



Distr.: General
18 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

在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员本·埃默森根据大会第 66/171 号决议和人权理事会第 15/15 号决议提交的报告。

* 由于技术原因于 2013 年 10 月 18 日重发。

** A/68/150。



在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员的报告

摘要

本报告是现任在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员向大会提交的第三次年度报告。

本报告第二节列举了特别报告员 2013 年 1 月 10 日至 8 月 8 日的主要活动。第三节是向大会提交的关于在反恐行动中使用遥控飞机问题的临时报告。特别报告员打算于 2014 年向人权理事会提交关于这一问题的最后报告。

一. 引言

1. 本报告是在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员本·埃默森根据大会第 66/171 号决议和人权理事会第 15/15 号、第 19/19 号和第 22/8 号决议向大会提交的。本报告列举了特别报告员 2013 年 1 月 10 日至 8 月 8 日的主要活动。第三节是向大会提交的关于在反恐行动中使用遥控飞机问题的临时报告。特别报告员打算于 2014 年向人权理事会提交关于这一问题的最后报告。

二. 特别报告员的活动

2. 2013 年 1 月 31 日至 2 月 1 日，特别报告员参加了联合国反恐怖主义中心在波哥大召开的国家和区域反恐战略国际会议。

3. 2 月 22 日，特别报告员参加了在意大利佛罗伦萨欧洲大学研究所举行的关于定点清除、无人驾驶飞行器和欧洲联盟政策的高级别政策研讨会。

4. 2 月 25 日，特别报告员在日内瓦为一个来自伊拉克的高级别代表团举办了关于恐怖主义暴力背景下解决冲突和建设和平的讲习班。

5. 3 月 4 日，特别报告员参加了由开放社会司法倡议在日内瓦举办的小组讨论会，讨论的是该倡议的报告“全球酷刑：中央情报局秘密拘留与引渡移解”所引起的问题。

6. 3 月 5 日，特别报告员向人权理事会第二十二届会议提交了关于确保对在国家许可的反恐举措中严重或系统性侵犯人权的公职人员追究责任的框架原则的报告(A/HRC/22/52)。

7. 3 月 6 日，特别报告员在布鲁塞尔参加了就美利坚合众国定点清除方案对人权的影响向欧洲议会所作情况介绍。

8. 3 月 11 日至 13 日，特别报告员赴伊斯兰堡，为本报告搜集有关无人驾驶飞机对平民人口影响的信息。特别报告员在访问期间同外交部、国防部、人权部以及相关部门官员进行了会晤，包括联邦管辖部落地区秘书处高级代表和参议院国防和国防生产常设委员会主席。

9. 4 月 8 日至 12 日，特别报告员应布基纳法索政府的邀请访问了该国。特别报告员将就这次访问向人权理事会第二十五届会议提交报告。

10. 4 月 17 日至 19 日，特别报告员参加了在大不列颠及北爱尔兰联合王国威尔顿公园就根据国际法实施无人驾驶飞机袭击问题举行的专家会议。

11. 4月23日,特别报告员参加了在维也纳召开的预防犯罪和刑事司法委员会第二十二届会议关于恐怖主义行为受害者的会外活动,4月24日,在委员会全体会议上作了讲话。
12. 4月25日,特别报告员参加了在布鲁塞尔举行的欧洲议会人权小组委员会和安全与防卫小组委员会关于“战争中使用无人驾驶飞机和自控机器人所涉人权问题”研究报告的联合听证会。
13. 5月3日,特别报告员赴巴黎,会晤了总统府、外交部和国防部高级代表,讨论了与本报告相关的问题。
14. 5月14日,特别报告员作为讨论成员参加了由美国国际法学会和新美国基金会主办的题为“无人驾驶飞机战争:反恐与人权”的辩论。
15. 6月1日至7日,特别报告员在哥伦比亚特区华盛顿美国国务院、国防部、司法部、国家情报局局长办公室、中央情报局和总统国家安全参谋部会见了高级律师。他还会见了中情局局长和负责战略传播和讲稿撰写的副国家安全顾问以及总统国家安全参谋部负责多边事务和人权的高级主管。
16. 6月13日和14日,特别报告员作为讨论小组成员参加了由反恐执行工作队与瑞士政府合作举办的消除助长恐怖主义蔓延的条件以及促进区域合作问题反恐协调人国际会议。
17. 6月21日,特别报告员在欧洲联盟委员会会见了欧洲联盟反恐怖主义协调员,并应主席爱尔兰的邀请在布鲁塞尔欧洲议会反恐委员会发表了讲话。他在讲话中谈到制定有关在致命的反恐行动中使用遥控飞机的欧洲联盟政策问题。
18. 7月17日至30日,特别报告员应智利政府的邀请对该国进行了访问。他将就这次访问向人权理事会第二十五届会议提交报告。
19. 8月8日,特别报告员在伦敦会见了联合王国国防部高级官员,讨论了与本报告相关的问题。他听取了有关联合王国使用遥控飞机的详细法律和技术通报。

三. 向大会提交的关于在反恐行动中使用遥控飞机问题的临时报告

A. 引言

20. 2013年1月,特别报告员就在境外致命的反恐行动中,包括在不对称武装冲突中使用遥控飞机,即无人驾驶飞机,开展了一项调查。这项调查的中心目标是对有关越来越多的使用遥控飞机造成大规模平民伤亡的指控进行评价,并就国家进行独立和公正的调查的责任提出建议。本报告与法外处决、即决处决或任意处

决问题特别报告员向大会提出的报告(A/68/382)同时提出。这是两份分别提出的独立报告，不过在某种程度上所涉内容相同。

21. 在一组研究人员的协助下，特别报告员确定了 33 例似乎造成平民伤亡的遥控飞机攻击事件。尽管平民伤亡未必证明是违反了国际人道主义法，但这毫无疑问引起了责任和透明度问题。在可能的情况下，特别报告员的研究人员小组搜集了各次攻击的直接证据。这项工作比原计划预想的时间要长。特别报告员现在尚不能报告调查结果，因为他目前正在与相关国家进行对话，以澄清这些事件的背景。¹ 一旦这项工作完成，他将就各次攻击的调查结果向人权理事会提出报告。

22. 在本报告中，特别报告员将依照《联合国全球反恐战略》所载各项原则，提出一项审查事实和法律问题的框架。在《全球战略》行动计划第四节中各国重申“各国必须确保它们为打击恐怖主义而采取的任何措施都符合它们依照国际法、特别是人权法、难民法和国际人道主义法承担的义务”。² 遥控飞机武器化技术扩散，加上现代冲突日益不对称这一性质，对国际法框架形成了挑战。这使得一些人提出现有各种规则需要“翻译转换”，以考虑到不断变化的各种情况。³

