



人权理事会

第二十三届会议

议程项目 3

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

和平集会和结社自由权利问题特别报告员马伊纳·吉埃的报告

概要

和平集会和结社自由权利问题特别报告员根据理事会第 15/21 和 21/16 号决议向人权理事会提交了其任务的第二份专题报告。

特别报告员在第一章和第二章概述了他在 2012 年 5 月 1 日至 2013 年 2 月 28 日期间开展的活动。

特别报告员在第三章和第四章阐述了他认为其任期内最重要的两个问题，即社团筹资和举行和平集会。

特别报告员在第五章列出了结论和建议。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 活动.....	4-7	3
A. 信函.....	4	3
B. 国别访问.....	5	3
C. 参加各项活动.....	6-7	3
三. 社团获得资金的能力：结社自由权的重要组成部分.....	8-42	5
A. 概念定义.....	8-14	5
B. 与获得资金能力有关的国际法律框架.....	15-18	6
C. 符合国际人权规范和标准.....	19-42	7
四. 举行和平集会的能力：和平集会自由权必不可少的组成部分.....	43-78	13
A. 背景.....	43-45	13
B. 举行和平集会的程序和实际措施.....	46-78	13
五. 结论和建议.....	79-83	19

一. 导言

1. 和平集会和结社自由权利问题特别报告员根据理事会第 15/21 和 21/16 号决议，向人权理事会提交了第二份报告。本报告介绍了任务负责人在 2012 年 5 月 1 日至 2013 年 2 月 28 日期间开展的活动，阐述了 2012 年 6 月与理事会成员国的互动对话中不断提出的两项重要问题，即社团筹资和举行和平集会。根据理事会第 21/16 号决议，还特别关注和集会和结社自由对民间社会行为方工作的重要性，包括对逐步实现经济、社会和文化权利的重要性。

2. 为编写本报告，特别报告员于 2012 年 12 月 8 日和 9 日在肯尼亚蒙巴萨召开了为期两天的专家会议。他还考虑了理事会内现有的有关工作要点。¹

3. 特别报告员在第一份专题报告中已经强调，和平集会和结社自由的权利相互联系，相互依存，但同时也是两项单独的权利。因此，本报告将分别阐述结社自由权和和平集会自由权。

二. 活动

A. 信函

4. 2012 年 5 月 1 日至 2013 年 2 月 28 日，特别报告员共发出 170 封信。全年关于信函的意见载于本报告增编(A/HRC/23/39/Add.2)。

B. 国别访问

5. 特别报告员于 2013 年 1 月 14 日至 23 日访问了大不列颠及北爱尔兰联合王国。他感谢联合王国政府在他访问之前及期间给予的充分合作(见 A/HRC/23/39/Add.2)。他还感谢阿塞拜疆、智利、危地马拉、洪都拉斯、吉尔吉斯共和国、马尔代夫、卢旺达和突尼斯向他发出邀请，并希望能够在近期访问这些国家。

C. 参加各项活动

6. 2012 年 5 月 1 日至 2013 年 2 月 28 日，特别报告员参加了国家及国际和区域人权机制组织的下列活动：

¹ 本报告中提到的国家状况向政府发送的信函，以及特别程序任务负责人和联合国高级别官员发布的新闻稿的主题。

- 挪威外交部举办的“人权维护者与和平抗议”研讨会(奥斯陆,² 2012年6月6日至8日);
- 联合国人权事务高级专员办事处东非区域办事处, 妇女经济、社会和文化权利方案, 公民参与世界联盟及国际人权服务社联合举办的“加强民间社会组织对联合国人权机制的利用”东非次区域培训(2012年9月10日, 内罗毕);
- 发展合作服务中心举办的发展政策日活动, 主题为“在不利于民间社会的环境中工作的民间社会组织的作用和挑战”(2012年10月11日, 赫尔辛基);
- 欧洲安全与合作组织(欧安组织)关于和平集会和结社自由的人权问题补充会议(2012年11月8日至9日, 维也纳);
- 瑞士联邦外交部举办的关于“在和平抗议背景下增进和保护人权”的内部讨论(2013年1月21日, 伯尔尼)。

7. 此外, 特别报告员还出席了民间社会组织的下列活动:

- 斯坦福大学举办的“新技术与人权监督”研讨会(2012年8月6日至7日, 斯坦福);
- 第五届人权维护者亚洲区域论坛(2012年9月3日至5日, 曼谷);
- 对马来西亚的学术访问(2012年9月6日至8日);
- 在津巴布韦人权非政府组织和津巴布韦人权律师组织举办的人权日纪念活动上发言(2012年12月10日, 哈拉雷);
- 世界民主运动举办的与西非法语区及中非国家民间社会行为方的区域磋商(2013年2月15日至16日, 瓦加杜古);
- 为人权观察站举行的人权理事会边会“非政府组织筹资限制”发表录像致辞(2013年2月28日, 日内瓦)。

² 见联合国和非洲人权和人民权利委员会特别程序任务负责人提出的联合建议, 可查阅 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12524&LangID=E>。

三. 社团获得资金的能力：结社自由权利的重要组成部分

A. 概念定义

8. 社团不论大小，寻求、获取和使用资源的能力都是社团生存和有效运作的关键。结社自由权不仅包括个人或法律实体能够结成和加入社团，还包括能够从国内外和国际社会寻求、收到和使用人力、物力和财力资源。

9. 与资源有关的法律框架和政策对结社自由有很大影响；他们可以提高社团成效，促进其可持续性，相反，也可以使社团处于从属和薄弱地位。此外，对于推动人权，包括经济、社会和文化权利的社团，或是提供服务的社团(例如救灾、医疗或环保社团)而言，获取资源不仅对社团本身的生存至关重要，而且是从社团工作中获益的人享受其他人权的关键。因此，对社团可获得资源的不恰当的限制影响了结社自由权，也从整体上削弱了公民、文化、经济、政治和社会权利。

10. “资源”一词含义广泛，包括资金转移(例如捐款、赠款、合同、赞助、社会投资等)；贷款担保以及自然人和法人其他形式的资金援助；实物捐助(例如贡献货物、服务、软件及其他形式的知识产权、不动产等)；物资(例如办公用品、计算机设备等)；人力资源(例如带薪工作人员、志愿者等)；获得国际援助、团结一致；能够不受不当干扰地旅行和沟通，以及有权享有国家保护。

