



大会

Distr.: General
21 July 2025
Chinese
Original: English

第八十届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

法外处决、即决处决或任意处决

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员莫里斯·蒂德博尔-宾兹根据大会第 79/176 号决议和人权理事会第 53/4 号决议提交的报告。

* A/80/150。



法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员莫里斯·蒂德博尔-宾兹的报告

摘要

在本报告中，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员莫里斯·蒂德博尔-宾兹参考调查非法死亡的国际标准以及关于执法人员使用武力和保护生命权的法律和法规框架，研究了执法人员非法杀人的现象，以及克服挑战的手段，以便对其进行可靠调查和有效预防。他还分析了执法行动造成非法杀人风险增加的各种背景情形，并探讨了对这类事件的调查和预防——包括常见障碍、有效调查过程的必要组成部分以及预防措施和机制。他列举了出自不同司法管辖区的确保问责制和法治的良好做法实例，这些实例有助于启发报告的实际建议。

法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员莫里斯·蒂德博尔-宾兹的报告

调查和防止执法人员非法杀人

一. 引言

1. 执法人员在维持公共秩序、维护法治和为社区服务方面发挥关键作用，因此在保护生命权、人身自由和安全权以及保障基本权利和自由方面至关重要。为履行其任务，他们被赋予重大权力，包括使用武力以及逮捕和拘留的权力。
2. 在特殊情况下，执法人员可在严格遵守合法性、必要性、相称性、预防、非歧视和问责等原则的情况下，合法使用致命武力。¹ 这些原则与国际法规定的各国保护其管辖或有效控制范围内的个人免遭任意剥夺生命以及酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的绝对和不可减损的义务有内在联系。² 遵守这些义务对于确保国家工作人员使用武力的行为合法、正当并可予有效监督和补救至关重要。³
3. 尽管国际法规定了明确的义务，但在不同的情况中，在全世界各个地方，继续看到关于执法人员任意剥夺生命之事的报告，并且这些事件往往过度影响处于脆弱境地的个人。本任务以往的报告记录了非法杀人的多种类型，包括在例行警务行动期间、在检查站、在搜查和逮捕行动中以及在执法人员作为行刑队或民兵一部分开展行动的情况中非法杀人，而且往往不受惩罚。⁴
4. 某些执法情况增加了任意剥夺生命的风险，特别是在没有充分的法律保障或有效问责的情况下使用武力时。除其他外，涉及维持公共集会治安、反恐行动、缉毒、紧急状态、拘留环境、军事化维持治安及边境控制和移民的情况频频与不相称、过度或无差别使用武力相关联，这种武力的使用往往针对被边缘化、被贴上种族标签或以其他方式被污名化的社区。⁵ 在官方言论将某些个人或团体称作固有威胁而令使用武力合法化之时，在独立监督和司法问责薄弱或缺失的情况下，这些风险就会进一步加剧。

¹ 《执法人员使用武力和火器的基本原则》，原则 4-9；人权事务委员会，第 36 号一般性意见（2018 年），第 12 和 13 段；联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）《关于执法中使用低致命性武器的指南》（纽约和日内瓦，2020 年），第 2.2-2.5 节。

² 1966 年《公民及政治权利国际公约》，第六条第一款、第七条和第四条第二款；《禁止酷刑公约》，第 2 条。

³ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见（2018 年），第 27 和 28 段；《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》（2016 年）；[A/HRC/38/51/Add.1](#)，第 15 和 16 段；人权高专办，《关于执法中使用低致命性武器的指南》（2020 年），第 2 和 3 节。

⁴ 见 [A/HRC/14/24/Add.8](#)；[A/HRC/26/36](#)。

⁵ 见 [A/HRC/57/71](#)。

5. 防止、调查和起诉任意剥夺生命的行为，包括执法人员所犯行为的国际义务，⁶ 要求各国：(a) 通过规范使用武力的立法和业务规程；(b) 按照国际标准，如经订正的 2016 年《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》，调查所有潜在非法死亡；(c) 确保对上级人员进行追责，消除起诉障碍，包括豁免和赦免。然而，在世界各地，执法行动导致生命被任意剥夺的情况往往没有得到充分调查或起诉。

6. 在这种情况下进行调查往往涉及复杂和系统性挑战，权力不对称、体制阻力和缺乏独立监督更是雪上加霜。执法人员往往熟悉调查程序，并可能与负责进行调查的实体有专业或个人联系。当负责维护法律的机构本身被牵连到违反法律的行为中时，问责尤其受到损害。在这种情况下，缺乏公正和独立的监督机构大大增加了有罪不罚和无法进行有效调查的风险。

7. 执法人员非法杀人构成严重侵犯人权行为，损害执法机构的合法性和有效性。不对此类杀人之事进行适当调查的话，不仅侵犯生命权，还侵蚀公众信任，削弱机构信誉，并最终威胁法治。

8. 在本报告中，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员审查了关于执法人员使用武力和保护生命权的法律和监管框架。他还分析了执法行动造成非法杀人风险增加的各种情境，探讨了对这类事件的调查和预防，包括常见障碍、有效调查过程的必要组成部分以及预防措施和机制，并提供了不同司法管辖区确保问责和法治的良好做法实例。

9. 在编写报告的过程中，特别报告员邀请各方提供意见，并收到了来自各国、学术界、国家人权机构、非政府组织和个人的 43 份材料。他还咨询了专家和从业人员，并在芝加哥大学法学院全球人权诊所和波津家庭人权中心的研究支持下，进行了广泛的背景研究。他衷心感谢所有利益攸关方为报告所作的出色贡献。

二. “执法人员”的定义

10. “执法人员”的用语包括经国家授权行使警务职能的范围广泛的人员，这些职能包括使用武力、逮捕、拘留和维持公共秩序的权力。根据《执法人员行为守则》(1979 年)，这一用语包括“行使警察权力、特别是行使逮捕或拘禁权力的所有司法人员，无论是指派的还是选举的。”⁷ 《守则》评注澄清指出，这可不仅包括警察，而且包括军事或准军事单位、宪兵部队和根据国内立法被授权行使执法职能的其他机构。不同司法管辖区的执法系统各不相同：一些国家维持集中的警务架构，而另一些国家则运行分散模式，权力落在国家以下、市或地方各级。

11. 在实践中，执法不仅限于传统的警务机构，而且还延伸到参与反恐、毒品管制、国家安全或边境执法的专门或战术单位。这些单位可根据具体的国内法律制度运作，但仍须完全遵守国际法律义务，特别是国际人权法规定的义务，并在适

⁶ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 13 和 27 段。

⁷ 《执法人员行为守则》(1979 年)(大会第 34/169 号决议，附件)，第 1 条和评注。

用的情况下遵守国际人道法规定的义务。此外，在一些情况中，非国家行为体在国家的指示、指令或有效控制下行事时，可能属于执法人员的法律范围。

12. 行使执法职能的个人或实体在作为国家当局的机关或人员或在其指挥或控制下运作时，其行为归于国家。⁸ 因此，这些行为体须遵守规范使用武力的国际准则，包括源自国际人权法的准则。在这些准则遭到违反的情况下，各国在法律义务确保有效的补救措施，防止有罪不罚，并进行适当的调查、起诉和惩罚。

