

# 聯合國之反恐措施與人權保障問題

楊永明  
台大政治學系教授

月旦法學雜誌，131期，2006年4月，頁21-36。

## 前言

九一一事件以來，連續恐怖主義攻擊對於國際社會的影響，遠遠超越恐怖份子的想像，原本被世人認為是小規模暴力的恐怖主義綁架與破壞，現在卻成為威脅國際安全與和平主要來源。這也使得聯合國安理會與大會通過決議譴責恐怖主義，並授權國家遭受恐怖攻擊的回應行為，導致國際社會對於武力自衛權的認定出現爭議；另一方面聯合國在反恐措施與作為上，從原本因為對於恐怖主義定義與相關問題的僵持不下，轉而展現積極主導推動國際反恐規範與措施。然而，也正因此國際社會擔憂相關國際安全規範的擴張解釋可能造成國家對外行使武力的藉口，同時也擔心各國反恐措施是否會在國家與國際安全名義下，反而侵害個人基本人權。

本文共有四個部分，首先回溯國際社會過去面對恐怖主義時，所建構的規範體系與措施為何；第二部分則討論九一一事件後，國家使用自衛武力對抗恐怖攻擊的發展與爭議；第三部分則分析九一一事件後聯合國所提出的反恐決議與措施；最後則討論反恐措施造成人權侵犯的嚴重問題。本文認為國際社會應該重新思考如何以現有的人權標準，提供自由與安全之間適當的平衡點，讓各國政府在不違反核心人權價值的前提之上，嚴肅面對恐怖主義的產生根源與安全挑戰。

## 壹、九一一之前的國際法反恐條約與聯合國決議

現代國際恐怖主義興起於六十年代末，盛行於七十年代，猖獗於八十年代。冷戰結束後，九十年代的恐怖主義更是愈演愈烈，其危害性超過了歷史上的任何時期。二次大戰之後，恐怖主義的活動熱點是在殖民地、附屬國或剛獨立的民族國家，手段多是劫機、爆炸、綁架與劫持人質；七〇年代以後，恐怖主義組織已經形成一個較為鬆散的國際網路；八〇年代恐怖攻擊次數大幅增加，全世界共發生了近四千起恐怖活動，比七〇年代增加了百分之三十；到了九〇年代，恐怖主義攻擊規模更加擴大，特別是一九九〇年代以來，連續數次針對美國的恐怖攻擊在規模與衝擊層面，包括一九九三年紐約世貿中心爆炸案、一九九五年奧克拉荷

馬是聯邦大樓爆炸案、一九九八年美國駐非洲兩處大使館爆炸案，以及二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件等。實際上，就頻率次數而言，美國並不是最常遭受恐怖攻擊的國家，反而是中東與南美國家最常發生恐怖攻擊事件，但是恐怖攻擊的破壞與威脅，已經使得美國與西方國家逐漸改變其國家安全戰略，將恐怖主義視為重大國家安全威脅，直接影響美國與西方國家的反恐作為與政策，也使得聯合國開始更加積極討論與推動反恐措施。特別是在九一一事件之後，美國主導全球反恐戰爭，將冷戰後的反恐浪潮推到一個前所未有的階段。

### 恐怖主義的定義爭議

國際社會針對恐怖主義的定義一直存在嚴重分歧，其中有實際與法律層面的困難度，但也包含政治性立場的差異與對立，經常是「一國認定的恐部分子，另一國則視之為自由鬥士」，特別是阿拉伯國家與西方國家在恐怖主義的定義上各執己見互不相讓<sup>1</sup>。由於各國在所處地位、政治立場和利害關係相差很大，出發點和目標不盡一致，國際社會一直未能就國際恐怖主義一詞的含義達成普遍一致的看法，也未能就預防恐怖主義暴力行為的有害表現所必需的措施共同取得充分的一般意見。

國際法學者認為恐怖主義的認定有三要件：一是在多數國家的法律體系該行為是刑事犯罪行為，二是行為必須針對政府或特別團體人員為攻擊目標，三是必須有政治上動機與目的<sup>2</sup>。此外，部分國際法學者強調，恐怖主義應涉及於對無辜平民百姓造成死亡或大規模傷害，且從事加害行為之恐怖份子應被送往國際刑事法庭或國際司法機構受審。其中，確立「對平民百姓的攻擊與傷害為恐怖主義的核心界定」關鍵所在，因為這項原則的確立也是在保障國際人權結構與人道法之核心，而可以不去論及政治目標與動機為何。<sup>3</sup>

八〇年代恐怖攻擊開始引起全世界的擔憂，綁架、劫機、暗殺等事件層出不窮，恐怖份子的行徑亦被認為已經威脅到全球。一九八五年聯合國大會一致通過一個廣泛決議譴責恐怖行為不論其任何形式，均屬犯罪行為。安理會並於一九八五年通過五七九號決議，譴責一切劫持人質與綁架行為。至此，恐怖主義已經不能僅再被視為是「合法之政治奮鬥的另一種途徑」了；但是，即便是冷戰已經結束，不論是聯合國安理會或是大會都沒有針對恐怖主義有一個明確的定義，此外

---

<sup>1</sup> 例如伊斯蘭會議組織認為，哈瑪斯、伊斯蘭聖戰和真主黨是合法的解放組織，以色列在占領區內肆行軍事攻擊與暗殺，已構成國家恐怖主義行為，新的國際反恐公約應該指名譴責。美國則是反駁說，以色列的軍事報復行為是出於自衛，並指稱哈瑪斯等三個組織攻擊以色列，已構成美國安全威脅。然而，在哈瑪斯經由民主選舉取得巴勒斯坦執政權後，美國與以色列開始面對如何與哈瑪斯進行談判甚至承認其地位的兩難。

<sup>2</sup> Antonio Cassese, *International Law* (London: Oxford University Press, 2001), pp. 258-259.

<sup>3</sup> See Paul Hoffman, "Human Right and Terrorism," *Human Right Quarterly*, Volume 26, Number 4, pp. 932-955.

