



人权理事会

第四十七届会议

2021年6月21日至7月9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**诉诸司法是保护和平集会自由权和结社自由权一项不可或缺的组成要素****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***

内容提要

秘书处谨向人权理事会转呈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·武莱依照理事会第 15/21 和第 41/12 号决议编写的报告。特别报告员在本报告中讨论保障在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法的重要意义。上述基本权利有助于通过追究责任和防止将来发生侵犯和践踏权利情事来打击有罪不罚现象。特别报告员在报告中还承认，世界各地的律师和法律从业者已经并将继续在保护抗议者方面发挥极为重要的作用。

* 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. 特别报告员所开展的活动.....	3
A. 国别访问.....	3
B. 函件.....	4
C. 其他活动.....	4
三. 诉诸司法.....	4
A. 国际法律框架.....	4
B. 在和平集会自由和结社自由方面诉诸司法与加强公民空间.....	6
C. 在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法和打击有罪不罚现象.....	7
四. 切实实现在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法.....	8
A. 法律保护.....	8
B. 法律知识.....	9
C. 法律协助、法律咨询和法律代理.....	10
D. 公正审判和有效补救.....	12
五. 在和平集会自由权方面诉诸司法所面临的威胁.....	13
A. 集会之前.....	13
B. 集会期间.....	14
C. 集会之后.....	16
六. 律师和法律从业者的作用及其保护.....	17
七. 结论和建议.....	19

一. 导言

1. 本报告系由和平集会自由权和结社自由权特别报告员依照人权理事会第 15/21 和第 41/12 号决议提交理事会，其中介绍特别报告员在 2020 年 4 月 16 日至 2021 年 4 月 14 日期间开展的活动，并讨论在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法的重要意义。

2. 近年来，特别报告员注意到直接或间接阻止、阻碍或阻挡诉诸司法的各种因素对切实享有和平集会自由权和结社自由权所产生的不利影响，并对此感到关切。他回顾指出，所有法治国家均有义务消除妨碍或限制诉诸司法的障碍。他见证了在行使和平集会自由权和结社自由权情境中是如何存在着影响诉诸司法、限制全面行使和平集会自由权和结社自由权并助长侵犯上述权利情事有罪不罚现象的具体挑战。他还见证了律师是如何在协助诉诸司法和促进基本自由方面发挥重要而具体的作用，并特别注意到世界各地的律师参与保护抗议者并面临着风险。因此，特别报告员决定为律师提供实用准则，以支持他们的工作。¹

3. 就本报告而言，特别报告员将首先重点讨论诉诸司法所涉的错综复杂的权利基础及其与和平集会自由权和结社自由权之间的关系。然后，特别报告员将审视切实实现诉诸司法所需的条件以及和平集会方面的具体挑战。最后，他将展开讨论律师在和平集会情境中的重要作用。

4. 本报告系在特别报告员自就任任务负责人以来与世界各地的民间社会组织、基层组织、工会、法律从业者、政府代表及其他行为体进行的大量咨询和讨论基础上编写。特别报告员还将他不断收到的信息考虑在内。此外，特别报告员：与日内瓦的人权律师举行了一个为期两天的专家会议；与来自中美洲、西非和中亚的民间社会行为体和工会代表组织了虚拟咨询活动；与来自世界各地的 70 多位律师举行了一次咨询活动。此外，特别报告员还在合作伙伴的支持下，对大约 40 个国家的律师进行了访谈。本报告还参考了现有研究材料、其他任务负责人此前的报告、联合国机构的决议以及区域机构的工作。最后，本报告还得益于特别报告员分发的一份调查问卷所收到的答复，其中包括 14 个成员国以及 33 个人和团体所作的答复。²

5. 本报告系以英文提交。但是，特别报告员希望指出，尽管联合国有翻译政策，但本报告所有翻译版本中的用语均应被理解为包括所有人，不论生理性别、社会性别和性别认同。

二. 特别报告员所开展的活动

A. 国别访问

6. 在报告所涉时期内，由于冠状病毒病(COVID-19)危机还在继续，特别报告员未能进行任何国别访问。他向 24 个国家发出了访问要求或提醒函。特别报告

¹ 将以本文件增编形式提供上述准则。

² 将在以下网址提供相关信息：www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/HRC47Report.aspx。

员感谢巴西、尼日尔、波兰和沙特阿拉伯作出积极答复。在 COVID-19 疫情背景下，特别报告员希望能与上述国家商定日期并荣幸地接受邀请。

B. 函件

7. 特别报告员在 2020 年 4 月 16 日至 2021 年 4 月 14 日期间，共向各国发出了 178 封函件，向其他行为体发出了 14 封函件。³

C. 其他活动

8. 特别报告员在人权理事会第四十四届会议期间召开了四次网上研讨会，以庆祝本任务创立十周年。网上研讨会的主题是：盘点本任务下所开展的工作；COVID-19 与抗议活动；公民空间；工人权利。

9. 特别报告员还与捷克和立陶宛外交部长、联合国人权事务副高级专员、欧洲联盟人权事务特别代表、国际劳工组织以及包括民间社会行为体和政府代表在内的很多其他重要发言者一道，召开了一次高级别网上研讨会，以纪念保护集会自由和结社自由十周年。

10. 特别报告员参加了各国政府和民间社会行为体组织的大约 15 场网上研讨会，参与了导致制定人权事务委员会关于和平集会自由权的第 37 号一般性意见(2020 年)的大量活动，并在该意见发布之后参与了宣传推广。

11. 2020 年 12 月 9 日，特别报告员与美洲人权委员会及其表达自由问题特别报告员、非洲人权和民族权委员会非洲人权维护者问题特别报告员兼报复问题协调员、欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室(民主人权办)一道，发布了一项关于和平集会自由权和民主治理的联合声明。

12. 2020 年 4 月 14 日，特别报告员发布了各国在应对 COVID-19 疫情时应遵循的旨在保护和和平集会自由权和结社自由权的 10 项原则。⁴他还发布了一套指标，以供各国政府、民间社会以及广大公众用以评估公共健康紧急情况中的和平集会自由和结社自由情况。

三. 诉诸司法

A. 国际法律框架

13. 诉诸司法问题之所以具有法律上的复杂性和丰富性，原因在于它既是各项基本权利相结合，也是一个恢复行使遭到侵犯或无视的其他权利的过程。它囊括了国际和区域人权条约中所载的权利。《公民及政治权利国际公约》预见了对获得有效司法保护的权利、获得公正审判的权利、获得有效补救的权利以及平等的权

³ 将以本文件增编形式提供所发出的函件和收到的答复。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=E。

利。⁵ 其他值得提及的国际文书有：《消除对妇女一切形式歧视公约》⁶、《残疾人权利公约》⁷ 和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》⁸。在区域人权体系中，诉诸司法概念也蕴含在其他权利当中，例如：法律面前平等的权利⁹，包括手段平等在内；获得公正审判权¹⁰；获得有效补救权¹¹。

