



人权理事会

第十九届会议

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和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利，包括发展权

人权理事会关于在和平抗议的背景下增进和保护人权问题的小组讨论会纪要——联合国人权事务高级专员办事处编写

概述

本纪要是根据人权理事会第 17/120 号决定编写的。根据这一决定，理事会在第十八届会议上举行一次小组讨论会，讨论在和平抗议的背景下增进和保护人权的问题，尤其侧重于如何依照国际人权法增进在此种背景下对这些权利的保护。小组讨论会由联合国人权事务高级专员办事处举办，于 2011 年 9 月 13 日举行。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 人权事务副高级专员和马尔代夫总统的讲话以及小组成员的发言.....	4-39	3
A. 人权事务副高级专员.....	4-6	3
B. 穆罕默德·纳希德.....	7-12	4
C. 委纳·吉埃.....	13-18	5
D. 圣地亚哥·坎顿.....	19-23	6
E. 迈克尔·汉密尔顿.....	24-30	7
F. 许莱治.....	31-34	9
G. 巴海·埃尔丁·哈桑.....	35-39	10
三. 讨论摘要.....	40-60	11
A. 利益攸关者提出的问题.....	41-53	11
B. 小组成员的答复和人权理事会主席的总结.....	54-60	13

一. 导言

1. 2011年9月13日，人权理事会根据第17/120号决定，在第十八届会议期间举行了一个关于在和平抗议的背景下增进和保护人权问题的小组讨论会，重点是在这种情况下采取何种方法和手段根据国际人权法加强对这些权利的保护。理事会还“请联合国人权事务高级专员办事处与相关特别程序、各国及其他利益攸关方包括相关联合国机构和部门联系，确保它们参加小组讨论会”。理事会也请办事处编写本纪要。

2. 小组讨论会的目的是：**(a)** 重申个人通过和平抗议表达其不满和/或愿望的权利的重要性；**(b)** 提请注意在和平抗议的背景下国家所负的义务，铭记各国具有增进和保护人权的首要责任；**(c)** 确定方法和手段，包括最佳做法，以在和平抗议的背景下根据国际法加强对人权的保护；以及**(d)** 就各个层面——包括人权理事会——在和平抗议的背景下如何进一步增进和保护人权提出建议。

3. 小组讨论会由人权理事会主席劳拉·杜佩·拉萨尔(乌拉圭)主持，人权事务副高级专员姜庆化致开幕辞。马尔代夫总统穆罕默德·纳希德作了高级别主旨演讲。小组成员有：和平集会和结社自由权问题特别报告员委纳·吉埃、美洲人权委员会执行秘书圣地亚哥·坎顿、欧洲安全与合作组织(欧安组织)/民主制度和人权办公室(民主人权处)集会自由问题专家小组秘书迈克尔·汉密尔顿、马来西亚人权委员会副主席许莱治、开罗人权研究所主任巴海·埃尔丁·哈桑。

二. 人权事务副高级专员和马尔代夫总统的讲话以及小组成员的发言

A. 人权事务副高级专员

4. 人权事务副高级专员在开幕辞中赞扬理事会在议程上高度重视和平抗议的背景下增进和保护人权这一重要议题。她指出，讨论会举行之时，正值过去十个月来发生了具有历史转折性的一系列事件：在中东和北非几个国家以及其它地区，人们看到勇敢的男女老幼由于深切盼望自己的基本人权更加得到尊重而和平地走上街头。然而，在绝大多数情况下，他们的和平抗议活动遭到了残酷镇压，发生了即审即决、法外处决或任意处决、任意拘留、强迫失踪、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚等现象。副高级专员强调指出，人权事务高级专员在关于一些国家状况的报告和声明中谴责了这种侵权情况。这些国家包括巴林、白俄罗斯、科特迪瓦、伊朗伊斯兰共和国、埃及、原阿拉伯利比亚民众国、马拉维、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯和也门。她强调说，在发生和平抗议活动时，国家有责任以增进和保护人权的方式作出回应，并防止侵犯人权行为。当局不应将和平抗议活动视为一种威胁，而应进行开放、包容和有意义的民族对话，以满足抗议者的正当要求。

5. 副高级专员提醒说，通过审查具体国家包括白俄罗斯、科特迪瓦以及原阿拉伯利比亚民众国和阿拉伯叙利亚共和国的状况，理事会已经多次阐述了增进和保护人权的问题，并且通过了关于和平集会和结社自由权的第 15/21 号决议。

6. 副高级专员指出，她相信，小组关于这一议题的意见和方针将加强理事会的决心，坚决重申个人通过和平抗议表达其不满和/或愿望的权利的重要性，并且有助于理事会和整个国际社会制订适当的应对措施。

