

国际警务规则 和标准



ICRC



ICRC

红十字国际委员会东亚地区代表处
北京市建国门外大街9号齐家园外交公寓3-2
邮编: 100600
电话: +86 10 8532 3290
传真: +86 10 6532 0633
电子邮件: bej_beijing@icrc.org
网址: www.icrc.org
© ICRC, 10.2014

国际警务规则 和标准

目录

缩略语

执法与红十字国际委员会 7

国际法与国际人权法

国际法	10
国际人权法	11
联合国和人权	12

执法的功能与职责

执法组织、概念和统辖原则	18
预防和发现犯罪	20
维护公共秩序	22
为有需要的人提供保护和援助	24

执法权力

使用武力和火器	32
逮捕和拘留	35
搜查和扣押	40

指挥、控制 and 问责

指挥和管理	46
调查侵犯人权行为	49

武装冲突局势

国际人道法及其对执法人员的意义	56
-----------------	----

结论

60

缩略语

《北京规则》	《联合国少年司法最低限度标准规则》
《保护原则》	《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》
《武力执法基本原则》	《执法人员使用武力和火器的基本原则》
《禁止酷刑公约》	《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》
公民和政治权利委员会	公民权利和政治权利委员会
《消除妇女歧视公约》	《消除对妇女一切形式歧视公约》
《消除种族歧视公约》	《消除一切形式种族歧视国际公约》
《反强迫失踪公约》	《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》
经社理事会	联合国经济及社会理事会
《公民和政治权利公约》	《公民权利和政治权利国际公约》
《经社文权利公约》	《经济、社会和文化权利国际公约》
《保护移民工人公约》	《保护所有移民工人及其家属权利的国际公约》
《残疾人权利公约》	《残疾人权利国际公约》
《<禁止酷刑公约>任择议定书》	《<禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约>任择议定书》
《囚犯待遇规则》	《囚犯待遇最低限度标准规则》
《东京规则》	《联合国非监禁措施最低限度标准规则》
《受害者宣言》	《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》

执法与红十字国际委员会

红十字国际委员会作为公正、中立、独立的人道组织，在全世界许多国家与警察和安全部队开展对话。这种对话旨在减少和预防受武装冲突及其他暴力局势影响者所遭受的痛苦。各国肩负执法使命的警察和安全部队在这方面发挥重要作用，因为其职责就在于服务并保护人民和社区，特别是预防和发现犯罪、维护公共秩序，以及保护和援助有需要的人。在履行这方面的职责时，他们有义务遵守适用于执法工作的国际法律框架，即国际人权法。红十字国际委员会与执法机构的对话集中于与武装冲突及其他暴力局势尤为相关的一套核心人权，总的目标是促进对国际人权法的遵守。

《国际红十字与红新月运动基本原则》：人道、公正、中立、独立、志愿服务、统一、普遍



国际法与国际人权法

国际法

国际法是调整国际法主体之间关系的一套规则。国际法主体是指具有法律能力的主体，包括国家、公共国际组织和个人。

国际法的主要渊源包括国际公约、国际习惯和独立国家公认的一般法律原则。次要渊源包括司法判例和权威公法学家的学说。

国际公约（或者条约、盟约）是“国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定，不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内，亦不论其特定名称如何”（《维也纳条约法公约》第2条第1款第1项）。此种文件在签署并批准或者嗣后加入后，对国家产生法律约束力。

国际习惯是“作为通例之证明而经接受为法律者”（《国际法院规约》第38条第1款第2项）。所涉国家需要证明，存在基于法律确信的一致（习惯性）实践。

国际强行法是不得加以克减（即使是以条约方式）的习惯法规范，例如对酷刑的绝对禁止。

另一种重要的国际法渊源是软法文件。软法是指以联合国大会决议形式通过的不具法律约束力的文件。软法文件可以强化各国对国际协定的承诺、重申国际规范，或者为后续条约奠定法律基础。例如，联合国《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》（《武力执法基本原则》）就是与执法尤为相关的软法文件。

尽管国际法在国内的实际适用因国内法律框架的不同而有所不同，但一国不得以其宪法或其他国内法律的规定作为不履行国际法律义务的理由。在签署条约时，

一国义务使其国内立法与国际条约一致，否则就将承担国际责任。就执法而言，这一责任尤为重要。

执法人员在履行职责时违反一国的国际人权法义务，将导致该国在国际层面承担责任，包括进行赔偿和补偿。

国际人权法和国际人道法是国际法的两个重要领域。它们的共同目标是保护人的生命、健康和尊严，但适用范围有所不同。国际人权法适用于一切时候，约束各国与在其境内生活的个人之间的关系（本质上是“垂直”关系）。国际人道法适用于武装冲突局势（就此而言构成特别法），对冲突各方均具约束力。

国际人权法

人权是每个人所拥有的法定权利。人权是普遍性的，无差别地属于每一个人。

联合国创立于1945年，目的是促进和维持和平与安全。其创立文件是《联合国宪章》，其中第55条是对于人权的重要承诺。

有三份主要文件规定了普遍性人权，它们今天往往被合称为《国际人权法案》：

- 1948年联合国大会通过的《世界人权宣言》；
- 1966年通过的《经济、社会和文化权利国际公约》（《经社文权利公约》）及其2008年任择议定书；
- 1966年通过的《公民权利和政治权利国际公约》（《公民和政治权利公约》）及其两个任择议定书。

《世界人权宣言》对于嗣后的普遍性和区域性人权条约以及国内宪法和其他法律均产生了重要影响。其结果是，许多规定今天已被视为习惯法，例如禁止酷刑及

《联合国宪章》第55条：“联合国应促进……全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。”

其他形式的虐待、禁止种族歧视以及禁止奴役。

在《国际人权法案》之后又制定了若干规定专门问题的条约，具体如下：

- 《消除一切形式种族歧视国际公约》（《消除种族歧视公约》）；
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除妇女歧视公约》）；
- 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（《禁止酷刑公约》）及其任择议定书（《〈禁止酷刑公约〉任择议定书》）；
- 《儿童权利公约》及其关于儿童卷入武装冲突问题以及关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书。

国际人权条约对全体缔约国（及其工作人员）均具有约束力，并日益受到软法文件的补充；后者可以提供指引，并确立更为详细的人权标准。除了已经提及的两份软法文件（《执法人员行为守则》和《武力执法基本原则》），与执法人员尤为相关的还有下列软法文件：

- 《囚犯待遇最低限度标准规则》（《囚犯待遇规则》）；
- 《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》（《保护原则》）；
- 《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》（《受害者宣言》）。

联合国和人权

促进和保护人权是联合国的主要宗旨之一。联合国通过其不同部门和机构，业已开始进行广泛的标准制定工作。

联合国的执行机构是安全理事会，其首要职责是维护和平与安全。安理会有15个成员，其中5个（中国、法国、俄罗斯、英国和美国）是常任成员，其他10个则由大会选举产生，任期2年。

大会是联合国的全体议事机构，由全体成员国组成。大会有权讨论属于《联合国宪章》范围内的任何问题或事项，但无权直接为成员国立法，只能提出建议而不能做出有约束力的决定。

联合国的另一个主要机构是经济及社会理事会（经社理事会）。除其他事项外，它有权“设立经济与社会部门及以提倡人权为目的之各种委员会”（《联合国宪章》第68条）。经社理事会在人权领域设立的重要委员会有：

- 预防犯罪与刑事司法委员会，其标准制定工作（如起草《武力执法基本原则》）与执法人员尤为相关；
- 妇女地位委员会；
- 人权委员会，其工作于2006年被联合国人权理事会取代；
- 经济、社会和文化权利委员会。

