



---

第六十一届会议

临时议程\* 项目 66(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进切实  
享受人权和基本自由的各种途径

人权维护者

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递秘书长负责人权维护者问题的特别代表希娜·吉拉尼根据大会第 60/161 号决议提交的报告。

---

\* A/61/150。



## 摘要

秘书长负责人权维护者状况问题特别代表在向大会提交的本第六次年度报告中，简要分析了在六年任务期间所使用的工作方法，之后着重介绍了与人权维护者的活动相关的集会自由问题。

在报告的第一节，特别代表探讨任务所用方法如何帮助实现人权委员会第2000/61号决议和后续各项决议的目标，以及实施该《人权维护者宣言》。

报告的主要部分介绍侵犯人权维护者的集会自由权利的不同方式，之后介绍《宣言》和其他国际人权文书中保护这一权利的条款，包括国家和警察的权力与责任以及对于集会自由权利的合理限制。

报告最后就如何进一步加强并确保充分实施《宣言》以及其他国际文书中规定的集会自由权向各国提出建议。

集会自由的权利是为了使人权维护者能够开始其重要的工作而必须得到保障的基本权利之一。如果不能保障这种权利并保护其不受国家官员和非国家实体的侵犯，人权维护者履行其保护并促进人权根本任务的能力将受到限制。考虑到这一点，特别报告员对本报告中介绍的情况表示严重关切，并希望各国在实施《宣言》方面采取更强有力的行动。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	4
二. 任务中使用的工作方法 .....	5-28	4
A. 申诉程序 .....	9-17	5
B. 正式国家访问 .....	18-23	6
C. 参加国际和区域会议及活动 .....	24-28	7
三. 遵守《人权维权者宣言》和其它国际及区域文书所载的集会自由权标准 .....	33-97	7
A. 侵犯维权者的集会自由权利 .....	29-75	7
B. 国际和区域条约及宣言中所载的集会自由权 .....	76-91	15
四. 按照《宣言》提出的建议 .....	92-101	18

## 一. 引言

1. 本报告是秘书长负责人权维护者状况问题的特别代表向大会提交的第六次年度报告。本报告是根据人权委员会第 2005/67 号决议和大会第 60/161 号决议提交的。
2. 秘书长在题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告中指出，“大自由概念还包涵一个理念，即发展、安全和人权三者密不可分”（A/59/2005，第 14 段）。人权维护者的工作为实现联合国及其会员国的核心目标做出了重要贡献。他们促进和保护人权的努力对于建立和维持民主、维护国际和平与安全、促进发展议程具有根本意义。
3. 大会 1998 年 12 月 9 日第 53/144 号决议通过了《关于个人、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责任宣言》（以下称《宣言》）。《宣言》中的条款在国际人权法中为支持和保护人权维护者及其促进和保护人权的活动打下了坚实基础。后续各项决议（尤其是 2003 年 12 月 22 日的第 58/178 号决议）呼吁各国与联合国机构采取行动支持《宣言》的实施。
4. 报告第一部分简要介绍和分析负责人权维护者状况问题的秘书长特别代表在六年的任务中所使用的工作方法。报告的主要部分侧重于与人权维护者的活动相关的集会自由权利。报告最后就如何进一步加强并确保充分实施《宣言》以及其他国际文书中规定的集会自由权向各国提出了建议。

## 二. 任务中使用的工作方法

5. 人权委员会第 2000/61 号决议第 3 段规定人权维护者问题特别代表“应报告世界各地人权维护者的情况及完全按照《宣言》加强对其保护的可能方法”。在这里“保护”应该理解为既包括对人权维护者本身的保护，也包括对其维护人权的权利的保护。
6. 特别代表的主要活动为“收集、接受和审查有关以个人名义或与其他人联合从事增进和保护人权和基本自由活动的任何人的情况和权利的资料并作出反应”；“在促进和有效执行该《宣言》方面与各国政府和其他感兴趣的行为者建立合作和进行对话”；以及“提出更好地保护人权维护者和对这些建议采取后续行动的有效战略”。
7. 本报告第一节概述工作方法如何帮助上述决议目标的实现和《宣言》的实施。特别代表将介绍申诉程序、正式国家访问以及参加国际和地区活动的情况。
8. 特别代表希望指出这只是对这个重要议题的初步概述，可在此基础上就提高未来工作的方法和方法论进行更深入的研究。

## A. 申诉程序

9. 通过申诉程序，特别代表向有关国家提出侵犯人权维护者人权的案例。有关这类案件的信息是从各种渠道获得的，经过详细调查证明信息可靠之后，特别代表提出向各国表示关切的问题和如何确保遵守《宣言》的建议。

10. 与各国联络的方式通常是给各国外交部（副本发至各国常驻联合国日内瓦办事处代表团）或其常驻代表送交紧急呼吁或指控信。

11. 信函中提供了受害人的详细情况，关于指控事件的详细描述，以及有关信息引起的人权问题。主要目的是确保各国当局尽早得到有关指控信息并有机会对案件进行调查，结束或预防任何侵犯人权的情况发生。信函是保密的，直至在按照第 2000/61 号决议提交报告的那一年年底向人权委员会（现在的人权理事会）提交年度报告时为止。报告中将包含发出和收到的信函以及相关建议的摘要。通常信函是与其它负有任务者共同发出的。特别代表的建议涉及如何执行《宣言》和保护维权者，并始终表示她愿意并准备就有效的保护策略提供进一步的意见。