11. 鉴于篇幅限制，本节主要探讨财力资源，包括现金转账、实物捐助及其他形式的资金援助(以下统称“资金”)。本报告涵盖国内外或国际社会的自然人和法人，包括个人、注册或未注册社团、基金会、政府、企业和国际组织(包括联合国基金会和规划署)提供的财力资源。

12. 近年来，民间社会行为方在获得或据称获得的资金方面面临越来越多管制和不应有的限制。这一情况，再加上全球金融危机导致一些捐助方减少供资，很多情况下导致社团数目下降，现有社团减少或重新调整其活动，甚至导致一些社团解散。世界各地都存在这一问题，通常是因为社团在(a)寻求、(b)获取、或(c)使用财力资源时受到不应有的限制；而这些措施多大是为了压制持异见者和批评者的声音。

13. 这并不是说社团没有任何义务。社团必须确保资金用于预期用途，并确保资金透明和根据供资协议对捐助方负责。重要的是，社团与社会上其他部门一样，应诚实守信以获得业内信任。在这方面，特别报告员提到了许多充分展示民间社会行为方责任感的举措，例如《国际非政府组织问责宪章》。

14. 特别报告员认为，国内外和国际捐助方也应承担责任。捐助方应对社团，特别是为基层社区、边缘化人群和脆弱人群开展活动的社团，以及就“冷门”或尖端问题开展活动的社团运作地区的政治、社会和经济局势予以应有的关注。捐助方还应尊重民间社会组织的自主性，这样社团才能满足人们的需要和关切问题。特别报告员深感遗憾的是，虽然作为民主社会重要组成部分的结社自由权是

多元观点的基础，但是，一些国内公共捐助方只资助那些响应政府政策的社团。特别报告员还请捐助方分散资助对象，并在适当时采取行动支持面临不当限制的社团。

B. 与获得资金能力有关的国际法律框架

15. 《公民权利和政治权利国际公约》(下称《公约》)第二十二條肯定了“人人有权享受与他人结社的自由，包括组织和参加工会以保护他的利益的权利。”

《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》(大会第 36/55 号决议)第六条(f)款明确提到了获得资助的自由，称有关思想、良心、宗教或信仰的自由权利，除其他外，应包括“征求和接受个人和机构的自愿捐款和其他捐款”的自由。2013 年 3 月 21 日，人权理事会通过第 22/6 号决议，其中呼吁各国确保报告要求“不妨碍[社团]自主行使职能”，并“避免歧视性地向潜在资金来源施加任何限制。”

16. 人权事务委员会在第 1274/2004 号来文中指出，“结社自由的权利不仅涉及结成社团的权利，而且还保障此种社团能自由开展其法定活动的权利。第二十二條所规定的保护延伸到社团的一切活动[……]。”³ 因此，筹资活动得到《公约》第二十二條保护，任何使社团无法开展其法定活动的资金限制都违反了第二十二條。联合国其他条约机构强调，国家有义务使民间社会能够寻求、获取和使用资源，包括来自国外的资源。经济、社会和文化权利委员会在对埃及 1999 年第 153 号法律表示“严重关切”时，强调了这一问题，该法律“使政府能够控制非政府组织管理其活动，包括争取外部资金的权利。”⁴

17. 《人权维护者宣言》⁵ 是另一项有关参考框架：第 13 条称“人人有权单独地和与他人一起，根据本宣言第 3 条的规定，以和平手段纯粹为了促进和保护人权和基本自由的目的征集、接受和使用资源”(着重号后加)。该规定十分重要，因为它没有区分不同资金来源，即国内、国外或国际来源。该规定的重要性还因为它明确指出，不仅合法注册的社团，而且个人组成的团体，即没有法律地位的社团，例如未注册社团也有权获得资金。虽然宣言不是具有约束力的文书，但是必须指出，该宣言是大会经协商一致通过的，其中所载原则和权利以具有法律约束力的其他国际文书所载的人权标准为基础。从这个角度来看，很明显，宣言提出的指导原则主要来自《公民权利和政治权利国际公约》第二十二條，因此可适用于其他结社形式，不论其目标是什么。根据这一推理，并适当考虑不区分注册

³ 人权事务委员会，第 1274/2004 号来文，Korneenko 等人诉白俄罗斯，2006 年 10 月 31 日通过的意见，第 7.2 段。

⁴ 另见 CAT/C/BLR/CO/4，第 25 段；CERD/C/IRL/CO/2，第 12 段；A/55/38，第 155 段；CRC/C/MWI/CO/2，第 25 段。

⁵ 大会第 53/144 号决议，附件。

和未注册社团的《公约》规定，特别报告员强调，像孟加拉国现行法律和法律草案那样，限制外国资金只能提供给注册社团的法律违反了关于结社自由的国际人权规范和标准。此外，他忆及，组建社团不应要求经过事先审批程序，而应经过简单、方便、不歧视、不繁琐或免费的通知制度进行规范。⁶

18. 虽然这些明确的法律义务不仅要求各国不要实施限制，而且应为获得资金提供便利，但是民间社会行为方很多时候受制于管制而非便利资金获得的规定。特别报告员强调，对结社自由只能施加符合《公约》第二十二条第 2 款的特定限制。他再次强调，自由应当是常规，限制是特例。⁷ 他还强调，结社自由的一项重要原则是推定社团活动合法。

C. 符合国际人权规范和标准

19. 特别报告员关切地注意到限制民间社会组织寻求、接受或利用外国资金的法律和做法。本报告下一节将详细说明，国家提出的限制外国资金的理由大多数不符合《公约》第二十二条第 2 款，该款规定“对[结社自由权]的行使不得加以限制，除去法律所规定的限制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所必需的限制。”正如本节一再强调的，任何限制必须同时满足以下条件：由以上限定的利益出发，具有法律基础，并且“为民主社会所必需”。

