



# 公民與政治權利 國際公約

Distr. : General  
17 September 2020  
Chinese  
Original: English

## 人權事務委員會

### 關於和平集會權（第二十一條）的第 37 號一般性意見（2020 年）\*

#### 一、前言

1. 和平集會這項基本人權使個人能集體地表達自我並能參與型塑其社會。和平集會權本身即具有重要的意義，因為它保障了人們與他人團結一致行使個人自主權的能力。結合其他相關權利，它構成基於民主、人權、法治與多元主義的參與式治理制度的基礎。和平集會可以發揮關鍵作用，讓參與者能夠在公共領域提出觀點和期待的目標，並確定這些觀點和目標受到支持或反對的程度。和平集會被用於表達不滿時，可創造包容、參與以及和平的方式解決分歧的機會。
2. 此外，和平集會權是一種重要的工具，能夠而且已被用於確認和實現廣泛的其他權利，包括經濟、社會及文化權利。它對邊緣化的個人和群體尤為重要。未能尊重和確保和平集會權通常是鎮壓的標誌。
3. 《公民與政治權利國際公約》第二十一條第一句規定：「和平集會之權利，應予確認。」這項權利在其他國際和區域文件中有相同的用語，<sup>1</sup> 其內容也受到數個監督機構的詳細闡述，例如其觀點、結論性意見、決議、解釋的準則與司法判決。<sup>2</sup> 絕大多數國家除受國際法拘束承而確認和平集會權之外，也在本國憲法中確認這一權利。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 例如，《世界人權宣言》(第二十條第一項)；《保障人權與基本自由公約》(《歐洲人權公約》)(第十一條)；《美洲人權公約》(第十五條)；《非洲人權和民族權利憲章》(第十一條)。《阿拉伯人權憲章》保障公民的權利(第二十四條)。《兒童權利公約》中也有與參加和平集會相關的具體義務(第十五條)；《消除一切形式種族歧視國際公約》(第五條第四款第九目)；《非洲兒童權利和福利憲章》(第八條)。

<sup>2</sup> 關於區域機制的例子，見歐洲安全與合作組織(OSCE)，民主制度與人權辦公室，與歐洲透過法律民主委員會(威尼斯委員會)，和平機會自由準則，第 3 版 (Warsaw/Strasbourg, 2019)；非洲人權與民族權利委員會，非洲集會與結社自由準則 (Banjul, 2017)與非洲執法官員監督集會準則 (Banjul, 2017)；以及美洲人權委員會，發表自由特別報告人辦公室，抗議活動與人權：有關社會抗議活動標準與指導國家回應之義務 (2019)。

<sup>3</sup> 聯合國 193 個會員國中，共有 184 個國家在其憲法中確認和平集會權。見 [www.rightofassembly.info](http://www.rightofassembly.info)。

4. 和平集會權保障人們為特定目的，主要是其表達之目的而進行的非暴力聚集。<sup>4</sup> 它構成個人權利的集體行使。<sup>5</sup> 因此，結社要素是這項權利所固有的。
5. 人人享有和平集會權：公民和非公民一樣享有。例如，這項權利可以為外國人、<sup>6</sup> 移民（有證件或無證件）、<sup>7</sup> 尋求庇護者、難民<sup>8</sup> 和無國籍人行使。
6. 《公約》第二十一條保障和平集會，無論集會發生在什麼地點：戶外、室內和線上；公共和私人空間；或者上述地點的組合。這種集會可採取多種形式，包括示威、抗議、會議、遊行、集會、靜坐、燭光守夜和快閃。這種集會無論是固定的，如罷工糾察，或移動的，如遊行或列隊行進，都受到第二十一條的保障。
7. 許多情況下，和平集會不會訴求有爭議的目標而且造成的擾亂極小或者沒有擾亂。例如，集會目的可能只是慶祝國慶日或慶祝一體活動的結果。然而，和平集會有時也會被用於訴求有爭議的想法或目標，其規模或性質會造成擾亂。例如擾亂車輛或行人的行進，或經濟活動。<sup>9</sup> 此等後果不論是有意還是無意，都不會使這種集會享有的保障受到質疑。一活動可能造成此種擾亂或危險的程度，都必須在《公約》架構內處理。
8. 確認和平集會權，締約國承擔對應的義務是，尊重並確保其行使不受歧視。<sup>10</sup> 此義務要求國家允許這種集會在免受不當干預的情況下進行並協助這項權利的行使與保障參與者。第二十一條第二句規定可能施加限制的理由，但任何此類限制都必須嚴格界定。實際上，得以施加的限制是有界限的。
9. 只有在其他，通常是重疊的權利也受到保障時，特別是發表自由、結社自由和政治參與，和平集會權才可能受到充分保障。<sup>11</sup> 保障和平集會權往往還有賴於實現更廣泛的公民與政治權利以及經濟、社會和文化權利。於個人行為使其不受第二十一條的保障，例如因為行使暴力，彼等仍享有《公約》規定的其他權利，同時受制於適用的界限與限制。
10. 集會行使的方式及其環境隨時代而變化。這反過來可能會影響當局的處理方式。例如，新興的通信技術提供了全部或部分線上集會的機會，並且往往在組織、參與和監督現場聚集方面扮演整合的作用，因此對此類通信的干預可能阻礙集會。監控技術可用於察覺暴力威脅從而保障公眾，但也可能侵犯參與者和旁觀者的隱私權和其他權利，並產生寒蟬效應。此外，私有與其他形式控制公眾可進入的空間和交流平臺也有所增加。考量此等情形有必要注入第二十一條法律架構所需的現代認知。

<sup>4</sup> Kivenmaa 訴芬蘭(CCPR/C/50/D/412/1990)，第 7.6 段；Sekerko 訴白俄羅斯(CCPR/C/109/D/1851/2008)，第 9.3 段；Poplavny 和 Sudalenko 訴白俄羅斯(CCPR/C/118/D/2139/2012)，第 8.5 段。

<sup>5</sup> 關於《公約》締約國一般法律義務性質的第 31 號一般性意見(2004 年)，第 9 段。

<sup>6</sup> 關於《公約》所規定的外僑地位的第 15 號一般性意見(1986 年)，第 1-2 段；以及 CCPR/C/KWT/CO/3，第 42 段。

