



大会

Distr.: General  
13 May 2020  
Chinese  
Original: English

## 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 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

## 保护世界各地公民空间的十年

### 和平集会自由权和结社自由权特别报告员的报告\*

#### 摘要

秘书处谨向人权理事会转递根据理事会第 [41/12](#) 号决议编写的和平集会自由  
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。

\* 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. 特别报告员的活动 .....	4
三. 盘点 .....	5
四. 背景 .....	13
五. 展望未来：面向未来议程 .....	16
六. 二次行动呼吁 .....	20

## 一. 引言

1. 人权理事会在其 10 年前通过的第 15/21 号决议中设立了和平集会自由权和结社自由权特别报告员的任务，即在全世界加强对这些基本自由的促进和保护。通过这一历史性决定，理事会确认需要支持和保护民间社会 and 所有寻求享有和平集会自由权和结社自由权的个人，以此作为其促进民主和人权工作的一部分。这一决定反映了一种普遍认识，即只有人民团结起来表达政治意见，从事文学艺术追求和其他文化、经济和社会活动，参加宗教或其他信仰活动，组建和加入工会和合作社，选举领导人代表他们的利益并追究领导人的责任，才有可能实现民主。
2. 在规定特别报告员任务之前的几年里，专家们对世界各地民间社会环境日益受限的迹象发出了警告。民间社会面临监禁、失踪和杀戮等传统压迫形式的国家名单越来越长，令人震惊。此外，许多政府正在对和平集会自由权和结社自由权的行使采取新的、往往微妙而复杂的限制。越来越多的限制不仅出现在威权国家，也出现在民主国家。非政府组织发起了一场联合运动，呼吁各国政府确保保护民间社会，应对正在发生的危机，包括通过设立促进和保护和平集会自由权和结社自由权的联合国任务授权。这场运动得到了世界每个地区的国家的支持，这些国家也开始注意到这一令人担忧的趋势。2010 年 9 月 30 日，人权理事会通过了第 15/21 号决议，设立了这项任务授权。
3. 自 2010 年以来，理事会通过第 24/5、32/32 和 41/12 号决议，每三年延长一次特别报告员的这一任务授权。第一位和平集会自由权和结社自由权特别报告员马伊纳·吉埃(肯尼亚)于 2011 年 5 月 1 日就职，任职至 2017 年 4 月 30 日。安娜丽莎·钱皮(意大利)于 2017 年 5 月 1 日至 11 月 30 日担任特别报告员。克莱芒·尼亚雷索西·武莱(多哥)是 2018 年 4 月任命的现任任务负责人。
4. 过去 10 年来，任务负责人一直在努力倡导为行使和平集会自由权和结社自由权创造有利环境。为此，他们注重于提请国际社会注意在这些权利的行使方面所面临的威胁和挑战，并帮助扩大其规范框架和在各种利益攸关方中的支持基础。这反映于 12 次国家访问；1 次后续国家访问；向大会提交的 7 份专题报告和向人权理事会提交的 9 份专题报告；1 448 封函文；以及数以百计的公开声明和无数次会议、研讨会和咨商。所有这些工作，以及其他成绩，都有助于在国际人权议程中提升对和平集会自由权和结社自由权的讨论。
5. 10 年前，在人权历史上的一个关键时刻设立了和平集会自由权和结社自由权特别报告员的任务规定。在过去十年中，取得了巨大的成就。世界各地的民间社会和社会运动激发了其社区的积极变化、捍卫了民主价值观以及发展了用于解决世界上最紧迫问题的创新做法的例子数不胜数。然而，在同一个十年里，对享有和平集会自由权和结社自由权的威胁数量和复杂性都有所增加。现在我们的世界正面临百年来最严重的大流行病，威胁着全世界数以百万计的人的健康和生命。虽然这场流行病属最严重的挑战，但某些政府应对措施可能会加剧对本已脆弱的公民空间施加压力的限制。

6. 特别报告员任务十周年是一个反思过去十年所取得成就的契机。然而，更重要的是，可借助这一契机展望未来，探讨任务负责人如何在今后十年增加其在促进和保护和平集会自由权和结社自由权方面的影响力。报告概述了特别报告员在 2019 年 4 月 1 日至 2020 年 4 月 25 日期间开展的活动，并通过审查任务的由来及其主要进展领域，概述了特别报告员任务的第一个十年的工作。报告还审视了过去和正在出现的挑战，随后探讨了经验教训和今后促进和保护集会和结社权利议程的战略问题。报告最后提出了一系列建议。

7. 在起草本报告时，特别报告员进行了公开的征求意见和咨商并从中受益。截至本报告之日，共收到各国政府提交的材料 8 份，国家人权机构提交的材料 5 份，民间社会组织提交的材料 18 份。由于冠状病毒病(COVID-19)大流行，特别报告员不得不取消原定在巴西圣保罗举行的全球民间社会咨商，以及计划征求民间社会和国家意见的其他会议活动。他改而于 3 月 26 日和 27 日与民间社会组织进行了在线咨商。4 月 2 日，他还就 COVID-19 大流行对享有和平集会自由权和结社自由权以及对民间社会工作的影响举行了一次咨商。特别报告员感谢所有为上述征求意见和咨商过程作出贡献的人。如果没有任务的众多合作者，即世界各地的民间社会、人权理事会内的一个帮助为特别报告员部分活动提供资助、由若干国家政府组成的核心小组，以及机构合作伙伴和捐助者，本报告所记录的一切则都不可能得以实现。

## 二. 特别报告员的活动

### A. 国家访问

8. 特别报告员于 2019 年 7 月 18 日至 26 日访问了斯里兰卡(见 [A/HRC/44/50/Add.1](#))，并于 2019 年 9 月 17 日至 27 日访问了津巴布韦。他感谢两国政府在访问前和访问期间给予的合作。

### B. 函文

9. 特别报告员在 2019 年 4 月 26 日至 2020 年 4 月 15 日期间共发送了 168 封函文。他对写给各国的函文的意见和收到的答复载于本报告的一份增编。

### C. 参加各种活动

10. 除其他许多活动外，特别报告员参加了以下活动：

(a) 2019 年 5 月 8 日在金斯敦举行的美洲人权委员会第一七二届会议；

(b) 由公民社会——公民参与世界联盟组织、2019 年 5 月 30 日和 31 日在南非约翰内斯堡举行的关于限制和平集会自由权和结社自由权对可持续发展的影响咨商会；

