



公民及政治权利 国际公约

Distr.: General
17 September 2020
Chinese
Original: English

人权事务委员会

关于和平集会权(第二十一条)的第 37 号一般性意见(2020 年)*

一. 引言

1. 和平集会这项基本人权让个人得以集体表达自身并参与塑造其社会。和平集会权本身即具有重要的意义，因为它保护了人们与他人团结一致行使个人自主权的能力。这项权利还与其他相关权利一起，构成基于民主、人权、法治和多元主义的参与式治理制度的基础。和平集会可以发挥关键作用，让参与者能够在公共领域提出观点和远大目标，并确定这些观点和目标受到何种程度的支持或反对。和平集会被用于表达不满时，或许能够为以包容、参与及和平的方式解决分歧创造机会。

2. 此外，和平集会权是宝贵的工具，可以并且已被用于承认和实现广泛的其他权利，包括经济、社会及文化权利。它对边缘化的个人和群体尤为重要。不尊重和不确保和平集会权通常标志着镇压。

3. 《公民及政治权利国际公约》第二十一条第一句规定：“和平集会之权利，应予确认。”这项权利在其他国际和区域文书中得到了类似的表述，¹ 其内容也得到了多个监督机构的详细阐述，例如在这些机构的意见、结论性意见、决议、解释性准则和司法决定中得到阐述。² 绝大多数国家除了受国际法约束承认和平集会权之外，也在本国宪法中承认了这一权利。³

* 委员会第一百二十九届会议(2020 年 6 月 29 日至 7 月 24 日)通过。

¹ 例如，《世界人权宣言》(第二十条第一款)；《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)(第 11 条)；《美洲人权公约》(第 15 条)；《非洲人权和民族权宪章》(第 11 条)。《阿拉伯人权宪章》保护公民的权利(第 24 条)。《儿童权利公约》中也有与参加和平集会相关的具体义务(第 15 条)；《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(卯)款(9)项)；《非洲儿童权利和福利宪章》(第 8 条)。

² 关于区域机制的例子，见 Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights, and European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3rd ed. (Warsaw/Strasbourg, 2019); African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* (Banjul, 2017)和 *Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa* (Banjul, 2017); 以及 Inter-American Commission on Human Rights, Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, *Protest and Human Rights: Standards on the rights involved in social protest and the obligations to guide the response of the State* (2019)。

³ 联合国 193 个会员国中，共有 184 个国家在其宪法中承认和平集会权。见 www.rightofassembly.info。



4. 和平集会权保护人们为特定目的，主要是为表达之目的而进行的非暴力集会。⁴ 它是一项集体行使的个人权利。⁵ 因此，结社要素是这项权利的固有组成部分。

5. 人人享有和平集会权：公民和非公民一样享有。例如，这项权利可以由外国人、⁶ 移民(有证件或无证件)、⁷ 寻求庇护者、难民⁸ 和无国籍人行使。

6. 《公约》第二十一条保护和平集会，无论集会发生在什么地点：户外、室内和线上；公共和私人空间；或者上述地点的组合。这种集会可有多种形式，包括示威、抗议、会议、游行、集会、静坐、烛光守夜和快闪。这种集会无论是像纠察抗议这样停留在一地，还是像游行或列队行进这样的移动集会，都受到第二十一条的保护。

7. 许多情况下，和平集会不追求有争议的目标，造成的干扰极小或者不造成干扰。例如，集会目标完全可以是为了庆祝国庆节或庆祝某体育赛事的结果。然而，和平集会有时也可被用于实现有争议的理念或目标。其规模或性质可能造成干扰，例如干扰车辆或行人的行进，或者干扰经济活动。⁹ 不论这些后果是有意还是无意为之，都不会使这种集会享有的保护受到质疑。若某一活动可能造成此种干扰或风险，则必须在《公约》框架内管理这些干扰或风险。

8. 承认和平集会权，即意味着缔约国负有相应的义务，不歧视地尊重这项权利并确保其行使。¹⁰ 这要求国家允许这种集会在不受无端干预的情况下进行，为这项权利的行使提供便利，并保护参与者。第二十一条第二句规定了可能施加限制的理由，但任何此类限制都必须有严格界定。实际上，可能施加的限制是有界限的。

9. 只有其他通常有重叠内容的权利也受到保护时，特别是表达自由、结社自由和政治参与也受到保护时，和平集会权才可能受到充分保护。¹¹ 保护和和平集会权往往还有赖于实现更广泛的公民及政治权利以及经济、社会和文化权利。个人因自己的行为而不受第二十一条保护的，例如因为行事暴力而不受第二十一条保护的，仍享有《公约》规定的其他权利，同时受制于适用的限制和约束。

10. 集会的方式及其背景随时代而变化。这反过来可能会影响当局的处理方式。例如，新兴的通信技术提供了完全或部分在线集会的机会，并且往往在组织、参加和监督现场集会方面发挥不可或缺的作用，因此对此类通信的干预可能阻碍集会。监控技术可用于发现暴力威胁从而保护公众，但也可能侵犯参与者和旁观者

⁴ Kivenmaa 诉芬兰(CCPR/C/50/D/412/1990)，第 7.6 段；Sekerko 诉白俄罗斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 9.3 段；Poplavny 和 Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/118/D/2139/2012)，第 8.5 段。

⁵ 关于《公约》缔约国一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 9 段。

⁶ 关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986 年)，第 1-2 段；以及 CCPR/C/KWT/CO/3，第 42 段。

⁷ CCPR/C/DOM/CO/6，第 32 段。

⁸ CCPR/C/NPL/CO/2，第 14 段。

⁹ CCPR/C/KOR/Q/4，第 26 段。

¹⁰ 《公民及政治权利国际公约》第二条第一款。

¹¹ A/HRC/39/28，第 14 段。

的隐私权和其他权利，并产生寒蝉效应。此外，私人所有权以及对公众可进入的空间和交流平台的其他形式的管控也有所增加。对第二十一条所要求的法律框架进行当代理解时需要参考这些考虑因素。

二. 和平集会权的范围

11. 确定某人参加集会是否受到第二十一条保护的过程分两个阶段。第一阶段，必须确定当事人的行为是否构成参加“和平集会”从而在该权利提供的保护范围之内(如本节所述)。如果是，则国家必须尊重并确保参与者的权利(如下文第三节所述)。第二阶段，必须确定当时的情况下对行使该权利适用的任何限制是否正当(如下文第四节所述)。

12. 参加“集会”意味着为表达自己、传达在某一特定问题上的立场、或交流观点之类的目的组织或加入一群人的聚集。聚集也可以是为了确认或申明群体团结或认同。集会除了有此类目的之外，还可服务于其他目的，例如娱乐、文化、宗教或商业目的，并仍受到第二十一条的保护。

13. 集会的概念意味着加入聚集的人不止一个，¹² 但是单人抗议者根据《公约》，例如第十九条，享有类似保护。虽然通常的理解是，行使和平集会权指人们现场聚集在一处，但第二十一条的保护也涵盖远程参与和组织集会，例如在线集会。¹³

14. 和平集会通常是预先组织的，让组织者有时间通知当局做必要的准备。但自发集会，无论是否经过协调，通常是对时事的直接回应，同样受到第二十一条的保护。当举行集会是为了表达对另一个集会的反对时，就是反示威活动。两个集会都可属于第二十一条的保护范围。