B. 穆罕默德·纳希德

7. 马尔代夫总统穆罕默德·纳希德说，他是作为一名总统被邀请参加小组讨论会的，但他在理事会面前也是一名和平示威者；他花了大部分成年的人生呼吁对抗那些将个人利益放在人民利益之上的领导人、那些为权力而追求权力的领导人。他强调说，最近横跨北非和中东地区的事件反映了一个地缘政治的决定性时刻、一个觉醒的时刻：世界各地的穆斯林站起来要求平等、人权、民主和法治。这些事态发展恰当地反驳了伊斯兰教内外那些声称这一宗教与民主不兼容的人。

8. 纳希德先生进一步指出，2011 年将被视为信息民主化促成的和平抗议的引爆点：互联网、社交网站和手机的利用打破了国家对新闻媒体的束缚。现代通信技术的应用，使得有不满情绪的人能够动员起来和传播他们的诉求。最重要的是，现代媒体还提供了一个镜头，让外部世界可以通过它而见证事态发展和了解真相。今年的抗议活动表明，政府控制信息的权力垄断永远被打破了。今天，各国唯一可行的选择是听取抗议者的不满并争取解决问题。

9. 纳希德先生表示遗憾的是，开始是原阿拉伯利比亚民众国政府，接着是阿拉伯叙利亚共和国政府，选择了否认新的现实。它们对民众抗议浪潮的回应不是对话和改革，而是恐吓和暴力。国际社会关切地阅读了原阿拉伯利比亚民众国状况调查委员会和阿拉伯叙利亚共和国真相调查团的结论。这些结论指出，这两国犯下的侵犯人权行为可能构成危害人类罪。任何政府只要选择以枪治国而不是以受到公众拥护治国，就失去了合法性和执政权。

10. 纳希德先生补充说，在更广泛的改革和转型过程中，和平抗议是一个重要组成部分。以他自己的国家为例，8 年以前开始了抗议运动，反对专制政府，争取一个更美好、更公平的政府制度，争取平等和正义。他说，马尔代夫像突尼斯、埃及和其它国家一样，处在一个过渡进程中。该进程的长期结果——不是短期内推翻一个政权——将决定是否成功地满足了抗议者的诉求。

11. 纳希德先生然后指出了包括马尔代夫在内的转型期国家共有的若干挑战。挑战之一是建立和加强独立机构，确保无论谁当权都会保障民主和人权。挑战之二关系到过渡时期司法与和解：向前进，则必须在民族和解这一整体框架内寻求真理和正义。挑战之三是重建国家的经济结构：不满足基本需求，人民就不能享受民主自由。

12. 纳希德先生最后希望小组讨论会向各国政府发出一个明确信息，要求它们不应将和平抗议视为一种威胁，而是一个与人民群众接触的机会，去了解他们的关注，并与他们共同努力改进社会。在当今全球化的世界中，如果各国政府不采取开明态度，选择侵犯而不选择讨论，选择顽固而不选择改革，则越来越清楚的是：它们会失败，并且最有可能的是会垮台。

C. 委纳·吉埃

13. 和平集会和结社自由权问题特别报告员委纳·吉埃说，在他作为肯尼亚和国际人权维护者 25 年多的经验中，人人通过和平抗议和其他非暴力方式表达他们不满和/或改变的愿望的权利，包括公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利，一直是主要问题。这一权利确实处于任何民主社会的核心，因为这关系到普通公民可以怎样和平地影响政府并提醒政府注意其问题。更重要的是，参加和平示威取代了暴力和武装，作为表达和改革的手段，应该予以支持。因此，必须保护并且有力地保护和平抗议活动。

14. 吉埃先生强调说，以和平方式抗议，需要享有和行使和平集会、言论和结社自由等权利。这些权利受到国际和区域人权法的保障，并促进经济、社会和文化权利的享有。从本质上讲，国家有三项义务：(a) 不侵犯——包括以过度使用武力侵犯——那些行使和平集会、言论和结社权的个人；(b) 保护那些行使这些权利的个人不受非国家行为者的侵犯；(c) 采取积极措施落实这些权利，防止出现任何侵权行为，并确保人人都可自由和有效地行使这些权利。当侵权行为发生时，国家有责任彻底调查此类行为，向受害者提供有效的补救措施。在武装冲突期间，国际人权法规定的这些义务与国际人道主义法一同继续适用。如果发生内部动乱和局势紧张，即使没有达到武装冲突的程度，它们也同样适用。

15. 吉埃先生指出，和平集会、言论和结社自由权可加以限制，但必须基于符合国际法的十分严格的理由，并且这种限制必须与追求的目标相称。此外，在国家紧急状态时可能会克减这些权利。然而，国家必须在任何情况下保证所有人的与和平抗议活动相关的其他权利，如生命权以及不受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。吉埃先生补充说，执法人员在和平抗议活动期间如何使用武力，是受国际法约束的，而在这方面侵权行为和困难情况出现最多。《执法人员行为守则》和《执法人员使用武力和火器的基本原则》等一些软法的规定，是旨在指导执法人员在和平抗议期间如何行使警务。