14. 一直存在着一种趋势，即拓展诉诸司法概念，将其承认为一项基本权利，尽管尚无公约承认这是一项基本权利。美洲人权法院的判例在其判决当中使用了“诉诸司法权”术语并摆出了界定该权利的具体要素，尤其推动了该概念的发展。¹² 该法院正式承认了诉诸司法是一项单列的、独立于公正审判权的权利。

15. 各国重申包括弱势群体在内的所有人均有权平等地诉诸司法，并承诺采取一切必要举措提供公平、透明、有效、不歧视且可问责的服务，促进所有人均能诉诸司法。在诉诸司法方面平等的权利不仅限于公民。所有人均必须享有该权利，不论国籍如何，也不论有无国籍。寻求庇护者、难民、移徙工人、孤身儿童或是处于弱势境遇的任何其他人均必须享有该权利。该权利还能确保手段平等。在特殊情况下，为保证手段平等，可能还须免费提供口译协助。

16. 诉诸司法被公认为法治的一项基本原则。在该原则缺席的情况下，人们无法发出自己的声音，无法行使自己的权利，无法针对歧视提出异议，也无法追究决策者的责任。该原则保障人们可以不受歧视地走上法庭，要求自己的权利得到保护。该原则为侵权行为造成的后果提供补救并追究当局的责任，使个人得以保护自己的权利不受侵犯。诉诸司法指的是法治当中个人增强权能和执行权利的内容，在很大程度上取决于个人对其权利的了解以及能否获得用以有效且经济地执行上述权利的工具。从某种意义上讲，诉诸司法权系旨在借助问责原则平衡作为权利持有者的个人与责任承担者之间的关系，包括持有类国家权力的责任承担者在内，从而影响权利持有者享有自己权利的能力。

17. 国家在诉诸司法方面的积极义务要求建立保障权利的司法体系，并采取相关措施和方案以消除阻碍该体系有效运转的障碍。¹³ 为有效地诉诸司法，司法体系中的法官、律师和检察官须可以独立地履行其专业职责，不受政府的不当干预，不承受政治压力，且不用担心遭受骚扰。

⁵ 见：《公民及政治权利国际公约》第二条第三款、第十四条和第二十六条；人权事务委员会，关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)。

⁶ 见：《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十五条；消除对妇女歧视委员会，关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)。

⁷ 《残疾人权利公约》，第十三条。

⁸ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 11 条和第 16 至第 18 条；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会，关于身份不正常的移徙工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)。

⁹ 《非洲人权和民族权宪章》，第 3 条。

¹⁰ 《美洲人权公约》，第 8 条；《非洲人权和民族权宪章》，第 7 条；《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)，第 6 条。

¹¹ 《美洲人权公约》，第 25 条；《欧洲人权公约》，第 13 条。

¹² 举例来说，见：美洲人权法院，Myrna Mack Chang 诉危地马拉(2003 年 11 月 25 日)；美洲人权法院，Hacienda Brasil Verde 工人诉巴西(2016 年 10 月 20 日)。

¹³ 见欧洲人权法院，Airey 诉爱尔兰，第 6289/73 号申请，1979 年 10 月 9 日判决。

18. 本报告中，“人人”一词系指每个人，不因种族、肤色、性别、财产、出生、年龄、原籍国、族裔、社会出身、语言、宗教、经济状况、政治或其他见解、性取向或性别认同、残疾状况或其他状况以及任何旨在或可能导致有损平等享有人权的理由而有所歧视。应对特定群体因可能暂时或永久陷入的特定状况而在诉诸司法方面产生的特定障碍给予一定的关注。

19. 可使一些试图诉诸司法者陷入弱势境地的因素可能是个人因素，包括年龄、性别、性取向、宗教、国籍、族裔以及身心健康状况在内。此外，社会文化因素也可能是个问题，例如对少数群体的态度，或是媒体对包括记者、抗议者、环境维护者、妇女以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者在内的某些群体的成见。某些群体，包括儿童以及受特定国际或区域标准保护的群体在内，在诉诸司法时应始终被视为处于弱势境地。¹⁴

B. 在和平集会自由和结社自由方面诉诸司法与加强公民空间

20. 诉诸司法、和平集会和结社自由权以及加强公民空间之间密不可分。三者均是多项人权和使能权利的结合体。它们使个人能以集体形式表达自己并参与塑造自己的社会，¹⁵ 且在推进人权、法治、民主、和平和可持续发展方面发挥着促进作用。¹⁶

21. 营造使能性的公民社会环境，不仅须要提供保护，而且须要积极主动地努力将侵犯人权者绳之以法，¹⁷ 包括侵犯和平集会自由权和结社自由权者。在上述自由方面诉诸司法受阻，会在整体上对其行使产生寒蝉效应，并成为导致公民空间关闭的因素。反过来，公民空间的关闭又会成为导致对包括司法系统在内的机构缺乏信任的因素。在诉诸司法得不到保障或是遭受阻碍的情况下，人们不仅不会通过正式或非正式的司法机构寻求补救，而且往往一开始就不会行使自己的和平集会自由权和结社自由权。

22. 举例来说，特别报告员从对中国香港的律师进行的访谈中注意到，由于压制和缺乏有效的补救措施，民间社会普遍存在着一种恐惧的气氛，阻止人们参加示威活动，从而使人们无法行使和平集会权。同样，在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，司法系统缺乏独立性和公正性，使侵犯和平集会自由权和结社自由权情事没有可能在国内法庭上公之于世并得到纠正和补救。这对人们行使自己权利的意愿产生了可悲的影响。¹⁸ 特别报告员认为，绝不应作为削弱其他权利核心要素的威慑措施而为诉诸司法设置障碍。

¹⁴ 见 A/HRC/42/37、A/HRC/27/65、A/HRC/46/32/Add.1、A/HRC/43/42、A/74/159、A/HRC/23/35 和 A/HRC/37/25。

¹⁵ 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)，第 1 段。

¹⁶ A/73/279，第 7 至第 8 段。

¹⁷ A/74/349。

¹⁸ A/HRC/45/33。

23. 特别报告员在相继发布的报告和公开声明中指出，公民空间关闭的趋势令人担忧。上述趋势在 2020 年盛行，当时全球有 43.4% 的人口生活在被视为公民空间遭到压制的国家。¹⁹ 继世界卫生组织于 2020 年 1 月宣布出现全球疫情后，世界各地的政府采取了非常措施限制基本自由，以应对空前的健康紧急情况。个人和群体继续采用替代抗议形式动员起来，例如巴西的“砸锅”抗议、西班牙的阳台抗议、大韩民国的车内抗议以及全球性的男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者在线自豪集会。

24. 特别报告员收到信息称，在很多情境中，限制据称超出了合理的保护公共健康的范围，常常是在阻遏诉诸司法。举例来说，法院关闭或是减少了运营，对及时、公正地审案造成了负面影响，有时导致审前拘留期延长。²⁰ 在某些情境中，所采取的健康措施还对获得法律援助造成了阻碍，而在另一些情境中，相关措施事实上违反了律师和委托人之间沟通的保密原则。²¹ 特别报告员在其关于国家的 COVID-19 疫情应对措施的主要原则中强调：所采取的新措施务须尊重人权；对权利施加的任何限制均应符合合法性、必要性和相称性原则；应保证对危机期间采取的措施进行独立的监督和审查。²²