20. 根据国际法，不恰当的限制除其他外包括：彻底禁止获得资金；要求民间社会组织在接受资助前获得政府批准；要求将资金转移到政府中央账户；禁止或限制境外成立的民间社会组织从事人权或宣传活动；通过贴上“外国间谍”标签或其他贬义词诋毁境外成立的民间社会组织，或否认其工作的合法性；通过审计或视察干扰民间社会组织的工作；以未遵守以上筹资限制为由，对民间社会组织施以刑事处罚。民间社会组织能够从国内外和国际社会获得资金及其他资源是结社自由权的一项重要内容，这些限制违反了《公民权利和政治权利国际公约》第二十二條及《经济、社会、文化权利国际公约》等其他人权文书。

21. 特别报告员还警告，存在父权制度、性别歧视和独裁统治等结构挑战的政治环境也可能妨碍民间社会获得资金。⁸ 此外，一些国家将保护人权、非歧视和平等或促进性别平等和平活动定为犯罪，就算没有断了从事这些工作的社团的筹资后路，也使筹资变得十分困难。⁹

⁶ A/HRC/20/27，第 58 至 59 段和第 95 段。

⁷ 同上，第 16 段。

⁸ A/66/203，第 73 段。

⁹ 例如见任意拘留问题工作组就转交白俄罗斯的第 39/2012 号来文通过的意见(A/HRC/WGAD/2012/39)，第 47 段。

1. 资助恐怖主义

22. 各国提出的限制筹资的一大共同理由与安全措施有关，包括打击恐怖主义和防止洗钱。妄图“摧毁人权、基本自由和民主、威胁领土完整和国家安全、动摇合法组成的政府”¹⁰的恐怖主义罪行造成了毁灭性后果，使人们遭受巨大苦难。特别报告员知道保护“国家安全或公共安全”是国家利益之所在，也是限制结社自由的合法理由，但是他强调各国在打击恐怖主义的同时也应遵守国际人权法。

23. 根据《公约》，任何限制必须不仅追求合法利益，而且“为民主社会所必需”。只有从事上文所述被禁止活动的团体才能被称为恐怖主义团体。因此，以打击恐怖主义或“打击极端主义”的措施作为压制不同意见或独立的民间社会的借口违反了国际法。正如反恐中注意增进和保护人权问题特别报告员指出，“国家不得援引国家安全作为借口来采取措施压制反对力量或镇压人民。政府负有举证责任，证明存在着需要实行限制的威胁，并已采取措施对付威胁。”¹¹为达到相称性和必要性要求，限制措施必须以干扰性最小的方式达到预期目标，并且只针对那些明确具有恐怖主义特征的社团。限制措施不应针对所有民间社会的社团，可惜委内瑞拉关于打击有组织犯罪的一项新法律就出现了这种情况。以打击恐怖主义为由一概限制或甚至禁止筹资的法律不符合“相称性”和“必要性”要求。

24. 特别报告员指出，商业企业及其他实体曾被恐怖主义者利用，呼吁部门平等。他呼吁各国避免采取特别针对民间社会组织或给其造成负担的措施，例如实行繁复的审查规定、程序或其他明显不适用于企业部门而专门针对民间社会组织的要求。

25. 特别报告员注意到金融行动特别工作组制定的一套标准，该工作组成立于1989年，是一个专门处理洗钱和恐怖主义融资问题的政府间组织。金融行动特别工作组关于非营利性组织的建议 8(旧称特别建议 8)建议“各国审查其法律和规定是否足以确保实体不被利用，为恐怖主义融资。”特别报告员强调，正如世界银行分析金融行动特别工作组恐怖主义融资对策的一份指导性工作文件指出，由于实施了专门针对民间社会组织的监督措施，恐怖主义融资的情况就算存在，也非常少；“相反，倒是金融情报十分重要。”¹²建议 8 没有充分考虑到，国家已经有金融监督和警方合作等其他方式，有效打击恐怖主义融资威胁。此外，金融行动特别工作组没有制定具体措施，保护民间社会部门的结社自由权不因国家断言其措施符合金融行动特别工作组建议 8 而受到不应有的限制。特别报告员

¹⁰ 人权委员会第 2005/80 号决议，序言第 11 段。

¹¹ 见 A/61/267，第 20 段。

¹² Emile van der Does de Willebois, *Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: A Proportionate Response*(《非营利性组织与打击恐怖主义融资：适当的应对措施》)，世界银行第 208 号工作文件(华盛顿，2010 年)，第 13 页。

强调需打击恐怖主义，但是他提醒要小心执行金融行动特别工作组建议 8 等限制措施，因为国家曾滥用这些措施，违反了国际法。

26. 基本上，特别报告员认为民间社会组织在打击恐怖主义方面发挥重要作用。由于与人民的直接联系以及在减贫、和平建设、人道主义援助、人权和社会公正领域，包括在复杂政治环境下开展的大量工作，民间社会为打击恐怖主义威胁发挥了重要作用。不恰当的限制措施可能导致捐助方撤销对在艰苦环境下工作的社团的支持，实际上可能影响民间社会组织打击恐怖主义和极端主义的积极性，最终对和平和安全造成不利影响。

2. 保护国家主权不受外国干预

27. 近年来，越来越多地将保护国家主权或国家传统价值观不受外国干预作为理由，限制外国的资助或诋毁那些接受外国资助的社团。外国对民间社会的资助被故意形容为新形式的帝国主义或新殖民主义，接受资助者受到诋毁、中伤和骚扰。这一趋势严重影响了民间社会行为方的工作，更不用说因禁止它们寻求外国资金而影响其获得资金的能力。对于那些推动人权和民主改革却被冠以“叛国”或“妄图颠覆政权”罪名的社团而言，这一情况尤为严重。

28. 例如，俄罗斯联邦 2012 年 7 月通过了一项新的法律，要求将外国资助的从事“政治活动”的非商业组织(广泛定义为试图影响官方决策制定或以此为目的影响舆论)的组织登记为“行使外国情报机构职能”的组织，即“外国间谍”。这项法律通过后，对包括著名人权组织在内的一些组织进行了一系列审计。在埃及，官方媒体发起了反对民间社会组织的运动，其中一些组织因据称接受外国资助，被称为外国间谍。埃塞俄比亚法律不仅规定从事权利方面工作的社团接受外国资助的比例不得超过 10%，还要求分配至少 70%的预算用于方案活动，行政支出不得超过 30%，并且对行政支出定义广泛。这些规定的实施严重影响了人们组建并有效运作社团的能力，联合国多个条约机构对这类情况提出了严肃警告。¹³ 同样，阿尔及利亚 2012 年 1 月通过的一项关于结社的法律规定，除非得到相关主管部门事先批准，“按照适当程序与该外国实体建立起合作关系”，否则社团不得接受公使馆和外国非政府组织的资助。增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员明确对该法律表示严重关切，并在访问阿尔及利亚期间进一步表示了关切。¹⁴