12. 自任务开始至 2005 年 12 月 1 日止，特别派代表共向各国政府发出了 1 194 封信函，其中 720 封收到回复。考虑到有些信件是在 2005 年的最后 4 个月发出的，各国可能在 2005 年 12 月 1 日的报告最后期限之后答复，这意味着 400 多封信函没有得到答复（约占全部案例的三分之一）。

13. 各国努力向特别代表提供答复，其中有一些答复十分详尽。在某些情况下政府承认官员犯了错误，或承诺对所指控的侵犯情况进行调查以确保保护维权者。但特别代表遗憾的是政府的答复往往无助于合作与对话。特别代表在收到的答复中发现了以下趋势：否认受害者是人权维护者或与人权工作有关；援引国家法律来为其行动找理由；对提供的事实予以否认；声称没有在本国使用救济办法；声称受害者的行为扰乱公共秩序；置疑任务授权是否合法。

14. 特别代表向某一国转交信函的数量不一定就是该国人权维护者情况的全面反映。一国政府收到的函件少或许表示在执行《宣言》方面没有问题，但也可能表示其它因素，比如对该任务授权缺乏了解；民间社会的能力困难或不足，国家对民间社会进行打压导致侵犯信息无法送给特别代表。

15. 尽管特别代表受到这些限制，无法根据收到的信函准确判断一个国家和地区内是否严重或经常侵犯人权维护者，但她通过这一程序往往可以看出侵犯的类型及次数是否增加。特别代表可以利用她在申诉程序中收集的信息来就某种形式的侵犯增多的情况提请人权理事会和其它联合国机构注意，但如果缺乏申诉，她就无法知道一国或地区内的环境究竟是否有利于维权者的工作。

16. 在申诉程序方面最普遍的挑战是很少可能对每一个维权者受到或可能受到侵犯的案例继续追踪。申诉程序的效率很大程度上要看各国的合作意愿。特别代表目前没有所需能力（即人力资源）确保对每个案例进行追踪。

17. 特别代表还就有关侵犯人权维护者权利的指控发布新闻。自任务授权开始以来特别代表共发布了 21 次新闻稿，其中 9 次是与特别代表进行的正式国家访问或参加的活动有关，其余 12 次是与某个国家内的一个或多个人权维护者团体迫在眉睫的严重情况有关。在这 12 次新闻稿中，有 9 次是与其它负有任务者共同发布的。

## B. 正式国家访问

18. 特别代表受权对国家进行正式访问。如果特别代表希望正式访问某国，而该国没有对特别程序负有任务者发出长期有效的邀请，她可以写信给该国政府请求其提出邀请。截至 2006 年 7 月，共有 55 个国家向特别程序发出了长期有效的邀请。截至 2006 年 8 月，尚有 20 个国家没有向特别代表一再提出的邀请要求做出答复。

19. 在正式访问之前和访问期间，特别代表在对访问进行计划和协调方面需要政府当局、联合国办事处和驻该国工作队、国家人权机构和维权者组织的帮助。按照第 2000/61 号决议的规定，在每一次访问之后，特别代表都要提交一份有关访问任务的报告，指出她所关心和建议的主要行动。这些任务报告提供了在有关国家内人权维护者的全面情况。与申诉程序一样，特别代表所提建议是否有效取决于政府是否愿意遵守。

20. 这些访问提供了一个机会与人权维护者及其组织会面并从他们哪里获得信息，可以详细收集、接受并审查人权维护者在该国的作用和情况。这些访问还提供了一个独特的机会，通过观察示威、审判和维权者组织的工作来搜集关于人权维护者的第一手资料。

21. 在大多数情况下，特别代表在规划访问时得到了政府的充分合作，并能够广泛地会见当局代表和维权者。但是也发生过限制维权者的行动自由使其不能与特别代表会面的情况，另外还发生过政府未能充分合作以做出及时安排、或未能允许与有权制定或影响政府政策的当局进行适当层次会议的情况。在这种情况下，特别代表与当局进行的对话效果，远不如她在其它国家能够与最高当局提出她的关切和建议的效果，对此她深感遗憾。

22. 关于与维权者和当局进行合作和对话，在正式访问之后从一国收到的有关维权者的资料增多，说明这些访问对于建立与维权者联系的重要性。

23. 特别代表对她能否在最短时间内编写任务报告有些担心，并承认至少最近的访问报告的编写工作有所延迟，可能影响她的建议的效果。对于与她的任务有关的问题，政府在任务期间和任务刚刚结束时最为关心。如果拖延提出关于这些问题的实质和细节，可能会失去立即有效执行其建议的宝贵机会。她将与人权事务高级专员办事处特别程序处协商，在未来任务中努力改正这个缺点。

### C. 参加国际和区域会议及活动

24. 特别代表经常参加区域和国际人权活动。特别代表希望重申，她认为非政府组织和与其合作的维权者构成了她的任务存在的理由。因此她已尽一切努力使他们能够与自己联络。

25. 特别代表最近参加的由民间社会、区域或政府间组织安排的活动包括：在爱尔兰举行的人权维护者都柏林平台会议，在斯里兰卡举行的妇女人权维护者的国际磋商会，在巴基斯坦举行的世界社会论坛，在美国举行的卡特会议，在加拿大举行的男女同性恋、双性人和变性人人权国际会议，以及由欧洲安全与合作组织、欧洲联盟、非洲联盟和美洲人权委员会主持的会议和圆桌会议。

26. 通过参加国际和区域人权活动，特别代表可以了解并报告旨在促进实施《宣言》的世界和区域倡议，例如欧洲人权维护者准则的通过以及非洲人权委员会非洲人权维护者特别报告员的设立。