三. 适用于执法人员使用武力和生命权的法律框架

13. 《公民及政治权利国际公约》第六条规定了固有生命权，并禁止任意剥夺生命。这一权利是不可减损的，在任何时候和任何情况下都适用，是强行法规范。这一义务规定各国有义务确保执法人员防止因其自身或他人的行为而任意剥夺生命。⁹ 《执法人员使用武力和火器的基本原则》(1990年)和《行为守则》(1979年)确立了关于执法行为的核心国际标准。这些文书要求将使用武力限制在确有必要的情况下，并且只有在为保护生命免受迫在眉睫的威胁而确实不可避免的情况下才使用致命武力。¹⁰ 它们还要求所有执法行动的规划和实施方式应尽量减少伤害、尊重人权和维护所有人的尊严。根据国际法，在这些特殊情况之外使用致命武力的任何行为，特别是在造成死亡的情况下，构成任意剥夺生命。

14. 这些标准同样适用于使用低致命性武器，绝不能以无差别、过度或可能造成不必要痛苦的方式使用这种武器。¹¹ 不正当使用这类武器可能导致重伤或死亡，并可能构成侵犯生命权或违反禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇的规定。¹²

15. 为保障生命权和其他基本权利和自由，执法人员使用武力必须完全符合以下六项原则：(1) 合法性；(2) 必要性；(3) 相称性；(4) 预防；(5) 非歧视；(6) 问责：

(1) **合法性**。合法性原则要求使用武力，特别是致命武力，须有明确、充分的法律依据。国内法必须符合国际标准，明确界定可以使用武力的情况，并可供查阅和公开提供。如果使用致命武力缺乏适当的法律依据，或授权立法不符合合法性、必要性和相称性的要求，使用致命武力则是任意的。¹³ 含糊或过于宽泛的规定增加任意和滥用的风险。

⁸ 大会第 56/83 号决议，附件和 A/56/49(Vol. I)/Corr.4，第 4-8 条。

⁹ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 12-14 段。

¹⁰ 《执法人员使用武力和火器的基本原则》，第 9 段。

¹¹ 《关于执法中使用低致命性武器的指南》(2020 年)，第 6.3.4 和 6.3.5 段；《关于执法中使用低致命性武器及有关装备的日内瓦准则》(2018 年)，第 23-33 页。可查阅 <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docmanfiles/Geneva%20Guidelines%20on%20Less-Lethal%20Weapons%20and%20Related%20Equipment%20in%20Law%20Enforcement.pdf>。

¹² 见脚注 11。

¹³ A/HRC/26/36，第 56 和 57 段。

(2) **必要性。**必要性原则要求，只有在绝对需要使用武力以实现合法的执法目标之时，且只有在所有伤害较小的手段已证明无效之后，执法人员才诉诸武力。当执法人员追求合法目的时，他们只有在不能通过伤害较小的手段实现这一目的的情况下才可诉诸武力和胁迫，其持续时间和程度亦得以此为限。即使在原则上有必要使用武力的情况下，使用的武力的类型和程度也不可在合法范围内超过实现合法目的所必需的限度(数量)，并且持续时间不可超过实现该目的的一刻(时间)。这意味着一旦威胁或抵抗消退，就必须停止使用武力。

(3) **相称性。**相称性原则要求执法人员使用的武力应与“犯罪的严重性”和所追求的“合法目标”相称。因此，即使在武力是合法和必要的时候，但如果武力超过了实现合法目的的绝对需要，特别是在造成无端伤害或死亡的情况下，使用武力就变为非法。¹⁴ 在一些情况下，这可能意味着执法人员可能不得不基于相称性的考虑而拒绝执行其任务的合法目的。武力不得用来进行惩罚、恐吓或报复，必须仔细加以调整，以避免造成过度伤害或生命损失，特别是对不构成迫在眉睫威胁的旁观者或个人而言。

(4) **预防。**预防原则要求执法人员始终计划、准备并开展行动，目的是尽可能避免或尽量减少诉诸不必要、不相称或具其他非法性的武力。这包括采取循序渐进的办法使用武力、使用缓和局势的措施，以及向可能因胁迫措施受伤或受到其他负面影响的人和旁观者提供保护和救治的义务。在执法行动中，必须适当考虑对处境脆弱的人，如儿童、妇女、老年人、残疾人或社会心理病患者使用武力所产生的风险。必须在“上游”采取预防措施——在需要瞬间决定使用武力的情况出现之前——以减少出现致命后果的风险，防止侵犯生命和身体完整性的行为。¹⁵

(5) **非歧视。**非歧视原则要求所有人享受法律的平等保护，不受基于种族、民族血统、宗教、性别、性取向或残疾等原因的歧视。¹⁶ 歧视性或不相称使用武力——特别是针对种族、族裔或边缘群体——可能构成侵犯生命权和不受歧视权的行为。各国应采取平权措施，保护更易受歧视的个人，并建立应对系统性歧视指控的机制。

(6) **问责。**问责原则要求执法人员所有使用武力的行为——特别是导致死亡或重伤的行为——都受到有效、独立和公正监督。国际法要求各国迅速、彻底、有效、公正、独立、可信和透明地调查其人员造成的所有潜在非法死亡，确保追究直接责任人以及指挥链中的责任人的责任，并为受害者及其家属提供

¹⁴ European Court of Human Rights, *McCann and others v. United Kingdom*, Judgment (1995) para. 149. 另见 Inter-American Commission on Human Rights, *Cruz Sánchez and others v. Peru*, Judgment (Merits), 17 April 2015, para. 261; and African Commission on Human and Peoples' Rights, general comment No. 3 on the African Charter on Human and Peoples' Rights: the right to life (article 4) (2015), para. 27, 可查阅 <https://achpr.au.int/en/node/851>。

¹⁵ A/HRC/26/36, 第 63 和 64 段。

¹⁶ 大会，《国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言》(第 67/1 号决议)，第 2 和 3 段(2012 年)。

有效补救。¹⁷ 问责机制——包括刑事、行政和纪律程序——对于防止有罪不罚和加强公众信任至关重要。¹⁸

16. 尊重和保护生命权的法律义务要求各国通过反映这些国际原则的国内法、接战规则和业务规程。该义务还要求各国确保执法人员接受关于合法使用武力的全面培训，充分准备好在实践中执行这些规则，并在有效督导、控制和监督制度下运作，以防止滥用和确保问责。

四. 非法杀人风险增加的执法行动情境

17. 虽然国际人权法允许执法人员在严格管制的条件下使用武力，但某些行动情境一贯与包括任意剥夺生命在内的侵犯人权行为的风险增加相关联。这些情境包括维持公共集会治安、反恐和缉毒行动、执行紧急状态、军事化维持治安、拘留环境以及移民和边境控制。如果法律框架含糊其辞或过于宽松，监督机制薄弱或无效，歧视性或污名化的叙述将个人描绘成对公共秩序或国家安全的固有威胁，这些风险就会加剧。保障措施在这些背景下的削弱损害法治，并过度影响边缘群体，包括种族、族裔和社会经济处境不利的社区。

