



人权理事会
第十七届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员
赫里斯托夫·海恩斯的报告*

内容提要

本报告概述了过去一年的授权活动。它还讨论了适用于在示威期间使用致命性武力的法律规范。特别报告员根据涉及 76 个国家的样本的一项研究得出结论认为，许多国家的法律制度在集会自由权以及示威期间使用武力方面，没有遵循国际标准。特别报告员提出了一些切入点和战略，以确保在更大程度上遵循国际标准。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 特别报告员的活动	3-11	3
A. 函件	3	3
B. 出访	4-6	3
C. 新闻发布	7-9	4
D. 国际和国家会议	10	4
E. 斯里兰卡录像	11	4
三. 在对集会进行治安管控的情况下保护生命权.....	12-133	5
A. 背景与理由	12-23	5
B. 特别报告员在集会情形中保护生命权的任务	24-27	6
C. 适用的国际法律标准	28-74	7
D. 在对集会进行治安管控时保护生命的国际 准则的国内适用	75-104	13
E. 在集会情形中保护生命权的社会—法律 办法：逐步发展的对人群行为的理解	105-118	16
F. 对抗议活动进行治安管控：演变的原则	119	18
G. 集会法改革的某些切入点	120-133	19
四. 结论	134-141	20
五. 建议	142-145	21

一. 导言

1. 赫里斯托夫·海恩斯 2010 年 8 月 1 日就职法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员。这是他向人权理事会提交的第一份年度报告。在报告中，特别报告员概述了过去一年的授权活动，主题部分侧重于在示威时保护生命问题。
2. 特别报告员谨此感谢 1982 年以来他的各位前任为确立这一任务所做的开拓性工作，尤其是他的上一任菲利普·奥尔斯顿在此职位上注入的勇气与严谨。特别报告员还表示，他将继承他们建立的优良传统，包括以创新的方式履行任务，以确保生命权的传统。

二. 特别报告员的活动

A. 函件

3. 本报告涉及特别报告员 2010 年 3 月 16 日至 2011 年 3 月 15 日发送的函件以及 2010 年 5 月 1 日至 2011 年 4 月 30 日从各国收到的答复。有关的函件、政府答复和特别报告员的意见，详见本报告附录 1(A/HRC/17/28/Add.1)。在审议所涉期间，特别报告员向 54 个国家和三个行为者发出了 123 份函件(包括 54 项紧急呼吁和 66 封指控信)。函件中涉及的主要问题为死刑(23)、羁押中死亡(9)、未成年人死刑(4)、过度使用武力(29)、有罪不罚(3)、攻击或杀戮(31)、武装冲突(4)、死亡威胁(7)和其他(13)。在适用死刑问题上作为关切对象的个人的情况载于本报告附件。

B. 出访

4. 2011 年，特别报告员访问了赞比亚，对控制示威问题进行了实地调查，墨西哥政府也邀请特别报告员于 2011 年 11 月 22 日至 12 月 2 日对该国进行正式访问。
5. 2010 年，特别报告员向厄立特里亚、泰国、土耳其、伊朗、斯里兰卡和加拿大提出了访问要求。
6. 前任任务负责人菲利普·奥尔斯顿 2010 年 2 月 15 日至 23 日访问了阿尔巴尼亚(访问报告见 A/HRC/17/28/Add.3)，2010 年 7 月 5 日至 15 日访问了厄瓜多尔(访问报告见 A/HRC/17/28/Add.2)。前任任务负责人对肯尼亚、美利坚合众国和阿富汗的访问的后续报告分别载于 A/HRC/17/28/Add.4, A/HRC/17/28/Add.5 和 A/HRC/17/28/Add.6 号文件。

C. 新闻发布¹

7. 2010 年 12 月 31 日，特别报告员向新闻界发表联合声明，事关科特迪瓦在总统选举后发生的强迫或非自愿失踪、任意拘留、法外处决，以及性暴力行为。2011 年 4 月 1 日，发表了另一份联合声明，表明对安全理事会谴责这些侵权行为的第 1975(2011)号决议的支持。

8. 发表了一系列声明，涉及对抗议者过度使用武力、杀戮或伤害，包括 2011 年 3 月 22 日关于巴林；2011 年 3 月 18 日关于也门；2011 年 2 月 22 日关于利比亚；2011 年 2 月 18 日关于在巴林和利比亚的侵权行为，以及 2010 年 1 月 14 日关于突尼斯。2011 年 2 月 3 日，就普遍侵犯抗议者权利和过度使用武力问题向新闻界发表了联合声明，特别提及白俄罗斯、埃及和突尼斯。

9. 特别报告员在联合声明中提到杀害个人行为，包括 2011 年 3 月 2 日巴基斯坦宗教少数民族事务部长沙巴兹·巴蒂遭杀害；2010 年 6 月 9 日刚果民主共和国的人权维护者 Floribert Chebeya Bahizire 遭杀害。在 2011 年 2 月 2 日发表的联合声明中，特别报告员对伊朗越来越多地执行死刑表示关切，呼吁该国暂停死刑。

D. 国际和国家会议

10. 2010 年 9 月，特别报告员参加了国际法学家委员会组织的定点清除问题研讨会。2011 年 3 月，他在金山大学和比勒陀利亚大学陈述了授权工作。

E. 斯里兰卡录像

11. 特别报告员主持了一项技术评估，以确定据称显示了斯里兰卡军队在内战期间处决泰米尔囚犯的录像的真实性。在 A/HRC/17/28/Add.1 转录了就本案向政府发出的紧急呼吁和评估工作的法医学报告。

¹ 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的新闻发布见 http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR_Summ_Executions。

三. 在对集会进行治安管控的情况下保护生命权²

A. 背景与理由

12. 近来在阿拉伯世界和其他国家的事态，再度显示了抗议和示威很容易就会演化为大规模的流血和悲剧。³ 在许多情况下，事情都发生在警方不适用人权标准的地方。然而，这一点首先不应视为是一个使用致命性武力的过时政策的问题。问题在更广泛的程度上涉及如何对待持异议者。纵观历史，一个问题始终困扰人类：掌握权力者如何处理争执？使用武力的标准不可孤立地看待。同样重要的问题是应当如何管理示威和和平集会。

13. 管理和平公众抗议活动，如果采用一种使之不太可能升级为暴力对抗的方式，则就不再那么频繁地需要决定是否应作出武力反应。在国内一级，确保更好地遵守关于集会权利的国际标准，将大大有助于保护生命权。