27. 通过参加这些活动，特别代表能够与维权者直接会面以获得有关侵犯其人权的信息和听取直接证词，履行她的职责。

28. 通过参加这些活动，特别代表还能鼓励并帮助建立人权维护者之间跨越国家和地区界限的网络和联盟，并观察和报告有助于加强维权者之间的合作、协调和团结的国家、区域和国际各级的倡议。

## 二. 遵守《人权维权者宣言》和其它国际及区域文书所载的集会自由权标准

### A. 侵犯维权者的集会自由权利

29. 特别代表在她向人权委员会提交的首次报告（E/CN.4/2001/94）中确定了一系列需要她特别注意的问题，包括集会自由的权利，并在向委员会提交的历次报告中通报了侵犯和平集会权案件。以下是有关侵犯此项权利情况的摘要和对有关趋势的分析，最后就遵守该领域的国际标准问题，向各国和联合国全体会员国提出建议。

30. 在发给各国政府的 1 194 封有关据称违反《宣言》问题的信函中，至少有 253 封信直接涉及侵犯集会自由权问题。特别代表从有关政府那里收到的回复不足上述发函数目的一半。虽然有些政府对她的所有信函作出了详尽回复，但特别代表对许多政府未作回复或仅作出非实质性回复感到关切。

31. 就维权者活动而言，集会自由的权利涉及多种集会形式，从在私人住宅内开会，到在公共场合召开大小会议、示威、守夜、游行、设置纠察线和其他各类旨在促进和保护人权的室内外集会。集会可以由非政府组织、工会、特别团体和社会运动组织，也可以由个别维权者组织，以期提出问题展开辩论，或对各类侵犯人权行为提出抗议。

32. 对集会自由实行的种种限制被广泛用来禁止或破坏和平人权集会，而这经常是打着必须维护公共秩序的幌子，并日益依赖反恐怖主义立法、立论和机制。特别代表没有理由认为，限制或侵犯集会自由权的现象有所减少。相反，同政府交涉的集会自由案例数目除 2004 年稍有减少外，一直不断增多。

33. 除直接向政府发函外，特别代表还发布了 6 份新闻稿，提出了侵犯集会自由权等问题。其中 3 份新闻稿是针对特别代表在正式访问国家期间目睹侵犯集会自由权行为，或听取维权者或非政府组织报告此类侵权情况而发布的。她所访问的地方是：尼日利亚（2005 年 5 月）、以色列和被占巴勒斯坦领土（2005 年 10 月）和巴西（2005 年 12 月）。其它三份新闻稿是为了对三个国家侵犯集会自由权情况表示严重关切，即针对玻利维亚（2003 年 10 月）、印度（2000 年 4 月）和尼泊尔（2000 年 4 月）发布的。这三份新闻稿都是同其他负有任务者联合发布的。

34. 向 62 个国家发出了有关据称侵犯维权者集会自由权问题的信函。特别代表发函 10 次以上的国家如下：以色列（11 次）、尼泊尔（11 次）、突尼斯（22 次）、乌兹别克斯坦（11 次）和津巴布韦（14 次）。

35. 特别代表通过对其截至 2005 年底就此问题发给各国政府的信函内容进行分析，能够看出有关各类侵权行为和被控行凶者身份的某些趋势。一般而言，侵权行为可以分成六类：逮捕，在集会期间对维权者的暴力行为（包括杀害维权者），威胁维权者，对希望参加促进和保护人权集会的维权者实行旅行限制，干扰或不允许举行集会，以及通过立法限制这项权利。

36. 特别代表知道，她根据信息就某一局势向任何国家发函表示关切，而这些信息的提供是由若干因素决定。提请她注意的一国案件的数目不一定总是反映侵权行为的发生频率以及侵犯集会自由的严重程度。虽然案件数量小可能表示集会自由权情况令人满意，但这种情况也可能是一个迹象，表示压制人权活动情况极为普遍，维权者不敢冒险举行集会。尽管如此，特别代表仍能够通过正式访问、参加大小会议和与维权者咨商来收集材料，并由政府和民间社会向她转递资料，从中得出若干主要关切的问题。



37. 对发函案件的审阅表明，侵权行为在集会前、集会期间和集会后都有发生。本报告提出的案件数目均以下述情况为准，即特别代表和有关维权者确知侵权行为乃是针对维权者参加或准备参加旨在促进和保护人权的集会。另外，在许多情况下，有关维权者和特别代表有充分理由认为，侵权行为同维权者行使集会自由权有部分联系，但侵权行为更直接地涉及违反《宣言》的其他条款，而没有在集会期间或直接在集会前后发生侵权行为。

## 1. 逮捕

38. 特别代表向一些政府发出了 139 封信函，均涉及维权者据称在行使集会自由权时被拘留或逮捕问题。逮捕和拘留经常是任意行为。在多数情况下，维权者都是在被警察驱散的示威期间或召开大小会议期间被逮捕。大多数维权者被捕案都是发给非洲、中东及北非和亚洲国家政府的。

39. 逮捕维权者时大都同时对维权者施加暴力；许多被捕者报告称，他们在逮捕和拘留期间受到虐待，甚至遭受酷刑或强暴。在许多情况下，维权者从未接受审判，而只是经过一段时间后获得保释，或其案件在拘留期间未获法官审理。在有些国家，特别代表收到的报告指出，被逮捕的维权者虽被释放，但条件是不得返回其参加和平集会的地区。