也沒有針對消滅恐怖主義召開廣泛的國際會議。

不過，這並因此影響聯合國主導反恐條約的簽訂與反恐措施的推動，聯合國及其所屬機構積極達成了廣泛的國際條約協定，以個別議題方式通過十數個國際個別反恐條約與協定，安理會與秘書處也都積極進行反恐決議和措施的執行，讓聯合國在反恐規範制訂與反恐措施推動上愈加積極。

## 國際反恐條約

國際反恐規範的討論時很早就存在，一九三七年國際聯盟時期就已經提出「防止與懲罰恐怖主義公約」，但是由於後續國際情勢發展使該公約並未正式生效，後來由於國際政治因素與恐怖主義定義的爭議，全面性反恐條約一直到一九七七年，歐洲國家才通過區域性「禁止恐怖主義歐洲公約」。此外，一九四九年日內瓦公約及一九七七年日內瓦議定書都明確禁止恐怖主義行為。從五〇年代起陸續發生的劫機事件，國際社會一方面針對個別的恐怖主義行為採取禁止規範的建立，另一方面則透過區域間的合作，跟訂立區域性反恐怖主義條約。至九一一事件發生前，國際社會制定了十二項防止恐怖主義行為的條約，包括：<sup>4</sup>

- 「關於在航空器內的犯罪和犯有某些其他行為的（東京）公約」，一九六三年簽訂，授權航空器指揮官對於航空器內犯罪或有犯罪企圖的人施加適當的措施，並要求締約國拘留罪犯。
- 「關於制止非法劫持航空器的公約」，一九七〇年簽約，要求締約國以嚴刑懲罰劫機者，引渡或起訴罪犯。
- 「關於制止危害民用航空安全的非法行為的公約」，一九七一年簽訂，要求締約國以"嚴刑"懲罰劫機者，引渡或起訴罪犯。
- 「制止在國際民用航空機場發生非法暴力行為的議定書」，一九八八年簽訂，增加了公約有關機場恐怖主義行為的條款。
- 「關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約」，一九七三年簽訂，要求締約國定罪和懲罰犯侵害國家官員和外交代表的罪行者。
- 「反對劫持人質國際公約」，一九七九年簽訂，締約國同意給劫持人質者以適當的懲罰；在其領土上防止此等罪行；交換情報；執行刑事或引渡程式。
- 「關於核材料的實質保護公約」，一九八〇年簽訂，締約國必須切實保證對在其領土內的或在屬其管轄的船舶或飛機上運輸的核材料予以保護。

---

<sup>4</sup> 「國際反恐怖主義行動- 各項法律文書的歷史簡介和概述」，請見聯合國網站 <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/committees/1373/ResolutionSummaries.htm>

- 「制止危及海上航行安全非法行為公約」，一九八八年簽訂，締約國必須將被指控的罪犯引渡或提起訴訟。這些罪犯對船隻犯有諸如武力劫船或在船上安置炸彈等罪行。
- 「制止危及大陸架固定平臺安全非法行為議定書」，一九八八年簽訂，該議定書使公約的有關要求適用於大陸架固定平臺。這些平臺用於近海石油和天然氣的開採。
- 「關於在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測的公約」，一九九一年簽訂，控制無識別劑及偵測不到的塑膠炸藥的使用。
- 「制止恐怖主義爆炸事件的國際公約」，一九九七年簽訂，各締約國絕不能為恐怖爆炸事件的人犯提供安全避難所。即使某一締約國不能接受另一締約國引渡人犯的請求，該締約國也必須起訴這些人犯。
- 「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」，一九九九年簽訂，締約國必須起訴或引渡資助恐怖主義活動的犯罪嫌疑人，並要求銀行制定鑒定可疑交易的措施。

九一一事件之後，由於擔憂大規模毀滅性武器的擴散可能被恐怖團體所擁有，因此聯合國於二〇〇五年四月通過「制止核恐怖主義行為國際公約」，其中第二條規定任何人不得非法和故意擁有放射性材料或製造或擁有一個裝置，或以任何方式利用放射性材料或裝置，或以致使放射性材料外泄或有外泄危險的方式利用或破壞核設施，而其目的是致使死亡或人體受到嚴重傷害，或致使財產或環境受到重大損害，或是迫使某一自然人或法人、某一國際組織或某一國家實施或不實施某一行為。

### 聯合國反恐決議

聯合國最初在對付恐怖分子的議題上，主要是針對中東的事件。如一九四八年，安理會認為巴勒斯坦的調停大使遭刺殺的事件是一種「恐部份子犯罪集團的懦夫行為」。一九七〇年代以後，由於宗教恐怖團體的出現、劫機與綁架外國人士等恐怖事件層出不窮，安理會第一次通過關於反恐的二八六號決議：促請各國採取一切的法律步驟，以防止再度發生劫機或任何其他干預國際民航旅行之情事。在一九七九年十一月美國駐德黑蘭大使館劫持事件中，安理會嘗試通過決議依據憲章第七章以使用強制的手段對付劫持份子，然而卻沒有成功。

聯合國大國在一九九四年十二月通過一項重要的 49/60 號「消除國際恐怖主義措施宣言」決議案，是聯合國反恐決議的重要分水嶺。該宣言強調聯合國會員國譴責恐怖主義的一切行為、方法和做法，包括那些危害國家間和人民間友好關係及威脅國家領土完整和安全的行為、方法和做法，不論在何處發生，也不論是何人所為均為犯罪。決議還鼓勵各國緊急審查關於防止、制止和消除一切形式和表現的恐怖主義的現行國際法律規定的範圍，以期確保有一個涵蓋這個問題的所

有方面的全面法律框架。<sup>5</sup>

一九九九年十二月，聯合國大會通過題為「人權和恐怖主義」的決議，重申所有國家均有義務促進和保護所有人權和基本自由，人人均應努力使這些權利和自由獲得普遍而切實的承認和遵守；強調會員國務必採取適當步驟，確保逮捕、起訴或遞解那些籌畫、資助或犯下恐怖主義行為的人，不給他們有安身之所；重申所有對抗恐怖主義的措施必須嚴格遵守國際法的有關規定，包括國際人權標準。

