



人权理事会
第二十八届会议
议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处和秘书长的报告

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

人权理事会关于依照国际法使用遥控飞机或武装无人机问题
专家小组互动式讨论会概要

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告系根据人权理事会第 25/22 号决议提交。报告概述了关于使用遥控飞机或武装无人机问题专家小组 2014 年 9 月 22 日在人权理事会第二十七届会议期间开展互动式讨论的情况。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 联合国人权事务副高级专员的开幕词.....	4-9	3
三. 小组成员的发言.....	10-28	4
四. 讨论简况.....	29-51	9
A. 一般性评论.....	31-35	9
B. 国际人权框架.....	36-44	11
C. 问责制和透明度.....	45-51	13
五. 结论.....	52-56	14

一. 引言

1. 人权理事会根据第 25/22 号决议，于 2014 年 9 月 22 日举行了互动式专家小组讨论会，题为“确保在反恐和军事行动中依照国际法，包括依照国际人权法和人道主义法使用遥控飞机或武装无人机”。小组讨论审查了在反恐和军事行动中依照国际法，包括依照国际人权法和人道主义法使用遥控飞机或武装无人机的相关问题，还讨论了反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员在其报告(A/HRC/25/59)中提出的问题。
2. 小组讨论由人权理事会主席担任主席，由牛津大学的牛津道德、法律和武装冲突研究所共同主任 Dapo Akande 主持。联合国人权事务副高级专员致开幕词。小组成员有：基本权利基金会法律主任 Shahzad Akbar；国际法学家委员会国际法与保护方案主任 Alex Conte；反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员；法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员，以及宪法权利中心高级律师 Pardiss Kebriaei。
3. 理事会在第 25/22 号决议中请人权事务高级专员办事处向理事会第二十八届会议提交专家小组讨论概要，本报告系根据这一要求提交。

二. 联合国人权事务副高级专员的开幕词

4. 副高级专员指出，进行有关依照国际法使用遥控飞机或武装无人机的讨论恰逢其时且至关重要，因为这类技术发展如此迅速，它们对人权造成的影响已超过了我们了解的范围。最近出现的一系列新的武器技术提出了若干法律问题，包括涉及国际人权法范畴的问题。她指出，自 15 年前出现无人机技术至今，该技术取得了卓越的发展，在军事行动和反恐措施中使用无人机的情况成倍增长。越来越多的国家试图获得武装无人机技术，非国家行为者也可能拥有这类技术成为令人关切的问题。
5. 副高级专员明确指出，各国义务根据国际法采取措施，保护个人免受恐怖分子行为之害，但这些措施必须符合国际人权法。
6. 副高级专员提出三个要点。第一点涉及适用于武装无人机的使用的法律框架。她强调，国际人权法适用于任何时候，包括在武装冲突期间。她指出，人的生命权对致命武力的使用施加了严格限制。在不属于武装冲突实际战事的任何情况下，禁止任意剥夺生命意味着有意使用致命武力只有在以下情况下合法：某个人对另一人的生命构成迫在眉睫的威胁；为了保护生命而确实不可避免使用致命武力。此外，只有在可采用其他低致命性措施，包括限制、抓捕和逐步使用武力等措施的情况下，这类致命武力才是合法的，这些国际人权标准为在执法过程中使用武装无人机提供指导。
7. 副高级专员提出的第二点涉及使用无人机打击对人权的影响。有研究强调，这类袭击对包括儿童、老年人和残疾人在内的个人及其社区产生严重和广泛的影

响。在某些情况下，无人机袭击损害受其影响的社会的日常生活及个人享有人权，包括和平集会权、结社自由、宗教自由、受教育权和健康权等。她强调，尽管无人机号称拥有精准性，但武装无人机的使用在受影响社区营造了一种恐惧气氛。除了记录的个人生命损失，包括旁观者的伤亡以外，在有些地方，对无人机袭击的恐惧已产生负面影响，因为一些家庭让其子女呆在家中，不去上学，导致教育中断；社区成员因害怕成为被袭击的目标而避免集会，导致文化和宗教习俗中断；一些人害怕在二次袭击中被击中而不愿意协助受害者。

8. 第三，人权事务副高级专员提及透明度和问责制的概念。她指出，这两点对确保人权受到侵犯的受害者享有与切实补救相关的权利至关重要。对使用武装无人机的情况缺乏透明度，以及情报机构参与与无人机使用等现象，为确定适用的法律框架及确保合规制造了障碍。这些现象还阻碍伸张正义和为受害者提供补偿，从一开始就构成预防发生侵权事件的障碍。副高级专员回顾，前高级专员曾对无人机袭击因为这些原因而缺乏透明度的问题表示特别关切。国家必须更加明确地阐明有关使用武装无人机的政策，包括说明具体袭击行动合法性的法律基础。副高级专员还回顾，秘书长曾敦促各国采取一切必要措施，确保使用无人机袭击遵守适用的国际法。她强调，只要有可信迹象表明因武装无人机袭击而导致严重违反国际人权法或违反适用的国际人道主义法的情况，各国义务进行迅速、独立和公正的调查。作为生命权固有的一部分，国际人权法要求对任何违反这项权利的行为追究责任。必须将侵犯该权利的犯罪者绳之以法。