40. 在向特别代表报告的若干案件中，维权者据称受到“预防性”逮捕，即阻止他们参加计划在国内外进行的示威和大小会议。2001 年 9 月，特别代表向古巴发出信函，内容涉及据报为防止一名维权者参加纪念人权日游行而将其拘留。还就下述问题发出信函，即有维权者在参加集会、特别是在参加国际会议途中被捕，目的似乎是防止他们参加这项活动。

## 2. 对维权者的暴力行为和集会期间杀害维权者

41. 特别代表曾向有关政府发出 74 封关于对行使和平集会权利的维权者施暴问题的信函。令特别代表严重关切的是，向她报告的对行使和平集会权利者过度和经常不分青红皂白使用武力的事件数目不断增多。特别代表还收到报告，显示为驱散和平集会使用了催泪瓦斯、包橡皮的金属子弹、橡皮子弹，眩晕手榴弹和其他暴力手段。

42. 在 8 个来自阿根廷、玻利维亚、多米尼加共和国、印度、以色列、冈比亚和土耳其的此类案件中，有维权者被打死。特别代表获报：有超过 85 名维权者在示威、纠察和大小会议期间被打死。在 2003 年玻利维亚的一个案件中，示威者当时敦促政府放弃销售天然气的项目，而核准一项有利于地方居民的方案，特别代表和其他联合国专家发布了一份新闻稿，称军队和警察在其持续执法行动中过分使用武力，致使至少 50 人死亡，其中许多人都属于土著民族，还有 100 多人受伤。

43. 在大多数情况下，据称对维权者施暴的人都是国家官员，主要是警察或军事人员。尽管如此，非国家行为者据报有时也是对维权者施暴的人。政府当局几乎从未适当或有效处理非国家行为者侵犯维权者权利的问题。

44. 的确，和平集会时常演变成暴力，在有些情况下，集会中的某些人也无端诉诸暴力。尽管如此，特别代表认为，和平示威期间警察或军队过度和不相称地使用武力经常招致本来和平进行的集会出现暴力反应，进而使警察或军队以更多的暴力对付，并再次造成死亡和严重受伤。还令特别代表感到严重关切的是，有人指控一些国家当局在有些情况下利用便衣人员在和平集会中煽动暴力，以此为理由使用暴力手段驱散集会或逮捕人员。国家当局的这种行为显然违背了载入《宣言》第 2 条和第 12 条的国家责任原则，应追究国家对挑衅引发暴力行为所负的责任。

45. 特别代表在访问尼日利亚后发表新闻稿，对警察的所作所为表示严重关切，因为她在尼日利亚时听到了有关示威和执法行动期间的无节制行为、酷刑和非法监禁的情况。特别代表注意到，虽然该国政府告诉她训练警察的各项措施，但她对警察再教育的承诺持有严重保留。迄今为止，此类训练的影响似乎微不足道，在地方一级尤为如此（见 E/CN. 4/2006/95/Add. 2）。

46. 对以色列和被占领巴勒斯坦领土的访问结束时所发表的新闻稿指出，在被占领巴勒斯坦领土上压制和平示威的权利显然就是根本不尊重集会自由（见 E/CN. 4/2006/95/Add. 3）。特别代表在 2005 年 12 月对巴西正式访问结束后发表的新闻稿中指出，有报道显示人权积极分子在组织活动时被指控结成犯罪团伙，并在动员群众采取集体行动抗议侵权行为时被控扰乱公共秩序，她对此表示非常不安（见 E/CN. 4/2006/95/Add. 4）。

47. 特别代表在 2006 年 4 月 13 日发表的新闻稿中，对印度提升讷尔默达水坝高度的影响表示关切，并对警察不分青红皂白地对示威者动用过度和不相称武力的情况表示严重关切。

48. 特别代表对她经常从一些国家那里收到的有关安全部队在群众集会期间采取行动时使用橡皮子弹等所谓非致命武器的报告表示特别关切。有些国家当局在答复她的问题时谈及所谓批准和监测使用此类武器的程序和精简程序，这种说法无法令她感到满意。

### 3. 对维权者的威胁和指控

49. 特别代表向一些政府转递了 32 封信函，涉及维权者及其家属在参加和平集会之前、集会期间和集会之后受到威胁的问题。一半以上有关此类威胁问题的信函都是发给中美和南美国家的。

50. 维权者因参加或组织群众集会而成为目标。特别代表收到的资料显示，维权者有时据称因参加示威或参加会议而失业或被中止大学学业。

51. 维权者及其家属曾收到死亡或伤害威胁电话。除口头威胁外，维权者及其家属和（或）同事还曾收到殡葬花圈或吊唁卡，显然表示如有关维权者继续从事人权工作，他（她）就可能被杀害。维权者还被控“煽动暴力”、“结成犯罪团伙”、“扰乱公共秩序”、或“从事反政府活动”。

52. 在大多数情况下，很难确定此类威胁的来源。这些威胁经常通过电话或以匿名信卡形式传递给维权者，有时甚至通过家属、朋友或同事发出威胁。在有些情况下，维权者自己表示有理由认为当局是这些威胁的幕后人，而在其他一些情况下，他们有理由认为威胁他们的人是非法行为者。有时，还有人指称当局和非法行为者勾结发出这些威胁。

