

集会の適切な管理に関する国連の勧告和訳

平和的な集会および結社の自由への権利に関する特別報告者なら
びに超法規的、略式又は恣意的処刑に関する特別報告者による集
会の適切な管理に関する共同報告書

日本語訳：沖縄国際人権法研究会（AOCHR）
監修：阿部浩己（明治学院大学国際学部教授）

GE.16-01527(E)

1601527

 **AOCHR**
All Okinawa Council for Human Rights

Please recycle 



国際連合

A/HRC/31/66



総会

配布：一般

2016年2月4日

原文：英語

人権理事会

第31会期

議題3

市民的、政治的、経済的、社会的、
文化的権利および発展の権利を含む、
すべての人権の促進と保護

平和的な集会および結社の自由への権利に関する特別報告者ならびに 超法規的、略式又は恣意的処刑に関する特別報告者による集会の適切 な管理に関する共同報告書

事務局による覚書

事務局は平和的な集会および結社の自由への権利に関する特別報告者のマイナ・キアイ氏と、超法規的略式又は恣意的処刑に関する特別報告者のクリストフ・ヘインズ氏による集会の適切な管理に関する共同報告書を人権理事会に提出いたします。同理事会決議25/38に基づき提出された本報告書では、集会の適切な管理のための実務的な勧告集を提示しています。特別報告者たちは、勧告集の各節において、適用可能な国際法的基準の概要を示し、続いて、集会に関与する者の様々な権利のよりよい保護の確保を目的として、当該諸原則の実施の仕方に関する実務的な勧告を示しています。

目次

	ページ
I. 序	3
II. 集会の適切な管理	4
A. 国は、集会参加者のすべての権利を尊重し および確保しなければならない	6
B. 何人も、平和的な集会に参加する不可譲の権利を有する	7
C. 平和的な集会に課せられるいずれの制限も、 国際人権基準に適合してはならない	11
D. 国は、平和的な集会の権利の行使を促進しなければならない。	13
E. 厳格にやむを得ない場合を除くほか、力を行行使してはならず、 力を用いる場合には国際人権法に従わなければならない	17
F. 何人も、集会を傍観し、監視しおよび記録する権利を享有する	23
G. 集会に関する個人情報の収集は、プライバシーまたは 他の権利への許容できない干渉であってはならない	24
H. 何人も、集会に関する情報にアクセスする権利を有する	27
I. 企業は、集会との関わりにおいて人権を尊重する責任を有する	28
J. 国およびその機関は、集会に関わる自己の行為について 責任を負わなければならない	30
結び	33

I. 序

1. さまざまな形態の集会が新たな機会と課題を提供し、今日世界で目覚ましい役割を果たしている。適用可能な国際人権法および国際人権基準ならびに集会管理についてこれまでに得られた教訓を明確に理解することは、集会の参加者、傍観者、監視者、当局を含むすべての者の正当な利益を保護することに資する。
2. 人権理事会は、集会における人権の促進および保護にますます多くの関心を向けるようになっていく。¹ 2014年3月、本理事会は理事会決議25/38を採択し、その中で平和的な集会の自由の権利に関する特別報告者と超法規的、略式又は恣意的処刑に関する特別報告者に対し、集会の適切な管理に関する実務的な勧告集を作成するよう依頼した。²
3. この勧告集の作成において特別報告者たちは、本理事会の要請に従い、アンケートと参加型協議を通して広く利害関係者と協議した。特別報告者たちは国の代表者らと4回、市民社会、国内人権機関、地域人権機構および警察その他の専門家らとの4回にわたる各地域での協議を行った。³ 9名からなる諮問委員会が招集され、この過程の各段階について特別報告者たちに対するフィードバックを行った。⁴
4. この勧告集は、関連する人権の保護をよりよく確保するため、適用可能な国際人権基準を国内の法および実践においていかに運用し得るかについて手引きを提供することを目的とする。勧告を10項目前後からなる

¹ A/HRC/19/40, A/HRC/22/28, および A/HRC/25/32 and Corr.1. を参照。

² 本報告書作成において Eleanor Jenkin および Kathleen Hardy の協力を受けたことに感謝の意を表明する。

³ 第1回会議は2015年6月にジュネーブで開催された。この会議中、各国の依頼により、アフリカおよび中東（プレトリア）の各国およびアジア太平洋地域（トルコのイスタンブール）による地域協議会が開かれた。全加盟国に対し最終協議が2015年10月ジュネーブに召集され、54か国が出席した。

⁴ 上記協議はサンティアゴ（南北アメリカおよびカリブ海）、プレトリア（アフリカおよび中東）、トルコのイスタンブール（アジア太平洋地域）およびジュネーブ（欧州および中央アジア）で実施された。90名以上の専門家が協議に参加した。

⁵ 諮問委員会の委員は、Otto Adang、Stuart Casey-Maslen、Gastón Chillier、Anara Ibraeva、Asma Jahangir、Neil Jarman、Nicholas Opiyo、Ambiga Sreenevasan および Jürg Wichtermann である。

包括的な原則にまとめて体系化し、各節では最初に適用可能な国際基準の概要を示す。勧告集は、国際的な経験と得られた教訓を参照しつつ作成されている。

II. 集会の適切な管理

5. 集会をし、集団で行動する能力は、民主的、経済的、社会的および人格の発展にとって、また、考えの表明や市民参加の促進にとって欠かすことができないものである。集会は、民主的制度の発展に積極的に寄与し得るものであり、選挙と並んで、政府に説明責任を果たさせ、民主的過程の一環として市民の意思を表明することで、市民参加の基本的な役割を果たすことができる。
6. 集会は、他の社会的、経済的、政治的、市民のおよび文化的権利を表明する道具にもなり、広範囲の人権を保護し促進するうえできわめて重要な役割を果たす。周縁化された人々、あるいは、政治的・経済的既得権に対し別の主張を提示する人々の声を広めるうえで集会は有益である。集会は、国だけでなく、企業や宗教・教育・文化機関など社会で力を振るうその他の団体および世論一般に関与する方法を提示する。
7. 平和的な集会の自由の権利の完全かつ自由な行使が可能になるのは、市民社会と人権擁護者を含む一般公衆にとって当該権利行使を可能にする安全な環境が存在し、かつ、公衆参加のための場所へのアクセスが過度にまたは不合理に制限されていない場合においてのみである。結社を組織し運営することへの妨害、人権を行使し擁護する者に対する報復からの不十分な保護、法の侵害に対する過度で均衡を失した処罰、および、公共の場所の使用に対する不合理な制限は、すべて、平和的な集会の自由の権利に悪影響を与える。
8. 集会の適切な管理には、すべての関係者による広範な権利の保護と享有が必要である。集会の参加者が有する権利には、次のものが含まれる。平和的な集会、表現、結社および信仰の自由、政治に参加する権利、安全への権利、残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いまたは刑罰からの自由、生命への権利等の身体的自由、尊厳への権利、

プライバシーへの権利、ならびに、あらゆる人権侵害について効果的な救済を受ける権利。

9. 集会の参加者が平和的でなく、その結果、平和的な集会への権利を喪失する場合であっても、当人は他のすべての権利を保持し、当該権利は通常の制限に服する。したがって、いかなる集会も、保護のないものとみなされるべきではない。
10. 一般に理解される「集会」とは、私有地または公共の場における特定の目的のための意図的かつ一時的な集まりのことであり、不満および願望を表明もしくは祝賀を促す目的でデモ、会合、ストライキ、行進、大会または座り込みの形態をとり得る (A/HRC/20/27、パラグラフ 24)。スポーツイベント、音楽コンサートその他のそうした集まりであっても、集会に含められる場合があり得る。集会は一時的な集まりとして定義されるが、一方で、長期にわたる座り込みや、「占拠」型の示威行動といった長期的なデモも集会に含めることができる。集会とは人々の物理的な集まりであると一般に理解されてきたが、集会の自由を含む人権の保護は、オンラインで行われる類似のやりとりにも適用することが認められてきている。
11. この勧告集の焦点となるのは、共通の立場、不満、願望またはアイデンティティを表明し、主流の立場とは異なる集会あるいは政治的、社会的、文化的または経済的な既得権に異議を申し立てる集会である。このアプローチの中で特別報告者たちは、特に平和的な抗議の状況での人権の促進および保護に言及する人権理事会決議 25/38 で使用されている用語を手引きとした。ただし、集会の参加者が享有するいずれの権利も、当該集会の政治的その他の表現内容に拠るものではないことに留意すべきである。
12. この決議で本理事会は特別報告者たちに対し、集会に焦点を当て平和的な集会に限定しないよう求めている。その結果、この報告書は平和的な集会および非平和的な集会を扱う。
13. 国は、集会に関与する個人の権利を侵害しない義務のみならず、集会参加者または参加者に影響される者の権利を保障し、権利が実現される環

境を促進する義務を有する。このように集会管理は、集会の促進および集会を可能にする環境整備を含むもので、以下に続く勧告全体を通し、こうした広範な見方で解釈する。

A. 国は、集会参加者のすべての権利を尊重しおよび確保しなければならない

14. 国際法により、国は個人のすべての権利を尊重しおよび確保することを求められている。権利を尊重する義務とは、国際法により明確に許容されていない場合には、国は、権利行使の制限を控えなければならないという意味である⁶。確保する義務とは、権利を充足しおよび保護する積極的義務を国が負うという意味である。権利の保護は、権利行使を妨げる可能性のある非国家主体による行動を防止する積極的な措置を要求する。権利を充足するため、国は権利の享有に必要な条件を生み出し、促進しまたは提供することを求められる。
15. 国は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、出生または他の地位等いかなる禁止理由による差別もなしに、権利を尊重しおよび確保しなければならない。公的集会を組織し、これに参加する自由は、個人、集団、登録されていない結社、法主体および企業に対して保障されなければならない⁷。
16. 歴史的に差別を経験した集団または個人の権利の平等かつ効果的な保護を確保するため、特別に尽力すべきである。その中には、女性、子どもや若者、障害をもつ者、外国人（庇護希望者および難民を含む。）、民族のおよび宗教的マイノリティ、避難民、アルビノの人、先住人民ならびに性的指向または性自認により差別されてきた者が含まれる (A/HRC/26/29)。この義務は、そうした集団による平和的な集会の自由への権利の行使を保護し、促進するための追加的措置を当局がとるよう求める場合がある。

⁶ 欧州人権裁判所、*Plattform Ärzte für das Leben v. オーストリア*、申請番号 No. 10126/82、1988年6月21日。

⁷ 欧州安全保障協力機構（OSCE）の民主制度人権事務所（ODIHR）、平和的な集会の自由に関するガイドライン（2010）、パラグラフ 2.5 参照。

17. 実務的勧告：

- (a) 国は、関連する国際条約を批准し、平和的な集会に有利な推定を法的に積極的に働かせるべきである。国は、集会に関与する者を保護する様々な権利について法的保護を提供し、当該権利の実施に必要な法令、政策および手続きを整備し、これらを継続的に最新化すべきである。いずれの集会も、保護されない集会として扱われるべきではない。
- (b) 国は、集会の管理に関連するすべての法令を明確に作成し、これらが相互に一貫性を保ち、国際基準と合致することを確保すべきである。曖昧さがある場合には、平和的な集会の自由への権利を行使しようとする者に有利になるように関連規定を解釈すべきである。
- (c) 国は、集会の管理に関連するこの実務的勧告および国際基準の実施に導く国内行動計画を策定し、法定し、および最新化すべきであり、また、国連人権高等弁務官事務所または必要に応じて他の専門機関に技術援助を求めるべきである。
- (d) 国は、政府のあらゆるレベルで、集会の管理に関わる当局に対して、必要な支援と十分な監督を提供すべきである。これには、十分な研修と必要な財源および人的資源が含まれる。
- (e) 政治指導者その他の指導者は、意見の違いの余地を公的に認め、寛容の文化を促すべきである。

B. 何人も、平和的な集会に参加する不可譲の権利を有する

- 18. 国際法により平和的な集会に参加する不可譲の権利が認められているため、平和的な集会の開催には有利な推定が働く。集会は、市民的および政治的権利に関する国際規約第 21 条に規定される許容可能な制限を受けることを条件に、合法と推定されるべきである⁸。平和的な集会の自由の権利の保護は、平和的な集会のみに及ぶ。集会がこの権利の下に保

⁸ A/HRC/23/39 パラグラフ 50 および OSCE ガイドラインパラグラフ 30 参照。

護されるか否かを判断するにあたっては、集会の平和性が推定されるべきであり、「平和的な」という用語については広義の解釈が認められるべきである。¹⁰ 考慮されなければならないのは、集会の開催方法と参加者の意図である。

19. 平和的な集会の自由の権利には、合法的に集会を計画し、組織し、促進し、および宣伝する権利が含まれる。このような活動に対するいかなる制限も、権利行使に対する事前の制限とみなすべきである。結社および表現の自由の制限もまた、平和的な集会の自由の実質的な制限となる場合がある。
20. 平和的な集会の自由への権利は、集会に参加する個々人が有するものである。一部の者による散発的な暴力または逸脱行為は、意図と行動が本来的に平和的であり続ける他の者に帰属させるべきではない。¹¹
21. 平和的な集会の自由は特権ではなく、権利であり、したがってその行使は、当局の事前の許可に従わせるべきではない。国の当局は、権利の行使を促進し、公共の安全および／または公の秩序を保護する措置をとり、他の者の権利および自由を保護する機会を国の当局に与えることを目的として、事前の届出制度を導入することができる。いずれの届出手続きも、事実上の許可申請あるいは内容規制の根拠とすべきでない。ごく少人数の参加が見込まれる場合または公衆への影響が最小限と見込まれる場合など、国の当局による事前の準備を必要としない集会については、届出を求めるべきではない。
22. いずれの届出手続きも過度に事務的であってはならず、均衡性（比例性）の評価を受けるべきものである。届出期間は不合理に長期であるべきではないが、関係当局が集会について適切な準備をするのに十分な時間を与えるものでなければならない。届出手続きは無料で(A/

⁹ A/HRC/20/27、パラグラフ 26 および A/HRC/23/39、パラグラフ 50 参照。

¹⁰ Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 487.

