



第六十二届会议

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

秘书长谨向大会成员转交特别报告员菲利普·阿尔斯通根据大会第 61/173 号决议提交的关于法外处决、即决处决或任意处决情况的临时报告。



特别报告员关于法外处决、即决处决或任意处决情况的临时报告

摘要

本报告适逢设立法外处决、即决处决或任意处决任务规定 25 周年。这项任务设立于 1982 年，是人权委员会设立的第一个专题特别报告员任务。这一重要的纪念日很适合反思此项任务在这期间的执行情况。此外，在由人权委员会向人权理事会过渡的过程中，对特别程序进行了整体认真审查，这说明应该审议理事会和大会如何加强对这一系统给予整体支助的途径。本报告第二节介绍了特别报告员对具体情况采取的最新活动。第三节注意到达尔富尔的情况。第四节审查了这项任务在过去 25 年来的一些发展变化。第五节特别利用具体国家的个案研究，提请注意妨碍工作手段发挥作用的一些因素。第六节提出建议，呼吁大会和理事会采取措施弥补这些不足之处。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	4
二. 国家访问	3-16	4
A. 要求进行的访问	3-7	4
B. 一次夭折的访问	8-11	5
C. 进行访问的最新情况	12-16	6
三. 达尔富尔局势	17-21	7
四. 审查任务 25 年来的发展情况	22-54	8
A. 正视有问题的反恐策略创新	27-32	8
B. 协助保护难民和境内流离失所者	33-36	10
C. 追究武装团体和其他非国家行为者侵犯人权的责任	37-44	12
D. 为履行任务制定有效的工作方法	45-51	14
E. 结论	52-54	17
五. 影响任务成效的因素	55-59	18
六. 建议	60	19

一. 引言

1. 本报告适逢设立法外处决、即决处决或任意处决任务规定 25 周年。¹ 这项任务设立于 1982 年，是人权委员会最早设立的单项专题报告员项目。这一重要的纪念日，再加上在由人权委员会向人权理事会过渡的过程中对特别程序进行了整体认真审查，很合适、甚至是必须反思这一任务目前执行情况的关键方面。本报告第二节介绍了特别报告员对具体情况采取的最新活动。第三节注意到达尔富尔的情况。第四节审查了这项任务在过去 25 年来的一些发展变化。第五节特别利用具体国家的个案研究，提请注意妨碍工作手段发挥作用的一些因素。本报告第六节呼吁大会和理事会采取措施弥补这些不足之处。

2. 特别报告员感谢人权事务高级专员办事处工作人员和纽约大学法学院法外处决项目主任威廉·阿布雷斯协助编写本报告。阿布雷斯提供了一流的帮助和咨询意见，帕特里克·梅尔也对基础研究作出了重要贡献。

二. 国家访问

A. 要求进行的访问

3. 已经成功进行了一些访问，但截至 2007 年 8 月，由于有关国家不合作，在特别报告员提出访问要求的国家中，对于 90% 的国家的访问未能成行。他确定了 30 个国家，关于其中每一国均已收到在他的任务规定方面引起严重关切的可信报告。他对于每一起个案均得出结论认为，要履行人权理事会赋予他的责任，就必须对该国进行访问。他感谢危地马拉、黎巴嫩和菲律宾政府在过去一年中为访问提供便利。

4. 自上一次报告以来，巴西、中非共和国和也门政府向特别报告员发出了邀请。巴西和也门尚未确定访问日期，尽管已经几次请它们确定日期。对几内亚的访问得到核准，准备于 2007 年 3 月成行，但如下文所述，访问在最后一刻被取消。

5. 其余 23 个国家的反应不一，有些完全保持沉默，有些正式承认接到访问要求并原则接受，但不采取任何实际后续行动，有些断然拒绝。² 例如，世界人均司法处决比例最高的新加坡政府坚决拒绝访问要求。该国政府针对特别报告员个人发起攻击，指责其实施超越任务规定的“个人议程”。新加坡政府拒绝进行接

¹ 最初设立这一任务规定时，重点是“即决处决”。随着本文件介绍的任务规定的扩大，产生了更多的术语，目的是确保指称有政府责任的所有类型的杀戮均被列入这一任务规定的范围。为方便起见，本报告以下使用“法外处决”一词指整个任务规定。

² 准确细节见文件 A/HRC/4/20，第 11 至 14 段。

触，而是宣称应由自身做法遭到质疑的该国政府、而不是特别报告员来解释人权理事会赋予的任务规定。

6. 人权理事会的六个成员没有发出特别报告员要求的邀请：孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦和沙特阿拉伯。鉴于在竞选人权理事会成员时所作的保证和《人权理事会特别程序任务负责人行为守则》敦促所有国家与特别程序合作，并协助其履行职责，³ 理事会成员的失职非常成问题。就一些情况而言，有关要求早在大约七年前就首次提出了。

7. 另外，伊朗伊斯兰共和国向特别程序发出了长期邀请，但对于确定具体访问日期的要求一再不予回应，尽管举行过几次会议和进行过广泛信函往来。未按要求发出邀请的其他国家包括：萨尔瓦多、以色列、肯尼亚、老挝人民民主共和国、尼泊尔、俄罗斯联邦、新加坡、泰国、多哥、特立尼达和多巴哥、乌干达、美利坚合众国、乌兹别克斯坦、委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）和越南。本报告下文第四节将谈及上述总体状况的后果。

B. 一次夭折的访问

8. 2007 年 3 月，几内亚共和国政府推迟了已经商定的访问，随后没有同意重新排定访问的多次要求，不得不取消对该国的访问。

9. 2007 年 1 月，特别报告员收到有关几内亚境内事件的报告，他于 2007 年 2 月 9 日致函该国政府，要求发出访问邀请，该国政府在 2007 年 2 月 22 日的信中发出访问邀请。随后，该国政府同意特别报告员可在 2007 年 3 月 21 日至 25 日进行访问。在为此访问进行了大量准备工作之后，该国政府在 3 月 16 日的信提出，“由于明显的行政原因”，要求推迟访问。2007 年 4 月 3 日，特别报告员致函该国政府，建议新的访问日期定为 2007 年 4 月 16 日至 21 日，尽管已收到收文通知书，但没有达成任何协议。2007 年 4 月 13 日，特别报告员再次致函该国政府，请该国政府提出访问的新日期，但仅收到收文通知书。特别报告员感谢该国政府最初同意访问，但它最后一刻推迟访问，再加之不肯商定新日期，令人深为失望。