(c) 参加 2019 年 6 月 11 日至 14 日在突尼斯举行的 2019 年权利大会 (RightsCon 2019)；

(d) 2019 年 10 月 1 日和 2 日在意大利都灵举办的国际劳工组织工作中的基本原则和权利学术活动，以庆祝劳工组织成立 100 周年；

(e) 特别报告员与国际律师协会人权所合作于 2019 年 11 月 4 日和 5 日在日内瓦举行的关于律师在抗议活动中的作用的专家咨商；

(f) 2020 年 2 月 18 日和 19 日在布鲁塞尔举行的欧洲议会关于威权主义和表达自由、新闻自由和人权维护者空间缩小的听证会；

(g) 2019 年 10 月 21 日至 11 月 10 日在班珠尔举行的非洲人权和民族权委员会第六十五届会议；

(h) 2019 年 12 月 10 日至 13 日在哥伦比亚特区华盛顿举行的与美洲人权委员会和民间社会组织的一轮会议；

(i) 2020 年 3 月 6 日和 7 日在瑞士格里昂(Glion sur Montreux)举行的关于人权事务委员会第 37 号一般性意见议题的务虚会。

### 三. 盘点

#### A. 设立任务

11. 特别报告员的任务是人权理事会第十五届会议于 2010 年 9 月 30 日设立的。根据理事会第 15/21 号决议，这一任务是促进和保护全世界和平集会自由权和结社自由权。为履行其职能，特别报告员利用了各种工具，包括进行国家访问、回应个人申诉、向各国政府提供技术援助、进行研究和编写专题报告以及开展公共外联。

12. 在设立这一任务时，理事会一方面认识到这些权利本身的重要性，另一方面也认识到它们为个人提供了行使其他人权和民主治理的机会。<sup>1</sup> 这种相互联系和相互依存使这些权利成为一个国家尊重对许多其他人权的享有和支持民主价值观的有益指标。<sup>2</sup>

13. 特别报告员任务的设立回应了有关的关切问题，即令人担忧的、通过不适当限制民间社会环境的法律和做法关闭公民空间的趋势，以及对和平集会自由权和结社自由权的享有的威胁增加。在世界上许多国家多年逐步但稳定的民主化和民间社会部门加强趋势之后，当时却已经开始出现专门针对促进民主和人权团体的限制性法律和做法。国际民间社会组织于 2007 年发起了一个捍卫民间社会的项目，厘清了这些新威胁，并敦促国际社会采取行动并建立团结，以保护民间社会免受这些威胁的侵害。<sup>3</sup> 在人权理事会内部，越来越多的国家正在共同努力，以加强

<sup>1</sup> 人权理事会第 15/21 号决议。

<sup>2</sup> A/HRC/20/27，第 12 段。

<sup>3</sup> International Centre for Not-For-Profit Law and World Movement for Democracy. “Defending civil society”, February 2008. Available at [http://ecn1.org/dindocuments/244\\_ICNL-WMD\\_Defending\\_CS.pdf](http://ecn1.org/dindocuments/244_ICNL-WMD_Defending_CS.pdf).

国际社会对此类侵害的应对。然而，不幸的是，在《世界人权宣言》所规定的基本自由中，唯有和平集会自由权和结社自由权没有得到联合国人权机制特别关注。这一差距限制了国际社会，特别是理事会有效应对所指明的各项挑战的能力。

14. 理事会第 15/21 号决议的通过表明这些自由得到广泛支持，也表明来自世界不同区域的许多国家认识到有必要加大力度保护和加强公民参与空间。与此同时，决议重申了一套保护这些基本自由的核心原则，包括：

- (a) 和平集会自由权和结社自由权是民主和更广泛的人权的重要组成部分；
- (b) 和平集会自由权和结社自由权不受歧视地属于每个人，包括倡导少数群体利益或持不同意见或信仰的人、人权维护者、工会成员以及包括移民在内的其他人；
- (c) 不得迫使任何人隶属于某一团体。
- (d) 在选举方面，这些权利应受特别保护；
- (e) 和平集会自由权和结社自由权只受国际法允许的限制。

## B. 主要工作领域和进展情况

### 1. 重申核心原则和推广最佳做法

15. 2010 年设立这一任务时，和平集会自由权和结社自由权的规范性内容对许多人来说并不清楚。虽然世界各地的大多数宪法都承认这些自由，但这些自由没有得到充分理解，且往往被国际人权话语忽视，并受到国内法律和做法的严重限制。新设立的这一任务旨在填补这一差距，并引导为阐明、加强并酌情扩大适用于这两项自由的享有的国际规范。这项工作本质上不是学术性的，也不是理论性的。而是由民间社会和普通人的生活经历和需求以及对他们行使集会权和结社权的环境的了解推动的。

16. 调查问卷的许多答复者认为这是该任务的一项主要贡献。截至 2020 年 4 月，任务负责人向理事会提交了 9 份报告，向大会提交了 7 份报告，涉及与行使和平集会自由权和结社自由权有关的各种专题问题。通过这些报告，任务负责人不仅澄清了适用于这些自由的国际法的关键方面，例如可允许的限制的有限范围和积极保护这些权利的积极义务，<sup>4</sup> 而且还规定了在保护这些权利方面进步的标准。例如，2012 年提交给安理会的一份报告有助于推动一个观点，即当局事先授权与和平集会自由权不相容。报告强调，集会至多应遵守事先通知程序，其理由是这样让国家当局能够为行使和平集会自由权提供便利，并采取措施保护公共安全和秩序以及他人的权利和自由。<sup>5</sup> 特别报告员认为，如果组织者未通知当局，不应自动

<sup>4</sup> A/HRC/23/39。

<sup>5</sup> A/HRC/20/27，第 28 段。

解散集会，并且组织者不应受到刑事制裁，或罚款或监禁形式的行政制裁。<sup>6</sup> 同样，组织者不应对他人的非法行为承担任何责任。<sup>7</sup>

17. 这项任务有助于重申和平集会自由权和结社自由权的普遍性。在几份报告中，任务负责人探讨了这些权利如何适用于未成年人、土著人民、残疾人、属于少数群体或其他风险群体的人，包括那些因性取向和性别认同而受到歧视的人、包括无国籍人在内的非本国国民、难民或移民以及包括未登记团体在内的各种社团。<sup>8</sup> 2016 年提交给大会的一份报告强调，工人无论在一个国家的地位如何，都有权享有和平集会自由权和结社自由权。<sup>9</sup>

18. 该任务是第一个明确承认结社权可保护民间社会获得国内、外国和国际资源的能力的国际机制，它制定了有关指导方针，旨在确保各国便利而不是限制资金的获取。<sup>10</sup> 在 2013 年提交给理事会的一份报告中，任务负责人断言，寻求、获得和使用资源的能力对任何社团的存在和有效运作至关重要，无论社团规模有多小。此外，特别报告员指出，结社自由权不仅包括个人或法律实体组建和加入社团的能力，而且还包括从国内、国外和国际来源寻求、接受和使用(人力、物力和财力)资源的能力。<sup>11</sup> 该任务还促进了对反恐怖主义和反洗钱法律对社团自由运作和获取资源能力的影响的理解。

19. 特别报告员分析了《2030 年可持续发展议程》与和平集会自由权和结社自由权的享有之间的联系，在这方面开了一个先河，并探讨了在确保民间社会和社区能够实现可持续发展目标作出贡献方面的法律和政策差距。最近，一份关于在数字时代享有和平集会自由权和结社自由权的专题报告介绍了适用于网上和平集会自由权和结社自由权的原则，<sup>12</sup> 而原先这方面仅限于关于表达自由和信息自由的讨论。