人权理事会成立于2006年，是联合国大会的附属机构。人权理事会有47个成员，经选举产生，任期3年。在每4年一次的普遍定期审议中，理事会对每个成员国的人权状况进行审议。它还负责通过申诉程序，对一贯严重侵犯所有人权和基本自由且得到可靠证实的情况进行处理；来文工作组和情况工作组在这方面为其提供支持。

联合国的主要人权官员是人权事务高级专员，其有权处理任何当代人权问题，并在世界范围内有效参与

防止侵犯人权的工作。

有10个人权条约拥有监督机构，分别是《禁止酷刑公约》、《消除妇女歧视公约》、《消除种族歧视公约》、《反强迫失踪公约》、《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》、《公民和政治权利公约》、《经社文权利公约》、《保护移民工人公约》和《〈禁止酷刑公约〉任择议定书》。这些机构还可以通过“一般性评论”或“一般性建议”的方式对人权条款做出解释。

除了联合国的普遍性人权体系，还有重要的区域性安排来确立和促进人权。



执法的功能与职责

执法组织、概念和统辖原则

在其领土内维持法律和秩序、和平与安全，是国家的责任。世界各国为此构建的体系及其背后的执法哲学和理念大相径庭，不大可能存在两套完全相同的制度。但不管各国就此做出何种选择，它们必须确保其执法工作的开展方式符合国家在国际人权法上的义务。这意味着国内立法和执法机构的实践做法都必须符合可适用的国际人权法规定。

作为国家的代表，执法人员在履行职责——维护公共秩序、预防和发现犯罪、在一切紧急情况下提供救助和施以援手——时应当遵守上述义务。他们被赋予履行职责所需的具体权力：使用武力和火器、逮捕和拘留、进行搜查和扣押。他们在行使这些权力时必须尊重人权，特别是遵守适用于一切可能影响人权的国家行动的四项基本原则：

- 合法性原则：一切行动均应基于法律规定；
- 必要性原则：对人权的影响或限制均应以必要为限度；
- 比例性原则：对人权的影响应与目标成比例；
- 责任性原则：执行行动的人应当对所有相关层级（司法机构、公众、政府以及内部指挥系统）充分负责。

国家的义务包括尊重人权、保护人权、保证和实现人权，以及不歧视。

尽管有明确的法律标准，但执法工作并不是数学，没有一清二楚的答案。由于执法人员必须应对诸多利益相互冲突的各式各样的局面，因此他们被赋予一定程度的自由裁量权。这使得他们肩负着相当大的做出恰当选择的责任。执法人员经常处于紧张或危险的情形之中，不得不经常同违法或涉嫌违法者打交道，这意味着必须

满足道德和伦理的高标准，以确保执法人员始终按照法律规定行事。

当有严重犯罪发生时，执法工作会面临困难，这会对团体道德和个人标准的发展造成影响。在此情形下，很容易采取“目的证明手段正当”的态度。因此，执法机构的领导层需要意识到这种团体道德的内在风险，那就是培植可能并不总是完全符合法律的“灰色警务”。

执法人员违法会给执法工作并最终给整个社会带来毁灭性的影响。

在困难而危险的执法工作环境中，仅仅设定道德高标准是不够的。通过命令和程序，明确规定个体执法人员及其有效执法应当怎样，这对于确保执法工作始终完全合法必不可少。

指挥官必须确保制定、颁布并持续维护机构道德规范，从而明确将法律作为必须时刻遵守的根本标准，予以充分尊重。

执法职责的三大支柱

预防和发现犯罪

维护公共秩序

为有需要的人提供保护和援助

预防和发现犯罪

预防和发现犯罪是国家的关键义务之一，这是其保护所有已经或者可能成为犯罪受害者之人的人权这一职责的一部分。与此同时，调查犯罪的执法人员行使权力的方式可能会影响个人的人权。要想有效履行这一义务，需要细致平衡两方面的权利：一方面是潜在或实际受害者以及整个社会的权利，另一方面是那些可能受到执法工作影响者的权利。国际人权法为这种平衡提供了法律框架。特别是，它规定了在从调查最初阶段开始的整个司法过程中都必须予以尊重的许多保证和权利。

在这些权利中居于核心地位的是公平审判权。公平审判权实际上是一套权利，包括无罪推定，获悉指控信息权，辩护、获得法律顾问及不受阻碍地同法律顾问交流的权利，受审时间不被无故拖延权，获得翻译权，以及不被强迫作不利于自己的证言或强迫承认犯罪的权利。

几乎所有调查都会以这样或那样的方式侵入个人的私人领域，影响隐私权。因此，同任何其他干预个人权利的行为一样，这些行动必须为国内法所允许、具有必要性，并与所欲达成的合法目标成比例。

执法人员进行调查时必须秉持最大限度的客观和公正，整个过程均不得有任何歧视性的推理或偏见。

要求遵守上述规则可能会偶尔遭到执法人员抵制，后者可能会认为这是在不适当地妨碍执行警务，是在保护“罪犯”。执法机构的指挥领导层要尽最大职责清楚地传递相反讯息。

要想培养尊重法治的文化，就需要在各个层面采取一系列措施——政策和程序、教育、培训、装备——还需要一个有效的制裁体系来强制实施对规则和条例的

《公民权利和政治权利国际公约》第26条

“所有的人在法律前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视。”

遵守。

调查程序本身也需要显示高度的专业性：

- 需要由受过法医学训练或者有专业人员辅助的称职执法人员全面收集实质性证据；
- 在询问证人时需要非常注意，以免得到偏颇的信息；
- 通过线人主动收集的信息尤需加以控制，以防篡改程序；同样地，被安排充当便衣警察的执法人员也尤其应当避免以任何形式煽动实施违法行为或犯罪；
- 嫌疑人陈述是调查过程中有意义的信息来源。但执法人员应当避免过度依赖于此，而应尽量争取能够获得能够证实（或者证伪）嫌疑人陈述的客观证据。
- 在讯问嫌疑人时必须充分尊重基本人权，特别是无罪推定和不被强迫作不利于自己的证言或强迫承认犯罪的权利。
- 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇始终受到禁止。这种待遇对于受害者、加害者、整个执法机构以及司法系统和社会整体都有着持久的不利影响。没有任何例外情形能够为偏离这一规则提供正当理由，执法机构的指挥领导层必须不断申明这一点。领导层还必须采取各种措施防止酷刑发生，包括对调查和讯问过程进行明确监管、遵守司法保障措施、允许外部机构检查拘留场所。

只有合法的警务才是好警务。歪曲或者违反法律、规则或条例，最终将不仅影响司法程序，还影响整个执法制度，包括人民对其的认可和支持。

强迫失踪和法外处决均属最严重犯罪。当国家工作人员实施、命令或容忍这类犯罪时，他们是在破坏法治和社会的基石本身。必须尽一切努力确保有效预防这些犯罪，而这一点只有执法机构完全透明和充分负责才有

望实现。

预防犯罪的一个重要组成部分是预防少年犯罪。目前已经制定了很多文件，以确保司法体系在对待少年犯或被指称的少年犯时顾及他们的特殊脆弱性和有限成熟度，并将预防未来犯罪作为优先目标。这方面的核心文件是《儿童权利公约》，其第1条给出了“儿童”的定义。另有一些规则规定于非条约文件《联合国少年司法最低限度标准规则》（《北京规则》）。

