



人权理事会

第三十一届会议

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及法外处决、即审 即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

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交和平集会和结社自由权利问题特别报告员马伊纳·吉埃及法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员克里斯托夫·海恩斯的联合报告。本报告根据理事会第 25/38 号决议提交，在报告中，两位特别报告员汇编了关于适当管理集会的实用建议。在汇编的每一部分，两位特别报告员概述适用的国际法律标准，之后列出如何执行这些原则的实用建议，其目的是确保更好地保护集会参与者的各项权利。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 集会的适当管理.....	3
A. 各国应尊重和确保集会参与者的各项权利.....	5
B. 人人享有不可剥夺的参与和平集会权.....	6
C. 对和平集会施加的任何限制应符合国际 人权标准.....	8
D. 各国应为行使和平集会权提供便利.....	9
E. 除非的确无法避免, 否则不应使用武力, 如使用, 则须遵循国际人权法.....	12
F. 人人享有观察、监测和记录集会的权利.....	16
G. 收集与集会有关的个人信息不应对隐私权 或其他权利构成不容许的干涉.....	17
H. 人人有权获取有关集会的信息.....	18
I. 工商企业有责任在集会背景下尊重人权.....	19
J. 应当追究国家及国家机构对其与集会有关 的行为的责任.....	20
三. 结束语.....	22

一. 引言

1. 各种形式的集会在当今世界发挥着突出作用，带来了新的机遇和挑战。明确了解适用的国际人权法律和标准以及各时期集会管理方面的经验教训，可有助于保护所有相关人员——集会参与者、旁观者、监测者和主管部门——的正当利益。
2. 人权理事会日益关注在集会背景下增进和保护人权问题。¹ 2014 年 3 月，理事会通过了第 25/38 号决议，请和平集会和结社自由权利问题特别报告员及法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员编拟适当管理集会的实用建议汇编。²
3. 根据理事会的要求，两位特别报告员在制定建议过程中通过调查问卷和参与式协商与有关利益攸关方进行了广泛协商。两位特别报告员与国家代表举行了 4 次协商会议，³ 并与民间社会、国家人权机构、区域人权机制和警务及其他问题专家举行了 4 次区域协商会议。⁴ 设立了一个 9 人咨询小组，在这一进程各阶段向两位特别报告员提供反馈意见。⁵
4. 本汇编旨在提供指导意见，指导如何在国内法律和实践中执行适用的国际人权标准以确保更好地保护相关权利。这些建议围绕 10 项重大原则编排，在每部分中先概述适用的国际标准。建议参考全球经验和教训制定。

二. 集会的适当管理

5. 集会和采取集体行动的能力对于民主、经济、社会和个人发展以及表达想法和促进公民参与至关重要。集会可以对民主制度的发展作出积极贡献，作为民主进程的一部分，集会同选举在公众参与、追究政府责任和表达人民意愿过程中发挥着根本性作用。
6. 集会还是体现社会、经济、政治、公民和文化权利的一种手段，这意味着集会在保护和增进一系列广泛人权方面发挥着重要作用。集会有助于扩大被边缘化或代表既有政治和经济利益之外的非主流利益的人们的声音。集会不仅提供了与

¹ 见 A/HRC/19/40、A/HRC/22/28 以及 A/HRC/25/32 和 Corr.1。

² 感谢 Eleanor Jenkin 和 Kathleen Hardy 协助编写本报告。

³ 2015 年 6 月在日内瓦举行了第一次会议。由于会议期间一些国家提出请求，为非洲和中东(比勒陀利亚)以及亚洲及太平洋区域(土耳其伊斯坦布尔)各国举行了区域协商会议。2015 年 10 月在日内瓦举行了面向所有国家的最后一次协商会议，共有 54 国参会。

⁴ 这些协商会议分别举行于圣地亚哥(美洲和加勒比)、比勒陀利亚(非洲和中东)、土耳其伊斯坦布尔(亚洲及太平洋)和日内瓦(欧洲和中亚)。90 多位专家参与了协商会议。

⁵ 咨询小组成员为：Otto Adang、Stuart Casey-Maslen、Gastón Chillier、Anara Ibraeva、Asma Jahangir、Neil Jarman、Nicholas Opiyo、Ambiga Sreenevasan 和 Jürg Wichterlmann。

国家进行接触的途径，还提供了接触社会中掌握权力者，包括公司及宗教、教育和文化机构，以及一般公众舆论的途径。

7. 只有在存在对公众(包括民间社会和人权维护者)有利和安全的环境以及使用公众参与场所不受过度和不合理限制的情况下，人们才有可能充分和自由地行使和平集会自由权。成立和运作协会方面的障碍、不能有效保护行使和维护人权者免遭报复、对违法行为的过度和不当处罚以及对使用公共场所的不合理限制都对和平集会自由权有着负面影响。

8. 对集会进行适当管理要求当事各方保护和享有一系列广泛权利。参与集会者享有一些受保护的權利，包括以下权利：和平集会自由、言论自由、结社自由和信仰自由；参与公共事务；人身健全(包括安全权、免受残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚权以及生命权)；尊严；隐私以及对所有侵犯人权行为的有效补救。

9. 即使集会参与者不是和平的并因而丧失了他们的和平集会权，他们依然保留其他所有权利，但要受到一些正常限制。因此，任何集会都不应被视为不受保护。

10. 一般认为，“集会”是指出于特定目的在私人或公共场所进行有意和临时的聚集，可采取的形式包括示威、会议、罢工、游行、集会或静坐，目的是表达不满和愿望或促进庆祝活动(见 A/HRC/20/27, 第 24 段)。甚至还可能包括体育赛事、音乐会和其他此类聚会。集会虽被界定为临时聚集，但也可能包括长期示威，包括长期静坐和“占领”式示威活动。虽然集会一般被认为是人的实际聚集，但人们也承认，对人权，包括集会自由权的保护也适用于发生在网络上的类似互动。

11. 建议的重点是表达共同立场、不满、愿望或身份的集会，以及背离主流立场或挑战既定政治、社会、文化或经济利益的集会。特别报告员在采用这一方针时遵循人权理事会第 25/38 号决议的语言，理事会在决议中明确提及在和平抗议的背景下增进和保护人权。但应注意，集会参与者享有的任何权利都决不取决于该集会所表达的政治或其他内容。

