意到，伊拉克提供经济赔偿，作为对 2019 年抗议中遇害者家属的一种补偿，指出赔偿还应扩大到为数千名受伤的抗议者提供充分的帮助。³⁶ 特别报告员还欢迎巴西联邦最高法院 2021 年 6 月的裁决，该裁决确认国家有责任赔偿在报道示威活动期间被警察打伤的媒体工作者。³⁷ 然而，这些积极措施的实施背景是对抗议活动中的杀害和其他严重侵权行为的司法问责不足，它们被作为司法问责的替代品。在多民族玻利维亚国，令人关切的是，一项关于为社会政治抗议中的死伤者家属提供金钱赔偿和保健服务的法令指出，作为赔偿的回

³⁴ [A/HRC/50/23/Add.3](#)，第 14 段。

³⁵ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 16 和第 19-22 段。

³⁶ 人权高专办和联伊援助团，“Update on accountability in Iraq”。

³⁷ [A/HRC/53/38/Add.1](#)。

报，受害者家属“在任何国际机构前都应被视为申诉已得到了处理”。³⁸ 阻碍活动家和抗议者获得金钱赔偿的另一个障碍是，在一些国家，尽管司法机构已经确认了罪行，但还要求确认犯罪人的身份。为了避免这一困难，特别是在抗议背景下的大规模侵权案件中，必须建立提供集体赔偿的方案。然而，金钱赔偿不能用来逃避刑事责任，也不能用来代替司法起诉，更不能用来阻止受害者要求国家或国际机构追究责任。

59. 公开承认侵权行为，包括政府公开道歉，以及承认活动家的合法行动，对于恢复受影响活动家以及整个民间社会的尊严和权利至关重要。通过官方声明或司法裁决恢复受害者及密切相关者的尊严、名誉和权利，至关重要。活动家肯定了法院、包括地区法院在判决中承认受害者权利的重要性，因为这消除了他们因行使和平集会和结社自由权而被国家称为“恐怖分子”或“罪犯”所导致的污名和定罪。特别报告员注意到，在某些情况下，政府已经就侵犯抗议者权利公开道歉；然而，由于不承认责任和缺乏后续司法行动，道歉并没有什么用。

60. 在抗议中遭到国家镇压的幸存者强调，“恢复和保存抗议记忆”，包括铭记抗议目标，反对将抗议非法化、刑事化和污名化的叙事，至关重要。保存记忆还将防止罪行重演，并有助于追究责任。例如，铭记人们为何抗议和恢复真相对社会运动和活动家意义非凡，因为这也保持和推进了争取改革和人权的抗议目标。

八. 保证不再发生

61. 机构改革和政策改革对于保护和结社自由权，以及保证过去的侵权模式或做法不再发生至关重要。改革措施应着眼于充分承认结社及和平集会权，个人自由享有这些权利、不受国家的不当控制。如有安全部队参与过度使用武力和其他侵权行为的情况，须对安全部门和警察系统进行改革。

62. 特别报告员欢迎一些国家采取措施，制定法律和执法规程，以防止在抗议活动中再次因过度使用武力而发生严重侵权行为。不过，应同时开展全面的警察改革，而许多情况下并没有实施这一改革。改革应包括加强文职监督、控制和问责，包括改革已经军事化、可能不民主的、专制的警务工作。³⁹ 此外，加强警察问责需要建立、恢复或加强公众信任并重塑警务工作的合法性；文职监督是建立积极应对公众需求并对公众负责的民主警察部队的关键。肯尼亚根据 2008 年《民族和睦与和解法》(该法针对 2007 年选举后暴力事件制定)进行的警察改革被认为是一个积极的例子。肯尼亚的警察改革旨在加大执法的包容性和公民参与性，同时设立一个文职监督机构。重要的是，这些改革是与包括公众和民间社会在内的各种利益相关方合作进行的。然而，由于未对 2007 年选举期间犯下的罪行追究责任，改革效果有所削弱，人们对暴力重演的恐惧挥之不去，这对希望行使和平集会和结社自由权的肯尼亚人产生了寒蝉效应。特别是，妇女因害怕性暴力和性别暴力重演，没有充分参加 2022 年的选举。⁴⁰