9. 最后，副高级专员提请注意特别程序任务负责人就这些问题开展的重要工作。她回顾指出，12年前，当时的法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员已就在也门使用无人机袭击以进行定点清除的做法表示关切。2010年，她的继任者进行了一项重要研究，内容包括使用武装无人机进行定点清除的问题。副高级专员指出，因为反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员和法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员继续讨论这些问题，此次小组讨论将受益于他们的分析。最后，副高级专员强调，随着越来越多的国家和非国家行为者获得能够部署武装无人机的技术，在其使用时遵守国际人权法和问责制的问题将变得越来越紧迫。

三. 小组成员的发言

10. 针对主持人提出的问题，小组成员的初步评论侧重适用于无人机的使用的国际法律框架。他们强调国际人权法中与武装无人机的使用相关的方面，包括适用于使用致命武力的人权标准。

11. 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员指出，虽然武装无人机本身并不违法，但因为它们可被轻易地用于定点清除，导致特定的挑战，因此有必要对其进行特别审查。他指出，武装无人机被用于反恐和军事行动，在普通警务和执法行动中的使用也越来越多，它们可能被安装催泪瓦斯和泰瑟枪等武器。他

认为，关键问题是使用武装无人机的合法性问题，并强调不应该是法律跟随无人机，而是无人机应跟随法律。

12. 关于依照国际人权法保护生命权的问题，特别报告员指出，国际人权法适用于国家的所有主动行动。作为习惯国际法的一项规则和国际法的一项一般原则，保护生命权的义务在任何时间都适用，包括当一个国家在另一国的领土上开展行动时，不论这些国家受什么条约的约束。他指出，生命权包括禁止任意剥夺生命权，这意味着，只有在绝对必要而且符合保卫他人免遭迫在眉睫的生命危险的情况下，国家工作人员才可夺去某人的生命或置其生命于危险之中。为了保护另一人的生命，除使用致命武力以外已绝无其他办法，如抓捕或使其丧失能力。但是，生命权的第二个要素还要求对侵犯人权者追究责任。他重申副高级专员提出的要点，即当出现有关生命权受到侵犯的指控时，国家有义务进行迅速、独立和公正的调查，并酌情惩处责任者。做不到这一点，就已经构成对生命权的侵犯。在确定存在武装冲突的情况下，国际人权法继续适用，但应依照国际人道主义法对保护生命权进行解释。对任意剥夺生命权行为追究责任也是国际人道主义法的一个关键要素，其中包括调查并酌情惩处犯罪者的义务。

13. 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员回顾指出，在发生武装冲突时，国际人权法和国际人道主义法同时适用并相互交叉，不涉及选择其中之一的问题。他指出，取决于对法律的视角的不同，定点清除概念具有非常不同的含义。根据国际人道主义法，“定点”通常被给予肯定，但根据国际人权法，以个人为袭击目标很少是合法的。在这一背景下审查定点清除的关键问题在于武装无人机的使用是否发生在武装冲突当中。

14. 特别报告员指出，确定一个国家和非国家武装团体之间或两个非国家武装团体之间是否存在非国际性武装冲突，其关键标准在于冲突的激烈程度和长度以及各方的组织程度。他解释说，这些标准是基于一种对领土限制的假设。例如，激烈程度是一个相对标准，传统上是通过对一个界定地理区域内武装攻击的频率和严重程度的分析来衡量。

15. 国际法学家委员会国际法与保护方案主任指出，对使用武装无人机适用国际法经常基于不正确的出发点。他指出，国际法学家委员会的恐怖主义、反恐和人权问题知名法学家小组的结论认为，国家不正当地利用战争范式作为反恐行动的背景，也对使用武装无人机适用了这种范式。¹ 他指出，首先，武装无人机并非仅在武装冲突的情况下始终依照国际人道主义法使用。许多定点清除事件发生的背景似乎并非国际人道主义法含义所指、可确认为冲突状态的两方或多方之间的战斗(例如，见 A/68/389 和 A/HRC/25/59)。在一些情况下，包括在反恐背景下，部署无人机的武装行动的激烈程度和/或武装团体的组织没有达到国际人道

¹ 恐怖主义、反恐和人权问题知名法学家小组，《评估损害，敦促行动》(国际法学家委员会，日内瓦，2009年)。

主义法要求的程度。他还强调，必须进行认真评估，以确定每次局面的发展实际上达到武装冲突的程度。如果在非武装冲突的情况下使用了武装无人机，则国内法和国际人权法是适用于以致命方式使用无人机的主要法律。在局势达到武装冲突的情况下，应采用国际人道主义法确定一项杀戮行为是非法的还是任意的，但国际人权法仍适用于调查、追究刑事责任和必须提供有效补救和赔偿等方面。