12. 理事会在该决议中请两位特别报告员侧重各种集会，而不是仅限于和平集会。因此，本报告涵盖和平与非和平集会。

13. 各国义务避免侵犯参与集会的个人的权利，更有义务确保参与集会和受集会影响的人的权利并营造有利环境。因此，集会管理包括提供便利和条件，这种宽泛的解读贯穿以下各项建议。

A. 各国应尊重和确保集会参与者的各项权利

14. 国际法要求各国尊重和确保所有个人的权利。尊重权利的义务意味着在国际法没有明确允许的情况下，各国必须避免限制权利的行使。有义务确保是一项积极责任，要求各国实现和保护权利。⁶ 保护权利保护要求采取积极措施，防止非国家行为者采取可能妨碍权利行使的行动。实现权利要求各国创造、促进或提供享有权利的必要条件。

15. 各国必须尊重和确保权利，不以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等被禁止的理由而加以歧视，包括。必须保障个人、群体、未注册社团、法律实体和公司法人享有组织和参与公共集会的自由。⁷

16. 应特别努力确保历史上遭受歧视的群体或个人的权利得到平等和有效的保护。这包括妇女、儿童和青年、残疾人、外国人(包括寻求庇护者和难民)、少数民族和宗教少数群体成员、流离失所者、白化病患者、土著人民和因性取向或性别认同而受到歧视的人(A/HRC/26/29)。这一义务可能要求主管部门采取进一步措施，保护和促进这些群体行使集会自由权。

17. 实用建议：

(a) 各国应批准相关国际条约并应在法律中确立对和平集会有利的正向推定。各国应为保护集会参与者的不同权利提供法律保护，并颁布和不断更新落实这些权利所必需的法律、政策和程序。不应将任何集会当作不受保护的集会；

(b) 各国应确保所有与集会管理相关的各项法律起草得清楚明确，相互一致并符合国际标准。如果存在含糊不清的情况，应以有利于希望行使和平集会自由权者的方式解读相关条款；

(c) 各国应制定、颁布和更新国家行动计划，以指导这些实用建议以及与集会管理相关的国际标准的落实工作，并应视情向联合国人权事务高级专员办事处或其他专门机构寻求技术协助；

(d) 各国应向从事集会管理的政府各级主管部门提供必要支助和充分监督。这包括充分的培训和必要的财政和人力资源；

(e) 政界领导人和其他领导人应公开承认不同意见有存在的空间，并应提倡建立宽容气氛。

⁶ 欧洲人权法院，“Plattform Ärzte für das Leben 诉奥地利”，第 10126/82 号申诉，1988 年 6 月 21 日。

⁷ 见欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主体制和人权事务处(民主人权处)，《和平集会自由准则》(2010 年)，第 2.5 段。

B. 人人享有不可剥夺的参与和平集会权

18. 国际法承认参与和平集会是不可剥夺的权利，据此，存在对举行和平集会有利的推定。除了受《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条规定的可允许的限制外，⁸ 集会应被推定为合法。对和平集会自由权的保护只适用于和平集会。在确定某次集会是否受这项权利保护时，应推定集会的和平性，⁹ 并对“和平的”一词进行广义解读。¹⁰ 必须注意集会的举行方式以及参与者的意图。

19. 和平集会自由权包括以任何合法的方式计划、组织、宣传和通告的权利。对此类活动的任何限制均应被视为对行使权利的事先限制。对结社和言论自由的限制也可成为对和平集会自由的实际限制。

20. 参与集会的每个人都拥有和平集会自由权。一些人实施的零星暴力行为或犯罪行为不应归咎于意图和行为都保持和平的其他人。¹¹

21. 和平集会自由是一项权利，但不是特权，因此行使该权利不应需要主管部门事先批准。国家主管部门可实施事先通知制度，其目标在于使国家主管部门有机会为行使该权利提供便利、采取措施保护公共安全和/或公共秩序并保护其他人的权利和自由。通知程序不应成为事实上的批准要求或成为内容监管的依据。不需要国家主管部门事先准备的集会不一定要通知，例如，那些预计仅有少数参与者的集会，或对公众影响微乎其微的集会。

22. 通知程序不应过于官僚，并应接受相称性评估。¹² 通知期限不应无故过长，但必须留出足够时间供有关主管部门为集会进行充分准备。通知程序应当免费(见 A/HRC/23/39, 第 57 段)并普遍易用。

23. 未通知主管部门不应导致集会成为非法活动，因而也不得据此来驱散集会。如果未能进行适当通知，组织者、社区或政治领导人不应受到罚款或监禁等刑事或行政处罚(见 A/HRC/20/27, 第 29 段)。这同样适用于事先通知不切实际或无法查明组织者的自发集会情况。应免除对自发集会的通知要求，¹³ 执法机关应像对待其他集会一样，尽可能地保护和便利自发集会。

⁸ 见 A/HRC/23/39 第 50 段，以及欧安组织，《准则》第 30 段。

⁹ 见 A/HRC/20/27 第 26 段和 A/HRC/23/39 第 50 段。

¹⁰ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 487.

¹¹ 欧洲人权法院，“Ziliberg 诉摩尔多瓦”，第 61821/00 号申诉，2004 年 5 月 4 日。

¹² 见 A/HRC/20/27, 第 28 段，以及美洲人权委员会，《关于美洲人权维护者状况的第二份报告》(2011 年)，第 137 段。

¹³ 欧洲人权法院，“Bukta 诉匈牙利”，第 25691/04 号申诉，2007 年 7 月 17 日。

24. 国家便利和保护集会的义务包括便利和保护同时举行的集会和反抗议活动，在这些活动中，一个或多个集会的目的是对其他集会发出的信息表示不满。应尽可能协助集会(包括自发集会和反抗议活动)在其目标的视线和听力范围内举行。¹⁴

25. 国家提供便利的义务包括采取措施，保护行使其权利的人不受暴力或妨碍。¹⁵ 然而，单单存在风险不足以成为禁止集会的理由。¹⁶ 如果集会参与者之间或不同集会的参与者之间的存在暴力冲突的风险，必须采取限制性最低的措施，以确保参与者和其他人的平安和安全。

26. 组织者应为遵守法律及鼓励集会和平进行作出合理努力，但不应要求他们为他人的不法行为负责。¹⁷ 这样做会违反个人责任原则，削弱集会组织者、参与者及主管机构之间的信任与合作，并阻碍可能的集会组织者行使其权利。

