



大会

Distr.  
GENERAL

A/HRC/4/26  
29 January 2007

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权理事会  
第四届会议  
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的  
第 60/251 号决议的执行情况

反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题  
特别报告员马丁·舍伊宁的报告

内 容 提 要

第一节概述反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员自 2005 年 12 月 15 日以来所开展的活动。下面两节集中论述了对任务具有特殊意义的两个专题。第二节分析反恐方面下的“貌相”办法。特别报告员解释了恐怖分子貌相的概念，并概述了执法机关使用恐怖分子貌相办法的不同背景。他评估了所谓恐怖分子貌相办法遵守人权标准情况，并提出可允许形式的恐怖分子貌相办法和可能依靠恐怖分子特征的其他办法。第三节审查恐怖主义形式的自杀式攻击问题。特别报告员综述了目前有关自杀性恐怖主义现象的研究。他述及“格杀勿论”政策和其他试图规避有关执法人员使用枪支问题的现有国际标准的类似做法。第四节提出了有关恐怖分子貌相以及对自杀式攻击的应对措施的建议。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	3
一、特别报告员的活动.....	5 - 31	3
二、反恐方面的“貌相”办法.....	32 - 62	7
A. 导言.....	32 - 7	7
B. 遵守人权标准.....	38 - 58	10
C. 最佳做法和貌相的替代办法.....	59 - 62	16
三、作为一种恐怖主义的自杀式攻击.....	63 - 82	17
A. 导言.....	63 - 73	17
B. 格杀勿论政策.....	74 - 78	21
C. 特别报告员考虑的问题.....	79 - 82	23
四、结论和建议.....	83 - 97	24
A. 貌相.....	83 - 89	24
B. 自杀式攻击.....	90 - 97	26

## 导 言

1. 本报告由反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员根据人权委员会第 2005/80 号决议和人权理事会第 1/102 号向人权理事会提交。报告概述了特别报告员自 2005 年 12 月 15 日以来所开展的活动，以及他关于两个专题的意见，即反恐方面的“貌相”和作为一种恐怖主义的自杀式攻击。

2. 特别报告员送交的信件和有关政府的答复以及根据 2006 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间任务印发的新闻稿载于本报告增编 1(A/HRC/4/26/Add.1)。

3. 关于特别报告员于 2006 年 2 月 16 日至 23 日在土耳其执行的实况调查任务的最后报告载于增编 2(A/HRC/4/26/Add.2)。

4. 关于澳大利亚在反恐过程中尊重人权情况的研究报告载于增编 3(A/HRC/4/26/Add.3)。

### 一、特别报告员的活动

5. 特别报告员在提交本报告时可以说明有关即将进行的国别访问的下述情况。特别报告员计划于 2007 年四月中旬访问南非。他还收到美国政府请他于 2007 年春季访问的正式邀请；特别报告员提议访问时间定于 2007 年 5 月。以色列政府对特别报告员的访问请求作出口头肯定答复，他希望 2007 年进行这一访问。菲律宾书面表示可以在 2007 年或早些时候安排特派团访问；特别报告员致函该国政府，建议访问时间定于 2007 年，但他尚未收到答复。对阿尔及利亚、埃及、马来西亚、巴基斯坦、西班牙和突尼斯的访问请求也还有待确定。最后，特别报告员感谢马尔代夫共和国政府发出访问邀请。

6. 按照第 2005/80 号决议第 14(d)段，特别报告员与其他特别报告员、特别代表、工作小组和人权委员会、人权理事会以及其他联合国有关机构的独立专家进行了密切合作。他还与人权事务高级专员办事处(人权高专办)各部门举行了会谈，以确保在完成高级专员的反恐中注意人权的任务方面相互辅助。

7. 2005年12月16日,特别报告员与红十字国际委员会举行会晤,讨论人权与人道主义法之间的关系等问题。

8. 2005年12月19日,特别报告员在维也纳与联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处以及欧洲安全与合作组织反恐行动部举行了会晤。