20. 任务负责人还在几份专题报告中阐明了工商企业在其活动和商业关系中确保尊重和和平集会自由权和结社自由权的责任。<sup>13</sup> 例如，特别报告员呼吁数字技术公司和采掘业履行其有关责任，尊重国际公认的人权标准，包括和平集会自由权和结社自由权，并执行《工商企业与人权指导原则》。

21. 任务负责人的某些专题报告为法律和体制改革提供了蓝图。例如，在与法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员任务授权的一个联合项目中，任务负

<sup>6</sup> 同上，第 29 段。

<sup>7</sup> 同上，第 31 段。

<sup>8</sup> [A/HRC/20/27](#)，第 28 段。

<sup>9</sup> [A/71/385](#)，第 95 段。

<sup>10</sup> [A/HRC/23/39](#)。

<sup>11</sup> 同上，第 8 段。

<sup>12</sup> [A/HRC/41/41](#)。

<sup>13</sup> 例如，见 [A/HRC/29/25](#) 和 [A/71/385](#)。



责人汇编了妥善管理集会的关键原则和实际建议。<sup>14</sup> 同样，特别报告员印发了切实可行的有关建议和最佳做法，旨在支持各国履行其人权义务，以确保在《2030年议程》背景下享有和平集会自由权和结社自由权。<sup>15</sup> 通过开展这一工作，特别报告员还收集了有关良好做法，其中展示了国内行为者如何适用这些原则。

22. 这一工作对标准制定机构，包括区域和国际人权条约机构的影响得到广泛确认。例如，非洲人权和民族权委员会的《非洲结社和集会自由准则》纳入了特别报告员制定的核心原则。同样，在制定最近题为“抗议与人权”的报告中所载指导意见时，美洲人权委员会的表达自由特别报告员在很大程度上借鉴了任务负责人提出的标准。<sup>16</sup>

## 2. 厘清在限制方面的全球挑战和趋势

23. 任务负责人的一个关键工作领域包括研究影响和平集会自由权和结社自由权的行使的全球趋势。在设定特别报告员的任务时，国际社会普遍并未理解关闭民间社会空间的问题。就大多数国际和区域组织、政府和捐助者而言，尤其如此。这方面的进展是显而易见的。特别报告员与民间社会行为者共同努力，提请注意民间社会面临的压力，加深对威胁和挑战的性质及其根源的了解，并找出应对这些威胁和挑战的机会和工具。

24. 在提交理事会的一份报告中，特别报告员审视了各国政府如何越来越多地限制和平集会自由权和结社自由权的行使。根据七年来的函文和专题报告，该报告描绘了世界各地不断颁行的无数法律和法外措施，包括颁行国家安全、反恐怖主义和公共秩序方面的法律；和平抗议被定为刑事犯罪的情况；不加区分和过度使用武力打击或镇压和平抗议；对民间社会行为体进行污名化和攻击；对数字空间进行审查和监视。<sup>17</sup>

25. 虽然这些趋势对所有行使和平集会自由权和结社自由权的人都产生了负面影响，但任务负责人特别关注影响社会中最边缘化群体的问题。在一系列报告中，任务负责人揭示了下列群体面临的更大风险：残疾人；非本国国民；移民和难民；男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者；少数群体成员、<sup>18</sup> 环境人权维护者和土著人民、<sup>19</sup> 包括全球供应链工人、非正规工人、移民工人和家政工人在内的工人，<sup>20</sup> 以及生活在贫困中的人。<sup>21</sup> 这些报告使人们注意到对和平集会自由权和结

<sup>14</sup> [A/HRC/31/66](#)。

<sup>15</sup> [A/HRC/41/41/Add.2](#)。

<sup>16</sup> Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for freedom of expression. *Protest and Human Rights* (2019)。

<sup>17</sup> [A/HRC/38/34](#)。

<sup>18</sup> [A/HRC/26/29](#)。

<sup>19</sup> [A/HRC/29/25](#)。

<sup>20</sup> [A/71/385](#)。

<sup>21</sup> [A/74/349](#)。



社自由权的剥夺如何导致这些群体被边缘化，以及边缘化如何加剧贫困、不平等和冲突等重大全球问题。

26. 在其他报告中，任务负责人试图查明在特殊背景和情况下，如在选举期间、<sup>22</sup> 在工作场所、<sup>23</sup> 在自然资源开采过程中<sup>24</sup> 和在数字化时代，<sup>25</sup> 集会和结社自由面临的全球威胁。这些报告探讨了在这些情况下侵犯和践踏行为的具体动态，并提供了旨在进行积极改革的针对具体情况的建议。同样，这些努力的目的是了解导致和维持这些趋势(包括世界各地许多情况下原教旨主义激增)的根本原因和意识形态。<sup>26</sup>

### 3. 在联合国提升集会和结社的重要性

27. 任务负责人一向鼓励联合国各机关、机构和机制加强其在促进和保护和平集会自由权和结社自由权方面的工作，并为此与各机关、机构和机制开展协作。这一工作领域取得了显著成果。过去 10 年，大量专题小组讨论、会议、决议、报告、政策和方案将集会权和结社权作为关注的焦点。虽然这些自由受到更多关注并不只是特别报告员的功劳，但一些国家和民间社会组织在回答问卷时重点指出，特别报告员的任务为提升这些讨论的地位和赋予其实质内容作出了重大贡献。

28. 例如，任务负责人与理事会密切协作，促成在 2013 年 9 月通过了第 24/21 号决议，即理事会关于民间社会空间的第一项决议。理事会在成员国、民间社会和任务负责人开展富有成效的讨论之后通过了这项开创性的决议，其中敦促各国在法律和实践中为民间社会创建并维护安全和有利的环境。此后，特别报告员继续与理事会合作，使理事会第 27/31、32/31 和 38/12 号决议等关于这一问题的决议获得通过。另一个值得注意的例子是理事会第 19/35 号决议。该决议在 2012 年 3 月 23 日通过，是理事会关于在和平抗议的背景下促进和保护人权的第一项决议。该决议以及理事会第 22/10、25/38、31/37 和 38/11 号决议是任务负责人与民间社会和成员国通力合作的成果。

29. 此外，理事会还在普遍定期审议框架内对侵犯这两项权利的现象给予更多关注。<sup>27</sup>

30. 任务负责人的工作还推动了人权事务委员会目前就《公民及政治权利国际公约》第二十一条拟订一般性评论的工作。特别报告员一向主张就第二十一条拟订一般性评论，将其作为协助开展任务工作和促进保护所有人的和平集会权利的重

<sup>22</sup> [A/68/299](#)。

<sup>23</sup> [A/71/385](#)。

<sup>24</sup> [A/HRC/29/25](#)。

<sup>25</sup> [A/HRC/41/41](#)。

<sup>26</sup> [A/HRC/32/36](#)。

<sup>27</sup> [A/HRC/42/5](#)，第 119.83 段；[A/HRC/42/12](#)，第 111.47 段；[A/HRC/42/15](#)，第 134.50 和 134.120 段；[A/HRC/42/16](#)，第 125.60、125.63、125.67 和 125.79 段。

要手段。<sup>28</sup> 特别报告员赞扬委员会开诚布公地开展这项举措，邀请众多利益攸关方提供意见和投入。他希望，该一般性评论在获得通过后，将加强对和平集会自由权的国际保护，并就如何充分履行这方面的国际义务向各国提供指导。

