

# 人权、恐怖主义和反恐怖主义

人权

概况介绍

第32号



联合国人权事务高级专员办事处



# 人权、恐怖主义和反恐怖主义

概况介绍第 32 号

## 说 明

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界或界限的划分表示任何意见。

\*

\*      \*

本出版物所载材料可不经许可予以引用或转载，但须注明出处并将转载本出版物材料的出版物一份寄交瑞士日内瓦联合国人权事务高级专员办事处(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland)。

## 目 录

	页 次
导 言.....	1
一、人权与恐怖主义.....	3
A. 什么是人权?.....	3
B. 什么是恐怖主义?.....	6
C. 恐怖主义对人权的影响.....	8
D. 追究个人刑责与受害者人权.....	11
E. 恐怖主义与国际法的其他方面.....	13
二、人权与反恐恐怖主义.....	22
A. 在打击恐怖主义的同时促进和维护人权.....	22
B. 人权法的灵活性.....	25
三、恐怖主义和反恐恐怖主义背景下的特殊人权挑战.....	35
A. 生命权.....	35
B. 绝对禁止酷刑所面临的挑战.....	37
C. 恐怖主义活动嫌疑犯的转移.....	40
D. 自由权与人身安全.....	43
E. 个人特征描述与不歧视原则.....	45
F. 正当程序和接受公正审判的权利.....	46
G. 法制原则与恐怖主义定义.....	48
H. 言论自由与禁止煽动恐怖主义.....	51
I. 结社自由.....	53
J. 监视、数据保护和隐私权.....	55
K. 经济、社会和文化权利.....	57
附 件	
联合国打击恐怖主义的行动.....	59

---

“促进并维护所有人的人权和法治是本战略所有成分所不可或缺的，它承认有效的反恐措施和维护人权并非相互冲突的目标，而是相辅相成，彼此增强。”

联合国全球反恐怖主义战略  
(联合国大会第 60/288 号决议，附件)

## 导 言

几乎全球每个角落都感受到了恐怖主义给人类造成的危害。由于恐怖主义分子的暴力行为，联合国系统本身就遭到了灾难性的人员伤亡。2003年8月19日对联合国驻巴格达办事机构的袭击夺走了秘书长特别代表 Sergio Vieira de Mello 及 21 位其他男女工作人员的生命，另有 150 多人受伤，有的伤势极为严重。

恐怖主义显然对人权有着非常现实而又直接的影响，它对受害者享有的生命权、自由权和人身安全造成毁灭性后果。除了上述个人损失外，恐怖主义还可能动摇政权，破坏民间社会，危及和平与安全，并且威胁到社会经济发展。而所有这一切都会对人权的享有产生实际影响。

人身安全是一项基本人权，而对个人的保护是政府的一项基本义务。所以各国政府有义务采取积极措施保障国民及其他人的权利，以保护他们免受恐怖主义行为的威胁，并将此类罪犯绳之以法。

但是近年来，各国政府采取的反恐措施本身往往对人权和法治构成严重挑战。有些国家借助酷刑和其他虐待手段来打击恐怖主义，而适用于防止酷刑的法律及实用保障措施——比如对拘留中心进行独立的经常性监督——则时常遭到漠视。另有一些国家把参与恐怖活动嫌疑人遣返回国，致使这些嫌犯面临酷刑或其他严重侵犯人权的实际风险，从而违反了“不驱回”的国际法律义务。有些地方的司法独立遭到破坏，而使用特别法庭审判平民对正规法院体制造成了负面影响。采取镇压手段，为的是压制人权维护者、新闻工作者、少数派、土著群体和民间社会的言论。通常划拨给社会方案和发展援助的资源被转拨到安全部门，因而影响到人民大众的经济、社会和文化权利。

这些做法，尤其在兼施并举的情况下，不仅会对法治、善治和人权产生腐蚀作用。还会对国家和国际反恐努力产生反作用。

全球反恐斗争必须以尊重人权和法治为基石。这就需要制订国家反恐怖主义战略，起诉此种犯罪行为责任人，同时促进并且维护人权与法治。这就是说，要采取措施处理适合恐怖主义蔓延的各种条件，其中包括法治不健全，侵犯人权，种族、民族和宗教歧视，政治排斥，以及社会-经济边缘化的问题；要促进民间社会的积极参与和领导权；要谴责侵犯人权的行为，在国家法律中禁止侵犯人权，迅速侦查、起诉并且防止侵犯人权的行为；同时要适当注意维护侵犯人权行为的受害者权益，比如通过判决恢复权利和赔偿。

编写本概况介绍的目的在于加深对人权与恐怖主义之间复杂而多方面关系的认识。其中确定了恐怖主义背景下提出的若干关键性的人权问题，并且概述了无论任何时候、尤其在反恐背景下所必须遵循的相关人权原则和标准。

本出版物的读者对象包括在恐怖主义和反恐背景下与确保维护和促进人权有关的国家当局、国内和国际非政府组织、各国的人权机构、法律从业人员、以及相关个人。

本概况介绍特别旨在：

- 提高有关恐怖主义与反恐怖主义对享受各项人权的影响的意识；
- 为从业者提供一个处理有关恐怖主义、反恐措施和人权问题的实用工具；
- 在确保反恐斗争中尊重人权方面提供指导；
- 说明反恐斗争中所面临的特殊人权挑战。

## 一、人权与恐怖主义

本章在考察恐怖主义对人权的影响之前提出一个人权框架，然后探讨恐怖主义、人权和其他相关国际法规之间的关系。

### A. 什么是人权？

#### 1. 人权的性质

人权是保护个人和群体以防止主要是国家人员的行为和作为干涉基本自由、权利资格和人的尊严的普世价值和法律保障。一整套人权系列涉及到尊重、保护并且实现公民权利、文化权利、经济权利、政治权利、社会权利、以及发展的权利。人权是普遍存在的——换言之，它们是所有人类生来就有的权利——并且相互依存，不可分割。<sup>1</sup>

#### 2. 国际人权法

国际人权法体现在诸多核心国际人权条约和国际惯例法之中。

这些条约特别包括《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》及其两项《任择议定书》。其他主要的世界人权条约还有：《消除一切形式种族歧视国际公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》及其《任择议定书》；《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》及其《任择议定书》；《儿童权利公约》及其两项《任择议定书》；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际

---

<sup>1</sup> 例如见《联合国宪章》第五十五（c）条，《世界人权宣言》第2条，以及《维也纳宣言和行动计划》。

公约》。最近的条约有《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，这两个公约都是2006年12月通过的。有关维护人权和基本自由的专题条约和议定书愈来愈多。

国际人权法不仅限于在条约中列举各项权利，而且还包括已成为国际惯例法组成部分的权利和自由，这就是说，即便有些国家不是某项特定条约的缔约国，国际人权法也对所有国家具有约束力。人们普遍认为，《世界人权宣言》中规定的许多权利都具有这种特性。人权委员会在其第24(1994)号和第29(2001)号一般性评论中也提出了类似看法，认为《公民权利和政治权利国际公约》中的某些权利体现了国际惯例法规范。另外，据认为有些权利享有像“强行法”规范(国际惯例法的强制规范)那样的特殊地位，就是说，任何情况下都不容许违背这些规范。国际法委员会有关国家责任的各项条款所体现的关于禁止酷刑、奴役、种族屠杀、种族歧视和违反人道罪以及关于自决权的法规，都属于强制规范，这一点已得到公认。国际法委员会还列举了适用于武装冲突的基本国际法规则，作为强制规范的范例。<sup>2</sup> 同样，人权委员会也提及了剥夺生命、酷刑以及非人道和有辱人格的待遇、扣押人质、集体惩罚、强制剥夺自由权、以及违反某些不得克减的正当程序权利。而消除种族歧视委员会在其关于种族歧视与反恐措施的声明中将不歧视原则确认为一项“强行法”规范。

---

<sup>2</sup> 见国际法委员会，《带评注的2001年“国际不法行为的国家责任”条款草案》（联合国，2008年），第26条第（5）款和第40条第（3）-（5）款的评注。另见前南斯拉夫问题国际刑事法院，“检察官诉 Furundžija 案”，判例编号 IT-95-17/1，1998年12月10日判决书。

### 3. 国际人权法项下国家义务的性质

人权法主要是要求各国必须做某些事，并防止它们做其他一些事。各国义务尊重、维护和实现人权。尊重人权主要涉及到不要干涉人们享受人权。维护人权重点在于采取积极步骤以确保人权的享受不被他人所干涉。实现人权则要求各国在立法、司法、行政或教育等方面采取适当措施以履行国家的法定义务。可能会规定，如果缔约国没有适当地注意维护人权，以防私人或法人干涉他人享受人权，那么该缔约国应对这种侵犯人权的行为负有责任。譬如讲，根据《公民权利和政治权利国际公约》，各缔约国有义务采取积极措施，以确保私人或法人不在其权限范围内对他人施以酷刑或残忍的、不人道的、有辱人格的待遇或处罚。人权法还规定了在一旦发生侵犯人权的情况下，国家有责任提供有效的法律补救办法。<sup>3</sup>

属于国际惯例法组成部分的那些人权适用于所有国家。<sup>4</sup>就人权条约而言，作为某一特定条约缔约方的国家负有该条约所规定的义务。履行这些义务的机制多种多样，其中包括由条约监督机构来评估一个国家遵守特定条约的情况和个人就其自身权利遭到侵犯向国际机构投诉的能力。另外，特别与反恐斗争中所面临的许多人权挑战有关的是，联合国的所有会员国都有义务联合或单独采取行动，与联合国合作实现《联合国宪章》第五十五条规定的目标，其中包括普遍尊重并遵守所有人的人权和基本自由，而不论种族、性别、语言或宗教信仰。

一个关键问题是国家承担国际人权义务的领土所及的范围。《公民权利和政治权利国际公约》第二条确定了缔约国在

---

<sup>3</sup> 见人权委员会，关于公约缔约国一般法律义务性质的第 31（2004）号一般性评论。

<sup>4</sup> 关于《尼加拉瓜境内反政府的军事和准军事活动（“尼加拉瓜诉美利坚合众国案”）》的案例，判决的法律依据，1986年6月27日判决书，《国际法院案例汇编1986年报告》，第172-201段。

这方面承担的一般法律义务的性质。正如人权委员会在其第31(2004)号一般性评论中所确认的那样，国家保障《公约》赋予其领土范围内并属于其管辖的所有人的权利，这项义务意味着，缔约国必须确保在其权力所及或有效控制的范围内——即便不在其领土范围内——的任何人都能享有这些权利。另外，国际人权的享有不仅限于各缔约国的公民，而且必须让所有人——不论其有国籍还是无国籍，比如寻求政治庇护者和难民——都能享有这些权利。同样地，国际法院在一份咨询意见中得出结论说，“《公民权利和政治权利国际公约》适用于一个国家在本国领土以外行使其管辖权的行为。”在涉及到《儿童权利公约》的适用范围问题时，国际法院也得出了类似结论。<sup>5</sup>

## B. 什么是恐怖主义？

一般认为，恐怖主义是指以平民为目标追求政治或意识形态目的的暴力行为。就法律而言，虽然国际社会尚未通过一个综合性的恐怖主义定义，但是与恐怖主义特定方面有关的现有各种声明、决议和具有普遍性的“部门”条约界定了某些恐怖主义行为及核心要素。1994年联合国大会第49/60号决议中通过的《关于消除国际恐怖主义措施的宣言》指出，恐怖主义包括“为了政治目的企图或预谋在广大民众或在某个群体或特定人群当中挑动恐怖状态的各种犯罪行为”，而此类行为“无论在任何情况下都不可能证明为正当的——不论借以为其辩护的

---

<sup>5</sup> 《在巴勒斯坦被占领土建造隔离墙的法律后果》，2004年7月9日咨询意见，《国际法院案例汇编2004年报告》，第111段和113段。另见关于《刚果境内的武装活动（“刚果民主共和国诉乌干达案”）》的案例，2005年12月19日判决书，《国际法院案例汇编2005年报告》，第216-217段。关于区域案例，见美洲人权委员会“Coard等人诉美国”，判例编号10.951，第109/99号报告，1999年9月29日，第37段。

种种考虑是政治性的还是哲学性的、意识形态的、种族的、族裔的、宗教的、抑或其他性质的。”

十年后，安全理事会第 1566(2004)号决议提到“以平民为打击对象，意在造成死亡或严重人体伤害、或扣押人质的各种犯罪行为，以图在广大民众或在某个群体或特定人群当中挑动恐怖状态，恐吓民众，或逼迫政府或某个国际组织采取某种行动或者不采取任何行动”。同年早些时候，秘书长的条约、挑战和变革问题高级别小组将恐怖主义描述为“意在造成平民或非作战人员死亡或严重人体伤害”的任何行为，“就其性质和背景而言，此种行为的目的在于恐吓民众，或逼迫政府或某个国际组织采取某种行动或者不采取任何行动”。该小组并且鉴定了恐怖主义的许多关键要素，同时进一步援引了载于《1999年禁止资助恐怖主义国际公约》和安全理事会第 1566(2004)号决议的若干定义。<sup>6</sup>

目前联合国大会正在致力于通过一项综合性的打击恐怖主义公约，以补充现有的几项部门反恐公约。该公约草案第 2 条载有关于恐怖主义的定义，其中包括“非法且故意地”造成、企图造成或威胁要造成：“(a) 任何人的死亡或严重人体伤害；或者 (b) 对公共或私人财产的严重损坏，其中包括公用场所、国家或政府设施、公共交通系统、某种基础设施或环境；或者 (c) 财产、场所、设施或系统等的破坏，从而带来或有可能带来重大经济损失，而此种行为的目的，就其性质和背景而言，是恐吓民众，或逼迫政府或某个国际组织采取某种行动或者不采取任何行动”。该草案条款还进而把作为共犯参与、组织或指挥他人(从事恐怖主义活动)规定为犯罪，或者把由一个目标一致的个人团体促成此种罪行规定为犯罪。虽然各会员国已就该公约草案的许多条款达成一致，但由于在是否应将民族

---

<sup>6</sup> 见《一个更安全的世界：我们的共同责任》（联合国出版物，出售品编号：E.05.I.5）。

解放运动排除在适用范围之外的问题上存在分歧意见，因而阻碍了协商一致通过公约全文的进程。谈判仍在继续。许多国家在国内立法中对恐怖主义的定义不同程度地利用了上述诸要素。

第三章 G 节更详细地探讨了与恐怖主义定义和法制原则有关的各种具体挑战。

### C. 恐怖主义对人权的影响

恐怖主义的目的恰恰在于毁灭人权、民主和法治。它攻击《联合国宪章》和其他国际文书的核心价值，诸如：尊重人权；法治；约束武装冲突和保护平民的规则；各国人民和不同民族间的相互包容；以及和平解决冲突等。

恐怖主义对人们享有的诸多人权尤其是生命权、自由权和人身安全有直接的影响。恐怖主义行为可以动摇政权，破坏民间社会，危及和平与安全，威胁社会和经济的发展，尤其可能会对某些群体产生不利影响。所有这一切都会直接影响到人们享受基本人权。

联合国的最高层级尤其是安全理事会、大会、前人权委员会和新的人权理事会均已确认恐怖主义对人权和安全的破坏性影响。<sup>7</sup> 会员国特别提出，恐怖主义：

- 威胁所有地方的人类尊严与安全，危及或夺走生命，制造一个由于害怕人民而毁灭自由的环境，危及基本自由，并且意图破坏人权；

---

<sup>7</sup> 尤其见安全理事会第 1373 (2001) 号和第 1377 (2001) 号决议；联合国大会第 48/122 号、49/185 号、50/186 号、52/133 号、56/160 号和 58/174 号决议及其《关于消除国际恐怖主义的宣言》(第 49/60 号决议)；人权委员会第 2001/37 号和第 2004/44 号决议，人权理事会第 6/28 号决议及其最近关于在打击恐怖主义的同时维护人权和基本权利的决议(2008 年 3 月 28 日)。

- 对建立法治产生不利影响，破坏多元文明社会，意在破坏民主社会基础并且动摇合法成立的政府；
- 与跨国有组织犯罪、毒品走私、洗钱和贩运武器、以及非法转移核材料、化学和生物材料等方面的活动连通一气，并且牵涉到相应发生的谋杀、敲诈勒索、绑架、袭击、扣押人质和抢掠等犯罪行为；
- 给各国的经济和社会发展带来不良后果，破坏国家间的友好关系，并且对国家间的合作包括发展合作关系产生有害的影响；同时
- 威胁到各国的领土完整与安全，严重违背联合国的宗旨和原则，危及国际和平与安全，因此必须予以镇压，作为保持国际和平与安全的一个必不可少的要素。

国际和区域人权法律申明，各国既有权利又有义务保护其管辖下的个人免遭恐怖主义袭击。此项义务出自国家保护其管辖下的个人不受干扰地享受人权的一般义务。更确切地说，此项义务是作为国家确保生命权和治安权之义务的组成部分而得到确认的。

受到国际和区域人权条约——如《公民权利和政治权利国际公约》——保护的生命权，已被描述为“最高权利”，<sup>8</sup> 因为若没有生命的有效保障，其他一切人权都将失去意义。<sup>9</sup> 因此，国家有义务维护其领土范围内每个人的生命权，<sup>10</sup> 而