A. 维持公共集会治安

18. 维持集会治安，特别是维持抗议活动的治安，经常涉及使用不必要或不相称的武力，包括无差别释放动能冲击弹和催泪瓦斯。《基本原则》指出，严格禁止以驱散集会为目的使用致命武力，除非这是保护生命免受迫在眉睫威胁的唯一手段。集会期间过度使用武力往往反映出更深层次的系统性缺陷，包括歧视性执行、缺乏问责以及未能按照预防原则规划行动。

19. 2024 年，和平集会自由权特别报告员发布了《执法人员在和平抗议情况下促进和保护人权示范规程》，以及一个以国际人权法、标准和良好做法为基础的工具包，以帮助执法机构履行在和平抗议情况下促进和保护人权的职责。¹⁹

B. 反恐行动

20. 以反恐名义开展的行动往往涉及使用在特殊法律制度下运作的特种单位或军事部队。这些部队经常被授予广泛的酌处权，可能不受与普通执法人员相同的规范和监督，并可以国家安全为由证明致命武力是正当的，而不用表明致命武力对于保护生命的必要性。特别报告员强调，生命权是不可减损的，即使在疑似恐怖主义的案件中也是如此，国家安全关切不能成为非法使用武力的理由，

¹⁷ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 27 和 28 段。

¹⁸ 《执法人员使用武力和火器的基本原则》(1990 年)，原则 22-24；《执法人员行为守则》(1979 年)，第 8 条和评注。

¹⁹ 人权高专办，执法人员在和平抗议情况下促进和保护人权实用工具包(2024 年)，可查阅 <https://www.ohchr.org/zh/documents/tools-and-resources/practical-toolkit-law-enforcement-officials-promote-and-protect-human>。

参与这类执法行动的所有人员，包括军事或情报单位，都必须在符合人权的法律框架内运作，并接受独立监督。

21. 非洲人权和民族权委员会同样申明，所有反恐努力必须符合《非洲人权和民族权宪章》，包括调查和制裁任何使用非法武力行为的义务。²⁰ 在关于 2013 年至 2014 年肯尼亚反恐警察部队法外杀人和其他违法行为的可信报告之后，²¹ 该国政府承诺加强对反恐行动的监督和问责，包括通过调查和移交独立警务监督局起诉。

C. 禁毒执法

22. 在某些司法管辖区，针对毒品犯罪的行动与法外处决模式相关联，包括非正式的“射杀”指令或支持使用致命武力的政治言论，特别对贫困或边缘化社区的个人造成影响。联合国人权机制就这种做法与生命权的相符性提出了严重关切。²²

23. 在某些情况下，作为禁毒运动的一部分进行的有系统或广泛的杀戮也可能构成国际犯罪。国际刑事法院认定，有合理理由相信，2016 年至 2019 年在菲律宾所谓“禁毒战争”背景下实施的数以千计的法外杀戮行为构成危害人类罪。²³ 2025 年，法院对这位前总统发出了逮捕令。²⁴ 这些诉讼程序强调了一项国际法律原则，即：可追究国家官员对打着执法幌子犯下的严重侵犯人权行为的个人刑事责任。

D. 紧急情况(突发安全和卫生事件)

24. 紧急状态，无论与内乱、武装冲突还是与公共卫生危机有关，都可能伴随执法权力的暂时扩大。联合国人权机制对在紧急情况下使用致命武力执行封锁、宵禁或维持公共秩序表示关切，特别是在这种武力既不必要也不相称的情况下，并强调，即使在特殊情况下，执法也必须厉行克制，所有使用武力行为都必须接受有效监督和问责。²⁵

²⁰ 见 <https://achpr.au.int/sites/default/files/files/2021-05/principlesandguidelinesonhumanandpeoplesrightswhilecounteringterrorisminafrica.pdf>。

²¹ Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, “We’re Tired of Taking You to the Court”: Human Rights Abuses by Kenya’s Anti-Terrorism Police Unit (Human Rights Initiatives for Kenya, 20 February 2014, 可查阅 <https://www.justiceinitiative.org/uploads/08088935-9bbe-4504-b823-ea4b4743964f/human-rights-abuses-by-kenya-atpu-20140220.pdf>。

²² CCPR/C/PHL/CO/5, 第 27 和 28 段。另见 www.undp.org/publications/international-guidelines-human-rights-and-drug-policy, p. 11, 5.ii。

²³ International Criminal Court, Office of the Prosecutor, Situation in the Republic of the Philippines, Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15(3), 24 May 2021, ICC-01/21-7-SECRET-Exp (14 June 2021).

²⁴ International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, Warrant of Arrest for Rodrigo Roa Duterte, ICC-01/21-01/25, issued 7 March 2025.

²⁵ 人权高专办，关于执法人员在 COVID-19 紧急情况下使用武力的指南。

25. 在关于 2020 年执行冠状病毒病(COVID-19)封锁期间过度使用武力的报告招致公众强烈抗议和司法干预后，南非进行了改革，以加强监督和遵守国际标准，包括修订业务规程，将使用武力、特别是为支持民警维持治安而部署的军事人员使用武力严格限制在必要和相称的范围内。

E. 军事化维持治安

26. 部署军事部队或军事化警察部队执行民事执法任务的做法引起重大人权关切。军事人员往往缺乏国际法所要求的人权培训和基于相称性的反应规程，这增加了过度或无差别使用武力的风险。此外，民警日益军事化——通过购置和部署军用武器、车辆和战术——同样会模糊维持治安和战争之间的区别，使日常行动升级为暴力对抗。

27. 美洲人权委员会一再对美利坚合众国警察部门的军事化提出警告，指出“地方警察部队使用军事级别的工具和战术加剧过度使用武力的风险，并损害对人权的尊重”。²⁶ 所有执法职能——无论所涉人员的机构身份如何——都必须受人权法规制，并接受有效的民事监督。

F. 逮捕和在押期间死亡

28. 在逮捕和警方拘留的头 24 小时期间使用武力，对生命权构成更大的风险，特别是对处境脆弱的个人——包括患有社会心理残疾、有基础性健康问题或来自边缘化社区的人。国际标准要求执法部门以最低限度的武力进行逮捕，并在人员在押后秉持高度的关照义务。²⁷ 对所有在押人员的死亡必须按照《明尼苏达规程》进行调查，除非另有证明，否则应推定国家责任。²⁸

29. 锁喉或俯卧放置等束缚方法在使用不当时，已导致许多人在押期间死亡，而且往往达不到必要性和相称性标准。²⁹ 缺乏即时的救治、法律保障或外部监督进一步加剧了这些风险。几个司法管辖区已经推出了改革——例如禁止锁喉、规定随身配戴摄像头³⁰ 和建立独立的监督机制——以防止更多的死亡，并使警务做法符合国际人权法。欧洲委员会还通过了《欧洲警务道德守则》，旨在阐明逮捕和调查时的最佳做法。³¹

²⁶ Inter-American Commission on Human Rights, *Police Violence Against Afro-descendants in the United States*, para. 237, 可查阅 www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/PoliceUseOfForceAfrosUSA.pdf。

²⁷ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 25-28 段。

²⁸ 见 A/HRC/53/29。

²⁹ 除其他外见 <https://www.gov.uk/government/publications/deaths-and-serious-incidents-in-police-custody> 中的报告。