14. 上个世纪，以及更早些时候的一些重大历史变革，是由群众走上街头促成的。人权运动本身，在很大程度上可归功于此类抗议活动的发展。最近，前所未有的，至少最初是和平的群众示威改变了突尼斯和埃及的政治面貌，然后蔓延到巴林、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国、也门和其他国家。

15. 此类公众示威，一些成为头条新闻，与此同时，已经或正在发生的，还有一些不那么引人注目的示威。在某些情况下，示威保持了和平和非暴力，在其他情况下，冲突不断升级；有时，伤亡人数数以百计。世界各地的非政府组织和其他监督者的报告指出，示威中有大量人员丧生或致残；一些评论者称，强化的治安管控增多了。在多个实例中，由于担心后果，人们不再将公众抗议看作一种选择。

16. 显然，不能允许所有抗议都不受限制地进行。因为，抗议行动的功过是非，并非总是很鲜明。实际上，大量悬而未决的社会问题，都会导致各方民众加入到公共集会、游行，有些时候是反示威中来，表达他们自身。此外，即使特定示威行动确有其道理，国家仍有维持公共秩序的剩余义务。

² 下列人士评论了前几稿，并协助进行了研究：Romi Brammer, Gus Waschefort, Neil Jarman, Erika de Wet 和 Rufaro Mavunga。许多人协助搜集材料，尤其是特定国家的法律条款，包括比勒陀利亚大学和牛津大学，以及剑桥大学 Pro Bono 项目的人权硕士研究生。详见 <http://www2.ohchr.org/english/issues/executions/index.htm>。在南非和赞比亚，还与参与对抗议活动进行治安管控的警官和其他人进行了现场讨论，此外与其他一些国家，包括印度和北爱尔兰的民众进行了远程通讯。本报告是一项正在进行的研究的一部分，该项研究将在同一网站上披露。

³ “示威”、“集会”、“聚会”和“公众抗议”等词在本报告中交替使用，均指众多人暂时出现于公共场所，目的是表达集体的，经常是政治性的诉求。其流动的形式称为“游行”。

17. 公众示威有一种潜在的溢出效应，使合法的国家和社会利益受损。抗议可能导致社会动荡、财产损害、人身伤亡。

18. 关于在一般情况下，包括在示威期间，由执法人员使用致命性武力的问题，已经制定出了一整套明确和严谨的国际人权法标准。然而，正如将在本报告稍后表明的，各国就在国内使用致命性武力，适用了大量不同的标准，许多并不符合国际标准。

19. 大量当代事态的累积效应，表明公众示威在未来的发生率和强度可能增加，这就越发迫切地需要考察一番关于抗议活动的法律。这些事态包括：(a) 稀缺资源压力增加，导致竞争加剧，特别是在人口的一大部分已经因贫穷而处于危险境地的社会中；(b) 信通技术作用扩大，往往超出了国家或社区的直接控制，其对快速动员人群产生了深远的影响，影响所及，包括通讯历来受到限制的那些社会；(c) 城市化快速发展，主要是在发展中世界，导致政治抗议大都发生在城镇地区；(d) 全球人口激增，将导致至少在今后几十年，尤其是在发展中国家，年轻人的数量增加，他们是政治抗议的最有活力的参与者；(e) 民主和人权理想的全球扩展，这些理想本身即是行动主义的催化剂，包括在那些以往摇摆不定，改革道路无比漫长的国家。

20. 最后的一点需要加以说明。近来阿拉伯世界的事态发展，降低了世界各地靠恐惧维持的壁垒，其影响将延续到今后许多年。此外，示威往往与选举并行，而近年来，这越来越多地走向暴力。⁴

21. 上述各点表明，如何管理示威活动，将面临压力，尤其是在发展中国家或尚未确立民主和人权传统的国家。

22. 综上所述，有必要确定，就民众聚会而言，何种程度的法律和政策框架才适于应对当前和今后的挑战。一个明确的事实是，需要早早就预先计划好如何处理聚众局势，因为局面一旦失控，就很难再加以扭转。

23. 大多数现有关于示威活动的研究侧重于在资源基本上充足，普遍致力于人权的社會中的和平集会权。然而，生命的丧失大都不是发生在这种局势下。本报告的涉及面更广，不仅涵盖和平和合法示威期间的生命权，而且包括世界各地抗议活动转入暴力和非法的情况。

B. 特别报告员在集会情形中保护生命权的任务

24. 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的任务以生命权为中心。人权委员会在其第 1996/74 号决议中，要求特别报告员在执行其任务时，除其他

⁴ A/HRC/14/24/Add.7, 第 49-62 段。

外，“继续特别关注……对在暴力应付示威和其他和平公共表现形式的参与者方面侵犯生命权行为的指控”(第 7(d)段)。

25. 设立这项任务的一个主要动机在于遏制使用国家权力消灭政治反对派的情况。这方面的一种途径是执法人员在阻止政治示威时，由于相信对他们有此要求，因而过度使用武力。不过，在此类局势中，当生命因任何其他理由受到威胁时，也可援用这一任务授权。

26. 2007 年，人权维护者问题秘书长特别代表从人权维护者的角度提交了一份关于抗议权的全面报告。⁵ 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在其提交人权理事会的 2009 年报告中指出，将根据任务授权进行一项关于示威期间使用致命性武力问题的研究。⁶

27. 特别报告员反复提及在对示威进行治安管控时任意剥夺生命的问题。在审查期间，任务负责人向各国发送的函件，大约有 10%涉及这一主题。

C. 适用的国际法律标准

28. 关于对抗议活动进行治安管控方面的权利和义务的准则见于国际法(包括全球和区域层面)，也见于国内法。⁷

29. 国际法主要是就和平和暴力示威时所提供的保护水平作出区分，而国内法往往是划定何为合法聚会，何为非法聚会。这就表明国际法的当下关注是确保和平，而国内法则更明显地侧重于执法。

30. 国际标准通常采用一般和启示性的措辞，它不一定可以逐字适用于国家一级，国家一级的标准，需要更详尽，更精确。

集会自由

31. 集会对其他权利起到促进作用。在许多情况下，公众抗议是一个载体，一系列人权通过这一载体进入全球人权项目。抗议主要是反对派和少数人群体使用的工具。

32. 如果集会自由的作用在于作为一种机制，为那些否则无法表明观点的人提供一个平台，则显然，就不应以偏向时下掌权者的方式对之加以管制。对集会自由的管制应是内容中立的(除非人权目标受损，例如鼓吹暴力或种族仇恨)。如果关于集会或有关司法方式的法律规定不利于本该是其直接受益者的那些人，则他们将会处于一种恶劣境况，反不如这一权利根本不曾得到承认。

