



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告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，包括发展权新技术对在包括和平抗议在内的集会背景下促进和保护人权
的影响

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

在本报告中，联合国人权事务高级专员侧重讨论新技术，包括信息和通信技术，及其对在包括和平抗议在内的集会背景下促进和保护人权的影响。鉴于享有和平集会权对民主国家的重要性，报告得出结论认为，应尽一切努力确保这项权利得到充分享有。某些新技术可以成为行使和平集会权的推进手段。与此同时，使用一些此类技术监视或镇压抗议者可能导致侵犯人权，包括侵犯和平集会权。需要符合人权规范和标准的监管框架，以避免政府对和平集会权和相关权利进行非法限制。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 引言

1. 人权理事会第 38/11 号决议请联合国人权事务高级专员编写一份关于包括信息和通信技术在内的新技术及其对在包括和平抗议在内的集会背景下促进和保护人权的影响的专题报告。本报告根据这一请求提交。

2. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)征求了各国以及联合国机构、区域组织、国家人权机构、民间社会组织和相关特别程序任务负责人等相关伙伴的意见。¹

3. 本报告审查了包括信通技术在内的新技术及其对在包括和平抗议在内的集会背景下促进和保护人权的影响。报告回顾指出, 和平集会权受到国际人权法的保护。还注意到, 新技术的有效使用能够使人们在集会中行使人权。报告还审查了以下情况对人权的挑战: 国家干预集会背景下新技术的提供和使用; 使用新技术追踪抗议者; 以及在集会背景下使用新的低致命武器和弹药技术。最后, 报告提出了一些结论和建议。

二. 在包括和平抗议在内的集会背景下行使人权

4. 和平集会权在在发动群众及表达不满和愿望、促进庆祝活动方面, 更为重要的是在影响国家的公共政策方面发挥着重要作用。² 2019 年是非常重要的一年, 所有区域的许多国家都发生了抗议活动。这种不满一直延续到 2020 年。导致人们抗议的因素过去是, 现在也仍然是复杂多样的。结构和体制上的种族歧视、日益恶化的社会经济条件、腐败、不平等和剥夺其他人权是一些共同的根源。其中许多问题是《2030 年可持续发展议程》的核心, 并且可能因冠状病毒病(COVID-19)危机而加剧。大多数抗议开始是和平的。然而, 在一些国家, 安全人员有时会对抗议过度使用武力, 包括致命武力。一些抗议者诉诸暴力, 导致紧张局势升级以及与安全部队的暴力对抗。新技术在许多抗议活动中发挥了作用, 或作为组织和协调抗议活动的推进手段, 或者作为限制或侵犯抗议者人权的工具。

5. 和平集会权包括在线上和线下举行会议、静坐、罢工、集会、活动或抗议的权利。³ 它是行使国际法保障的许多其他权利的手段, 与这些权利有着内在联系, 并构成参与和平抗议的基础,⁴ 特别是表达自由权和参与公共事务的权利。这些权利在《世界人权宣言》(第二十条第一款)、《公民及政治权利国际公约》(第二十一条)和《儿童权利公约》(第 15 条)中均有规定。相关文书还包括《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

¹ 提交的材料可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/CallforInput.aspx。

² A/HRC/20/27, 第 24 段。

³ 人权理事会第 21/16 和第 24/5 号决议。

⁴ A/HRC/20/27, 第 12 段。

义务宣言》(《人权维护者宣言》)(宣言还规定了适用的规范性标准和原则⁵)以及在区域一级关于和平集会权的适用的各种准则。⁶

6. 然而,和平集会的权利不是绝对的,因为它可以在严格的条件下受到限制。⁷在限制该权利时,各国应始终遵循限制不得破坏权利最根本的内容这一原则。⁸此外,只有在法律作出了规定并与具体情况相称的情况下,才能施加限制。各国必须表明这些限制是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所必需的。最后,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,如其他公众成员或反示威者的干预或暴力。

三. 新技术是在和平抗议背景下行使人权的推进手段

7. 新技术,特别是信通技术,具有积极的变革潜力。人们可以通过使用这些技术行使和平集会权和相关权利:动员和组织和平抗议;组建网络和联盟;更好地了解集会及其背后的原因,从而推动社会变革。新技术还可有助于提高抗议期间可能发生的违规和侵权行为的透明度和问责制。

8. 个人利用信通技术组织集会,因为它提供了一种相对容易和无障碍的快速高效的交流手段,以较低的资金成本向大量受众传播信息。⁹在某些情况下,社交媒体网络被用来促进集会的协调。¹⁰信息通过新技术传播的速度有助于自发性示威的安排。使用加密技术防止监控的通讯和社交平台增强了民间社会团体数字通信的安全性,同时还提供了专门用于组织基层网络的工具。¹¹为了保护通信安全,一些通讯平台采用了端到端加密。例子还包括旨在帮助将抗议活动转移到重点地理区域以最大限度地扩大其影响的智能手机应用程序,以及民间社会创建自动聊天机器人,为面临逮捕的抗议者提供法律援助。¹²

9. 各国还利用信通技术促进集会管理。例如,阿姆斯特丹市政府制定的示威指导方针建议地方政府机构在示威前查询社交媒体,以帮助估计可能参与者的人数,并利用社交媒体与示威者沟通。其他政府机构利用社交媒体协调工作,并与组织者交流信息,特别是在大型集会期间。¹³

⁵ 大会第 53/144 号决议,附件;特别见第 6 和第 12 条。

⁶ 见非洲人权和民族权委员会,《非洲结社和集会自由准则》(2017 年),以及欧洲安全与合作组织(欧安组织),《和平集会自由准则》,第二版。(华沙,欧安组织,2010 年)。