23. B节概述了武器化遥控飞机的能力及发展和据报平民伤亡情况。⁴ C节涉及到责任和透明度问题，在这一节，特别报告员提出了具体建议，以加强遵守适用的法律标准。在D节中，特别报告员列举了一系列法律问题，关于这些问题，要么没有明确的国际共识，要么现有做法和解释显然对既定的法律规范形成挑战。他概述了存在争议的主要领域，列举了相互对立的各种看法。目前他正在尽力澄清会员国对这些问题的立场，掌握了这些情况后，他将向人权理事会报告这一磋商进程的结果。

24. 本报告没有使用“定点清除”这一用语，因为其意义及重要性根据适用于具体事实情况的法律制度而有所不同。在定性为武装冲突的局势中，事先确定单个军事目标清单并不违法；如果是依据可靠情报，这就是对区分原则的典型适用。反之，在武装冲突局势之外，国际人道主义法禁止几乎任何以施加致命暴力为唯一或主要目标的反恐行动(A/HRC/14/24/Add. 6, 第 28 段和第 32-33 段)。因此，

¹ 迄今为止以色列尚未就特别报告员的调查提供答复，因为以色列于 2012 年 5 月 14 日决定暂停同人权理事会的关系。

² 大会第 60/288 号决议，第四节，第 2 段。

³ 如参见，Harold Koh 2013 年 5 月 7 日在 Oxford Union 发表的演讲“如何结束永无休止的战争？”。

⁴ 关于根据国际人道主义法构成直接参与敌对行动活动的不同看法几乎肯定会对平民伤亡程度得出不同的评估。特别报告员此处采用了红十字国际委员会在 Nils Melzer 颁布的直接参与敌对行动概念的解释性指南《关于国际人道主义法规定的直接参与敌对行动概念的解释性指南》(日内瓦，红十字国际委员会，2009 年)，第 69 至 72 段。

最基本的问题不在于清除是否定点，而在于这一行动是在武装冲突局势之内还是之外发生(见下文第 62 至 68 段)。

B. 遥控飞机发展概述以及据报平民伤亡率

25. 在常规武装冲突局势中，遥控飞机的基本功能是提供情报、监视、选择目标和侦察。自 1999 年以来，遥控飞机被直接用于作战，其作用是目标截获，用激光瞄准器锁定目标，然后从常规固定翼或旋转翼飞机发射精确制导导弹进行攻击。2001 年 2 月，首次从“捕食者”(Predator)遥控飞机遥控试发一枚导弹。对遥控飞机进行武装，而不是仅仅用于情报、监视、选择目标和侦察这些目的，其战术军事优势据说是，从发现目标到迅速发射精确制导导弹实施致命武力打击的反应速度。

26. 最常见的武器化遥控飞机是空中续航平台，其中包括由以色列航空工业无人驾驶飞行器部门研发、由以色列武装部队使用的“苍鹭”(Heron)和“赫尔墨斯”(Hermes)系统和由通用原子航空系统公司研发、由美国使用的“捕食者”和“死神”(Reaper)系统，“死神”系统也由联合王国使用。这些系统都可以配备精确制导武器。例如，联合王国死神机队目前配备两种类型弹药：GBU-12 型激光制导炸弹和 AGM-114 型地狱火(Hellfire)空对地精确制导导弹。

27. “死神”飞行距离为 5 900 公里，最大空速为 250 节，最大空载飞行高度为 50 000 英尺；装载武器的“死神”通常飞行高度为约 11 000 至 25 000 英尺。“死神”可平均飞行 16 至 18 个小时，然后将监视任务移交给另外一个遥控飞机。此种飞机配有一个球形全方位运动视频传感器，其中包括三架摄影机，一架综合孔径雷达和用于锁定目标的激光技术。所有飞行均有详细视频和电脑化记录，作为行动的详细审查资料。通信有三个系统：安全网基交谈功能、安全卫星电台和安全电话系统。

28. 现代遥控飞机可以随时提供近即时的视频资料。这些资料如果严格按照人道主义原则加以使用，可以大大改进整体态势感知，从而减少平民伤亡的风险。无人驾驶飞机有能力在实施攻击之前长期巡回飞行，搜集情报，还可以配备使用精确制导弹药，因此从人道主义法角度来看，具有积极的意义。⁵ 正如红十字国际委员会(红十字委员会)指出：“任何武器如果可能使攻击更加精准，并有助于避免或尽量减少附带的平民伤亡或民用物体损毁，在选择使用时就应优先选择此类武器。”⁶

⁵ 见 Michael N.Schmitt, “Precision attack and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, vol.87, No.859 (2005 年 9 月)。

⁶ 红十字委员会，2013 年 5 月 10 日，“武装无人机的使用必须遵守法律”，可查阅：<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2013/05-10-drone-weapons-ihl.htm><http://undocs.org/ch/http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2013/05>。

阿富汗

29. 阿富汗，随着冲突不断加剧，美国和联合王国越来越依赖遥控飞机。据联合国阿富汗援助团(联阿援助团)消息说，记录表明，从2009年至2012年，由遥控飞机发射的武器数量不断增长。美国空军2012年11月发布的数字证实了这一点。由遥控飞机发射的武器数量由2011年的294枚增长到2012年头11个月的447枚。根据美国中央司令部2013年1月发表的数据，截至发表数据时，遥控飞机占国际安全援助部队(安援部队)发射所有武器的四分之一。仅联合王国使用的“死神”在阿富汗飞行就超过46 000小时，平均每日飞行三架次。截至2013年7月底，由联合王国使用的“死神”在阿富汗发射了405枚武器。

30. 2002年2月首次报告了由遥控飞机造成的平民伤亡。然而，直至最近官方估计数字才按使用空中平台的类型分列伤亡数字。2012年年底，联阿援助团首次发布分列数字，表明在2012年期间，由于已证实的遥控飞机攻击，造成16名平民死亡，5人受伤。联阿援助团最近发布的数据涵盖2013年头六个月，其中记录在七次以反政府武装为目标的遥控飞机袭击中，15名平民死亡，7人受伤。⁷ 联阿援助团承认，这些数字可能估计过低，不过作出评估认为，至少在近几年，已证实的遥控飞机攻击造成的平民伤亡似乎低于其他空中平台实施的空中攻击。⁸

31. 联合王国报告说仅有一次平民伤亡事件，2011年3月25日在阿富汗，皇家空军使用遥控飞机进行攻击，造成四名平民丧生，两名平民受伤。安援部队事件评估联合小组对这次事件进行了调查，结论是这次行动的目标是据信装有爆炸物的两辆小卡车，并认为机组人员的行动符合适用的接战规则。⁹ 美国也部分解密了有关2010年2月21日一次事件的调查报告，据报，在一次对一个车队的攻击中，有23名平民丧生，而“捕食者”机组人员提供了误导的态势情报。报告发现证据表明“捕食者”机组人员的报告不准确，不专业，并存在先入为主采取行动(发射导弹)的情况。该报告建议采取行政和纪律制裁。¹⁰

巴基斯坦

32. 特别报告员2013年3月访问巴基斯坦期间，外交部向其提供的统计记录显示，2004年以来，至少有330架遥控飞机袭击了巴基斯坦联邦直辖部落地区。政

⁷ 联阿援助团，“阿富汗：2013年年中报告：在武装冲突中保护平民”(2013年7月，喀布尔)。可查阅：<http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=EZoxNuqDtps%3d&tabid=12254&language=en-US>。