⁵ A/62/225；另见 A/61/312。

⁶ A/HRC/11/2，第 64-65 段。

⁷ 见 Ralph Crawshaw 等，《人权与治安》，订正第二版(Leiden, Martinus Nijhoff, 2007 年)。

33. 支持集会自由意指认识到如西班牙宪法法院雄辩地表明的，“在民主社会，城市空间不仅是流动区域，而且是参与区域。”⁸

34. 集会自由在国际文书中得到广泛承认和保护。《世界人权宣言》第二十(一)条申明，“人人有权享有和平集会.....的自由。”根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条，“和平集会的权利应被承认。”该公约进一步申明，“对此项权利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德或他人的权利和自由的需要而加的限制。”准此，只有在符合上述规定时，才能对这一权利加以限制，即地方当局和警方禁止或限制集会。⁹

35. 在区域一级，《非洲人权和人民权利宪章》(《非洲宪章》)承认“人人有权与其他人自由集会”(第 11 条)，并未明确要求集会应是“和平的”。《美洲人权公约》承认“不携带武器的和平集会”的权利(第 15 条)。《欧洲保护人权和基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 11 条和《阿拉伯人权宪章》(《阿拉伯宪章》)第 24.6 条则承认“和平集会”权。

36. 区域文书以与《公民权利和政治权利国际公约》类似的措辞规定，对这一权利的任何限制都必须依照法律，且在“民主社会中”(欧洲和非洲文书)或在“尊重自由与人权”的社会中(《非洲宪章》)为国家安全、公共安全、公共秩序、保护卫生和道德，或“伦理”(《非洲宪章》)，或为维护他人的权利起见是必须的。制约实加限制的条件的法律规定不可漫无边际，听任国家为所欲为。¹⁰

37. 对希望行使其集会权者施加的限制应是相称和必要的，并可向独立的法院上诉。国家便利和平抗议的积极义务在若干国际案件中得到承认。¹¹

38. 按照一系列国际文书，不得以旨在损害其他权利的方式行使人权。¹² 这些规定构成了允许对示威活动施加的少量非内容中立限制的法律依据，例如限制鼓吹暴力。

39. 按照人权事务委员会的说法，有关计划示威的通知要求不一定是侵犯了和平集会自由的权利，¹³ 这同样适用于批准要求制度，但须假定将给予此类批准。

⁸ 第 66/1995 号判决书，第 3 页。

⁹ 有关论述，见 Manfred Nowak，《联合国的公民权利和政治权利公约，公民权利和政治权利国际公约评注》，订正第二版(Kehl am Rhein, Engel, 2005 年)，第 491 页；另见《锡拉库萨原则》(E/CN.4/1984/4)，附件。对第二十一条，很少持有保留。

¹⁰ 见大赦国际和其他人诉苏丹(2000 年)AHRLR 297(非洲人权和人民权利委员会 1999)。

¹¹ 例见 *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*，欧洲人权法院 10126/82 (1988 年 6 月 21 日)。

¹² 例见《世界人权宣言》第三十条，《公民权利和政治权利国际公约》第五条，《欧洲人权公约》第 17 条，《非洲宪章》第 27.2 条，其中申明人人有义务在适当考虑他人权利的情况下行使其权利。

¹³ 见 Auli Kivenmaa 诉芬兰，第 412/1990 号(CCPR/C/50/D/412/1990)。

40. 在没有机会预先通知或申请批准时，会爆发自发示威。假如确实没有此类机会，应将集会视为合法，并相应进行保护。¹⁴

41. 根据《公民权利和政治权利国际公约》，在紧急状态期间，是有可能克减集会自由权的。¹⁵

42. 该条规定仅保护“和平集会”。然而，在人群中发生零星或孤立的暴力事件时，个人不失去对这一权利的保护。¹⁶

生命权

43. 在示威期间，示威者、警察和公众的生命权或将处在危险中。生命权有时称为“最高人权”，它构成了习惯国际法的一条规则，也是国际人权条约承认的核心权利之一。承认生命权的主要目的是保护民众免遭国家，也即声称有权使用武力，并在很大程度上垄断了武力的使用之实体的杀戮。¹⁷

44. 《世界人权宣言》第三条申明，“人人有权享有生命、自由和人身安全。”《公民权利和政治权利国际公约》第六条第一款称，“人人有固有的生命权。这个权利应受法律保护。不得任意剥夺任何人的生命。”¹⁸“固有”一词强调了这一权利的根本重要性，而“受法律保护”则意味着这一权利不仅受国家保护，禁止社会其他成员的侵犯，而且受国家机构尊重。应当指出，这一权利涵盖了“任意”剥夺生命，非任意剥夺生命则不在保护范围内。

45. 根据人权事务委员会关于生命权的第6号一般性意见(第3段)，缔约国应采取措施，除其他外，“防止其本国安全部队的任意杀戮。国家当局剥夺生命是一极其严重的问题。因此，法律必须严格控制 and 限制个人可能被此类当局剥夺生命的情况。”

46. 在区域一级，非洲、美洲和阿拉伯地区的文书承认应保护免遭“任意”剥夺生命，¹⁹《欧洲人权公约》则依据“意图”。《欧洲人权公约》第2.1条申明，“每个人的生命权均应受法律保护。不得有意剥夺任何人的生命，除非法院依法对其所犯的罪行定罪并相应执行刑罚。”

¹⁴ 见 Bukta 和他人诉匈牙利，25691/04(2007年7月17日)，第32段。

¹⁵ 《美洲人权公约》第27条和《欧洲人权公约》第15条也规定了对和平集会自由的克减。

¹⁶ 见 Zilberberg 诉摩尔多瓦，61821/00(2004年5月4日)，以及 Ezelin 诉法国，11800/85(1991年4月26日)。

¹⁷ 见 Ralph Crawshaw 和 Leif Holmström，《警用人权案件提要》(Leiden, Martinus Nijhoff, 2006年)，第39页。