9. 2006年1月30日至31日,特别报告员参加了联合国反恐怖主义执行工作队举行的会议,会上最后审定了关于加强联合国协助各国打击恐怖主义的能力和协调作用工作文件草案。在该工作队于2006年7月13日至14日举行的一次会议上,特别报告员提供了书面资料,以期根据秘书长2006年4月27日的报告“团结起来消灭恐怖主义:关于制定全球反恐战略的建议”(A/60/825)采取后续行动。在2006年9月8日通过联合国全球反恐战略(大会第60/288号决议)之后,特别报告员做出了努力,并将参与承担执行该战略任务的各工作组的工作。

10. 2006年2月8日至13日,特别报告员访问了亚的斯亚贝巴,与非洲联盟一些官员进行了磋商。他会晤了非洲联盟委员会副主席、和平与安全专员、和平与安全局局长、男女平等事务局代理局长、法律顾问和主席办公室主任。讨论涉及非洲联盟在反恐中保护和增进人权的作用和手段、制定非洲反恐示范法的工作,以及建立非洲恐怖主义问题研究中心等问题。

11. 2006年3月9日和9月26日,特别报告员与埃及常驻联合国代表举行会晤,讨论了特别报告员的任务,并重申希望该国发出访问邀请的请求。

12. 2006年3月24日,特别报告员访问了斯特拉斯堡,与欧洲委员会国际公法法律顾问委员会(公法顾委)举行会谈,以说明人权法与国际法之间的关系,包括在反恐中的关系。他还会晤了欧洲委员会副秘书长。

13. 2006年4月4日,特别报告员访问了斯特拉斯堡,与欧洲委员会人权指导委员会举行会谈,以说明他的任务以及反恐斗争中出现的问题。他还会晤了欧洲委员会人权专员,讨论了所关注的与其任务有关的问题和可能开展合作的方面。

14. 2006年4月18日至19日,特别报告员与人权高专办南非区域办事处举行会谈,并在比勒陀利亚与南非一些政府机关进行了磋商,比如外交部、南非警察署、南非法律改革委员会和司法和宪法发展部。

15. 2006年4月24日，特别报告员与突尼斯和菲律宾常驻代表举行会晤，(9月25日再次)重申其希望这些国家发出访问邀请的请求。

16. 2006年5月11日至12日，特别报告员访问了哈萨克斯坦共和国亚斯塔纳，与一些国家机构(Prokuratura、议会、国家安全委员会)和民间社会行动者进行了讨论。讨论集中于人权和国家对恐怖主义和“极端主义者”的应对措施，包括这两者的定义和组织取缔程序。

17. 2006年5月16日，特别报告员向欧洲联盟恐怖主义问题工作组介绍了确定反恐领域最佳做法的方法，其中列举了一些示范性例子。他还会晤了欧盟反恐协调员和相关的欧盟委员会代表。此外，他还访问了联合国区域信息中心，就其任务与活动向非政府组织和媒体代表作了简要介绍。

18. 2006年6月19日至24日，特别报告员在日内瓦出席了特别程序任务第十三届年度会议。会议重点放在特别程序在新建人权理事会的框架下如何运作上。

19. 2006年6月20日，特别报告员会晤了马尔代夫政府代表。讨论话题是现行反恐立法和根据该法受到指控的一些个人案件以及对集会自由的影响。

20. 2006年6月21日，特别报告员向欧洲议会代表团做讲述了他的任务可能带来的问题。

21. 2006年6月22日，特别报告员与一些国家代表举行了一次非正式会议，讨论其任务的变化情况和前景。这些国家有丹麦、芬兰、冰岛、约旦、挪威、瑞典、南非、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

