



Distr.: General
13 September 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

临时议程* 项目 69(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

秘书长谨向大会转送法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员克里斯托夫·海恩斯按照大会第 67/168 号决议提交的报告。

* A/68/150。



法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的报告

摘要

在本报告中，特别报告员从保护生命权的角度，着重论述了借助武装无人驾驶飞机使用致命武力的问题。

虽然无人驾驶飞机并不是非法武器，它们却可以使得各国更易于在其他国家领土上部署这些致命和更有针对性的部队。因此，它们有可能在近期和长期意义上削弱对生命权保护。如果要保障生命权，国际法对使用武力的种种限制绝不能因无人驾驶飞机的广泛袭击而受到削弱。

特别报告员审查了包括国际人权法、国际人道主义法和关于国家间使用武力的法律在内的国际法，管制武装无人驾驶飞机使用的方法。他重申，这些法律制度是一个相互联系的全面制度，并强调了每一项法律制度在保护生命权方面所发挥的独特作用。他告诫说，不要规则和标准作出宽泛和笼统的解释，并强调了透明度和问责制义务的核心地位。

一. 引言

1. 本报告概述了特别报告员向大会提交报告(A/67/275)后至今进行的活动。他在第三节重点讨论了有关武装无人驾驶飞机生命权的问题。

二. 特别报告员的活动

2. 特别报告员提交人权理事会第二十三届会议的报告(A/HRC/23/47 和Add. 1-7 和Add. 1、Corr. 1)概述了他在2012年9月1日至2013年3月31日期间进行的活动。在该报告的专题部分,特别报告员重点讨论了致命自主机器人和保护生命问题。

A. 国际和国内会议

3. 2013年4月17日至19日,特别报告员参加了与日内瓦国际人道主义法和人权学院和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)联合举办的关于无人驾驶飞机袭击问题的威尔顿公园会议。

4. 5月23日,特别报告员在联合国日内瓦裁军研究所介绍了致命自主机器人的情况。

5. 5月29日,特别报告员在人权理事会第二十三届会议期间就阿拉伯叙利亚共和国不断恶化的人权状况以及最近在库塞尔发生的屠杀举行的紧急辩论上,作了发言。

6. 6月24日至28日,他出席了在维也纳举行的特别报告员、代表、独立专家和理事会特别程序工作组主席第二十次会议。6月27日和28日,他参加了由奥地利政府在难民署协助下举办的题为“维也纳+20:促进保护人权”的国际专家会议,其宗旨是继续实施1993年在维也纳举行的世界人权会议的成果。

7. 7月13日,特别报告员在大不列颠及北爱尔兰联合王国牛津道德、法律和武装冲突研究所组织了关于无人驾驶飞机和生命权的专家会议,以便为本报告提供信息。特别报告员感谢所有与会者协助本报告的编写工作。

8. 7月16日,特别报告员在联合王国牛津大学凯洛格学院就致命自主机器人问题作了介绍。

9. 7月26日和27日,特别报告员在南非比勒陀利亚大学与非洲人权和人民权利委员会非洲死刑问题和法外处决、即审即决或任意处决工作组举行了联合会议。

B. 访问

10. 特别报告员应墨西哥政府的邀请,于2013年4月22日至5月2日对该国进行了访问。他将于2014年向人权理事会提交对关于这次访问的报告。

11. 在他上次向大会提交了报告之后，特别报告员已向埃及、冈比亚、伊拉克、马达加斯加、马里、巴布亚新几内亚和也门等国政府提出访问请求。他欢迎马里政府和巴布亚新几内亚政府接受了他的访问请求。令人遗憾的是，冈比亚政府没有接受访问的请求。特别报告员鼓励各国接受他所提出的访问请求。

三. 武装无人驾驶飞机和生命权¹

A. 导言：一次总结的机会

12. 人们在不断开发利用致命武力手段。诸如纳米技术²和生物技术以及自动化和机器人系统(见 A/HRC/23/47)等新发展都是国际社会必须以协调一致的方式解决的事件。无人驾驶飞机，为本报告的目的让我们假定是武装无人驾驶飞机，已从一种前景转变为现实。无人驾驶飞机的魅力显而易见。除其他外，它们大大减少了从确定一个可能很远以外的潜在目标，到针对这一目标部署致命武力之间的时间，提供的战略优势。无人驾驶飞机，可以肯定地说，将继续发展下去。

13. 目前广泛的一致意见是，无人驾驶飞机本身并不是非法武器。比如说，自主致命机器人就不在此列。但是还有显然未能达成协商一致的问题是，应当如何将国际法规则关于使用武力的规定适用于无人驾驶飞机，而事实上无人驾驶飞机现在已经是一种成熟的技术。特别报告员在本报告中是要协助澄清这些规则的适用，并从保护生命的角度，重申这些规则的约束力。

14. 估计无人驾驶飞机会向多种形式和更为精密的方向发展，并且价格更为低廉，因此更为容易获取。它们可能会进入越来越多国家的武器库，使得这些国家能够以相对不易察觉和有时难以辨别的方式将其推出国界，部署到战场，并在远离传统上被视为武装冲突区之处跟踪目标。一些国家也会将武装无人驾驶飞机用于国内执法工作，例如边界巡逻、打击有组织犯罪活动和示威人群的管制。武装无人驾驶飞机有可能落入非国家行为者手中，也可能遭到敌对者或其他实体的黑客侵入。总之，在不久的将来有能力使用无人驾驶飞机的国家有可能大幅度增加，因而必须就其使用规范进一步达成一致意见。

15. 无人驾驶飞机现已成形，各国在感觉其利益受到威胁时，越发有可能以低强度且旷日持久的方式诉诸武力，而忽略地理或时间概念。这将打破关于战争——

¹ Dapo Akand 作为牛津道德、法律和武装冲突研究所和牛津马丁子孙后代人权方案的共同主任，主办一次专家会议并编写了一份讨论文件，为本报告所需内容提供了援助，就此对他和所有参加会议者表示感谢。对 Thompson Chengeta、Lawrence Hill-Cawthorne 和 Tess Borden 在研究方面提供的援助也表示感谢。Sarah Knuckey 曾多次提出宝贵意见。

² 见 Frank Simonis 和 Steven Schilthuizen, “Nanotechnology: innovation opportunities for tomorrow’s defence” (TNO 科学和工业, 2006 年)。

和通常跨国使用武力——的理念，即必须在有限的时间和范围内，而且在冲突之后应该有一个愈合和恢复时期。

16. 和平应成为规范，但在武力胜过长期和平手段的情况下，破坏和平可能成为一种规律。首批拥有无人驾驶飞机的国家如果大规模使用武装无人驾驶飞机并且不受到任何质疑，会严重损害国际安全根基，并从长期角度构成破坏世界各地保护生命的先例。对于各国新近获得这项技术的情况还不够确定，因为他们有限地参与了目前关于其未来作法的辩论。

17. 一方面，人们常说，无人驾驶飞机有助于更准确地打击目标，并可减少平民伤亡。另一方面，无人驾驶飞机使其不仅更易于远程实际调动武力和实施准确打击，而且无人驾驶飞机的广泛使用会降低反对部署致命武力的社会阻力，并导致更多关于降低相关法律标准的要求。