⁸ 这一评估最近受到一些媒体报告的质疑，这些报告转引了得出相反结论的研究(据说是基于美国涵盖2010年年中至2011年年中12个月的秘密数据)。可查阅：<http://www.theguardian.com/world/2013/jul/02/us-drone-strikes-afghan-civilians>。

⁹ 见 www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/cm120626/text/120626w0002.htm#120626119000810。

¹⁰ 2010年4月13日美国驻阿富汗部队指挥官备忘录，关于2010年2月21日Shahidi Hassas, Oruzgan附近空对地作战的AR-15-6调查执行摘要。

府记录显示，此类袭击至少造成 2 200 人死亡，此外，至少还有 600 人受重伤。政府官员指出，安全问题以及地形和体制障碍导致联邦直辖部落地区秘书处官员无法立即在实地开展有效调查，而且直辖部落地区的普什图族也有尽快掩埋死者的传统，因此很难确认确切的死亡人数(因此，无法确定平民死亡的确切人数)。但特别报告员获悉，政府能够确认，遥控飞机袭击造成至少 400 名平民死亡，认为还有 200 人可能也不是战斗人员。官员表示，由于报告不足和有效调查受阻，因此，这些数字可能低估了实际情况。

33. 主要媒体监督组织记录的平民伤亡数字差别很大。¹¹ 但它们记录的 2012 年期间遥控飞机袭击联邦直辖部落地区造成平民伤亡的报告却不约而同地明显减少(绝对数字和占总死亡人数的百分比都明显下降)。¹² 2013 年上半年仍继续这一趋势。

也门

34. 也门报告的第一起遥控飞机袭击事件发生在 2002 年 11 月 3 日，此次行动是为了杀死 2000 年 2 月美国“科尔”号军舰爆炸案的嫌犯。9 年后发生了第二起经证实的遥控飞机袭击，此次袭击发生在 2011 年 5 月 5 日，是为了杀死拥有美国和也门双重国籍的神职人员 Anwar al-Awlaki，但袭击未能将其杀死。¹³ 到 2011 年底，据报告，美国在也门进行了 29 次遥控飞机袭击，但特别报告员尚未能证实这一数字。2012 年，为支持也门地面部队将民兵逐出他们在也门南部的阵地，美国加大了遥控飞机袭击和其他空袭力度。2013 年年中，据报恐怖分子威胁到美国的利益后，美国发动了一系列遥控飞机袭击。

35. 也门许多得到证实的袭击似乎都把目标对准了在大都市区间行进的车辆，显然是为了尽量减少平民死亡。2009 年，一枚巡航导弹袭击了 Al Majalah 的一个帐篷营地，据称造成 40 多名平民死亡，这显然是一个例外情况，总体情况是，美国似乎已经成功地避免袭击造成也门大量平民死亡。但据称也发生了一系列导致平民丧生或受伤的事件。媒体监测得出的最高估计数是，2011 年以来，证实遥控飞机袭击造成死亡或受伤的平民总人数在 21 人至 58 人之间(总共死亡人数在 268 人至 393 人之间)。据报，迄今最严重的一起事件发生在 2012 年 9 月 2 日，一架遥控飞机袭击造成 Rada'a 附近 12 名平民丧生。

¹¹ 在 2004 年 6 月至 2013 年 8 月期间，新闻调查局估计美国的遥控飞机造成 2 513 人死亡，其中据报至少 407 个平民伤亡；《长期战争期刊》报告称，2 695 人死亡，153 个平民伤亡；新美国基金会估计，共造成至少 2 054 人死亡，至少 258 个平民死亡(另外还有 196 名或更多的受害者身份不明)。

¹² 2012 年，新闻调查局估计，共有 238 人死亡，其中平民 7 人(2.9%)；《长期战争周刊》估计，共有 300 人死亡，其中平民 4 人(1.3%)；新美国基金会估计，共有 222 人死亡，其中平民 5 人(2.25%)。

¹³ 据报告，2009 年 12 月以来，美国利用遥控飞机平台和导弹袭击多次在也门进行空袭。

利比亚

36. 2011年,北大西洋公约组织(北约)在利比亚的行动几乎完全是通过部署空中力量完成的。2011年4月至9月期间,美国除利用传统飞机外,还利用捕食者遥控飞机和死神遥控飞机进行武装袭击。联合王国皇家空军也驾驶遥控飞机进行作战飞行。北约晚些时候公布的数据表明,其飞机发动了17 939次武装突袭,发射了7 642枚导弹。其中250次是武装遥控飞机完成的,其中145次发射了导弹。北约告知利比亚问题国际调查委员会,其在行动过程中采用了预期平民零死伤的标准,而且如果有任何理由认为袭击会造成平民死伤,那么北约就会放弃这一袭击目标(A/HRC/19/68)。调查委员会报告称,北约开展的行动“高度精准”,“表明其决心避免平民伤亡”,尽管如此,但还是发现了平民丧生的证据,并建议开展调查,以确定平民伤亡的确切情况(同上)。¹⁴ 联合王国国防部对报告的可能涉及英国资产造成平民伤亡的所有事件进行了独立调查。虽然报告本身仍属机密,但国防部告知特别报告员,报告的这些事件没有一件涉及联合王国的遥控飞机。

伊拉克

37. 从伊拉克冲突一开始,美国就部署了少量非武装捕食者遥控飞机。到2004年,美国已有了可发动袭击的遥控飞机机队。根据《简氏国际防务评论》,2005年7月至2006年6月,美国捕食者遥控飞机参与了超过242次单独突袭,使132名官兵参与了接触部队保护行动,发射了59枚地狱火导弹,勘察了18 490个目标,护送了4个车队,进行了2 073次突袭飞行,飞行时间超过33 833个小时。2008-2011年期间的数字表明,武装遥控飞机共进行了17 009次突袭,48次突袭发射了导弹。联合王国皇家空军在“双徽章”安排下使用一些遥控飞机进行了突袭。特别报告员迄今还未获得遥控飞机袭击伊拉克造成平民伤亡的按性别分列的数字。但美国官员指出,在伊拉克冲突和随后的叛乱期间,遥控飞机主要是用于情报、监视、选择目标和侦察目的。

索马里

38. 美国在索马里开展了广泛秘密的反恐行动。首次报告利用武装遥控飞机发动袭击是在2011年6月23日,此次袭击的目标似乎是据称的东非基地组织和青年党之间的联络人。2011年下半年,未经证实的媒体报道指称,美国在索马里针对所谓的“高价值目标”又进行了8起遥控飞机袭击。2012年初,两起经确认的袭击杀死了Bilal al-Berjawi和Mohammed Sakr,据称两人都与青年党有关联。2012年2月以来,未再收到美国在索马里境内利用遥控飞机发动袭击的报告。