22. 2006年6月23日，特别报告员会晤了根据国际法学家委员会的倡议设立的恐怖主义、反恐和人权问题知名法学家小组的部分成员和秘书处，就过去开展的活动交换了情况，并讨论了共同关心的问题，比如在法庭上使用情报、恐怖主义的定义和将管制令作为打击恐怖主义的一种手段。

23. 2006年9月25日至28日，特别报告员在日内瓦向人权理事会第二届会议宣讲了其报告(E/CN.4/2006/98)。他会晤了阿尔及利亚、以色列、巴基斯坦、南非、美国等国和阿拉伯联盟常驻使团代表。他还与非洲集团代表举行了会晤。

24. 2006年10月3日,特别报告员在布鲁塞尔就指称中央情报局利用欧洲国家运送和非法拘留犯人一事向欧洲议会临时委员会发表了讲话。特别报告员还在欧洲议会及欧洲联盟国家议会与其加入国家举行的一次联合议会会议上作了发言,谈到如何在尊重基本人权的同时提高反恐措施的效力问题。

25. 2006年10月16日,特别报告员派代表出席了在布鲁塞尔举行的欧洲-地中海反恐问题特别会议。

26. 10月24日至26日,特别报告员在纽约向大会第三委员会讲述了其报告(A/61/267)。特别报告员与反恐怖主义委员会(反恐委员会)举行了一次正式会议,并会晤了反恐怖主义执行局有关人员。这些会议重点放在今后的合作上,包括在确定反恐最佳做法方面的合作。他还会晤了反恐怖主义执行工作队主席、基地组织和塔利班监控组协调员以及一些非政府组织。

27. 11月15日至17日,特别报告员派代表参加了列支敦士登反恐中的人权与国际合作问题技术研讨会,并宣读了一篇联合论文,题目为“在反恐怖主义斗争中移交人员方面的程序保障和适当程序”。

28. 11月29日,特别报告员出席了欧洲联盟理事会人权工作组会议,介绍了他的任务和活动。

29. 11月30日至12月1日,特别报告员在柏林召开了一次专家组会议,审查反恐中增进和保护人权问题。他还会晤了德国联邦外事局人权专员。

30. 12月6日至7日,特别报告员访问了以色列,在Minerva人权问题两年期会议上就人权与恐怖主义问题发表了主旨演说。他与以色列外交部代表进行了磋商,以期为2007年的国别访问做准备。

31. 12月8日,特别报告员出席了赫尔辛基欧洲人权论坛会议,就目前在打击恐怖主义方面所关注的问题作了发言。

## 二、反恐方面的“貌相”办法

### A. 导 言

32. 特别报告员注意到，近年来，所谓的恐怖分子貌相已日益成为国家反恐工作的一个重要组成部分。<sup>1</sup> 欧洲联盟已明确要求其成员国相互合作，并与欧洲刑警组织一道探索“恐怖分子特征”，这被定义为“一组体格、心理或行为变动因素，被确定为参与恐怖活动的人物的典型特征，并在这方面可能具有某种可预示价值”。<sup>2</sup> 为此目的现已设立了一个专家组，成员来自欧洲刑警组织和一些欧盟成员国。<sup>3</sup> 恐怖分子貌相也采取了一些较为隐蔽的形式。例如，执法代理人在确定为反恐目的拦截什么人进行检查时往往是凭据某种身体或行为特征。

33. “貌相”一般被定义为将某些身体、行为或心理特征与具体犯罪行为系统地联系在一起，并将这一方法的使用作为执法决定的依据。特征可以是描述性的，即旨在识别那些很可能犯有某一具体犯罪行为的人，而通过特征则反映出调查人员所收集到的有关这一行为的证据；它也可以是预示性的，即旨在识别那些可能在今后参与某些或至今尚未察觉的犯罪的人。特别报告员认为，原则上讲，貌相是一种允许的执法活动手段。基于从统计上证明与某种犯罪行为有相互关联的因素而制订的详细特征，可以作为有效工具，更好地利用有限执法资源达到目标。