15. 与“和平”集会对比区分的是以普遍和严重的暴力为特征的集会。因此，这一背景下，“和平”和“非暴力”两个词语可互换使用。根据定义，和平集会权不能以暴力行使。第二十一条背景下的“暴力”通常指参与者对他人使用可能造成伤亡或严重财产损失的武力。¹⁴ 仅是推搡或扰乱车辆行人移动或日常活动并不构成“暴力”。

16. 如果集会参与者的行为是和平的，组织者或参与者没有遵守某些与集会相关的国内法律要求这一事实本身并不会将参与者置于第二十一条的保护范围之外。¹⁵ 集体公民抗命或直接行动的运动，如果是非暴力的，也在第二十一条涵盖范围之内。¹⁶

17. 和平集会与非和平集会之间并不总是界线分明，但是存在推定，倾向于认为集会是和平的。¹⁷ 此外，不应将某些参与者孤立的暴力行为归咎于其他人、组

¹² Coleman 诉澳大利亚(CCPR/C/87/D/1157/2003)，第 6.4 段。

¹³ 见 A/HRC/41/41。

¹⁴ OSCE and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, para. 51.

¹⁵ European Court of Human Rights, Frumkin v. Russia (application No. 74568/12), judgment of 5 January 2016, para. 97.

¹⁶ CCPR/C/CHN MAC/CO/1，第 16 段。

¹⁷ A/HRC/31/66，第 18 段。

织者或集会本身。¹⁸ 因此，第二十一条可能涵盖集会的某些参与者，却不涵盖同一集会的其他参与者。

18. 回答某一集会是否和平的问题时，必须考察来自参与者的暴力。当局或代表当局行事的密探对和平集会参与者的暴力行为并不会使集会成为非和平集会。公众成员或者反示威活动的参与者针对集会的暴力行为也是如此。

19. 集会的特定参与者的行为可被视为暴力行为，条件是当局能够提出可信证据证明：在集会之前或期间，这些参与者煽动他人使用暴力，并且这种行为可能导致暴力；参与者有暴力意图并计划付诸行动；或者他们马上就要使用暴力。¹⁹ 此类行为如果是孤立的，则不足以令整个集会变为非和平集会，但如果集会中显然普遍存在此类行为，则参加这样的聚集就不再受第二十一条的保护。

20. 参与者携带被视为或可被视为武器的物品或防毒面具和头盔等防护设备，不一定足以认定这些参与者的行为是暴力的。这种情况必须逐案断定，除其他考虑因素外，取决于国内对携带武器(尤其是枪支)的管制、当地文化习俗、是否有暴力意图的证据，以及此类物品的存在带来的暴力风险。

三. 和平集会权方面缔约国的义务

21. 《公约》规定，缔约国有义务“尊重并确保”《公约》中的所有权利(第二条第一款)；采取法律和其他措施，以实现这一目的(第二条第二款)；追究责任，发生侵犯《公约》权利的行为时提供有效救济(第二条第三款)。²⁰ 因此，缔约国在和平集会权方面的义务包括这些不同的内容，尽管某些情况下，根据第二十一条所列标准，这项权利可能受到限制。

22. 各国必须让参与者自由决定集会的目的或任何表达的内容。因此，当局对待和平集会的方法和施加的任何限制原则上必须内容中立，²¹ 不能以参与者的身份或他们与当局的关系为依据。此外，虽然某些情况下集会的时间、地点和方式可能受到第二十一条规定的正当限制，但鉴于集会的一般具有表达的性质，必须尽可能让参与者能够在其目标受众的视听范围内举行集会。²²

23. 根据尊重并确保和平集会的义务，各国在集会之前、期间和之后负有消极和积极义务。消极义务意味着不得无端干预和平集会。例如，各国在义务不在没有令人信服的理由的情况下禁止、限制、封锁、驱散或干扰和平集会，以及不在没有正当原因的情况下惩处参与者或组织者。

¹⁸ Inter-American Court of Human Rights, *Women Victims of Sexual Torture in Atenco v. Mexico*, judgment of 28 November 2018, series C, No. 371, para. 175; 以及 European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia*, para. 99.

¹⁹ 《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4, 附录), 第 29 (f)段。

²⁰ 另见第 31 号一般性意见。

²¹ Alekseev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009), 第 9.6 段; 另见 Amelkovich 诉白俄罗斯(CCPR/C/125/D/2720/2016), 第 6.6 段; 以及 CCPR/C/GNQ/CO/1, 第 54-55 段。

²² Strizhak 诉白俄罗斯(CCPR/C/124/D/2260/2013), 第 6.5 段。

24. 此外，缔约国在便利和平集会和让参与者有可能实现其目标方面负有某些积极义务。²³ 因此，各国必须促进有利于不受歧视地行使和平集会权的环境，并建立法律和体制框架，让这一权利可在该框架内得到有效行使。当局有时可能需要采取具体措施。例如，他们可能需要封锁街道、引导交通绕行或提供安保。必要时，国家还必须保护参与者免受非国家行为体可能实施的侵害，如其他公众成员、²⁴ 反示威者和私人安保提供方的干预或暴力。

25. 国家必须确保法律及其解读和适用不导致享有和平集会权方面的歧视，例如基于种族、肤色、族裔、年龄、性别、语言、财产、宗教或信仰、政治或其他见解、民族或社会出身、出生、少数群体、土著或其他身份、残疾、性取向或性别认同或其他身份的歧视。²⁵ 必须作出特别努力，以确保平等和有效地便利并保护身为遭受或曾经遭受歧视或在参加集会方面可能面临特殊挑战的群体成员的个人的和平集会权。²⁶ 此外，各国有义务保护参与者免受一切形式的歧视性侵犯和攻击。²⁷

26. 和平集会权并不能令参与者免受社会其他成员的质疑。国家必须将反示威活动作为独立的集会予以尊重和保障，同时防止它们所反对的集会受到不当干扰。²⁸ 各国原则上必须采取内容中立的方法对待反示威活动，必须尽可能允许反示威活动在其所针对的集会的视听范围内举行。

27. 和平集会引起部分公众的不良乃至暴力反应的可能性，不是禁止或限制集会的充分依据。²⁹ 国家有义务采取一切不给其造成过重负担的合理措施，保护所有参与者并允许这种集会不受干扰地举行(另见下文第 52 段)。

28. 运作良好且透明的法律和决策系统是尊重并确保和平集会的义务的核心所在。国内法必须承认和平集会权，明确规定所有相关公职人员的职责和责任，与相关国际标准保持一致，并且可以为公众所知晓。国家必须确保公众了解法律和相关条例，包括希望行使这一权利的人应遵循的任何程序、谁是主责机关、适用于这些官员的规则以及对所称侵犯权利行为的补救。

²³ 委员会自从发布关于 *Turchenyak 等人诉白俄罗斯一案的意见*(CCPR/C/108/D/1948/2010 和 Corr.1)以来经常重申，各国回应某一集会而采取的步骤“应该追求一个目标，即便利实行这项权利”(第 7.4 段)。另见 CCPR/C/BEN/CO/2，第 33 段，A/HRC/20/27，第 33 段，以及人权理事会第 38/11 号决议。

²⁴ *Alekseev 诉俄罗斯联邦*，第 9.6 段。

²⁵ CCPR/C/GEO/CO/4，第 8 段；CCPR/C/MNG/CO/6，第 11-12 段；CCPR/C/RUS/CO/7，第 10 段；CCPR/C/PRY/CO/3，第 9 段。另见 CRC/C/KEN/CO/3-5，第 27-28 段；以及《联合国土著人民权利宣言》，第 2 条。

²⁶ A/HRC/31/66，第 16 段。

²⁷ CCPR/C/CHL/CO/6，第 19 段。另见 *Fedotova 诉俄罗斯联邦*(CCPR/C/106/D/1932/2010)，第 10.4 段。

²⁸ European Court of Human Rights, *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria* (application No. 10126/82), judgment of 21 June 1988, para. 32.