¹⁸ 另见《世界人权宣言》第三条。

¹⁹ 《非洲宪章》第4条，《美洲人权公约》第4条，《阿拉伯宪章》第5条。

47. 关于剥夺生命，《欧洲人权公约》第 2.2 条申明如下：

如果是在迫不得已的情况下使用武力剥夺生命，不应视为与本条的规定相抵触：

- (a) 防卫任何人的非法暴力行为；
- (b) 为执行合法逮捕或者是防止被合法拘留者脱逃；
- (c) 为平息骚乱或暴动而采取的合法行动。

48. 在欧洲制度中，对使用武力，包括在驱散骚乱时使用武力的测试在于它是否“绝对必要”。²⁰ 使用武力必须是相称的和必要的。

49. “相称”要求所追求目标带来的好处应大于暴力导致的损害，“必要”要求应使用可能的最低限度的必要武力，实现合法目标。²¹

50. 因此，《欧洲人权公约》第 2.2 条规定了在三种情况下，使用武力剥夺生命不会导致国家责任：自卫、逮捕或骚乱。这些情况可能构成了根据《公民权利和政治权利国际公约》将杀害视为非任意的全部例子。²²

51. 生命权，如《公民权利和政治权利国际公约》所定义的，不受制于可就其他许多权利援引的国内限制条款。然而，它不是一项绝对权利，因为非任意剥夺生命被看作是可以接受的。

52. 根据《公民权利和政治权利国际公约》，对生命权不允许克减。²³

管制使用武力的规定

53. 在一系列软法律文书中，可以看到对执法人员在各种情况下使用武力的规范的阐述，这些文书还根据《公民权利和政治权利国际公约》第六条界定了在何种背景下示威期间剥夺生命可被看作是“任意”的。²⁴

²⁰ 见 McCann 和其他人诉英国，ECHR 1898/91(1995 年 9 月 27 日)。

²¹ 见 A/61/311, 第 40-45 段；另见 Suárez de Guerrero 诉哥伦比亚，第 R.11/45 号(A/37/40)；Jiménez Vaca 诉哥伦比亚，第 859/1999 号(CCPR/C/74/D/859/1999)；Güll 诉土耳其，ECHR 2267/931(2000 年 12 月 4 日)；Zambrano-Vélez 和其他人诉厄瓜多尔，美洲人权法院，C 系列第 166 号(2007)；Neira Alegria 诉秘鲁，美洲人权法院，C 系列第 20 号(1995)；对比 Kelly 诉英国[1993] ECHR 17579/90(1993 年 1 月 13 日)。

²² 见 Nowak, 《联合国公民权利和政治权利公约》(第 34 段，脚注 9)，第 128 页。

²³ 《公民权利和政治权利国际公约》，第四条；另见《美洲人权公约》第 27 条；《欧洲人权公约》第 15 条；《阿拉伯宪章》第 4(2)条。

²⁴ 有关论述，见 Crawshaw 等，《人权与治安》(第 28 段，脚注 7)；另见 Nigel Rodley, 《国际法中的囚犯待遇》(牛津，牛津大学出版社，2009 年)，第 495 页。

54. 《执法人员行为守则》(《守则》)²⁵ 规定了执法人员执行其职务的标准, 并附有评注。《守则》第 2 条要求执法人员在执行任务时, 应尊重和维护所有人的人权, 包括自由和平集会的权利。《守则》规定武力的使用“只有在绝对必要时, 而且不得超出执行职务所必需的范围”(第三条)。

55. 第三条评注(c)申明:

使用武器应认为是极端措施。应竭力设法特别不对儿童使用武器。一般说来除非嫌疑犯进行武装抗拒或威胁到他人生命, 而其他较不激烈措施无法加以制止或逮捕时, 不得使用武器。

56. 《执法人员使用武力和火器的基本原则》(《基本原则》)²⁶ 在原则 9 中申明:

执法人员不得对他人使用火器, 除非为了自卫或保卫他人免遭迫在眉睫的死亡或重伤威胁, 为了防止给生命带来严重威胁的特别重大犯罪, 为了逮捕构成此类威胁并对抗当局的人或为了防止该人逃跑, 并且只有在采用其他非极端手段不足以达到上述目标时才可使用火器。无论如何, 只有在为了保护生命而确实不可避免的情况下才可有意使用致命火器。

57. 在对非法集会行使公安权力的标题下的原则 12, 承认参加合法、和平集会的权利, 告诫各国只有在特定情况下方可使用武力和火器。²⁷

58. 原则 13 就驱散“非法但非暴力”的集会作出了规定, 申明“执法人员应避免使用武力, 或在实际无法避免时将使用武力限制到必要的最低限度”。

59. 关于“暴力集会”, 原则 14 规定“只有在实际上已不可能使用危险性较小的手段的情况下方可使用火器, 并且只限于必要的最低限度”, 同时须遵守原则 9 的规定(见上文第 56 段)。

60. 使用致命性武力的指导原则是保护自己和他人的生命。应当使用武器的惟一情况, 包括在示威期间, 是迫在眉睫的死亡或严重伤害威胁, 在此情况下使用武力应遵循必要性和相称性要求。

61. 原则上说来, 向人群肆意射击是不允许的, 目标只能是构成死亡或严重伤害威胁的人。²⁸ 不能仅仅因为有关集会是非法的, 必须驱散, 或为保护财产就使用武器。这一点往往没有体现在国内法中。

²⁵ 大会第 34/169(1979)号决议通过。

²⁶ 1990 年在古巴召开的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过。

²⁷ 另见大赦国际《执法人员基本人权准则》准则 5, 大赦国际索引 1998 年 POL 30/04/98; 见 Giuliani Gaggio 诉意大利, 第 23458/02 号申诉, 2011 年 3 月 24 日的决定。

²⁸ 有关论述, 见 Ralph Crawshaw 等, 《人权与治安》(第 28 段, 脚注 7), 第 150 页, 其中涉及这样一个棘手问题, 即是否可以为保护生命, 针对并不一定构成迫在眉睫的威胁, 但其身为构成迫在眉睫的威胁的团体中一员的个人使用致命性武力。

62. 就《守则》和《基本原则》而言，有意使用致命性武力方面的准则在所有情况下，不管是自卫、逮捕、平息骚乱，还是任何其他情况下都是一样的，即保护生命。

63. 防止任意杀戮是确保生命权的组成部分，另一个组成部分是在杀戮发生后的问责。²⁹《守则》要求每次使用武器后，必须立刻向主管当局提出报告。³⁰在适当时，应采取惩戒行动。