18. 由于无人驾驶飞机将大大减少或排除使用一方的伤亡人数，国内政治和其他方面的限制，与部署其他类型的武装部队相比，可能不那么严格。由于可以相对容易地将与无人驾驶飞机锁定目标的细节排除在公众视野之外，并避开公众关切的限制影响，无人驾驶飞机的魅力也越发突出。在这种发展形势之下，国际社会必须极大提高关于使用无人驾驶飞机的警觉。

19. 在十年前，武装无人驾驶飞机的使用还是刚刚出现的新生事物；对于其对人的影响和进一步技术发展，很难作出预测，对于国际法律框架适用问题的讨论尚有待充分展开。现已出版大量的学术和宣传文献，而且民间社会组织的检查员正在跟踪这一问题，并寻求提供透明度。联合国的各种论坛、政府间机构和国家政府和法院都在讨论武装无人驾驶飞机问题。³ 有助于促成国际对策和共识的发展包括诸如最近由欧洲议会与荷兰政府一个独立咨询委员会提出的倡议值得注意和支助。⁴

20. 回顾历史，展望未来，同时铭记新型武器系统的即将出现，目前正是一个总结的时机。借助这次机会，可以思考目前辩论情况的要点，重新阐述某些现有法律，以澄清主要意见分歧并处理一些有争议问题。现有资料显示，目前无人驾驶飞机的袭击次数可能有所下降，从而使得眼下成为一个更为有利的机会。⁵

³ 联合国高等法院，*The Queen on The Application of Noor Khan v. The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, CO/2599/2012 号案件，2012 年 12 月 21 日的判决。

⁴ Nils Melzer, “在战争中使用无人驾驶飞机和无人驾驶机器人所涉人权问题”，欧洲议会政策部对外政策研究司(布鲁塞尔，2013 年)和国际公法的问题咨询委员会，“关于武装无人驾驶飞机咨询意见的主要结论”(海牙，2013 年)。

⁵ Scott Shane, “无论辩论情况如何，无人驾驶飞机的袭击次数急剧下降”，《纽约时报》2013 年 5 月 21 日。部分原因可能是公众对各国政府的压力。

21. 特别报告员强调指出，多年来形成的国际法各个部分除了要从短期和长期保护生命权之外，创立了一个处理紧迫安全问题的十分平衡的系统。国际安全和保护生命权所依据的原则是，使用武力是别无选择的最后手段。

22. 国际人权法框架为生命权提供了最直接的保护。这是默认的法律制度，如果，而且只有在赞成根据国际人道主义法规定更为认同使用武力者可以表明各项必要条件已得到满足的情况下，才允许采取背离行动。

23. 对于生命权外层保护是禁止一国对另一国使用武力，同样只有严格的例外规定。保护国家主权和领土完整有时会成为保护人权的一个障碍，在此则构成保护人民免受致命武力的一个重要组成部分，随着武装架次无人驾驶飞机的出现，情况尤为如此。

24. 特别报告员提出的一个中心问题是，目前需要一种综合办法来保护生命权。一架无人驾驶飞机所发动的攻击必须在符合所有适用的国际法律制度法律要求的情况下，按照国际法才算是合法的。虽然某一次无人驾驶飞机的袭击行动满足国家间使用武力的各项要求，但却仍有可能不符合适用的国际人道主义法和国际人权法，或者是反过来，根据国际法构成非法行为。只有在国际法各种不同构成部分所提出的明确要求都得到满足时，生命权才能得到充分保证。

25. 在本报告提出的同时，在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员也向大会提交了报告，后者涉及到从特别报告员任务的角度关于无人驾驶飞机问题的意见(A/68/389)。而这两份报告是分开和独立的，它们在某种程度上涉及到相同的内容。

B. 特别报告员的任务

26. 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的工作重点是侵犯生命权的行为违反了国际法。这项工作还包括在和平与武装冲突期间在各种情况下保护生命权和侵犯这一权利的问题。

27. 人权理事会在其第 17/5 号决议中提出其任务范围，并提到 1949 年 8 月 12 日的日内瓦四公约，指出这些公约与人权法一道，为追究法外处决、即决处决或任意处决事件的责任提供了一个重要的法律框架。安理会指出这项工作针对的是各种形式的此类处决(第 1 和 3 段)，并且除其他外，在战争罪行方面可发挥关键作用(第 2 段)，请特别报告员继续审查各种情况下的法外处决、即决处决或任意处决，而不论其出于何种原因(第 7(a) 段)。其职责的一个重要部分涉及到武装冲突的问题，以及十多年来的无人驾驶飞机问题。⁶

⁶ 见 E/CN.4/2003/3/Add.3, 第 27 段) 和 Philip Alston 关于定点清除的 2010 年开创性说明(A/HRC/14/24/Add.6)。另见现任特别报告员就其前任所提出关于美利坚合众国的各项建议的后续行动的报告(A/HRC/20/22/Add.3), 第 76 至 84 段。

28. 除其他外，其工作遵循了《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》，其中第 1 段规定包括处于战争状态或战争威胁在内的例外情况不得援引作为法外处决、即决处决或任意处决的理由，这项禁令的权威性超过政府当局颁布的法令。

C. 保护人民：生命权

29. 人们普遍认为生命权是最高权利。⁷ 虽然其确切定义有待商榷，但对这一基本权利的重要性并没有任何严肃的质疑。

30. 拒绝被任意剥夺生命的权利是国际法的一项普遍原则和强制法的一项规则，而且也被视为习惯国际法的一项规则。⁸ 这项权利已列入《世界人权宣言》(第 3 条)，并被广泛视为一般国际法规则。国家在宪法和其他法律规定中并通过一系列广泛的国家和国际行动和做法确认了生命权，并普遍将非法杀害定为犯罪行为。一些侵犯生命权的行为被视为战争罪或危害人类罪。⁹

31. 为生命权提供的另一层保护是各项人权条约和监测机制，制定人权条约和监测机制是为应对缔约国的侵权行为。《公民及政治权利国际公约》¹⁰ 称之为项固有权利(第 6(1)条)，这表明其存在独立于《公约》，从而确认了前一段提出的几点。除《非洲人权和人民权利宪章》(第 4 条)之外，《保护人权与基本自由公约》(欧洲人权公约)(第 2 条)和美洲人权公约(第 4 条)同样认识到生命权的重要性。

1. 国际人权法

(a) 概论

32. 作为一项一般规则，各项人权条约规定，剥夺任何生命必须是非任意性的。¹¹ 在任何情况下使用武力是根据国际人权法别无选择的最后手段。《执法人员使用武力和火器的基本原则》的原则 9 规定，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。¹²

⁷ 人权事务委员会关于生命权的第 6(1982)号一般性意见。

⁸ 人权事务委员会关于批准或加入《公民权利和政治权利国际公约》或相关任择议定书时提出保留所涉问题的第 24(1994)号一般性意见，第 10 段。

⁹ 总体情况，见前南斯拉夫问题国际刑事法庭，检察官诉 *Mile Mrkšić and Veselin Šljivančanin*, IT-95-13/1-A 号案件。