²⁹ African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, para. 70 (a).

29. 缔约国必须确保对所有与和平集会有关的机构进行独立透明的监督，包括确保人们能及时获得司法补救等有效补救或求助于国家人权机构，以期在集会之前、期间和之后维护这一权利。

30. 记者、人权捍卫者、选举监督员和其他参与监督或报道集会的人员对和平集会权的充分享有具有特别重要的作用。这些人员有权根据《公约》受到保护。³⁰ 不得禁止或不当限制他们行使这些职能，包括在监督执法人员的行动方面。他们不应受到报复或其他骚扰，他们的设备也不应被没收或损坏。³¹ 即使某一集会宣布为非法或被驱散，监督的权利也不会终止。由独立的国家人权机构和非政府组织对集会进行监督，是一种良好做法。

31. 缔约国对实现和平集会权负有首要责任。然而，工商企业有责任尊重人权，包括和平集会权，例如受其活动影响的社区及其员工的和平集会权。³² 私营实体和更广泛的社会可能需要接受这项权利之行使造成的一定程度的干扰。

32. 鉴于和平集会往往具有表达功能，而政治言论作为一种表达形式受到特别保护，因此，传递政治信息的集会应该享有更高水平的便利和保护。³³

33. 第二十一条及与之相关的权利不仅在集会进行期间和集会地点保护参与者。个人或群体在集会的直接背景之外进行、但是对有意义地行使权利而言不可或缺的相关活动也受到保护。因此，缔约国的义务涵盖参与者或组织者的多种行动，例如：调集资源；规划；传播有关即将举行的活动的信息；³⁴ 筹备和前往活动现场；参与者在集会前和集会期间的相互沟通；³⁵ 播报集会或在集会上进行播报；集会结束后离开。与参与集会本身一样，这些活动可能受到限制，但这些限制必须有严格限定。此外，任何人都不应当因为出现在和平集会上或与集会相关联而受到骚扰或面临其他报复。

34. 许多相关活动都是在线上进行或以其他方式依赖于数字服务。此类活动也受第二十一条保护。例如，缔约国不得封锁或阻碍与和平集会有关的互联网连接。³⁶ 同样，不得对互联网连接或内容访问进行针对地理目标或针对特定技术的干预。各国应确保互联网服务提供商和中介的活动不会不当限制集会或集会参与者的隐私。凡是对信息发布系统运行的限制，必须遵守关于对表达自由的限制的检验。³⁷

³⁰ Zhagiparov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第 13.2-13.5 段。另见《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》。

³¹ CCPR/C/MRT/CO/1，第 22 段。另见大会第 66/164 号决议。

³² 《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》。

³³ 关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 34 段、第 37-38 段以及第 42-43 段。另见 CCPR/C/LAO/CO/1，第 33 段。

³⁴ Tulzhenskova 诉白俄罗斯(CCPR/C/103/D/1838/2008)，第 9.3 段。

³⁵ Evrezov 等人诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/1999/2010 和 Corr.1)，第 8.5 段。

³⁶ CCPR/C/CMR/CO/5，第 41 段。

³⁷ 第 34 号一般性意见，第 34 段。

35. 虽然所有国家机关都有尊重和确保和平集会权的义务，但关于集会的决定往往是在地方层面作出的。因此，国家必须确保为各级政府参与这些决策的官员提供充足的培训和资源。

四. 对和平集会权的限制

36. 虽然和平集会权在某些情况下可能受到限制，但对于任何限制，当局都有责任证明其正当性。³⁸ 当局必须能够证明，任何限制都符合合法性要求，同时对第二十一条所列举的至少一个可允许的限制理由而言是必要和相称的，如下文所述。如果不履行这一责任，就违反了第二十一条。³⁹ 施加任何限制都应遵循便利权利这一目标，而不是寻求对权利施加不必要和不相称的限制。⁴⁰ 限制不应带有歧视性，不得损害权利的实质，不得旨在阻止参加集会或造成寒蝉效应。

37. 禁止某个特定集会只能被视为最后手段。如果认为有必要对集会施加限制，当局应首先力求采取侵入性最小的措施。国家还应考虑先允许举行集会，之后再决定是否应就活动期间可能发生的违规行为采取措施，而不是事先施加限制以图消除所有风险。⁴¹

38. 对参加和平集会的任何限制，都应基于对参与者行为和所涉集会的有区别的或个别的评估。按推定，对和平集会的一概限制，为不相称限制。

39. 《公约》第二十一条规定，除依法施加的限制外，不得限制和平集会权的行使。这提出了合法性的正式要求，类似于《公约》其他条款中关于限制必须“经法律规定”的要求。因此，限制必须通过法律或依法作出的行政决定施加。有关法律必须足够精确，让社会的成员能够决定如何规范自身行为，并且不应赋予负责执行这些法律的人不受约束或全面的自由裁量权。⁴²

40. 第二十一条规定，任何限制都必须“为民主社会所必要”。因此，在一个以民主、法治、政治多元化和人权为基础的社会中，限制必须是必要和相称的，而不仅是合理的或权宜之计。⁴³ 此类限制必须是对某一迫切社会需求的适当回应，涉及第二十一条所列的允许理由之一。此类限制还必须是可能发挥相关保护作用的各项措施中侵入性最小的。⁴⁴ 此外，它们必须是相称的，这需要进行价值评估，权衡以下二者孰轻孰重，一是干预的性质及其对行使权利的有害影响，

³⁸ Gryb 诉白俄罗斯(CCPR/C/103/D/1316/2004)，第 13.4 段。

³⁹ Chebotareva 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/104/D/1866/2009)，第 9.3 段。

⁴⁰ Turchenyak 等人诉白俄罗斯，第 7.4 段。

⁴¹ OSCE and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, paras. 132 and 220–222.