---

<sup>8</sup> 见人权委员会，第 6（1982）号一般性评论。

<sup>9</sup> 见 Manfred Nowak，《联合国公民权利和政治权利国际公约：CCPR 评论》第 2 次修订版（N.P. Engel, 2005 年），第 121 页。

<sup>10</sup> 见人权委员会，关于第 859/1999 期通讯的意见，“Luis Asdrúbal Jiménez Vaca 诉哥伦比亚案”，2002 年 3 月 25 日（A/57/40（卷二），附件九 W 节，第 7.3 段）。

不容许对此项权利有丝毫的克减——即便在社会紧急状态的时期也不例外。维护生命权，包括这样一项国家义务，即：采取一切适当而必要的步骤捍卫其管辖范围内所有人的生命。作为此项义务的组成部分，各国必须建立有效的刑事司法和执法体系，诸如：阻止犯罪及在发生犯罪的情况下侦查暴力行为的措施；确保犯罪嫌疑人受到起诉；向受害人提供有效补救办法；以及采取其他必要步骤以防止再次发生暴力行为。<sup>11</sup> 此外，国际和区域人权法承认，在特定情况下国家负有积极的义务采取预防行动措施，以保护已知或疑似有生命危险的某个人或某些人免遭另一个人的犯罪之害，<sup>12</sup> 其中当然包括恐怖主义行为。还有必要强调的是，在已知或疑似存在某种威胁的情况下国家有义务确保其管辖下的个人的人身安全。<sup>13</sup> 当然，这也包括恐怖主义威胁。

国家为了履行依照人权法保护其管辖下的个人生命与安全的义务，既有权利又有义务采取有效的反恐怖主义措施，以预防并阻止进一步的恐怖主义袭击，并且起诉实施这种恐怖行动的责任人。与此同时，打击恐怖主义也对维护和促进人权提出了严峻挑战。作为国家保护其辖下个人之义务的组成部分，旨在打击恐怖主义的一切措施本身也必须与国家依照国际法特别是国际人权、难民和人道主义法所承担的义务相一致。

---

<sup>11</sup> 例如见《关于通过对抗有罪不罚的行动维护和促进人权的成套更新原则》（E/CN.4/2005/102/Add.1）。另见人权委员会，关于第 195/1985 期通讯的意见，“Delgado Páez 诉哥伦比亚案”，1990 年 7 月 12 日（A/45/40（卷二），附件九，D 节）。

<sup>12</sup> 欧洲人权法院，“Kiliç 诉土耳其案”，判例编号 22492/93，2000 年 3 月 28 日，第 62 段。另见 Velásquez Rodríguez，第 174 段。

<sup>13</sup> 见“Delgado Páez 诉哥伦比亚案”：“缔约国承诺保障庄严载入该《公约》的各项权利。按照法律，国家对于其管辖下的个人，不可能仅仅[因为]他或她没有被逮捕或拘留就可以忽视已知对其生命构成的威胁。缔约国有义务采取适当的合理步骤来保护他们。把第 9 条解释为允许缔约国忽视对其辖下未被拘留个人的安全构成的威胁，就会使得该《公约》的保障措变得完全失去效力”（第 5.5 段）。

## D. 追究个人刑责与受害者人权

从人权观点来说，支持恐怖主义背景下的受害人是压倒一切的关注事项。虽然紧接在 2001 年“9·11”事件之后开展的工作很大程度上没有适当考虑到受害者的人权问题，但是现在越来越意识到国际社会有必要充分顾及所有恐怖主义受害者的权利。例如，在《2005 年世界首脑会议成果》(大会第 60/1 号决议)中，会员国强调了“帮助恐怖主义受害者并向他们及其家属提供支持以应付其损失和不幸的重要性”。同样，《联合国全球反恐战略》表明，会员国保证“促进国际团结，支持受害者，推动民间社会参与全球打击并谴责恐怖主义的运动”。

在满足恐怖主义受害者需求方面，必须考虑以犯罪受害者与侵犯人权的受害者之间的区别。虽然二者的区别不一定很明显，但是有必要强调指出，在大多数情况下与恐怖主义有关的行为将作为个人的刑事犯罪来处理，原则上国家不对违法行为本身负责。构成侵犯人权的行为则主要是机关或个人以国家的名义或代表国家的违法行为。然而有的情况下国家可能对或许构成违反国际人权法的私人行为负责。

虽然对犯罪受害者和侵犯人权的受害者的需求以及针对这些需求做出的反应进行综合性分析超出了本出版物的范围，但是有几项基本原则应当强调一下。尤其是，有关犯罪受害者和严重违反国际人权法律及严重违反国际人道主义法律的受害者的国际和区域标准或许对处理恐怖主义受害者的需求有指导意义。<sup>14</sup> 与恐怖主义特定方面有关的世界条约的某些规定对于处理恐怖主义受害者的处境也不无关联。

根据大会第 40/34 号决议提出的《为罪行和滥用权力行为的受害者取得公理的基本原则宣言》，受害者包括“通过违反

---

<sup>14</sup> 例如，见《欧洲关于暴力犯罪受害者补偿公约》；部长委员会关于刑法和程序框架内受害者地位的第 R(85)11 号建议。

包括规定了非法滥用权力的法律在内的会员国现行刑法的行为或不作为而单独或集体受害的个人，包括受到身心伤害，精神损害，经济损失，或其基本权利受到严重损害的个人”。重要的是，《宣言》着重指出，一个人可否被认定为受害人“不取决于加害人是否已被认证、拘押、起诉或定罪，也不取决于加害人与受害人之间的家庭关系”。受害者一词可以包括“直接受害者的近亲属或受扶养人，以及在参与帮助遭遇不幸的受害人或防止他人受伤害的过程中自身受到伤害的人”。

《宣言》根据几项基本公理原则进一步概述了这些受害者待遇的最低标准。这些标准要求受害者应当：

- 获得补偿，其人格尊严应受到尊重；
- 了解法律程序并就此表达自己的意见和忧虑；
- 在整个法律过程始终有权得到适当帮助；
- 得到保护，避免遭到恐吓和报复；
- 隐私得到保护；
- 有机会参与包括调解在内的非正式解决纠纷机制；
- 享受恢复权利并在适当时得到补偿；同时
- 获得物质的、医疗的、心理的和社会的必要帮助。

2005 年联合国大会第 60/147 号决议通过的《关于严重违反国际人权法和国际人道主义法行为的受害者获得补救和赔偿权利的基本原则和准则》强调了对受害者给予人道待遇并且尊重其人格尊严和人权，并且着重指出应采取适当措施，保障受害人及其家属的安全、身心健康和隐私权。这些《基本原则和准则》还概括了可给予违反国际人权及人道主义法行为受害者的各种补救办法。其中包括受害人平等而有效地享受公平待遇的权利，获得对其所受伤害的有效而迅速的补偿，以及获取有关违法行为和补偿机制的相关信息。更具体来讲，这些基本原则和准则概述了对于因为可归咎于国家且构成严重违反国际人

权法或严重违反国际人道主义法的行为或不作为，国家负有向受害者提供补偿的义务，并且在对造成的伤害应负法律责任的当事方无力或不愿意履行其义务的情况下，国家有义务确立对受害者给予补偿和其他援助的国家方案。

## E. 恐怖主义与国际法的其他方面

### 1. 恐怖主义与国际人道主义法

国际人道主义法包含关于保护身陷“武装冲突”之中的个人(就像在其他条约中人们对人道主义这一词语的理解那样)以及关于敌对行为的一套规则。此类规则体现在包括《日内瓦四公约》及其两项《补充议定书》在内的一系列条约以及旨在减少武装冲突中的人类痛苦的其他许多国际文书之中。其中不少条款现在也被确认为国际惯例法。<sup>15</sup>

在国际人道主义法中没有像人权法中那样明确的“恐怖主义”定义。不过，国际人道主义法所禁止的发生在武装冲突中的许多行为若发生在和平时期都会被视为恐怖主义行为。<sup>16</sup>

比如，依据国际法，针对平民和民用目标实施的故意暴力行为构成战争犯罪，相关罪犯可能为此而受到起诉。此项规则源自关于在武装冲突中保护平民的国际人道主义法律基本原则，亦即区分的原则。根据此项原则，冲突各方无论在任何时候都必须区分平民百姓和战斗人员。本质上，这就意味着只能瞄准军事目标进行攻击，也就是那些按其性质、位置、目的或用途可以有效促进军事行动的目标；依当时具体情况而定，这些目标的完全或部分被摧毁、缴获或中立化，肯定具有军事上的好处。当平民直接参与敌对行动的时候，他们便失去了作为

---

<sup>15</sup> 见 Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck 编，《国际人道主义惯例法》（剑桥，剑桥大学出版社，2005 年），以及卢旺达和前南斯拉夫国际刑事法庭判例法。

<sup>16</sup> 见红十字国际委员会，《国际人道主义法律与恐怖主义：问题与答案》，2004 年 5 月 5 日，可上网查阅：[www.icrc.org](http://www.icrc.org)。

平民所能得到的保护。

另外，根据国际人道主义法，严禁不分青红皂白地进行攻击。其中包括不是针对特定军事目标，使用一种不能被当作特定军事目标瞄准的战斗方法或手段，或其作用不受国际人道主义法规限制的战斗方法或手段进行攻击，因而具有不加区分地打击军事目标和平民或民用目标的性质。不分青红皂白的攻击包括同样被禁止的不成比例的攻击。

国际人道主义法还特别禁止“恐怖主义办法”或“恐怖主义行动”。这些禁令旨在强调个人刑事责任，以保护人们免于集体惩罚和“一切恐吓或恐怖主义办法”。<sup>17</sup> 此外，国际人道主义法还严禁“以在平民百姓当中传播恐怖感为主要目的实施暴力行为或威胁”。<sup>18</sup> 根据红十字国际委员会的资料，即便是合法地攻击一个军事目标也会在平民当中引起恐惧感，有关敌对行为的这些规定谋求禁止“特别旨在恐吓平民百姓的袭击，比如炮轰或狙击城市平民的军事行动”。<sup>19</sup>

值得注意的是，除了国际人道主义法之外，在武装冲突期间依然适用国际人权法，只是根据载于国际人权条约的严格要求允许有某些限制。这两个法律体系之间的基本差别在于：人权法在任何时候都保护个人，而国际人道主义法仅在发生武装冲突的情况下才适用。在这方面，人权委员会第 31 号一般性评论指出：

[《公民权利和政治权利国际公约》] 也适用于国际人道主义法律规则适用的武装冲突境况。就某些公约权利而言，虽然国际人道主义法的某些较为具体的规则也许对于解释公约权利特别有关，但是这两个法律体系是相辅相成而不是互相排斥的。

---

<sup>17</sup> 《日内瓦第四项公约》，第 33 条。

<sup>18</sup> 《日内瓦公约第一项补充议定书》第 51 (2) 条和《日内瓦公约第二项补充议定书》第 13 (2) 条。

<sup>19</sup> 见“国际人权法与恐怖主义……”。

国际刑事法庭也确认《公约》在武装冲突期间的适用性，认为“一个人的生命不得被任意剥夺的权利也适用于敌对的情况。然而，什么是任意剥夺生命的检验标准就得由适用的特别法——亦即在武装冲突中适用的法律——来决定”<sup>20</sup> 国际法院在其关于《在巴勒斯坦被占领土建造隔离墙的法律后果》的咨询意见中进一步设想了在武装冲突时期人权法的适用性，它认为，“各项人权公约提供的保护在武装冲突的情况下并未停止，只是《公民权利和政治权利国际公约》第四条的克减规定的影响除外”。<sup>21</sup> 最近，国际法院在刚果民主共和国和乌干达之间的武装冲突中适用了人权法和国际人道主义法。<sup>22</sup>

在武装冲突之外发生的恐怖主义行为一般构成触犯国内刑法和(视情况而定)国际刑法的犯罪，因此应通过执行国内和国际刑法来予以管制。

## 2. 恐怖主义与国际刑法

以往 40 年来，国际社会在联合国的支持下先后制定了 13 项有关防范和镇压恐怖主义的公约。这些所谓“部门”文书所针对的问题从非法劫机和扣押人质到制止恐怖爆炸等，有助于建立全球打击恐怖主义法律制度和提供一个国际合作架构。这些公约要求各国采取具体措施预防恐怖主义行为并制止与恐怖主义有关的犯罪活动，其中包括责成各缔约国将特定行为规定为刑事犯罪，确立一些司法管辖准则(其中包括众所周知的

---

<sup>20</sup> 《核武器的威胁或使用的合法性》，1995 年 7 月 8 日的咨询意见，《国际法院案例汇编 1996 年报告》，第 25 段。

<sup>21</sup> 《……法律后果》，第 106 段。

<sup>22</sup> 见第 31 号一般性评论，第 11 段；《……法律后果》第 163 段；及关于《武装活动……》的案例第 216–220 段，第 345 (3) 段。另见“人道主义精神的基本标准” (E/CN.4/2006/87, 第三章)，以及联合国，《联合国和区域组织关于在打击恐怖主义的同时保护人权的法学文摘》(纽约和日内瓦，2003 年)，第一章 (C) 节。

“不引渡即审判”原则或“引渡或起诉”原则), 并且为引渡合作和司法协助奠定了基础。

这些与恐怖主义特定方面有关的条约大多将特定行为界定为犯罪, 并要求各国将其规定为刑事犯罪。它们涉及到向恐怖主义提供资助的犯罪, 基于受害者地位的犯罪(比如扣押人质和打击受国际保护的人的犯罪), 与民用航空有联系的犯罪, 与船舶和固定平台有联系的犯罪, 以及与危险物品有联系的犯罪。<sup>23</sup> 例如, 根据《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》, 恐怖主义包括“意在平民或在武装冲突情况下没有积极参与敌对行动的任何其他人造成死亡或严重人身伤害的任何行为, 而这些行为从性质或背景来看其目的在于恐吓民众, 或逼迫政府或某个国际组织采取某种行动或不采取任何行动”。该公约要求惩治与符合上述定义的向恐怖主义提供资助的行为有联系的犯罪。

安全理事会把批准并有效实施全球反恐怖主义文书确认为一项头号重点工作。2001年9月28日, 安理会根据《联合国宪章》第七章通过了第1373(2001)号决议, 明确指出每一桩恐怖主义罪行都构成“对国际和平与安全的威胁”, “恐怖主义行为、方法和做法违背联合国的宗旨和原则。”该决议还要求所有国家把恐怖主义行为规定为刑事犯罪; 惩治支持或准备恐怖主义犯罪的行为; 把向恐怖主义提供资助规定为刑事犯罪; 使恐怖主义犯罪非政治化; 冻结实施或企图实施恐怖主义行动的个人资金; 并且加强在刑事司法事务中的国际合作。

依发生恐怖主义行为的背景而定, 这些行为还可能构成触犯国际法的犯罪。在起草《国际刑事法院罗马规约》的过程中, 有几个代表团争论是否应将恐怖主义单独作为一项犯罪纳入该法院的管辖范围。可是恰恰因为定义问题, 大多数国家都不同意这样做。1998年7月17日在罗马通过的《联合国设立

---

<sup>23</sup> 例如, 见《全球打击恐怖主义公约和议定书立法指南》(联合国出版物, 出售品编号: E.04.V.7)。

国际刑事法院全权代表外交会议最后文件》建议，可能在《罗马规约》生效 7 周年即 2009 年举行的“罗马规约审议会议”应当审议包括恐怖主义在内的几种犯罪，以便就可接受的定义达成一致，并将其列入该法院管辖范围内的罪行清单。

虽然《罗马规约》没有把恐怖主义作为一项单独罪行列入，但是它的确包含了可能包括恐怖主义行为在内的各种犯罪，这要取决于个案的特定事实和情况。一种恐怖主义行为可能构成违反人道罪，《罗马规约》第 7 条规定了这种罪行，以便将某些直接针对任何平民百姓的明知故犯的攻击行为作为广泛或系统化攻击的组成部分来处理。<sup>24</sup> 另外，根据《罗马规约》第 8 条的规定，比如像针对平民的蓄意攻击或不分青红皂白的攻击或扣押人质之类的行为可能按战争罪来处理。

各种国际法庭也在实践中应用了国际刑法有关打击恐怖主义的条款。2003 年，前南斯拉夫问题国际刑事法庭根据其《规约》第 3 条首次判决一个人对萨拉热窝平民百姓犯下战争恐怖罪。该法庭的判决说，此项针对平民百姓的恐怖罪主要系由其他战争罪行所共有的犯罪要素构成，其余犯罪要素是根据《禁止向恐怖主义提供资助的国际公约》判定的。<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Christopher Greenwood, “国际法与‘反恐之战’”, 《国际事务》第 78 卷第 2 期 (2002 年 4 月), 第 301 页。2001 年, 当时的联合国人权高级专员将 2001 年 9 月 11 日发生在美国的恐怖主义袭击描述为一种违反人道罪。

<sup>25</sup> 前南斯拉夫问题国际刑事法庭, “检察官诉加利奇案”, 案例编号 IT-98-29, 2003 年 12 月 5 日判决。法庭补充了下述具体的犯罪要素 (第 133 段):