29. 奇怪的是，一些诋毁接受外国资助的社团的国家本身也接受外国资助(贷款、融资或发展援助)，而且金额往往远远高于该国民间社会组织收到的资助。还有一些国家本身也向外国社团提供资金，却反对本国社团接受外国资助。不过

¹³ CAT/C/ETH/CO/1，第 34 段；CCPR/C/ETH/CO/1，第 25 段。

¹⁴ A/HRC/20/17/Add.1，第 83 至 86 段；另见 CEDAW/C/DZA/CO/3-4，第 19 段。

可以确定的是，这种新的趋势对民间社会造成了巨大影响，因为这不仅导致结社自由权受到限制，而且还导致进一步的人权侵犯。

30. 要分析为保护国家主权而实施的限制是否符合国际人权法，必须研究限制是否属于有限的合法限制理由之一。《公约》所列合法理由没有保护国家主权这一项。特别报告员强调，国家不得援引其他理由，即使是国内法律规定的理由，也不得随意解释国际义务，以达到限制结社自由权的目的。他认为，保护国家主权没有理由列在“国家安全或公共安全利益”之下，甚至不能列在“公共秩序”之下。声称社团接受外国资助威胁国家安全不仅是胡说八道、歪曲事实，也违反了国际人权法。

31. 人权理事会第 22/6 号决议呼吁各国确保“法律不因维护人权活动的资金来源地而将其定为刑事犯罪或不法行为。”《经济、社会、文化权利国际公约》第二条要求国家“尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作[……]采取步骤，以便[……]逐渐达到本盟约中所承认的权利的充分实现”。该公约第十一条规定各国“采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性”(着重号后加)，这两条意味着国家不仅有义务调集全社会可获得的资源，而且有义务从国际社会调集可获得的资源。¹⁵ 因此，可以证明以维护国家主权为由限制外国资金违反了国家尊重、保护和实现这些权利的义务，相当于国家没有通过国际援助和合作获得尽可能多的资源。《关于侵犯经济、社会和文化权利的马斯特里赫特准则》表达了同样的意思，该准则规定侵犯这些权利的情况主要包括：“通过明显违背业已存在的有关这些权利的法律义务的法律或政策[……]；通过任何故意减少对这类权利保障程度的倒退措施。”¹⁶

32. 保护国家主权不仅是一个不合法的借口，而且是一个不符合“民主社会”要求的荒谬借口。“民主社会”意味着施加限制的国家有责任证明限制不会危害“多元、容忍和宽容”的原则。¹⁷ 不论是接受国内还是国外资助的社团都应当能够自由推广其观点，即使是少数群体的观点和不同意见，质疑政府的人权记录，或开展民主改革，而不被冠以叛国罪名，或受到其他中伤。政府应将不同意见视为对话和相互理解的契机。欧洲人权法院肯定了上述原则，判定“只要以合

¹⁵ 见 Audrey Chapman 和 Sage Russell (编), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (《核心义务：建立一个经济、社会和文化权利框架》)(安特卫普, Intersentia, 2002 年)。

¹⁶ 《关于侵犯经济、社会和文化权利的马斯特里赫特准则》(马斯特里赫特, 1997 年 1 月 22 日至 26 日), 第 14(d)和(e)段; 另见《关于执行〈经济、社会、文化权利国际公约〉的林堡原则》(1986 年), 第 72 段。

¹⁷ 欧洲人权法院, *Handyside* 诉联合王国, 第 5493/72 号申请, 1976 年 12 月 7 日的判决, 第 49 段。

法和民主的方式进行，且推动的变革本身符合基本民主原则，组织可以开展运动，以推动国家法律和宪法结构的变革。”¹⁸

33. 除了以国家主权为由实施限制违反了与结社自由有关的国际规范和标准外，特别报告员还对接受外国资助的个人及组织受到越来越多诋毁和毫无根据的指控表示极为关切。特别程序机制对以下情况表示特别担忧：恶意的语言攻击、恐吓、损毁财产、肢体攻击，甚至只因据称接受外国资助就指控活动者与外国实体有联系并定罪(例如阿塞拜疆、乌兹别克斯坦)。允许或煽动公众质疑个人或组织的荣誉和声望，或煽动民族主义和仇外情绪可能使社团进行自我审查，严重情况下可能煽动仇恨情绪，导致进一步的人权侵犯。

34. 最后，特别报告员表示关切的是，在大多数情况下，那些以维护主权为由限制或丑化外国资助行为的国家同时也限制对国内资金的获得，或是依据社团工作的专题领域而区别对待。在国内资金不足或受到不当限制的情况下，社团必须能够自由依赖外国援助才能开展活动。特别报告员再次忆及“政府必须允许非政府组织获得外国资金，作为国际合作的一部分，对此民间社会与政府拥有同等的机会”。¹⁹ 他认为国家必须显示其心态的改变，强调资助社团有利于繁荣、多元化和独立的民间社会的发展，而这正是有活力的民主社会的标志。

3. 透明度和问责制

35. 限制资金获得的另一个常见理由是需要确保民间社会部门更大的透明度和问责制。打击诈骗、挪用公款、腐败、洗钱及其他形式的走私是合法的，可以认为符合“国家安全、公共安全或公共秩序的利益”。不过，仅仅有合法理由是不够的，限制还需要是法律规定、民主社会所“必需”的。因此，限制必须与需要保护的利益相称，必须以最不具干扰性的方式实现预期目标。在这方面，一些法律或做法对社团获得资金的能力作出了不当限制，事实上存在一些干扰性较小的减少风险的措施。