³⁸ 见 https://www.oas.org/en/iachr/media_center/preleases/2019/321.asp。另见玻利维亚国会 2019 年 12 月 5 日第 4100 号最高法令(仅西班牙文)。

³⁹ 见 *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity* (联合国出版物，2011 年 7 月)。

⁴⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/kenya-civic-space-and-respect-fundamental-freedoms-key-peaceful-elections-un>。

63. 改善警察机构问责制的进一步措施包括建立明确无误的指挥链，以确保合法命令得到遵守；建立有效的报告系统，使管理层和其他监督机构能够发挥作用；除了报告其他警察权力的使用之外，还必须报告任何使用火器的情况。⁴¹ 在墨西哥发生的一起执法人员在拘留期间对参加抗议的妇女实施性酷刑的案件中，美洲人权法院规定，作为赔偿的一部分，墨西哥应制定一项警察培训方案，并建立一个监督和监控机制，以衡量和评估现有政策和机构在问责和监督使用武力方面的有效性。⁴²

64. 在许多国家，需要彻底改革从独裁政权中产生或有独裁政权影子的执法机构。从许多国家暴力镇压抗议活动可以看出，如果不改革这些机构并置于文官指挥之下，侵权行为将持续存在。苏丹是一个沉痛的教训，该国一直没有对以往和近期抗议活动中的犯罪行为追究责任，也没有回应抗议者提出的建立一个由文职人员领导的过渡政府的要求，导致国内局势严重恶化并于 2023 年 4 月爆发暴力冲突。⁴³

九. 需确保以受害者为中心的问责和民间社会的作用

65. 符合权利的补救政策需要受害者及其家属的积极参与。因此，受害者、受害者家属及代表，包括民间社会，能够定期和不受限制地参与调查和相关程序至关重要。然而，国家和政治暴力的受害者以及受歧视的边缘化群体受害者在这一过程中往往会再次受到创伤，因此许多受害者不愿意报告国家的暴力行为，例如抗议中的暴力行为，或是选择撤诉。此外，受害者或他们的律师在追究有权势的犯罪人或国家工作人员的责任时面临报复和虐待。性暴力和性别暴力的幸存者在寻求正义时也面临额外、甚至更多的歧视，并被司法系统和社区排斥。很多时候，追究责任的工作落到了受害者自己身上，使边缘化群体受害者和儿童面临额外的社会、经济和文化障碍。

66. 受影响的活动家和抗议者也可能因举报国家工作人员所犯罪行或追究其责任而受到进一步迫害或刑事指控。2020 年，在津巴布韦，三名女性青年政治领袖被捕，并被指控伪造了关于国家安全人员对她们实施绑架、酷刑和性虐待的指控。⁴⁴ 一些抗议活动中遭到过度武力和警察镇压的受害者报告说，他们在就执法人员造成的伤害寻求医疗救助时再次受到伤害，被诬蔑为“罪犯”。活动家称，受伤的抗议者在医疗救治方面受到歧视，导致这些抗议者不愿寻求医疗救助，也对犯罪证据的保存造成了负面影响。

67. 各国应认识到受害者在确保问责和结束有罪不罚现象方面的重要作用。应当让受害者密切参与问责机制的设计和运作并征求其意见，包括建立调查机制和满足其不同需求的赔偿方案。

⁴¹ 见 *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*。

⁴² 阿滕科性酷刑受害妇女诉墨西哥案，2018 年 11 月 28 日的判决。

⁴³ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/sudan-un-experts-urge-authorities-ensure-immediate-accountability-past-and>。

⁴⁴ 见信函 ZWE 1/2020。

68. 民间社会的努力对于帮助活动家和抗议者追究责任至关重要，因为民间社会记录了侵权行为，向国家和区域法院提起诉讼，并寻求国际正义。因为这些工作，民间社会也面临报复。一些国家利用宽泛的反恐法将致力于追究责任和支持受害者的民间社会称为“恐怖分子”。例如，一些著名的巴勒斯坦组织因为追究责任和支持被拘留的活动家等工作，被以色列定性为恐怖组织，因此无法获得资源，其中一些组织只得关闭。⁴⁵ 此外，俄罗斯当局在对民间社会和反战抗议者不断升级的镇压中肃清了主要人权组织，而《外国代理人法》的实施促使该国剩余的民间社会组织进行了自我审查。⁴⁶ 这些镇压措施严重妨碍了民间社会对严重侵犯人权行为的记录和报告，以及向受害者提供法律援助和支持。