¹⁴ 也可见人权监察站, *Unacknowledged Deaths: Civilian Casualties in NATO's Air Campaign in Libya* (2012年5月14日); 大赦国际,“Libya: The forgotten victims of NATO strikes”,见 www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/003/2012/ar/8982a094-60ff-4783-8aa8-8c80a4fd0b14/mde190032012en.pdf。

加沙

39. 遥控飞机参与了以色列发动的大量致命反恐行动。“铸铅行动”期间，2008年12月27日至2009年1月18日，以色列国防军在使用固定翼飞机和旋转翼飞机的同时也使用了遥控飞机。尽管以色列掌握了几乎实时的情报，并广泛使用精密制导武器，但以色列承认，其军事行动还是造成“许多平民伤亡和加沙公共和私人财产的破坏”。¹⁵ 以色列迄今尚未公布分列的平民伤亡估计数，因此无法分析遥控飞机(无论是作为直接的武器运送系统还是以获取目标为目的)造成的具体影响。但人权组织确定，在明显是通过遥控飞机发射弹药击中平民的若干事件发生地附近，未发现容易看出的军事目标。¹⁶ 以色列主管当局调查后得出结论认为，没有证据表明需要对这些事件进行刑事指控。

40. 联合国人权事务高级专员办事处也报告称，2012年11月14日至21日，在“防务之柱”行动筹备和实施阶段，以色列在加沙使用了遥控飞机，据报，其中一些飞机造成了平民伤亡(A/HRC/22/35/Add. 1)。在最近一份关于调查此次行动期间涉嫌违反人道主义法行为的报告中，以色列国防军指出，“此次行动主要是进行精准的空袭”。¹⁷ 报告指出，此类袭击“记录相对较多”。以色列国防军承认，“指称以色列国防军的袭击造成无辜平民死伤或平民财产受损也是有道理的，因为打击军事目标时可能会造成意外损害，或者是操作失误，将平民误认为恐怖分子嫌犯”。¹⁸ 调查发现，有证据显示，审查的2013年4月以前的一些事件存在“专业缺陷”，但并不认为有证据表明需要进行刑事调查。

C. 问责制与透明度

41. 评价遥控飞机袭击对平民造成影响方面的一个最大障碍是缺乏透明度，因此，很难对选择目标精准的说法进行客观评估(见 A/HRC/14/24/Add. 6)。正如联合国人权事务高级专员2013年8月18日在安全理事会发言时指出，目前缺乏透明度，导致出现了问责真空，影响了受害者寻求补偿的能力。¹⁹

42. 2013年2月，调查2010年5月31日海上事件公共委员会(特克尔委员会)印发了其对以色列根据国际法审查和调查违反武装冲突法的指控和索赔机制的认真、全面的审查报告。委员会建议，在调查指称的违反国际人道主义法行为时，

¹⁵ 以色列国防军，“The operation in Gaza-Factual and legal aspects”，2009年7月，见 www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/terrorism/palestinian/pages/operation_in_gaza-factual_and_legal_aspects.aspx。

¹⁶ 人权监察站，*Precisely Wrong: Gaza Civilians Killed by Israel Drone-Launched Missiles* (2009年6月30日)，见 www.hrw.org/en/reports/2009/06/30/precisely-wrong-0。

¹⁷ 以色列国防军，“The examination of alleged misconduct during operation ‘Pillar of Defence’-An update”，2013年4月11日。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13642&LangID=E。

应适用国际人权法所产生的各项原则，同时进行适当的修改。经过分析广泛的资料来源，委员会得出结论，任何情况下攻击造成或似乎造成计划攻击时未预想到的平民伤亡，就必须进行初步调查(其称之为“实况评估”)。²⁰ 委员会认为，进行此类调查并不取决于有初步证据表明袭击涉嫌犯下了战争罪。如果可能造成平民伤亡的信息“不完全或仅为间接证据”，就必须进行初步实况调查。委员会有理由强调，促成这一调查的必要信息可以来自任何可信的来源，包括来自非政府组织。

43. 如果初步实况调查披露，有合理理由怀疑可能犯下了战争罪，那么就必须启动正式刑事调查。平民伤亡的具体情况将决定是否存在此种怀疑。任何刑事调查必须满足独立、公正、迅速、有效和透明等国际人权法的核心标准，并根据具体情况进行适当调整。在军事司法系统框架内开展的调查也需遵守独立和公正的要求。但正如委员会所强调的，开展调查人员必须与接受调查人员没有关联，当然不能隶属于同一领导系统。必须在考虑到这种冲突的情况下满足迅速、有效开展调查的要求。

44. 重要的是，委员会认为，调查指称的战争罪时也应适用透明原则，因为这有助于“加强公众监督，促进问责”。正如委员会正确地指出，透明可以促进人道主义法的核心目标，即更加遵守区别、相称和审慎等原则，防止今后犯下违反行为。

45. 虽然委员会提出的透明度建议主要针对正式刑事调查，但这种有针对性的考虑也同样适用于初步实况调查。确实，在认定没有理由对平民死亡进行刑事调查的情况下，大概就更加需要透明度。简单地说，使用致命武力的任何国家都有责任解释平民伤亡的原因。特别报告员对委员会采用的方法进行了适度扩展，认为在有理由相信可能造成平民伤亡的任何情况下所必须进行的初步实况调查，都应适用透明度原则。虽然因国家安全理由需要调整，但对每个案件的充分说明都应公之于众。特别报告员认为，根据国际人道主义法和国际人权法，应将这一义务视为国家问责法律义务的一个内在组成部分。

美国

46. 美国中央情报局参与在巴基斯坦和也门的致命反恐行动，这给保持透明度造成了几乎无法克服的障碍，因为像所有特工机构一样，中情局的原则是，对其开展的行动既不确认也不否认。同样，美国特种部队在联合特别行动指挥部主导下开展的秘密定向行动几乎无一例外都是保密的。²¹ 2012年6月，美国总统巴拉

²⁰ 联合王国和美国表明立场是(见第75至76段)，只要有证据表明造成了平民死亡，似乎就有了进行此类初步实况调查的必要前提。

²¹ 见 Philip Alston, “The CIA and targeted killings beyond borders”, *Harvard National Security Journal*, vol. 2, No. 2 (2011), p. 283.