二〇〇〇年十二月，聯合國大會又通過了題為「消除國際恐怖主義的措施」的決議。重申不論引用何種政治、思想、意識形態、種族、人種、宗教或其他性質的考慮作為理由，在任何情況下都是無可辯護的；籲請各國不要為恐怖主義活動提供資助、鼓勵、訓練或其他支助；敦促有關國家作為優先事項，考慮加入有關公約和議定書，特別是「制止恐怖主義爆炸事件國際公約」和「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」；決定由大會設立的特設委員會應繼續擬訂關於國際恐怖主義的綜合性公約，並繼續努力解決有關擬訂制止核恐怖主義行為的國際公約草案的未決問題，作為進一步發展一個由處理國際恐怖主義問題的公約構成的全面法律框架的一種辦法。

## 貳、九一一之後反恐自衛權的擴張與爭議

九一一事件對於國際安全秩序的衝擊不僅是恐怖攻擊，面對恐怖攻擊所採取的軍事回應作為，尤其是美國主導的反恐戰爭與伊拉克戰爭，改變了國際安全規範對於自衛權的解釋與認定，因此也影響國際人權保障與維護。恐怖主義之威脅加深了各國對其國家安全之關切，進而採取使用武力之手段加以防範，如此一來，不僅國際緊張情勢將因而升高，亦可能導致非法干涉他國內政，以及違反國際人權之疑慮，此均將對國際安全秩序造成極負面之影響。

由於恐怖主義向來即是對於國內與國際安全的雙重威脅，其活動範圍、動機、目的以及手段的不確定性，嚴重危害到國際和平與安全及全體人類之福祉。在幾乎所有的法律體系都禁止相關的恐怖行為，並有相配合的懲罰規範，包括謀殺、縱火、挾持、及對於他人財產的毀損等都是各個不同法律體系共同禁制的行為<sup>6</sup>。對於恐怖主義的防範與制裁，仍然必須透過國際多邊，尤其是聯合國機制達成國際間共同的反恐共識與措施，單一國家的反恐或遭受恐怖主義攻擊的自衛行為是針對個案的反應，並無法因此建立起國際間較為全面的反恐共識與措施，

---

<sup>5</sup> P J Van Krieken, *Terrorism and the International Legal Order* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002), pp. 130-136.

<sup>6</sup> Frank E. Vogel, "The Trial of Terrorists Under Classical Islamic Law," *Harvard Journal of International Law*, Vol. 43, No. 1, Winter 2002, pp. 53-64.

因此聯合國在國際反恐行爲的發展中具有特殊的地位，不僅提供國家間相互討論與合作反恐措施的機制，更提供對於國際反恐共識與措施的合法性，如此才能夠在現行國際安全規範與架構中，加強國際合作反恐措施，才能夠真正全面有效的針對恐怖主義發生的動機以及可能採取的手段採取有效的防範與制裁<sup>7</sup>。

美國對於九一一恐怖攻擊的反應措施也同樣改變了國際安全規範對於自衛權的認知與範圍。傳統對於恐怖主義攻擊的反應並未普遍接受爲自衛權的行使，而多半是在個別國際條約或國內法院起訴下處理恐怖主義行爲，國家不可因遭受恐怖主義攻擊而對支持或援助恐怖主義組織的國家進行自衛性武力回擊<sup>8</sup>。美國總統小布希宣稱九一一攻擊是一場戰爭，美國對基地恐怖組織採取一場反恐戰爭（war on terror），美國政府的立場主要是希望將九一一恐怖攻擊等同於美國遭受武裝攻擊，則美國軍事反擊恐怖團體與支持恐怖主義的國家，可以解釋爲武力自衛行爲；此外，美國也希望以戰爭行爲認定九一一攻擊，避免其軍事行爲受到國際上爭執不下的恐怖主義定義與刑法程序正義的限制和羈束。因此美國以自衛爲由，展開對賓拉登組織與協助該組織的阿富汗塔利班政權採取軍事行爲，相關國家也以集體自衛作爲協助美國軍事自衛的支持理由。這項發展一方面也許有其必要性，尤其面對類似恐怖攻擊或使用大規模毀滅性武器時，國家可以直接採取武力自衛反應以避免再次遭受嚴重攻擊；但是，另一方面也可能使得國家更爲寬鬆自我合理化軍事報復爲自衛反應，後者如果不能有效克制則可能嚴重影響國際安全秩序。

九一一事件發生後，聯合國秘書長安南、聯合國人權委員會主委瑪俐羅賓遜（Mary Robinson）與許多政治領袖和知名法學家均表示九一一恐怖攻擊行爲是破壞人類文明與社會的罪行，因爲該行爲的攻擊程度與所造成破壞，嚴重影響國際社會與人類文明的安定與延續，因此國際社會普遍將該攻擊行爲視爲違反人道的國際犯罪行爲。<sup>9</sup>所以九一一恐怖攻擊事件其實將傳統對於違反人道罪行之範圍予以擴大了，但是過去對於恐怖主義行爲的模糊定義並未因此改善，未來仍然需要進一步的條約定義或司法判決才能有較爲嚴謹的認定標準，當然類似此次九一一恐怖攻擊行爲則是普遍認爲違反人道與破壞國際和平的行爲。

至於恐怖主義攻擊可否視爲「戰爭行爲」（act of war）是一項有爭論的議題，部分學者主張所謂的「戰爭」是指發生於兩個或兩個以上國家之間的武裝衝突，而此次恐怖事件是由一個非國家行爲者對國家所發動的之攻擊行爲，因此它不應被視爲戰爭行爲。美國政府在事件發生後第二天宣稱該行爲是對美國進行的

---

<sup>7</sup> Maurice Flory, "International Law: An Instrument to Combat Terrorism," in *Terrorism and International Law*, Rosalyn Higgins and Maurice Flory, eds. (London: Routledge, 1997), pp. 30-39; and Harold Hongju Koh, "The Spirit of the Laws," *Harvard Journal of International Law*, Vol. 43, No. 1, Winter 2002, pp. 23-39.