16. 基本权利基金会法律主任阐述了关于使用致命武力的相称性和必要性原则。他回顾说，如果一个国家声称，该国因没有抓获可疑恐怖分子的其他手段，所以必须使用致命武力，则必须证明嫌疑者对人的生命构成迫在眉睫的威胁。他指出，武装无人机的使用往往并非用于应对迫在眉睫的威胁，或在没有其他替代办法的情况下使用，他已记录了几十个案件，在这些案件中，无人机被用于袭击北瓦齐里斯坦地区，但没有证据显示被杀者对其他个人或对国家构成迫在眉睫的威胁。为了证明这一点，他提到塔里克·阿齐兹的案件，这名少年参与了有关无人机袭击北瓦其里斯坦地区的影响的记录工作。他在去世三天前出席了在伊斯兰堡举行的有关无人机的国际会议。他回到家后，与他的表弟在其姨母家门口受到无人机袭击死亡。Akbar 先生回顾说，无论在何种情况下，使用武装无人机的国家都有责任证明使用武力是绝对必要和相称的。

17. Akbar 先生还提到“特征打击”的做法，这个词被用于区分对符合预先设定的行为“特征”的个人实施打击的行动，据说这类个人的行为与战斗员有联系，在这种情况下使用武力没有考虑必要性和相称性原则。为了证明这一点，他提到了 2006 年至 2009 年期间进行的三次无人机打击，一次针对支尔格(大国民议会)会议，导致 40 名与会者丧生；一次是打击宗教学校，有 80 名儿童丧生，其中年龄最小的只有七岁；还有一次是袭击一场葬礼，导致 80 人丧生。他强调，在所有这些案件中，没有一起案件有证据或甚至声称有“高价值目标”或“有名有姓、知名的战斗员”被打死。他的结论认为，目前在巴基斯坦使用无人机，使生命权受到威胁和损害，更广义而言，使法治受到威胁和损害。

18. 专题小组讨论了在使用武装无人机方面的问责制和透明度问题，重点讨论了受害者获得赔偿的权利和了解真相的权利。

19. 宪法权利中心高级律师重点讨论了受无人机影响的人民诉诸司法的权利问题，高级律师指出，必须牢记，当一个人被杀死，不论是对法律的错误解释还是错误情报使然，造成的伤害都是无法挽回的。最多能够寻求的是以下问题的答案：国家是否合法行使其权力？生命权是否得到充分尊重？在发现错误行为时，是否承认其为错误行为、提供补救，并采取措施，以防止同样的伤害再次发生？

20. Kebriaei 女士指出，国家的立场认为，对有关使用无人机的决定进行司法调查是不恰当的，这一立场是试图向法院提出申诉者面临的主要障碍。她基于在利坚合众国法院的经验指出，有关进行司法审查的请求得到的回应包括：断言在涉及国家安全的事务中的单独行政决策权；官员的豁免；以及对政府相关信息保密的需要等。她指出，在过去十年中，国家安全政策方面的类似理由被用于有关大规模侵犯人权的拘留指控，这些理由构成问责制的障碍。Kebriaei 女士强调，

如果法院接受这类论点，会导致受害者甚至无法获得法院审判权，失去可能获得正义的希望，有关严重违反人权的指控得不到处理。

21. 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员指出，国家在使用无人机方面缺乏透明度，是评估武装无人机对平民的影响面临的障碍，因为评价使用无人机的合法性和确保问责制因此变得极为困难。关于国家进行调查的义务，他指出，根据国际人权法，只要有证据表明存在侵犯生命权的指控，国家有义务进行快速、独立和公正的调查，并将结果公之于众。谈及国家在国际人道主义法之下的义务，他强调“审查 2010 年 5 月 31 日的海上事件的公共委员会”——特克尔委员会所做工作，² 该委员会审查了在发生武装冲突的情况下，进行调查的义务作为一项国际人道主义法事项适用的程度。他赞同该委员会的意见，即只要发生意外或始料未及的平民伤亡的情况，就存在进行独立和公正调查的义务。这并不排除军事司法系统的调查，但实施调查者必须真正独立于被调查者，并且不受同一指挥链的制约。该委员会认为，首先存在进行实况调查的义务，如果情况表明有合理理由怀疑有违反国际人道主义法的情况，则应进行全面的刑事调查，两个进程的结果都应当予以公布。他指出，作为特别报告员，他已将这一检验标准用于据称发生平民伤亡的 37 起无人机袭击事件，并认定有 30 起案件需要进行独立和公正的调查，并公布调查结果。