克·奥巴马解密了一个事实，即美国参与了在索马里和也门的秘密反恐行动，但当时没有公布具体行动资料。不过，中央情报局在巴基斯坦设有机构这一事实从技术上讲仍是保密的。这一做法已越来越难以自圆其说，特别是因为总统和国务卿已公开承认，在巴基斯坦开展了遥控飞机空中行动。

47. 目前的一个后果是，美国至今尚未披露其掌握的关于在巴基斯坦和其他地方使用遥控飞机执行秘密行动所造成的平民伤亡数据，也没有披露关于伤亡情况评估方法的任何资料。特别报告员认为，不能以国家安全为理由，拒绝提供这类统计和基本方法数据，并指出，为透明度起见，中央情报局局长已公开呼吁公布平民伤亡信息。²²

48. 2013年5月，总统表示，政府打算把在现行敌对行动区以外开展的致命反恐行动的控制权从中央情报局转移给国防部。据说此举的目的之一是增强透明度和问责。²³ 特别报告员了解到，这一移交过程正在进行，政府的目标是到2014年底完成移交。总统还表示，将考虑建立新的司法或行政机制，以加强独立监督。²⁴

联合王国

49. 皇家空军通过国防部接受议会的问责，这在一定程度上可以保证透明度，包括披露平民伤亡的情况，但国防部没有对在特别行动中使用遥控飞机一事公开发表评论。国防部告知特别报告员，按照英国在阿富汗遵循的作战程序，每一次遥控飞机投掷武器后，都要由有资格的高级武器指导员参与对其进行内部审查。然后编写一份任务报告，交阿富汗联合空中作战中心最高级别的英国军官及其法律顾问审查，包括审查录像和通信报告。如果显示有任何平民伤亡，便将相关事件提交安援部队联合事件评估小组，该小组的人员不受任何攻击行动指挥系统的控制。为审查的目的，假定个人都是平民，除非能证明他们直接参与了紧迫危及安援部队人员生命的企图或计划。

以色列

50. 特克尔委员会的报告详细阐述了以色列目前实行的调查指称违反人道主义法行为的制度。委员会在报告中建议做出一些重大改革，以加强独立性和问责制（见第42段）。以色列迄今尚未公开承认或解释其在加沙开展的反恐行动中遥控飞机发挥的作用。但在2006年，以色列最高法院发布具体指导，说明在何种情况下，

²² 见 www.intelligence.senate.gov/130207/transcript.pdf。

²³ 2013年5月23日美国总统在国防大学就政府的反恐政策所做的书面讲话；另见“Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force in counterterrorism operations outside the United States and areas of active hostilities”，2013年5月23日。

²⁴ 同上。

国家对参与策划、发动或实施恐怖袭击的人员进行预防性攻击是合法的。²⁵ 关于问责和透明问题，法院认为，在发动这种攻击之后，应由专门任命的委员会对攻击目标的确定和实施攻击的情形进行全面和独立调查，而调查工作本身也必须接受司法审查。

D. 存在法律争议的主要领域

1. 关于域外使用武力的国际法

同意

51. 如果一个国家以有效方式同意另一国家在其领土上使用武力，则不得声称其领土主权受到侵犯(A/HRC/14/24/Add. 6, 第 37-38 段)。²⁶ 可由国内法规定哪一个实体有权同意使用武力，但国际法假定，当一个合法政府对国家领土行使有效控制时，它拥有予以同意或拒不同意的专属权力。²⁷

52. 也门政府告知特别报告员，美国对在也门领土上开展致命的遥控飞机空袭行动，历来是通过认可的渠道逐案寻求事先同意。如果没有得到同意，则不会实施攻击。

53. 关于巴基斯坦，有确凿证据表明，2004 年 6 月至 2008 年 6 月期间，经由巴基斯坦军事和情报部门高级成员的积极同意和批准，并至少获得高级政府官员的默认，在某些情况下是积极批准，在联邦直辖部落地区实施了遥控空袭。不过，2012 年 4 月 12 日，议会两院一致通过了关于与美国、北约和安援部队互动协作的修订条件及一般外交政策的准则。议会在一项决议中，除其他外，要求立即停止在巴基斯坦边界领土内利用无人驾驶飞机发动袭击；规定无论是政府还是其构成实体都不得与任何外国政府或当局就国家安全问题合法达成口头协议；规定此前达成的所有此类协议应立即停止生效；规定今后所有此类协议必须由特定部委和议会机构进行仔细审查，之后以部长声明的形式在议会宣布。

54. 该决议的作用是，明确规定了以合法形式同意在巴基斯坦领土或领空部署另一国家的军事资产所应遵循的程序。对授权在联邦直辖部落地区使用遥控飞机，没有援用这一程序。2013 年 5 月巴基斯坦举行选举后，新政府告知特别报告员，它与上届政府的立场一致，即认为在其领土上发动无人驾驶飞机袭击产生的效果适得其反，而且这种行为违反国际法并侵犯了巴基斯坦的主权和领土完整，应立

²⁵ 以色列高等法院，*The Public Committee against Torture in Israel and LAW – Palestinian Society for the Protection of Human Rights And the Environment v. The Government of Israel and others*, H CJ 769/02, judgement of 14 December 2006, para. 2.

²⁶ 注意，同意国防防止其领土上的人员被任意剥夺生命权的责任在什么时候都适用。

²⁷ Ashley Deeks, “Consent to the use of force and international law supremacy”, *Harvard International Law Journal*, vol. 54, No.1(2013)。

即停止。按照巴基斯坦现行宪法安排，依民主方式选出的政府是负责巴基斯坦国际关系的机构，也是能在国际事务中表达国家意愿的唯一实体。关于继续在军事或情报层面开展合作的建议不影响其在国际法方面的地位。因此，特别报告员认为，继续在联邦直辖部落地区使用遥控飞机是对巴基斯坦主权的侵犯，除非这种行为符合国际法规定的自卫原则。在这方面，他欢迎美国国务卿最近声明，已经确定了停止在巴基斯坦进行遥控空袭的明确时间表。²⁸

自卫：不能或不愿意标准

55. 自卫是美国政府对在反恐行动中域外使用致命武力给出的核心理由。国际法院认为，在未经同意的情况下，一国对在另一国领土上的非国家武装团体使用武力进行自卫，只有在所涉团体的行为归咎于东道国的情况下才具有正当性。²⁹ 这可延伸到东道国为非国家武装团体提供庇护的情况。³⁰ 但本分析报告认为，如果不存在这样的联系，则对另一国的非国家武装团体域外使用武力就是非法侵犯主权，因而有可能是侵略行为，除非是在东道国的同意下或安全理事会事先授权下使用武力(同上，第 40-41 段)。

56. 但是，美国和其他一些国家认为，在特殊情况下，根据自卫原则，一国有权在另一国的领土上对带来直接和紧迫攻击威胁的武装团体展开未经同意的军事行动，即使这些团体的行动与其东道国没有关系。³¹ 他们援用 2001 年 9 月 11 日袭击事件后通过的安全理事会第 1368(2001) 号和第 1373(2001) 号决议，支持这种观点。美国借用适用于国际武装冲突的中立法，认为如果存在合理机会，但东道国不管是因为不愿意还是因为没有能力，未能切实消除在其境内的武装团体带来的威胁，那么根据自卫法，受到攻击威胁的国家有权跨越东道国边界，在其领土上部署武装部队，以便对带来威胁的武装团体采取有效的军事行动进行自卫。³²

²⁸ 见 www.theguardian.com/world/2013/aug/01/john-kerry-us-pakistan-talks-drones。

²⁹ 见国际法院，《在巴勒斯坦被占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 136 页；《刚果领土上的武装活动（刚果民主共和国诉乌干达）》，判决，《2005 年国际法院案例汇编》，第 168 页。