“1. 针对平民百姓或没有直接参与在平民百姓中造成死亡或严重人身或健康伤害的敌对行动的平民个人的暴力行为。

“2. 罪犯故意将平民百姓或没有参与敌对行动的平民个人当作这些暴力行为的客体。

“3. 上述犯罪的主要目的是在平民百姓当中传播恐怖感。”

### 3. 恐怖主义与国际难民法

与人权法的一般义务并存的国际难民法，是通过定义“难民”这个词语、规定国家对难民的义务、以及确立难民待遇标准，专门为保护难民提供法律框架的法律体系。国际难民法的某些方面也同寻求避难者有关联。1951年的《难民地位公约》及其1967年《关于难民地位的议定书》是国际难民法方面具有普遍性的两项文书。

就恐怖主义和反恐怖主义措施而言，这两项文书都包含了充分顾及国家和东道方安全利益的检查与均衡制度，同时又保护个人利益，因为与其他各类外国人所不同的是，他们已不再享有原籍国的保护。

如上所述，安全理事会第1373(2001)号决议责成各会员国采取一系列措施防范恐怖主义活动并将各种形式的恐怖主义行为规定为刑事犯罪，同时采取包括签署国际反恐怖主义文书在内的各种措施，以帮助和促进各国间的合作。该决议还涉及到有关移徙和难民地位的问题。比如，要求各国通过实施有效的边境控制和确保身份文件和旅行文件的完整性，防止恐怖主义分子的流动(第2(g)段)。决议还要求各国确保不要授予曾经策划、推动或参与恐怖主义活动的寻求避难者以难民地位(第3(f)段)，并且确保难民地位不要被恐怖主义行为实施者、组织者或促动者所滥用(第3(g)段)。

应当着重指出的是，关于难民地位和避难问题，该决议并没有在国际难民法中引进新的义务。《1951年公约》已经有条款确保不对诱导、促动或实施恐怖主义行为者施以国际难民保护。

联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的立场是：绝不能让那些对恐怖主义行为负有责任的人操控难民机构以充当其

安全港或使其可以逍遥法外。<sup>26</sup> 国际难民法律框架包含了旨在防范滥用的条款，因此能够应付难民机构可能被恐怖主义行为责任人所利用的问题。

首先，难民地位只授予符合载于《1951年公约》第1A条的难民定义标准的人，亦即那些“有充分理由害怕因为种族、宗教、国际特定社会团体成员身份或政治信仰等原因而受迫害的人”。在许多情况下，恐怖主义行为责任人也许并不害怕因为《1951年公约》提出的某种理由而受到迫害，而是可能因为其犯罪行为而逃避法律制裁。

其次，根据《1951年公约》第1F条的规定，对于符合第1A条规定标准的人，如果有重要理由考虑到他们在作为难民被避难国接纳以前曾经在该国境外犯有战争罪、违反人道主义罪、严重的非政治犯罪，或者有过违背联合国宗旨和原则的犯罪行为，也可以将其排除于国际难民保护范围之外。特别与此有关的是第1F(b)条，该条涉及到寻求避难者在被避难国接纳之前犯有严重的非政治罪行。具有恐怖主义特征的行为几乎不可避免地相当于严重的非政治犯罪。难民署就《1951年公约》项下排除条款的适用性提出了指导方针，<sup>27</sup> 其中特别注意到这些条款的特殊性及其慎用的必要性。

关于寻求避难者被指称卷入恐怖主义行为的证据，使得有必要考察《1951年公约》第1F条的适用性，而国际难民法则要求在做出决定之前按照公平、有效的程序对个案的背景和环境加以评估。对寻求避难者的任何即决否决——不论在边界还

---

<sup>26</sup> 见联合国难民事务高级专员办事处的进一步报告：难民署，“在不妨碍难民保护的情况下处理安全关切问题——难民署的观点”（2001年11月）；难民署，《“9·11”灾难后关于难民保护的十大关切问题》（2001年10月23日新闻稿）。

<sup>27</sup> 难民署，“国际保护准则：排除条款的适用：《1951年公约》关于难民地位的第1F条”（HCR/GIP/03/05）；难民署，“关于适用排除条款的背景说明：《1951年公约》关于难民地位的第1F条”（2003年）。

是在入境点——都等同于驱回，这是为国际难民法和人权法所禁止的。根据《世界人权宣言》，人人有权寻求避难。

第三，正如《1951年公约》第2条规定的那样，已被确认为难民的人，以及正在等待批准申请的寻求避难者，必须遵守其东道国的法律法规。如果他们不这样做，就有可能完全依照该国法律受到起诉。

此外，根据《1951年公约》第33(2)条，“不驱回”原则存在着例外情况。如果有正当的理由认定某避难者对其所在国家的安全构成危险，或者认定因该避难者被判犯有特别严重的罪行而对东道国构成危险的话，预料该国会拒绝保护此人免于被驱回并遣返原籍国。最后，《1951年公约》第32条规定了以国家安全为由将避难者驱逐到第三国的可能性。这两项条款的任何一条的实施，都只能依照主管当局根据包括被审理权和上诉权在内的适当程序做出的决定行事。不过，必须强调指出，载于《1951年公约》第32或33(2)条规定的任何限定条件都要服从国家的其他人权义务，特别是《公约》关于禁止酷刑的第3条和《公民权利和政治权利国际公约》第7条项下的国家义务；后者提供的保护是绝对的。

如果根据《1951年公约》授予了某人以难民地位，那么，倘若有理由认定当初不该将此人确认为难民的话，这一地位可予以撤销。如果有证据表明，在当初做决定的时候申请避难者并不符合《1951年公约》规定的容纳标准，或者本来应当对此人适用该公约的一个排除条款，就属于这种可以撤销难民地位的情况。<sup>28</sup> 其中可以包括此人犯有恐怖主义行为的证据。如果在正当程序中裁定，此人在确认之时不符合难民定义，那么撤销其难民地位就符合《1951年公约》的目标和宗旨。

---

<sup>28</sup> 见难民署，“关于撤销难民地位的说明”（2004年11月22日）。

---

有些情况下，反恐怖主义和各国采取的国家安全措施也对难民保护产生不利影响。其中包括不适当的立法和行政限制性措施，不给提供寻求避难程序的机会，以及影响公众看法的对难民和寻求避难者的“定罪”。

## 二、人权与反恐怖主义

从第一章可以看出，恐怖主义会直接影响对人权的享有。因此，国家有义务采取有效的反恐怖主义措施。虽然各国和其他方面力量在大力打击恐怖主义的过程中面临非常复杂的巨大挑战，但是国际人权法具有足够的灵活性来有效应对这些挑战。本章将集中探讨反恐怖主义斗争与人权之间的关系，并较为具体地考察国家在确保所有反恐怖主义措施本身符合人权标准方面所承担的义务(A 节)和人权法中处理特殊情况的灵活性(B 节)。

### A. 在打击恐怖主义的同时促进和维护人权

正如恐怖主义对人权和社会功能的发挥有影响一样，国家采取的打击恐怖主义措施也对人权有影响。如前所述，由于恐怖主义对一系列基本人权有影响，所以国家不但有权利而且有义务采取有效的反恐怖主义措施。行之有效的反恐措施和维护人权是相辅相成、彼此增强的双重目标，必须作为国家履行保护其辖下个人的部分义务来同时追求。

第一章 E 节提到，2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击之后安全理事会迅速采取行动，加强国际合作的法律体制，并在诸如防止资助恐怖主义、减少恐怖主义分子获取大规模毁灭性武器的风险、改善执法当局跨境情报交流等领域采取共同应对恐怖主义威胁的办法，同时成立了一个监督机构——反恐怖主义委员会，负责上述措施的实施。另外还在非洲联盟、欧洲委员会、欧洲联盟、阿拉伯国家联盟、欧洲安全与合作组织、美洲国家组织、伊斯兰会议组织、南亚区域合作联盟及其他组织的背景环境下发展了各种区域做法。

自从安全理事会通过第 1373(2001)号决议以来，安全和反恐怖主义立法与政策形成了全球扩散的势头，其中不乏影响人

权享受方面的文书。大多数国家在推行立法和实际措施以履行本国义务的时候都对公民自由权和基本人权产生了负面后果。为了确保打击恐怖主义的任何措施都与人权法赋予的义务并行不悖，值得各国认真对待的大多数人权关注事项都将在第三章概述。

### 人权在打击恐怖主义斗争中的核心作用与国家义务

联合国大会第 60/288 号决议通过了《联合国全球反恐怖主义战略》，借此，国际社会承诺采取各种措施确保尊重所有人的权力和法治，以此作为打击恐怖主义之基础。各会员国决心采取措施，以应对法治不健全和侵犯人权等适合恐怖主义蔓延的种种条件，并确保任何反恐措施均与国际法、尤其是人权法、难民法和国际人道主义法赋予本国的义务相一致。

2004 年，威胁、挑战与变革高级别小组报告说，贫困、外国占领和缺乏人权与民主的状况所引起的痛苦和怨恨情绪帮助了国际恐怖主义集团的招兵买马。<sup>29</sup>

2005 年联合国大会通过的《世界首脑会议成果》也思考了在打击恐怖主义的同时尊重人权的问题，并得出结论说，国际合作打击恐怖主义的行动必须符合包括《联合国宪章》和相关国际公约及其议定书在内的国际法。大会和人权委员会都强调，各国必须确保，它们采取的任何打击恐怖主义行动都与其依照国际人权法、难民法和国际人道主义法所承担的义务相一致。安全理事会也是如此：首先通过其第 1456(2003)号决议发表一项宣言，其中，安理会在外交部长级的会议上声明，“各国必须确保，任何打击恐怖主义的措施均与其依照国际法承担的一切义务相一致，并且应根据国际法、尤其是国际人权法、难民法和人道主义法来采取这些措施。”安全理事会第 1624(2005)号决议再次确认了这一立场。联合国秘书长在其

---

<sup>29</sup> 《一个更安全的世界……》，第 21 段。

2006年题为“团结起来打击恐怖主义：关于全球反恐主义战略的建议”(A/60/825)的报告中认为人权对于实施各方面反恐主义战略是必不可少的，并且强调指出，采取有效的反恐主义措施和保护人权并不是相互对立的目标，而是相辅相成、彼此增强的目标。基于条约的全球和区域机构也经常观察到，反恐主义措施的合法性取决于它们是否符合国际人权法。<sup>30</sup>

《联合国全球反恐主义战略》重申了人权与安全之间不能解脱的联系，并且把尊重法治和人权置于国家及国际反恐主义工作的核心地位。会员国通过这一战略承诺，保证尊重人权和法治并将其作为打击恐怖主义的根本基础。为了使它行之有效，应包括制订国家反恐主义战略，其目标在于：谋求预防恐怖主义行为和消除适合恐怖主义蔓延的社会条件；起诉或依法引渡恐怖主义犯罪行为责任人；促进民间社会的积极参与和领导权；并适当注意所有侵犯人权行为受害者的权利。

促进和维护人权不但对于打击恐怖主义至关重要，而且各国必须确保它们采取的任何反恐主义措施也与其国际人权义务相一致。

自1972年12月以来，联合国大会通过了一系列有关打击恐怖主义的决议，来处理有关消除国际恐怖主义的措施以及恐怖主义与人权的关系问题。大会强调，各国必须确保任何打击恐怖主义的措施都与其依照国际法特别是国际人权法、难民法和人道主义法所承担的义务相一致。<sup>31</sup>

根据《联合国宪章》，安全理事会的首要责任是维护国际和平与安全，其中就包括应付对国际和平与安全构成威胁的恐怖主义。安全理事会现已采取了许多反恐主义行动，突出表现在制裁据认为与某些恐怖主义行为有联系的国家(主要是在

---

<sup>30</sup> 例如，见美洲人权委员会1990-1991年度报告，第五章第二节和《……法学文摘》。

<sup>31</sup> 例如，见联合国大会第60/158号决议，第1段。

1990年代)及后来打击塔利班和“基地”组织,以及成立委员会来监督实施这些制裁。2001年安理会通过第1373(2001)号决议,责成各会员国采取一系列措施防止恐怖主义活动并将各种形式的恐怖主义行动定为刑事犯罪,同时要求各国采取措施以帮助和促进国家间的合作,其中包括签署各项国际反恐怖主义文书。要求会员国定期向反恐怖主义委员会报告其进展情况(见附件)。

如前所述,安全理事会要求各国确保反恐怖主义措施要与国际人权法、难民法和人道主义法相一致。<sup>32</sup>在安全理事会报告(S/2005/800)中,反恐怖主义委员会重申了此项要求。它还强调,反恐委员会执行局(见附件)在开展活动的过程中应顾及这一要求。

除了要求各国在人权架构内采取行动的一般义务之外,还应着重指出的是各项全球反恐怖主义条约也明确要求各国遵从人权法的方方面面。例如,在《禁止资助恐怖主义国际公约》中,这项要求在下述条款均有说明:第15条(明确允许各国可以在有重要理由相信请求引渡国意图以被禁止的理由惩治某人的情况下拒绝引渡或司法协助);第17条(要求给予任何在押人犯以“公正待遇”,其中包括享有适用国际人权法项下的一切权利和保障);以及第21条(一个“一揽子”条款,明确规定该公约不影响各国的其他权利、义务和责任)。

## B. 人权法的灵活性

在打击恐怖主义的同时促进和维护人权是各国的一项义务,也是打击恐怖主义斗争的组成部分。国家反恐怖主义战略

---

<sup>32</sup> 见安全理事会第1456(2003)号决议,附件第6段和第1624(2005)号决议第4段。

的压倒一切的任务是努力预防恐怖主义行为，起诉恐怖主义行为责任人，以及促进和维护人权与法治。

首先有必要强调一点，就是绝大多数反恐怖主义措施都是在普通立法的基础上通过的。在个别国家的情况下，可能允许在一定程度上限制某些人权的享有。

然而在实际当中，同时确保促进并维护人权和有效反恐怖主义措施这两项任务的落实向各国提出了严峻挑战。譬如讲，国家所面临的一个两难境地就是：一方面要保护线人，这或许要求在有关恐怖主义的听审中限制披露证据；而另一方面又要尊重公正审判权和个人享有公正听审的权利。

这些挑战并非不可克服的。国家通过在国际人权法律框架中做出各种灵活规定，即可有效履行国际法赋予的义务。人权法允许对某些权利做出限制性规定，并且在极个别的情况下部分克减某些人权条款。特别构想这两类限制性规定的目的在于为各国处理特殊情况提供必要的灵活性，而同时——在具备若干条件的情况下——又能履行国际人权法赋予的义务。

## 1. 限制性规定

按照国际人权公约的规定，各国可以合法地限制行使某些权利，其中包括言论自由的权利，结社和集会自由的权利，迁徙自由的权利，以及尊重个人隐私和家庭生活的权利。为了在施加这种限制性规定的同时充分履行其人权义务，各国必须具备若干条件。<sup>33</sup>除了尊重平等和不歧视的原则外，这些限制还必须为了一个或多个目的预先通过法律来做出“在一个民主社会所必要的”规定。

---

<sup>33</sup> 见人权委员会，第 31 号一般性评论，第 6 段，及关于限制和克减《公民权利和政治权利国际公约》中的某些条款的《锡拉库萨原则》（E/CN.4/1985/4，附件）。

## (a) 法律规定

国际、区域和国内人权文书及指导原则的通用要求是，任何限制享受权利和自由的措施都必须在法律规定的范围内或授权下提出。<sup>34</sup> 为了做出“法律规定”：(a)法律必须有适当的可用性，以便个人能够明白法律如何限制了他们的权利；(b)法律措辞必须足够准确，以便个人据以管控自己的行为。<sup>35</sup>

另外，刑法中的任何禁令还必须遵守不追溯既往的原则。在这方面，《公民权利和政治权利国际公约》第十五条要求，任何界定罪行的规定都不得把在该条款作为适用法生效之前发生的行为规定为刑事犯罪。同样，任何量刑所依据的刑罚条款都仅限于任何犯罪发生之时所适用的条款；而如果后来法律规定了判处较轻的刑罚，那么相关罪犯也应受惠于较轻的处罚。<sup>36</sup>

## (b) 追求合法目的

允许进行合法干预的目的取决于受限制的权利，还取决于相关的人权条约。这些目的包括国家安全、公共治安、公共秩序、卫生、道德、以及人权和他人自由。<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> 例如，见人权委员会，第 29 号一般性评论；《锡拉库萨原则》（E/CN.4/1985/4，附件，第 15 和 17 段）；《联合国人权事务高级专员报告和十届人权会议后续行动——人权：一个联合框架》（E/CN.4/2002/18，附件，第 3 (a) 段和第 4 (a) 段）；欧洲委员会，《人权准则与打击恐怖主义》（2002 年），第三项准则；以及美洲人权委员会，《关于恐怖主义与人权的报告》（OEA/Ser.L/V/II.116, 5 rev. 1 corr 号文件，第 53 段）。

<sup>35</sup> 例如欧洲人权法庭就如此认为，见“星期日泰晤士报诉联合王国案”，案例编号 6538/74，1979 年 4 月 26 日判决书第 49 段。

<sup>36</sup> 在恐怖主义犯罪背景下，打击恐怖主义的同时促进和维护人权与基本自由特别报告员就强调了这些要求（E/CN.4/2006/98，第 49 段）。

<sup>37</sup> 不过也有例外情况，例如见《公民权利和政治权利国际公约》第十八条，该条款保护思想自由、信仰自由、宗教和信念自由，而不以国家安全为由允许限制自由。