69. 国家应停止对倡导问责的活动家的报复行为。应充分促进、尊重和保护民间社会、受害者和受害者群体的和平集会和结社自由权，因为这些权利为受害者提供了一个参与问责进程和政策制定的途径，以此处理侵权事件、弥补伤害并保证不再发生。

70. 国家人权机构在资源充足和独立的情况下，可为推进问责发挥重要作用。它们可以审查和协调国内法，使其符合国际人权法和与和平集会和结社自由权相关的标准；记录并调查发生的严重侵权行为；支持受害者获得正义，支持机构改革，以保证虐待行为不再发生。此外，它们可以通过将受害者、社区和其他利益攸关方聚集在一起，支持抗议背景下大规模侵权行为之后的过渡进程。

十. 国际社会的作用

71. 虽然国家在确保问责方面负有首要责任，但包括联合国和区域组织在内的国际社会应始终支持国家实现这一目标。侵权行为越严重，问责就越重要，因此，国际社会尤其有责任应对与行使和平集会和结社自由权相关的严重侵犯人权行为，以确保预防和遏制进一步和更大的侵权行为。

72. 区域和次区域法院对支持国家一级的问责进程发挥关键作用。鉴于国家往往比受害者更容易获得信息，一些区域法院的重要做法一直是转移侵犯人权行为的举证责任和标准；应全面采用这种方法，以改善活动家和抗议者诉诸司法的机会。⁴⁷ 国际机构多次采取了强有力的方法，呼吁国家采取一系列补救措施，并成功地推动了一些国家一级的机构和法律改革，以防止侵权行为再次发生，并向受害者提供赔偿。特别报告员感到关切的是，要求开展调查和进行彻底的结构改革的判决执行不力，并再次注意到国家缺乏这方面的政治意愿。这样的例子很多，例如阿滕科诉墨西哥案，美洲人权法院下令开展广泛、系统和彻底的调查，以确定、起诉和惩处犯罪人，但该判决自 2019 年以来一直没有得到执行。⁴⁸ 特别报告员认识到区域机制的重要作用，包括有助于促进问责和打击对侵犯和践踏行使基本自由者人权的有罪不罚现象，与其他特别报告员和一些区域机制一同发

⁴⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/israelpalestine-un-experts-call-governments-resume-funding-six-palestinian#>。

⁴⁶ 见信函 RUS 13/2021。

⁴⁷ Christopher Roberts, “*Machalikashvili and others v. Georgia: the critical importance of the burden and standard of proof to human rights adjudication*”, Strasbourg Observers Blog, 17 March 2023.

⁴⁸ 见 https://www.corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento.cfm?lang=en (仅西班牙文)。

布了一个联合行动框架，为实现和平集会和结社自由权，加强国际和区域人权机制之间的合作。⁴⁹

73. 国际社会和联合国系统，包括人权理事会，在就严重侵犯活动家和抗议者权利的行为推进问责方面也发挥重要作用。自 2010 年设立特别报告员的任务以来，人权理事会设立了各种机制，用于应对广泛的严重侵犯人权行为，包括与镇压民众抗议有关的侵权行为，以防止人权状况进一步恶化，并确保追究责任。这些机制包括与审查白俄罗斯人权状况有关的任务，以及针对布隆迪、伊朗伊斯兰共和国、利比亚、尼加拉瓜、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和巴勒斯坦被占领土等地的调查委员会和独立国际实况调查团。⁵⁰ 这些机制对于收集和保存证据，确定指控的侵犯人权行为和犯罪的事实和情况，以及在可能的情况下确定犯罪人，至关重要。然而，这些机制未能在国际或国家一级推动刑事诉讼，因此，特别报告员鼓励人权理事会将这些机制的工作从收集证据转为采取行动，使这些机制能够应国家、区域和(或)国际法院或法庭的要求，或是主动向这些法院或法庭提起诉讼(类似于协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制的任务⁵¹)。