³⁰ 见 www.justice.gov/archives/opa/pr/departments-justice-announces-department-wide-policy-chokeholds-and-no-knock-entries；和 www.justice.gov/archives/dag/file/1144936-0/dl?inline。

³¹ 见 <https://rm.coe.int/the-european-code-of-police-ethics-pdf/1680b003e0>。

G. 移民和边境控制

30. 由于多种因素，移民特别容易受到执法人员任意或过度使用致命武力的影响，其中包括法律身份——因为无证移民或寻求庇护者可能出于担心被驱逐出境或报复而避免与当局接触——以及边境执法人员中存在歧视性态度或去人性化的言语。来自六个欧洲国家的数据表明，移民和残疾人是非法使用武力的主要受害者。然而，对此类事件往往报告不足或不进行调查，这加剧了有罪不罚的循环，并损害法律保障。

31. 推回行动和边境执法的军事化往往伴随着过度或任意的武力，导致侵犯生命权。所有使用武力控制移民的行为，包括控制非正常移民的行为，都必须受国际人权法规制。这要求在执行边境政策时严格遵守必要性和相称性原则、坚持不推回原则以及充分尊重生命权和身体完整性。³² 必须对边境执法行动造成的任何死亡进行适当调查，并确保按照国际标准追究责任和采取补救措施。

五. 调查执法人员非法杀人

32. 各国负有的一项明确和具约束力的义务是，确保根据国际人权法和《明尼苏达规程》规定的标准，迅速、彻底且完全、独立、公正和透明地调查所有涉及执法人员的潜在非法死亡。这一义务包括查明、起诉和惩罚责任人，以及向受害人及其家人提供有效的补救和赔偿。不进行这种调查或不确保追究责任，本身就可能构成侵犯生命权并引起国家根据国际法承担的责任。

A. 调查程序面临的挑战

1. 体制偏见和“沉默守则”

33. 执法机构常常营造一种保密和抱团的风气——通常被称为“蓝色沉默守则”³³ 或“沉默守则”——这种风气阻碍执法人员配合涉及同事的调查。这种非正式规范妨碍收集准确的证词和证据，应通过独立的内部投诉制度、对举报人的保护和促进透明度的正面激励来加以应对。³⁴

34. 这种风气因害怕报复、同伴压力和机构忠诚感而得到加强，使其成为全世界警务做法中的透明度和问责制方面最难消除的障碍之一。肯尼亚独立警务监督局尽管被赋予了重要的调查权，但报告称，从国家警察局收到的法律规定提交的关于警察行动造成的死亡或在押期间死亡的通知急剧减少，据报是“沉默

³² A/72/335，第 35 段。另见 <https://www.ohchr.org/zh/documents/tools-and-resources/recommended-principles-and-guidelines-human-rights-international>。

³³ 见 Jerome Skolnick, “Corruption and the blue code of silence”, *Police Practice and Research*, vol. 3, No. 1 (2002), pp. 7-19。

³⁴ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)，《警察问责、监督和廉正手册》(维也纳，2011 年)，第 87 页。

守则”所致。这种报告不足的情况损害官方报告机制的完整性，并阻碍有效的监督。³⁵

2. 法律豁免和特惠待遇

35. 一些司法管辖区为执法人员提供法律保护——如有条件豁免、合法行为推定、检察裁量权或移交专门的司法程序——这对追究非法杀人的责任造成很大障碍。这些框架经常将证明责任转嫁到受害人的家人身上，损害平等武装原则。法院可能赋予执法人员的证词更大的证据分量，特别是当它与平民或受害人的陈述相矛盾时。幸存者和亲属可能面临结构性障碍，如无法获得法律援助、提起诉讼的权利受到限制或受到恐吓。对杀人负有责任的执法团体或其支持者可能积极阻止家人(和其他主管机构)寻求正义，包括通过威胁。³⁶

36. 《关于司法机关独立的基本原则》中强调，在刑事事项中，所有人都必须在公正的民用法庭前面对指控，不得受益于不正当的特权或程序优势。法律框架还必须确保公正地评估所有证据，并确保所有当事方——无论其归属何种机构——在法律面前一视同仁。³⁷

37. 一些司法管辖区内的司法干预有助于加强这一原则。印度最高法院认定，对参与法外杀人的警察没有豁免，即使在戡乱行动中也是如此，³⁸ 而且调查必须独立和公正地进行，尽管在执行方面仍然存在挑战。在肯尼亚，高等法院裁定，在个人被警察杀害的情况下，执法部门有责任证明使用致命武力是有正当理由的。³⁹

3. 干扰证据和缺乏法证独立性

38. 由于保全、分析和出示证据方面的缺陷，包括污染犯罪现场、更改或压制官方记录、拖延收集法证材料，以及在一些情况下故意篡改证据，对执法人员潜在非法杀人的调查经常受到损害。此类缺陷往往发生在体制偏见或监督不足的更广泛背景下。在巴西，国家检察官委员会根据法院命令作出的一项决议规定，对警察杀人的调查必须遵守包括《明尼苏达规程》在内的国际人权标准，并强调问责措施，如迅速作出起诉反应、保护和支持受害人、保全法医证据、强制隔离犯罪现场和全面记录事件。⁴⁰

³⁵ Independent Policing Oversight Authority of Kenya, “Annual report and financial statements for the year ended 30 June 2023”, pp. 3 and 20; <https://ipoa.news/wp-content/uploads/2023/07/IPOA-Performance-Report-July-Dec-2022.pdf>, p. 25.

³⁶ https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UNODC_Handbook_on_Justice_for_victims.pdf, p. 9; A/HRC/56/56/Add.1, 第 56 和 67 段。

³⁷ 《关于司法机关独立的基本原则》，原则 5 和 6。

³⁸ 见 Supreme Court of India, *Extra Judicial Execution Victim Families Association v. Union Of India and another* (writ criminal petition No. 129 of 2012) (13 July 2016)。

³⁹ Kenya, High Court at Meru, *Makero v. Attorney General*, KEHC 26540 (KLR) (7 December 2023)。

⁴⁰ https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2025/Maio/Resolucao_310_2025.pdf。

39. 一个主要关切是缺乏独立和公正的法医能力。在许多司法管辖区，法证检验——如尸检、弹道分析或伤情评估——是由附属于警察或安全机构的机构进行的，这引起人们对公正性和潜在利益冲突的严重关切。一些综合研究建议将法医和法医服务与检察和警察机构完全切分。⁴¹ 《明尼苏达规程》指出，法证专家必须在业务上独立、具备专业资格和充足的资源，以便在不受外部干扰的情况下开展工作。

4. 使用军事司法管辖权

40. 如果涉及执法人员被控非法杀人的案件被移交军事法庭，特别是在警察或宪兵归武装部队领导的司法管辖区，就会出现问责的另一个障碍。军事司法管辖机构经常限制受害人家属获取信息，限制他们提起诉讼的权利，并在缺乏透明度的情况下运作，这损害公众信任和问责。军事法庭缺乏裁决侵犯平民人权行为所必需的独立性和公正性，只应对军事人员纯粹军事性质的案件行使管辖权。⁴² 哥伦比亚高等法院裁定，国家安全部队的法外杀人行为必须在民方法庭而不是军事法庭审判，以确保公正性和独立性。⁴³