#### 4. 扩大支持和参与的基础

31. 在第一个 10 年期间，任务负责人认识到需要为和平集会自由权和结社自由权增加舆论支持。任务负责人寻求通过数百份单独发布或与其他特别程序任务负责人联合发布的新闻稿，扩大当地人民的声音，激励其他人帮助促进和保护人权。任务负责人还参加了许多公众参与活动，包括在为提高国家或地方一级的公众意识而进行工作或学术访问期间。为最大限度地扩大影响力，任务负责人在分发报告和文件时采用了便于使用的格式和创新的方法。

32. 任务负责人还寻求提高有能力实现变革且扭转公民空间被关闭趋势的新盟友的认识，并与之开展互动协作，包括：

(a) 与金融行动特别工作组(为打击洗钱和资助恐怖主义行为制定标准的政府间机构)合作，旨在改进其与民间社会的合作情况；<sup>29</sup>

(b) 与世界经济论坛合作，旨在针对国家区别对待企业和民间社会的现象提高认识；

(c) 与硅谷的数字技术公司合作，旨在倡导这些公司承诺消除其产品、服务和政策对集会权和结社权的负面影响。

33. 为推动这些工作，任务负责人努力证明，支持和平集会自由权和结社自由权最终可实现许多目的，包括推进发展目标、使社会走向自由和平等以及实现和维护和平。这并不意味着集会权和结社权的积极影响是国家实施有利政策和做法的前提条件。国际法对此有非常明确的规定。各国必须尊重并保护这些自由。但任务负责人在为保护集会自由权和结社自由权提出“实际理由”时，力求反驳日益增多的针对民间社会的负面言论。任务负责人在 2017 年的专题报告<sup>30</sup> 和相关的媒体宣传活动中赞扬了民间社会历来以及各个文化中均具有的价值。后来，审查民间社会在执行《2030 年议程》方面作用的报告也探讨了这一主题。<sup>31</sup> 特别报告员在这些报告中呼吁发展行为体认识到其在倡导和保护集会权和结社权方面的共同利益。

#### 5. 支持国内落实和改革

34. 任务负责人在执行任务的第一个 10 年中经常寻求在国内一级实现变革。无论是通过法律和政策改革，还是通过为特定个人带来积极成果，特别报告员都力

<sup>28</sup> 例如，见 A/HRC/20/27 和 A/HRC/41/41。

<sup>29</sup> OTH 14/2016 号函文，2016 年 2 月 23 日，可查阅：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=20588>。

<sup>30</sup> A/HRC/35/28。

<sup>31</sup> A/73/279、A/HRC/41/41/Add.2 和 A/74/349。

求确保个人和群体能够充分行使和平集会自由权和结社自由权。以下各段重点介绍了几个例子，以作说明。

35. 2014 年，任务负责人启动了旨在通过国家和区域法院的诉讼程序保护和和平集会自由权和结社自由权的举措。该项目的重点是为有关集会和结社问题的公益诉讼提供技术援助和咨询服务，以期增加和加强此类诉讼。此后，任务负责人已就相关案件提交了 10 份法庭之友书状。<sup>32</sup> 例如，在其中一起案件中，任务负责人向南非高等法院提交法庭之友书状，指出该国《集会管理法》的通知条款构成了对和平集会自由权的“非法”限制。<sup>33</sup> 这项法律的相关条款后来被认定为违宪，从而被撤销；该法院认定，有关通知的要求对表达自由与和平集会自由权产生寒蝉效应。该法院广泛提及特别报告员在法庭之友书状中引述的国际性法院的裁判和一些权威的意见。同样，任务负责人还向墨西哥最高法院提交法庭之友书状，指出墨西哥城《流动法》的 3 项条款对和平集会自由权造成不可容许的限制。<sup>34</sup> 该法院一方面认定受质疑的条款符合宪法规定，另一方面在阐述该法院关于应如何解释法律以避免损害人权的标准时，专门提及了特别报告员的书状。

36. 截至 2020 年 5 月，任务负责人已经进行了 13 次国家访问。访问名单包括亚美尼亚、智利、格鲁吉亚、阿曼、大韩民国、斯里兰卡、突尼斯、美利坚合众国、津巴布韦等不同国家。<sup>35</sup> 任务负责人针对每次访问向人权理事会提交报告，并就访问结果和建议与国家和民间社会开展广泛对话。访问的目的是评估国家遵守与集会权和结社权相关的人权规范的情况，并提供改进路线图。

37. 例如，任务负责人在 2012 年 2 月对格鲁吉亚进行国家访问后，批评了《公民政治联盟法》的修正案，表示担心这些修正案将产生不公平的环境，限制民间社会组织的公民-政治活动。2012 年 5 月 8 日，格鲁吉亚议会通过了若干修正案，以解决上述关切。同样，任务负责人在 2013 年的联合王国国家访问报告中呼吁，对于使用卧底警察对行使和平集会自由权的非暴力团体进行渗透的做法，应追究相关责任。<sup>36</sup> 任务负责人强调，虽然卧底警察在针对恐怖主义分子和有组织犯罪团伙等犯罪集团收集情报方面发挥着至关重要的作用，但没有理由使用卧底警察打压

<sup>32</sup> 任务负责人向以下法院提交了法庭之友书状：多民族玻利维亚国多民族宪法法院、墨西哥最高法院、非洲人权和人民权利法院及非洲人权和人民权利委员会、欧洲人权法院、肯尼亚高等法院、美国哥伦比亚特区巡回上诉法院、南非高等法院，以及危地马拉宪法法院。

<sup>33</sup> 见“联合国专家赞扬南非宪法法院作出反对将和平集会定为犯罪的判决”，2018 年 11 月 22 日。可查阅：  
[www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/FAssociation/AmicusCuriaeSouthAfrica\\_3.docx&action=default&DefaultItemOpen=1](http://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/FAssociation/AmicusCuriaeSouthAfrica_3.docx&action=default&DefaultItemOpen=1)。

<sup>34</sup> 见 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5456567&fecha=13/10/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5456567&fecha=13/10/2016)(西班牙文)。

<sup>35</sup> A/HRC/41/41/Add.3(突尼斯)、A/HRC/41/41/Add.4(亚美尼亚)、A/HRC/35/28/Add.1(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、A/HRC/35/28/Add.2(美国)、A/HRC/32/36/Add.1(智利)、A/HRC/32/36/Add.2(大韩民国)、A/HRC/29/25/Add.1(阿曼)、A/HRC/29/25/Add.2(哈萨克斯坦)、A/HRC/26/29/Add.2(卢旺达)、A/HRC/23/39/Add.1(联合王国)、A/HRC/20/27/Add.2(格鲁吉亚)、A/HRC/44/50/Add.1(斯里兰卡)和 A/HRC/44/50/Add.2(津巴布韦)。

<sup>36</sup> A/HRC/35/28/Add.1。

抗议运动，以及其他行使合法的提出异议权及和平集会权的人。根据任务负责人的建议，该国在 2015 年就使用卧底警察的做法启动了由法官牵头的公开调查。<sup>37</sup>

