



人权理事会

第四十七届会议

2021 年 6 月 21 日至 7 月 9 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员任期内(2016-2021 年)工作概述

法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员阿涅丝·卡拉马尔的报告*** **

概要

在本报告中，离任的特别报告员阿涅丝·卡拉马尔回顾了她过去五年为任务所做工作、与前任工作的关联及为一些专题所做贡献。过去 30 年，各位任务负责人为这些专题做出了重大规范性贡献。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。

** 本报告是在任务负责人离任后处理的。

*** 附件不译，原文照发。



一. 导言

1. 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回顾了她过去五年为任务所做工作、与前任工作的关联及为这些专题所做贡献。过去 30 年，各位任务负责人为这些专题做出了重大规范性贡献。
2. 特别报告员介绍了她的方法和方针，并着重阐述了她所处理的问题以及她力求做出的规范性和政策性贡献。她还回顾了全球情况及其对保护和尊重不被任意杀害的权利造成的挑战。
3. 特别报告员感谢为她的工作作出慷慨贡献的受害者及其家属、权益倡导者和律师及民间社会组织，特别是她在国家访问和学术访问期间会见的人。她感谢那些将他们个人所遭受的而且常常是痛苦的残酷行为委托给她的人。她还感谢在她任职期间给予支持、答复她的询问、同意她进行访问并就她的调查结果和指控的实质内容进行接触的会员国。
4. 她感谢她的前任们的同事情谊、合作及经常的交流。她向 2018 年去世的阿斯玛·贾汉吉尔和在她撰写本报告期间去世的克里斯托夫·海恩斯致敬。特别报告员不会忘记贾汉吉尔女士所做的将性别问题敏感性充分纳入任务的开创性工作。她作为特别报告员的最后几次交谈之一是与海恩斯先生的交谈，他留下了巨大的人权遗产。特别报告员一直在努力效仿并在这一遗产的基础上继续工作。人权界应该十分感激贾汉吉尔女士和海恩斯先生。

二. 任务的历史和范围

5. 自 1982 年设立任务以来，¹ 正如前任任务负责人菲利普·奥尔斯顿和克里斯托夫·海恩斯最近编写的数字卷第一章所详细叙述的，任务负责人处理了各种各样的情况和杀戮。人权司(联合国人权事务高级专员办事处的前身)司长特奥·范博芬曾经呼吁人权委员会关注生命权，特别是防止组织化势力蓄意杀人。他列举了涉及政府责任的从种族灭绝到政治清算的一系列罪行，并强调国家未能防止其他行为体杀戮。1980 年，在第六届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会上，各国通过了题为“法外处决”的第 5 号决议，各国在其中没有对这一用语进行界定，但特别公开抨击武装部队、执法机构或其他政府机构或这些部队或机构默许或以其他形式支持的准军事或政治团体杀害和处决政治反对派或犯罪嫌疑人的做法。1992 年，对特别报告员的称谓作了修改，加入了“法外”一词。
6. 上述简要概述突出表明，从一开始，任务就涵盖了各种情况和各种罪行，其中许多情况和罪行是特别报告员在过去 40 年中关注的重点。然而，1998 年任命的第一位女特别报告员贾汉吉尔女士强调了因性取向而杀人和所谓的“名誉”杀害妇女问题，从而将性别问题纳入了她的工作主流，任务发生了重大发展。
7. 过去 40 年中所涵盖的问题清单确实令人印象深刻：
 - (a) 种族灭绝；

¹ 经济及社会理事会第 1982/35 号决议。

(b) 在武装冲突期间违反国际人道主义法侵犯生命权，特别是侵犯平民和其他非战斗人员的生命权；

(c) 国家安全部队或者与一个或几个国家合作或被一个或多个国家纵容的准军事团体、敢死队或其他私人部队造成的死亡；

(d) 使用无人机进行有针对性地杀害；

(e) 执法人员或直接或间接执行国家命令的人员在使用不符合绝对必要性和相称性标准的武力的情况下造成的死亡；

(f) 在拘留中因酷刑、过度使用武力、忽视或威胁生命的拘留条件造成的死亡；

(g) 死刑；

(h) 国家官员、与政府合作或得到政府纵容的准军事团体、个人或团体以及身份不明但有关联的人发出死亡威胁和即将进行法外处决的恐吓；

(i) 武装团体侵犯生命权；

(j) 未能防止或预防可预见的死亡或谋杀，如名誉杀人；杀害女性；孕产妇死亡；杀害白化病患者和巫师；种族间和宗教间杀戮；杀害男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者；以及帮派和贩毒集团实施的杀戮；

(k) 未对被指控侵犯生命权的责任人进行调查和将其绳之以法，也未对受害者进行赔偿；

(l) “有尊严的生活”的观念。

8. 1992 年在任务范围中和称谓上增加了“法外”一词，引起了关于其定义及“法外”、“即决”及“任意”的不同含义的许多辩论。第四任特别报告员菲利普·奥尔斯顿在 2004 年被任命后不久，向人权委员会报告说，通过努力分别界定“法外”、“即决”或“任意”等术语，或试图对任何特定事件进行相应的分类，并不能最充分理解这一任务的职权范围。² 只要有可能，奥尔斯顿先生就将该任务负责人称谓“简化”为“非法杀害问题特别报告员”。这也是第五任特别报告员海恩斯先生经常使用的称谓。他解释说，这项任务的目的是保护生命权的各个方面。

9. 在 2016 年修订的 1991 年《联合国有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决事件手册》中，将“非法死亡”定义为因国家、其机构或代理人的作为或不作为导致的死亡、羁押中死亡以及因国家未能保护生命导致的死亡。³ 这反映了国际法的一种演变，根据这种演变，不彻底调查怀疑是恶意行为造成的死亡，其本身就可能构成对生命权的侵犯。

10. 特别报告员也认为任务的称谓繁琐。对于公众、受害者和律师来说，这三个术语之间的所谓的区别充其量是不清楚的，而更糟糕的是，这暗含着一种不必要的层次划分。她倾向于使用“任意杀害”和“非法死亡”，并在可能的情况下提及《公民及政治权利国际公约》，其中规定不得任意剥夺任何人的生命。正如她

² E/CN.4/2005/7, 第 6 段。

³ 《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》(联合国出版物，出售品编号：E.17.XIV.3)。

的前任所指出的，“随着实践的积累和先例的确立，定义界限变得不那么重要，出现了可称为建设性模糊的情况”。⁴

11. 鉴于上述情况，特别报告员认为，应修订任务负责人称谓。她建议提案国和会员国考虑将报告员的称谓改为“任意剥夺生命问题特别报告员”，将称谓完全置于《公民及政治权利国际公约》第六条之内。参照人权事务委员会第 36 号一般性意见(2018 年)，好的选择是“非法杀害和非法死亡问题特别报告员”和“生命权问题特别报告员”。这些称谓仍将使任务负责人能够从政治而非法律的角度讨论法外处决，并对一些国家无情和蓄意无视反对任意剥夺生命的国际准则表达特别的震惊和愤慨。

12. 特别报告员的两位前任支持这项建议。奥尔斯顿先生解释说，最重要的是要有一个对广大公众有意义的称谓，而不是满足少数律师的吹毛求疵。⁵ 海恩斯同意，按照建议重新确定任务负责人的称谓，将强调任务是基于具有法律约束力的标准。

三. 工作方法

13. 特别报告员在其五年任期内编写了关于以下专题的专题报告：

- (a) 人权标准与以尊重和合法的方式处理乱葬坑的可行步骤坑；⁶
- (b) 在有针对性的杀戮中使用武装无人机；⁷
- (c) 对外国国民适用死刑与母国提供领事协助；⁸
- (d) 对国家蓄意杀害人权维护者、记者及著名持不同政见者的行为进行调查、问责及防止；⁹
- (e) 拯救生命不是犯罪；¹⁰
- (f) 非国家武装行为体：保护生命权；¹¹
- (g) 难民和移民的非法死亡；¹²

⁴ Philip Alston 等人编辑，《阿尔斯通和海恩斯论非法杀戮：联合国法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员 2004-2016 年判例汇编》(比勒陀利亚，比勒陀利亚大学法律出版社，2020 年)，第 8 页。

⁵ 私人通信。

⁶ [A/75/384](#)。

⁷ [A/HRC/44/38](#)。

⁸ [A/74/318](#)。

⁹ [A/HRC/41/36](#)。

¹⁰ [A/73/314](#)。

¹¹ [A/HRC/38/44](#)。

¹² [A/72/335](#)。

(h) 对法外处决、即决处决或任意处决问题采取对性别问题有敏感认识的方法。¹³

14. 她还编写了两个案例的深入研究报告，一个是关于杀害 Soleimani 将军的案例，另一个是关于 Jamal Khashoggi 非法死亡的案例。¹⁴

15. 她对萨尔瓦多、伊拉克及尼日利亚进行了国别访问；对比利时和意大利进行了专题性访问，以调查难民和移民的非法死亡；对土耳其进行了专题性访问，以调查 Khashoggi 先生遭到法外处决。从 2016 年 8 月至 2021 年 2 月，特别报告员撰写或合写了 695 份信函，其中 51% 获得答复，与特别程序 53% 获得答复的平均水平一致。

四. 观点

16. 特别报告员首先受到受害者、幸存者及证人现实情况的激励。她的观点试图寻求他们的经历如何塑造和丰富作为她的任务核心的规范性原则，反过来，规范性框架如何赋予这些经历以人权意义。她运用了作为整个人权框架基础的原则：普遍性、不可分割性及相互依存性。

17. 这一观点有三个主要含义：

(a) 首先，如她在专题报告中所述，她努力确保其任务对广泛的受害者和经历具有意义，包括以前没有得到同等程度关注的受害者和经历，其中包括妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者、难民及武装团体的受害者；