<sup>8</sup> Gregory M. Travalio, "Terrorism, International Law, and the Use of Military Force," *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 18, No. 1, 2000, pp. 145-191.

<sup>9</sup> Daily Highlight of Secretary-General of United Nations, September 13, 2001, <http://www.un.org/News/dh/20010913.htm#27>.

戰爭行爲，一方面是希望從心理層面凝聚社會大眾之共識，另一方面則是爲美國將採取的軍事反擊行爲的找尋合法性基礎，強調此恐怖行動具有等同於國家攻擊行爲之嚴重性，並希望能夠採取一切必要之手段與資源，來做出最有效且立即之回應。一九二八年八月國際社會簽署的「關於廢棄戰爭做爲國家政策工具的一般條約」（簡稱巴黎廢戰公約或是凱洛－白理安公約 Kellogg-Briand Pact），承諾在法律上禁止了以戰爭行爲做爲國家政策工具，並且以和平方式解決國家爭端，<sup>10</sup>因此傳統上對於戰爭行爲的認定是介於國家間的武力衝突，對於非國家行爲者的武力使用則不認爲屬於傳統戰爭行爲範圍。但是，聯合國憲章架構的國際安全秩序已經將傳統戰爭行爲的定義予以擴大，將所有「武力使用」、「武力威脅」與「武力攻擊」均列爲禁止範圍，國家面對外來武力攻擊均可採取自衛權，因此九一一恐怖攻擊雖不是傳統由國家發動的戰爭行爲，但卻是對美國採取的武力攻擊行爲，雖然九一一攻擊行爲並無使用傳統軍事武器，但從其攻擊意圖、恐怖主義手段、與毀滅程度等觀之，均可視爲現行國際安全規範所禁止的武力攻擊行爲。

美國對於九一一恐怖攻擊的反應措施也同樣改變了國際安全規範對於自衛權的認知與範圍。傳統對於恐怖主義攻擊的反應並未普遍接受爲自衛權的行使，而多半是在個別國際條約或國內法院起訴下處理恐怖主義行爲，國家不可因遭受恐怖主義攻擊而對支持或援助恐怖主義組織的國家進行自衛性武力回擊。但是九一一事件則使得美國以自衛爲由，展開對賓拉登組織與協助該組織的阿富汗塔利班政權採取軍事行爲，相關國家也以集體自衛作爲協助美國軍事自衛的支持理由，這項發展一方面也許有其必要性，尤其面對類似恐怖攻擊或使用大規模毀滅性武器時，國家可以直接採取武力自衛反應以避免再次遭受嚴重攻擊；但是，另一方面也可能使得國家更爲寬鬆自我合理化軍事報復爲自衛反應，後者如果不能有效克制則可能嚴重影響國際安全秩序。

根據聯合國憲章第五十一條，當一國遭受他國之武裝攻擊時，在安理會採取必要辦法，以維持國際和平與安全之前，可行使個別或集體自衛權來回應，直至安理會介入爲止，此外，被侵略國亦可尋求他國的援助來行使集體自衛權。以色列、美國及南非等國曾主張以自衛權之行使來回應恐怖攻擊行動，其攻擊目標爲恐怖活動基地所在國，亦強調任何支持或庇護恐怖主義活動的國家，將被視同爲進行間接武裝攻擊的幫兇。然而，此觀點並未得到大多數國家的支持，主要理由是以往恐怖主義攻擊較爲侷限於特定對象與規模較小爆炸或綁架行爲等，加上部分國家同情恐怖主義團體的政治訴求與動機，使得國際社會並未普遍接受遭受恐怖攻擊國家可以使行武力自衛回應。<sup>11</sup>

但是，九一一事件的發生嚴重影響挑戰國際安全秩序與穩定，也因此改變了國際法規範恐怖主義的重要架構，亦即允許國家可以行使武力自衛反擊恐怖組

---

<sup>10</sup> 參閱 M. N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, London, 1991, pp. 684-685.

<sup>11</sup> Anthony Clark Arend & Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force*, Routledge, New York, 1993, p.159-162.

織與支持國家。美國採取此項觀點與作法，歐洲盟邦也支持美國軍事自衛反擊，聯合國安理會更通過相關決議間接支持此項轉變。安理會在九一一事件的第二天所無異議通過的第一三六八號決議文前言指出「承認固有的個別與集體自衛權」，<sup>12</sup>實際上間接承認美國可以採取適當的自衛措施，當然包括自衛武力的使用。此外，安理會雖然未明確授權美國使用自衛權或是某一群國家使用武力回應恐怖攻擊，並不表示美國所領導的軍事行動的不合法性，因為基本上自衛行動是不需要安理會認可的。

九一一事件的規模與重大傷亡確實可構成使用自衛權的充分理由，但由於並無前例可循，且習慣法的形成又須經相當一段時間與一定數量國家的同意，這些模糊的概念使得自衛權的擴大面臨許多問題。傳統對於自衛權之行使條件相當嚴厲，有著以下五項前提要件限制：(1) 採取強制行動之必要性—遭遇急迫、無可抗力之事件，且無暇考量其他選擇方案時。(2) 反擊行動必須與遭受攻擊的程度成比例。(3) 使用武力之目的僅在於驅逐攻擊國之武裝軍隊。(4) 當攻擊行動結束或安理會採取必要辦法時，使用武力之自衛行為必須停止。(5) 國家自衛行為須遵守國際人道法的基本原則，避免任何人遭受不必要的傷害。<sup>13</sup>因此，在檢視國際法對於武力回應恐怖主義問題的尺度時，倘若任一國家遭受到恐怖份子的武裝攻擊，該國有權利使用武力自我防衛，則進一步必須遵守以上原則，除了必要性原則與人道法考量外，必須檢驗三項關鍵問題：(1) 一個受害國的強制性自衛措施應該是及時地；(2) 一個受害國的強制性自衛措施應該是合乎比例性的；(3) 一個受害國的強制性自衛措施應該是針對那些須為武裝攻擊負責的目標採取行動。

