

<p>加州司法部 执法科 John Marsh, 科长</p> 	<h1>信息公告</h1>	
<p>主题: 公众在抗议、示威和集会期间的合法权利</p>	<p>编号: 2023-DLE-09</p>	<p>问询联系方式: 客户服务计划 dojcsp@doj.ca.gov</p>
	<p>日期: 2023 年 10 月 20 日</p>	

致：所有警察局长、县行政司法官及加州执法机构行政长官

本公告为加利福尼亚州和地方执法机构提供指导，说明公众在美国和加州法规以及州和联邦立法机构的制定法下的抗议、游行、示威、集会和类似集会中的合法权利。我们强烈敦促所有执法机构采用符合此等法律的政策和惯例，并对其全体人员进行相应的培训。

一、 保护言论自由

A. 一般保护

1. 集会权

个人享有集会、示威和抗议的基本、宪法保障的权利。¹ 根据《第一修正案》，在美国的任何人都必须能够进入历史上向公众开放的任何场所，并且在这些场所“公众访问发挥着重要的积极作用”，除非发现有必要关闭该区域，以服务于高于一切的利益，并且该行动是针对为服务于此利益而制定。此类公共空间的常见示例包括但不限于公共街道、公园和人行道。²

只有“实际造成严重的交通、安全和竞相使用问题，显著超出日常正常使用街道和人行道所造成的问题”的游行和示威活动才需要获得许可。³ 与其他时间、地点和方式限制一样，批准许可的程序必须在内容和观点上保持中立，不得授予政府官员过于宽泛的自由裁量权，包括执法，必须针对制定，必

1. *Collins 诉 Jordan* 案（第 9 巡回法院 1996）《联邦法院判例汇编》第 110 卷第 3 辑 1363、1371（“示威、抗议游行和纠察等活动明确受《第一修正案》的保护。”）。

2. *Index Newspapers LLC 诉美国联邦法警局案*，前述，《联邦法院判例汇编》第 977 卷第 3 辑第 829-831 页（引自 *Press-Ent.Co. 诉加州高等法院*（1986）美国最高法院第 478 卷 1）。

3. *Santa Monica Food Not Bombs 诉 City of Santa Monica* 案（第 9 巡回法院 2006）《联邦法院判例汇编》第 450 卷第 3 辑 1022、1039（强调部分）。

须为言论留出开放充分的选择性。⁴ 虽然通常可能需要稍加提前通知，但许可程序必须考虑到回应突发新闻的言论。⁵

此外，通常必须允许抗议和集会接触到其目标受众。⁶ 在可能的情况下，执法应与组织者合作，确保其能够有效地集会和抗议，同时尽量减少对交通和安全的影响。

2. 记录权：根据《第一修正案》，普遍认为所有公众都有权记录公共权益事项，包括抗议和公共执法活动。⁷ 仅仅在公共场所或在个人有权进入的任何场所对执法拍照、录音或录像，本身并不违反《刑法典》第 148 款，(g) 部分（拒捕），也不构成以妨碍官员执行公务为由拘留个人的合理嫌疑或逮捕个人的正当理由。⁸

3. 批评权：《第一修正案》保护除少数狭义定义类别的言论外的所有言论。⁹ 根据《第一修正案》，所有公众有权批评执法行动。¹⁰ 受保护的言论“很可能包含对政府和公职人员的激烈、尖刻、有时甚至是令人不快的尖锐攻击”。¹¹

B. 禁止观点和内容歧视

《美国宪法第一修正案》和《美国宪法第十四修正案》禁止基于内容和观点歧视任何发言者或群体。“原则上，政府不得根据言论的实质性内容或所传达的信息来对其进行监管……在私人言论或表达领域，政府监管不得偏袒一方发言者。因言论信息而歧视言论，被推定为违宪。¹² “除此之外，《第一修正案》规定政府无权因其信息、思想、主题或内容而限制言论。”¹³