⁷ CCPR/C/120/D/2142/2012; CCPR/C/117/D/2082/2011; CCPR/C/117/D/2089/2011。

⁸ 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)。

⁹ 毛里求斯、乌克兰议会人权专员、墨西哥国家人权委员会、美洲人权委员会表达自由特别报告员、安曼人权研究中心、人权之家基金会和数字权利基金会提供的资料。

¹⁰ 圭亚那、意大利和南非人权委员会提供的资料。

¹¹ A/HRC/41/41, 第 26 段。

¹² 国际非营利法律中心提供的资料。

¹³ 罗马尼亚和欧安组织民主制度和人权办公室(民主人权办)提供的资料。

10. 信通技术有助于分享信息，从而创建一个充满活力的群体，并使人们能够获得更多的信息和权能。它可以使传统上被边缘化的群体更容易获得信息，更好地享有和平集会权。这些群体包括民权和种族平等活动人士；环境权利和土地权利维护者；妇女人权维护者；男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者活动人士；偏远地区的居民；土著人民。实况流播和其他信息共享形式为无法参与实地示威的人——如散居国外者社区和残疾人——提供了空间。¹⁴

11. 技术还可以增加抗议期间可能发生的违规和侵权行为的透明度和问责制。信通技术使人们能够通过社交媒体对集会进行实况流播，并通过使用智能手机摄像头和其他记录设备记录侵犯人权行为。¹⁵ 当媒体不愿意或无法报道某些抗议时，这一点尤为重要。¹⁶

12. 安全人员使用穿戴式摄影机也有助于确保暴力或侵犯人权行为的透明度和问责制。只要它们被正确地、持续地、合法合理地使用，它们就能提供有用的事件记录。¹⁷ 联合国多位特别报告员曾指出，执法人员在集会背景下适当使用穿戴式摄影机可协助内部调查或民事监督机制的工作。他们认为，如果有足够的保障措施，这种摄像机有可能促进问责制。¹⁸ 在某些情况下，摄影机的存在还能阻止执法人员诉诸暴力。¹⁹ 特别程序任务负责人告诫说，应当考虑对可能侵犯隐私的行为进行微妙的平衡(见下文第 16-23 段)。

13. 多年来，集会一直是通过实地集会的方式进行的，但现在也越来越多地以在线方式进行。²⁰ 人们可以利用在线空间参与一个虚拟的互联公民社会，利用这些空间与他人联系、交流策略和组织。²¹ #MeToo 运动是这一现象的最新实例。²² 和平集会自由权和结社自由权特别报告员重申，各国义务确保根据国际人权标准为在线集会提供便利。²³ 他还注意到，和平集会自由权和结社自由权的行使经常在线上 and 线下无缝衔接。²⁴ 此外，控制在线空间的社交媒体公司也有责任，特别是在加密、内容审核和算法放大效应方面，下面将就此进行讨论。

¹⁴ 进步通信协会和见证组织提供的资料。

¹⁵ 阿根廷国家监察员办公室、墨西哥国家人权委员会、民主人权办、证人和人权之家基金会提供的资料。

¹⁶ 数字权利基金会提供的资料。

¹⁷ 亚美尼亚、北马其顿和罗马尼亚提供的资料。

¹⁸ A/HRC/31/66, 第 92 段。

¹⁹ 进步通信协会提供的资料。

²⁰ 厄瓜多尔、美洲人权委员会表达自由特别报告员和大赦国际提供的资料。另见 www.vukacoalition.org。

²¹ A/HRC/41/41, 第 23 段。

²² 和平集会自由权和结社自由权特别报告员提供的资料。

²³ A/HRC/29/25/Add.1, 第 34 段。

²⁴ A/HRC/41/41, 第 28 段。

14. 鉴于基于互联网的技术可以作为在集会背景下行使人权的推进手段，各国必须缩小数字鸿沟，²⁵ 确保其人口能够使用互联网。²⁶ 人权理事会²⁷ 和大会²⁸ 均已确认互联网作为加速推进发展的驱动力的作用。《2030 年可持续发展议程》的可持续发展目标 9 包括决心大幅提升信息和通信技术的普及度，力争到 2020 年在最不发达国家以低廉的价格普遍提供因特网服务(具体目标 9.c)。

15. 信通技术的使用虽然具有积极的变革潜力，但也助长了针对某些种族²⁹ 和宗教群体的危险言论和仇恨言论，以及基于性别的歧视、攻击和暴力，包括暴力侵害妇女和女童。³⁰ 这往往反映并可能加剧有害的基于种族和性别的成见、歧视和线下暴力。针对某些种族和宗教少数群体以及妇女和女童的在线暴力在过去几年里急剧增加，可能导致妇女减少她们对在线平台的参与。³¹ 在公民权利和种族平等活动人士以及妇女和女童组织集会的情况下尤其如此。针对种族和宗教少数群体以及妇女和女童的在线暴力和侮辱导致许多人进行自我审查或减少网上互动，限制他们行使自己的权利，包括和平集会自由权。³² 信通技术被用于恐吓、威胁和伤害妇女和女童，包括在网下，这一现象的种族和性别特殊性和范围需要认真和深入的思考以及有针对性的应对行动。

四. 破坏组织渠道：对在集会背景下新技术的提供和使用实施干涉

16. 人权理事会一再对违反国际人权法阻止或干扰在互联网上获取或传播信息的措施表示关切。理事会明确谴责这些措施，并呼吁所有国家不要采取这些措施，并终止这些措施。³³

17. 对在和平抗议的背景下获取、提供和使用新技术实施干涉对人权构成了多重挑战。这种干涉包括过滤与抗议有关的内容，屏蔽用于动员抗议者的网站或某些平台，关闭属于活动人士或组织者的账户，或关闭互联网和通信网络。