往往把打击恐怖主义的重要目的作为在其他领域扩大国家权力的借口。<sup>38</sup> 凡不属于恐怖主义行为的犯罪不管多么严重都不得适用打击恐怖主义的立法。不具备恐怖主义性质的行为也不得成为其他反恐恐怖主义措施的客体——即便实施该行为者也是一个恐怖主义犯罪嫌疑人。此项原则也同样体现在有关打击恐怖主义的同时促进和维护人权的各种国际和区域文件之中。<sup>39</sup>

### (c) 必要性和相称性

经常提及的“在一个民主社会所必要的”这个说法是为了更加保险，它要求国家论证限制性条款不会妨碍社会民主功能发挥作用。实际上，这就意味着此类条款必须既能经得起必要性的检验又能满足相称性的要求。因此对自由享受权利和自由的任何限制都必须是为追求一个紧迫目标所必要的，而它对权利和自由的影响必须严格对应于那个目标的性质。

一般而言，鉴于恐怖主义对人权、安全和国际与国内社会各方面运行造成的影响，所以毫无疑问，打击国际恐怖主义是一个原则上可以允许限制某些权利的重要目标。可是为了证明为有理起见，这样一种限制的实行必须满足各种不同的要求。假定某项权利可以被限制，而限制措施是在某些程序要求界限内实行的，那么它必须是为实现某项特定反恐恐怖主义目标所必要的。为了达到必要性这个要求，必须在限制措施与追求特定

---

<sup>38</sup> 打击恐怖主义的同时促进和维护人权与基本自由特别报告员强调指出，根据打击恐怖主义立法以及任何相关的侦察或起诉权限判定的犯罪必须仅限于打击恐怖主义。(E/CN.4/2006/98, 第 47 段)。另见《有关人权和恐怖主义的原则和指导方针的初步框架草案》(E/CN.4/Sub.2/2005/39, 第 33 段)。

<sup>39</sup> 例如见《锡拉库斯原则》(E/CN.4/1985/4, 附件第 17 段)；欧洲委员会，《……准则》，第三项准则(第 2 段)；及美洲人权委员会，《关于恐怖主义和人权的报告》(第 51 和 55 段)。

目标之间存在合理的联系。<sup>40</sup> 通常，如果限制措施逻辑上促进实现相关目标，那么即可认定二者之间存在合理的联系；可是如果这种联系不太明显的话，可能还需要有更多关于此种联系的证据。<sup>41</sup>

在这点上，为了确定某项特定措施目标的重要性，最好要确定：该措施与打击针对这个国家的某种实际存在或潜在恐怖主义威胁之间有何联系；该措施对国际和区域反恐怖主义架构的促进作用及其对这个国家的其他国家利益的辅助促进作用。<sup>42</sup>

#### (d) 可允许的限制实例

关于有效限制权利的要求可以结合煽动恐怖主义与言论自由的背景来说明，这个议题将在第三章讨论。禁止煽动恐怖主义涉及到限制个人随意表达意见的能力。因此，任何禁止煽动恐怖主义的措施都必须符合对合法限制权利和自由的要求：所以这种限制应该是由法律规定的；应该追求合法的目的；而且应该既有必要又与目标相称。

第一项要求，即任何限制都必须由法律规定，意味着应该以立法条文的形式禁止煽动恐怖主义。至于合法目的，禁止煽动恐怖主义与维护国家安全或公共秩序的目的是一致的，两者均可作为限制《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第(3)款规定的言论自由的理由。禁止煽动恐怖主义还与该《公约》第二十条第(2)款的规定相一致，该条要求各国禁止鼓吹民

---

<sup>40</sup> 例如见 E/CN.4/2002/18 号文件，附件，第 4 (d) 段；欧洲委员会，《……准则》，第三项准则（第 2 段）；以及美洲人权委员会，《关于恐怖主义和人权的报告》（第 51 和 55 段）。

<sup>41</sup> 例如见加拿大最高法院在这方面的做法：“Lavigne 诉公用事业雇员联盟案” [1991 年] 2 SCR 211 和“Figuroa 诉加拿大（总检察长）案” [2003 年] 1 SCR 912。

<sup>42</sup> 关于每种因素的讨论，请进一步参见：Alex Conte，《关于在打击恐怖主义同时遵从人权的 ICT 项目》，载于《ISC 2005 年：安全、恐怖主义和信息社会的隐私权》，K. von Knop 及其他人编辑（2006 年）。

族、种族或宗教仇恨的主张，借以煽动歧视、仇视或暴力行为。

关于权利限制的必要性和合相称性这最后一项要求，它与立法中的禁令表述方式及其如何适用有关。禁止煽动恐怖主义的法律表述方式不但要尊重法制原则，而且要确保这一禁令仅限于它的合法目的。《公民权利和政治权利国际公约》第十九条只允许为了实现其第 3 款列举的目的所必要的对言论自由的禁令。因此，禁止煽动恐怖主义必须局限于为维护国家安全和公共秩序所实际需要的范围。这项规定及其适用的方式也必须具有相称性，就是说，对于每项限制措施来说，都必须根据相关权利或自由的重要性来判断，此项措施对享受该权利或自由的影响与该措施所追求目标的重要性及其对实现该目标的潜在功效是否相称。<sup>43</sup> 任何权利限制措施的优缺点都取决于它所追求的反恐怖主义目标的重要性及其对实现该目标的潜在功效。为了打击恐怖主义的目的而对权利和自由施加限制但是采用无效的手段，不大可能证明是合理的。在评估反恐怖主义措施对权利和自由的影响时，必须逐案考虑它对权利和自由的限制程度，并且考虑到受限制的人权所能提供保护的重要性的程度。<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> 例如见《澳大利亚：关于在打击恐怖主义的同时遵守人权的研究》（A/HCR/4/26/Add.3）；《打击恐怖主义的同时维护人权和基本自由独立专家 Robert K. Goldman 的报告》（E/CN.4/2005/103，第 8、9 和 74 段）；人权委员会，第 29 号一般性评论，第 4-5 段；E/CN.4/2002/18 号文件，附件，第 4（b）、（e）-（g）段；欧洲委员会，《……准则》，第三项准则（第 2 段）；以及美洲人权委员会，《关于恐怖主义与人权的报告》（第 51 段）。

<sup>44</sup> 例如见加拿大的判决录，尤其是 *R. v. Oakes* [1986 年] 1 SCR 103 和 *R. v. Lucas* [1998 年] 1 SCR 439，第 118 段。

## 2. 克减措施

在有限的情况下，比如发生危及国家生活的社会紧急状态，国家可以采取措​​施克减《公民权利和政治权利国际公约》项下的某些人权条款。该公约第四条提出了国家合法克减该《公约》赋予的某些义务所必须达到的正规和实质性要求。<sup>45</sup> 必须把紧急状态理解为确实特殊，只有在真正危及国家生活的情况下才诉诸临时应对措施。在缺少这种极端形势的情况下，国家应根据其国际人权义务制定和实施国内立法及其他措施。

采取克减措施的国家必须通过联合国秘书长的居间作用立即将其克减的条款和这么做的理由通知该《公约》的其他缔约国。另外，该缔约国必须面对一种对国家生活构成威胁的形势，而且只能采取这种形式的紧急状态所绝对需要的措施。这种要求关系到干预的程度，也关系到所采取措施的区域和事件规模。这就意味着，应由独立机关特别是立法和司法部门定期审查紧急状态本身及克减措施的必要性。这种克减措施还必须与国际法尤其是国际人权法项下的义务以及国际法的强制规范相一致。

---

<sup>45</sup> 另见《欧洲维护人权和基本自由公约》第 15 条和《美洲人权公约》第 27 条。《非洲宪章》中没有关于克减措施的条款。根据非洲人权和人民权利委员会，对神圣载入《宪章》的权利和自由的限制不能因为紧急或特殊情况而证明为合理。“第 27 (2) 条为限制《非洲宪章》规定的权利和自由提供了仅有的理由，即《宪章》规定权利的行使‘应适当顾及他人的权利、集体安全、道德和共同利益。’此外，限制性规定必须与随之而来的利好严格相称并绝对必要方可证明为合理。最重要的是，一项限制性规定并不会减损相关权利以至于权利本身变得不切实际。”（宪法权利计划、公民自由权组织和媒体权利议程诉尼日利亚案，通讯，第 140/94 期、141/94 期、145/95 期，第 41-42 段）。

## (a) 不得克减的人权

国际人权条约中规定的某些人权属于禁止克减之列，即便在紧急状态下也是如此。《公民权利和政治权利国际公约》第四条第(2)款中确定为不得克减的人权包括：生命权；不受酷刑或残忍的不人道的或有辱人格待遇或惩罚的自由；禁止奴役和苦役；免于因未能履约而遭受监禁的自由；免于溯及既往的刑罚的自由；在法律面前被承认人格的权利；以及思想、信仰和宗教自由。人权委员会在其第 29 号一般性评论中也强调，绝不能让该《公约》中有关程序保障的条款服从于设法规避这些不得克减人权之保护规定的措施。区域人权法也强调了程序保障的重要性。例如，美洲人权法院就曾声言，“属于司法补救办法的人身保护状和宪法权利保护令对于保护禁止克减的各项权利至关重要，……并且在民主社会起到保全法制的作用。……不能认为，那些在紧急状态下明示或暗示核准中止人身保护状和宪法权利保护令的缔约国的宪法和法律制度是与该《公约》赋予这些国家的国际义务相一致的。”<sup>46</sup>

除了这份不得克减的权利清单之外，该《公约》第四条第(1)款还明确规定，任何克减权利的措施均不得违背依照国际法承担的各项义务，正如人权委员会在其第 29 号一般性评论中指出的那样，这些国际法包括国际人权法、国际人道主义法和国际刑法。人权委员会还鉴定了即便未纳入第四条第(2)款也不得克减的国际惯例法项下(适用于所有国家)的权利和自由。人权委员会鉴定为惯例法的权利规定有：所有被剥夺自由的人有权享有人道待遇并且其固有的人格尊严受到尊重；禁止扣押人质、诱拐和未公开承认的拘禁；对未成年人权利的国际保护；禁止在没有国际法认可理由的情况下驱逐出境或强制转移人口；以及禁止战争宣传或旨在煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张。

---

<sup>46</sup> 美洲人权法院，《关于紧急状态下人身保护状的第 OC-8/87 号咨询意见》，1987 年 1 月 30 日（第 42-43 段）。

遵从国际法义务还可以防止采取克减权利的措施，此种措施意欲授权实施的行为可能构成个人对反人类罪行承担刑事责任的基础。鉴于武装冲突期间接受公正审判的权利得到国际人道主义法律的明确保障，人权委员会认为，在紧急状态期间公正审判的要求也必须得到尊重。为了尊重法制原则和法治，维护被公认为不得克减的权利就需要在所有情况下都能得到包括司法保障在内的某些程序保障。该委员会强调，只有法院才可以对个人进行刑事犯罪审判和定罪，并且要尊重无罪推定。为了维护不得克减的权利，缔约国克减《公约》条款的决定不得减损向法院起诉的权利(以便使法院能够不拖延地确定拘留的合法性)。

#### (b) 什么是“危及国家生活的社会紧急状态”？

只有在发生“危及国家生活的社会紧急状态”的时刻方可根据《公约》第四条第(1)款的规定启动克减能力。人权委员会在其第 29 号一般性评论中把这样一种紧急状态概括为具有某种例外性质。并非每一场动乱或大灾难都可以如此定性。委员会评论说，即使在武装冲突期间，也只有当情势对国家生活构成威胁的时刻并且在这个范围内方可对《公约》权利采取克减措施。因此，恐怖主义行为或威胁是否确立了此种紧急状态，必须逐案进行评估。<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> 欧洲人权法院在解释《欧洲人权和基本自由公约》中的可比克减条款的时候讲到，可以根据四项标准来判定任何特定局面相当于“危及本国的社会紧急状态时期”。首先，它应当是一场实实在在的危机或突发事件。第二，它必须是例外情况，以至于“正常”措施已不管用。第三，这种紧急状态必须威胁到社区有组织生活的继续。最后，它必须影响到采取克减措施的国家的广大民众。关于这第四点，该法院的早期裁定讲的是需要影响到整个人口的紧急状况。似乎该法院后来接受了这样一种看法，即：某种危及本国的紧急状态或许只是在紧急时期实际影响到国家一部分。见“*Lawless 诉爱尔兰案*（第 3 号）”判例编号：332/57，1961 年 7 月 1 日判决书，第 28 段。另见“*Brannigan 和 McBride 诉联合王国*”判例编号 14553/89；14554/89，1993 年 5 月 25 日判决书，可对比 Walsh 法官的反对意见，第 2 段。

### (c) 克减措施的允许范围

根据该《公约》第四条第(1)款的规定，任何克减措施只能以“这种紧急情势所绝对需要为限”。此项要求的关键在于任何克减措施的临时性。人权委员会说，对于采取《公约》条款克减措施的缔约国来说，其压倒一切的目标必须是日后要恢复到重新确保充分尊重《公约》的正常状态。对《公约》采取的任何克减措施都必须是必要的和相称的。

第四条第(1)款明确规定，在紧急状态时期采取的任何克减权利措施都不得牵涉纯粹基于种族、肤色、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。该条还规定，任何克减措施都不得违背采取此种措施的国家依照国际法承担的义务，其中包括国际人权法、国际人道主义法和国际刑法赋予的各项义务。第五条第(1)款也与此有关。它澄清了一点：不得将《公约》中的任何规定(包括第四条关于克减能力的规定)解释为意味着有权利参与旨在破坏《公约》规定权利和自由的活动。

最后，跟前述的限制权利的措施一样，任何克减措施也必须严格遵从必要性和相称性的原则。

### 三、恐怖主义和反恐怖主义背景下的 特殊人权挑战

正如前面各章所讨论的那样，不论恐怖主义还是反恐怖主义都影响到人权的享受。虽然这里不可能结合恐怖主义和反恐措施的背景环境来深入分析一切有关人权的关切事项，但是本章有选择地鉴别了现有的和正在出现的下述人权挑战。

#### A. 生命权

国际和区域人权法都承认国家有权利和义务保护其辖下个人。然而在实际当中，国家为保护个人免遭恐怖主义行为之害的某些措施本身已经构成对生命权的严重挑战。这些措施包括“周密杀戮”或“有目标的杀害”，目的在于消灭特定个人而不是将其逮捕或绳之以法。人权委员会声言，不应把有目标的杀害这个办法当作震慑或惩罚手段来使用，而最终要考虑到相称性这个原则。应当在军事指挥官的指导原则中清楚地说明国家政策；而对关于不相称地使用武力的投诉应当立即由独立机构进行调查。在打算动用致命武力之前，必须想尽一切办法尽可能逮捕恐怖主义犯罪行为嫌疑人。<sup>48</sup>

在其他情况下，各国在应对觉察到的恐怖主义威胁方面采取了“射杀”的执法政策。<sup>49</sup> 在反恐怖主义背景下，人权事务高级专员强调了确保整个执法机器——从警官到检察官以及掌管拘押和监禁设施的官员——在法律范围内行事的重要性。她提请注意，在打击恐怖主义的斗争中掌权人物要对一切形式

---

<sup>48</sup> 见 A/58/40（卷一），第 85（15）段。

<sup>49</sup> 见《法外处决、即决处决或任意处决：特别报告员 Philip Alston 的报告》（E/CN.4/2006/53，第 44–54 段）和《特别报告员 Martin Scheinin 关于在打击恐怖主义的同时促进和维护人权与基本自由的报告》（A/HRC/4/26，第 74–78 段）。

的滥用权力行为保持高度警惕，同时他们要向那些被委以执法权限的人灌输一种尊重法律至高无上的文化。<sup>50</sup>

正如关于审判外的、即决的或任意执行死刑的特别报告员所强调指出的那样，“关于射杀及其等效处置的辩解对基于人权的执法实践构成了深刻而持久的威胁。与援引‘有目标的杀害’非常相似的是，采用射杀的手段就意味着一种新的做法，意思是说，面对恐怖主义，在法律范围内行事是徒劳的。可是，人权法已经允许在为救人性命所绝对必要的情况下可以使用致命武力。关于射杀的辩解只能起到用一种定义模糊的杀人许可取代明确法律标准的作用，因而存在着在执法官员当中造成思想混乱的风险，并且危及无辜的百姓，使错误合理化，同时却回避了相关的威胁提出的实在棘手的挑战。”这位特别报告员进一步建议，采取射杀政策对付譬如自杀炸弹之类恐怖主义行为的国家“必须构建法律框架，以便将情报信息与分析工作恰当地纳入行动计划阶段和事件后期国家责任的问责阶段。”这些国家必须进一步确保，“惟有依据这种可靠的信息并结合采用适当的程序保障，方可导致使用致命的武力。”<sup>51</sup>

依照国际和区域人权法保护人们免遭任意剥夺生命的义务，即便在威胁到国家生活的危机状态下也是不能克减的。<sup>52</sup>人权委员会声言，“保护人们免遭任意剥夺生命……是最重要

---

<sup>50</sup> 见人权事务高级专员 Louise Arbour 的演讲，《打击恐怖主义的人权框架》，莫斯科国立大学/国际关系大学，2005年2月11日。