10. 联合国、非政府组织和媒体来源的可靠和一致的信息表明，2007 年 1 月和 2 月期间，在镇压工会和其他民间社会行为者领导的大罢工的过程中，几内亚政府安全部队至少杀死 130 人，打伤 1 500 多人。特别报告员接到多份报告称，安全部队违反国际人权法的普遍标准，向赤手空拳的抗议者开火。

11. 特别报告员注意到 2007 年 5 月 18 日通过立法，成立新的独立的全国调查委员会，负责“对 2006 年 6 月和 2007 年 1 月至 2 月罢工期间出现的严重侵犯人权

³ 见人权理事会 2007 年 6 月 18 日第 5/28 号决议（A/HRC/5/21，第一章，A 节）。

行为和罪行进行调查”。⁴ 但仍有许多工作要做，包括为委员会提供足够的政府资金、初步任命委员会的 19 名成员、同潜在的证人和受害人进行联络以及执行有效的证人保护方案。这些因素，再加上不允许媒体和公众出席听证会的令人强烈质疑的规定，很难使人相信该委员会除了缓解政府面临的要求追究责任的国内外压力之外，还能否实现其公开宣称的目标。

C. 进行访问的最新情况

12. 2007 年 2 月 12 日至 21 日，特别报告员访问了菲律宾，并前往马尼拉、碧瑶和达沃。在访问期间，他会见了碧瑶、达沃以及马尼拉等地几乎所有相关的政府高级官员以及菲律宾武装部队和菲律宾国家警察的多名成员。特别报告员感谢该国政府给予充分合作。他同持有多种观点的多个民间社会组织成员进行了交谈，与涉及 96 起法外处决的 57 起事件的证人进行了面谈，并收到有关总共 271 起法外处决的卷宗。

13. 过去 6 年里，菲律宾发生过对左派活动分子的多起法外处决。这些杀戮除掉了多名重要的民间社会领导人，包括人权捍卫者、工会分子、土地改革倡导者和其他人，威胁了大量的民间社会活动者，缩小了政治对话范围。根据不同的统计者和不同的计算方法，此类处决的总数从 100 多人到 800 多人不等。镇压叛乱战略和刑事司法系统优先事项近来发生的变化是解释杀戮何以持续的重要原因。

14. 该国政府中的许多人认为，多个民间社会组织是菲律宾共产党及其武装团体新人民军的“幌子”。相应的对策是开展镇压叛乱行动，导致对左派活动分子的法外处决。在一些地区，对知道左派组织领导人行踪的人进行审讯和折磨，全面追捕左派组织领导人，并往往对其进行旨在威慑民众的个人诋毁，然后将其杀害。刑事司法系统的优先事项也被扭曲，越来越注重起诉民间社会领导人，而不是杀害他们的凶手。

15. 特别报告员在访问结束时得出结论认为，军队否认有士兵牵涉参与的多起法外处决。军官称，许多或所有的法外处决实际上都是由共产党反叛分子进行的内部清洗。新人民军的确实实施法外处决，有时将其粉饰为“革命的正义”，但关于新人民军目前进行大规模清洗的证据非常不可信。军方坚信“清洗理论”，这只能被视为企图推卸责任的冷酷态度。

16. 访问期间还研究了菲律宾法外处决的某些背景情况。由于有罪不罚现象十分普遍，再加上媒体行业的结构原因，记者越来越频繁地遭到杀害。农民和土地拥有者之间的争端以及武装团体的存在，导致土地改革过程中发生杀戮，警察向有关农民提供的保护往往不足。一个行刑队在达沃城活动，男子经常在光天化日之

⁴ 大赦国际，几内亚：“士兵们四处开枪：安全部队如此回应和平的变革要求”，2007 年 6 月 27 日。

下杀害街头流浪儿童和其他人。棉兰老岛西部和苏禄群岛冲突案中的违反人权行为为受到的关注，要少于共产党叛乱冲突中的违反人权行为受到的关注，但的确明显发生了严重违反人权行为，需要改进监测机制。

三. 达尔富尔局势

17. 就法外处决问题的任务而言，达尔富尔的局势长期以来一直是最令人担忧的。2004 年，当时的特别报告员访问了达尔富尔，现任报告员一直非常认真地审查这一局势。与此同时，考虑到旨在应对当地局势的人权理事会机制正在展开的各种活动，他没有请求再次进行国别访问。

18. 人权理事会 2007 年 3 月 30 日第 4/8 号决议⁵ 任命特别报告员为达尔富尔人权情况专家组成员。理事会承认达尔富尔当前侵犯人权和违反国际人道主义法的严重状况和对这些罪行的犯罪者不加追究的问题。然而这方面的挑战不仅仅是文山会海和深表关切，因为这种方式对于保护达尔富尔居民的人权收效甚小。

19. 专家小组决定采取旨在促进苏丹政府逐步遵守决议的切实可行的办法。专家小组在审查了国际人权机构已经提出的数量大得令人沮丧的各种建议以后，确定了一些优先领域，选定和综合了多项建议，专家小组认为，执行这些建议可以促进系统地改进局势。专家小组随后说明了在短期（3 个月）和中期（12 个月）内应该采取的具体措施。⁶ 这种办法受到了理事会的热烈欢迎，专家小组将在 2007 年剩余时间内继续监督苏丹政府的反应。