64. 这些软法律文书促使在国际准则方面保持了相当程度的一致性，但也有人批评《基本原则》在是否可以针对未构成危险威胁的人员使用武器问题上含混不清。一些原则也是多余的。³¹人们指出，《基本原则》没有定义“武力”和“火器”概念，提出的是一般标准，而非具体的行动准则。³²

65. 按照《欧洲警察道德守则》，³³使用武力必须符合必要性和相称性要求(第37段)。

紧急状态和示威

66. 上文涉及对和平集会权的“一般”限制，但在一些情况下，例如根据《公民权利和政治权利国际公约》，通过宣布紧急状态，可对这项权利和其他权利施加“特殊”限制。在紧急状态期间中止的权利清单内，往往会列入自由和平集会权。

67. 如同所有限制一样，国家有可能滥用紧急状态来压制人权。近来爆发示威，推动改变了公共秩序的一些国家，已经实行紧急状态达数十年之久。

68. 虽然人权法承认，在一些局势下，可以宣布紧急状态，凭借紧急状态权力，可合法中止某些权利，但试图援用紧急状态权利的国家，必须遵守旨在制约滥用行为的特定保障制度。³⁴

69. 存在一种推断，反对针对公众集会克减集会自由，即使出现暴力情况。国家要想驳斥这一推断，必须拿出确凿证据。

70. 然而，尽管在紧急状态期间，可合法限制和平集会自由，示威者的其他不可克减的权利，例如生命权仍然存在，必须受到尊重。³⁵

²⁹ 见 Solomou 和其他人诉土耳其，ECHR 368327/97(2008 年 9 月 24 日)。

³⁰ 关于第三条的评注。

³¹ 见 Ralph Crawshaw 等，《人权与治安》(第 28 段，脚注 7)，第 154 页。

³² Anneke Osse,《理解治安》(荷兰，大赦国际，2006 年)，第 129 页，可查阅 www.amnesty.nl。

³³ Rec (2001)10, 欧洲理事会部长委员会 2001 年 9 月 19 日通过。

³⁴ 例如，只能根据《公民权利和政治权利国际公约》第四条宣布和维持紧急状态，即“威胁到国家生命”，它不能用来拯救特定政府。

国际人道主义法

71. 在武装冲突期间，国际人权法，就某些权利并未中止的意义而言，同时受国际人道主义法制约，仍作为一般法适用。³⁶ 根据 1949 年的《日内瓦四公约》共同的第三条，国际人道主义法禁止非法杀戮，包括在非国际武装冲突中。³⁷

国际刑法

72. 在和平和战争期间的非法杀戮可构成国际刑事法院《罗马规约》规定的国际罪行，这一点也适用于杀戮参与示威者，如最近提交国际刑事法院的阿拉伯利比亚民众国的局势所表明的，在该国，和平示威者遭到政府军队的杀戮。³⁸

73. 在肯尼亚与选举相关联的暴力中，有一千多人丧生，目前正就此在国际刑事法院起诉。洪都拉斯、几内亚和科特迪瓦的局势也正在受到调查。

联合国维和人员在处理抗议方面的作用

74. 联合国维和部队有时会遇到面对抗议者的情况。维和部队必须遵循管理此类局势的国际标准。

D. 在对集会进行治安管控时保护生命的国际准则的国内适用

75. 对如何处理公众抗议的问题，没有现成的惟一答案。民众的类型和规模、起因和社会环境带来种种不同的挑战。社会的暴力倾向和解决争端的方法也有不同。需要根据每一局势的独特背景，在抗议者的合法诉求与更广大社会的利益之间达成平衡，这就不能也不应以千篇一律的方针应对抗议活动。

76. 不过，研究不同国家的法律制度如何管制抗议，并考察一番世界各地的好的和坏的做法，当是大有裨益的。

77. 至于集会和抗议权是否在实际上得到充分保障，这取决于具体国家为持异议者留出了多大政治空间。法律的适用，能否做到公平？³⁹ 注意到在这方面政治和实际考虑往往居主导地位，但本报告侧重于法律保护问题。

³⁵ 这与 Nowak, 《联合国的公民权利和政治权利公约》(第 34 段, 脚注 9), 第 487 页中的论述不同, Nowak 称, 在暴力抗议时, 参与者失去了其人权保护。

³⁶ 见国际法院, “威胁使用或使用核武器的合法性”, 1996 年 7 月 8 日咨询意见, 第 25 段。

³⁷ 有关论述, 见 Rodley, 《国际法中的囚犯待遇》(第 53 段, 脚注 31), 第 260 页。

³⁸ 安全理事会第 1970(2011)号决议决定向国际刑事法院移交阿拉伯利比亚民众国的问题, 因为该国“严重、有系统地侵犯人权, 包括镇压和平示威者”; 2011 年 2 月 23 日, 非洲联盟和平与安全理事会, 在第 261 次会议公报中, “对[利比亚]表示严重关切, 强烈谴责针对和平抗议者滥用武力和致命性武器”; 非洲人权和人民权利法院根据同样理由, 命令对利比亚采取临时措施, 见非洲人权和人民权利委员会诉大阿拉伯利比亚人民社会主义民众国, 2011 年 3 月 25 日第 004/2011 号申诉。

78. 在一些法律制度中，适用法律的颁布时间先于联合国的建立，几十年延续不变。例如，埃及的示威法于 1914 年和 1923 年颁布，本报告研究的另外两个国家，则分别于 1857 和 1897 年颁布。

79. 为本报告之目的，审议了大约 76 个国家的立法(只要可公开查阅)。就一些国家而言，很难笼统得出整体面貌，例如，一些国家为联邦国家，一些国家有一系列法律处理使用武力问题，再有一些国家并非所有法律都是成文法。不过，从这些样本中积累了资料，可以窥见国家一级条款类型的一斑。

80. 大多数国家的宪法承认生命权和和平集会权。不过，巴林、文莱、中国、科摩罗、古巴、埃及、朝鲜民主主义人民共和国、科威特、老挝、黎巴嫩、墨西哥、摩洛哥、阿曼、巴拿马、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、阿拉伯联合酋长国和也门的宪法没有明确承认生命权，文莱、吉布提、加蓬、卡塔尔和也门的宪法没有承认和平集会自由。

81. 根据各国宪法，某些权利在紧急状态期间可能会中止。虽然国际法规定，生命权不得中止，但和平集会自由权可能中止，虽非全部，但大多数国家的宪法也规定了对这一权利的克减。