<sup>51</sup> E/CN.4/2006/53，第45和51段。

<sup>52</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》（第六条）和《美洲人权公约》（第4条）都禁止任意剥夺生命，而《欧洲公约》第2条规定，任何人不得被故意剥夺生命；在防卫任何人免遭非法暴力的情况下可以使用非绝对必要的武力。另见1985年4月4日人权委员会在第146/1983期通讯上对“*Baboeram* 诉苏里南案”发表的意见：“庄严载入该条款的是人类至高无上的权利。由此断定，被国家当局剥夺生命是最严重的事情。这是根据该条总体得出的结论，尤其是该条第2款何以规定只有对最严重的罪行方可判处死刑。关于法律必须保护生命权和任何人不得被任意剥夺生命这一要求意味着，法律必须严格控制 and 限制国家当局可以剥夺一个人生命的境况。”（A/40/40，附件十，第14.3段）。

的。委员会认为各缔约国应采取措施……防止自己的安全部队滥杀无辜。被国家当局剥夺生命是最严重的事情。因此，法律必须严格控制和限制个人可被国家当局剥夺生命的境况。”<sup>53</sup> 因此，为了贯彻国际人权法，任何允许使用致命武力的国家必须严格自控，不得任意考虑剥夺生命。

为了合法使用致命武力，必须在任何时候都要遵从必要性的原则，而且惟有在自我防卫所需要或为捍卫他人生命所需要的情况下方可使用。还必须在任何时候都要遵从相称性的原则，并且尽可能采取非致命的抓捕或防范策略。在大多数情况下执法官员必须给嫌犯投降的机会，并采取逐步升级的方式诉诸武力。<sup>54</sup> “国家法律体制必须‘严格控制和限制’执法官员可以动用致命武力的境况。”<sup>55</sup>

国际人权法载有关于反对在武装冲突背景下“有目标地杀害”平民的类似条款(见第一章)。

## B. 绝对禁止酷刑所面临的挑战

国际法严格禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。这是国际和区域人权条约下的一项强制规范——或

---

<sup>53</sup> 见人权委员会第 6 (1982) 号一般性评论。另见美洲人权委员会，《关于恐怖主义和人权的报告》(第 87 和 89 段)，援引美洲人权法院，“*Neira Alegria 等人诉秘鲁案*”，1995 年 1 月 19 日判决(第 74-75 段)。

<sup>54</sup> 见 1982 年 3 月 31 日人权委员会在第 45/1979 期通讯上对“*Suárez de Guerrero 诉哥伦比亚案*”发表的意见(A/37/40, 附件十一, 第 12.2 段, 第 13.1-13.3 段)。另见《执法官员使用武力和火器的基本原则》(A/CONF.144/28/Rev.1)，《执法官员行为准则》(联合国大会第 34/169 号决议)和《关于有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决的原则》(经济和社会理事会第 1989/65 号决议)。

<sup>55</sup> 见 E/CN.4/2006/53, 第 48 段。关于在欧洲人权法院下使用武力的严格要求，除其他外，见欧洲人权法院，“*McCann 诉联合王国案*”，判例编号 18984/91, 1995 年 9 月 27 日判决书。

曰强行法规范，<sup>56</sup> 而且即使在威胁到国家生命的紧急状态下也不可克减。<sup>57</sup>

禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇并不屈从于恐怖主义带来的威胁，也不屈从于个人声称强加给国家安全的危险。<sup>58</sup> 可是在实际当中，国家采取的对抗恐怖主义的政策和方法往往对这一绝对禁令起到规避和破坏作用。<sup>59</sup>

比如，通过施加酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇来从恐怖主义嫌疑人口中逼出情报的做法是绝对禁止的。属于绝对禁止的其他做法还有：违反《反对酷刑公约》第 15 条和其他相关国际文书条款规定的“不可接受为证据”的原则，在法定程序中使用(无论在国内外)通过酷刑获取的证据以及由

---

<sup>56</sup> 例如，见“检察官诉 *Furundžija* 案”，第 144 段。

<sup>57</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》第七条和第四（2）条，《欧洲人权公约》第 3 条和第 15（2）条，《美洲人权公约》第 5 条和第 27（2）条，《非洲人权和人民权利宪章》第 5 条，以及《日内瓦四公约》共同第 3 条。另见美洲人权委员会，《避难人权状况报告》（OEA/Ser.L/V/II.106, 40 号文件修订本，第 118 段）。

<sup>58</sup> 见反酷刑委员会对 1997 年 4 月 28 日第 39/1996 期通讯“*Tapia Paez* 诉瑞典案”发表的意见：“该《公约》第 3 条的准则是绝对的。只要有重要理由相信某人一旦被驱逐到另一国家就立即面临受酷刑的危险，有关缔约国便有义务不把此人遣送回那个国家。在根据《公约》第 3 条作决定的时候，此人从事活动的性质不能作为实质性的考虑。”（A/52/44，附件五）。另见人权委员会：“该缔约国应承认禁止酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇的绝对性质，此种禁令无论在任何情况下都不得克减。绝不能以根据《公约》第 7 条权衡社会利益和个人利益为理由来证明此种待遇是合理的。任何人——即便是危及国家安全或任何人身安全的嫌疑犯也不例外——甚至在紧急状态下也不得被引渡到他（她）会面临遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇风险的国家”（A/61/40 卷一，第 76（15）段）。

<sup>59</sup> 例如，见反酷刑委员会报告（A/59/44，第 67 段、126 段和第 144 段）以及《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇：酷刑问题特别报告员 Manfred Nowak 的报告》（E/CN.4/2006/6）。

检控和其他当局在司法程序中提出的“秘密证据”<sup>60</sup>

旨在排除对领土外的个人适用人权法的国家政策，可能会有效地削弱对酷刑或其他残忍或有辱人格的待遇或处罚的禁令。人权委员会认为，庄严载入《公民权利和政治权利国际公约》的各项权利适用于可能在一个缔约国领土范围内的所有人并且适用于该国管辖下的所有人(见上文)。这就意味着，一个缔约国必须尊重并确保属于其权力范围内或有效控制下、甚至不在其领土范围内的任何人享有《公约》中规定的各项权利——包括绝对禁止酷刑。同样，国际法院声言，虽然国家管辖权基本上限于领土范围，但是庄严载入《公约》的权利已扩展到“国家在本国领土以外行使其管辖权的行为”。<sup>61</sup>

关于拘留的条件，比如像秘密羁押和被禁止与外界接触的羁押之类的做法，<sup>62</sup> 以及延长的单独监禁和旨在造成心理压力的类似措施，均可等同于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇。<sup>63</sup>

各国必须确保防止酷刑的一系列法律和实际保障措施，其中包括保障与人身自由和安全有关的权利和接受正当程序的权利。譬如讲其中就有这样的权利：因为刑事定罪而被逮捕或拘留的任何人，必须立即出庭受审并且在适当的期限内得到审理或释放。另外还有权在出庭时立即对某人的被拘留提出质疑。人权委员会在其第 29 号一般性评论中确认，无论何时——包括在紧急状态下——都应保护此项权利，从而突出强调了程序保障在确保遵从绝对禁止酷刑或任何其他形式的不人道、残忍或

---

<sup>60</sup> 见《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员的报告》(A/61/259, 第 44–65 段)。

<sup>61</sup> 《法律后果……》，第 111 段。

<sup>62</sup> 另见人权委员会第 2005/39 号决议：“……延长的被禁止与外界接触的羁押或者在秘密地点的关押都有利于使用酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，而其本身就可以构成此种待遇的一种形式。该决议促请所有国家尊重有关自由权、安全 and 人格尊严的各项保障”(第 9 段)。

<sup>63</sup> 例如，见人权委员会的第 20 (1992) 号一般性评论，第 6 段和《关塔那摩湾被拘留者的境况》(E/CN.4/2006/120, 第 53 段)。

有辱人格的待遇方面发挥的关键作用。此外，必须让被拘留者经常有机会看医生和面见法律顾问。最后，国家应允许对各拘留中心进行定期和独立的监察(另见下文 D 节)。

《反对酷刑公约的任择议定书》于 2006 年 6 月 22 日生效，这是朝向确保实际保护被拘留者免遭酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇的一个重要发展。根据该议定书成立了一个国际性的预防酷刑小组委员会，它的任务是视察各缔约国的拘留场所，并要求各缔约国建立国家防范机构，这些机构也有机会视察拘留和监禁场所。人权事务高级专员鼓励各国作为一项重要举措及其对预防酷刑和虐待以保护其辖下个人的人权的承诺，签署和批准这项文书。

### C. 恐怖主义活动嫌疑犯转移

各国义务按照透明且符合人权和法治的方式转移被拘留者，其中包括尊重每个人固有的人格尊严的权利，每个人在法律面前都得到承认的权利，以及按正当程序予以处理的权利。国际人权法律体制要求：剥夺任何人的自由权均应基于法定的理由和程序；被拘留者应被告知其被拘留的理由并立即获悉对他们的检控；同时要允许他们面见法律顾问。此外，必须确保立即由一位司法官员对拘留行动实施监督，以核实拘留的合法性并维护被拘留者的其他基本权利。即使在紧急状态下，也必须至少要保障被拘留者有机会见法律顾问，并且要规定对预防性拘留期的限制。另外，国家当局有义务防止侵犯人权的行为，并积极调查和起诉任何可能涉及违背其国际法义务转移或拘留个人的被指控行为。

特别是自 2001 年 9 月 11 日以来，据报道一些国家违反“不驱回”的原则，已将一些有恐怖主义嫌疑的外国人(其中一些人是寻求避难者)引渡、驱赶、驱逐或转移到他们的原籍国或其他国家，据说在那里他们将面临酷刑或虐待的风险。

1951年的《难民地位公约》第33(1)条规定的“不驱回”原则也得到了其他国际文书的承认，最明显的是《反对酷刑公约》第3条<sup>64</sup>和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第16条。此项原则还体现在《公民权利和政治权利国际公约》第七条。根据人权委员会在其第20(1992)号一般性评论中的解释，该条款包含这样一项国家义务，即不得让有关个人“因其被引渡、驱逐或驱回到另一国家而面临遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险”。<sup>65</sup>根据第31号一般性评论，该《公约》第二条也赋予各国一项义务，即：“如果有重要理由相信，不论在行将对某个人实施转移的国家还是在把这个人行将转往的国家都切实存在着不可挽回的伤害风险的话，不要把这个人从本国引渡、驱逐、驱赶或转移出去。”国际法明文规定，如果存在酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇的话，绝对禁止驱回。<sup>66</sup>不过，在涉及到不可挽回的伤害和任意剥夺生命(包括不正当地判处死刑)、强迫失踪、酷刑或残忍不人道或有辱人格的待遇、以及受到明显不公正审判等情况下，也适用有关驱回的禁令。

在法制以外和未经正当程序的情况下转移一个人可能会导致一系列侵犯人权的行为，突出表现在：违反自由权和人身安全的权利，关于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的禁令，无论何处在法律面前被承认个人的权利，受到公正审判的权利，个人隐私权和家庭生活的权利，以及获

---

<sup>64</sup> 见 E/CN.4/2005/103，第52段。

<sup>65</sup> 另见欧洲人权法院，“*Soering* 诉联合王国案”，判例编号14038/88，1989年7月7日判决书。

<sup>66</sup> 例如，见欧洲人权法院，“*Chahal* 诉联合王国案”，判例编号22414/93，1996年11月15日判决书；Louise Arbour，“以我们的名义并代表我们”，《国际比较法季刊》第55卷第3期（2006年7月）第511页。

得有效补救的权利。视具体情况而定，这种个人转移还可能等同于强迫失踪。<sup>67</sup>

在反恐怖主义背景下，一些国家利用外交保证、谅解备忘录和其他形式的外交协定来使恐怖主义嫌疑人的遣返或非正规转移合法化，而在行将接收这些嫌疑人的国家，他们可能面临酷刑或其他严重侵犯人权的实际风险。这种做法引起了许多严重的人权关切。人权事务高级专员强调指出，作为一个实际问题，这些安排是行不通的，因为实际上它们不能针对酷刑和其他虐待提供有效的保护；而作为一个法律问题，它们也不能废弃不驱回的义务。在大多数情况下，相关的外交保证都是在禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚以及驱回的做法方面有约束力的国际或区域条约的缔约国之间达成的，因此无论在任何情况下都不禁令人怀疑：何必再进一步采取双边步骤呢？另外，即便所有人都有权受到现有条约的平等保护，这种双边保证就相当于在被拘留者当中制造了一种两个阶级的制度：在有选择地保护少数人的同时却忽视了大多数人的苦境。因此应集中致力于通过现行结构，特别是通过确立由国际或国内独立机构对剥夺人身自由的场所进行定期巡视的制度，来充分实施国际人权义务。

所有国家都有积极的义务确保不利用本国领土将人员转移到他们可能遭受酷刑的地方。其中包括采取一切实际措施摸清来自外国经过本国领土的人员流动是否涉及这样的做法，使人有理由相信切实存在不可挽回的伤害风险。此项义务至少意味着，从一国领土向另一国领土的任何人员转移都是依照法律规定并且是在国际法框架范围内进行的。此外，必须在转移任何

---

<sup>67</sup> 例如，见通过法律实现民主欧洲委员会（威尼斯委员会），《关于欧洲委员会成员国在秘密拘留设施和国家间运送囚犯方面的国际法律义务的意见》，2006年3月17-18日，第363/2005号意见，CDL-AD（2006）009。

被拘留者之前使其能够得到司法监督和检查，并且必须对涉及实际酷刑风险的关于嫌犯转移的可靠事实陈述进行调查。对一切相关情况都要进行评估，其中包括过境国的先前做法，过境飞机或车辆的始发地和目的地，以及过境国是否准备分享情报和/或提供保证。联合国人权事务高级专员和酷刑问题特别报告员都强调了有必要对削弱反恐怖主义背景下绝对禁止酷刑禁令的种种做法保持警惕。<sup>68</sup>

各国可能要为下列事项承担国际责任：自己发生了国际错误行为；协助或援助另一个国家做错事；默许这种行为或者未能阻止这种行为在其领土上发生。如果它们的国家工作人员发生了越权行为，国家也可能要为此承担责任。此外，在发生这种违规行为的情况下，国家有责任立即开展有效调查，以查明并起诉责任人，同时确保受害人获得适当补偿。<sup>69</sup>

#### D. 自由权与人身安全

要保护所有人的自由权免遭非法或任意干涉。这种保护适合在刑事司法程序的背景下以及在国家或许左右个人自由权的

---

<sup>68</sup> 例如，见《联合国人权事务高级专员关于在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的报告》（A/HRC/4/88）和这位高级专员关于人权日的声明，2005年12月；及E/CN.4/2006/6号文件，第三章。另见反对酷刑委员会在第233/2003期通讯上发表的意见，“Agiza 诉瑞典案”，2005年5月20日（A/60/44，附件八，A节）和人权委员会在第1416/2005期通讯上发表的意见，“Alzery 诉瑞典案”，2006年10月25日（A/62/40卷二，附件七）。

<sup>69</sup> 见《在欧洲委员会成员国被指控的秘密关押》（《马蒂报告》），AS/Jur（2006）03 rev，以及后续行动报告《涉及欧洲委员会成员国的秘密关押和被关押者的非法转移问题：第二次报告》，文件11302修订本；“秘书长就《欧洲人权公约》关于被拘留的恐怖主义嫌犯主要在外国机构唆使下被秘密关押和转移问题的第52条发表的报告”（SG/Inf（2006）5，2006年2月28日）和他就此问题发表的补充报告（SG/Inf（2006）13，2006年6月14日）；威尼斯委员会，在前面所引用的书中。

领域运作。<sup>70</sup> 在实际当中，作为打击恐怖主义斗争的一部分，各国采取了一些对人身自由有影响的措施，比如：对恐怖主义犯罪的预审程序，其中包括有关在押待审人犯的保释和还押的规定；预审拘留(在对一个人提起刑事诉讼之前为了查明此人是否犯了或者协助实施了某种恐怖主义罪行而将其拘留)；行政拘留(为防止一个人的恐怖主义犯罪或协助恐怖主义犯罪而将其拘留)；管制令(对未被拘留的人施加管制条件，以防其犯恐怖主义罪或协助恐怖主义犯罪，其中包括拘留等待确定移民或难民地位的人)；以及强制审讯(拘留和强制审问恐怖主义嫌犯或非嫌犯，以获取恐怖主义分子活动情报)。

作为其打击恐怖主义斗争的组成部分，一个国家可以合法地拘留恐怖主义活动嫌疑人，就跟对待其他刑事犯罪一样。可是，如果某项措施涉及到剥夺一个人的自由权，就必须严格遵守有关人身自由与安全、在法律面前得到承认的权利和履行正当程序的权利的国际和区域人权法。任何这种措施都必须最起码提供司法监督，且被拘留者能够获悉由司法当局裁定的关于本人被拘留的合法性。<sup>71</sup> 坚持实行正当程序和公正审理的权利对于适当保障自由权与人身安全至关重要。

---

<sup>70</sup> 人权委员会，第 8 (1982) 号一般性评论关于人身自由与安全 (第 9 条)，第 1 和第 4 段。

<sup>71</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》(第九(3)-(4)条)；另见非洲人权和人民权利委员会，“国际笔会，宪法权利计划，Interights 代表 Ken Saro-Wiwa Jr. 和公民自由组织诉尼日利亚案”，第 137/94 期、139/94 期、154/96 期和 161/97 期通讯，第 83 段。