20. 在过去一年里，国际社会耗费了大量的精力讨论是否有必要在达尔富尔建立更强大和更有效的国际存在。因此，2007 年 7 月 31 日通过的安全理事会第 1769（2007）号决议具有重要的意义。该决议获得一致通过，将授权部署在苏丹的维持和平部队现有人员增加了将近四倍，让联合国和非洲联盟都能发挥重要的作用，授权非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动根据《联合国宪章》第七章采取行动，保护自身人员和防止“在不妨碍苏丹政府履行责任的情况下，防止……武装袭击，从而保护平民”（第 15(a)(二)段）。

21. 然而在今后一年里，即使混合行动按计划进行，也必须确保协调一致地解决这一局势中的人权问题。因此，人权理事会必须保持警惕，并准备于必要时采取行动。

⁵ 见 A/HRC/4/123，第一章，A 节。

⁶ 见 A/HRC/5/6。

四. 审查任务 25 年来的发展情况

22. 回顾 25 年来这项任务的发展情况，是颇有启发性的。在许多方面，这项任务首先是针对侵犯人权行为制定一种有效和全面的国际应对机制。部分原因是，这是专题特别报告员的第一项任务，而且作为这项任务核心的非法杀戮问题极为重要。

23. 这并非特别报告员的第一次审查。1992 年，在取得十年经验以后，我的一位前任写道：

特别报告员的任务在……过去 10 年间有了发展，一方面是由于特别报告员遇到了各种情形，要求对“即决处决或任意处决”这一概念进行解释，另一方面是由于大会、经济及社会理事会以及人权委员会就特别报告员的任务通过了一些决议，以及直接或间接涉及生命权的国际标准也在不断发展。同样，当生命权受到威胁时必须尽可能有效应对的必要性以及各国政府、大会、经济及社会理事会和人权委员会对于特别报告员活动的反应，也促成了特别报告员的工作方法的演变。⁷

24. 要知道这里所说的“工作方法”不仅包括采用的程序，而且还包括处理问题的类型。15 年前做出上述反思以来发生了很大变化，但复杂的总体背景始终没有改变，在这种背景下，这项任务不断创新。

25. 委员会根据法外处决、即决处决和任意处决现象确定了这项任务，同时基本上依靠特别报告员的专业知识来界定法律框架和制定适当的工作方法。委员会、大会以及现在的理事会对这项任务的发展的持续贡献，主要在于提请特别报告员注意引起特别关注的受害者群体和国家局势。在这方面，这项任务反映了特别程序制度的基本构架，将各国政府权力和政治理解同任务负责人的独立的法律专门知识结合起来。

26. 下文阐述了这项任务过去 25 年来的部分发展情况。特别报告员计划在今后一年左右编写一份更详尽和全面的报告。本报告将提出一系列选定的个案研究，说明这项任务为了抓住新的机会和应对新出现的挑战而制定的几种关键机制。因此，将审视这项任务解决的一系列实质性问题的的发展情况以及为促进实现这项任务目标所采用的方式的一些程序问题。

A. 正视有问题的反恐策略创新

27. 近几年来，各国政府的反恐策略有所创新，但其中有些创新在人权方面显然存在问题。在有些情况下，政府声称这些策略及其打击的恐怖主义方法不属于人权和人道主义法律的现行法律框架。赋予特别程序制度的作用和责任对于答复这

⁷ E/CN.4/1992/30，第 605 段。

些论点很具有价值。独立专家完全能够分析如何按照普遍公认的原则修改现有法律以应对新的情况，而且他们能够通过严格的法律分析和广泛的经验，以客观和知情的方式做到这一点。

28. 所谓“定点清除”的做法提供了一种实例。特别报告员向以色列和美国以及在其领土上发生这种现象的国家谈到对这种现象的指控。⁸ 最大的挑战是这些国家缺乏合作态度：以色列没有处理这些指控的实质性问题，而美国坚持认为，整个问题不属于这项任务的范围。特别报告员在报告的专题章节中阐明了人权和人道主义法准则如何适用于这种策略。2005 年提交人权委员会的特别报告员报告讨论了正当程序保障问题并指出：“使各国政府有权查明并杀戮‘已知的恐怖主义分子’时并不规定政府应履行任何可核查的义务，规定它们应该以一切方式表明：对之使用致命武力的人确实无疑是恐怖主义分子，或表明已用尽一切可替代的其他手段。……追究责任机制本来可以按人道主义法或人权法抑制或揭露此种非法行为，而这些机制现在却受到愚弄”。⁹

29. 美国认为，定点清除属于武装冲突，这项任务并不涉及武装冲突，特别报告员就此与美国进行了深入和建设性的对话。特别报告员驳斥了这种论点，并提请理事会注意，把这种行为排除在任务范围之外会在多大程度上危及任务本身的目的。¹⁰ 委员会赞成这项意见，并表示：“国际人权法和国际人道主义法是相互补充的。”¹¹ 委员会表示“严重关注特别报告员报告着重提到，应于特别重视的生命权仍在遭受侵犯的情况，[包括]武装冲突中侵犯生命权的情况。”¹²

30. 特别报告员还谈到执法机构针对自杀炸弹手的威胁采取的“举枪就杀的政策”。特别报告员承认，针对非常威胁可能需要采取非常应对办法，但他强调指出，现行人权法规定了框架，将尊重嫌疑人权利的国家义务同保护普通百姓生命的国家义务调和起来。特别报告员说明了执法官员使用致命武力的一般规则如何适用于涉嫌自杀炸弹手的异常情况。¹³

31. 特别报告员指出，一方面，在有些情况下可以立即使用致命武力而无须事先警告，但他解释说，在法律上，国家不能“剥夺使用致命武力的通常保障……

⁸ A/HRC/4/20/Add. 1, 附件, 第 244 至 246 页和第 342 至 361 页; E/CN. 4/2006/53/Add. 1, 附件, 第 129 至 136 页, 183 至 184 页和 264 至 265 页; E/CN. 4/2005/7/Add. 1, 第 357 至 361 段。