<sup>7</sup> CCPR/C/DOM/CO/6，第 32 段。

<sup>8</sup> CCPR/C/NPL/CO/2，第 14 段。

<sup>9</sup> CCPR/C/KOR/Q/4，第 26 段。

<sup>10</sup> 《公民與政治權利國際公約》第二條第一項。

<sup>11</sup> A/HRC/39/28，第 14 段。

## 二、 和平集會權的範圍

11. 確定某人參加集會是否受到第二十一條保障涉及兩階段的過程。首先必須確定系爭當事人的行為是否構成參加「和平集會」從而在該權利提供的保障範圍之內（如本節所述）。如果是，則國家必須尊重並確保參與者的權利（如下文第三節所述）。第二，必須確定當時的情況下對行使該權利適用的任何限制是否正當（如下文第四節所述）。
12. 參加「集會」意味著為表達自己、傳達在某一特定問題上的立場、或交換觀點之類的目的組織或參加一群人的聚集。聚集也可以是為了倡議或確認群體團結或認同。集會除了有此類目的之外，還可作為其他目的之用，例如娛樂、文化、宗教或商業目的，並仍受到第二十一條的保障。
13. 集會的概念意指聚集的參與者不止一人，<sup>12</sup> 但是單一抗議者根據《公約》，例如第十九條，享有類似保障。雖然和平集會權的行使通常理解是指人們現場的聚集，但第二十一條的保障也涵蓋遠端參與和組織集會，例如線上集會。<sup>13</sup>
14. 和平集會通常是預先組織的，讓組織者有時間通知當局做必要的準備。但偶發集會，無論是否經過協調，通常是對時事的直接回應，同樣受到第二十一條的保障。當舉行集會是為了表達對另一個集會的反對時，就是反示威活動。兩個集會都可屬於第二十一條的保障範圍。
15. 與「和平」集會形成對比的是以大範圍和嚴重的暴力為特徵的集會。因此，在此背景下，「和平」和「非暴力」兩個詞語可互換使用。根據定義，和平集會權不得以暴力行使。第二十一條背景下的「暴力」通常意指參與者對他人使用可能造成傷亡或嚴重財產損害的暴力。<sup>14</sup> 僅是推擠或擾亂車輛或行人移動或日常活動並不構成「暴力」。
16. 如果集會參與者的行為是和平的，其組織者或參與者沒有遵守某些與集會相關的國內法律要求的事實本身並不會將參與者置於第二十一條的保障範圍之外。<sup>15</sup> 集體的公民不服從或直接行動<sup>(編輯者註)</sup>的運動，如果是非暴力的，也在第二十一條涵蓋範圍之內。<sup>16</sup>
17. 和平集會與非和平集會之間並不總是界線分明，但是存在推定傾向於認定集會是和平的。<sup>17</sup> 此外，某些參與者單獨的暴力行為不應歸咎於其他人、組織者或集會

<sup>12</sup> Coleman 訴澳大利亞(CCPR/C/87/D/1157/2003)，第 6.4 段。

<sup>13</sup> 見 A/HRC/41/41。

<sup>14</sup> 歐洲安全與合作組織與威尼斯委員會，和平集會自由準則，第 51 段

<sup>15</sup> 歐洲人權法院，Frumkin 訴蘇俄 (application No. 74568/12)，2016 年 1 月 5 日判決，第 97 段。

編輯者註：直接行動，指社會運動中使用如罷工或抗議等示威活動作為達到政治上或其他改變之方法。例如：白衫軍運動、318 學運及臥軌抗爭。

<sup>16</sup> CCPR/C/CHN MAC/CO/1，第 16 段。

<sup>17</sup> A/HRC/31/66，第 18 段。

本身。<sup>18</sup> 因此，第二十一條可能涵蓋集會的某些參與者，卻不涵蓋同一集會的其他參與者。

18. 回答某一集會是否和平的問題時，必須考察來自參與者所引起的暴力。當局或代表當局行事的煽動者對和平集會參與者的暴力行為，並不會使集會成為非和平集會。公眾成員或者反示威活動的參與者針對集會的暴力行為也是如此。
19. 集會的特定參與者的行為可被視為暴力行為，條件是當局能夠提出可信證據證明：在集會之前或期間，這些參與者煽動他人使用暴力，並且這種行為可能導致暴力；參與者有暴力意圖並計畫付諸行動；或者他們馬上就要使用暴力。<sup>19</sup> 此類行為如果是個別的，則不足以令整個集會變為非和平集會，但如果集會中顯然普遍存在此類行為，則參加這樣的聚集就不再受第二十一條的保障。
20. 參與者攜帶被視為或可被視為武器的物品或防毒面具和頭盔等防護設備，不一定足以認定這些參與者的行為是暴力的。這種情況必須個案斷定，除其他考慮因素外，取決於國內對攜帶武器（尤其是槍械）的管制、當地文化習俗、是否有暴力意圖的證據，以及此類物品的存在帶來的暴力危險。

### 三、對於和平集會權締約國的義務

21. 《公約》規定，締約國有義務「尊重並確保」《公約》中的所有權利（第二條第一項）；採取法律和其他措施，以實現這一目的（第二條第二項）；追究責任，發生侵害《公約》權利時提供有效救濟（第二條第三項）。<sup>20</sup> 因此，締約國在和平集會權方面的義務包括這些不同的內容，儘管某些情況下，根據第二十一條所列標準，這項權利可能受到限制。
22. 各國必須讓參與者自由決定集會的目的或任何表達的內容。因此，當局對待和平集會的方法和施加的任何限制原則上必須是「內容中立」，<sup>21</sup> 不能以參與者的身分或他們與當局的關係為依據。此外，雖然某些情況下集會的「時間、地點和方式」可能受到第二十一條規定的正當限制，但鑑於集會通常具有表達的性質，必須儘可能讓參與者能夠在其目標觀眾的視聽範圍內舉行集會。<sup>22</sup>
23. 尊重並確保和平集會的義務要求各國在集會之前、期間和之後負有消極和積極義務。消極義務意味著不得不當的干預和平集會。例如，各國有義務不在沒有令人信服的理由的情況下禁止、限制、封鎖、驅散或干擾和平集會，以及不在沒有合法理由的情況下懲處參與者或組織者。

<sup>18</sup> 美洲人權法院，Atenco 訴墨西哥，性酷刑之婦女被害人，2018 年 11 月 28 日判決 C 卷，第 371 號，第 175 段；以及歐洲人權法院 Frumkin 訴蘇俄，第 99 段。

<sup>19</sup> 《關於禁止構成煽動歧視、敵意或暴力的鼓吹民族、種族或宗教仇恨言論的拉巴特行動計畫》(A/HRC/22/17/Add.4，附錄)，第 29 (6) 段。

<sup>20</sup> 另見第 31 號一般性意見。

<sup>21</sup> Alekseev 訴俄羅斯聯邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 9.6 段；另見 Amelkovich 訴白俄羅斯(CCPR/C/125/D/2720/2016)，第 6.6 段；以及 CCPR/C/GNQ/CO/1，第 54-55 段。

<sup>22</sup> Strizhak 訴白俄羅斯(CCPR/C/124/D/2260/2013)，第 6.5 段。

24. 此外，締約國在協助和平集會和讓參與者有可能實現其目的上負有一些積極義務。<sup>23</sup> 因此，各國必須促進有利於不受歧視地行使和平集會權的環境，並建立法律和制度架構，讓這一權利可在該架構內得到有效行使。當局有時可能需要採取具體措施。例如，他們可能需要封鎖街道、引導交通繞行或提供安全保障。必要時，國家還必須保障參與者免受非國家行為主體可能的侵害，如其他公眾成員、<sup>24</sup> 反示威者和私人保全提供者的干預或暴力。
25. 國家必須確保法律及其解釋與適用不導致享有和平集會權方面的歧視，例如基於種族、膚色、種族認同、年齡、性別、語言、財產、宗教或信仰、政見或其他主張、民族本源或社會階級、出生、少數團體、原住民或其他身分、身心障礙、性傾向或性別認同或其他身分的歧視。<sup>25</sup> 必須作出特別努力以確保平等和有效地促進與保障遭受或曾經遭受歧視，或在參加集會方面可能面臨特殊挑戰的群體成員的個人的和平集會權。<sup>26</sup> 此外，各國有責任保障參與者免受一切形式的歧視性侵犯和攻擊。<sup>27</sup>
26. 和平集會權並不能免除參與者不會受到社會其他成員的挑戰。國家必須尊重並確保反示威活動本身就是集會，同時防止它們所反對的集會受到過分的干擾。<sup>28</sup> 各國原則上必須採取內容中立的方法對待反示威活動，必須儘可能允許其能在其所針對的集會的視聽範圍內舉行。
27. 和平集會可能引起一些公眾成員的敵對或甚至暴力反應，不是禁止或限制集會的充分理由。<sup>29</sup> 國家有義務採取所有合理措施在不會承擔過重負擔下保障所有參與者並允許這種集會不受干擾地舉行（另見下文第 52 段）。
28. 運作良好且透明的法律和決策系統是尊重並確保和平集會的義務的核心所在。國內法必須確認和平集會權，明確規定所有相關公務人員的職責和責任，與相關國際標準保持一致，並且可以為公眾所知曉。國家必須確保公眾瞭解法律和相關規章，包括希望行使這一權利的人應遵循的任何程序、誰是主責機關、適用於這些官員的規則以及對所稱侵犯權利行為的救濟。