首先，在及時回應方面，傳統的自衛必須是對攻擊的立即反應，受攻擊國若未採取立即行動而錯失最佳反擊時間點，就必須由聯合國安理會之授權，始得採取進一步的行動，且在此情況下，受攻擊國不可訴諸武力報復，否則將違反國際法之規定。現今各國對於行使自衛權時間點則採不同於以往之觀念，認為不須立即做出反應，即使稍作延遲，亦可有自衛之合法權利。此外，由於現今自衛權的行使不同於傳統的立即反應與迅速解決，其進行期間可能長達數年，因此某項特別的恐怖行動以及受害國採取武力回應之間應該可以有時間的差距。<sup>14</sup>

第二，就比例性回應而言，任何因自衛而使用的武力必須合乎比例性，亦即自衛行為應該合乎遭受攻擊的比例，不可非理性反應或自衛過當，而造成懲罰性報復行為或非自衛措施的行為。<sup>15</sup>但是對於恐怖主義攻擊的自衛行為如何掌握

---

<sup>12</sup> “Recognizing the Inherent Right of Individual or Collective Self-defense in Accordance with the Charter,” see S/RES/1368, 2001.

<sup>13</sup> 參閱 D. W. Bowett, *Self-Defense in International Law*, Manchester University Press, Manchester, U.K., 1958; 楊永明, 「國際法上自衛權之研究」, 國際法論叢—丘宏達教授論文集, 三民書局, 台北, 民國 90 年, 頁 623-644。

<sup>14</sup> Arend and Beck, *International Law and the Use of Force*, p.162-164.

<sup>15</sup> J. Brierly, *The Law of Nations* 6<sup>th</sup>, (ed.), Cambridge University Press, London, 1962, p. 406.

比例性則是一項棘手的問題，是必須有比例性地回應恐怖主義先前特定的行為？還是受害國的武力使用必須與國家所受到之所有來自於恐怖份子的威脅合乎比例？甚至可以擴大到具有嚇阻效果的比例，使得恐怖組織知難而退？如何又能夠不會造成實際上的非法報復行為？這些都是處理比例性原則的關鍵性問題。

第三，回應適當的目標。傳統的自衛是以「國家」為目標，但在面臨恐怖攻擊威脅的今日，恐怖主義組織亦為國家進行自衛所須對抗的目標，且一國若於其領土內包庇恐怖主義之活動，則此國亦將被視同為恐怖組織而成為攻擊之對象。<sup>16</sup>一國之領土主權雖不容侵犯，但因其協助並支持恐怖主義之活動，法律賦予被攻擊國此合法自衛權利。且依據聯合國的各項決議，各國有共同對抗恐怖主義之義務與責任，且禁止各國組織、煽動、協助或參與任何在其國內或他國所進行的恐怖主義活動。為了使自衛時的武力使用合法化，將支持恐怖主義行動視同為武力攻擊是有其必要性的。

然而，自衛權的行使所須面臨的一項重大缺失便是其可能演變成為非法的報復行為。<sup>17</sup>對於恐怖攻擊所採取的反應行動所針對者，若非涉及主要威脅的人、事、物，則此自衛行動便不具合法性。此外，關於自衛權的行使仍有許多爭議，就攻擊的標的與對象而言，許多具有雙重性質（兼具恐怖攻擊與平民一般之用途）的設施以及不具武力攻擊性質的行動是否可被視為反抗恐怖主義行動的攻擊目標，此亦為一重要問題。美國於一九八六年以自衛權之名義轟炸利比亞，以及 1998 年對蘇丹和阿富汗進行空中攻擊，均受到嚴重的批評。此外，對於自衛權的行使若要求長期性的規劃與策略，則須有採取自衛行動之預期心理，此與憲章第 51 條所要求的立即性反應不符。<sup>18</sup>

在打擊阿富汗境內恐怖主義組織的同時，亦須考量國際社會對於一國內戰及其新政府之重建所持之態度。此議題與自衛權不相關，而屬安理會在憲章第 7 章的規範下，維持國際和平與安全之責任與義務。解決政治衝突與維持一國政府體制的和平轉移應屬安理會之職責，其不屬於對抗恐怖主義的自衛行為所涵括的範圍之內。然而，此二者至今仍無法明確區分。若未能證明塔利班（Taliban）政權與恐怖主義活動有關，則美國在塔利班政權與北方陣線聯盟之邊界所進行的轟炸，便無法被視為合法的自衛行動。但是以軍事行動推翻塔利班政權，並協助其新政府的重建，是無法單純以憲章第五十一條作為法律依據的。因此在現今憲章的架構下，憲章第七章之規定較集體自衛權之行使更具可行性，但是可能面臨大國協商與緩不濟急的問題，美國選擇自衛權作為行動的合法解釋，將擴大大國自衛權

---

<sup>16</sup> 參閱 Gregory M. Travalio, "Terrorism, International Law, and the Use of Military Force," *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 18, No. 1, 2000, pp.145-191.

<sup>17</sup> 參閱 Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, Third and Revised Edition, Columbia University Press, New York, 1969, pp.347-8.

<sup>18</sup> Kathryn S. Elliott, "The New World Order and the Right of Self-Defense in the United Nations Charter," *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 15, 1991, pp.55-81.