⁹ E/CN. 4/2005/7, 第 41 段。

¹⁰ A/HRC/4/20, 第 18 至 28 段; 另见 A/HRC/4/20/Add. 1, 附件, 第 342 至 358 页。

¹¹ 《经济及社会理事会正式记录, 2005 年, 补编第 3 号》(E/2005/23 及更正), 第二章, A 节, 第 2005/34 号决议, 序言部分。

¹² 同上, 《2002 年, 补编第 3 号》(E/2002/23), 第二章, A 节, 第 2002/36 号决议, 第 13 (a) 段。

¹³ E/CN. 4/2006/53, 第 44 至 54 段。

而且也没有提供任何替代保障”。¹⁴ 他解释了这种替代保障可能采取的形式。他还维护公共问责制在确保保护生命权方面的关键作用，并指出，采取这种政策的国家必须“接受根据情报信息开枪射杀的后果，即国家公开调查死亡情况并在适当情况下起诉犯罪者。调查和审判也许要求公布某些情报信息。不公布这类信息就是政府以无法证实的行动合法声明来代替公众责任，颠倒正常程序的根本理念。”¹⁵ 这项一般法律分析为特别报告员就让·夏尔·德梅内塞斯一案与联合王国的函件来往提供了资料，再次说明这项工作的工作方法如何让一般分析及其具体应用产生富有成效的相互作用。¹⁶

32. 特别报告员在这些问题上的工作表明，有时候看来是特别程序制度的一种缺点——一名专家与世界各国进行对话的设想——也可能是一个优点。通过连续不断地与面临各种复杂情况的大量国家进行接触，其他人就不大可能会向特别程序任务负责人声称，任何特定事件或情况具有特殊性，不属于现行法律框架的范围。他们的法律专业知识与在其任务期间进一步积累起来的广泛的人权工作经验结合起来，就意味着他们可以立即将法律应用于新的情况，并承认原有的做法并不能仅仅通过采用新的名称而变成新的做法。他们的独立地位也可以使他们免遭政治压力，为针对不得人心的人采取的非法做法进行开脱，从而破坏基本准则的普遍性。一些任务负责人在履行职责时处理了一系列做法——包括驱回情况下的外交保证、恐怖分子脸谱化、开列恐怖集团名单和禁令以及使用秘密监狱——从而确保即使在国家面临的挑战继续演变的情况下，国际人权文书继续为个人权利提供有效的保护。¹⁷

B. 协助保护难民和境内流离失所者

33. 特别报告员谈到了难民、其他移民和境内流离失所者的生命受到的若干威胁。在许多行为者接受的任务或职权范围专业性很强的领域，特别报告员采取的综合规范办法发挥了重要作用。特别报告员在初次报告确定，难民是 15 类“即决处决或任意处决目标”¹⁸ 之一，并特别着重探讨了反叛乱行动可能给难民营难

¹⁴ 同上，第 49 段。

¹⁵ 同上，第 54 段。

¹⁶ E/CN.4/2006/53/Add.1，附件，第 258 至 261 页。

¹⁷ A/60/316，第 29 至 52 段（酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员）；A/HRC/4/26，第 32 至 62 段（反恐中注意增进与保护人权问题特别报告员）；A/61/267，第 9 至 41 段（同上）；E/CN.4/2006/7，第 53 至 59 段（任意拘留问题工作组）。

¹⁸ E/CN.4/1983/16，第 104 段。

民造成的危险。¹⁹ 初次报告还讨论了特别报告员收到的杀害难民的三起具体指控，这说明，特别报告员所提专题问题从一开始就源于实际情况。²⁰

34. 特别报告员处理这些问题的的工作，清楚表明可能重叠的任务如何调整以互相适应，避免无效的重复劳动。因此，特别报告员早期的工作本可以为设定负责境内流离失所者问题的秘书长代表的任务提供一些动力，委员会在设立法外处决任务 10 年后的 1992 年设立了负责境内流离失所者问题的秘书长代表的任务。在秘书长代表任命后的最初几年里，特别报告员继续系统处理境内流离失所者问题和相关问题，而且委员会在 1995 年通过一项决议鼓励这种做法，要求特别程序具体关注境内流离失所者的困境。²¹ 为此，特别报告员在 1999 年与哥伦比亚政府进行书信往来，包括就该国境内流离失所者的处境开展大量讨论。²² 一些缅甸人的被迫内迁也成为通信谈论的话题。²³ 同样，2000 年，特别报告员指出，她在报告所述期间收到了“令人不安的报告，内容涉及对境内流离失所者的蓄意攻击，特别是与内战和内乱有关”。²⁴ 特别报告在几份报告都指出，关于境内流离失所者问题的秘书长代表的报告“对这一现象进行了更广泛的阐述”。²⁵ 特别报告员在 2003 年的报告中指出：

在全球移徙的背景下的法外杀人越来越引人关注。问题日益突出，因为随着世界人口的增长，人们出于政治、经济、社会或其他原因发现必须在国内外迁移。特别报告员希望重申，生命权适用于所有人，各国政府有责任在它们管辖的领土上保护这种权利，不管有关的人的公民身份为何。²⁶

35. 如此强调生命权适用于所有人，包括在国内外寻求庇护的人，也是分析各国情况的指导思想。例如，特别报告员 2004 年提交给委员会的报告在同一部分提及“关于蓄意攻击难民和境内流离失所者的报告”。²⁷

¹⁹ 同上，第 114 段。

²⁰ 见 E/CN.4/1983/16。这些指控是，萨尔瓦多士兵杀害了驻留在洪都拉斯难民营的萨尔瓦多难民（普通照会，第 155 段；答复，附件九，第 11 页），平民在以色列武装部队控制下，在黎巴嫩难民营中遇害（普通照会，第 174 段；答复，附件九，第 32 页）及南非军队袭击位于安哥拉境内的纳米比亚难民营。