4. 同上，第 1037 页；*Shuttlesworth 诉 City of Birmingham, Ala 案*(1969) 美国最高法院第 394 卷 147、151（许可机制须包含“有针对性、客观且明确的标准……”）。

5. “当应用于‘政治’言论时，‘哪怕是一两天’的延迟可能都是无法容忍的，因为其中的及时性因素可能很重要。”*N.A.A.C.P., Western Region 诉 City of Richmond 案*（第 9 巡回法院 1984）《联邦法院判例汇编》第 743 卷第 2 辑 1346、1356（引自 *Carroll 诉 Commissioners of Princess Anne 案* (1968) 美国最高法院第 393 卷 175、182）。

6. *Bay Area Peace Navy 诉 U.S.*（第 9 巡回法院 1990）《联邦法院判例汇编》第 914 卷第 2 辑 1224、1229（“如果不允许发言者接触到‘目标受众’，则选择性不充分。”）。

7. *Fordyce 诉 City of Seattle 案*（第 9 巡回法院 1995）《联邦法院判例汇编》第 55 卷第 3 辑 436、442。

8. 《刑法典》第 148 款，(g) 部分。

9. 例如，真正的威胁、淫秽和对即将发生的非法行为的煽动不受法律保护。*George T. 案*(2004)《加州法院上诉案件汇编》第 33 卷第 4 章 620、634。然而，即使是主张暴力、违法或推翻政府的言论也受法律保护，“除非此等主张旨在煽动或制造即将发生的非法行为，及有可能煽动或制造此等行为。”*Brandenburg 诉 Ohio 案*(1969) 美国最高法院第 395 卷 444、447（强调部分）。

10. *Houston 诉 Hill 案*(1987) 美国最高法院第 482 卷 451、461。

11. *New York Times Co. 诉 Sullivan 案*(1964) 美国最高法院第 376 卷 254、270。

12. *Rosenberger 诉 University of Virginia 校长与访客案*(1995) 美国最高法院第 515 卷 819、828。

13. *Police Dept. of City of Chicago 诉 Mosley 案*(1972) 美国最高法院第 408 卷 92、95。由于听众对言论的反应而对言论进行限制，包括根据听众的反应收取的警务费用，均为在基于内容方面不被允许。*Forsyth County, Ga. 诉民族主义运动案*(1992) 美国最高法院第 505 卷 123、134-135（“不得仅因为言论可能会触怒敌对的暴民，就对其施加经济负担，乃至惩罚或禁止。”）。

根据《第一修正案》，受保护的言论不仅限于口头言论，还延伸到其他形式的表达。《第一修正案》保护象征性言论（如展示政治符号）或表达行为（如挥舞或焚烧旗帜）。其保护言论及行为（例如和平集会参与抗议）。

C. 禁止报复

《第一修正案》禁止对发表受保护言论进行报复，因其会“使普通坚定的个人”不敢行使其权利。¹⁴ 禁止的报复包括使用武力、非法搜查和扣押以及无正当理由的逮捕。¹⁵

个人的言论不一定是报复的唯一理由；《第一修正案》禁止任何报复行为，只要个人的言论是该行为的“实质性或刺激因素”。¹⁶

D. 应对暴力侵害

不得禁止或阻止《第一修正案》活动，除非相关人员的行为是非法的或构成明显和现实的暴力危险。在非法活动发生或出现明显和现实的暴力危险之前阻止或防止言论活动的执法行动被推定为违反《第一修正案》。¹⁷ 换言之，“政府不得禁止在公共论坛上发表愤怒或煽动性言论，除非其 (1) ‘旨在煽动或制造即将发生的非法行为及 (2) 有可能煽动或制造此等行为。’”¹⁸

宣布非法集会和驱散抗议者只能作为最后的手段，并且只有在其他替代方案，包括降低事态强度和逮捕骚乱负责人无效或不可行的情况下才能采取。在驱散人群之前，执法必须提供足够的通知，包括明确、可听见的、针对非法集会的宣布，并为集会人员提供遵守的机会。¹⁹