16. 吉埃先生还注意到，公民可以越来越多地使用互联网和包括手机在内的其他信通技术来组织有效的和平示威和集会。不过，他同时表示关注的是，一些国家试图遏止这些工具，以阻碍和平集会活动。

17. 吉埃先生指出，尽管国际法有明确和毫不含糊的规定，但世界各地的和平抗议活动在许多国家继续受到残酷镇压。这是蓄意的行为，并且许多国家缺乏政治意愿，不肯尊重那些和平争取实现经济、社会和文化权利以及政治权利和公民

权利的公民的尊严。他补充说，虽然不可能每个人都喜欢和平示威者的要求，但每个人都必须捍卫自己和平提出要求的权利。

18. 吉埃先生鼓励理事会继续审议这一紧迫问题，并提出以下建议请国际社会包括理事会审议：(a) 应以《欧安组织和平集会自由准则》为积极样板，与所有利益攸关者协商，制定类似的工具，指导联合国会员国处理和平抗议活动，包括自发的活动；(b) 会员国应确保对和平抗议活动执行警务时尊重人权。应向有需要的会员国提供能力建设和技术支持；(c) 执法机关应对涉及和平集会、言论和结社自由权的侵犯人权行为承担个人的和完全的责任。应当由每一组织从内部并且由独立和民主的监督机构与法院从外部确保这一问责制；(d) 各会员国应以最少的限制，便利所有人利用互联网；以及(e) 会员国应在本国建设开放的社会，包括允许表达不同意见以及开展自由和公正的选举，使公民可以根据他们的意愿变更政府。

D. 圣地亚哥·坎顿

19. 美洲人权委员会执行秘书圣地亚哥·坎顿指出，美洲人权委员会已经认定，正是该地区国家不遵守关于尊重和保证集会和言论自由权的义务，才引起了普遍的暴力行为，也严重影响了参与公众抗议人士的生命权、身体健康、人身自由和安全。委员会认为，在行政机关收到有人意图进行公开和平抗议的通知那一刻起，各国就有责任允许行使这项权利。然而，各国也必须调查和起诉那些对抗议者犯下暴力行为、侵犯他们生命或健康的人，包括国家工作人员。在这方面，国家主管机构有责任制定工作计划和程序，便利人民行使集会权。

20. 坎顿先生指出：美洲人权委员会认为，对和平集会权加以管制，目的不能是为禁止集会或示威而制造依据。相反，比如说，要求提前通知的法规是为了让当局得到通知，从而能够采取措施，便利权利的正常行使，不显著干扰社会其它界的正常活动。

21. 坎顿先生强调说，如果限制公众抗议活动，只能是为所涉人员或第三者的安全而防止严重和迫在眉睫的危险，并且只能在争取改变最初的抗议条件以防止所谓的危险之后采取；例如改变抗议举行的时间和日期。为了防止国家力量不当干预公众抗议活动——这可能导致对人权的侵犯，国家有责任保证警察了解自己的行为守则和获得必要的专业培训，以在大群人聚会的场合执勤，从而创造条件，使这些活动按照既定的条例进行，而不侵犯其他的人权。

22. 美洲人权委员会曾强调说，如果因为发生了暴力行为而必须干预抗议活动，应由经过适当培训的警察专门负责控制局势，不得让军队介入；如果必须诉诸实际手段解决对社会治安的干扰，国家武装力量和安全机构人员只能使用必不可少的手段，以合理和相称的方式控制局势，并尊重生命权和人道待遇权。在

《关于美洲人权维护者处境的报告》¹ 中，美洲人权委员会列出了一系列各国应制定的行政控制手段，建议它们确保采取预防和规划措施，只有必要时才在公众示威场合例外地使用武力，并调查可能发生的滥用武力情况。

23. 美洲人权委员会认为，当必须对这一表达形式加以限制时，国家应严格分析其旨在通过限制而保护的利益，并考虑到集会权和言论自由所带来的高层次保护，也就是让公民参与公共事务和监督国家行动。虽然某些场合下行使集会权可能会影响地方的正常生活或国家应保护的其他权利，比如行动自由，但委员会认为，这些变动是多元化社会机制的一部分：不同利益共存，有时可能相互矛盾，但能够找到空间和渠道来表达自己。最后，委员会注意到，有些国家日益使用刑法对付那些参加公众抗议以及被指控干扰公共秩序或甚至犯下其他罪行的人；而实际上这些人是以和平方式伸张自己的权利。