²¹ 《经济及社会理事会正式记录，1995 年，补编第 4 号》(E/1995/23)，第二章，A 节，第 1995/57 号决议。

²² E/CN.4/1999/33/Add.1，第 58 段及以下。

²³ E/CN.4/1999/39，第 39 段。

²⁴ A/55/288，第 26 段。

²⁵ 比如见 E/CN.4/1997/60，第 62 段。

²⁶ E/CN.4/2003/3，第 55 段。

²⁷ E/CN.4/2004/7，第 65 段。

36. 总之，特别报告员对涉及难民和境内流离失所者情况的强调，自负责境内流离失所者问题的代表出现后发生变化。有关个案仍然要处理，在必须补充代表采取的行动时，或特别报告员认为可以为其他特别程序为开展的工作增加价值时，更是如此。因此，例如，特别报告员致函埃及讨论 2005 年在开罗杀害难民问题，²⁸ 还致函卢旺达讨论难民大屠杀问题。²⁹ 但一般说来，确立了关于境内流离失所者问题的活跃、有效的任务，特别报告员就可以减少对于这些群体的困境的关注，而把非常有限的资源集中用在别处。

C. 追究武装团体和其他非国家行为者侵犯人权的责任

37. 在武装冲突期间发生法外处决时，要确定有关国家是否负有国际法律责任，是一个复杂的法律问题。若法外处决是反对派武装集团所为，那么该如何办就是一个更复杂的问题。任务处理此类法外处决的办法在过去 25 年来有很大发展，表明特别报告员的处境，既受到现行规范框架的制约，又为满足受害者的需要去探索现行框架的种种可能性。

38. 任务从最初几年起就涉及到与政府有关联的准军事团体。³⁰ 1992 年，特别报告员在审查任务第一个十年活动时解释说，将准军事团体列入任务范畴曾“一度受到一些国家政府的质疑，它们认为，任务应仅限于‘有政府官员实际参与的案件’”，但重点关注此类团体的做法仍然有效。³¹ 同年，强迫或非自愿失踪问题工作组提请委员会注意“民防部队”在内部武装冲突中的作用，指出民防部队常常参与践踏人权行动，并建议“对其行动规定一些最低条件”。³²

39. 对任务范围的这些解释都得到了委员会的认可。委员会通过了决议要求特别程序“适当注意”“民防部队”对人权的影响。³³ 特别报告员后来研究众多国家的此类团体，并在起草预防此类团体参与法外处决的建议时借鉴了这一经验。例如，在就“国民军”法外处决问题给斯里兰卡政府的信函中，特别报告员在复信中一方面“强调保安部队必须严格控制任何这类辅助部队”，但他凭借当时自己的广泛经验，接着又说，“鉴于准军事团体要对大量严重侵犯人权事件负责的其

²⁸ E/CN.4/2006/53/Add.1, 附件, 第 68 页及以下。

²⁹ E/CN.4/2000/3/Add.1, 第 388 段。

³⁰ E/CN.4/1983/16, 第 111 段和第 186 段; E/CN.4/1984/29, 第 91 段和第 132 段。

³¹ E/CN.4/1992/30, 第四章, 第 611 段。

³² E/CN.4/1992/18, 第 378 至 381 段。

³³ 《经济及社会理事会正式记录, 1992 年, 补编第 2 号》(E/1992/22), 第二章, A 节, 第 1992/57 号决议, 第 3 段。

他国家经验，该国政府可能希望考虑把在武装冲突地区加强正规保安部队作为一种更为可取的解决办法，而不是创建准军事机构。”³⁴

40. 任务找出适当办法应对叛乱分子和其他反对派武装团体的法外处决问题所花时间长得多。这与其说是实体法问题，不如说是寻找适当工作方法的问题。1992年，特别报告员报告说，他接到指控说有众多武装团体践踏人权，其中包括哥伦比亚境内的民族解放军和哥伦比亚武装革命军、埃塞俄比亚境内的厄立特里亚人民解放阵线和埃塞俄比亚人民革命阵线、危地马拉境内的危地马拉民族革命联盟、秘鲁境内的光辉道路和图帕克·阿马鲁革命运动及斯里兰卡境内的泰米尔伊拉姆猛虎解放组织和穆斯林国民军。不过特别报告员断定：

但联合国人权系统普遍认为，鉴于这些实体的法律地位，向它们作出呼吁或请它们对关于侵犯人权的指称作出答复都是不妥当的。因而，依现行的工作方法，几乎难以对牵涉反对派组织的指称作出有效反应。³⁵

41. 法律问题和外交敏感问题是实际问题，但无条件地拒绝针对武装团体的申诉，也有不良后果。从受害者家属的角度来看，反叛分子的法外处决的破坏程度丝毫不亚于政府军；如果这种侵权是武装团体所为，向政府控诉往往没用。再者，如果人权界完全无视国内武装团体的类似行为，被控实施法外处决的政府当然不高兴。

42. 特别报告员认识到这些后果以及委员会对受害者的持久关注，开始处理参与复杂局势的各类非国家行为者。有些非国家行为者拥有普遍公认的国际法律人格：巴勒斯坦权力机构（1996年报告初次论及）³⁶和联合国维持和平特派团（2006年初次论及）。³⁷特别报告员也论及其他非国家行为者，如“土族塞人社区”（1997和1998年）、³⁸“阿富汗塔利班运动”（1998年）³⁹和泰米尔伊拉姆猛虎解放组织（2006和2007年）。⁴⁰特别报告员认为，“如果这一类行动者对领土和人民实行严格控制，并具有可识别的政治结构（典型的“恐怖主义集团”则没有这种结

³⁴ E/CN.4/1995/61，第293段。

³⁵ E/CN.4/1992/30，第627段；另见第614段。

³⁶ E/CN.4/1996/4，第537至539段。

³⁷ 寄给联合国海地稳定特派团的指控信（E/CN.4/2006/53/Add.1，附件，第322至第333段）。在这方面，也许可以举出与联合国专员和纳米比亚理事会接触的更早事例，不过性质完全不同（E/CN.4/1983/16，第180至188段，附件七和八）。