<sup>23</sup> 委員會自從做成 *Turchenyak* 訴白俄羅斯一案的認定意見(CCPR/C/108/D/1948/2010) 以來經常重申，各國面對一集會而採取的步驟「應以便利這項權利之目的為指引」(第 7.4 段)。另見 CCPR/C/BEN/CO/2, 第 33 段，參見 A/HRC/20/27, 第 33 段，人權理事會第 38/11 號決議，第 4 點。

<sup>24</sup> *Alekseev* 訴俄羅斯聯邦，第 9.6 段。

<sup>25</sup> 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。另見 CRC/C/KEN/CO/3-5, 第 27-28 段；以及《聯合國原住民權利宣言》，第 2 條。

<sup>26</sup> A/HRC/31/66, 第 16 段。

<sup>27</sup> CCPR/C/CHL/CO/6, 第 19 段。另見 *Fedotova* 訴俄羅斯聯邦(CCPR/C/106/D/1932/2010), 第 10.4 段。

<sup>28</sup> 比較歐洲人權法院，*Plattform "Ärzte für das Leben"* 訴奧地利(申訴號 10126/82), 1988 年 6 月 21 日判決，第 32 段。

<sup>29</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, para. 70 (a).

29. 締約國必須確保對所有與和平集會有關的機構進行獨立與透明的監督，包括透過及時獲得救濟，包括司法救濟或求助於國家人權機構，以期在集會之前、期間和之後維護這一權利。
30. 記者、人權捍衛者、選舉監督人員和其他參與監督或報導集會的角色對和平集會權的充分享有具有特別重要的作用。這些人員有權根據《公約》受到保障。<sup>30</sup> 不得禁止或過分限制他們行使這些功能，包括監督執法人員的行動方面。他們不應受到報復或其他騷擾，他們的設備也不應被沒收或損壞。<sup>31</sup> 即使一集會被宣布為非法或被驅散，監督的權利也不會終止。由獨立的國家人權機構和非政府組織對集會進行監督，是一種良好做法。
31. 締約國對實現和平集會權負有首要責任。然而，工商企業有責任尊重人權，包括和平集會權，例如受其活動影響的社區及其員工的和平集會權。<sup>32</sup> 私人實體和更廣泛的社會可能需要接受這項權利之行使造成的一定程度的干擾。
32. 鑑於和平集會往往具有表達功能，而政治言論作為一種表達形式受到特別保障，因此，傳遞政治訊息的集會應該享有更高水準的便利和保障。<sup>33</sup>
33. 第二十一條與其相關的權利不僅在集會進行期間和集會地點保障參與者。個人或群體在聚集的現場之外進行，但是對有意義行使權利而言是不可或缺的相關活動也受到保障。因此，締約國的義務涵蓋參與者或組織者的多種行動，例如：動員資源；規劃；傳播有關即將舉行的活動資訊；<sup>34</sup> 籌備和前往活動現場；參與者在集會前和集會期間的相互溝通；<sup>35</sup> 播報集會或在集會上進行播報；集會結束後離開。與參與集會本身一樣，這些活動可能受到限制，但這些限制必須有嚴格限定。此外，任何人都都不應當因為出現在和平集會上或與集會相關聯而受到騷擾或面臨其他報復。
34. 許多相關活動都是線上進行或以其他方式依賴於數位服務。此類活動也受第二十一條保障。例如，締約國不得封鎖或阻礙與和平集會有關的網際網路連接。<sup>36</sup> 同樣不得對連接或存取內容進行針對地理目標或針對特定技術的干預。各國應確保對網際網路服務提供者和中間機構不為過分的限制集會或集會參與者的隱私。任何對資訊發布系統運作的限制，必須符合對發表自由限制的檢驗。<sup>37</sup>

<sup>30</sup> Zhagiparov 訴哈薩克(CCPR/C/124/D/2441/2014)，第 13.2-13.5 段。另見《個人、群體和社會機構在促進和保障普遍公認的人權和基本自由方面的權利和責任宣言》。

<sup>31</sup> CCPR/C/MRT/CO/1，第 22 段。另見大會第 66/164 號決議。

<sup>32</sup> 《商業與人權指導原則：實施聯合國「保障、尊重和救濟」架構》。

<sup>33</sup> 關於意見和表達自由的第 34 號一般性意見(2011 年)，第 34 段、第 37-38 段以及第 42-43 段。另見 CCPR/C/LAO/CO/1，第 33 段。

<sup>34</sup> Tulzhenkova 訴白俄羅斯(CCPR/C/103/D/1838/2008)，第 9.3 段。

<sup>35</sup> Evrezov 等人訴白俄羅斯(CCPR/C/112/D/1999/2010 和 Corr.1)，第 8.5 段。

<sup>36</sup> CCPR/C/CMR/CO/5，第 41 段。

<sup>37</sup> 第 34 號一般性意見，第 34 段。

35. 雖然所有國家機關都有尊重和確保和平集會權的義務，但關於集會的決定往往是在地方層級作出的。因此，國家必須確保為各級政府參與這些決策的官員提供適足的訓練和資源。

#### 四、對和平集會權的限制

36. 雖然和平集會權在某些情況下可能受到限制，但對於任何限制，當局都有責任證立其正當性。<sup>38</sup> 當局必須能夠說明，任何限制都符合合法性要求，而且是如下述第二十一條所列舉允許限制之理由至少有一者為必要與合乎比例的。如果不履行這一責任，就違反了第二十一條。<sup>39</sup> 施加任何限制都應遵循以促成此權利為目的，而不是尋求對權利施加不必要和不成比例的限制。<sup>40</sup> 限制不得是歧視的，不得損害權利的實質，不得旨在阻止參加集會或造成寒蟬效應。
37. 禁止一特定集會只能視為是最後手段。如果認為有必要對集會施加限制，當局應首先力求採取侵入性最小的措施。國家還應考慮先允許舉行集會，之後再決定是否應就活動期間可能發生的違規行為採取措施，而不是事先施加限制以圖消除所有危險。<sup>41</sup>
38. 對參加和平集會的任何限制，應基於參與者行為與相關集會為不同或個別的評估。對和平集會的全面限制，可推定為不成比例。
39. 第二十一條第二句規定，除依法施加的限制外，不得限制和平集會權的行使。這構成合法性的形式要件，類似於《公約》其他條款中關於限制必須「經法律規定」的要求。因此，施加限制必須透過法律或依法作出的行政決定。有關法律必須足夠精確，讓社會的成員能夠決定如何管理自身行為，並且不應賦予負責執行這些法律的人不受約束或有廣泛的裁量權。<sup>42</sup>
40. 第二十一條規定，任何限制都必須「為民主社會所必要」。因此，在一個基於民主、法治、政治多元化和人權為基礎的社會中，限制必須是必要和符合比例的，而不僅是合理的或權宜之計。<sup>43</sup> 此類限制必須是適當回應迫切的社會需要，且與第二十一條所列的許可理由有關。此類限制還必須是可能發揮相關保障作用的各項措施中侵入性最小的。<sup>44</sup> 此外，它們必須是合乎比例，這需要進行價值評估，