#### 4. 打断/禁止示威和会议

53. 特别代表就未获当局批准、或以其他方式被阻止举行的示威、各种会议和其他集会发出 16 封信。这些事件不包括暴力驱散示威或对维权者实行旅行限制的情况。除中美洲和南美洲之外，向所有其他区域发出了关于集会被打断或以其他方式被阻止举行的信件。关于这些事件的报告大多数来自中东和北非以及亚洲。

54. 不批准举行集会的一些理由包括：这些活动或其组织者将“煽动群众”；负责有关活动的组织没有登记；组织者没有为活动申请许可；有可能发生暴力的反示威；示威将妨碍交通。在有些情况下，当局不批准维权者进入某些地区示威，理由是这些地区是“不对外的军事地区”，但是据称有关地区没有任何军事设施。然而，大多数情况是没有提出任何理由，特别代表也没有从政府那里得到任何答复，说明为什么不准集会。

55. 在其余的情况中，集会在开始的时候得到批准，或根据法律无须任何批准，但参加者被阻止进入会场或示威地点，而且经常得不到任何解释。维权者向特别代表报告说，是否批准往往似乎是任意的，而不是以法规为依据。报告还显示，做出的决定常常出于政治动机，取决于政府在有关问题上的观点，以及政府同有关活动的发起组织之间的关系。

56. 关于限制或剥夺集会自由的理由，特别代表提请注意《宣言》第 2 条，其中规定，国家有责任在社会、经济、政治和其他领域采取必要步骤，并建立必要的法律保障措施，以保证人们能够切实享受人权和基本自由。抗议权是任何民主特许权中的一个基本要素，必须仔细检查对这项权利所实行限制的必要性与其合理性。特别代表注意到，在很多情况下，限制或禁止集会自由的行政措施没有经过认真考虑，或与治安、公共安全或秩序等考虑因素没有任何真正的关系。她也无

法接受这一观点：应该禁止受到暴力威胁的和平集会，而不是根据国家的责任予以保护。

## 5. 对维权者的旅行限制

57. 特别代表就有关当局对前往参加国际活动的维权者实行旅行限制发出 28 封信。在大多数这类情况中，维权者都是在机场或边界被国家有关当局的代表阻止离境。在某些情况中，维权者领不到旅行所必需的证件。就维权者所受旅行限制向其致函的国家遍及所有区域，但几乎半数的信是发给中东和北非国家。还有更多关于这个问题的信是发往东欧和中亚国家。

58. 在一些情况下，当局提出了限制旅行的理由，包括把维权者视为“安全威胁”或“间谍”，指控他们参与“恐怖活动”或试图“在海外玷污国家形象”。2005 年 6 月，特别代表致函巴基斯坦，提到一个本应前往美国参加某个人权团体所组织的专题会议的女性维权者。该维权者据称被列入所谓“出境管制名单”，并被没收护照。据报告，巴基斯坦总统表示，他之所以对该人实行旅行限制，是为了维护巴基斯坦在海外的形象。

59. 特别报告员尤其关注的是，有报告说，有些维权者被阻止参加联合国会议、欧洲议会的活动、欧安组织举行的会议、以及大型区域和国际会议，例如非洲和平论坛和世界社会论坛。2005 年 11 月，特别代表致函白俄罗斯，提到有一名维权者出国参加一次欧安组织会议的申请被驳回。

60. 特别代表指出，如果为了阻止维权者参加在其居住国之外其他性质的会议，对其实行旅行限制，就违背了《宣言》的精神，并有悖于《宣言》序言部分确认的这一原则：个人、群体和社团有权“在国家一级和国际一级促进对人权和基本自由的尊重，增进对人权和基本自由的认识”。

## 6. 限制集会自由权的立法

61. 特别代表就限制集会自由权的立法分别 5 次致函白俄罗斯（3 次）、埃及和津巴布韦。这些信的内容涉及修改本国法律或颁布新的法律、规定或法令，以限制集会自由权的情况。

62. 虽然大多数国家的宪法都正式保证集会自由权，但在很多情况下，这项权利受到随后通过的二级立法的限制。特别代表感到鼓舞地获悉，某些国家修正了本国法律，以取消或减少对集会自由、言论自由和结社自由的限制。然而，令人遗憾的是，根据报告，在这方面颁布或恢复限制性法律的国家，数目上超过了修改法律使其符合国际标准的国家。大多数国家的法律都规定，举行集会、大会和示威必须得到政府的书面批准。某些国家，例如巴林和缅甸，可以援用法律禁止任何未经官方批准的五个人以上的聚会。

63. 在某些国家，法律规定举行公众集会必须发出通知，并规定了如果不予批准可以上诉的程序。另一方面，很多国家常常不批准集会，而且据称通过行政决定和命令把即使是和平的集会也宣布为非法，从而可以根据刑法予以处罚。特别代表得到报告说，在某些国家，和平集会如果得不到批准，没有任何上诉程序。

64. 特别代表从维权者那里获悉，政府当局经常阻止他们在城镇的中心地区举行大会、示威或其他集会，但准许在“事先批准的”地点或城市外围举行集会。某些国家还规定，不能在立法、行政或司法机关所在建筑物的某个半径内举行集会。如果采取措施限制集会自由的动机是孤立人权集会，以防止维权者提请公众注意他们所提出的问题，那么，这样的措施也有悖于《宣言》（第6(c)条）的精神。

65. 根据报告，有的法律允许行政机关任意禁止一般公众集会或在某些地点集会，一些维权者在这些法律下受到起诉。农民抗议国家治安部队企图把他们赶出自己的土地，却在反恐法庭受到起诉；和平活动分子和反战抗议者被诬蔑，受到因为违反旅行限制而被起诉的威胁；维权者被指控非法进入某个不对外的军事区，但实际上该地区是民用，没有任何军事设施；参加和平示威的维权者被控破坏交通和扰乱公共秩序。