82. 在所审议的这 76 个国家中，大约三分之一的国家就示威活动立法。在其他国家，示威活动与其他公共秩序问题一并管理，或在国家刑法中处理。一些国家承认有便利示威的积极义务。在研究的两个国家中，警官不驱散非法聚会属于刑事犯罪。

83. 国内法律制度可通过多重途径用于镇压政治自由和持异议者，并与此同时，尽量缩小集会空间，虽然往往不会明确表示。做到这一点，可以通过安全法(包括反恐怖主义法)，也可以借助模糊和随意添加的罪名，例如，*peligrosidad* (危险)和 *moharebeh*(敌视真主)。在一些国家，参加抗议活动的组织遭查禁，侵犯了结社自由权。

84. 许多国家在示威限制方面遵循国际标准，为此专门针对国家安全、公共秩序和生命权保护等合法目标制定了法律。在一些国家，禁止鼓动仇恨言论和使用暴力的集会。

85. 然而，在令人困扰的众多例子中，警方获得了禁止示威的明确和不受约束的酌处权。有关法律界定了这样做的理由，但所使用的术语是模糊的，无边无际。例如，在某国，示威者不得“发表谣言和毫无根据的宣传，造成社会震荡和恐惧”。在另一个国家，公民不得“为促进其他国家或其公民的经济、政治和社会目标”举行集会。

³⁹ 这方面的一个相关问题是警察监督机制，见 A/HRC/14/24/Add.8, 第 8-14 段。

86. 在一些国家，存在有关程序，感觉受到对计划抗议行动的限制的侵害的人可据此诉诸独立法院，但大多数国家不是如此。法院，包括非洲的大量法院，有无限的或极其广泛的权能，宣布示威违宪并加以禁止。

87. 在一些国家，禁止非公民参加示威。

通知与批准

88. 一些国家，示威活动不需要作出通知或得到批准。然而，在大多数国家，计划的聚会必须或者作出通知，或者得到批准，虽然往往不清楚是否可以假定将会给予批准。

对地点、时间和方式的限制

89. 国家有广泛的酌处权，可对示威施加内容中立的限制，以尽量减轻其破坏性影响，同时铭记集会必须在目标受众的“视力和听力”所及范围内举行。

90. 在研究的几乎所有国家中，对紧邻法院和议会处的抗议活动都有限制。禁止或可能禁止举行抗议的其他场所包括总统官邸、国宾下榻的饭店和火车站周围区域。

警察对致命性武力的使用

91. 所研究的大多数国家都有一整套规则，涉及各该国警察对武力的使用，可全面适用于自卫、逮捕和驱散示威。

92. 在为数较少，但仍是相当一批的国家中，有专门在抗议聚会期间适用于使用武力问题的制度。在大多数此类国家，相对于其他国家，警方有较大权力在示威期间使用致命性武力。对这些国家适用的法律制度将首先加以考虑。

93. 对在抗议活动期间适用特殊制度的国家的检验标准主要在于适用武力是否“合理”或“必要”，没有进一步的限制。人们关注的是此类规定可能解释为构成主观检验，听由个别警官来斟酌决定是否开枪杀人。这可被看作是杀人特许。

94. 在一些例子中，警察受命设置路障，“可使用其认为必要的武力，包括使用致命性武器，防止有些人跨越路障。”

95. 在适用此类特殊的使用武力制度的地方，警方实际上获得了就示威活动自行宣布“小范围紧急状态”的权力，而针对这一宣布，通常没有任何保障。此外，在这类情况下，出于种种实际考虑，不得克减的生命权被中止了。

96. 在调查的大多数国家，在示威期间管制使用武力的规则与警察在任何情况下使用武力的规则相同。虽然这通常是比较妥善的方针，但它不一定始终符合国际标准。在这些国家，有三个亚类。

97. 首先，在大多数国家，适用于警察普通使用武力的标准是模糊的，定义不严谨，也没有提供明确的指导。以下为一典型规定：“任何警官，得根据案情，使用可合理认为必要的武力。”

98. 此一规定，如果成为使用武力的一般标准，则问题即与上文讨论过的对示威活动的特殊制度遇到的问题相同。虽然有关标准在抽象的意义上值得称道(而且实际上，可能照搬部分国际标准的字句)，由于未作进一步的限定，它们的精确性不足，难以展开来说明过度使用武力是正当的。

99. 在此情况下使用“必要的武力”一词，其含义往往与国际法中“所有必要武力”一词的允许含义更合拍，而不是与在限制权利，以确保只使用最低限度的必要武力的情况中适宜的限制性解释合拍。如果情况如此，则执法人员实际上也可以针对示威活动自行制造“小范围紧急状态”。

100. 其次，在有些国家，关于一般性使用武力的规范显然违反了国际标准。有一个国家的国内安全部队可因各种理由使用火器，包括“听命行政当局”和“保卫自己的阵地”。

101. 再次，有些国家遵守或在相当大程度上遵守了国际标准。

102. 在一些国家，但不是所有国家，对示威中应否使用火器，存在自动的调查制度。

103. 根据以上概述，可以断定，在相当大比例的国家，关于示威期间使用致命性武力的国内法律管理不符合国际标准。

设备、后勤和培训

104. 在应对示威方面，各国还面对实际的挑战。在一个国家，一位受访的前警察提请注意缺乏设备的问题，例如缺乏致命性较低的武器：“如果警察携带实弹，而且他们只有实弹，在面对敌对人群时，他们早晚是要用上这些实弹的。”一些受访者强调指出，没有必要的保护性装备的警察，更容易诉诸致命性武力或火器来自卫，这是可以理解的。一位受访者有在北爱尔兰的实际经历，他说，警察在获得等身盾牌和防火外衣后，使用武力的情况大大减少。

E. 在集会情形中保护生命权的社会——法律办法：逐步发展的对人群行为的理解

105. 心理学家、社会学家、犯罪学家和城市规划者等其他人士，不断产生关于监控治安和人群行为的新知识，若要正确理解发生作用的力量，就必须考虑到这些知识。新的技术也在不断涌现，对公众示威的性质和其后的问责产生了影响。

106. 我们对群众示威期间发生作用的社会和心理力量的理解逐年增加。⁴⁰ 注意到这一知识体系，可以使我们对现象有所理解，并对抗议的管理和使用武力作出更好的知情决策。

107. 在加入群体后，个人的身份得到社会身份的补充。虽然人类某些最伟大的成就是靠群体的力量实现的，但身为群体成员也可以导致去个性化；释放出反社会规范的行为，并出现“群体”思维。作为群体成员，可导致个人责任感降低，对权威的尊重减少，以及对危险缺乏畏惧感。