E. 迈克尔·汉密尔顿

24. 欧安组织/民主人权办集会自由问题专家小组秘书迈克尔·汉密尔顿指出，在 2003 年欧安组织/民主人权办关于人的方面实施会议的辩论之后，就开始推动建立和平集会自由问题专家小组。该会议注意到，在欧安组织一些成员国中享受集会自由的条件日益恶化，或者完全丧失了保护。引起民主人权办在议程上重视集会自由的关切包括：骚扰集会组织者、任意逮捕示威参加者、警察过度使用武力驱散和平抗议活动以及反极端主义和恐怖主义的措施对集会自由产生的不利影响。这种关切在许多欧安组织成员国不断出现。更微妙的是，往往是管制集会自由的立法框架导致了保护不力。许多国家的法律对地方官员和执法人员赋予了广泛的自由裁量权(导致了任意、歧视和过分的限制)；对集会组织者施加了繁重的手续负担，有时还施加费用负担，尤其是不当地禁止在特定地点(通常是中心地带)或特定时间(例如选举期间)集会；或者不能为对那些想要质疑任何限制措施的人提供有效和及时的补救措施。

25. 汉密尔顿先生介绍说，专家小组已经于 2004 年成立，成员有 10 名学者和实际工作者，代表了整个欧安组织各个区域，由民主人权办主任任命，任期四年。小组的主要职责之一是协助成员国确保其立法和实践符合对欧安组织的承诺和其他国际标准。为此，2007 年 3 月，民主人权办发表了专家小组编写的第一版《和平集会自由准则》。《准则》经过与通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)协商，于 2008 年 6 月得到其正式认可。民主人权办和威尼斯委员会在 2010 年发表了更新的第二版《准则》。² 《准则》依据的是相关的判例——特别

¹ 美洲人权委员会，文号：OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 第 68 段。见 www.cidh.oas.org/countryrep/Defenders/defenderstoc.htm。

² 欧安组织/民主人权办和威尼斯委员会，《和平集会自由准则》，第二版(华沙，2010 年)。见 www.osce.org/node/73405?download=false。

是欧洲人权法院和各国宪法法院的判例。《准则》也纳入了良好做法的实例。这些实例经各国证明，是解决集会自由这一两难问题的可行方案。

26. 《准则》列出七项“指导原则”：(a) 对集会采取积极态度：只要有可能，就应当让人民不受管制地享有这一权利；(b) 国家负有积极义务保护和平集会；(c) 合法性：必须施加的任何限制都有正规法律依据(本身就应符合人权标准)；(d) 相称性：必须确保任何限制措施都能以最小的侵扰来达到预定的合法目的；(e) 不歧视，强调所有个人和团体应享有同样的集会自由；(f) 良好的管理，包括监管机构方便人民投诉以及处理过程有透明度；和(g) 当局的责任/问责制——如果未能恪守法律义务。

27. 《准则》促成了几个转型期国家的立法改革举措，并且也引导了更成熟的民主国家。从本质上讲，这是一个软法工具：(a) 供负责管制集会自由的国内当局(包括立法者和执法机构)参考；(b) 协助法院解释法律；(c) 为争取质疑限制性措施和追究市政当局的责任而提供一个宣传平台；以及(d) 作为一系列相关审查、监测和培训活动的基础。《准则》为立法者提供了有益的帮助，并且在法律案件中得到了律师和法官援用。

28. 关于必须有具体法律来监管集会自由的问题，专家小组认为，这种立法最大的效用在于细节性、明确性和可预测性。这可用于整个监管过程——确切地界定哪类集会受特定的法律义务约束，订明正当的限制理由，并指定整体进程和时间框架。鉴于这种情况，任何具体立法的目的必须是促进集会权，并且各国必须避免设立过度监管的官僚体制，不要对所有事项做出规定，以免可能因此侵犯基本权利。

29. 专家小组强调：(a) 应有一个通知(而不是授权)程序；(b) 必须为自发集会——当遵守必要的通知要求不切实际时——做出规定；(c) 当局应及时通知集会组织者，说明施加任何限制的原因，并且设立简易的上诉程序；(d) 必须抵制关于集会自由次于交通自由的观念；(e) 需要与实地非政府组织和人权维护者合作，建立能力，系统地监测集会情况及其有关治安措施。

30. 汉密尔顿先生在分发的书面讲稿中提出以下建议，供理事会审议：(a) 采取措施，建立和促进国际和区域的合作伙伴网络(包括非洲、美洲、东盟和欧安组织)，定期召开会议，讨论面临的挑战，分享有关最佳做法，并进一步促进对和平集会自由的保护；(b) 协调普遍定期审议和其他条约监督机制所产生的集会自由问题数据库的维护工作；(c) 提供支持和便利，为非政府组织、民间社会行为者和人权维护者以及当地市政当局和执法官员举办区域培训班，宣传关于集会自由和集会监测的人权框架；(d) 对于使用武力对付示威者已构成危害人类罪或者导致死亡或严重伤害的情况，支持开展关于采用问责机制(及其影响)的研究；以及(e) 鉴于对商谈性示威活动管理(而不是使用武力)的重视，应开展协商，起草关于抗议问题谈判的手册(尤其是鉴于所涉的权力机构往往不同，以及不放弃主要人权保护的重要性)。