¹⁰ Sarah Joseph, 《公民及政治权利国际公约》(牛津，联合王国，牛津大学出版社，2004 年)，第 154 页。

¹¹ 欧洲公约在第 2 条提出了可能允许使用致命武力的详尽清单。

¹² 另见原则 10。

33. 使用武力必须是必要和相称的，并只有在为防止对生命迫在眉睫的威胁绝对必要时，才能有意使用武力。一位前任报告员指出，警察只有在嫌犯企图杀人(此时达到采用致死武力的程度)并且没有其他可用方法逮捕嫌疑人(此时有必要使用致死暴力)的情况下才能射杀嫌疑人(A/HRC/14/24, 第 35 段)。首先应探索其他途径，只有其它手段不足以解决问题时才可诉诸武力。¹³

34. 在McCann等人诉大不列颠及北爱尔兰联合王国一案中，欧洲人权法院认为，国家公务人员杀害临时爱尔兰共和军成员的作法侵犯了他们的生命权，因为本可以在他们抵达直布罗陀执行任务时予以逮捕。¹⁴

35. 根据上述国际人权法标准，有意预谋杀害一个人一般而言都是非法的。如果有意杀人是防止对生命迫在眉睫的威胁的唯一途径，则可以采取这种方法。例如在一些人质情形中或为应对一个迫在眉睫的切实威胁，可能就是如此。

36. 虽然即使在武装冲突局势中，人权法标准始终如一，但在适用时必须根据情况，采取现实的方式。¹⁵

37. 过去即使在没有证据显示任何具体和直接的攻击，仅仅因其参与策划袭击行动便足以将一个人列为打击目标的观点，扭曲了国际人权法中的规定。¹⁶

38. 各国不能同意违反其根据国际人道主义法或国际人权法所承担义务。一国如果同意另一国在其领土上的活动，依然要遵守其人权义务，包括尽其所能确保尊重人权，从而防止侵犯生命权的行为。¹⁷

39. 除上文提出的生命权问题，使用无人驾驶飞机也会令人就其使用中可能的歧视问题提出质疑，例如对于公民和非公民是否采用不同标准。

¹³ 《执法人员行为守则》第三条。

¹⁴ 欧洲人权法院，18984/91 号申请书，1995 年 9 月 27 日判决。第 203-214 段；人权委员会，*Maria Fanny Suárez de Guerrero v. Colombia*, R. 11/45 号来文，1982 年 3 月 31 日通过的意见第 13.2 段。

¹⁵ Melzer, 使用无人驾驶飞机所涉人权问题，第 33 页。

¹⁶ 美国司法部白皮书，“Lawfulness of a lethal operation directed against a U.S. citizen who is a senior operational leader of Al-Qa’ida or an associated Force” (2003 年 2 月 5 日)。可查阅 http://msn.bcmedia.msn.com/i/msnbc/sections/news/020413_DOJ_White_Paper.pdf。

¹⁷ 关于国家对国际不法行为所负责任的条款草案，第 23 条，2001 年国际法委员会年鉴，第二卷第二部分(联合国出版物、出售品编号 E. 04. V. 17 (Part 2))，经更正。

(b) 在武装冲突中适用国际人权法

40. 现在一项公认的国际法原则是，国际人权法作为国际人道主义法的一项补充，在武装冲突期间继续适用。¹⁸ 因此，国际人权法所规定的生命权武装冲突期间继续适用，但按照国际法院的判决，禁止专断判决的作法要根据国际人道主义法作出解释。¹⁹

41. 人权义务在武装冲突期间是否适用的问题通过许多人权文书的减损条款加以明确，允许缔约国在战争或公共紧急状态期间减免履行这些条约所规定的一些人权义务。²⁰ 如果没有减损规定，人权义务作为一项一般规则在武装冲突期间继续适用。这对生命权更为适用，这是大多数条约不予减损的。²¹

(c) 人权规范对国家治外法权行为的适用性

42. 一国在另一国领土使用无人驾驶飞机引发的问题是，是否可要求各国对在本国领土外的行为负责。

43. 上文曾提到，生命权是国际法的普遍原则和习惯法规范。这意味着，不论承认生命权的条约规定是否适用，各国有义务在境内或境外使用武力时确保尊重生命权。

44. 此外，各国有义务遵守其缔结的条约的规定，并接受条约各自监督机制的监测。此类条约的适用性通常限于缔约国管辖下的个人。²² 管辖权有属地和属人的层面。在一个国家领土内的所有人被推定为在该国的属地管辖权范围内。²³

¹⁸ 见“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性，咨询意见”，《1996年国际法院案例汇编》，第24-25页。《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004年国际法院案例汇编》，第106段。

¹⁹ 同上。

²⁰ 例如，见《公民及政治权利国际公约》第4条；《欧洲人权公约》第15条；《美洲人权公约》第27条。

²¹ 《欧洲人权公约》规定生命权可以克减，但仅限于战争合法行为的范围。

²² 在《公民权利和政治权利国际公约》中，国家义务被进一步限于“在其领土内……的一切个人”（第二条第一款）。然而，自López Burgos诉乌拉圭案（第52/1979号信函，1981年7月29日通过的意见）以后，人权事务委员会认为，也可要求缔约国对其境外的侵犯人权事件负责。

²³ 如果国家无法对其领土行使权力，可不采用这一推定。

45. 国际法院、²⁴ 人权事务委员会、²⁵ 美洲人权委员会²⁶ 和欧洲人权法院²⁷ 等机构已确认，人权条约义务可原则上适用于国家在其领土之外的行为。

46. 国家对在其边界以外行使有效控制的其他领土，行使属地管辖权，确立属人管辖权是指国家对个人行使实际的权力、管辖权或控制。²⁸

47. 然而，通过无人驾驶飞机，国家能够在不有效控制领土和不拘留个人的情况下执行定点清除。因此，必须了解这种定点攻击是否可能导致侵犯适用条约规定的生命权。

48. 有关这一问题的判例法有限。在Alejandre案中，美洲人权委员会认定，古巴军用飞机在国际空域击落两架在美国登记的私人飞机侵犯了乘客的生命权。²⁹ 同时，在Banković案中，欧洲人权法院认为，在北大西洋公约组织对塞尔维亚广播电台进行空中轰炸中丧生的人不在参加国的管辖范围内，因此确定参加国侵犯了生命权。³⁰ 但在同一系统随后的案件中，这一决定的宽泛程度不断缩小，³¹ 该立场是否能够视为成立也不清楚。

49. 有人认为，使用域外无人驾驶飞机袭击蓄意杀害特定个人的作法可能把有关人员置于作业国的管辖权内。³² 按照这种推论，如果一国用致命武力定点清除境

²⁴ 《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果》，第 109 段。

²⁵ 关于缔约国应负的一般法律义务性质的第 31(2004)号一般性评论，第 10 段。

²⁶ Coard 和其他人诉美国，10.951 号案件，第 109/99 号报告，1999 年 9 月 29 日，第 37 段。

²⁷ Al-Skeini 和其他人诉联合王国，申请编号 55721/07，2011 年 7 月 7 日大审判庭判决，第 106-186 段；Loizidou 诉土耳其，申请编号 15318/89，1996 年 12 月 18 日判决；Ilaşcu 诉摩尔多瓦和俄罗斯，申请编号 48787/99，2004 年 7 月 8 日判决，第 392 段；Al-Jedda 诉联合王国，申请编号 27021/08，2011 年 7 月 7 日大审判庭判决。