36. 例如，规定社团必须通过国家渠道接受资金；报告从外国收到的所有资金以及资金如何分配或使用(例如吉尔吉斯斯坦共和国)；在接受或使用资金之前必须得到有关部门的批准(例如约旦、苏丹)都构成对人权的侵犯。有些情况下，不仅规定审批程序的法律不符合国际法，而且这类严格规定的执行也存在问题。例如，在孟加拉国，一个人权社团等待非政府组织事务局对项目申请的批复远远超过了法定的 45 天；在埃及，一个妇女权利社团等了七个月才得到筹资许可，远远超过了法律规定的 60 天。还有一些情况下(例如阿塞拜疆、乌干达、津巴布韦)，活动家遭到恐吓，有时遭到身体攻击，强迫他们说出资助方的名字。

¹⁸ 欧洲人权委员会，Zhechev 诉保加利亚，第 57045/00 号申请，2007 年 6 月 21 日的判决，第 47 段。

¹⁹ A/59/401，第 82 段。

37. 基本上，特别报告员认为社团应对捐助方负责，有关部门最多只应要求他们通报收到的资金情况和提交关于账户和活动的报告。

38. 有时候，国家也会打着透明度和问责制的旗号，对社团的内部事务进行广泛审查，以此加以恐吓和骚扰。特别报告员警告，应避免经常、烦琐和官僚的报告要求，这最终可能对社团开展的合法活动造成不必要的干扰。因此，控制需公平、客观和不歧视，不应作为压制批评的借口。监督机构也需要独立于行政机关，以确保其决定不武断。特别报告员认为，如果一个社团未履行报告义务，这种小错不应导致取缔社团(例如白俄罗斯)或对社团代表提出刑事诉讼(例如埃及)；相反，应责令社团立即改正。这种方法才符合结社自由的字面意思和精髓。

4. 援助有效性和资金控制

39. 近年来，国家间的国际发展合作有所增加，推动了全球发展。为确保援助质量，新出现了更多协作方针。《巴黎宣言援助成效议程》(2005年)、《阿克拉行动纲领》(2008年)和《关于有效发展合作的釜山伙伴关系》(2011年)都是旨在提高援助有效性的执行框架。他们逐步要求协调捐助方的举措和发展伙伴负责，还要求伙伴国家发挥对援助举措的主动性。不过，在某些情况下，这一框架下确立的原则(即自主权、协调、统一、结果和共同责任)被一些国家解释为使国家有权单独决定优先事项，继而控制民间社会组织的计划，从而为限制民间社会行为方的活动，包括寻求和使用外国资金找到了理由。虽然全面和参与式的援助进程是有益的，但是需采取立足于权利的方针，以确保民间社会对资金的获得不受到不应有的限制。

40. 特别报告员强调，《公民权利和政治权利国际公约》并没有将协调援助作为一项合法的限制理由。此外，他还强调，以援助有效性为名施加的障碍与“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”无关。

41. 特别报告员强调，即使限制是出于合法目的，也不符合“民主社会”的要求。特别是，政府故意曲解自主权或协调原则，要求社团遵守政府的优先事项，这违反了结社自由最重要的一个方面，即个人可出于任何合法目的自由结社。因此，政府以援助有效性为名限制筹资违反了“多元、容忍和宽容”的重要民主原则，从而对结社自由施加了不应有的限制。

42. 特别报告员想要强调，国家一方面限制社团接受外国资金，另一方面自己又通过国际合作接受越来越多的资金，这本质上是一种矛盾。他认为，要想提高援助有效性，与其限制民间社会行为方的参与，不如赋予包括社团在内的所有利益攸关方更大的影响力，以便为减贫、加强民主改革和增进人权等贡献力量。例如，在大韩民国釜山，各国保证“充分履行各自承诺，使民间社会组织能够作为独立的发展行为方发挥作用，并特别重视根据商定的国际权利，提供扶持环境，以便使民间社会组织能够为发展做出最大贡献”(着重号后加)。因此，应保障民

间社会组织的独立性，包括在获得资金方面的独立性。在关于 2015 年后千年发展目标讨论中，特别报告员指出，民间社会组织的参与至关重要，对发展的贡献巨大，国家应尽一切努力支持，而不是压制他们的工作。

四. 举行和平集会的能力：和平集会自由权必不可少的组成部分

A. 背景

43. 举行和平集会的能力是和平集会自由权这一多方面权利基本和必不可少的组成部分，人人都享有该权利。这项权利对于民间社会行为方，包括那些推动实现经济、社会和文化权利的民间社会行为方的工作至关重要，因为这使他们能够公开阐述其理念，最终有利于实现他们努力增进和保护的权利，特别是在当前严重的经济危机背景下。这对于那些权利最容易遭到侵犯和最容易遭受歧视的群体，包括妇女、青年、土著人民、残疾人、少数群体、因性取向和性别认同而遭受危险的群体以及非公民尤为重要。

44. 然而，在很多情况下，政府不允许或限制举行和平集会，违反了国际人权规范和标准。因此，《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条确认的参与公共事务的权利缩水了。关于这一点，特别报告员要再次提及人权事务委员会关于参与公共事务和投票权的第 25(1996)号一般性意见，其中指出“公民亦可通过公共辩论和与其代表进行对话或通过其结社能力发挥自身影响，从而参与公共事务”。²⁰

45. 正如人权理事会一再强调的，“不应将和平抗议视作威胁，因此鼓励所有各国开展公开、包容各方和有意义的对话，处理和和平抗议及其原因”。²¹

B. 举行和平集会的程序和实际措施

46. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条确认人人享有和平集会的权利，《公约》第二条和人权理事会第 15/21 和 21/16 号决议均有此规定。《儿童权利公约》第 15 条确认 18 岁以下者享有这项权利。未登记的社团同样享有这项权利。

47. 特别报告员忆及，和平集会自由权的行使只能“为了国家安全或公共安全、公共秩序、保护公众健康或道德或者保护他人的权利和自由，置于法律所规定及

²⁰ 人权事务委员会关于参与公共事务和投票权以及平等参加公务权利的第 25(1996)号一般性意见(第二十五条)，第 8 段。

²¹ 人权理事会第 19/35 号(序言第 11 段)和第 22/10 号决议(序言第 16 段)。

民主社会所必需的某些限制之下。”²² 为此，他再次强调自由应视为常规，限制只是特例。

48. 他进一步提醒，有关部门若要决定限制集会，应以书面形式向集会组织者提供“及时和充分的理由”，这些理由应满足出于合法目的对集会实施限制需达到的严格的必要性和相称性要求。²³