《儿童权利公约》第1条

“儿童系指18岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁。”

如果这些人已经达到国内法所规定的需要承担刑事责任的最小年龄，那么儿童权利委员会及其他软法文件所推荐的方法是“转处”（即从刑事司法程序中移走）。这种方法的基础理念是，不符合社会总体规范的青少年行为是成长过程的一部分，因此定位于儿童的、社会各方面共同参与的方法更有可能防止儿童成为“职业”罪犯。基于同样的理由，《联合国非监禁措施最低限度标准规则》（《东京规则》）倡导使用非监禁措施。

此外，少年犯被公认需要特殊保护和对待。因此，参与少年司法工作的执法人员应当接受适当的专门培训（《北京规则》第12条）。

《联合国少年司法最低限度标准规则》第一部分，第2.2(a)条

“少年系指按照各国法律制度，对其违法行为可以不同于成年人的方式进行处理的儿童或少年人。”

维护公共秩序

维护公共秩序是执法人员的一项核心职责，需要不断细致平衡各阶层居民的权利和利益。为确保这种平衡取得成功，必须严格遵守可适用的法律框架。防止暴力和避免诉诸武力应当是管理任何公共秩序局势的指导原则（《武力执法基本原则》第4、13条）。一个前提条件是存在符合一国国际人权法义务的、统辖公共秩序特别是公共集会的国内法律框架。

在此法律框架内，执法人员被要求以符合合法性、

必要性、比例性和责任性原则的方式处理公共集会。对于集会的任何限制均应基于国内法的规定，且不应超出维护和平和秩序所必要的限度。此外，这些限制不应不成比例地影响参与集会者的权利。在这方面，尊重和人的生命、自由和安全具有尤为重要的意义。这包括保护和平集会免遭他人实施的暴力——例如在暴力性反示威期间——的职责。另外，当被认为是非法的集会正在和平进行时，执法人员应当避免采取驱散集会等行动，如果这类行动可能导致局势出现不必要的升级，造成人员伤亡和财产损失的高风险（《武力执法基本原则》第13条）。

在任何情况下，沟通、谈判和减缓都是公共秩序局势下应当优先采取的方法（《武力执法基本原则》第20条）。为此目的，执法人员应当被培训与组织者和示威者进行适当沟通，有足够的通讯设备并懂得如何使用。

在这方面，正确选择装备和武器同样至关重要。执法人员的现场出现不应是威胁性的，或者以其他方式增加敌对气氛。这一点也适用于在暴力局势下使用火器。使用火器在大多数情形下无助于重建和平和秩序，反而有令业已混乱的局势进一步恶化的风险。因此，火器不应被视为公共秩序局势中的战术工具，而应作为例外性的终极手段，用于应对可能造成死亡或严重伤害的个别局面，且只有在其他所有手段均已失败后才能使用。

当示威、集会、骚乱或其他暴力局势不断危及公共秩序时，当局为了重建和平和秩序，可以宣布进入紧急状态。特别是，它们可以采取克减特定人权的措施，条件是该国所处的“紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布”（《公民和政治权利公约》第4条）。此等宣布需要由国内法授权的机构做出，并将该措施确切的内

《公民权利和政治权利国际公约》第21条
“和平集会的权利应被承认。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。”

容、地域和时间范围告知居民。克减不得是歧视性的，也不得影响不可克减的权利。

在公共紧急状态中，当局可以决定委托军队维护公共秩序。但是，它们应当意识到其间的风险和挑战。军队通常的任务、训练和装备都是为了与国家的敌人作战，要应对本国人民必须在思维方式上做出根本转变。统辖其行动的法律框架和程序也完全不同。必须相应调整训练和设备，并建立保障措施，以确保其不诉诸通常的行动方式，即与敌人作战时的行动方式。如果不能建立这些预防和保障措施，那么当局就应当避免在执法任务中部署军队。

为有需要的人提供保护和援助

为有需要的人提供保护和援助是执法职责的第三个支柱。对于脆弱人群——亦即那些可能处于更高的歧视、虐待和剥削风险之中，没有基本的生存手段，并且/或者无法照顾自己的人。执法人员有必要意识到具备上述一个或多个特征的社会群体、他们可能面临的风险以及他们特殊的保护和援助需求。

犯罪和滥用权力行为的受害者

执法人员往往是犯罪及/或滥用权力行为受害者的第一接触点，后者往往长期遭受肉体及/或精神损害、物质损失、污名耻辱等。《受害者宣言》就执法人员在与这些人打交道时所应采取的方法提供了全面的指南。

被违反刑法的行为造成过任何形式损害（肉体、精神、情感或物质）的人，都应受到特别同情和体贴的对待，并应立即得到援助。

受害者有权在司法程序中发挥积极作用，并有权获得信息、补偿和赔偿。应当就如何应对媒体给出明确指

示，以确保受害者的尊严和隐私受到持续保护。

进行调查的执法人员必须顾及受害者的特殊处境，尽一切努力尊重和保护其隐私，并尽可能避免再次造成任何创伤。

酷刑罪是一种特别严重的犯罪，会对肉体和精神造成最严重的影响。《禁止酷刑公约》第1条给出了酷刑的定义。《禁止酷刑公约》要求各国国内刑法将酷刑规定为犯罪（第4条），并确保对所有（指称的）酷刑案件进行迅速而公正的调查。酷刑受害者有权获得保护、补偿以及公平和足够的赔偿（第13、14条）。酷刑逼供下做出的陈述在法庭上“不得作为证据援引”（第15条）。

滥用权力是国家官员的非法行为。其并不必然构成犯罪，但仍属侵犯人权的行为（《受害者宣言》第18条）。全球和区域层面的多份国际人权法文件在补偿、迅速公正调查、赔偿等方面，对受这类行为影响的受害者的权利做出了规定。执法人员的职责如下：

- 彻底调查被指称的滥用权力行为是否也构成触犯刑法的行为；
- 保护滥用权力行为受害者免遭进一步的损害；
- 预防、调查和纠正执法人员实施的任何滥用权力行为。

儿童

执法人员对儿童负有特别义务，即有责任在出现任何需要时保护和援助儿童。他们在履行职责过程中的任何时候需要同儿童打交道时，都必须最大限度地注意儿童的特殊需求和权利，及其特殊脆弱性。

保护儿童权利的基本文件是《儿童权利公约》。除

《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》

第1条

“‘酷刑’系指为了向某人……取得情报或供状，为了他……所作或被怀疑所作的行为对他加以处罚，或为了恐吓或威胁他……，或为了基于任何一种歧视的任何理由，蓄意使某人在肉体或精神上遭受剧烈疼痛或痛苦的任何行为，而这种疼痛或痛苦又是在公职人员或以官方身份行使职权的其他人所造成或在其唆使、同意或默许下造成的。”

了申明儿童与成人享有同样的基本人权和自由，公约还就保护儿童免遭虐待、忽视和剥削做出了额外规定（《儿童权利公约》第32—36条）。

执法人员在预防和彻查剥削儿童的行为方面发挥至关重要的作用。

根据《儿童权利公约》，当儿童被剥夺自由时——这使得他们面对虐待、剥削和成人所施加的有害影响更加脆弱——当局必须将儿童与成人隔开（《儿童权利公约》第37条），并采取进一步的保障措施。

执法人员可能会在不同环境下同儿童互动。儿童可能会是犯罪的证人及 / 或受害者或者嫌疑人，执法人员有时可能需要对儿童使用武力。尽管如此，执法人员在同儿童打交道时仍必须特别注意和体贴，以防止执法行动对其造成创伤并带来持久伤害。

