



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2001/31  
27 June 2001  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
增进和保护人权小组委员会  
第五十三届会议  
临时议程项目 6

### 其他问题

#### 恐怖主义与人权

由特别报告员卡利奥皮·库法女士编写的进度报告

#### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 12	3
一、关于国际行动的最新资料.....	13 - 23	6
二、定义问题.....	24 - 81	8
A. 小组委员会面对的争议.....	24 - 31	8
B. 卷入实施恐怖或恐怖主义的当事者问题.....	32 - 70	10
C. 减少争议：区分恐怖主义与武装冲突 的必要性.....	71 - 81	21
三、当代形形色色的恐怖主义.....	82 - 101	25

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
A. 大规模毁灭性武器与恐怖主义.....	84 - 98	30
B. 恐怖主义与新信息技术.....	99 - 101	31
四、恐怖主义对人权的影响.....	102 - 127	32
A. 直接影响.....	104 - 117	35
B. 间接影响.....	118 - 120	36
C. 违法不究问题.....	121 - 124	37
D. 引 渡.....	125 - 127	38
五、结 论.....	128 - 134	

## 导 言

1. 防止歧视及保护少数小组委员会于 1996 年 8 月 29 日未经表决通过的第 1996/20 号决议决定委托卡利奥皮·库法女士不涉经费问题编写一份关于恐怖主义与人权问题的文件，供其第四十九届会议审议。

2. 人权委员会在其 1997 年 4 月 11 日通过的题为《人权与恐怖主义》的第 1997/42 号决议中，注意到该小组委员会决定就人权与恐怖主义问题编写一份文件，重申委员会毫不含糊地谴责一切形式和表现的恐怖主义的所有作为、方法和做法，这些行为、方法和做法不论动机如何，在何处发生，由何人所为，均为一种侵略行为，目的在于破坏人权、基本自由和民主，威胁各国领土完整和安全，颠覆合法组成的政府，破坏多元的民间社会，对各国经济和社会发展产生有害影响，故决定在第五十四届会议上作为优先事项继续审议该问题。

3. 库法女士在小组委员会第四十九届会议上提交了一份文件 (E/CN.4/Sub.2/1997/28 号文件)，该文件明确指出了讨论这一问题所牵涉的各种问题并载有若干研究恐怖主义和人权问题的建议。小组委员会审查该文件后通过了于 1997 年 8 月 28 日通过了第 1997/39 号决议，深切赞赏库法女士条分缕析、十分全面而且撰写精当的文件，并建议人权委员会授权任命她为特别报告员，在她的工作文件基础上进行一项关于人权和恐怖主义的全面研究。

4. 人权委员会第五十四届会议于 1998 年 4 月 17 日第 1998/107 号决定中批准任命库法女士为特别报告员，并请秘书长向特别报告员提供一切必要帮助，使她能完成任务。经社理事会在 1998 年 7 月 30 日第 1998/278 号决定中核准了人权委员会第 1998/107 号决定。

5. 从委员会确认特别报告员的任命到应提交小组委员会文件的最后期限之间时间不够，致使她未能向小组委员会第五十届会议提交初步报告。但她在该届会议上作了口头介绍，重点介绍了她的研究的要点，并讨论了关于初步报告的目的、范围、资料来源和结构的一些想法。小组委员会表示对有关人权和恐怖主义问题的研究以及特别报告员的口头发言很感兴趣，随即于 1998 年 8 月 26 日通过了小组委员会的第 1998/29 号决议，请特别报告员向小组委员会第五十一届会议提交初步报告。

6. 小组委员会在其第五十一届会议上审查了特别报告员提交的初步报告(E/CN.4/Sub.2/1999/27 号文件), 该初步报告内容载有此项研究的历史背景, 分析了恐怖主义在哪些主要领域威胁着社会与政治价值, 直接或间接地妨碍人权与基本自由的充分享受, 指明了下一阶段研究中的优先领域和最值得探讨的问题, 并明确了为补充核心研究而应采用的方法。小组委员会在其 1999 年 8 月 26 日第 1999/26 号决议中对特别报告员出色全面的初步报告深表赞赏和感谢, 并请秘书长将此报告转送各国政府、专门机构、政府间组织和非政府组织, 要求它们就恐怖主义与人权问题的研究尽速向特别报告员提出意见、信息和资料。

7. 小组委员会在同一决议中还请求秘书长对特别报告员编写进度报告给予一切必要的协助, 特别是使她能够访问日内瓦、纽约, 特别是访问维也纳的联合国毒品管制和预防犯罪办事处的联合国国际预防犯罪中心, 以便与联合国主管机关和机构磋商, 补充她的核心研究材料, 收集所有必要的、最新的信息资料。小组委员会建议人权委员会核准向秘书长提出的这一请求。

8. 人权委员会第五十四届会议在其 2000 年 4 月 20 日第 2000/30 号决议中注意到小组委员会第 1999/26 号决议, 并请秘书长就恐怖主义以及反恐怖主义斗争的效果对充分享受人权的影响继续从一切来源收集资料, 其中包括汇编各种研究报告和出版物, 并将这些资料提供给各有关的特别报告员, 包括本小组委员会关于人权和恐怖主义问题的特别报告员。人权委员会支持小组委员会对秘书长提出的请求, 即向特别报告员提供一切必要的协助, 使她能与联合国系统的主管机关和机构举行磋商, 补充她的核心研究并收集所需最新信息和资料, 以编写她的进度报告。经社理事会在其 2000 年 7 月 28 日第 2000/260 号决定中批准了这一向秘书长提出的请求。

9. 秘书处在致小组委员会第五十二届会议的一份照会中(E/CN.4/Sub.2/2000/31 号文件)说明了特别报告员在为本届会议编写文件的规定时间内未能完成其进度报告的技术性原因。特别报告员在一口头发言中解释了使她不能在第五十二届会议上提交进度报告的实质性和程序性的原因和延误, 她请求小组委员会允许她在第五十三届会议上提交进度报告。小组委员会在其 2000 年 4 月 18 日第 2000/115 号决定中请特别报告员在第五十三届会议上提交她的研究的进度报告。

10. 特别报告员在工作文件(E/CN.4/Sub.2/1997/28 号文件)和初步报告(E/CN.4/Sub.2/1999/27 号文件)打下的基础上完成了关于恐怖主义与人权问题的进度报告的编写工作。因此研究本文件时应联系上面提到的两份文件。本报告将不再重复分析恐怖主义与人权的关系以及恐怖主义广泛的国际影响,因为初步报告已经讨论过了。本报告的主要目的是再进一步探讨特别报告员早些时候编写的文件中涉及的其他一些优先领域,即定义问题和参与实施或使用“恐怖”活动的当事者问题,新形式恐怖主义的发展,大规模杀伤或恐怖主义的可能性、以及恐怖主义对人权造成的后果牵涉到的一些问题。报告还试图就最近针对恐怖主义采取的国际行动提供最新资料,并注意到人权委员会在 1999 年 4 月 26 日第 1999/27 号、2000 年 4 月 20 日第 2000/30 号和 2001 年 4 月 23 日第 2001/37 号决议中提出的问题。

11. 因此,本进度报告分为五章。第一章提供资料介绍初步报告发表后针对恐怖主义开展的国际行动。第二章处理有关恐怖主义定义的问题,尤其着重于恐怖主义的当事者或潜在肇事者,以及将恐怖主义与武装冲突相区别的必要性。第三章探讨大规模杀伤性恐怖主义的危险和当前正在进行的关于当代形式恐怖主义的大讨论。第四章内容是恐怖主义对人权的影响,还有人权委员会提请特别报告员注意的,载于第 1999/27 号和 2000/31 号决议的几个问题。第五章是结论。

12. 对本课题的研究模式遵循国际法的观点,其中包括人权、国际人道主义法律和国际刑法,但还不止于此。恐怖主义是一种独特形式的犯罪活动,包含政治和冲突两方面的要素。特别报告员采取主动与纽约的联合国法律事务办公室和设在维也纳的联合国药品管制和预防犯罪办事处的防止恐怖主义中心取得了直接联系。从特别报告员迄今得到的各种文件可以看出,进一步的分析研究并与这些从不同角度处理国际恐怖主义现象的中心单位进行磋商是极其有益的。鉴于对恐怖主义和人权问题的研究范围之内需要考虑的问题复杂多样,看来有必要再编写第二份进度报告供小组委员会审议。关于此点的建议载于报告结尾处。

## 一、关于国际行动的最新资料

13. 自工作文件和初步报告提交以来，最近国际上针对恐怖主义采取的新行动应该予以注意。<sup>1</sup>

14. 1999年10月19日，安全理事会一致通过决议要向世界各地的恐怖主义展开全面斗争。安全理事会在其历史性的第1269(1999)号决议——安理会迄今第一项针对恐怖主义问题的决议<sup>2</sup>——强调必须在国家一级加强针对恐怖主义的斗争并在联合国主持下，在《宪章》的原则和国际法规范，包括尊重国际人道主义法律和人权的基础上开展这一领域的有效国际合作，强调联合国在加强反恐怖主义斗争中国际合作方面至关重要作用，并强调在各个国家、国际组织和区域组织之间加强协调的重要性。该决议呼吁各国采取适当步骤对策划、筹资或干出恐怖主义行为的人不予庇护，确保将其逮捕、起诉或引渡，并根据本国法律和国际法的有关规定，包括国际人权标准，在授予难民身份前采取适当措施，确保寻求庇护者未曾参与恐怖主义行动。

15. 联合国大会在1999年12月9日第54/109号决议中通过了《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，公约全文附于该决议之后。大会在1999年12月9日第54/110号决议《消灭国际恐怖主义的措施》中决定按1996年12月17日第51/210号决议<sup>3</sup>成立的特设委员会应继续拟订制止核恐怖主义行为的国际公约草案，应解决用何种途径建立一套由针对国际恐怖主义的国际公约构成的全面的法律框架，其中包括考虑拟订一项有关国际恐怖主义的全面公约，还应解决在联合国主持下召开一个高级别会议的问题，该会议拟针对一切形式和表现的恐怖主义形成国际社会联合的、有组织的反响。该特设委员会于2000年2月14至18日举行会议对三项议程都作了讨论。<sup>4</sup> 会议的报告显示对核恐怖主义草案和高级别会议这两个问题都存在严重的意见分歧。<sup>5</sup> 有人认为，拟订有关国际恐怖主义的全面公约问题当时并未提到该特设委员会之前，但是另外两项议程的完成则有助于此种公约的工作。<sup>6</sup>

16. 秘书长提交大会第五十四届会议的关于“人权与恐怖主义”问题的报告(A/54/439号文件，1999年10月6日)摘要刊载了若干国家政府答复的内容，它们遵照大会1997年12月12日第52/133号决议就各种形式和表现的恐怖主义对充分享受人权和基本自由产生的影响寄来了答复。

17. 大会 1999 年 12 月 17 日题为《人权和恐怖主义》的第 54/164 号决议谴责对于免于恐惧地生活的权利、生命权、自由和安全的侵犯以及煽动种族仇恨、暴力和恐怖主义的行为。该决议重申毫不含糊地谴责各种形式和表现的恐怖主义行为、方法和做法，这些活动的目的在于破坏人权、基本自由和民主，威胁国家领土完整和安全，动摇合法组成的政府，破坏多元化文明社会，并对各国经济和社会发展产生有害影响。该决议还吁请国际社会遵循有关国际文书，包括有关人权的国际文书，在针对恐怖主义的斗争中加强国际和区域一级的合作。

18. 秘书长最近一份题为《消除国际恐怖主义的措施》的报告(2000 年 7 月 26 日第 A/55/179 号文件和 2000 年 10 月 9 日第 A/55/179/Add.1 号文件)列载了各国政府和国际组织根据大会 1994 年 12 月 9 日第 49/60 号决议发来的补充资料，即现有涉及国际恐怖主义问题的 19 项(全球和区域)国际公约清单<sup>7</sup>以及准备汇编有关预防和制止国际恐怖主义的各国法律法规的进展情况。该报告还有一份图表列出各国对上述 19 项公约的加入和批准情况。

19. 2000 年 9 月 8 日，大会通过第 55/2 号决议《联合国千年宣言》，其中第 9 段是呼吁“采取协调行动打击国际恐怖主义，并尽快加入所有相关的国际公约”。2000 年 12 月 12 日，大会通过题为《消除国际恐怖主义的措施》的第 55/158 号决议，决定关于国际恐怖主义问题的特设委员会应继续拟订关于国际恐怖主义问题的全面公约，并应继续努力解决有关拟订关于制止核恐怖主义行为国际公约草案的悬而未决问题，还应在其议程中保留召开关于恐怖主义的高级别会议的问题。该特设委员会于 2001 年 2 月 12 至 23 日开会继续就上述项目进行工作，加强了大会第五十五届会议期间在第六委员会一个工作组范围内已完成的工作。<sup>8</sup>

20. 2000 年 3 月 16 日，欧洲议会在其关于在欧洲联盟内尊重人权的决议中提到恐怖主义问题。<sup>9</sup>该决议“重申恐怖主义是对人权的侵犯”，并强调各国必须在打击恐怖主义方面实行合作，以及有必要为恐怖主义受害者提供适当补偿，以“遵循欧洲委员会函件中关于欧洲联盟犯罪受害者问题的指导方针”。<sup>10</sup>

21. 2000 年 4 月，不结盟运动国家第十三届部长级会议重申对恐怖主义的立场，并再度确认其 1998 年关于在联合国主持下召开最高级国际会议的倡议。<sup>11</sup>

22. 伊斯兰会议组织也致力于恐怖主义问题。1999年6月28日至7月1日,该组织在布基纳法索首都瓦加杜古举行第二十六届会议,在伊斯兰外长会议上通过了伊斯兰会议组织关于打击国际恐怖主义的公约。<sup>12</sup>伊斯兰会议组织第九届首脑会议(卡塔尔,2000年)重申支持召开关于恐怖主义问题的高级别国际会议,并再次强调伊斯兰会议组织对以下问题的关注,即必须明确区分恐怖主义与人民争取“民族解放的斗争,必须消除外国占领和殖民霸权以及争取重新获得自决权”。<sup>13</sup>第九届首脑会议在其第65/9-P(IS)号决议中批准了伊斯兰会议组织打击国际恐怖主义公约,并在其第64/9-P(IS)号决议中尊重支持在联合国主持下召开国际会议对恐怖主义下定义。

23. 最后,非洲统一组织在1999年7月该组织在阿尔及尔举行国家元首和政府首脑全体大会第三十五届例会期间通过了非统组织防止和打击恐怖主义公约,而1999年6月4日,在明斯克签署了独立国家联合体成员国打击恐怖主义合作条约。

## 二、定义问题

### A. 小组委员会面对的争议

24. 特别报告员在其工作文件和初步报告中已经指出,她认为恐怖主义问题是当代国际法律和政治舞台上最有争议性的问题之一。这一点早在1937年已看得很清楚,当时在国际联盟主持下通过的防止和惩办恐怖主义的国际公约未能在国际上协调一致的努力下颁布实行。自从1937年的努力失败后,国际社会对恐怖主义只是采取零敲碎打的方式加以处理(如一桩罪行、一个问题逐个解决),而没有全面处理。因此恐怖主义这个争议问题是从不同角度,在不同背景下对待的,致使国际社会直到今天仍未能达成一个普遍接受的定义。<sup>14</sup>相反,由学者们和实际工作者们提出的定义和工作定义却多如牛毛,<sup>15</sup>这些定义往往不是过于宽泛而不能对这一现象提出任何可以成立的解释,就是比较狭隘有限,最终只集中于某一具体的恐怖主义行为而排除了广泛的解释。

25. 定义问题确实可能是恐怖主义引起争议的主要因素。如果考虑到下定义的任务涉及高度的政治利害,这一点就更加真切无疑了。因为恐怖主义这一术语



具有感情色彩而且政治含义很重。<sup>16</sup> 此术语习惯上伴随有不言自明的否定判断，使用上有选择性。在这方面，有些作者已经准确地突出指明一种倾向，即在这一领域的评论家当中往往把定义与价值判断混为一谈，要么把他们反对的暴力行动或行为定性为恐怖主义，要么反过来拒绝用这一术语来称呼他们赞成的行动或事态。<sup>17</sup> 有句名言说：“一个人说是恐怖分子，另一个人说他是自由战士”。

26. 由于存在这样一些问题，特别报告员指出，鉴于恐怖主义所涉人权问题极其复杂庞大，在小组委员会决定哪些问题该委员会认为值得展开之前就急于下定义未免有失仓促且徒劳无功，<sup>18</sup> 而寻找一个面面俱到且普遍接受的恐怖主义定义，这个目标过于雄心勃勃。<sup>19</sup> 然而她也指出，她倾向于采取一种观点，即在以后的报告中她可能会探讨某些工作定义，以便更准确地锁定课题，从而明确其主要方面和对责任问题可能存在的关系。<sup>20</sup>