66. 在与中东的维权者进行区域咨商（见 A/57/182）之后，特别代表对 2001 年 9 月 11 日以来，安全考虑往往被置于人权之上从而损害了国际人权体系的情况表示关切。特别代表关切地注意到，世界各地的很多国家出现了这一明显趋势：法律施加的限制有增无已，警察用更加暴力的手段对待示威，以及把安全考虑作为冠冕堂皇的借口，通过旨在对付维权者的新法律和更严厉的措施。受这些新的法规影响最严重的看来是争取民主的活动分子以及那些组织或参加和平的公众行动、主张自己的独立权或自决权的人。

67. 2001 年 5 月，白俄罗斯发布了一项总统命令，题为“改进举行会议、大会、游行、示威以及其他群众行动和设置纠察队的程序的某些措施”。这项命令对集会自由权实行了限制，根据当时的报告，如果某个团体组织了一次活动，而公共秩序被认为遭到破坏，按照该命令，可以使该团体承担全部责任，处以罚款或取消其注册。

68. 在特别代表 2005 年正式访问尼日利亚期间，维权者向她报告说，他们经常被阻止举行集会。尼日利亚的《公共秩序法》一再被用作不准举行公众集会的依据。特别代表虽然承认，一个国家的政府有责任维护公共秩序和社会安定，但在这一情况下以及在其他国家的一些情况下向她提出的例子显示，不准集会的决定经常是任意的，没有任何合理的担心作依据，也没有任何与具体活动有关的事实和情况作理由。

69. 特别代表在与维权者组织进行了若干次区域咨商之后，于 2002 年向大会报告（同上）说，一些非洲国家的形势是，限制集会自由的法律使得政府能够把和平集会视为非法，对那些行使自己的权利抗议侵犯人权行为的维权者使用暴力。虽然特别报告员手头的材料使她无法通过分析断定，不同非洲国家的局势到底是有所改善还是更为恶化，但是她看到在过去几年集会自由权受到的行政和法律限制的次数增加了，在津巴布韦尤其如此。

## 7. 弱势群体面临的特殊挑战

70. 虽然所有维权者在行使集会自由权的时候都有可能受到压制，但应该对某些维权团体予以特别注意，更加努力地加强对这些团体的保护。

71. 特别代表发出的一些信件涉及那些专门为男女同性恋、双性恋和变性者（LGBT）的权利而工作、但是其和平集会权受到侵犯的维权者。在印度的一起事件中，警察被指控数次阻止 LGBT 人员和人权维护者进入一个主张 LGBT 权利的组织的办公室。在波兰的一次事件中，LGBT 维权者组织的一次“争平等游行”被当局禁止；然而，特别代表高兴地注意到，这样的游行在第二年得到批准。

72. 在某些社会中，由于关于妇女传统角色的意识，女性人权维护者在参加集体的公众行动时经常面临更大风险，成为非国家行为者的目标。对她们的报复形式包括强奸和性攻击，除了造成身体伤害之外，还导致有害的社会后果。

73. 在巴基斯坦，一些妇女由于组织一次支持妇女权利的妇女马拉松而遭到攻击和逮捕；在津巴布韦，组织和平示威和烛光抗议的妇女事后被攻击、逮捕和强奸；在乌兹别克斯坦，妇女受到保守的宗教团体和人士的威胁。在一些情况下，被指控的行凶者是警察和（或）军队当局。在另一些情况下，被指控施暴者是非国家实体，甚至是女性维权者所在社区的成员。在另一案件中，国家没有根据《宣言》第 12 条给予女性维权者适当的保护。

## 8. 维权者在冲突局势中的活动

74. 正如特别报告员在她 2005 年提交大会的报告（A/60/339 和 Corr. 1）中指出的那样，维权者在维护和恢复和平与安全方面发挥着根本性的作用。维权者有助于结束当前的冲突，防止冲突爆发，以及在冲突后局势中进行和平建设。他们通过若干方式作出这种贡献，包括示威和烛光抗议、各种会议、对话以及其他形式的关于人权问题的集会。

75. 在军管或当局采用军事手段来应付安全问题的情况下，侵犯人权的现象变得更为严重。在这种情况下，集会自由是尤其受到影响的基本权利之一，维权者如果主张和平抗议的合法性并依法行使集会自由权，将被扣上进行颠覆、威胁国家安全或煽动破坏公共秩序的帽子。

## B. 国际和区域条约及宣言中所载的集会自由权

76. 《人权维护者宣言》认可参与抗议侵犯人权行为和平行动的合法性，承认集会自由是这项权利的一个十分重要的元素。此类活动的参与者有权受到国内法的有效保护，不受国家压制行动的阻碍。集会自由权对于在地方、国家和全球各级努力促进和保护人权的维权者来说至关重要。《宣言》第 5 条指出，“为了促进和保护人权和基本自由，人人有权单独地和与他人一起，在国家一级和国际一级：(a) 和平聚会或集会……。”行使这项权利举行集会以促进和保护人权，抗议公共政策或国家行动，或者抗议非国家群体所采取的行动和要求国家提供保护，是参与民主的一个有效方式。

77. 目前集会自由权不像言论自由权等权利那样被特别列入人权理事会特定的专门任务之中。正是基于这一原因和其他原因，特别代表认为有必要利用本报告专门论述《宣言》的这一领域的执行情况，因为这项权利对于维权者的工作和活动十分重要。