108. 根据“传统观点”，对人群的最适当理解是，他们是无理智、铁板一块的单位，很危险，具有暴力倾向。从这一假设出发，1960年代前，多数西方国家在维持公共秩序时一直遵循所谓“武力升级”的方式。甚至很轻微的违反法律也被严加处理，以便坚决维护一种法律与秩序的文化。

109. 1970年代中期和1980年代，这一做法让位于“谈判管理”的哲学。1960年代，发生了示威者与警察之间两败俱伤的冲突，此后，那些必须管控公共秩序的人得出结论认为，如果可能，与人群合作而不是反对他们，可能更有效果。按照这一做法，警察的任务是保护权利，为示威提供便利而不是阻止示威。对示威者造成的某些社区混乱采取了容忍态度，只在出现暴力时才使用武力，而且是轻微使用武力。

110. 这种较温和的做法代表了一种转变，即转向更积极地利用交流、谈判、合作、信息收集和强调预防性治安政策。新的做法认为，与传统理解人群行为相联的定型观念是错误的，并有潜在的危险，因为警方可能误解局势并过度使用武力，这可能使冲突升级。

111. 按照谈判管理的办法，群体与个人不同——的确，全体不等于部分的总和，但群体不一定以任意、不可理喻的方式行事。群体按照他们自己的逻辑，对一些外部影响，包括对当局如何对待他们做出反应。简言之，如果把人群作为一群只懂得武力语言的无理智罪犯对待，他们也就那样行动。

112. 如果人群看到警方的行动很暴虐，他们的暴力倾向就会加剧，因此成为非法的。对整个人群不加区分地使用武力，可能使群体中本来比较克制的成员，也为保护群体中的其他成员而诉诸武力。

113. 谈判管理的做法，其结果是接受抗议的某些溢出效应，以换取对事件和平性质的保障。因此，这一做法强调的不是执法，而是确保和平。在这一“执法不足”的范式中，警方只在自卫时使用武力，而不是要维护抽象的法律权威。

⁴⁰ 见 Donatella della Porta 和 Herbert Reiter 合编：《对抗议活动进行治安管控：西方民主国家对群众示威的控制》（明尼阿波利斯，明尼苏达大学出版社，1998年），和 David Waddington, 《对公共秩序的治安管控：理论和实践》（Devon, Willan Publishing, 2007年）。

114. 以下列举的警方实践属于这一范式的实践：便利抗议者出入否则他们不能出入的道路，期望有某种程度的自我管制；让妇女和男子参与抗议的维持秩序工作；确保警方的个体成员能够被人认出(例如警服上显示出姓名)；在不需要防暴警察时，不让其进入视线之内。

115. 采取这一办法的一些国家最后确定了示威期间“安全三角”的作用，即组织者、地方或国家当局和警方，为了避免安全风险和分散冲突，需要这三者相互交流。⁴¹

116. 在管理抗议期间发生作用的各种力量时，应考虑通常是什么推动警方使用了高压手段。这包括国家结构的性质(是否存在对警察的文职监督?)；舆论和规范；示威造成的威胁(基于示威的规模和战斗性)；以及抗议者使用的策略。

117. 警方的知识，⁴² 即警方对其任务和挑战的清楚理解，将对警察是否诉诸武力具有强大的影响。尽管警察是在法律框架中行动，但他们拥有相当大的酌处权，尤其是在需要当场作出决定的时候，而对抗议活动进行治安管控往往就是如此，这时他们的价值观就会发挥主要作用。因此，对警察进行适当培训至关重要。

118. 尽管在过去一二十年，谈判管理在美国和欧洲的许多地方占了上风，但必须指出，在这一领域，它并没有得到普遍接受。事实上，有迹象表明，不那么容忍的办法，即有时称为准军事的治安管控活动，可能又变得流行起来，尤其是在跨国反全球化抗议中，但并不局限于此。各国政府可能也感到在突尼斯和其他国家发生的事件打开了防洪闸，因此对抗议活动采取了强硬手段。

F. 对抗议活动进行治安管控：演变的原则

119. 特别报告员认为，如下一组规范可能为以保护所有有关人员生命的方式管理示威奠定了基础：

(1) 国家有义务向示威者提供公共空间和必要时保护他们免遭外部威胁，从而为公众的抗议活动提供便利。

(2) 对示威进行适当管理，取决于抗议者、地方当局和警方(即所谓的“安全三角”)之间的交流和协作。关键是对话，而不是严酷的法律。

(3) 应存在不准限制集会(包括禁止和规定条件)的推定。对集会的限制应由法律规定，而且在民主社会中，必须是为了实现合法的目的，例如保护他人的权利，而且原则上应该是内容中立的。应可向独立的司法机关对限制提出上诉。

⁴¹ Philip B. Heymann 编辑：《走向和平抗议的南非》(比勒陀利亚，HSRC 出版公司，1992 年)，第 6 页。

⁴² 见 della Porta 和 Reiter 编辑：《对抗议活动进行治安管控：西方民主国家对群众示威的控制》(第 106 段，脚注 40)，第 228 页。

(4) 在实际抗议期间，国家人员通常对法律和秩序的注重应尽可能让位于较狭义的关注，即维持和平，以及保护民众和财产不受损害。

(5) 关于警察使用武力的国际标准应侧重于必要和相称。使用火器只能是为了防止极凶残的人身伤害和死亡。只有为了保护生命且伤害较小的措施不够充分时，才能有意使用致命性武力。

(6) 应通过现有立法等手段，向公众公布适用于集会权和使用武力的标准，以便人们能够对如何保护自己的利益作出适当计划和理性的决策。

(7) 应确立对示威期间使用致命性武力或使用火器进行调查的程序，并酌情采取适当的惩戒行动。

G. 集会法改革的某些切入点

120. 关于集会法改革，一个出发点是确定可利用哪些现有途径。以下是一些例子。

全球一级

121. 可以在联合国内召集一个专家组，审议不同选择，例如起草关于这一专题的准则，或者为《公民权利和政治权利国际公约》起草一项附加议定书。人权事务委员会可以考虑就和平集会自由和使用武力问题通过一项一般性意见。鉴于国际标准往往措辞笼统，有益的做法是确保将这一国际文书改编成示范立法。