5. 监督漏洞

41. 如果对执法人员非法杀人的调查是由与被指控的不当行为有牵连的同一机构在内部进行，问责制往往会受到损害，有体制偏见、利益冲突和缺乏透明度的风险。国际标准要求调查由独立、公正、在结构和等级上与执法机构分离的机构进行。这些机构必须依法设立，获得充分的调查权力——包括接受申诉、查阅所有相关证据、传唤证人、进行实地考察和将案件移交起诉的权力——并获得充分的资源，以便有效履行其职能。⁴⁴

42. 监督机构必须对公众敞开大门，并透明运作，具有明确的任务授权和报告义务，以加强公众信任和遏制不当行为。它们必须能够不受限制地接触警方记录、人员和业务规程，并有权提出具有约束力的建议或启动司法程序。⁴⁵ 执法人员必须在法律上有义务与独立监督机制合作。例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，警察行为独立办公室⁴⁶的法定任务是调查英格兰和威尔士涉及警察的死亡和严重事件，独立于警察指挥结构运作，并保持透明的公共报告程序。

⁴¹ <https://nap.nationalacademies.org/catalog/12589/strengthening-forensic-science-in-the-united-states-a-path-forward>, pp. 183 and 184; and https://futurejustice.org.uk/wp-content/uploads/2025/06/FS_Digital.pdf, sects. 2.91 and 2.92.

⁴² CCPR/C/CMR/CO/4 (2017), 第 15 段; African Commission on Human and Peoples' Rights, Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa, 2003, principle L (a), 可查阅 <https://achpr.au.int/en/node/879>。

⁴³ Constitutional Court of Colombia, Judgment SU190/21.

⁴⁴ 毒罪办，《警察问责、监督和廉正手册》(2011 年)，第 3 和 4 章。

⁴⁵ 同上，第 69 和 70 页；《基本原则》，第 22-24 段。

⁴⁶ www.policeconduct.gov.uk/.

B. 对执法部门参与非法杀人的有效调查和问责机制

43. 对执法人员使用致命武力的所有行为进行有效调查，对于维护生命权和防止有罪不罚现象至关重要。各国必须建立能够调查执法人员的任何潜在非法杀人行为的独立且资源充足⁴⁷的机制。在最低限度上，这些机制应能够接受投诉，包括直接来自公众的投诉，记录投诉，启动调查，有权听讯任何人，传唤和获取所需的任何信息，查阅警方卷宗，进行搜查和扣押，强迫包括警察在内的证人到场，提供证人保护，建议采取进一步的刑事或纪律行动，就结构改革提出建议，并就建议采取后续行动。⁴⁸ 这些机构必须在业务上独立，在结构上与执法指挥链分离。调查规程必须确保关键措施——如保护犯罪现场、保全法医证据、由独立法证专家进行尸检和确保适当的保管链——在使用致命武力的任何行为发生后立即启动。根据国际人权法，对每一起潜在非法死亡进行可靠调查是一项义务，而不是一种选择，调查的进行应符合国际标准。

1. 法律和法规框架

44. 只有当各国制定了有力的法律和法规框架，完全按照国际人权法来规制执法人员使用武力时，才能确保进行适当的调查。国内立法必须明确界定使用武力的合法理由和限制，体现必要性、相称性、合法性和问责等原则。这些框架应规定可使用武力，特别是致命武力的狭窄和具体条件，包括在可行情况下事先发出警告，用尽伤害较小的替代办法，以及防止对处境脆弱的人使用武力的保障措施。仅编纂法律是不够的；有效的执行需要全面培训、独立监督和强有力的体制保障。

45. 在德国，州(Länder)警察法和《联邦警察法》规定了相称性要求，要求用尽不太严重的手段，通常要求在使用枪支之前进行口头或鸣枪警告。《巴勒斯坦民警行为守则》编纂了尊重权利的使用武力规程，其中要求警察始终克制行事，仅在确有必要和相称时使用武力，不任意使用致命武力。⁴⁹

2. 可使用的投诉机制和依职调查

46. 在执法行动造成的所有死亡案件中，无论是否提出投诉，都必须依职、尽责启动调查。这反映了国家调查任何潜在非法剥夺生命行为的主动义务。同时，投诉机制必须可供受害人家属、证人和广大公众使用，必须具有经证明的独立性，并确保受害人和投诉人的安全，包括保护他们免遭报复。⁵⁰ 根据 2002 年《警察改革法》规定的法定任务，联合王国警察行为独立办公室如了解到相关

⁴⁷ A/HRC/14/24/Add.8，第 19-21 段。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ Code on the use of force and firearms by members of the Palestinian Security Forces (January 2012), 可查阅 https://www.policinglaw.info/assets/downloads/2011_Code_on_the_Use_of_Force_and_Firearms.pdf; and Code of Conduct and Ethics of the Palestinian Police, 可查阅 <https://www.undp.org/papp/publications/development-palestinian-civil-police-code-conduct>。

⁵⁰ 《有效防止和调查法外处决、任意处决和即审即决事件的原则》，原则 9、11 和 15。

事项，或在收到投诉或警察部队依照硬性规定转来的案件后，特别是在涉及死亡或重伤的案件中，可以依职启动独立调查。⁵¹

3. 内部和外部调查机构

47. 内部纪律程序可处理行政问责问题，但仅凭内部纪律程序是不够的。独立、有效和可信的刑事调查和外部监测机制——如国家人权机构或专门监督机构——至关重要，包括确保公众对调查结果的信任，不论调查结果如何，并保证国际法所要求的问责。这些机制必须在体制上和等级上独立于接受调查的机构，不受体制等级和领导层次可能产生的不正当影响。⁵² 监督机构必须被赋予调查权力，包括发出传票的权力、接触犯罪现场和证据的权限、移交起诉的权力，以及进行迅速和公正调查所需的资源。非洲人权和民族权委员会强调，调查必须由完全独立于涉案实体的实体进行。在巴西，里约热内卢的社区监督促进了对贫民窟警察杀人事件的更严格审查。在加拿大，由于公众关切内部审查缺乏可信度，由文职人员领导的独立机构现在监督所有涉及警察的死亡事件。⁵³

4. 纪律处分程序和刑事司法程序相辅相成

48. 行政程序和刑事司法程序应并行进行，而不是相互替代——这两个轨道对于充分处理非法杀人的不同问责层面是必要的。纪律行动不得拖延或阻止刑事诉讼的启动。当执法人员涉嫌参与非法杀人时，临时纪律措施——如停职、调任非业务职责或休行政假——是关键的保障措施，有助于维护正在进行的调查的完整性，防止干扰和维持公众信任。

5. 受害人家属和证人的参与和保护

49. 受害人家属有意义地参与调查和司法程序的权利是获得补救和追究责任的权利的组成部分。⁵⁴ 这包括及时获取案件信息、有需要时的法律援助以及为诉讼程序作出贡献的机会。各国还有义务保护受害人家属和证人免遭恐吓或报复，特别是在被控施害者是执法人员的情况下。⁵⁵