²⁸ 欧洲人权法院，Al-Skeini 和其他人诉联合王国，Loizidou 诉土耳其和 Ilaşcu 诉摩尔多瓦和俄罗斯；国际法院，《2005 年国际法院案例汇编，刚果境内的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达)》，判决，第 168 页；美洲人权委员会，Coard 和其他人诉美国；人权委员会，Burgos 诉乌拉圭。

²⁹ Armando Alejandro Jr., Carlos Costa, Mario de la Pena y Pablo Morales 诉古巴共和国，11.589 号案件，第 86/99 号报告，1999 年 9 月 29 日，第 23-25 段。

³⁰ Banković 和其他人诉比利时及其他 16 个缔约国，申请编号 52207/99，2001 年 12 月 12 日大审判庭裁决(可受理性)，第 82 段。

³¹ Al-Skeini 和其他人诉联合王国，第 106-186 段。

³² 见 Nils Meltzer, *Targeted Killing in International Law* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2008)。

外的个人，可以说，该国打算对有关个人行使最终控制，从而使该国的人权协议法中的义务适用于此类行为。³³

50. 国家对在其领土之外的行为承担人权义务，但这并不意味着这些义务同在其领土内产生的义务相同。从原则上讲，领土控制意味着国家有义务不仅要尊重而且要确保并实现其领土内的人的人权，这一点受到国际法保障，国家在不控制领土的情况下，其执法人员对个人行使权力时，最起码表明国家有义务尊重这些人的权利。³⁴

51. 有人认为，人权条约不能被解释为允许缔约国在另一国领土犯下其不能在自己领土实施的违反条约行为。³⁵ 必须以同样的观点看待属于一般国际法和习惯的生命权。似乎可以由此断定，国家在自己或其他国家的领土上采取的任何积极行动必须符合所有可适用国际法规则所规定的人权义务。

2. 国际人道主义法

(a) 概述

52. 目前，在国家间的国际武装冲突中没有发生无人驾驶飞机袭击事件。在武装冲突中使用无人驾驶飞机的情况通常发生在当事方分别为国家和非国家武装团体的时候，从而使得利用无人驾驶飞机的情况可能变成非国际(或非国家间)的武装冲突情形。因此，特别报告员在此重点论述后一种情况。

53. 如果无人驾驶飞机袭击发生在非国际性武装冲突中，对生命权的保护通常根据国际人道主义法规则解释。不过应强调的是，并非所有国家对非国家行为体进行的暴力打击都符合可将其视为武装冲突的门槛规定。因此，如果不存在武装冲突，就不可能有非国际性武装冲突，国际人道主义法也不适用于此类使用武力的情况。

³³ Cordula Droege, “*Elective affinities? Human rights and humanitarian law*”, *International Review of the Red Cross*, vol. 90, No. 871 (September 2008), p. 516; Noam Lubell, *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2010), pp. 227-231; Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2011), pp. 209-221.

³⁴ Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, pp. 209-221.

³⁵ 欧洲人权法院，Issa 和其他人诉土耳其，申请编号 31821/96，2004 年 11 月 16 日判决，第 71 段。

54. 有些人认为，如果一国未征得另一国同意在其领土上使用武力打击非国家行为体，则关于国际武装冲突的法律也可适用，因为这种使用武力的情况还针对领土所属国，这一观点也值得注意。³⁶

(b) 存在非国际性武装冲突的标准

55. 暴力局势要达到非国际性武装冲突的程度，相关的门槛规定是，局势必须是政府当局同有组织武装团体或一国内的此类团体之间的持久的武装暴力。³⁷ 因此，某一特定局势必须满足两项累积标准，才能视其为可适用国际人道主义法的非国际性武装冲突，这两项标准是：冲突的强度和冲突当事方的组织形式。³⁸

56. 一个武装团体只有达到足够的组织程度，才能构成非国际性武装冲突的当事方。国际判例已确定相关的指示性标准，其中包括存在指挥结构、总部以及团体具备规划和执行军事行动的能力。³⁹

57. 武装暴力还必须达到高于国内动乱和紧张局势的一定的强度门槛值，相关冲突才可被视为非国际性武装冲突。⁴⁰ 武装暴力不是孤立或零星的，而是旷日持久的。⁴¹ 不过，旷日持久暴力事件的规定更多是指武装暴力的强度，而不是其持续时间。⁴² 正如组织方面的规定一样，武装暴力的强度是一个在逐案基础上确定的问题。⁴³

58. 就无人驾驶飞机而言，这些要求意味着，国际人道主义法不适用于没有达到暴力强度或组织程度的门槛标准的情况，因此，对此类情况只能适用国际人权法原则。

³⁶ Dapo Akande, “Classification of conflicts: relevant legal concepts”, in Elizabeth Wilmshurst, ed., *International Law and the Classification of Conflicts* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2012), p. 70.

³⁷ 前南斯拉夫问题国际法庭，检察官诉 Duško Tadić，对辩方关于就管辖权问题提出中间上诉的请求所做的裁决，第 ICTY-94-1 号案件，1995 年 10 月 2 日，第 70 段。

³⁸ 同上，第 IT-94-1-T 号案件，1997 年 5 月 7 日审讯判决，第 562 段。

³⁹ 前南斯拉夫问题国际法庭，检察官诉 Fatmir Limaj、Haradin Bala 和 Isak Musliu，第 IT-03-66-T 号案件，2005 年 11 月 30 日判决，第 94-134 段；国际刑事法院，检察官诉 Thomas Lubanga Dyilo，第 ICC-01/04-01/06-2842 号案件，2012 年 3 月 14 日判决，第 536-538 段。

⁴⁰ 《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书(第二议定书)》，第一条第二款；卢旺达问题国际刑事法庭，检察官诉 Musema，第 ICTR-96-13-A 号案件，2000 年 1 月 27 日判决，第 248 段。

⁴¹ 检察官诉 Musema，同上。

⁴² 前南斯拉夫问题国际法庭，检察官诉 Haradinaj 和其他人，第 IT-04-84-T 号案件，2008 年 4 月 3 日审判分庭判决，第 49 段；检察官诉 Limaj，第 90 段。

⁴³ 检察官诉 Musema，第 249 段。

(c) 各种有组织武装团体

59. 有人主张扩大武装无人驾驶飞机的使用，其理由是，在达到上述规定的局势中不仅可以对有组织武装团体，而且可以对其共同交战方(或有关人员或同伙)使用武力。⁴⁴

60. 共同交战的概念适用于国际武装冲突，其中包含主权国家通过正式或非正式进程成为冲突当事方。⁴⁵ 作为正式进程可以缔结同盟条约，非正式进程可能涉及向交战部队提供援助或与其建立共同的目标。⁴⁶

61. 有人不赞同把共同交战的概念移植到非国际性武装冲突中的想法，因为这一想法忽视了各种形式武装冲突之间的重大差异，而且为无清晰限度地扩大定点打击敞开了大门。⁴⁷

62. 既定的法律立场是，如果定点打击的个人不属于与有组织武装团体相同的指挥和控制结构，或不属于同一个军事等级结构，则不应被视为同一团体，即便其团体之间有密切联系。⁴⁸

63. 不同的有组织武装团体与同一个国家之间的暴力冲突可能构成单独的非国际性武装冲突，但条件是单个团体同国家之间的暴力冲突激烈程度超过强度门槛标准。孤立的无人驾驶飞机袭击不太可能达到这一暴力强度的门槛标准。⁴⁹