<sup>38</sup> Gryb 訴白俄羅斯(CCPR/C/103/D/1316/2004)，第 13.4 段。

<sup>39</sup> Chebotareva 訴俄羅斯聯邦(CCPR/C/104/D/1866/2009)，第 9.3 段。

<sup>40</sup> Turchenyak 等人訴白俄羅斯，第 7.4 段。

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

<sup>42</sup> Nepomnyashchiy 訴俄羅斯聯邦(CCPR/C/123/D/2318/2013)，第 7.7 段；以及第 34 號一般性意見，第 25 段。

<sup>43</sup> 第 34 號一般性意見，第 34 段。

<sup>44</sup> Toregozhina 訴哈薩克(CCPR/C/112/D/2137/2012)，第 7.4 段。

權衡干預的性質及其對行使權利的不利影響，與對於作為干預理由所得到的利益。<sup>45</sup> 如果不利大於利益，則限制為不合比例，因而不能允許。

41. 第二十一條第二句的最後一部分闡述了可據以限制和平集會權的正當理由。這個窮盡式清單包括以下理由：為了維護國家安全、公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化，或保障他人權利自由。
42. 「為了維護國家安全」可以作為限制的理由，條件是這種限制是必要的，有了這種限制方能保持國家能力以維護國家的存在、領土完整或政治獨立，對抗確實的武力威脅或使用武力的情況。<sup>46</sup> 只有在例外情況下，「和平」的集會才會達到這一門檻。此外，如果導致國家安全惡化真正原因是對人權的壓制，則不能以此為由正當化進一步限制，包括限制和平集會權。<sup>47</sup>
43. 援引保障「公共安寧」作為限制和平集會權的理由，<sup>48</sup> 必須確定集會對於人的安全（生命或人身安全）帶來具體而且重大的危險，或者會造成嚴重損害財產的類似危險。<sup>49</sup>
44. 「公共秩序」指確保社會正常運作規則的總和，或社會所立基的一套基本原則的總和，它也要求尊重人權，包括和平集會權。<sup>50</sup> 締約國不得以「公共秩序」的模糊定義為依據，對和平集會權進行過於廣泛的限制。<sup>51</sup> 某些情況下，和平集會可能本身或故意帶有干擾性，需要相當程度的容忍。「公共秩序」與「法律和秩序」並非同義詞，不應過分使用國內法中禁止「擾亂公共秩序」的規定來限制和平集會。
45. 例外情況下，可以為維持「公共衛生」而施加限制，例如在傳染病爆發，聚集存在危險的情況下。這一點也可適用於集會期間的衛生狀況對於一般大眾或參與者本身出現重大健康危險的極端情況。<sup>52</sup>
46. 為維持「風化」而對和平集會施加限制只應是特例。若有使用，此一理由不應用於維持完全源於單一社會、哲學或宗教傳統對風化的理解，<sup>53</sup> 凡此類限制，必須

<sup>45</sup> 同上，第 7.4 和第 7.6 段。另見歐洲安全與合作組織與威尼斯委員會，和平集會自由準則，第 131 段。

<sup>46</sup> 《關於〈公民與政治權利國際公約〉的各項限制條款和克減免條款的錫拉庫紮原則》(E/CN.4/1985/4, 附件)，第 29 段。

<sup>47</sup> 同上，第 32 段。

<sup>48</sup> CCPR/C/MKD/CO/3，第 19 段；Alekseev 訴俄羅斯聯邦，第 9.5 段。

<sup>49</sup> 《關於〈公民與政治權利國際公約〉的各項限制條款和可減免條款的錫拉庫紮原則》，第 33 段。

<sup>50</sup> 同上，第 22 段。

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

<sup>52</sup> 歐洲人權法院，Cisse 訴法國(申訴號 51346/99)，2002 年 4 月 9 日判決。

<sup>53</sup> 見關於思想、良心和宗教自由的權利的第 22 號一般性意見(1993 年)，第 8 段。



根據人權的普世性、多元主義和不歧視原則加以理解。<sup>54</sup> 例如，不應由於反對性傾向或性別認同之表達而基於這一理由施加限制。<sup>55</sup>

47. 為保障「他人權利自由」而施加的限制可能涉及《公約》下的保障或未參加集會者的其他人權。同時，集會是對公共和其他空間的合法使用，並且由於其本身的性質而可能對日常生活造成一定程度的干擾，這種干擾必須加以調和，除非干擾造成了不相當的負擔，這種情況下，當局必須能夠提供施加任何限制的詳細理由。<sup>56</sup>
48. 如上文所述，除了第二十一條規定的限制的一般架構外，關於限制和平集會權，還有更多相關考慮。實現這一權利的核心在於要求任何限制原則上都應是內容中立的，因此應與集會傳達的資訊無關。<sup>57</sup> 與此相反的做法會摧毀和平集會作為政治和社會參與的潛在工具，讓人民能夠提出觀點並確定觀點享有何種程度支持的目的。
49. 處理集會的任何表達部分，應當遵循發表自由所適用的規則。因此，不得以明示或默示的方式，用限制和平集會來壓制，反對政府的政治表達；<sup>58</sup> 對當權者的挑戰，包括呼籲政府，憲法或政治制度進行民主變革；或自決權的追求。不應當用限制和平集會來禁止侮辱官員或國家機關的榮譽和聲譽。<sup>59</sup>
50. 根據《公約》第二十條規定，和平集會不得用於鼓吹戰爭之宣傳（第二十條第一款），或鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張而構成煽動歧視、敵視或強暴（第二十條第二項）。這種情況下，應儘可能對個別行為者而不是對整個集會採取行動。參與集會的主要訊息屬第二十條規定的情形必須遵循第十九條和第二十一條規定的限制要件處理。<sup>60</sup>
51. 一般而言，旗幟、制服、標識和橫幅的使用應視為一種正當的表達形式，不應受到限制，即使這些標誌令人憶起痛苦的過往。特殊情況下，如果此類標誌與煽動歧視、敵視或強暴直接和高度相關，則應採取適當的限制。<sup>61</sup>
52. 集會引起或可能引起公眾成員對參與者的敵視反應的事實原則上不成為限制的理由；必須允許集會繼續進行，集會的參與者必須受到保障（見上文第 18 段）。但是，在國家顯然無法保障參與者的安全免受嚴重威脅的特殊情況下，可以對參

<sup>54</sup> 第 34 號一般性意見，第 32 段。

<sup>55</sup> Fedotova 訴俄羅斯聯邦，第 10.5-10.6 段；Alekseev 訴俄羅斯聯邦，第 9.6 段。

<sup>56</sup> Stambrovsky 訴白俄羅斯(CCPR/C/112/D/1987/2010)，第 7.6 段；以及 Pugach 訴白俄羅斯(CCPR/C/114/D/1984/2010)，第 7.8 段。

<sup>57</sup> Alekseev 訴俄羅斯聯邦，第 9.6 段。

<sup>58</sup> CCPR/C/MDG/CO/4，第 51 段。

<sup>59</sup> CCPR/C/79/Add.86，第 18 段；以及第 34 號一般性意見，第 38 段。

<sup>60</sup> 第 34 號一般性意見，第 50-52 段；《消除一切形式種族歧視國際公約》（第四條）；以及消除種族歧視委員會，關於打擊種族主義仇恨言論的第 35 號一般性建議（2013 年）。另見《拉巴特行動計畫》第 29 段和《關於信仰促進權利的貝魯特宣言》（A/HRC/40/58，附件一和附件二）。

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

加集會施加限制。凡此類限制必須經得起嚴格審查。未具體說明的暴力危險，或是當局只是可能沒有能力防止或消除反對集會者的暴力行為，不足以成為理由。國家必須能夠在具體的危險評估的基礎上說明，即使部署大量執法力量也無法控制局勢，始得加以限制。<sup>62</sup> 在禁止集會之前，必須考慮侵入性較小的限制措施，如延後集會或更改地點。