18. 关闭互联网，又称“封网”、“关闭开关”或“封锁”，是一种特别有害的干涉信息和通信技术的方式，因此也会干涉到集会。关闭构成违反人权法、有意阻止或干扰在互联网上获取或传播信息的措施。³⁴ 这种措施正变得越来越普遍。近年来，人权事务委员会对一些国家一度数月关闭互联网表示关切。³⁵ 民

²⁵ “数字鸿沟”一词指处于各种不同社会经济水平的个人、家庭、企业和地理区域在获得信通技术和使用互联网开展广泛活动的机会方面存在的鸿沟(A/HRC/35/9, 第 3 段)。

²⁶ A/HRC/27/33, 第 22 段。

²⁷ 人权理事会第 38/7 号决议。

²⁸ 大会第 73/179 号决议。

²⁹ A/HRC/26/49, 第 18 段。

³⁰ A/HRC/32/42, 第 70 段。

³¹ A/HRC/35/9 第 35 段, A/HRC/38/47, 第 25 段。

³² 大赦国际提供的资料。

³³ 人权理事会第 32/13 号、第 38/7 号和第 38/11 号决议。

³⁴ A/HRC/35/22, 第 8 段。

³⁵ CCPR/C/CMR/CO/5, 第 41 段。另见 CCPR/C/KAZ/CO/2 和 CCPR/C/IRN/CO/3。

间社会组织记录的 2019 年发生的关闭事件增长了超过 30%，33 个国家发生了 213 起关闭事件。³⁶ 与前几年相比，2019 年的关闭事件持续时间也 longer，地理范围更具针对性，³⁷ 并越来越得到政府的承认。

19. 在 2019 年的抗议活动中，至少发生了 65 起互联网关闭事件，危及线上和线下的和平集会权。³⁸ 对互联网的接入、提供和使用进行干涉阻碍了个人的组织和集会能力。关闭对和平集会权具有寒蝉效应，因为它们破坏了集会的宣传，限制了有效和迅速动员大量人员的可能性。关闭还对表达自由权和获取信息具有不利影响，³⁹ 在传统媒体受政府控制、互联网可能是自由表达各种观点的唯一空间的情况下，关闭尤其令人感到关切。⁴⁰

20. 除了损害获取信息、表达自由及和平集会权之外，互联网关闭的负面经济影响据估计也很大。⁴¹ 关闭还对实现经济和社会权利的能力产生严重影响，因为关闭会影响许多基本活动和服务，包括获得紧急服务、卫生信息、移动银行、运输和教育材料。正如高级专员着重指出的那样，关闭、限制或封锁互联网，或对安全保密通信加以限制，很可能会加剧而不是缓解紧张局势。⁴² 在一些国家，互联网关闭与暴力和动乱加剧、侵犯人权行为的发声以及社会内恐惧感增加之间存在关联。⁴³ 所有这些因素往往突出表明，关闭的负面影响可能超过对有关国家的任何所谓好处。⁴⁴

21. 高级专员强调，全面关闭互联网(有时是长期关闭)等生硬措施违反了国际法，⁴⁵ 除了影响表达自由及和平集会权之外，还影响国家尊重包括结社自由和行动自由以及健康权和教育权在内的一系列广泛权利的能力。这些观点得到了国际和区域人权机制的专家的认同。⁴⁶ 人权事务委员会在关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)中指出，只允许在符合第十九条第三款的情况下，对网站、博客或任何其他互联网、电子或其他信息传播系统的运作实行任何限制，其中包括支持此类通信的系统，诸如互联网服务提供商或者搜索引擎。该一般性意见指出，普遍禁止某些网站和系统的运作不符合第三款。它还指出，单纯

³⁶ www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/02/KeepItOn-2019-report-1.pdf.

³⁷ 非洲的关闭事件是个例外，在很大程度上影响整个国家。见 www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/02/KeepItOn-2019-report-1.pdf。

³⁸ 同上。

³⁹ 意大利提供的资料。

⁴⁰ 苏利亚州人权委员会提供的资料。

⁴¹ www.brookings.edu/research/internet-shutdowns-cost-countries-2-4-billion-last-year/和 www.top10vpn.com/cost-of-internet-shutdowns/。

⁴² <https://news.un.org/en/story/2016/12/548052-silencing-opposition-not-solution-un-rights-chief-says-internet-blackout-looms>。

⁴³ 立即普及组织提供的资料，A/HRC/41/41，第 51 段。

⁴⁴ A/HRC/41/41，第 53 段。

⁴⁵ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24945&LangID=E。

⁴⁶ 见 2017 年 2 月 3 日第 AL CMR 2/2017 号来文(法文)；2018 年 4 月 25 日第 AL CMR 1/2018 号来文(法文)；2016 年 10 月 7 日第 UA ETH 5/2016 号来文。可查阅 spcommreports.ohchr.org。

因批评政府或者政府支持的政治社会制度而禁止某网站或信息传播系统公布相关材料与第 3 款不符。⁴⁷

22. 隐私权特别报告员指出，关闭互联网已成为选举期间一种令人不安的趋势，往往以对国家安全构成威胁或防止仇恨言论和虚假信息传播或公共秩序混乱蔓延为借口。⁴⁸ 同样，和平集会自由权和结社自由权特别报告员回顾说，关闭和封锁整个网站是一种极端和不相称的措施，在任何情况下都是不合理的。意见和表达自由权特别报告员及其来自区域组织的同行也指出，根据人权法，关闭整个通信系统在人权法下永远没有正当理由。⁴⁹ 他要求各国和其他行为者不要中断或关闭互联网或电信网络。⁵⁰ 同样，美洲国家组织表达自由特别报告员指出，切断互联网服务和全面关闭互联网可能违反表达自由，不当地限制接收和传递信息以及在线集会的权利。⁵¹