(d) “跨国”非国际性武装冲突的问题

64. 一些人提议，如果一国对若干外国的非国家行为体使用武力，应把该国同各非国家行动体之间的整个暴力冲突理解为单一的跨国非国际性武装冲突，战斗人员在多国领土中可能成为攻击目标。有人认为，上述说法成立的条件——而且是

⁴⁴ 见 www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address。另见 Curtis A. Bradley and Jack L. Goldsmith, “Congressional authorization and the war on terrorism”, *Harvard Law Review*, vol. 118, No. 7 (2005), pp. 2112-2113。

⁴⁵ L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, H. Lauterprecht, ed., 5th ed. (London, Longmans, 1935), pp. 203 and 206。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ “(美国)政府未界定可致使一个团体被认为是关联部队的具体组织特点或行为，由此引发的令人关切问题是，这可能导致定点打击决定权范围的强有力无限膨胀。”见 www.hrw.org/news/2013/04/11/joint-letter-president-obama-us-drone-strikes-and-targeted-killings。

⁴⁸ 检察官诉 Haradinaj, 第 144 页。

⁴⁹ Noam Lubell and Nathan Derejko, “A global battlefield? Drones and the geographical scope of armed conflict”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 11, No. 1 (2013), p. 78。

唯一的条件——是成为攻击目标的人与相同的有组织武装团体保持联系。⁵⁰ 不过，轻率地接受这种跨国武装冲突可能性所产生的风险之一是没有提防的社区可能因此面临过度附带损害的风险。

65. 值得质疑的是，今天自称为基地组织或与基地组织有联系的各种恐怖主义团体是否具备有理由将其视为全球非国际性武装冲突一个参与方的统一的指挥结构。⁵¹

66. 红十字国际委员会(红十字委员会)认为，根据事实，此类非国际性武装冲突现在和过去都未发生。相反，应采用逐案处理的办法，对在打击恐怖主义过程中发生的各种暴力局势进行法律分析和分类。一些局势可被归为国际武装冲突，另一些局势则归为非国际性武装冲突，在世界上发生的各种恐怖主义行为也可能并不属于任何武装冲突。⁵²

(e) 区分原则

67. 一旦确定存在武装冲突，即在这一具体情况下适用国际人道主义法的规则，下一个问题是可把谁作为攻击目标。不可把平民作为攻击对象，除非他们直接参加敌对行动，并仅在参加敌对行动的时候才属于例外。⁵³ 此外，如果对一个人是平民还是直接参加敌对行动的人存在疑问，必须假定其为平民。⁵⁴

68. 红十字委员会在《直接参加敌对行动的解释性指导意见》中，在非国际性武装冲突中享有不受直接攻击保护的平民是指既非国家武装部队成员也非有组织武装团体成员的人。有组织武装团体成员又被定义为“担任直接参加敌对行动的持续职务的个人(连续性作战职务)”。⁵⁵ 因此，在非国际性武装冲突中，袭击国对在有组织武装团体中担任持续作战职务的个人进行无人驾驶飞机袭击符合国际人道主义法的区分原则，条件是国际人道主义法的其他规则也得以遵守。关于打击对象是反对派成员的说法绝不构成充分条件，此人至少必须是该团体武装部队的成员。

⁵⁰ 同上，第 84 页。

⁵¹ 见 See Claus Kreß, “Some reflections on the international legal framework governing transnational armed conflicts”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 15, No. 2 (2010), p. 261.

⁵² 红十字委员会，“国际人道主义法与当代武装冲突的挑战”，31IC/11/5.1.2 (2011)号文件，第 10-11 页。

⁵³ 《第二附加议定书》，第十三条第二和三款以及《1949 年 8 月 12 日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书(第一议定书)》，第五十一条。

⁵⁴ 《第二附加议定书》，第十三条第二和三款；《第一附加议定书》，第五十条第一款。

⁵⁵ Nils Melzer, 《国际人道主义法直接参加敌对行动概念的解释性指导意见》(日内瓦，红十字委员会，2009 年)，第 27 页。

69. 除根据持续作战职务来决定打击目标外，如果平民个人从事直接参加具体敌对行动的，在此期间则丧失不受直接攻击的保护。红十字委员会称，在确定平民直接参加敌对行动并可能因此成为打击目标方面，有一项三级检验标准，即：⁵⁶ 平民的行动必须达到一定的伤害阈值；必须有直接的因果关系；必须同冲突有交战的联系。⁵⁷

70. 确实有理由批评红十字委员会的检验标准，因为这一标准缺乏协议法的权威依据，但其优点在于，通过提到对交战人员和(或)平民造成直接伤害的活动，回答了谁是合法打击目标的问题。这为确定谁可成为打击目标提供了一些客观依据。值得注意的是，在最近有关国家实际处理无人驾驶飞机袭击的过程中，采取了红十字委员会关于“有组织武装团体的成员”和“直接参加敌对行动”的概念。⁵⁸

71. 国际人道主义法规定，在确定一个人是否丧失上文所述的免受攻击的保护时，必须采取一切可行的预防措施。⁵⁹ 这一义务要求冲突各方在确定一个人是否为合法目标时使用可合理获得的所有信息。与其他兵力投送方法，如其他类型飞机相比，无人驾驶飞机能够进行更准确的定点打击并具备更强大的延伸监视能力，因此，更有责任采取预防措施。

72. 特征打击有时也被提到，即人们可能由于所在位置或外貌而成为打击目标。⁶⁰ 特征打击不是一个国际人道主义法的已知概念并可能导致混乱。此类打击的合法性取决于特征的内容。在一些情况下，在身份不明的时候，人们可能因为佩戴的标志或其行为而成为打击目标。如上文所述，法律检验标准依然是是否有足够证据表明，根据国际人道主义法凭借连续性作战职务或直接参加敌对行动可将某人确定为攻击目标，⁶¹ 以及是否存在国家必须避免定点打击作法的疑问。⁶² 如果“特征打击”指在没有足够信息为依据作出必要决定的情况下确定打击目标，这显然是非法的。

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ 同上，第 46 页。

⁵⁸ 见 2013 年 6 月 20 日德国联邦检察官的决定。可查阅 www.generalbundesanwalt.de/docs/drohneneinsatz_vom_04oktober2010_mir_ali_pakistan.pdf (德文)。

⁵⁹ 红十字委员会，《解释性指导意见》，第 74 页。

⁶⁰ Kevin Jon Heller, “‘One hell of a killing machine’: signature strikes and international law”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 11, No. 1 (2012), pp. 8-20.