25. 荷兰是一个良好的国家范例。在那里，人们可以针对健康危机背景下的任何限制集会决定向法院提起上诉，以获得一项单独的判决。²³ 各国应始终在就当前危机通过的任何紧急状态法律中纳入日落条款，保障若公共健康紧急状况不要求在紧急状况结束时延长上述法律的有效期，上述法律将自动失效。

C. 在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法和打击有罪不罚现象

26. 保障诉诸司法和维护法治的主要障碍之一是有罪不罚。有罪不罚系指未能将实施侵犯人权行为者绳之以法。有罪不罚不仅给受害者、受害者家人以及社会造成巨大痛苦，还会阻止其他人行使自身权利，因为它助长侵犯和践踏人权情事的再次发生。

27. 在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法，可通过防止发生侵权情事和在侵权情事发生后协助寻求正义和赔偿，在确保享有上述权利方面发挥至关重要的作用。特别报告员强调指出，若不能确保在发生侵犯和平集会自由权和结社自由权情事时追究责任，就无法保障充分行使上述权利。各国负有责任打击难以计数的威胁和袭击(包括杀害)世界各地社团成员和抗议者情事有罪不罚的现象。此外，各国负有责任为无法享有和平集会和结社自由的每一个人打击上述有罪不罚现象。

¹⁹ 世界公民参与联盟监测系统，2020 年。可在以下网址查阅：
<https://findings2020.monitor.civicus.org/>。

²⁰ 见第 EGY10/2020 号函件，2020 年 7 月 29 日。可在以下网址查阅：
<https://spcommreports.ohchr.org>。

²¹ 见第 CHN8/2020 号函件，2020 年 5 月 7 日。可在以下网址查阅：
<https://spcommreports.ohchr.org>。另见 A/HRC/45/16，附件二(《关于防止公共卫生紧急情况中任意剥夺自由的第 11 号审议意见》)。

²² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=E。

²³ 见各国提交的材料。

28. 上述责任转化为迅速、彻底、切实地针对侵犯人权指称展开调查的义务。²⁴ 否则，将导致有罪不罚。特别报告员援引前任人权维护者处境问题特别报告员制定的确保调查此类侵权情事时尽职尽责的基本准则。²⁵

四. 切实实现在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法

A. 法律保护

29. 个人可赖以就侵犯和践踏其权利情事寻求补救的基础是其现有的法律地位。缺乏明确的规则 and 标准会导致法律上的不确定性，随之而来的是具有任意性或歧视性的实践，而具有任意性或歧视性的实践可能导致诉诸司法受阻。和平集会和结社是公认的人权。²⁶ 鉴于二者具有权利地位，应可在不受监管或干涉的情况下尽可能享有这两项权利。²⁷ 大多数国家在本国宪法中承认了上述权利，且相应的义务往往会转化为法律。会对行使上述权利产生影响的法律，其起草应以促进实现上述权利为目的，且应明确规定所有相关公职人员的职责和责任。这意味着允许集会在不受不必要干涉情况下举行，也意味着保护参加集会者，²⁸ 或为组建社团提供便利并使其得以追求自己的目标。虽说施加限制的正当理由是存在的，但只允许施加经法律规定且在民主社会中必要且相称的限制并对其范围作狭义的解释。

30. 特别报告员注意到，很多国家仍在施行过具侵扰性的法律。上述法律施加不应有的限制，且在某些情况中，由于不够精确和表述含糊而为侵犯和践踏人权创造了条件。举例来说，很多国家的法律中“国家安全”一词语义不清，当局利用这一点以及广泛的反恐法律所产生的影响，对和平集会和组建社团施加不相称的限制。将恐怖主义行为定罪入刑的国家法律必须易于理解，表述精确，不具歧视性，且不溯及既往。²⁹ 确保反恐法律和政策符合国际法律标准，有助于推动起诉和定罪实施恐怖主义行为者。另一方面，过于宽泛的用语对享有权利和自由造成限制，违反允许对人权施加任何限制所须遵循的必要性和相称性原则。³⁰

31. 这方面一个主要的关切是，法律当中存在和采用模糊的基于身份的罪行，即“身为恐怖组织成员”或“与恐怖组织有关联”，³¹ 但却未能界定“身为成员”，或是并不要求身为成员与所禁止的状况或活动之间存在关联。此类法律有违罪行法定原则，尤其是在此种成员身份可能导致刑事处罚的情况下。³² 特别报

²⁴ 人权事务委员会，关于《公约》缔约国一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 15 和第 18 段。

²⁵ A/74/159。

²⁶ 《公民及政治权利国际公约》，第二十一至第二十二条。

²⁷ 欧安组织/民主人权办，《和平集会自由准则》，第二版(华沙，欧安组织，2010 年)，第 17 段。

²⁸ 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 8 段。

²⁹ 见联大第 72/180 号决议。

³⁰ A/HRC/16/51，第 26 段；A/HRC/41/41，第 34 段。

³¹ A/HRC/45/27，第 29 段。

³² A/HRC/28/28，第 26 段。

告员认为，恐怖主义或恐怖主义相关罪行的定义应作狭义解释，仅指按照包括国际人权法和国际人道法在内的国际法所规定的标准真正构成恐怖主义的行为。作为一种良好做法，司法当局应向执法人员发布指导意见，以确保对上述罪行的解释绝不能有损社团的正当工作。举例来说，瑞典立法委员会建议不采纳将参与恐怖组织定罪入刑的提案，理由是定罪入刑如此宽泛会构成对结社自由权施加不应有的限制。³³

32. 特别报告员尤感忧虑的是，在包括中国、埃及、印度或伊朗伊斯兰共和国在内的国家，³⁴ 法律允许以“国家安全”为由就正当程序保障实行例外，对行使基本自由造成了限制，且阻碍着诉诸司法。确保反恐法律和政策符合国际法律标准，有助于促进起诉和定罪实施恐怖主义行为者。用语过于宽泛所造成的风险是，在此类法律和措施对享有权利和自由造成限制时，会违反对人权施加任何限制所必须遵守的必要性原则和相称性原则。

33. 从规范角度妥善地承认上述权利，还必须表明上述权利遭侵犯者有权获得充分补救。国家法律必须在发生践踏和平集会自由权和结社自由权情事时提供补救。为使权利得到落实，有必要明确个人可诉诸哪些机制，确定负责就行使此类权利颁布行政决定的主管部门，并规定适用于相关官员的规则以及据称发生侵犯或践踏权利情事时可用的补救类型。

B. 法律知识

34. 个人和群体需了解自己的权利，以便明白自己受到了某种不公正对待或是没有得到应有的保护，即使只是大概明白。同样，主管部门，包括执法人员和参与伸张正义的每个人在内，均应通晓人权问题。影响个人是否知晓自己和他人的权利和义务的第一个因素是教育。³⁵ 特别报告员指出，国家法律委员会可在与相关执法机构合作之下，在向社会传播法律问题相关信息方面发挥关键作用。³⁶ 旨在为法律教育、获取法律信息以及泛泛而言提高人权认识提供支持的举措，是朝着增强社会权能迈出的一步。