(b) 第二，她试图阐述任意杀害和非法死亡的经济、社会及文化方面。在她的专题报告(例如，关于对性别问题有敏感认识的方法和关于乱葬坑的专题报告)，在她发给各国政府的信函中(例如，关于确定气候变化与大规模杀害之间以及贫困与保护之间相互关系的信函)，以及在她出差(例如，去尼日利亚出差)中，都显示了她的这一努力。她还与关于经济、社会和文化权利问题的特别报告员联合发信和新闻稿；

(c) 第三，她利用个案研究加强任务的监测和调查。她看到了一个以前未探索的机会，实时处理了个案，并以规范、标准和法律的视角对这些案件进行调查和记录，寻求说明侵犯一个人的权利就侵蚀所有人的权利。她建立了一种归纳方法，从详细的实证观察开始，从中可以得出规范性和基于政策的概论。这有助于确定肩负保护和调查责任的国际和国家机构和机制的弱点。这些深入调查结果包括：关于沙特记者 Khashoggi 先生被杀的调查；关于前总统 Morsi 在羁押期间死亡的指控函；关于对伊朗将军 Soleimani 的有针对性的杀害事件的调查；关于叙利亚记者和人权维护者 Halla 和 Orouba Barakat 被谋杀的指控函；关于乌克兰国际航空公司 752 航班被击落的指控函；关于毒害和企图杀害俄罗斯反腐败活动家 Alexei Navalny 的指控函(与言论自由问题特别报告员一起)；以及一封关于法国记者 Ghislaine Dupont 和 Claude Verlon 被谋杀的指控函。

¹³ A/HRC/35/23.

¹⁴ A/HRC/44/38, 附件；以及特别报告员关于 Jamal Khashoggi 先生非法死亡的调查的会议室文件。可查阅：www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session41/list-reports.

五. 将性别视角应用于任务

18. 从一开始，特别报告员就从“性别视角”分析了她的任务，试图探究关于不被任意剥夺生命权的主流理解可能会否定甚至忽视某些人的经历，特别是妇女及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的经历。

19. 正如人权事务委员会在第 36 号一般性意见(2018 年)中所指出，生命权是一项不应狭义解释的权利。它涉及个人有权免受蓄意或可能预期造成其非自然或过早死亡的作为和不作为的影响，并享有尊严的生活。《公民及政治权利国际公约》第六条保障所有人的这项权利，不加任何区别，包括涉嫌或被判犯有最严重罪行的人。

20. 特别报告员的前任们认为，国家未能尽责解决系统性暴力模式，导致生命权遭受侵犯，导致在发生这种暴力时间问责缺乏。一旦暴力模式变得明显，如果政府的反应不妥，则国家就应承担国际人权法规定的责任。¹⁵

21. 特别报告员寻求详细阐述这些调查结果，探讨国家保护妇女和女童生命权的责任，以及她们的死亡可能构成任意杀害或任意剥夺生命的条件。她处理了下述问题：

(a) 任意性的定义。她分析了通常被认为是“任意性”的特征——任意事实或行为是不适当、不公正和不可预知的；¹⁶ 是不合理、不必要和不相称的；¹⁷ 以及是在正当法律程序框架之外的。¹⁸——特别报告员认为，无论是在程序上还是在实质上，都可以从法律和违反不歧视原则的做法推断出任意性；

(b) 故意与任意杀人。特别报告员指出，不需要国家“蓄意意图”，就可将杀害或剥夺生命视为任意行为。例如，警察在不必要或过度使用武力的情况下杀人，即使有关警察不是故意杀人，也可能是任意的；

(c) 尽责标准。特别报告员强调，对谁对防止任意和非法的基于性别的杀戮行为负责的任何评估，都必须包括对国家了解或应该了解多少的评估，对可能造成伤害的风险以及伤害严重性的评估；

(d) 国家保护生命权和防止任意杀害的积极义务。鉴于人的生命神圣不可侵犯，因此保护人的生命十分重要。特别报告员指出，国家承担的积极义务给它们带来了沉重的负担，因为它们应该表现出有效性(相对于预防、调查、惩罚和补救的努力)，在国家努力和法律保护中表现出非歧视性。

A. 基于性别的非法死亡

22. 特别报告员重申了人权理事会的意见，即国家除了不杀人和防止谋杀的责任外，还有责任做更多事情。国家责任不仅涉及国家或非国家行为体蓄意剥夺生命的行为(谋杀)，而且还涉及剥夺保障生命的基本条件，如获得食物和医疗服务。

¹⁵ E/CN.4/2005/7, 第 72 段。

¹⁶ 人权事务委员会，“Van Alphen 诉荷兰”(CCPR/C/39/D/305/1988)，第 5.8 段。

¹⁷ 非洲人权和人民权利委员会，第 3 号一般性意见，第 12 段。

¹⁸ 同上。另见“Gorji-Dinka 诉喀麦隆”(CCPR/C/83/D/1134/2002)，第 5.1 段。

国家不作为，换句话说，当国家知道或应该知道但没有采取行动防止死亡时，侵犯生命权的行为也涉及国家责任。法院也建议，应参照固有的和系统性的歧视，如基于性别、种族或阶级的歧视，以及其他形式的歧视，对不计后果的疏忽进行评估。

23. 特别报告员强调人权的不可分割性，特别是难摆脱的经济和社会贫困导致可预防的死亡。

B. 尊重和保护生命权：重叠区域

24. 特别报告员重点关注了妇女和女童可预防的死亡，例如可预防的孕产妇死亡或不安全堕胎，这使她审查了国家不作为与行为之间的灰色地带——即未保护与未尊重之间的灰色地带。例如，国家绝对禁止堕胎，即使妇女的生命面临危险，这是否构成不作为或因为她们是妇女而蓄意给妇女造成疼痛、苦难及最终死亡？同样，国家广泛了解不安全堕胎有危及生命的影响及由此造成的死亡人数。然而，一些国家仍然选择实行禁止政策。

25. 特别报告员考虑关于可预防的孕产妇死亡的判例、实证证据及为可能导致孕产妇死亡的政策提供的理由。她认定，如果一名妇女或女孩的死亡在临床上与只影响妇女或女孩的蓄意剥夺挽救生命的医疗服务有关，例如通过绝对禁止堕胎，这就相当于基于性别的任意杀害，只有妇女和女孩因法律规定的歧视而遭受的任意杀害。

六. 国家防止任意剥夺生命的义务与尊重人权之间的重叠

26. 在特别报告员执行任务期间，发生了一些令人不安的事态发展，促使她分析国家保护人权的义务与尊重人权的义务的重叠，例如在涉及难民和移民非法死亡以及拯救生命的行动和组织被定为刑事犯罪的案件中。

27. 她认为，难民和移民的非法死亡是国际罪行，而不是个人行为造成的不幸死亡。当国家工作人员在边境开枪杀害不构成生命危险的移民时，这是任意死亡。在某些情况下，这可能构成法外处决。但是，国家的责任进一步扩大到包括移民管制的三大支柱——军事化、治外法权及威慑——而这三大支柱往往明确地旨在增加移民的生命风险。以增加这种风险为前提的政策违背国家尽责避免可预见风险的义务，包括非国家行为体造成的风险。危及移徙者生命的行为可能是有目的的，以致国家可能被认为没有尊重生命权。

28. 特别报告员认为，有充分的理由得出结论，移民在移徙路线上的死亡构成任意死亡，国家应该承担责任。军事化使过度使用武力的可能性增加，将移民转变为“敌人”，并向国家工作人员表明，他们是在以士兵对付敌方战斗人员方式对付移民，而不是作为警察行事，警察使用武力受法律的限制。

29. 国家允许、有时鼓励在陆地和海上采取战术驱回或驱散移民，这些战术故意将移民的生命置于危险之中。在某些情况下，危险来自自然因素，例如当官员将橡皮艇推回大海时。在其他情况下，故意将移民安置在已知有团伙和危险分子将移民视为袭击对象的地区。根据国际法，国家对在这些情况下可能发生的任何伤

亡负有责任，即使死亡是由这些团伙造成的。国家官员本身可能会被判谋杀罪名。¹⁹

30. 一些国家采取了域外裁判权政策，目的是通过让其他国家承担将移民拒之门外的责任来逃避法律责任。然而，目的地国政府资助原籍国或过境国政府逮捕、拘留或遣返移民，可能要对协助和教唆侵犯生命权的行为承担责任，特别是鉴于一些受资助国家的恶劣做法是众所周知的。目的地国政府不能假装不知道而逃避责任。²⁰

31. 国家对诸如医疗服务、水及住所等必要物品和服务的限制，违反禁止任意剥夺生命的规定，并可能导致涉及国家责任的任意杀害。一个重要的必然结果是，不愿或无法提供这些物品或服务的国家，必须同意并为人道主义行为者提供便利，而不能合法地阻碍他们。

32. 国家有尽最大可能提供挽救生命的服务的积极义务，包括利用一切可能的国家和国际资源以及人道主义行为体提供的资源。它有不拒绝或不禁止人道主义服务的消极义务。只有由于提供这种人道主义服务而直接造成迫在眉睫的同等生命损失，才有理由禁止提供这种服务。当平民生命受到威胁时——例如当移民需要水或住所时，或者当人民在被视为“恐怖分子”的非国家行为体的控制下挨饿时——很难想象国家怎么能够提出拒绝援助的理由。

33. 因此，以移民管制的名义将基本人道主义服务定为犯罪的国家，未能尊重和保护生命权。然而，国家甚至将帮助其他家庭成员的家庭定为刑事犯罪，而《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》则豁免保护移民权利的人道主义行为。

34. 各国必须履行其义务，使人道主义援助不受反恐限制，包括允许向武装团体成员提供医疗援助。国际人道主义法的一项基本准则是公正地向所有伤者和病者提供医疗服务，包括敌方战斗人员及其控制下的民众。这一基本原则遭到了违反。²¹ 必须允许人道主义援助自由和不受阻碍地流动。