78. 集会自由权受多个国际和区域条约和公约的保护。《公民及政治权利国际公约》第 21 条指出：“和平集会的权利应被承认。对此项权利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社会中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他人的权利和自由的需要而加的限制。”此外，《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5(d)(ii)条、《儿童权利公约》第 15 条、《非洲儿童权利与福利宪章》第 8 条、《保护人权与基本自由公约》第 11 条、《非洲人权和人民权利宪章》第 11 条、《美洲人权公约》第 15 条都要求保护集会自由权。

79. 集会自由权还受到多个宣言的保障。《世界人权宣言》第 20 条第 1 款指出：“人人有权享有和平集会和结社的自由。”这项权利还受到《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第 2 条第 5 款、《美洲关于人的权利和义务宣言》第 21 条和《新欧洲巴黎宪章》的保护。《新欧洲巴黎宪章》确认，“人人都有不受歧视地享受……结社和和平集会自由的权利……。”

80. 按照人权事务委员会对《公约》所规定的外国人地位问题的第 15 号一般性评论（1986），外国人确实“有权进行和平集会”，这表明不仅国家公民有集会自由权，外国国民和无国籍者也享有这项权利。

### 1. 国家的权力和责任

81. 《宣言》序言部分强调“各国负有首要责任和义务推动和保护人权和基本自由”。国家确有责任积极保护合法的和平集会，保护与会者免受企图扰乱集会或以暴力对付与会者的个人或群体的影响。这并不是说不应该允许举行反示威，而是说国家有责任维持公共秩序，保护与会者免受暴力攻击。

82. 《宣言》第 12 条第 3 款指出：“在以和平手段作出反应或反对造成侵犯人权和基本自由的可归咎于国家的活动和作为，包括不作为，以及反对群体或个人犯下暴力行为影响人权和基本自由的享受时，人人有权单独地和与他人一起受到国内法律的有效保护”。

83. 有些国家的国内法限制集会自由权，允许针对从事受《宣言》保护的活动的维权者采取行动，从而使得为保护维权者而采取的干预行动失效。有些国家政府在其人权实践遭遇批评时依靠国家安全法处理问题，这是威胁维权者安全和妨碍他们在国内和国际上为保护和促进人权作出贡献的主要因素之一。

## 2. 警察的权力和责任

84. 《执法人员行为守则》第 3 条指出：“执法人员只有在绝对必要时才能使用武力，而且不得超出执行职务所必需的范围”。对本条款的评注指出：“各国法律通常按照比例原则限制执法人员使用武力。应当了解，在解释本条文时，应当尊重各国的这种比例原则。但是，本条文不得解释为准许使用同所要达到的合法目标并不相称的武力”。

85. 《执法人员使用武力和火器的基本原则》涉及如何对非法集会行使警察权力的问题。第 12 条原则指出：“根据《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》中体现的原则，人人都可参加合法与和平的集会，因此各国政府及执法机构和执法人员应认识根据第 13 和第 14 条原则可使用武力和火器。”第 13 条原则的内容为：“在驱散非法而非暴力的集会时，执法人员应避免使用武力，或在实际无法避免时应将使用武力限制到必要的最低程度”。第 14 条内容为：“在驱散暴力集会时，执法人员只有在实际上已不可能使用危险性较小的手段的情况下方可使用火器，并且只限于必要的最低程度。执行人员除非在第 9 条原则规定的情况下，一般不得在这些场合使用火器”。第 9 条原则指出：“执法人员不得对他人使用火器，除非为了自卫或保卫他人免遭迫在眉睫的死亡或重伤威胁，为了防止给生命带来严重威胁的特别重大犯罪，为了逮捕构成此类危险并抵抗当局的人或为了防止该人逃跑，并且只有在采用其他非极端手段不足以达到上述目标时才可使用火器。无论如何，只有在为了保护生命而确实不可避免的情况下才可有意使用致命火器”。

86. 特别代表在 2003 年发布的新闻稿中敦促玻利维亚当局确保参加执法行动的人员严格按照人权标准履行任务，尤其是毫无例外地严格遵守《执法人员使用武力和火器的基本原则》规定的关于使用致命武力的严格限制措施。在关于印度警察在和平抗议活动中据称对抗议者滥用武力的新闻稿中，特别代表建议应该切实调查警察对参与示威的分子过分滥用武力的指控，酌情对有责任的警官采取行动。



87. 有关政府在对特别代表的函件作出答复时，有时向特别代表保证，正在或者将对侵犯集会自由权的行为展开调查。在某些情况下，当局还告知特别代表，已经裁定肇事者有罪。在多数情况下行凶者为警察，据报告，案件的处理结果不是警告、训斥就是纪律处罚。就侵犯和平集会的自由而言，暴力侵犯、攻击或威胁维权者的行凶者逍遥法外的现象十分普遍。

### 3. 合理限制

88. 《宣言》序言部分指出：“没有实现国际和平与安全不得成为不遵守的借口”。此外，《宣言》第 17 条指出：“在行使本宣言所载的权利和自由时，人人单独和与他人一起均须受符合适用国际义务、由法律纯粹为保证充分承认和尊重他人的权利和自由、满足正当道德要求、公共秩序和民主社会的普遍福利所规定的限制”。

89. 《公民及政治权利国际公约》第 4 条第 1 款指出：“在社会紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布时，本公约缔约国得采取措施克减其在本公约下所承担的义务，但克减的程度以紧急情势所严格需要者为限，此等措施并不得与它根据国际法所负有的其他义务相矛盾，且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视”。