22. 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员重点讨论了根据国际人权法，对侵犯禁止任意剥夺生命权规定的行为追究责任的重要性。他指出，无论是何种情况，只要存在任意剥夺生命权的行为，就必须追究责任。这项义务反映在习惯、国际和区域人权法中，在没有约束力的法律文书中也有所阐述。不论文书中所使用的措词如何，只要发生这类案件或指控，国家就必须对情况进行调查，调查必须迅速、有效、独立和彻底。³ 他强调透明度作为问责制的先决条件的重要性，并指出，透明度是一个复合概念，涉及确保可实施问责制的公开监督和公众的信任。透明度既适用于有关使用武力的决策程序——这意味着必须有一个有关使用武力的法律框架，同时也适用于调查过程。

23. 国际法学家委员会国际法与保护方案主任谈及在根据国际人道主义法审查定点清除的合法性时应考虑的两项关键要求。首先是区分原则，这一原则必须得到遵守，以确保瞄准的目标或者是战斗人员(在国际武装冲突的情况下)，或者是直接参与敌对行动的平民(在国际或非国际武装冲突的情况下)。他提及国际法学家委员会的立场，根据该立场，美国并非是在国际武装冲突的情况下以致命方式使用武装无人机。从原则上讲，美国的无人机方案可能仅仅以在非国际性武装冲突中直接参与敌对行动的平民为目标。第二，在武装冲突中采取的措施的相称性原则，该原则要求逐步采取的对策产生相称的影响。Conte 先生提及红十字国际

² 可查阅：<http://www.turkel-committee.gov.il/files/wordocs/8808report-eng.pdf>。

³ 《执法人员使用武力和火器的基本原则》还要求调查程序的透明度以及受影响者的参与：见原则 22-24。

委员会关于习惯国际人道主义法的研究，该研究明确指出，可能附带使平民生命受损失、平民受伤害、平民物体受损害、或三种情形均有而且与预期的具体和直接军事利益相比损害过分的攻击，均受到禁止。⁴ 他还强调，违反该规则可能构成《国际刑事法院罗马规约》界定的战争罪。⁵

24. Conte 先生指出，缺乏与使用武装无人机相关的透明度阻碍了外部和客观地核实无人机打击目标是否合法，每次打击是否遵守区分和相称性的要求，结果“相当于”给予国家“本应禁止的杀人许可”(见 A/HRC/14/24/Add.6, 第 88 段)。缺乏透明度还阻碍根据国际法获得补救和赔偿的权利，以及履行对犯罪者所犯刑事罪追究责任的要求。这一现象可能涉及违反日内瓦四公约第 51 条共同条款，该条禁止任何缔约方推卸其本身严重违反公约的责任。

25. 宪法权利中心高级律师在讨论有关透明度的要求时强调一个事实，即法律本身也必须有透明度。不应有任何关于生命权的秘密法律：对生命权的尊重和保护要求个人能够知晓在何种情况下可能面临某个政府使用的致命武力。她还指出，在收到有关生命权遭到侵犯的合理指控时，需要提供切实的答复。答复应包括详细解释在哪些情况下使用了武装无人机。⁶ 她指出，做到这一点是一项挑战。她提到 2013 年在也门发生的一起无人机袭击事件，在出席一场婚礼的人当中至少有 27 人死亡或受伤。虽然袭击事件得到承认，也对事件进行了调查，但官方的答复是没有任何平民伤亡。她认为，有意义的问责制要求的不只是没有侵犯生命权或行动符合合法性原则的一纸声明。

26. Kebriaei 女士指出，各国在以下方面采纳的法律标准必须透明：何时、何地、对谁使用致命武力，使用武装无人机导致的伤亡人数，丧生者的身份，以及如何将这些人分类。她指出，相关各国不同政治派别之间已就政府能够并且应当更加透明达成共识。虽然各国已经朝这个方向采取了一些步骤(本身已证明这一点可以做到)，但还是需要进一步采取紧急步骤。

27. 在谈到受无人机袭击的受害者获得有效补救的权利时，基本权利基金会法律主任说，自 2014 年 6 月以来，巴基斯坦又有 77 人在无人机袭击中丧生。就像其他数千名受害者一样，他们的身份未知。还有成千上万的人因长期害怕成为袭击目标而遭受心理压力。由于使用武装无人机的国家拒绝披露伤亡数字或无人机袭击的日期，或拒绝对有关平民丧生的可信报告进行调查，基本权利基金会试图找出那些“在导弹另一边”的人，作为问责制的第一步。

⁴ 见 Jean-marie Henckaerts, “关于习惯国际人道主义法的研究报告：促进在武装冲突中理解和尊重法治”，《红十字国际评论》，第 87 卷，第 857 号(2005 年 3 月)，及有关习惯国际人道主义法的数据库，可查阅：www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home。