妇女

尽管不应认为妇女天生就是脆弱的，但她们确实太过经常地面对歧视、对其权利的不尊重以及暴力。执法人员应当为需要他们的妇女提供保护和援助，并在履行职责时顾及妇女的特殊需要和脆弱性。他们还有义务防止妇女成为犯罪受害者，这一点对于针对妇女的暴力行为尤其具有意义。针对妇女的暴力行为被定义为“因为妇女是妇女而对其实施的，或者不成比例地损及妇女的暴力行为”，包括“造成肉体、精神或性的伤害或痛苦，威胁实施此等行为，以及其他剥夺自由的行为”（《消除妇女歧视公约》委员会一般性建议，第19号第6条）。这一定义涵盖了性暴力和强迫卖淫，但对这些行为进行调查往往是件困难而微妙的工作。执法人员需要被培训辨识这类案件，并以恰当的同情和体贴对待这类

犯罪的受害者。

当妇女被剥夺自由时，执法人员必须保护她们免遭歧视和暴力。

对妇女的逮捕和搜身应当仅由女性执法人员进行；对妇女的讯问和拘留应当由女性执法人员进行或者在其监督下进行。

执法机构应当确保司法过程中的妇女待遇不会导致有辱人格的待遇，并对暴力事件做出迅速回应和彻底调查。

为了能够恰当顾及妇女的特殊境遇和需要，执法机构的普通执法人员中应当有足够数量的女性，以便：

- 进行搜查；
- 确保女性被拘留者在拘留场所的安全；
- 调查家庭暴力和性暴力案件；
- 确保执法机构整体上的代表性。

因此，非歧视性的、能够吸收足够数量的女性人员进入执法机构的招聘程序就具有至关重要的意义。

迁徙中的人

人们出于各种原因不得不离开其居住地，这是一个日益显著的国际现象，产生了严重的人道和人权后果。无论其出于何种原因离开惯常居住地，国内流离失所者、难民和移民都往往处于危险和脆弱的境地。他们可能难以获得最基本的生存条件，还可能在新环境中受到敌视、歧视和剥削。

保护和援助迁徙中的人，充分尊重其权利和身份，是执法人员的职责。

难民是身处其国籍国之外、因恐惧迫害而离开其

惯常居住地国的人。难民的权利和自由同所有其他人一样受到保护。特别是，难民不应受到歧视，并应享有同任何其他一人一样的司法保证。此外，他们还有权获得身份证件。

人们因为暴力局势、武装冲突、大规模侵犯人权行为及/或自然灾害而在其惯常居住地国内流离失所，这种现象在过去数十年间显著增加。

下列原则对于执法人员具有特别意义：

- 任何迁移都必须依法进行；
- 必须保护国内流离失所者免遭犯罪和人权侵害；
- 禁止任意逮捕和拘留；
- 应当促进返乡和重新安置，并协助国内流离失所者取回财产。

移民，亦即决定尝试在其本国以外的国家谋生的人，常常处于极端脆弱的境地，尤其是在剥削方面。这一问题对于人口贩运的受害者而言尤为尖锐，他们甚至可能成为强迫卖淫的受害者。

保护移民工人免遭暴力、肉体伤害和威胁，并确保基本司法保证得到遵守，是执法人员义不容辞的职责。在逮捕和拘留方面确立了具体规则。禁止集体驱逐出境，个别驱逐出境也只有基于主管当局的决定并符合法律规定才能进行。

当迁徙中的人的基本权利有受侵害之虞，特别是面临迫害、酷刑及其他形式的虐待以及任意剥夺生命的危险时，不推回原则为其提供保护。不得将迁徙中的人推回其本国或者存在上述危险（包括被进一步推回至危险

国的危险)的任何其他国家。

执法人员必须了解、尊重和保护迁徙中的人的权利。特别是，他们必须遵守下列义务：

- 顾及迁徙中的人的特殊脆弱性，保护其免遭犯罪和排外暴力；
- 对其缺乏法律知识和语言技能这一事实给予应有的考虑；
- 给予其非歧视待遇；
- 将其作为受害者而非罪犯对待，特别是在其成为人口贩运受害者时；
- 在逮捕和拘留时确保尊重其法律权利和正当法律程序。

《关于难民地位的公约》第33条第1款

禁止驱逐出境或送回
(“推回”)

“任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回(“推回”)至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界。”



执法权力

使用武力和火器

为得以履行其职责，执法人员被授权使用武力和火器。

执法人员使用武力和火器的方式对于执法机构和社区整体之间的关系有着直接影响，尤其是在任意、过度或以其他非法方式使用武力时。

执法人员应完全遵守统辖使用武力和火器行为的法律框架，并满足这方面最高的纪律和专业标准，这一点至关重要。

使用武力有可能影响基本人权，即生命权、自由权和安全权（《世界人权宣言》第7条；《公民和政治权利公约》第6条第1款、第9条第1款）。对这些权利的保护必须放在最优先的地位，在履行执法职责时也是如此。因此，任何影响这些权利的执法行动都必须经过细致权衡，并符合统辖任何执法权力行使行为的原则，即合法性、必要性、比例性和责任性原则。

三种执法权力

使用武力和火器

逮捕和拘留

搜查和扣押

当执法人员被授权使用武力和火器时，国内法律框架应当规定允许行使权力的合法的目的和情形。

执法人员必须仅在为达成其目标所必要的限度内使用武力和火器。若不使用武力即可达成目标，则执法人员不得使用武力；若不使用武力不可能达成目标，则执法人员应当只诉诸为达成目标所必要的最低限度武力，并确保所造成的损失和伤害尽可能的少。

即使为了达成合法目标需要使用武力，所造成的后果也不得超过所欲达成之目标的价值，否则就会使得武力的使用不成比例。换言之，执法人员不能不顾一切地追求其目标。如果较之使用武力的原因，使用武力的后果过于严重，他们甚至将不得不考虑撤离，不再继续追求该合法目标。特别是，必须最大限度地注意对无关人

员的保护。

当执法人员不得不诉诸武力时，他们必须对其行动充分负责。因此，应当建立充分的报告机制，特别是在使用武力造成伤害或者使用了火器时（《武力执法基本原则》第22、23条）。对任意、不必要或者其他非法使用武力和火器的行为要进行彻底调查。对此种使用武力行为承担责任的不仅是相关执法人员自己，还包括发出非法命令或者知道或应当知道其下属将非法使用武力却未采取行动的上级官员（《武力执法基本原则》第24条）。如果执法人员有合理机会抗命，非法命令就不能作为辩解理由（《武力执法基本原则》第26条）。

执法机构必须建立一个行动框架，使得执法人员的行动符合上述原则。可以采取的措施包括明确寻求和平解决冲突的操作程序、在这方面的充分培训、配备保护性的服装和装备以减少诉诸武力的需求，以及开发并细致评估非致命武器和装备。

火器的使用有特别规定，因为火器毕竟是专门为杀戮设计的。这些规定包括如下内容。

- 由于火器可能致命，因此基于比例性原则合乎逻辑的适用，只有当其意图是保护人们免遭死亡或重伤威胁时，使用火器才是可以接受的（《武力执法基本原则》第9条）。国内立法和执法机构的既定程序必须确保火器只在这类情形下作为最后手段使用。
- 在使用火器前，执法人员必须表明自身身份，并发出警告（《武力执法基本原则》第10条），除非此种警告会造成过高危险、不合适或者毫无意义。应给予对方足够时间来对警告做出反应。
- 关于控制武器和弹药的条例以及明确的火器使用报告规则应当确保，对执法人员的任何火器使用行为均可