⁴² Nepomnyashchiy 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/123/D/2318/2013)，第 7.7 段；以及第 34 号一般性意见，第 25 段。

⁴³ 第 34 号一般性意见，第 34 段。

⁴⁴ Toregozhina 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/112/D/2137/2012)，第 7.4 段。

二是干预给某一干预理由带来的益处。⁴⁵ 如果损害大于益处，则限制不相称，因而不能允许。

41. 第二十一条第二句的最后一部分阐述了可据以限制和平集会权的正当理由。这个穷尽式清单包括以下理由：为了维护国家安全；公共安全；公共秩序；保护公共卫生或风化；或保护他人的权利和自由。

42. “为了维护国家安全”可以作为限制的理由，条件是这种限制是必需的，有了这种限制方能保持国家能力，以维护国家存在、领土完整或政治独立，抵御可信的武力威胁或使用武力的情况。⁴⁶ 只有在例外情况下，“和平”的集会才会达到这一门槛。此外，如果导致国家安全恶化的正是对人权的压制，则不能以此为由施加进一步限制，包括限制和平集会权。⁴⁷

43. 若要援引保护“公共安全”作为限制和平集会权的理由，⁴⁸ 必须确定集会给人的安全(生命或人身安全)带来真实的重大风险，或者会造成严重损害财产的类似风险。⁴⁹

44. “公共秩序”指确保社会正常运转的规则的和，或社会所立足的一套基本原则的和，它也要求尊重人权，包括和平集会权。⁵⁰ 缔约国不应以“公共秩序”的模糊定义为依据，对和平集会权进行过于宽泛的限制。⁵¹ 某些情况下，和平集会可能本身或有意带有干扰性，需要相当程度的容忍。“公共秩序”与“法律和秩序”并非同义词，不应不当使用国内法中禁止“扰乱公共秩序”的规定来限制和平集会。

45. 例外情况下，可以为保护“公共卫生”而施加限制，例如在传染病爆发，集会存在危险的情况下。这一点也可适用于集会期间的卫生状况给广大公众或参与者自身带来重大健康风险的极端情况。⁵²

46. 为保护“风化”而对和平集会施加限制只应是特例。即便使用这一理由，也不应将之用于保护完全源于单一社会、哲学或宗教传统的对风化的认识，⁵³ 凡

⁴⁵ 同上，第 7.4 和第 7.6 段。另见 OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 131。

⁴⁶ 《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》(E/CN.4/1985/4, 附件), 第 29 段。

⁴⁷ 同上，第 32 段。

⁴⁸ CCPR/C/MKD/CO/3, 第 19 段；Alekseev 诉俄罗斯联邦，第 9.5 段。

⁴⁹ 《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》，第 33 段。

⁵⁰ 同上，第 22 段。

⁵¹ CCPR/C/KAZ/CO/1, 第 26 段；以及 CCPR/C/DZA/CO/4, 第 45-46 段。

⁵² European Court of Human Rights, *Cisse v. France* (application No. 51346/99), judgment of 9 April 2002.

⁵³ 见关于思想、良心和宗教自由的权利的第 22 号一般性意见(1993 年)，第 8 段。

此类限制，必须根据人权的普世性、多元主义和不歧视原则加以认识。⁵⁴ 例如，不应由于反对性取向或性别认同之表达而施加基于这一理由的限制。⁵⁵

47. 为保护“他人的权利和自由”而施加的限制可能关乎《公约》之下的保护或未参加集会者的其他人权。同时，集会对公共和其他空间的正当使用，并且由于其本身的性质而可能对日常生活造成一定程度的干扰，这种干扰必须得到容纳，除非它们造成了不相称的负担，如果是这种情况，当局必须能够提供施加任何限制的详细理由。⁵⁶

48. 如上文所述，除了第二十一条规定的限制的一般框架外，关于限制和平集会权，还有更多相关考虑。实现这一权利的核心在于，任何限制原则上都应是内容中立的，因此应与集会传达的信息无关。⁵⁷ 与此相反的做法有悖和平集会的目的，即作为政治和社会参与的潜在工具，让人们能够提出观点并确定观点享有何种程度的支持。

49. 处理集会的任何表达因素时，应当遵循表达自由所适用的规则。因此，不得以明示或默示的方式，用限制和平集会来压制：反对政府的政治表达；⁵⁸ 对当权者的挑战，包括呼吁对政府、宪法或政治制度进行民主变革；或对自决权的追求。不应当用限制和平集会来禁止侮辱官员或国家机关的荣誉和声誉。⁵⁹

50. 《公约》第二十条规定，和平集会不得用于鼓吹战争的宣传(第二十条第一款)，或鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张而构成煽动歧视、敌意或暴力(第二十条第二款)。这种情况下，应尽可能对个体违规者而不是对整个集会采取行动。对于传达的主要信息属第二十条范围内的集会，处理参与集会的问题时必须遵循第十九条和第二十一条规定的限制要求。⁶⁰

51. 一般来说，旗帜、制服、标识和横幅的使用应视为一种正当的表达形式，不应受到限制，即便这些标志令人忆起痛苦的过往。特殊情况下，如果此类标志与煽动歧视、敌意或暴力直接和高度相关，则应适用适当的限制。⁶¹

52. 集会引起或可能引起公众成员对参与者的敌视反应这一事实通常不成为限制的理由；必须允许集会继续进行，集会的参与者必须受到保护(见上文第 18 段)。但是，在国家显然无法保护参与者的安全免受严重威胁的特殊情况下，可以对参加集会施加限制。凡此类限制必须经得起严格审查。未具体说明的暴力风险，或

⁵⁴ 第 34 号一般性意见，第 32 段。

⁵⁵ Fedotova 诉俄罗斯联邦，第 10.5-10.6 段；Alekseev 诉俄罗斯联邦，第 9.6 段。

⁵⁶ Stambrovsky 诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/1987/2010)，第 7.6 段；以及 Pugach 诉白俄罗斯(CCPR/C/114/D/1984/2010)，第 7.8 段。

⁵⁷ Alekseev 诉俄罗斯联邦，第 9.6 段。

⁵⁸ CCPR/C/MDG/CO/4，第 51 段。

⁵⁹ CCPR/C/79/Add.86，第 18 段；以及第 34 号一般性意见，第 38 段。

⁶⁰ 第 34 号一般性意见，第 50-52 段；《消除一切形式种族歧视国际公约》(第四条)；以及消除种族歧视委员会，关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)。另见《拉巴特行动计划》第 29 段和《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》(A/HRC/40/58，附件一和附件二)。

⁶¹ OSCE and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, para. 152。另见 European Court of Human Rights, Fáber v. Hungary (application No. 40721/08), judgment of 24 October 2012, paras. 56–58。

者仅仅是当局将没有能力防止或消除反对集会者的暴力行为的可能性，不足以成为理由；国家必须能够在切实的风险评估的基础上证明，它即便部署大量执法力量也无法控制局势。⁶² 在禁止集会之前，必须考虑采取侵入性较小的限制措施，如推迟集会或更改地点。

53. 对集会时间、地点和方式的监管通常是内容中立的，虽然有一定的空间来施加限制以监管这些要素，但当局仍有责任逐案证明任何此类限制的正当性。⁶³ 凡此类限制，仍应尽可能让参与者在目标受众的视听范围内，或在对其目的而言有其他重要意义的任何地点集会。⁶⁴

54. 关于集会时间的限制，参与者必须有足够的机会表达自己的观点或有效地追求其他目的。⁶⁵ 通常应当让和平集会自行结束。对可以或不可以举行集会的确切时间或日期的限制，会令人关切这些限制是否符合《公约》。⁶⁶ 集会不应当仅仅因为其频率而受到限制。例如，示威的时机、持续时间或频率可能在实现集会目标方面具有核心作用。但是，可以在对限制的相称性评估中权衡持续集会的累积影响。例如，某些集会定期于夜间在住宅区举行，这可能给附近居民造成重大影响。

55. 至于对场所因素的限制，原则上，一切公众可以或应当可以进入的空间，例如公共广场和街道，都可以举行和平集会。⁶⁷ 虽然关于公众进入建筑物和公园等一些空间的规则也可能限制在这些地方集会的权利，但必须能够证明对和平集会适用此类限制符合第二十一条的规定。和平集会不应被转移到偏远地区，在那里集会无法有效地吸引目标受众或广大公众的注意。⁶⁸ 一般而言，不应一概禁止在首都、⁶⁹ 在除市内⁷⁰ 或非市中心⁷¹ 某一特定地点之外的所有公共场所、或在城市中的全部街道上举行的所有集会。

56. 除其他外，一般应避免将法院、议会、具有历史意义的地点或其他官方建筑等场所的周边指定为不得举行集会的区域，因为这些是公共空间。凡是对在这些场所之内和周边集会的限制都必须有明确理由和严格界定。⁷²

⁶² Alekseev 诉俄罗斯联邦，第 9.6 段。

⁶³ OSCE and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, para. 132.