F. 许莱治

31. 马来西亚人权委员会副主席许莱治介绍了该委员会在 2011 年 7 月 9 日吉隆坡廉洁公正选举联盟(廉洁联盟)举行公共集会呼吁在全国进行廉洁和公正选举之前、期间和之后的工作情况。

32. 2011 年 6 月 28 日,在政府和警方表面上为了维持和平、安全和防止交通混乱而以各种声明表示不允许集会之后,人权委员会向新闻界发表声明,敦促当局允许拟举行的和平集会,并提醒组织者以负责任的和平方式行使权利。6 月 29 日,人权委员会向警察总监正式致函,要求他允许和平集会按计划进行。7 月 4 日,廉洁联盟的代表请求人权委员会干预,担任警方和廉洁联盟之间的调解人。人权委员会接受了这一请求,但须经廉洁联盟主席确认。7 月 7 日,廉洁联盟主席请求人权委员会作为调解人介入;人权委员会主席据以与警察总监进行了交谈,表示委员会愿意提供协助,在双方之间进行调解。但是,警察总监认为人权委员会介入的时机尚不成熟。在集会前夕,人权委员会再次发布新闻声明,敦促各方根据马来西亚国王的建议继续进行商谈。它也告知公众说,如果公众集会举行,它会进行监测。

33. 7 月 9 日,廉洁联盟在吉隆坡市中心的几个地区举行集会。当天下午 5 时,据报道 1,667 人被警方逮捕。人权委员会两名专员和 32 名工作人员组成了监测队,分成小组开展活动,在不同地点观察集会情况。一些队员到了拘留中心,并对集会上被拘留的人进行了访谈。他们呆到夜间很晚,见证了被拘留者的获释经过。监测队的观察都经照片和录像记录下来,还有书面说明和报告。2011 年 7 月 12 日,人权委员会收到政党 **Pemuda Pas** 关于警方在集会期间过度使用武力的第一份备忘录。在提交备忘录时,也收到了个人申诉,指称人权受到侵犯。7 月 14 日,人权委员会收到了廉洁联盟和人权组织马来西亚 **Suara Rakyat** 的联合备忘录,指称警察过度使用武力和向医院内发射催泪弹。人权委员会再次收到个人投诉,指称人权受到侵犯。同日,根据所提交的备忘录和一些投诉,人权委员会宣布,决定对所收到的指称开展公众调查。7 月 16 日,**Pemuda Pas** 提交一份备忘录,敦促人权委员会呼吁警方尊重《联邦宪法》规定的人民言论和集会自由。2011 年 7 月 22 日,人权委员会宣布了公众调查小组成员和职权范围。它呼吁公众就集会之前和期间的侵犯人权指称而提交陈述和证据。

34. 许女士强调说,在她做介绍时,人权委员会已经举行了三次公众调查活动,以核实当局在公众集会期间过度使用武力的指称:2001 年(**Kesas** 公路)、2006 年(吉隆坡会展中心)和 2008 年(班达尔 **Mahkota Cheras**)。委员会从和平集会事件公众调查中得出的重要建议可概括如下:(a) 应将拟举行集会或游行一事以书面通知警方;(b) 警方和民间社会双方应合作制定细节,订明通知的合适时间框架和通知的内容;(c) 为了尽可能不干扰交通、影响民众、损坏财产并且预防人身伤害,发出通知后,集会组织者和有关警务人员应举行会议,确认集会或游行的实际安排;(d) 任何人如果权利可能受到集会或任何集会有关安排的影响,应允许向法院紧急申请干预;以及(e) 组织者也应做出人群控制方面的安排。

G. 巴海·埃尔丁·哈桑

35. 开罗人权研究所主任巴海·埃尔丁·哈桑说，他的介绍是献给阿拉伯地区内外以和平抗议和非暴力反抗而牺牲和继续牺牲自己生命和安全以要求有尊严地生活的数以百万计的公民。哈桑先生向高级专员致敬：对于过去 10 个月来整个阿拉伯世界发生并继续发生的拥护民主抗议活动，高级专员为增进和保护人权而显示了勇气和坚定。