《执法人员使用武力和火器的基本原则》

第9条

“ 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，为了逮捕构成此类犯罪并抵抗当局的人或为了防止该人逃跑，并且只有在采取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能有意使用致命火器。”

充分问责。

- 对执法人员使用火器的教育和培训必须满足可能的最高标准，使其即使在紧张危险的情形下也能做出恰当反应。
- 合法、恰当使用火器的职责延伸至指挥官，他们必须采取一切可能的预防措施，确保火器的使用符合法律框架并最大限度地顾及生命权。这既包括对复杂局势当时的行动控制，也包括制定的程序和培训指南。

对于执法人员在履行日常职责和完成操作程序过程中面临的困难情形，没有一个简单的答案。因此，指南和培训应当设法处理执法工作所面临之挑战的充分复杂性。

提供既定的使用武力模式而不做解释，希图对事先定义的情形自动做出回应，这将妨碍个体执法人员对具体情形进行必不可少的彻底评估——他们必须考虑所有可供选择的选项（包括谈判、减缓和撤离）以及必要的预防措施（例如针对无关人员）。

在公共集会中使用武力必须遵循与在其他情形下相同的原则。必须优先考虑避免使用暴力，并允许在诉诸使用武力前进行谈判、劝说和减缓。如果一个不符合某些国内规定的集会是完全和平的，那么就应当避免使用武力，但这不影响事后对组织和参加非法集会的人进行追诉。此外，孤立的事件不应导致做出驱散和平的合法集会的决定。在此类情形下，执法机构应当设法处理暴力行为者个人，并继续为集会其他人提供便利。应当配备保护性装备，以便限制诉诸使用武力的需要。当使用武力变得不可避免时，应当用恰当的非致命武器做出成比例的渐进式反应，将损害最小化，并保护无关人员。

火器不是用于驱散人群的恰当工具，执法人员在任何情形下都不得分皂白地对人群开火。

在拘留设施中使用武力也必须同样遵守合法性、必要性和比例性原则。根据《武力执法基本原则》第9条（又见《武力执法基本原则》第16条），使用火器仅限于危及生命的情形。狱政人员甚至被建议不佩戴火器，并仅在例外情形下使用之。

戒具只能为安全目的使用，决不能作为惩罚手段（《武力执法基本原则》第17条，与《囚犯待遇规则》第33、34、54条结合阅读）。

《囚犯待遇最低限度标准规则》第33条

“戒具如手镣、铁链、脚铐、拘束衣等，永远不得作为惩罚用具。”

逮捕和拘留

人身自由与安全权规定于许多世界性和区域性人权文件中，是现存最古老的基本人权之一。国家若要限制这一权利，需要遵循严格程序并提供基本司法保证。此外，任何限制均须受到司法控制。在这方面必须铭记在心的，剥夺自由所影响的个人权利不只是人身自由和迁徙自由。因此，逮捕和拘留人的权力需要受到细致的法律监管，其实施也需要完全符合可适用的国际法律和标准。

逮捕权通常是一项自由裁量权，执法人员据此可以在特定情形下逮捕某个人。法律规定执法人员有义务进行逮捕的情况仅属例外规定。这项给予执法人员的自由裁量权在实施时必须遵守适用于一切执法行动的总体原则：合法性、必要性、比例性和责任性。

国内法通常会规定下列逮捕理由：判罪；确保遵守法院命令或其他法律义务；将犯罪嫌疑人带到主管法律机关面前。还可以规定其他理由，例如保护个人免遭自

《公民权利和政治权利国际公约》第9条第1款

“除非依照法律所确定的根据和程序，任何人不得被剥夺自由。”

我伤害、为驱逐出境之目的等。但这些规定需要有公共秩序或安全方面的合法关切作为正当性理由，且不得是歧视性的。逮捕还必须遵守法律规定的程序，例如在执行逮捕前是否必须取得逮捕令。

即使执法人员已经确定可能存在逮捕理由，也仍须评估有无执行逮捕的实际需要。必须始终优先选择限制性较弱的手段来达成执法行动目标。例如，及时收集证据可以防止嫌疑人毁灭证据的企图，收回某人的护照可以防止其逃离本国。必要性原则也适用于执行逮捕的方式、时间和地点。例如，不在工作场所或众目睽睽之下执行逮捕，以减少给对方名誉造成的损害。当然，这样做的前提是存在适当的替代选择。

逮捕必须与目标——亦即逮捕理由——成比例。国内法往往已经通过规定逮捕仅适用于某些严重犯罪而确保遵守比例性原则。

为确保执法人员对所执行的任何逮捕负责，有必要进行司法控制。执法人员有义务迅速将被逮捕人送交司法机关，以确定逮捕的合法性（人身保护令）。所允许的时间间隔一般规定在国内立法中（通常是24—48小时），但在任何情况下不得超过数日（公民和政治权利委员会，关于《公民和政治权利公约》第9条的一般性评论⁸）。

充分遵守这些统辖原则可以防止任意逮捕。禁止任意逮捕（《公民和政治权利公约》第9条第1款）这一规定应当根据案件具体情况给予宽泛解释，包括不公正、不可预测、不合理、反复无常、不成比例或歧视。正因为如此，《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》（《保护原则》）才在第2项原则中规定“逮捕、拘留或监禁仅应严格按照法律规定并由为此目的授权的

主管官员或人员执行”，从而要求那些受权执行逮捕的人拥有必要的专业技能，能够对情势进行充分客观的评估并做出正确选择。

在执行逮捕时，执法人员必须尊重被逮捕人的基本人权，包括告知逮捕理由及其被捕后的权利、将其送交司法机关、确保获得法律顾问、通知家人、给予人道待遇等。

当执法人员遭到拟逮捕者反抗时，他们必须决定是否及如何诉诸使用武力乃至火器。对于使用火器尤其需要进行细致评估，只有在拟逮捕者对他人生命（包括执法人员生命，见《武力执法基本原则》第9条）构成危险时才能使用。当使用武力可能造成的损失和伤害超过逮捕本身的合法利益时，执法人员应当避免执行逮捕。

这类情形往往不期而至，因此需要定期对执法人员进行基于现实场景的全面培训，使其能够根据这些标准即时做出几乎是本能的决定。

对于有计划的逮捕，需要根据可靠的情报（关于地点、其他人可能遭受的危险等）进行细致准备，并采取一切可能的预防措施保护无关人员、执法人员自己以及——并非是最不重要的——将要逮捕的人。

保障措施之一是对讯问的所有相关细节（时长、间隔、在场所有人的身份）进行恰当记录。

被剥夺自由的人处于极端脆弱的境地。因此，保障被以任何形式进行拘留和监禁的人的人权就具有特殊的重要意义。最终而言，尊重这些权利对于他们日后改过自新也是必不可少的。

被剥夺自由的人可能被关押在不同场所，如警察局、普通监狱或特殊看守所。警察局一般用于短期拘

留，而不是长期拘留大量人员。如果发生了后一种情形，那么拘留条件往往会迅速恶化，导致过度拥挤，卫生状况糟糕，水、食物和卫生保健匮乏。迅速做出保释或转往看守所的决定可以防止出现这些问题。