27. 在此有必要指出，对本研究应否着手给恐怖主义下定义的问题，小组委员会成员之间意见不一。对小组委员会第四十九届和第五十一届会议的讨论作一番回顾即可证明专家委员采取以下各种立场。A.Khalil 先生坚持认为，在目前阶段任何为恐怖主义拟订定义的企图都可能证明为困难而无益的，<sup>21</sup> 而 F.Yimer 先生则同意特别报告员的看法，在小组委员会决定哪些问题值得展开之前急于下定义未免有失仓促且徒劳无功，<sup>22</sup> L.Joinet 先生指出，最好不要给恐怖主义下定义。<sup>23</sup> E.H.Guisse 先生认为，在任何普遍接受的定义达成之前，应该先进行更深入而广泛的研究，而且普遍接受的定义可能无法达成。<sup>24</sup> H.Fix Zamudio 先生表示相信，为恐怖主义找到一个可以用作工作定义的定义虽然困难还是可能的，在土著居民和少数等概念上就是这样做的。<sup>25</sup> 而 M.Bossuyt 先生表示希望特别报告员能成功达成一个至少在本小组委员会内获得接受的定义。<sup>26</sup>

28. 还应指出，小组委员会成员在对待有关定义的争论中，一些关键领域和关键内容上观点也各不相同，比如卷入恐怖主义的当事人问题(谁在使用恐怖主义？或谁能被确定为卷入实行恐怖主义的人？)以及行为的性质。问题(哪些罪行或行为模式可以定性为恐怖主义？)在这方面应该提到在小组委员会讨论期间，有些专家委员将国际恐怖主义定义问题与关于卷入恐怖主义的当事者这一有争议的问题相联系——是国家还是非国家的实体；而另一些人则强调罪行的客观要素，并集中注意力在列举可以认为是恐怖主义的各种行为。

29. 因此有些委员主张有必要讨论国家恐怖主义问题，<sup>27</sup> 或由国家推动或容忍的恐怖主义以及非正规武装集团和其他团体、组织发动的恐怖主义。<sup>28</sup> 还有人指出，本研究应努力界定不同形式的恐怖主义，<sup>29</sup> 并应根据何人，是国家还是团体和国家负责来区分不同的恐怖主义行为。<sup>30</sup> 另一些委员指出，已经存在着界定恐怖主义行为的标准，<sup>31</sup> 需要做的是将某些类型的行为定性为犯罪，或根据罪行的客观要素，其直接后果的性质和程度界定罪行将之列出清单，<sup>32</sup> 对恐怖主义的具体事例应给以考虑，<sup>33</sup> 有一位委员指出在定义方面需要做分析性的探索，即不仅应该包括行为(其性质和模式)，还应包括当事者(与政府有联系的分子和在国内外行事的非国家当事者)，以及恐怖主义的目标。<sup>34</sup>

30. 特别报告员至今一贯的立场是本研究不需要使用精确和(或)普遍接受的恐怖主义定义，而且没有必要使用什么定义。然而，本研究也无须回避对恐怖主义作理论分析，无须回避对恐怖主义的本质要点和表现加以审思，以便取得和归纳基本的定义性成份和标准，最终能引导小组委员会为本研究目的在本研究完成之前提出或拟定一个恐怖主义的定义。

31. 由于本报告是一份进度报告，当下更重要的是要继续讨论问题，以便使小组委员会委员、观察员和非政府组织发表更多的意见，而不是寻求最后答案。在这方面，特别报告员还表示接受小组委员会另一位专家以前已经提出的建议，他指出小组委员会内存在分歧的解释，因此小组委员会的任务应是“少说空话继续讨论，以便意见取得一致”。<sup>35</sup>

## B. 卷入实施恐怖或恐怖主义的当事者问题

### 1. 导言

32. 不能达成一个普遍接受的恐怖主义定义，其主要原因之一是使用定义的不同的人们几乎全都把注意力完全集中在对行为的描述上(如某些行为及其后果)，而没有明确地指出谁能使用恐怖主义。而且，“恐怖主义”一词几乎永远带有一些(主观)道德判断的味道：某些类别的政治暴力被认为正当，而另外一些则不。同一类型的行为或行动是否被某一特定观察者看作恐怖主义要看其道德意义或它是否受到肯定。可见，一具体行动是否被贴上“恐怖主义”标签，可能更接近社会

判断，而不是描绘一类现象。<sup>36</sup> 结果是，恐怖主义的描写性(客观)定义如果只侧重某些行为及其后果，而不考虑行为者或肇事者是什么人，它就可能有用但不可能绝对准确而令人满意，因为它包含着并且解说着一个相对主义的概念，这是对恐怖主义作动机和政治上的考虑而引来的概念。

33. 以上看法从联合国内部的实践即可得到有力的证明，在为恐怖主义下定义而付出的惊人巨大努力中间，有人提出了谁人可以被指明并定性为“恐怖主义分子”的问题。事实上，回顾一下大会和本委员会采取的行动，以及在这些机构和大会设立的有关恐怖主义的各个特设委员会进行讨论的记录，<sup>37</sup> 随着问题的进展可以看到，在某些构成恐怖主义行为的要素上达成了一定程度的共识，但是在谁会使用恐怖主义，换言之，谁可能是恐怖主义潜在的制造者这一点上没有取得共识。

34. 因此在考虑用另外的办法解决定义问题时，有价值的做法也许是不是一开始就谋求立即确定哪些行为和行动应该包括在恐怖主义概念之下，而是设法在探索恐怖主义的概念时以制造者和教唆者为基准，即着眼于他们所处状况是否学术讨论和普通言谈中普遍认为和解释为(或定性为)“恐怖主义”。这一方法的优点在于可设法缓和争议，或者通过明确界说和解释使争议变得比较容易掌握。

35. 这一方法涉及对国家恐怖主义和准国家或个人恐怖主义之间的基本区别问题，以及如何理解国家恐怖主义和准国家或个人恐怖主义都具有的多种多样的表现。据特别报告员的意见认为，对上述几种类型的恐怖主义进行区别和分类其重要性和针对性不仅有益于目前这项研究，而且也是一个正确的基础，可以据之寻求一种指导方针，看看为了本研究的目的将某种类型或形式的恐怖主义排除在外是否可取。这样一个指导方针也会帮助特别报告员在恐怖主义的行为和目标方面更准确地界定本研究的范围。

## 2. 国家恐怖主义和准国家(或个人)恐怖主义

36. 在以潜在的当事者或教唆者所处状况是否学术讨论和普通言谈中认为的恐怖或恐怖主义为基准考虑恐怖主义的概念时，必须作出一个首要的区分，即何者是国家恐怖主义(即国家使用的恐怖主义)，何者是准国家(或个人)恐怖主义(即“从下边”<sup>38</sup> 搞的或针对国家的恐怖主义)。在国家恐怖主义与准国家(或个人)恐

怖主义之间的这一首要区分目前在关于恐怖主义的讨论中已经成为一个普遍接受的内容，不过有些评论者愿侧重于国家恐怖主义，另一些评论者则侧重于准国家(或个人)恐怖主义。此外，这一区分有益之处还在于，它涵盖的范围不仅有现代恐怖主义的历史渊源<sup>39</sup>和这一术语首次使用以来其通常意义发生的演变，<sup>40</sup>而且还有国际恐怖主义的当前概念，这在下文中将有评述。<sup>41</sup>

37. 事实上，国家恐怖主义或曰国家恐怖来源于法文的“*régime de la terreur*”是法国大革命期间自 1792 年至 1794 年出现的，当时的暴力恐怖手段由革命政府蓄意并系统地使用，当作政治镇压和社会控制的一个工具。由于面对着外部和内部的危机形势(外国入侵的危险、内战、经济困难、反革命以及国家权威彻底崩溃的可能性)，以罗伯斯庇尔为首的法国政府通过建立机构和立法把雅各宾主张的“恐怖”付诸实施，即用残酷无情的政策对付可疑的敌人，包括逮捕、监禁、没收财产、酷刑和处决，以及散布恫吓和恐惧，以达到巩固国家权威的目的。<sup>42</sup>

38. 准国家(或个人)恐怖主义这一概念是在近一个世纪以后出现的，时在 1878 至 1881 年之间，随着时间的流逝而演进为恐怖主义活动的一部分，最初发生在沙皇俄国，继而传遍欧洲以至美国。这一概念涵盖范围是受无政府主义思想和拒斥国家、政府法律和私有财产的哲学思潮鼓舞和影响的个人或团体所采取的反国家的恐怖战术。一些个人或团体力图通过恐吓国家和公众来使群众革命化从而实现社会和政治变革，他们采取暴力和恫吓手段(诸如暗杀——尤其针对国家元首、阁僚或其他政府官员以及政界或商界的显赫人物——以及投掷炸弹、怠工破坏、抢劫等)引起了相当大的注意，最终成了许多国家生活里屡见不鲜的现象。<sup>43</sup>

39. 国家恐怖主义和准国家(或个人)恐怖主义这两个概念在 20 世纪进程中都发生了显著的扩大和演变，这是因为社会和技术的变革明显地影响到恐怖主义的操作和战术，也影响到它的效力以及恐怖主义的哲学思想。<sup>44</sup>

40. 一方面是意识形态的暴力倾向和颠覆破坏现在社会政治结构的主张广为传播，另一方面是交通、通讯和武器等领域的进步，促成了跨国和国际恐怖主义的出现。不仅在来自不同政治、种族和地域背景的非国家恐怖主义分子之间流动、合作和联系有所扩大，而且在国家恐怖主义与非国家恐怖主义分子之间也出现了一些肇事者，同时无论国家恐怖主义还是准国家(或个人)恐怖主义的表现也都花样翻新了。此外，恐怖主义与犯罪行为之间的分界线变得越来越模糊不清，恐

怖主义打击的目标则越来越缺乏具体的范围。

41. 然而，当今用来给恐怖主义定性的行为表征和用语各有千秋，且不断扩大和演变，对国家恐怖主义和准国家(或个人)恐怖主义这一二元的概念区分对于分析问题仍然完全有效和可用，并且有助于认清和理解恐怖主义现象的两个不同的基本侧面——国家的恐怖主义和反国家的恐怖主义。毕竟，几乎所有的恐怖主义现代变种在回溯其直接的先例时显然都是指向着恐怖主义现象的这两个不同的表现或侧面的。

### 3. 国家恐怖主义的表现

#### (a) 政权或政府的恐怖手段

42. 国家运用恐怖主义有种种不同的表现。首先，存在着所谓的“政权或政府的恐怖手段”，即国家恐怖主义的传统形态或形式，是由国家机关针对本国居民或被占领土居民实行的，目的在于维护一特定政权或压制对其权威的挑战。<sup>45</sup> 这一类型的国家恐怖主义在历史上最广为人知的实例包括上文提到的法国在罗伯斯庇尔统治下的“恐怖专制”，<sup>46</sup> 苏联在 1929 至 1946 年期间的斯大林政权的暴行，<sup>47</sup> 以及希特勒的纳粹德国的国家恐怖主义导致 1933 至 1945 年期间对犹太人和吉普赛人的种族灭绝和对斯拉夫人的大规模屠杀。<sup>48</sup> 最新的实例则包括乌干达终身总统阿明从 1971 到 1979 年的恐怖统治，<sup>49</sup> 波尔布特从 1975 到 1979 年在柬埔寨的恐怖统治，<sup>50</sup> 以及阿根廷军人政权从 1976 到 1983 年针对“颠覆分子”的臭名昭著的“肮脏战争”和“失踪”处理。<sup>51</sup>

43. 以“政权”或“政府恐怖”为形式的国家恐怖主义其特征表现于以下行为：由警察、特工、安全部队或军队对政府的政治反对派人士实行绑架和暗杀；实行不经审判而监禁的制度；迫害和酷刑；对种族和宗教少数群体或某些社会阶层实行屠杀；将公民关进集中营；以及一般而言的靠恐吓进行治理。很明显，几乎所有的独裁者和独裁或专制以及军人政权，还有旧式的君主专制政体都动用过这一形式的国家恐怖主义，其实质是在国内或在被占领土的环境中误用和滥用政府的权力。

44. 同样明显的是，这一形式的国家恐怖主义在遇到内乱或内战或“紧急”

状况时也可能被民主政府所运用，在这种情况下由于对恐怖主义的危险的过度反应以及对反恐怖主义战术的偏好，就有可能导致对个人自由的剥夺、政府侵犯人权的可能性增加以及一般所说的“来自上面的恐怖”，<sup>52</sup> 再也无人保护公众不受恫吓和镇压了。

45. 在“政权”或“政府恐怖”背景下的国家恐怖主义是一个全球现象，并不局限于某一特定的意识形态或地域。即使尽力秘密行事，这一种官僚体制化的恐怖仍是对整个人群，有时甚至是整个国家的恫吓、伤害和侵犯，正是这一类型的恐怖主义，无论是历史上还是今天都产生极大的危害。<sup>53</sup>

46. 还有一点值得特别提出，就是法律在“政权”或“政府恐怖”的具体化和合法性方面的作用问题。事实上，“政权”或“政府”的恐怖是根据政府机关自己创立的法律行使的。换言之，由国家针对其居民，或一部分居民，或被占领土居民组织和实施的恐怖暴力行为和强制行为，一般都援引其国家或国内的法律。就是说，实施恐怖主义的官方政权之所以声称其行动具有合法性，是援引以国家或国内法律为基础的公认的合法性的。然而，正是在这同一个法律上不可避免地会产生一个困难问题，即权力的合法性与反抗镇压的合法性二者如何相容的问题。<sup>54</sup> 由此产生了众所周知的恐怖主义的行动与反作用的循环，即国家恐怖主义与反国家恐怖主义的循环问题——二者都认为自己是受冤枉的一方。<sup>55</sup>

47. 还须指出，国家针对本国居民使用恐怖手段一般不纳入“国际恐怖主义的范围”。<sup>56</sup> 因此它不进入国际法范围看起来是顺理成章的。然而众所周知，随着联合国对人权事务的介入不断地扩大和深入，一个国家如何对待本国国民现在已经进入了国际人权规约的视野。《联合国宪章》第二条 7 款表达的国内司法管辖原则<sup>57</sup> 已经日渐消蚀，由于人道主义的关切超越对国家正当或不正当管理其事务的权利的尊重，人权问题已经不再被认为仅仅是一个国家国内司法管辖范围以内的事了。与此相应，不干涉国家内部事务这一基本义务已经受到 1945 年以后在人权领域开始的一个重新诠释进程的制约，以致各国不再能够得心应手地用不干涉内部事务的义务为理由阻拦对其国内人权状况的国际关注和审议了。<sup>58</sup>

48. 不仅国际的人权法律在扩充，而且国际的人道主义和刑事法律也在扩充，致使国家的人权义务成倍增长，这一变化进一步加快了上述的进化性发展。例如，人权领域致力于建立标准和规范的一大批国际性和区域性文书已经限制了

国家的行动自由，并引发了一个日益扩大的处理侵犯人权行为的体制性机制框架。<sup>59</sup> 诸如禁止酷刑、种族灭绝、奴役的条约规定和非歧视原则现在都可以看作按国际惯例进入了国际性习惯法的范畴，而其他一些根据条约确定的人权条款也可能构成对所有缔约国一律有效的义务。

49. 在武装冲突的状态中，国际法作为习惯法和人道法，谴责违犯 1949 年 8 月 12 日有关保护武装冲突受害者的日内瓦公约和 1977 年 6 月 8 日两个附加议定书中适用条款的国家恐怖行为。这主要是针对那些不顾保护平民和伤员及战俘的国际人道主义法律规则的行为。<sup>61</sup>

50. 从这一观点出发，有一种针对性很强的论点认为：和平时期实施的国家恐怖或政府恐怖主要引起的是人权问题；而战争时期则牵涉有关人道主义法律的问题。<sup>62</sup> 不过，还有一种令人信服的主张是，纽伦堡法庭宪章(即“纽伦堡原则”)所确认的国际法基本原则应给以考虑，因为这些原则也涉及和平时期和战争时期的恐怖主义行动问题。<sup>63</sup> 在这方面，对最近的前南斯拉夫及卢旺达战犯国际法庭司法审判权也加以考虑可能有所教益。<sup>64</sup>

#### (b) 国家赞助的恐怖主义

51. 探讨恐怖主义的重大国际会议时有一个中心问题，即国家为了谋求其直接的对外政策目标而日益明显地卷入恐怖主义。因此最近几年政界和学术界都对国家恐怖主义这一要领采取了更加广泛的观点，这一观点将国家恐怖主义的范围扩大，包括了国家为了颠或搞乱另一国家或其政府而对恐怖主义分子提供任何形式的公开或隐蔽的支持或援助。

52. 国家赞助的恐怖主义的发生是指一国政府策划、帮助、指导和控制在另一国家进行的恐怖主义动作。此种活动可能由个人也可能由政府官员实施。<sup>65</sup> “国家赞助的恐怖主义”顾名思义一般涉及针对一个国家而由另一个国家“赞助”的恐怖主义活动。<sup>66</sup> 赞助国使自己与恐怖主义活动保持距离从而受益，因为它可以轻而易举地否认自己有任何关注。南非政府在 1980 年代支持莫桑比克和安哥拉境内的游击叛乱就是一个典型实例。<sup>67</sup> 不过比较弱小的国家也曾运用赞助手法当作一个行之有效的办法来对付军事实力强过自己的敌国。<sup>68</sup>

53. 国家对恐怖主义的赞助可能采取许多形式，从道义和外交声援到向赞助国直接或间接控制的恐怖主义分子提供武器装备等物质援助、训练、奖金和藏身之处。国家赞助的恐怖主义所针对的目标国家往往很难侦破恐怖主义与其赞助者之间联系的纽带，因而无法追究赞助国的责任。有一位著名评论家指出，这一类型的恐怖主义其特征是“几乎密不透风的联络网、变化多端的计谋、既勾结又争夺的利害关系，还有同躲在暗处的外国政府或明或暗的合作”。<sup>69</sup>