七. 履行尊重和防止任意杀害和非法死亡的域外义务的功能性方法

35. 特别报告员多次阐述了国家在生命权方面的域外义务，包括在域外使用武力的情况下以及在保护、预防及调查责任方面。

36. 根据国际人权法，国家可在若干情况下行使域外管辖权，包括涉及海外拘留、²² 国家人员在海外使用武力、²³ 领事和外交人员在海外使用武力及行使执法和其他立法和行政权力，包括签发护照。

¹⁹ A/72/335, 第 25-35 段。

²⁰ 同上，第 36-40 段。

²¹ A/73/314, 第 33 段。

²² 例如，见欧洲人权法院，“Al-Skeini 和其他人诉联合王国”，第 55721/07 号申请，《判决书》，2011 年 7 月 7 日。

²³ 例如，见欧洲人权法院，“Isaak 诉土耳其”，第 44587/98 号申请，《判决书》，2006 年 9 月 28 日；以及“Andreou 诉土耳其”，第 45653/99 号申请，可否受理决定，2008 年 6 月 3 日。

37. 特别报告员在人权事务委员会在第 36 号一般性意见(2018 年)中和欧洲人权法院得出的结论的基础上,在域外管辖权上采取了功能性方法。

38. 人权事务委员会在第 36 号一般性意见(2018 年)中申明,国家可以以直接、合理、可预见的方式采取行动,对该人的权利加以控制。²⁴ 国家对该人或对他的某些权利的控制程度,²⁵ 一直是欧洲人权法院和其他机构审理案件中的一个主题。例如,在武装部队在国家领土之外作战的情况下,法院确认,一个国家的行动影响到该国领土外的个人的受《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)保护的權利,即使该人不在该国羁押之下,只要侵权行为直接源于该国的行动,也可能属于该法院的管辖范围。²⁶

39. 特别报告员在一国有能力保护生命权免受直接或可预见的威胁的案件上,采用了这一方法。²⁷ 除其他外,她在难民和移民的非法死亡、领事协助及国家的警告义务等问题上采用了这一方法。

40. 例如,她与反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员合作在关于阿拉伯叙利亚共和国北部难民营中的外国国民问题的工作中发现,国家可能对在国外难民营中的本国国民拥有管辖权,因为他们的行动直接影响他们的生命权,只有国家可能有能力保护他们免受可预见的伤害,包括酷刑、强迫失踪和死亡。²⁸

41. 她在关于难民和移民非法死亡问题的工作中发现,各国对地中海等海域行使管制职能。各国为安全目的而行使管制职能,同时也承担了采取措施保护生命的责任。²⁹

八. 武装冲突背景下的非法杀戮

42. 在过去五年中,特别报告员还目睹了以反恐战争名义或为了其他原因而强行获得域外管辖权的许多努力。这些行动大多违反国际法,导致低强度、旷日持久的冲突,没有明确的地理或时间界限,使战争与和平之间的界限日益模糊,并造成许多平民伤亡。

43. “第二无人机时代”的技术实力使域外使用武力的情况大幅增加。作为其依据的法律和意识形态扭曲,导致了一个国家行为体在另一个国家实施有针对性的杀害,并将“所谓‘反恐战争’的标志性技术……带进了国家间关系中”。³⁰

²⁴ 人权事务委员会,第 36 号一般性意见(2018 年),第 63 段。

²⁵ 人权事务委员会:“Lopez Burgos 诉乌拉圭”(CCPR/C/13/D/52/1979),第 12.3 段。另见美洲人权委员会,“Coard 等人诉美国”,第 109/99 号报告,10.951 号案件,1999 年 9 月 29 日,第 37 段;以及“Alejandro Jr.等人诉古巴”,第 86/99 号报告,11.589 号案件,1999 年 9 月 29 日,第 25 段。

²⁶ “Andreou 诉土耳其”。

²⁷ 欧洲人权法院,“Osman 诉联合王国”,第 23452/94 号申请,1998 年 10 月 28 日,第 32-33 段。

²⁸ A/74/318.

²⁹ A/72/335,第 64 段。

³⁰ 见 www.justsecurity.org/67937/soleimani-strike-marks-a-novel-shift-in-targeted-killing-dangerous-to-the-global-order/.

44. 这种对无人机的关注也是由无人机是一种“门户”技术的现实所推动的，这种技术为新出现的人工智能武器化、算法和机器人战争、无人机群及人类对致命力量部署的控制全面放松打开了大门。实际上，今天的武装无人机是明天的杀手机器人。³¹

45. 在过去五年里，蓄意以诸如学校和医院等平民和民用物体为目标的袭击有所加剧，譬如在利比亚、阿拉伯叙利亚共和国及也门，这表明遵守人道主义原则遭到了悲剧性的侵蚀。³²

A. 任务负责人在武装冲突方面开展的工作

46. 特别报告员的任务、国际人道主义法与武装冲突之间的相互影响由来已久。任务从一开始就处理敌对背景中的杀戮问题。特别是，任务负责人处理了以下方面的问题：

(a) 特别报告员阿莫斯·瓦科指出，在武装冲突期间，经常发生即决处决和任意处决，使国际人道主义法成为任务法律框架中的一个重要内容；

(b) 特别报告员巴克雷·瓦利·恩迪亚耶在卢旺达种族灭绝上开展工作，调查了在克罗地亚的乱葬坑；

(c) 特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔关注了刚果民主共和国境内的屠杀和科索沃境内的冲突；³³

(d) 特别报告员菲利普·奥尔斯顿关注了在阿富汗和哥伦比亚等地使用无人机进行有针对性的杀害的情况；

(e) 特别报告员克里斯托夫·海恩斯将自主武器问题直接列入国际议程。

47. 界定特别报告员的任务的主要决议数次提及武装冲突背景下的武装冲突和杀戮。近年来，大会明确提及国际人道主义法，敦促各国政府根据国际人权法和国际人道主义法，采取一切必要和可能的措施，防止武装冲突期间的生命损失。³⁴

48. 从规范上讲，这促使任务负责人考虑国际人权法与人道主义法之间的相互作用。随着时间的推移，作为对具体事件或法律发展的反应，还纳入了其他法律制度：第一个法律制度涉及自卫和《联合国宪章》规定的禁止使用武力的规定的实施；第二个法律制度是所谓的关于反恐的国际法律制度，它对国际人权法和国际人道主义法都产生了重大影响。

49. 奥尔斯顿先生(2004年至2010年任特别报告员)和海恩斯先生(2010年至2016年任特别报告员)阐述了这些法律制度之间的关系，大力倡导在武装冲突背景下的继续适用国际人权法。

³¹ James Rogers, 战争研究助理教授，战争研究中心，南丹麦大学，个人通信，2021年3月。

³² 当战争中绝大多数伤亡者是平民时，区分、相称、必要及预防原则显然被大规模忽视(S/2019/373)。据估计，85%的战争伤亡者是平民。

³³ 应理解为是在安全理事会第1244(1999)号决议的范围内提及科索沃。

³⁴ 见第59/197、61/173及63/182号决议。

50. 奥尔斯顿先生澄清说，在武装冲突期间，国际人道主义法并不取代人权法，并认为，就某些人权而言，国际人道主义法的更多具体规则可能与这些人权的解释目的是相关的。

51. 海恩斯先生进一步阐述了这一点，特别是在使用无人机有针对性的杀害的背景下。他主张对国际法采取整体方法，即：根据国际法认为特定的无人机袭击是合法，必须满足所有适用的国际法律制度的法律要求。虽然某次特定无人机袭击可能满足国家间使用武力正当性要求，但它可能不符合国际人道主义法和国际人权法的适用规则，反之亦然，因此根据国际法是非法的。他认为，只有满足国际法各个组成部分的所有明确要求，生命权才能得到充分保障。

B. 重申国际人权法在当代冲突中的核心地位

1. 域外使用致命武力的影响

52. 特别报告员寻求令人信服地重建在现行武装敌对行动之外使用致命武力(例如通过使用武装无人机)的非法性。她关注两个主要问题：确定国际武装冲突起始和适用自卫理论。

53. 关于前者，她假设性地适用了“第一次袭击”理论。根据这一理论，从一国对另一国使用武力的那一刻起，人道主义法就应当适用于有针对性的杀害伊朗将军 Soleimani。她强调，适用这种理论所产生的实证和法律困难，特别是对非交战国的。她建议，除非满足一些严格的条件，否则优先适用的法律制度应当是国际人权法。

54. 关于自卫理论，她强调指出，少数国家的扩张主义做法基于三个曲解：时间的曲解，“紧迫性”的概念不再只是一个时间标准；地理因素的曲解，国家可以打击任何地方的武装团体，即使是在非交战国，如果这些团体不能或不愿应对其威胁；以及主权的曲解。

55. 特别报告员还警告说，国际反恐法律制度可能已成为非国家武装行为体实际适用的法律制度，取代和削弱了国际人道主义法和刑法，同时削弱了受害者获得保护和问责的机会，包括上述武装团体的受害者。

2. 缺乏法律制度的等级制度或优越性

56. 特别报告员寻求解决国际人权法与国际人道主义法之间在规范和评估方面的冲突问题。她反对“特别法”方法，她与其他专家一道认为，³⁵ 国际法或国内法中关于不同法律制度之间关系的规则并不支持法律制度优越性的概念，几乎没有国家实践或法律确信支持这一理论。国际法院已经判定，“必须考虑国际法的两个分支，即国际人权法和国际人道主义法”。³⁶

57. 她强调指出，许多当代国际和非国际冲突发生在断断续续的、不可预测的前线，往往使一个国家或区域的大片地区很难不受正在进行或持续进行的交火的影

³⁵ Marko Milanovic, “特别法起源丢失：重新思考人权与国际人道主义法之间的关系”，载于《武装冲突与人权的理论界限》(纽约，剑桥大学出版社，2016年)，Jens David Ohlin 主编。