50. 针对在所谓的“禁毒战争”中的大规模杀戮，菲律宾人权委员会通过了正式的证人保护规程和网上投诉机制，以便利受害人和证人的安全参与，⁵⁶ 最高

⁵¹ United Kingdom, Independent Office for Police Conduct, Investigations; UK Police Reform Act 2002, Part 2. 见 www.policeconduct.gov.uk/publications/statutory-guidance-police-force-achieving-best-evidence-death-and-serious-injury。

⁵² 《明尼苏达规程》(2016年)，第28段。

⁵³ Special Investigations Unit, Ontario, Police Services Act, R.S.O. 1990, c. P.15, s. 15; Independent Investigation Office (British Columbia); and Bureau des enquêtes indépendantes (Québec)。

⁵⁴ 见 A/HRC/59/54。

⁵⁵ 见人权事务委员会，*Almeida de Quinteros* 诉乌拉圭，第107/1981号来文，第14段。

⁵⁶ 见 <https://chr.gov.ph/2024/statements/press-statement/chr-launches-mismo-the-new-online-complaint-and-request-portal-for-filipinos/>。

法院通过制定人身保护令和数据保护令加强了司法监督，在调查期间为受害人和证人提供法律补救和执行保护措施。⁵⁷

6. 多学科调查和法证能力

51. 有效的调查需要涉及法律、医学、法证和调查专门知识的多学科办法。《明尼苏达规程》强调独立法证专家的作用，并强调需要有足够的法证能力来查明、保全、记录和分析所有相关证据，确定死亡原因、方式和情况，并支持问责程序。独立的法证机构必须在业务上自主运作，不受干扰，以确保调查的完整性，此外，还必须有足够的供资、明确的任务规定和专业培训，以确保与执法有关的死亡案件中的法证程序的完整性和证据价值。在阿根廷，在发生据报因警察暴力导致死亡的高关注度案件之后进行了改革，导致通过了基于《明尼苏达规程》的标准作业程序，用于调查这类案件。⁵⁸

7. 为弱势群体的特别考虑

52. 对执法人员造成的弱势群体或边缘群体成员——如社会心理或智力残疾人、种族和族裔少数群体、社会经济处境不利社区成员、妇女、儿童和老年人——的潜在非法死亡进行调查，需要强化尽责，以确保遵守国际人权标准。这些群体过多地受到过度或歧视性使用武力的影响，经常面临诉诸司法的结构性障碍，包括污名化、缺乏法律援助、语言或文化障碍以及对报复的畏惧。

53. 各国必须调查潜在非法杀人案件中是否存在歧视动机，并确保调查具有文化敏感性、促进性别平等并包容残疾人。消除种族歧视委员会敦促各国收集关于警察杀人的分类数据，以揭示种族或族裔差异，并确保独立调查所有关于出于种族动机的暴力的指控。⁵⁹ 消除对妇女歧视委员会申明，必须尽责处理执法人员实施的性别暴力，必须为女性受害人及其家人提供诉诸司法的充分机会，包括在使用致命武力的案件中。⁶⁰

54. 同样，儿童权利委员会强调，必须保护儿童，特别是在执法或拘留的情况下，以使其免遭过度武力，必须独立和即时调查任何死亡事件，并以儿童的最大利益作为所有诉讼程序的指针。⁶¹ 在州一级，在德国的一些联邦州，绝对禁止使用致命武力，特别是对弱势群体，如 14 岁以下的儿童。⁶² 在美国，在非洲

⁵⁷ Supreme Court of the Philippines, Rule on the Writ of Amparo (A.M. No. 07-9-12-SC) and Rule on the Writ of Habeas Data (A.M. No. 08-1-16-SC).

⁵⁸ [A/HRC/53/29/Add.1](#), 第 37 段。

⁵⁹ 消除种族歧视委员会，第 36 号一般性意见(2020 年)，第 50 和 51 段。

⁶⁰ 消除对妇女歧视委员会，第 35 号一般性意见(2017 年)，第 29 和 30 段。

⁶¹ [CRC/C/CHL/CO/6-7](#), 第 19 段。

⁶² Submission from Laura Schmitz and Jens Struck, investigation and prevention of unlawful killings by law enforcement officials (citing as examples sects. 10 (3) UzwG; 107 (3) PolG Bremen; 9 (3) UZwG Berlin; and 56 (3) PolG Saarland).

裔美国人小乔治·佩里·弗洛伊德于 2020 年 5 月在被逮捕过程中遭谋杀后，许多联邦州修订并收紧了使用武力的标准。⁶³

六. 有效预防框架和良好做法

55. 防止执法人员非法杀人是国际人权法规定的一项基本义务。《公民及政治权利国际公约》第六条要求各国采取立法、行政和体制措施，防止任意剥夺生命。全面的预防框架必须处理执法行为的结构和业务两个方面。这包括健全的法律框架、明确的业务规程、获得非致命性工具和装备、持续的人权和缓和局势方面的培训、记录和审查所有使用武力事件以及建立内部问责制度和独立监督机构。政治领导人对非法杀人行为采取明显的零容忍政策，并且该政策得到政府和机构最高领导层的认可，这对于培养问责文化、维护公众信任、确保执法的正当性和保护法治同样至关重要。

A. 零容忍政策

56. 针对执法人员非法杀人和过度使用武力行为的正式和公开阐明的零容忍政策，是预防框架的一个基本要素，它发出机构致力于问责和震慑的信号。它应由指挥、管理控制结构和程序所采用，并附以明确的内部准则、纪律后果，并在涉嫌违反的情况下迅速移交独立调查机构。各国必须采取“明确指示”，防止过度使用武力。

B. 法规和业务框架

57. 要对非法杀人采取预防性办法，就必须有一个强有力的法律和法规框架，规制所有执法行动中武力的使用。这一框架必须植根于国际标准，应至少包括以下内容：

- 与国际标准保持一致的标准作业程序，为使用武力的门槛和决策过程提供实际指导。
- 明确和限制性的接战规则，将致命武力的使用明确限制在为保护生命绝对必要且伤害较小的手段将作用不足的情况。
- 明确界定的指挥系统，确保行动指挥权链条可追查和个人问责。
- 严格的征聘、审查和诚信筛查程序，以排除有虐待或不当行为历史的候选人。

58. 良好做法包括挪威⁶⁴和冰岛⁶⁵的例子，在这两个国家，警察业务准则强调缓和局势，并要求对任何可能涉及警察的死亡进行记录和独立的外部调查。同

⁶³ 见 www.npr.org/2020/05/23/nx-s1-5399738/george-floyd-police-justice-change。

⁶⁴ 见 https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Police_use_of_force_EN_2021.05.28_0.pdf, p. 37。

⁶⁵ 见 www.policinglaw.info/country/iceland。

样，新西兰警察的使用武力政策规定了一项“最低限度的必要武力”原则，并包括对任何涉及重伤或死亡的事件的即时通报制度。⁶⁶

59. 此外，在日常执法活动中进行有效的指挥与控制也至关重要。指挥官必须拥有权力、训练有素和接受问责，以便作出最大限度地减少伤害的决定，特别是在人群控制、逮捕行动和禁毒行动等高风险环境中。在南非，⁶⁷ 第 262 号长期命令要求警察主管现身公共秩序活动现场，并确保所采取的行动与威胁相称；这一命令后来被废除，取而代之的是 2014 年第 4 号国家指令，以确保关于警察行动的行动决定由一名具有全面指挥权、相关培训技能和公共秩序警务经验的警官作出。在德国，⁶⁸ 人群控制行动受标准化战术计划规制，每次部署都要审查计划，并由高级行动指挥官批准，以减轻升级的风险。一个结构良好的业务框架确保不仅编纂标准，而且有效地将标准转化为专业做法，从而加强警务工作中的合法性、克制和问责。⁶⁹