二、 搜查和扣押

《美国宪法第四修正案》对不合理搜查和扣押（包括逮捕）和过度使用武力的保护适用于参与抗议或集会的个人。

A. 扣押

适用于抗议、示威和公共集会的规则与适用于所有其他扣押的规则相同。逮捕必须出于基于个人违反法律的可能理由。“如果根据实施逮捕的警官（或现场其他警官所了解的）所掌握的全部情况，谨慎个人

14. *Index Newspapers LLC 诉美国联邦法警局案*，*前述*，《联邦法院判例汇编》第 977 卷第 3 辑第 827 页。

15. *同上*，第 827 页，n. 4.

16. *同上*，第 827 页。

17. *Collins 诉 Jordan 案*，*前述*，《联邦法院判例汇编》第 110 卷第 3 辑第 1371-1372 页（“处理可能与《第一修正案》活动紧密关联的非法行为的公认方法是在非法行为发生后对其进行惩罚，而不是阻止《第一修正案》活动的发生，以避免可能的非法行为。”）。

18. *同上*，第 1371 页（引自 *Brandenburg 诉 Ohio 案*，*前述*，美国最高法院第 395 卷第 447 页）（原文强调）。

19. *Nelson 诉 City of Davis 案*（第 9 巡回法院 2012）《联邦法院判例汇编》第 685 卷第 3 辑 867、882-883。

认为嫌疑人已经犯罪，那么就存在可能理由。”²⁰ 当警官合理怀疑个人“携带武器且危险”时，可对个人进行搜身检查。²¹

“当警官合理、明确怀疑犯罪活动正在筹备中”，执法可执行短暂地“停止调查。”²² 合理的怀疑必须基于“具体和明确的事实……结合从此等事实中得出的理性推论。”²³ 其不得基于“不完全的和具体的怀疑或‘预感……’”²⁴

“调查性拘留必须是暂时的，持续时间不得超过实现制止目的所需的时间。同样地，所采用的调查方法应是可合理地在短时间内核实或消除警员怀疑的侵扰性最小的手段。”²⁵

执法不得因合法记录其活动而拘留个人。必须允许此等个人记录警方活动，除非其实际上干扰了执法职责。²⁶

B. 搜查

适用于抗议、示威和公共集会的规则与适用于所有其他搜查的规则相同。根据《第四修正案》，搜查必须依据有效的搜查令（有正当理由支持）进行，除非存在搜查令要求的例外情况，例如出于紧急情况而进行合法逮捕的搜查，或搜身检查。²⁷ 除非存在紧急情况，否则不得在合法逮捕且需要搜查令的情况下对手机和类似数字设备进行搜查。²⁸

适用于所有公众的《加州电子通讯隐私法案》还禁止执法在没有搜查令、窃听令或同意的情况下搜查任何电子设备，除非其有充分的理由相信“存在危及死亡或严重人身伤害危险的紧急情况需要获取电子设备信息”。²⁹ 当执法基于存在危及死亡或严重人身伤害的紧急情况搜查设备时，其必须在搜查后的三个法庭日内申请搜查令。³⁰

20. *Dubner 诉 City & Cnty. of San Francisco* 案（第 9 巡回法院 2001）《联邦法院判例汇编》第 266 卷第 3 辑 959、966。

21. *Terry 诉 Ohio* 案（1968）美国最高法院第 392 卷 1、27。

22. *Illinois 诉 Wardlow* 案（2000）美国最高法院第 528 卷 119、123。

23. *Terry 诉 Ohio* 案，*前述*，美国最高法院第 392 卷第 21 页。

24. *同上*。

25. *Florida 诉 Royer* 案（1983）美国最高法院第 460 卷 491、500。

26. 参见例如，*Crago 诉 Leonard* 案，K # 0877（加州东区联邦地区法院，2014 年 8 月 5 日）2014 WL 3849954,*5（引自 *Glik 诉 Cunniffe* 案（第 1 巡回法院 2011）《联邦法院判例汇编》第 655 卷第 3 辑 78、84）（“此等在不干扰警务人员履行职责的公共场所和平记录逮捕不受合理限制。”）。