³⁶ “刚果国土上的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达)”，《判决书》，《国际法院 2005 年报告》，第 168 页，第 216 段。

响。她建议，在这些情况下，应通过系统综合方法³⁷ 对非法死亡进行评估，这一系统综合方法源自《维也纳条约法公约》第三十一条第三款(丙)项，国际法院在“石油平台案”上适用了这种方法。³⁸ 根据这一方法，参照整个规范环境对条约义务进行解释，将单独条约规定联系起来进行解释，参照另一项条约对一项条约进行解释。这就需要考虑法律的目的，同时对手头的案件进行具体和情况分析。

3. 武装团体的人权义务

58. 特别报告员还认为，传统上适用于武装团体的法律框架——国际人道主义法、国际刑法及反恐领域的国际文书——没有考虑到武装团体行使的控制及其类似治理的职能范围。她认为，最好通过国际人权法来处理这些职能。她记述了武装团体的法人资格及其根据条约和习惯法承担的人权义务，提出了追究武装团体责任的框架。她在法律和社会学基础上，强调了以下几点：

(a) 控制领土。经验说明，在冲突背景下，领土性质变幻莫测，强调需要采取细致的方法。³⁹ 在非国家武装行为体不控制领土的情况下，由于其功能，只要符合组织要求，它仍然受习惯国际人权法的约束。⁴⁰ 在国际和非国际武装冲突中，对针对公众、军事和平民目标的网络攻击成倍增加，突出表明需要采取细致的方法；

(b) 治理组织。虽然国际法和学术界在很大程度上以类似军事的术语界定了组织的概念，⁴¹ 但特别报告员建议，采用侧重于非国家武装行为体的治理职能的方法。她指出，大量实证证据表明，叛乱团体⁴² 和犯罪组织⁴³ 可能通过不受法律约束、不确定性及恐吓来进行统治，但也可能颁布和实施规则，引入争端解决机制，并履行准执法职能。⁴⁴ 有证据表明，武装团体建立和维持控制的能力，主要是基于它们超越国家的能力，或者强加自己的治理制度和争取民间合作的能力。在规范层面，这证实了在非国际武装冲突和非常规暴力局势中对非国家武装行为体适用国际人权法的重要性。它还强调需要更好地了解非国家武装行为

³⁷ 见 www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/18918131.2017.1353213?journalCode=rnh20。

³⁸ “石油平台(伊朗伊斯兰共和国诉美利坚合众国)”，《判决书》，《国际法院2003年报告》，第161页。

³⁹ 根据关于危害人类罪的判例，非国家武装行为体必须证明他们有能力实施《国际刑事法院罗马规约》第七条所要求的规模的攻击(国际刑事法院，检察官诉 Germain Katanga, ICC-01/04-01/07 号案件，根据《规约》第74条所作判决，2014年3月7日，第1119段；Katharine Fortin, 《根据人权法追究武装团体的责任》，(牛津大学出版社，2017年)第10章。

⁴⁰ Fortin, 《根据人权法对武装团体问责》，第382-385页。

⁴¹ 指标包括存在指挥结构、使用的通信方式、是否提供军事训练、是否存在对外关系、控制领土的能力和获得能力。

⁴² Zachariah Mampilly, 《Rebel Rulers: 战争期间的叛乱治理与平民生活》(康奈尔大学出版社，2011年)；Ana Arjona、Nelson Kasfir 及 Zachariah Mampilly 编辑，《内战中的叛乱治理》(剑桥大学出版社，2015年)。

⁴³ Enrique Desmond Arias, 《拉丁美洲和加勒比地区的犯罪企业和治理》(剑桥大学出版社，2017年)；Kent Eaton, 《权力下放的不利影响：哥伦比亚的武装庇护主义》，《安全研究》，第15卷，第4号(2006年)，第533-562页；Angélica Durán-Martínez, 《杀了就说？国家权力、犯罪竞争与毒品暴力》，《解决冲突杂志》，第59卷，第8号(2015年)，第1377-1402页。

⁴⁴ Fortin, 《根据人权法对武装团体问责》，第362页。

体的治理情况，并制定指标，以在这种情况下改善人权保护，促进参与，确保问责；

(c) 在义务上采取分类方法。特别报告员建议，对非国家武装行为体适用人权义务应视具体情况而定。通过审查相互关联的指标，考虑非国家武装行为体控制的性质和程度及其治理水平，考虑作为结果的能力的大小，针对每个团体的具体情况，进行分类。

59. 她还确定了应该对武装团体具有约束力的义务：(a) 不歧视原则；(b) 禁止任意剥夺生命；以及(c) 禁止拒绝获得国际援助，并有义务采取一切合理步骤，保护和确保可以不受歧视地提供人道主义援助和其他服务，特别是向弱势群体。⁴⁵

九. 对警察杀人事件的反应

60. 特别报告员在任职期间，记录了全球范围警察或其他安全部队杀人的惊人数字，其中许多是在三种典型背景下发生的，即：在所谓的禁毒战争或打击黑帮和打击犯罪活动的背景下；在警察针对少数群体的暴力和杀戮的背景下；在游行示威的背景下。

61. 特别报告员指出，大多数警察杀人事件都发生在所谓的禁毒战争或打击黑帮和打击犯罪活动的背景下。因此，特别报告员就非法杀害包括在巴西、⁴⁶ 尼日利亚、⁴⁷ 菲律宾⁴⁸ 及委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)在内的⁴⁹ 贫困群体居民的问题，发出了数十封指控信函，并采取了紧急行动。她着重指出了表明违反相称性、必要性和/或预防原则的作案手法，以及政府领导人在煽动或为这些大量杀戮辩护方面所起的作用。这些事件反复和系统发生的性质，使她得出结论认为，这种警察杀人行为相当于一种社会清洗。在她任期的后期，她注意到安全部队针对被认为的政治反对派集体及批评在警察暴力上的官方立场的律师和民间社会成员的杀害令人不安地升级。这种情况在菲律宾最为明显。

62. 一个相关的重点是，警察暴力和杀戮对少数群体(例如，非洲人后裔和土著群体)的过大影响。George Floyd 2020 年在美利坚合众国被杀，激发了反对维护治安中的种族主义的全球运动。特别报告员指出，在过去十年里，正是这些群体和其中的个人成为各种“战争”——打击毒品、打击犯罪和打击“恐怖主义”“战争”——的具体目标。她认为，有效的应对措施需要对维护治安工作进行历史性的、全面的重新构造，将其置于更大的公共政策范围内，将其与在社会和经济政策上相应投资牢固地联系起来，包括在教育 and 身心健康上的投资。

63. 冠状病毒病(COVID-19)疫情加剧了社会和经济不平等，导致数百万人陷入贫困和极端贫困。特别报告员担心，除非采取紧急行动消除这一流行病的影响，否则未来数年将见证另一种流行病：规模空前的警察杀人事件。

⁴⁵ [S/PRST/2014/3](#)。

⁴⁶ 例如，见 AL BRA 9/2019 和 AL BRA 10/2018。

⁴⁷ 例如，见 AL NGA 6/2020、AL NGA 5/2020 及 AL NGA 5/2019。

⁴⁸ 例如，见 AL PHL 2/2020、AL PHL 4/2019、AL PHL 10/2018 及 AL PHL 9/2018。

⁴⁹ 例如，见 AL VEN 9/2020 和 AL VEN 2/2019。

64. 在她任期的后期，对在白俄罗斯、伊拉克、以色列和美国以及中国香港发生的示威活动使用了武力，导致了令人震惊的生命损失。根据前任制定的规范性标准，⁵⁰ 特别报告员指出，对示威者过度使用武力的情况很少进行有效的调查，因此问责也罕见，警察准备和技术方面的必要改革也很少见。她呼吁采取更加严格的措施来管制所谓的非致命武器的使用。⁵¹

十. 死刑

65. 死刑是任务的一个重要重点，任务负责人经常向违反《公民及政治权利国际公约》第六条第二款规定判处死刑的国家发出紧急行动函。

66. 特别报告员重申其前任们的观点，即只有在蓄意杀人的情况下才能判处死刑。国际法要求逐步废除死刑，死刑可能构成酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇，这是《公民及政治权利国际公约》第七条所禁止的，是侵犯尊严权的。⁵²

67. 她提及新出现的禁止死刑的国际习惯规范，将其视为一种残忍、不人道和有辱人格的惩罚形式，并将它视为超越处决本身的残忍行为。“死囚区现象”解释了死囚区的囚犯遭受严重的精神创伤和身体恶化，这可能构成残忍、不人道或有辱人格的待遇，甚至酷刑。人权事务委员会指出：

极端拖延执行死刑，超过用尽所有法律补救办法所需的任何合理时间，也可能导致违反《公约》第七条，特别是在死囚牢房长期关押使被判刑者面临严酷或紧张的情况。……以及被判刑人由于诸如年龄、健康或精神状态等因素而特别脆弱。⁵³

68. 特别报告员也强调，虽然《公约》允许保留死刑的国家继续适用死刑，尽管是在严格的范围内，但这不应被解释为剥夺个人生命的理由，即使他们被依法判处死刑，也不意味着严格的说执行死刑是合法的。换言之，死刑侵犯《公约》第六条所保护的生命权，构成第七条所述的残忍、不人道或有辱人格的待遇。⁵⁴

A. 死囚区妇女

69. 特别报告员寻求在死刑问题上加强一种更加性别平衡的观点。妇女和女孩在死囚牢房中是少数，因此往往被忽视。她们的困境和需求往往被忽视，使她们陷入死囚牢房的具体情况也往往被忽视，其中往往包括基于性别的歧视和贫穷导致的多重侵犯人权。死囚区大多数妇女来自严重的社会经济贫困背景；许多人是文盲。在一些国家，绝大多数是移民或外国国民。有些人可能因与毒品有关的犯罪而被判死刑——例如，充当毒品“骡子”——但此类罪行未达到国际法规定的合法