54. 由于国家赞助的恐怖主义包括如此五花八门的行为，使得一些评论家又进一步分出了“国家赞助”和国家支持“两个概念，后者是指国家卷入和控制恐怖主义分子的程度比较轻微。根据这一区分，“国家赞助”是指国家主动积极参与恐怖主义活动的策划、指挥、和控制，而“国家支持”则包括以下情况：战术支持、提供交通运输、允许使用领土以及对恐怖主义分子的财政支持。<sup>70</sup>然而不难看出，“国家赞助”与“国家支持”的恐怖主义二者之间的界限在一些国家的实际运作中可能含混不清。此外，由于这些名词缺乏确切的法律内容，在以下问题上存在着重大的意见分歧：什么构成国家赞助、国家支持和国家卷入国际恐怖主义？恐怖主义所谋求的战略目标、国内政策目标和对外政策目标是什么？哪些国家卷入了赞助或影响恐怖主义集团？如何评估国家涉嫌卷入的证据？<sup>71</sup>

55. 还应进一步指出，国家赞助的恐怖主义并不是一个新鲜的事物，也不是当代国际舞台上的独有特色。早在古代的东方各个帝国、罗马、拜占庭、在亚洲和欧洲都是司空见惯的做法，而现代历史上其实例更是不胜枚举。<sup>72</sup>例如，19世纪之末俄国就为巴尔干诸国的革命者提供支援，力图建立斯拉夫国家。第一次世界大战期间，德国向反抗英国统治的爱尔兰人供应武器。到了20世纪，更有无数的国家给恐怖主义团体撑腰。<sup>73</sup>不过直到1970年代中期以后这一形式的国家恐怖主义才受到国际上更多的注意，当时美国一些分析人士首次将之定性为“代理人战争”并提出此种赞助乃是各共产党集团和阿拉伯国家采取的一贯计谋。<sup>74</sup>

56. 可以认为，本领域的专家之间日益认识到，在一个核战略和技术手段精益求精的时代，国家赞助的恐怖主义和其他形式的非常规战争和“间接战争”<sup>75</sup>在一起构成了一个特别令人向往的低强度战争模式，使一个国家在打击敌人时能轻易推卸责任、暗中行事、花钱少收效大，而且比常规的武装冲突少冒军事上的风险。<sup>76</sup>



57. 用一位研究恐怖主义的专家的话来说，“以赞助恐怖主义为形式的国家介入可能构成针对敌国的秘密战争或不宣而战的战争……由于在当今这个高技术的世界里军事行动的升级有很大危险，所以这一形式的所谓低强度冲突正在变得日益普遍”。<sup>77</sup> 但是另一些专家则警告不要给恐怖主义贴上战争的标签，他们尤其不赞成把国家赞助的恐怖主义归类为低强度战争或“代理人战争”的迎合一些国家尚在远期的最终利益，他们主张这样的归类混淆了国家赞助的恐怖主义的实质，因为它并不构成单一现象，也不是冲突的单一形态。<sup>78</sup> 在同一主张的论点中，有人令人信服地主张说，将国家赞助的恐怖主义等同于低强度战争会导致用军事方式分析和解决问题，从而引发过度使用武力和干涉主义，可能助长进一步的动荡和恐怖主义。<sup>79</sup>

58. 不可否认，就国内恐怖主义而言，把一个行动指称为国家赞助的恐怖主义主要取决于指称者的政治观点。的确，“国家赞助的恐怖主义”这一术语其边界常常扩大到可以囊括符合指称者意图的任何暴力行为或以暴力相威胁的行为，而另一方面也可以缩小到只包括指称者讨厌的肇事者或目标下做出的行动。有一位德高望重的评论家曾经这样写道：“敌对国家干的事可以毫不犹豫地谴责为国家赞助的恐怖主义，而同样的行动如果是盟国(或自己国家)干出来的就会另有说法，或者一般申辩，要么不置一词”。<sup>80</sup> 这种宣传手法和明显政治化的利用国家赞助的恐怖主义这一概念不仅使有关恐怖主义的术语和特征的准确法律内容上存在的普遍混乱(既有偶然的，也有故意的)进一步混乱，而且使大批国家被扣上赞助恐怖主义的帽子，既没有可信的证据也没有明确的内容。相反，政治和经济上的考虑和压力以及国际关系的现实情况，又使得一些国家即使在证据确凿的情况下也极力避免把别国称为恐怖主义赞助者。

59. 这种双重道德标准加上长期存在的根本上的不诚实行为，使得一些国家对于几乎一切针对它们的恐怖主义行为都要找出背后的赞助国，而它们自己却不肯承认它们自己在别国帮助压迫者政权或支援革命运动的行为有没有一丝一毫的相似，这种做法一直妨碍着客观地分析和认识国家赞助的恐怖主义与国家间其他形式的冲突之间是何关系。上述行为还导致错误估计国家赞助的恐怖主义对国内和国际社会造成的威胁，而且往往促成没有根据的过度反应和恐怖报复，<sup>81</sup> 从而强

化了某些对外政策产生恐怖主义的性质，并破坏已经脆弱的国际民主体制或国际关系的平衡。<sup>82</sup>

60. 在此背景下几乎不言自明，国家赞助的恐怖主义在国际法的不同方面和领域引起了许多严重而困难的问题，即武装冲突法律、人道主义法律、责任法律和制裁法律，其中包括合法自卫的法律。当然此外不是详细讨论这些问题的场合。也不宜在此讨论针对国家赞助的恐怖主义所采取的对策和措施。<sup>83</sup> 就目前而言，只须集中注意对各种形式国家赞助恐怖主义的批判，这在《国际法原则宣言》中遵照《联合国宪章》于1970年10月24日通过的大会第2625(XXV)号决议中有关国家之间友好合作关系的原则有所表述——这一文书是对《宪章》表达的国际法原则的权威阐释，它标志着国际法涉及国际恐怖主义这一领域中的重大发展。<sup>84</sup>

61. 这一重大国际文书在其第1项原则中(在国际关系中根本禁止使用武力)明确规定每一国家有责任避免“组织或鼓励组织非正规军队或武装匪帮，包括雇佣兵，以供入侵别国领土”，另外每一国家有责任避免“组织、煽动、帮助或参与在另一国家的内乱行为或恐怖主义行动，或者默许在其领土内以从事此类行为为目的的有组织活动”。此外，其第3项原则(包括有根本禁止外国干涉的内容)宣告，“任何国家不得组织、帮助、酝酿、资助、鼓励或容许以暴力推翻另一国家政权为目标的武装活动，亦不得介入另一国家的内乱”。<sup>85</sup>

### (c) 国际国家恐怖主义

62. 虽然国家恐怖主义这一概念通常是指政权或政府在国内或被占领土环境中的恐怖行为(如上文(a)所述)，或由国家赞助或指挥的现行国际政治恐怖主义(如上文(b)所述)，但为了完全起见还有必要指出，在国际关系的学术界和联合国系统内部的讨论中有时采取另一个更加广泛的概念。这观点不仅仅是把国家恐怖主义概念的范围从国内扩大到国际，而且还将其扩大到——或提高到——在国际关系中诉诸武力的行为。<sup>86</sup>

63. 因此从这立场出发，“一个国家在国际事务中和在其国内活动中一样使用恐怖手段”，<sup>87</sup> 有些国际关系方面的学者指称胁迫性外交和其他诸如在国际关系中动用恐怖战术之类的国家公开行为皆属于(国际的)国家恐怖主义，无论是在战

时还是非战争形势下都是一样。(例如,为了引起破坏或制造恐惧而实行演习或轰炸,或者如两个超级大国在冷战时期在各自势力范围内显示或使用武力,搞核威慑和“恐怖平衡”。)<sup>88</sup>

64. 有些国家的代表在联合国有关机构讨论到恐怖主义问题时也采用了国家恐怖主义的扩大的概念,与讨论纪录一起写进了正式文件。例如,国际恐怖主义问题特设委员会在其 1973 年的报告中就曾提到有若干国家赞同的这一国家恐怖主义概念,行文如下:

“大规模用最现代化手段对实现统治或干涉内部事务的目的而针对全体居民实施恐怖行为,一国以演习或预防为借口实行武力攻击,妨害第三国的主权和完整,以及向别国领土渗透恐怖主义小组或特工。”<sup>89</sup>

65. 不过,无论在政策上或学术界,对于如何扩大国家恐怖主义的概念都存在着强烈的不同意见,因为这样扩大的结果使得本来已经承载过重的“恐怖主义”这一术语更加难以掌握。有一位饱学的评论家同意此点,他说:

“凡属一个国家可能在国际上采取的不得人心的行动——或许被人说成是不得人心的行为——包括在靠近别国之处搞军事演习战争游戏,给别国造成威胁,经过别国领土和国际水域运输核武器,以及开发、试验、布署核武器和空间武器系统”。<sup>90</sup>

所有这些并不都是国家恐怖主义,把“恐怖主义”概念“随意”扩大的做法也不是普遍的主张。<sup>91</sup>

66. 无论上述国家活动是否应该定性的国家恐怖主义,特别报告员愿在此指出,避免战争和禁止使用武力乃是国际法的要求。众所周知,《联合国宪章》体现的根本精神就是在国际关系中不得使用武力或以武力相威胁(第 2 条,第 4 款),除非为了自卫(第 51 条)或是由国内司法条款最后判决规定的例外情况(第 2 条,第 7 款)。此外,众所周知,在国际关系中“非法”使用武力势将受到习惯国际法,国际人权法律和人道主义法律以及武装冲突法和国际刑事犯罪法的追究。其结果将追究主要决策人个人的刑事责任,并牵连到国家的责任。

67. 当然这里不可能对此问题详加论列。就本报告的目的而言,只须在此对以下考虑给的具体论述:(a) 虽然战争不一定是,甚至通常不是恐怖主义之一种,但好战行为和威胁行为则可能是恐怖主义。(b) 恐怖主义行为无论在战时和非战时

情况下都可能由一个国家针对另一国家进行。(c) 现代世界上由国家赞助的恐怖主义的确可能采取多种形式, 不仅包括帮助或指挥国外的恐怖主义团体, 还可能包括其他类型的恐怖主义攻击。<sup>91</sup> 这一实际情况, 加上评论界和决策人使用的术语既不统一又不精确, 致使经常混淆(国际)国家恐怖主义和国家赞助的恐怖主义二者之间的界线。<sup>93</sup> (d) 从法律观点看, (国际)国家恐怖主义与国家赞助的恐怖主义之间的区别并不明显, 因为无论实行哪一种恐怖主义其结果都是完全一样的(如指出其触犯的国际法规范, 根据有关国际法规范陈述其所犯罪行, 谴责其被指控的行为等, 以及连带的责任问题)。

#### 4. 准国家(或个人)恐怖主义的表现

68. 与国家恐怖主义现象相对比的是准国家(或个人)恐怖主义现象, 后者采取的形式更加五花八门。众所周知, 学术界的关注和大量有关这一主题的文献迄今为止主要都集中于这一类型的恐怖主义, 其范围包括个人和大大小小的团体所从事的反国家的恐怖主义手法, 有民族主义分子、分离主义分子、解放战士等等。<sup>94</sup>

69. 论及准国家(或个人)恐怖主义的多样性时, 一位研究恐怖主义的高级专家作了精辟论述:

“恐怖主义此处解释为一个团体使用隐蔽的暴力以实现其政治目的, 一般是以政府为目标, 但也用于对付其他种族群体、阶级或党派。其目的多种多样, 从具体的打抱不平到推翻政府夺取政权, 以至从外国统治下解放一个国家都有。恐怖主义分子力图制造政治、社会和经济的乱局, 为此目的而经常从事有预谋的或不分青红皂白的谋杀。恐怖主义可以跟政治运动或游击战争联手, 但也有“单纯的”形式。国家或宗教团体、左派和右派、民族主义运动和国际主义运动都搞过恐怖主义, 另外还有过国家赞助的恐怖主义……。恐怖主义运动往往由受过教育的中产阶级分子组成, 但是也曾有过农民的恐怖主义、脱序者和失意者的恐怖主义, 还有过工会和工人阶级的恐怖主义……。恐怖主义既有针对专制政权的, 也有针对民主政体的; 有些时候恐怖主义的发生与社会动荡和经济危机有显而易见的关系, 但有时却没有这种关联”<sup>95</sup>。

70. 上段引文清楚表明，恐怖主义的特征是极其复杂多变且牵涉极广，在此很难以面面俱到的方式加以归纳和评论。此外，恐怖主义的某些方面极具争议性，许多观点各不相同莫衷一是。特别报告员在其上一份报告中已经提请小组委员会注意准国家恐怖主义与国际法和人权法有关的一系列问题，这需要认真研究，特别应侧重于非国家当事者的责任问题。<sup>96</sup> 她还收到若干政府和非政府组织提交的资料，其中有些很有价值但是由于送达时间太迟未能受到应有的重视，而且对进度报告篇幅的限制当时已经超过了。在此，特别报告员深信，对这一论题作进一步审查和思考将更有益于对国家恐怖主义问题的研究。据此，她将把关于准国家恐怖主义各种表现的讨论推迟到下个阶段，以便对之提出更加完整的表述。

### C. 减少争议：区分恐怖主义与武装冲突的必要性

71. 要想寻找恐怖主义的定义，关键是应分清武装冲突与恐怖主义之间的界限。<sup>97</sup> 特别报告员在刚着手工作时就意识到，国际社会在这一问题上颇有争议。人们常说，“对一个人来说是恐怖主义分子，对另一人来说则是自由斗士”。<sup>98</sup> 许多国家就人们为行使自决权而发动的民族解放战争发表了看法，<sup>99</sup> 认为绝不应让恐怖主义辩论影响这项基本原则。<sup>100</sup> 有些国家则把注意力放在被越来越多的人称作“族裔冲突”或甚至“民族主义/分离主义”冲突上，有时甚至给人造成的印象是，贴有这类标签的任何冲突一定具有恐怖主义色彩。联合国各组织和机构中的辩论也反映了这些不同看法。但特别报告员注意到，在国际对话中，几乎完全没有对这些关键领域进行任何法律分析。她认为现在应审视这一问题，因为如果不明确区分战争与恐怖主义之间的关系，在确定恐怖主义的定义上就不会有任何真正的进展，而且，更重要的是，也就根本无法采取有效措施对付恐怖主义。

72. 必须将武装冲突与恐怖主义明确区分开来的一个显而易见的原因是，一旦发生武装冲突，武装冲突法(和人道主义法)即自动适用。这类法律早就解决了涉及军事行动和武器(海牙法律)和保护武装冲突受害者(日内瓦法律)的军事行为各方面的定义和明确义务问题。<sup>101</sup> 根据武装冲突法，不得以犯罪行为或恐怖主义行为为由起诉战争行为。非常重要的一点是，各方在实施战争行为方面负有明确义务，其

中有义务在任何情况下无论如何均应遵守人道主义法律。<sup>102</sup> 因此，有必要将战争与恐怖主义区别开来，并将战争行为与恐怖主义行为区别开来。

### 1. 武装冲突与恐怖主义

73. 武装冲突指的是两个或两个以上武装当事方从事符合武装冲突习惯定义的军事行动(战争行为)情况。至于什么样的军事行动才够得上武装冲突需视具体情况而定，取决于所涉冲突是否国际武装冲突。<sup>103</sup>

74. 人道主义习惯法缺乏对何种程度的军事行为方构成国际武装冲突的规定，因此，无法对军事行动自动适用国际武装冲突法。但从实践来看，一国对另一国极小规模军事入侵即被视为符合充分条件。多数的军事侵略相当公开，虽然也许并不宣战，但国际社会一定会意识到武装冲突的存在。<sup>104</sup>

75. 如果武装冲突是一国“领土内发生非国际性的武装冲突”(《1949年日内瓦四公约》共同第3条的用语)，《1949年日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的1977年第二号附加议定书》第1条第1款消除了《日内瓦四公约》共同第3条的模糊性，确定了足以被定性为非国际性武装冲突的军事行动的标准，其中规定如非国际性武装冲突，即为“内部”或“国内”战争。根据第1条第1款的规定，《第二号议定书》适用于一国领土内发生的该方武装部队和在对部分领土行使足够控制权从而能进行持久、协调的军事行动并能执行《第二号议定书》的持不同政见的武装部队或其它有组织的武装集团之间的一切武装冲突。<sup>105</sup> 同《1949年日内瓦四公约》共同第3条的规定一样，《第二号议定书》不适用于不被视为“武装冲突”的内部动乱和紧张局势，如暴动、孤立而不时发生的暴力行为以及其它类似性质的行为。<sup>106</sup> 即使暴力程度较低，区分“武装冲突”与内部动乱也不是件轻而易举的事，可能会遭人滥用。

76. 可能会在不同的民族之间爆发战争。人们目前往往将其称之为“民族冲突”。但不管怎么样，这仍是受人道主义规范约束的战争。要么是内战，要么是国际战争，如果贴上“民族冲突”的标签，则很可能是民族解放战争。另外，还可能会发生“民族主义/分离主义”战争。这类战争与“民族冲突”一样，也受人道主义法律制约。<sup>107</sup> 这些常用术语并不能在法律上抵消人道主义法律对参与这些武装冲突的战斗员的明显适用性。