1. 对举行和平集会有利的推定

49. 特别报告员在提交人权理事会的第一份专题报告(A/HRC/20/27)中就强调，根据国际人权法，国家不仅有义务积极保护和平集会，而且有义务为行使和平集会自由权提供便利(第 27 段)。法律只保护应推定与会者怀有和平意图的非暴力集会。和平集会的个人不因零星的暴力行为或他人做出的其他应受处罚的行为而丧失和平集会自由权(第 25 段)。

50. 关于这一点，特别报告员再次强调存在“对举行和平集会有利的推定”，首次提出这一观点的是欧安组织民主体制和人权事务处(民主人权处)和平集会自由问题专家小组和欧洲理事会欧洲法制民主委员会(威尼斯委员会)。²⁴ 这意味着应推定集会合法，且不对公共秩序构成威胁。这种推定应不歧视地适用于所有人，并且应当“在法律中明文规定，载入宪法或适用于和平集会的法律”(A/HRC/20/27, 第 26 段)。特别报告员认为，不明确的法律应加以明确，如无明文规定，应做出有利于希望行使和平集会自由权者的解释。

2. 通报程序和决策制定

51. 上述推定还意味着，在一个自由和民主的社会，和平集会不应需要当局事先批准。关于这一点，特别报告员再次强调行使和平集会自由权应当“最多需要一个事先通知程序，目的是使国家当局能够为行使和平集会自由权利提供便利，并采取措施保护公共安全和秩序及他人的权利和自由”(A/HRC/20/27, 第 28 段)。这一原则的一个特殊例外是自发的和平集会，在这种情况下，组织者无法遵守通知规定，或是不存在或无法确认组织者。基本上，特别报告员重申“如果组织者未能通知当局，集会不应自动解散，组织者也不应受到刑事制裁或罚金或监禁等行政制裁”(第 29 段)。

52. 此外，特别报告员认为，只应对大型集会或预计将造成一定程度交通中断的集会提出通知要求。²⁵ 他认为，应当在计划集会日之前尽早，例如 48 小时前发

²² 人权理事会第 15/21 号决议。

²³ A/HRC/20/27, 第 42 段。

²⁴ 见欧安组织/民主人权处和威尼斯委员会，《和平集会自由准则》，第二版(华沙/斯特拉斯堡，2010 年)。

²⁵ 欧安组织/民主人权处和威尼斯委员会，《和平集会自由准则》，第 115 段。

出这类通知。组织者应向一个指定的主要主管部门，而不是向多个主管部门(例如在游行情况下，向一个或多个市政当局以及/或执法机构)发出通知。²⁶ 主要主管部门应向所有有关机构传达通知详情。²⁷

53. 在这方面，特别报告员认为组织者应当能够通过例如填写以国内主要语言提供的简明表格，最好是网上表格以避免不确定性和邮寄可能导致的拖延，以最简单、迅速的方式通知指定的主要主管部门。通知只应包括以下信息：集会日期、时间、持续时间和地点或路线，以及组织者的姓名、地址和联系方式。

54. 欧安组织/民主人权处专家小组认为，²⁸ 相反，如对组织者提出以下要求，则认为通知程序过于繁琐：列出一名以上组织者；只有经注册的组织才视为合法组织者；提供护照或身份证等正式身份文件；提供领队等参加活动的其他人员的身份信息；考虑非歧视原则提供集会理由；提供具体参加人数，这一点很难预测。因此，国内法律规定(例如俄罗斯联邦)，如果实际集会人数与通报数不符，有关部门不应惩处组织者。

55. 特别报告员进一步重申专家小组的观点，即有关部门应灵活处理(a) 有合理理由迟交通知；(b) 表格填写不当；或(c) 信息不全的情况。通知程序不应重头再来，应当提供一些灵活的方式，纠正不太严重的遗漏或错误。²⁹

56. 通知程序的另一个不当规定是正式或非正式地要求组织者做好与主管部门协商集会时间和地点的准备。这一要求相当于对计划的集会进行限制，需通过《公约》第二十一条规定的适用于限制的严格的必要性和相称性测试。特别报告员还警告有关部门在处理通知时不要另外提议集会时间和地点，因为这也相当于对和平集会自由权施加限制，应通过上述测试。

57. 特别报告员也认为通知程序在任何时候都应免费，以避免在资金上妨碍组织者行使和平集会自由权。同样，为集会提供保护和便利的费用(例如部署安全屏障、医疗服务或临时卫生设施)不应由组织者承担。

58. 一旦组织者通知了指定的主管部门其集会意愿，有关部门应迅速确认已收到按时提交的通知。如果组织者在计划的集会时间前未收到有关部门的答复，应推定集会没有任何问题。特别报告员提醒应警惕可能出现的滥用接收系统的情况。³⁰

²⁶ 基于与欧安组织/民主人权处专家小组成员的磋商。

²⁷ 欧安组织/民主人权处和威尼斯委员会，《和平集会自由准则》，第 117 段。

²⁸ 基于与欧安组织/民主人权处专家小组成员的磋商。

²⁹ 基于与欧安组织/民主人权处专家小组成员的磋商。

³⁰ 见 CCPR/CO/82/MAR, 第 24 段。

59. 特别报告员注意到国家有义务保障法律和秩序，但是对和平集会“时间、地点和方式”³¹的限制应当仅限于满足上述严格的必要性和相称性要求的限制。应禁止对组织者和参加者希望传达的讯息的性质或内容，特别是对政府政策的批评施加限制，除非根据《公约》第二十条，这些言论构成“煽动歧视、敌视或强暴”的情况。关于这一点，他强调曾向各国提出的建议，即“为行使和平集会和结社自由权利的个人提供言论自由权所带来的保护。”³²

60. 若根据国际人权规范和标准对集会实施限制，有关部门应向组织者提供举行和平集会的其他选择，关键是要让集会在目标受众“看得见和听得到的地方”，以便目标受众能够收到他们(组织者和参加者)希望传达的信息。³³