³⁸ E/CN.4/1997/60/Add.1，第575段；E/CN.4/1998/68/Add.1，第446至449段。

³⁹ E/CN.4/1998/68/Add.1，第446至449段。

⁴⁰ E/CN.4/2006/53/Add.1，附件，第319至321页；A/HCR/4/20/Add.1，附件，第384至386页。

构)”，处理针对这些反对派武装团体的控诉“或许是适当和可行的”。⁴¹ 他解释说，不论特定团体的国际法律地位如何，委员会及其特别程序都有权追究武装团体的责任，即监督权。

43. 特别报告员在编写国家访问报告时发展了这一主题。他在报告中写到：

“人权规范在三个层面上运作：作为个人权利、作为国家承担的义务及作为国际社会的正当期望。……非国家行为者……仍须满足《世界人权宣言》首先提出的国际社会的要求，即社会各个机关都要尊重和促进人权。

“……国际社会在人权问题上确实对[武装团体]有所期望，但长期以来不愿意直接推行这些要求，因为这样做会‘把它当作国家来对待’。

“不过，人们越来越清楚，国际社会的人权期望意在保护人民，但不会因此影响期望对象的合法性。”⁴²

44. 特别报告员据实要求武装团体为其侵犯人权行径负责，委员会对此表示欢迎。

D. 为履行任务制定有效的工作方法

45. 特别报告员的工作方法有一个关键评价基准。这就是委员会和理事会对特别报告员的命令：“积极响应他获得的情报。”这项命令是于 1984 年首次发出的，一直是界定任务所用程序的关键要素。在此框架下，委员会给予特别报告员相当大的酌处权来制定适当和有效的工作方法。⁴³ 多年来，特别报告员曾尝试了多种创新方法，并根据实施效果，确定将其保留为任务的核心工作方法之一，还是将其废止。持续创新的动机不言而喻：没有一套工作方法足以有效应对关于法外处决的指控。

46. 特别报告员的核心工作方法是书面信函（指控信和紧急呼吁）及国家实地访问。从某种程度上看，促进变革的原因之一是各国政府对此类信函和访问要求的答复率较低。对书面信函的答复率很难精确计算；⁴⁴ 不过，在特定年份中获得答

⁴¹ E/CN.4/2005/7，第 76 段。

⁴² E/CN.4/2006/53/Add.5，第 25 至 27 段。

⁴³ 《经济及社会理事会正式记录，1984 年，补编第 4 号》及更正（E/1984/14 和 corr.1），第二章，A 节，第 1984/35 号决议，第 6 段，另见大会第 39/110 号决议，第 5 段。该提法自此略经修改，一直沿用。最近，委员会和大会鼓励特别报告员“积极响应他获得的可靠情报”（同上，2005 年，补编第 23 号及更正（E/2005/23 和更正），第二章，A 节，第 2005/34 号决议，第 13 段，2007 年 3 月 7 日大会第 61/173 号决议，第 10 段）。

⁴⁴ 各国政府与特别报告员的书面往来率不是衡量答复率的恰当指标，有若干原因。其中之一是，提出指控和收到答复可能不是在同一年。另一个原因是某些回复仅涉及某封信函所提案例的一

复的信函比例可适度说明情况。这一比例已经报告多年，大致为二分之一。⁴⁵ 对访问要求的答复率更令人失望。正如特别报告员审查任务前十年时报告指出：“过去 10 年中，仅有少数国家邀请特别报告员前去访问，使特别报告员受到极大限制，难以有效完成其任务……”⁴⁶ 这种情况至今未得到改善。

47. 当然，问题的严重性不仅仅在于答复率低：特别报告员收到的最令人不安的指控针对的许多国家，是对建设性信函往来和访问要求最不合作的国家。遗憾的是，在核心工作方法的框架下，特别报告员对于不合作行为的处理方法相对无多。特别报告员多次向委员会和大会提出这一问题并提出建议，例如建议“大会应呼吁迄今仍未有效回应特别报告员访问请求的所有国家采取适当行动”。⁴⁷ 这些机构也促请缔约国给予更充分的合作。⁴⁸ 但这样笼统的劝诫显然收效不大，甚至没有效果。

48. 特别报告员还在另一个层面为有效应对指控而制定了工作方法，在答复率依然很低的情况下努力提高通信和访问的效果，防止法外处决和保护受害人。有几种方法值得一提。其中之一是通过各种形式的书面后续工作就某一起案件保持信函往来。⁴⁹ 保持信函往来在三种情况下尤为重要：对需要澄清的国际法律标准的适用有界定不清的异议；⁵⁰ 提供特定文件有助于解决一项指控；⁵¹ 以及，解决指控有赖于正在进行的诉讼程序。⁵² 另外一个工作方法是，特别报告员向理事会

小部分问题，或者，在少数情况下，涉及多封指控信或紧急呼吁提及的案例。不过，特别报告员掌拥的信息技术资源尚不足以跟踪每起个案的情况。

⁴⁵ 1983 年对指控信和紧急呼吁的答复率为 33%。1984 年为 50%，1985 年为 25%，1987 年为 62%，1988 年为 40%，1989 年为 42%，2005 年为 54%，2006 年为 57%，2007 年为 55% (E/CN.4/1989/25，第 304 段；E/CN.4/2005/7，第 21 段；E/CN.4/2006/53，第 12 段；A/HRC/4/20，第 9 段)。

⁴⁶ E/CN.4/1992/30，第 639 段。

⁴⁷ A/61/311，第 65 段。

⁴⁸ 例如，大会 2007 年 3 月 1 日第 61/173 号决议第 13 段敦促“所有国家，特别是尚未与特别报告员合作的国家，给予合作，使他能够有效执行任务，考虑到国别访问是特别报告员履行任务的方法之一，迅速顺应访问要求，及时回应特别报告员向它们发送的函件和其他要求。”人权委员会第 2005/34 号决议第 14 段强烈促请“所有国家予以特别报告员合作和协助，使其有效地履行任务，包括在特别报告员提出访问要求时，根据委员会特别报告员的通常访问职权范围酌情向特别报告员发出邀请函，并答复特别报告员向它们发送的函件。”