90. 人权委员会在关于紧急状态期间的克减问题的第 29 (2001) 号一般性意见中就《公民及政治权利国际公约》第 4 条表述了一般性意见。一个国家在援引第 4 条时，必须符合两个基本条件：社会紧急情况已威胁到国家之存亡，且缔约国必须已经正式宣布紧急状态。第 4 条第 1 款规定，任何克减《公约》的措施，其基本要求是，这类措施必须严格限于紧急情势严格需要的范围之内。这一规定适用于紧急状态的期限、地理范围和物质范围以及由于紧急状态引起的任何克减措施。此外，第 4 条第 1 款规定，任何克减《公约》规定的措施不得与缔约国根据国际法所负有的其他义务、特别是国际人道主义法的规则相抵触。缔约国不论在什么情况下都不能援引《公约》第 4 条作为违反人道主义法或国际法绝对规范的理由，例如通过任意剥夺自由或偏离包括无罪推定的公正审判基本原则，劫持人质或强加集体性惩罚。

### 4. 新的区域性倡议

91. 特别代表曾表示欢迎在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）内设立结社自由股。2005 年 3 月，特别代表被邀请参加欧安组织民主人权办在阿拉木图召开的一次会议，会议的主题是制定中亚结社和集会自由的适当法律框架。特别代表的一名下属参加了会议。特别代表一直在跟踪这一进程的下一步，包括 2006 年上半年举行的圆桌讨论会和欧安组织/民主人权办关于起草关于集会自由法律的指导方针。

#### 四. 按照《宣言》提出的建议

92. 建议各国铭记为人权维护者活动保障和维持“关联空间”的重要性。这包括受《宣言》第 5、6 和 7 条保护的和平集会权及言论自由权和结社自由权。如果各国能够确保这一关联空间受到保护，人权维护者就有了较好的基础，可以为了国家和国际的最佳利益对促进和保护人权作出贡献。

93. 特别代表敦促所有国家审查各自的法律框架，以确保国家法律符合《宣言》和其他涉及集会自由权的国际承诺和国际标准。在这一方面，必须采取通盘做法，不是孤立地看待集会自由，而是要结合受《宣言》和其他人权文书保障的其他基本人权，例如结社自由权和言论自由权。在此方面，特别代表提醒各国注意《宣言》第 2 条第 2 款：“每一个国家均应采取可能必要的立法、行政和其他步骤，以确保本宣言所提的权利和自由得到有效的保证”。

94. 尤其是，特别代表担心利用国家安全法侵犯维权者的集会自由权的情况，敦促各国审查以法律和规章对集会自由权采取的各种限制，保证这些限制符合本国按照国际人权法承担的义务，确属必要，而且始终与国家的保护义务密切相关。

95. 特别代表感到严重关切的是，有资料表明，因维权者被视为“安全威胁”、“间谍”或者“玷污国家在外国的形象”而被施加旅行限制。特别代表提醒各国注意《宣言》序言部分肯定“在有效消除对各民族和个人的人权和基本自由的一切侵犯方面……国际合作能发挥重要的作用，个人、群体和社团也能作出宝贵的工作”。

96. 特别代表承认，各国为维护国家安全或公共安全、维持公共秩序、保护公共健康或道德或者保护他人的权利和自由，可以对集会自由权施加限制，但同时敦促各国对于维权者行使集会自由权的问题采取通知办法，而不采用批准办法。如果举行集会必须获得批准，特别代表敦促各国按照《公民及政治权利国际公约》所载的不歧视原则，根据国家法律予以批准。

97. 特别代表承认，当局为履行保护参加集会的维权者的责任，需要提前得到通知，但她鼓励各国在例外情况下考虑到维权者的目的是抗议侵犯人权行为，应该有可能通过举行公众和平集会立即对事件作出反应。

98. 根据《宣言》第 15 条，特别代表敦促各国确保执法机关和执法人员接受培训并了解国际人权标准和涉及对和平集会行使警察权力的国际标准，包括《人权维护者宣言》、《执法人员行为守则》和其他有关条约、宣言和准则。特别代表还建议各国适当调查对执法人员滥用武力和（或）过度使用武力的一切指控，并对有责任的官员采取适当行动。

99. 特别代表提醒各国，按照《宣言》及其第 9 条第 2 款的规定，任何人声称自己的权利或自由受到侵犯，都有权亲自或通过法律认可的代表提出申诉，要求由

依法设立的独立、公正的主管司法当局或其他当局通过公开听讯迅速审理申诉，依法做出裁定。若申诉人的权利或自由受到侵犯，裁定中应给予补偿，包括适当的赔偿，以及规定要毫不拖延地执行最终裁定和赔偿。

100. 特别代表敦促各国确保对于集会受到限制的事件设立令人满意的申诉审查程序。此外，各国要确保对于限制集会的裁决可以向法院上诉，但不应以此取代令人满意的处理维权者申诉的行政审查程序。

101. 特别代表提醒各国注意，《宣言》第 12 条第 2 款规定各国有责任：“采取一切必要措施确保主管当局保护每一个人，无论单独地或与他人一起，不因其合法行使本宣言中所指权利而遭受任何暴力、威胁、报复、事实上或法律上的恶意歧视、压力或任何其他任意行为的侵犯”。她敦促各国履行其保护维权者的义务，确保伤害采取集体公共行动的维权者的行为不会出现逍遥法外的情况。