53. 對集會時間、地點和方式的管理通常是內容中立的，雖然有一定的範圍作限制以管理這些要素，但當局仍有責任基於個案說明任何此類限制的正當理由。<sup>63</sup> 任何此等限制，仍應儘可能讓參與者在目標觀眾的視聽範圍內，或在對其目的而言有其他重要意義的任何地點集會。<sup>64</sup>
54. 關於集會時間的限制，參與者必須有充分的機會表達自己的觀點或有效地追求其他目的。<sup>65</sup> 和平集會通常應自行結束。對可以或不可以舉行集會的確切時間或日期的限制，會引發關切這些限制是否符合《公約》。<sup>66</sup> 集會不應僅因其頻率而受到限制。例如，示威的時機、持續時間或頻率，可能在實現集會目的上具有重要作用。但是，可以在對限制的比例性評估中權衡持續聚集的累積影響。例如，某些集會定期於夜間在住宅區舉行，可能對生活在附近的居民造成重大影響。
55. 至於對場所因素的限制，原則上，一切公眾可以或應當可以進入的空間，例如公共廣場和街道，都可以舉行和平集會。<sup>67</sup> 雖然關於公眾進入的一些空間，例如建築物 and 公園的規定也可能限制在這些地方集會的權利，但必須能夠說明對和平集會適用此類限制符合第二十一條的規定。和平集會不應被轉移到偏遠地區，在那裡集會無法有效地吸引他們要訴求的對象或一般大眾的注意。<sup>68</sup> 原則上，不應全面禁止在首都、<sup>69</sup> 在市區內<sup>70</sup> 或市中心外<sup>71</sup> 除某一特定地點之外的所有公共場所，或在城市中的全部街道上舉行的所有集會。
56. 特別是，一般應避免將法院、議會、具有歷史意義的地點或其他官方建築等場所的周邊指定為不得舉行集會的區域，因為這些是公共空間。凡是對在這些場所之內和周邊集會的限制都必須有明確理由和嚴格界定。<sup>72</sup>

<sup>62</sup> Alekseev 訴俄羅斯聯邦，第 9.6 段。

<sup>63</sup> OSCE and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, para. 132.

<sup>64</sup> Turchenyak 等人訴白俄羅斯，第 7.4 段。

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

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

<sup>67</sup> Inter-American Commission on Human Rights, *Protest and Human Rights*, para. 72.

<sup>68</sup> CCPR/C/KAZ/CO/1，第 26 段。

<sup>69</sup> CCPR/C/DZA/CO/4，第 45 段。

<sup>70</sup> Turchenyak 等人訴白俄羅斯，第 7.5 段。

<sup>71</sup> Sudalenko 訴白俄羅斯(CCPR/C/113/D/1992/2010)，第 8.5 段。

<sup>72</sup> Zündel 訴加拿大(CCPR/C/78/D/953/2000)，第 8.5 段。

57. 在私人空間內的聚集屬於和平集會權的範疇，<sup>73</sup> 但是享有財產權的其他人的利益必須得到應有的重視。對此類集會可施加何種程度的限制取決於多種考慮，例如：該空間是否一向對公眾開放、聚集對享有財產權的其他人的利益可能造成何種性質和程度的干擾、財產權持有人是否同意這種使用、聚集是否挑戰該空間的所有權，以及按照視聽原則，參與者是否有其他合理方法來實現集會的目的。<sup>74</sup> 不得在歧視的基礎上不允許使用私有財產。
58. 關於對和平集會方式的限制，應由參與者自行決定是否希望使用海報、擴音器、樂器等設備或其他技術工具，如放映設備傳達他們的訊息。集會可能需要臨時搭建一些裝置，例如音響系統，以觸及他們的觀眾或以其他方式達到他們的目的。<sup>75</sup>
59. 一般而言，締約國不應限制參加集會的人數。<sup>76</sup> 凡此類限制，只有在與第二十一條規定的限制的正當理由明確相關的情況下才可接受，例如，出於公共安全考量規定了體育場或橋樑的最大人群容量，或出於公共衛生考量規定保持身體距離。
60. 集會參與者佩戴面部遮蓋物或其他掩飾物，如頭罩或口罩，或以其他方法匿名參與，可能是和平集會的表達要素的一部分，或是用於防止報復及保障隱私，包括在新監控技術的背景下。應允許參與者匿名，除非他們的行為產生了合理的逮捕理由，<sup>77</sup> 或者有其他令人信服的類似原因，例如面部遮蓋物構成了某種標誌，而這種標誌由於上文所述原因而例外地受到限制（見第 51 段）。使用掩飾物本身不應被視為有暴力意圖。
61. 儘管某些情況下，當局蒐集相關資訊和資料或許有助於便利集會，但不能因此導致壓制權利或造成寒蟬效應。任何資訊蒐集，無論由政府或私人實體進行，包括透過監控或監聽通信以及蒐集、共用、保留和獲取資料的方式，都必須嚴格遵守適用的國際標準，包括關於隱私權的標準，並且絕不能以恐嚇或騷擾集會參與者或可能參與者為目的。<sup>78</sup> 此類做法應當由適當的、公眾可查閱的、符合國際標準的國內法律架構加以規範，並受法院的審查。<sup>79</sup>
62. 單憑某一集會公開舉行這一事實不能說明參與者的隱私不會被侵犯。例如，人臉識別和其他能夠在人群中識別個體參與者的技術就可能侵犯隱私權。<sup>80</sup> 監控社交媒體以蒐集有關參與和平集會的資訊也是如此。必須對蒐集、共用或保留和平集

<sup>73</sup> Giménez 訴巴拉圭(CCPR/C/123/D/2372/2014)，第 8.3 段；歐洲人權法院，Annenkov and others 訴蘇俄(申訴號 31475/10)，2017 年 7 月 25 日判決，第 122 段。

<sup>74</sup> 歐洲人權法院，Appleby and others 訴英國(申訴號 44306/98)，2003 年 5 月 6 日判決，第 47 段。

<sup>75</sup> 歐洲人權法院，Frumkin 訴蘇俄，第 107 段。

<sup>76</sup> CCPR/C/THA/CO/2，第 39 段。

<sup>77</sup> 歐洲安全與合作組織與威尼斯委員會，和平集會自由指導方針，第 153 段；以及非洲人權與人民權利委員會，非洲結社與集會自由指導方針，第 81 段。

<sup>78</sup> A/HRC/31/66，第 73 段。

<sup>79</sup> CCPR/C/KOR/CO/4，第 42-43 段。

<sup>80</sup> A/HRC/44/24，第 33-34 段。

會參與者的個人資訊和資料的決定進行獨立、透明的審查和監督，以確保這些行動符合《公約》。

63. 對公務人員參加和平集會之自由的限制不應超出為確保公眾信任他們的公正性，以及執行職務之能力所絕對必要者，<sup>81</sup> 凡此類限制必須符合第二十一條的規定。
64. 要求參與者或組織者安排或分攤與和平集會有關的維持治安或安全、<sup>82</sup> 醫療協助或清潔、<sup>83</sup> 或其他公共服務的費用，通常不符合第二十一條的規定。<sup>84</sup>
65. 組織者和參與者應遵守對集會提出的法律規定，他們可能由於自己的非法行為，包括煽動他人而受到追究。<sup>85</sup> 特殊情況下，如果組織者不負有直接責任的損害或傷害而追究其責任，則必須僅限於有證據顯示組織者能夠合理預見和防止損害或傷害的情況。<sup>86</sup> 組織者在必要時任命事務人員或糾察員是一種良好做法，但法律上不應作此規定。
66. 當局不得要求個人承諾或保證不組織或不參加未來的集會。<sup>87</sup> 反之，亦不得強迫任何人參加集會。<sup>88</sup>
67. 如果和平集會的組織者或參與者因其非法行為而受到刑事或行政處罰，這種處罰必須是符合比例的、非歧視性的，並且不可基於模糊或定義過於抽象的罪名，也不可制止受《公約》保障的行為。
68. 恐怖主義行為必須依照國際法定為刑事犯罪，但此類犯罪的定義不可過於抽象或帶有歧視，也不可用以削弱或阻礙和平集會權的行使。<sup>89</sup> 僅僅組織或參加和平集會的行為不能根據反恐怖主義法定為刑事犯罪。
69. 必須讓人們能夠易於就限制措施訴諸法院或其他法庭尋求救濟，包括上訴或審查的可能性。對集會限制提起的此類訴訟的及時性和持續時間不可危及權利的行使。<sup>90</sup> 《公約》的程序保障適用於所有此類案件，也適用於與和平集會相關聯的拘禁或懲處，包括罰金等問題。<sup>91</sup>