77. 要想分清是武装冲突还是恐怖主义，一般不必确定这一武装冲突是内战，还是涉及自称行使自决权以争取民族解放的团体的冲突。卷入武装冲突的许多团体均称是在行使自决权。从法律上和事实上进行分析可能会、也可能不会证实这类说法。但不管怎么样，只要是足以援用人道主义法律的武装冲突，就须适用人道主义法律。<sup>108</sup> 国际社会将遇到的政治难题并不是区分战争或恐怖主义，而是确定这是何种武装冲突。不过，这一法律/政治争议与恐怖主义辩论无关，它涉及的是适用何种人道主义法律规定，即是适用与内战有关的人道主义法律，还是适用《第一号附加议定书》第 1 条第 4 款中所确定的与战争有关的人道主义法律。<sup>109</sup> 当然，在辩论中必须考虑到《联合国宪章》以及与有关武器冲突相关的各项人权文书和决议所确定的自决原则。伊斯兰会议组织以及其它机构在许多论坛上担心，试图确定恐怖主义的定义可能会损害自决原则。这样的担心是有道理的，最好在人道主义法律范围内加以解决。

78. 这并不是说，两国政府之间、或一国政府与通过武装冲突以捍卫自决权的一团体或符合内战定义的一团体之间的明显武装冲突情况不会产生与交战部队无关的一味从事恐怖主义行为的团体。因此，有的团体可被称作恐怖主义团体。其行为可能源于对武装冲突的政治立场，但因无适当用语，不妨将其称为在武装冲突范围之外活动的团体。

79. 需要严格进行区分并不意味着武装冲突期间从事的一些行为均为合法的战争行为。人道主义法律确定了根据战争法规和惯例禁止的行为，将其定为可予起诉的非法行为。国际习惯法以及《日内瓦四公约》及其《附加议定书》确定了被视为武装冲突中极其严重国际罪行的非法行为。<sup>110</sup> 虽然《1907 年海牙公约》及其《执行细则》或《1949 年日内瓦四公约》均未提及恐怖主义行为，但《第二号附加议定书》第 4 条第 2 款(d)项明确禁止以恐怖主义行为作为战争手段。《第一号附加议定书》第 51 条第 2 款禁止在战争期间“以在平民居民中散布恐怖为主要目的的暴力行为或暴力威胁”。从法律角度来看，将注意力完全放在武装冲突期间战斗员的恐怖主义行为上，而忽视同样严重违背战争规则的其它行为，是没有任何意义的。应根据适用的武装冲突法律及其执行条款和这些执行条款的一切保护和保障规定提起关于任何违背战争规则行为的指控。<sup>111</sup>

80. 有时国家显然不愿根据人道主义法律文书的执行条款认真、公正地履行义务。这可能是关于某些武装冲突的辩论有时变成恐怖主义问题辩论的一项原因。但特别报告员注意到，在前南斯拉夫和卢旺达案件中，国际社会一致力求以公正方式处理当事方的违法行为。<sup>112</sup> 现在还不知道国际刑事法院在成立后将如何改善总体状况。<sup>113</sup> 不管《罗马规约》的地位如何，根据现有的国际人道主义法规，任何国家只要行事公正，并遵循符合最低标准的程序，均可追查并在本国法院中审判据称违背战争法则和惯例的人，或将这类人交由另一国审判。<sup>114</sup> 国家不愿采取这类行动并称所涉行为是战争中通常行为究竟能有什么好处值得怀疑。不管怎样，如果在关于恐怖主义的辩论中撇除目前的一些武装冲突，将大大有助于确定恐怖主义的定义和采取行动减少恐怖主义现象。

81. 确定某些情况是武装冲突还是恐怖主义，可能会在政治上或其它方面遇到困难。例如，《日内瓦四公约》共同第 2 条规定，人道主义法律适用于领土一部或全部被占领的一切情况，“即使此项占领未遇武装抵抗”。可能会有以下几种情况：(a) 人们长期默认占领，但被占人民后来拿起武器试图恢复或争取其自决权。其军事行动可能屈指可数，或相对无效，换句话说，这些军事行动不符合武装冲突最起码的定义。占领方可能会以其长期占领为由称其占领是合法的，而将任何武力对抗占领方的行为称作恐怖主义。<sup>115</sup> (b) 出现内战雏形，也就是说，武装团体要么并未控制足够的领土，要么其军事行动具有经常性但缺乏持久性，要么其行动不符合战争规则和惯例所确定的军事行动的条件。所涉团体也许会、也许不会称其有自决权，但如果它自称有自决权的话，其说法至少是令人怀疑的。<sup>116</sup> (c) 还有一种情况是，强烈主张行使自决权的团体可能会使用武力，而且几乎总是以明显违背战争规则和惯例的方式使用武力。关于上述情况，可以说将第一种情况定为恐怖主义可能是不正确的，而将第二种情况定为恐怖主义则可能是对的。关于第三种情况，可以根据适用的人道主义法规或甚至可以根据适用于特定情况的反恐怖主义法律起诉违背战争规则和惯例的人。当然，无论如何，人民的基本自决权仍完整无损。



### 三、当代形形色色的恐怖主义

82. 委员会和小组委员会在多项决议中对恐怖主义团体可能利用新技术表示了关注。特别报告员认识到由学者、决策者和非政府组织对当代恐怖主义形式进行广泛辩论的重要性。人们越来越多地用“超级恐怖主义”、“灾难性恐怖主义”或“大规模恐怖主义”等含义不清的标签形容过去 10 至 20 年期间的各种政治暴力行为。<sup>117</sup> 实际上，关键是必须分解这些术语涵盖的种种内容，以便剖析从事暴力行为者和暴力的形式。特别报告员的初步意见是，首先，要根据所作所为看是否真有威胁，而不能乱猜一气，尽往坏处想；其次，许多被称作恐怖主义的行为可能事实上并不是恐怖主义行为。<sup>118</sup> 只有考虑到这几项，才能切实评估可用于解决人权问题和当代各种恐怖主义问题的种种办法。

83. 特别报告员在进行此项专题研究时注意到，多数有关文献并不是律师或人权专家撰写的，而是政治学者或社会学家以及其他科学家编写的，它们不是法律分析，而是平实的阐述，或平实中略有想象色彩。因此，特别报告员的讨论也将偏离通常的法律分析形式。考虑到人们谈论最多的是恐怖主义分子可能使用大规模毁灭性武器问题，她首先将审查恐怖主义分子利用此种新技术问题。她然后将阐述新的信息技术在当代恐怖主义活动中所起的作用，其中将重点剖析“网络恐怖主义”概念。她还将在今后工作中阐述与新技术有关的其他问题。

#### A. 大规模毁灭性武器与恐怖主义

84. 恐怖主义分子使用大规模毁灭性武器是一大隐患，确实十分可怕。文献中充斥着关于引爆核武器或在城市释放炭疽病毒造成无数人惨死的恐怖描述。国家往往以此为由为反恐怖主义政策辩解。<sup>119</sup> 正是由于恐怖主义分子使用大规模毁灭性武器和执行反恐怖主义政策可能会对人权的享受造成严重影响，极须慎重考虑威胁的真实性和应对战略的有效性。

##### 1. 化学武器

85. 在第 20 世纪，化学武器的幽灵游荡了大半个世纪。化学武器可以是液体，也可以是气体，一般分为 4 大类：糜烂剂，如芥子气；血液剂，如氢氰酸；

窒息剂，如光气和氯气；神经剂，如沙林、VX、塔崩(tabun)和索曼(soman)等<sup>120</sup>。神经剂最为致命，可阻断胆碱脂酶，有效侵袭神经肌肉系统，几乎会立即杀死受害者，<sup>121</sup> 因此，想肆意滥杀的团体或个人无不对其极感兴趣。

86. 可从生产和撒布两个方面审视恐怖主义分子使用化学武器在技术上的可行性。用于制造化学武器的所有配料和设备均具双重用途，其中多数可以通过商业交易方式轻易获得，<sup>122</sup> 但实际生产这类武器则较难。关于生产化学武器所需的经验，人们说法不一，有人说只要有高中程度的化学知识就够了，有人则说需要研究生程度且需开展大量工作。多数专家认为，只有受过某些研究生教育的人才能安全生产大量神经剂以及其他化学武器。<sup>123</sup> 关于设立有效制作神经剂的工厂所涉的费用，人们的估测也同样相差很大，有人说高达 2,000 万美元，有人说只要 2 万美元就够了。<sup>124</sup> 只有澳大利亚集团的 30 个成员国在努力管制具有双重用途的设备和化学前体的出口。要想进行有效管制，就必须扩大和加强这方面的努力。<sup>125</sup>

87. 可以通过许多装置(如炸弹、喷雾器、带有小孔的塑料袋等)撒布神经剂。许多专家认定，向室外大片地区撒布神经剂的唯一有效方式是喷洒气雾。这需要高超的技巧，而且很易受环境影响。<sup>126</sup> 另外，即使在理想条件下，每平方公里也须撒布“数百公斤至数千公斤”物剂。<sup>127</sup> 室外袭击造成的死亡人数可能不会超过几百人。在某一建筑内部撒布物剂可能最多会杀死几千人。这也就是说，对恐怖主义分子来说，使用化学武器还不如使用常规炸弹。常规炸弹使用起来更方便和更可靠。<sup>128</sup> 即使最大型的生产设施也须数月或数年才能生产足够的化学武器。<sup>129</sup>

88. 从日本奥姆真理教的所作所为，即可看出恐怖主义分子使用化学武器可能会遇到的问题。该教派曾发动过两次有效的神经剂袭击事件。1994 年 6 月 27 日在日本松本市发动的沙林毒气袭击事件致使 7 人死亡，144 人受伤，1995 年 3 月 20 日在东京地铁站发生的沙林毒气袭击事件致使 12 人死亡，上千人受伤。<sup>130</sup> 奥姆真理教在 1995 年处于颠峰时在世界各地共有 4 万名成员，据报资产总值少说也有上千万美元，有人说可能高达 14 亿美元。<sup>131</sup> 该教网罗到一批年轻的科学家和技术员，建立了完整的国际网络并通过这一网络获取化学品和设备。尽管该教派资金雄厚，基本设施完备，掌握了技术，且决意造成大规模伤亡，但使用生物武器的 9 次尝试均彻底失败了。他们后来转用化学物剂，进行了两次致命的袭击行动。但

这两次造成的死亡人数远没有大规模毁灭性武器恐怖主义专题文献中通常所称那样多，也未达到奥姆教派期望达到的目标。其撒布方法很简陋，第一次使用一台大风扇和一台加热器，第二次使用带有小孔的塑料袋。奥姆教是恐怖主义团体使用化学武器妄图造成大量伤亡的典型团体，但即使它也无法克服其中的技术障碍。<sup>132</sup>

## 2. 生物武器

89. 生物武器远比化学武器致命，但幸好更难生产和撒布。<sup>133</sup> 生物武器通常分为以下 4 类：细菌类，引致的疾病包括炭疽病和鼠疫；病毒类，引致的疾病包括黄热病、埃博拉和委内瑞拉马脑脊髓炎；立克次氏体，引致的疾病包括昆士兰热；毒素类，包括蓖麻毒素和肉毒毒素。引致的疾病有些是传染性的，其中许多病有潜伏期，因此难以诊断和医治。

90. 在生产上，获得种苗培养物是最难逾越的障碍。过去可从国际生产商那里合法订购一些培养物，但现在情况已有所改变，出口管制较严。<sup>134</sup> 培养基和设备较易获得。同化学武器一样，人们对生产生物武器所需的基础知识说法不一，有人说，只要有基础生物知识就够了，有人则说，需要多年的博士后研究才行。不过，人们一般认为大约需要达到研究生水平。建造小型生物武器生产设施的总成本估计从 20 万美元至 200 万美元不等。在生产过程中还需考虑在以下几个方面进行平衡：湿剂制做容易些，但远没有干剂有效；另外，物剂越纯，就越不稳定。<sup>135</sup> 医生和医学研究人员一般认为恐怖主义组织最有可能利用炭疽病、鼠疫、天花和肉毒毒素。<sup>136</sup>

91. 由于生物剂对日光、湿度和气温等环境因素极为敏感，很难有效大量撒布。<sup>137</sup> 制造可吸入的气雾是最难应付的技术挑战，奥姆教屡次通过气雾喷洒器撒布炭疽病毒均告失败即为明证。<sup>138</sup> 事实上，还从未发生过恐怖主义分子利用生物武器造成多人死亡事件，<sup>139</sup> 这说明基本上很难生产并大范围撒布生物剂。

### 3. 核恐怖主义

92. 专家们通常认为恐怖主义分子获得和使用核武器的可能性要比使用化学武器或生物武器的可能性要小。虽有各种各样关于偷窃和走私包括有名的“袖珍核弹”在内的核武器的故事，但没有任何证据证明有人曾出售核武器，也没有任何民间人士或机构证实曾拥有核武器，更不用说引爆核武器了。<sup>140</sup> 尽管如此，仍需做出多边协调努力以保障核武器的安全,并解决所谓“零散核武器”的问题。<sup>141</sup>

93. 无法获得完整核武器的团体或个人可以尝试自行制造，但这需要高深的技术知识，并须获得一定数量的军用或至少可用于制造武器的裂变材料浓缩铀或钚。<sup>142</sup> 有很多关于核材料市场的传言，但迄今并无曾有人获得足够的材料实际生产核武器的任何例证。<sup>143</sup> 一些专家甚至怀疑是否会有人需要裂变材料或核武器。<sup>144</sup> 通过反应堆自行生产浓缩铀是获得核武器的最困难的方式。一个极好的例子是，南非曾秘密开展这样的项目，项目总成本高达近两亿美元。<sup>145</sup> 而通过裂变材料制造核武器的项目成本则要低得多。

94. 还可能有些其他形式的核恐怖主义，如利用辐射弥散装置，即利用较易获得的非裂变放射性同位素的放射性武器弥散放射性材料粉尘。人们普遍认为在一般军事行动中不太可能使用这类装置，但有可能被用于恐吓居民，只是伤亡人数也许会相当低。<sup>146</sup> 破坏核反应堆是可能发生的另一种核恐怖主义行为。例如，车臣叛乱分子就曾屡次威胁在俄罗斯这样做。一些专家称这是最可能发生的核恐怖主义形式。<sup>147</sup>

### 4. 大规模毁灭性武器的可能使用

95. 多数化学武器、生物武器和核武器已存在几十年之久。恐怖主义现象则更久远，已有好几百年的历史。奥姆真理教地铁袭击事件是恐怖主义分子首次在现代城市环境中使用大规模毁灭性武器的重大事件。有人指出，这一事件是引发最近就恐怖主义分子可能使用这类武器问题撰写大量文章和作出大量决策的最重要因素。<sup>148</sup> 专家们称，恐怖主义分子通常喜欢模仿，所以这可能会诱使他人尝试类似的袭击事件。原先的辩论主题是“是否会发生”，而现在一下子变成“何时会再度发生？”另外，由于据称有人对生物武器发生了新的兴趣，再加上对某些

政府手中不牢靠的核武器、化学武器和生物武器的关注，<sup>149</sup> 人们担心恐怖主义分子可能会较易从“怂恿国”或黑市上获得这类武器。

96. 不过仍存在恐怖主义分子为何要使用大规模毁灭性武器的问题。用人们经常引用的一位恐怖主义问题著名专家的话来说，“恐怖主义分子需要引起很多人的注意，但并不想杀害很多人。”<sup>150</sup> 这也就是说，恐怖主义分子意识到，如果用大规模毁灭性武器造成极端严重的人员伤亡事件，可能会疏离其支持者，或引致政府的致命反击。另外，恐怖主义分子可能不敢自己处理和使用这类危险物质，可能会觉得常规武器就足以满足其需要了。<sup>151</sup> 许多专家和决策者不同意这一正统说法，他们通常搬出以下两个论点说明恐怖主义分子可能会使用大规模毁灭性武器。首先，许多人提到恐怖主义分子的袭击事件“越来越致命”，从这一趋势来看，由于恐怖主义分子加深了对大规模毁灭性武器致命能力的了解，他们将转用这类武器。<sup>152</sup> 其次，据许多人描绘，“新一代”恐怖主义分子与传统的恐怖主义分子不一样，会愿意使用大规模毁灭性武器。人们对这批新的恐怖主义分子的说法不一，如“虚无”、“具有宗教色彩”、“狂热”、“信奉原教旨主义”、“相信末日即将来临”、“以民族划线”，但万变不离其宗，即“做事极端”。<sup>153</sup> 这些新的恐怖主义分子具有脱世倾向，且缺乏具体的政治目标，因此，他们不象传统的恐怖主义分子那样有所顾忌，愿意使用大规模毁灭性武器蓄意造成大规模伤亡事件。