全世界有各种不同的拘留主管机关，但负责管理拘留设施的通常是专门的狱政或警察部门。但无论是何种拘留主管机关，有关剥夺自由的国际标准都同样适用。

国家对被拘留者的安康负责。这包括对这些人的行踪负责，进而包括采取措施防止强迫失踪（《反强迫失踪公约》第17条）。

对被逮捕人的讯问必须完全遵守无罪推定、不被强迫作不利于自己的证言或强迫承认犯罪的权利，以及禁止酷刑或其他形式虐待之规定。

审前拘留应当仅在在有合理理由相信被拘留者实施了犯罪时，作为例外措施采取（合法性）。如果有其他措施可供选择（如保释），就不应采取该措施；其时间长度也不得超出严格必要的限度（例如，直至调查结束、不可能再毁灭证据时）。审前拘留必须与犯罪类型成比例，采取该措施的决定也必须受到司法当局的控制（责任性）。

被拘留者的人道待遇包括禁止体罚和提供不构成酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇的拘留条件。一般来说，基本的拘留条件必须确保一个人不会仅因被剥夺自由而影响健康。

拘留制度应当区分不同类型的被拘留者：未判罪的和待审的被拘留者应当同已判罪的被拘留者隔离开，并适用不同的制度（《公民和政治权利公约》第10条第2款第1项）。根据无罪推定原则，未判罪的被拘留者所受限制不应超过为确保实现拘留目的和保障拘留场所的安全和良好秩序所必要的限度。对于已判罪的被拘留者，拘留制度应当同剥夺自由背后的基本理念一致，即保护社会免遭犯罪。而这一点只有当刑期的用途是确保被判罪人员在未来养成守法行为习惯时才有可能实现（《囚犯待遇规则》第58条）。这至少部分取决于囚犯在拘留期间受到公平、人道的对待。

行政拘留不是刑事拘留，其依据是相信某人对国家安全或公共秩序构成威胁。行政拘留必须依照法律规定采取（合法性），必须基于对具体情势的评估，还必须完全符合基本司法保证（《保护原则》第14、17、18、32条）。只能使用官方认可的拘留场所。

纪律和处罚措施必须遵照明确的既定规则和条例进行。这些措施及其在具体情形中的适用必须受到控制，

《公民权利和政治权利国际公约》第10条
第1款

“所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇。”

且不得是不人道或有辱人格的。

在拘留设施中使用武力应当仅限于自卫、逃跑和抵抗合法命令的情形（《保护原则》第30条；《囚犯待遇规则》第27—33条、第54条第1款），并受统辖使用武力行为的一般原则约束（《武力执法基本原则》第15条）。

被剥夺自由的妇女不应受到歧视性对待。她们必须同男性被拘留者隔开（《囚犯待遇规则》第8条），由女性执法人员看管。必须保护她们免遭性暴力。

拘留应当仅作为最后手段对青少年使用，并应特别顾及其需求和脆弱性。《儿童权利公约》第40条和《北京规则》均强调，需要尊重被剥夺自由的任何人的基本权利，让父母和监护人参与程序，将被拘留的青少年同成年人隔开，并促进青少年的总体安康。

任何受到非法逮捕或拘留的人均享有可强制执行的受偿权（《公民和政治权利公约》第9条第5款）。

红十字国际委员会在武装冲突局势及——基于其采取人道行动的权利——其他暴力局势中探视被剥夺自由的人。探视目的纯属人道性质，旨在确保被拘留者依照国际规范和标准，享有尊严和人道待遇。探视要基于一套先决条件，并按照红十字国际委员会的具体工作程序进行。探视结果以保密的建设性双边对话形式分享给相关当局，目的是改善待遇和拘留条件。

搜查和扣押

搜查和扣押是执法人员可以行使的两项重要权力，其含义相当宽泛：

- 搜查是指出于正当执法目的，有意寻找某个人、物品或信息。

《囚犯待遇最低限度标准规则》第8条第1款
“ 尽量将男犯和女犯拘禁于不同监所；同时兼收男犯和女犯的监所，应将分配给女犯的房舍彻底隔离 ”

- 扣押是指出于正当执法目的，占有某个物品。

这两项权力涵盖的活动范围都很广泛，尤其是在刑事侦查中。同执法人员的其他权力——如使用武力和火器——相比，搜查和扣押可能被认为与人权关系甚微，只是执法人员的日常活动，所以无足轻重。然而，决不能低估搜查或扣押对个人处境的影响。因此，搜查或扣押活动遵守合法性、必要性、比例性和责任性等统辖原则至关重要。

每个人都有权享有一个受保护领域，不受外部干涉，也无需担忧负面后果。因此，国家及其工作人员对这一领域的干涉就必须受到法律规制，执法人员只能依照法律规定的理由和程序进行搜查。

例如，可能需要通过搜查来找到嫌疑人、获得证据、确保安全（特别是在逮捕和拘留情形下）、终止非法情形（例如非法持有违禁品）或者执行民事或其他诉讼中的法院令。

搜查的侵扰程度不能超过为达成其目的所绝对必要的限度，其范围也应成比例。在某些情形中，法律权衡不同利益和权利，授权仅对严重犯罪使用特定类型或形式的搜查，如电话窃听。

任何搜查都必须依照法律规定的程序进行，特别是要完全符合责任性的相关要素。例如，这可能意味着要有主管当局发布的令状，必须告知受影响者搜查理由，必须有证人在场，必须记录所搜查的物品等。搜查必须基于可验证的客观事实，而非仅仅是执法人员的“直觉”。执法人员必须对不必要的搜查或损害负责，且必须确保对搜查过程中获得的一切信息保密。

搜身涵盖范围广泛的活动，包括简单的“拍打搜

《公民权利和政治权利国际公约》第17条

“一、任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。

二、人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击。”

身”，脱衣搜身，体腔检查以及采集指纹、血样或DNA样本。尽管程度不一，但这些活动都影响个人隐私，因而不应随意为之。

搜身应当由同性以侵扰度最低的专业方式进行，尽可能减少其固有的羞辱性。

要根据搜查的类型，确保由监督官或司法当局进行充分监督。

对住处的搜查也往往让人觉得受到侵扰和难堪，因为这会深入观察到相关人员的生活及/或工作方式。在大多数国家，必须有司法当局发出的搜查令，没有令状的搜查通常仅限于例外情形。其他程序性要求，如确保有证人在场、记录搜查事实等，也必须得到遵守。执法人员在进行搜查时必须避免造成不必要的混乱、损害或破坏。

在一个越来越技术性和全球化的世界里，执法机构倾向于越来越多地使用各种监控方法，如拍照，摄像头监控，以及拦截信件、电话和互联网通讯等。侵入一个人最为私密的领域而不被觉察到的技术手段正变得日益强大和易用。这意味着更加需要法律保障措施来确保监控方法只基于具体个案而决定采取，并充分遵守必要性和比例性原则。在制定国内立法和执法机构操作程序时，应当注意防止随意监控和违反无罪推定原则。

在进行搜查时，执法机构必须尊重受优待通讯领域。这方面最突出的例子就是律师与当事人之间的交流。获得有效辩护权旨在确保被指控者能够与律师进行公开自由的交流，而无需担心交流内容被用作对其不利的用途。因此，这种交流必须在受到保护的保密环境中进行，不受执法机构的监控或控制。很多国家的法律对

医务人员、宗教人员、记者等其他职业人员给予类似保护。

一个人被剥夺自由这一事实并不产生对其进行搜查的更大权利。尽管当局有正当理由担心拘留场所的安全，但进行搜查时仍需遵守与外部世界一样的规则和原则，即合法性、必要性、比例性和责任性原则。