¹¹ 欧州人権裁判所、*Ziliberg v. モルドバ*、申請番号 No. 61821/00、2004 年 5 月 4 日

¹² A/HRC/20/27、パラグラフ 28 および米州人権委員会、*米州における人権擁護者の状況に関する第 2 回報告書* (2011)、パラグラフ 137 参照。

- HRC/23/39、パラグラフ 57 参照)、広くアクセス可能であるべきである。
23. 当局への届出を怠ることによって集会が違法になることはなく、したがって、届出の懈怠を集会解散の根拠として用いるべきではない。¹³ 届出が適切に行われなかった場合に、主催者、地域指導者または政治指導者は罰金または収監といった刑事上または行政上の制裁を科せられるべきではない(A/HRC/20/27、パラグラフ 29 参照)。このことは、自然発生的な集会の場合にも適用されるべきであり、事前の届出が現実的でない集会、あるいは明確な主催者が存在しない集会にも適用される。自然発生的な集会については届出の要件を免除すべきであり、法執行当局は、可能な限り、自然発生的な集会をその他の集会と同様に保護し、促進すべきである。
24. 集会を促進し、保護する国の義務は、他の集会のメッセージに不満を表明する目的で同時に開催される 1 つまたはそれ以上の集会およびカウンター抗議にも及ぶ。自然発生的な集会およびカウンター抗議などの集会は、可能な限り、その対象となる集会が視界に入り、その音が聞こえる範囲内で実施するよう促すべきである。¹⁴
25. 集会を促進する国の義務は、権利を行使する者を暴力または干渉から保護する措置をとることにも及ぶ。¹⁵ ただし、単なる危険の存在だけでは、集会を禁止するには不十分である。¹⁶ 集会内または集会間で参加者間の暴力的な衝突の危険がある場合には、参加者および他の者の安全を確保するため、最小限の規制手段がとられなくてはならない。
26. 集会の主催者は法令を遵守し集会の平和的な実施を促進する合理的な努力をすべきであるが、その一方で主催者に他の者の非合法な行為の責任を負わせるべきではない。他の者の責任を負わせることは、個人責任の原則に違反し、集会の主催者、参加者と当局との間の信頼および協力

¹³ 欧州人権裁判所、*Bukta v. ハンガリー*、申請番号 No. 25691/04、2007 年 7 月 17 日

¹⁴ ただし、カウンターデモが合法的に集まる他の者の権利に干渉する意図をもって組織された場合、そのカウンターデモは市民的および政治的権利に関する国際規約の第 5 条に該当し、平和的な集会の自由への権利に関連して与えられる保護の対象とはならない。

¹⁵ 欧州人権裁判所、*Ozgur Gundem v. トルコ*、申請番号 No. 23144/93、2000 年 3 月 16 日、パラグラフ 42-43 参照。

¹⁶ 欧州人権裁判所、*Alekseyev v. ロシア*、申請番号 No. 4916/07、25924/08 および 14599/09、2010 年 10 月 21 日、パラグラフ 75 参照。

¹⁷ A/HRC/20/27、パラグラフ 31 および A/HRC/23/39、パラグラフ 78 参照。

を弱め、また、集会の主催者になる可能性のある者による権利行使を抑制することになろう。

27. 何人も、単なる平和的な抗議の組織もしくはそれへの参加という行為を理由に刑事上、民事上または行政上の責任を課せられるべきでない。

28. **実務的勧告：**

- (a) 国は、いずれの事前の届出制度も、集会に有利な推定の効果を与え、集会を制限する当局の裁量を狭く限定し、また、均衡審査を組み入れたものになるよう確保しなければならない。
- (b) 国は、主催者に対し、法令上も実務上も、集会を開催することについて事前の許可を得るよう求めるべきでない。届出制度がある場合、当該制度は平和的な集会を促進するものでなくてはならず、事実上の事前許可の要請となってはならない。
- (c) 届出制度は過度に事務的であってはならない。届出手続きを単純化する措置には、都市部以外を含む複数の受付窓口および対面の援助付き受付窓口の設置、ならびに、アクセスが容易で、簡明で、かつ多言語で利用できる様式の使用などが含まれる。インターネットが広く浸透している場合、当局はオンラインによる受付システムの使用を考慮すべきである。
- (d) いずれの届出期間も、可能な限り短くなくてはならない一方で集会について準備するのに十分な時間を当局に与えるもの（最長で数日、48 時間以内であることが望ましい。）でなくてはならない。
- (e) 集会の日時、場所および妥当性がある場合には主催者の詳しい連絡先について当局が合理的に判断するのに十分な情報を提供する届出が受領された時点で、届出は終了したとみなすべきである。届出の終了にも集会の実施にも、当局からの応答は不要である。
- (f) 当局は、同一の場所および時間帯について 2 またはそれ以上の集会の届出が提出される場合、あらゆる危険について徹底的に評価し、その緩和策を講ずるべきである。同時に実施される 1 またはそれ以上の集会に制限を課すことが必要になった場合、その制限は相互の

合意により決定するか、またはこれが不可能なときには、予定された集会間に差別を生じさせないプロセスにより決定すべきである。

C. 平和的な集会に課せられるいずれの制限も、国際人権基準に適合していなくてはならない

29. 平和的な集会の自由は基本的権利であり、最大限、制約なしに享有されるべきものである。国の安全もしくは公共の安全、公の秩序、公衆の健康もしくは道徳の保護または他の者の権利および自由の保護のため民主的社會において必要な制限であって、合法的な、必要な、かつ、追求する目的と均衡しているもののみが適用可能である。いずれの制限も標準ではなく例外であって、権利の本質を損なうものであってはならない。¹⁸
30. 合法性の要件を満たすには、課せられるいずれの制限も、当該制限を課す当局の任務および権限がそうであるように、正当かつ正式な法律上の根拠を有していなければならない（法律主義）。¹⁹ 法律そのものが十分に正確であって、個人にとって、自己の行動が法律に違反しているか否かについて評価することを可能にし、かつ、その違反により生じることのある結果を予見できるものでもなければならない。²⁰ 均衡原則に従い、その保護機能を達成するための制限は適切なものでなければならない。必要性の要件を満たすには、制限は望ましい結果を達成する可能性のある用具のうち最小限の規制用具でなければならない。²¹ この制限は、当局の特定の目的および懸念に合わせ狭い範囲に仕立てられなくてはならず、また、予定される集会に関連する十分な範囲の権利の分析を考慮しなければならないものである。望ましい結果を達成するための最小限の規制手段を決定するにあたり、当局はさまざまな手段を考慮に入れ、禁止は最後の手段とすべきである。この目的のため、全面的な禁止（集会の権利

¹⁸ 自由権規約委員会、移動の自由に関する一般的意見 No. 27 (1999)、パラグラフ 13 参照。

¹⁹ OSCE/ODIHR、Guidelines (ガイドライン)、パラグラフ 35 および欧州人権裁判所、Hyde Park and others v. モルドバ、申請番号 No. 33482/06、2009 年 3 月 31 日参照。

²⁰ 欧州人権裁判所、Hashman and Harrup v. 英国、申請番号 No. 25594/94、1999 年 11 月 25 日、パラグラフ 31 および Gillan and Quinton v. 英国、申請番号 No. 4158/05、2010 年 1 月 12 日、パラグラフ 76 参照

²¹ 自由権規約委員会、一般的意見 No. 27、パラグラフ 14 参照。

- 行使の完全な禁止または特定の場所もしくは特定の時間帯における当該権利行使の禁止を含む。)は、各集会の特定の状況の考慮を妨げるものであり、本質的に均衡性を欠いている (A/HRC/23/39、パラグラフ 63 参照)。
31. 国は、国の安全および公の秩序の保護を理由として集会を制限する場合には、その脅威の正確な性質と直面している具体的な危険について立証²²しなければならない。国が、安全保障にかかる状況に一般的に言及するのは不十分である。国民的、政治的または政府の利益は、国の安全とも公の秩序とも同義ではない。
32. 集会は、経済活動または車両および歩行者の移動と同等の正当な公共空間の使用である²³。公共空間のいずれの使用も様々な利益を保護するため何らかの調整を要するが、個人が公共空間を使用することができる正当な方法は多数ある。集会によって生ずる日常生活の一定程度の妨げ (交通の遮断、迷惑および経済活動への損害を含む。)は、集会の権利の実質が損なわれないために受忍されなければならない。²⁴
33. 集会の参加者は、自らのメッセージの内容を選択しおよび表明する自由を有する。集会の内容についての制限は、たとえばメッセージが差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、人種的または宗教的憎悪を唱導するときなど、権利に関する上述した正当な制約に適合する場合に限り、課することができる。内容規制が正当化される場合にも、当局はこの問題に対処するため最小限の規制および制限手段をとるべきである。
34. 「時間、場所および方法」の制限とは、集会がいつ、どこで、どのように実施されるかについての事前の制限を意味する。このような制限は、集会のメッセージまたは表現価値を損なったり、集会の自由への権利の行使をやめさせるものであってはならない。
35. 制限を正当化する責任は当局が負う。いずれかの制限が課された場合、主催者には、迅速で権限のある独立した公平な司法審査および適当な場

²² 自由権規約委員会、通報 No. 1119/2002、*Lee v. the Republic of Korea*, 2005 年 7 月 20 日採用の見解、パラグラフ 7.3。

²³ A/HRC/20/27、パラグラフ 41 および ODIHR/OSCE ガイドライン、パラグラフ 20 参照。

²⁴ 欧州人権裁判所、*Kuznetsov v. ロシア*、申請番号 No. 10877/04、2008 年 10 月 23、パラグラフ 44 および米州人権委員会、市民の安全および人権に関する報告書、パラグラフ 197。

合には行政不服審査を求める選択肢が存するべきである。²⁵

36. 実務的勧告：

- (a) 集会に関する国の行為を規律する法律を明確に制定し、法律主義、必要性および均衡性の審査を組み入れるべきである。法律には、届出を受理しおよびそれに応答する権限および責任を有する機関を明記すべきである。当該機関は、不当な干渉から独立しているべきである。当該機関は、過度の裁量を与えられるべきではない。制限を課すことのできる基準は公に入手できるべきであり、また、国際人権法および国際人権基準に適合していなくてはならない。
- (b) 制限の正当化理由を含む制限措置案は、書面化され、理由を示し、主催者に伝達されるべきであり、また、主催者は、いずれの制限措置案についても陳述し、応答する機会を与えられるべきである。
- (c) 制限措置案は、法律によって定められた期限内に伝達され、不服申立て（または緊急の仮の救済措置）手続きを予定されている集会開催時以前に終了させるのに十分な時間が与えられるべきである。
- (d) 法律により行政救済を利用できるようにすべきである。ただし、行政救済の完了を主催者が司法審査を求める前提条件にはすべきでない。

D. 国は、平和的な集会の権利の行使を促進しなければならない

37. 権利を保障する国の積極的義務により、当局は集会を促進することを求められている。国は集会のための計画を適切に立てるべきであり、そのためには情報の収集および分析、様々な状況の予測および適切な危険性評価が必要となる。集会を計画しおよび促進する過程にとって、また、法執行機関によりとられる措置が均衡のとれた必要なものであることを確保する上で、透明な政策決定は中心的な役割を果たす。不測の事態への対応策を立て、予防措置も整備しなくてはならない。適切な計画と準備は、活動の継続的監視を必要とし、状況の変化に適応できるものであ

²⁵ 人権理事会決議 25/38、A/HRC/20/27、パラグラフ 42 も参照。

るべきである。

38. 集会の適切な促進は、すべての関係者間の効果的な意思疎通と協働により増進される（A/HRC/17/28、パラグラフ 119 参照）。当局（届出を受理する責任を有する当局および法執行官を含む。）と、確認できる場合には集会主催者との間で、集会前、集会中および集会後にオープンな対話を行うことで、保護的かつ促進的なアプローチが可能となり、緊張を緩和し、事態の激化を防ぐことに資する。²⁶ 法執行機関および法執行官は、集会の主催者および／またはその参加者と、警察業務および安全または警備対策について意思疎通を図るためあらゆる合理的な措置をとるべきである。²⁷ 意思疎通は口頭に限らず、法執行官は、主催者および参加者に脅しと受けとられることのある間接的な意思疎通（たとえば、一定の装備の存在またはその使用および身体言語）によって生じ得る影響について研修を受けなくてはならない。
39. 効果的な意思疎通は、信頼関係の上に成り立つ。法執行機関は、役務を提供するコミュニティとの信頼関係を構築するための方策の策定に絶えず努めるべきである。法執行機関の人員構成は、そのコミュニティ全体を代表しているべきである。集会前および集会中を通して、情報の自由な流れがあるべきであり、あらゆる関係当事者はいかなる状況および事情の変更についても周知されるべきである。集会の主催者と参加者による意思疎通および対話は完全に自主的なものでなければならず、また、公式にも非公式にも、集会の時間、場所または態様について当局と交渉する義務を主催者に課してはならない。そのような要請は、計画されている集会の制限に該当するであろう（A/HRC/23/39、パラグラフ 56）。
40. 国の促進する義務には、交通管理、医療支援および清掃作業など基本的な役務提供の責任が含まれる。主催者はこれらの役務の責任を負わされるべきではなく、その費用の負担を求められるべきでもない。²⁸²⁹

²⁶ 国際人道法・人権法ジュネーブアカデミー、Facilitating Peaceful Protests（平和的抗議の促進）（2014）、p.16。

²⁷ 欧州人権裁判所、*Frumkin v. ロシア*、申請番号 No. 74568/12、2016 年 1 月 5 日、パラグラフ 127-128 参照。

²⁸ 法執行官による力および火器の使用に関する基本原則の原則 5 参照。

²⁹ OSCE/ODIHR、ガイドライン、パラグラフ 32。

41. 法執行機関の主要な任務は、促進する義務に加えて、集会の参加者ならびに集会の監視者および傍観者の安全と権利を保護することにある。
42. 法執行官は、集会の促進について適当な研修を受けなければならない。この研修には、集会を規律する法的枠組み、群衆のファシリテーション、管理する技術、集会の状況下での人権、および民主的秩序における集会の重要な役割についての適切な知識が含まれるべきである。研修には、法執行官が暴力の激化を回避し衝突を最小限にとどめるための効果的な意思疎通、交渉および仲介などのソフトスキルが含まなければならない。³⁰
43. 集会を組織しまたは集会に参加する個人に法執行機関が職務質問をする手法の使用は、自由および身体の安全への権利ならびにプライバシーへの権利に影響を及ぼす場合がある。職務質問は恣意的であってはならず、非差別原則を侵害してはならない。職務質問は、法律、必要性および均衡性により認められるものでなければならない。³¹ 個人が平和的な集会に参加しているという事実のみでは、身体の検査をする合理的な理由とはならない。
44. 逮捕権限は、法執行機関に対して暴力的に行動している個人の集会からの排除を認めることにより、集会において重要な保護的機能を果たし得る。「逮捕」という用語はいかなる身体の自由の剥奪をも意味し、国内法に基づく公式の逮捕に限定されない。逮捕権は、国際人権基準（プライバシーへの権利、自由および適正手続の権利に関わるものを含む。）に適合して行使されることが決定的に重要である。
45. 何人も、恣意的に逮捕または拘禁されない。集会の文脈において、これは集会および反対意見の犯罪化に関し特別の重要性を有する。平和的な集会の自由の権利行使を阻止しまたは処罰するための抗議者の逮捕（たとえば、根拠のない、不合理なまたは均衡原則を逸脱した容疑に基づくもの）は、こうした保護を侵害する場合がある。同様に、介入的な予防措置は、差し迫った暴力の明白かつ現在の危険が現に存しない場合には、