<sup>81</sup> 歐洲安全與合作組織與威尼斯委員會，和平集會自由指導方針，第 110 段。

<sup>82</sup> CCPR/C/CHE/CO/4，第 48 段。

<sup>83</sup> Poliakov 訴白俄羅斯(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第 8.2-8.3 段；以及 CCPR/C/BLR/CO/5，第 51 (a)段。

<sup>84</sup> 非洲人權與人民權利委員會，非洲結社與集會自由指導方針，第 102 (b)段。

<sup>85</sup> A/HRC/31/66，第 26 段。

<sup>86</sup> 歐洲安全與合作組織與威尼斯委員會，ce Commission，和平集會自由指導方針第 224 段

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

<sup>88</sup> CCPR/C/TKM/CO/2，第 44 段。

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

<sup>90</sup> CCPR/C/POL/CO/6，第 23 段。

<sup>91</sup> E.V.訴白俄羅斯(CCPR/C/112/D/1989/2010)，第 6.6 段。

## 五、 通報體制

70. 必須向當局申請許可，會損害和平集會是一項基本權利的概念。<sup>92</sup> 通報制度要求有意組織和平集會的人必須事先通知當局並提供某些重要細節，這種制度在幫助當局方便和平集會順利舉行並保障其他人的權利必要的範圍內，則是可以允許的。<sup>93</sup> 同時，不得濫用這一要求以阻礙和平集會，並且與其他干涉權利的情況一樣，必須能夠根據第二十一條所列理由證明其正當性。<sup>94</sup> 執行通報要求本身不能成為目的。<sup>95</sup> 通報程序應當透明、不過分繁瑣，<sup>96</sup> 對組織者的要求必須與有關集會可能造成的公眾影響相當，並且應當免費。
71. 未按規定事先向當局通報集會並不會導致參加集會的行為成為非法，這種情況本身也不應作為驅散集會或逮捕參與者或組織者的依據，或據以實施過分制裁，例如指控參與者或組織者犯有刑事罪。如果以未通報為由給予組織者行政處罰，則當局必須證明處罰的正當性。<sup>97</sup> 未通報並不能免除當局在其能力範圍內為協助集會和保障參與者的義務。
72. 凡是關於通報預先計畫之集會的要求，必須在國內法律中有所規定。預先通報的最短期限可能因背景和所需協助程度而有所不同，但不應過長。<sup>98</sup> 如果通報之後施加限制，則應及早通知，使有時間訴諸法院或其他機制以便對限制提出質疑。如果能夠合理地預計集會對他人的影響極小，例如因為集會的性質、地點或者有限的規模或持續時間，任何通報體制都應將這種集會排除在外。對於沒有足夠時間通報的偶發集會，不應要求通報。<sup>99</sup>
73. 如果國內法中一直存在核准體制，實踐上這種體制必須作為通報制度運作，如沒有令人信服的不核准的理由，則應當批准。而通報體制在實踐上不可作為核准制度運作。<sup>100</sup>

<sup>92</sup> CCPR/C/MAR/CO/6，第 45 段；CCPR/C/GMB/CO/2，第 41 段；以及非洲人權與人民權利委員會，非洲結社與集會自由指導方針，第 71 段。

<sup>93</sup> Kivenmaa 訴芬蘭，第 9.2 段。另見非洲人權與人民權利委員會，非洲結社與集會自由指導方針，第 72 段。

<sup>94</sup> Kivenmaa 訴芬蘭，第 9.2 段。另見 Sekerko 訴白俄羅斯，第 9.4 段。

<sup>95</sup> Popova 訴俄羅斯聯邦(CCPR/C/122/D/2217/2012)，第 7.5 段。

<sup>96</sup> Poliakov 訴白俄羅斯，第 8.3 段。

<sup>97</sup> 例如，見 Popova 訴俄羅斯聯邦，第 7.4-7.5 段。另見 A/HRC/31/66，第 23 段。

<sup>98</sup> 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。

<sup>99</sup> Popova 訴俄羅斯聯邦，第 7.5 段。另見歐洲人權法院，Éva Molnár 訴匈牙利，第 38 段。

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

## 六、 執法機構的責任與權力

74. 涉及維持集會治安的執法人員必須尊重和確保組織者和參與者行使基本權利，同時保障記者、<sup>101</sup> 監察人員和觀察員、醫務人員和其他公眾成員以及公有和私有財產不受損害。<sup>102</sup> 當局的基本態度應當是，必要時，設法促進和平集會。
75. 相關執法機構應儘可能努力設法在集會前和集會期間建立參與集會的各方之間的溝通和對話管道，用以提升準備工作、緩和緊張局勢和解決爭端。<sup>103</sup> 雖然組織者和參與者進行這種接觸是好的做法，但不應要求他們這樣做。
76. 在必須有執法人員在場的情況下，維持集會治安的規劃和執行應旨在讓集會能夠如預期舉行，並將傷害任何人員和損壞財產的可能性降至最低。<sup>104</sup> 規劃應詳細敘述對所有相關官員和單位的指示以及他們的裝備和部署情況。
77. 相關執法機構還應制定通用緊急計畫和訓練規程，特別是用於維持事先未通報當局而可能影響公共秩序的集會的治安。<sup>105</sup> 為鞏固究責性，必須有明確的指揮結構，同時必須有記錄和記載事件的規程，確保識別官員的身分並報告任何使用強制力的情況。
78. 執法人員應力求緩和可能導致暴力的局面。他們有義務用盡非暴力手段，如果變成絕對有必要使用強制力時，必須事先發出警告，除非這兩種做法都明顯無效。凡是使用強制力都必須遵守適用於《公約》第六條和第七條的合法性、必要性、比例性、預警和不歧視的基本原則，而使用強制力者必須對每一次使用強制力負責。<sup>106</sup> 關於執法公務人員使用強制力的國內法律體制必須符合國際法所明定的要求，並遵循《執法人員使用強制力和武器基本原則》和《聯合國關於在執法中使用低致命武器的人權指南》等標準。<sup>107</sup>
79. 集會期間，只有在出於正當執法目的之規定時，才可使用必要的最低限度的強制力。一旦已不存在使用任何強制力的需要，例如某個暴力的個人已被安全地緝拿，則不允許進一步訴諸強制力。<sup>108</sup> 執法人員使用強制力不得超過與驅散集會、防止犯罪、實施或協助合法逮捕罪犯或犯罪嫌疑人之正當目的相當的程度。<sup>109</sup> 國內法不得賦予公務人員廣泛不受限制的權力，例如使用「強制力」或「一切