扣押物品会影响多项人权，如所有权、隐私权和执业权。因此，执法人员只有依据法律规定的理由和程序才能扣押物品（合法性原则）。扣押目的一旦实现——例如检查了该物品上的指纹而未获得任何相关证据——就必须归还扣押物品（必要性原则）。扣押行为不应与扣押目的不成比例，例如随意扣押对于公司运作必不可少的大量文件（比例性原则）。还必须确保遵守规定程序（如获得司法令状、制作扣押物品记录）并对扣押物品给予应有的注意（责任性原则）。



指挥、控制和问责

指挥和管理

各国执法机构的结构颇为不同。有些当局可能选择更加等级化和集中化的机构；其他当局则可能建立更加分散化的结构，让中下层拥有更高层次的执法权。但无论选择何种结构，所有执法机构都有两个基本特征：一定程度的等级和自上而下的指挥结构；个体执法人员在日常工作中有可能行使自由裁量权。这就要求执法机构的指挥领导层将确立政策和操作标准所需的集中化、等级化结构与允许足够数量的分散化职责和权限这两者进行恰当的结合。但就后者而言，领导层有责任确保在当地层面开展的每个执法行动都充分遵守法治和人权。

执法机构高度依赖人民的支持和认可。

人民是否愿意与执法机构合作，在很大程度上取决于他们是否认为该机构合法、专业、守法并能够回应当地需求。正因为如此，越来越多的警察机构正在变得更加分散化，用诸如“社区警务”、“自我管理”、“结果责任”等标签来描述其工作。执法机构在性别、宗教、种族、地域来源等方面的代表性也被证明是提高人民认可度的一个因素，因为它可以减少执法行动被看作有偏见和歧视性的可能。

为确保执法机构的合法性，指挥领导层有责任不断申明法治：

- 领导层必须不断提醒，只有守法的警务才是好警务，并防止机构内部形成“目的证明手段正当”的文化或态度。
- 这需要通过制定强化所有执法行动透明度和责任性的补充性措施，以及通过规定专业、廉洁和尊重可适用之国内法与国际法的道德标准，予以加强。
- 腐败是执法机构合法性和有效性的最大威胁之一，每个执法人员都有责任在反腐败工作中发挥积极作用。

命令和程序对于确保遵守法律和尊重人权有着积极作用。为了在所有相关层级确保有效性和责任性，必须建立明确的指挥系统，并明确规定职责、决策权限和行使自由裁量权的范围。

领导层应当申明合法性、必要性、比例性和责任性等统辖原则，并采取手段和措施确保这些原则得到遵守。

必须进行监督和控制，确保命令和程序得到遵守，并对不遵守的情况采取行动。

执法行动是由人来进行的，因此执法质量高度依赖于这些人的能力和技能。

招聘标准不能仅有身体标准，还必须包括必要的教育水平、无犯罪记录、个人廉洁和守法态度。

尽管这种方法的初期成本会更高，但记住，长期来看这要比大规模招聘低素质人员更加划算。这也适用于吸引对路的人加入执法机构的努力，包括确立适当水平的薪酬和工作条件。与此同时，如果事实证明难以招募到足够数量的合适候选人，那么教育和培训课程的长度

和内容就需要根据潜在招募者的概况做出调整。

教育和培训还必须持续适应执法环境的动态及其不断演变之中的挑战，伴随执法人员职业生涯始终，而不仅仅是在入职时。

在管理人力资源时，执法机构的指挥管理层必须牢记，若要让执法人员维护那些其理应服务和保护的人的人权，那么充分尊重执法人员自身的权利和尊严就是一个必不可少的前提条件。这包括足够的薪酬、尊敬的对待、人道的工作环境以及社会保障覆盖。另外，提拔应当择优进行而不是看资历，从而为遵守法律和良好执行警务提供动力。

监督和控制是高级指挥管理层的主要职责，也是确保履行一国在国际法上的义务、特别是确保执法人员不从事有违人权法的行为所必需。当局必须时常审查执法程序，包括其是否符合国际人道法，并强制要求遵守这些程序。

指挥系统的所有层级均对遵守法律负有法律责任。“灰色警务”，亦即歪曲法律，是不能容忍的。监督和控制可以发现这类行为，并使得纠正措施得以采取。对这类行为视而不见将不但给实施行为的执法人员而且给其监督者招致个人责任。因此，必须有明确的命令和标准的操作程序来为执法行动提供坚实的基础（但不是变成“紧身衣”）。与此同时，还必须有充分的报告程序，能够对每个行动是否符合法律和程序进行评估。此外，还必须建立透明和信任的文化，让执法人员没有心理负担地报告任何违反法律或程序的行为。

执法人员还必须对遵守内部规则、条例和程序以及尊重指挥系统负有内部责任。

对不尊重者必须给予恰当的纪律处分。

不过，为了获得预期效果，即未来遵守命令和程序，纪律制度必须公平、透明、及时、公正。其他措施，如额外的培训、更好的工作条件或者咨询，有时也许是解决问题的更为合适的手段。

执法机构还必须就其整体业绩——即其在多大程度上满足了其所服务的社区的需求——对政府、立法机关和公众负责。业绩评估不应仅仅关注犯罪率和逮捕数字，还应设法确定执法机构与社区之间的信任水平，以及执法机构回应社区需求的程度。

如果个人有可能直接向执法机构投诉执法行动，那么指挥和监督领导层就将有机会做到：

- 评估其下属及整个机构的业绩；
- 评估执法机构与公众之间关系的质量，以及需要加以改善的确切领域；
- 赢得公众的信心和信任——这取决于投诉是否得到公正、专业和透明的处理。

不过，这种机制应当仅作为外部监督机制的补充，而不是取而代之。

调查侵犯人权行为

侵犯人权行为会削弱政府的可信度和权威，从而对国家的和平、安全和稳定构成威胁。

执法人员^{在保护人权方面发挥重要作用。}

尽管其被要求维护人权法，但有些执法人员也是潜在的违法者。必须认识到，当那些理应维护法律和人权

的人实施侵犯人权的行为时，执法组织与社区之间的关系本身就面临危险。

因此，执法人员必须对其行为负责。即使是上级命令也不能作为借口，如果该命令明显违法，特别是严重违法国际法，例如种族灭绝或酷刑。职责和责任延伸至下令实施侵犯人权行为或未能阻止这类行为的上级官员。

取决于侵犯人权行为的性质，能力、程序和可能的救济措施会有所不同。有效的制衡体系包含多种机制的结合。当局不应将此看作威胁。

允许对执法机构进行充分审查，将增强当局的可信度和接受度。

此外，审查有助于发现何处需要改善以及如何进行改善，并在整个机构内部发挥预防作用。因此，积极参与对侵犯人权行为进行的任何调查，对执法机构是有好处的。

当侵犯人权行为同时还构成犯罪时，执法机构就将在调查犯罪这一通常职责范围内展开行动。不言而喻，调查必须迅速、彻底、公正。但是，调查同事的行为仍然是有心理困难的，因此必须进行非常密切的监督，确保调查没有偏私。为此，一些警察机构成立了专门部门来进行这类调查。无论如何，这一领域的成功有赖于这样一种机构文化的存在：不法行为显然不可接受，“揭发”不被看作“背叛”。制定行为守则是指和管理层的职责。但还必须通过密切监督这类调查行为来提供适当的保障措施。外部监督在任何情况下都仍然是必不可少的。