97. 特别报告员认为，关键是应避免在听到关于恐怖主义分子可能使用大规模毁灭性武器问题的可怕分析后惊惶失措，而对当局以应付这些严重威胁为由采取的反恐怖主义战略很可能造成侵犯人权行为漠然处之。上文阐述了在获得和使用大规模毁灭性武器方面的一些技术障碍。即使克服了这些障碍，仍无证据表明恐怖主义分子可能会立即发起大规模毁灭性武器袭击事件。在过去 25 年中，在世界各地，恐怖主义分子利用大规模毁灭性武器造成 10 人以上死亡(最多的一次也只有 19 人遇害)的事件只有 5 次，而且每次都是通过相当粗糙的撒布手段使用化学武器。<sup>154</sup> 据有关统计，从 1975 年至 2000 年 7 月期间，恐怖主义分子使用生物武器总共造成 2 人死亡，752 人受伤，使用化学武器总共造成 150 人死亡，2492 人受伤。<sup>155</sup> 这些数字显然远不能与许多常规恐怖主义分子袭击事件造成的数以百计死亡人数相提并论。

98. 当然，这并不意味着这些数字是微不足道的，或甚至说明今后恐怖主义分子就不会大肆使用大规模毁灭性武器，因此不值得我们重视。这只是说，将最近恐怖主义分子袭击行动造成的伤亡人数越来越多与大规模毁灭性武器的使用挂起钩来似乎是有问题的。实际上，伤亡人数越来越多并不是恐怖主义分子使用大规模毁灭性武器的结果，而是恐怖主义分子使用常规武器发起一系列致命袭击事件的结果。例如 1993 年在孟买同时发生 13 起爆炸事件，1995 年俄克拉何马市联邦大楼被炸事件，1998 年美国驻内罗毕和达累斯萨拉姆使馆被炸事件等。另外，富有实地工作经验的专家正确指出，为便于分析，应将小规模使用大规模毁灭性武器进行战术性袭击行动与使用大规模毁灭性武器造成大规模伤亡行动区别开来。<sup>156</sup> 不管怎么样，在这里不宜较详细地猜测恐怖主义分子是否会使用大规模毁灭性武器。特别报告员认为，在恐怖主义分子不大可能会马上使用大规模毁灭性武器的情况下，我们应小心行事，不要夸大所谓“灾难性恐怖主义”、“后现代恐怖主义”或“超级恐怖主义”的危险，以免有人以此为借口采用反恐怖主义手段侵犯公民自由和人权。例如，有人可能会以对付大规模毁灭性武器威胁为幌子加强警察权力和严厉限制人们的自由。为对付恐怖主义而造成惶恐不安的气氛引致的这些以及其他不利后果，与恐怖主义的实际活动一样，可能会起到限制人权的作用。<sup>157</sup>

## B. 恐怖主义与新信息技术

99. 我想就现代形式的恐怖主义与新信息技术之间关系的辩论发表以下看法。首先，恐怖主义团体或其他团体可能会通过新信息技术来组织活动和传播信息。有人可能会利用这类技术结成新的网络，这对与政府为敌的恐怖主义团体、犯罪团体以及其他组织来说特别有用。<sup>158</sup> 全频网络尤其有效。以某种意识形态作为指导思想的组织可以通过不同网点之间不断的信息流动进行联络，而对手却找不到任何可以攻击的薄弱环节。这些新式组织可以利用电子邮件、网页、布告栏、传真机和手机等技术手段，缺乏资源的小型团体可通过这些手段向全球各地立即传递信息。不过，必须明确指出的是，恐怖主义团体利用新信息技术开展宣传或组织活动不一定构成恐怖主义活动，须符合关于煽动的法律标准才行。

100. 人们通常将利用新信息技术开展破坏活动称为“网络恐怖主义”。但就象利用新信息技术进行宣传活动不一定是恐怖主义一样，利用新信息技术开展捣乱或破坏活动的许多情况并不一定是恐怖主义。<sup>159</sup> 随着互联网的迅速蔓延，世界各地的潜在黑客手中握有大量工具，从臭名昭著的计算机病毒，到不那么知名的武器(如“逻辑炸弹”、“蠕虫”、“特洛伊木马”等)，不一而足。

101. 另外，随着过去几十年来个人计算机能力剧增，黑客可以跨国联手攻击计算机系统，打入网络使其瘫痪，摧毁数据，使依赖计算机网络的有关系统关闭。其中若干不同类别的行动就属于这类情况，但并非都是“网络恐怖主义”。特别报告员认为，只有那些意图造成混乱或破坏并足以恐吓居民的行动才够得上网络恐怖主义的标签。人们经常提到的例子有：攻击航空控制系统，抢夺武器系统，扰乱紧急救护通讯等。这类行动看来才算得上利用新信息技术搞恐怖主义活动，但不应对其他类别的行动乱贴这一标签。另外，应指出的是，有人说得振振有词，发表耸人听闻的言论，但事实上，尽管据报每天都有黑客无数次冲击主要计算机系统，但迄今为止尚无经证实的网络恐怖主义袭击事件的报道。事实上，许多专家认为，由于网络恐怖主义袭击颇有难度，且可能无效，极不可能发生这类袭击事件。<sup>160</sup>

#### 四、恐怖主义对人权的影响

102. 无论是国家从事的恐怖主义行为，还是非国家机构或人员从事的恐怖主义行为，均可能损害生命权、免受酷刑和任意拘留权、妇女权、儿童权、保健权、生存(食物)权、民主秩序、和平与安全、免遭歧视权、以及其他受保护的任何人权准则。<sup>161</sup> 实际上也许没有任何一项人权不会受到恐怖主义的影响。

103. 人权委员会在 1999 年 4 月 26 日第 1999/27 号决议和 2000 年 4 月 20 日第 2000/30 号决议中，请特别报告员重视这两项决议提及的某些人权、对受害者的关注、对反恐怖主义行动可能并不完全符合国际人权标准的担心以及对扣留人质、绑架和勒索现象的忧虑等问题。委员会 2001 年 4 月 23 日第 2001/37 号决议关于这些问题的内容与前两项决议的内容大同小异。在此方面，还值得指出的是，在以前的辩论中，有关政府以及非政府组织多次敦请特别注意被控违背本国反恐怖主义法律的人根据国际人权文书所享有的公正程序权遭受限制的问题。与往常

一样，人们就非国家机构和人员问题发表的意见分歧很大。特别报告员现将探讨其中的一些问题，但囿于篇幅，只能扼要阐述这些问题。

## A. 直接影响

### 1. 一般考虑

104. 特别报告员在审查恐怖主义团体从事的扣留人质、绑架和勒索行动时发现，这些行动多数是在少数几个地区出没的已知团体所为。这些地区的各项政治问题是众所周知的。特别报告员不太清楚人权委员会想要特别报告员在研究恐怖主义与人权问题时怎样对待这些行为，她只想重申的是，最近很少有新的团体从事这类行动。这并不意味着今后不会有新的团体在其他地区从事这类行为，但很难、甚至完全无法预测哪些地区将会出现这类问题。根据国内法和现行国际法，需追究这类行为的刑事责任，其中须开展国际合作将据称从事这类行为的人捉拿归案。

105. 委员会还对恐怖主义团体的强奸行为表示关注。在此方面，特别报告员提请人们注意委员会在对付暴力侵害妇女问题方面开展的工作以及委员会负责暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员的工作以及小组委员会和负责处理武装冲突期间蓄意强奸等问题的特别报告员的有关工作。<sup>162</sup> 人权委员会认定，非国家人员的强奸行为侵犯了妇女的权利。<sup>163</sup>

106. 国家有责任促进和保护其管辖下的所有人员的人权。这是人权法律的一项基本规则，在此需加以重申。委员会和人权委员会在述及恐怖主义问题时均强调了这项基本规则。<sup>164</sup> 政府在国内外从事恐怖主义的国家公然背离了人权的基本概念。应根据人权文书和机制以及适用的人道主义法律在国际上对这类国家进行谴责并采取行动。这类行动如果奏效，将大大降低当今恐怖主义的发生频率。

107. 在非国家机构或人员从事恐怖主义行为或威胁从事恐怖主义行为从而危及一国管辖下人员的生命和安全时，该国有责任保护其管辖下的这些人。国家只在刑法中取缔恐怖主义行为或培训各地执法或军事人员是远远不够的。特别报告员认为，这过于狭隘、有限，无法对人们提供有效保护，使其免遭恐怖主义行为的戕害。国家必须认真研究恐怖主义的各方面问题，其中包括导致恐怖主义的各



项因素以及围绕国际法研究致使其公民或其管辖下人员可能遭受恐怖主义行为伤害的外交政策和国内政策的影响，尤其是在人权方面的影响。<sup>165</sup> 如果各国排除偏见并采取有效行动，便会大大降低非国家机构或人员恐怖主义行为的发生频率。这并不一定需要改变政策。

108. 令人遗憾的是，一些国家认为，将任何注意力放在恐怖主义的根源上可能会产生意想不到的不良后果，博得人们对恐怖主义行为或至少产生恐怖主义的环境的同情，舆论也可能会对国家造成压力，迫使它改变本不想改变的政策，甚至付出不小的代价，结果会更加恐惧恐怖主义。另外，有些人认为，注重根源可能引致改变政策，从而会被视为屈从恐怖主义分子的要求。即使如此，国家有时也不得不改变违背国际法的政策。尽管某一恐怖主义团体可能要求改变这些政策，但这并不是屈从恐怖主义分子的要求。

109. 有时，一国可能完全无法有效保护本国人民免遭恐怖主义的影响。在这样的情况下，可能是国家不能(即无力)或不愿控制这些行为，也可能是既不能、也不愿控制这类行为。这样，国家实际上没有尽到保护本国人民的责任。如果情况是这样，国家本身可能须为非国家机构或人员从事的行为负责。<sup>166</sup> 另一方面，国家对恐怖主义作出过度反应也可能会影响人权。因此，人权委员会屡次对反恐怖主义措施表示关注。它在最近通过的关于人权与恐怖主义问题的决议中重申，反恐怖主义措施必须严格遵循国际人权法。<sup>167</sup>

110. 在此方面，人们的言论、结社、信仰、宗教、移徙自由权和难民的各项权利特别容易受到政府反恐怖主义措施的影响，可能会被政府无理暂停。有时，当一国的个人或团体支持与政府的立场相反、而与被称为恐怖主义团体的立场一致的政治主张时，就可能会发生这样的情况。

111. 最后，应指出的是，法学家和人权卫士频频抨击若干国家已颁布或正在颁布的反恐怖主义法律。<sup>168</sup> 有的法律没有确定恐怖主义的定义，有的列出了某些行为，有的将某些团体列入正式恐怖主义名单，但却往往根本没有分析具体情况或该团体的性质。这些团体以及其他持类似看法、但却未介入有关恐怖主义团体活动者可能会蒙受严重后果。如下文所述，可通过法律程序挑战这一乱贴标签行为或为按照这类反恐怖主义法律被控犯法者辩护，以免发生严重剥夺一系列程序权利的情况。

## 2. 关于法律程序权利的特别说明

112. 特别报告员审查了若干国家关于恐怖主义的法律和一些国家针对大会的倡议或本研究报告的内容发表的意见。<sup>169</sup> 一些国家的法律充分参考了国际人权规则，而有些国家的法律则大大偏离了这类规则，因此，特别报告员认为，应高度重视很可能会造成滥用和剥夺被告权利的一些情况。<sup>170</sup>

113. 在某些国家中，有关方面可能会剥夺被其视为恐怖主义分子的被拘留者的探视权。<sup>171</sup> 例如，不准被告接触自己的律师，或严格限制其与律师的接触，例如在律师与顾客会面时一直有政府官员在场，结果，被告的律师辩护权等于名存实亡，实质上等于遭到秘密囚禁。

114. 有些国家规定有特别程序，允许查验身份、挨家挨户搜查以及允许有碍隐私权和公正审判规定的其他行为。<sup>172</sup> 例如，国家可能会降低逮捕证签发标准或规定根本不需签发逮捕证。有关方面尤其在挨户搜查以及在采取侵扰隐私权的其他行动时，可能会严重侵犯被告以及大量无关人士的权利。

115. 一些国家的法律干扰实际司法程序，例如，可能会限制被控从事恐怖主义行为者要求传召出庭证人的数量，或甚至可能根本不准任何证人出庭。这可能会严重妨碍被告证明本人与某个被视为恐怖主义团体毫无关联或与某项行为毫无关系。如果有关人并非直接因从事恐怖主义行为被控，而是按集体责任法规而被告，这可能会起到举足轻重的影响。

116. 被告还可能会试图证明其所属的团体根据法律并不是恐怖主义团体。限制像国际法或国内法专家等证人阐述恐怖主义可能会严重阻碍为被告辩护。特别报告员深深意识到，即使在最训练有素的法律界人士中，普通的辩护律师也无法解答所涉复杂的法律问题。另外，在许多国家中，法官可能不愿在这类问题上得罪政府。即使在法官相对公正和独立的国家中，也很少有律师和法官数年熟稔国际人权和人道主义法律标准，因此难以进行合理辩护和作出公正裁决。在审判中如不准专家或其他证人出庭，则更是如此。

117. 在国家引用团体责任或阴谋法规对据称恐怖主义团体成员采取行动时司法程序权尤易遭到侵犯。例如，某人过去曾散发过与某一据称恐怖主义团体的宗旨相同的文件，后来被控协助和怂恿恐怖主义，并且会被控从事据证明由该团体从事的任何行为，而被告实际上并未参与，甚至没有任何意识。在被政府称为

“恐怖主义行为”的国内或国际武装冲突中，援用密谋惩治法尤其会损害程序权利。在并无任何集体责任以及在不得将合法军事行为和协助人道主义救助工作的行为定罪的情况下，这可能会大大损害人道主义法律规定的各项权利。

## B. 间接影响

118. 国家或非国家机构和人员可能会有意煽动居民对恐怖主义行为的恐惧感。夸大实际风险造成过分恐惧可能会使人们普遍畏惧某一种族或宗教。在若干国家中，政府操纵下对某些团体的口诛笔伐显然为种族主义和宗教不容忍大兴其道开辟了道路。由于过分恐惧，人们会不那么反对当局采取过于严厉的反恐怖主义措施。国家希望采取这类措施可能是大肆制造恐怖气氛的一项原因。一些国家可能认为，随之造成的种族主义和宗教不容忍现象有助于政府实现政治谋略，因此值得付出这样的代价。但从人权角度来看，这是一种虚伪自私的有害作法，在实行这类政策的地区对人权造成了严重的影响。<sup>173</sup> 无论如何，这类作法可能会严重削弱基本民权。

119. 过分恐惧会带来两个相关的次要问题。这两个问题极具政治色彩，并直接影响人权。人们在政府煽动下可能会极度畏惧其他国家、其领导人和人民，其畏惧感与实际风险完全称。这当然会影响国际团结精神。国家为了制裁第三国有时采取单方制裁或其他惩罚措施。联大一再大力反对推行这项政策，认为这违背了《联合国宪章》。这类单方措施以种种明显或不那么明显的方式损害了公民权利和政治权利，并严重影响了经济、社会和文化权利。总之，可以说，单方措施不顾国际组织的呼吁，违背了在对付恐怖主义和恐怖主义行为方面开展国际合作的精神。

120. 过分恐惧恐怖主义造成的第二个问题是，引发了关于“东说是自由斗士，西说是恐怖主义分子”的辩论。特别报告员在上文中以及在以前的工作中已提到这一问题。事实上，有些国家可能会出于某些理由故意将武装冲突说成是恐怖主义，但特别报告员并不想在这里大谈特谈这一问题。

### C. 违法不究问题

121. 委员会和小组委员会均就恐怖主义提出了违法不究问题。<sup>174</sup> 显然，减少恐怖主义行为的一个重要手段是严惩参与恐怖主义活动的人，以免今后再度发生恐怖主义行为。国家不惩处恐怖主义分子不仅不会阻止恐怖主义，相反只会助长恐怖主义。

122. 小组委员会在两份极为出色的研究报告中阐述了与公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利相关的违法不究现象。<sup>175</sup> 这两份研究报告并未直接审查恐怖主义行为，但委员会和小组委员会以及特别报告员在以前的工作中和本份报告中均极为关注被视为损害公民权利和政治权利的恐怖主义行为。特别报告员在审查了吉赛先生在关于经济、社会和文化权利问题的报告中提到的各种行为之后，认为可围绕恐怖主义与人权问题审查以下作法：严重影响生存和谋生权的结构调整方案(E/CN.4/Sub.2/1996/15,第 65-69 段)、禁运(第 70-72 段)、政府官员腐败(第 73-79 段)、财产诈骗(第 83-85 段)、人为生态灾难(第 93-98 段)、操纵卫生系统和药物(第 106 段)和操纵食物(第 107-109 段)。吉赛先生建议从以下两个方面采取法律措施来解决违法不究问题，一是赔偿受害者，二是惩处违法者。他建议应将侵犯经济、社会和文化权利行为定为国际罪行，并建议各国对这些罪行享有普遍管辖权。

123. 特别报告员反对有关方面拒不惩处国家或非国家机构和人员从事的影响公民、政治、经济、社会或文化权利的恐怖主义行为。遗憾的是，确实存在形形色色的违法不究现象。他们可能会通过选择性起诉或运用监控斟酌权让非国家机构或人员逃脱惩罚。有时，从现实的角度考虑，如果现有证据并不能说明被控从事恐怖主义行为的人确实有罪，这样做尚有一定的道理，但在有些情况下，明明已有足够证据提起诉讼，但国家却故意视而不见。在一些国家中，据称恐怖主义行为的受害者或其遗属无法从法律上迫使国家起诉涉嫌罪犯。由于一系列法律障碍，这些受害者或其遗属可能无法提起民事索赔诉讼。