27. 任何人不应仅因组织或参与和平抗议的行为而被追究刑事、民事或行政责任。

28. 实用建议：

(a) 各国必须确保事先通知制度均采用对集会有利的推定，严格限定主管部门限制集会的酌处权，并纳入相称性评估；

(b) 各国在法律上或实践中不应要求组织者在举行集会获得事先批准。如实施通知制度，它必须为和平集会提供便利，而不应成为事实上的事先批准要求；

(c) 通知制度不得过于官僚。简化通知程序的措施可包括：多个通报点，包括在城市地区之外，以及本人通报或协助通报；使用便于获取、简洁和以多种语言提供的表格。在互联网普及率高的地方，主管部门应考虑使用在线通报系统；

(d) 通知期限必须尽可能短，同时仍使当局有足够时间为集会进行准备——最多几天，最好是在 48 小时内；

(e) 在主管部门收到通知，有足够资料供其合理确定集会日期、时间和地点，以及(有必要时)组织者的详细联系方式时，应视为通知已完成。完成通知过程或举行集会无需当局答复；

¹⁴ 然而，如果组织反示威活动的意图是妨碍他人的合法集会权，反示威活动将属于《公民权利和政治权利国际公约》第五条的范围，对和平集会自由权提供的保护将不适用。

¹⁵ 见欧洲人权法院，“Ozgur Gundem 诉土耳其”，第 23144/93 号申诉，2000 年 3 月 16 日，第 42-43 段。

¹⁶ 见欧洲人权法院，“Alekseyev 诉俄罗斯”，第 4916/07、25924/08 和 14599/09 号申诉，2010 年 10 月 21 日，第 75 段。

¹⁷ 见 A/HRC/20/27，第 31 段，和 A/HRC/23/39，第 78 段。

(f) 如果提交通知在相同地点和时间举行两个或以上的集会，当局应进行彻底的风险评估并制定战略减轻风险。当有必要限制一个或多个同时集会时，应通过共同商定或(如不可能)通过对拟举行的集会一视同仁的进程来确定限制做法。

C. 对和平集会施加的任何限制均应符合国际人权标准

29. 和平集会自由是一项基本权利，应尽最大可能不受限制地享有。采取的限制只能是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保护他人权利和自由所必需的，且须合法、必要并与所追求目标相称。任何限制都将是例外情况而非惯例，且不得破坏权利最根本的内容。¹⁸

30. 为了符合合法性的要求，施加任何限制必须有合理和正式的法律依据(合法性原则)；施加限制的主管部门的任务和权力也必须如此。¹⁹ 法律本身必须足够精确，使个人能够评估他或她的行为是否会违反法律，并同时预见任何此种违法行为可能产生的后果。²⁰ 为了符合相称性原则，限制必须适合实现保护功能。为了满足必要性要求，限制还必须是可用来实现预期结果的诸种手段中侵犯性最小的一个。²¹ 限制必须严格符合主管部门的具体目标和关切问题，并考虑到对拟举行的集会所涉各项权利的分析。在确定实现预期结果的侵犯性最小的手段时，主管部门应考虑一系列措施，以禁止作为最后手段。为此，一律禁令，包括完全禁止行使这项权利或禁止在特定地点或在具体时间行使这项权利根本上就是过分的，因为它们排除了考虑每个拟举行的集会具体情况的可能性(见 A/HRC/23/39, 第 63 段)。

31. 当一国援引国家安全和保护公共秩序来限制集会时，该国必须证明所构成威胁和具体风险的确切性质。²² 国家笼统提及安全状况是不充分的。国家、政治或政府利益并不等同于国家安全或公共秩序。

32. 集会与商业活动或车辆及行人交通流动一样，是对公共空间的合法使用。²³ 对公共空间的使用都需要某种程度的协调以保护不同利益，但个人也有许多使用

¹⁸ 见人权事务委员会关于迁徙自由的第 27 号一般性意见(1999 年)，第 13 段。

¹⁹ 见欧安组织民主人权处，《准则》第 35 段，以及欧洲人权法院，“Hyde Park 等诉摩尔多瓦”，第 33482/06 号申诉，2009 年 3 月 31 日。

²⁰ 见欧洲人权法院，“Hashman 和 Harrup 诉联合王国”，第 25594/94 号申诉，1999 年 11 月 25 日，第 31 段，及“Gillan 和 Quinton 诉联合王国”，第 4158/05 号申诉，2010 年 1 月 12 日，第 76 段。

²¹ 见人权事务委员会第 27 号一般性意见，第 14 段。

²² 见人权事务委员会第 1119/2002 号来文，“Lee 诉大韩民国”，2005 年 7 月 20 日通过的意见，第 7.3 段。

²³ 见 A/HRC/20/27 第 41 段，以及欧安组织民主人权处，《准则》第 20 段。

公共空间的合法途径。如果不剥夺该权利的实质内容，就必须容忍集会对正常生活造成的一定程度的扰乱，包括中断交通、干扰甚至损害商业活动。²⁴

33. 集会参与者可自由选择 and 表达其信息的内容。只有在符合上文所概述的对权利的正当限制的情况下(例如，信息鼓吹构成煽动歧视、敌意或暴力的民族、种族或宗教仇恨)，方可对集会的内容加以限制。如果基于内容的限制是合理的，主管部门应采取侵犯性和限制性最小的措施来处理这一问题。

34. “时间、地点和方式”限制系指对在何时、何地及以何种方式举行集会的事先限制。决不应利用此类限制来破坏集会的信息或言论价值，或妨碍集会自由权的行使。

35. 说明限制理由的责任属于主管部门。如果实行限制，组织者应可选择要求进行迅速、有效、独立和公正的司法审查和(必要时)行政审查。²⁵

36. 实用建议：

(a) 规范有关集会的国家行为的法律应拟定得清楚明确，并纳入合法性、必要性和相称性标准。法律应明确规定负有接收和答复通知权责的机构，且该机构应免受任何不当干涉。不应赋予该机构过大的酌处权：该机构实施限制的标准应予以公布，且必须符合国际人权法律和标准；

(b) 应以书面形式向组织者传达拟执行限制的理由，并告知理由，包括限制的理由，以便组织者有机会提交材料并就拟执行的限制作出回应；

(c) 应在法律规定时限内传达拟执行的限制，以便在拟举行的集会时间前留有足够时间完成申诉或紧急临时救济；

(d) 法律应当提供使用行政补救办法的机会。然而，用尽行政补救办法不应成为组织者要求司法审查的先决条件。

D. 各国应为行使和平集会权提供便利

37. 国家确保权利的积极义务要求主管部门为集会提供便利。国家应为集会进行适当规划，这需要收集和分析信息、预判不同情况和适当的风险评估。透明决策对规划和便利集会进程以及对确保执法部门采取相称和必要的行动极为重要。还必须实施应急计划和预防措施。适当的规划和筹备需要对各项活动进行持续监测，并应当适应不断变化的情况。