<sup>101</sup> 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。

<sup>102</sup> A/HRC/31/66，第 41 段。

<sup>103</sup> 同上，第 38 段。

<sup>104</sup> 人權理事會第 38/11 號決議；以及 A/HRC/26/36，第 51 段。

<sup>105</sup> A/HRC/31/66，第 37 段。

<sup>106</sup> 關於生命權的第 36 號一般性意見(2018 年)，第 13-14 段。

<sup>107</sup> 聯合國出版物，出售品編號：E.20.XIV.2。另見《執法人員行為守則》。

<sup>108</sup> 《執法人員行為守則》，第三條。

<sup>109</sup> 同上，第三條評釋。

必要的強制力」驅散集會，或者直接「向腿部射擊」的權力。具體而言，國內法不得允許任意、過度或歧視性地對集會參與者使用強制力。<sup>110</sup>

80. 為此目的，只能部署接受過維持集會治安訓練，包括相關人權標準的執法人員。<sup>111</sup> 訓練應提醒公務人員注意處於弱勢情況的個人或群體，某些情況下可能包括婦女、兒童和身障人士。在參加和平集會時的特別需要。軍隊不應用於維持集會治安，<sup>112</sup> 但如果特殊情況下臨時部署軍隊提供支援，則軍隊必須接受過適當的人權訓練，並且必須與執法人員遵守相同的國際規則和標準。<sup>113</sup>
81. 所有負責為維持集會治安的執法人員必須有合適的裝備，包括在必要時，有適當且符合目的的低致命武器和防護裝備。締約國必須確保所有武器，包括低致命武器，都接受嚴格的獨立測試，確保配置此等武器的官員接受專門訓練，並且必須評估和監測武器對受影響者權利的影響。<sup>114</sup> 執法機構必須注意某些警戒策略的潛在歧視性影響，包括在新技術的背景下，並且必須應對這些影響。<sup>115</sup>
82. 鎖定特定個人實施預防性拘禁以阻止他們參加集會可能構成任意剝奪自由，與和平集會權不符。<sup>116</sup> 尤其是拘禁持續超過數小時的情形。國內法允許這種拘禁的情況下，只能在最特殊的情況下使用，<sup>117</sup> 拘禁時間不得超過絕對必要，並且只有在當局有證據顯示所涉個人有意在特定集會期間進行或煽動暴力行為，以及其他措施顯然不足以防止暴力發生的情況下，才可使用拘禁。<sup>118</sup> 在集會之前、期間或之後不加區分地大規模逮捕的做法是任意的，因此非法。<sup>119</sup>
83. 行使對參加或即將參加集會的人員進行「攔停與搜查」或「攔停與搜身」的權力必須基於實施嚴重罪行或有此威脅的合理懷疑，並且不得以歧視的方式使用這種權力。<sup>120</sup> 當局將一個人與一和平集會聯結的單純事實並不構成攔停和搜查他們的合理理由。<sup>121</sup>
84. 圍堵（「水壺」戰術），即執法人員包圍並封鎖一區域參與者的做法，只有在必要且合乎比例的情況下才可使用，以應付來自該區域參與者的實際暴力或立即威

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

<sup>111</sup> 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。

<sup>112</sup> CCPR/C/VEN/CO/4，第 14 段；以及非洲人權與人民權利委員會，非洲維持集會治安指導方針，第 3.2 段。

<sup>113</sup> 《執法人員行為守則》，第一條。

<sup>114</sup> 第 36 號一般性意見，第 14 段。另見《聯合國關於在執法中使用低致命武器的人權指南》，第四節；《執法人員使用武力和槍械基本原則》，原則 2 和原則 3。

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

<sup>116</sup> CCPR/C/MKD/CO/3，第 19 段。

<sup>117</sup> 關於人身自由和安全的第 35 號一般性意見(2014 年)，第 15 段。

<sup>118</sup> 歐洲人權法院，S., V. 與 A. 訴丹麥 (申訴案號 35553/12, 36678/12 與 36711/12), 2018 年 10 月 22 日判決 (大法庭)，第 77 與 127 段。

<sup>119</sup> CCPR/C/CAN/CO/6，第 15 段。

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

<sup>121</sup> A/HRC/31/66，第 43 段。

脅。鎖定特定個人的必要執法措施通常比圍堵更為可取。必須特別注意，儘可能只圍堵與暴力直接關聯的人，並將圍堵的時間限制在必要的最低限度。不加區分或懲罰性地使用圍堵會侵犯和平集會權，也可能侵犯其他權利，如免於任意拘禁的自由和行動自由。<sup>122</sup>

85. 只有在特殊情況下才可驅散集會。如果集會本身不再和平，或者有明確證據顯示存在嚴重暴力的立即威脅，無法透過逮捕鎖定人員等較為相當的措施合理處理，則可採取驅散集會的做法。任何情況下，都必須嚴格遵守關於使用強制力的執法規則。國內法中應規定下令驅散集會的條件，而且只有獲得適當授權的官員才能下令驅散和平集會。集會保持和平但卻造成高度干擾，例如長期封鎖交通，原則上只有在「嚴重和持續」干擾的情況下，始可予以驅散。<sup>123</sup>
86. 在根據國內法和國際法決定驅散時，應避免使用武力。如果在具體情況下不可能避免使用武力，則只能使用必要的最低的武力。<sup>124</sup> 凡是使用武力，應儘可能針對參與實施暴力或威脅使用暴力的特定個人或群體。對消極抵抗的個人或群體，不應使用可能造成顯著傷害的武力。<sup>125</sup>
87. 具有廣泛區域效果的低致命武器，如催淚瓦斯和水炮，往往具有不加區分的效果。使用這類武器時，應盡一切合理努力限制危險，如造成踩踏或傷害旁觀者。這類武器只應在口頭警告之後用作最後手段，並讓集會參與者有適當的機會散開。不應在密閉空間使用催淚瓦斯。<sup>126</sup>
88. 槍械並非是執行集會治安的適當工具。<sup>127</sup> 如果僅為驅散集會，絕不能使用槍械。<sup>128</sup> 為了遵守國際法，凡是執法人員在集會情況下使用槍械，必須僅限於面臨死亡或嚴重傷害的立即威脅而絕對必要的情況下，鎖定個人使用。<sup>129</sup> 鑑於這類武器對生命構成的威脅，此最低門檻也應適用於發射橡膠包裹金屬的子彈。<sup>130</sup> 執法人員準備使用武力或認為可能發生暴力的情況下，當局還必須確保有足夠的醫療設施。執行集會治安時，不加區分地射擊或使用全自動模式的槍械在任何情況下都屬非法。<sup>131</sup>

<sup>122</sup> 歐洲人權法院，Austin and others 訴英國(申訴案號 39629/09, 40713/09;與 d 41008/09), 2012 年 3 月 15 日判決 (大法庭)，第 68 段。

<sup>123</sup> A/HRC/31/66，第 62 段。

<sup>124</sup> 《執法人員使用武力和槍械的基本原則》，原則 13；以及 A/HRC/26/36，第 75 段。

<sup>125</sup> 《聯合國關於在執法中使用低致命武器的人權指南》，第 2.10 段。

<sup>126</sup> S/2009/693，附件，第 62 段；以及《聯合國關於在執法中使用低致命武器的人權指南》，第 7.3.7 段。

<sup>127</sup> 非洲人權與人民權利委員會，非洲維持集會治安指導方針第 21.2.4 段。

<sup>128</sup> 《執法人員使用武力和槍械的基本原則》，原則 14。

<sup>129</sup> 第 36 號一般性意見，第 12 段；以及《執法人員使用武力和槍械的基本原則》，原則 9 和原則 14。

<sup>130</sup> 《聯合國關於在執法中使用低致命武器的人權指南》，第 7.5.8 段。

<sup>131</sup> A/HRC/31/66，第 60 和第 67 (e)段。另見聯合國人權事務高級專員辦事處和聯合國毒品和犯罪問題辦公室，《關於在執法中使用武力和槍械的圖書資源》(紐約，聯合國，2017 年)，第 96 頁。