74. 特别报告员还强调，为了最好地避免再次发生侵权行为，还应授权这种国际独立调查委员会调查镇压抗议和公民活动的根本原因，因为抗议本身和镇压抗议的趋势都不可避免地与社会中广泛、由来已久的不平等和不公正有关，包括对边缘化群体根深蒂固的歧视。⁵² 重要的是，在此类调查机制开展宝贵工作之后，必然采取系统和积极主动的后续行动，以确保在实践中切实追究责任，并采取积极主动的措施。在这方面，人权理事会及其支持机制在对可能导致大规模暴行的局势提供预警方面发挥关键作用。

75. 国际刑事法院已采取一些措施，调查和起诉(包括利比亚、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和巴勒斯坦被占领土⁵³)对抗议者犯下的严重罪行，但这方面的进展有限且缓慢；由于所涉国家不合作，以及未能根据逮捕令逮捕和引渡犯罪人，这些进程已停滞。可惜一些国家对国际刑事法院施加政治压力，使其无法为受害者伸张正义。

76. 专门司法机构，包括特别法院和混合法庭，⁵⁴ 可作为有用的补充工具，推进对严重罪行的司法起诉，同时加强地方法院的能力。近期的例子包括非洲联盟委员会计划设立的南苏丹问题混合法庭，以及由国内和国际法官组成的中非共和

⁴⁹ 见 <https://freeassemblyandassociation.net/wp-content/uploads/2023/03/Joint-Action-for-FoAA-Framework.pdf>。

⁵⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/list-hrc-mandat>。

⁵¹ 见 A/71/755。

⁵² 例如，见人权理事会 S-30/1 号决议。

⁵³ 见国际刑事法院，检察官诉 *Saif Al-Islam Gaddafi*，第 ICC-01/11-01/11-344-Red 号，2013 年 5 月 31 日；国际刑事法院，委内瑞拉玻利瓦尔共和国的局势(第一预审分庭)，第 ICC-02/18 号，2022 年 11 月 1 日；以及 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/palestine/2023-03-23-Letter-ICC-Palestine.pdf>。

⁵⁴ 见人权高专办，《冲突后国家的法治工具：最大限度地保存混合法庭遗产》(联合国出版物，2008 年)。

国特别刑事法院，但要产生结果仍然遥遥无期。⁵⁵ 这类法院若能得到国际社会的充分资助和支持，将有助于填补国际和国内司法努力之间的空白，有助于在更接近受害者的地方就地伸张正义。

77. 根据普遍管辖权原则，国家可起诉严重国际罪行的实施者，即便被告不是该国国民或有关事件并非在该国的管辖范围内发生，因此普遍管辖权往往被证明是一种有效和快速的惩处措施，可阻止最严重国际罪行的实施。如果得到有效利用，还可有助于加强迄今为止为推进对在和平集会和结社自由权背景下犯下严重罪行问责而采取的最起码的措施。传递与和平集会和结社有关的严重罪行的犯罪人可能在任何时候、任何地方被逮捕和审判这一讯息，可以对潜在或当前犯罪人形成强大的威慑。特别报告员注意到，由于缺乏合作，一些国家在起诉在另一国领土上对活动家或抗议者犯下严重罪行方面面临同样的挑战，⁵⁶ 特别报告员欢迎一些国家建议加强引渡法，以推进根据普遍管辖权起诉此类罪行。⁵⁷

78. 有效的问责离不开强大的民间社会的参与和支持。民间社会和受害者群体应作为伙伴参与问责政策和机制的建立、发展和实施。还应为它们提供平台以及灵活和持续的资金。民间社会、国家以及区域和国际机构只有建立伙伴关系，才有可能终止有罪不罚的循环。

十一. 结论

79. 确保对与行使和平集会和结社自由权有关的侵权行为问责，是国家尊重、保护和促进这些权利的责任的必要组成部分。特别报告员呼吁国家和国际社会将许诺和承诺付诸行动，结束对严重侵犯行使基本自由者权利的行为的普遍有罪不罚。

80. 特别报告员强调，为了保障切实享有和平集会和结社自由权，并确保充分问责，各国应停止负面叙事，停止对活动家和抗议者的定罪和污名化。通过坚决和及时问责来保护这些权利，对于维护不断缩小的整体公民空间、对抗不断扩大的专制做法和防止和平与安全恶化至关重要。问责具有威慑作用，对于结束暴力循环和防止针对活动家和抗议者的暴行至关重要，对于可持续过渡和建设和平至关重要。