²⁴ 欧洲人权法院，“Kuznetsov 诉俄罗斯”，第 10877/04 号申诉，2008 年 10 月 23 日，第 44 段，以及美洲人权委员会，《关于公民安全和人权的报告》第 197 段。

²⁵ 人权理事会第 25/38 号决议；另见 A/HRC/20/27，第 42 段。

38. 有关各方的有效沟通与合作也有益于为集会提供适当便利(见 A/HRC/17/28, 第 119 段)。主管部门(包括负责接收通知的机构和执法人员)以及, (如可查明)集会组织者之间在集会之前、之中和之后的公开对话将有助于采取保护性和便利性方针, 帮助缓和紧张局势并防止局势升级。²⁶ 执法机构和官员应采取一切合理步骤, 就治安行动和安全或安保措施与集会组织者和/或参与者进行沟通。²⁷ 沟通不限于口头沟通, 执法人员必须接受培训, 了解任何可能被组织者和参与者视为恐吓的间接沟通手段(例如, 设置或使用某些设备以及官员的肢体语言)可能产生的影响。

39. 有效沟通取决于信任关系。执法机构应当不断实施战略, 与所服务的社区加强信任。执法机构的人员组成应代表整个社区的情况。在集会之前和整个过程中, 信息应畅通无阻, 应向相关各方通报背景和情况方面的变化。集会组织者和参与者的沟通和对话必须完全自愿, 不得正式或非正式地要求组织者承担与当局谈判集会时间、地点和举行方式的义务。这类要求相当于对计划的集会进行限制(见 A/HRC/23/39, 第 56 段)。

40. 国家的便利义务包括提供基本服务的责任, 包括交通管理、医疗援助²⁸ 和清理服务。²⁹ 不应要求组织者负责提供此类服务, 也不应要求他们为此类服务交纳费用。

41. 除提供便利的义务外, 执法的首要职能是保护集会参与者及监测者和旁观者的安全和权利。

42. 必须对执法人员进行关于为集会提供便利的适当培训。该培训应包括正确了解关于集会的法律框架、便利和管理人群的技巧、集会背景下的人权以及集会在民主秩序中发挥的重要作用。培训必须包括软技能, 例如使得执法人员能够避免暴力升级并减少冲突的有效沟通、谈判和调解。³⁰

43. 执法人员对组织或参与集会的个人使用拦截和搜查手段可能会影响自由权和人身安全以及隐私权。拦截和搜查不得任意实施, 也不得违反不歧视原则。必须得到法律批准, 并且是必要和相称的。³¹ 仅凭某人参与和平集会的事实, 不能构成实施搜查的合理理由。

²⁶ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *Facilitating Peaceful Protests* (2014), p. 16.

²⁷ 见欧洲人权法院, “Frumkin 诉俄罗斯”, 第 74568/12 号申诉, 2016 年 1 月 5 日, 第 127-128 段。

²⁸ 见《执法人员使用武力和火器的基本原则》原则 5。

²⁹ 欧安组织民主人权处, 《准则》第 32 段。

³⁰ 见《基本原则》原则 20。以及欧安组织民主人权处, 《准则》第 147 段。

³¹ 在反恐中注意保护人权问题工作组, 《基本人权参考指南: 拦截和搜身》(2010 年 9 月)。

44. 逮捕权可在集会中发挥重要的保护职能，使执法部门能够将实施暴力行为的个人带离集会。“逮捕”一词系指任何剥夺自由的做法，并不限于根据国内法律实施的正式逮捕。至关重要的是，行使逮捕权要符合国际人权标准，包括与隐私权、自由权和正当程序权有关的标准。

45. 不得对任何人进行任意逮捕或拘禁。在集会背景下，这特别意味着对集会和异议定罪。例如，以虚假、不合理或不相称的罪名逮捕抗议者，防止或惩罚其行使和平集会自由权，可能会违反这些保护原则。同样，除非当时确实存在明确的迫在眉睫的暴力危险，否则不应使用侵犯性的先发制人措施。“大规模逮捕”集会参与者往往相当于不分青红皂白的任意逮捕。

46. 如果发生逮捕，拘留条件必须符合最低标准。这适用于个人被剥夺自由的任何地点或情况，包括监狱、拘留所、公共场所和用于转移被拘留者的车辆以及关押被拘留者的任何其他地点。必须给予被拘留者人道待遇并尊重他们的尊严，³²并且他们不应遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

47. 实施行政拘留尤其令人不安。人权事务委员会强调指出，不为进行刑事诉讼而实行这种拘留有成为任意剥夺自由的严重危险。³³

48. 相称性问题与集会情形下的行政制裁尤为相关。任何惩罚不应过度，例如，过高罚款金额。这种惩罚引发对正当程序的关切，并可能对行使和平集会自由的权利产生大范围的寒蝉效应。

49. 实用建议：

(a) 各国应促进执法人员多元化，以便社区中有人担任警察。这需要一个具有充分代表性的机构，纳入妇女和少数群体。

(b) 各国应对所有集会采取一致的规划举措，遵循以威胁和风险评估为依据的模式，并纳入人权法律和标准以及道德观念；

(c) 公共机构，包括执法部门，必须能够证明他们与集会组织者和/或参与者进行真正接触的努力；

(d) 执法机构应当确保组织集会之前、之中和之后有一个方便的联络人。联络人应接受沟通和冲突管理技能方面的培训，并就安全问题和警察行为以及参与者表达的实质性要求和意见做出反应。联络职能应独立于其他警务职能；

(e) 各国与执法机构应确保设立集会事后情况汇报常设机制，以促进学习和确保对权利的保护；

³² 《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 1。

³³ 见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。

(f) 如果组织者在集会中安排管理人员，执法机构应与他们开展合作。管理人员应易于识别并接受适当的培训和情况介绍。主管部门不应要求组织者提供管理人员；

(g) 不应应对集会使用侵扰性的预防措施。不得拦截，搜查或逮捕去往集会途中的参与者，除非当时存在明确的迫在眉睫的暴力危险。

E. 除非的确无法避免，否则不应使用武力，如使用，则须遵循国际人权法

50. 根据国际法，国家及其执法机构和官员有义务一视同仁地尊重和所有集会参与者以及监测员和旁观者的权利。³⁴ 关于使用武力的规范框架包括合法性、预防、必要性、相称性和问责制原则。