⁵ 见《规约》第八条第(二)款第 2 项(4)。

⁶ 欧洲议会在关于使用武装无人机的决议(2014/2567 (RSP))中重申了这一点。

28. Akbar 先生指出，国内法院的司法审查迄今为止是为武装无人机的受害者伸张正义的最成功的问责战略。他谈到自己的工作，强调了巴基斯坦法院两个成功的案例。2013 年 5 月 11 日，白沙瓦高等法院⁷ 宣布无人机打击是非法的，命令巴基斯坦政府阻止这类打击，并发出全面命令，要求政府代表受害者寻求国际补救。⁸ 应法院命令进行的调查还显示，在过去五年里，无人机袭击导致 1,449 名平民丧生，其中战斗员的数量极少。伊斯兰堡高等法院最近的一项判决要求对负责在巴基斯坦境内使用无人机的官员追究刑事责任，因为他们侵犯生命权，并下令开始对他们提起刑事诉讼。然而，他指出，尽管作出了这些判决，无人机袭击仍在继续，350 次无人机袭击的受害者中无一人获得赔偿，也没有任何有关这些人为什么成为袭击目标的信息。

四. 讨论简况

29. 在全体会议讨论期间，阿尔及利亚、多民族玻利维亚国、巴西、智利、中国、古巴、厄瓜多尔、法国、德国、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、马来西亚、荷兰、尼日利亚、巴基斯坦、俄罗斯联邦、南非、斯里兰卡、苏丹、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表团作了发言。

30. 以下非政府组织的代表也作了发言：大赦国际、保护暴力受害者组织、美国公民自由联盟、开放社会学会(代表开放社会基金会)和国际妇女争取和平与自由联盟。一名红十字国际委员会的代表也发了言。

A. 一般性评论

31. 大多数代表团欢迎人权理事会讨论反恐活动，包括使用武装无人机对人权的影响。一些代表团认为还应在其他论坛讨论武装无人机问题，以纳入该议题的各个不同方面。一些国家指出，依照国际人道主义法开展军事行动的问题与人权理事会的任务没有根本相关性，一个代表团提到瑞士和红十字国际委员会在促进遵守国际人道主义法作为一个论坛的倡议，认为该倡议更有利于讨论涉及武装冲突法律的问题。另一些代表团认为，以武器为主题的讨论在有关军备控制和裁军的论坛上进行更为适当，例如，在《关于禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》非正式专家会议上进行讨论。

32. 在对代表团的问题和评论作出回应时，小组成员都强调人权理事会与任何涉及使用武装无人机的讨论的相关性。法外处决、即审即决或任意处决问题特别

⁷ 见基本权利基金会诉巴基斯坦联邦和另外四人(PLD 2013 Peshawar 94)。

⁸ 包括命令向安全理事会通报此事，如果未能成功，则请求联合国大会召开紧急会议，以解决这一问题，还正式请求秘书长设立一个战争罪行法庭，对此事进行调查。

报告员回顾指出，讨论的实质涉及定点清除的问题，是与“至高的”人的生命权有着根本相关性的问题。人权理事会是审议人权问题的主要国际机构，这一讨论完全属于其管辖权范围。他指出，与生命权和使用武力相关的国际法原则已牢固确立，并经历了时间的考验，人权理事会不应放弃其作为原则的监护者的责任。反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员指出，这并不是关于军备控制的讨论，而是关于使用武装无人机对人权的影响的讨论。这就需要考虑到适用的法律制度，藉以确定国际人权法是单独实施的，还是与国际人道主义法共同实施的，他同时指出，无论在何种情况下，国际人权法都适用于武装无人机的使用，并对情况做出规定。这一问题还涉及对侵犯生命权的案件进行调查的义务以及将调查结果公之于众的义务，这些都是属于人权法领域的“经典”问题。

33. 代表团回顾在使用无人机时遵守一般国际法原则的义务。还提及尊重所有国家的国家主权、领土完整，包括空气空间的主权和政治独立等问题。发言者强调，非武装无人机被广泛和有效地用于救灾等和平用途，而另一些人则指出，这类无人机在反恐行动中得到有效利用，尤其是在情报和侦察等方面。一些发言者认为，在武装冲突中利用无人机的监视能力，有助于在袭击之前加强对总体局势的了解，从而可降低因袭击造成伤亡的风险。

34. 一些代表团回顾，武装无人机并不是非法的，对它们的使用应像任何其他武器一样，必须遵守国际法长期确立的规则。就使用武装无人机而言，有人提及《联合国宪章》第二条第四款，并指出，除非使用武力的情况是基于《宪章》第七章，严格遵守安全理事会决议，得到部署武力的领土所属国家的明确同意，或是出于对武装袭击的合理自卫行为，否则，在第三国领土上使用武力可能构成侵略行为。另一些代表团就使用武装无人机提出了道德问题，一些代表团对遵照国际法使用无人机的能力提出疑问，尤其关切的问题涉及遵守区别、预防和相称性原则的能力。一些代表团指出，情报机构参与无人机的使用以及无人机的操纵者远离战场等因素阻碍正当追究责任。一些代表团呼吁在国际层面对无人机的使用加以监管，一个代表团提议，在国际法澄清使用无人机的合法性问题之前，应暂停新型战争武器的使用。一些代表团还提及与非国家行为者收购或开发武装无人机相关的关切问题，该现象可能对国际和平、安全和人权构成严重威胁。