⁶⁴ Turchenyak 等人诉白俄罗斯，第 7.4 段。

⁶⁵ European Court of Human Rights, Éva Molnár v. Hungary (application No. 10346/05), judgment of 7 October 2008, para. 42.

⁶⁶ CCPR/C/KOR/CO/4, 第 52 段；以及 CCPR/C/TJK/CO/3, 第 49 段。

⁶⁷ Inter-American Commission on Human Rights, *Protest and Human Rights*, para. 72.

⁶⁸ CCPR/C/KAZ/CO/1, 第 26 段。

⁶⁹ CCPR/C/DZA/CO/4, 第 45 段。

⁷⁰ Turchenyak 等人诉白俄罗斯，第 7.5 段。

⁷¹ Sudalenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/113/D/1992/2010)，第 8.5 段。

⁷² Zündel 诉加拿大(CCPR/C/78/D/953/2000)，第 8.5 段。

57. 在私人空间内的聚集属于和平集会权的范畴，⁷³ 但是享有产权的其他人的利益必须得到应有的重视。对此类集会可施加何种程度的限制取决于多种考虑，例如：该空间是否一向对公众开放；聚集对享有产权的其他人的利益可能造成何种性质和程度的干扰；产权持有人是否同意这种使用；聚集是否挑战了该空间的所有权；以及按照视听范围原则，参与者是否有其他合理手段来实现集会的目的。⁷⁴ 不得以歧视性的理由禁止他人进入私有房地。

58. 关于对和平集会方式的限制，应由参与者自行决定是否希望使用海报、扩音器、乐器等设备或放映设备等其他技术手段传达他们的信息。集会可能需要临时搭建一些装置，例如音响系统，以触及受众或以其他方式达到集会目的。⁷⁵

59. 一般而言，缔约国不应限制参加集会的人数。⁷⁶ 凡此类限制，只有在与第二十一条规定的限制的正当理由明确相关的情况下才可接受，例如，出于公共安全考虑规定了体育场或桥梁的最大人员容量，或出于公共卫生考虑规定了要保持物理距离。

60. 集会参与者佩戴面部遮盖物或其他掩饰物，如头罩或口罩，或以其他方式匿名参与，可能是和平集会的表达要素的一部分，或是用于防止报复及保护隐私，包括在新监控技术的背景下。应允许参与者匿名，除非他们的行为产生了合理的逮捕理由，⁷⁷ 或者有其他令人信服的类似原因，例如面部遮盖物构成了某种标志，而这种标志由于上文所述原因而例外地受到限制(见第 51 段)。使用掩饰物本身不应被视为有暴力意图。

61. 尽管某些情况下，当局收集相关信息和数据或许有助于便利集会，但不能因此导致压制权利或造成寒蝉效应。任何信息收集，无论由公共还是私人实体进行，包括通过监控或截取通信收集信息，以及收集、共享、保留和获取数据的方式，都必须严格遵守适用的国际标准，包括关于隐私权的标准，并且决不能以恐吓或骚扰集会参与者或潜在参与者为目的。⁷⁸ 此类做法应当由适当的、公众可查阅的、符合国际标准的国内法律框架加以规范，并接受法院的审查。⁷⁹

62. 单凭某一集会公开举行这一事实不能说明参与者的隐私不会被侵犯。例如，人脸识别和其他能够在人群中识别个体参与者的技术就可能侵犯隐私权。⁸⁰ 监控社交媒体以收集有关参与和平集会的信息也是如此。必须对收集、共享或保留

⁷³ Giménez 诉巴拉圭(CCPR/C/123/D/2372/2014)，第 8.3 段；European Court of Human Rights, Annenkov and others v. Russia (application No. 31475/10), judgment of 25 July 2017, para. 122。

⁷⁴ European Court of Human Rights, Appleby and others v. United Kingdom (application No. 44306/98), judgment of 6 May 2003, para. 47.

⁷⁵ European Court of Human Rights, Frumkin v. Russia, para. 107.

⁷⁶ CCPR/C/THA/CO/2，第 39 段。

⁷⁷ OSCE and Venice Commission, Guidelines on Peaceful Assembly, para. 153；以及 African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, para. 81。

⁷⁸ A/HRC/31/66，第 73 段。

⁷⁹ CCPR/C/KOR/CO/4，第 42-43 段。

⁸⁰ A/HRC/44/24，第 33-34 段。

和平集会参与者的个人信息和数据的决定进行独立、透明的审查和监督，以确保这些行动符合《公约》。

63. 对公职人员参加和平集会之自由的限制不应超出为确保公众信任他们的公正性从而确保其履职能力所必需的水平，⁸¹ 凡此类限制必须符合第二十一条的规定。

64. 要求参与者或组织者安排或分摊与和平集会有关的警务或安保、⁸² 医疗援助或清洁、⁸³ 或其他公共服务的费用，通常不符合第二十一条的规定。⁸⁴

65. 组织者和参与者应遵守对集会提出的法律要求，他们可能由于自己的非法行为，包括煽动他人而受到追究。⁸⁵ 特殊情况下，如果因组织者不负有直接责任的损害或伤害而追究其责任，则必须仅限于有证据表明组织者能够合理预见和防止损害或伤害的情况。⁸⁶ 组织者在必要时任命管理人或引导员是一种良好做法，但法律上不应作此要求。

66. 当局不应要求个人承诺或保证不组织或不参加未来的集会。⁸⁷ 反之，亦不得强迫任何人参加集会。⁸⁸

67. 如果和平集会的组织者或参与者因其非法行为而受到刑事或行政处罚，这种处罚必须是相称的、非歧视性的，并且不得基于模糊或定义过于宽泛的罪名，也不得压制受《公约》保护的行为。

68. 恐怖主义行为必须依照国际法定为刑事犯罪，但此类犯罪的定义不得过于宽泛或带有歧视，也不得为限制或阻碍和平集会权的行使而适用。⁸⁹ 仅仅组织或参加和平集会的行为不能根据反恐怖主义法定为刑事犯罪。

69. 必须让人们能够方便地就限制措施诉诸法院或其他法庭以寻求救济，包括提供上诉或复审的可能性。此类对集会受限提起的诉讼的及时性和持续时间不得影响权利的行使。⁹⁰ 《公约》的程序保障适用于所有此类案件，也适用于与和平集会相关联的拘留或惩处(包括罚款)等问题。⁹¹

⁸¹ OSCE and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, para. 110.