³⁰ 见 Daniel Bethlehem, “Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors”, *American Journal of International Law*, vol. 106, No. 4 (2012)。

³¹ 美国总统在国防大学的书面讲话及“Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force”; Bethlehem, “Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors”; Abraham D. Sofaer, “The Sixth Annual Waldemar A. Solf Lecture in International Law: Terrorism, the law, and the national defense”, *Military Law Review*, vol.126(Fall 1989)。

³² 见 Ashley Deeks, “Unwilling or unable: toward a normative framework for extra-territorial self-defence”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 5, No.3 (2012); O. Schachter, “The right of States to use armed force”, *Michigan Law Review*, vol. 82 (1984)。

迫在眉睫

57. 目前尚未达成明确国际共识的另一个领域是预防性自卫权利的范围。《联合国宪章》第五十一条提到，联合国会员国受到武力攻击时，有权使用武力进行自卫。大多数人现在认为，受到紧迫攻击时，使用武力进行自卫是合理的(同上，45段)，但确定紧迫性的确切门槛是什么，却是一个有争议的问题。³³ 预防性自卫原则通常可以追溯到Caroline准则，根据这个原则，当自卫的必要性是“紧迫的、压倒性的，别无他法，也没有时间细想”时，一国可采取防卫行动。³⁴ 可理解为这意味着，使用武力的权利仅限于攻击发生之前的短暂时段。

58. 与此相反的论点是，在不对称冲突中，一个国家不可能掌握足够具体的情报，从而能准确预测攻击可能在何时发生。在这种情况下，严格的时间方法不再合理。³⁵ 因此，虽然美国似乎同意采取预防性自卫行动应遵循迫在眉睫原则，但它理解这一标准具有灵活性，应考虑到相关的机会窗口、能否减少对平民的附带损害以及能否阻止未来发生灾难性攻击。³⁶ 本分析报告认为，紧迫性原则并不要求有明确证据表明近期将会实施某项攻击。³⁷

2. 国际人权法和人道主义法

59. 绝大多数遥控飞机空袭行动是在常规武装冲突地区内进行的。但是，美国公开主张，根据国际法，在现行敌对行动区以外进行的反恐行动中，有权使用致命武力。³⁸ 由此产生了一系列问题，就这些问题尚没有明确的国际共识，或者说美国的政策似乎与既定准则相左。

国际人权法

³³ 见 Michael N. Schmitt, “Pre-emptive strategies in international law”, *Michigan Journal of International Law*, vol.24(Winter 2003); Thomas M. Franck, *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*(Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2002), p.107。

³⁴ R. Y. Jennings, “The *Caroline* and *McLeod* cases”, *American Journal of International Law*, vol. 32, No.1(January 1938)。

³⁵ Bethlehem, “Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors”; Michael N. Schmitt, “Extraterritorial lethal targeting: deconstructing the logic of international law”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol.52(2013)。

³⁶ John Brennan, “Strengthening our security by adhering to our values and laws”, Program on Law and Security, Harvard Law School, 16 September 2011; United States, Department of Justice, White Paper, “Lawfulness of a lethal operation directed against a U.S. citizen”, p. 7。

³⁷ Bethlehem, “Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors”。

³⁸ 见美国总统在国防大会的书面讲话及“Fact sheet: U.S. policy standards and procedures for the use of force”; Bethlehem, “Self-defence against an actual or imminent armed attack by non-State actors”。

60. 国际人权法禁止任意杀戮。这一禁止规定反映在具体的条约义务中，并且是习惯国际法的一部分(同上，第 52 段)。³⁹ 在武装冲突局势之外，只有在绝对必要和相称、意在防止迫在眉睫的生命威胁、而且没有其他手段来防止威胁得逞时，国家使用致命武力才是合法的。因此，在非武装冲突局势中实施致命的遥控飞机空袭极少具有合法性，因为根据国际人权法，只在最特殊的情况下，才允许某一行动以杀戮为唯一或主要目标(同上，第 33 段)。

61. 现在可以合理地确定，在武装冲突局势中(无论是国际性的还是非国际性的)，国际人权法关于禁止任意杀戮的规定继续适用，但就某一剥夺生命行为是否为任意性的，其标准必须由适用的国际人道主义法的目标选定规则来确定。⁴⁰ 因此，重要的是确定是否存在武装冲突，如果存在，必须合理精确地界定冲突的范围。

非国际性武装冲突的地域范围

62. 美国认为自己卷入一场与基地组织和相关部队的非国际性武装冲突，但这场冲突也具有跨国性质。在“哈姆丹诉拉姆斯菲尔德”一案中，这一立场已获美国最高法院赞同。因此，美国似乎不承认国际人道主义法选择目标规则的适用性有任何明确的领土限制。

63. 决定是否存在非国际性武装冲突状态的传统办法侧重于冲突的强度和持续时间，以及当事方的组织程度。⁴¹ 有一种观点认为，这些标准基于关于领土限制的假定。例如，强度是一个相对的标准，传统上由分析在某一特定地区发动的武装攻击的频率和严重程度加以衡量。此外，在实际和行动层面上，有必要界定冲突的地域范围，以确定国际人道主义法的选择目标原则是否适用于任何特定行动。如果不适用，则法律允许在没有其他敌对行动的地区发动将造成相应的平民伤亡的攻击行动，而这一结果可被视为损害了国际人道主义法原本的目的和宗旨。在这一分析的支持者中，大多数认为可以出现非国际性武装冲突越过边界“溢漏”到邻国的情形。不过，即使在这一分析中，运用国际人道主义法的门槛规则仍然主要为领土标准(见A/HRC/14/24/Add. 6)。⁴²

³⁹ 另见 Nils Melzer, *Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare*, European Parliament, Directorate General for External Policies, Policy Department Study (Brussels, 2013)。

⁴⁰ 国际法院，《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 226 页；《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果》，第 106 段；《刚果领土上的武装活动》，第 216 段。

⁴¹ 前南斯拉夫问题国际法庭，检察官诉 *Duško Tadić*，案件编号：IT-94-1-T，对辩方关于就管辖权问题提出中间上诉的请求所做出的裁决，1995 年 10 月 2 日，第 70 段。

⁴² 另见 Mary Ellen O'Connell, “Combatants and the Combat Zone”，《里奇蒙大学法律评论》，第 43 卷，第 3 号(2009 年 3 月)。

64. 红十字委员会指出，在这一问题上缺乏明确的国际共识。⁴³ 不过，它认为，非国际性武装冲突存在与否，须根据每个暴力情势逐案判定，国际人道主义法不允许以直接参与敌对行动、但身处非交战国的非国际性武装冲突人员为目标，要不然的话整个世界都可能成为战场。⁴⁴ 这一基本上注重领土的做法反映在国际公法问题咨询委员会最近向荷兰政府、众议院和参议院提出的咨询意见中，该咨询意见指出，在非国际性武装冲突中，国际人道主义法“只适用于冲突所在国境内”。⁴⁵