35. 在对代表团的评论作出回应时，宪法权利中心高级律师指出，武装无人机的使用以及武器技术可能对人权的影响涉及法律和道德问题。此外还提及的关切问题包括：战争“个人化”（以具体的人为打击目标）；因为无人机操纵者身在远处而对使用武力的问题不敏感；以及国家和非国家行为者之间的严重不对称等。**Kebraiei** 女士认为，与使用武力时的其他武器相反，这里存在一种风险，即声称加强无人机定点的精确性，可能被理解为相当于声称加强了使用无人机合法性。还有人担心武装无人机的使用可能导致降低使用武力的门槛。她最后强调无人机对受影响社区和对远处的无人机操纵者的心理影响。

B. 国际人权框架

36. 许多国家重申国家为反恐采取的所有措施必须符合国际法，包括符合国际人权法和人道主义法的广泛共识。这一点适用于无人机的使用，即必须遵守《联合国宪章》、国际人权法，在武装冲突的情况下还必须遵守国际人道主义法，特别是遵守预防、区别、人道和相称性等原则。许多发言者指出，现有的国际法律框架在规范无人机的使用方面具备了适当和充分的框架。一些国家认为有必要澄清国际法义务，并提供国家在该背景下应如何履行这些义务的指导。一个代表团指出，必须区分可取的原则和现有法律义务既定的原则。还有代表团强调，不得通过放松对国际法律标准的解释而弱化国际法在使用致命武力方面施加的限制。一个代表团认为，在打击恐怖主义的过程中不应降低尊重国际法标准，另一个代表团指出，国家不应被恐怖分子的可憎行为蒙蔽双眼而忘记其人权义务。

37. 许多代表团对武装无人机在国际法律框架以外使用表示关切。一些代表团提出了具体关切问题，即无人机打击可能构成法外处决或任意处决，取决于不同的情况，还可能构成战争罪。有代表团回顾，在武装冲突以外，国际人权法是关键的国际框架。一些代表团回顾指出，国际法禁止任意处决和法外处决，因为这些行为侵犯最根本的生命权。一些代表团认为，定点清除几乎从不合法，不论是从国际人权法的角度而言——因为国际人权法对使用武力规定了严格的限制条件；还是从国际人道主义法的角度而言——因为永远不得将杀害某一个人视为一次军事行动的唯一目的。一些代表团重申对“特征打击”和旨在援救第一次无人机打击受害者的“二次打击”等做法的关切，另一些代表团注意到无人机打击对个人，包括对妇女儿童尤为严重的影响。

38. 在回答有关在武装冲突以外的情况下使用致命武力的国际标准的问题时，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员重申，根据国际人权法，使用致命武力只有在一些绝对必要和存在迫在眉睫的威胁的例外情况下才可能是合法的。国际法学家委员会国际法与保护方案主任指出，在执法和非国际武装冲突的情况下，相称性原则都要求采取逐步应对措施。就执法而言，只有在对拯救生命绝对必须的情况下，使用致命武力才是合法的。相称性原则要求审查是否可采取其他措施保护受威胁者，而必要性原则则要求审查是否可采用较低程度的武力，如采用警告、限制或抓捕等方式。⁹

39. 一些发言者指出，国际人道主义法和国际人权法的主要目的在于保护人的生命，国际人权法适用于一国管辖下的所有人，不论是在平时还是在武装冲突时。就此而言，一个代表团认为，在武装冲突时，国际人道主义法即构成特别法。关于一名发言者就在域外使用无人机问题的评论，反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员回顾指出，《公民权利和政治权利国际公约》第二

⁹ 另见红十字国际委员会大会，《关于国际人道主义法之下直接参与敌对行动的概念的解释性指导》(红十字国际委员会大会 2009 年 2 月 26 日通过)及 CCPR/CO/78/ISR，第 15 段。

条要求每个缔约国尊重和保证受其管辖的一切个人享有该公约所承认的权利，不加任何区别。一国不可通过在境外采取在本国受到禁止的行动而逃避其国际人权义务，在此原则指导下，缔约国必须尊重和保证在其管辖或有效控制下(即使不在缔约国领土内)的任何人享有公约规定的权利。¹⁰ 他指出，国家不可简单地借助于将某些权力划在法律范畴以外，以避免其人权责任，因为这样做不仅会破坏国际人权法的普遍性和实质，而且为国家外包侵犯人权行为提供了结构性激励。