124. 违法不究现象所涉的一个关键问题是，国家元首或国家其他官员能在何种程度上以主权豁免为由逃脱国家恐怖主义的法律后果。第二次大战后设立的审判战争犯法庭和最近设立的处理前南斯拉夫和卢旺达问题的法庭明确表明，战争罪、种族灭绝罪和危害人类罪不享有主权豁免。特别报告员认为，还可在这类罪

行中加上国家恐怖主义罪。不过，如前所述，在很多起国家恐怖主义事件中，国家也犯有战争罪、危害人类罪或对本国人民或另一国国民犯有种族灭绝罪。<sup>176</sup> 《国际刑事法院罗马规约》并未列入武装冲突或种族灭绝以外的国家恐怖主义行为。

#### D. 引渡

125. 国际社会可以通过将据称从事恐怖主义行为的人从一国引渡到欲惩处此人的另一国来解决违法不究的问题。惩治恐怖主义问题的国际文书和多数现有的区域性惩治恐怖主义问题的全面公约非常重视引渡问题，其中一大原因是，人们几乎一致认为引渡是防止违法不究现象并进而减少恐怖主义的有力工具。害怕被引渡到其行为所针对的国家或引渡到将提起诉讼的国家是一大威慑因素，可吓退本想从事恐怖主义行为的人，使其不敢轻举妄动，因此，关键是须让可能想从事恐怖主义行为的人知道，一旦被抓，就一定会受审。这些人还应明白，政治庇护法与演变中的恐怖主义法规完全不是同一回事。根据规定，从事恐怖主义行为的人不得获得庇护。<sup>177</sup> 因此，可通过在国际上实行有效的引渡法规制度，使从事恐怖主义行为的人无藏身之所，以此有效阻止恐怖主义行为。

126. 当然，应认真审查一国向另一国提出的关于引渡被该国指控从事恐怖主义行为的人的要求。另外，如需根据法律程序审核引渡要求，法院应认真审查这类要求，以确保引渡符合人道主义法律以及其他相关法律。

127. 在区域公约并未充分解决的关于已有明确的初步证据的案件所需证据、举证责任以及其他程序问题上，引渡要求可能会引起冲突。由于这类冲突，国家可能会拒绝引渡要求。被要求国或涉嫌人还可能会举出一系列理由说明要求国的法庭不宜审理这类案件。例如，被要求国可能会拒绝将嫌疑人转交给可能会直接或通过其司法系统侵犯被告者权利的国家。例如，有的国家采取行动，不准将嫌疑人移交尚实行死刑的国家。被请求国可在下令引渡前考虑与尊重人权有关的其他因素。所以，尤为重要，国家的具体作法和司法系统必须完全符合国际人权和人道主义法律标准，使引渡成为预防和惩治恐怖主义的工具。

## 五. 结 论

128. 委员会和小组委员会请特别报告员审查与恐怖主义相关的其他问题，由于这些问题事关如何减少恐怖主义，所以最好在此进行探讨。其中多数问题直接涉及人权和人道主义法律标准。

129. 在审查当代恐怖主义问题时，人们可能会注意到，人权记录最好的国家也是最不可能发生国内恐怖主义问题的国家。另外，在国际关系中最遵循《联合国宪章》各项目标和宗旨的国家也最不可能受国际恐怖主义的侵扰。由此类推，显然，为了减少恐怖主义，需在世界各地各国之间以及在每一国内部充分实现人权并实行真正的民主措施。需尽力顺利处理行使人权的问题，尤其是解决与自决权、种族主义、内部民族纷争和政治迫害以及社会各阶层的经济或文化差异相关的问题。

130. 由此看来，侵犯人权，违反人道主义法律，背离《宪章》的基本原则，是造成恐怖主义的主要根源。如本份进展报告上文提到的那样，各国在审查恐怖主义与人权问题时有责任认真审视恐怖主义的根源。审查根源性因素的总体效果可能会使恐怖主义行为有所减少。因此，认真研究根源性因素并非象一些国家所说的那样是将恐怖主义团体“合法化”。实际上，认真研究根源问题按理说应是任何减少恐怖主义计划的关键内容，在涉及频频发生恐怖主义行为的问题地区或局势时尤应如此。

131. 要想充分实现人权，还需在各国之间实现经济平衡，其中包括实现发展权。另外，应作出更大的努力改善国与国关系。改善国家间关系不仅是为了遵循《宪章》的规定，而且，正如《世界人权宣言》第 28 条所规定的那样，这也是全面实现人权的不可或缺的条件。不言而喻，引发恐怖主义行为的国际秩序算不上“宣言所载的权利和自由能获得充分实现”的“社会的和国际的秩序”。

132. 特别报告员在工作中认识到，本专题的范围也许是小组委员会审查的各项专题中最大和最广的。特别报告员在本份进展报告中力图在理论上进一步探索与恐怖主义和人权研究专题相关的许多复杂问题中的一些问题，并力求解答委员会和人权委员会提出的各项问题。但由于受小组委员会报告篇幅的限制，她未能充分探讨她本人认为本应列入本份进展报告中的一切问题。

133. 关于恐怖主义专题中的引渡问题，尚需开展大量评估工作。如前所述，多项新缔结的区域公约极为重视引渡问题。在最近解决或尚未获得解决的几起案件中，国际社会面临的一个突出的问题是如何处理被控从事国家恐怖主义行为的国家机构或人员以主权豁免为由进行辩护的问题。这一问题也值得进一步探讨。特别报告员还想审查一些正在审理的或最近结案的与国际恐怖主义相关的案件。她认为，审查所有现行的综合性区域恐怖主义文书将非常有助于确定定义。最后，但并不是最不重要的是，她还想在完成最后报告之前结束对准国家(或个人)恐怖主义以及与此相关的非国家机构或人员的责任问题的审查。

134. 考虑到特别报告员就这些需要进一步探讨的各项议题所发表的意见，她建议小组委员会授权她编写第二份进展报告。

## 注

<sup>1</sup> 特别报告员关于针对恐怖主义的国际行动的最初论述载于她的工作文件(E/CN.4/Sub.2/1997/28号文件，第4段)和她的初步报告(E/CN.4/Sub.2/1997/27号文件，第6-13段)。

<sup>2</sup> 众所周知，过去安全理事会对国际恐怖主义问题只作为个案处理。安全理事会全盘处理国际恐怖主义问题是在1992年1月31日安理会最高级会议发表的一个声明，其中各理事国对国际恐怖主义行为表示深为关注并强调国际社会必须有效处理一切此类行为。(1992年1月31日，第S/23500号文件)。

<sup>3</sup> 大会为研究和处理打击或与打击国际恐怖主义有关问题而成立的早期特设委员会是国际恐怖主义问题特设委员会(大会第3034(XXVII)号决议，1972年12月18日)和反对扣押人质国际公约特设起草委员会(大会第31/103号决议，1976年12月15日)。这两个特设委员会都由35个会员国组成。另见E/CN.4/Sub.2/1999/27号文件，第11段和注释10和11。

<sup>4</sup> 见大会1996年12月17日第51/210号决议成立的特设委员会第四届会议报告，(2000年2月14-18日)。(第A/55/37号文件)

<sup>5</sup> 同上，第20-25段。

<sup>6</sup> 同上，第26段。

<sup>7</sup> 包括：1963年9月14日在东京签订的《关于在飞机上犯罪或某些其他行为的公约》(1969年12月4日生效)；1970年12月16日在海牙签订的《关于制止非法劫持飞机的公约》(1971年10月14日生效)；1971年9月23日在蒙特利尔签定的《制止危害民航安全非法行动的公约》(1973年1月26日生效)；1973年12月14日联合国大会通过的

《防止和惩办危害国际保护人士包括外交代表的公约》(1977年2月20日生效); 1979年12月17日联合国大会通过的《反对扣押人质的国际公约》(1983年6月3日生效); 1980年3月3日在维也纳签定的《关于核材料物理保护的公约》(1987年2月8日生效); 1988年2月24日在蒙特利尔签定的补充《制止危害民航安全非法行动的公约》的《关于制止在国际民航用机场的非法暴力行为的议定书》(1989年8月6日生效); 1988年3月10日在罗马签定的《关于制止危害航海安全不法行为的公约》(1992年3月1日生效); 1991年3月1日在蒙特利尔签定的《关于勘探用塑性炸药标志的公约》(1998年6月21日生效); 1997年12月15日联合国大会通过的《制止恐怖主义爆炸国际公约》(尚未生效); 1999年12月9日联合国大会通过的《关于制止资助恐怖主义的国际公约》(尚未生效); 1998年4月22日阿拉伯联盟总秘书处开罗会议上签定的《关于制止恐怖主义的阿拉伯公约》; 1999年7月1日在瓦加杜古通过的《伊斯兰会议组织关于打击国际恐怖主义的公约》(尚未生效); 1977年1月27日在斯特拉斯堡缔结的《关于制止恐怖主义的欧洲公约》(1978年8月4日生效); 1971年2月2日在华盛顿缔结的《美洲国家组织关于防止和惩治以针对个人罪行和有关国际性恐吓罪为形式的恐怖主义行动的公约》(1973年10月16日生效); 1999年7月14日在阿尔及尔通过的《非统组织关于防止和打击恐怖主义的公约》(尚未生效); 1987年11月4日在加德满都签定的《南亚区域制止恐怖主义公约》(1988年8月22日生效); 1999年6月4日在明斯克缔结的《独立国家联合体成员国合作打击恐怖主义条约》(签字之日立即生效, 因各缔约国立法不要求办理国内程序)。

<sup>8</sup> 见工作组报告(A/C.6/55/L.2号文件, 2000年10月19日)。

<sup>9</sup> 欧洲议会第A5-0050/2000号决议, 2000年3月16日。

<sup>10</sup> 同上, 第41-42段。

<sup>11</sup> 见A/54/917-S/2000/580号文件, 附录。

<sup>12</sup> 见A/54/637-S/1999/1204号文件, 2000年10月11日。

<sup>13</sup> 伊斯兰国家组织, 第九届首脑会议(2000年, 达卡尔)《多哈宣言》。

<sup>14</sup> 见E/CN.4/Sub.2/1999/27号文件, 第7-12段和第41-42段, 和E/CN.4/Sub.2/1997/28号文件, 第11和17段。

<sup>15</sup> 可参看: A.P.Schmid, 《政治恐怖主义: 关于概念、理论、数据和文献的研究指南》, 阿姆斯特丹, North-Holland 出版公司, 1983年, 第119-152页。该书收集的恐怖主义定义有109个。J.M.Murphy, 《界定国际恐怖主义: 走出困境之路》, “以色列人权年鉴”, 第19卷, (1989年)第13页。该书提及另一位关于恐怖主义的主要评论家 Walter Laqueur, 他指出从1936年到1981年提出的恐怖主义定义有109个, 后来更有增加, 其中包括美国政府提出的6个定义, 各不相同。



<sup>16</sup> J.J.Lambert, 《国际法中的恐怖主义和人质》, 剑桥, Grotius 出版公司, 1990年, 第 13 页。

<sup>17</sup> 可参看: G.Guillaume, 《恐怖主义和国际法》, “海牙国际法研究院教材集”, 第 215 卷(1989-III), 第 295 页。G.Wardlaw, 《政治恐怖主义: 理论、战术和反措施》, 剑桥, 剑桥大学出版社, 1982 年, 第 4-5 页。

<sup>18</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/28 号文件, 第 17 段。

<sup>19</sup> E/CN.4/Sub.2/1999/27 号文件, 第 43 段。

<sup>20</sup> 同上, 第 42 段。

<sup>21</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/SR.33 号文件, 第 68 段。

<sup>22</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/SR.33 号文件, 第 72 段。

<sup>23</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/SR.34 号文件, 第 22 段。但参看同一专家的 E/CN.4/Sub.2/1996/SR.35 号文件, 第 11 段和 E/CN.4/Sub.2/1999/SR.27 号文件, 第 71 段。该专家承认难以定义, 但表示满意于特别报告员“仅为本研究的目的”设想一些临时定义。

<sup>24</sup> E/CN.4/Sub.2/1999/SR.26 号文件, 第 56 段。

<sup>25</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/SR.33 号文件, 第 40 段。

<sup>26</sup> E/CN.4/Sub.2/1999/SR.26 号文件, 第 66 段。

<sup>27</sup> 可参看 I.Maxim 和 Alfonso Martínez 二位先生, 分别在 E/CN.4/Sub.2/1997/SR.33 号文件第 44 段和第 76-77 段。

<sup>28</sup> H.Fix Zamudio 先生, 同上, 第 42 段。

<sup>29</sup> M.Bossuyt 先生, 同上, 第 48 段。

<sup>30</sup> M.Bossuyt 先生, E/CN.4/Sub.2/1999/SR.26 号文件, 第 66 段。

<sup>31</sup> S.Sorabjee 先生, E/CN.4/Sub.2/1999/SR.27 号文件, 第 82 段。

<sup>32</sup> F.Hampson 女士, 同上, 第 23-25 段。

<sup>33</sup> R. K. W. Goonesekere 先生同上, 第 78 段。

<sup>34</sup> A. Eide 先生, E/CN.4/Sub.2/1999/SR.30 号文件, 第 39 段。

<sup>35</sup> H. Warzazi 先生, E/CN.4/Sub.2/1995/SR.11 号文件, 第 41 段。

<sup>36</sup> 见 Lambert, 同上书第 13 页注 16; Wardlaw, 同上书第 4-5 页注 17; 和 R. E. Rubenstein, 《革命的炼金术: 现代世界的恐怖主义》, 纽约, Basic Books 公司, 1987 年, 第 17 页。

<sup>37</sup> 同上书, 注 3。

<sup>38</sup> 还参看: F. J. Hacker, 《十字军、罪犯和狂人: 当代恐怖和恐怖主义》, 纽约, W. W. Norton 公司, 1976 年, 使用了“来自上边的恐怖”和“来自下边的恐怖”这两个术语, Wardlaw 转行于同上书第 69 页注 17。

<sup>39</sup> R. A. Friedlander 的《恐怖主义：国际和地方管制文件》第一卷，此书有对恐怖主义详尽的历史回顾，纽约，Oceana Publications 公司，1979 年，前言第 1 页。

<sup>40</sup> 可参看：Guillaume 同上书第 296-297 页注 17，还见联合国秘书处为第六委员会编写的研究报告，标为“防止危及和杀害无辜生命或妨害基本自由的国际恐怖主义的措施以及研究这些形式恐怖主义和暴力行为的基本原因在于处境悲惨、挫折、不平、失望，并使某些人伤害人命，包括自身生命，以求实现激烈变革”（A/C.6/418 号文件，1972 年 11 月 2 日）。

<sup>41</sup> 见第 51-67 段。

<sup>42</sup> 见 A. Soboul, 《1787-1799 年的法国大革命》，纽约，Vintage 出版公司，1975 年。

<sup>43</sup> 见 W. Laqueur, 《恐怖主义》，波士顿，Little Brown, 出版公司，1977 年，序言第 11 页。

<sup>44</sup> 见 Wardlaw, 同上书序言第 25 页注 17, 和 W. Laqueur, 《新恐怖主义：狂热行为和大规模毁灭性武器》，牛津，牛津大学出版社，1999, 第 56 页。

<sup>45</sup> 关于“恐怖”与“恐怖主义”的词义区分，见《国际恐怖主义百科全书》，芝加哥和伦敦，Fitzroy Dearborn 出版社，1997 年，第 13 页；另见 Wardlaw 同上书第 9-13 页，注 17。

<sup>46</sup> 同上书，第 37 段。另见 W. D. Purdue, 《恐怖主义与国家——对恐怖统治的批判》，纽约，Praeger 出版公司，1989 年，第 33 页。

<sup>47</sup> 同上书，第 38 页。流亡苏联作家亚历山大·索尔仁尼琴曾说斯大林利用克格勃和官僚机器(法庭、监狱等)恫吓、清洗、杀害的农民、共产党员、战俘和少数民族多达 1,500 万人以上。见 L. Kuper, 《人种灭绝：二十世纪的政治运用》，纽海文，耶鲁大学出版社，1982 年，第 141 页。

<sup>48</sup> 见《国际恐怖主义百科全书》，第 102 页注 45, 和 Purdue 同上书第 36 页注 46。还可参看美国国务院国际军法审判会议美国代表 Robert H. Jackson 的报告，第 4 页。

“德国领导人及其同伙的罪行并不限于个人的暴行，而是系统的、有计划的恐怖统治的结果”。

<sup>49</sup> 《国际恐怖主义百科全书》，第 688-689 页注 45。还可参看大赦国际，《政府的政治屠杀》，伦敦，大赦国际，1983 年，第 44 页。

<sup>50</sup> 《国际恐怖主义百科全书》，第 686-687 页注 45。

<sup>51</sup> 参看 J. Simpson 和 J. Bennett, 《失踪者与广场的母亲》，纽约，St.Martin 出版社，1985 年，以及 M. Stohl 和 G. A. Lopez 编《国家恐怖主义。政府暴力和镇压的动力学》，一书的序言，Westport, Conn., Greenwood 出版社，1984 年，第 4 页。