概念的應用，並且反映出美國與相關國家在集體安全與自衛權二者之關係的衡量與選擇。

至今，反恐戰爭擴大解釋為武力自衛行為，已經出現拒絕適用任何實體法律的情事，造成許多的不確定性以及個人權利的傷害。舉例而言，二〇〇三年美國針對二〇〇二年十一月在葉門以無人駕駛飛機投射飛彈殺死六名人士之事，即解釋為此舉乃針對敵人攻擊之軍事行動，認為聯合國或人權委員會無權干涉。為了定義反恐戰爭為「戰爭」，美國與其合作的政府便宜性地忽視所有保障人權的相關法律，若這樣反恐戰爭持續下去的話，恐怕會危及人權保障制度的存續性。<sup>19</sup>

### 參、九一一之後的聯合國反恐決議與措施

維持國際和平與安全是聯合國的主要目的，而聯合國安理會身為對抗恐怖主義以及維持國際和平與安全的核心部份，持平而論，其反應是緩慢且躊躇的。雖然對於恐怖主義議題的處理，聯合國安理會均將恐怖活動視為對國際安全與和平的威脅，符合憲章第7章賦予安理會職責的範圍內事務，但是由於恐怖主義活動的不確定性與個別案例的特殊性，使得安理會處理恐怖主義議題多半僅是事後討論相關國家作為的辯論機構。九〇年代以後，安理會對於支持恐怖份子的利比亞、蘇丹以及阿富汗等國進行外交、軍事以及經濟上的制裁。制裁手段使得這些國家在援助、供應與庇護恐怖份子上提高成本負擔，亦在於嚇阻其他國家不准從事類似行為。

#### 安全理事會一三七三號等決議案

九一一事件之後，聯合國安全理事會迅速在二〇〇一年九月二十八日全體無異議通過一項關鍵性決議案，一三七三號決議案首度將國際恐怖主義視為對國際和平與安全的威脅（a threat to international peace and security），重申最強烈斷然譴責在美國發生的恐怖主義攻擊，決議案的目的是希望在九一一事件衝擊下，提升各國的反恐措施與作為，要求各國政負採取實際行動防止、懲罰與遏止各種恐怖主義行為；一三七三號決議案可謂是聯合國反恐怖主義措施的分水嶺。

一三七三號決議規定聯合國會員國在反恐措方面有以下義務：

- 將資助恐怖主義定為犯罪；
- 凍結涉及犯有恐怖主義行徑者的任何資金；
- 不給恐怖主義團體提供任何形式的財政支助；
- 禁止向恐怖主義分子提供安全庇護所、維生物資或支助；

---

<sup>19</sup> See Paul Hoffman, "Human Right and Terrorism," *Human Right Quarterly*, Volume 26, Number 4, pp. 932-955.

- 同其他國家政府交流關於任何從事或策劃恐怖行為的資訊；
- 同其他國家政府合作調查、偵察、逮捕、引渡和起訴參與此類行為者；
- 在國內法中將積極或被動協助恐怖主義的行為定為犯罪，並將違法者繩之以法；
- 儘快加入有關恐怖主義問題的相關國際公約和議定書。

一三三三號決議還設立了反恐怖主義委員會，由安全理事會所有十五名成員組成。反恐委員會的工作是動員執行第一三三三號決議並監測其執行情況，並協助給沒有能力履行該決議和所有其他恐怖主義問題公約及議定書所規定的各項義務的國家提供技術援助。<sup>20</sup>

二〇〇一年十一月安理會又通過第一三七七號決議，宣告國際恐怖主義行為是 21 世紀對國際和平與安全的一個最嚴重的威脅，並宣告國際恐怖主義行為是對所有國家和全人類的挑戰；重申斷然譴責一切恐怖主義行為、方法和做法都是無可開脫的犯罪行為，而不論其動機為何，採取何種形式和表現。

二〇〇二年一月安理會通過第一三九〇號決議，要求各國凍結恐怖組織的個人、集團、企業和實體的資金和其他金融資產或經濟資源，包括由它們或由代表它們或按它們的指示行事的人擁有或直接間接控制的財產所衍生的資金，並確保本國國民或本國境內的任何人均不直接間接為這種人的利益提供此種或任何其他資金、金融資產或經濟資源。

二〇〇四年四月安理會通過第一五四〇號決議，針對非國家行為者（non-State actors）可能獲得、發展、擴散大規模毀滅性武器的危險提出警告，決議鼓勵各國政府採取舉體措施防止相關行為，但是此項決議文並未要求國家必須同時重視基本人權，因為針對非國家行為者的反恐措施，可能會影響民族解放運動與政治異議份子而造成迫害與脅迫情勢。安理會並且成立一五四〇委員會（1540 Committee）監督各國的執行狀況、檢視各國的報告並與各國進行對話以確實執行安理會決議。<sup>21</sup>

## 反恐委員會

安理會在九一一事件後通過的第一三三七號決議，還設立了一個反恐委員會（Counter Terrorism Committee），由安全理事會全部 15 成員組成。反恐委員會負責監測各國執行第一三三七號決議的情況，並努力提高各國打擊恐怖主義的能

<sup>20</sup> Eric Rosand, "Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism," *American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 2, April 2003, pp. 333-341.

<sup>21</sup> "Guidelines for the conduct of 1540 Committee," at <http://disarmament2.un.org/Committee1540/work.html>

力。反恐委員會有十個專員，其中八個負責審視並分析會員國所提交的報告，而兩位協調反恐委員會的技術協助計畫。<sup>22</sup>

反恐委員會已經與所有會員國展開關於實踐一三七三號決議案的對話，並試圖繼續這樣的對話機制，直到國家在決議案的議題上都採取有效的行動。對話的第一個步驟是要求所有會員國提交針對一三七三號決議案所採取的實踐步驟之報告給反恐委員會。雖然一三七三號決議案成立了反恐委員會，但這決議案並沒有引導反恐委員會在打擊恐怖主義上該如何運作以及該扮演何種角色，反恐委員會也沒有恐怖主義組織和個人名單。反恐委員會不是一個制裁委員會，它的任務也不是起訴或譴責國家<sup>23</sup>。