38. 此后，任务负责人在 2018 年 9 月对突尼斯进行国家访问。此次访问有助于抵制引起担忧的金融去风险化改革，并保留 2011 年第 88 号法令。这项法令是在革命后颁布的管理民间社会组织的法令，也是中东和北非区域最具扶持作用的民间社会法律之一。当时，任务负责人指出，虽然打击洗钱和资助恐怖主义行为是政府的合法目标，但必须认真考虑此类措施对民间社会运作和活动的影响。报告建议该国与民间社会对话，确保金融去风险化措施不会成为关闭公民空间的工具。据突尼斯一位活动人士称，任务负责人提供了“非常有影响力的支持”。这位活动人士进一步指出，在民间社会部门可能面临的风险和为减轻这些风险而采取的措施方面，政府和民间社会现已就相关问题建立起真正的伙伴关系。

39. 来文或个人申诉是特别报告员任务的核心。过去 10 年，特别报告员收到了许多指控侵犯集会权和结社权的申诉，并以紧急呼吁和指控信的形式将其转交给国家和非国家行为体。根据最新数据，特别报告员在第一个 10 年的工作中向 148 个国家和 32 个其他行为体发送了 622 封紧急呼吁信和 737 封指控信。任务负责人还致函各国，请求提供信息，说明法律或政策、包括影响非政府组织与和平集会的法律法规的发展动态。截至 2020 年 3 月，任务负责人已发送 89 份关于法律 and 政策的函文。这些函文旨在扩大受害者和民间社会行为体在联合国系统内的声音，同时向各国政府提供必要工具，使其履行关于和平集会权和结社权的国际义务。事实证明，在有政治意愿的情况下，函文是实现积极变革的催化剂。例如，特别报告员在 2013 年致函谴责厄瓜多尔政府作出任意取缔环保组织“地球母亲基金会”的决定。<sup>38</sup> 该函文作为倡导手段发挥作用，确保该非政府组织在政府更迭后得以恢复。后来，特别报告员就《发展合作框架》中的限制性条款致函塞拉利昂政府，<sup>39</sup> 使得一系列改革和与民间社会的合作得以进行，确保民间社会在发展工作中拥有有效的合作伙伴。

## 6. 开展运动

40. 最后，许多民间社会组织强调，特别报告员的任务产生的最重要成果之一是开展起一场全球运动，促进为享有和平集会自由权和结社自由权创造有利环境。任务的设立有助于推动建立非正式和正式联盟，保护这些基本自由，并为世界各地的许多个人和社区提供工具，用于分享对必要变革和战略的愿景，确保人人都能充分享有这些权利。

<sup>37</sup> 相关信息可查阅：[www.ucpi.org.uk/about-the-inquiry/](http://www.ucpi.org.uk/about-the-inquiry/)。

<sup>38</sup> ECU 4/2013 号函文，2013 年 12 月 31 日。可查阅：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=14789>  
(西班牙文)。

<sup>39</sup> SLE 1/2019 号函文，2019 年 2 月 22 日。可查阅：  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24361>。

41. 特别报告员的任务有助于动员民间社会活动人士团结一致，加强倡导工作，扩大发声，促进学习交流。这场运动之所以成为可能，一定程度上是因为特别报告员与世界各地的民间社会组织和基层社区定期开展直接互动。过去 10 年，任务负责人优先通过正式和非正式磋商及会议，与民间社会接触。这些会议使得不同的特别报告员更加了解当地人民的实际情况、关切和亲身经历，确保其视角始终反映在特别报告员的工作当中。一些答复者重点指出，任务负责人为使民间社会能够在人权理事会、大会等平台发声而作出的努力是一项重大成绩。这些努力还使民间社会组织、包括以往未能获得充分代表以及与多边机构接触机会较少的组织提高了能力，从而能够更好地确定各区域的共同趋势、分享经验教训、探讨团结战略并建立新的联盟。

## 四. 背景

### A. 挑战日益严峻的十年

42. 过去 10 年，世界面临贫困和不平等日益加剧、暴力极端主义、冲突和战争、数字转型、自然灾害、气候变化等一系列严峻挑战。行使集会权和结社权可以使人们通过和平手段共同解决这些问题，其必要性本应显而易见。毕竟，在整个历史上和不同文化中，和平集会自由权和结社自由权使个人得以应对世界上许多最为艰难的挑战。公民社会为世界带来了反奴隶制和反种族隔离运动、消除贫困和不平等的跨国宣传运动、妇女选举权运动、为工人开展抗争和争取权利的工会、一直致力于保护地球和气候的环保人士，以及催生过渡民主政体的运动。<sup>40</sup>

43. 但世界各地的许多政府没有倾听和回应人民的需求，也没有提高民间社会为应对这些挑战作出贡献的能力，而是选择利用上述危机压制独立的声音，增加自身的权力。2010-2019 年期间，包括成熟民主国家、过渡期国家和独裁国家在内的许多国家都出现民主和公民自由受到侵蚀的现象。国际民主和选举援助学会最新的《全球民主状况》报告得出的结论是，近几十年来，民主国家中出现民主受到侵蚀现象的比例持续上升，过去 10 年比上一个 10 年增加了 1 倍多。<sup>41</sup> 报告还指出，民主倒退的现象在过去 10 年出现得更加频繁，非民主政权在这期间继续存在并巩固了自身的专制统治。

44. 民主受侵蚀最为严重的方面是与公民空间有关的方面。据自由之家称，2019 年是全球自由度连续下降的第 14 个年头，大多数国家在过去 10 年都出现了净下降的现象。<sup>42</sup> 同样，公民社会-公民参与世界联盟的最新报告得出的结论是，过去

<sup>40</sup> [A/HRC/35/28](#)。

<sup>41</sup> IDEA, *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise* (Stockholm, 2019), pp. 15 和 32.

<sup>42</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy* (Washington, D.C., 2020).



10 年，结社、和平集会和表达自由在世界各地不断倒退，目前世界上 40% 的人口生活在集会、结社和表达自由受到压制的国家。<sup>43</sup>

45. 结社生活在世界各地受到更多限制，这反映了公共自由的减少。特别报告员在执行任务的过程中广泛记录了这一趋势，同时注意到以下现象有所增加：颁行与国家安全、反恐和公共秩序有关的法律；将和平抗议定为犯罪；不加区分和过度地使用武力打击或镇压和平抗议；为供资设置不当障碍；对民间社会行为体进行污名化和攻击；审查和监视数字空间。<sup>44</sup> 过去 10 年尤为明显的现象是各国如何利用数字技术，压制、监视和骚扰异见人士、政治反对派、人权维护者、活动人士和抗议者，并操纵舆论。<sup>45</sup>

46. 这些限制也影响到多边机构。前主管人权事务助理秘书长在 2019 年向大会所作的介绍中表示，据报发生因与联合国合作而受到报复的事件数目在过去 10 年翻了一番：据报发生此类事件的国家数目从 2010 年的平均每年 15 至 20 个增加到 2019 年的 48 个。<sup>46</sup>