<sup>52</sup> 同上书，注 38。

<sup>53</sup> 可参看《美国国际法学会：第 79 届年会论文集》，小组委员会主席 C. Bassiouni 教授的序言“人权与控制恐怖主义的新倡议”。纽约，1985 年，第 289 页。

<sup>54</sup> 见 Guillaume 同上书第 298 页注 17。并参看《世界人权宣言》第三十条和序言第三段。Perdue 同上书第 17-19 页注 46，关于马克斯·韦伯在理性合法基础上统治的合法性理论，由法律制度和行政官僚系统所体现，在韦伯的思想中认为是恐怖主义与现代国家的关系，认为国家权力可能被用来“系统地”维持不平等秩序，在国内在国际都是如此。

<sup>55</sup> 见 R. Falk, 《革命者和公职人员》，纽约，E. P. Dutton 公司，1988 年。

<sup>56</sup> Lambert, 同上书第 15 页注 16, 脚注 13。

<sup>57</sup> 《联合国宪章》关于国内司法管辖权的条款规定：宪章所包含的任何内容都不应授权联合国干涉本质上属于任何国家国内司法管辖范围以内的事务。

<sup>58</sup> 可参看，M. N. Shaw, 《国际法》，第四版，剑桥大学出版社，1997 年，第 202 页。

<sup>59</sup> 国际人权法案(包括《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《防止和惩治灭绝种族罪公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《美洲人权公约》和《欧洲保护人权和基本自由公约》)只是这一演进的几个突出实例。

<sup>60</sup> Shaw, 同上书第 204 页，注 58。

<sup>61</sup> Guillaume, 同上书第 298 页注 17。

<sup>62</sup> 同上，第 299 页。

<sup>63</sup> 见 H. -P. Gasser, 《国际人道主义法律对恐怖主义行为的禁止》，摘自“红十字会国际评论”，1986 年，第 6-7 页。

<sup>64</sup> 可参看以下案例：Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a “Dule”，Decision of 2 October 1995 on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, para. 141, as well as Prosecutor v. Dusko Tadic, Judgement of 15 July 1999 of the Appeals Chamber, para.251, International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, 确认按习惯法，在和平时期也可能犯下反人类罪。

<sup>65</sup> 见 M. Crenshaw 和 J. Pimlott, 《世界恐怖主义百科全书》，第一卷，纽约，Sharpe Reference 出版社，1997 年，第 206 页。

<sup>66</sup> 也见 Lambert, 第 19 页注 16。

<sup>67</sup> 《世界恐怖主义百科全书》，第一卷，第 206 页注 65。

<sup>68</sup> 例如，1990年德国统一后揭露的证据表明左翼恐怖主义分子曾在东德营地接受大规模训练。受招募者在这些营地受训使用小型武器和爆炸物、收集情报、秘密监视以及密谋策划。见《国际恐怖主义百科全书》，第681页，注45。

<sup>69</sup> W. Laqueur, 《恐怖主义时代》，(1987年)，第268-269页，Lambert引，第19页注16和注33。

<sup>70</sup> 可参看《对暴力问题的非暴力回应：几个有争议的海事索赔案例和国家赞助的恐怖主义》，美国国际法学会两个特别委员会的报告；《跨国法律政策研究》，第22期，华盛顿特区，美国国际法学会，1991年，第18页，和《世界恐怖主义百科全书》，第一卷，第206-207页注65。

<sup>71</sup> 见《对暴力问题的非暴力回应》，第18-19页注70；G. Wardlaw, 《政治恐怖主义：理论、战术和反措施》，修订第二版，剑桥大学出版社，1989年，第175页；M. Stohl, 《国家恐怖主义的国际影响》，Stohl和Lopez合著，第43-58页注51；W. Laqueur, 《关于恐怖主义的思考》，“外交事务”，1986年秋季，第65卷，第86-100页；P. Wilkinson, 《国家赞助的恐怖主义：如何回应》，“今日世界”，1984年，7月，第292-298页。

<sup>72</sup> 可参看Laqueur同上书第156页注44。

<sup>73</sup> 见《国际恐怖主义百科全书》，第677页注45。

<sup>74</sup> 同上。

<sup>75</sup> 见B. M. Jenkins, 《冲突的新模式》，Santa Monica, California, 兰德书系R-3009-DNA, 1983年第V页。在兰德公司这一半官方出版物中，兰德公司关于恐怖主义的高级专家指出“间接的战争形式”有：“间接的战争形式包括秘密和隐蔽军事行动，由一国正规军以外的其他人进行；支持邻国的游击队，提供庇护，有时向反对派的、反叛的或敌对的恐怖小组提供战术指导，由政府运用恐怖主义战术，如暗杀外国对手或制造麻烦的叛逃者，等等”。

<sup>76</sup> 可参看，P. Wilkinson, 《恐怖主义与自由国家》(第二版)，伦敦，麦克米伦公司，1986年，第277页，和Lambert第20页注16。

<sup>77</sup> J.F. Murphy, 《国家对国际恐怖主义的支持：法律、政治和经济方面》，Boulder, Colorado, Westview出版社，1989年，第36页。该书(第37页)提到由美国陆军定义的“低强度冲突”如下：“一个广泛的术语，指够不上国家武装部队常规战争的政治军事冲突，意在实现政治、社会、经济或心理的目标。往往旷日持久，采取的形式从外交、经济、社会心理压力，直到恐怖手段和叛乱”。

<sup>78</sup> 见Wardlaw, 同上书第182页注71。

<sup>79</sup> 同上，和Falk, 第136-137页注55。

<sup>80</sup> Wardlaw, 同上书第 175 页注 71。

<sup>81</sup> 例如前美国副国务卿鲍尔在《舒尔茨对恐怖主义主张有错》一文中(载于“The Gainesville Sun”, 1984 年 12 月 27 日第 11A 版)写道: “国家赞助的恐怖主义破坏整个国际秩序, 如果想要维护最低程度的世界稳定我们就必须孤立任何纵容恐怖主义的国家。同时, 我们要注意不要受恐慌和愤怒的支配而以眼还眼或施以国际私刑, 不要把我国的行为也降低到恐怖主义分子的卑劣水准”。引文见于 C.W. Kegley, Jr., T. Vance Sturgeon 和 E.R. Wittkopf, 《结构性恐怖主义: 国家赞助恐怖主义的系统来源》, 载于 M. Stohl 和 G.A. Lopez, 《无法忍受的恐惧? —— 国家恐怖主义的对外政策》, 纽约, Greenwood 出版社, 1988 年, 第 27 页。

<sup>82</sup> 对国家赞助的恐怖主义不要反应过度, 此种深刻的谨慎态度可参看 Falk 同上书注 55 和 Wardlaw 同上书注 71。

<sup>83</sup> 例如关于这一讨论可参看《对暴力问题的非暴力回应》, 第 24 页, 注 70, 和 Murphy, 第 55-111 页注 77。还可参看 Guillaume, 同上书第 373-406 页, 注 17。

<sup>84</sup> 见特别报告员初步报告(E/CN.4/Sub.2/1999/27 号文件)第 7、38-39 段。还可参看“尼加拉瓜诉美国关于在尼加拉瓜境内针对尼加拉瓜的军事和准军事行动”一案(Merits Judgment, I.C.J. Reports 1986)。在该案中国际法院确认这一文书具有国际习惯法的性质和特征。此外, 该法院审理的重点虽然不是恐怖主义, 但其结论有一些都是针对(即使间接地)国家赞助的恐怖主义问题。例如, 该法院主张, 美国通过对反政府武装的帮助, 卷入了使用武力或武力威胁, 并且通过“训练、装备、武装、资助和供应反政府武装从而鼓励、支持和援助了尼加拉瓜境内针对该国的军事和准军事活动”, 这就违背了按习惯国际法承担的不对他国使用武力和不干涉他国内政的义务(第 228、238 和 292 段)。

<sup>85</sup> 值得指出的是早在国际联盟的体制中就已经达成了关于各国有责不对他国进行、支持或鼓励恐怖活动的国际协议。参看 1937 年 11 月 16 日在国际联盟主持下通过的防止和惩治恐怖主义公约(国联文件 c.546(I), M.383(I), 1937.v)第一条。此外, 国联理事会于 1934 年曾经决议, 各国有责不得鼓励或容许在其领土上对别国进行恐怖主义活动。见 1934 年国际联盟官方公报第 1839 号, Lambert 引用于同前书第 29 页注 16, 注 82。此类禁止也载于 1974 年 12 月 14 日联大第 3314(XXV)号决议第 3 条(f)和(g), 其中包括有侵略的定义; 以及 1970 年 12 月 16 日联大第 2734 号决议, 其中载有《加强国际安全宣言》, 内称“庄严重申……每一国家有责任避免在他国组织、煽动、协助或参与内乱或恐怖主义行动”。

<sup>86</sup> 见 Guillaume, 同上书, 第 299 页注 17。

<sup>87</sup> Stohl, 同上书, 第 43 页注 71。

<sup>88</sup> 同上, 第 44 页, Kegley, Vance Sturgeon 和 Wittkopf, 第 22 页注 81。还可参看 Lambert, 第 16 页注 16, 和 Falk, 第 170-171 页注 55。

<sup>89</sup> 《大会正式记录，第二十八届会议，补编第 28 号》(A/9028)，1973，第 24 段。还见同上，第 38 段，以及 Franck 和 B.B. Lockwood, Jr., 《关于恐怖主义问题国际公约的初步设想》，“美国国际法杂志”，第 68 卷(1974)，第 73-74 页。

<sup>90</sup> Lambert, 同上书第 16 页注 16。

<sup>91</sup> 同上，也提到 Stohl, 第 48 页注 71。

<sup>92</sup> 一个富有启示性的事例是“彩虹勇士号”事件，法国情报人员在新西兰的奥克兰港从事恐怖主义行为，破坏绿色和平组织的彩虹勇士号船，因为它抗议法国在南太平洋的核试验。这一事件导致船员一人丧生。法国政府公开道歉并最终同意接受调解，在联合国秘书长主持下，法国政府为该船员死亡承担了经济责任。

<sup>93</sup> 这一混淆的明里例证，见上文注 89 所附文字。

<sup>94</sup> 一般见《国际恐怖主义百科全书》，注 45；Friedlander, 注 39；R.H. Kupperman 和 D.M. Trent 编《恐怖主义：威胁、现实、回应》，加州斯坦福胡佛研究会出版社，1980 年；A.E. Evans 和 J.F. Murphy 编《国际恐怖主义的法律问题》，“休斯敦国际法杂志”，第 22 卷，第 1 号(1999 年)，第 55 页；和 Rubenstein, 注 36。还可参看 Lambert, 第 15 页注 16, Stohl 和 Lopez, 第 3 页注 51；和 Schmid, 第 104-105 页注 15, 该书估计关于恐怖主义的文献资料有九成以上是论述非国家恐怖主义的。

<sup>95</sup> Laqueur, 同上书注 69, Lambert 引用于同上书第 14-15 页注 16, 注 11。

<sup>96</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/28 号文件，第 14-16 段和 E/CN.4/Sub.2/1999/27 号文件，第 44-45 段。

<sup>97</sup> 联合国在迄今为止从事的几乎一切有关工作中经常指出，武装冲突并非恐怖主义。例如，首次设立的国际恐怖主义问题特设委员会在其第一份报告(上文注 89, 第 37 段)中提到，委员会不应审议武装冲突引起的行为。

<sup>98</sup> 例如见 E/CN.4/Sub.2/1997/28 第 11 段。

<sup>99</sup> 例如，《伊斯兰组织公约》第 2 条(a)款规定：“包括对抗外国占领、侵略、殖民主义和霸权的武装斗争在内的旨在根据国际法原则争取解放和实现自决的人民斗争不应被视为恐怖主义罪行”。《非统组织公约》在第 3 条第 1 款中作了类似规定：“……人民为争取解放或行使自决而根据国际法原则开展的斗争，包括对抗外国势力的殖民主义、占领、侵略和统治的武装斗争，不得被视为恐怖主义行为”。

<sup>100</sup> 如上所述，有关组织尤其是伊斯兰组织大力主张需将恐怖主义与民族解放斗争明确区分开来。伊斯兰组织将这些问题的辩论称作是有人“疯狂地妄图混淆恐怖主义与各族人民根据国际法原则以及《伊斯兰会议组织宪章》和《联合国宪章》的规定开展的合法斗争之间的明确区别”(伊斯兰组织 53/8-P(IS)号决议)。最近举行的伊斯兰首脑会议在决议中将“疯狂地”改为“丧失理智地”(伊斯兰组织 64/9-P(IS)号决议)。如想了解一般情况，另见 E. Chadwick, Self-determination, Terrorism and the International Humanitarian

Law of Armed Conflict, The Hague, Martinus Nijhoff, 1996.

<sup>101</sup> 主要的人道主义法律文书包括:《1907年海牙公约和章程》,《联合国条约汇编》第75卷第31页,《联合国条约汇编》第75卷第85页,《联合国条约汇编》第75卷第135页,《联合国条约汇编》第75卷第267页(《日内瓦四公约》);《1949年日内瓦四公约第1号附加议定书》,《联合国条约汇编》第1125卷第3页(《第1号附加议定书》);《1949年日内瓦四公约第2号附加议定书》,《联合国条约汇编》第1125卷第609页(《第2号附加议定书》);《战争罪及危害人类罪不适用法定时效公约》,《联合国条约汇编》第754卷第73页。联合国大会通过的主要涉及武装冲突期间保护平民问题的许多决议也是武装冲突法律的一部分。

<sup>102</sup> 国际法院着重强调,各国和各当事方根据强制法,有义务在包括一国并未直接卷入的情势在内的一切情况下尊重并确保尊重人道主义法律。见 Military and Paramilitary Action in and against Nicaragua, note 84 *supra*, paras. 113-115。另见 paras. 151-153 (Singh, separate opinion) and paras. 199-200 (Sette-Camara, separate opinion)。国际法院还确认,不管武装冲突属何类型,均适用这一规则。国际法院认为,反政府游击队与尼加拉瓜政府之间的武装冲突为内战(同上,第114段),因此按与内战相关的人道主义法律规定解释了这项原则。

<sup>103</sup> 国际武装冲突一般被视为国与国之间的冲突。但自从《日内瓦四公约第1号附加议定书》生效以来,从法律上来说,民族解放战争和对抗种族主义政权的战争现也被视为国际武装冲突。见《第1号附加议定书》第1条。但遗憾的是,该条并未确定种族主义政权的定义。但可援用包括条约规定在内的大量人权法律来确定,在不符最低限度内战标准的情况下,某个政权是否具有足够的种族主义色彩使人们可对该国境内的武装冲突应用人道主义法律。

<sup>104</sup> 不管是否宣战,均适用人道主义法律。当代多数战争是以不宣而战的方式进行的。

<sup>105</sup> 人们公认该条是根据现行习惯国际法对内战所下的定义。

<sup>106</sup> 《第2号附加议定书》第1条第2款。

<sup>107</sup> 根据人道主义法律,内战不一定“有理可言”,背后可能有形形色色的原因。这里的关键是,武装活动水平是否达到内战标准。战争法规和惯例并不禁止游击战。一般文献见 M. Veuthey, Guérilla et droit humanitaire, Genève, Comité International de la Croix-Rouge, 1983。

<sup>108</sup> 特别报告员认为, K. Parker、A. Heindel 和 A. Branch 自 1995 年以来对各种战争进行的年度审查(Armed Conflict around the World Today: A Country by Country Review, Humanitarian Law Project/Parliamentary Human Rights Group, United Kingdom.)在此方面具有参考价值。还可查阅 [www.hri.ca/doccentre/armedconflict](http://www.hri.ca/doccentre/armedconflict)。

<sup>109</sup> 需重申的是,《第1号附加议定书》第1条第4款规定在以下场合适用与国际战争有关的人道主义法律:“各国人民在行使庄严载入《联合国宪章》和关于各国依《联合国宪章》和《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作的国际法原则宣言》的自决权中,对殖民统治和外国占领以及对种族主义政权作战的战斗冲突。”实际上,在不涉及自决权问题时,人道主义法律的适用一般不会引起争议。

<sup>110</sup> 可参考《前南斯拉夫问题国际法庭规约》和《卢旺达问题国际法庭规约》就目前被视为严重违反战争法规和惯例的行为进行的阐述。《1949年日内瓦四公约》关于“严重破坏行为”的4个条款(《第一项公约》第50条;《第二项公约》第51条;《第三项公约》第130条;《第四项公约》第147条)以及两项《附加议定书》也认为这些武装冲突期间的行为构成严重违法行为。

<sup>111</sup> 应指出的是,《日内瓦四公约》的若干条款规定需就违法行为采取行动,例如《第三项日内瓦公约》第129至第132条以及另外三项公约的类似条款均作了这样的规定。大会也探讨了实施人道主义法律问题。尤见《关于侦查、逮捕、引渡和惩治战争罪犯和危害人类罪犯的国际合作原则》,大会1973年12月3日第3074(XXVIII)号决议。

<sup>112</sup> 柬埔寨和印度尼西亚也作出了努力,允许国际观察员参加对被控在作战期间犯罪者的国内审判。若干国家对内战期间双方严重违法人士实行了大赦。

<sup>113</sup> 见1998年7月17日通过的《国际刑事法院罗马规约》(A/CONF.183/9)。需有60个国家批准条约方可生效,而现在只有27个国家批准了该项条约。即使如此,筹委会现已完成关于种族灭绝、战争罪行和危害人类罪行内容的工作(见PCNICC/2000/1/Add.2)。

<sup>114</sup> 例如见《1949年第一项日内瓦公约》第49条。另外三项《1949年日内瓦公约》以同样措词作了同样的规定。

<sup>115</sup> 占领国甚至经常将和平抗议或提供人道主义援助等受到国际保护的行为视为恐怖主义行为。

<sup>116</sup> 显然,根据人道主义法规,如果有关人自称是在行使自决权,即使武装冲突的规模很小,甚至完全不必以武装冲突为由,就可援用人道主义法律。这也许是为许多团体试图援引人道主义法律的原因。

<sup>117</sup> 尤其是在1995年3月日本奥姆真理教信徒在东京地铁撒布沙林神经毒气之后,越来越多的学者认为,恐怖主义分子可能会利用非常规武器,恐怖主义可能会达到新的、骇人听闻的地步。关于一般文献,见: B. Roberts, ed., Terrorism with Chemical and Biological Weapons: Calibrating the Risks and Responses; Alexandria, Virginia, The Chemical and Biological Arms Control Institute, 1997; J.K. Campbell, Weapons of Mass Destruction Terrorism, Seminole, Florida, Interfact, 1997; E.M. Spiers, “Chemical and biological terrorism”, in Brassey’s Defence Yearbook 1996, London and Washington, Brassey’s, 1996, pp.