## E. 个人特征描述与不歧视原则

正如第一章 A 节所强调的那样，平等和不歧视的原则是人权法的核心所在，并且被公认为强行法规范。<sup>72</sup> 例如，美洲人权法院陈述道，“法律面前平等的原则，法律面前的平等保护以及不歧视都属于强行法，因为国家和国际公共秩序是整个法律结构都以它为基础，它是渗透到所有法律的一项原则。”<sup>73</sup> 在反恐怖主义这一特定背景下，消除种族歧视委员会说过，不歧视的原则是不能限制的，因为它已成为一项强行法规范。这条原则体现在关于在打击恐怖主义的同时促进和维护人权的各种国际和区域文件之中。<sup>74</sup>

使用指标类集来描述潜在嫌犯特征，原则上可能成为一种容许的侦查手段，并可成为一个重要执法工具。一般来讲，特征描述是一个筛检过程，涉及到单一指标或一个指标类集，当把这些指标组合到一起的时候，即可提供一个高危个人、旅客或托运人的特征。在执法行为者使用广泛特征描述来反映未经审查的一般化特征的时候——包括为了打击恐怖主义的目的，这些做法就可能对人权构成不相称的干预。尤其是，如果特征描述所依据的指标之一是一个人的种族或民族血统，这就引起了嫌犯特征描述的做法是否符合不歧视原则的问题。<sup>75</sup>

人权委员会在其第 30(2004)号一般性建议中呼吁各国确保打击恐怖主义的任何措施都不要在意图和实际效果上有基于种

---

<sup>72</sup> 例如，见《世界人权宣言》（第 1 条和第 2 条）以及《公民权利和政治权利国际公约》（第 26 条）。另见《……法学文摘》（第三章 K 节）。

<sup>73</sup> 见美洲人权法院，关于无证移民的司法条件和权利的第 OC-18/03 号咨询意见，2003 年 9 月 17 日，第 101 段。

<sup>74</sup> 例如，见 E/CN.4/2006/98，第 48 段；人权委员会，关于紧急状态（第 4 条）的第 29（2001）号一般性评论，第 8 段和第 16 段；以及 E/CN.4/2002/18，附件，第 4（i）段。

<sup>75</sup> 见 A/HRC/4/26，第 32–62 段。

族、肤色、血统、或民族血统或人种的歧视，同时也不用对非公民进行特征描述或抱持陈规定型观念。在区域一级，美洲人权委员会告诫：“任何使用特征描述或类似手段的国家都必须严格遵从有关必要性、相称性和不歧视的原则，并且受到严密的司法监督。”<sup>76</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会请各国政府确保在执法检查领域不会因为立法和管理条例及其实施而产生歧视。<sup>77</sup> 最后，欧洲联盟基本权利独立专家网对恐怖主义嫌犯特征描述的发展表示严重关切；该专家组告诫：根据国籍、年龄或出生地等特征进行特征描述，“带来了歧视的重大风险”。<sup>78</sup> 根据宗教信仰进行的个人特征描述也是如此。特征描述或类似手段必须严格遵从必要性、相称性和不歧视原则，这种做法应受到严密司法监督并接受定期检查。<sup>79</sup>

## F. 正当程序和接受公正审判的权利

保障正当程序的各项权利，其中包括恐怖主义活动嫌犯的权利，对于确保反控措施有效并尊重法治原则至关重要。维护所有被控刑事犯罪包括恐怖主义犯罪分子的人权，其中包括推定无辜的权利，在有适当保障的情况下并在合理期限内接受一个独立并且公正的主管法庭审讯的权利，以及由一个达到上述相同标准的上级法庭复审定罪和判决的权利。<sup>80</sup> 国际人权法规定了基本相似的在武装冲突背景下对人员审判的保护性措施。<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> 美洲人权委员会，《关于恐怖主义与人权的报告》，第 353 段。

<sup>77</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，《关于打击恐怖主义的同时对抗种族主义的第 8 号一般性建议》（CRI（2004）26）。

<sup>78</sup> 欧盟基本权利独立专家网，《欧洲联盟及其成员国在应对恐怖主义中自由与安全的平衡》（2003 年），第 21 页。

<sup>79</sup> 见 E/CN.4/2005/103，第 71-76 段，另见 A/HRC/4/26，第 32-62 段。

<sup>80</sup> 通常见于人权委员会，第 13（1984）号一般性评论。

<sup>81</sup> E/CN.4/2005/103，第 44 段。

2007年7月，人权委员会通过了第32号一般性评论，修订了它对《公民权利和政治权利国际公约》关于公正审判和在法院及法庭面前平等的第十四条的一般性评论。该修订的一般性评论着重指出，关于公正审判和在法院及法庭面前平等的权利是维护人权的一个关键要素，起到了通过程序手段保障法治的作用。该《公约》第十四条旨在确保适当的司法管理，并为此目的保障一系列具体权利，其中包括：在法院和法庭面前人人平等；在刑事或民事案件中人人有权接受一个主管的、独立且不偏不倚的法庭的公正而且公开的审判；每个被控刑事犯罪的人有权被推定无辜直到被依法判罪；以及每个犯罪分子都有权将自己的定罪和判决交由一个上级法庭依法复审。

前促进和维护人权小组委员会曾在多年中处理过有关恐怖主义与人权的问题，其中包括通过军事法庭管理司法。用军事法庭和特别法庭(或法院)审判恐怖主义嫌犯也可能对正当程序的权利产生严重影响，这要取决于该法庭或法院的性质以及对出庭受审者的任何限制性规定。<sup>82</sup> 尤其是，把一个军事法庭当作审判平民的地点这种情况非常罕见。

会员国采取的其他许多反恐怖主义措施对与正当程序有关的恐怖主义嫌疑人及其家属的权利产生了严重影响，其中包括由安全理事会的制裁“基地”组织和塔利班委员会或者通过国家程序把个人和团体列入恐怖主义分子或相关实体黑名单或者将其从黑名单中予以撤销。<sup>83</sup> 虽然有目标地惩治参与恐怖主义活动嫌疑分子可能是国家打击恐怖主义的一个有效工具，但是这种程序向人权提出了许多挑战。应采取措施，根据明确的

---

<sup>82</sup> 例如，见非洲人权和人民权利委员会，“媒体权利议程诉尼日利亚案”，第224/98期通讯（第59-62段）和美洲人权法院，“Castillo Petruzzi等人诉秘鲁案”，1999年5月30日判决书（第128-131段和第172段）。

<sup>83</sup> 打击恐怖主义的同时促进和维护人权特别报告员 Martin Scheinin 的报告（A/61/267）。

标准并采用适当的、清晰的和统一适用的证据标准，再加上由一个行之有效、可用而且独立的机制对有关个人和国家进行审查，来确保上述列名与除名过程的透明度。最起码，为确保公正清晰的程序所需要的标准必须包括下述权利：在不妨碍处罚制度宗旨的情况下个人有权尽快和尽可能被告知对其采取的措施并了解本人的案情；有权在合理的期限内由相关决策机构对其听审；有权得到一个主管独立审查机构对其案件的复审；有权在所有程序中得到法律顾问的帮助；并有权获得有效的补救的权利。<sup>84</sup>

### G. 法制原则与恐怖主义定义

有关反恐怖主义的现有国际法律体制规定了与恐怖主义有关的各项义务，但是没有对这一词语提出一个综合性的定义。国际社会在尚未提出“恐怖主义”定义的情况下要求打击恐怖主义，或许可以让人理解为任由各国自己去界定它的涵义是什么。这就有可能导致非故意的侵犯人权，甚至故意滥用这一词语。<sup>85</sup>

在这方面的一个实例，就是要尊重法制原则，该原则已庄严载入《公民权利和政治权利国际公约》第十五条，而且即便在社会紧急状态下也不得予以克减。它意味着，强加的刑事责任仅限于清楚而确切的明文规定，以尊重法律的确定性原则并确保它不受条文解释所左右，因为此种解释可能会不适当地扩大规定行为的范围。国家可能会利用过分模糊或宽泛的恐怖主义定义作为适用和平行为——比如旨在维护劳工权益、少数派

---

<sup>84</sup> A/HRC/4/88，第 17–22 段。

<sup>85</sup> 例如，见 E/CN.4/2005/103，第 32 段和 E/CN.4/2006/98，第 26 段。

权利或人权的行爲——的一个手段，或者更一般而言，借以制约任何种类的政治反对力量。<sup>86</sup>

如前所述，迄今还没有任何现行国际反恐公约载有综合性的“恐怖主义”定义。联合国各机构的诸多决议也没有提出一个综合性定义。这些公约多为“部门”性的，并且针对具体问题，而不论是针对航空安全、海运航行或海上平台的，还是针对人员保护的，或者是关于禁止实施或支持恐怖主义行为的手段。

前面第一章 B 节提到，2001 年指定由联合国大会的一个委员会负责组织的关于起草“国际恐怖主义综合公约”的谈判目前仍在继续。值得一提的是，该公约草案第 2 条载有一个综合定义。鉴于该公约草案的综合性，它的通过将有助于合并若干现行全球性“部门”公约所未涉及的刑事犯罪行为，从而加强国际法律体制。不过，公约草案的某些方面依然存在争议，尤其是关于拟议的恐怖主义犯罪定义的适用范围问题和是否应该把民族解放运动排除在适用范围以外的问题，以及这个问题与国际法其他规定的相互作用。<sup>87</sup> 另外，即便在国际层面就综合定义达成共识，依然可能提出许多人权关切问题，这要取决于各国对与恐怖主义有关的犯罪行为如何定义了。

2004 年，安全理事会通过第 1566(2004)号决议，其中要求所有国家充分合作打击恐怖主义，并在合作进程中预防和惩治具有下列三种特征的犯罪行为，而不论其犯罪动机是否出于政治、哲学、思想、种族、族裔、宗教或其他类似性质方面的考虑：

- 以造成死亡和严重身体伤害或扣押人质为目的，包括针对平民的犯罪；

---

<sup>86</sup> 在区域实例方面，见“Castillo Petruzzi 等人诉秘鲁案”（第 121 段）。

<sup>87</sup> 关于最近发展动态，可上网查阅：  
<http://www.un.org/law/terrorism/index.html>。

- 意图在广大民众或人群或特定人士当中激发恐怖状态，恐吓部分人口，或者逼迫政府或某个国际组织采取某种行动或者不采取任何行动；
- 在有关恐怖主义的国际公约和议定书的适用范围内并符合相关定义的犯罪。

虽然安全理事会没有表示这可以用作恐怖主义的定义，但是“打击恐怖主义的同时促进和维护人权与基本自由”特别报告员表示，支持把这个词语限制在真正恐怖主义性质的行为方面。<sup>88</sup> 这种做法有很大好处，因为它基于商定的限定因素，而且符合法制和精准原则。

尽管缺少一个国际公认的恐怖主义定义，但是很明显，恐怖主义行为不会作为实现自决或任何其他目标的手段而证明为合理。联合国大会处理恐怖主义问题的早期决议明确表达了对自决原则的确认。例如大会在第 3034(XXVII)号决议中促请各国通过处理导致恐怖主义行为的基本问题来解决恐怖主义问题。决议再次确认了各国人民的自决权和独立地位，并且维护民族解放运动的合法性。可是自从通过其 1949 年《消除国际恐怖主义措施宣言》以来，联合国大会明确声明，民族解放运动并不能使得谋求实现自决的人们使用恐怖主义手段合法化。

联合国大会在其《全球反恐怖主义战略》中声明，联合国各会员国决心“始终如一、毫不含糊地强烈谴责不论任何人、在任何地方为任何目的犯下的一切形式和一切表现的恐怖主义罪行。”安全理事会在其第 1269(1999)号和 1566(2004)号决议中申明，一切恐怖主义行为不管出于什么动机都不可能证明为合理。

---

<sup>88</sup> 见 E/CN.4/2006/98，第 42 段。

## H. 言论自由与禁止煽动恐怖主义

在第二章 B 节中通过关于禁止煽动恐怖主义的禁令来说明对某些人权的任何限制提出的一般要求，即：须由法律条文来规定；追求合法目的；这种权利限制既有必要又与目的相称。本节较为详细地考虑这个问题，因为它关系到言论自由的权利。

煽动恐怖主义是恐怖主义组织惯用的一种策略，为的是争取对其事业的进一步支持并号召采取暴力行动。安全理事会把它确定为违背联合国宗旨和原则的行为，吁请各国采取措施禁止和预防此种行为。<sup>89</sup> 禁止煽动恐怖主义是维护国家安全和公共秩序所必不可少的举措，而这两项目标都作为限制言论自由的合法理由在《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第(3)款做出了规定。这项禁令还符合该公约第二十条第(2)款的规定，该条要求各国禁止任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或暴力的主张。但是一定要加小心，确保对言论自由权利的任何限制都是既有必要又与目标相称的。这一点特别重要，因为言论自由是一个民主社会所不可或缺的基础，而此项权利的享受又与其他重要权利密不可分，其中包括思想、良心和宗教自由，以及信仰和发表意见的自由等方面的权利。<sup>90</sup>

虽然没有一项与恐怖主义有关的全球公约明确要求禁止煽动恐怖主义，但欧洲委员会的《预防恐怖主义公约》要求各缔约国把非法的、故意的公开煽动恐怖主义犯罪的行为定为刑事犯罪，将此种不法行为界定为“……以煽动恐怖主义犯罪为目的，向公众传播、或者让公众获得某种信息，而不论是否直接主张恐怖主义犯罪，此种行为都会激发一桩或多桩恐怖主义犯

---

<sup>89</sup> 安全理事会 第 1624 (2005) 号决议，第 1 段。

<sup>90</sup> 例如见欧洲人权法院，“*Handyside* 诉联合王国案”，判例编号 5493/72，1976 年 12 月 7 日判决书。

罪的危險”(第 5(1)条)。联合国“打击恐怖主义的同时促进和维护人权与基本自由”特别报告员认为，此项规定是禁止煽动恐怖主义方面的最佳做法。<sup>91</sup> 该《公约》第 5 条是政府间仔细谈判的结果，它规定了构成“公开煽动恐怖主义犯罪”的三个要素：首先必须有通讯的行为(“向公众传播、或者让公众获得某种信息”)。其次，煽动恐怖主义者必须有主观意图(“……以煽动恐怖主义犯罪为目的……而不论是否直接主张恐怖主义犯罪”)。最后，还要有附加的客观危险，即煽动者的行为将会激发恐怖主义(“此种行为会激发一桩或多桩恐怖主义犯罪的危险”)。这最后一项客观要求把煽动恐怖主义同美化恐怖主义的行为区分开来。第 5(2)条中关于“意图”方面的要求再次确认了公开煽动恐怖主义犯罪定义中的主观要素，它要求通讯的行为也必须是故意的行为。

在禁止美化恐怖主义方面存在一个令人忧虑的趋势。它涉及到一些陈述，虽然没有走到煽动或提倡恐怖主义犯罪的地步，但是却为其以往的行为大唱赞歌。尽管此类言论可能会伤害某些个人和社会的感情，尤其是恐怖主义行为受害者的感情，但重要的是，在限制言论自由的时候并没有使用“美化”或“提倡”恐怖主义之类范围不确定的含混措辞。一项关于言论自由的专家联合声明解释说，“应把煽动理解为直接号召参与恐怖主义，其目的在于借此推进恐怖主义，而且是在这样一种环境背景下推进：这种号召的直接后果是增加了发生恐怖主义行为的现实可能性。”<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> A/HRC/4/26/Add.3.