89. 根據國際法，國家對其執法機構的作為和不作為負有責任。為了防止侵害行為，各國應持續促進執法人員在集會期間行為究責的文化。為加強有效究責，穿制服的執法人員在集會期間應始終佩戴易於辨認的身分標識。<sup>132</sup>
90. 各國有義務以有效、公正、及時的方式調查關於執法人員在集會情況下非法使用武力或其他侵犯行為，包括性暴力或基於性別的暴力行為的任何指控或合理懷疑。<sup>133</sup> 故意和過失的作為或不作為都可構成侵犯人權。必須根據國內法以及在相關情況下根據國際法追究對侵犯行為應負責任的個別官員的責任，並且必須向受害者提供有效的救濟。<sup>134</sup>
91. 執法人員所有使用武力的行為均應有所記錄，並及時反映在透明的報告中。發生傷害或損害的情況下，報告應包含充分的資訊，列出事件細節，包括使用武力的原因、實效和結果，以確定使用武力是否必要和符合比例。<sup>135</sup>
92. 在集會中任何部署便衣人員必須是在絕對必要的情況下，而且這些人員絕不能煽動暴力。便衣人員在進行搜查、逮捕或使用武力之前必須向當事人表明身分。
93. 國家對集會期間的執法負有最終責任，只有在特殊情況下才可以將任務委託給私人保全服務提供者。這種情況下，國家仍對這些服務提供者的行為負有責任。<sup>136</sup> 除此之外，私人保全服務提供者另根據國內法以及在相關情況下根據國際法承擔責任。<sup>137</sup> 當局應在國家法律中規定私人保全服務提供者在執法中的作用和權力，彼等在使用武力和訓練上必須受到嚴格管理。<sup>138</sup>
94. 執法人員在集會期間使用包括隨身相機在內的錄音錄影設備，如果使用得當，在確保究責方面可發揮積極作用。然而，當局應有明確與可供公開查閱的指導方針以確保其使用符合關於隱私的國際標準，並且不會對參加集會產生寒蟬效應。<sup>139</sup> 參與者、記者和監察人員也有權對執法人員進行記錄。<sup>140</sup>
95. 國家對其在集會期間使用的任何遙控武器系統要完全負責。這種武力投送方法可能升高緊張局勢，必須非常小心地使用。全自動武器系統一旦部署，就可以在沒有有意義的人為干預的情況下對集會參與者使用致命武力，因此絕不能在集會期間用於執法。<sup>141</sup>

<sup>132</sup> 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。

<sup>133</sup> CCPR/C/COD/CO/4, 第 43-44 段; 以及 CCPR/C/BHR/CO/1, 第 36 段。另見《調查非法致死事件明尼蘇達規程》(聯合國出版物, 出售品編號: E.17.XIV.3)。

<sup>134</sup> 大會第 60/147 號決議, 附件。

<sup>135</sup> 《聯合國關於在執法中使用低致命武器的人權指南》, 第 3.3-3.5 段。

<sup>136</sup> 第 36 號一般性意見, 第 15 段。

<sup>137</sup> 《私人保全服務提供者國際行為守則》(2010 年)。

<sup>138</sup> 《聯合國關於在執法中使用低致命武器的人權指南》, 第 3.2 段。

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

<sup>140</sup> A/HRC/31/66, 第 71 段。

<sup>141</sup> 同上, 第 67 (f) 段。

## 七、 緊急狀態和武裝衝突期間的集會

96. 雖然《公約》第四條第二項沒有將和平集會權列為不可減免的權利，但其他可能適用於集會的權利，如第六、第七和第十八條所載的權利是不可減免的。締約國如果能夠透過施加第二十一條的限制達到其目的，就不能依賴於減免和平集會權。<sup>142</sup> 例如，國家如果為因應包括暴力行為在內的大規模示威而減免《公約》，則必須能夠證明，這種局面不僅對國家的生命構成威脅，而且所有減免其基於《公約》之義務的措施均為因應緊急情勢所絕對必要並且符合第四條的條件。<sup>143</sup>
97. 在武裝衝突情勢下，在和平集會期間使用武力仍然受執法規則的規範，《公約》也繼續適用。<sup>144</sup> 集會中的平民除於此時直接參與如國際人道法所理解之敵對行為外，受到免於為致命武器鎖定目標之保障。在此情況下，平民只有在未以其他方式受到國際法保障而免受攻擊時，才可成為目標。凡是根據適用的國際人道法使用武力，均須遵守區分、攻擊中採取預警、比例性、軍事必要性和人道的規則和原則。在所有關於使用武力的決定中，集會參與者和廣大公眾的安全與保障都應是重要的考慮因素。

## 八、 《公約》第二十一條與其他條款以及其他法律體制的關係

98. 充分保障和平集會權有賴於對一系列權利的保障。國家官員在集會期間使用不必要或不合比例的武力或其他非法行為可能違反《公約》第六、第七和第九條。<sup>145</sup> 極端情況下，和平集會的參與者遭受的非法武力或行為是針對任何平民人群廣泛或有系統攻擊的一部分，這種情況若滿足其他相關標準，可構成危害人類罪。<sup>146</sup>
99. 對人們旅行，包括前往國外（第十二條第二項），以便參加集會、遊行和其他移動的集會之能力加以限制可能會侵犯他們的遷徙自由（第十二條第一項）。限制行使集會權的官方決定必須在符合公平與公開的聽證規定的程序中接受法律的質疑（第十四條第一項）。<sup>147</sup> 對集會參與者的監控和其他資料蒐集活動可能會侵犯他們的隱私權（第十七條）。宗教集會也可依據表現一個人的宗教或信仰自由受到保障（第十八條）。<sup>148</sup> 和平集會權不僅僅是發表自由的一種表現形式（第十九條第二項）；它往往具有表達的成分，確認此兩項權利的理由和可接受的限制而言，這兩項權利有多方面重疊。獲取政府機構持有資訊的自由（第十

<sup>142</sup> 關於緊急狀態期間《公約》條款減免問題的第29號一般性意見(2001年)，第5段。另見CCPR/C/128/2，第2(c)段。

<sup>143</sup> 第29號一般性意見，第5-9段。

<sup>144</sup> 第36號一般性意見，第64段。

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

<sup>146</sup> 《國際刑事法院羅馬規約》，第七條。

<sup>147</sup> Evrezov 等人訴白俄羅斯，第3.3和第8.9段。

<sup>148</sup> 第22號一般性意見，第8段。

九條第二項)是公眾瞭解適用於集會的法律和行政架構的能力的基礎，並使他們能夠追究公務人員的責任。

100. 結社自由(第二十二條)也保障集體行動，對這一權利的限制往往會影響和平集會權。政治參與權(第二十五條)與和平集會權關聯緊密，在相關情況下，必須根據第二十一條以及第二十五條中規定的條件證明限制的正當理由。<sup>149</sup> 不受歧視的權利保障參與者在集會的環境下免受歧視的作法(第二條第一項、第二十四條和第二十六條)。
101. 然而為保障他人的權利和自由，得根據第二十一條限制參加和平集會。
102. 和平集會權有其固有價值。此外，行使這項權利之目的往往是為推動實施其他人權以及國際法的其他規範和原則。這種情況下，尊重和確保和平集會權的責任的正當法律理由也源自其所推動實施之廣泛其他權利、規範和原則的重要性。

---

<sup>149</sup> Sudalenko 訴白俄羅斯，第 8.6 段。