34. 然而，如果执法人员使用的是反映未经审查的大概特征，他们的做法就可能构成对人权的不当干涉。特别是，基于成见的貌相，如认为某一“种族”、民族或族裔或宗教的人特别有可能犯罪这种成见，这就可能导致与不歧视原则不相符的做法。因此，使特别报告员感到严重关切的是，自2001年9月11日以来，各国执

---

<sup>1</sup> Daniel Moeckli, “Terrorist profiling and the importance of a proactive approach to human rights protection” (16 December 2006), available at the Social Science Research Network (SSRN): <http://ssrn.com/abstract=952163>; Moeckli, “Discriminatory profiles: law enforcement after 9/11 and 7/7” (2005) (5) *European Human Rights Law Review*, 517.

<sup>2</sup> Council of the European Union, Draft Council Recommendation on the development of terrorist profiles, 18 November 2002 (document 11858/3/02 REV 3).

<sup>3</sup> Council of the European Union, “Terrorist profiling (Draft reply to written question by Sarah Ludford)”, 30 March 2004 (document 7846/04).

法当局都采取了基于恐怖分子特征的反恐做法，此种特征包括一个人的假定“种族”、族裔、民族或宗教等特征。

35. 特别报告员指出，例如，恐怖分子特征现已在进行数据挖掘行动时使用，即依照假定的嫌犯特征搜寻个人数据。一个典型例子是所谓的 *Rasterfahndung* 方案，它是在 2001 年 9 月 11 日事件之后由德国当局最初提出，目的是识别“潜伏的”恐怖分子。德国警方从公共和私人数据库中收集了数百万人的个人记录。<sup>4</sup> 搜寻的标准包括：男性；年龄为 18-40 岁；现为学生或以前为学生；属于穆斯林教派；因出生或国籍与穆斯林人口为主的一些特定国家之一有联系。大约有 32000 人被确定为可能为潜伏的恐怖分子，并受到更严密的审查。在采用 *Rasterfahndung* 方案的这些例子中，无一例对与恐怖主义有关的犯罪提出了刑事指控。<sup>5</sup>

36. 基于民族或族裔及宗教的恐怖分子貌相办法也用在入境控制上。在美国，移民当局采取了一系列旨在打击恐怖主义的政策和做法，即基于其原籍国或国籍以及间接地通过选择目标国家、其族裔和宗教而筛选出某些移民群体。根据《自愿面谈方案》，没有任何刑事活动嫌疑的男性移民被挑出来接受询问，仅仅是因为他们是一年龄段的人，在 2000 年 1 月之后进入美国，以及来自“情报显示有基地恐怖分子存在或活动的”国家。<sup>6</sup> 虽然当局并没有明确这些国家，但实际接受过面谈的所有 8000 名男性几乎均为阿拉伯人和/或穆斯林。<sup>7</sup> 国家安全出入境登记制度规定某些指定国家的公民或出生于这些国家的所有男性均需留指纹、拍照和记录在案；<sup>8</sup> 所有这些国家(朝鲜民主主义人民共和国除外)都是以阿拉伯人和/或穆斯林人

---

<sup>4</sup> See the decision of the *Bundesverfassungsgericht* (the Federal Constitutional Court) of Germany in decision BVerfG, 1 BvR 518/02, 4 April 2006, available at [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404\\_1bvr051802.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html), para. 28 (explaining that in the Federal State) of Nordrhein-Westfalen, 5.2 million personal data sets were collected).

<sup>5</sup> Ibid., paras. 8-10.

<sup>6</sup> U.S. General Accounting Office, *Homeland Security: Justice Department's Project to Interview Aliens after September 11, 2001* (document GAO-03-459), April 2003, pp. 7-8.

<sup>7</sup> Migration Policy Institute, *America's Challenge: Domestic Security, Civil Liberties, and National Unity after September 11* (2003), p. 41.