³⁰ 基本原則の原則 20 および OSCE/ODIHR、ガイドライン、パラグラフ 147 参照。

³¹ テロリズムに反撃しながら人権を保護することに関する作業グループ、Basic Human Rights Reference Guide（基本的な人権リファレンスガイド）、The Stopping and Searching of Persons（職務質問）（2010 年 9 月）。

用いるべきでない。集会参加者の「一斉逮捕」は、しばしば無差別で恣意的な逮捕にあたる。

46. 逮捕が行われる場合、拘禁条件は最低基準を満たすものでなければならない。このことは、個人が自由を剥奪されているいずれの場所または状況（刑務所、待機房、公共空間、被拘禁者の移送に用いる車両その他被拘禁者が拘束されているいずれの場所も含む。）にも適用される。被拘禁者は人道的に、かつその尊厳を尊重して処遇されなくてはならず、拷問または残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰を受けない。
47. 行政拘禁を課すことには特に問題がある。このような拘禁は、犯罪容疑に基づく起訴が企図されていない場合、自由の恣意的な剥奪にあたる重大な危険性を有していると自由権規約委員会は強調している。³²
48. 均衡性の問題は、集会に関わって科せられる行政制裁と特に関係する。均衡性を欠く多額の過料のように、いかなる制裁も過度であってはならない。このような制裁は適正手続上の懸念を生み、平和的な集会の自由への権利の行使により広範な萎縮効果を生じさせる場合がある。

49. 実務的勧告：

- (a) 国は、法執行機関における多様性を促進し、警察の構成に地域社会が映し出されるようにすべきである。これは、女性とマイノリティ集団を含む十分に代表的な組織であることを求めるものである。
- (b) 国は、あらゆる集会について、威嚇および危険の評価に基づくモデルに依拠し、人権法および基準ならびに倫理を組み入れた一貫性のある計画立案を行うべきである。
- (c) 法執行機関を含む公の機関は、集会の主催者および／または参加者と誠実に関わる取り組みを示すことができないべきではない。
- (d) 法執行機関は、その組織内に、集会前、集会中および集会後にアクセスできる連絡窓口の設置を確保すべきである。連絡窓口の担

³² あらゆる形態の抑留または拘禁の下にあるすべての者の保護のための諸原則の原則 1。

³³ 自由権規約委員会の個人の自由と安全に関する一般的意見 No. 35 (2014)、パラグラフ 15 参照。

当者は、意思疎通と紛争管理のスキルについて研修を受け、また、警備の問題、警察の行動および集会参加者が表明する実質的な要求と見解に対応すべきである。この連絡担当機関は他の警察任務とは切り離されるべきである。

- (e) 国および法執行機関は、集会について事後報告を行うメカニズムを常設化し、学習の促進と権利保護の保障を確保すべきである。
- (f) 法執行機関は、主催者が集会について選任した幹事と協力すべきである。幹事は本人であることを明確に確認でき、適切な研修と説明を受けるべきである。当局は、主催者に対し、幹事を用意するよう要求すべきでない。
- (g) 集会においては、予防的な抑圧措置を用いるべきでない。明確で現存する差し迫った暴力の危険がある場合を除くほか、集会参加者の行く手を遮ったり、身体を検査をしたり逮捕すべきでない。

E. 厳格にやむを得ない場合を除くほか、力を行使してはならず、力を用いる場合には国際人権法に従わなければならない

- 50. 国、その法執行機関および法執行官は、集会に参加する者および監視者、傍観者も含めたすべての者の人権を差別なく尊重しおよび保護することを国際法により義務付けられている。³⁴ 力の行使を規律する規範的枠組みには、合法性、予防、必要性、均衡および説明責任にかかる諸原則が含まれる。
- 51. 合法性の原則により、国は、力の行使（特に致死性を備えた力の行使）について国際基準に適合した国内法上の枠組みを整備することを求められる（A/HRC/26/36、パラグラフ 56 を参照）。その規範的枠組みは、抗議活動を含む集会の間における武器および戦術の使用について規制し、また、武器および装備について正式の承認および配備手続きを含むべきである。³⁵
- 52. 予防の原則は、力の行使を避けるためまたは力の行使が避けられない場

³⁴ 法執行官の行動は、とりわけ人権法、「法執行官のための行動綱領」および「法執行官による力および火器の使用に関する基本原則」により規律されている。「超法規的、恣意的又は略式処刑の効果的な防止と捜査に関する原則」も参照。

³⁵ たとえば、アムネスティ・インターナショナル「力の行使—法執行官による力および火器の使用に関する国連基本原則の実施ガイドライン」2015 年、p.46 を参照。

合に生ずる被害を最小限にするため、集会に関する計画、準備、実施の各段階においてあらゆる実現可能な措置をとるよう求めるものである。特定の状況において力の行使が必要と均衡性の要件に適合している場合であっても、力を行使する必要が生ずることを最初の段階で合理的に防ぎ得たのであれば、国は相当な予防措置をとらなかったことについて責任を負う場合がある。³⁶ 訓練には、集会を規律する法的枠組みに合致して群衆を整理しおよび管理する技術も含まれるべきである。³⁷ 国は、法執行官が合法的な力の行使および所持する武器の使用について定期的に訓練を受け、試験を受けることを確保しなければならない。³⁸

53. 危険性評価に基づき、集会に配置される法執行官の装備は適切な人身保護の装備と致死性の低い武器を含むべきである。³⁹ 武器および警備戦術は、段階的な対応と緊張の緩和を可能にするものであるべきである。したがって、法執行官に、警棒以外の致死性の低い武器を装備させることなく火器を提供することは認められない。
54. 必要な場合、法執行官は盾やヘルメット、防弾ジャケットなどの装備によって適切に身を守らなければならないが、それらは法執行のための武器の使用の必要性を減じるためのものである。正当な法執行の目的を達成できない装備や武器、あるいは、特に集会の状況において不当な危険を及ぼす装備や武器は、その使用を許可されるべきではない。⁴⁰
55. 国は、適切な状況において致死性の低い武器を調達し、死傷手段の使用をいっそう抑制することを求められる。⁴¹ 致死性の低い武器は、独立した科学的検査と承認を受けなければならない、十分に訓練された法執行官によって責任をもって使用されなくてはならない。それらの武器は、正しく使用されない場合または国際法と人権基準に従って使用されない場合、人を殺傷する結果をもたらすことがある。国は致死性の低い武器の使用

³⁶ 欧州人権裁判所、McCann and Others v. 英国、申請番号 No. 18984/91、1995 年 9 月 27 日。

³⁷ 基本原則、パラグラフ 20 および OSCE/ODIHR ガイドライン、パラグラフ 147。

³⁸ 基本原則、パラグラフ 19。

³⁹ 致死力の低い武器であっても致死性を備えた結果、または公衆に影響をもたらす恐れがある（基本原則パラグラフ 3 を参照）。

⁴⁰ アムネスティ・インターナショナル、力の行使における実施ガイドライン第 6 章参照。

⁴¹ 同上。

- と訓練のための国際的議定書を作成し、実施するよう努めるべきである。
56. 特に集会の警備の局面において、多くの遠隔操作可能な武器が利用できるようになっている。これについては、大いに警戒すべきである。先端技術が用いられる場合、法執行官は、常に、実際の力の導入とその行使について個人的に掌握していなくてはならない（A/69/265、パラグラフ 77-87 を参照⁴²）。
 57. 法執行官による力の行使は例外的であるべきであり、また集会は通例、力を用いることなく管理されるべきである。いかなる力の行使も、必要性和均衡性の原則に適合しなければならない。必要性の要件は、用いられる力の種類と程度を、状況において必要とされる最小限（利用可能な手段の中で最も危害を与えないもの）に制限するが、これは、事実に基づく因果関係の評価による。いかなる力も、暴力を用いる個人を標的とするか、または差し迫った脅威を回避するために用いられるべきである。
 58. 均衡性の要件は、対象者が与える脅威に基づいて力の行使に許容限度を設けるものである。これは、危害と利益のバランスを取る価値的判断であり、力の行使により生ずる危害が期待される利益と均衡しており、正当化されることを求めるものである。
 59. 必要性和均衡性の原則は、致死性のある力の行使を含むあらゆる力の行使に適用される。集会においても、法執行官による火器の使用に特定の規則が、適用される。火器は、差し迫った脅威から生命を守るためまたは生命を脅かす危害を防ぐためにのみ使用されなければならない（力の行使の均衡性）。さらに、生命の脅威に対処するため、拘束や致死性のない力の行使など他の選択肢がない場合でなければならない（力の行使の必要性）。
 60. 火器は、決して単に集会を解散させるために使用すべきでない。群集に対して無差別に発砲することはいかなる場合でも不法である。（A/HRC/26/36、パラグラフ 75 参照）意図的な致死力の使用は、差し

⁴² 「人および人民の権利に関するアフリカ憲章」生命への権利（第4章）パラグラフ3におけるアフリカ人権委員会一般的意見 No.3（2015年）を参照。

⁴³ 「法執行官のための行動綱領」第3章解説を参照。

⁴⁴ 基本原則第9章を参照

迫った脅威から他の者の生命を保護するために厳格にやむを得ない場合に限り合法である。これは生命保護原則と呼ばれることもある。（同文、パラグラフ 70）

61. 集会を解散させることは、表現の自由および平和的な集会の自由への権利、ならびに身体に関する自己決定権を侵害する危険性がある。さらに、集会を解散させることは、参加者と法執行機関との緊張を高めるおそれがある。このため、集会の解散は、厳格にやむを得ないときに限って行われなければならない。たとえば、暴力が深刻かつ広範なものであって、身体の安全と財産に対する差し迫った脅威がある場合において、法執行官が集会の遂行を補助し、参加者を危害から保護するためあらゆる合理的手段を講じたときには、集会の解散を検討することができる。集会の解散を是認するに先立って、法執行機関は暴力的な個人を特定して集会の本体から切り離し、集会において暴力的になっている個人と他の者とを区別するよう努めるべきである。これによって、集会を続行できる場合がある。
62. 国際法は、稀な場合に限り平和的な集会の解散を認めている。たとえば、市民的および政治的権利に関する国際規約第 20 条に違反して差別、敵意または暴力を煽動する平和的な集会は、状況を管理するより干渉的でなく、より差別的でない手段が奏功しなかった場合に、解散を正当化することができる。同様に、他者に対する単なる不便さ⁴⁵ または車両もしくは歩行者の交通の一時的な遮断は受忍されなければならないものの、集会が病院への非常出入口を封鎖するなど基礎的サービスへのアクセスを阻害する場合、または、交通もしくは経済の妨害が深刻で持続的な場合（たとえば、主要な高速道路が数日間にわたって封鎖される場合）には、集会の解散を正当化することができる。集会について当局に届出なかったことは、解散の根拠にはならない。
63. 現場で生じている状況について十分かつ的確な情報を有する政府機関または高官のみが、集会の解散を命じる権限を有するべきである。集会の解散が必要と認められる場合には、集会と参加者は明確にかつよく聞き

⁴⁵ 米州人権条約、市民の安全保障に関する報告書、パラグラフ 198

取れるようにそのことを伝えられ、また、自発的に解散するための合理的な時間も与えられるべきである。その後に参加者が解散しなかった場合に限り、法執行官はさらなる介入を行うことができる。

64. 国は、説明責任を確保する責任の一環として、不法に力が行使される可能性のある集会に関わるいずれの事件に対処するため、効果的な報告および審査手続を整備しなければならない⁴⁷。
65. 暴力の危険性または力の行使を最小限に抑え、法執行官による不法行為または不作為についての責任を確保するため、明確で透明性のある指揮命令系統が整えられなければならない。指揮命令者によるあらゆるレベルにおける決定について適切な記録がとられなければならない。法執行官は、たとえば名札または番号を表示することにより個人として明確に特定されなければならない。さらに、車両や火器、弾薬を含めて業務中の各法執行官に与えられた装備を記録しまたは登録する明確なシステムが存するべきである。
66. 一般的な規則として、軍を集会の警備に使用すべきでない。軍の使用が必要となる例外的状況において、軍は文民当局に従わなければならない⁴⁹。軍は国際人権法および国際人権原則ならびに法執行政策、ガイドラインおよび倫理について十分に研修を受け、それらを採用し、それらに拘束され、また、他の必要な訓練および装備を与えられなければならない。国は、これらの要件を遵守するため、状況が生じるのに十分先立って措置を講じなければならない。

67. 実務的勧告：

- (a) 国は、可能な場合に法執行官が力を行使することなく集会を警備するのに必要な装備、訓練および指示を得られることを確保すべきである。
- (b) 集会の警備戦術は、意思疎通、交渉および関与に基づき、緊張の緩和に重きをおくべきである。法執行官の研修には、シナリオに

⁴⁶ OSCE/ODIHR ガイドライン、パラグラフ 168 参照

⁴⁷ 基本原則 22、行動綱領第 8 条解説を参照

⁴⁸ 基本原則 24 から 26

⁴⁹ 行動綱領第 1 条解説

基づいた訓練の場と教室における任務前研修および現任研修が含まれるべきである。

- (c) 国は、法執行官が集会で使用する致死性の低い武器を含む装備の選定と調達を行うに先立ち、当該装備が国際人権法および国際人権基準に適合していると判断するため、透明性のある独立した評価を行うべきである。特に、装備は正確性、信頼性ならびに身体的および心理的危害を最小限にする能力について評価すべきである。装備は、その適切な使用について担当官を効果的に訓練する十分な能力がある場合に限り調達すべきである。
- (d) 集会における警備戦術（催涙ガスや放水銃など設計上不特定多数に向けられがちな武器を含む。）の使用の選択肢に関して、特別の規程と詳細な運用指針を整備し、広く普及すべきである。訓練は、群衆の中における致死性の低い装備の適切で合法的な使用を含むものでなければならない。法執行官は保護装備の適切な使用についても訓練を受け、これらの保護装備は防御手段としてのみ使用することを厳格にかつ明確に指示されなければならない。国は武器および戦術の濫用または不正使用を防ぐため、訓練の効果を監視すべきである。
- (e) 自動火器は、いかなる状況においても集会の警備に使用すべきでない。
- (f) 人による有意な制御を必要としない自律型致死性兵器システムは禁止されるべきであり、遠隔操作の兵器は最大限の注意を払って使用されるべきである。
- (g) 国は、国際人権法および国際原則基に従い、集会の解散について包括的なガイドラインを作成すべきである。そのガイドラインは、公表されるべきであり、また、解散を正当化する事情、解散を決定するまでにとられるべきあらゆる措置（緊張を緩和する措置を含む。）、さらに、誰が解散命令を発することができるか、について詳説する法執行官のための実務上の指針を提供するものであるべきである。
- (h) 国は力の行使について監視し、報告する効果的なシステムを整備しなくてはならず、いつ、誰に対して力の行使が行われたのかに