23. 虽然避免诉诸关闭主要是国家的责任，但私营公司在这方面也有责任。来自国家政府的关闭通信的要求是由运营网络或促进网络流通的提供商来执行的。这些提供商可以在质疑政府提出的互联网关闭要求方面发挥作用，并让他们的客户随时了解事态发展。⁵² 私营实体在其涉及和平集会自由和其他基本权利的行动中确保最大的透明度同样至关重要，⁵³ 包括报告政府提出的关闭要求以及执行任何中断指令的情况。

五. 新技术与对示威者的监视

24. 安全和保密的通信在和平抗议的规划和举行中发挥着重要作用。⁵⁴ 得到技术支持的监视对在和平集会中享有人权构成重大风险，是许多国家公民空间缩小的重要原因。新技术大大扩展了国家当局监视抗议活动、抗议组织者和参与者的能力。这些技术被用来监测抗议的规划和组织——例如，通过黑客攻击寻求举行集会的人使用的数字工具。这些技术还被用来在抗议期间进行监视——例如，通过使用基于生物识别技术的面部识别技术和拦截通信。针对这一趋势，人权理事会强调指出了在线隐私对于实现和平集会权和结社权的重要性。人权理事会还强调，确保和保护数字通信保密性的技术解决方案，包括加密和匿名措施，会对确保享有这些权利十分重要。⁵⁵ 高级专员在其关于数字时代的隐私权的报告中概

⁴⁷ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 43 段。

⁴⁸ 隐私权特别报告员提供的资料。另见 https://cipesa.org/?wpfb_dl=294。

⁴⁹ www.osce.org/fom/154846。

⁵⁰ www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/425282。

⁵¹ 美洲国家组织表达自由特别报告员提供的资料。

⁵² Al Sur 提供的资料。

⁵³ A/HRC/32/38，第 89 段。

⁵⁴ 隐私国际提供的资料；A/HRC/31/66，第 75 段。

⁵⁵ 人权理事会第 34/7 和第 38/7 号决议。

述了各国在监视措施方面应实施的主要保障措施。⁵⁶ 需要基于必要性和相称性原则的国家法律框架对监视工具的使用进行监管。⁵⁷

25. 同样，意见和表达自由权特别报告员呼吁严格限制对加密和匿名采取限制措施，以确保遵守合法性、必要性、相称性和正当性原则。⁵⁸ 执法和情报机构经常将此类限制措施用作对恐怖主义的快速反应，但却未能满足必要性和相称性的要求，因此破坏了对法治的信任。⁵⁹ 还有专家回顾指出，在取消匿名情况下，司法控制和相称性非常重要。⁶⁰

26. 和平集会自由权和结社自由权特别报告员呼吁禁止在实体和数字空间使用监视技术对行使和平集会权的人进行不加区别和不分目标的监视。他强调，只有在有合理理由怀疑抗议者正在从事或计划从事严重刑事犯罪的情况下，才能根据必要性和相称性原则，在司法监督下，有针对性地对抗议者进行监视。⁶¹ 大会还确认，各国不应使用非法或任意监视技术，其中可能包括各种形式的黑客攻击。⁶²

27. 尽管有这些警告，但各国继续不当地对计划或组织抗议的人以及抗议者使用的信通技术工具诉诸侵入性在线监视和黑客攻击。监视软件被用来侵入抗议者的智能手机，通常是在他们受到欺骗下载了某些应用程序之后。通过这些应用程序可以畅通无阻地访问抗议者的手机和他们的联系人、聊天信息、电话交谈以及在社交媒体和通信平台上发布的照片和视频。⁶³ 另一个令人关切的问题是抗议者和组织者的社交媒体账户遭到黑客攻击。一些国家当局使用黑客设备创建虚假账户，冒充抗议组织者，传播虚假信息，或对追随者造成危害，包括通过人肉搜索(即恶意发布个人信息，以鼓动针对抗议者和组织者的人身伤害)。

28. 对集会具有相当大的负面影响的另一种做法是监测和干扰抗议者使用手机。当局使用各种模拟手机通讯基站的设备来拦截手机通讯并追踪手机用户的位置。这些设备通常捕获移动电话的国际移动用户标识码和国际移动设备识别码，每个移动电话和 SIM 卡的识别码都是唯一的。国际移动用户身份识别码捕获器可广泛使用、易于运输并且在某些情况下可以覆盖整个城市。一旦连接到这样的捕获器，手机就会泄露能够识别用户的信息。这些捕获器经常被用来阻止或拦截手机发送和接收数据，包括通话内容、短信和访问的网站。通过这种方式，这种装置被用于监视与他人集会或结社的个人。⁶⁴ 这种身份捕获器有可能捕获成千上万人的通话活动。意识到这一风险往往会另个人感到不安，阻碍他们行使和平集会权，以避免通信被记录和监测。

⁵⁶ A/HRC/39/29。

⁵⁷ Al Sur 提供的资料。

⁵⁸ A/HRC/29/32, 第 56 段。

⁵⁹ 同上，第 36 和第 59 段；A/HRC/40/52/Add.1。另见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24637&LangID=E。

⁶⁰ 美洲国家组织表达自由特别报告员提供的资料。

⁶¹ A/HRC/41/41, 第 57 段。

⁶² 大会第 73/179 号决议。

⁶³ 立即普及组织提供的资料。

⁶⁴ 国际公民自由组织网络提供的资料。

29. 在线监视技术和通信干扰经常导致骚扰和恐吓。⁶⁵ 例如，国际移动用户身份识别码捕获器可能被用来向移动电话发送信息，以恐吓潜在的参与者。这些技术对示威活动具有寒蝉效应，因为人们害怕会因计划或参与抗议活动而遭到报复。⁶⁶ 在一些国家，发布抗议信息或利用社交媒体提出政治敏感问题的个人会遭到起诉。因此，抗议者感到有必要进行自我审查，在社交媒体保持低调，只通过安全的信息收发程序进行交流，删除与抗议相关的对话，只使用预付费的SIM卡。⁶⁷