⁶¹ 同上，作者对“法律上充分”和“法律上不充分”的特征进行了区分。

⁶² 《第一附加议定书》，第五十条第一款。另见红十字委员会，“对 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约的 1977 年 6 月 8 日附加议定书的评论”，“对《第二附加议定书》的评论”，第 4 789 段以及《解释性指导意见》，建议八。

73. 如果在一次无人驾驶飞机袭击后再次发动袭击，其目的是定点打击伤者、失去战斗力的人或医务人员，这样的袭击构成武装冲突中的战争罪，并构成侵犯生命权的行为，不管是不是在武装冲突中。在后续袭击期间，在尊重其他国际人道主义法规则的前提下，对确认为直接参加敌对行动或担任持续作战职务的平民进行的打击可被认为合法。

74. 应欢迎国家公开声明在武装冲突中事先对打击目标进行威胁评估，并敦促落实此类声明，因为这样做提供的保护甚至高于国际人道主义法在合法打击目标方面的规定。⁶³ 条件是相关局势必须能够被恰当地归类为武装冲突；如果达不到非国际性武装冲突的要求，则威胁评估还不够，必须符合国际人权法更加严格的自卫条件。

(f) 相称原则

75. 无人驾驶飞机来自天空，但在其定点打击的社区留下深深的战争足迹。⁶⁴ 不能不加分析地接受无人驾驶飞机在选择目标方面更精准的说法，特别是“恐怖主义分子”、“好战分子”等术语有时被用来描述实际上应受保护的平民。相称原则保护不应直接成为打击目标但仍可能受到使用武力严重伤害的平民。根据这项原则，禁止实施预计可能造成意外平民丧生、平民伤害、民用物体的损毁或各项损害的总和远远超过预计的具体直接军事收益的打击。⁶⁵ 这意味着，如果损失不过分，则此类损失则视为意外（“附带”）损害，不加以禁止，但条件是要遵守国际人道主义法的规则。在远离实际作战行动区的地方、特别是人口稠密的地区进行无人驾驶飞机袭击，可能使没有提防的平民突然置身于炮火攻击之下，平民面临的风险可能加剧。

76. 避免附带损害要求为防止或尽量减少意外平民丧生采取一切可行的预防措施，并收集有关可能的平民伤亡和军事收益的资料。⁶⁶

(g) 关于国际人道主义法是否要求采取生擒而不是杀死的办法的问题

77. 最近的辩论中提出了如下疑问：国际人道主义法是否规定武装冲突的一个当事方在某些情况下应考虑生擒一名在其他情况下合法的目标（即传统意义上的一名战斗员或一名直接参与敌对行动的平民），而不是将其作为武力攻击的目标。

⁶³ 见 www.theguardian.com/world/2013/may/23/obama-drones-guantanamo-speech-text。

⁶⁴ International Human Rights and Conflict Resolution Clinic at Stanford Law School and Global Justice Clinic at New York University School of Law, “Living under drones: death, injury, and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan” (2012), 见 <http://livingunderdrones.org/wp-content/uploads/2012/10/Stanford-NYU-LIVING-UNDER-DRONES.pdf>。

⁶⁵ 《第一附加议定书》，第五十一条第五款(b)项。

⁶⁶ 《第一附加议定书》，第五十七条。

红十字委员会在其解释性指南中指出，在显然没有必要使用致命武力的情况下，将对手杀死或者拒不给其投降的机会，是对基本人道概念的蔑视。⁶⁷

78. 对这一原则的阐述一直存在争议。⁶⁸ 这一阐述被指歪曲了目前的现行法，因而遭到批评，⁶⁹ 特别是，它暗示，军事需要的原则在一定程度上凌驾于国际人道主义法的每一条规则之上，而不是仅仅作为已经纳入各项规则之内的一种考虑因素。⁷⁰ 换言之，这种论点认为，国家已决定，仅仅以其战斗员的身份为依据，将其作为武力目标就是有必要和相称的。

79. 要确定围绕这一概念的争议将如何得到解决还为时尚早。对于现代反恐措施，个人或小团体可能孤立存在于远离冲突地区的领土、甚至可能是由当事国或其盟国控制的领土上，在此方面，这一问题很可能仍具有切实意义。⁷¹ 最近某些国家已将红十字委员会的做法适用于其关于无人驾驶飞机攻击的实践，⁷² 至少还有一个使用无人驾驶飞机的国家指出，作为一项政策，在有可能生擒恐怖嫌犯时，它不会使用致命武力。⁷³

D. 保护主权和人民：对在外国领土上使用武力的限制

80. 除了任何无人驾驶飞机攻击均必须严格遵守的国际人道主义法的规则和国际人权法外，只有在符合关于国家间使用武力的规则时，一国使用无人驾驶飞机将位于另一国的个人作为攻击目标，才属合法。尽管国际人道主义法和国际人权法的目的是保护有关个人，但关于国家间使用武力的法律主要目的是保护国家的合法权利，包括国家保护其公民和居民的生命免受侵略行为侵害的权利和利益。因此，该法可以通过限制冲突的地理分布，间接保护生命。

⁶⁷ 红十字委员会，《解释性指南》，第 82 页。

⁶⁸ 见 Dapo Akande, “Clearing the fog of war? The ICRC’s Interpretive Guidance on Direct Participation in Hostilities”, 《国际法和比较法季刊》，第 59 卷，第 1 号(2010 年 1 月)，第 180 和 191 页。

⁶⁹ 见 Michael N. Schmitt, “The Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities: a critical analysis”, 《哈佛国家安全学报》，第 1 卷(2010 年)，第 5 页和第 39-43 页。

⁷⁰ Michael N. Schmitt, “Military necessity and humanity in international humanitarian law: preserving the delicate balance”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, No. 4 (2010), 第 795 和 835 页。

⁷¹ Ryan Goodman, “The power to kill or capture enemy combatants”, 《欧洲国际法学报》，第 24 卷(2013) (待出版)。

⁷² 德国联邦检察官 2013 年 6 月 20 日的决定。

⁷³ 美国，总统办公室，“概况介绍：美国关于在美国境外和现行敌对行动地区的打击恐怖主义行动中武力使用的政策标准与程序”，2013 年 5 月 23 日。

81. 《联合国宪章》第二条第四款和习惯国际法禁止国家间威胁或使用武力，但有少数例外情况。一国可以同意另一国在其领土上使用武力。《宪章》还允许采取自卫行动。⁷⁴

1. 同意

82. 只有国家政府最高当局有权同意使用武力。获得区域当局或特定政府机构或部门的同意是不够的。⁷⁵ 如果政府最高当局与较低级别官员之间有意见分歧，级别较高的官员的意见应被视为决定性意见。

83. 虽然没有关于公开表示同意的要求，但有关国家之间必须明确同意使用武力，该项同意的参数也应当明确。必须事先获得同意。⁷⁶ 此外，同意必须是自由给予和明确确认的。它必须由该国家确实地明确表示，而不是仅仅根据如向该国提出请求时它一定会同意的这一假设而作出的推测。同意可能会由于错误、欺诈、贪污或胁迫而失效。⁷⁷

84. 一旦使用武力的同意被收回，进行定点清除行动的国家受到国际法的约束，从那一时刻起就不能再开展任何进一步行动。⁷⁸ 国家不能同意在其领土上违反国际人权法或国际人道主义法。

2. 自卫

85. 还有人以自卫作为在其他国家领土上使用无人驾驶飞机的依据（包括没有获得同意或没有明确同意的情况）。国际法对使用武力进行自卫提出了严格要求。根据《宪章》第五十一条和习惯国际法，当武装攻击发生或已经迫在眉睫（见下文）时，一国可援引自卫权作为使用武力定点清除另一国家领土内的个人的理由。国际法院已经确认，一场袭击要构成武装攻击并使国家有权使用武力进行自卫，该袭击的规模 and 影响必须达到一定严重的程度。⁷⁹