についての統計を含む関連情報は公衆が簡単にアクセスできるものでなければならない。

- (i) 国連人権高等弁務官は、専門家グループによる会議を招集し、致死性の低い武器および無人システム（集会の文脈におけるその使用に焦点を当てることを含む。）に対する法執行目的での国際人権の枠組みの適用について検討すべきである。
- (j) 不法な殺害、拷問または残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰その他の人権の侵害および乱用を集会の文脈で促進しかねない重大な危険が存する場合に、警備および群集統制のための装備（監視技術を含む。）の取引を禁止する効果的な統制制度を国家的および国際的レベルで整備すべきである。

F. 何人も、集会を傍観し、監視しおよび記録する権利を享有する。

- 68. 何人も、集会を傍観し、さらに監視する権利を有する。この権利は、市民的および政治的権利に関する国際規約第 19 条 2 項の保護する「情報を求め、および受ける権利」に由来するものである。監視の概念は、単に集会を観察する行為のみならず、人権問題に対処するための能動的な情報の収集、検証および即時の使用を含んでいる。⁵⁰
- 69. 監視者とは、集会には参加しない第三者である個人または集団であって、公の集会でなされている行動と活動を観察し、記録することを主な目的とするものと定義される。⁵¹ 国内人権機構、オンブズマン、政府間機関、市民社会組織はすべて共通して「監視者」として行動する。ジャーナリスト（市民ジャーナリストを含む。）は、重要な役割を担っている。⁵²
- 70. 国は、集会監視者の権利を保護する義務を有する。これは、集会のあらゆる側面を観察し、監視する権利を尊重しおよび促進することを含む。この権利については、市民的および政治的権利に関する国際規約第 19 条 3 項により狭い制限を課すことが許容されてはいる。監視者は、他

⁵⁰ 国連人権高等弁務官事務所、人権監視訓練マニュアル（国連出版物、セールス No. E.01.XIV.2）、パラグラフ 28。

⁵¹ OSCE/ODIHR、ガイドライン、パラグラフ 201。

⁵² たとえば、OSCE「特別報告書—政治的デモにおけるメディアの取り扱い」（2007 年）を参照。

のすべての人権を保持する。国は監視者に対するいかなる人権の侵害についても十分に調査すべきであり、また、訴追を求め、十分な救済を提供すべきである。監視者に提供される保護は、集会が平和的かどうかにかかわらず適用される。

71. 参加者であるか、監視者であるか、傍観者であるかにかかわらず、何人も、集会を記録する権利を享有する。この権利は、法執行活動を記録する権利を含む。これは、記録する者自身が国の要員によって記録されているやりとりを記録する権利（時に「記録し返す」権利と称される。）も含む。国は、この権利を保護すべきである。適正手続きによらないノートおよび録画映像もしくは録音機材の没収、押収および／または破壊は、禁止され、処罰されるべきである。

72. 実務的勧告：

- (a) 国は、包括的な地域連携戦略（法執行官、メディア、その他の集会監視者間の信頼関係を築き、意思疎通を図るよう設計されているプログラムと方針を含む。）の策定を確保すべきである。
- (b) 当局は、集会前、集会中および集会後に一貫して意思疎通を図ることにより、また、メディア関係者その他の監視者にアクセスと情報を提供することにより、さらに、集会後の監視者の報告を考慮し、これに対応していくことにより、積極的に監視者と関わるべきである。
- (c) 当局は、日常的に国内人権機構または他の関連する独立した監視機関に対し、予定される集会について告知し、集会のあらゆる局面を適切に監視するのに必要なアクセスを促進しなければならない。
- (d) 国は、法律により、集会の記録へのいかなる干渉（装備の没収または損傷を含む。）も禁止すべきである。ただし、裁判官が、証明力があると認め令状による場合は除く。

G. 集会に関する個人情報の収集は、プライバシーまたは他の権利への許容できない干渉であってはならない。

73. 法執行官による正確な情報の収集は、集会の適切な管理に有益であり、法執行官が平和的な集会に備えそれを促進する責任を免除されることを可能にする。記録用機器、有線テレビ、秘密捜査による個人情報の収集およびその取り扱いは、プライバシーへの恣意的なもしくは不法な干渉からの保護に適合していなくてはならない。
74. 集会またはその主催者および参加者に関する情報の収集およびその取扱いについて規制する法制度および方針は、合法性、必要性および均衡性の審査を組み入れたものでなければならない。そうした措置の侵害性を考慮すれば、これらの審査の敷居は特に高い。データ収集とその使用は、権利行使に干渉するときには、平和的な集会と表現の自由への権利の侵害となる場合がある。
75. コミュニケーション技術を安全かつ個人的に使用する能力は、集会を組織し、実施する上で決定的に重要である。オンラインアクセスまたはオンラインでの表現に対する制限は必要性和均衡性の原則に適合していなくてはならず、いかなる政治的、商業的または他の不当な影響も受けない機関によってなされるものでなくてはならない。また、濫用に対する適切なセーフガードが講じられるべきである (A/HRC/17/27、パラグラフ 69 を参照)。コミュニケーションを遮断し、オンラインでの集会の組織または広報を阻害する行為がこれらの要件を満たすことは稀である (同文、パラグラフ 31 を参照)。
76. 集会を記録する正当な法執行上および責任上の理由が存する場合があるものの、参加者を記録する行為は、集会、結社および表現の自由を含む諸権利の行使を萎縮させる効果を持つ場合がある。平和的な集会の参加者を脅しまたは執拗に困らせる状況およびやり方での記録取りは、これらの権利への許容されない干渉である。
77. 集会に関する機密情報を収集するための覆面捜査官の使用については問題がある。これは、極めて侵入的で、人権侵害の高い危険性を伴う。

そのため、重大な犯罪行為が実行されそうだと疑う合理的な理由がある場合を除くほか、認められるべきでない。当局は、秘密捜査が必要な情報を収集する唯一の方法であるのか、また、その情報の価値が侵害行為を正当化するのかを考慮すべきである。その際、対象者のみならず、影響を受けるすべての者の人権に与える影響を考慮に入れるべきである。

78. 実務的勧告：

- (a) 集会中にいつ記録されるのかまたは記録されることがあるのかについて公衆が告知されるよう、国内法により定めるべきである。これにより、たとえば集会が予定されているルートに沿って固定カメラが設置されていることを示す一時的な看板の設置または無人航空機が撮影を行っていることを伝える情報の提供が求められる場合がある。
- (b) 国は、顔認識ソフトウェアを含む生体認証技術を集会で使用するに先立ち、公衆のプライバシーと安全を確固として、適切に保護すべきである。
- (c) 国は、合法かつ正当な法執行目的のためにのみ個人情報を収集しまたは保存することができると定める法令および政策を作成し、実施すべきである。そうした情報は、法で定められた合理的な期間経過後に破棄すべきである。
- (d) ただし、次の場合には関連情報は保存されるべきである。当該情報が、力の行使、拘束、逮捕もしくは集会の解散について伝えるものである場合、または苦情申立ての対象者に関わるものである場合。あるいは、犯罪もしくは不正行為が行われたという合理的な疑いを法執行、監視当局または当該情報の対象者が有している場合。
- (e) 国は、情報が保存されているか、保存されている場合にはどのような情報が保存されているかを個人が確認できるメカニズムを構築し、さらに、当該個人情報の収集、保存および使用について苦情申立てを行う効果的な手続きであって、修正または削除を可能とするものへのアクセスを提供すべきである。
- (f) 国は、身分秘匿捜査を統制するための明確な民主的制度であって、

必要性および均衡性の審査を明瞭に組み入れ、潜入の危険性をいかに評価し管理するかについて明確に提示する制度を、一貫性のある法令および政策により構築すべきである。その制度均衡は、内部審査手続きおよび独立した外部機関による監視を含むべきである。集会におけるいかなる秘密捜査活動にも、司法機関による許可が求められるべきである。

H. 何人も、集会に関する情報にアクセスする権利を有する

79. 情報にアクセスする能力は、個人が集会に関する権利を行使し、説明責任を確保するために不可欠である。情報は、あらゆるレベルの公的機関または公的任務を遂行する民間団体が保有する記録を含む。⁵³
80. 公衆は、積極的な情報開示と公衆による情報アクセスを促進する法制度により、容易に、迅速に、効果的に、かつ実用的にこれらの情報にアクセスできるべきである。そうしたアクセスを促進する法制度は、狭く限定された例外のほか情報はアクセス可能であるという推定を設ける最大限の情報開示の原則に基づくものとする。⁵⁴
81. 情報への権利についての例外は、プライバシーを含む最重要の公的および私的利益を保護するため、注意深く設定されなければならない。例外は、保護される利益に対して実質的な危害を及ぼす危険があり、その危害が情報にアクセスする公益全体を上回る場合に限り適用されるべきである。⁵⁵ 情報が例外の範囲に入ることを証明する責任は、公的機関が負うべきである。⁵⁶ その決定に対し、監視と審査を実施しなければならない。

82. 実務的勧告：

- (a) 国は、集会の管理に関する主要な情報を積極的に広めるべきであ

⁵³ 表現の自由に関する自由権規約委員会一般的意見 No.34 (2011 年) パラグラフ 18 を参照。また、アフリカにおける表現の自由に関する原則宣言を参照。

⁵⁴ 意見および表現の自由に関する国連特別報告者、メディアの自由に関する欧州安全保障協力機構代表、表現の自由に関する米州人権委員会特別報告者による共同宣言 (2004 年 12 月 6 日)。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 同上。

る。これらの情報は以下のものを含む。集会の管理に関する法令、集会を管理する機関および組織の責任および手続き、集会の警備を規律する標準運用手続きおよび政策（行動規範を含む。）、集会の警備に日常的に使用される装備の種類、法執行官の研修に関する情報、ならびに、責任追及手続きへのアクセスについての情報。

(b) 国は、最大限の情報開示の原則に基づき、情報公開法など、公衆による情報へのアクセスを促進するため包括的な立法を行うべきである。国は、包括的で容易に検索できるよう情報の管理を行い、さらに、情報に関するあらゆる要求について迅速にかつ十分に対応すべきである。

(c) 国は、とりわけ、苦情申立てを受理しかつ調査し、申請者または苦情申立人の主張を認容する場合に情報の公開について拘束力ある命令を発する権限のある効果的な監視メカニズムを設置すべきである。

I. 企業は、集会との関わりにおいて人権を尊重する責任を有する

83. 企業は、集会に関わる場合も含め、人権を尊重する責任を有する。これには、自己の活動が人権への負の影響をもたらしたまたは助長することを回避し、また、自己に関わる人権への負の影響に取り組むことが求められる。⁵⁷ この責任は、企業が供する集会における警備に使用される致死性の低い武器、装備または監視技術を含む製品など企業の業務、製品またはサービスに直接に結びつく影響に及ぶ。

84. ショッピングモール、歩行者専用区域および広場など公共の場所を民営化する傾向は、企業の所有地（私有公共空間と称されることもある。）で集会が日常的に行われることを意味する。一般に私有地の所有者は自己の土地に入ることができる者を決定する権利を有するが、集会に関わる諸権利により、個人の間の関係領域であっても積極的な保護措置が求められる場合がある。⁵⁸

⁵⁷ 「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合の「保護、尊重および救済」の枠組を実施する」(A/HRC/17/31, 付属書) の指導原則 11 および 13。

⁵⁸ *Plattform Ärzte für das Leben v. Österreich*, パラグラフ . 32。

85. 企業は、集会の警備においても、ますます顕著な役割を果たすようになっている。たとえば、民間の警備保障会社が集会の間に私有地と私有財産を保護しながら警察的な役割を遂行する場合があります、また、民間会社が監視活動の役割を担うことも多い (see A/HRC/23/39/Add.1、パラグラフ 33 を参照)。企業は、人権デュー・ディリジェンスを実行し⁵⁹、集会および関連する諸権利への影響が確認される場合には、その危険を軽減すべきである。民間の警備保障会社は、集会において警察的任務を担うべきでない。ただし、そのような任務を担う場合には、人権を尊重しおよび保護しなければならず、かつ、最も高次の自主的行動基準を遵守すべきである。⁶⁰
86. 企業は、集会の主催者および参加者を相手取り、たとえばハラスメント防止、不法侵入または名誉毀損の法令に基づき差止命令その他の民事的救済（スラップ訴訟と呼ばれることもある。）を求めることが多い。国は、適正手続きを保障し、法的根拠のない民事訴訟から人々を保護する義務を有する。
87. 国は、次の場合に、非国家主体による人権の侵害について責任を負う。国が、それらの行為を承認し、支援しまたは黙認していた場合。国が、侵害を防止する相当の注意を払わなかった場合。または、国が適切な調査および責任を確保できなかった場合。国はまた、企業による不正行為を防止し、調査しおよび効果的な救済措置を提供するため適切な措置をとり、また、当該国の領域または管轄下において恣意的な生命の剥奪を引き起こすかまたはそれに寄与したことについて責任のある民間の当事者の責任を追及する義務を有する。

88. 実務的勧告：

- (a) 国は、「ビジネスと人権に関する指導原則」の明記する責任に適合した措置をとることなどにより、集会に関わる諸権利に対する企

⁵⁹ ビジネスと人権に関する指導原則 17 から 21 を参照。

⁶⁰ ビジネスと人権に関する指導原則および国連薬物犯罪事務所「民間警備保障会社に関する国の規制および犯罪防止と地域の安全への貢献」（2014 年）を参照。

⁶¹ 例として「安全と人権に関する自主的原則」（2000 年）を参照。 www.voluntaryprinciples.org/ より入手可能。

業の干渉から個人を保護すべきである。

- (b) 私有空間が一般公衆に開放され、公共空間と同様の機能を担う場合、当該私有空間は、集会と表現の自由への権利の適用上、公共空間として取扱われるべきである。
- (c) 国は、根拠のないまたは公衆の参加を萎縮させる目的をもつ民事訴訟から集会の主催者および参加者を保護する措置を導入すべきである。

J. 国およびその機関は、集会に関わる自己の行動について責任を負わなければならない

- 89. 国は、集会に関連して権利を侵害された者に対し、救済措置を執行する権限のある機関によって決定された適切、効果的かつ迅速な救済を提供する義務を負う。⁶² 救済を受ける権利は、次のものを含む。司法に平等かつ効果的にアクセスする権利、被った損害の適切、効果的かつ迅速な回復、ならびに、権利侵害および被害回復メカニズムにかかる関連情報へのアクセス権。
- 90. 国は、集会に関連するいかなる権利侵害の主張も、独立した公平な機関によって迅速かつ効果的に調査しなければならない。さらに、生命の権利の手続的構成要素は、国に対し、いかなる不法なまたは恣意的な生命侵害の主張についても調査するよう求めている。国が不法なまたは恣意的な疑いのある生命の侵害について適切な調査を怠ることは、生命への権利そのものの侵害にあたる (A/70/304)。同様に、身体への権利の侵害に関する責任追及を欠くことも、それ自体で当該権利の侵害となる場合がある。⁶³ 効果的な調査は、次の要件を含む。国によって開始された公式の調査、事件の関係者からの独立、当該事情下でその行為が正当化されるものであったのかを判断する能力、一定水準の迅速性と合理的な