30. 另一个特别成问题的事态发展是采取例行做法，对集会参与者进行影音记录，通常与面部识别技术的应用相结合。这种自动化技术依赖于将在数字图像中捕获的人脸的数字表示(称为“模板”)与数据库中的其他模板进行比较。通过比较，可以推断出该人确实是要被鉴别或识别的人的概率的高低。将两个或更多模板视为匹配的概率阈值由系统用户确定。当从部署在公共场所的闭路电视摄像机获得的镜头与数据库中的图像进行近乎实时的比较时，这被称为实时面部识别技术。

31. 面部识别技术的使用给享有人权，包括和平集会权带来重大风险。尽管近年来精度有了显著提高，但这项技术仍然容易出错。例如，一幅图像可能被错误地认为是匹配的(称为“假阳性”)，会对一个人的权利产生重大后果，包括某人被错误地标记为犯罪嫌疑人并可能被拘留和起诉的情况。当面部识别技术被用于大量人群时，即使较低的错误率也可能导致数百人被不准确标记。

32. 此外，面部识别技术可能会延续和扩大歧视，包括对非洲裔和其他少数群体、妇女或残疾人的歧视，⁶⁸ 因为它可用于根据族裔、种族、民族血统、性别和其他特征对个人进行定性。这种技术也可能导致无意的歧视，因为它的准确性取决于肤色或性别等因素，经验表明，对深肤色的人和妇女的识别准确率较低。⁶⁹

33. 如果没有有效的保障措施，在集会背景下使用面部识别技术来识别个人，会对隐私权、表达自由权及和平集会权产生相当大的不利影响。一个人的形象是其个性的重要特征之一，因为它揭示了该人区别于其他人的独特特征。⁷⁰ 未经个人同意而记录、分析和保留其面部图像构成了对个人隐私权的干涉。在集会上部署面部识别技术构成不加区分的大规模干涉，因为这种部署需要收集和处理由配备有或连接到面部识别技术系统的照相机捕获的所有人的面部图像。

⁶⁵ 同上。

⁶⁶ 阿根廷国家监察员办公室提供的资料。

⁶⁷ 立即普及组织和大赦国际提供的资料。

⁶⁸ 大赦国际和数字权利基金会提供的资料。

⁶⁹ See Joy Buolamwini and Timnit Gebru, “Gender shades: intersectional accuracy disparities in commercial gender classification”, *Proceedings of Machine Learning Research*, vol. 81 (2018), pp. 1–15; and Inioluwa Deborah Raji and Joy Buolamwini, “Actionable auditing: investigating the impact of publicly naming biased performance results of commercial AI products”, *Conference on Artificial Intelligence, Ethics and Society* (2019).

⁷⁰ 欧洲人权法院, *Reklos 和 Davourlis 诉希腊*(第 1234/05 号申诉), 2009 年 4 月 15 日的判决, 第 40 段。

34. 传统上，集会使得参与者获得一定程度的保护，不被挑出或认出。⁷¹ 许多国家例行地记录集会参与者音像记录，已大大削弱了这种保护。⁷² 与影音记录的做法相比，面部识别技术的兴起导致了一种范式转变，因为它极大地提高了以自动化方式识别集合中所有或许多参与者的能力。如果部署了实时面部识别技术，允许对参与者进行实时识别以及有针对性的监视和跟踪，问题会尤为严重。错误的实时识别也可能导致安全部队对和平集会进行不当干预。正如联合国人权专家指出的那样，使用面部识别技术对和平集会权可能具有深远的负面影响。⁷³ 许多人担心自己会被认出来并遭受负面后果，因而感到气馁，不愿在公共场所示威，自由表达自己的观点。⁷⁴

35. 只有当影音记录和面部识别技术符合合法性、必要性和相称性这三个部分的检验时，才能予以使用。鉴于面部识别技术的侵入性和严重的寒蝉效应，在和平抗议期间诉诸面部识别技术是否能够满足必要性和相称性要求一直受到质疑。⁷⁵ 当局一般不应记录集会参与者。根据需要表明相称性的要求，只有在有具体迹象表明严重刑事犯罪正在实际发生或有理由怀疑即将发生的严重犯罪行为，如暴力或使用火器时，才应考虑例外情况。现有记录只能用于识别涉嫌严重犯罪的集会参与者。⁷⁶

36. 虽然不鼓励在和平集会中使用面部识别技术，但仍然使用这种技术的政府应确保使用这种技术应具有明确的法律基础，包括强有力的符合人权的监管框架。此外，继续使用影音记录和面部识别技术的当局应建立一个监管框架，在其中列入有效保护个人数据，包括面部图像及其衍生数据的规定。措施应规定立即删除所有数据，但进行刑事调查和起诉暴力犯罪可能需要的特定部分除外。所有有关人员都应有权获取并要求纠正和删除没有合法目的和法律依据的此类信息，除非这将阻碍需要这些数据的刑事调查或起诉。⁷⁷

37. 此外，影音记录和面部识别技术的任何使用都必须受到强有力和资源充足的监督机制的约束。虽然独立和公正的数据保护当局可以实施部分的监督工作，但各国应考虑采取补充措施，包括由一个独立的、最好具有司法性质的机构参与，负责授权在集会背景下使用面部识别技术措施。无论如何，记录和面部识别技术的任何使用都应该受到司法质疑。在所有情况下，当局应对记录和面部识别技术的使用保持透明，并应始终在公众成员的图像被记录或可能被记录和/或被面部识别系统处理时对他们进行通告。⁷⁸

⁷¹ 欧安组织民主人权办，“和平集会自由准则”，第3版(2019年)，第71段。

⁷² 同上，第172段。

⁷³ A/HRC/31/66, 第76段, CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, 第16段。

⁷⁴ 欧洲联盟基本权利署，“面部识别技术：执法背景下的基本权利考虑”(维也纳，2020年)，第20页；荷兰人权机构和监测平等权利协会提供的资料。另见 A/HRC/31/66, 第76段；欧安组织民主人权办，“和平集会自由准则”，第172段。

⁷⁵ FRA study, p. 34.