⁵⁰ [A/HRC/17/28](#) 和 [A/HRC/31/66](#)。

⁵¹ AL USA 31/2020。另见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26805&LangID=E。

⁵² 见 [A/67/279](#)，第 36 段。

⁵³ 第 36 号一般性意见(2018 年)，第 40 段。

⁵⁴ 大不列颠及北爱尔兰联合王国，最高法院，“Elgizouli(上诉人)诉内政大臣(答辩人)”，UKSC 2019/0057 号案件，《判决书》，2020 年 3 月 25 日。

判处死刑的严重程度门槛。大多数被关在死囚牢房的女孩是因为在童婚和/或基于性别的暴力的背景下杀了一名当局人士，尽管国际法严格禁止因为任何人在未满 18 岁时犯罪而处决该人。

B. 领事协助

70. 特别报告员从执行任务初期就开始收到许多申诉称，被拘留者的原籍国认为向其国民提供领事协助是一种酌处权。她还收到了令人震惊的证据，表明外国国民、特别是来自亚洲和非洲的移徙工人在一些国家受到死刑的不成比例的严重影响。因此，她寻求探讨各国在多大程度上有义务向在国外面临死刑的国民提供领事协助。

71. 特别报告员认为，获得领事协助的权利包括拘留国有义务告知外国被拘留者他们有权获得领事协助，以及母国有义务向被拘留国民提供适足的领事协助。在一国有能力保护一个人的生命权免遭迫在眉睫的或可预见的威胁的情况下，该国可援引域外保护责任。母国可能对在国外被拘留的国民拥有管辖权，因为它直接影响他们行使生命权。她通过对法律确信和国家实践的深入研究表明，母国提供领事协助可能符合新出现的习惯国际规范。

72. 她制定了指南，旨在帮助各国更好地向死囚区的国民提供领事协助。但这些指南也适用于所有被拘留的国民，无论他们受到什么指控。⁵⁵

C. 死囚区与“恐怖主义”罪行

73. 特别报告员关于死刑问题的工作还侧重于定义模糊的“恐怖主义行动”、扩大可判处死刑的罪行范围以及在暂停执行死刑多年之后又恢复对与恐怖主义有关的罪行执行死刑。她公开抨击关于反恐的法律含糊不清，对与恐怖主义有关的罪行定义宽泛，包括因非暴力行为或不构成“最严重罪行”的行为(蓄意杀人)而判处死刑。同样，在一些国家，成立、组织或管理“恐怖主义”团体可判处死刑，即使没有犯下或下令蓄意杀人。

74. 特别报告员也关注不向因恐怖主义指控而在国外被拘留的国民提供领事协助问题，指出，《公民及政治权利国际公约》缔约国以某人据称犯罪为由而拒绝向其提供领事保护，违反国家保护生命权和坚持禁止歧视的义务。

75. 即使坚决废除死刑的国家也容忍对其国民使用死刑，这违背了它们的法律义务和道德立场。它们似乎通过代理人参与死刑，将它们认为不值得保护的国民的死刑执行分包。这等于引进了死刑的残暴性，使死刑上的不平等、任意性和残酷性正常化。人权是人的固有权利，而不是赢得的。无论所犯罪行多么令人厌恶，都不能任意取消人权。一个国家承诺坚持禁止死刑，就必须在全球范围内这样做，包括对在国外的国民在域外坚持禁止死刑。

⁵⁵ [A/74/318](#).

十一. 临终仪式与人权

76. 恶名以多种方式尾随这一任务，也许在生命的开始和结束方面最声名狼藉。特别报告员在任职期间，探讨了一个被忽视的方面，即死亡之时的人权：生命权应维护到何时，以及在何种条件下维护生命权？

77. 她强调，人权义务超越生命，延伸至死亡，包括人类遗骸的尊严和亲人有尊严地哀悼的权利。我们的最后人权包括与临终仪式有关的人权。⁵⁶

78. 在乱葬坑方面，她将适用的法律标准汇集在一起，为尊重地合法地处理这类坟墓制定了一个人权框架。她指出国家有下列义务：尊重地处理遗骸，查明和保存关于死因的证据，尊重地举行纪念活动，以及家庭和群体积极参与。她敦促国际社会加大对乱葬坑所在国家和社区的支持力度，敦促更加尊重对乱葬坑的多种多样的主张，注意当地情况，承认权利和义务有助于在相互竞争的利益之间取得公平的平衡。

十二. 应对紧张世界的新国际工具

79. 特别报告员在其整个任务期间一直努力建议适合应对日益紧张的世界的政策和文书，这在许多层面上都显而易见，包括在安全化和军事化政策方面，以及在规范领域。她提出的建议如下。

A. 出于政治动机的杀戮

80. 特别报告员认为，当今时代使人想起冷战。一个出于政治动机杀戮的新时代正在出现，国家和非国家行为体越来越多地选择法外处决作为让批评者和政治反对派噤声的手段。

81. 她指出，诸如微波或声学武器等新武器的存在，旨在造成严重的身体痛苦、记忆丧失、精神麻木、听力问题和头痛。⁵⁷ 她呼吁联合国为自己配备有效应对这些事态发展和针对特定个人的有针对性的侵犯行为的手段和文书。

82. 她指出，虽然国际社会对“大规模侵犯人权”的情况作了相当大的反应，但对侵害个人的罪行基本上没有做出反应。然而，这些往往是出现更糟糕事情的预警。她建议设立一个常设调查和问责机制，由独立的国际调查和起诉专家及人权理事会特别程序和人权条约机构成员组成：(a) 根据国家和国际刑法标准，调查关于有针对性的杀戮或失踪的指控；(b) 促进加强司法问责，包括为此确定国家、区域及国际各级可能的司法渠道；(c) 根据国家、区域及国际法律标准准备案卷，以便利和加快对正在调查的罪行已经行使或未来可能行使管辖权的法院或法庭公正、独立的刑事诉讼程序；以及(d) 确定伸张正义和结束有罪不罚现象的其他机制，包括在政治和外交层面的机制。

83. 她呼吁各国确保安全机构和其他相关行为体履行尽职义务，保护那些因网上和网下和平地表达意见和和平地开展活动而成为国家和非国家行为体可能打击的

⁵⁶ A/72/335 和 A/75/384.

⁵⁷ James Rogers, 战争研究助理教授，战争研究中心，南丹麦大学，个人通信，2021 年 3 月。

目标的人的生命权。她呼吁所有相关行为体加强履行职责，向潜在受害者发出可能发生危及其生命的暴力企图的警告，包括在国家领土以外在国家对生命权的享有拥有权力、控制或管理的情况下。

84. 她建议建立“卡舒吉处罚”(“Khashoggi sanctions”),以保护记者、人权维护者及持不同政见者免受暴力行为和相关的有罪不罚现象。这种处罚将重点针对对持续威胁、暴力行为、有针对性的杀戮以及滥用权力规避调查和阻碍为此类罪行伸张正义负责的高级个体行为体。在实施处罚时，应考虑到对有关国家一般民众享有人权的任何不良附带影响。

B. 无人机技术控制机制

85. 特别报告员强烈强调，鉴于军备竞赛再起和人工智能引发的武器的快速发展，缺乏一个有意义的无人机机制构成了威胁。数以千计的预先编程的无人机，每个都有一个固定的性能，正在为新一代大规模杀伤性武器铺平道路，不仅仅因为它们本来无法区分军事与民用目标。武器化无人机如果失去与已经存在的中央控制的信号联系，会自己选择目标。致命的自主武器系统引发了关于有意义的人类控制的严重问题。最新一代的武装无人机能够自动飞行，这意味着一组无人机驾驶员和传感器操作员理论上可以同时监督(尽管不是直接控制)多个无人机系统。这种武器与有问题的面部识别技术相结合，可以在没有任何人参与的情况下追踪并杀死知名度高的人士。自2020年11月《特定常规武器公约》缔约方未能就2021年工作计划达成一致以来，关于对致命性自主武器系统实施控制的谈判一直停滞不前，但迫切需要恢复多边对话。⁵⁸

86. 为了对第二个无人机时代缺失控制的情况实施控制，特别报告员呼吁建立无人机技术管制机制，并建议各国建立透明的多边程序，为无人机的设计、出口及使用制定严格的标准；对军用和军民两用无人机技术的转让实施更严格的管制；实行明确的标准，防止不负责任的转让。无人机销售协议必须包括平民保护条款，并遵守国际人权法和国际人道主义法。各国必须共同努力，采用专门的作业最终用途监测程序，以透明的方式报告无人机袭击的结果及其对平民和所谓的“目标”的影响。特别报告员建议秘书长设立国际调查委员会或实况调查团，调查以自卫名义使用无人机实施的有针对性的杀戮。

C. 为非国家武装行为体的受害者伸张正义

87. 特别报告员审查了包括武装团体和犯罪集团在内的非国家武装行为体的任意杀人行为，对这些团体的受害者未获得公正表示谴责，特别是被国家或联合国决议定性为“恐怖分子”的团体。她建议国际社会或各个国家设立信托基金，为受害者提供补救和赔偿，最初可试行。这些资金可以来自对包括任意杀人在内的侵犯人权行为负责的非国家武装行为体的领导人实施处罚所得到的资金。特别报告员在关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国犯下的侵权行为的工作中指出，成员国义务冻结支持伊黎伊斯兰国的个人和

⁵⁸ James Rogers, 战争研究助理教授，战争研究中心，南丹麦大学，个人通信，2021年3月。

实体的资产。⁵⁹ 特别报告员支持呼吁成员国积极主动地公布它们所持有的被冻结资产的数字，并呼吁应严格为了支付武装团体的受害者的赔偿费用目的而持有这些资产。

88. 在可能的情况下，普遍管辖原则应适用于对非国家武装行为体的个人成员所犯的包括任意杀害在内的违反国际刑法和国际人权法行为的调查，适用于对这些行为负责的人的审判。