⁶² 自由権規約委員会一般意見 No.31 パラグラフ 15 および「国際人権法の大規模な侵害および国際人道法の重大な侵害の被害者が救済および被害回復を受ける権利に関する基本原則およびガイドライン」を参照。

⁶³ McCann and Others 対英国。

円滑性、一定水準の公衆による監視⁶⁴。

91. 適当な場合には、刑事および／または民事上の制裁を適用しなければならない。責任は、指揮および統制が効果的に行われなかった場合には、指揮統制権を有する法執行官に及ぶべきである。命令下にあった法執行官が力もしくは火器を不法に使用したことを知っていたかまたは知っているべきであったのに、その使用を阻止し、抑圧または報告するためその権限の下にあるあらゆる措置をとらなかった場合には、上官もまた責任を負うべきである⁶⁵。
92. 集会における法執行官の適切な身体装着型カメラの使用は、内部調査または文民監視メカニズムの作業を補助し得るものかもしれない。このような技術は初期段階にあり、プライバシー侵害の可能性との微妙なバランスを考慮しなければならないが、現段階において、十分な保護措置が講じられている場合には責任追及を促す潜在的な可能性があるように見受けられる。
93. 検察官はその任務を公平にかつ差別なく遂行し、また、公務員による犯罪⁶⁶を起訴することについて相応の注意を払うべきである。法執行官が起訴された場合、司法機関は、直接的か間接的にかかわらず、いかなる制限、不適切な影響、誘導、圧力、脅迫または干渉もなく、事案を公平に裁定しなければならない⁶⁷。被告人は、通常裁判所または審判を行う機関での裁判に付されるべきであり、国際法により保障される公正な裁判の保護を利用できなければならない。
94. 国は、司法手続によって責任を保証することに加え、非司法的な監視（効果的な内部調査手続きおよび独立した監督機関を含む。）を追加的次元で実施すべきである。この制度は、警察による不正行為への刑法的、公法的小および私法的な救済措置の代替ではなく、これらに追加して運用されるべきものである⁶⁸。文民監視機関の役割は、国内人権機関またはオ

⁶⁴ 欧州人権裁判所, *Isayeva* 対 ロシア, 申請番号 No. 57950/00, 年 2 月 24 日および A/HRC/26/36, パラグラフ 80 を参照。

⁶⁵ 基本原則 24

⁶⁶ 検察官の役割に関するガイドライン 13(a) および 15。

⁶⁷ 司法部の独立に関する基本原則 2。

⁶⁸ 欧州評議会人権コミッショナー「警察に対する苦情申立てについての独立した効果的な決定に関する人権コミッショナーの意見」（2009 年 3 月 12 日）パラグラフ 25。

ンブズマンの作業によって補われることがある。

95. 国は、国に帰属し得る作為または不作為であって、国際人権法の大規模な侵害または国際人道法の重大な侵害にあたるものの被害者に対し、救済措置に加えて、被害回復措置をとらなければならない。被害回復⁶⁹は、侵害の重大性および被った被害に均衡したものであり、かつ、原状回復、損害賠償、リハビリテーション、満足および再発防止の保証の要素、ならびに侵害および被害回復メカニズムに関わる関連情報へのアクセスを含むべきである。⁷⁰

96. **実務的提言：**

- (a) 国は、法令上および実務上、法執行官が不正行為について刑事責任も民事責任も免除されないことを確保すべきである
- (b) 国は、非司法的な監視機関（効果的な内部調査手続きおよび法律に基づく独立監視機関を含む。）を追加的次元で設置し、その財源を保障すべきである。犯罪が実行されたと信じる理由がある場合、当該事案はただちに検察当局に送致され、適切かつ十分に捜査されるべきである。
- (c) 外部であれ内部であれ、調査を受けている法執行官は、当該調査が終了し、同人に対する不正行為の疑いが晴れるまで、現場に再び配置されるべきではない。
- (d) 国は、集会に関わる権利の効果的な保護についてあらゆる管轄権と権限を有する独立監視機関に対し、広範な任務を付与すべきである。その任務により、当該機関は、公衆からの苦情申立てについて調査し、警察からの付託を受理し、かつ、公衆の利益にかなう場合には自ら調査を開始することができるべきである。当該機関は、法執行機関によるあらゆる力の行使の事案について調査すべきである。当該監視機関は十分な調査権限を有するべきであり、また、苦情申立ては、明瞭な基準にしたがって、客観的に、公正に、

⁶⁹ 基本原則およびガイドライン 15。

⁷⁰ 基本原則およびガイドライン 11。

かつ迅速に処理されるべきである。

- (e) 国は、法執行機関の警察活動について、可能な限り別の法執行機関による当事者対抗的でないピアレビューの実施を奨励しおよび促進すべきである。その審査は、人権侵害についての調査と制裁を担う独立した司法審査メカニズムを設置する国の義務に追加して行うべきものであって、国の当該義務を排除するものではない。
- (f) 国は、身体装着式カメラ等情報およびコミュニケーション技術が、法執行官による集会に関わる侵害行為の責任の明確化に寄与する潜在的可能性について検討すべきである。

III. 結び

97. 集会は、人権の保護および実現ならびに民主的な社会生活にとって、きわめて重要な役割を果たし得る。集会は、脅威ではなく、国が関わるべき対話の手段とみるべきである。⁷¹ただし、集会に関わって生じるすべての範囲の権利の保護を確保することには困難もある。
98. これらの実務的勧告は、国が集会との関わりにおいて人権を保護しおよび促進する義務を履行するための手引きを提供するものである。ただし、この勧告の十全な価値は国内レベルで適切に実行されて初めて実現され得るものである。そのために、国、国際機構、企業および市民社会における意識的な措置が必要である。国連は、人権理事会の普遍的定期審査その他の特別メカニズムならびに条約機関システムおよび地域人権機関を通して、これらの勧告の遵守を監視し、さらに、集会に関する国際法的基準を作成する営みを継続すべきである。

⁷¹ 人権理事会決議 22/10 および A/68/299, パラグラフ 17 を参照。



United Nations
General Assembly

A/HRC/31/66

Distr.: General
4 February 2016

Original: English

**Human Rights Council
Thirty-first session**

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

**Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom
of peaceful assembly and of association and the Special
Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions
on the proper management of assemblies**

Note by the Secretariat

The Secretariat has the honour to transmit to the Human Rights Council the joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns. In the report, submitted to the Council pursuant to its resolution 25/38, the special rapporteurs present a compilation of practical recommendations for the proper management of assemblies. In each section of the compilation the special rapporteurs provide a summary of applicable international legal standards, followed by practical recommendations on how those principles might be implemented, with the aim of ensuring better protection of the various rights of those engaged in assemblies.



Contents

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. The proper management of assemblies	4
A. States shall respect and ensure all rights of persons participating in assemblies	6
B. Every person has the inalienable right to take part in peaceful assemblies ...	7
C. Any restrictions imposed on peaceful assemblies shall comply with international human rights standards	10
D. States shall facilitate the exercise of the right of peaceful assembly	13
E. Force shall not be used unless it is strictly unavoidable, and if applied it must be done in accordance with international human rights law	16
F. Every person shall enjoy the right to observe, monitor and record assemblies	22
G. The collection of personal information in relation to an assembly must not interfere impermissibly with privacy or other rights	23
H. Every person has the right to access information related to assemblies	25
I. Business enterprises have a responsibility to respect human rights in the context of assemblies	26
J. The State and its organs shall be held accountable for their actions in relation to assemblies	28
III. Conclusion	31

I. Introduction

1. Assemblies in various forms play a prominent role in the world today, presenting new opportunities and challenges. A clear understanding of the applicable international human rights law and standards, and of the lessons learned in the management of assemblies over time, can help to protect the legitimate interests of everyone involved — assembly participants, bystanders, monitors and authorities.
2. The Human Rights Council has dedicated increasing attention to the promotion and protection of human rights in the context of assemblies.¹ In March 2014, it adopted resolution 25/38, in which it requested the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions to prepare a compilation of practical recommendations for the proper management of assemblies.²
3. In developing those recommendations, the special rapporteurs consulted extensively with relevant stakeholders, as requested by the Council, via questionnaire and participatory consultation. The special rapporteurs held four consultations with State representatives,³ and four regional consultations with civil society, national human rights institutions, regional human rights mechanisms and policing and other experts.⁴ A nine-member advisory panel was convened and has provided feedback to the special rapporteurs at various stages of the process.⁵
4. This compilation is aimed at providing guidance on how applicable international human rights standards may be operationalized in domestic law and practice to ensure greater protection of the rights involved. The recommendations are organized around 10 overarching principles, and in each section are preceded by a summary of applicable international

¹ See A/HRC/19/40, A/HRC/22/28, and A/HRC/25/32 and Corr.1.

² The assistance of Eleanor Jenkin and Kathleen Hardy in writing this report is acknowledged with gratitude.

³ The first meeting was held in Geneva in June 2015. As a result of a request made by States during that meeting, regional consultations were held for States from Africa and the Middle East (Pretoria) and the Asia and Pacific region (Istanbul, Turkey). A final consultation for all States was convened in Geneva in October 2015, which 54 States attended.

⁴ These consultations took place in Santiago (Americas and the Caribbean), Pretoria (Africa and Middle East), Istanbul, Turkey (Asia and the Pacific) and Geneva (Europe and Central Asia). More than 90 experts participated in the consultations.

⁵ The members of the advisory panel are: Otto Adang; Stuart Casey-Maslen; Gastón Chillier; Anara Ibraeva; Asma Jahangir; Neil Jarman; Nicholas Opiyo; Ambiga Sreenevasan; and Jürg Wichteremann.

standards. The recommendations have been developed with reference to global experience and lessons learned.

II. The proper management of assemblies

5. The ability to assemble and act collectively is vital to democratic, economic, social and personal development, to the expression of ideas and to fostering engaged citizenry. Assemblies can make a positive contribution to the development of democratic systems and, alongside elections, play a fundamental role in public participation, holding governments accountable and expressing the will of the people as part of the democratic processes.
6. Assemblies are also an instrument through which other social, economic, political, civil and cultural rights can be expressed, meaning they play a critical role in protecting and promoting a broad range of human rights. They can be instrumental in amplifying the voices of people who are marginalized or who present an alternative narrative to established political and economic interests. Assemblies present ways to engage not only with the State, but also with others who wield power in society, including corporations, religious, educational and cultural institutions, and with public opinion in general.
7. The full and free exercise of the right to freedom of peaceful assembly is possible only where an enabling and safe environment for the general public, including for civil society and human rights defenders, exists and where access to spaces for public participation is not excessively or unreasonably restricted. Barriers to forming and operating associations, weak protection from reprisals for those exercising and defending human rights, excessive and disproportionate punishments for violations of the law, and unreasonable restrictions on the use of public spaces all negatively affect the right to freedom of peaceful assembly.
8. The proper management of assemblies requires the protection and enjoyment of a broad range of rights by all the parties involved. Those who take part in assemblies have a number of protected rights, including the rights to: freedom of peaceful assembly, expression, association and belief; participation in the conduct of public affairs; bodily integrity, which includes the rights to security, to be free from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and to life; dignity; privacy; and an effective remedy for all human rights violations.
9. Even if participants in an assembly are not peaceful and as a result forfeit their right to peaceful assembly, they retain all the other rights,

subject to the normal limitations. No assembly should thus be considered unprotected.

10. An “assembly”, generally understood, is an intentional and temporary gathering in a private or public space for a specific purpose, and can take the form of demonstrations, meetings, strikes, processions, rallies or sit-ins with the purpose of voicing grievances and aspirations or facilitating celebrations (see A/HRC/20/27, para. 24). Even sporting events, music concerts and other such gatherings can potentially be included. While an assembly is defined as a temporary gathering, this may include long-term demonstrations, including extended sit-ins and “occupy”-style manifestations. Although an assembly has generally been understood as a physical gathering of people, it has been recognized that human rights protections, including for freedom of assembly, may apply to analogous interactions taking place online.
11. The focus of the recommendations is on assemblies that express a common position, grievance, aspiration or identity and that diverge from mainstream positions or challenge established political, social, cultural or economic interests. In adopting this approach, the special rapporteurs have been guided by the language used in Human Rights Council resolution 25/38, in which the Council refers specifically to the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests. It should be noted, however, that none of the rights enjoyed by the participants of an assembly are in any way contingent upon the political, or other, content of that assembly’s expression.
12. In the resolution the Council requests the special rapporteurs to focus on assemblies, and does not confine those to peaceful assemblies. As a result, both peaceful and non-peaceful assemblies are covered in the present report.
13. States have an obligation not only to refrain from violating the rights of individuals involved in an assembly, but to ensure the rights of those who participate or are affected by them, and to facilitate an enabling environment. The management of assemblies thus encompasses facilitation and enablement, and is interpreted in this broad manner throughout the following recommendations.

A. States shall respect and ensure all rights of persons participating in assemblies

14. International law requires that States respect and ensure the rights of all individuals. The obligation to respect rights means that States must refrain from restricting the exercise of the rights where it is not expressly allowed under international law. The obligation to ensure is a positive duty that requires States both to fulfil and to protect rights.⁶ The protection of rights requires that positive measures be taken to prevent actions by non-State actors that could interfere with their exercise. The fulfilment of rights requires States to create, facilitate or provide the necessary conditions for the enjoyment of rights.
15. States must respect and ensure rights without discrimination on the basis of any prohibited ground, including race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, or other status. Freedom to organize and participate in public assemblies must be guaranteed to individuals, groups, unregistered associations, legal entities and corporate bodies.⁷
16. Particular effort should be made to ensure equal and effective protection of the rights of groups or individuals who have historically experienced discrimination. This includes women, children and young people, persons with disabilities, non-nationals (including asylum seekers and refugees), members of ethnic and religious minorities, displaced persons, persons with albinism, indigenous peoples and individuals who have been discriminated against on the basis of their sexual orientation or gender identity (A/HRC/26/29). This duty may require that authorities take additional measures to protect and facilitate the exercise of the right to freedom of assembly by such groups.
17. **Practical recommendations:**
 - (a) **States should ratify relevant international treaties and should establish in law a positive presumption in favour of peaceful assembly. They should provide legal protection for the different rights that protect those engaged in assemblies and enact and continuously**

⁶ European Court of Human Rights, *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, application No. 10126/82, 21 June 1988.