27. *Riley 诉 California* 案（2014）美国最高法院第 573 卷 373、384-385；*Kentucky 诉 King* 案（2011）美国最高法院第 563 卷 452、460。

28. *Riley 诉 California* 案，*前述*，美国最高法院第 573 卷第 401-402 页。蜂窝基站位置信息也享有类似的保护。（*Carpenter 诉 U.S.* 案（2018）最高法院第 138 卷 2206、2221。）

29. 《刑法典》第 1546.1 款，(a) 部分。

30. 《刑法典》第 1546.1 款，(h) 部分。

C. 使用非致命武力

适用于抗议、示威和公共集会的规则与适用于其他情况下使用武力的规则相同。“有合理理由相信被逮捕个人犯有公共罪行的警官可以使用客观上合理的武力实施逮捕、防止逃跑或制服抵抗。”³¹ “警官只能使用其合理认为与涉嫌犯罪的严重程度或合理认为的实际或威胁抵抗程度相当的武力。”³² 警官在确定是否适当使用武力时，还必须考虑被逮捕个人是否有任何残疾。³³ 此外，警官必须“在可行的情况下利用降低事态强度技术、危机干预策略和其他武力替代方案。”³⁴

执法是否认为抗议是非法集会或骚乱，对分析不造成影响。事实上，“在对个人没有表现出攻击性的骚乱中使用不及致命的武力是不合理的。”³⁵

“普遍混乱”或“动荡环境”不能成为对非暴力、非威胁和非抵抗个人使用武力的理由。³⁶ 这同样适用于所有人，即使其周围人们做出暴力行为。同样，“在没有任何实际紧急情况的情形下，[迅速驱散个人]的意图不能使在没有其他正当理由的情况下使用武力合法化。”³⁷

D. 使用致命武力

仅当警官根据整体情况合理地相信致命武力是必要的“以抵御该警官或其他个人即将受到的死亡或严重身体伤害威胁”，或“逮捕任何威胁或导致死亡或严重身体伤害的重罪逃犯……除非立即逮捕”时，才可使用致命武力。³⁸ “如果警官客观上合理地认为个人不会对治安官或他人构成即将发生的死亡或严重身体伤害威胁，则治安官不得基于个人对自己构成的危险而对其使用致命武力。”³⁹ 警官必须“在开枪之前，在合理的情况下考虑其周围环境和对旁观者的潜在风险。”⁴⁰ 在对犯有重罪的逃犯使用致命武力之前，只要可行，警官应“做出合理努力，表明自己是治安官，并警告可能会使用致命武力，除非警官有客观合理的理由相信该个人知道这些事实。”⁴¹

如对本信息公告有任何疑问，请联系客户服务计划，邮箱：dojcsp@doj.ca.gov。

31. 《刑法典》第 835a 款，(b) 部分。

32. 《政府法典》第 7286 款，(b)(2) 部分。

33. *Vos 诉 City of Newport Beach* 案（第 9 巡回法院 2018）《联邦法院判例汇编》第 892 卷第 3 辑 1024、1033-1034，拒绝受理既往不同名 *City of Newport Beach, Cal. 诉 Vos* 案（2019）最高法院第 139 卷 2613。

34. 《政府法典》第 7286 款，(b)(1) 部分。

35. *Ciminillo 诉 Streicher* 案（第 6 巡回法院 2006）《联邦法院判例汇编》第 434 卷第 3 辑 461、468。

36. 同上，第 881 页。

37. 同上，第 880 页。

38. 《刑法典》第 835a 款，(c)(1) 部分。

39. 《刑法典》第 835a 款，(c)(2) 部分。

40. 《政府法典》第 7286 款，(b)(6) 部分。

41. 《刑法典》第 835a 款，(c)(1)(B) 部分。