89. 特别报告员还呼吁国家将在阿拉伯叙利亚共和国东北部目前被库尔德部队扣押的外国战斗人员遣返回其国籍国，以便对他们可能参与违反国际人权法、国际人道主义法和刑法的行为进行调查，并依据国内法对他们进行审判。

90. 她进一步建议制定一个明确的非国家武装行为体分类法，并确定评估它们治理能力和承担人权义务能力的指标。

D. 为难民和移民调查真相和伸张正义

91. 特别报告员呼吁建立一个国际常设多方利益相关者机制，负责对寻找、识别及追踪失踪的移民和难民的治理和协调活动进行监督，同时制定寻找和救援行动及处理死亡移民和难民问题的共同议定书。她建议设立一个国际调查和真相委员会，以发现和揭露国家和非国家行为体大规模侵犯迁移人口的程度，包括任意杀害和非法死亡。

E. 有效和有原则地管理乱葬坑

92. 鉴于全球存在的乱葬坑数量巨大，其中一些可能埋有数千具尸体，特别报告员呼吁国际社会将乱葬坑的有效和有原则的管理作为优先事项。她建议建立法律框架，用于这种管理的治理，其中包括随着时间的推移对乱葬坑进行识别、维护和调查及保护，建议建立一个由有关当局、家庭和群体及联合国机构代表组成的法律实体或法律监护机构。

F. 保护民用空域

93. 特别报告员对乌克兰国际航空公司 752 号航班被袭事件的调查突出表明，现有的航空安全国际公约在处理针对民用飞机的军事行动上存在缺陷。根据荷兰安全委员会对马来西亚航空公司 17 号航班被击落事件的调查结果，特别报告员也发现，国际民用航空安全体系不符合其目的，应立即进行优化，以有效地解决冲突地区的航空安全问题。实际上，应该将彻底改革提上议事日程。

94. 她呼吁建立一个独立于国家和航空公司的机构，负责监测与冲突有关的航空安全，并透明地汇编和传播关于民航飞越冲突地区面临的风险信息。她敦促国际社会制定关于各国应在何时关闭其管辖的空域的明确、清晰、无歧义的标准。

⁵⁹ 安理会第 2253 号决议(2015 年)。

她呼吁航空公司向公众提供有关飞行路线的信息，加强风险评估能力，包括在规划飞行路线时遵循最高标准并核查所有信息来源。⁶⁰

G. 与冠状病毒病有关的任意剥夺生命

95. 在整个 2020 年，特别报告员一直密切关注冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响和所采取的应对措施，包括各国在多大程度上履行了尊重和保护生命权的义务。她最初关注她认为国家义务最为明确的两种情况：在拘留场所保护个人和保护个人免遭警察过度使用武力。

96. 关于各国在冠状病毒病大流行期间在监禁方面履行义务的情况，特别报告员回顾说：

(a) 每当国家将个人拘留时，它们都有责任照顾此人的生命和身体完整。在这种情况下，因被剥夺适足空间、适当通风或适足医疗等生活必需品而造成的死亡，是任意死亡，国家对此负有责任；

(b) 各国必须确保囚犯和其他被拘留者能够不受歧视地获得国家现有的医疗服务。必须理解，各国不能以缺乏财政资源或其他后勤问题为由，减少或逃避这一责任；

(c) 各国应释放所有被非法或任意监禁的囚犯，减少监狱总人数，考虑审前拘留的替代办法，并考虑立即释放因轻罪和低级犯罪而被拘留的人，根据需要附加条件。⁶¹

97. 虽然在卫生紧急情况下允许暂时限制某些权利和自由，但有证据表明，政府没有将此类措施严格限制在必要和相称的范围内。此外，有已被证明的风险显示，从长远来看，这些新获得的“疫情权力”将被纳入法律和政治体系。特别报告员强调，紧急状态使本已脆弱的群体和个人更容易遭受警察暴力。她提醒各国，应对日益增加的脆弱性和生命与尊严面临的持续风险，必须成为紧急状况管理的一个组成部分。

98. 特别报告员回顾说，根据国际法，允许减损关于保障行动自由的规定，包括宵禁，但必须符合合法性、必要性和相称性的要求。然而，减损本身不应构成警察使用武力的理由，当然也不应构成使用致命武力的理由。

99. 对于数百万人来说，诸如宵禁令等政策可能比冠状病毒病更直接地威胁他们的尊严和福祉。特别报告员指出，除了首先使用武力之外，还有其他方法可以维持治安。社区讨论、协商及参与也应成为警察的操作原则。这是国际法的要求，也是在大流行病期间保护人权的需要。

100. 她也建议，为了避免再发生和问责，以及为了帮助避免和防止这一大流行所暴露的治理和体制缺陷，必须充分和彻底地了解这场大流行病的原因和后果。她呼吁对国际社会应对这场大流行的措施进行多学科、多部门及基于人权的比较评估。这项独立、公正和客观的努力应由一个多学科、多方利益相关者的国际小

⁶⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26782&LangID=E。

⁶¹ 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25912&LangID=E#:~:text=GENEVA%20\(29%20May%202020\)%20%E2%80%93,States%20Government%20to%20act%20now](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25912&LangID=E#:~:text=GENEVA%20(29%20May%202020)%20%E2%80%93,States%20Government%20to%20act%20now)。

组指导，该小组可委托进行具体研究，以审查所涉的一系列体制、法律及政策问题。⁶²

101. 特别报告员呼吁各国解决在获得疫苗和治疗方面的不平等问题。每个人的生命权，是她需要在全世界接种疫苗的基础。她回顾说，任何国家都不得允许其行动或其境内非国家行为体的行动侵犯这一权利。在发生大流行病的情况下，一个国家不同时保护境外居民的生命，就不能履行对本国居民的义务。全球人类安全要求迅速和公平地向所有人提供拯救生命的疫苗和治疗。

十三. 结论

102. 这一项任务在存在的几十年中，处理了许多问题。每一位任务负责人都通过应对情境要求作出具体贡献，加强了任务的影响和相关性。在本特别报告员任职的五年中，世界各地的人权状况、包括与生命权有关的人权状况明显恶化。这一时期的高潮是冠状病毒病大流行，它暴露了结构性和系统性的不平等和不公正，对最贫穷的人造成了不成比例的影响，导致了三百万人死亡。世界还目睹了政治、军事及贸易紧张局势加剧，国内外对人权维护者、持不同政见者及记者的打击增多，以及由于获得多种军用武器的机会增加而重新爆发冲突。在同一时期，人权理想遭到破坏，条约机构和特别程序所维护的国际规范体系的资源匮乏。

103. 在这种背景下，特别报告员回顾了1949年在第二次世界大战和大屠杀之后发出的警告：邪恶狡猾地发展：少数人采取行动消除控制的杠杆；自由在一个又一个领域被一个接一个地压制；公众舆论和良知被窒息；所有这些都通向远方，甚至通向火葬场的烤炉。针对这种邪恶，即使今天的邪恶种类可能看起来更平庸，也必须向所有国家敲响警钟。为此，“良心必须存在于某个地方”。⁶³

104. 这个“某个地方”必须包括人权理事会。特别程序和条约机构有责任增强和装备这种良心：向理事会就当前和即将出现的危险发出警告；捍卫和帮助加强人权保障；以及要求各国履行义务。履行这些职责有时会带来艰难的辩论和艰苦的旅程。但另一种选择是沉默、恐惧及威胁。

105. 在过去五年里，本特别报告员与其他特别程序——她所能够希望的最坚定的同事群体——一道致力于履行良心义务。她呼吁人权理事会在其职权范围内尽一切努力，充分成为“某个地方”，确实可以相信良心存在的地方。

十四. 建议

106. 任务提案国和会员国应通过将任务改名为“任意剥夺生命问题特别报告员”、“非法杀害和死亡问题特别报告员”或“生命权问题特别报告员”，将任务完全置于《公民及政治权利国际公约》第六条的范围内。

⁶² 关于这些研究可能范围的更多详细信息，可查阅：
www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/HumanRightsDispatches.aspx.

⁶³ Pierre-Henri Teitgen, 1949年9月在欧洲委员会协商会议上的讲话，引自Frank Emmert和Chandler Piché Carney, 《欧洲联盟基本权利宪章与欧洲委员会人权与基本自由公约——比较》，《福特汉姆国际法杂志》，第40卷，第4号(2017年)。

Annex

Free and Equal Access to Vaccine: A Right to Life Issue

Introduction

“All efforts to prevent, treat and contain COVID-19 must be based on the bedrock human-rights based principles of international solidarity, cooperation and assistance. There is no room for nationalism or profitability in decision-making about access to vaccines, essential tests and treatments, and all other medical goods, services and supplies that are at the heart of the right to the highest attainable standard of health for all.”¹

1. The therapeutics and vaccines developed to combat COVID-19 are the product of a massive public and private collaboration. Governments around the world have provided significant funding, and many of the products developed have been built upon earlier work, also often funded at least partially by public sources.² Private citizens throughout the world have volunteered for clinical trials in significant numbers. Regulatory procedures have been streamlined. Private firms have likewise devoted their resources to the work. As a result, vaccines have been and are still being developed at record speed, and work on therapeutics continues. Yet, this progress threatens to be undone by the extensive control ceded by governments to private companies in the manufacture and distribution of these products. Intellectual property rights are important to innovation, and companies are entitled to remuneration, but in the context of a global pandemic, with above 3 millions of deaths already, profits and private control may not now take precedence.

2. The rates of vaccination throughout the world and even within State borders demonstrate a clear failure by States to protect the right to life, as required by Art. 6 of the ICCPR. Inequality in State access to therapeutics and vaccines, as well as discrimination based on race, immigration status, and income within States, has resulted to date in treatment and vaccines going predominantly to the wealthy. This failure must be addressed now.