65. 另一方面，美国立场的拥护方则认为，冲突的地域问题已发生变化，就一国与跨境行动的非国家武装团体之间的非国际性武装冲突而言，没有传统的战场。⁴⁶ 他们指出，没有国家实践和固定的法律确信暗示存在将非国际性武装冲突局限于一个确定的地理区域的法律规则，认为上述领土适用性原则实际上只是拟议法，而不是现行法。⁴⁷

组织

66. 要成为非国际性武装冲突，当事一方必须是有组织的武装团体。组织意味着至少有一个共同的指挥结构、适当的通信、联合任务规划和执行，以及在武器的采购和分发上的合作(同上，第 52 段)。⁴⁸ 有些人认为，对美国发动武装攻击的基地组织核心团伙已不再符合这一标准，因为其领导层和指挥结构似已遭削弱，其本身已不再构成充分有组织的武装团体。

67. 对于美国采用的“相关部队”或“共同交战方”等用语的定义，也提出了严肃的问题，这一定义与美国对在世界各地同基地组织展开的非国际性武装冲突地域范围的分析密切相关(同上，第 55 段)。美国将“相关部队”界定为适用于一种有组织武装团体，这种团体与基地组织并肩作战，从其参与对美国或其联盟伙伴开展的敌对行动的意义上来说属于与基地组织在一起的共同交战方。⁴⁹ 不过，就在世界各地打着基地组织的名号开展行动、或声称或被指控与基地组织有关联

⁴³ 红十字委员会，“在使用无人驾驶飞机时必须遵守法律”。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 国际公法问题咨询委员会，“关于武装无人驾驶飞机咨询意见的主要结论”(2013 年 7 月，海牙)。

⁴⁶ 见 Michael N. Schmitt, “The Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities: a critical analysis”, *Harvard National Security Journal*, vol.1 (2010)。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 另见前南斯拉夫问题国际法庭，“检察官诉法特米尔·利马伊、哈拉丁·巴拉和伊萨克·穆斯留”案，案件编号：IT-03-66-T，审判分庭 2005 年 11 月 30 日的判决。

⁴⁹ Jeh Johnson, “National security law, lawyers and lawyering in the Obama administration”, Dean’s Lecture at Yale Law School, 22 February 2012; 另见美国哥伦比亚特区地区法院，“*哈姆里利诉奥巴马*”案(2009 年)。

的各种武装团体而言，对它们是否共同拥有一个综合的指挥机构，或是否发动联合军事行动，存在着相当大的怀疑。特别报告员就此指出，美国行政当局现任和前任成员、包括总统在内都强调，在确定可否为国际人道主义法的目的将向基地组织表示效忠或以对美国利益发动武装攻击为共同目标的武装团体适当地视为共同交战方时，需要审慎行事。⁵⁰

敌对行动的强度

68. 是否存在非国际性武装冲突的第二项关键标准是敌对行动的强度。一些人认为，鉴于 2001 年对美国发动具有巨大破坏力的攻击以来已经过去很长时间，此后对美国发动的有组织武装攻击相对没有那么频繁（除所称伊拉克和阿富汗的“热点战场”以外），不再符合强度标准。⁵¹ 即便支持美国立场的人士都承认，参与不大经常的武装攻击的团体，即便攻击很严重，都没有跨过适用武装冲突法所需的强度门槛。⁵² 前美国官员最近的谈话已经提出了一种可能性，就是很快将不会再以非国际性武装冲突作为致命域外反恐行动的正当理由。⁵³ 的确，总统已经表示，美国与基地组织的冲突可能接近尾声。⁵⁴ 这些谈话可能暗示，由于打击基地组织及其他组织的军事行动，在可预见的未来，美国行政当局不再为满足“塔迪奇”案的门槛要求而将世界各地的这些各不相同的团体视为参与对美国的有充足强度和协调性敌对行动的有组织武装团体。

选择目标规则

69. 为人道主义法的目的，有组织的武装团体是指具有以下特点的武装团体：它们主要从平民中招募成员，但形成了足够程度的军事组织，为冲突一方开展敌对行动，不过并非始终拥有与国家武装部队相媲美的手段、强度和先进程度。⁵⁵ 红十字委员会认为，此类个人可被视为武装团体成员，可在任何时候以之为目标采取致命的行动，但条件必须是他们在武装团体内持续承担作战职能。⁵⁶ 持续作战职能意味着持久地融入武装团体。这包含以下个人：其持续职能涉及为各种行为或行动进行准备、予以执行或指挥的个人，而这种职能相当于直接参与敌对行动；

⁵⁰ 美国总统在国防大学的有讲稿的演讲以及“概况介绍：美国使用武力的政策标准和程序”；Koh，“如何结束永无休止的战争？”；Jeh Johnson，“与基地组织及其附属团体的冲突：如何结束？”，2012 年 11 月 30 日在 Oxford Union 的演讲。

⁵¹ 除其他外见 Mary Ellen O’Connell，“The legal case against the war on terror”，*Case Western Reserve Journal of International Law*, vol.36, Nos.2-3(2004)。

⁵² Schmitt, 《关于直接参与敌对行动概念的解释性指南》。

⁵³ 见 Koh, “如何结束永无休止的战争？”；Johnson, “与基地组织及其附属团体的冲突”。

⁵⁴ 见美国总统在国防大学的有讲稿的演讲以及“概况介绍：美国使用武力的政策标准和程序”。

⁵⁵ 红十字委员会,《解释性指南》。

⁵⁶ 同上。

被这样一个团体招募、训练和装备以便为其持续不断地直接参与敌对行动的个人；以及为支持一个有组织的武装团体不断地直接参与敌对行动的人，而且有关情势表明，其行为反映了持续的作战角色，而不是在某一具体行动期间不由自主的、孤立的或临时的角色。

70. 如果持续作战职能标准没有满足，则在其他方面与武装团体有关联的个人应被视为具有受保护地位的平民，如果并且只有其直接参与敌对行动才能将其作为致命武力的打击目标。国际红十字会认为，直接参与的例子包括参与直接的暴力行为，传递情报供在武装攻击中即刻使用，在攻击近距离地带运送装备，担任警卫、情报人员或监视者。没有跨越国际红十字会直接参与门槛的行为包括装备或补给的商业性销售，出版宣传品，招募，为恐怖主义供资，藏匿武器，帮助战斗人员逃脱以及向战斗人员提供食品、住处或后勤支持。⁵⁷

71. 尚不清楚美国选择打击的目标规则在多大程度上吸收了这些标准或作为政策事项遵守这些标准(同上，第 68 段)。将基地组织高级行动领导人和构成迫在眉睫的暴力攻击威胁的人作为致命的打击目标，似乎分别满足了红十字委员会持续作战职责和直接参与的检验标准。不过，有证据显示，针对低级别的特别行动人员，包括已查明目标的窝藏者发动了攻击。美国披露其对直接参与敌对行动采用的标准，对于在可能使平民面临致命武力威胁的行为形式上实现透明至关重要。