47. 在一些国家，集会权和结社权受到更多限制是由于战争和冲突、过渡进程失败或恢复军人统治所致。在其他国家，上述限制则是伴随原教旨主义、民族主义和民粹主义政治抬头的趋势而增。在这样的背景下，侵犯和平集会自由权和结社自由权的行为得到非国家行为体、包括自然人和法人以及团体或社团的支持，这些行为体寻求推进或国家支持的意识形态，挤压独立组织的空间。<sup>47</sup> 近年来，这些行为体变得更加强硬高调，部分原因是其能够使用社交媒体。

## B. 2019 冠状病毒病大流行

48. 世界目前正在面临前所未有的全球健康危机。截至 2020 年 4 月，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行已经夺走世界各地数十万人的生命。各国卫生保健系统不堪重负，能力捉襟见肘，难以照顾有慢性或严重健康问题的人，无法有效处理日益增加的 COVID-19 感染患者。这场大流行病扰乱了人民的生计。无数人失去工作或收入来源。虽然世界各地寻求正义、平等和民主以及反对腐败的抗议运动在 2019 年有所增加，但 COVID-19 大流行的爆发以及各国采取的抗疫措施使这些愿望破灭。

49. 特别报告员认识到，世界各国政府采取了非同寻常的步骤，应对这场迅速演变的危机，保护人民的健康，同时减轻正在实施的各项措施对社会经济造成的影响。但他感到关切的是，有信息表明，某些方面出现了一些令人担忧的趋势和限

<sup>43</sup> CIVICUS.People Power Under Attack(December 2019), p.5.可查阅：  
<https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/GlobalReport2019.pdf>。

<sup>44</sup> A/HRC/38/34。

<sup>45</sup> A/HRC/41/41。

<sup>46</sup> 人权高专办，“与联合国合作者受到报复的报告事件增加”，新闻稿，2019 年 12 月 20 日。

<sup>47</sup> A/HRC/32/36。

制。其中一个方面是民间社会支持有效抗疫的能力受到限制，特别报告员在 2020 年 4 月 14 日发表的公开声明中对此作出重点说明。<sup>48</sup>

50. 一些国家颁行全面的紧急状态法律和措施，即以令治国，特别报告员对此表示关切。所颁行的部分措施旨在巩固控制权，打击反对派人物，而非保障公众健康。危机管理军事化的趋势同样令人担忧。由于 COVID-19 大流行，世界所有区域都在推迟选举，缺乏充分的透明度，也没有与民间社会协商。

51. 民间社会组织的工作还面临许多限制，部分原因是在获取跨境资金方面受限。没有资金和工作人员，民间社会组织便无法继续运作，从而难以协助应对这场全球危机。过去 10 年，对供资的限制已经成为世界所有区域内的社团面临的主要威胁。<sup>49</sup> 当今世界不容存在此类限制。国际团结比以往任何时候都更有必要。

52. 此外，由于无法获得必要的个人防护装备，民间社会成员以及其他工人受到限制。在这方面，关于劳工代表因公开反对工作场所内危险状况而受到报复的案件尤其令人感到不安。特别报告员呼吁各国政府确保包括人权维护者在内的民间社会组织免受行动限制，同时确保这些组织不会使其社区或工作人员暴露在过多风险当中。这场危机还被利用，以限制获取信息。一些国家已采取新的措施，惩罚传播“假新闻”的行为，或加强执行已有的类似法律条款，同时对报道这场危机的个人进行警告、拘留或驱逐。

53. 特别报告员认为，抗击 COVID-19 疫情的措施是否有效取决于各国政府确保人民参与和获得人民信任的能力。有充分证据表明，结社、集会和表达自由等公众自由受到侵犯与政府公信力下降和冲突风险之间存在相关性。<sup>50</sup> 相比之下，如果这些基本自由得到尊重，社区便能应对和适应危机带来的变化，并为今后类似的紧急情况作出更好的准备。<sup>51</sup> 任何国家或政府都不能单独解决这场危机，民间社会组织应被视为抗击大流行病的战略伙伴。鉴于这场危机对社会经济发展造成长期的破坏性影响，民间社会组织尤其将发挥重要作用，协助各国减轻和适应此类影响并作出转变。

54. 为确保各国应对 COVID-19 大流行的措施不会侵犯和平集会自由权和结社自由权，特别报告员建议确保：

- (a) 新的法律措施尊重人权；
- (b) 不以突发公共卫生事件为侵权借口；

<sup>48</sup> 人权高专办，“‘各国应对 COVID-19 的措施不应阻碍集会自由和结社自由’——联合国和平集会自由权和结社自由权问题专家克莱芒·武莱先生”，新闻稿，2020 年 4 月 14 日。另见人权高专办，“COVID-19：各国不应滥用紧急措施压制人权——联合国专家”，新闻稿，2019 年 3 月 16 日。

<sup>49</sup> [A/HRC/23/39](#)。

<sup>50</sup> [A/74/349](#)。

<sup>51</sup> 安东尼奥·古特雷斯，“最高愿望：人权行动呼吁”（2020 年）。



- (c) 不推迟民主进程；
- (d) 将民间社会视为应对危机的重要伙伴；
- (e) 在线的结社自由和集会自由受到尊重；
- (f) 工人能够享有结社自由权和集会自由权；
- (g) 民间社会行为体可以自由表达意见和分享信息；
- (h) 民间社会在多边机构中的参与得到保障；
- (i) 国际社会继续团结一致；
- (j) 回应民众对改革的呼声。<sup>52</sup>

## 五. 展望未来：面向未来议程

55. 在享有和平集会自由权和结社自由权方面遇到的挑战十分复杂且快速演变。这事关重大。如果不能应对挑战并保护这些自由，就会损害民主本身，损害对所有人权的享有。这些挑战十分艰巨，但我们有很多理由继续满怀希望，并寻找积极塑造未来的具体机会。

### A. 经验教训

#### 1. 健全的国际法律框架有助于更好地应对对公民空间的不当限制

56. 制定全面明确的关于和平集会自由权和结社自由权的国际准规和标准，有助于民间社会、国际组织、会员国和国家人权机构更好地识别、应对和推动改变侵犯这些自由的条例和做法。通过制定关于如何在多种情况下保护和促进和平集会自由权和结社自由权的标准和具体指导，包括承认良好做法，任务负责人确保各国拥有遵守其在该领域国际义务的工具。

#### 2. 早期预警至关重要

57. 和平集会自由权和结社自由权面临的挑战和威胁往往十分复杂、变化迅速且难以预料。任务负责人努力不断改进其对全球情况的监测，使该任务能够更有效地识别威胁。任务负责人还加强了与其他任务负责人的协调，特别是与促进和保护意见和表达自由权特别报告员和人权维护者处境特别报告员的协调，包括以及时发表联合公开声明的方式。这些努力既扩大了人们对令人关切问题的了解，又使国际行为体能够更迅速、更有效地作出反应。