⁷⁶ 欧安组织民主人权办，《和平集会自由准则》，第172段。

⁷⁷ A/HRC/39/29, 第27-33段。

⁷⁸ A/HRC/31/66, 第78段。

38. 一些城市采用了一种受欢迎的做法，这种做法禁止并暂停政府使用面部识别技术。⁷⁹ 尽管面部识别技术对人权的不利影响令人感到严重关切，但一些国家的警察部队继续在和平集会背景下作为常规警务工具使用这些技术，往往监管框架和监督薄弱或根本不存在。这种趋势令人担忧，可能会导致公共空间一直处于摄像头和面部识别技术的系统监视之下。各国应在部署面部识别技术设备之前以及在这些工具的整个生命周期内始终如一地开展人权尽职调查。⁸⁰ 有必要进一步深入研究面部识别技术的准确性和使用这种技术的风险，以增加对其潜在影响的认识。

39. 近年来，在私营部门的支持下，监视技术的使用迅速增长。所有工商企业，包括开发用于监测民间社会行为体活动的新技术的企业，都有责任根据《工商企业与人权指导原则》尊重人权。⁸¹ 它们应当制定政策，承诺履行这一责任，并开展尽职调查，以查明、预防、减轻和说明它们如何应对对人权的影响。此外，它们还应当建立和维持处理它们造成或促成的不利人权影响的程序。具体而言，通过在开发和提供面部识别技术方面的作用，公司可能会助长因国家当局使用面部识别技术而导致的侵犯人权行为。公司保密通常使得公众无法对作为商业产品的面部识别技术进行充分审查。其结果是，公司对其关于面部识别产品的准确性或对个人权利的影响的说法并不完全负责。缺乏透明度和监督也导致缺乏可用的补救措施。⁸²

40. 监视技术在全球范围内进行交易，使其易于广泛使用，包括用于执行和便利非法和任意监视。针对监测技术销售的适当出口管制制度可以成为限制这种滥用的有力工具。如果有迹象表明有关监视工具可能被进口国用于侵犯或践踏人权，各国不应发放出口许可证。在世界各地普遍滥用监视技术的背景下，意见和表达自由权特别报告员呼吁各国暂停发放监视技术出口许可证，直到能够在技术上将这些技术的使用限制在符合人权标准的合法目的上，或者直到能够确保这些技术只能出口到其使用须经授权的国家——由独立和公正的司法机构根据正当程序及合法性、必要性和正当性的标准授权。⁸³ 高级专员支持这一呼吁。

⁷⁹ <https://nymag.com/intelligencer/2020/01/why-we-should-ban-facial-recognition-technology.html>.

⁸⁰ A/HRC/43/29, 第 51 和第 60 段。

⁸¹ A/HRC/17/31, 附件。

⁸² AI Now, written testimony to the House of Representatives of the United States of America, dated 15 January 2020.

⁸³ A/HRC/41/35, 第 49 段。

六. 其他新技术与集会：低致命武器和弹药技术

41. 低致命武器和弹药在执法中发挥着至关重要的作用，包括在需要一定程度的武力但使用火器是非法的情况下，以及作为致命武力的替代手段。⁸⁴ 因此，应向执法人员提供适当的低致命武器。⁸⁵ 虽然这种武器造成死亡或严重伤害的风险低于火器，但如果不是由训练有素的执法人员按照其操作说明和关于使用武力的国际法原则使用，低致命武器也可能会造成死亡或严重伤害。⁸⁶

42. 警棍、辣椒喷雾剂和催泪瓦斯已经在执法部门使用了几十年。技术进步促成了许多新型低致命武器和弹药的开发和使用，它们被用于镇压抗议者，这些武器和弹药包括：射能武器，如泰瑟枪；先进动能弹，如能量衰减弹；使用催泪瓦斯和其他低致命弹药的无人机和自主系统；胡椒弹和胡椒弹发射器；炫目武器；声学武器；臭气弹。2020 年，人权高专办发布了即将出版的《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》的预发编辑版。该指南是与日内瓦国际人道法和人权学院以及南非比勒陀利亚大学人权中心合作制定的。

43. 根据国际法，使用低致命武器和弹药必须严格遵守必要性和相称性原则。⁸⁷ 虽然它们被认为是低致命武器，但它们仍然存在造成伤害的严重风险，⁸⁸ 有人呼吁在集会管理中禁止某些低致命武器和弹药。⁸⁹ 一个国家表示，其警察部队在集会中不使用新型低致命武器和子弹药技术。⁹⁰ 为本报告提供的资料指出了不当使用给人民和社区造成的创伤，在某些情况下，不当使用导致了伤害或死亡，由此产生的影响阻碍人们行使和平集会权。⁹¹ 人权事务委员会一直对不同国家执法人员在抗议活动中使用武力的违规行为持批评态度。⁹² 儿童权利委员会对以下情况表示关切：在为建设城市基础设施项目而进行强制搬迁期间针对儿童使用人身暴力，包括过度使用催泪瓦斯和辣椒喷雾剂；⁹³ 对儿童使用高频超声波装置、闪光球装置和泰瑟枪。⁹⁴ 儿童权利委员会建议有关国家重新考虑或禁止使用高频超声波和闪光球装置及其他有害装置。⁹⁵

⁸⁴ 见《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》，预发编辑版(2020 年)。可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/LLW_Guidance.pdf。

⁸⁵ 人权理事会第 25/38 号决议。

⁸⁶ 见《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》。

⁸⁷ 人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 14 段。

⁸⁸ INCLO, “Unhealed wounds – the faces behind the injuries of crowd-control weapons”. Available at www.inclo.net/projects/unhealed-wounds/.