35. 国家有义务确保教育系以加强对人权和基本自由的尊重为目标，³⁷ 但国家还应确保个人和群体经提出要求可获取信息。个人有权索要并获得可能影响其行使个人权利的信息。除此之外，人人有权从多种信息源获取任何相关信息，无一例外。³⁸ 但是，公共当局必须就适用于和平集会自由权和结社自由权的法律框架向所有人提供易于理解的信息，并确保公众了解法律和相关规定。上述信息应包括希望行使权利者所应遵循的任何程序、负责的部门有哪些、适用于相关官员的规则，以及据称发生侵权情事时可用的补救措施。³⁹ 一些国家采取了有助于提高对

³³ 见各国提交的材料。

³⁴ 见民间社会提交的材料。

³⁵ 导致边缘化和社会排斥的因素，尤其是极端贫困，会对试图诉诸司法者造成负面影响。文盲或缺乏教育和信息是阻碍诉诸司法的最严重障碍之一(A/HRC/8/4, 第 26 段)。

³⁶ A/HRC/42/39/Add.1, 第 61 段。

³⁷ 见《联合国人权教育和培训宣言》。

³⁸ A/68/362, 第 19 段。

³⁹ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年), 第 28 段。

法律的熟悉程度、法律的易于理解程度以及对法律的理解程度的措施，尤其是针对弱势群体。特别报告员欢迎诸如斯洛伐克司法部所采取的举措。该部实施着一项针对民间社会社团的补助计划。上述民间社会社团致力于促进残疾人、儿童、男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者或是曾遭受性别暴力者的人权，提供法律上的帮助并举办提高认识运动。⁴⁰

36. 特别报告员回顾指出，公共当局有义务公开承认民间社会以及和平集会自由权和结社自由权。他还强调，务须在各级的国家机关内和主流媒体上推广积极论调，与围绕着世界各地抗议活动、社会运动和民间社会的污名和负面形象作斗争。上述论调应尊重行使和平集会自由权和结社自由权者的人权，例如被假定为无罪的人权。他欢迎诸如亚美尼亚所采取的就参加集会者的权利问题为警察组织培训的举措，或是诸如哥伦比亚的“值得抗议”等支持抗议活动的公众运动。他还欢迎民间社会所开展的工作，包括肯尼亚的民间社会。在肯尼亚，几个组织制作了袖珍版的新《宪法》，在其生效时向民众分发。

C. 法律协助、法律咨询和法律代理

37. 法律协助、法律咨询和法律代理是建立在法治基础上的公平且高效的司法系统的基本组成内容。⁴¹ 法律援助系指为无充足财力者免费提供服务，或是出于正义的需要而免费提供服务。法律协助必须满足特定要求——除其他外，法律协助必须是及时且保密的。此外，在当事人无充足财力付费时，法律协助还应是免费的。⁴²

38. 在很多仍缺乏促进人人有权获得免费法律援助所需的资源和实力的国家，国家通过法律援助来落实获得法律咨询和法律协助之权利的能力是有限甚或根本不存在的。在那些国家，用以确保财力不足者可获得法律支助的资金不足，对其诉诸司法造成不利影响，并因而对其平等、切实地享有人权和基本自由造成不利影响，⁴³ 包括和平集会自由权和结社自由权在内。特别报告员注意到，世界各地抗议者和人权维护者遭逮捕的情况不断增多，且其中一些人随后遭到审判。这种情况正在过度消耗司法系统的能力，而其中一些司法系统原本就已经是在竭力应对。特别报告员回顾指出，执法部门应避免对参加集会者进行围堵和大规模逮捕。此外，特别报告员强调，更多地采用替代机制来解决涉及轻微罪行的纠纷，包括在社区一级，可能有助于让律师腾出手来处理涉及和平集会自由权和结社自由权的严重案件。⁴⁴

⁴⁰ 见各国提交的材料。

⁴¹ 举例来说，见：《公民及政治权利国际公约》，第十四条第三款(卯)项；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 18 条第 3 款(d)项；《欧洲人权公约》，第 6 条第(3)款(c)项；《美洲人权公约》，第 8 条第(2)款(e)项；《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)。

⁴² 举例来说，见：Aliboeva 诉塔吉克斯坦(CCPR/C/85/D/985/2001)，第 6.4 段；Hussain 诉毛里求斯(CCPR/C/77/D/980/2001)，第 6.3 段。

⁴³ A/HRC/23/43, 第 46 段。

⁴⁴ 举例来说，见 A/HRC/42/39/Add.1, 第 57 段。

39. 采取一切适当的立法、司法、行政、预算和教育措施，努力无歧视地实现其管辖范围内的任何人均有权获得法律协助和法律咨询，并通过法律援助确保需要者可享有获得法律协助和法律咨询的权利，这是政府的义务。存在着范围很广的法律援助服务提供方，而国家应采取某种可使每个人均能最大限度地获得免费法律援助的模式。应提供适足的时间和便利，且国家还应确保委托人与律师之间的特权得以保留。举例来说，可由某个国家机关，例如公设辩护人办公室，负责提供、管理、协调和监督法律援助工作。法律援助也可由独立和自主的机构联合提供，可以公私伙伴关系、学术界、私营律师或律师协会为基础。法律援助可由公设辩护人、私营律师、签约律师、公益计划、律师协会、法律诊所、律师助理或其他人提供。可能还包括非政府组织、社群组织、宗教或非宗教慈善组织、协会或学术界。⁴⁵ 通常来说，法律咨询、法律协助和法律代理系由律师或律师助理来提供，尽管取决于不同的国家和情况，也可能由经过适当培训的其他人员提供或是由民间社会组织协助提供。

40. 无论其结构如何，法律援助计划均应不受政治或司法干预，且应独立于当局。国家不应干预受益人的辩护如何组织，也不应干预提供法律援助者的独立性。特别报告员从其与律师的访谈中注意到，在包括中国、埃及、伊朗伊斯兰共和国和尼加拉瓜在内的一些环境中，继参与抗议活动后被剥夺自由者不信任当局所提供的法律援助计划，因为他们认为法律援助机构并不能免受不应有的政治或司法干预。特别报告员回顾指出，人人有权在被关押或拘留期间随时获得其选定律师的法律协助，包括在被抓捕后立即获得法律协助。应毫不迟延地为其提供获得此种协助的机会。⁴⁶ 特别报告员将允许被剥夺自由者自第一场警方听证会起即通过“随时待命”的法律从业者系统获得法律协助或法律援助的法律视为良好做法。瑞士的系统就是这样一个例子。⁴⁷ 他指出，在被关押的头几个小时内，相关人员遭受从无人理会和索要贿赂到刑讯逼供和非法拘留等一系列酷刑或其他形式虐待的风险更大。正因如此，在被抓捕后的头几个小时内，相关人员应始终能够获得法律协助、法律援助或是接触由自己选定的律师，且其晤谈应在充分尊重保密性的情况下进行。