<sup>8</sup> Attorney General John Ashcroft, "Attorney General's prepared remarks on the National Security Entry-Exit Registration System", 6 June 2002.



口为主。<sup>9</sup> 最后，拘捕潜逃者行动优先考虑对那些来自阿拉伯和/或穆斯林国家的2%的应驱逐出境者实施驱逐令。<sup>10</sup>

37. 在某些情况下，警方在为反恐目的实施拦截、证件检查或搜查工作时，所依靠的是基于一个人的种族和/或宗教外貌的特征。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，政府官员公开承认，反恐方面的执法工作重点是特定族裔或宗教群体。<sup>11</sup> 因此，根据《2000年反恐怖主义法》第44条实施的拦截和搜查工作现已对少数族裔产生影响，该法令授权警方在指定地区可对任何人进行拦截和搜查，无须出示合理的怀疑证据。例如，在2001-2002至2002-2003年期间，根据第44条受到搜查的亚裔人人数上升了302%，而白种人仅上升了118%。到2003-2004年，亚裔人根据反恐立法受到拦截和搜查的可能性较之白种人大约增加了3.6倍，黑人增加了大约4.3倍。<sup>12</sup> 同样，俄罗斯联邦警方也对少数族裔实施拦截和证件检查，常常是在应对恐怖威胁时采取这一行动。2005年有关莫斯科地铁系统警方做法的一项研究报告认为，非斯拉夫人外貌者受到拦截的可能性平均大于斯拉夫人21.8倍。<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> The list includes: Afghanistan, Algeria, Bahrain, Bangladesh, Democratic People's Republic of Korea, Egypt, Eritrea, Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Jordan, Kuwait, Libyan Arab Jamahiriya, Lebanon, Morocco, Oman, Pakistan, Qatar, Somalia, Saudi Arabia, Sudan, Syrian Arab Republic, Tunisia, United Arab Emirates and Yemen (68 Fed. Reg. 2363 (16 January 2003); 67 Fed. Reg. 77136 (16 December 2002); 67 Fed. Reg. 70526 (22 November 2002); 67 Fed. Reg. 67766 (6 November 2002)). See U.S. Immigration and Customs Enforcement, "Special registration groups and procedures", available at <http://www.ice.gov/graphics/specialregistration/archive.htm>.

<sup>10</sup> Deputy Attorney General, Memorandum for the INS Commissioner, the FBI Director, the Director of the US Marshals Service and US Attorneys re Guidance for Absconder Apprehension Initiative, 25 January 2002, available at <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/doj/abscondr012502mem.pdf>; K. Lapp, "Pressing public necessity: The unconstitutionality of the Absconder Apprehension Initiative" (2005) 29 *New York University Review of Law and Social Change* 573, pp. 575-584.

<sup>11</sup> V. Dodd, "Asian men targeted in stop and search", *The Guardian*, 17 August 2005 (quoting the Chief Constable of the British Transport Police as follows: "We should not waste time searching old white ladies. It is going to be disproportionate. It is going to be young men, not exclusively, but it may be disproportionate when it comes to ethnic groups").

<sup>12</sup> Home Office, *Statistics on Race and the Criminal Justice System - 2003* (2004), p. 28 and *ibid.* 2004 (2005), p. 33.

<sup>13</sup> Open Society Justice Initiative and JURIX, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (2006).