⁴⁹ “后续信函”是从 1992 年开始使用的 (E/CN.4/1993/46，第 28 段)。

⁵⁰ 就定点清除的相关法律问题与美国政府的信函往来适用于此项目的 (A/HRC/4/20/Add.1，附件，第 342 至 358 页)。

⁵¹ 例如，在针对一名少年犯在伊朗伊斯兰共和国被判处死刑的指控中，需要“出生证、护照或证明她在实施犯罪时年满 18 岁的其他正式文件” (A/HRC/4/20/Add.1，附件，第 153 页)。

⁵² 例如，特别报告员就 Sumi Khan 遭到袭击一事向孟加拉国政府发出紧急呼吁，该国政府在答复中解释了关于该事件的情况，并说明已有四人被捕。特别报告员认为这是“总体令人满意的答复”；不过，他发出了后续信函询问“关于该案件结果的相关信息”。(E/CN.4/2006/53/Add.1，

提出对每次信函往来的看法以及相关指控的后续情况。这种做法从 1992 年开始，⁵³ 此后不断发展；2005 年，特别报告员在提供叙述性意见之外，还对答复的充分性进行分类，以便更快评估指控情况和政府的合作情况。⁵⁴ 另一个工作方法与透明性有关。特别报告员以往在执行任务时多半仅在报告中简要概述信函摘要。随着特别报告员开始就信函往来发表意见摘要的作用有所减弱。2006 年，特别报告员重新开始提供信函全文（该做法于 1987 年废止⁵⁵），以便更加全面地了解事实和法律分歧的各个方面。⁵⁶ 最后一个例子，2006 年，特别报告员开始就访问编写后续报告，就有关国家对特别报告员在访问报告中提出的建议的实施情况提供最新资料。第一份后续报告涉及巴西、洪都拉斯、牙买加和苏丹。⁵⁷

49. 这些努力旨在即可提高答复率和实际国家访问及信函往来的效果，此外，特别报告员还不断地寻求其他工作方法，作为这些核心方法的补充。其中有些是应委员会和理事会的具体要求而采纳的；其他是特别报告员在一般任务范围内主动采纳的。此类工作方法包括：

- 在任务早年，曾使用普通照会向各国政府、具有经济及社会理事会咨商地位的专门机构和非政府机构了解关于法外处决现象和现行体制和法律保障措施的情况。⁵⁸
- 特别报告员与南部非洲问题特设工作组进行合作。⁵⁹

附件，第 30 至 31 页；A/HRC/4/20/Add. 1，附件，第 49 页。）另外一个例子是与泰国政府的通信，随着对塔白事件的官方调查继续进行，与该国政府的通信也在继续（E/CN. 4/2006/53/Add. 1，附件，第 242 至 246 页；E/CN. 4/2005/7/Add. 1，第 717 至 720 段）。

⁵³ 见 E/CN. 4/1993/46 对提供意见的理由所作的评论见 E/CN. 4/1994/7，第 33 段及 E/CN. 4/2006/53/Add. 1，第 21 段。

⁵⁴ 2005 年特别报告员报告划分的类别分别为“实质性答复”、“部分答复”、“驳回指控”、“表明收到信函”、“未作答复”和“尚待翻译”（E/CN. 4/2005/7，第 22 段）。2006 年改为“大体令人满意的答复”、“合作但未充分答复”、“驳回指控但未提供充分理由”、“表明收到信函”、“未作答复”、“尚待联合国翻译”（对最近的信函）未作答复（E/CN. 4/2006/53/Add. 1，第 14 至 20 段）。接下来的一年也使用了这组分类（A/HRC/4/20/Add. 1，第 5 段）。

⁵⁵ 在任务早期，特别报告员报告通信情况的方法在不断变化；其中就包括在 1983 年和 1986 年提供相对完整的案文（E/CN. 4/1983/16/Add. 1 和 E/CN. 4/1986/21）。

⁵⁶ E/CN. 4/2006/53/Add. 1。

⁵⁷ E/CN. 4/2006/53/Add. 2。

⁵⁸ E/CN. 4/1983/16，第 9 至 18 段，附件二至四。

⁵⁹ E/CN. 4/1992/30，第 640 段。

- 特别报告员参与国际标准制定工作，如《有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决的原则》的制定工作。⁶⁰
- 尝试就技术援助提供咨询的可能性。⁶¹
- “关于指称在国内发生的即决处决或任意处决”，与该国政府代表进行磋商。
- 在一次事件中，某国政府再三拖延和阻挠访问，特别报告员提出一份报告，根据与该国政府的书面信函、其他联合国机构的调查结果以及和与非政府组织代表及其他个人的磋商，对该国情况提出的看法和建议。⁶²

50. 事实证明，其中某些方法仅对特定国家局势有效。已证明持久有效的创新方法之一是散发新闻稿，以便及时提高公众认识，在特别程序年会上，需要加强宣传作为一个关键问题被提出。

51. 特别报告员将继续制定工作方法，以便更加全面地履行有效应对指控的任务，并欢迎各国政府就此提出建议。

E. 结论

52. 上述对特别报告员任务第一个 25 年执行情况的回顾，可以得出哪些主要结论？回顾反映的一个最重要问题涉及这一任务的有机演变。一般而言，委员会和理事会选择针对一些给国际社会造成压力、必须采取行动解决特定问题的违规事件建立特别程序。因此，初期对一项任务的规定通常比较狭窄。但几乎所有任务