41. 负责的主管部门应保持警惕和勤勉，且国家应将弱势群体的需要纳入考量。特定群体，例如难民和寻求庇护者、土著民族以及儿童，更有可能需要免费的法律援助。务须采取措施确保上述群体可获得法律援助，或确保通过具体的法律以保障他们可以获得法律协助——例如关于在法律诉讼中为儿童提供免费口译协助的法律。⁴⁸

42. 法律协助对于在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法必不可少。但是，个人和群体不应必须寻求经过认证的法律从业者的服务方能享有上述权利。若必须寻求经过认证的法律从业者的服务，可能会损害权利的本质，阻止人们参加集会或社团，并产生寒蝉效应。在一些国家，举行集会的通知或授权程序，或是注册社团的程序，必须由在法律方面经过适当培训的人员协助，因为上述程序

⁴⁵ A/HRC/23/43, 第 43 段和第 49 至第 50 段；另见《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》。

⁴⁶ A/HRC/30/37, 附件, 原则 9 和准则 8。

⁴⁷ 见各国提交的材料。

⁴⁸ A/HRC/30/37, 附件, 准则 18。

过于复杂，令人无所适从。此种状况不符合特别报告员所推荐的最佳做法以及国际标准。

D. 公正审判和有效补救

43. 获得公正审判权⁴⁹意味着可诉诸于事前业已设立的、独立且公正的法院，而该法院的裁定系在遵循遵守程序保障的诉讼程序后依据法律作出。该项权利性质极为复杂，结合了适用范围各异的多项保障。上述保障是：在法庭面前平等；由依法设立的具备权限、独立且公正的法庭进行公平、公开审理的权利；程序性保障；刑事案件中发生司法误判的情况下获得赔偿的权利；不因已经审理过的罪行再次受到审判和处罚的权利(一罪不二审)。⁵⁰ 就在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法而言，前三项保障尤为重要。

44. 人权事务委员会已将不可克减范围扩大到涵盖某些正当程序保障。关于法庭须具备权限、独立且公正的规定不得有任何例外。⁵¹ 这一点适用于司法系统中涉及的所有法律职业，包括律师和检察官在内，也适用于法院和仲裁庭，无论是普通法院/仲裁庭还是专门法院/仲裁庭，也无论是非军事法院/仲裁庭还是军事法院/仲裁庭。人权事务委员会还指出，一些国家设有审判平民的军事法庭或特别法庭。这可能会在司法的公平性、公正性和独立性方面造成严重问题。⁵² 特别报告员注意到，在黎巴嫩发生几波抗议活动后，⁵³ 有数百名参与示威活动的平民被移交军事司法系统处理。根据黎巴嫩的法律，上述军事法庭对因暴力侵害安全人员而被起诉的平民拥有特别管辖权。特别报告员认为，军事法庭应仅具备就军事罪行审判军事人员的权限，在任何情况下均绝不能审判参与抗议活动的平民。特别报告员回顾任意拘留问题工作组的意见。该工作组在其判例中一直认为，由军事人员组成的法庭不能被视为具备权限的、独立且公正的法庭。⁵⁴

45. 诉诸司法的另一个重要内容是追究责任并有权获得有效补救。补偿可酌情涉及恢复原状、康复以及诸如公开道歉、公开纪念、保证不再重犯、修改相关法律和实践以及将实施侵犯人权行为者绳之以法等补偿措施，与此同时考虑到某些群体的弱势境遇。⁵⁵

⁴⁹ 《世界人权宣言》，第十条；《公民及政治权利国际公约》，第十四条；《美洲人权公约》，第8条；《欧洲人权公约》，第6条。

⁵⁰ 人权事务委员会第32号一般性意见(2007年)，第54至第57段。

⁵¹ 同上，第19段。

⁵² 同上，第22段；人权事务委员会关于生命权的第36号一般性意见(2018)，第45段。

⁵³ 见：第LBN 3/2020号函件，2020年8月26日；第LBN 6/2019号函件，2019年11月20日。可在以下网址查阅：<https://spcommreports.ohchr.org>。

⁵⁴ 举例来说，见：第4/2019号意见，第58段；第73/2018号意见，第61段；第3/2018号意见，第57段；第56/2017号意见，第58段；第51/2017号意见，第43段；第51/2016号意见，第26段；第44/2016号意见，第32段；第15/2016号意见，第25段；第6/2012号意见，第45段。另见非洲人权和民族权委员会，《关于非洲在反恐的同时维护人权和民族权的原则和准则》，原则4B，第24页。

⁵⁵ 人权事务委员会第31号一般性意见(2004年)，第15至第16段。

46. 确保追究责任并获得有效补救，涉及到保护受害者、受害者家人以及社会不可剥夺的了解事情真相的权利。特别报告员强调，在因使用武力而造成成百上千人受伤的大规模抗议活动中，最重要的是保证揭露真相的权利。所有关于和平集会情境中发生侵犯人权情事的投诉，均必须得到迅速、独立且彻底的调查。此外，一个关键内容是确保追究责任，将实施侵权行为者绳之以法，打击有罪不罚现象，并避免再次发生。当局在发生侵权情事时予以公开承认，这一点也很关键。

47. 有效补救可以有多种形式——可以是金钱补救或非金钱补救，也可以是实质性补救或程序性补救。一个例子是允许社团在遭到拒绝后获得法人资格。在和平抗议情境中，有效补救可能是因公共当局过度使用武力而受伤(包括身体和精神伤害)后获得赔偿。

五. 在和平集会自由权方面诉诸司法所面临的威胁

A. 集会之前

48. 对于就和平集会施加严格限制、要求必须提交通知甚至获得授权的法律，特别报告员曾多次表达关切。举例来说，在某些情境中，若抗议人员未能提交通知，集会即被视为非法，并自动被驱散，且往往是过度使用武力驱散。特别报告员重申，行使和平集会自由权不应需获当局事先授权。最多是应遵守事先通知程序。但是，事先通知程序往往在事实上发挥着申请授权的功能，且过于繁琐。要求遵守此类程序的国家包括喀麦隆、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、多哥和土耳其等。

49. 法律应针对限制或禁止集会的决定提供诉诸于迅速且有效的补救办法的途径。针对限制集会启动的此类程序，其时间表和持续时间不得危及权利的行使。⁵⁶ 特别报告员从他对其律师的访谈中注意到，在包括阿塞拜疆、哈萨克斯坦和波兰在内的很多国家，针对不同同意举行集会的行政决定所提起的上诉往往无效，因为作出决定耗时太长。特别报告员强调，作为一种最初的选择提供有效的行政复议，可能会减轻司法系统的负担，还可能有助于改善主管部门、组织者和广大公众之间的关系。后者可能会对司法审查产生畏惧。寻求司法审查更具对抗性，也需要更多的资源。在行政复议未能令申请人满意的情况下，应该有一项机制可供其向一个独立的法院提起上诉。⁵⁷ 在行政程序和法庭程序中，证明限制措施合理、合法且相称的举证责任均应由相关主管部门承担。