#### 3. 国际团结对于支持当地努力至关重要

58. 事实一再证明，将国内民间社会与国际和区域机构联系起来具有重要意义。支持受迫害人权活动者和组织的外交努力、跨国联盟和应急资金以及区域和国际

<sup>52</sup> 人权高专办，“各国应对 COVID-19 的措施不应阻碍集会自由和结社自由”。

人权机制的声明在支持国内倡导反对关闭公民空间方面发挥了关键作用。在未来几年，这些努力仍然至关重要。

#### 4. 以持续参与助力长期改革

59. 与主要行为体持续进行长期对话既增进了任务负责人对其背景的了解，又创造了倡导和平集会自由权和结社自由权有利环境的机会。事实证明，与零星行动相比，持续参与在有些情况下是有效的。在任务负责人能够投入大量时间、资源和行动的国家(包括通过国家访问、能力建设和技术援助)，有可能产生显著的影响。

#### 5. 与人权界以外的行为体接触仍然至关重要

60. 民间社会必须得到人权界以外行为体的适当承认：即承认它们是建设更民主更繁荣社会斗争中的重要盟友。然而，包括商界和发展界在内的这些行为体继续忽视公民空间问题。任务负责人和民间社会十年来的工作表明，与这些行为体接触，包括通过《2030 年议程》与其接触，可以为建立潜在伙伴关系和产生影响提供空间，但成果一直很缓慢。如何才能使这种接触更加有效，需要更多的思考。

#### 6. 与公众建立联系需要更多资源

61. 在反权利运动兴起、虚假信息散布和仇恨言论策略为人所用的背景下，任务负责人使用了许多创新的传播工具，形成正面宣传叙述，影响支持和平集会自由权和结社自由权的舆论。<sup>53</sup> 这一努力表明，任务负责人可以成为有效传播者和宣传叙述引领者。当然，传播战略需要时间和资源才能有效。

### B. 战略问题领域

62. 必须继续开展目前的工作，必须推广成功的战略，但与此同时，鉴于在和平集会自由权和结社自由权方面遇到的挑战难度之大之深，有必要重新确定一个说明如何为这些基本自由创造有利环境的议程，并有效应对越来越多的限制和侵犯行为的威胁。我们的愿景是，这个世界上的每个人都可以无一例外地自由地联合起来，要求改善自己的生活。

63. 确定这样一个议程不是特别报告员或任何个人的职责，而必须由所有利益攸关方做出集体努力。特别报告员原计划通过一系列面对面会议和讲习班来庆祝任务执行十周年，以支持这一集体进程。由于 COVID-19 大流行，其中一些计划不得不推迟或调整为在线会议。为支持这些讨论，特别报告员希望着重指出，他认为在与所有行为体接触确定促进和保护和平集会自由权和结社自由权的未来议程时需要优先考虑的 12 个战略问题领域。作为本报告背景工作的一部分，任务负责人通过与各国、国家人权机构和民间社会组织咨商和向其分发问卷方式征集了意见建议，从而为拟定战略问题领域清单提供了参考。

<sup>53</sup> 见 CIVICUS, *Against the Wave: Civil Society Responses to Anti-rights Groups* (November 2019)。

## 1. 社区团体和社会运动

64. 促进保护集会权和结社权的未来议程将需要提请注意社区团体和社会运动的需求，还将需要确定在未来几年如何具体支持这些需求。这些团体在当前争取经济、社会、环境、文化和政治进步的重大斗争中走在前列，但却面临着高度限制性环境和严峻挑战，特别是在获用财政资源和国际网络方面。

## 2. 妇女和女童

65. 现在许多社区团体和运动是由妇女和女童领导的。无论是公开反对腐败和经济不平等，重拾民主和政治自由，还是要求公平工作和气候公正，各个年龄段的妇女都站在当今最紧迫全球斗争的最前线。然而，在许多国家，这些妇女的集会权和结社权受到侵犯的风险增加。除了要面临国家镇压(其模式有翔实的记录)外，她们还遇到许多针对性别、具有交叉性和基于根深蒂固的歧视性社会规范的障碍、挑战和影响。关于保护公民空间的未来议程应着重于加快和深化消除妇女在享有和平集会权和结社权方面所遇歧视的努力，并着重于开展更具包容性的运动。

## 3. 调动青年参与

66. 必须为青年创造空间，让他们参与塑造自己的未来。关于未来议程的讨论必须重点解决未来几年青年在行使和平集会自由权和结社自由权方面以及在努力发挥其能量和智慧方面遇到的挑战。

## 4. 劳工流动

67. 工会、罢工和集体谈判这些维护工人权利的传统方式在全球范围内已显著弱化。供应链和零工经济中的工人受到的影响尤其大。<sup>54</sup> 这一趋势对未来人权状况的影响不应低估。在未来战略中优先考虑工人的集会权和结社权，将有助于确保工人得到应有工资、安全工作条件和集体发声渠道，同时铲除导致民主腐蚀和不平等加剧的一些根源。

## 5. 数字技术

68. 面部识别、人工智能、黑客工具和数字识别等技术进步正在对结社权和集会权构成复杂挑战。为在选举期间压制大规模示威和使持不同政见者禁声，各国政府越来越多地切断互联网和移动网络。对许多民间团体而言，互联网不再是安全之地，因为他们已经成为日益增多的监视和网络暴力的目标。应对这些挑战的工作进展缓慢，表明亟需把承诺转换为行动和问责。

## 6. 气候变化和其他全球危机

69. COVID-19 大流行爆发以来，出现的一个关键问题是和平集会和结社在建设社会面对各种危机的复原力方面的作用。民间社会历来就在自然灾害后恢复工作以及在人道主义、卫生和气候危机中发挥关键作用。随着公民空间限制的扩大和加深，这些群体也受到了影响。将人道主义和气候行动活动者刑事定罪的趋势日

<sup>54</sup> 零工工人指独立承包人、在线平台工人、合同公司工人、随叫随到的工人和临时工。

益令人担忧。该议程将需要与这些行为体接触，并制定更好的战略，使他们能够继续应对这些当代挑战。

## 7. 参与和民主进程

70. 未来议程不能忽视改变民主进程(宪法、议会和选举)的多方面因素，以及这些因素促进或限制行使和平集会自由权和结社自由权的不同方式。数字环境对民间社会参与民主进程的影响尤甚，当务之急是要了解和解决这个问题。

## 8. 过渡民主政体和冲突后国家

71. 这些背景为推进保护包括集会权和结社权在内的公共自由提供了重要契机。通过提高公众参与度，可以利用民间社会创造新想法、建立伙伴关系和与最难接触的人接触的能力，从而切实助力巩固民主过渡进程和解决冲突。今后的工作应优先支持为包括妇女组织和妇女权利维护者在内的民间社会创造在这些情况下运作的有利法律环境。

## 9. 法律改革

72. 要使民间社会组织能够有效运作，管理这些组织的法律和监管框架必须足以使它们能够成立、运作和参与公共生活。然而，根据国际非营利法中心提供的数据，从 2013 年到 2019 年，超过 88 个国家提出或通过了 217 项限制民间社会组织工作的法律举措。未来议程将需要指导利益攸关方如何利用机会改革管理民间社会的法律法规，并确保其有效实施。