86. 此外，声称是在自卫的国家必须满足必要性和相称性的双重要求，并以习惯国际法为依据。这些要求，如在国家之间使用武力方面所定义的那样，与合法自卫行为的目的是紧密关联的。因此，必要性和相称性意味着，自卫不得进行报复

⁷⁴ 安全理事会也可以授权使用武力。未获得安理会核准的人道主义干预是国家之间使用武力的一个有争议地带。

⁷⁵ 见国际法委员会，关于国家对国际不法行为的责任的条款草案，对第 20 条的评注。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ 同上，第 6 段。

⁷⁸ 见刚果境内的武装活动。

⁷⁹ 尼加拉瓜诉美利坚合众国，判决书，《1986 年国际法院案例汇编》，第 14 页，第 191 段；石油平台（伊朗伊斯兰共和国诉美利坚合众国），判决书，《2003 年国际法院案例汇编》，第 161 页，第 51 和 62 段。

或惩罚；其目的应是制止并击退攻击。⁸⁰ 采取的合法自卫行动，如使用无人驾驶飞机定点清除另一国领土内的个人，必须服从制止并击退武装攻击的宗旨，而且必须既必要，又与此目的相称。

87. 第五十一条确认了遭到武力攻击时的自卫权，还提到自卫是国家的固有权利。由此产生了《宪章》并未取代习惯法下的自卫权利的观点。允许对迫在眉睫的威胁采取预防性攻击的观点也是建立在这一基础上(见 A/59/565 和 Corr. 1, 第 188-192 段)。但是，根据对第五十一条的适当解释，只有应对现有威胁时才能这样做，不能为了防止今后产生威胁而先发制人地这样做。用一个众所周知的说法来说，自卫的必要性必须迫在眉睫、压倒一切，而且无法选择手段、没有时间斟酌。⁸¹ 应当注意到大量完全否定预防性自卫概念的观点和国家惯例，这至少也确认了例外情况的范围有限。⁸²

88. 在 2001 年 9 月 11 日之前，大多数评论家不支持——或者说没有兴趣讨论——可以用武力自卫应对其行为不属于一个国家的非国家集团发动的武装攻击的观点。国际法院在尼加拉瓜案中也没有采用这一法律观点。⁸³ 但是，自 9 月 11 日以来的国家实践表明，国际法现在可能允许这种观念。⁸⁴

89. 目前的一种新观点是，当自卫是为了应对一个非国家行为体的攻击而不是另一个国家的攻击时，证明诉诸自卫正当性所需的暴力尺度应设定得较高。⁸⁵ 对于每个在其领土上采取自卫行动的东道国，均必须满足关于武装攻击定义所需的这一具体严重程度的要求。⁸⁶

90. 自卫权利只有在有必要制止或击退武装攻击时才存在，而且必须与该目标相称。然而，在确定哪些是制止一场攻击的必要措施以及什么是自卫行动的合理目标时，国家没有权利继续采取自卫行动直至敌人被彻底摧毁、以致敌人不构成长期威胁。

⁸⁰ 见《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》(大会第 25/2625 号决议，附件)。

⁸¹ Webster 先生给 Ashburton 爵士的信，1842 年 8 月 6 日，载于 R. Y. Jennings, “*The Caroline and McLeod cases*”, 《美国国际法学报》，第 32 卷，第 1 号(1938 年 1 月)。

⁸² Christine Gray, *International Law and the Use of Force*(牛津，联合王国，牛津大学出版社，2008 年)，第 160-161 页。

⁸³ 尼加拉瓜诉美利坚合众国；在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，第 139 段。

⁸⁴ 见安全理事会第 1368(2001)和 1373(2001)号决议。

⁸⁵ 查塔姆研究所关于国家使用武力自卫的国际法原则(2005)，原则 6；莱顿关于打击恐怖主义与国际法的政策建议，格老秀斯国际法研究中心(2010)，第 38 段。

⁸⁶ Kreß, “Some reflections on the international legal framework governing transnational armed conflicts”, 第 251 页。

91. 有人认为，只有东道国无法或不愿采取行动打击其领土内的武装团体时，才允许针对另一国领土内的武装团体采取自卫行动。⁸⁷ 其依据是为自卫而采取行动必须是必要的。因此，要了解其不愿意或没有能力的情况本身不能作为在外国领土上使用武力的一个理由，而是最多构成自卫主张的一个组成部分。此外，为确立自卫的必要性，在断定一国是否不能或不愿采取行动时，进行自卫的国家可能要在采取自卫行动之前请求其采取行动。

92. 重要的是，关于可以为保护生命而夺取生命的国际人权法对“迫在眉睫”的要求，不应与关于在外国领土上依据《宪章》第五十一条使用武力的法律对“迫在眉睫”的要求混为一谈。前者是使致命武力的所有用途合乎国际人权法的一个条件。后者依据预防性自卫原则适用，并允许在攻击迫在眉睫时使用自卫。⁸⁸

93. 第五十一条明确指出，各国在行使自卫时所采取的措施必须向安全理事会报告。⁸⁹ 这可视为关于透明度和向国际社会说明理由的一项义务，将这一问题正式列入了安理会议程并确认其作用。根据其成立条约，联合国所有会员国均有义务提交这种报告。虽然不提交报告不会导致一项原本合法的自卫行动成为非法，但没有报告可能是表明有关国家是否相信其在自卫的一个因素。⁹⁰ 根据第五十一条，行使自卫权应持续至安理会已采取必要措施维持国际和平与安全为止。

94. 可以说，鉴于使用武力的国家必须提供使用武力的理由，要求提交报告除了确保透明度作用外，还可以促进国际社会保护主权的合法权利。推而广之，可以得出的结论是，当重大事实发生变化时，例如在另外一个国家领土上以自卫为理使用武力，或更多方面卷入冲突，一国必须重新提交报告。

E. 问责制与透明度

1. 国际人权法

95. 现代人权概念依循的基本原则是，必须追究对侵犯人权应承担负责者的责任。如果对那些侵犯生命权的行为不进行调查并在适用时予以惩罚，这本身就违反了这一权利。⁹¹

⁸⁷ Daniel Bethlehem, “Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors”, 美国国际法学报, 第 106 卷, 第 4 号(2012 年), 第 770 和 776 页。

⁸⁸ Contrast United States, Department of Justice, White Paper, “Lawfulness of a lethal operation directed against a U.S. citizen”。

⁸⁹ 尼加拉瓜诉美利坚合众国, 第 235 段; 刚果境内的武装活动, 第 145 段。

⁹⁰ 尼加拉瓜诉美利坚合众国, 第 200 段。

⁹¹ 欧洲人权法院, *Kaya 诉土耳其*, 第 22729/93 号申请书, 1998 年 2 月 19 日的判决书, 第 86-92 段; 人权事务委员会, 第 31 号一般性评论(2004 年), 第 15 段; *McCann 及其他人诉联合王国*, 第 169 段。

96. 法律和政治问责制有赖于公众有机会获取相关信息。⁹² 只有根据这些资料才能进行有效的监督和执法。在这种情况下，确保人权的第一步是关于使用无人驾驶飞机的透明度。

97. 缺乏关于部署无人驾驶飞机的适当透明度和问责制，破坏了法治并可能威胁国际安全。⁹³ 对违反国际人权法(或国际人道主义法)行为的问责制不是一个选项问题或政策问题，而是国内法和国际法规定的一项义务。⁹⁴