⁶⁰ 经济及社会理事会第 1989/65 号决议。特别报告员在 1986 年提交委员会的报告中指出：“有必要制定一些国际标准以确保对那些可疑的死亡事件，特别是在各种情况下由执法人员造成的死亡事件进行调查。”(E/CN.4/1986/21, 第 209 段；另见 E/CN.4/1983/16, 第 230 段；E/CN.4/1987/20, 第 246 段)。理事会赞同该建议，并请特别报告员“研究此类标准中须纳入的要素”(第 1987/60 号决议，第 8 段)。特别报告员就这些要素收到了若干提案，并在 1988 年报告中总结了总为重要的几点(E/CN.4/1988/22, 第 194 段)。他还注意到，理事会要求预防和控制犯罪委员会启动类似的项目，并由此建立了密切合作关系(同上，第 191 段)。该机构在起草工作中也咨询了特别报告员，特别报告员在第二年向委员会报告，他列出的最重要要素均纳入该机构起草的文书，供理事会通过(E/CN.4/1989/25, 第 298 段)。特别报告员在 1990 年报告中称理事会通过《有效防治和调查法外、任意和即决处决的原则》是任务的“里程碑”(E/CN.4/1990/22, 第 461 段)。他指出，这些原则与他之前执行任务的方式完全吻合，并得出结论认为：“即使未发现政府官员直接参与即决处决或任意处决，任何不符合该原则规定标准的政府行为均可表明政府负有责任。”(同上，第 463 段)。此后，特别报告员在就具体指控和局势与政府通信时经常提及这些原则。

⁶¹ E/CN.4/1989/25, 第 310 段。

⁶² 这起事件中，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员及法官和律师独立性问题特别报告员希望对尼日利亚进行联合访问，最终产生了 4 份报告：A/51/538 和 Add.1(1996 年)以及 E/CN.4/1997/62 和 Add.1(1997 年)。

很快表明，不能孤立地处理某一类违规事件，对问题的界定限制过于死板，要对原决议提案国制定的目标作出系统和有效的反应，需要采取范围更广的办法。

53. 考虑到近期一些国家对特别程序的批评意见，似乎有理由怀疑，最后形成的任务授权扩大，在很大程度上是主要兴趣在于扩大自身职权范围的任务负责人推动的结果。不过事实上，下述情况表明，任务的演变是由于各国的要求、新的违规形式和公众对有效应对的要求日益高涨等诸多因素导致的。这些任务授权也受到新技术的发展和整个人权制度内部预期的影响。结果是出现了有机演变过程，确保任务不会最终僵化，从而无法应对新的不断变化的情况。任务负责人年度报告充分阐述了这一演变过程，各利益攸关方围绕这些报告进行辩论，并经常提出反馈意见。最终，委员会或理事会通过对这些报告的答复，通常是以决议的形式，对这些新发展表示认可。在绝大多数情况下，报告的发展情况得到注意或批准该报告的上级机构的明确赞同，这些机构通常还会要求任务负责人进一步制定或加强某些措施。

54. 回顾任务执行情况得出的另一项意见涉及一再提出的指责，即在许多特别程序中，西方专家不公正地过份关注发展中国家政府遇到的问题。法外处决任务的执行情况则明显与这一传统看法相背。现任任务负责人是四分之一世纪以来首位来自发达国家的任务负责人。他的前任分别来自肯尼亚（Amos Wako）、塞内加尔（Bacre Waly N'Diaye）和巴基斯坦（Asma Jahangir）。然而有关关切和采取的一般方法一直以来保持不变。而且，多位特别报告员强调的许多事件都涉及发达国家政府的行为。处理问题的记录并未显示有关方面忽视北方国家的违规情况，而过于关注南方国家。

五. 影响任务成效的因素

55. 解散人权委员会和设立人权理事会导致了有关改革的热烈讨论，由此产生的具有讽刺意味的一个问题是，许多最活跃的国家政府一直大肆抨击特别程序任务负责人的所谓授权过大，但现有制度的明显不足在很大程度上依然被忽视。

56. 本报告已经提到其中一些不足，最后一节将审查理事会乃至大会对特别程序工作的回应情况中存在的深层次问题。

57. 在访问问题上，90%被确认应当进行国家访问的国家未能同制度合作，而理事会对此无所作为，这是对该制度的一项主要指责。这种情况使其他国家也不愿意提供合作，使不合作的国家受益，并且在涉及法外处决的最严重关切问题上形成了有罪不罚的制度。到目前为止，中国、俄罗斯联邦和美国等安全理事会成员国，以及萨尔瓦多、肯尼亚、泰国、以色列、乌兹别克斯坦和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国，共有 27 个国家没有应要求发出邀请信。

58. 在通信方面，理事会及之前的委员会均系统地忽视了各国政府与特别报告员之间的大量信函往来提出的问题。不论这一问题如何严重，不论有关国家政府的行为如何明目张胆或妥协退让，理事会都全然不为所动。长期以来，特别报告员一直试图使有关方面注意到伊朗伊斯兰共和国政府对侵犯生命权的行为，该国政府处决了被控犯有不能被视为最严重犯罪的罪行的青少年和成人。这些处决行动近期加快了步伐，而国际社会的沉默只能自取其辱。

59. 关于国家访问后提出的建议，理事会或大会极少处理被确认为较严重的持续性违规行为。特别报告员在 2006 年提交大会的报告中警告，斯里兰卡正“濒临重大危机”。自那以来，确实爆发了危机，而理事会和大会都认为不应当采取行动处理该国向外界报告的大量法外处决事件。

六. 建议

60. 由于过去提出的建议一直被统统忽略，提出一系列新的建议似乎是不明智的。因此，只建议人权理事会和大会采取步骤，配合其旨在“改革”这一制度的近期工作。经过改革，通过实际加强特别程序制度预防和应对严重侵犯人权行为的能力，在大多数情况下实施了进一步限制。采取步骤解决各国对特别程序任务负责人的访问请求不予配合的问题，将是一个重要的开始。针对同各国信函往来中出现的最严重的问题采取行动，也是重要的措施。普遍同行审查机制将为理事会提供一个重要的机会，开始针对上述问题采取建设性步骤。在评估理事会业绩时必须考虑到理事会对这些问题的回应情况。