36. 哈桑先生认为，比起刺杀本拉登或各国政府用于反恐的大量资金和资源，目前席卷阿拉伯地区的和平抗议对于击败基地组织及其政治暴力哲学来说，作用有过之而无不及。

37. 哈桑先生进一步指出，2010 年 12 月以来，没有认真、建设性和全面地与抗议组织团体对话，并始终拒绝答复其合法的政治、经济和社会要求，导致了整个阿拉伯地区当前的政治危机和人权危机的爆发。他宣称，几乎所有阿拉伯国家政府都诉诸暴力，包括使用实弹、法外处决、大规模逮捕，酷刑和虐待以及强迫失踪来应对这些抗议活动。有些国家通过了法律，试图纵容当局采取恐吓和镇压的办法，包括不合法地利用紧急状态。由于媒体自由受到严重限制，政府媒体成为唯一的常规新闻来源，往往被用于煽动暴力、仇恨及诽谤改革者、抗议运动和民间人士的形象和目标。

38. 哈桑先生指出，对于抗议活动，确保尊重人权的首要责任完全落在这种抗议发生国的政府身上。然而，在国际领域中，应警惕的是，在提供迅速和坚决保护方面，政治并不可靠。为此，国际社会应着手制定一个整体框架，指导各国政府和国际行为者如何保护和增进人权，对抗议活动作出回应。

39. 哈桑先生建议理事会制定并由大会通过一项声明，阐述在和平抗议的背景下增进和保护人权的指导方针和原则。根据阿拉伯地区的经验教训，他在分发的书面讲稿中提到下述指导方针和原则：(a) 国家必须保证所有人在任何情况下的生命权和免遭酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利；(b) 如果国家发生大规模抗议活动，政府首脑和国家元首应不无故拖延地明确和公开表示政府愿意确保抗议者的基本权利得到尊重，并且如果政府的任何安全部门对和平抗议者采取不当暴力行为或造成伤害，可被追究刑事责任；(c) 按照国际法规定，应禁止使用外国人和雇佣军以及使用非正规武装力量对付公众示威和抗议；(d) 应禁止使用军队和非正规民兵应对公众和平示威；(e) 防暴警察与应对抗议的警察不应来自一国之内某个特定民族、种族、宗教或政治群体；(f) 和平性抗议、静坐和示威以及其他形式有关和平政治活动的社会动员应当合法化；(g) 一国的安全部门中应有一个分支得到专门培训，了解如何根据国际人权标准和平地应对抗议和控制人群；(h) 如果拘留任何和平抗议者和其他形式公开示威者，只能以个人安全和公共安全为目的，并且只能在保证这种安全的期间——不超过 24 小时——由民警执行。凡以刑事罪名拘留抗议者或示威者，应允许他们接触称职的律师并且在文职司法机构的代表前享有充分的正当程序保障；(i) 应根据国家法

律并按照国际人权标准，清楚和无歧义地界定公共安全、公共秩序和公共卫生；(j) 如果政府的安全部门使用防暴装备和军事武器对公众示威和抗议者系统实施侵犯人权行为，提供这种设备的其他国家和私人公司应立即停止向侵权政府提供设备，并应中止任何有关合同义务；(k) 各国之间的双边和多边援助和协助应规定具体条件，充分尊重集会和结社自由，并且应贯彻强有力的保障措施，确保受援国政府绝不利用这种援助加强能力，尤其是在大规模和平抗议时期大规模镇压这些权利；(l) 应禁止广泛地阻塞基本通信和电子商务系统，包括互联网、移动和固定电话服务、卫星电视频道和其他媒体。在国家刑罚制度中应明确规定那些卷入这种行为的公司的刑事责任；(m) 应打击在媒体上煽动暴力、仇恨、仇外心理和歧视的现象。应禁止在国营媒体上煽动暴力。

三. 讨论摘要

40. 大多数代表团感谢人权高专办、瑞士和第 17/120 号决定的共同提案国³ 召集这次小组讨论会。各代表团还感谢马尔代夫总统、副高级专员和小组成员的发言。几个代表团指出小组讨论很及时，提到了最近在阿拉伯地区以及世界其他地区发生的事件。

A. 利益攸关方提出的问题

41. 一些代表团强调说，和平抗议问题具有多方面内容，日益密切地涉及到和平集会自由、言论自由、结社自由，思想/良知和宗教自由等权利以及参与国家事务权的行使。和平抗议活动还与促进善政和法治以及改进民主进一步挂钩。从根本上说，人类渴望得到同样的东西，即更美好的生活，使自己的固有尊严以及平等和不可分割的权利得到承认，并且为社会发展和物质发展创造更好的条件。

42. 会上进一步强调，和平抗议问题并不局限于对当权政府表示根本不满的大型政治示威。在地方一级，最贫穷的人受到土地动迁和损害健康的大规模项目的侵害，但他们为此或为谴责官员腐败的和平抗议活动没有引起同样的重视。