⁸² CCPR/C/CHE/CO/4, 第 48 段。

⁸³ Poliakov 诉白俄罗斯(CCPR/C/111/D/2030/2011), 第 8.2-8.3 段; 以及 CCPR/C/BLR/CO/5, 第 51 (a)段。

⁸⁴ African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, para. 102 (b).

⁸⁵ A/HRC/31/66, 第 26 段。

⁸⁶ OSCE and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, para. 224.

⁸⁷ CCPR/C/KHM/CO/2, 第 22 段; 以及 CCPR/C/JOR/CO/5, 第 32 段。

⁸⁸ CCPR/C/TKM/CO/2, 第 44 段。

⁸⁹ CCPR/C/SWZ/CO/1, 第 36 段; 以及 CCPR/C/BHR/CO/1, 第 29 段。另见 A/HRC/40/52。

⁹⁰ CCPR/C/POL/CO/6, 第 23 段。

⁹¹ E.V.诉白俄罗斯(CCPR/C/112/D/1989/2010), 第 6.6 段。

五. 通报制度

70. 必须向当局申请许可，会削弱和平集会是一项基本权利的概念。⁹² 通报制度要求有意组织和平集会的人必须事先通知当局并提供某些重要细节，这种制度如果是帮助当局便利和平集会顺利举行并保护其他人的权利所必需的，则是可以允许的。⁹³ 同时，不得滥用这一要求以阻碍和平集会，并且与其他干涉权利的情况一样，必须能够根据第二十一条所列理由证明其正当性。⁹⁴ 执行通报要求本身不能成为目的。⁹⁵ 通报程序应当透明、不过于繁琐，⁹⁶ 对组织者的要求必须与所涉集会可能造成的公众影响相称，并且应当免费。

71. 未按要求事先向当局通报集会并不会导致参加集会成为非法行为，这种情况本身也不应成为理由，据以驱散集会或逮捕参与者或组织者，或据以实施不当制裁，例如指控参与者或组织者犯有刑事罪。如果以未通报为由给予组织者行政处罚，则当局必须证明处罚的正当性。⁹⁷ 未通报并不能免除当局在其能力范围内为集会提供便利和保护参与者的义务。

72. 凡是关于通报预先计划之集会的要求，必须在国内法律中有所规定。预先通报的最短期限可能因背景和所需便利程度而有所不同，但不应过长。⁹⁸ 如果通报之后实施了限制，则应及早通知，留出诉诸法院或其他机制以便对限制提出质疑的时间。如果能够合理地预计某集会对他人的影响极小，例如因为集会的性质、地点或者有限的规模或持续时间而对他人的影响极小，那么凡通报制度，都应将这种集会排除在外。对于没有足够时间通报的自发集会，不得要求通报。⁹⁹

73. 如果国内法中一直存在批准制度，则实践中这些制度必须作为通报制度运作，如没有令人信服的不批准的理由，则应当批准。而通报制度在实践中不得作为批准制度运作。¹⁰⁰

六. 执法机关的职责和权力

74. 参与维持集会治安的执法人员必须尊重和确保组织者和参与者行使基本权利，同时保护记者、¹⁰¹ 监督员和观察员、医务人员和其他公众成员以及公共和

⁹² CCPR/C/MAR/CO/6, 第 45 段; CCPR/C/GMB/CO/2, 第 41 段; 以及 African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, para. 71。

⁹³ Kivenmaa 诉芬兰, 第 9.2 段。另见 African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, para. 72。

⁹⁴ Kivenmaa 诉芬兰, 第 9.2 段。另见 Sekerko 诉白俄罗斯, 第 9.4 段。

⁹⁵ Popova 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/122/D/2217/2012), 第 7.5 段。

⁹⁶ Poliakov 诉白俄罗斯, 第 8.3 段。

⁹⁷ 例如, 见 Popova 诉俄罗斯联邦, 第 7.4-7.5 段。另见 A/HRC/31/66, 第 23 段。

⁹⁸ CCPR/CO/83/KEN, 第 23 段; CCPR/C/CHE/CO/4, 第 48 段; 以及 CCPR/C/DZA/CO/4, 第 45 段。

⁹⁹ Popova 诉俄罗斯联邦, 第 7.5 段。另见 European Court of Human Rights, *Éva Molnár v. Hungary*, para. 38。

¹⁰⁰ CCPR/C/UZB/CO/5, 第 46-47 段; 以及 CCPR/C/JOR/CO/5, 第 32 段。

¹⁰¹ CCPR/C/AGO/CO/1, 第 21 段; CCPR/C/GEO/CO/4, 第 12 段; 以及 CCPR/C/KOR/CO/4, 第 52 段。

私有财产不受损害。¹⁰² 当局的基本方针应当是，必要时，力求为和平集会提供便利。

75. 相关执法机构应尽可能争取在集会前和集会期间建立参与集会的各方之间的沟通和对话渠道，目的是促进充分准备、缓和紧张局势和解决争端。¹⁰³ 虽然组织者和参与者进行这种接触是良好做法，但不应要求他们这样做。

76. 在必须有执法人员在场的情况下，集会警务的规划和执行应旨在让集会能够按计划举行，并将伤害任何人员和损坏财产的可能性降至最低。¹⁰⁴ 计划应详细说明对所有相关官员和单位的指示以及他们的装备和部署情况。

77. 相关执法机构还应制定通用应急计划和培训规程，特别是用于事先未通报当局并可能影响公共秩序的集会的警务。¹⁰⁵ 为支持问责，必须有明确的指挥结构，同时必须有录制和文字记录事件的规程，确保识别警员的身份并报告任何使用武力的情况。

78. 执法人员应力求缓和可能导致暴力的局面。他们有义务用尽非暴力手段，如果绝对有必要使用武力，则必须事先发出警告，除非这两种做法都明显无效。凡是使用武力，必须遵守适用于《公约》第六条和第七条的合法性、必要性、相称性、预防和不歧视的基本原则，使用武力者必须对每一次使用武力负责。¹⁰⁶ 关于执法人员使用武力的国内法律制度必须符合国际法所载的要求，并遵循《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》等标准。¹⁰⁷

79. 集会期间，只有在出于正当执法目的需要时，才可使用必要的最低限度的武力。一旦已不存在使用任何武力的需要，例如某个暴力的个人已被安全地捉拿，则不允许进一步诉诸武力。¹⁰⁸ 执法人员使用武力不得超过与驱散集会、防止犯罪、实施或协助合法逮捕罪犯或犯罪嫌疑人之正当目标相称的程度。¹⁰⁹ 国内法不得给予官员基本不受限制的权力，例如使用“武力”或“一切必要的武力”驱散集会，或者径直“向腿部射击”的权力。具体而言，国内法不得允许肆意、过度或歧视地对集会参与者使用武力。¹¹⁰

80. 为此目的，只应部署接受过集会警务培训，包括相关人权标准培训的执法人员。¹¹¹ 培训应帮助官员认识到处境脆弱的个人或群体在参加和平集会时的具体需要，这些个人或群体在某些情况下可能包括妇女、儿童和残疾人。军