40. 一名观察员指出，在所有情况下，根据国际人道主义法衡量武装无人机的使用都应进行认真评估，以确定是否存在武装冲突，以及如果存在武装冲突，确定是何种类型的冲突。然而，国家有时否认国际人道主义法适用于可能被称为武装冲突的情况，但在另一些情况下又将国际人道主义法扩展适用于不符合武装冲突的法律描述的情况。该观察员指出，如果以现有法律标准为重点对暴力状况进行分类，则人道主义法是否适用于无人机打击所涉及的许多问题将更容易解决。

41. 在回应关于确定存在非国际性武装冲突的标准，特别是涉及非国家武装集团的非国际性武装冲突的问题时，反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员指出，所涉武装团体的组织程度和敌对行动的激烈程度是采用的两个核心标准。衡量组织程度的指标包括共同指挥结构、适当的通信、联合任务规划和执行，以及在采购和分配武器方面的合作。在这方面，他指出，很多人质疑基地组织是否仍然满足有关组织的标准，因为该组织的领导层和指挥结构似乎已严重退化，导致其本身已不再构成有充分组织的武装团体。关于“共同作战”的问题，他指出，世界各地以基地组织的名义开展行动的不同武装团体，或者自称隶属于基地组织的团体共享一个充分整合的指挥结构，或采取充分的联合行动，因此被视为一个武装团体，对这个说法存在大量疑问。他在谈到衡量冲突的激烈程度的标准时指出，有人认为，鉴于自 2001 年 9 月 11 日事件以来已过去很长时间，以及从那之后美国受到的有组织武装袭击的频率来看，阿富汗和伊拉克以外的战场已不再符合这一标准，这一说法有一定道理。

42. 许多代表团表示关切的是，武装无人机对家庭和社区、对受教育权和宗教权，以及对因害怕二次打击而试图援助受害者的个人产生负面影响。一些代表团指出，不能将平民的死亡定性为“附带损害”，另一个代表团指出，任何安全威胁都不能成为这类攻击的合理借口。一些发言者指出，武装无人机的受害者未能受益于正当程序权、诉诸司法权及辩护的权利。一个非政府组织指出，国家有义务为涉嫌恐怖主义行为的个人提供正当程序。

43. 有代表团强调，国家必须针对在其境内发生的定点清除事件履行法律义务，包括声明国家不同意其他国家在其领土上犯下违反国际人权法或国际人道主义法的行为。国际法学家委员会国际法与保护方案主任指出，一国在同意某一特定行动之前，至少应要求发起攻击的国家以可核实的方式证明其将使用致命武力

¹⁰ 见人权事务委员会关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质第 31(2004)号一般性意见。

打击的个人是一个合理目标，并确保发起攻击的国家遵守所有适用的法律，包括要求在使用致命武力之前采用逐步应对的方式，并遵守有关禁止导致平民生命或平民物体受到过度或不相称的损失或损害的规定。

44. 一个国家强调，使用无人机的作用适得其反，因为它在某个人群中挑起仇恨，进一步培养和助长恐怖主义。另一个代表团指出，各国必须重视对恐怖主义受害者的支持，因为这样做可减少社会紧张局势以及其他有利于恐怖主义的条件。基本权利基金会法律主任指出，作为有效反恐战略的一部分，各国应将任何涉嫌恐怖主义行为的人绳之以法，并尊重他们诉诸司法和获得正当程序的权利。在使用无人机的同时缺乏问责和对受害者的赔偿导致了新的威胁，实际上起到的作用适得其反。

C. 问责制和透明度

45. 许多代表团强调，各国必须为自己的行为负责，对使用武装无人机导致违反国际法的行为不能有罪不罚。国家必须尽一切努力避免人员伤亡，并采取步骤，处理和调查因其使用导致对个人造成的伤害。

46. 许多代表团强调，缺乏透明度导致了一个问责制真空，阻碍受害者获得有效的补救办法。透明度在评估和促进尊重法治方面发挥重要作用。需要对使用武装无人机的后果进行评估，确定适用的法律框架，进而确定每次打击的合法性。促请使用无人机的国家在使用武装无人机方面尽可能透明，作为确保问责制的一个重要步骤。

47. 因此强调，各国应披露关于其使用武装无人机的信息。有代表团认为，各国应公开披露对其开展致命打击行动进行规定的法律标准，包括收到的任何法律咨询意见、发起攻击的决定及行动记录，还应具体说明为确保遵守国际法规定的保障措施。发言者还指出，各国必须公开在定点杀害行动中丧生或受伤者的身份和数量，以及为防止平民伤亡采取的措施，并确保为已发生的伤亡情况提供补救措施。有人指出，国家有义务提供基本信息，并证明这类行动的合法性以及获得的同意或援助。