I. Background

3. Today, the world sees growing competition among States for access to COVID-19 vaccines, with correspondingly widely varying rates of vaccination. The situation evolves by the week, but in the face of rising caseloads and bottlenecks in manufacturing, States are increasingly succumbing to vaccine nationalism, restricting the export of vaccines and other necessary supplies. At the current rate of vaccination, global herd immunity may not be reached for approximately 4.6 years, an untenable situation.³

4. COVAX, a collaborative effort by WHO, Gavi and the Coalition for Epidemic Preparedness Innovation (CEPI), has been attempting to address the issue of fair and equitable global supply. It is negotiating arrangements with multiple companies to produce supply for less wealthy countries, and currently projects 1.8 billion doses to be available by the end of the year, but these projections are subject to a variety of factors, including

¹ Statement by UN Human Rights Experts, “Universal Access to Vaccines is Essential for Prevention and Containment of COVID-19 around the World,” November 9, 2020
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E>.

² It has been reported that public funding for COVID-19 vaccine development has been on the order of \$18 billion. I.T. Katz, R. Weintraub, L. Bekker, and A.M. Brandt, “From Vaccine Nationalism to Vaccine Equity – Finding a Path Forward,” *New England J. Med.* April 3, 2021.
<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2103614>.

³ I.T. Katz, R. Weintraub, L. Bekker, and A.M. Brandt, “From Vaccine Nationalism to Vaccine Equity – Finding a Path Forward,” *New England J. Med.* April 3, 2021.
<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2103614>.

manufacturing supply, regulations, funding available and final contract terms⁴. COVAX will distribute vaccine equitably, proportional to population, “initially prioritising healthcare workers then expanding to cover 20% of their population”.⁵ Yet these ambitious plans, even if successful, appear still to leave developing countries well behind wealthy nations in the proportion of their population vaccinated. The announcement that the United States will join COVAX is a welcome sign, as is its suggestion that any surplus purchases of vaccine will be donated.⁶ But this is not enough.

5. To address the current global shortage and inequities in distribution, India and South Africa have called for the waiver of provisions of the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement (TRIPS) to allow countries not to grant or enforce patents or other intellectual property rights related to COVID-19 drugs, vaccines or diagnostics during the pandemic, until “the majority of the world’s population has developed immunity”⁷. This waiver would cover “copyright, industrial design, patent and undisclosed information”⁸ such as trade secrets. It is supported by 100 countries⁹ and certain UN institutions and civil society members.¹⁰ A small number of countries, particularly those home to pharmaceutical companies, are opposing this waiver, arguing that bilateral negotiations are sufficient to increase supply and that the waivers will do little to address the existing roadblocks. Yet, there are already reports that intellectual property rights have interfered with the supply of N95 masks and the reagents in testing kits and that patents covering developing treatments, such as monoclonal antibody treatment, will inhibit, if not prevent, the use of these treatments in developing countries¹¹. Many of the current vaccines rely on patents for background technology, owned by multiple companies, making it extremely difficult for countries to determine quickly how to address the IP issues. There appear already to be patent disputes between companies over underlying patents. In addition, production of vaccines and other materials essential to treatment and distribution involve trade secret and proprietary materials, protections that would remain in place without the waiver.

6. Secrecy imposed by pharmaceutical companies is compounding these difficulties. Patents specifically related to COVID-19 may still be subject to the 18-month period of non-disclosure. Moreover, all contracts with pharmaceuticals seem to be secret, and when they have been disclosed, key information has been redacted. As a result, countries may be paying very different amounts for the same vaccine, making vaccines potentially prohibitively expensive for lesser developed countries, and States appear largely subject to the whim of private companies as to when and how they will receive the needed materials. To the extent terms have been disclosed, they reveal limits on which entities within countries can manufacture vaccines, excluding manufacturers that have available capacity and capabilities, and they allow the company to decide when the pandemic is over, thereby affecting the contractual terms. Those countries without confirmed sources of vaccine are left to wonder when and if pharmaceutical countries will negotiate supplies with them and on what terms. They have little if any ability to determine how their terms compare to that offered to other countries. Even those governments with contracts have difficulty getting needed information.

7. Both the limits on using intellectual property and the secrecy enforced by corporations are impeding life-saving relief. These issues must be addressed now, with the core need being

⁴ COVAX Global Supply Forecast, January 20, 2021

<https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/covax/COVAX%20Supply%20Forecast.pdf>.

⁵ CEPI Survey Assesses Potential COVID-19 Vaccine Manufacturing Capacity, August 5, 2020

https://cepi.net/news_cepi/cepi-survey-assesses-potential-covid-19-vaccine-manufacturing-capacity/.

⁶ <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3118907/us-sign-covax-shot-arm-who-vaccine-scheme>.

⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>.

⁸ https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC_COVID_IP_TRIPSWaiverMythsRealities_Dec2020.pdf.

⁹ https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC_COVID_IP_TRIPSWaiverMythsRealities_Dec2020.pdf.

¹⁰ See, e.g., Open Letter: Uniting Behind a People’s Vaccine Against COVID-19, May 13, 2020 <https://medium.com/@Oxfam/uniting-behind-a-peoples-vaccine-against-covid-19-87eec640976>; <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E>.

¹¹ https://msfaccess.org/sites/default/files/2020-12/MSF-AC_COVID_IP_TRIPSWaiverMythsRealities_Dec2020.pdf.

to increase supply immediately. As the Director General of the World Trade Organization has stated, “[w]e have to scale up and scale out COVID-19 vaccine production, particularly in emerging markets and developing countries”. This means “making the most of existing manufacturing capacity – finding existing sites and turning them around.”¹² Private agreements between corporations suggest that existing manufacturing facilities may be able to produce vaccine supplies in approximately 6 months. “[E]ach additional day the vaccine shortage continues, people will pay with their lives.”¹³

II. It is a violation of the right to life for States to cede control over the supply of vaccines and therapeutics to private corporations during the COVID-19 pandemic

8. UN Special Procedures and civic institutions have provided compelling arguments as to why prompt and adequate supplies of vaccines and therapeutics to the global community are required to fulfil every individual’s right to the enjoyment of the highest standards of physical and mental health.¹⁴ They have shown how the advance purchase of supplies by wealthy corporations and IP restrictions are impeding global access and have called for a “people’s vaccine”.¹⁵ The conditions they decry have become even more pressing with time. What the international community must not forget is that underlying all of these demands for access is the insistence that each and every person has the right to life, without discrimination, and no State may allow its actions, or the actions of non-State actors within its borders, to infringe that right. In the time of a pandemic, the State’s obligation to its own residents cannot be met without protecting the lives of those outside its borders. Human security demands that these life-saving vaccines and therapeutics be quickly and readily available to all.

A. A State’s Obligation to Protect the Right to Life of Those Outside its Borders

9. Every State has an obligation to respect and ensure the right to life of all persons “over whose enjoyment of [that right] it exercises power or effective control.” GC36, para. 63. This duty extends to “reasonably foreseeable threats and life-threatening situations that can result in loss of life.” GC36, para. 7. It is invoked even when the threat does not ultimately result in death – such as the coronavirus which kills only a proportion of those infected. States have an obligation to protect individuals from contracting COVID-19 and, if those efforts fail, providing the most efficacious therapies to combat the disease. This protection must be provided equitably, without discrimination, and with special protection provided to those most vulnerable.

10. A State’s obligations do not end at the border. A State must protect the right to life of those whose lives are “affected by its ... activities in a direct and reasonably foreseeable manner.” GC36 para. 63. States must also “take appropriate legislative and other measures to ensure that all activities taking place in whole or in part within their territory and in other places subject to their jurisdiction, but having a direct and reasonably foreseeable impact on the right to life of individuals outside their territory, including activities undertaken by corporate entities based in their territory or subject to their jurisdiction, are consistent with

¹² Press Release, World Trade Organization, March 9, 2021, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/dgno_09mar21_e.htm.

¹³ Id.

¹⁴ See, e.g., [E/C.12/2020/2](#); Statement by UN Human Rights Experts, “Universal Access to Vaccines is Essential for Prevention and Containment of COVID-19 around the World,” November 9, 2020 [https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E;); <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3034092020ENGLISH.PDF>; <https://www.hrw.org/report/2020/10/29/whoever-finds-vaccine-must-share-it/strengthening-human-rights-and-transparency>.

¹⁵ <https://peoplesvaccine.org/>; <https://medium.com/@Oxfam/uniting-behind-a-peoples-vaccine-against-covid-19-87eec640976>.

article 6” of the ICCPR, “taking due account of related international standards of corporate responsibility”. GC 36, para. 22.

1. The Actions of States

11. Wealthy States are taking actions that have a direct and foreseeable impact on persons located outside their territories when they contract for most of the currently available vaccine, including quantities likely to become available this summer: they make it extremely difficult, if not impossible, for other States to protect their populations. The Special Rapporteur understands wealthy States are attempting to fulfil their obligation to protect the lives of their residents and that it would be politically untenable for them not to acquire the necessary vaccines for domestic use. Much of the alleged overbuying is likely an attempt by States to hedge their bets in case one vaccine or another is inadequate or has manufacturing issues. The overbuying may also be due to a concern that re-vaccination may become necessary. But this understandable effort must be matched with a concentrated and dedicated effort to expand supply quickly everywhere. It is morally and legally inexcusable to monopolize supply and, through restrictive contracts and IP protections, make it impossible for other States to fulfil their obligations to protect the lives of their residents. If States take actions that restrict supply globally, they risk being responsible for the arbitrary death of individuals in those States who are denied supplies. States with the means must instead ensure that all States have access to vaccines and other necessary materials on a similar timetable and at an affordable price. Given the political reality that wealthy States must meet the demand at home for quick vaccinations, expanded supply is the only solution that will realistically protect life both domestically and abroad.