然而，反恐委員會也有其限制。第一，其資金來源並非來自於聯合國的普通預算，其行政官僚的職位也並非由大會所授權；反恐委員會仍然處於實驗階段。第二，反恐委員會缺乏正當性與執行上的能力，面對堅持提供特定恐怖組織支援以對付以色列等的國家束手無策。第三，反恐委員會與聯合國本身一樣缺乏強制執行的有效手段，其柔性措施雖然受到多數國家歡迎，但是要如何執行反恐規範中的軍事手段，仍是一大問題。<sup>24</sup>根據一三七三號決議案，反恐委員會應該要在反恐中擔任協調的角色，確認國家特殊的需求並提供援助，因而需要一個協調機制確保各種需求都可以被達成而沒有重複到。此外，反恐委員會本身並不擁有提供援助的資源，除非反恐委員會可以協調與動員援助加以實踐一三七三號決議案，否則它的有效性將受到質疑。

### 聯合國全球反恐戰略

聯合國秘書處是實際執行推動大會與安理會決議的機構，因此面對安理會有關反恐決議，除了敦促各會員國執行之外，秘書長安南於二〇〇一年十月設立一個聯合國恐怖主義政策工作組，由秘書長本人直接領導的落實反恐措施的工作組，以確保聯合國所有部門和所屬機構在反恐以及與反恐有關的問題上發揮應有的作用。這個工作組負責查明恐怖主義對聯合國所產生的影響以及所涉及的廣泛的政策問題，並提出建議。政策工作組確定聯合國的活動應該成為三方戰略的一部分，以支援全球努力，勸阻不滿團體不走上恐怖主義之路，不讓團體或個人擁有開展恐怖主義行為的手段，同時建立反恐怖主義的廣泛國際合作。

到了二〇〇五年三月二十一日，聯合國秘書長安南向聯大提交了一份長達六

---

<sup>22</sup> Jessica M. Almqvist, "Does the UN Committee on Counter-Terrorism need a new human rights policy?" FRIDE Analysis, October, 2004, at [www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=423](http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=423).

<sup>23</sup> "Guidelines for the conduct of work of the Counter Terrorism Committee" Oct. 16, 2001, at <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/guidelines.htm>.

<sup>24</sup> Edward C. Luck, "Tackling Terrorism," in *The UN Security Council: From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, David M. Malone, ed. (Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 2004), pp. 85-100.

十三頁的「為促進所有人的安全、發展與人權爭取更多的自由」綜合性報告，提出了聯合國成立六十年來最大規模的改革措施，內容涉及人權、發展、反恐以及機構改革等方面。安南指出，恐怖主義是全球在二十一世紀所面臨的主要威脅之一，聯合國理當更加關注恐怖主義問題，為此制定了五大反恐戰略，包括：各國要預防和勸阻恐怖主義活動的發生，並明確指出恐怖主義在任何情況和任何文化中都不受歡迎，都要受到譴責；各國應該剝奪恐怖主義分子發動襲擊的手段，加強出口管制，防止恐怖分子獲得核材料和大規模殺傷性武器，還應打擊洗錢活動；任何國家都不能支援恐怖主義分子；各國應該增強防範恐怖主義活動的能力，建立和維持一個高效率的刑事司法體制，以適應反恐需要；在反恐的同時必須尊重和捍衛人權。<sup>25</sup>

此外，安南報告中最有創意與爭議的提議之一，是廢除總部設在日內瓦、附屬於經濟和社會理事會的人權委員會，而代之以一個與安理會和經社理事會同級的「人權理事會」。報告中建議人權理事會成員由大會直接選舉產生，但報告未就人權理事會的組成及其成員的任期提出具體建議。安南在報告中籲各國對人權予以與安全和發展同等的重視。安南認為，安全、發展和人權三者相輔相成，密不可分。沒有發展，世界就不會安全；沒有安全，發展就得不到保障；而如果不尊重人權，安全和發展事業也不會成功。根據安南的這份報告，人權將首次與安全和發展一起成為聯合國的工作重點。

然而，安南報告與全球反恐戰略畢竟還停留在紙上談兵階段，特別是各會員國與主要區域國家應該不會積極授權給聯合國秘書處從事反恐與人權保障兩大任務，因為事關各國主權與管轄權權限，加上安南離職在即，目前這份立意雖好的報告能夠有多少獲得實際執行，各界並不樂觀。

#### 肆、聯合國反恐措施與人權侵害爭議

人權議題從國際社會層面推展到國家層面，從國際人權條約、聯合國人權機構、到各國立法保障人權，使人權議題成為二十世紀後半國際社會的重要成就，但也是進入二十一世紀各國社會的重要挑戰。人權從專屬於國家內部事務的政治概念，到經由世界人權宣言、政治與經濟人權公約以及各項個別人權條約，並透過聯合國、非政府間國際組織與大國人權外交等推動與發展，今天人權已經成為跨越國際與國內社會的共同議題，也成為各國政府的主要施政內容與目標。聯合國最大的成就之一就是創造了國際人權法的架構，並且透過聯合國機構與會議推動國家實踐人權。聯合國也發展了部分機制來保護人權，雖然不一定普遍受到國

---

<sup>25</sup> Kofi Annan, "In Larger Freedom?: Decision Time at the UN," *Foreign Affairs*, May/June 2005, Vol. 84, Issue 3, pp. 63-74.

家尊重，但卻引導國際社會更為重視人權，並影響國際視聽與國際人權文化<sup>26</sup>。

當然，除了國家權力的制度性壓迫之外，對於人權影響最為廣泛與深遠的應該仍然是戰爭的破壞與傷亡。恐怖主義攻擊在歷經數十年發展後，已經成為國際安全與和平的重大威脅，特別是國際社會見證九一一恐怖攻擊的震撼與影響，聯合國大會與安理會於是將恐怖主義攻擊視為對人權的嚴重侵害，例如二〇〇一年十一月安理會通過第一三七七號決議，宣告國際恐怖主義行為是二十一世紀對國際和平與安全的一個最嚴重的威脅，並宣告國際恐怖主義行為是對所有國家和全人類的挑戰。