122. 各条约机构经常有机会对缔约国的报告发表意见，这些报告涉及集会和使用权力，以及对履行集会权利施加更加广泛的限制，例如紧急状态。

123. 在人权理事会，普遍定期审议提供了机会。新设立的集会和结社自由问题特别报告员的任务规定，⁴³ 将是对特别程序一个可喜补充，同时人权维护者处境问题特别报告员和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的任务规定保留了其相关性。在管理示威方面，可能需要这些任务相互协作。

124. 在关于法外处决、即决处决或任意处决的任务规定范围内，预期今后将在一些议程项目的基础上进行国家研究，这些研究将用于所有国家，以便制定基准。议程项目之一将是关于警方使用武力的规章和实践。

125. 国际刑警组织和国际警察局长联合会等组织的行为守则提供了影响全世界警察部队的途径。这些行为准则不时受到审查。

126. 在制订和监督适用的规范方面，民间社会也有持续的责任。

⁴³ 人权理事会第 15/21 号决议，第 5 段。

区域一级

127. 非洲人权和人民权利委员会有一个人权维护者问题特别报告员。该委员会定期通过关于人权问题的决议，并详尽阐述《非洲宪章》中规定的权利。

128. 泛非议会的任务可解释为包括起草示范立法，此立法可以处理集会权等问题。

129. 美洲人权委员会定期参与这个问题，并有一个言论自由问题特别报告员，该报告员在这方面发挥了重要作用。

130. 关于集会法，最重大的区域举措之一是欧洲安全与合作组织(欧安组织)⁴⁴确定了集会自由方面的六项指导原则。此一项目包括对涉及集会权的立法进行法律审查，以及监测与集会有关的法律和实践，可被视为范本，用于其他地区的类似行动。

国内一级

131. 在过渡时期，社会有意识地努力以较民主的制度取代压迫制度，这提供了将国际人权标准纳入国内制度的机会。

132. 所有社会都需要经常在集会权方面进行评估和改革。国家人权机构和法律改革委员会也应开始从事这项工作。在一些国家，可能有大量机会将法院对集会法的异议置于这些国家的宪法之下。

133. 定期更新警方的行为守则并增加“警察的知识”不可或缺，存在独立的举报警方机构也是如此。

四. 结论

134. 可以限制在示威情形下行使权利的两个主要理由，是维持公共秩序和保护他人的权利。对这些限制和在公众抗议期间使用武力的不同看法强调这两点中的一点。武力升级的办法反映出偏重保护公共秩序；谈判管理的办法侧重维持和平，应否减少抗议活动的问题，应取决于他人的权利是否受到威胁。

135. 同样，正如已经指出的那样，国内法律制度趋向于将主要区分划定在合法抗议与非法抗议之间，国际法则偏向于划定在非暴力抗议与暴力抗议之间。前者关注公共秩序；后者则关注把维护和平作为警察或其他国家干预行动的目标。

⁴⁴ 见欧安组织/ODHIR,《和平集会自由准则》(华沙, 2007 年), 可查阅 <http://www.osce.org/odihr/24523>; 另见 Neil Jarman 和 Michael Hamilton, “保护和平抗议活动: 欧安组织/ODHIR 和和平集会的自由”, 载于《人权实践杂志》1:2 (2009 年), 第 208-235 页。

136. 按照公共秩序范式，不难认为在抗议活动期间可以限制权利，包括限制生命权。然而，如果出发点是只应为了保护他人的权利而限制权利，标准就应该订得更高。只有在为了保护他人生命所必须时，才可以牺牲一个人的生命。

137. 毫无疑问，维持公共秩序和保护他人权利都很重要。但同样显而易见的是，在示威造成的某些生死攸关的情形下，强调这两个办法中的一个，将导致对是否使用火器作出不同的决定。鉴于生命权是最高人权的地位，以及涉及致命性武力的决定具有不可逆转的性质，要想使国际标准推动的总的来说更宽宏大量的办法发挥作用，则应当在这一范畴内考虑问题。

138. 根据上文对示威期间警方使用武力规范的概述，可以得出以下结论，即将限制生命权的理由僵死地分为自卫、逮捕和防暴等几类是有问题的。给人产生的印象是有不同的标准，的确，如我们在国内一级所看到的，对示威期间使用致命性武力，各国往往实施较低的监督标准。建议随着时间的推移，应更大力强自卫原则的核心性，以此作为使用致命性武力的指导原则。

139. 未来在修订《执法人员行为守则》和《执法人员使用武力和火器的基本原则》及其他文书时，执法人员使用致命性武器方面的最高原则应是自卫。逮捕或防暴应是第二位的，并侧重这些情形下的执行。另一种说法是认为压倒一切的准则是“保护生命的必要执法措施。”⁴⁵

140. 关于需要确保更大程度地遵守国际标准以保护生命的问题已经说了很多，这是本报告的主要观点。然而，退几步说，更坚决地遵守一般人权标准将会消除许多让示威变得暴力的根源，这个结论是肯定的。

141. 自由社会的特征是乐于容忍异见，这些异见也通过抗议活动表达出来。自由社会可能会因异见而经历某些不适。这是健康的态度，因为在这种社会中，异见者不必诉诸攻击制度本身。在自由社会，使用极端手段的愿望基本上消失了。在这种社会里，生命会更为安全。

五. 建议

142. 参与人权监测的联合国各机构应密切监督有关各国在遵守关于集会自由的相关国际标准方面的法律和实践，包括使用武力，特别是使用致命性武力。紧急状态对集会权的影响尤其是一个关注事项。应注重国内机构在集会方面所发挥的作用。

143. 应更明确地拟定管理示威的基本原则，以便规定适用于示威(非暴力和暴力；合法和非法)的国际法标准，特别提到警方在示威期间使用(致命性)武力的问题。可以由一个专家组来进行这项工作，或者采取人权事务委员会关于《公民权

⁴⁵ Rodley, 《《国际法中的囚犯待遇》》(见第 53 段，脚注 24)，第 252 页。

利和政治权利国际公约》第六条和第二十一条的一般性意见的形式。鉴于需要进行广泛的国内法律改革，应起草管理抗议和在此种情形下使用武力的示范法律。此一进程非常重要，不仅是为提供明确的可适用标准，而且是为了提高认识，并为集会权方面的全球法律改革寻求协作。

144. 联合国应与报告中概述的那些区域及国家人权举措合作互动，将其作为切入点，以便确保在更大程度上遵守国际标准。

145. 必须应对抗议活动的联合国维和人员应得到持续培训并配备装备，以便他们在这方面的做法符合国际标准。