98. 透明度的各组成部分⁹⁵ 规定，选择目标的标准和核准杀戮的权力应公之于众，无人驾驶飞机的操作机构应有能力向公众披露其获取情报方法和结果、选择目标的标准和纳入这类标准中的预防措施。

99. 当前对无人驾驶飞机方案的批评之一是没有对被杀人数的正式记录。各国还必须保证不重犯，并确保无人驾驶飞机袭击的受害者获得赔偿的权利。

100. 无人驾驶飞机的受害者，同任何其他人权受害者和整个社会一样，都有权获得有关侵犯人权行为的指控及其调查的资料。⁹⁶ 人权理事会已强调指出，根据国际人权法必须要求透明度，并着重指出受害者有权了解关于施害者、其同谋者及其动机的真相。⁹⁷ 同样，在武装冲突期间，被杀者或失踪者的亲属有权知道其家人的下落。⁹⁸

2. 国际人道主义法

101. 国际人道主义法规定的一项平行义务是，调查并酌情惩罚那些应对被指控的战争罪案件负责任者。⁹⁹ 无论何时，只要有理由质疑在武装冲突中是否由于无

⁹² 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，第 16 段。

⁹³ Melzer, *Human Rights Implications of the Usage of Drones*, 第 4 页。

⁹⁴ 秘书长的斯里兰卡问责制问题专家小组的报告(2011 年 4 月 12 日)。载于 www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf。

⁹⁵ 见 Philip Alston, “The CIA and targeted killings beyond borders”, 《哈佛国家安全学报》第 2 卷, 第 2 号(2011 年), 第 287 页。

⁹⁶ 见美洲人权法院, “马皮里潘市大屠杀”诉哥伦比亚, 2005 年 9 月 15 日的判决书, 第 238 段。

⁹⁷ 人权理事会第 9/11 号决议, 序言和第 1 段; 保护所有人免遭强迫失踪国际公约, 第 24(2)条; 人权委员会第 2005/66 号决议。

⁹⁸ 第一附加议定书第三十二条和红十字委员会, 对第一附加议定书第三十二条的评注, 第 1197 段; 第一附加议定书第三十三条和红十字委员会, 对第一附加议定书第三十三条的评注, 第 1222 段; 关于战时保护平民之日内瓦公约(日内瓦第四公约), 第 138 条。

⁹⁹ 改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约(日内瓦第一公约), 第 49 条; 改善海上武装部队伤者病者及遇险难者境遇之日内瓦公约(日内瓦第二公约), 第 50 条; 关于战俘待遇之日内瓦公约(日内瓦第三公约), 第 129 条; 日内瓦第四公约, 第 146 条; 第一附加议定书, 第 85 条; 设立前南斯拉夫问题国际刑事法院及《法院规约》的安全理事会第 827(1993)号决议, 第 2 条; 设立卢旺达问题国际刑事法庭及法庭规约的安全理事会第 955(1994)号决议, 第 4 条; 国际刑事法院罗马规约, 第 8(2)(a)条。

人驾驶飞机攻击而发生了违反国际人道主义法的事件，诸如错误将人员指认为可攻击目标或不成比例的伤害平民，问责制就要求至少进行一次初步调查。¹⁰⁰ 平民伤亡必须确定并应予以披露。

四. 结论

102. 维护国际和平和保护人权的法律框架是一个行之有效的连贯制度，体现了几个世纪以来确立的规范，经受了时间的考验。尽管无人驾驶飞机不是非法武器，但很容易被滥用。没有必要、也不应当为了应对恐怖主义造成的新挑战而放弃国际法的核心准则。相反，无人驾驶飞机使定点清除变得容易得多，这应提示我们，特别是鉴于今后能够获得这种技术的国家数目可能增加，必须确保认真执行这些标准。

103. 各国使用无人驾驶飞机主要是履行维持全球治安职能，打击潜在威胁，这给对生命的保护带来了危险，因为无法使用国内治安手段(如生擒)，并往往转而使用更宽松的战争法规的定向清除框架。

五. 建议

A. 一般性建议

104. 关于使用武力的既定国际法律框架(国际人权法、国际人道主义法和国家之间使用武力)应被视为规定武装无人驾驶飞机用途的适当框架。

105. 令人关切的是，目前仍不确定哪些国家正在发展和采购武装无人驾驶飞机。各国都应当对此保持透明度，在这方面国际社会和国内行为体也应呼吁各国保持透明度。

B. 给联合国的建议

106. 即便依据《联合国宪章》进行自卫时，也最好得到安全理事会的认可。安理会确保对武装无人驾驶飞机的用途进行多边监督的作用应得到加强。

107. 如果各国在援引自卫权时既没有提供理由也没有明确原因，安全理事会应要求其以透明方式说明理由。

¹⁰⁰ 审查 2010 年 5 月 31 日的海上事件的公共委员会，第二份报告—特克尔委员会，“以色列依据国际法考察并调查关于违反武装冲突法事件的投诉和说法的机制”(2013 年 2 月)，第 256 页。

C. 对于使用武装无人驾驶飞机的国家

108. 各国必须对其发展、采购和使用武装无人驾驶飞机的情况保持透明度。它们必须公开披露使用无人驾驶飞机的法律基础、行动责任、选定目标的标准、影响(包括平民伤亡)，并提供资料说明被指控侵犯人权的事件、调查和起诉情况。

109. 各国必须使其做法和政策符合国际标准，包括其现行规定和接战规则以及其定向清除的规范。这包括遵守国际人道主义法方面的规则，以及如果对一个人是否为平民存有疑问，则此人必须被视为一个平民。

110. 各国必须确保切实监督无人驾驶飞机的使用情况，并酌情确保调查和问责制以及对其滥用作出赔偿。

111. 除了根据习惯法和一般国际法原则承认生命权在包括武装冲突期间的全球适用性之外，各国还必须承认人权条约的域外适用性。

112. 决不应将无人驾驶飞机操作员置于一个要求他们在无法披露其行动的机构内作出报告的指挥链内。

113. 依据宪章第五十一条，援引国家间使用武力的自卫权的国家应针对每一个将在其领土上使用武力的国家，向安全理事会提交一份报告。如果冲突延伸到另一个国家的领土，应随后提交一份新报告。

114. 不管各国是否承认这是一项法律义务，在武装冲突期间在可行的情况下均应生擒而不是杀戮。

D. 对于在其领土上使用武装无人驾驶飞机的国家

115. 各国必须继续履行其人权义务，并认识到它们不能同意外国侵犯人权或违反国际人道主义法。他们必须认识到，保护其国民生命权的义务主要由它们承担。各国必须调查通过无人驾驶飞机杀人侵犯生命权的指控，并在适用的情况下提供补救。

116. 如果国家同意使用武力，就应当公开和明确地表示同意。

E. 对于其他行为体

117. 政府间组织、国家和其他人，尤其是那些有兴趣使用武装无人驾驶飞机或其领土和选民受到武装无人驾驶飞机打击的行为体，应参与个体和集体寻求共识的进程，以确定同样适用于所有国家的关于使用无人驾驶飞机的既定国际标准的正确解释和适用。

118. 民间社会应继续评估和监测无人驾驶飞机的使用情况，并在可能情况下加以扩展。