51. 合法性原则要求各国为使用武力(特别是可能致命的武力)制定符合国际标准的国内法律框架(见 A/HRC/26/36, 第 56 段)。规范框架应明确限制在集会(包括抗议)期间使用武器和战术行动，并应包含武器和设备正式批准和部署程序。³⁵

52. 预防原则要求在计划、准备和执行与集会有关的行动时采取一切可行步骤以避免使用武力，或在使用武力不可避免的情况下，尽量减少其有害后果。即使在某种情况下使用武力符合必要性和相称性要求，也应首先合理地防止必须使用武力的情况，国家可就因未能采取适当预防措施而被追究责任。³⁶ 培训应包括符合有关集会法律框架的便利和管理人群的技巧。³⁷ 各国必须确保对本国执法人员提供关于合法使用武力及使用为其配备的武器的定期培训和测试。³⁸

53. 根据风险评估，在集会期间部署给执法人员的装备应包含适当的个人防护装备和适当的低致命性武器。³⁹ 武器和战术行动应能作出逐步反应并缓和紧张局势。因此，向执法人员提供火器，却除警棍之外没有其他低致命性的替代装备是不可接受的。

³⁴ 执法人员的行为受到人权法、《执法人员行为守则》和《执法人员使用武力和火器的基本原则》的规范。另见《有效防止和调查法外处决、任意处决和即审即决事件的原则》。

³⁵ See, for example, Amnesty International, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (2015), p. 46.

³⁶ 欧洲人权法院，“McCann 等诉联合国”，第 18984/91 号申诉，1995 年 9 月 27 日。

³⁷ 《基本原则》原则 20，以及欧安组织民主人权处，《准则》第 147 段。

³⁸ 《基本原则》原则 19。

³⁹ 《基本原则》原则 2。低致命性武器可能仍然会造成致命后果或影响旁观者(见《基本原则》原则 3)。

54. 在必要的情况下，执法人员必须有适当装备保护，如盾牌、头盔以及防刺和/或防弹衣，以降低执法人员使用任何武器的需要。不应授权使用不能实现正当执法目标或构成不必要风险(特别是在集会环境下)的装备和武器。⁴⁰

55. 各国必须购买低致命性武器供适当情况下使用，以期不断扩大对使用可造成死亡或伤害的手段之限制。⁴¹ 低致命性武器必须经过独立的科学检验和批准，并由训练有素的执法人员负责任地使用，因为如果不能正确使用或没有遵守国际法和人权标准使用这种武器，这些武器可能产生致命或伤害后果。各国应努力制定和执行关于培训和使用的低致命性武器的国际议定书。

56. 越来越多的遥控武器正在出现，特别在集会治安方面。对此应当极其谨慎。如果采用先进技术，执法人员本人必须对实际提供或使用火力时刻保持控制(见 A/69/265, 第 77-87 段)。⁴²

57. 执法人员使用武力应当是例外情况，⁴³ 而集会管理通常不应诉诸武力。任何使用武力必须符合必要性和相称性原则。必要性要求将武力类型和程度限制在情况必要的最低限度(危害最小的手段)，这是事实因果评估。任何的使用武力应针对使用暴力的个人或为了避免迫在眉睫的威胁。

58. 相称性要求依据目标人员构成的危险制定使用武力的上限。这是一种平衡危害和益处的价值判断，要求使用武力可能导致的危害相对于预期益处是相称且合理的。

59. 必要性和相称性原则适用于所有武力的使用，包括可能致命的武力。具体规则适用于执法人员以及在集会期间使用火器。⁴⁴ 只有面对迫在眉睫的威胁，为保护生命或为防止危及生命的伤害(使得使用武力符合相称性原则)时方可使用火器。此外，还必须没有其他可行选择，如通过逮捕或使用非致命武力消除生命威胁(使武力符合必要性原则)。

60. 不应仅仅为了驱散集会而使用火器；任意向人群开火是非法的(见 A/HRC/26/36, 第 75 段)。只有为了保护他人生命不受迫在眉睫的威胁完全不可避免使用致命武力时，有意使用致命武力才是合法的；这一原则有时也被称作保护生命原则(同上，第 70 段)。

61. 驱散集会可能违反言论自由权、和平集会自由权以及人身健全权。驱散集会还可能使参与者和执法部门之间的紧张局势升级。出于这些原因，只有在确实

⁴⁰ See Amnesty International, *Use of Force Guidelines*, chap. 6.

⁴¹ Ibid.

⁴² 另见非洲人权和人民权利委员会关于《非洲人权和人民权利宪章》：生命权(第四条)的第 3 号一般性意见(2015 年)，第 31 段。

⁴³ 见《执法人员行为守则》第三条的评注。

⁴⁴ 《基本原则》原则 9。

不可避免的情况下，方可采用。例如，如果发生严重和普遍的暴力，并且对人身或财产安全有迫在眉睫的威胁时，以及如果执法人员已采取一切合理措施为集会提供便利并保护参与者免受伤害的情况下，可考虑进行驱散。在许可驱散前，执法机构应设法确定暴力实施者并将其与集会主体隔离，并对集会中的暴力实施者与其他人员加以区分。这可能使集会得以继续进行。

62. 国际法只允许在极少数情况下可驱散和平集会。例如，对违反《公民权利及政治权利国际公约》第二十条，煽动歧视、敌视或暴力的和平集会，如果侵犯性较小的区别对待管理手段无效，可进行驱散。同样，虽然集会仅对他人造成不便，⁴⁵ 或暂时中断车辆或行人交通的情况应予以容忍，但如果集会阻碍获得基本服务，如阻塞了医院的紧急入口，或对交通或经济造成严重和持续的干扰，如阻塞主要交通干道数天，则驱散是正当的。未向主管部门通知集会不是驱散的依据。

63. 只有掌握充分和准确的实地局势信息的政府主管部门或高级官员有权下达驱散命令。如果认为驱散是必要的，应向集会和参与者进行明确和清晰的通报，还应为自愿疏散流出合理时间。⁴⁶ 只有在集会参与者不疏散的情况下，执法人员才可以采取进一步干预。