⁸⁹ 大赦国际提供的资料。

⁹⁰ 瑞士提供的资料。

⁹¹ 欧米茄研究基金会和人权之家基金会提供的资料。

⁹² CCPR/C/IRQ/CO/5, 第 41 段；CCPR/C/KOR/CO/4, 第 52 段；CCPR/C/MKD/CO/3, 第 19 段。

⁹³ CRC/C/BRA/CO/2-4, 第 35 段。

⁹⁴ CRC/C/FRA/CO/4, 第 47 段。

⁹⁵ 同上，第 49 段。

44. 特别报告员⁹⁶ 和普遍定期审议⁹⁷ 也表达了类似的关切。法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员以前曾指出，技术进步要求国家和技术的其他使用者承担更大的责任，并有必要确保监测和问责。⁹⁸ 根据国际人权法和关于使用武力的原则，各国必须确保在进行有效、透明、迅速、独立和公正的调查后，⁹⁹ 对任何执法人员使用武力的决定承担责任。¹⁰⁰ 如果对执法人员使用武力的调查显示死亡或伤害可能是非法造成的，国家应确保通过司法程序起诉犯罪者，如果定罪，应给与适当惩罚。¹⁰¹

45. 一些低致命武器自动或通过遥控实现武力，这引起了关于侵犯人权(包括生命权)的责任的复杂问题。人权事务委员会建议，除非已经确定这些武器系统的使用符合国际人权法，否则不得开发或投入使用。¹⁰² 特别报告员还建议，不需要实际人员干预即可实现致命或低致命武力的完全自主武器系统一旦部署后，绝不应在集会期间用于执法。¹⁰³

46. 缺乏使用低致命武器的适当培训也是一个主要问题。有必要进行这种培训，以确保这些武器的使用不会给抗议者和旁观者带来意想不到的、有害的、有时甚至是致命的后果。¹⁰⁴ 鉴于低致命武器可能致命或造成严重伤害，执法人员必须接受使用这些武器的适当培训。¹⁰⁵ 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员注意到在使用低致命武器后抗议者和旁观者受伤或死亡的情况，呼吁向执法人员提供关于配备给他们的每种设备的培训。在一些情况下，特定设备可能需要许可证。¹⁰⁶

47. 另一个令人关切的问题是，国家法律中缺少关于使用低致命武器的适当规定，包括关于可获取和用于国家安全目的的技术的类型和范围的规定。¹⁰⁷ 据报告，只有 12 个国家制定了关于使用这类武器的具体法律。¹⁰⁸ 先进技术越来越需要一个关于开发和使用新的低致命武器，包括如何确保在使用这些武器时尊重人权的更详细的国家监管框架和指导。¹⁰⁹ 新的执法武器在使用前应由一个合法成立、独立、多学科和透明且在商业或执法上无利害关系的专家组进行测试。还应对此种武器的使用作出强制性监测要求。¹¹⁰

⁹⁶ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25269&LangID=E。

⁹⁷ A/HRC/30/12, 第 176.223 段; A/HRC/41/6, 第 125.55–125.56 段; A/HRC/39/10, 第 129.73 段。

⁹⁸ A/69/265, 第 67 段。

⁹⁹ 《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程(2016 年): 经修订的有效防止和调查法外、任意和即决处决手册》(联合国出版物, 出售品编号: E.17.XIV.3), 第 20 段。

¹⁰⁰ 《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》, 第 3.1 段。

¹⁰¹ 《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》, 第 8(c)段。

¹⁰² 人权事务委员会, 第 36 号一般性意见, 第 65 段。

¹⁰³ A/HRC/31/66, 第 67 段。

¹⁰⁴ 阿根廷国家监察员办公室、意大利、民主人权办和欧米茄研究基金会提供的资料。

¹⁰⁵ 欧米茄研究基金会提供的资料。

¹⁰⁶ A/69/265, 第 74 段。

¹⁰⁷ 墨西哥国家人权机构和乌克兰议会人权专员提供的资料。

¹⁰⁸ <https://rightofassembly.info>。

¹⁰⁹ A/69/265, 第 73 段。

¹¹⁰ 同上, 第 75 段。

48. 在作出商业决定和建立商业关系时，公司应进行人权尽职调查，以避免侵犯个人人权，并应解决这些决定可能给人权带来的潜在不利影响。开发和制造低致命武器的工商企业应解决此类武器对人权的影响。有人对私营公司开发新的低致命武器和弹药表示关切，这些公司没有明确的执法目的，也没有证据表明其业务优势。¹¹¹ 开发和制造低致命武器的私营公司应提供关于这些武器可能对人权造成的特殊风险的信息，对技术规格保持透明，并进行安全分析。¹¹²

七. 结论和建议

49. 鉴于享有和平集会权对民主国家的重要性，各国必须确保这项权利能够得到最大程度的享有。此外，各国应努力充分了解抗议背后的原因，包括结构性歧视、对基本自由的限制和社会经济不平等。