但是，九一一事件之後，許多國家的政府加強了反恐措施，但是部分國家在採取反恐措施時，使用過於模糊或過於廣泛的界定，造成影響國內人權與自由的疑慮；某些國家的國內反恐法令甚至不但損害合法性原則，也給了各國政府將政治立場不同的人士或人權捍衛者視為恐怖份子的藉口，政府利用安全問題作為打擊種族、宗教或者政治上反對派的藉口，反而造成各國侵害基本人權的事件層出不窮。因此，反諷的是打擊恐怖主義，進行反恐戰爭原本是以保障人權為號召，但卻實際造成人權的侵害。簡言之，聯合國反恐措施可能侵犯了許多人權，尤其容易受影響的限制和侵害的有：生命權(生存權)、免於酷刑的自由、尋求庇護的權利、公平審判的權利、諮詢的管道、思想和宗教信仰的自由、表達意見和集會的自由、免於歧視的自由等。

目前比較引起國際社會注意的反恐措施侵害人權案例，主要在涉嫌參與恐怖活動而被逮捕的人遭到折磨、非法拘留和缺乏公平審判等。例如數百位被拘留在關塔那摩(Guantanamo)軍事基地的「恐怖份子」，便是恐怖主義損害人權規範架構最顯著的證據。美國聲稱這些被捕的人有依照戰爭法來處置他們。然而，美國並沒有依據日內瓦公約，以具有法律資格的法庭去決定他們是否為戰爭罪犯，反而是依據在2001年11月13日的美國軍事命令中提到在反恐戰爭中，居留、處理以及審訊某些非公民(non-citizens)時，可用對待恐怖份子的居留與審訊方式，且在廣義上一般人需服從這樣的命令；美國因此可以將世界上任何符合廣義恐怖份子定義的人運送到關塔那摩中拘留。這種以非公民的標準判定是否為恐怖份子的原則，不僅未顧及國際反歧視與公平審理的原則，也實際違反一九八四年通過的「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約」，無論嫌犯身負何種罪行，都絕對禁止將他們轉移到將會面臨酷刑的地方。<sup>27</sup>

實際上，自從二〇〇一年發生九一一事件以來，世界上許多國家的政府加強

---

<sup>26</sup> See Christopher C. Joyner, ed., *The United Nations and International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 131-154.

<sup>27</sup> Paul Hoffman, "Human Right and Terrorism," *Human Right Quarterly*, Volume 26, Number 4, pp. 932-955.

了反恐措施，這些措施的代價就是人權受損，政府利用安全問題作為打擊種族、宗教或者政治上反對派的借口，因此，二〇〇五年四月聯合國人權委員會決定任命一位特別觀察員，監督某些國家的政府採取的反恐措施是否違反了基本人權<sup>28</sup>。依據美國媒體報道，自二〇〇二年以來，美國中央情報局在東歐一些國家設立關押恐怖嫌疑人的秘密監獄，並利用一些歐洲國家作為中轉站，加上從阿富汗、伊拉克和關塔那摩等地的監獄內頻頻傳出虐囚醜聞，美國政府正面臨著巨大壓力。這迫使美國國務卿賴斯二〇〇五年十二月表示，在全世界範圍內，所有美國人都不得對囚犯施行酷刑的承諾。<sup>29</sup>

九一一事件之後通過的一三七三號決議案指涉人權的部份只在庇護權，根據決議案第三項：在給予難民地位前，依照本國法律和國際法的有關規定、包括國際人權標準採取適當措施，以確保尋求庇護者未曾計畫、協助或參與犯下恐怖主義行為。因此，針對各國可能誤用反恐措施進行人權侵害的問題，二〇〇三年聯合國安理會通過決議第一四五六號決議案，要求任何打擊恐怖主義的行動必須符合國際法律規範，尤其是國際人權、難民和人道主義法採取這種措施。此外，自從2002年之後，反恐委員會和聯合國人權高級專員辦公署（Office for the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR）已經開始交換工作程序以及關注領域的簡報，這種關係正在形式化中。目前，OHCHR的任務是在反恐的同時檢視保護人權的問題，在採取反恐行動的同時，做出關於各國促進和保護人權義務的決議，以及在保護人權以及反恐上提供各國援助以及建議。<sup>30</sup>

## 結 論

恐怖主義從一種政治訴求方式轉變為國際安全威脅之後，已經成為國際社會共同制裁的對象，並且成就國家以自衛為由採取武力制裁恐怖主義；然而反恐戰爭卻忽略造成恐怖主義的長期發展問題與基本生存條件與環境，甚至更造成侵害基本人權的事件。

反恐措施的實際層面大部分還是在個別國家的國內立法與執行，國際反恐條約以及聯合國決議與作為扮演規範整合與政策協調的功能，在反恐戰爭仍然是美國的主要目標情況下，聯合國也開始提出更為積極的全球反恐戰略；九一一事件過後，以美國為首所推動的反恐戰爭在世界各地卻造成了侵犯人權的問題。尤其在美軍監獄虐囚案曝光之後，世人才開始正視到無論是基於任何理由，非人道措

---

<sup>28</sup> 「聯合國將監督反恐措施是否違反人權」，BBC 中文版，2005年04月21日，在 [http://news8.thdo.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_4460000/newsid\\_4469600/4469613.stm](http://news8.thdo.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4460000/newsid_4469600/4469613.stm)。

<sup>29</sup> Dana Priest “CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons,” Washington Post, November 2, 2005, A01.

<sup>30</sup> See “Counter-Terrorism,” Office for the United Nations High Commissioner for Human Rights, at <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/counter-terrorism.htm>

施都是不應該被接受的。後九一一反恐主義在世界各地從事諸多對人權規範架構與人道法造成威脅的反恐行爲，已嚴重傷害人權與相關規範。目前，如何在進行反恐戰爭之際同時保障人權，已成爲人權保障中的關鍵議題之一。

雖然安理會決議也提醒各國在執行反恐措施時必須尊重人權，反恐戰爭同樣必須遵守法治原則與國際人權規範和人道法律體系，然而這種呼籲是否真的能夠約束國家以安全爲名的反恐作爲仍然是一大疑問。國際社會應該重新思考如何以現有的人權標準，提供自由與安全之間適當的平衡點，讓各國政府在不違反核心人權價值的前提之上，嚴肅面對恐怖主義的產生根源與安全挑戰。