254-272; B. Hoffman, Inside Terrorism, New York, Columbia University Press, 1998; B. Hoffman, “Terrorism and the WMD: some preliminary hypotheses”, The Nonproliferation Review, Spring-Summer 1997, pp. 45-53; Laqueur, op. cit., note 44 supra; W. Laqueur, “Postmodern terrorism”, Foreign Affairs, Sep/Oct 1996, pp. 24-36; A. Carter, J. Deutch and P. Zelikow, “Catastrophic terrorism: tackling the new danger”, Foreign Affairs, Nov/Dec 1998, pp. 80-94; J. Stern, The Ultimate Terrorists, Cambridge, Harvard University Press, 1999; G. Schweitzer, Superterrorism: Assassins, Mobsters and Weapons of Mass Destruction, New York, Plenum Press, 1998.

<sup>118</sup> 关于类似的结论，例如见，A. E. Smithson and L.-A. Levy, Ataxia: The Chemical and Biological Terrorism Threat and the US Response, Report No. 35, The Henry L. Stimson Center, Washington, 2000; E. Sprinzak, “The great superterrorism scare”, Foreign Policy, Fall 1998, pp. 110-124; B.M. Jenkins, “Will terrorists go nuclear? ”, Orbis, Autumn 1985, pp. 507-515; B.M. Jenkins, “The limits of terror: constraints on the escalation of violence”, Harvard International Review, Summer 1995, p. 44; D. Claridge, “Exploding the myths of superterrorism”, in M. Taylor and J. Horgan, eds., The Future of Terrorism, London, Frank Cass, 2000, pp. 133-148.

<sup>119</sup> 关于最糟情况特别可怕的假设，例如见，Carter 以及其他任的著述，上文注 117，第 81 页，以及 Stern 的著述，上文注 117，第 1-4 页。

<sup>120</sup> 关于化学武器的通俗性技术分析，见 Smithson and Levy, note 118 supra, p. 29; J. B. Tucker, ed., Toxic Terror: Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons, 较严谨的技术分析见 US Congress, Office of Technology Assessment, Technologies Underlying Weapons of Mass Destruction, OTA-BP-ISC-115, US Government Printing Office, Washington, D.C., December 1993.

<sup>121</sup> Laqueur, note 44 supra, p. 59; Smithson and Levy, note 118 supra, p. 29.

<sup>122</sup> 关于化学武器前体的商业应用情况，例如见 Spiers, note 117 supra, pp. 257 and 263, as well as Smithson and Levy, note 118 supra, p. 31.

<sup>123</sup> 同上，第 32 页。

<sup>124</sup> R. A. Falkenrath, R.D. Newman, and B.A. Thayer, America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1998, p. 102.

<sup>125</sup> 关于一般文献，见 A.E. Smithson, Separating Fact from Fiction: The Australia Group and the Chemical Weapons Convention.

<sup>126</sup> 见 Tucker, note 120 supra, pp. 6-9; Smithson and Levy, note 118 supra, p. 36.

<sup>127</sup> 见 R. A. Falkenrath, “Confronting nuclear, biological, and chemical terrorism”, Survival, vol. 40, No. 3, Autumn 1998, pp. 43-65.

<sup>128</sup> 见 Spiers, note 117 supra, p. 258。另见 Smithson and Levy, note 118 supra, p. 34。这两位专家在专著中提到,如果是在室外释放,杀死 500 人需要 220 磅沙林,杀死 10,000 人需要 2,200 磅。

<sup>129</sup> 同上,第 279 页。另见 Claridge, note 118 supra, p. 139 ff。

<sup>130</sup> 关于奥姆真理教使用化学武器和生物武器情况的分析,见 D.E. Kaplan, “Aum Shinrikyo”, in Tucker, note 120 supra, pp. 207-226, Smithson and Levy, note 118 supra, pp. 71-111; D. E. Kaplan and A. Marshall, Cult at the End of the World, New York, Crown Publishers, 1996. See also R.J. Lifton, Destroying the World to Save It: Aum Shinrikyo, Apocalyptic Violence and the New Global Terrorism, New York, Metropolitan Books, 1999。

<sup>131</sup> Kaplan, note 130 supra, pp. 209-210; Stern, note 117 supra, p. 65。

<sup>132</sup> Smithson and Levy, note 118 supra, p. 281。

<sup>133</sup> 在此方面有许多参考资料,例如见 1997 年 8 月 6 日《美国医疗协会会刊》特刊;联合国,《化学武器和细菌(生物)武器及其可能使用造成的后果》,联合国出版物,销售品编号 E. 69. 1. 24,纽约,1999 年;世界卫生组织,《化学武器和生物武器所涉的卫生问题》,日内瓦,1970 年。

<sup>134</sup> 上文提到的澳大利亚集团正尝试建立出口管制制度。见 Smithson and Levy, note 118 supra, p. 40。另见 Claridge, note 118 supra, pp. 139-140。

<sup>135</sup> Smithson and Levy, note 118 supra, pp. 45-50; Laqueur, note 44 supra, p. 55。

<sup>136</sup> 例如见 D.A. Henderson, “Bioterrorism as a public health threat”, Emerging Infectious Diseases, vol. 4, No. 3, Jul-Sept 1998, pp. 488-492, and Journal of the American Medical Association, note 133 supra, passim。

<sup>137</sup> Smithson and Levy, note 118 supra, pp. 51-56; Tucker, note 120 supra, pp. 6-9。

<sup>138</sup> Falkenrath, note 127 supra; p. 47; Stern, note 117 supra, p. 68。

<sup>139</sup> Laqueur, note 44 supra, p. 67。

<sup>140</sup> 上文注 117 提及的 Stern 先生的专著第 60 页提到, Aleksandr Lebed 将军于 1997 年称,在 132 枚 2,000 吨当量的袖珍炸弹中,84 枚炸弹下落不明。关于这方面的一般分析,另见 G. Cameron, Nuclear Terrorism: A Threat Assessment for the 21st Century, London, Macmillan Press Ltd., 1999。

<sup>141</sup> 例如见 G.T. Allison, and others, Avoiding Nuclear Anarchy: Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1996, and Stern, note 117 supra, pp. 87-106。

<sup>142</sup> 同上,第 57-60 页,第 97 页;按照定义,可用于制造武器的铀指的是浓缩 90% 以上的 U-235,可用作制造武器的钚中含有不到 7% 的 Pu-240。另见 Cameron, note 140 supra, pp. 131-132。

<sup>143</sup> 上文注 117 提到的 Stern 先生在其专著第 98 页中写到：“迄今尚未听说发生过有人获得足以制造一枚核弹的材料案件”。Allison 以及其他人在上文注 141 提到的专著第 10 页中指出：“已有数以百计关于这类事件的报导，但绝大多数已知事件实际上是骗局，或所涉材料并不能用于制造武器。”

<sup>144</sup> 同上，第 13 页：“但一些人提出了究竟是否会有人需要被盗的或非法购置的裂变材料或核武器。迄今为止，没有什么确凿证据表明有人会需要以此种特别方式获得核武器。”

<sup>145</sup> Stern, note 117 supra, p. 59.

<sup>146</sup> 同上，第 54-57 页，第 67 页；Falkenrath, note 127 supra, p. 62。关于威胁使用放射性材料从事恐怖主义活动的最著名事件是，车臣游击队领导人 Shamil Basayev 于 1995 年 11 月 23 日在莫斯科 Izmailovski 公园埋设了 32 公斤的放射性材料铯，并威胁将埋设更多的放射性材料；见 Stern, note 117 supra, p. 67, and Cameron, note 140 supra, pp. 143-144。

<sup>147</sup> Ibid., pp. 133-135, Stern, note 117 supra p. 100; Laqueur, note 44 supra, p. 72。

<sup>148</sup> 例如见 Smithson and Levy, note 118 supra, pp. 11-13; and Sprinzak, note 118 supra, passim。另见上文注 117。

<sup>149</sup> Stern, note 117 supra, p. 88。

<sup>150</sup> B.M. Jenkins, “Will terrorists go nuclear? A reappraisal”, in H.W. Kushner, ed., The Future of Terrorism: Violence in the New Millennium, London, SAGE Publications, 1998, p. 230。

<sup>151</sup> 例如见, J. D. Simon, Terrorists and the Potential Use of Biological Weapons: A Discussion of Possibilities, U.S. Armed Forces Medical Intelligence Center, RAND Corporation, Santa Monica, California, 1989, pp. 11-12。

<sup>152</sup> 关于一般分析，见：Stern, note 117 supra; Laqueur, note 44 supra; and Hoffman, note 117 supra。

<sup>153</sup> 同上，见书中有关各处；E. M. Spiers, Weapons of Mass Destruction: Prospects for Proliferation, New York, St. Martin's Press, 2000, pp. 81-82; Simon, note 151 supra, p. v; Tucker, note 120 supra, p. 10; Laqueur, note 44 supra, passim; Cameron, note 140 supra, passim。

<sup>154</sup> Smithson and Levy, note 118 supra, p. 64。

<sup>155</sup> 同上，第 57-69 页。

<sup>156</sup> 见 Sprinzak, note 118 supra, p. 116; Tucker, note 120 supra, p. 254。

<sup>157</sup> 见 Wardlaw 在上文注 71 提到的专著第 197 页，并参见克林顿总统在第 39 号总统指令中就大规模毁灭性武器的扩散问题宣布国家可进入紧急状态，他称：“美国将极端重视发展有效能力，发现、预防、挫败恐怖主义分子利用核、生物或化学材料或武器并

对付这类使用造成的后果”，引文见 J. M. Graham, “Introduction”, pp. 9-20, in D.W. Siegrist and J. M. Graham, eds., Countering Biological Terrorism in the US: An Understanding of Issues and Status, Arlington, VA, Oceana Publications Inc., 1999, p. 10。另见白宫新闻秘书办公室, 1999 年 1 月 22 日, 《总统关于保证美国 21 世纪安全的发言》, 载有美国总统克林顿关于对付恐怖主义和新的正在出现的恐怖主义工具和威胁的新措施的发言, 以及司法部长 Janet Reno、卫生与公众服务部长 Donna Shalala 和总统安全设施和反恐怖主义国家协调专员 Richard Clarke 就美国政府加强努力打击正在出现的生物、化学和电脑恐怖主义的威胁问题所举行的新闻发布会。另请参见 B. Kellman, “Review essay: clashing perspectives on terrorism”, in The American Journal of International Law, vol. 94 (2000), pp. 434-438。

<sup>158</sup> 尤其见: J. Arquilla, D. Ronfeldt, and M. Zanini, “Networks, netwar, and information-age terrorism”, pp. 39-84 in Countering the New Terrorism, RAND Corporation, Santa Monica, 1999; J. Arquilla and D. Ronfeldt, The Advent of Netwar, RAND Corporation, Santa Monica, 1996; and J. Arquilla and D. Ronfeldt, eds., In Athena’s Camp: Preparing for Conflict in the Information Age, RAND Corporation, Santa Monica, 1997. See also R.E. Stephens, “Cyber-biotech terrorism: going high tech in the 21st century”, in Kushner, note 150 supra, pp. 195-207; and K.R. Damphousse and B.L. Smith, “The Internet: a terrorist medium for the 21st century”, in Kushner, note 150 supra, pp. 208-224.

<sup>159</sup> 见 D. E. Denning, “Activism, hacktivism, and cyberterrorism: the internet as a tool for influencing foreign policy”, paper presented at the Internet and International Systems: Information Technology and American Foreign Policy Decisionmaking Workshop, 1999, available at <http://www.nautilus.org/info-policy/workshop/papers/denning.html>; and M. M. Pollitt, Cyberterrorism - Fact or Fancy?, Proceedings of the 20th National Information Systems Security Conference, October 1997, pp. 285-289.

<sup>160</sup> 例如见 Denning 在上文注 159 提到的专著中的分析, 页码不详。

<sup>161</sup> 特别报告员在初步报告中将恐怖主义对人权造成的影响分为以下三类: (一) 个人生命权、自由权和尊严权; (二) 与民主社会权相关的各项问题; 以及(三) 与社会安定和公共秩序相关的各项权利。

<sup>162</sup> 例如见暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员 Radhika Coomaraswamy 女士提交的初步报告(E/CN.4/1995/42, 尤见第 99-101 段)以及武装冲突期间蓄意强奸、奴役和类似奴役做法情况特别报告员 Gay J. McDougall 女士在提交最后报告后提供的更新材料(E/CN.4/Sub.2/2000/21, 第 20 段)。

<sup>163</sup> 例如见 2000 年 4 月 20 日委员会第 2000/45 号决议第 3 和第 4 段, 其中申明侵害妇女的暴力行为, 不论是发生公共生活中, 还是私人生活中, 都是对妇女人权和基本

自由的侵犯。

<sup>164</sup> 例如见委员会第 2000/30 号决议序言部分第 17 段：“重申所有国家有义务促进和保护人权与基本自由，……”，以及执行部分第 5 段：“敦促各国严格按照国际法，包括按照国际人权标准，履行其按照《联合国宪章》和其他国际法规定所承担的义务，防止、打击和消除以任何形式和表现出现的恐怖主义……”。

<sup>165</sup> 有关非政府组织和政府在委员会和小组委员会中都提到需要审查恐怖主义的根源。

<sup>166</sup> 关于国家未能保护外国人或未能采取适当行动追查和惩处从事某些恐怖主义行为者引起的国家责任问题，参见 J.J. Paust, “The Link Between Human Rights and Terrorism and Its Implications for the Law of State Responsibility”, Hastings International and Comparative Law Review, vol. 11, No. 1 (1987), pp. 53-54.

<sup>167</sup> 见委员会第 2000/30 号决议序言部分第 20 段和执行部分第 5-6 段以及委员会第 2001/37 号决议序言部分第 22 段和执行部分第 5-6 段。

<sup>168</sup> 例如见，J.J. Paust, “The Link Between Human Rights and Terrorism and Its Implications for the Law of State Responsibility”, Hastings International and Comparative Law Review, vol. 11, No. 1 (1987), pp. 53-54.

<sup>169</sup> 尤见 2000 年 7 月 26 日 A/55/179 号文件和 2000 年 10 月 9 日 A/55/179/Add.1 号文件。

<sup>170</sup> 特别报告员注意到，在某些情况下，与被控犯有战争罪和危害人类罪的人相比，被控从事恐怖主义行为的人享受的程序权利较少。

<sup>171</sup> A/55/179, 第 44 段。

<sup>172</sup> 同上，第 45 段。有几个国家表示，其国内法中并无专门的恐怖主义罪，但可根据普通的刑法规则对恐怖主义分子的实际行为进行检控。确定恐怖主义可能会大大改变刑法的若干其他规定。

<sup>173</sup> 另外还应指出的是，受这些做法和政策的影响，未能解决引致这些做法和政策的基本问题，其中一些问题已拖了几十年之久。

<sup>174</sup> 除了委员会通过的关于人权与恐怖主义问题的决议之外，政府以及非政府发言人在一般辩论中就此专题多次发言，十分重视违法不究问题。

<sup>175</sup> 路易·儒瓦内先生提交的关于侵犯人权(公民权利和政治权利)的人违法不究问题的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1997/20)和哈吉·吉塞先生提交的关于侵犯人权(经济、社会和文化权利)的人违法不究问题的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1997/8)。儒瓦内先生在报告中阐述了对付违法不究问题的一系列原则，这些原则在此方面尤其适用。

<sup>176</sup> 见上文第二章 B 节第 3 段和 C 节。围绕英国上议院就皮诺切特将军案件所作决定引发的国家豁免问题进行的有意义的讨论，见 J.M. Sears, “Confronting the ‘culture of impunity’: immunity of heads of State from Nuremberg to ex parte Pinochet”, in the German Yearbook of International Law, vol. 42 (1999), pp. 125-146.

<sup>177</sup> 但特别报告员须强调指出的是，寻求庇护者如果被控从事恐怖主义行为，有权反驳此项指控。

-- -- -- -- --