64. 作为确保问责制的责任，各国必须建立有效的报告和审查程序，以处理集会期间可能发生的非法使用武力的相关事件。⁴⁷

65. 必须建立明确和透明的指挥结构，以尽量减少暴力或使用武力的风险，并确保警察为非法行为或失职承担负责。⁴⁸ 还需要对各级指挥官所作决定进行适当存档。每一名执法人员都必须可被明确识别，例如佩戴名牌或编号。此外，应建立明确的存档和登记制度，记录提供给行动中每名警官的装备，包括车辆、火器和弹药。

66. 作为一项一般规则，不应将军队用于集会治安。在必要的特殊情况下，军队必须服从文职主管部门。⁴⁹ 军队也必须进行充分培训、采用并遵守国际人权法和原则，以及任何执法政策、准则和道德，并为之提供其他任何必要的设备和培训。为了遵守这些要求，国家必须提前制定措施，以备今后出现此类情况。

⁴⁵ 见美洲人权委员会，《关于公民安全的报告》，第 198 段。

⁴⁶ 见欧安组织民主人权处，《准则》第 168 段。

⁴⁷ 《基本原则》原则 22，以及《行为守则》第八条及评注。

⁴⁸ 《基本原则》原则 24 至 26。

⁴⁹ 《行为守则》第一条的评注。

67. 实用建议：

(a) 各国应确保执法人员配有维持集会治安而尽可能不使用任何武力所必须的装备、培训和指示；

(b) 集会治安的战术行动应强调以沟通、谈判和接触为基础的缓和战术。执法人员的培训应包括在课堂和基于实际场景环境下的任务前和任务中的指示；

(c) 在执法机构挑选和采购用于集会的装备(包括低致命性武器)前，各国应对此种设备进行透明和独立的评估，以确定遵守国际人权法律和标准。特别是，应当评估装备的精确度、可靠性和尽量减少身心伤害的能力。只有具备有效培训警察恰当使用装备的充分能力时，才应该进行采购；

(d) 应制定和公开传播具体的条例和详细的行动准则，为集会中战术行动选择的使用提供指导，包括武器的使用，武器(如催泪瓦斯，水炮)本身的设计往往是不加区别的。培训必须包括在人群中合法和适当地使用低致命性装备。执法人员也应得到有关防护装备的适当培训并得到明确指示，这些设备应完全用作防御工具。各国应监测在预防滥用或误用武器和战术行动方面的培训的有效性；

(e) 在任何情况下，自动火器都不应用于集会治安；

(f) 应禁止使用不需要实际人员控制的自主武器系统，并应以最谨慎的态度使用遥控武力；

(g) 各国应按照国际人权法律和原则制定有关驱散集会的全面准则。这些准则应予公布并为执法人员提供实际指导，详细说明需要驱散的情况、做出驱散(包括缓和措施)决定前应采取的一切必要步骤，以及哪些人员可以下达驱散命令；

(h) 国家必须制定有效的武力使用监测和报告制度，并且相关信息，包括有关何时针对何人使用武力的统计数字，必须便于公众查阅；

(i) 联合国人权事务高级专员应召集一个专家组，审查低致命性武器和无人系统用于执法目的适用国际人权框架的情况，包括重点审查集会背景下的使用情况；

(j) 如果在集会背景下，治安和人群管控装备(包括监测技术)极有可能导致非法杀害、酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，或其他侵犯或践踏人权的行爲，在国家国际两级应建立有效管控，禁止此类装备贸易。

F. 人人享有观察、监测和记录集会的权利

68. 人人有权观察和(引申开来)监测集会。这一权利源于《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第二款所保护的寻求和接收信息的权利。监测的概念不仅包含观察集会的行为,还包含积极收集、核实和立即使用信息来处理人权问题。⁵⁰

69. 监测者通常被定义为不参与集会的第三方个人或团体,其主要目的是观察并记录公众集会中发生的各项行动和活动。⁵¹ 国家人权机构、监察员、政府间机构和民间社会组织通常都是监测员。记者,包括公民记者,发挥着重要作用。⁵²

70. 各国义务保护集会监测者的权利。这包括尊重和便利观察和监测集会各个方面的权利,但要受到《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款概述的有限的许可的限制。监测者依然拥有其他各项人权。国家应充分调查侵犯或践踏检测者人权的行,并应进行起诉和提供充分补救。无论集会是否是和平的,均应向监测者提供保护。

71. 每个人——无论是参与者、监测者或观察者——均应享有记录集会的权利,其中包括记录执法行动的权利。还包括有权记录国家人员对其进行记录的互动——有时被称为“反向记录”。国家应保护这一权利。应禁止和惩处未经正当程没收、扣押和/或销毁笔记及视频或音频录制设备的行为。

72. 实用建议:

(a) 各国应确保实施全面的共同参与战略,包括以在执法人员、新闻媒体和其他集会监测者之间建立信任和沟通为目的的方案和政策;

(b) 主管部门应与监测者进行积极接触,在集会之前、之中和之后始终保持沟通;使媒体成员和其他监测者能够进入集会场所并向其提供信息;并在集会后审议和回应监测者的报告;

(c) 主管部门应向国家人权机构或其他相关独立监督机构定期通报预期将举行的集会并为它们适当监测集会所有阶段所需的进入权提供便利;

(d) 各国应通过法律禁止任何干涉记录集会的行为,包括扣押或破坏设备,除非法官认为该设备具有证明价值,通过授权令允许这种做法。

⁵⁰ 联合国人权事务高级专员办事处,《人权监测培训手册》(联合国出版物,出售品编号 E.01.XIV.2),第 28 段。

⁵¹ 欧安组织民主人权处,《准则》第 201 段。

⁵² See, for example, OSCE, “Special report: handling of the media during political demonstrations” (2007).