61. 许多国家的有关部门在审查对和平集会自由权的可能限制时，没有进行上述严格的必要性和相称性测试，此类例子不胜枚举。阿尔及利亚、阿塞拜疆、巴林、白俄罗斯、中国、古巴、埃及、伊朗伊斯兰共和国、印度尼西亚、俄罗斯联邦、阿拉伯叙利亚共和国和津巴布韦都发生过当局因对和平集会传递的信息不满而禁止或压制和平集会的事件。组织者和参加者被冠以“叛乱”和“暴动”等罪名。

62. 倡导经济、社会和文化权利的和平抗议者也遇到过这类情况，例如抗议煤矿剥削的土著人民(孟加拉国)，谴责核电站对健康影响的当地居民(印度)，抗议大学改革的学生(智利)，抗议煤矿关闭的员工(缅甸)，批评燃料价格上涨的活动家(斯里兰卡)或支持因修建水坝而被迫迁移的族裔群体的学生(苏丹)。

63. 特别报告员甚为担忧的是，许多国家，例如阿塞拜疆和巴林经常出于国家安全、公共安全或公共秩序的考虑，对所有集会一律禁止。他坚信，这种一律禁止的做法根本就是过分和歧视的措施，因为这对所有希望行使和平集会自由权的公民都造成影响。国家还采取先发制人的措施镇压和平集会，包括不让参加者到达集会地点，斯里兰卡和缅甸就发生过类似事件。

64. 最后，应向组织者提供迅速的上诉程序，以便在告知的集会日之前获得独立和公正的法院做出的司法裁决。出于透明和公平的目的，应当例如在一个专门网站上公布监管部门和上诉法院的决定。³⁴

³¹ 欧安组织/民主人权处和威尼斯委员会，《和平集会自由准则》，第 99 段。

³² A/HRC/20/27，第 84(g)段。

³³ 欧安组织/民主人权处和威尼斯委员会，《和平集会自由准则》，第 99 和 101 段。

³⁴ 基于与欧安组织/民主人权处专家小组成员的磋商。

3. 进入公共空间

65. 为举行和平集会提供便利的一项主要措施是为组织者和参加者提供公共空间。特别报告员认为应重申西班牙宪法法院的一项重要决定。该决定称“在民主社会，城市空间不仅是流动区域，而且是参与区域”。美洲人权委员会也强调，虽然集会权利的行使有时可能扰乱正常的日常生活，或可能造成问题或影响国家有义务保护和确保的其他权利，例如行动自由权的行使，但是“这类扰乱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”。³⁵ 此外，人权理事会在第 22/10 号决议中促请各国为抗议者提供公共空间和必要时保护他们免遭任何形式的威胁，从而为和平抗议提供便利，并强调地方主管部门在这方面的作用。³⁶ 鉴于许多国家公共空间的私有化程度加剧，私人机构——公司和个人利用可能难以反驳的民事禁令遏制和平集会，因此在大不列颠及北爱尔兰联合王国等国家，进入公共空间和恶性侵入问题变得更加重要。

66. 进入公共空间具体是指组织者和参加者应当能够利用公共街道、道路和广场开展(静止或移动的)和平集会。特别报告员认为，总统官邸、议会或纪念碑等标志性建筑附近的空间也应视为公共空间。应允许在这些地点举行和平集会。在这方面，关于“时间、地点和方式”的限制应满足之前提到的严格的必要性和相称性测试。在肯尼亚，暂时禁止等待裁决结果的抗议者在最高法院及其他公共场所集会。

67. 在这方面，美洲人权委员会强调“国家主管机构有责任制订行动计划和步骤，为行使集会权利提供便利，[包括]改变某个区域行人和车辆的行进路线”。³⁷ 集会仅造成暂时的交通中断，即暂时影响其他人的权利和活动。特别报告员认为令人担忧的是，一些国家的国内法禁止街头抗议(马来西亚)；禁止街头游行对交通和行人造成阻碍(白俄罗斯)；以阻碍交通和运输等为由，禁止大规模集会，违反者将处以严重罚款(俄罗斯联邦)；主管部门据称以扰乱交通等原因驳回了庆祝国际和平日的和平集会申请(缅甸)；妇女人权维护者多次因扰乱交通，在和平的街头游行中逮捕和拘留(津巴布韦)。

³⁵ 美洲国家组织，美洲人权委员会，《公民安全和人权报告》，2009年12月31日(OEA/Ser.L/V/II)，第198段。可查阅：<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>。

³⁶ 人权理事会第22/10号决议，第4段。

³⁷ 美洲国家组织/美洲人权委员会。《公民安全和人权报告》，2009年12月31日(OEA/Ser.L/V/II)，第193段。

4. 事先计划

68. 特别报告员认为执法官员与和平集会组织者，如有可能与当地主管部门一道进行事先计划，包括风险评估是一个不错的做法，可有助于集会的顺利进行。不过，不应强制要求组织者参与计划工作。

69. 可讨论的问题包括估计预期参加人数；非静止集会的集会路线；残疾人和高风险群体，例如妇女、土著人民以及因性取向和/或性别认同可能需要当局提供更大保护的群体的具体需要；部署经适当培训且容易辨认的指挥人员，负责协助组织者，在集会期间为公众提供信息和疏导人群，但是不应利用他们来掩盖安全系统中的缺陷。重要的是，某些性质的集会(例如通过互联网召集的集会)没有明确的组织者，这时有关部门必须承担起计划工作，并做好同样程度的准备。

70. 执法部门应做好准备，并接受适当的培训，处理现场存在旨在扰乱或驱散集会的警方密探和反示威者的情况，将他们赶出集会人群或有效制服他们。主管部门还应准备好处理临时发起的示威活动，应尽可能提供便利和保护。

71. 重要的是，执法部门应谨记他们为和平集会提供便利和保护的责任，主动提供帮助，并与组织者真诚合作。

5. 新通信技术

72. 特别报告员再次强调，互联网和手机等新通信技术对组织和和平集会十分重要。这类技术可以使组织者以很低的成本迅速、有效地动员大量人群。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期间，专家小组成员和代表团都强调了新通信技术的重要性。³⁸ 应指出，在组织者的社交媒体上发文响应集会号召者不应视为组织者，可惜马来西亚并未这样做。