C. 工具和装备

60. 执法人员选择、部署、使用工具装备，必须严格遵循合法性、必要性、相称性原则。向执法人员提供的所有武器和装备都必须经过独立的安全测试，接受严格监督，并辅之以明确的业务指导。某些工具，如无差别动能冲击弹(例如，朝要害部位发射的橡皮子弹)或过期的催泪瓦斯罐，带来造成重伤或死亡的固有风险，特别是在部署不当的情况下。必须限制或禁止它们的使用，任何滥用都必须触发迅速和透明的问责机制。执法人员必须确保他们对武器或其他装备的选择和使用符合关于使用武力的国际法律标准。

61. 每个国家对其使用的武器和装备都有自己的条例和程序。然而，负责制定和执行此类条例和程序的人必须确保遵守国际人权义务，并考虑到：

- 武器弹药的使用方式符合国际法律标准。
- 使用不同武器的人道主义后果，以及在武器和弹药的选择、使用和执法人员培训方面可能存在的缺陷。
- 要求使用枪支的替代品，包括“低致命性武器”，以将武力的使用最大限度减少到绝对必要和相称的程度。
- 如对“低致命性武器”不加小心控制，与使用此类武器有关的风险，包括重伤或死亡的风险。

⁶⁶ 见 <https://policepolicy.nz/policies/use-of-force-use-of-force-overview/u-wwfif/use-of-force-overview-050822.pdf>; Independent Police Conduct Authority, Annual Report, 2021。

⁶⁷ <https://www.justice.gov.za/comm-mrk/exhibits/Exhibit-SS-2.pdf>, pp. 7 and 8.

⁶⁸ German Federal Constitutional Court, Brokdorf demonstrations case (1985), establishing the principle of operational restraint in protest policing.

⁶⁹ Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), *Human Rights Handbook on Policing Assemblies* (Warsaw, 2016), pp. 27-36.

- 购置适当的防护装备供执法人员使用，以保护他们，并减少使用任何类型武器的需要。
- 禁止使用会引起不必要伤害或产生不必要危险的火器和弹药(《使用武力和火器的基本原则》，原则 11(c))。禁止改装标准配发武器或使用未经授权的武器或简易武器。
- 某些枪支以及设计用于武装冲突的其他武器弹药不符合国际标准，因此不应使用。这些包括：全自动(或多发连射)模式下的突击步枪和其他全自动武器——自动射击不精准，无法严格控制和对正构成迫在眉睫威胁的特定人员，同时将对他们和旁观者的风险降至最低限度；爆炸性武器，如破片榴弹、迫击炮、火箭、炸弹和导弹——它们不符合将对构成迫在眉睫威胁的具体人员和旁观者造成的损害和伤害降至最低限度的义务。⁷⁰

62. 在芬兰，⁷¹ 泰瑟枪等低致命性武器的使用受到严格监管，人员接受专门培训，装备日志受到监督。在智利，在 2019 年的广泛抗议活动之后，由于大量报告称抗议者眼睛受伤和永久性失明，当局对橡胶弹丸霰弹枪的使用施加了限制。⁷²

63. 利用提高透明度的技术和方法，既可以减少使用致命武力的发生率，又可以确保在确实发生非法杀人的情况中追究责任。例如，巴西圣保罗的警察采用随身摄像头后，从 2019 年到 2022 年，执勤宪兵军官使用致命武力的情况减少了 76.2%。⁷³ 令人遗憾的是，这一计划已经停止。

D. 执法人员的培训

64. 全面、持续的情景模拟培训对于确保执法人员将关于使用武力的国际人权标准内化并适用这些标准至关重要。培训应使人员掌握实用工具，以维护所有个人的生命权和尊严的方式管理现实生活/基于情景⁷⁴ 的情况。这种培训的核心部分包括：国际人权法，特别是生命权；缓和局势的战术和解决冲突的技能，以减少暴力遭遇的可能性；致命武力的战术替代办法，包括安全的制服技术和低致命性选项；心理准备和精神压力调控，特别是在高风险或情绪激动的情况下；促进性别平等和对多样性敏感的警务办法，以确保对所有社区的平等保护，减少歧视性使用武力。

⁷⁰ 见 https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/qa-use_of_force_inLaw_enforcement_operations_en-web.pdf。

⁷¹ 见 www.policinglaw.info/country/finland。

⁷² 人权高专办，“联合国人权办事处关于智利危机的报告描述了多起警察违法行为并呼吁进行改革”，新闻稿，2019 年 12 月 13 日。

⁷³ 见 <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/04/cameras-corporais-pmsp-2ed.pdf>。

⁷⁴ 人权高专办，《关于执法中使用武力和火器的资料手册》(联合国出版物，2017 年)。

65. 在瑞典，警察接受两年半的教育，内容包括人权、道德操守和解决冲突，⁷⁵而在加拿大，缓和局势是加拿大皇家骑警事件管理/干预模式和培训方案的一个核心组成部分。⁷⁶

E. 记录和数据收集

66. 准确和透明地记录所有使用武力的情况——无论是致命性还是低致命性武力——对于预防、内部审查、外部监督和问责至关重要。包括《明尼苏达规程》在内的国际标准要求迅速、彻底和公正地记录所有潜在非法死亡，包括证据保全和保管链。各国必须采取对每一起涉及使用武力事件的强制报告制度，并配以标准化的中央记录工具，如使用武力表格和行动后报告，这些工具可供监督机构查阅。在联合王国，⁷⁷任何使用武力的行为都必须记录在使用武力报告系统中，使监督机构能够监测模式并在必要时进行干预。

67. 数据收集应按关键变量分类，包括年龄、性别、族裔、地理位置和事件情况。这使得能够进行趋势分析，帮助找出歧视模式，并为预防性改革提供信息。公众获取这些数据——须遵守隐私和数据保护方面的适当保障措施——对于促进机构问责、揭露系统性缺陷和为改革提供信息至关重要。在巴西，国家公共安全系统⁷⁸要求将所有警察杀人事件登记在一个中央数据库中，从而加强联邦监督，并使民间社会能够监测趋势。

F. 独立监督

68. 独立和资源充足的监督机制对于防止有罪不罚和解决执法机构的结构缺陷不可或缺。各国必须建立自主机制，其任务是调查执法部门的被控违法行为，特别是那些导致死亡或重伤的行为。⁷⁹

69. 有效的监督机构必须在法律上和运作上独立于警察或行政主管部门。它们应有充分权限获得相关信息，包括业务计划、通信和内部纪律记录，并有权进行调查，建议刑事起诉或纪律措施，提出政策改革建议，并促进对受害人的赔偿。南非独立警察调查局⁸⁰拥有法定权力，可以调查在警方拘留期间或因警方

⁷⁵ Swedish Police Authority, police training curriculum, 2021.