G. 收集与集会有关的个人信息不应对其隐私权或其他权利构成不容许的干涉

73. 执法机构收集准确的信息可能有利于集会的适当管理，使执法机构得以履行其职责，为和平集会进行准备并提供便利。收集和处理个人信息，例如通过录制设备、闭路电视和秘密警务活动，必须遵守防止任意或非法干涉隐私权的保护规定。

74. 规范收集和处理关于集会或其组织者和参与者的立法和政策必须纳入合法性、必要性和相称性标准。鉴于这种方法的侵犯性，这些标准的门槛特别高。如果这些方法干涉权利的行使，数据收集和处理可能会侵犯和平集会自由权和言论自由权。

75. 能够安全私密地使用通信技术对于组织和举行集会至关重要。对网络访问或网上言论的限制应是必要和相称的，且必须由独立于任何政治、商业或其他不正当的影响的机构施行，还应针对侵权有充分的保障(见 A/HRC/17/27, 第 69 段)。阻断通信的做法——妨碍组织或宣传在线集会——很少能符合这些要求(同上, 第 31 段)。

76. 虽然对集会进行记录可能是出于正当执法和问责原因，但记录与会者的这种行为可能对行使权利，包括集会、结社和言论自由权，产生寒蝉效应。以恐吓或骚扰的情况和方式记录和平集会参与者是对这些权利的不容许的干涉。

77. 使用便衣警官收集有关集会的情报的做法存在问题。该做法具有高度的侵犯性并极有可能侵犯人权，因此不应获得准许，除非存在合理理由怀疑可能出现严重犯罪行为。当局应考虑拟执行的秘密活动是否是确保获得所需信息的唯一途径，以及信息的价值是否使这种侵权行为具有合理性。这方面应考虑到对所有受影响者权利的影响，而不能只考虑目标。

78. 实用建议：

(a) 国内法律应规定，在集会期间公众被记录或可能被记录的情况应对他们进行通告。这可能需要，例如，在规划的集会路途沿线设立表明固定摄像头的临时标识，或公告说明无人机正在拍摄；

(b) 各国在集会背景下采用任何生物鉴别技术(包括面部识别软件)以前，应对公众隐私和安全采取有力和适当的保护；

(c) 各国应制定和执行法律和政策，规定只有出于合法、正当的执法目的，方可收集或保留个人信息。应在法律规定的合理期限内销毁此类信息；

(d) 然而，如果有关信息显示使用武力、拘留或逮捕、或驱散，或如果涉及一项申诉的对象；或如果执法、监督当局或该信息的对象存在关于发生了犯罪或不当行为的合理怀疑，则应保留相关信息；

(e) 各国应建立机制，使个人可以查明信息是否被保留，以及如果保存了信息，保存了哪些信息，并应能够使用有效程序，对收集、保留和使用其个人信息进行投诉，并能够促使修正和删除这些信息；

(f) 各国应通过一致的立法、规章和政策制定明确的秘密警务工作民主管控制度，明确包括必要性和相称性标准，并明确规定如何评估和管理侵犯的风险。这应包括一个内部审查进程以及一个或多个独立的外部机构的监督。集会背景下的任何秘密警务活动应需要司法机关的授权。

H. 人人有权获取有关集会的信息

79. 获取信息的能力对于个人能够在集会背景下行使其权利以及确保问责制至关重要。信息包括各级公共机构或履行公共职能的私营机构所保存的记录。⁵³

80. 公众应可便捷、迅速、有效和切实地获得这些信息，为此国家应积极披露和颁布立法便利公众获取信息。便利信息获取的立法应遵循最大限度披露原则，确立可以获取信息的推定，仅受有限的例外制度的限制。⁵⁴

81. 应精心制定获取信息权利的例外情况，以保护重大公共和私人利益，包括隐私权。仅在受保护的利益面临遭到重大损害风险且损害大于获取信息的整体公共利益时，方可适用例外情况。⁵⁵ 公共当局有责任证明信息属于例外情况的范围。⁵⁶ 其决定必须受到监督和审查。

82. 实用建议：

(a) 各国应积极传播关于集会管理的重要信息。此类信息应包括：关于集会管理的法律法规；关于管理集会的部门和机构的职责和程序；标准操作程序和政策，包括关于集会治安管理行为守则；用于集会治安管理的常规装备类型；关于执法人员培训的信息；及关于如何利用问责进程；

(b) 各国应颁布全面立法(如信息自由法)，以依据最大限度的披露原则便利公众获取信息。各国应管理信息，使信息全面而易于取用，并应对所有提供信息的要求作出迅速和全面的回应；

(c) 各国应建立一个有效的监督机制，除其他外，有权受理和调查投诉并在其支持申请人或申诉人的情况下，做出要求发布信息的有约束力的命令。

⁵³ 见人权事务委员会，关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)第 18 段。另见《非洲言论自由原则宣言》。

⁵⁴ 联合国增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员、欧安组织媒体自由问题特别代表和美洲国家组织言论自由问题特别报告员关于获取信息问题的联合声明(2004 年 12 月 6 日)。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 同上。

I. 工商企业有责任在集会背景下尊重人权

83. 工商企业有责任尊重人权，包括在集会背景下。这要求工商企业避免通过其本身活动造成或加剧负面人权影响，并在自身卷入时，消除负面人权影响。⁵⁷ 这涵盖那些与企业业务、产品或服务有直接联系的影响，例如企业供应用于集会治安管理的低致命性武器或装备或监控技术。

84. 公共场所(例如购物中心、步行区和广场)的私有化趋势意味着集会通常发生在工商企业拥有的产业上，有时被称为私有公共空间。虽然私人土地所有者通常有权决定谁可进入其产业，但与集会有关的权利可能要求即便在个人间关系领域也需要采取积极的保护措施。⁵⁸

85. 工商企业在集会治安管理方面也发挥着日益突出的作用。例如，民间私营保安服务公司在集会期间保护私有产业或资产时可发挥治安类作用，并且私营公司往往发挥监控作用(见 A/HRC/23/39/Add.1, 第 33 段)。工商业实体应恪守人权尽责，⁵⁹ 查明对集会和相关权利可能产生的影响可能减轻这些风险。民间私营保安服务公司不应在集会中履行治安类的职能。但是，如果履行这类职能，这些公司必须尊重和保护人权，⁶⁰ 并应遵守最高的自愿行为标准。⁶¹

86. 工商业实体通常以反骚扰、侵占或诽谤法为依据，要求针对集会组织者和参与者的禁令和其他民事补救办法，有时被称为针对公众参与的战略诉讼。各国义务确保正当程序，并保护人民免受缺乏依据的民事诉讼。

87. 国家可对非国家行为方侵犯人权的的行为承担责任，前提是：批准、支持或默许这些行为；未能恪尽职守防止侵犯行为；或未能确保进行适当调查和问责。各国还有义务采取适当措施，对工商企业的相关不当行为进行预防、调查和提供有效补救，并追究在该国境内或管辖范围造成或加剧任意剥夺生命的私人当事方的责任。

88. 实用建议：

(a) 各国应保护个人在集会背景下的权利免受工商企业的干涉，包括采取步骤遵守《工商业与人权指导原则》阐明的责任；

⁵⁷ 《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》(A/HRC/17/31)附件，原则 11 和 13(a)。

⁵⁸ “Plattform Ärzte für das Leben 诉奥地利”，第 32 段。

⁵⁹ 见《工商企业与人权指导原则》原则 17-21。

⁶⁰ 见《工商企业与人权指导原则》以及联合国毒品和犯罪问题办公室《关于对民间私营保安服务的国家监管及其对预防犯罪和社区安全的贡献》(2014 年)。

⁶¹ See, for example, the Voluntary Principles on Security and Human Rights (2000), available from www.voluntaryprinciples.org/.