81. 国际社会在推进问责方面可以发挥重要作用，特别报告员强调，需要在区域和国际层面开展合作，加强机制，在民间社会和抗议者面临严重侵权行为时为他们伸张正义，并且及时和先发制人地采取行动。受害者、幸存者及其代表以及民间社会应成为国家和国际问责进程的必要组成部分，而国家应尊重和保护他们的和平集会和结社自由权，使他们能够真正地参与问责进程。

⁵⁵ 见 <https://news.un.org/en/story/2021/02/1083492> 和 <https://peacekeeping.un.org/en/car-special-criminal-court-scc-now-fully-operational>。

⁵⁶ 立陶宛提交的材料。

⁵⁷ 奥地利提交的材料。

十二. 建议

82. 特别报告员建议各国：

(a) 立即停止一切过度和非法使用武力的行为、强迫失踪、酷刑和其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，包括对行使和平集会和结社自由权者的性暴力和性别暴力以及任意拘留；

(b) 立即停止发表有害和敌对的言论，或鼓励和纵容针对活动家和抗议者的暴力行为。国家主管部门必须从最高层开始，及时强烈谴责一切侵犯和平集会和结社自由权的行为；

(c) 确保本国的所有法律，包括国家安全和公共秩序措施，完全符合国际人权法和标准，不为使用武力提供豁免；

(d) 确保将国际罪行、过度使用武力、酷刑和其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(包括域外实施的情况)，以及一切形式的性暴力和强迫失踪，充分纳入本国法律，将这些行为定为刑事犯罪，并承认指挥责任；

(e) 不在抗议期间使用便衣安全人员或军事化单位执行针对活动家的执法任务；

(f) 确保可清楚地识别所有执法人员，确保其制服始终清楚地显示姓名和(或)身份证号码；

(g) 与民间社会协调，按照国际标准和最佳做法，为执法人员制定关于便利和平抗议的统一国家规程，包括优先采用旨在便利和平抗议和尽量减少使用武力的缓和对抗和谈判策略；

(h) 建立清晰、明确和透明的指挥链，并对各级指挥官的决定和命令作适当记录。按照关于获取信息的国际标准，登记向警官个人提供的装备，包括车辆、低致命性武器、火器和弹药，确保记录火器和低致命性武器的所有使用情况以及开展特定活动的人员的身份，并向监督机构和公众提供这些记录；

(i) 确保抗议期间可不受阻碍地进行监督，包括尊重和保护监督人员和记者的作用，不在抗议之前、期间或之后切断互联网或移动通讯；

(j) 确保在设计、制定和实施所有问责机制时，包括在调查和起诉期间，以及在所有赔偿方案中，采取以受害者为中心的方针，包括：

(一) 广泛征求据称受害者及其代表的意见；

(二) 确保满足不同受害者群体的不同需求；

调查和起诉

(k) 根据包括《伊斯坦布尔规程》和《明尼苏达规程》在内的必要标准，每当有关于严重侵犯活动家权利的严重指控时，立即启动独立和有效的调查；

(l) 建立独立的文职监督机构，负责对执法人员进行调查，这类机构应接受过人权调查(包括抗议背景下的人权调查)方面的培训。确保这类机构适用适当的标准和举证责任；

(m) 确保调查涉及整个指挥链的决定、命令和疏忽，无论是个人性质还是机构性质；

(n) 确保由一个独立的文职机构接收、监控和维护穿戴式相机和闭路电视摄像头未经编辑的记录，并根据关于获取信息的国际标准向公众提供这些影像；

(o) 确保迅速建立调查机制，不仅关注个案，还要确定侵权行为的模式和做法、侵权行为发生的大背景以及根源，同时应考虑社会、政治、历史和其他相关因素。确保向公众公布这些机制的调查结果和其他调查结果；