⁷ See Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (2010), para. 2.5.

update the laws, policies and processes necessary to implement these rights. No assembly should be treated as an unprotected assembly;

- (b) States should ensure that all laws relating to the management of assemblies are drafted unambiguously and are consistent with each other and with international standards. Where ambiguity exists, the relevant provision(s) should be interpreted in favour of those wishing to exercise their right to freedom of peaceful assembly;
- (c) States should develop, enact and update a national action plan to guide the implementation of the present practical recommendations and the international standards relevant to the management of assemblies, and should seek technical assistance from the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights or other specialized agencies where appropriate;
- (d) States should provide the necessary support to, and sufficient oversight of, the authorities involved in the management of assemblies, at all levels of government. This includes sufficient training and necessary financial and human resources;
- (e) Political and other leaders should publicly recognize that there is room for differences of opinion and promote a culture of tolerance.

B. Every person has the inalienable right to take part in peaceful assemblies

18. Because international law recognizes an inalienable right to take part in peaceful assemblies, it follows that there is a presumption in favour of holding peaceful assemblies. Assemblies should be presumed lawful, subject to the permissible limitations set out in article 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights.⁸ The protection of the right to freedom of peaceful assembly extends only to those assemblies that are peaceful. In determining whether an assembly is protected under this right, the peacefulness of an assembly should be presumed,⁹ and a broad interpretation of the term “peaceful” should be afforded.¹⁰ Regard must be given to the manner in which the assembly is held and to the intentions of the participants.
19. The right to freedom of peaceful assembly includes the right to plan,

⁸ See A/HRC/23/39, para. 50, and OSCE, *Guidelines*, para. 30.

⁹ See A/HRC/20/27, para. 26, and A/HRC/23/39, para. 50.

¹⁰ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 487.

organize, promote and advertise an assembly in any lawful manner. Any restrictions on such activities should be considered as a prior restriction on the exercise of the right. Restrictions on freedom of association and of expression may also effectively serve as a restriction on freedom of peaceful assembly.

20. The right to freedom of peaceful assembly is held by each individual participating in an assembly. Acts of sporadic violence or offences by some should not be attributed to others whose intentions and behaviour remain peaceful in nature.¹¹
21. Freedom of peaceful assembly is a right and not a privilege and as such its exercise should not be subject to prior authorization by the authorities. State authorities may put in place a system of prior notification, where the objective is to allow State authorities an opportunity to facilitate the exercise of the right, to take measures to protect public safety and/or public order and to protect the rights and freedoms of others. Any notification procedure should not function as a de facto request for authorization or as a basis for content-based regulation. Notification should not be expected for assemblies that do not require prior preparation by State authorities, such as those where only a small number of participants is expected, or where the impact on the public is expected to be minimal.
22. Any notification procedure(s) should not be overly bureaucratic, and should be subject to a proportionality assessment.¹² The notice period should not be unreasonably long, but must allow sufficient time for relevant authorities to prepare appropriately for the assembly. The notification procedure should be free of charge (see A/HRC/23/39, para. 57) and widely accessible.
23. Failure to notify authorities of an assembly does not render an assembly unlawful, and consequently should not be used as a basis for dispersing the assembly. Where there has been a failure to properly notify, organizers, community or political leaders should not be subject to criminal or administrative sanctions resulting in fines or imprisonment (see A/HRC/20/27, para. 29). This applies equally in the case of spontaneous assemblies, where prior notice is otherwise impracticable or where no identifiable organizer exists. Spontaneous assemblies should be exempt

¹¹ European Court of Human Rights, *Ziliberberg v. Moldova*, application No. 61821/00, 4 May 2004.

¹² See A/HRC/20/27, para. 28, and Inter-American Commission on Human Rights, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas* (2011), para. 137.

from notification requirements¹³, and law enforcement authorities should, as far as possible, protect and facilitate spontaneous assemblies as they would any other assembly.

24. The State's obligation to facilitate and protect assemblies includes simultaneous assemblies and counter-protests, in which one or more assemblies aim to express discontent with the message of other assemblies. Assemblies, including spontaneous assemblies and counter-protests, should, as far as possible, be facilitated to take place within sight and sound of their target¹⁴.
25. The State's obligation to facilitate extends to taking measures to protect those exercising their rights from violence or interference¹⁵. The mere existence of a risk, however, is insufficient for prohibiting an assembly¹⁶. Where the risk of violent clashes between participants within or between assemblies exists, the least restrictive measures must be taken to ensure the safety and security of participants and others.
26. While organizers should make reasonable efforts to comply with the law and to encourage peaceful conduct of an assembly, organizers should not be held responsible for the unlawful behaviour of others¹⁷. To do so would violate the principle of individual liability, weaken trust and cooperation between assembly organizers, participants and the authorities, and discourage potential assembly organizers from exercising their rights.
27. No person should be held criminally, civilly or administratively liable for the mere act of organizing or participating in a peaceful protest.
28. **Practical recommendations:**
 - (a) **States must ensure that any system of prior notification gives effect to the presumption in favour of assemblies, places narrow limits on the discretion of authorities to restrict assemblies, and incorporates a proportionality assessment;**
 - (b) **States should not require organizers to obtain prior authorization to**

¹³ European Court of Human Rights, *Bukta v. Hungary*, application No. 25691/04, 17 July 2007.

¹⁴ However, where a counterdemonstration has been organized with the intention of interfering with the rights of others to lawfully assemble, the counterdemonstration will fall within the ambit of article 5 of the International Covenant on Civil and Political Rights, and the protections afforded in respect of the right to freedom of peaceful assembly will not apply.

¹⁵ See European Court of Human Rights, *Ozgur Gundem v. Turkey*, application No. 23144/93,

¹⁶ March 2000, paras. 42-43.

¹⁶ See European Court of Human Rights, *Alekseyev v. Russia*, application Nos. 4916/07, 25924/08 and 14599/09, 21 October 2010, para. 75.

¹⁷ See A/HRC/20/27, para. 31, and A/HRC/23/39, para. 78.

hold an assembly, in law or practice. Where a notification system is in place, it must facilitate peaceful assembly, and must not operate as a de facto requirement for prior authorization;

- (c) Notification systems must not be overly bureaucratic. Measures to simplify the notification process may include: multiple lodgement points, including outside of urban areas, and in-person and assisted lodgement; the use of forms that are easily accessible, concise and available in a variety of languages. Where Internet penetration is high, authorities should consider using online lodgement systems;
- (d) Any notice period must be as short as possible, while still allowing the authorities sufficient time to prepare for the assembly — a maximum of several days, ideally within 48 hours;
- (e) Notification should be deemed to have been completed when a notice providing sufficient information for the authority to reasonably determine the date, time and location of the assembly and, when relevant, contact details of the organizer, has been received. A response from the authority is not required to complete notification or for the assembly to proceed;
- (f) Where notification is submitted for two or more assemblies for the same place and time, the authorities should conduct a thorough assessment of any risks and develop strategies for their mitigation. Where it becomes necessary to impose restrictions on one or more simultaneous assemblies, those restrictions should be determined through mutual agreement or, where this is not possible, through a process that does not discriminate between the proposed assemblies.

C. Any restrictions imposed on peaceful assemblies shall comply with international human rights standards

29. Freedom of peaceful assembly is a fundamental right, and should be enjoyed without restriction to the greatest extent possible. Only those restrictions which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others, and are lawful, necessary, and proportionate to the aim pursued, may be applied. Any restrictions are to be the exception rather than the norm, and must not impair the essence of the right.¹⁸

¹⁸ See Human Rights Committee, general comment No. 27 (1999) on freedom of movement, para. 13.

30. To satisfy the requirement of lawfulness, any restrictions imposed must have a legitimate and formal basis in law (the legality principle), as must the mandate and powers of the restricting authority.¹⁹ The law itself must be sufficiently precise to enable an individual to assess whether or not his or her conduct would be in breach of the law, and also foresee the likely consequences of any such breach.²⁰ To conform to the principle of proportionality, any restriction must be appropriate to achieve its protective function. To meet the necessity requirement it must also be the least intrusive instrument among those which might achieve the desired result.²¹ It must be narrowly tailored to the specific aims and concerns of the authorities, and take into account an analysis of the full range of rights involved in the proposed assembly. In determining the least intrusive instrument to achieve the desired result, authorities should consider a range of measures, with prohibition a last resort. To this end, blanket bans, including bans on the exercise of the right entirely or on any exercise of the right in specific places or at particular times, are intrinsically disproportionate, because they preclude consideration of the specific circumstances of each proposed assembly (see A/HRC/23/39, para. 63).
31. When a State invokes national security and protection of public order to restrict an assembly, it must prove the precise nature of the threat and the specific risks posed.²² It is not sufficient for the State to refer generally to the security situation. National, political or government interest is not synonymous with national security or public order.
32. Assemblies are an equally legitimate use of public space as commercial activity or the movement of vehicles and pedestrian traffic.²³ Any use of public space requires some measure of coordination to protect different interests, but there are many legitimate ways in which individuals may use public spaces. A certain level of disruption to ordinary life caused by assemblies, including disruption of traffic, annoyance and even harm to commercial activities, must be tolerated if the right is not to be deprived of

¹⁹ See OSCE/ODIHR, *Guidelines*, para. 35, and European Court of Human Rights, *Hyde Park and others v. Moldova*, application No. 33482/06, 31 March 2009.

²⁰ See European Court of Human Rights, *Hashman and Harrup v. the United Kingdom*, application No. 25594/94, 25 November 1999, para. 31, and *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, application No. 4158/05, 12 January 2010, para. 76.

²¹ See Human Rights Committee, general comment No. 27, para. 14.

²² See Human Rights Committee, communication No. 1119/2002, *Lee v. the Republic of Korea*, Views adopted on 20 July 2005, para. 7.3.

²³ See A/HRC/20/27, para. 41, and ODIHR/OSCE *Guidelines*, para. 20.

substance.²⁴

33. Participants in assemblies are free to choose and express the content of their message. Restrictions on the content of assemblies may be imposed only in conformity with the legitimate limitations on rights outlined above, for example, where the message advocates national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence. Where a content-based restriction is justified, authorities should take the least intrusive and restrictive measures to address the issue.
34. “Time, place and manner” restrictions refer to prior restrictions regarding when, where and how an assembly may be conducted. Such restrictions should never be used to undermine the message or expressive value of an assembly or to dissuade the exercise of the right to freedom of assembly.
35. The onus of justifying a limitation rests with the authority. If any restriction is imposed there should be an option for organizers to seek judicial review and, where relevant, administrative review, that is prompt, competent, independent and impartial.²⁵
36. **Practical recommendations:**
 - (a) **Laws governing State conduct in relation to assemblies should be drafted unambiguously and should incorporate legality, necessity and proportionality tests. Laws should state clearly the body with authority and responsibility for receiving and responding to notifications, which should be independent of undue interference. This body should not be granted excessive discretion: the criteria upon which it can impose restrictions should be publicly available and must accord with international human rights law and standards;**
 - (b) **Proposed restrictions should be put in writing, justified and communicated to the organizers, including the justification for the restriction, allowing an opportunity for the organizers to make submissions and to respond to any proposed restriction;**
 - (c) **Proposed restrictions should be communicated in a time frame prescribed by law, allowing sufficient time for an appeal — or urgent interim relief — to be completed before the proposed time of the assembly;**

²⁴ European Court of Human Rights, *Kuznetsov v. Russia*, application No. 10877/04, 23 October 2008, para. 44, and Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Citizen Security and Human Rights*, para. 197.

²⁵ Human Rights Council resolution 25/38; see also A/HRC/20/27, para. 42.

- (d) **Laws should provide access to administrative remedies. However, exhaustion of administrative remedies should not be a prerequisite for an organizer to seek judicial review.**

D. States shall facilitate the exercise of the right of peaceful assembly

37. The positive obligation of the State to ensure rights requires that authorities facilitate assemblies. States should plan properly for assemblies, which requires the collection and analysis of information, anticipation of different scenarios and proper risk assessments. Transparent decision-making is central to the process of planning and facilitating assemblies and in ensuring that any action taken by law enforcement is proportionate and necessary. Contingency plans and precautionary measures must also be put in place. Proper planning and preparation requires continuous monitoring of activities and should be adaptable to changing circumstances.
38. The proper facilitation of assemblies also benefits from effective communication and collaboration among all relevant parties (see A/HRC/17/28, para. 119). Open dialogue between authorities (including the authority responsible for receiving notices and law enforcement officials) and, where identifiable, assembly organizers before, during and after an assembly enables a protective and facilitative approach to be taken, helping to defuse tension and prevent escalation.²⁶ Law enforcement agencies and officials should take all reasonable steps to communicate with assembly organizers and/or participants regarding the policing operation and any safety or security measures.²⁷ Communication is not limited to verbal communication and law enforcement officials must be trained on the possible impact of any indirect communication that may be perceived by organizers and participants as intimidation, for example, the presence or use of certain equipment and the body language of officials.
39. Effective communication depends on a relationship of trust. Law enforcement agencies should continually work on strategies to build trust with the communities they serve. The demographic makeup of law enforcement agencies should be representative of the whole community. There should be a free flow of information before and throughout assemblies, and all relevant parties should be informed of any changes

²⁶ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *Facilitating Peaceful Protests* (2014), p. 16.

²⁷ See European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia*, application No. 74568/12, 5 January 2016, paras. 127-128.

in context and circumstance. Communication and dialogue by assembly organizers and participants must be entirely voluntary, and must not formally or informally impose on organizers an obligation to negotiate the time, place or manner of the assembly with the authorities. Such requirements would be tantamount to restricting the planned assembly (see A/HRC/23/39, para. 56).

40. The State's obligation to facilitate includes the responsibility to provide basic services, including traffic management, medical assistance²⁸ and clean-up services.²⁹ Organizers should not be held responsible for the provision of such services, nor should they be required to contribute to the cost of their provision.
41. A primary function of law enforcement, in addition to the obligation to facilitate, is protecting the safety and rights of those who participate in assemblies, as well as monitors and bystanders.
42. Law enforcement officials must be adequately trained in facilitating assemblies. This training should include proper knowledge of the legal framework governing assemblies, techniques of crowd facilitation and management, human rights in the context of assemblies and the important role assemblies play in a democratic order. Training must include soft skills such as effective communication, negotiation and mediation allowing law enforcement officials to avoid escalation of violence and minimize conflict.³⁰
43. Use of the tactic of stop-and-search by law enforcement against individuals organizing or participating in an assembly may affect the rights to liberty and bodily security, as well as privacy. Stop-and-search must not be arbitrary and must not violate the principle of non-discrimination. It must be authorized by law, necessary and proportionate.³¹ The mere fact that an individual is participating in a peaceful assembly does not constitute reasonable grounds for conducting a search.
44. The authority to arrest can play an important protective function in assemblies, by allowing law enforcement to remove from an assembly individuals who are acting violently. The term "arrest" refers to any deprivation of liberty, and is not limited to formal arrest under domestic law. It is critical that arrest powers are exercised consistently with

²⁸ See principle 5 of the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials.