¹⁰² A/HRC/31/66, 第 41 段。

¹⁰³ 同上, 第 38 段。

¹⁰⁴ 人权理事会第 38/11 号决议；以及 A/HRC/26/36, 第 51 段。

¹⁰⁵ A/HRC/31/66, 第 37 段。

¹⁰⁶ 关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年), 第 13-14 段。

¹⁰⁷ 联合国出版物, 出售品编号: E.20.XIV.2。另见《执法人员行为守则》。

¹⁰⁸ 《执法人员行为守则》, 第三条。

¹⁰⁹ 同上, 第三条评注。

¹¹⁰ CCPR/C/MAR/CO/6, 第 45-46 段；以及 CCPR/C/BHR/CO/1, 第 55 段。

¹¹¹ CCPR/C/KHM/CO/2, 第 12 段；CCPR/C/GRC/CO/2, 第 42 段；以及 CCPR/C/BGR/CO/4, 第 38 段。

队不应用于集会警务，¹¹² 但如果特殊情况下临时部署军队提供支持，则军队必须接受过适当的人权培训，并且必须与执法人员遵守相同的国际规则和标准。¹¹³

81. 所有负责集会警务的执法人员必须得到合适的装备，包括在需要时配备适当且符合目的的低致命武器和防护装备。缔约国必须确保所有武器，包括低致命武器，都接受严格的独立测试，确保部署的配备武器的人员接受专门培训，并且必须评估和监测武器对受影响者权利的影响。¹¹⁴ 执法机构必须警惕某些警务策略的潜在歧视性影响，包括在新技术的背景下，并且必须应对这些影响。¹¹⁵

82. 对目标个人实施预防性拘留以阻止他们参加集会可能构成任意剥夺自由，与和平集会权不符。¹¹⁶ 拘留超过数小时的情况尤其如此。国内法允许这种拘留的情况下，只能在最特殊的情况下使用这种拘留，¹¹⁷ 拘留时间不得超过绝对必要，并且只有在当局有证据表明所涉个人有意在特定集会期间实施或煽动暴力行为，以及其他措施显然不足以防止暴力发生的情况下，才可使用这种拘留。¹¹⁸ 在集会之前、期间或之后不加区分地大规模逮捕的做法具有任意性，因此非法。¹¹⁹

83. 行使对参加或即将参加集会的人员进行“拦截搜查”或“拦截搜身”的权力必须基于实施严重罪行或有此威胁的合理怀疑，并且不得以歧视的方式使用这种权力。¹²⁰ 当局将某人与某一和平集会相关联这一事实本身并不构成拦截和搜查此人的合理理由。¹²¹

84. 围堵(“水壶”战术)，即执法人员包围并封锁一部分参与者的做法，只有在必要且相称的情况下才可使用，以应对来自这部分参与者的实际暴力或迫切威胁。针对特定个人的必要执法措施通常比围堵更为可取。必须特别注意，尽可能只围堵与暴力直接关联的人，并将围堵的时间限制在必要的最低限度。不加区分或惩罚性地使用围堵会侵犯和平集会权，也可能侵犯其他权利，如免于任意拘留的自由和行动自由。¹²²

¹¹² CCPR/C/VEN/CO/4, 第 14 段；以及 African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Policing Assemblies in Africa, para. 3.2。

¹¹³ 《执法人员行为守则》，第一条。

¹¹⁴ 第 36 号一般性意见，第 14 段。另见《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》，第四节；《执法人员使用武力和火器的基本原则》，原则 2 和原则 3。

¹¹⁵ CCPR/C/GBR/CO/7, 第 11 段；以及 A/HRC/44/24, 第 32 段。

¹¹⁶ CCPR/C/MKD/CO/3, 第 19 段。

¹¹⁷ 关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 15 段。

¹¹⁸ European Court of Human Rights, S., V. and A. v. Denmark (application Nos. 35553/12, 36678/12 and 36711/12), judgment of 22 October 2018 (Grand Chamber), paras. 77 and 127.

¹¹⁹ CCPR/C/CAN/CO/6, 第 15 段。

¹²⁰ CCPR/C/GBR/CO/7, 第 11 段；以及 CCPR/C/USA/CO/4, 第 7 段。

¹²¹ A/HRC/31/66, 第 43 段。

¹²² European Court of Human Rights, Austin and others v. United Kingdom (application Nos. 39629/09, 40713/09; and 41008/09), judgment of 15 March 2012 (Grand Chamber), para. 68.

85. 只有在特殊情况下才能驱散集会。如果集会本身不再和平，或者有明确证据表明存在严重暴力的迫切威胁，无法通过逮捕目标人员等更相称的措施合理应对，则可采取驱散集会的做法。任何情况下，都必须严格遵守关于使用武力的执法规则。国内法中应规定下令驱散集会的条件，只有获得正式授权的官员才能下令驱散和平集会。集会保持和平但仍造成高度干扰的，例如长期封锁交通的，通常只有在带来“严重和持续”扰乱的情况下，方可予以驱散。¹²³

86. 在根据国内法和国际法决定驱散时，应避免使用武力。如果在具体情况下不可能避免使用武力，则只能使用必要的最低限度的武力。¹²⁴ 凡是使用武力，应尽可能针对参与实施暴力或威胁使用暴力的特定个人或人群。对被动抵抗的个人或人群，不应使用可能造成超过微小伤害的武力。¹²⁵

87. 具有大面积效应的低致命武器，如催泪瓦斯和水炮，往往具有不加区分的攻击效应。使用这类武器时，应尽一切合理努力限制风险，如造成踩踏或伤害旁观者。这类武器只应在口头警告之后用作最后手段，并让集会参与者有充足的机会散开。不应在密闭空间使用催泪瓦斯。¹²⁶

88. 枪支并非执行集会警务的适当工具。¹²⁷ 如果仅为驱散集会，绝不能使用枪支。¹²⁸ 为了遵守国际法，凡是执法人员在集会背景下使用枪支，必须仅限于为应对死亡或重伤的迫切威胁而必须使用枪支时，针对目标个人使用。¹²⁹ 鉴于这类武器对生命构成的威胁，这一最低门槛也应适用于发射橡皮子弹。¹³⁰ 执法人员准备使用武力或认为可能发生暴力的情况下，当局还必须确保有足够的医疗设施。执行集会警务时，不加区分地射击或在全自动模式下使用火器在任何情况下都属非法。¹³¹

89. 根据国际法，国家对本国执法机构的作为和不作为负有责任。为了防止侵权行为，各国应始终如一地促进对执法人员在集会期间的行为问责的文化。为加强有效问责，穿制服的执法人员在集会期间应始终佩戴易于辨认的身份标识。¹³²

¹²³ A/HRC/31/66，第 62 段。

¹²⁴ 《执法人员使用武力和火器的基本原则》，原则 13；以及 A/HRC/26/36，第 75 段。

¹²⁵ 《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》，第 2.10 段。

¹²⁶ S/2009/693，附件，第 62 段；以及《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》，第 7.3.7 段。

¹²⁷ African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Policing Assemblies in Africa, para. 21.2.4.