<sup>92</sup> 见《促进言论自由的国际机制》，联合国意见和言论自由特别报告员、欧安组织媒体自由代表和美洲国家组织言论自由特别报告员(2005年12月21日)。

## I. 结社自由

结社自由的权利同言论自由的权利一样，是行使和维护其他权利——比如参政权利和文化权利——的一个平台。人权维护者往往利用此项权利作为其行动的法律基础。它在民主社会居中心地位。<sup>93</sup>

然而，一些国家在应对现实存在的或察觉到的恐怖主义威胁的时候往往对结社自由采取限制的做法。<sup>94</sup> 虽然结社自由的权利在大多数人权条约项下可能会受到克减和限制，但必须要有明确的保障措施来确保这些克减和限制不要被用来约束反对党、工会和人权维护者的权利。<sup>95</sup> 因此国家有义务表明所采取的措施符合国际人权法所容许的目的。这就是说，国家不得声称采取限制权利的措施是为了维护国家安全，而实际上是为了有效压制一切反对意见，或者为了镇压民众。

除了在各方面尊重“必要性”和“相称性”的原则之外，还需要有具体的保障措施，以确保精细地解释对结社自由权利的限制。<sup>96</sup> 其中包括确保“恐怖主义”、“恐怖主义行为”

---

<sup>93</sup> 例如见非洲人权和人民权利委员会，“大赦国际、Comité Loosli Bachelard、人权律师委员会、东非主教派成员会议协会诉苏丹案”，第48/90期、50/91期、52/91期、89/93期通讯，（第78-80段）。

<sup>94</sup> 见《秘书长人权维护者特别报告员 Hina Jilani 提交的报告》（E/CN.4/2006/95）：“……用所谓的安全措施或反恐措施来限制人权活动。由于通过特别安全立法引进了法治除外条款和人权克减条款，人权维护者和团体被当作瞄准的目标，受到任意制裁”（第52段）。另见安全理事会第1373（2001）号决议。行将由各国采取的措施包括：冻结某些实体的资金（第1（c）段）；防止其境内的某些实体筹措任何资金（第1（d）段）；拒绝向某些实体提供任何支持，同时遏制恐怖主义集团招兵买马（第2（a）段）；防止恐怖主义集团流动（第2（g）段）——所有这些措施都对“社团”有影响。

<sup>95</sup> 见《秘书长人权维护者特别报告员 Hina Jilani 的报告》（A/59/401和E/CN.4/2006/95）。

<sup>96</sup> 见 A/61/267。

和“恐怖主义集团”的定义要尊重法制原则。过于宽泛或过于模糊的定义可能会导致对以和平手段维护劳工、少数民族或人权等方面权利为宗旨的团体给予刑事定罪。

关于禁止成立一个团体或协会的任何决定都需要逐案处理。一般程序性保障包括确保根据相关团体活动的事实证据进行评估，这就是说，在有关团体履行注册手续之前以及在其开展活动之前国家不得做出决定。<sup>97</sup> 必须由一个独立的司法机构进行评估，同时要充分注意受影响的团体以及就这种决定提起上诉的可能性。

关于人权维护者，秘书长关于人权维护者的特别代表申明：“任何组织都有权维护人权；人权维护者的使命就是严格审视政府的行为；对政府行为的批评以及表达这种批评的自由是民主政治所不可或缺的组成部分，必须使其在法律和实践中合法化。各国不得通过可能使维护人权的行为变得非法的法律或做法。”这位特别代表在这方面突出强调了各种非政府组织在注册过程中面临的诸多问题。她在建议中强调，国家不应在非政府组织的目标进行推断审查(*priori scrutiny*)。只有在一个组织受到投诉的情况下才对其宗旨的合法性及其守法情况进行审查，而且只能授权一个独立的司法机构来审查该组织的宗旨并裁定它是否违反了现行法律。<sup>98</sup>

导致限制结社自由权利的一切措施都必须接受法律监督。“民事法庭必须在不受任何压力和干扰——尤其是来自其他政府部门的压力和干扰——的情况下，对审查各项反恐措施的法

---

<sup>97</sup> 例如，见欧洲人权法院，“Sidiropoulos 等人诉希腊案”，判例编号 26695/95，1998 年 7 月 10 日判决书：“本庭不否认，该协会成立后或许有可能在其社团备忘录所述目的的掩盖下从事了与这些目的不相容的活动。国家法院认为十分肯定的这种可能性很难被任何实际行动所证实，因为既然该协会从未存在过，所以它根本没有时间采取任何行动”（第 46 段）。

<sup>98</sup> A/59/401，第 49 段，第 51-82 段。

律规定并监督实施这些法规拥有管辖权。”<sup>99</sup> 在反恐怖主义背景下此项原则具有根本意义，因为可能使用保密或机密信息作为依据来决定是否禁止某个组织或是否将其列入恐怖主义黑名单。同时，人权与反恐特别报告员还强调，有必要由司法机关来监督所有限制人权的决定，以确保其合法、适当、相称而有效，并最终确保政府对限制个人人权的问责制。<sup>100</sup>

## J. 监视、数据保护和隐私权

《公民权利和政治权利国际公约》第十七条禁止缔约国干涉其管辖范围内的个人私生活，并要求各缔约国依法保护这些个人的隐私免遭任意或非法干涉。隐私权包括关于个人身份的信息以及个人的私生活。<sup>101</sup>

大多数国家加强了机场和其他过境场所的安全措施，例如通过收集旅客的生物特征测定数据(比如眼睛扫描和指印)、照片、护照明细，等等。长期以来，各国已向安全情报机构提供了监视权限，其中包括搭线窃听和使用跟踪装置。近年来有些国家大大扩展了这些监视权限。所有这些做法都涉及到收集个人信息，从而限制了有关个人的隐私，同时提出了关于如何保护相关数据的问题。在安全筛检和个人搜索的过程中还出现了干涉私生活的问题。

---

<sup>99</sup> 见 E/CN.4/2005/103，第 13–15 段。

<sup>100</sup> 见 A/61/267，第 29 段。

<sup>101</sup> 例如，见人权委员会，关于第 453/1991 期通讯的意见，“Coeriel 等人诉荷兰案”，1994 年 10 月 31 日判决书（A/50/40 卷二，附件十，D 节）。关于“私生活”问题，例如见欧洲人权法院，“Amann 诉瑞士案”判例编号 27798/95，2000 年 2 月 16 日，及“Rotaru 诉罗马尼亚案”，判例编号 28341/95，2000 年 5 月 4 日判决书。

对个人隐私有影响的任何行为都必须合法，就是说，必须由法律来规定。<sup>102</sup> 这就意味着，关于个人的任何搜索、监视或数据收集都必须得到法律授权。发生此种行为的程度不得是任意的，因此就要求立法绝不要不公证，绝不要不可预测，或者绝不要不合理。授权干涉隐私的法律必须详细说明允许干涉的确切境况，而且不得采取歧视做法加以实施。<sup>103</sup> 可是这并不意味着国家在干涉隐私权方面享有无限的任意决定权，因为对个人权利的任何限制都必须是为实现合法目的所必要的，并且与这些目的是相称的。还必须考虑到国家有义务提供保护，以防任意行使此类授权。于是，例如在“Klass 诉德国”案例中，欧洲人权法院就声言，必须达到的要求是：由国家操作的任何秘密监视系统均须伴随充分而有效的保障措施，以防滥用。<sup>104</sup>

在收集个人信息的情况下，必须保护相关数据，防止非法或任意接触、披露或使用。虽然关于这方面责任的法学研究寥寥无几，但人权委员会在其第 16(1988)号一般性评论中说明，国家必须采取有效措施，确保有关个人私生活的信息不要落到未经法律授权接收、处理和使用此类数据的个人手中，并且绝不将其用于与《公民权利和政治权利国际公约》不相容的目的。有效保护措施应包括每个人都能用明白易懂的方式查明自动数据文档中是否存有个人数据；如果有，存的是什么数据以及目的何在，并且有相应的权利要求纠正或消除错误数据。

其他组织采用了收集和处理个人数据的标准。例如，欧洲委员会关于人权和打击恐怖主义的方针申明：

---

<sup>102</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》第十七(1)条，《欧洲维护人权和基本自由公约》第8(2)条，以及《美洲人权公约》第11(2)条。

<sup>103</sup> 见人权委员会，关于第 35/1978 期通讯的意见，“Aumeeruddy-Cziffra 等人诉毛里求斯案”，1981 年 4 月 9 日(A/36/40，附件十三，第 9.2(b)2(i)8 段)。

<sup>104</sup> 欧洲人权法院，“Klass 诉德国案”，判例编号 5029/71，1978 年 9 月 6 日判决书，第 50 段。

“在打击恐怖主义的背景下，国家安全领域中任何负责收集和处理个人数据的主管当局惟有在达到特定标准的条件下方可干预私生活，其中主要包括，此种数据收集和处理工作：

- (一) 须由适当的国内法律来管理；
- (二) 须与设想的数据收集和处理的目相称；
- (三) 可由某个外部独立权力机构进行监督。”

## **K. 经济、社会和文化权利**

在处理恐怖主义和反恐怖主义措施所涉人权问题方面的工作，倾向于重点维护公民权利和政治权利，而很少注意反恐措施对享受经济权利、社会权利和文化权利有何影响。可是很明显，不论恐怖主义还是国家采取的反恐措施都受到有关个人享有经济、社会、文化权利的影响，并反作用于这些权利的享受以及更广泛的发展目标。若不团结一致争取实现所有人权目标，就不可能实现全球安全目标。因此要进一步努力了解和处理恐怖主义与享受经、社、文权之间的联系。本节拟简要突出说明两方面的实例：一是实现经济、社会、文化权利以及各项发展目标对防止生成适合恐怖主义扩散条件的重要意义；二是某些反恐怖主义措施对享有这些权利的影响。

通过《全球反恐怖主义战略行动计划》，会员国认识到有必要应付适合恐怖主义扩散的条件问题，其中包括处理好社会经济边缘化的问题，不尊重人权的问题，以及缺乏善治的问题。这些方面的联系非常复杂，需要加以仔细考虑和分析。比如很明显，包括国际合作和协助在内的经济社会发展可以通过预防引发一般暴力行为尤其是恐怖主义行为的条件、促进长期社会经济稳定，在减少对恐怖主义的支持方面发挥作用。其中可以包括支持结构稳定、拒绝给予团体和个人以实施恐怖主义行为的手段、以及坚持国际合作等方面的措施。反过来说，如

果把通常分配给社会和经济方案及部门(比如教育、卫生、供水和公共卫生等部门)的资源、发展援助和扶贫资源转向支持安全和反恐的规划,就可能给有关国家和社区带来严重后果。经济发展与合作组织(经合组织)发展援助委员会指出,在把防范恐怖主义列为一个相关发展目标的情况下,应小心翼翼地调节援助分配方案。尤其是,“在重新分配预算之前,[应]对需求及援助效果进行深入分析,以便使发展援助有利于长期结构稳定,而不会成为获取非发展利益的工具。”<sup>105</sup>

采取的特定反恐怖主义措施也可能对经、社、文权的享受产生直接的影响。譬如讲,有目标地针对恐怖主义活动嫌疑的惩治行动,比如冻结其金融资产或限制其旅行,都可能是跟踪、甚至预防恐怖主义活动的有效手段。然而当前针对目标的制裁制度提出了许多严重挑战,尤其是与缺乏透明度和列入黑名单以及从黑名单除名的正当程序有关的挑战。导致冻结资产、施加旅行禁令以及其他方面限制的目标制裁措施,也可能会给受影响的个人及其家属享受经济和社会权利的能力带来严重后果,因为这会严重制约其教育和就业的机会。有效利用人道主义豁免权或许是限制目标制裁对享受经社文权负面影响的一个重要途径。同样,为了打击恐怖主义而采取的镇压性的安全措施(比如发布管制令和设置实体障碍以限制某些个人和群体的流动),也会限制某些个人和民众的工作能力,及其享受教育、保健服务和家庭生活的权利。在分析这些反恐措施对人权影响的时候,有必要特别从这些措施所可能给个人及其家庭和社区造成严重后果的角度来考虑问题。

---

<sup>105</sup> 例如,见:经济发展与合作组织,《聚焦预防恐怖主义合作的发展动态:关键行动切入点》,发援会准则和会议系列(经合组织,2003年),可上网查阅:[www.oecd.org](http://www.oecd.org)。

## 附 件

### 联合国打击恐怖主义行动

#### 全球反恐战略的实施

《联合国全球反恐怖主义战略》是大会于 2006 年 9 月 8 日通过的。它标志着会员国首次就综合性的全球反恐战略框架达成一致。该战略清楚地说明了需要有会员国单独或集体采取的具体措施，以便：消除适合恐怖主义扩散的条件，预防和打击恐怖主义，加强其单独和集体反恐的能力，并且在打击恐怖主义的同时维护人权，坚持法治。该战略吁请各会员国与联合国共同致力于实施载入战略的行动计划条文，同时要求联合国各机构协助会员国的工作。

联合国各部门、方案、基金和机构已在许多领域单独或通过反恐实施工作队 \* 架构内的联合努力采取了与反恐战略相一致的下述行动：

#### 协调与合作

2005 年由秘书长成立的反恐实施工作队致力于确保参与反恐努力的整个联合国系统至少二、三十个实体的总体协调统一。该工作队制定了一个工作纲领，成立了若干工作组，分头负责旨在实施帮助各会员国的第一套倡议。目前这些工作组包括：

- **促进一体化战略实施工作组：**该工作组意在开发一种实用方法，以便根据请求对有关会员国进行评估，并与适当的工作队实体和组织合作实施一体化战略。

- **应对导致恐怖主义的激进化和极端主义的工作组：**该工作组意在帮助会员国识别激进化和极端主义如何导致恐怖主义，并收集推广有关打消恐怖主义诉求的好点子。
- **对抗恐怖主义利用国际互联网工作组：**该工作组意在鉴别并召集利益攸关方及合作伙伴来讨论互联网被恐怖主义分子滥用的问题，并且鉴定在国家、区域和国际层面应对这种滥用的可能途径。
- **打击恐怖主义的同时维护人权工作组：**该工作组意在支持各会员国在反恐背景下促进和维护人权的工作，其中包括开发实用工具，同时促进在重点人权关切事项方面的信息交流以及在反恐背景下维护人权方面的好做法实例交流，以便在国家 and 区域层面总结推广经验。
- **加强保护易受伤害群体目标工作组：**该工作组意在建立适当机制，以促进保护易受伤害群体目标方面现有最佳做法的共享，并进一步发展这方面的最佳做法。
- **支援并突出恐怖主义受害者工作组：**该工作组意在促进相关部门之间共享有关支援恐怖主义受害者方面的最佳做法；为在受害者与会员国政府之间开展建设性对话奠定基础；加强受害者、会员国政府、国际社会和民间社会之间的团结；并通过突出宣传受害者的苦难处境来争取对反恐努力的广泛支持。
- **处理恐怖主义筹资渠道问题工作组：**该工作组意在考察反恐金融对策的各种成分，并就如何提高会员国实行国际标准的效果提供建议，其中包括金融行动工作队提出的特别建议。

该工作队建立了各种关系，目前正在同一系列区域和次区域组织开展合作。其中包括：伊斯兰会议组织(OIC)；伊斯兰教育、科学和文化组织(伊斯兰教科文组织)；欧洲联盟(欧盟)；欧洲委员会；以及欧洲安全与合作组织(欧安组织)。

### 消除适合恐怖主义扩散的条件

自 2001 年以来，秘书长的特别代表和特使在提供斡旋和支持政务部的工作方面帮助促成了 13 个地区冲突达成和平协定。该部最近成立的“调停支持股”和“建设和平支援办公室”将进一步提升联合国缔造和平和建设和平的能力。

联合国教育、科学及文化组织通过鼓励社会不同阶层的沟通和素质教育，促进各种文明、文化和各国人民之间的对话(其中包括不同宗教和不同信仰之间的对话)，以增进人权、民主公民权和社会包容，发展跨文化的新闻网络，以及文化间调节方面的培训工作。教科文组织的和平文化方案帮助各民间组织宣告恐怖主义行为是不可宽恕的。

新闻部与会员国、媒体、教育机构、非政府组织和民间社会联手合作，共同促进对话、尊重、包容和文化多样性。新闻部组织了题为“抛弃不容忍行为”的系列讨论会，意在考察不容忍行为的种种表现，并探索促进人民间相互尊重和理解途径。迄今举行的五次讨论会主要集中在如下主题：对抗反犹太主义和伊斯兰恐惧症；媒体在“倡导包容”方面发挥的作用；防止种族大屠杀与政治漫画家的角色。

已在新成立的人权理事会工作的打击恐怖主义的同时促进和维护人权特别报告员，在消除适合恐怖主义扩散条件方面发挥促进人权的作用。主要通过包括国家专访在内的具体国家的工作以及提交人权理事会和联合国大会的主题报告来发挥上述作用。

## 预防和打击恐怖主义

在联合国和相关政府间组织的主办下，迄今在这方面总共制定并通过了 **16 个法律文书**(其中包括 13 个文书和 3 个修正案)。这些文书多为现行条约，它们为打击恐怖主义的多边行动和把具体的恐怖主义行为规定为刑事犯罪提供了一个法律框架，其中包括绑架、劫持人质、恐怖爆炸、资助恐怖主义，以及核恐怖主义等犯罪。联合国大会决议(第 49/60 号、51/210 号和 60/288 号)以及安全理事会决议(第 1267(1999)号、1373(2001)号、1540(2004)号、1566(2004)号和 1624(2005)号)对上述文书起到补充作用。

**反恐委员会和反恐委员会执行局**负责监督实施安全理事会第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议，并促进对提出请求的国家提供技术援助。根据总共 192 个会员国提交的大量报告和其他信息来源，该委员会即将完成对第 1373(2001)号决议执行情况的初步评估(这项决议吁请所有国家颁布防范恐怖主义行为的措施)，并且正在提供各项改进建议。委员会现已访问了 22 个会员国，并计划访问另外 11 个会员国。

在由安全理事会 1267 委员会管理的“**基地**”和**塔利班制裁制度**下，安理会要求所有国家对根据与“基地”组织、乌萨马·本·拉登和/或塔利班的联盟关系列入 1267 委员会的《合并名单》的个人和实体施加资产冻结、下达旅行禁令和武器禁运令。不管这些个人和实体在哪儿，制裁措施一律适用。截至 2007 年 11 月，《合并名单》上总共包含了 367 名个人和 112 个实体；根据该清单，已有 36 个国家对其中列名者采取了冻结金融资产的行动。

**监测队**负责协助 1267 委员会促进实施制裁制度，迄今已编辑整理了七份分析报告，这些报告旨在评估制裁的实施情况，来自“基地”组织和塔利班的威胁不断发生变化的性质，以及对抗恐怖主义威胁的最佳办法。为探讨如何改进制裁制度，

监测队先后访问了 60 多个会员国，并与 28 个国际和区域机构建立了合作关系。它还成立了由各国情报和安全局组成的四个区域集团和一个由银行家和私营金融部门其他机构组成的集团，来进一步提供咨询和建议，供安全理事会考虑。