50. 对和平集会的任何限制都必须有法律依据，是实现可允许目标之一所必需的，并且是相称的。限制也不得涉及任何理由的歧视。此外，各国需要加强努力，确保对集会背景下侵犯和践踏人权的行为追究责任，并确保所有受害者都获得补救。

51. 新技术可以为抗议的动员和组织提供便利，从而成为行使和平集会权和相关权利的推进手段。这种技术可使在网上举行集会成为可能，并可促进和加强经常被边缘化的人的加入和参与。信通技术还可以为对集会进行适当管理提供支助，并增加透明度和问责制。

52. 与此同时，新技术给希望参加和平集会的人带来相当大的风险，包括可能利用这种技术监视或镇压抗议者，导致侵犯人权行为。这些新技术正在迅速发展，各国越来越多地使用这些技术。它们的部署往往没有经过国家或公司的人权尽职调查，也缺少符合人权规范和标准的监管框架。其结果是，监视范围扩大，在线公民空间减少，对和平集会权产生寒蝉效应。

53. 在这方面，高级专员建议各国：

作为推进手段的以互联网为基础的技术

(a) 弥合数字鸿沟，确保尽可能多的人能够低廉的价格获得互联网接入，以便更多地利用互联网技术作为在集会背景下行使人权的推进和便利手段；

关闭网络

(b) 避免在任何时候，特别是在集会期间，包括在选举和动乱时期举行的集会期间中断和关闭互联网或电信网络；

(c) 酌情废除或修订允许中断和关闭这些网络的法律和政策，今后不通过任何此类法律和政策；

¹¹¹ 大赦国际提供的资料。

¹¹² 见《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》。

监视

(d) 确保对隐私权的任何干涉，包括通信监视和情报共享，均符合国际人权法，包括合法性、必要性和相称性原则；

(e) 促进和保护强有力的网上加密和匿名选项，并确保法律规定对取消匿名进行司法监督；

(f) 禁止使用监视技术对在实体空间和在线空间上行使和平集会和结社权利的人进行不加区别和不分目标的监视，并确保仅在在有合理理由怀疑某人已经或正在实施刑事罪行，或正在从事对国家安全构成具体威胁的行为时，才授权采取有针对性的监视措施；

(g) 确保将对监视技术被用作侵犯和践踏人权行为的手段的风险进行评估作为决定是否发放出口许可证的一个重要因素；

面部识别技术

(h) 绝不使用面部识别技术识别和平集会的参与者；

(i) 不记录集会参与者的镜头，除非有具体迹象表明参与者正在或将要从事严重犯罪活动，而且这种记录是由法律规定的并有必要的有力保障；

(j) 暂停在和平集会背景下使用面部识别技术，至少在主管当局能够证明符合隐私和数据保护标准以及不存在重大准确性问题和歧视性影响之前以及在以下建议得到落实之前暂停使用：

- (一) 在部署面部识别技术设备之前以及在所部署工具的整个生命周期内，系统地开展人权尽职调查；
- (二) 为面部识别技术的使用建立有效、独立和公正的监督机制，如独立的数据保护机构，并考虑规定在集会中使用面部识别技术必须先获得独立机构的授权；
- (三) 制定严格的隐私和数据保护法，规范个人数据(包括面部模板)的收集、保留、分析和其他处理；
- (四) 确保对于在集会背景下使用图像记录和面部识别技术保持透明，包括通过与公众、专家和民间社会进行知情协商，并提供关于面部识别技术的获取、此类技术的供应商和工具的准确性的信息；
- (五) 在依靠私营公司采购或部署这些面部识别技术的情况下，要求公司开展人权尽职调查，以查明、预防、减轻和处理对人权的潜在和实际不利影响，特别是确保在设计和实施这些技术时纳入数据保护和不歧视要求；

(k) 鉴于低致命武器和弹药在和平集会中造成重大伤害的频率，对其使用严格适用必要性和相称性标准，包括在控制人群时如可以通过危害较小的手段解决，则不使用此类武器，¹¹³ 并确保对低致命武器的使用进行密切监测；

¹¹³ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见，第 14 段。

(l) 考虑到《联合国关于在执法中使用低致命武器的人权指南》，该指南是对《执法人员行为守则》¹¹⁴ 和《执法人员使用武力和火器的基本原则》¹¹⁵ 的增补和补充；

(m) 确保对所有执法人员关于低致命武器和弹药的强制性培训，包括关于使用武力与人权的国际规范和标准的培训，规定低致命武器和弹药仅限经过适当培训的执法人员使用；

(n) 通过司法或非司法机制，如调查委员会或纪律委员会，确保对与集会背景下执法人员不当使用低致命武器和弹药有关的侵犯人权行为进行问责，确保对执法人员滥用低致命武器和弹药的调查有效、透明、迅速、独立和公正。

54. 此外，高级专员建议工商企业：

(a) 尽一切努力履行其尊重所有人权的责任，包括充分实施《工商企业与人权指导原则》，这意味着在其业务中对所有人权，包括和平集会权进行有效的人权尽职调查，并采取适当行动预防、减轻和处理实际和潜在的影响；

(b) 特别是在任何涉及监视技术的潜在交易之前，作为尽职调查的一部分，进行彻底的人权影响评估；

(c) 在部署面部识别工具之前以及在此类工具的整个生命周期内，开展人权尽职调查，以查明、预防、减轻和说明使用面部识别技术对人权的任何不利影响；

(d) 通过现有的法律程序质疑政府提出的关闭互联网的要求，并随时向其客户通报任何此类要求和执行的任何中断指令的情况；

(e) 在开发和制造低致命武器和弹药时，提供关于这些武器和弹药可能构成的特殊风险的信息，并对技术规格、设计特点和进行的安全分析保持透明。

¹¹⁴ 大会第 34/169 号决议，附件。

¹¹⁵ 大会第 45/166 号决议。