¹²⁸ 《执法人员使用武力和火器的基本原则》，原则 14。

¹²⁹ 第 36 号一般性意见，第 12 段；以及《执法人员使用武力和火器的基本原则》，原则 9 和原则 14。

¹³⁰ 《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》，第 7.5.8 段。

¹³¹ A/HRC/31/66，第 60 和第 67 (e) 段。另见联合国人权事务高级专员办事处和联合国毒品和犯罪问题办公室，《关于在执法中使用武力和火器的资料手册》(纽约，联合国，2017 年)，第 96 页。

¹³² European Court of Human Rights, Hentschel and Stark v. Germany (application No. 47274/15), judgment of 9 November 2017, para. 91；以及 CAT/C/DEU/CO/6，第 40 段。

90. 各国负有义务有效、公正、及时地调查关于执法人员在集会背景下非法使用武力或其他侵犯行为，包括性暴力或性别暴力行为的任何指控或合理怀疑。¹³³ 故意和过失的作为或不作为都可能构成侵犯人权。必须根据国内法以及在相关情况下根据国际法追究对侵权行为负有责任的个体官员的责任，并且必须向受害者提供有效的补救措施。¹³⁴

91. 执法人员所有使用武力的行为均应有所记录，并及时在透明的报告中反映。发生伤害或损害的情况下，报告应包含足够的信息，列出事件细节，包括使用武力的原因、效力和结果，以确定使用武力是否必要和相称。¹³⁵

92. 凡在集会中部署便衣人员必须是由于严格必要，并且这些人员绝不能煽动暴力。便衣人员在进行搜查、拘捕或使用武力之前必须向当事人表明身份。

93. 国家对集会期间的执法负有最终责任，只有在特殊情况下才可以将任务委托给私营安保服务提供商。这种情况下，国家仍对这些服务提供商的行为负有责任。¹³⁶ 除此之外，私营安保服务提供商还根据国内法以及在相关情况下根据国际法承担责任。¹³⁷ 当局应在国家法律中规定私营安保服务提供商在执法中的作用和权力，这些提供方使用武力和培训的情况也应受到严格监管。¹³⁸

94. 执法人员在集会期间使用包括随身摄像机在内的录音录像设备，如果使用得当，在确保问责方面可能发挥积极作用。然而，当局应制订明确、可供公开查阅的指导方针，以确保这些设备的使用符合关于隐私的国际标准，并且不会对参加集会产生寒蝉效应。¹³⁹ 参与者、记者和监督员也有权对执法人员进行记录。¹⁴⁰

95. 国家对其在集会期间使用的任何遥控武器系统负全责。这种武力投送方法可能加剧紧张局势，仅应极慎重地使用。全自动武器系统一旦部署，就可以在没有真正人为干预的情况下对集会参与者使用致命武力，因此决不能在集会期间用于执法。¹⁴¹

七. 紧急状态和武装冲突期间的集会

96. 虽然《公约》第四条第二款没有将和平集会权列为不可克减的权利，但其他可能适用于集会的权利，如第六、第七和第十八条所载的权利，是不可克减的。缔约国如果能够通过施加第二十一条范围内的限制实现其目标，就不能依

¹³³ CCPR/C/COD/CO/4，第 43-44 段；以及 CCPR/C/BHR/CO/1，第 36 段。另见《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》(联合国出版物，出售品编号：E.17.XIV.3)。

¹³⁴ 大会第 60/147 号决议，附件。

¹³⁵ 《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》，第 3.3-3.5 段。

¹³⁶ 第 36 号一般性意见，第 15 段。

¹³⁷ 《私营安保服务提供商国际行为守则》(2010 年)。

¹³⁸ 《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》，第 3.2 段。

¹³⁹ CCPR/C/CHN-HKG/CO/3，第 10 段；以及 CCPR/C/CHN MAC/CO/1，第 16 段。

¹⁴⁰ A/HRC/31/66，第 71 段。

¹⁴¹ 同上，第 67 (f) 段。

赖于克减和平集会权。¹⁴² 例如，国家如果为应对包括暴力行为在内的大规模示威而克减《公约》，则必须能够证明，这种局面不仅对国家的生命构成威胁，而且所有克减《公约》之下本国义务的措施均为应对局面所严格必需并且符合第四条的条件。¹⁴³

97. 在武装冲突局势下，在和平集会期间使用武力仍然受执法规则的规范，《公约》也继续适用。¹⁴⁴ 集会中的平民除直接参与敌对行为以及在直接参与敌对行为期间外，受到保护而免于成为致命武力的目标，因为该词按照国际人道主义法理解。这种情况下，平民只有在未以其他方式受到国际法保护而免受攻击时，才可能成为目标。凡是根据适用的国际人道主义法使用武力，均须遵守区分、攻击中采取预防措施、相称性、军事必要性和人道的规则和原则。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的考虑因素。

八. 《公约》第二十一条与其他条款和其他法律制度的关系

98. 充分保护和和平集会权有赖于对一系列权利的保护。国家官员在集会期间使用不必要或不相称的武力或其他非法行为可能违反《公约》第六、第七和第九条。¹⁴⁵ 极端情况下，和平集会的参与者遭受的非法武力或行为是针对任何平民人群的广泛或有系统的攻击的一部分，这种情况若满足其他相关标准，还可能构成危害人类罪。¹⁴⁶

99. 对人们出行，包括前往国外(第十二条第二款)，以便参加集会、游行和其他移动的集会之能力加以限制可能会侵犯他们的行动自由(第十二条第一款)。限制行使集会权的官方决定必须经由符合公正公开审问要求的程序接受法律质疑(第十四条第一款)。¹⁴⁷ 对集会参与者的监控和其他数据收集活动可能会侵犯他们的隐私权(第十七条)。宗教集会也可依据表示自己的宗教或信仰之自由受到保护(第十八条)。¹⁴⁸ 和平集会权不仅仅是表达自由的一种表现形式(第十九条第二款)；它通常具有表达的因素，就得到承认的理由和可接受的限制而言，这两项权利有多方面重叠。获取公共机构持有的信息的自由(第十九条第二款)是公众了解适用于集会的法律和行政框架的能力的基础，并让他们能够追究公职人员的责任。

100. 结社自由(第二十二條)也保护集体行动，对这一权利的限制往往会影响和平集会权。政治参与权(第二十五条)与和平集会权关联紧密，相关情况下，必须

¹⁴² 关于紧急状态期间《公约》条款克减问题的第29号一般性意见(2001年)，第5段。另见CCPR/C/128/2，第2(c)段。

¹⁴³ 第29号一般性意见，第5-9段。

¹⁴⁴ 第36号一般性意见，第64段。

¹⁴⁵ CCPR/C/ISR/CO/3，第9段；CCPR/C/UZB/CO/3，第8段；Olmedo 诉巴拉圭(CCPR/C/104/D/1828/2008)，第7.5段；以及 Benítez Gamarra 诉巴拉圭(CCPR/C/104/D/1829/2008)，第7.4段。

¹⁴⁶ 《国际刑事法院罗马规约》，第七条。

¹⁴⁷ Evrezov 等人诉白俄罗斯，第3.3和第8.9段。

¹⁴⁸ 第22号一般性意见，第8段。

根据第二十一条以及第二十五条中规定的条件证明限制的正当性。¹⁴⁹ 不受歧视的权利在集会背景下保护参与者免受歧视做法的影响(第二条第一款、第二十四条和第二十六条)。

101. 但是, 为保护他人的权利和自由, 可以根据第二十一条限制参加和平集会。

102. 和平集会权有其固有价值。此外, 行使这项权利之目的往往是推进落实其他人权以及国际法的其他规范和原则。这种情况下, 尊重和确保和平集会权的义务的法律依据还源自其所推动落实的广大其他权利、规范和原则的重要性。

¹⁴⁹ Sudalenko 诉白俄罗斯, 第 8.6 段。