43. 许多代表团还提到，和平抗议为政府提供了进行开放和建设性民族对话的机会，以维护民主、和平与安全。它们还强调会员国有责任认真倾听和解决人民的正当关切和愿望。在这方面，改善对话的重要性得到广泛承认。和平抗议活动

³ 澳大利亚，奥地利，比利时，波斯尼亚和黑塞哥维那，保加利亚，加拿大，哥斯达黎加，克罗地亚，捷克共和国，丹麦，爱沙尼亚，芬兰，法国，格鲁吉亚，希腊，匈牙利，冰岛，爱尔兰，以色列，意大利，日本，约旦，肯尼亚，拉脱维亚，列支敦士登，立陶宛，马尔代夫，黑山，荷兰，挪威，巴勒斯坦，波兰，葡萄牙，大韩民国，塞尔维亚，斯洛伐克，斯洛文尼亚，索马里，西班牙，瑞典，东帝汶，土耳其，大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

提供了解决根源问题的机会，比如消除不平等、歧视、腐败和有效参与政治辩论的障碍等。为此，会上提到了促进非暴力与和平文化的重要性。

44. 然而，一个代表团指出，示威者有时是受个人政治目的的引导，所以不应理所当然地认为抗议总是反映整个社会的意见。

45. 大多数代表团强调，国家负有首要责任来增进和保护人权以及和平集会参与者包括妇女和青年的基本自由。在和平抗议的背景下保障人权，是民主参与的基本要素；而暴力侵犯和平示威者的行为是反民主的企图，可能威胁到国际和平与安全。

46. 一些代表团指出，在和平抗议的背景下增进和保护人权与维护公共秩序和安全的必要性之间，各会员国必须争取取得平衡。在这方面，各代表团提到会员国有责任根据国内法和国际法上所负的义务，采取必要措施维护公共治安、公共秩序和社会稳定。因此，在民主社会中，为了国家安全或公共安全利益、维护公共卫生或道德或者保护他人的权利和自由，可以根据法律和视必要对言论自由与和平集会自由的权利施加若干限制。另外，行使人权和基本自由，不能解释为默许任何国家、集团或个人有任何权利从事活动或实施任何行为毁灭人权。一些代表团认为，主要挑战之一在于示威者和执法人员的能力，即避免实施任何不利于切实享受人权的暴力行为。在这方面，会上提到，需要对渗透到和平抗议活动的颠覆分子提高警觉。为此，会上指出，如果各会员国和国际组织收集和平抗议活动的信息，需要保持准确性。

47. 其他一些代表团尽管也承认和平集会自由的权利可加以限制，但是强调必须通过相称性的检验，并将限制减少到最低限度。在此方面，它们提到了存在着不可克减的权利：生命权与不受酷刑和其他形式残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。在和平抗议的背景下出现伤亡，是没有道理的；在这种情况下，国家保护生命权的责任比维持秩序的责任更大。从根本上说，安全部门不负责任和歧视性地使用自由裁量权，从来就不可能合理。也不能以国家主权作为侵犯人权的理由。借口恢复和平、秩序和安全，以残暴的武力扼杀和平抗议，长期说来不可能是成功的解决方案。

48. 同样，也有人提到和平示威者有责任保证合法地表达意见、不危及他人和自身安全。为此，有人建议说，应在当局和民间领导人之间建立沟通渠道。也有人说，各国负有促进和平抗议的积极义务，应当维持适当的体制，确保合法示威者可以传播自己的声音。此外，有人呼吁说，必须立即废除不当和明显限制和平集会自由权的国内立法。如果立法符合国际法律文书，应切实执行。

49. 一些代表团提到了在和平抗议的背景下侵犯人权行为的问责制问题，指出必须进行彻底和独立的调查，以打击有罪不罚现象和阻止这种行为再次发生。一些国家的经验引发并说明了公众投诉暴力行为机制的设立和效率问题。

50. 一些代表团强调说，需要加强执法机关的能力，从而最大限度地减少使用武力，防止侵犯人权。有人提到，各会员国必须在国内立法中纳入执法人员如何

维持和平抗议治安的软法规定。也有人提到，需要对负责处理和平抗议活动的执法机关进行培训，以保护人权和基本自由。为此，有人提到，国际社会应当协助国家做好妥善处理和平抗议的准备，并呼吁人权理事会有关机制、条约机构和联合国有关组织和机构应根据各国的请求，提供咨询和技术援助，以加强其处理具体抗议情况的国家能力。

51. 一些与会者提到法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员关于对集会进行治安管制情况下保护生命权的报告(A/HRC/17/28)，特别是建议开展国际性工作，更全面地编纂关于集会(包括示威期间使用武力)问题的法律。