50. 特别报告员注意到，一些国家在抗议活动之前歧视性地检查身份和没收物品，且就此往往没有有效的补救措施。采取此类身份检查措施构成以身份取人和监视，有可能会对和平集会自由权产生寒蝉效应。⁵⁸ 任何据称抗议情境中发生执法人员在预防性身份检查过程中出于种族歧视或其他歧视滥用权力或行为不当的情况，均应得到切实调查。特别报告员在对律师的访谈中还注意到，据报告预防

⁵⁶ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 69 段。

⁵⁷ 欧安组织/民主人权办，《和平集会自由准则》，第二版(2010 年)，第 4.6 段。

⁵⁸ A/HRC/32/36/Add.1，第 75 段。

性逮捕是一种阻碍据称的组织者或领导者参加示威活动的系统性做法，包括在阿塞拜疆、埃及、法国、哈萨克斯坦、黎巴嫩、波兰、土耳其和美利坚合众国。特别报告员回顾指出，以阻止某些人员参加集会为目的有针对性地对其实行预防性拘留，可能构成任意剥夺自由，与和平集会自由权不符。在集会之前不加区别地实施大规模逮捕属任意逮捕，因而是非法的。⁵⁹

51. 特别报告员从对律师的访谈中注意到，在例如黎巴嫩，集会地点入口处设置检查站，警察会在那里随机对抗议者和旁观者检查身份和实施逮捕。在法国，对抗议者和组织者广泛实行预防性逮捕和警方拘留，理由往往是据称“有意实施犯罪”。使情况更为复杂的是，除在司法上宣布拘留毫无根据外，法国法律中未就任意拘留规定补救措施，且检察官是唯一具备监督权限可对尊重权利的情况和拘留条件进行监督的主管方。特别报告员强调，不论是预防性拘留还是包括拦停和搜身在内的预防性身份检查，均不应被用来针对和平集会自由权制造寒蝉效应或将抗议者定罪入刑。

B. 集会期间

52. 特别报告员收到的大量报告显示，在很多情境中，抗议活动所面临的是安全部队过度使用武力以及定罪入刑，而不是对话和提供便利。特别报告员回顾指出，根据国家就侵犯和践踏人权情事追究责任的义务，⁶⁰ 各国应针对以过度使用武力方式干涉或暴力驱散公共集会者规定刑事和纪律制裁措施。法律不应就维持集会治安的执法人员或执法机构在执勤时所实施的罪行赋予其免受起诉的权利。如果在集会上使用了武力，应自动迅速触发审查进程。在执法人员使用武力导致伤亡的情况下，必须展开独立、公开、迅速而切实的调查。执法人员还应因在干预原本有望阻止其他执法人员或第三方过度使用武力的情况下未能干预而被追究责任。这同样适用于集会当中其他参加者、反示威者、执法人员或第三方针对参加者实施暴力、威胁实施暴力或煽动仇恨的行为。应对责任人施以适当的制裁，并将可能的补救措施告知受害者。⁶¹

53. 特别报告员认为，例如马耳他等国所存在的调查警察不道德行为相关投诉的外部审查机制以及例如瑞士等国所推广的执法人员事后情况汇报属于良好做法。事后情况汇报应尽可能将组织者包括在内。⁶²

54. 警务职能不应被委托给第三方代劳。集会应始终由正规执法人员来维持治安，不应像例如墨西哥⁶³ 那样由包括军警在内的武装部队成员来维持治安。也不应将维持集会治安任务委托给私营安保公司。私营安保公司未就此类任务接受过培训。由正规执法人员来维持集会治安，有助于避免可能发生暴力升级并随之

⁵⁹ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 82 段。

⁶⁰ A/HRC/20/27，第 77 段。

⁶¹ 欧安组织/民主人权办，《和平集会自由准则》，第三版(2019 年)，第 235 段。

⁶² 见各国提交的材料。

⁶³ 见第 MEX 9/2020 号函件，2020 年 10 月 9 日(西班牙文)。可在以下网址查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/>。

给诉诸司法造成障碍。在这方面，务须由国家机构对在本国内合法使用武力保持控制，因为国家保护人权和公共秩序的责任是一项不可委托他方代劳的义务。⁶⁴

55. 特别报告员注意到，在几个国家，执法人员频频采用“诱鱼入瓮”或称“请君入瓮”做法，迫使一些参加集会者进入一个处在控制之下的没有出口或出口很有限的空间，从而导致在抗议活动中大规模实施逮捕和过度使用武力。在很多情况中，没有采取进一步行动，抗议者在 24 或 48 小时后被释放。由于“瓮”的性质，抗议者往往会受伤，但却无法指认致其受伤者。特别报告员回顾指出，必要的执法措施最好是针对特定个人采用，且尽可能只针对与暴力直接有关人员采用，因为此类措施可能也会被视为侵犯免遭任意拘留权和行动自由。⁶⁵ 特别报告员认为，绝不应将“请君入瓮”作为一种预先计划好的应对措施，用以避免因侵犯和平集会自由权而被追究责任。此外，此类做法对于处在弱势境地的人而言可能尤为危险，例如儿童或因残疾而行动不便者。⁶⁶

56. 特别报告员承认新技术在以前所未有的方式使人们得以发出更大声音和举行集会方面是多么有益、多么具有变革性，但他强调指出，新技术也被用来限制和侵犯抗议者的权利。⁶⁷ 他注意到，在很多国家，执法人员使用录音录像设备的情况有所增多。这种增多可能对抗议者诉诸司法产生积极影响，可能有助于就抗议期间可能发生的侵犯和践踏权利情事提高透明度并加强问责。⁶⁸ 举例来说，安全部队的车辆构成幽闭空间，被剥夺自由者在其中往往最为脆弱。可在其中安装摄像头。执法人员在集会情境中佩戴随身摄像头，也可有助于内部调查或民事机制的工作，在有适足保障情况下可促进问责。⁶⁹ 但是，执法部门使用个人佩戴的摄像头或无人机摄像头须有严格的法律框架，其中明确规定谁有权查看这些摄像头所获得的影像、存储期限以及此类数据的使用问题。⁷⁰ 传统集会可使参加者在一定程度上隐匿身份，⁷¹ 但使用用以追踪和迫害抗议者的监视工具，却并不总能提供同样的保护。

57. 特别报告员还收到有关世界各地技术被滥用的信息，例如面部识别工具、活动人士所使用的社交媒体网站被监视、电话录音以及定位追踪。各国应避免使用数字工具对抗议者实行定向监视。⁷² 特别报告员认为，在刑事诉讼中通过主张此类证据不合法来保护隐私权免遭侵犯的某些做法大有可为。一个此类例子是在所

⁶⁴ 欧安组织/民主人权办，《和平集会自由准则》，第三版(2019年)，第165段。

⁶⁵ 人权事务委员会第37号一般性意见(2020年)，第84段。

⁶⁶ A/HRC/26/29，第40段。

⁶⁷ A/HRC/44/24。

⁶⁸ 同上，第8段。

⁶⁹ 同上，第12段；A/HRC/31/66，第92段。

⁷⁰ 见第 FRA 4/2020 号函件，2020 年 11 月 12 日(法文)。可在以下网址查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/>。