(p) 确保公众能够利用有效、独立和公正的司法、民事和行政问责程序；

(q) 确保政府官员和指挥官，不论是何身份，有多大权力，对下属犯下的构成国际罪行的罪行负责。如果指挥官知道或应该知道其指挥下的执法人员非法使用武力，而没有采取其权力范围内的一切措施予以防止、制止或报告，或者如果侵权行为是由于计划不当造成的，则应对指挥官未能行使有效的指挥和控制追究责任；

(r) 建立独立和专门的检察单位，负责起诉严重侵犯活动家权利的行为和抗议活动中的侵权行为，这类单位应接受过人权培训并获得充足资源。制定并实施一项起诉此类案件的国家战略并为其提供充足资源，特别是在这些罪行普遍或系统化的情况下；

(s) 如没有以下机构，设立专门、训练有素和资源充足的办公室和单位，处理涉及侵害儿童的犯罪案件，并设立专门单位处理性暴力和性别暴力案件，包括抗议背景下的这类案件；

(t) 确保执法人员、律师、司法人员和其他法院工作人员接受培训和指导，能够处理性暴力和性别暴力案件以及儿童在行使和平集会和结社自由权时成为严重侵权行为的受害者/幸存者的案件；

(u) 向可能因开展某些活动而权利受到侵犯的儿童提供及时和适合儿童的途径，以获得适合其需求的有效补救，包括通过司法途径获得补救；

赔偿和保证不再发生

(v) 确保采取适当的法律、体制和政策措施，包括安全部门改革，以确保不再发生侵权行为；

(w) 实施可满足每个受害者群体不同具体需求的个人和群体赔偿措施和方案。此类方案应包括为所有受害者或其家人提供恢复原状、补偿、康复和抵偿，方案应根据受害者或其家人的需求以及所造成的伤害，与受害者协商制定，以确保这些方案对性别问题有敏感认识，并考虑到与受害者的种族、族裔、宗教或土著背景、社会地位或移民身份、性别、年龄或残疾有关的其他脆弱性。

83. 特别报告员建议捐助方通过提供持续的资金，为受害者和受害者群体提供支持，包括支持建立联盟、提起战略诉讼以及向与和平集会和结社自由有关的严重罪行的幸存者提供心理支持。

84. 特别报告员建议国际社会：

(a) 对在抗议背景下对活动家犯下严重罪行的犯罪者实施个人制裁，如旅行禁令和资产冻结；

(b) 履行国际义务，逮捕并审判或引渡被指控下令实施或犯下与集会和结社有关的国际罪行的人；

(c) 为区域和国际司法机制提供支持并与之有效合作，根据互补原则，迅速处理其管辖范围内对活动家实施的严重侵权行为和集会中的严重侵权行为。充分及时地切实执行所有相关判决；

(d) 在发生与结社和(或)抗议有关的普遍严重侵犯人权行为的地方，通过联合国机制和(或)区域机构提供支持，迅速设立：

(一) 独立的国际调查委员会，负责记录和调查罪行及其根源，准备关于被指控犯罪人的案件并提交国家和国际司法机制，包括国际刑事法院；

(二) 必要时设立专门法庭；

(e) 实施普遍管辖权原则，起诉对活动家犯下严重罪行和在抗议背景下犯下严重罪行的人；

(f) 根据国际人权标准，制定一个关于使用数字监控的全球框架。

85. 特别报告员建议企业：

(a) 不要支持或助长有害和敌对的言论，这种言论助长和纵容了侵犯行使和平集会和结社自由权者权利的行为；

(b) 为防止严重侵权行为再次发生，对于一些在侵犯活动家或抗议者人权的背景下使用军事装备、武器、弹药、数字监控工具及其他材料和信息的国家，不从事涉及向这类国家输送上述材料的商业活动；

(c) 支持调查和起诉据称由企业造成或促成的针对活动家和集会背景下的严重侵犯人权行为。

86. 特别报告员建议媒体：

(a) 不发表抹黑活动家和抗议者的报道；

(b) 确保记者在报道时意识到并体现人权标准和义务，包括：

(一) 避免使用贬义词；

(二) 确保其报道充分体现个人责任原则，特别是不要将个人单独的暴力行为归咎于他人；

(三) 确保明确报道执法人员的暴力行为；

(四) 确保始终纳入活动家和抗议者的声音和观点；

(五) 报道国家和国际人权机制的调查结果。