## 10. 对国家和非国家行为体问责

73. 确保强化对国家和非国家行为体侵犯和平集会自由权和结社自由权(包括警察在和平抗议事件中滥用职权)的问责仍然是一项巨大的挑战。十年来，在确定增加受害者诉诸司法和获得救济途径方面的进展甚少。有效的刑事司法对策是确保追究这一领域内刑事和民事责任的主要途径。未来议程应寻求加强与法律专业人员和司法部门的合作，以确保受害者能够有效地诉诸司法。

## 11. 在国内一级的执行

74. 任务负责人经常提请注意，国际准则和标准及其实际执行程度之间的差距令人担忧。关于管理和平集会期间使用武力的规则尤其如此，尽管国际法对此有明确规定，但这些规则往往被忽视。各国、民间社会和国际社会必须把改善国内一级的遵约合规机制作为优先事项。

## 12. 根本原因

75. 未来战略必须基于对造成公民空间关闭现象根源的彻底和细致入微的理解，并更广泛地应对其各种驱动因素，包括腐败、不平等以及持续的民主腐蚀和倒退。

## 六. 二次行动呼吁

76. 10 年前设立和平集会自由权和结社自由权特别报告员的任务时，正逢人权历史上的一个紧要关头。值得赞扬的是，人权理事会当时作出努力，预见这两项基本自由并在最需要的时候为之提供了国际保护。在编写本报告的过程中，征求了民间社会的意见，确认该任务在十年来的复杂挑战中为维护这些自由发挥了关键作用。

77. 过去十年来开展了广泛的工作，以阐明、加强并酌情扩大适用的国际准则、核心原则和标准，推动享有和平集会自由权和结社自由权。任务负责人努力研究影响行使和平集会自由权和结社自由权的全球趋势和问题，并确定解决这些问题的机会和工具。任务负责人还扩大了这些自由权的支持面和参与面，并力求支持国内一级的有效执行和积极改革。多年来，联合国的许多行为体与任务负责人进行建设性对话，并支持其工作。然而，最重要的是，通过与民间社会组织和主要合作伙伴协作，任务负责人促进开展了推动这些自由权的运动。

78. 遗憾的是，事与愿违，关闭公民空间的趋势并没有减弱。相反，世界目前正面临一场前所未有的全球卫生危机，给卫生和经济社会带来灾难性的影响。许多政府不是利用民间社会的力量，而是抓住这场危机进一步限制和平集会自由权和结社自由权，包括限制民间社会支持有效应对的能力。这些挑战十分艰巨，但我们有很多理由保持希望，寻找塑造未来的具体机会。既应感到紧迫，也应看到希望。必须继续当前的工作并推广成功的战略和经验教训，同时必须努力制定更有力和更协调的议程，以在世界各地保护和促进集会权和结社权。

79. 我们大的目标应该是动员国际和区域组织、各国、民间社会行为体和其他利益攸关方做出一致承诺，开展协调行动，这是消除对公民空间的威胁并为行使这些基本自由权创造有利环境的必要条件。作为这些努力的一部分，特别报告员将结合社会和基层运动、妇女和女童、青年和气候变化活动、社会数字化、问责和诉诸司法以及劳工权利，推动在和平集会自由权和结社自由权的享有方面取得进展。特别报告员将进一步关注在选举、民主过渡和在冲突后国家以及在诸如 COVID-19 大流行引发的危机时期等背景下和平集会自由权和结社自由权的情况。

80. 此外，特别报告员向联合国系统、机构和机制提出以下建议：

(a) 人权理事会应在今后几年继续延续这一任务，以此确认侵犯和平集会自由权和结社自由权的情况普遍存在，而且国际社会需要继续关注关闭公民空间这一更广泛的趋势。理事会还应继续讨论与和平集会自由权和结社自由权有关的问题，并应通过旨在加强促进和保护这些自由权的决议。理事会应确保普遍定期审议框架更关注这两项权利的侵犯和践踏情况；

(b) 理事会及其条约机构机制应监测各国与 COVID-19 大流行有关紧急措施遵守人权方面国际准则和原则的情况，包括在和平集会自由权和结社自由权方面的遵守情况，并应促进对侵犯行为的责任追究；

(c) 大会及其可持续发展问题高级别政治论坛应更加重视关闭公民空间对实现可持续发展目标的影响，并就如何确保民间社会能够促进执行《2030 年可持续发展议程》向所有利益攸关方发布指导意见；

(d) 必须确保民间社会有意义地参与所有联合国论坛、平台和决策过程，且不受歧视或不当限制；

(e) 驻地协调员和联合国国家工作队等联合国在外地一级的支助机制应与民间社会组织建立伙伴关系，加强国内执行准则和标准的战略，以推进对这些基本自由的保护；

(f) 鼓励人权事务委员会按照《公民及政治权利国际公约》第二十一条的规定，在拟定关于和平集会自由权的第 37 号一般性意见时，确保考虑到民间社会的意见和在实地的个人的经历；

(g) 秘书长的“最高愿望：人权行动呼吁”应转化为具体行动和成果，包括保护公众参与和公民空间的措施。

81. 特别报告员建议各国应：

(a) 在法律和实践中确认和平集会自由权和结社自由权是民主和可持续发展的重要组成部分，因为这些权利提供了对话和观点多元化的途径；

(b) 确保为民间社会的自由运作提供有利的法律、政治、经济和社会环境，包括通过确保人人不受歧视地享有和平集会自由权和结社自由权和其他人权；

(c) 确保对和平集会自由权和结社自由权的任何限制都有法可依，为民主社会所必要，并与所追求的目标相称；

(d) 设计和建立一个有民间社会和国家人权机构参与的后续机制，以确保任务负责人提出的建议，特别是在国家访问之后提出的建议能够得到有效执行；

(e) 在 COVID-19 紧急措施方面，确保将人权框架，包括和平集会自由权和结社自由权纳入所有应对措施；避免对和平集会权和结社权施加不当限制；并确保对任何侵犯这些基本自由权的行为进行责任追究。

82. 国家人权机构应发挥作用，促进和监测和平集会自由权和结社自由权的行使情况并接受和调查有关侵犯和践踏人权的指控。

83. 国际组织及其成员国应积极捍卫和平集会自由权和结社自由权，并在个人因行使这些自由权而受到侵犯、威胁、恐吓或报复的情况下公开发声。特别是，捐助界应与各国政府和合作伙伴发挥更大的作用和影响力，以促进有利于民间社会参与的环境。

84. 考虑到限制这些权利的全球趋势以及全球共同努力解决这一问题的需要，区域人权机制应考虑设立促进和保护和平集会自由权和结社自由权的区域任务。

85. 工商界应该与民间社会合作，制定有利于社会的解决方案。工商界应该承认民间社会在帮助建设惠及工商业利益的民主、公平和公正社会方面的重要价值，

因此应该发挥更积极主动的作用，支持和影响加强公民空间的措施。工商企业还应承诺适用《工商企业与人权指导原则》，以防止或迅速纠正对和平集会自由权和结社自由权的任何不利影响。

86. 鼓励民间社会与特别报告员和其他主要利益攸关方合作，制定在今后十年捍卫公民空间的新议程。

---