⁷¹ 关于使用面具问题，见 A/HRC/26/29，第 32 至第 33 段；人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年)，第 60 段。

⁷² A/HRC/41/41，第 77 段。

采用的获得信息的技术手段不相称之时，例如在斯洛伐克。⁷³ 不过，他支持关于立即就私人开发监控技术施加暂停令直至建立起符合人权的制度的呼吁。⁷⁴

58. 特别报告员注意到，集会期间在场的执法人员往往无法识别，因为他们并不明显地佩戴或展示任何身份证明、隐藏自己的身份，或是在组织者或抗议者问及时不表明自己的身份。此类做法可在诉诸司法方面导致严重障碍，例如无法调查与过度使用武力或非法逮捕有关的问题。举例来说，便衣警察在进行搜查、实施逮捕或使用武力前，必须表明自己的身份。⁷⁵ 上述做法还可能导致因无法指认实施侵权行为者而无法追责。执法人员必须可被清楚地识别，且作为个体被识别，例如在制服上展示出姓名或编号。此外，应该有一个清楚的留档或登记制度，记录行动中提供给每名警察的设备，包括车辆、枪支和弹药。⁷⁶

C. 集会之后

59. 参加集会者往往会遭到逮捕和惩罚，而在诉诸司法方面面临更多障碍的弱势群体尤其会感受到上述影响。在很多国家，随后发生的是被逮捕后随即在接触律师方面遭遇系统性阻碍。举例来说，特别报告员从对律师的访谈中注意到，在波兰 2020 年 8 月的游行当中，被拘留的抗议者只有在签署一份逮捕协议后才能获得法律协助，其中包括一项预先打印好的保证他们对逮捕无异议且不会上诉的声明。在一些情况中，被拘留的抗议者很长时间得不到法律协助，或是被迫选择法律援助，使其与所信赖的法律从业者之间的接触受阻。特别报告员收到几项报告称，实施拘留后立即审判，几乎没留出时间接触委托人并妥善准备为其辩护。他还收到律师的报告称，他们在接触因抗议或逮捕过程中使用了武力而受伤后正在接受体检的被剥夺自由抗议者方面遭遇困难，例如在阿塞拜疆、智利、哥伦比亚和土耳其等国。

60. 同样，接受访谈的律师提到，他们被拒绝查阅完整的案卷和文件，例如当局在抗议期间获得的录像。如上文所述，监视工具被用来监督合法的抗议活动。在一些警方拘留情境中也使用了监视工具，尤其是以截获被剥夺自由者与其律师之间的交流为目的，例如在中国、法国、中国香港、匈牙利、肯尼亚、西班牙和波兰。

61. 特别报告员认为，按照《〈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〉任择议定书》或其他防范酷刑的区域权威典籍的规定，由国家酷刑防范机制对抗议活动进行观察并与律师协作报告过度使用武力情况，是一种良好做法。西班牙加泰罗尼亚监察员或奥地利监察员委员会即是如此。国家防范酷刑机制可通过其监督工作发挥至关重要的作用，确保旨在保护被剥夺自由者的各项保障得到尊重，其中包括获得法律协助的权利、通知一位家人的权利、接受独立体检的权利或是得到司法审查的权利。

⁷³ 见各国提交的材料。

⁷⁴ A/HRC/41/35, 第 12 和第 66 段。

⁷⁵ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年), 第 92 段。

⁷⁶ A/HRC/31/66, 第 65 段。

六. 律师和法律从业者的作用及其保护

62. 特别报告员见证过无数世界各地的律师和法律从业者是如何在帮助促进和保护和平集会自由权和结社自由权方面发挥突出作用的实例。民间社会在谴责限制和侵犯上述权利情事时一直是畅言无忌且充分动员，但律师和法律从业者往往对于提供进一步保护必不可少，例如提供法律协助和法律监督。从历史上看，除律师外，法律行业的其他成员，例如律师助理、法学家或法专业的学生，在支持和配合社会运动方面也发挥了重大作用。他们的参与对于支持和平集会自由权和结社自由权以及推进社会运动所致力于促进的基本人权事业均至关重要。

63. 律师和法律从业者通过战略性诉讼和宣传活动，在提供法律协助和倡导对法律进行结构性改革方面发挥着至关重要的作用。对律师进行的访谈显示，在包括哥伦比亚、墨西哥、南非和土耳其在内的很多国家，律师一直在积极地通过行政、司法或宪法补救办法，针对限制和平集会自由权和结社自由权情事提出异议。举例来说，在土耳其，独立矿工工会的律师针对一项全面禁止跨省公路示威活动的禁令提出了异议。宪法法院裁决称：集会自由因其性质而涉及到对正常生活造成的一定程度干扰；必须以容忍的态度面对此种干扰。此外，律师和其他法律从业者往往在起草法律和法规以及执法准则方面为当局提供支持。他们往往与区域机制和联合国机制合作，为当局和公众举办人权问题讲习班，在监督拘留场所方面提供协助，并对提高认识作出重大贡献。

64. 特别报告员指出，律师协会的作用很关键——在很多国家，律师协会得以在社会运动过程中协调并加强动员工作，以提供全面的保护。特别报告员同意任意拘留问题工作组的意见，⁷⁷ 回顾指出维护法律行业的独立性和公正性很重要，并强调律师协会或代表一国法律行业的任何其他机构绝不能成为行政权力的组成部分。政府不应干预律师注册过程，也不应干预启动律师协会和律师社团作为其自身监管工作的组成内容所采取的或是提交独立法院受理的纪律处分程序。在律师协会缺乏独立性的情况中，发生了其成员遭骚扰和威胁的事件，甚至发生了参与社会运动的律师被吊销执业资格的情况。

65. 特别报告员对承认和保护抗议活动中监督人员所作工作的法律表示欢迎。但是，很多国家未赋予监督人员以法律地位，也不提供具体的保护。监督人员，包括记者、人权维护者、选举监督员以及其他参与监督或报道集会者，有权获得保护。不得禁止或不当限制他们行使上述职能，包括在监督执法人员的行动方面。还应保护他们免遭报复或其他骚扰。⁷⁸ 特别报告员认为，在某些情况中，当律师和法律从业者在和平集会过程中独立地观察、记录、记载、报告或干预时，他们也可以充当监督人员，应得到保护。

66. 对律师的访谈显示，他们曾在集会过程中在抗议者被任意拘留或检查身份时进行干预。他们还将过度使用武力情况记录在案，包括在法国、墨西哥、西班牙、突尼斯和美国。在另一些情况中，由于在集会过程中所做的监督工作，律师们组织起来，在示威活动后向抗议者提供法律协助。举例来说，在黎巴嫩，律师们创建了一条热线，可在抗议活动期间拨打。然后，律师和抗议者会在集会期间