²⁹ OSCE/ODIHR, *Guidelines*, para. 32.

³⁰ See principle 20 of the Basic Principles, and OSCE/ODIHR, *Guidelines*, para. 147.

³¹ Working group on protecting human rights while countering terrorism, *Basic Human Rights Reference Guide: The Stopping and Searching of Persons* (September 2010).

international human rights standards, including those relating to the rights to privacy, liberty, and due-process rights.

45. No one may be subject to arbitrary arrest or detention. In the context of assemblies this has particular import for the criminalization of assemblies and dissent. Arrest of protestors to prevent or punish the exercise of their right to freedom of peaceful assembly, for example on charges that are spurious, unreasonable or lack proportionality, may violate these protections. Similarly, intrusive pre-emptive measures should not be used unless a clear and present danger of imminent violence actually exists. “Mass arrest” of assembly participants often amounts to indiscriminate and arbitrary arrests.
46. Where an arrest takes place detention conditions must meet minimum standards. This applies to any location or situation in which an individual has been deprived of his or her liberty, including jails, holding cells, public spaces and vehicles used to transfer detainees, and any other location in which detainees are held. Detainees must be treated in a humane manner and with respect for their dignity,³² and shall not be subjected to torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.
47. The imposition of administrative detention is especially troubling. The Human Rights Committee has emphasized that such detention, not in contemplation of prosecution on a criminal charge, presents severe risks of arbitrary deprivation of liberty.³³
48. The issue of proportionality is particularly relevant to administrative sanctions imposed in the context of assemblies. Any penalty must not be excessive — for example, a disproportionately large fine. Such penalties raise due-process concerns, and may have a chilling effect more broadly on the exercise of the right to freedom of peaceful assembly.
49. **Practical recommendations:**
 - (a) **States should promote diversity in law enforcement, so that communities see themselves in the police. This requires a sufficiently representative body with the inclusion of women and minority groups;**
 - (b) **States should implement consistent planning approaches for all assemblies that follow a model based on assessing threat and risk and that incorporate human rights laws and standards as well as ethics;**
 - (c) **Public authorities, including law enforcement, must be able to**

³² Principle 1 of the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment.

³³ See the Committee’s general comment No. 35 (2014) on liberty and security of person, para. 15.

evidence their attempts to genuinely engage with assembly organizers and/or participants of assemblies;

- (d) Law enforcement agencies should ensure there is an accessible point of contact within the organization before, during and after an assembly. The point of contact should be trained in communication and conflict management skills and respond to security issues and police conduct as well as to substantive demands and views expressed by the participants. The liaison function should be separate from other policing functions;
- (e) States and law enforcement bodies should ensure that post-event debriefing mechanisms for assemblies are established permanently to facilitate learning and ensure the protection of rights;
- (f) Law enforcement should cooperate with stewards, where organizers choose to arrange them for an assembly. Stewards should be clearly identifiable and should receive appropriate training and briefing. Authorities should not require organizers to provide stewards;
- (g) Intrusive anticipatory measures should not be used in an assembly. Participants on their way to an assembly should not be stopped, searched or arrested unless there is a clear and present danger of imminent violence.

E. Force shall not be used unless it is strictly unavoidable, and if applied it must be done in accordance with international human rights law

- 50. States and their law enforcement agencies and officials are obligated under international law to respect and protect, without discrimination, the rights of all those who participate in assemblies, as well as monitors and bystanders.³⁴ The normative framework governing the use of force includes the principles of legality, precaution, necessity, proportionality and accountability.
- 51. The principle of legality requires that States develop a domestic legal framework for the use of force, especially potentially lethal force, that complies with international standards (see A/HRC/26/36, para. 56). The normative framework should specifically restrict the use of weapons and tactics during assemblies, including protests, and include a formal approval

³⁴ The conduct of law enforcement officials is governed, inter alia, by human rights law, the Code of Conduct for Law Enforcement Officials and the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials. See also the Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions.

- and deployment process for weaponry and equipment.³⁵
52. The principle of precaution requires that all feasible steps be taken in planning, preparing, and conducting an operation related to an assembly to avoid the use of force or, where force is unavoidable, to minimize its harmful consequences. Even if the use of force in a particular situation complies with the requirements of necessity and proportionality, but the need to use force could reasonably have been prevented from arising in the first place, a State may be held accountable for a failure to take due precautionary measures.³⁶ Training should include techniques of crowd facilitation and management consonant with the legal framework governing assemblies.³⁷ States must ensure that their law enforcement officials are periodically trained in and tested on the lawful use of force, and on the use of the weapons with which they are equipped.³⁸
 53. On the basis of a risk assessment, equipment for law enforcement officials deployed during assemblies should include both appropriate personal protective equipment and appropriate less-lethal weapons.³⁹ Weapons and tactics should allow for a graduated response and de-escalation of tensions. Accordingly, the provision of a firearm to law enforcement officials with no less-lethal alternative other than a baton is unacceptable.
 54. Where necessary, officials must be appropriately protected with equipment, such as shields, helmets and stab- and/or bulletproof jackets, with a view to decreasing the need for any use of weapons by law enforcement. Equipment and weapons that cannot achieve a legitimate law enforcement objective or which present unwarranted risks, particularly in the circumstances of an assembly, should not be authorized for use.⁴⁰
 55. States are required to procure less lethal weapons for use in appropriate situations, with a view to increasingly restraining the application of means capable of causing death or injury.⁴¹ Less-lethal weapons must be subject to independent scientific testing and approval, and used responsibly by well-

³⁵ See, for example, Amnesty International, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (2015), p. 46.

³⁶ European Court of Human Rights, *McCann and Others v. United Kingdom*, application No. 18984/91, 27 September 1995.

³⁷ Principle 20 of the Basic Principles, and OSCE/ODIHR, *Guidelines*, para. 147.

³⁸ Principle 19 of the Basic Principles.

³⁹ Principle 2 of the Basic Principles. Less-lethal weapons may still have lethal consequences or affect bystanders (see principle 3 of the Basic Principles).

⁴⁰ See Amnesty International, *Use of Force Guidelines*, chap. 6.

⁴¹ *Ibid.*

trained law enforcement officials, as such weapons may have lethal or injurious effects if not used correctly or in compliance with international law and human rights standards. States should work to establish and implement international protocols for the training on and use of less-lethal weapons.

56. A growing range of weapons that are remote controlled are becoming available, particularly in the context of the policing of assemblies. Great caution should be exercised in this regard. Where advanced technology is employed, law enforcement officials must, at all times, remain personally in control of the actual delivery or release of force (see A/69/265, paras. 77-87).⁴²
57. The use of force by law enforcement officials should be exceptional,⁴³ and assemblies should ordinarily be managed with no resort to force. Any use of force must comply with the principles of necessity and proportionality. The necessity requirement restricts the kind and degree of force used to the minimum necessary in the circumstances (the least harmful means available), which is a factual cause and effect assessment. Any force used should be targeted at individuals using violence or to avert an imminent threat.
58. The proportionality requirement sets a ceiling on the use of force based on the threat posed by the person targeted. This is a value judgement that balances harm and benefit, demanding that the harm that might result from the use of force is proportionate and justifiable in relation to the expected benefit.
59. The principles of necessity and proportionality apply to the use of all force, including potentially lethal force. Specific rules apply to the use of firearms for law enforcement, also during assemblies.⁴⁴ Firearms may be used only against an imminent threat either to protect life or to prevent life-threatening injuries (making the use of force proportionate). In addition, there must be no other feasible option, such as capture or the use of non-lethal force to address the threat to life (making the force necessary).
60. Firearms should never be used simply to disperse an assembly; indiscriminate firing into a crowd is always unlawful (see A/HRC/26/36, para. 75). Intentional lethal use of force is only lawful where it is strictly unavoidable to protect another life from an imminent threat; this is sometimes referred to as the protect life principle (*ibid.*, para. 70).
61. Dispersing an assembly carries the risk of violating the rights to freedom of expression and to peaceful assembly as well as the right to bodily

⁴² See also African Commission on Human and Peoples' Rights, general comment No. 3 (2015) on the African Charter on Human and Peoples' Rights: the right to life (article 4), para. 31.

⁴³ See the commentary to article 3 of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials.

⁴⁴ Principle 9 of the Basic Principles.

integrity. Dispersing an assembly also risks escalating tensions between participants and law enforcement. For these reasons, it must be resorted to only when strictly unavoidable. For example, dispersal may be considered where violence is serious and widespread and represents an imminent threat to bodily safety or property, and where law enforcement officials have taken all reasonable measures to facilitate the assembly and protect participants from harm. Before countenancing dispersal, law enforcement agencies should seek to identify and isolate any violent individuals separately from the main assembly and differentiate between violent individuals in an assembly and others. This may allow the assembly to continue.

62. International law allows for dispersal of a peaceful assembly only in rare cases. For example, a peaceful assembly that incites discrimination, hostility or violence, in contravention of article 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights, may warrant dispersal if less intrusive and discriminatory means of managing the situation have failed. Similarly, while mere inconvenience to others,⁴⁵ or temporary disruption of vehicular or pedestrian traffic, are to be tolerated, where an assembly prevents access to essential services, such as blocking the emergency entrance to a hospital, or where interference with traffic or the economy is serious and sustained, for example, where a major highway is blocked for days, dispersal may be justified. Failure to notify authorities of an assembly is not a basis for dispersal.
63. Only governmental authorities or high-ranking officers with sufficient and accurate information of the situation unfolding on the ground should have the authority to order dispersal. If dispersal is deemed necessary, the assembly and participants should be clearly and audibly informed, and should also be given reasonable time to disperse voluntarily.⁴⁶ Only if participants then fail to disperse may law enforcement officials intervene further.
64. As part of their responsibility to ensure accountability, States must establish effective reporting and review procedures to address any incident in relation to an assembly during which a potentially unlawful use of force occurs.⁴⁷
65. A clear and transparent command structure must be established to minimize the risk of violence or the use of force, and to ensure responsibility for unlawful acts or omissions by officers.⁴⁸ Proper record

⁴⁵ See Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Citizen Security*, para. 198.

⁴⁶ See OSCE/ODIHR, *Guidelines*, para. 168.

⁴⁷ Principle 22 of the Basic Principles, and article 8, with commentary, of the Code of Conduct.

⁴⁸ Principles 24-26 of the Basic Principles.

keeping of decisions made by command officers at all levels is also required. Law enforcement officials must be clearly and individually identifiable, for example by displaying a nameplate or number. In addition, there should be a clear system of record keeping or register of the equipment provided to individual officers in an operation, including vehicles, firearms and ammunition.

66. As a general rule, the military should not be used to police assemblies. In exceptional circumstances where this becomes necessary, the military must be subordinate to civilian authorities.⁴⁹ The military must also be fully trained in, adopt and be bound by international human rights law and principles, as well as any law enforcement policy, guidelines and ethics, and be provided with any other training and equipment necessary. In order to comply with these requirements, the State must put measures in place far in advance, should such a situation arise later.

67. **Practical recommendations:**

- (a) **States should ensure that law enforcement officials have the equipment, training and instructions necessary to police assemblies wherever possible without recourse to any use of force;**
- (b) **Tactics in the policing of assemblies should emphasize de-escalation tactics based on communication, negotiation and engagement. Training of law enforcement officials should include pre- and in-service instruction in both classroom and scenario-based settings;**
- (c) **Before the selection and procurement of equipment, including for less-lethal weapons, by law enforcement agencies for use in assemblies, States should subject such equipment to a transparent and independent assessment to determine compliance with international human rights law and standards. In particular, equipment should be assessed for accuracy, reliability and its ability to minimize physical and psychological harm. Equipment should be procured only where there is sufficient capacity to train officers effectively on its proper use;**
- (d) **Specific regulations and detailed operational guidance should be developed and publicly disseminated on the use of tactical options in assemblies, including weapons, which, by design, tend to be indiscriminate, such as tear gas and water cannons. Training must encompass the lawful and appropriate use of less-lethal equipment in crowds. Law enforcement officials should also be properly trained**

⁴⁹ Commentary to article 1 of the Code of Conduct.

on protective equipment and clearly instructed that such equipment should be used exclusively as defensive tools. States should monitor the effectiveness of the training in the prevention of abuse or misuse of weapons and tactics;

- (e) Automatic firearms should not be used in the policing of assemblies under any circumstances;
- (f) Autonomous weapons systems that require no meaningful human control should be prohibited, and remotely controlled force should only ever be used with the greatest caution;
- (g) States should develop comprehensive guidelines on the dispersal of assemblies in accordance with international human rights law and principles. Such guidelines should be made public and provide practical guidance to law enforcement officials detailing the circumstances that warrant dispersal, all steps required to be taken before a decision to disperse (including de-escalation measures), and who may issue a dispersal order;
- (h) Effective systems for monitoring and reporting on the use of force must be established by the State, and relevant information, including statistics on when and against whom force is used, must be easily accessible to the public;
- (i) The United Nations High Commissioner for Human Rights should convene an expert group to examine the application of the international human rights framework to less-lethal weapons and unmanned systems for law enforcement purposes, including with a focus on their use in the context of assemblies;
- (j) Effective controls should be established at national and international levels prohibiting the trade in policing and crowd-control equipment, including surveillance technology, where a serious risk exists that they could, in the context of assemblies, facilitate unlawful killings, torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, or other human rights violations or abuses.

F. Every person shall enjoy the right to observe, monitor and record assemblies

- 68. All persons enjoy the right to observe, and by extension monitor, assemblies. This right is derived from the right to seek and receive information, which is protected under article 19 (2) of the International Covenant on Civil and Political Rights. The concept of monitoring

encapsulates not only the act of observing an assembly, but also the active collection, verification and immediate use of information to address human rights problems.⁵⁰

69. A monitor is generally defined as any non-participant third-party individual or group whose primary aim is to observe and record the actions and activities taking place at public assemblies.⁵¹ National human rights institutions, ombudsmen, intergovernmental entities and civil society organizations all commonly act as monitors. Journalists, including citizen journalists, play an important rôle.⁵²
70. States have an obligation to protect the rights of assembly monitors. This includes respecting and facilitating the right to observe and monitor all aspects of an assembly, subject to the narrow permissible restrictions outlined in article 19 (3) of the International Covenant on Civil and Political Rights. Monitors retain all other human rights. The State should fully investigate any human rights violation or abuse against monitors, and should pursue prosecution and provide adequate remedy. The protections afforded to monitors apply irrespective of whether an assembly is peaceful.
71. Everyone — whether a participant, monitor or observer — shall enjoy the right to record an assembly, which includes the right to record the law enforcement operation. This also includes the right to record an interaction in which he or she is being recorded by a State agent — sometimes referred to as the right to “record back”. The State should protect this right. Confiscation, seizure and/or destruction of notes and visual or audio recording equipment without due process should be prohibited and punished.
72. **Practical recommendations:**
- (a) **States should ensure that a comprehensive community engagement strategy is in place that includes programmes and policies designed to build trust and communication among law enforcement officials, the media and other assembly monitors;**
- (b) **Authorities should proactively engage with monitors by communicating consistently before, during and after an assembly; by providing access and information to members of the media and other**

⁵⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Training Manual on Human Rights Monitoring* (United Nations publication, Sales No. E.01.XIV.2), para. 28.