12. As a practical matter, during a pandemic, a State cannot protect the right to life of its own residents without also ensuring that other States are able to vaccinate their own populations. Otherwise, through mutations and the pool of unvaccinated, the State’s own population remains at risk, even if costly travel bans are imposed. In a pandemic, “collective interest is the national interest.”¹⁶

13. In recent decades, it has been increasingly recognized that threats to international security must be defined more broadly than military security and include any event that leads to “large-scale death or lessening of life chances”, such as a pandemic.¹⁷ “No State, no matter how powerful, can by its own efforts alone make itself invulnerable to today’s threats.” Instead, “we all share responsibility for each other’s security.”¹⁸

2. State Responsibility for Corporate Actions

14. The greatest impediment to expanded supply appears to be the control private corporations have over intellectual property rights, and hence the means of production. By allowing corporations within their jurisdiction to prevent the broad manufacture and distribution of vaccines and other needed products through claims of intellectual property rights, States are allowing non-State actors to endanger the right to life of millions and they are undermining the ability of other States to meet their responsibilities.

15. A partial solution is to grant the waiver requested by India and South Africa, with the support of multiple countries. While the protection of intellectual property rights is important, members of the World Trade Organization have declared that their strictures, as reflected in the TRIPS agreement, “can and should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO members’ right to protect public health and, in particular, to promote access to medicines for all.” (Doha Agreement 2001).¹⁹ As others have pointed out, given the plethora of patents at issue, not only for the vaccines, but also for diagnostics and treatments, it is unrealistic to expect that individual countries can follow the procedures for compulsory licenses in a timely fashion, if they even have the domestic legislature in place to accomplish

¹⁶ SG Kofi Annan, <https://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html>.

¹⁷ [A/59/565](#), at 11.

¹⁸ [A/59/565](#), at 11.

¹⁹ [A/59/565](#), at 11.

it. Should they wish to purchase from other countries that have issued a compulsory license, the required packaging and labelling procedures alone may prove prohibitive.

16. The waiver of additional TRIPS provisions requested by India and South America would help open more pathways towards sufficient global supplies of vaccines, diagnostics and therapeutics at an affordable price, even if it, standing alone, does not solve the problem. By its terms, the waiver would be limited in time. Those States opposing the waiver should consider whether their opposition accords with their obligation to protect the right to life.²⁰

17. States are further compounding the current manufacturing insufficiency by allowing corporations to maintain secrecy over the terms of their contracts. If the terms of contracts were fully disclosed, States and the citizenry could learn the extent to which corporations are profiting, which States are being charged more, and how decisions on distribution and manufacturing are being made. Transparency is absolutely necessary. Only with transparency, can the international community understand whether potential manufacturing facilities are being left idle for reasons of profit, rather than saving lives. Without transparency, States around the world are hamstrung in managing the equitable and scientifically-sound distribution of vaccines and therapeutics. States have it within their power to require the disclosure of the terms of these agreements, terms which affect companies' commercial interests, not sensitive IP relating to technology. By permitting this secrecy to continue, States are affirmatively endangering the lives of people around the world as well as those of their own residents and failing in their obligation to protect the right to life.

3. Corporate Responsibility to Protect the Right to Life

18. No matter whether they derive naturally or from international legal sources, human rights are fundamentally the entitlements of humans. They are "inalienable" and thus ought to be applied against any "State, group, or person" aiming at the destruction of these rights.²¹ An "understanding of international human rights law acknowledges that State obligations are an essential attribute. They are the corner stone of the human rights regime. But they are not its *raison d'être*, which is the entitlement of humans."²² Instead, human rights norms "operate at three levels – as the rights of individuals, as obligations assumed by States, and as legitimate expectations of the international community" (E.CN.4/2006/53/Add.5).

19. As argued elsewhere, nonstate actors, such as pharmaceutical corporations, are subject to human rights norms based on the "nature of their control and degree of organisation, or capacity". This is a flexible standard, dependent on the context. In this case, the international community has legitimate expectations that the corporations developing and manufacturing therapeutics, diagnostics and vaccines – corporations currently granted almost absolute control over the manufacture and distribution of a lifesaving good – must respect and protect the prohibition against arbitrary deprivation of life. In today's context, these corporations have the control, organisation and capacity, in some cases seemingly to the exclusion of the States themselves, to respect the right to life of millions of people around the world. Accordingly, these corporations must be addressed as human rights duty-bearers²³, capable of violating human rights.²⁴

20. As commendable their efforts have been in developing therapeutics and vaccines, corporations violate the right to life if their actions prevent the widespread manufacture and distribution of these therapeutics and vaccines. In the opinion of the Special Rapporteur, the pharmaceutical companies know or should know that by preventing the widespread manufacturing of the vaccine, they are condemning millions to deaths and entire communities to desperate economic situations. Further, as stated by the CESCR, "[i]n line with international standards, business entities, including pharmaceutical companies, have the obligation, as a minimum, to respect Covenant rights. Thus, business entities should refrain

²⁰ The Special Rapporteur notes that the damage to the world economy from the continuing pandemic likely far outweighs the economic impact of these waivers.

²¹ A/HRC/38/44, para. 38.

²² Id., para. 39.

²³ A/HRC/38/44, para. 19.

²⁴ United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, Principles 11 and 13.

from invoking intellectual property rights in a manner that is inconsistent with the right of every person to access a safe and effective vaccine for COVID-19 and with the obligation of States to guarantee, as expeditiously as possible, universal equitable access to vaccines for COVID-19.”²⁵ They should also voluntarily disclose the terms of their agreements, so that the international community can ensure the fair and equitable manufacture and distribution of vaccines, therapeutics and diagnostic materials. o death by neglect or omission.

21. These obligations are confirmed by the Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in Relation to Access to Medicines.²⁶ These guidelines require pharmaceutical companies to “give particular attention to the needs of disadvantaged individuals, communities and populations, such as children, the elderly and those living in poverty” and “give particular attention to the very poorest in all markets, as well as gender-related issues.”²⁷ Companies must be “as transparent as possible.” Guideline 6. They must also issue “non-exclusive voluntary licenses with a view to increasing access, in low-income and middle-income countries, to all medicines” and all of their arrangements should ensure that medicines “are affordable to as many people as possible.”²⁸

B. A State’s Obligation to Protect Life Equally, without Discrimination

22. Within State borders, while there appear to be efforts to distribute the vaccine to those most vulnerable, there are still glaring inequities in distribution, calling into question States’ compliance with their obligations under international human rights law. Every State must use due diligence to distribute vaccines and therapeutics equitably and without discrimination, starting with those most in need of protection. It may not discriminate based on immigration status, citizenship, ethnicity or income. Ability to pay cannot be grounds for denying access.

23. To date, the science has indicated that those most at risk include the elderly, particularly those in residential facilities, individuals held in detention facilities, and individuals who cannot limit their exposures to others, such as those working in service industries or who live in more crowded circumstances. States have a heightened duty of care for those who are detained and must take steps to protect them, as they are deprived of the ability to protect themselves. GC 36, paras. 23–26.

24. There is clear evidence that States are not fulfilling these obligations. Wealthy individuals in the Global North are obtaining vaccines, prior to those more at risk within the same State, and there appears to be a racial disparity in distribution. In some places, the regions with the greatest rate of infection are the regions with the lowest rate of vaccination, and vaccines are instead going to wealthier areas with higher concentrations of whites and lower rates of infection.²⁹ Moreover, in some States correctional officers are being vaccinated but not those detained.³⁰

25. Until these disparities are corrected, States are violating their obligation to protect the right to life.

²⁵ E/C.12/2020/2, para. 7 (citations omitted).

²⁶ Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, A/63/264, Annex, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjT-rL-ju3vAhWvVN8KHR9sCVMQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.who.int%2Fmedicine%2Fareas%2Fhuman_rights%2FA63_263.pdf&usg=AOvVaw3AxO7zLb1hUhqLVPbfYFfh.

²⁷ Guideline 5.

²⁸ Guidelines 30, 33.

²⁹ See, e.g., <https://www.wbez.org/stories/half-of-chicago-residents-to-get-covid-19-vaccine-so-far-are-white/2668c0b9-3a19-4181-8c9b-e7af46e18bfc>; <https://www.cbsnews.com/news/racial-disparity-coronavirus-vaccine/>.

³⁰ Some States have justified vaccinating only prison officials on the grounds that this is the only route of exposure to the inmates. It is unlikely that the routes of exposure are so limited, and it has not yet been demonstrated that vaccination of prison officials will limit the transmission of the disease.

Recommendations

To States

26. Members of the WTO should agree to the TRIPS COVID-19 waiver and take all other necessary actions to ensure that export controls and other restrictions do not impede the production and distribution of vaccines, therapeutics and other needed materials.
27. States should participate in COVAX and ensure that vaccines are distributed equitably throughout the world according to population. At a minimum, each State must restrict its purchases of vaccines to the needs of its population and release any surplus as soon as possible to COVAX for distribution to other countries. This is not a matter of “vaccine diplomacy”, whereby a State can burnish its reputation. It is an obligation under international law.
28. States should mandate that all companies subject to their jurisdiction disclose publicly the terms of all contracts relating to COVID-19 vaccines and therapeutics, so that the international community can ensure equitable supply, distribution and pricing of these public goods. Transparency is critical in this moment.
29. States should work together to identify all manufacturing facilities capable of manufacturing vaccines approved for use and facilitate agreements, and all other necessary measures, to produce vaccines at those locations.
30. States should work together to identify and eliminate roadblocks in the global distribution of vaccines and the export and distribution of other medically needed goods.

Corporations

31. Corporations should voluntarily disclose publicly the terms of all contracts relating to COVID-19 vaccines and therapeutics. In that way, the public can judge the equity of these arrangements.
 32. Corporations should ensure that they take all steps possible, including the waiver of intellectual property rights, to ensure the global production and equitable of vaccines, and other products necessary for therapy and diagnosis, taking into account the need for equitable distribution to vulnerable populations, at prices that these communities can afford.
-