⁷⁷ A/HRC/45/16, 第 55 段。

⁷⁸ 人权事务委员会第 37 号一般性意见(2020 年), 第 30 段。

将热线号码写在手臂上。在中国香港创建了一条类似的热线，大约 200 名律师志愿者团结在一起，向被逮捕的抗议者提供无偿法律协助。同样，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，2020 年的“黑命关天”抗议活动中有法律观察人员在场。事实证明这是阻止暴力升级的一个因素，为通常会遭遇警察歧视性过度监管的抗议者提供了安全感。通常会避免举行集会的遭受种族歧视群体成员得以针对系统性种族主义举行抗议活动，因为他们知道警察受到法律专家的监督且他们可以立即获得法律协助。

67. 特别报告员强调，当局应将法律监督人员在场视为具有阻止任何种类暴力的效果，而不是视为煽动暴力。他回顾指出，律师作为监督人员的工作，应以对国家当局对和平集会自由权所表现出的理解和尊重产生积极影响为目的。在可能情况下，他鼓励法律观察人员以着装或特定标志亮明自己的身份，以便抗议者、执法人员以及其他监督人员在示威活动过程中认出他们。举例来说，在美国，来自全国律师公会的法律观察人员戴着虹光绿色的帽子，以便自己能在抗议者和执法人员中间被认出，也能被彼此认出。律师在行使这一职能时，本身不直接作为参加者参与集会。行使监督职能的法律从业者应与组织者和执法人员保持一定距离，以保持中立。他们的主要职能应当是观察、记录和记载执法人员、抗议者和第三方的活动。他们只有在必要情况下才应积极干预，例如提醒各方的权利和义务。特别报告员鼓励相关当局为和平集会期间法律观察人员的工作提供便利。

68. 特别报告员注意到，在很多国家，律师不认为自己有权监督集会，或是对促进和保护和平集会自由权和结社自由权并不关心。他认为，广泛传播的将抗议活动描述为于社会不利、造成干扰的活动并将抗议者或社团描述为破坏公共秩序分子的论调，在一定程度上使促进和保护此类自由的律师和法律从业者失去了正当性。借助专门量身定制的计划增强年青律师和人权活动人士的权能并加强其能力，应是民间社会组织、国家律师协会以及大学的一项优先要务。此外，政府应将律师和法律从业者视为其在履行义务创建和维护有助于享有和平集会和结社权且泛泛而言有助于人权维护者开展工作的环境方面的战略伙伴。

69. 特别报告员关切地注意到，访谈过的大多数律师和法律从业者曾面临威胁和骚扰，在某些情境中甚至被定罪入刑。特别报告员收到有关很多国家致力于促进和保护和平集会自由和结社自由的律师遭到监视、没收机密文件、突袭查抄办公室、拘留以及吊销执业资格的信息。

70. 特别报告员曾对不加区别地监视行使和平集会权者表达关切，⁷⁹ 但具有侵扰性的网上监视手段也被用来监督或干涉律师和委托人之间的交流。此种做法对于诉诸司法以及和平集会自由权和结社自由权有着相当大的负面影响。当行使其和平集会自由权或结社自由权者被拘留或遭到警方关押时，当局进行监视的可能性会增大。当局必须确保律师与其委托人之间的所有交流均保密；在必要情况下，必须允许采用保障和保护上述交流安全的技术解决方案，包括加密和匿名措施在内。⁸⁰

⁷⁹ A/HRC/41/41, 第 57 段。

⁸⁰ 人权理事会第 34/7 和第 38/7 号决议；A/HRC/41/41。

七. 结论和建议

71. 特别报告员重申，和平集会自由权和结社自由权以及诉诸司法权对于维护法治以及创建、加强和拓展使能性环境至关重要。诉诸司法是保护和平集会自由权和结社自由权的一个不可或缺的组成要素。在诉诸司法得不到保障的情况下，人们无法充分行使其和平集会自由权和结社自由权。

72. 特别报告员强调，在和平集会自由权和结社自由权方面不受阻碍地诉诸司法，对于将实施侵犯和践踏人权行为者绳之以法至关重要。不受阻碍地诉诸司法还有助于防止将来发生侵犯和践踏人权情事，并有助于打击有罪不罚现象，尤其是打击杀害抗议者和镇压和平集会却有罪不罚的现象。

73. 特别报告员强调，民间社会、国家以及其他利益攸关方应承认并促进律师在保护上述自由方面所可能发挥的关键作用，正因如此，应将律师视为战略伙伴。

74. 为了履行本国的人权义务并确保可在和平集会自由权和结社自由权方面诉诸司法，特别报告员建议各国应：

(a) 在法律和实践当中承认和平集会自由权和结社自由权，并确保对上述权利施加的任何限制均须经法律规定、系民主社会中的必要之举且与所追求之目标相称；

(b) 确保对和平集会自由权和结社自由权进行规范的法律和政策当中包含保障有效诉诸司法的规定；

(c) 消除事实上和法律上存在的阻碍诉诸司法和获得公共信息的障碍；

(d) 通过法律和公共政策，以确保弱势群体可行使其和平集会自由权和结社自由权，且可不受歧视地获得补救；

(e) 根据国际法狭义地界定恐怖主义罪行，并确保反恐法律的制定不是作为一种规避诉诸司法以及限制和平集会自由权和结社自由权的手段；

(f) 确保任何侵犯和践踏和平集会自由权和结社自由权情事均得到系统、迅速、彻底而独立的调查，且实施侵权行为者被绳之以法，即使受害者并未要求补救；推行获得全面赔偿的有效机制；

(g) 加强调查机构、行政机构和司法机构的独立性，并规定法律保障措施，以防止不当的内部或外部干预；

(h) 承认对示威活动和抗议活动进行独立、公正且客观的报道，包括对参与者和执法人员的行为进行事实性记录的监督人员的重要作用；

(i) 在法律和实践当中确保包括律师在内的监督或报道和平抗议活动者能够进入集会、能够有效行动且在工作中不会受到执法人员的制止和阻碍，并确保采取具体措施防止和保护他们免受恐吓或人身骚扰和暴力侵害；

(j) 确保执法人员佩戴易于识别的编号徽章，并确保由一个独立且民主的监督机构或法院就侵犯和平集会自由权和结社自由权者情事追究侵权者的责任；建立独立且有效的机制，负责对所有公共安全队伍进行监管；

(k) 防止由武装部队参与公共安全任务或抗议活动的管控；

(l) 建立独立的机制，负责监督和调查和平集会自由权和结社自由权方面使用数字监视技术的情况，以期确保任何此类使用均符合合法性、必要性以及目的正当性原则；

(m) 确保始终由公正且独立的法院对暂令关停和非自愿解散社团进行审查，且仅在存在明确且迫近的危险导致公然违反国内法的情况下以符合国际人权法的方式适用上述措施。

75. 最后，特别报告员鼓励其他行为体继续倡导律师参与保护和促进和平集会自由权和结社自由权，例如国家人权机构，包括联合国机关、机构和人权机制在内的国际组织，民间社会行为体，以及包括私营企业在内的其他非国家行为体。特别报告员还鼓励律师协会推广与保护和和平集会自由权和结社自由权有关的人权和无偿法律服务活动。