最后，当执法人员实施的侵犯人权行为尚不构成犯罪时（如未能遵守某些程序性保障措施），执法机构仍

需对事情进行彻底调查，确保尊重受害者在救济和赔偿方面的权利。

对执法行动的司法控制应当涵盖一切相关领域：刑事起诉以及为赔偿或补偿提起的民事和公共行政诉讼。

受害者有权获得司法控制。要想让司法控制有效维护侵犯人权受害者的权利，司法部门的独立性、公正性和客观性都是必不可少的标准。

外部监督还包括负责促进和捍卫人权的国家人权机构。各国这类机构的结构和性质可能会大有不同，但其通常都是公共机构。尽管接受公共资金，但其独立性和公正性必须得到保证。重要的是让公众能够求助于这类机构，对其独立性和人权保护意愿充满信任和信心。

世界上最常见的两种人权机构是国家调查专员和国家人权委员会。

- 国家调查专员的任务通常是接受个人控诉，但有时也有权主动进行调查。在完成调查后，其有权就当局应如何回应投诉或受影响者提出建议。
- 国家人权委员会的职责是确保与保护人权有关的法律法规得到有效适用。有时它们还承担解决具体人权问题（如歧视）的任务。在个人控诉方面，它们的工作方式通常与调查专员非常相似。

国际机制为执法行动提供额外监督。例如，国际刑事法院被授权确定灭种罪、危害人类罪、战争罪和侵略罪的个人刑事责任。

危害人类罪与执法工作最为相关。《国际刑事法院罗马规约》第7条对其进行了确切定义，例如包括酷刑。

有两种程序能够让国家对其在国际人权法上的义务承担责任：

- 国家间控诉：国家可以向负责监督实施和遵守某个具体人权条约的委员会控诉另一国未能履行其在该条约下的承诺。
- 个人控诉：如果某个条约提供了个人控诉的可能性——亦即个人可以控诉侵犯其条约规定权利的行为——那么控诉将由相关委员会处理。每个人权条约都规定了有无及能否使用这些机制，以及条约所涵盖之人权事项范围内的相关能力和程序。



武装冲突局势

国际人道法及其对执法人员的意义

任何时候都有执法——和平时期、武装冲突期间以及其他暴力局势中。在武装冲突局势中可能会产生额外的挑战，即执法人员可能成为攻击目标，他们可能直接参加敌对行动，他们可能不得不与参加武装冲突或者受武装冲突影响的人打交道，或者他们可能不得不调查有可能违反国际人道法及/或国际人权法的行为。

国际人道法是一个仅出于人道目的而寻求限制武装冲突影响的法律体系。

在瑞士商人亨利·杜南——他深深震惊于索尔费里诺战役中伤兵所遭受的苦难——的倡议下，第一批条约于19世纪60年代签订。两种类型的法律开始出现：第一类调整作战的手段和方式，第二类寻求保护战争受害者。两者都在第二次世界大战后得到了进一步发展，1949年四个《日内瓦公约》及其1977年《附加议定书》是这一进程最为显著的成果。

国际人道法是专门设想适用并实际适用于武装冲突局势，即国际武装冲突和非国际武装冲突。国际人道法规则主要见于1949年四个《日内瓦公约》及其1977年《附加议定书》，以及习惯国际法。

与作战行为和保护敌人控制下的人有关的基本规则和原则如下：

- 区分原则要求冲突各方区分军事目标（包括战斗员）和平民/民用目标，只能直接攻击军事目标；
- 比例原则禁止进行相比具体、直接的预期军事利益，附带造成的平民伤亡和民用财产损失过大的攻击。

- 预防原则要求持续注意并采取一切可行措施避开平民居民和民用物品。
- 必须对敌人控制下的人（如被俘或受伤的战斗员、冲突一方控制的平民）的生命、尊严和基本人权表示尊重。

此外，若干具体条约禁止或限制不分皂白或者造成过度伤害或不必要苦难的作战手段，如生物武器、化学武器、致盲激光武器、杀伤人员地雷和集束炸弹。

剥夺自由问题是国际人道法涵盖的另一个领域。具体的国际人道法规则适用于国际武装冲突中的战俘和平民被拘留者，以及基于与非国际武装冲突有关的原因而被剥夺自由的人。这些规则引人注目地规定了人道待遇、基本拘留条件以及对被控实施刑事犯罪者基本司法保证的尊重。

国际人道法还规定了对难民、国内流离失所者、妇女和儿童等特殊群体的保护。

- 难民和国内流离失所者都是平民，因此受到免于攻击的保护，除非其直接参加敌对行动并在参加期间。特别是，难民和无国籍人不得仅因其是“外国人”而被视为敌人。
- 在非国际武装冲突和国际武装冲突中，妇女都往往比男人面临更大危险。强奸有时被作为一种作战手段，其不仅影响妇女和女童，还往往影响男人和男童。今天，这类行为被规定为战争罪，在符合相应犯罪要件时还可能构成其他国际犯罪，如危害人类罪。

禁止强奸、强迫卖淫或任何形式的强暴猥亵。

- 受武装冲突影响的儿童有权根据国际人道法受到特别的尊重和保护。例如，明确规定保护儿童免遭一切形式的性暴力侵害；他们在被剥夺自由时必须同成人隔开（除非是同一家庭的成员）；他们必须能够获得教育、食物和卫生保健；必须将他们从作战地区疏散；无人陪护的儿童必须同其家人重新团聚。此外，国际人道法禁止征募儿童参加武装部队或武装团体，禁止儿童参加敌对行动。

征募不满15岁的儿童或者利用其直接参加敌对行动构成战争罪。

通常情况下，执法人员在武装冲突局势中被视为平民。根据国际人道法，他们因此受到免于攻击的保护。但是，如果他们被正式整编进武装部队或者以其他方式事实上直接参加敌对行动，那么根据国际人道法他们就成为合法的攻击目标。当执法人员直接参加敌对行动时，其行为必须遵守国际人道法。例如，这在使用装备方面可能具有意义。某些装备，如开花弹和催泪瓦斯，在执法行动中允许使用，但在武装冲突期间的作战行为中则被禁止使用。

构成重大挑战的情形是执法人员被要求同时完成两项任务，即一方面是恢复和维持法律和秩序的执法任务，另一方面是针对敌人的作战行动。这是因为，相关规则和原则大相径庭。执法范式主要源自人权法，而作战行动则被源自国际人道法的作战行为范式所涵盖。当局必须注意不要模糊二者之间的界限，以致相关人员对确切的任务或所适用的范式没有把握。当执法人员在直接参加敌对行动后重返正常执法职责时，也必须采取预防措施。不应低估回归执法心态的难度。

结论

执法人员在社会中发挥服务和保护人民、维护法律的基础性作用。这一作用在一切时候都是有效的，包括在武装冲突及其他暴力局势之中。这使得执法人员肩负着高度的责任，在履行职责时必须绝对遵守可适用的国内法和国际法，无论情形如何困难乃至危险。这远非易事，需要满足的法律、道德和专业要求都非常之高。然而，对国际规则和标准的遵守确立了必不可少的框架，使执法人员得以对和平、安全和社会稳定有效做出贡献。

使命

红十字国际委员会是一个公正、中立、独立的组织，其惟一的人道使命是保护武装冲突及其他暴力局势受难者的生命和尊严，并向他们提供援助。红十字国际委员会还致力于通过促进和巩固人道法与普遍人道原则，防止苦难发生。红十字国际委员会创立于1863年，是国际红十字与红新月运动的发起者。它负责指导和协调该运动在武装冲突及其他暴力局势下开展的国际行动。

INTERNATIONAL RULES AND STANDARDS FOR POLICING



ICRC



0809/06 10.2014 500