73. 特别报告员认为，应始终允许和平集会的组织者和参加者利用互联网及其他新技术，增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员也明确指出这一点，他说“对于何种[网站]内容应该被封的决定必须由主管的司法部门或独立于任何政治、商业或其他不正当影响的机构作出”。³⁹ 在这方面，欧安组织/民主人权处专家小组建议“国家应确保为宣传即将举行的集会传播信息的努力不受到任何形式的阻碍”。⁴⁰ 最后，人权理事会在第 20/8 号决议中确认互联网的全球性和开放性是加速各种形式的发展进程的驱动力(第 2 段)，并“吁请所有国家促进和便利上网，为在所有国家发展媒体及信息和通信设施开展国际合作”(第 3 段)。

³⁸ A/HRC/19/40，第 8、16 和 52 段。

³⁹ A/HRC/17/27，第 70 和 79 段。

⁴⁰ 欧安组织/民主人权处和威尼斯委员会，《和平集会自由准则》，第 35 页。

74. 同样，主管部门应将新通信技术，特别是互联网视为良机，可以在和平集会之前以及期间与大量分散的受众进行互动，使他们了解其作用和职责，最终在人群中建立或加强信任。

75. 特别报告员表示关切的是，据称某些国家在和平集会之前、期间或之后，暂时封锁某些新技术，特别是互联网的使用，或某些特定网站(例如阿尔及利亚、中国和埃及)。

76. 特别报告员还警告，应避免滥用防止和打击与信息通信技术有关的犯罪行为法律，这些法律“只应作为特例适用，一般情况下允许公开和自由使用互联网，就像使用其他通信方式一样；只应允许少数几个符合条件且法律明文规定的例外情况”。⁴¹

6. 组织者的责任

77. 如果组织者故意不遵守对和平集会自由权的合法限制，所受处罚应当与罪行相称，从而不打消组织者今后举行集会的念头。在很多实施审批制度的国家，组织者如果没有报批或未遵守批准内容，往往被处以巨额罚款。很多情况下，罚款过高，不利于人们享有和平集会和言论自由权，阿塞拜疆、俄罗斯联邦和瑞士(日内瓦州)的法律均存在这类问题。

78. 此外，如上文所述，不应要求和平集会的组织者对其他人的非法行为负责。⁴² 特别是鉴于推定集会是和平的，应遵循追究个人责任的原则。特别报告员表示关切的是，组织者有时因其他人的暴力行为而被带上法庭，例如在马来西亚。同样，他还对瑞士日内瓦州因其他人的暴力行为而判处组织者有罪的法律规定表示关切。⁴³

五. 结论和建议

79. 特别报告员认为本报告中讨论的两个问题对享有和平集会和结社自由的权利至关重要。他对特别是在民间社会行为方受到干扰和排挤，以及全球金融危机的背景下，存在不应有的筹资障碍深表关切。在这些领域，民间社会不应比私人公司受到更多限制，承担更多义务。世界上不少国家正在推进民主改革，关于2015年后千年发展目标议程的讨论正在进行，他认为在这种情况下，各国有义务推动，而不是限制社团获得资金，包括来自外国的资金，这样社团才能切实参与民主进程，为2015年后千年发展目标的讨论提供意见，并最终为发展贡献力量。

⁴¹ A/HRC/20/17/Add.1，第105段。

⁴² A/HRC/20/27，第31段。

⁴³ 截至2013年4月，该法律仍处于瑞士联邦法院的上诉阶段。

80. 此外，特别报告员认为“阿拉伯之春”以及之后世界各地盛行的“占领运动”打开了一扇门，这扇门永远不会关上。这些运动提供了一种非暴力的变革方式，使主管部门有机会了解公民的想法和感受。这些事件明确确认了举行和平集会呼吁民主改革；推动尊重人权，包括经济、社会和文化权利；以及追究人权侵犯行为责任的合法和有力的途径。能够举行这类集会对于那些特别容易遭到侵害和歧视的人群尤为重要，使他们能够以有意义的方式改变自身的绝望困境。

81. 作为一般性建议，特别报告员呼吁各国：

(a) 在法律上和实践中建立并维持有利于享有结社和和平集会自由权的扶持型环境；

(b) 确保任何限制均符合国际人权规范和标准，特别是满足民主社会严格的必要性和相称性要求，同时铭记非歧视原则；

(c) 确保以书面形式及时对任何限制做出详细的解释，并确保可对该限制进行独立、公正和迅速的司法审查；

(d) 确保对不遵守限制实施的处罚符合国际人权规范和标准，满足相称性要求，且处罚水平不会导致打消个人行使结社和/或和平集会自由权的念头；

(e) 确保独立和民主的监督机构以及法院充分追究那些侵犯和/或滥用个人结社及和平集会自由权的人的责任。

82. 关于结社自由，特别报告员呼吁各国：

(a) 就结社行为采取通知制度，允许未注册社团的存在；

(b) 确保注册和未注册社团都能在不事先报批，或不受到其他不当阻碍的情况下，向国内外或国际社会上的自然人和法人，包括个人、社团、基金会或其他民间组织、外国政府和援助机构、私营部门、联合国及其他实体寻求、接受和使用资金及其他资源；

(c) 确认对资金的不当限制，包括比例限制违反了结社自由及其他人权文书，包括《经济、社会、文化权利国际公约》；

(d) 确认损害外国资金接受者名誉的监管措施构成了对寻求、接受和使用资金权利的不应有的阻碍；

(e) 采取措施保护个人和社团不受到诋毁、中伤、不正常的审计以及与他们据称获得的资金有关的其他打击行为。

83. 关于和平集会自由，特别报告员呼吁各国：

(a) 在法律中明文规定对举行和平集会有利的推定，并为和平集会提供便利和保护；

(b) 确保最多就举行和平集会实行通知制度，而非审批制度。存在通知制度的情况下，程序应尽量简单和便捷；

(c) 根据国际人权规范和标准限制集会时，应向组织者提供举行和平集会的合理替代方式，应当在目标受众“看得见和听得到的地方”举行；

(d) 确保举行和平集会者能够进入公共空间，包括公共街道、道路和广场，必要时改变行人和车辆的行进路线；

(e) 确保并始终为上网以及使用其他新通信技术提供便利，并进一步确保对使用通信技术或网站内容的任何限制都必须经过主管司法法院的审查；

(f) 确保绝不让集会组织者为其他人的非法行为负责。