⁷⁶ www.rcmp-grc.gc.ca/en/incident-management-intervention-model-imim.

⁷⁷ 见 United Kingdom, use of force monitoring form guidance, 可查阅 <https://www.npcc.police.uk/SysSiteAssets/media/downloads/publications/publicationslog/2018/guidance-on-the-use-of-force-data---march-2018.pdf>。另见 <https://www.college.police.uk/app/armed-policing/post-deployment#use-of-force-reporting>。

⁷⁸ Brazil, National Public Security Information System (SINESP), 2022 Annual Report, 可查阅 <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/d72e21e4-4d9e-4fe1-9a59-16f60fb6fd51/download>。

⁷⁹ Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Citizen Security and Human Rights*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, (2009).

⁸⁰ South Africa, Independent Police Investigative Directorate Act 1 of 2011.

行动造成的死亡事件，公开提出报告，并在保障独立性和透明度的法律框架下运作。

七. 结论

70. 执法人员在维护公共秩序和保护所有人的权利和安全方面发挥的作用至关重要。在履行这些职责时，他们必须严格遵守国际人权法，特别是在使用武力和保护生命权方面。各国必须采取更多和更好的措施，通过建立明确的法律标准、强有力的监督机制和业务保障措施，最大限度地减少助长非法杀人的过度或任意使用武力的风险，防止执法人员非法杀人。同样至关重要的是，有义务确保以迅速、有效、彻底、公正、独立、可信和透明的方式，按照国际标准调查执法人员造成的每一起潜在非法死亡。加强调查和法证机构的独立性和公正性及其调查的质量和可靠性，确保受害人及其家人诉诸司法的机会，并消除追究责任的系统性障碍，这些都不是选择性措施——它们是保障人的生命和维护法治所不可或缺的义务。⁸¹

八. 建议

71. 以下建议以国际人权法为框架，以世界各地确定的最佳做法为启发，旨在帮助改善每个地方对执法人员非法杀人的有效预防和可靠调查。建议主要针对作为义务承担人的国家，但特别报告员也邀请关切这一议题的其他利益攸关方协助有效执行这些建议，特别报告员还为此提供技术援助。

A. 法律和法规框架

72. 各国应使关于使用武力的国内立法与国际人权法保持一致，包括合法性、必要性、相称性、预防、非歧视、例外性和问责等原则。这包括全面执行《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《执法人员行为守则》，并在适用情况下执行国际人道法的相关规定。

73. 致命武力的使用必须被明确限于生命受到迫在眉睫威胁的情况，并须在法律、行动接战规则和程序中明确反映这一点。必须将法外处决和任意剥夺生命定为刑事犯罪，并将其排除在豁免、时效法或赦免之外。

74. 法律框架还应规制低致命性武器的使用，包括明确限制部署和禁止可能造成不必要伤害的方法，例如用动能冲击弹射击头部或胸部。必须严格禁止在维持抗议活动治安的情境中使用枪支。

B. 业务保障措施和监督

75. 各国必须建立或加强独立的监督机制——如警察行为委员会或监察员机构——使其具有完全的业务独立性、获得证据的权限、移交刑事起诉的权力和

⁸¹ 见 [A/HRC/50/34](#)。

有保证的供资。监督应是外部监督，应当透明而且资源充足，并酌情得益于国际技术援助和监测。

76. 必须依法设立文职监督机构，明确规定其任务，规定要求执法人员充分合作的具有约束力的义务，为所涉各当事方提供正当程序保障，并规定定期提交公开报告，以确保透明度和问责。

77. 参与国内安全行动的军队和其他专门安全单位必须严格遵守人权义务，并遵守关于使用武力的执法标准，关于违反行为的指控必须由民事当局调查，并由民用法庭裁决。对公共安全的责任必须留给民事执法部门承担。

78. 各国应确保以强制、迅速、完全、彻底、公正和标准化方式报告所有使用武力的情况，特别是导致死亡或重伤的情况，并收集涵盖性别、年龄、种族、地点和相关情况的分类数据。这样收集的信息应作为循证预防政策和措施的基础。

C. 调查和问责

79. 必须根据《明尼苏达规程》迅速、完全、彻底、独立、公正和透明地调查所有潜在非法杀人事件。调查必须依职启动，并以尽责方式开展。

80. 作为一项预防措施，不考虑推定无罪，在等待调查结果期间，因潜在非法杀人而接受调查的人员必须与职责分离。

81. 调查范围必须超出被控施害者个人，含括对指挥责任的评估。上级命令绝不能成为违法行为的挡箭牌。起诉战略必须针对被控对非法死亡负有直接责任的人，以及可能促成或未防止非法死亡事件的指挥系统内人员。

82. 执法人员非法杀人行为受害人的家属必须在整个调查过程中适当获得情况通报以及获得关于调查结果的通报，获得保护以免遭报复，获得委托诉讼代理人的权利，并获得有效补救。必须建立证人保护方案和支助服务——包括心理、法律和社会援助——特别是面向社会经济状况脆弱的人。

D. 预防和培训

83. 各国应规定使用随身佩戴摄像头等技术，并制定明确的法律，管理数据存储、隐私保护和业务保障措施。

84. 执法部门使用的装备必须经过独立的安全测试，并接受采购监督。无差别或具固有危险性的工具应予禁止。

85. 业务规划必须包括在高风险部署期间由医务人员提供即时护理和减轻伤害的规定。

86. 执法人员必须接受关于缓和局势、非暴力解决冲突、人权标准和适当使用武力，包括使用低致命性武器的定期情景模拟培训。培训必须包含多样性、反歧视和以权利为基础的做法。

87. 各国必须收集和公布关于所有使用武力行为的详细分类数据，包括调查结果，以支持透明度、趋势分析和公共问责。

E. 高风险情境

88. 必须严格规制在维持集会治安、反恐、移民执法、毒品管制和突发事件应对中使用武力，以防止任意剥夺生命，使用武力的方式必须符合对生命权的最充分尊重。

89. 必须在法律和实践通过政策、培训和监督方面的保障措施，严格禁止歧视性地将种族、族裔或边缘化社区作为目标和对其使用武力。

90. 在执法逮捕、拘留和羁押环境中，必须执行保护生命权的最高标准，以防止非法死亡。必须严格禁止气管和颈动脉锁喉等危险的制服方法。所有在押期间的死亡必须被推定为非法，除非通过迅速、完全、彻底、独立、公正和透明的调查证明并非如此。

F. 国际合作

91. 各国应与国际和区域人权机制充分合作，落实其关于执法和生命权的建议。

92. 各国应促进和支持有效预防和调查执法人员非法杀人的国际合作，包括为此分享最佳做法，并在必要时协助法医和法证调查和能力建设。

G. 透明度和赔偿

93. 在发生非法杀人的情况下，当局必须确保其调查的透明度、公开承认不当行为、追究犯罪人的责任并向受害人家属提供充分赔偿，包括恢复原状、补偿、康复和保证不再发生。

94. 官方公开道歉可有助于建立对执法机构的信任，并在促进了解真相、治愈创伤和防止再次发生方面发挥建设性作用。