⁵¹ OSCE/ODIHR, Guidelines, para. 201.

⁵² See, for example, OSCE, “Special report: handling of the media during political demonstrations” (2007).

monitors; and by considering and responding to monitors' reports after assemblies;

- (c) Authorities should routinely notify national human rights institutions or other relevant independent oversight bodies of anticipated assemblies and facilitate the access required for them to monitor properly all phases of the assembly;**
- (d) States should prohibit by law any interference with the recording of an assembly, including the seizure or damage of any equipment, except that pursuant to a warrant from a judge, where the judge considers that it has probative value.**

G. The collection of personal information in relation to an assembly must not interfere impermissibly with privacy or other rights

- 73. The collection of accurate information by law enforcement may be useful to the proper management of assemblies, enabling law enforcement to discharge their responsibilities to prepare for and facilitate peaceful assemblies. The collection and processing of personal information, such as through recording devices, closed-circuit television and undercover policing, must comply with protections against arbitrary or unlawful interference with privacy.
- 74. Legislation and policies regulating the collection and processing of information relating to assemblies or their organizers and participants must incorporate legality, necessity and proportionality tests. Given the intrusiveness of such methods, the threshold for these tests is especially high. Where they interfere with the exercise of rights, data collection and processing may represent a violation of the rights to freedom of peaceful assembly and expression.
- 75. The capacity to use communication technologies securely and privately is vital to the organization and conduct of assemblies. Restrictions to online access or expression must be necessary and proportionate and applied by a body independent of any political, commercial or other unwarranted influences, and there should be adequate safeguards against abuse (see A/HRC/17/27, para. 69). The practice of blocking communications — impeding the organization or publicizing of an assembly online — rarely satisfies these requirements (*ibid.*, para. 31).
- 76. While there may be legitimate law enforcement and accountability reasons to record an assembly, the act of recording participants may have a chilling effect on the exercise of rights, including freedom of assembly,

association and expression. Recording peaceful assembly participants in a context and manner that intimidates or harasses is an impermissible interference to these rights.

77. The use of undercover officers to collect intelligence relating to assemblies is problematic. It is highly intrusive and carries a high risk of rights violations and therefore should not be allowed unless reasonable grounds exist to suspect that a serious criminal act is likely to be committed. Authorities should consider whether the proposed undercover activity is the only way to secure the required information, and whether the value of the information justifies the intrusion. This should take into account the impact on the rights of all those affected, not only the targets.
78. **Practical recommendations:**
- (a) **Domestic law should require that the public are notified when they are, or may be, recorded during an assembly. This may, for example, require temporary signage along the planned assembly route indicating fixed cameras, or advisories that unmanned aerial vehicles are filming;**
 - (b) **States should implement robust and appropriate protections of public privacy and safety prior to the adoption of any biometric technologies, including facial recognition software, in the context of assemblies;**
 - (c) **States should develop and implement laws and policies requiring that personal information may be collected or retained only for a lawful, legitimate law enforcement purpose. Such information should be destroyed after a reasonable time period set out in law;**
 - (d) **Relevant information should however be retained where it depicts use of force, detention or arrest, or dispersal, or where it relates to the subject of a complaint; or where law enforcement, oversight authorities or the subject of the information have a reasonable suspicion that a crime or misconduct has been committed;**
 - (e) **States should put in place mechanisms whereby individuals can ascertain whether and, if so, what information has been stored, and be provided with access to an effective process for making complaints relating to the collection, retention and use of their personal information and that can lead to rectification or expungement;**
 - (f) **States should put in place clear democratic systems of control for undercover policing — through consistent legislation, regulations and policies — that explicitly incorporate necessity and proportionality**

tests and that set out clearly how risks of intrusion are to be assessed and managed. This should include an internal review process, as well as oversight by an independent, external body or bodies. Authorization by judicial authority should be required for any undercover policing activity in the context of an assembly.

H. Every person has the right to access information related to assemblies

79. The ability to access information is essential to enabling individuals to exercise their rights in the context of assemblies and to ensuring accountability. Information includes records held by a public body at any level or by private bodies performing public functions.⁵³
80. The public should have easy, prompt, effective and practical access to such information, through proactive disclosure and the enactment of legislation to facilitate public access to information. Legislation facilitating such access should be based on the principle of maximum disclosure, establishing a presumption that information is accessible, subject only to a narrow system of exceptions.⁵⁴
81. Exceptions to the right to information should be carefully tailored to protect overriding public and private interests, including privacy. Exceptions should apply only where there is a risk of substantial harm to the protected interest and where that harm is greater than the overall public interest in having access to the information.⁵⁵ The onus should be on the public authority to demonstrate that the information falls within the scope of an exception.⁵⁶ Its decisions must be subject to oversight and review.
82. **Practical recommendations:**
 - (a) **States should proactively disseminate key information relating to the management of assemblies. Such information should include: laws and regulations relating to the management of assemblies; information regarding the responsibilities and procedures of agencies and bodies**

⁵³ See Human Rights Committee, general comment No. 34 (2011) on the freedoms of opinion and expression, para. 18. See also the Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa.

⁵⁴ Joint declaration by the United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur for Freedom of Expression on access to information (6 December 2004).

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

that manage assemblies; standard operating procedures and policies, including codes of conduct, governing the policing of assemblies; the types of equipment routinely used in policing assemblies; information on the training of law enforcement officers; and information on how to access accountability processes;

- (b) States should enact comprehensive legislation, for example freedom of information acts, to facilitate public access to information, based upon the principle of maximum disclosure. States should manage information so that it is comprehensive and easily retrieved, and should respond promptly and fully to all requests for information;
- (c) States should establish an effective oversight mechanism that has, inter alia, the power to receive and investigate complaints and to make binding orders for the release of information where it finds in favour of the applicant or complainant.

I. Business enterprises have a responsibility to respect human rights in the context of assemblies

- 83. Business enterprises have a responsibility to respect human rights, including in the context of assemblies. This requires that businesses avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities, and address adverse human rights impacts in which they are involved.⁵⁷ This extends to impacts that are directly linked to the operations, products or services of a business, such as where a business supplies less-lethal weapons or equipment or surveillance technologies which are used in the policing of assemblies.
- 84. The trend towards the privatization of public places, such as shopping malls, pedestrian precincts and squares, means that assemblies commonly occur on property owned by business enterprises, sometimes referred to as privately owned public space. While private landowners generally have the right to determine who may access their property, the rights related to assembly may require positive measures of protection even in the sphere of relations between individuals.⁵⁸
- 85. Business enterprises also play an increasingly prominent role in the policing of assemblies. For example, civilian private security services may

⁵⁷ Principles 11 and 13 (a) of the Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework (A/HRC/17/31), annex.

⁵⁸ *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, para. 32.

perform a policing-type role while protecting private property or assets during an assembly, and private companies often play a role in surveillance (see A/HRC/23/39/Add.1, para. 33). Business entities should carry out human rights due diligence,⁵⁹ and where a potential impact on assembly and related rights is identified mitigate these risks. Civilian private security services should not perform policing-type functions in relation to assemblies. However, where this occurs, such services must respect and protect human rights⁶⁰ and should comply with the highest voluntary standards of conduct.⁶¹

86. Business entities commonly seek injunctions and other civil remedies against assembly organizers and participants on the basis, for example, of anti-harassment, trespass or defamation laws, sometimes referred to as strategic lawsuits against public participation. States have an obligation to ensure due process and to protect people from civil actions that lack merit.
87. A State can incur responsibility for violations of human rights by non-State actors if it: approves, supports or acquiesces in those acts; fails to exercise due diligence to prevent the violation; or fails to ensure proper investigation and accountability. States also have a duty to take appropriate measures to prevent, investigate and provide effective remedies for relevant misconduct by business enterprises, and to hold to account private parties that are responsible for causing or contributing to an arbitrary deprivation of life in the State's territory or jurisdiction.
88. **Practical recommendations:**
 - (a) **States should protect individuals from interference with their rights in the context of assemblies by business enterprises, including by taking steps to comply with the responsibilities elucidated in the Guiding Principles on Business and Human Rights;**
 - (b) **Where privately owned spaces are open to the general public and serve a similar function as public spaces, they should be treated as a public space for the purposes of the rights to freedom of assembly and expression;**
 - (c) **States should introduce for assembly organizers and participants**

⁵⁹ See principles 17-21 of the Guiding Principles on Business and Human Rights.

⁶⁰ See the Guiding Principles on Business and Human Rights, and United Nations Office on Drugs and Crime, *State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety* (2014).

⁶¹ See, for example, the Voluntary Principles on Security and Human Rights (2000), available from www.voluntaryprinciples.org/.

protections from civil lawsuits brought frivolously, or with the purpose of chilling public participation.

J. The State and its organs shall be held accountable for their actions in relation to assemblies

89. The State bears an obligation to provide to those whose rights have been violated in the context of an assembly an adequate, effective and prompt remedy determined by a competent authority having the power to enforce remedies⁶². The right to remedy includes the right to equal and effective access to justice; adequate, effective and prompt reparation for harm suffered; and access to relevant information concerning violations and reparation mechanisms.
90. States must investigate any allegations of violations in the context of assemblies promptly and effectively through bodies that are independent and impartial. In addition, the procedural component of the right to life requires States to investigate any alleged unlawful or arbitrary killing. The failure of a State to properly investigate suspected unlawful or arbitrary killing is a violation of the right to life itself (A/70/304). Likewise, lack of accountability for violations of the rights to bodily integrity may itself constitute a violation of those rights⁶³. Effective investigation includes the following factors: an official investigation initiated by the State; independence from those implicated; capability of determining whether the act was justified in the circumstances; a level of promptness and reasonable expedition; and a level of public scrutiny⁶⁴.
91. Where appropriate, criminal and/or civil sanctions must be applied. Liability should extend to officers with command control where they have failed to exercise effective command and control. Where superior officers knew, or should have known, that law enforcement officials under their command resorted to the unlawful use of force or firearms, and they did not take all measures in their power to prevent, suppress or report such use, they should also be held responsible⁶⁵.

⁶² See Human Rights Committee, general comment No. 31, para. 15. See also the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.

⁶³ *McCann and Others v. United Kingdom*.

⁶⁴ European Court of Human Rights, *Isayeva v. Russia*, application No. 57950/00, 24 February 2005. See also A/HRC/26/36, para. 80.

⁶⁵ Principle 24 of the Basic Principles.

92. The appropriate use of body-worn cameras by law enforcement personnel in the context of assemblies could assist the work of internal investigations or civilian oversight mechanisms. Such technology is in its infancy, and delicate balancing of potential intrusions into privacy should be considered, but at this stage there seems to be potential to promote accountability, where adequate safeguards are in place.
93. Prosecutors should carry out their functions impartially and without discrimination, and should give due attention to prosecuting crimes committed by public officials⁶⁶. When law enforcement officials are prosecuted, the judiciary shall decide matters impartially, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect⁶⁷. Defendants should be brought before an ordinary court or tribunal, and shall be availed of the fair trial protections guaranteed under international law.
94. In addition to guaranteeing accountability through judicial processes, States should implement additional levels of non-judicial oversight, including an effective internal investigations process and an independent oversight body. These systems should operate in addition to, and not as an alternative to, criminal, public and private legal remedies for police misconduct⁶⁸. The role of a dedicated civilian oversight body may be complemented by the work of the national human rights institution or ombudsman.
95. In relation to remedy, the State shall provide reparation to victims for acts or omissions which can be attributed to the State and constitute gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law⁶⁹. Reparation should be proportional to the gravity of the violation and the harm suffered, and should include elements of restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction and guarantees of non-repetition, as well as access to relevant information concerning violations and reparation mechanisms⁷⁰.

96. Practical recommendations:

(a) States should ensure in law and practice that law enforcement

⁶⁶ Guidelines 13 (a) and 15 of the Guidelines on the Role of Prosecutors.

⁶⁷ Principle 2 of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary.

⁶⁸ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, "Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determination of complaints against the police" (12 March 2009), para. 25.

⁶⁹ Principle 15 of the Basic Principles and Guidelines.

⁷⁰ Principle 11 of the Basic Principles and Guidelines.

officials do not have immunity from criminal or civil liability for cases of misconduct;

- (b) States should establish and fund additional levels of non-judicial oversight, including an effective internal investigations process and a statutory independent oversight body. Where there is reason to believe a crime has been committed, the matter should be immediately referred to the prosecuting authority for proper and full investigation;
- (c) A law enforcement officer who is under investigation, external or internal, should not be redeployed into the field until the investigation is complete and the officer is cleared of wrongdoing;
- (d) States should grant a broad mandate to an independent oversight body that possesses all competence and powers for effective protection of rights in the context of assemblies. The mandate should allow the body to investigate complaints from the public, to accept referrals from police and to initiate investigations itself where it is in the public interest to do so. The body should investigate all cases of use of force by law enforcement. The oversight body should have full investigative powers, and complaints should be dealt with in an objective, fair and prompt fashion, according to clear criteria;
- (e) States should encourage and facilitate law enforcement agencies to conduct ongoing non-adversarial peer review of policing operations, if possible by another law enforcement agency. Such reviews should be conducted in addition to and do not exclude the State's obligation to establish independent judicial review mechanisms for the investigation and sanctioning of human rights violations;
- (f) States should consider the potential of information and communication technologies, such as body-worn cameras, in contributing towards accountability for violations by law enforcement personnel in the context of assemblies.

III. Conclusion

- 97. Assemblies can play a vital role in the protection and fulfilment of human rights and the democratic life of society. They should not be viewed as a threat, but rather as a means of dialogue in which the State should engage.⁷¹ Nonetheless, ensuring the protection of the full range of rights arising in the context of assemblies can present challenges.
- 98. These practical recommendations provide guidance on how States might fulfil their obligations to protect and promote human rights in the context

71 See Human Rights Council resolution 22/10 and A/68/299, para. 17.

of assemblies. However, the full value of the recommendations can only be realized if they are properly implemented at the national level. This will require deliberate steps on the part of States, international organizations, business enterprises, and civil society. The United Nations, through the Human Rights Council, including through the universal periodic review and other special mechanisms, as well as through the treaty bodies system and regional human rights bodies, should monitor compliance with these recommendations and should continue efforts to elaborate international legal standards with respect to assemblies.