根据安理会第 1540(2004)号决议成立的委员会及其专家们审查了来自 136 个成员国和一个组织(欧洲联盟)提交的关于为达到安理会第 1540(2004)号决议要求所做工作的报告(其中有 85 个国家还提供了补充信息)，同时努力查找存在的缺陷和不足，并就如何防范非国营部门获得大规模毁灭性武器及其部件提出改进建议。

过去 5 年来，参加联合国维持和平行动的军警部队在全世界 16 个冲突地区制造了比较安全的环境，有助于限制恐怖主义集团在这些地区招兵买马和从事犯罪活动的机会。

国际原子能机构正在实施其第二期专项《核安全计划》——第一期涵盖 2002-2005 年，第二期涵盖 2006-2009 年，其目的在于通过支持各国加强本国核安全制度的工作，进一步改善和加强全球在使用、储存和运输中的核能及其他辐射材料的安全。

裁军事务厅根据反恐战略授权启动了一期计划，即建立一个单一的综合生物事件数据库。该数据库将储存所有报告的关于生物制剂伤害或威胁伤害人类、牲畜或农业资产事件(生物事件)的详尽信息。它还将包括报告的所有相关骗局的信息。已经同感兴趣的会员国就数据库的范围进行了协商。该厅还保存有专家和实验室的名册，供秘书长对利用生物武器事件的指控进行调查。2007 年初，裁军事务厅请求所有会员国提供合格专家和实验室的更新花名册。目前正在由一个技术专家小组对这项调查的技术准则和程序进行审查。

国际民用航空组织负责制订关于保护民航飞机、机场和其他航空设施的各种条约、国际标准和推荐的做法，以及指导材料。从 2007 年 3 月 31 日起，该组织在 159 个成员国进行了安

全检查。它还处理有关旅行证件安全的问题和边防检查系统与程序的合理化问题。

**国际海事组织**通过了《包括国际船舶和港口设施安全在内的海事安全法规》的强制性措施，已有 158 个成员国实施了该法规，它们代表全世界 99% 的国际航运商船队(约 40 000 艘船)；共有 10 000 个港口设施制订了港口设施安全计划并获得批准。

**联合国区域间犯罪和司法研究所**从欧亚地区的 25 个国家收集了关于打击非法贩运化学、生物、放射性物质或核物质国家战略的数据，并且提出了评估报告和国家概况介绍，从中找出了在打击非法贩运这些物质方面国家战略存在的差距和最佳做法。

**世界卫生组织**主要关注在《国际卫生条例》(2005 年)框架内，各国卫生部门对引起国际关切的任何起源的公共卫生突发事件的戒备及应对能力。全球预警和应急系统可以探查国际公共卫生事件，进行风险评估，并且能够动员国际公共卫生伙伴网络来协助有关国家紧急应对。卫生组织拟定了相关指南，帮助各国评估和改进其戒备状况，以妥善处理生物、化学、放射性或者核恐怖事件造成的公共卫生后果。世界卫生组织制定了各种标准并开展了培训，以确保实验室生物技术安全和生物安保工作，鼓励安全使用和安全保管生物材料，最大限度地降低此种材料被移作他用的风险。

**\*\* 国际刑警组织(刑警组织)**通过一个特别工作队举办了反恐恐怖向导专家论坛，交流相关的最佳做法和业务信息，以便鉴别比较活跃的恐怖主义集团及其成员，其中包括恐怖主义嫌疑分子和集团的组织等级系统，训练方法，资金和招募来源等。刑警组织拥有广泛的全球数据库，载有各种关键信息(比如通缉犯、指印、照片，等等)，并且开发了制作此类数据的技术，尤其是它的“被窃和丢失旅行证件”数据库，可供各边防站点使用。它还协调发布有关恐怖主义嫌疑犯或通缉犯的警报和警告，并通过向世

界各地执法当局传播有关受联合国制裁犯罪分子的情报，协助联合国安全理事会实施对“基地”和塔利班的制裁制度。根据其成员国请求，刑警组织在发生恐怖主义灾难事件之后立即派遣应急团队赶赴现场，协助有关当局进行调查。

## 增强国家反恐能力

法律事务厅编拟了各种出版物并举办讨论会和培训课程，以传播有关全球反恐怖主义文书的信息，并鼓励各国加入这些条约体制。

联合国毒品和犯罪问题办事处已经帮助 149 个国家加入并执行有关预防和打击国际恐怖主义的世界文书，并且在处理与恐怖主义有关的犯罪问题方面加强国际合作机制，其中包括国家能力建设。该办事处已向 80 多个国家提供了有关恐怖主义问题的立法咨询。同时还开发了(或正在开发)十几种技术援助工具，其中包括立法数据库和示范立法，意在协助各国加强其反恐法律体制。办事处持续地部署了该领域的专业技术人员，为相关当局的官员举办培训班，并建立相关制度以增强国家对抗洗钱活动、打击恐怖主义方面的能力。此外，办事处还协助各会员国根据法治和人权标准建设刑事司法体系。

反恐委员会执行局已为 90 多个国家鉴定了技术援助需求并从中确定了重点需求项目，将其推荐给潜在的捐助方。它还在反恐委员会的网站上登载了执行第 1373(2001)号决议的国际最佳做法、法规和标准指南。

反恐执行局所属 1267 委员会的监测队也从 151 个会员国收集了与更有效实施对“基地”和塔利班的制裁制度所需技术援助有关的信息和请求，并将有关信息转交毒品和犯罪问题办事处(预防恐怖主义处)以及反恐委员会执行局，作为其采取行动的参考依据。

联合国开发计划署部署在 166 个国家的实地人员根据这些国家政府的请求开展了大量活动，以促进善治和法治，并支持实施反洗钱犯罪的立法和加强司法系统。

维持和平行动部为国家警察和执法官员举办了有关犯罪问题的培训，内容包括绑架、情报收集、劫持人质、秘密保护，以及关于暗杀、谋杀和爆炸案件的侦查。

保安保障部负责协调联合国一体化安全管理系统，考虑到包括恐怖主义在内的各种威胁，该系统关系到在全世界所有联合国职能岗位上的工作人员、资产和业务工作的安全与安保问题。安全与安保部、国际刑警组织和人道主义事务协调厅还共同致力于发展针对包括恐怖主义在内各种安全威胁的应急能力。

根据 2006 年 7 月经社理事会通过的关于国际刑警组织的决议(E/2006/28)，联合国区域间犯罪和司法研究所继续向主办奥林匹克运动会和其他大规模体育赛事、高层首脑会议及大规模群众集会等重大事件的诸多国家提供安保防范工作方面的支援。它还为来自 17 个拉丁美洲国家的安保计划人员提供培训；在欧洲，该研究所促进发展关于重大事件安全保卫工作的综合研究领域。此外，犯罪和司法研究所还开发了许多用于支持国家决策者和安全计划者的技术工具。

国际原子能机构旨在帮助各国的活动包括：派出了 100 多个评估特派团，帮助各国确定本国在核能安全方面的广泛需求；安排了大约 100 个高活性中子源的回收、处置和/或储存；帮助各国培训海关及其他边境官员和在出入境站点安装探测设备；经营着一个 24 小时联络网，以方便各国在一旦发生核事故或核辐射紧急状况的时候予以合作。原子能机构还帮助各国履行其目前和将来在核能安全领域构成强化国际平台的各项条约下所作的承诺，比如最近修正的《核材料实物保护公约》、《制止核恐怖主义行为公约》，以及安理会第 1540(2004)号决议。

**禁止化学武器组织**通过促进普遍遵守《化学武器公约》来为全球反恐斗争做贡献。该组织在其职权范围内正在继续努力帮助各国增强能力，防止恐怖主义分子获取化学材料，确保相关设施的安全，并且在一旦发生使用此种材料发动袭击的情况下能够有效应对。禁止化武组织已注册库存并至于安全保障之下 71 000 公吨化学制剂，以往的所有化学武器生产设施均已撤销。

**国际海事组织**通过其《全球海事安全方案》进行了 60 项国家需求评估和咨询，举行了 68 次国家级和 50 次区域级的讨论会、研讨会或培训课程，围绕保障海运安全的方法大约培训了 6 000 人次。这些活动的目的在于通过理解和执行《国际海上人命安全公约》第十一章第 2 条和《国际船舶和港口设施安全法规》的规定，提高对海事安全和其他威胁的认识，并且推动了区域和次区域的反恐合作，同时还促进了针对港口和海上非法行为的预防工作。海事组织通过在区域和国家两个层面举办“培训员的训练课程”，培养了能够培训其他人实现这些目标的教员。

自 2002 年初以来，**国际货币基金组织**就反洗钱和制止对恐怖主义资助的能力问题总共进行了 61 项国家评估。货币基金组织通过国家和区域讲习班已向 222 个国家提供了技术援助和能力建设方面的具体帮助，比如起草立法以及加强金融部门对反洗钱和制止资助恐怖主义的监管。过去 5 年来，约有 2 470 名官员参加了由货币基金组织主办的讲习班。

自 2001 年以来，**世界银行**就遵守反洗钱和制止资助恐怖主义规定的问题进行了 32 项评估(其中 11 项是与货币基金组织联合进行的)。整个这一阶段世行大约派出了 275 个技术援助特派团，以便在双边或区域基础上全面加强反洗钱和制止资助恐怖主义的制度。此外，世界银行还进行了 14 次双边汇款走廊分析，从而向汇款国和收款国提供了关于汇款流量特征的新情报。这种情报为审查有关政策，促进以低成本增加流量，

同时更好地遵守反洗钱和制止资助恐怖主义的准则奠定了基础。世界银行还正在开展一项调查研究，涉及移动电话技术在金融服务领域的应用有可能带来的洗钱和资助恐怖主义的风险。该研究成果包括向各国政府和利益攸关方提出各种建议，说明如何在最妥善地管理这一新产业的同时促进商业、降低风险的问题。

联合国教育、科学及文化组织在教育、学习材料和教学大纲方面提供支持基于人权做法的框架，以促进包容教育和多样化的教育内涵。通过教科文组织提供的 550 个教席、“全球学习”门户网站和“姊妹学校”方案，加强了大学间的团结、理解和对话，从而为世界各地的年轻人提供了机会。教科文组织还拟定了科学家行为准则，以利于制止利用科研工作为恐怖主义服务。

**\*\* 国际刑警组织**在各个重点犯罪领域发起并协调无数培训方案，以期增强各国的反恐能力。为了完善课程，刑警组织提供相应的“培训指南”，其中包括《生物恐怖主义事件的预先计划与应对指南》。到目前为止，刑警组织已经组织了五次关于“生物恐怖主义”的区域讲习班，参加学医的有来自 130 个国家的代表团；同时还举办了训练培训员的培训班，学员来自警察、卫生、检察和海关等部门，这样有利于协同工作。这些培训班甄选有效的预防和应对策略，促成次区域合作，并且对法律授权执行关键警务职能的情况进行评估。刑警组织在各种重大事件期间向有关成员国提供支援：部属专业团队增强国家的工作，以保障和保护事件顺利进行。它还编写了《最佳反恐做法指南》，可在 CTC(联合国反恐链接)网上查阅。作为反恐实施工作队的“加强保护易受伤害目标群体工作组”的组成部分，刑警组织拟建立一个信息查询中心，以便利专业技能和最佳做法的交流，并在必要时提供技术援助。

## 打击恐怖主义的同时维护人权

联合国人权事务高级专员办事处主张，促进和维护所有人权与实施有效反恐措施是相辅相成、彼此增强的目标。人权高专办正在审查通过就各国的人权义务提出一般建议和根据请求为其提供帮助与咨询，尤其是提高国家执法机构的国际人权法律意识，在打击恐怖主义的同时维护人权的问题。办事处就如何在打击恐怖主义的同时维护人权和基本自由的问题向会员国提供帮助和咨询，其中包括制订符合人权的反恐立法和政策。此外，人权高专办还通过领导“打击恐怖主义的同时维护人权”工作组来支持反恐实施工作队的工作。

人权高专办正在推动通过领导和倡导工作，提供技术援助和培训，以及开发各种工具帮助实际工作者，来强化维护人权的力度。它通过重点研究与分析，尤其是通过“人权、恐怖主义和反恐怖主义”的专题概况介绍，致力于结合反恐背景深化对国际人权义务的认识。另外，人权高专办正在组织关于“人权与反恐”的区域讨论会，修订《联合国和区域组织关于打击恐怖主义的同时维护人权的法学文摘》，并且编写一期关于“国际人道主义法与人权法关系”的概况介绍。

目前在新的人权理事会属下工作的“打击恐怖主义的同时促进和维护人权”特别报告员致力于鉴定、交流和促进关于尊重人权与基本自由的反恐措施的最佳做法。该特别报告员还负责反映有关反恐过程中侵犯人权的指控。他有选择地访问特定国家，并且在与 40 多个国家的通讯交流中鼓励它们的法律和实践。他定期向人权理事会和联合国大会提交报告，其中包括选定的主题和国家专访报告。

联合国区域间犯罪和司法研究所为来自 19 个拉丁美洲国家的公共检察官及其他相关调查官员举办了关于保护证人(尤其重点保护那些参加或曾经参加恐怖主义或有组织犯罪集团的证人)和恐怖主义受害人的培训班。培训活动的目的在于提高

专业技能，优化证人根据辩护权提供的情报，同时促进对恐怖主义受害人采取的适当做法。

\* \* \*

\* 反恐实施工作队来自下列组织机构的代表组成：反恐执行局；维持和平行动部(维和行动部)；政治事务部(政治部)；新闻部；安全保障部；1540 委员会专家参谋部；国际原子能机构(原子能机构)；国际民用航空组织(民航组织)；国际海事组织(海事组织)；国际货币基金组织(货币基金组织)；1267 委员会监测队；人权事务高级专员办事处(人权高专办)；裁军事务厅；法律事务厅；禁止化学武器组织；打击恐怖主义的同时促进和维护人权特别报告员；联合国开发计划署(开发署)；联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)；联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)；联合国毒品和犯罪问题办事处(禁毒办)；世界海关组织；世界银行；以及世界卫生组织(卫生组织)。反恐实施工作队在其规划和协调工作中超越联合国系统而包括其他一些实体，比如国际刑警组织(刑警组织)。

\*\* 国际刑警组织虽然不属于联合国体系，但它是反恐实施工作队的一个成员。该工作队成立于 2005 年，由联合国秘书长办公室主持工作。

(以上与反恐有关的联合国活动概述系基于反恐实施工作队各成员实体提供的信息。)

更多资讯，可上网查阅：[www.un.org/terrorism](http://www.un.org/terrorism)。

\* \* \*

人权概况介绍：\*

- 第 2 号 国际人权法案（第一次修订版）
- 第 3 号 人权领域的咨询服务与技术合作（第一次修订版）
- 第 4 号 禁止酷刑（第一次修订版）
- 第 6 号 强迫失踪或非自愿失踪问题（第二次修订版）
- 第 7 号 申诉程序（第一次修订版）
- 第 9 号 土著人民的权利（第二次修订版）
- 第 10 号 儿童权利（第一次修订版）
- 第 11 号 即决处决或任意处决（第一次修订版）
- 第 12 号 消除种族歧视委员会
- 第 13 号 国际人道主义法与人权
- 第 14 号 当代形式奴隶制
- 第 15 号 公民权利和政治权利人权事务委员会（第一次修订版）
- 第 16 号 经济、社会和文化权利委员会（第一次修订版）
- 第 17 号 禁止酷刑委员会
- 第 18 号 少数人权利（第一次修订版）
- 第 19 号 国家促进和保护人权机构

---

\* 概况介绍第 1、5 和 8 号不再发行。所有的概况介绍都可以在以下网站找到：<http://www.ohchr.org>。

- 
- 第 20 号 人权与难民
  - 第 21 号 享有适当住房的人权
  - 第 22 号 对妇女的歧视公约和委员会
  - 第 23 号 影响妇孺健康的有害传统习俗
  - 第 24 号 国际移徙工人公约及其委员会（第一次修订版）
  - 第 25 号 强行驱逐与人权
  - 第 26 号 任意拘留问题工作组
  - 第 27 号 关于联合国特别报告员的 17 个常见问题题
  - 第 28 号 雇佣军活动对人民自决权的影响
  - 第 29 号 人权捍卫者：保护捍卫人权的权利
  - 第 30 号 联合国人权条约体系核心人权条约及条约机构介绍
  - 第 31 号 健康的权利
  - 第 32 号 人权、恐怖主义和反恐怖主义



---

《人权概况介绍》丛刊由联合国日内瓦办事处联合国人权事务高级专员办事处出版。它阐述正在审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、为促进和保护基本人权联合国正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。鼓励用联合国正式语文以外的文字翻译出版，但不得更改其内容，出版组织应通知日内瓦联合国人权事务高级专员办事处并申明原文为人权高专办所编写。

## 一切询问请寄：

---

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14, Avenue de la Paix  
CH-1211 Geneva 10  
Switzerland

New York Office:  
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
United Nations  
New York, NY 10017  
United States of America

# 人权



联合国