(b) 如果私有空间向公众开放并发挥与公共空间类似的功能，为了集会和言论自由权利的目的，这些空间应被视为公共空间；

(c) 各国应对集会组织者和参与者进行保护，使其免受轻率提起的民事诉讼，或旨在对公众参与形成寒蝉效应的民事诉讼。

J. 应当追究国家及国家机构对其与集会有关的行为的责任

89. 国家有义务向在集会背景下权利受到侵犯者提供适当、有效和迅速的补救，补救办法应由有权执行补救的主管机构确定。⁶² 获得补救的权利包括有权平等和有效地利用司法救助；因所遭受伤害获得充分、有效和及时的赔偿；获得与侵犯行为和赔偿机制有关的信息。

90. 各国必须通过独立和公正的机构，迅速和有效地调查集会背景下的任何侵权行为指称。此外，生命权的程序部分要求各国调查任何关于非法或任意杀害的指称。国家未能适当调查涉嫌非法或任意杀害情况本身就是对生命权的侵犯(A/70/304)。同样，不对侵犯人身健全权的行为追究责任本身可能构成对这些权利的侵犯。⁶³ 有效调查包括以下因素：由国家发起的正式调查；独立于涉案方；有能力确定在具体情况下某行为是否合理；一定程度的及时性和合理速度；一定程度的公众监督。⁶⁴

91. 在适当情况下，必须适用刑事和/或民事处罚。责任应扩大至未能行使有效指挥和控制的有指挥控制权的警官。如果上级警官知道或应该已经知道其管辖下的执法人员已经采取非法使用武力或火器手段而没有在其权力范围内采取一切措施予以阻止、禁止或报告，他们也应被追究责任。⁶⁵

92. 执法人员在集会背景下适当使用穿戴式相机可协助内部调查或民事监督机制的工作。这种技术正处于起步阶段，应考虑与侵犯隐私可能性的微妙平衡，但在此阶段，如果实施了足够的保障措施，这种做法似乎有潜力促进问责。

93. 检察官应不偏不倚和不歧视地履行其职责，并应适当注意对公务人员所犯罪行的起诉。⁶⁶ 当执法人员受到起诉，司法机关应对案件进行不偏不倚的裁决，不应有任何约束，也不应为任何直接或间接不当影响、怂恿、压力、威胁、或

⁶² 见人权事务委员会，《第 31 号一般性意见》第 15 段。另见《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准则》。

⁶³ “McCann 等诉联合王国”。

⁶⁴ 欧洲人权法院，“Isayeva 诉俄罗斯”，第 57950/00 号申诉，2005 年 2 月 24 日。另见 A/HRC/26/36，第 80 段。

⁶⁵ 见《基本原则》原则 24。

⁶⁶ 《关于检察官作用的准则》准则 13(a)和 15。

干涉所左右。⁶⁷ 被告应由普通法院或法庭审理，并应能够利用国际法规定的公正审判保障。

94. 除了通过司法程序保障问责制，各国应实施更多层次的非司法监督，包括有效的内部调查程序和独立的监督机构。这些系统应当补充，而不是替代对警察不当行为的刑事、公共和私人法律补救。⁶⁸ 专门的民事监督机构的作用可得到国家人权机构或监察员工作的补充。

95. 关于补救问题，国家应就其须负责的构成严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法的行为或不行为，向受害者提供赔偿。⁶⁹ 赔偿应与违法行为和所受损害的严重程度相称，并应包括以下内容：复原、补偿、康复、满足和保证不再发生，以及获得与违法行为和赔偿机制相关的信息。⁷⁰

96. 实用建议：

(a) 各国应确保在法律上和实践中，执法人员在不当行为案件中没有刑事或民事责任豁免权；

(b) 各国应建立和资助更多层次的非司法监督，包括有效的内部调查程序和法定的独立监督机构。如果有理由认为已发生了犯罪行为，应将此事立即转交检察机关进行适当和充分的调查；

(c) 接受外部或内部调查的执法警官，在调查完成及该警员被排除犯有错失行为前，不应将其重新部署到实地；

(d) 各国应赋予一个独立监督机构广泛的授权，使其拥有在集会背景下有效保护权利的所有权限和权利。任务应允许该机构调查公众提出的申诉，接受警方转介的案情，并在符合公共利益的情况下自行开展调查。该机构应调查执法人员使用武力的所有案件。监督机构应拥有全面调查权，并根据明确的标准，客观、公平和迅速地处理申诉；

(e) 各国应鼓励和促进执法机构对治安行动开展持续的非对抗性同行审查，如果可能的话，可由另一执法机构进行。这种审查应作为补充手段，不能以此免除国家设立独立司法审查机制调查和制裁侵犯人权行为的义务；

(f) 各国应考虑信息和通信技术(如穿戴式相机)在协助追究执法人员在集会背景下的侵犯行为的责任方面的潜力。

⁶⁷ 《关于司法机关独立的基本原则》原则 2。

⁶⁸ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, “Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determination of complaints against the police” (12 March 2009), para. 25.

⁶⁹ 《基本原则和准则》原则 15。

⁷⁰ 《基本原则和准则》原则 11。

三. 结束语

97. 集会在保护和实现人权和社会民主生活方面发挥着至关重要的作用。集会不应被视为一种威胁，而应被视为一种对话途径，国家应参与这种对话。⁷¹ 尽管如此，确保保护集会背景下产生的各项权利可能会带来挑战。

98. 以上实用建议可为各国如何履行其在集会背景下保护和增进人权的义务提供指导。然而，这些建议只有在得到国家一级适当执行的情况下，才能实现其全部价值。这将需要国家、国际组织、工商企业和民间社会采取深思熟虑的步骤。联合国应通过人权理事会，包括通过普遍定期审议和其他特别机制以及通过条约机构系统和区域人权机构，监测这些建议的遵守情况，并应继续努力制定关于集会的国际法律标准。

⁷¹ 见人权理事会第 22/10 号决议，及 A/68/299 第 17 段。