72. 一些美国军方律师认为，一个武装团体的所有成员，除医疗和宗教人员之外，在任何时候都是正当的打击目标，而个人在团体中的职能是不相干的。⁵⁸ 主张这一立场的人表示，在不对称的武装冲突中，要求掌握可靠的情报，表明持续行使了战斗职能或区分武装团体的追随者所发挥的作用，是不现实和不切实际的。⁵⁹ 他们对红十字委员会的实地指南表示质疑，认为这将阻止以自愿作为人盾以及简易爆炸装置的组装者和储藏者为打击目标。⁶⁰ 对在“这样的时间内”标准也存在歧义，一些人认为，如果严格适用的话，将会造成一种几乎无法克服的行动障碍，因为它要求只有个人在实际参与武装攻击时才能将其作为打击目标。⁶¹ 这些不同意见对评估单独的遥控飞机打击的合法性以及“平民”伤亡人数都有明显的影响。

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ Schmitt, 《关于直接参与敌对行动概念的解释性指南》。

⁵⁹ Michael N.Schmitt, “Deconstructing direct participation in hostilities: the constitutive elements”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol.42 (2010)。

⁶⁰ 同上。

⁶¹ 同上。

选择目标的情报

73. 选择打击目标所用情报的准确性对于适当适用区分原则、相称原则和审慎原则至关重要，在不对称冲突中尤为如此，因为非国家武装团体常在这种冲突中与平民混杂在一起，而一些平民则提供不同程度的自愿或非自愿的支持，这种支持可能会形同直接参与敌对行动。⁶² 联合国已通知特别报告员，它在阿富汗开展行动期间，选择打击目标的情报是“经过彻底擦洗的”，以确保准确性，然后才批准执行。同样，2013年5月，美国总统指出，美国的政策是要求有恐怖分子确实存在的近乎完全的把握。⁶³

74. 美国的政策似乎确认至少有三类供采取致命反恐行动的目标。第一个是所称的“高价值目标”。这一类意味着已事先确定了有关个人的身份、职能和重要性。尽管可以假定这份清单包括情报部门所查明的作为基地组织或相关团体高级领导人的个人，而且也因此将其视为具有持续的作战职能，但这份清单是否仅限于此尚不清楚。第二类包括所称的“标志性打击”，其中根据有关团体或个人的活动而将其确定为打击目标。美国驻伊拉克部队率先采用被称为“生活方式”分析，利用遥控飞机从事情报、监视、目标选择和侦察活动。此后这已经成为阿富汗武装冲突常见的一部分，联合国皇家空军以此来选择打击目标。⁶⁴ 就此而言，这种分析被用来确定有关个人或团体是否符合军事目标选择指令所确定的标准。美国已正式否认仅仅因为军事活动适龄男子位于武装团体周围，就足以以此为理由作出选择打击目标的决定。⁶⁵ 不过，在相当程度上仍不能确定可用什么标准来判定对某位个人的日常生活习惯的评估是否足以成为将其指认为战斗人员的依据。这类情报中有一些无可避免地属于合理的机密情报，但特别报告员认为，有进一步澄清的余地。第三类是利用遥控飞机保护接触部队，这一情况须遵循国防部通过的接战规则。

75. 在联合王国境内，由国防部负责制定选择打击目标指令和武装冲突接战规则。选择打击目标指令列出合法目标(可能是个人、团体或地点)，还含有一个限制和禁止目标清单。行动任务规划常常涉及评估所部署武器的附带影响半径。就所有遥控飞机的出动而言，在实地的前进空中管制员与遥控飞机机组人员之间惯常有“九条线的情报交流”。⁶⁶ 这将记录对任何潜在的平民伤亡的评估。尽管以

⁶² Melzer, *Human Rights Implications of the Usage of Drones*, pp. 23-24.

⁶³ 见美国总统在国防大学的有讲稿的演讲以及“概况介绍：美国使用武力的政策标准和程序”。目前尚不清楚美国将此视为适用于所有冲突情势的一项法律要求，还是作为关于在敌对行动区外开展的行动的政策加以采用。

⁶⁴ 联合国既未使用“特性打击”一词，也没有就其他方面的使用发表评论。

⁶⁵ 见美国总统在国防大学的有讲稿的演讲以及“概况介绍：美国使用武力的政策标准和程序”。

⁶⁶ 这一表述法是一个技术用语，是指无人驾驶飞机操纵者与同其保持联系的人之间的通讯联系。

色列有时援用相称原则来为加沙致命反恐行动期间的平民伤亡辩解，⁶⁷ 但联合国具体告知特别报告员，它在作出涉及在阿富汗利用遥控飞机的选择目标决定时，没有以造成的平民伤亡与高价值的军事目标比例相称为由批准进行打击。国防部的政策是，除非对平民伤亡有零预期，不应从空中平台发射任何武器，而且除非有明确的相反证据，任何个人或地点应被推定为属于平民性质。

76. 美国总统最近就在敌对行动区之外开展的致命反恐行动似乎采取了同样的标准，他表示，“在开展任何打击行动之前，必须有不会造成平民伤亡的近乎完全的把握”。⁶⁸ 不过，此后一位美国军方律师强调说，这并不是法律要求，并认为“在极高价值的目标情形中，对把握程度的要求可能会降低，因为鉴于有可能从行动中积累军事优势，把握性程度降低将有合理的理由”。⁶⁹ 此外，在编写本报告时，尚不清楚美国是否对“热点”战场的行动采取了相同的标准。

四. 结论和建议

77. 在使用遥控飞机时如能严格遵守国际人道主义法的各项原则，则这种飞行器能大大增进军事指挥官对态势的感知，从而降低武装冲突中平民伤亡的风险。

78. 考虑到各国在武装冲突中保护平民，特别报告员认为，在平民被打死或似乎被打死的任何情形中，肇事国家都有义务立即开展独立的、不偏不倚的真相调查，并提出详细的公开解释。无论何时任何来源似乎可信地表明可能发生了平民伤亡，包括真相不清楚或只说明了部分情况或提供了间接的信息，都会触发这一义务。无论攻击由遥控飞机还是其他手段进行，无论攻击发生在目前的敌对行动区之内还是之外，都会产生这项义务。

79. 特别报告员在本报告内确定了一些目前没有形成明确国际共识的法律问题。他认为，亟需而且必须设法使国家间就这些问题达成一致意见。为此，他目前正与会员国协商，以澄清各国关于这些问题的立场。他敦促所有国家尽可能全面地作出回复。

80. 特别报告员特别敦促美国进一步澄清其对本报告提出的法律和事实问题所持的立场，最大限度地将其域外致命反恐行动有关的情报解密，并披露其有关使用遥控飞机造成平民伤亡人数的数据以及有关所采用的评价方法的资料。

⁶⁷ 以色列国防军，“在加沙的行动”。

⁶⁸ 见美国总统在国防大学的有讲稿的演讲以及“概况介绍：美国使用武力的政策标准和程序”。

⁶⁹ Schmitt, 《关于直接参与敌对行动概念的解释性指南》。