52. 一些代表团还强调了在和平抗议的背景下社交媒体发挥的重要作用。有人说，应认可所有基本通信系统包括互联网、移动电话、卫星电视频道等，可作为行使集会和结社自由的基本手段。不应阻止信息自由流通或阻止有效利用社交媒体开展组织活动，特别是诉诸一揽子限制言论或者互联网或 Facebook、Twitter 或黑莓等社会媒体的使用。在这方面，会上认为，增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员提交理事会第十七届会议的报告(A/HRC/17/27)具有高度的意义。该报告阐述了人人有权通过互联网寻求、接收和传递所有类型信息的主要发展趋势和挑战。然而，一些代表团警告不要滥用社交媒体；这在最近的社会动荡中可能会引起问题。它们认为，如何解决社会媒体的负面影响并使其物尽其用，是所有国家面临和要考虑的一个共同问题。

53. 讨论中也提到了以下几个方面：在和平抗议的背景下记者和博客写手成为攻击目标的现象、记录侵权行为的客观观察员的作用——他们有助于对和平抗议者提供事实上的保护——以及国家人权机构为和平抗议背景下增进和保护人权做出的宝贵贡献。

B. 小组成员的答复和人权理事会主席的总结

54. 小组成员有机会答复会员国和非政府组织提出的第一组问题。

55. 吉埃先生回答一个关于经验教训的问题，表示各国处理和平示威和集会时平等应对的问题至关重要。如果抗议涉及国家主管当局同意的问题，始终是获准的，没有问题。如果抗议涉及国家主管当局不同意的问题，就会出现麻烦。必须让人们有权集会和表达意见，无论国家喜不喜欢他们说什么，并且必须让人民有地方来和平组织和开展抗议活动。在答复关于抗议活动从和平变成非和平的问题时，吉埃先生强调指出，国家的基本职责是维护治安，确保抗议活动不演变成暴力行为。然而，这一最重要的职责不得转而对付抗议者。暴力分子应当逮捕，并按照刑法处理。

56. 坎顿先生回答一个关于理事会可如何在本议题上开展活动的问题，说美洲人权委员会一直致力于制定明确的指导方针和手段，让各国政府在抗议活动情况下遵守积极和消极两方面的承诺和义务。这包括立法、警务战略和手段。同样，美洲人权委员会已经批准了若干情况下的保护措施，呼吁会员国采取具体行动保

护示威者。它还向会员国征求资料。对于国家和国际民间社会的工作，尤其是在人权问题上与各国政府交涉时，这些准则非常有用。

57. 汉密尔顿先生说，讨论强调了应当开展国际和区域合作，以推广国际标准、范例和良好做法。在区别和平集会与非和平集会的问题上，个人不能仅因为其他参与同一示威的人可能选择暴力活动而失去和平集会自由的权利。区分和平行为者与暴力行为者，是执法机构的职责。和平集会自由的法规必须反映容忍和多元化的原则。这意味着：在和平集会的正当过程中，甚至当他们对当局提出质疑的时候，也应为他们提供便利。汉密尔顿先生再次建议开展研究，探讨如何采用问责机制以及这一机制对于向示威者使用武力构成危害人类罪或导致死亡或重伤的情况有何影响。他强调了示威者和当局之间对话和保持沟通的重要性。如果目的是促进最大可能地便利和平集会自由，则对话是好事。然而，和平集会自由的权利不应依赖于成功的谈判结果，特别是涉及弱势群体的时候。也许应当草拟关于实际行使集会自由权问题的谈判准则。

58. 许女士注意到会员国有义务维护公众安全和秩序，但是对不允许和平抗议方面的国家实践的不一表示关切。对和平集会的批准(如需要批准)往往缺乏透明度。至关重要的是，当局能够本着善意行事，及时、无选择性与合理地对待和平集会申请。当局也有必要采用合理、非暴力和相称的方法处理和平集会期间发生的暴力行为。在这方面，应制定准则，指导如何采取措施遏制任何可能发生的暴力行为。她补充说，国家人权机构能够发挥作用，调解、监测和处理示威期间和之后的任何暴力行为。最后，应制定准则来指导有关当局如何根据国家人权机构的建议采取行动。

59. 哈桑先生表示，讨论确认了人权理事会有必要建立一个总体框架，以规范联合国人权系统处理和平抗议问题的工作。他强调说，虽然近期发生起义的所有阿拉伯国家都批准了《公民权利和政治权利国际公约》，但还是发生了残酷和大规模镇压；阿拉伯地区国家处理公众抗议的本国有关人权法根本不是人权法。对于处理和平抗议背景下的人权问题，理事会应有一个专门的标准，以避免政治化或双重标准。关于如何促进国家与示威者之间民族对话的问题，在一些国家，非政府组织和政党只是空有其名，因此不可能进行对话，特别是在起义发生过的六个国家。

60. 人权理事会主席最后总结说，讨论非常富有成果、极引人产生兴趣又极合乎时宜。