48. 宪法权利中心高级律师回顾指出，透明度与问责制相联，是国际法之下的一项义务，而非一项政策选择。她指出，虽然作出了更大透明度的承诺，但使用无人机的国家极少公开承认发起袭击，也未将其法律标准公之于众。除了对规范使用无人机的法律和标准的更大透明度以外，各国还应在进行调查时提供公开解释，以满足受害者了解真相的权利。

49. 代表团还指出，各国必须为对报告的平民死伤事件进行快速、独立和公正的调查提供便利，必须使受害者能够获得有效的补救。一个非政府组织联盟注意到，在为所受到伤害有详细记录的受害者提供补救方面，各国还可做更多工作，因为这些受害者得不到急需的援助，而且被剥夺基本的尊严。另一些发言者指出，受害者必须得到适当的赔偿，国家层面必须具备司法问责制。一个代表团指出，

该国政府承诺在使用武装无人机方面根据国家安全需要，提供最大可能的透明度。该代表团指出，在发生平民丧生或受伤的情况下，行动后会进行审查，以确定为什么发生平民伤亡，并确保采取有效步骤，尽量减少今后平民被杀害或伤害的风险。此外可能提供抚恤金或特惠补偿。

50. 国际法学家委员会国际法与保护方案主任提及，领土上发生无人机打击导致人员伤亡的国家承担特定义务，不论该国是否同意在其领土上使用无人机都是如此。他指出，如果存在有关非法杀害的任何怀疑，国家除履行调查义务以外，必须确保在适用的情况下，对属于该国权力或有效控制范围内的责任人追究刑事责任，并确保为受害者提供有效补救和充分赔偿，包括维护受害者了解真相的权利。

51. 在回答有关问责制和透明度方面最佳做法的问题时，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员强调，必须在各个层面采取行动，并指出国际社会、区域机构、联合国驻地办事处及议会和国家和人权机构等国内机构可发挥的作用。他还提到《联合国宪章》第五十一条所载透明度要求，该条规定，一国因行使自卫权而采取措施，应向安全理事会报告，他指出，这一条可适用于无人机的使用。反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员强调，国家没有任何正当理由对其自己就无人机打击造成的平民伤亡估计人数保密。只要有来自任何来源的合理迹象表明可能发生平民伤亡，包括在事实不清楚或只有部分或间接信息的情况下，都会触发调查和将调查结果公之于众的义务。他进一步指出，将作战方法交予秘密情报机构，这一行为本身无法确认或否认行动的存在，但必然妨碍问责制和透明度等职责，导致有关国家无法公布打击事件发生后进行调查的结果。夺走人类生命的军事活动如果是秘密情报机构实施的，则永远不可能符合问责制和透明度的法律要求。

五. 结论

52. 小组成员在其总结评论中强调，使用武装无人机造成的人权影响这一问题完全属于人权理事会的职权范围。他们申明，现有的法律框架是充分和明确的。他们回顾指出，国际人权法适用于任何时候，武装无人机并非始终是在武装冲突情况下使用的。在这类情况下，国际人权法和国内法是主要的，而且往往是唯一适用于使用武装无人机的法律来源。当局势发展为武装冲突时，国际人权法仍然适用，而且要从国际人道主义法的角度解释生命权。

53. 小组成员强调，当前在使用无人机方面的做法提出了有关遵守国际法，包括有关遵守国际人权法的严肃问题。生命权的两个组成部分都必须得到尊重：不被任意剥夺生命的权利和对侵犯生命权的行为追究责任。违反其中任何一个方面就是侵犯生命权本身。存在有关特征打击和其他这类做法是否有能力遵守国际法的严重关切，这些关切问题有待处理。

54. 对违反国际人权法，特别是对侵犯生命权的行为缺乏问责制的问题必须得到处理。只要出现有关违反国际法的可信指控，国家就有义务进行迅速、独立和公正的调查，并将结果公之于众。各国义务向受害者和国际社会提供公开解释。国家应允许对有关违反国内法和国际法的指控进行司法审查，应在使用无人机方面更加透明，作为切实实施问责制的先决条件，包括提供信息，说明使用无人机的法律依据以及具体打击的实际情况。

55. 必须承认受害者的处境，受害者获得有效补救的权利，包括其获得赔偿和了解真相的权利必须得到尊重。还必须承认无人机袭击对个人和社区的影响，包括它们对工作权、受教育权、健康权、宗教权和结社权的影响。关于涉嫌恐怖活动的个人，其正当程序权、公平审判权、获得无罪推定的权利也必须得到尊重，此外还应遵守法治。

56. 最后，小组成员指出，人权理事会继续积极参与处理与使用武装无人机的人权影响相关的问题至关重要。现有国际法，特别是关于禁止任意剥夺生命的规定应作为任何有关武装无人机的法律分析的出发点。对国际法已牢固确立的规则进行修改以适应无人机的使用，可能在无意中导致削弱这些规则的长期后果。现有法律框架是充分的，无需为了无人机的使用而进行修改，反之，使用武装无人机必须遵守国际法。