## B. 遵守人权标准

### 不歧视和其他人权规范

38. 恐怖分子貌相办法引起人们对若干人权保障的关切。特别报告员认为，数据挖掘行动是以包括宗教和民族等群体特征在内的宽泛的恐怖分子特征为依据，这对于《公民权利和政治权利国际公约》第十七条所保障的隐私权就是一种不当的、因而也是任意的干涉。德国宪法法院就是根据这一点裁定，上面所述的 *Rasterfahndung* 行动侵犯了宪法规定的隐私权。该法院认定，预防性使用这一貌相方法仅仅符合相称性要求，如果表明国家安全或人的生命确有“实际危险”而不是自 2001 年 9 月 11 日以来就存在的一般性危险局势的话。<sup>14</sup>

39. 同样，特别报告员也认为，基于认为某些宗教或族裔群体造成恐怖主义威胁的可能性大于其他群体这种成见性假定而实施拦截和搜查行动，这可能就意味着对《公民权利和政治权利国际公约》第十二条所保障的行动自由、第十七条所保障的隐私权和/或第九条所保障的人身自由权的一种不当的和任意的干涉。

40. 此外，特别报告员还认为，任何依据一个人的假定“种族”、族裔、民族或宗教加以区别对待的恐怖分子貌相办法，都存在是否符合不歧视原则的问题。由于其与不同形式的恐怖分子貌相具有相关性，特别报告员认为，对歧视问题应予以特别重视。特别报告员感到关切的是，基于成见的假定貌相，可能会在公众中激起对有某些族裔或宗教背景的人产生敌对情绪和仇外心理。

41. 《公民权利和政治权利国际公约》第二条和第二十六条关于不歧视的保障，禁止基于种族、民族血统和宗教等理由的歧视。《消除一切形式种族歧视国际公约》也禁止基于种族和民族或族裔血统的歧视。该《公约》第五条明确禁止在“在[……]一切司法裁判机关中平等待遇的权利”和“自由迁徙”的权利方面的种族歧视。<sup>15</sup>此外，禁止以种族和宗教为由的歧视被公认为国际法一强制性规定，条约或默认均

---

<sup>14</sup> BVerfG, 1 BvR 518/02; see note 4 above.

<sup>15</sup> ICERD, article 5 (a) and (d) (i); see also articles 1 (1), 2 (1) (a).

不得与之抵触。<sup>16</sup> 这一观点得到《公民权利和政治权利国际公约》第四条第 1 款的支持，该条款明确规定，任何时候，即使是在正式宣布社会紧急状态时，均不得减损不得以种族和宗教为理由受歧视的权利。这些具有约束力的不歧视义务由若干其他国际和区域标准予以加强和补充。例如，《执法人员行为守则》规定，此类人员必须“维护所有人的人权”，包括不歧视权利。<sup>17</sup> 同样，欧洲委员会《欧洲警察道德守则》也建议，“警察应当以公平的方式执行公务，尤其是以公正和不歧视原则为指导”。<sup>18</sup> 在 2000 年反对种族主义世界会议上通过的行动方案中，就明确针对使用基于种族特征的特征作出一项规定，敦促各国“制定、实施和执行消除通常称为‘种族貌相’现象的有效措施”。<sup>19</sup>

42. 特别报告员注意到，一些国际和区域人权机构着重强调反恐执法工作中存在歧视的危险。消除种族歧视委员会呼吁各国“确保在反恐斗争中采取的任何措施不根据种族、肤色、世系或民族或人种蓄意或实际进行歧视，不以种族或族裔脸谱化或公式化的方式对待非公民”。<sup>20</sup> 特别报告员赞同这一观点，认为这同样适用于基于其宗教对人的貌相。在区域一级，美洲人权委员会在其关于恐怖主义与人权的报告中告诫说，“国家若使用貌相或类似方法，必须严格遵守有关必要性、相称性和不歧视原则，并且必须接受严格的司法审查”。<sup>21</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍委员会在其关于反恐中反对种族主义的第 8 号政策建议中，要求各国政府在执法

---

<sup>16</sup> See Vienna Convention on the Law of Treaties, article 53.

<sup>17</sup> Code of Conduct for Law Enforcement Officials, General Assembly resolution 34/169, 17 December 1979, article 2 and its Commentary (a).

<sup>18</sup> Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to member States on the European Code of Police Ethics, 19 September 2001, Appendix, Explanatory Memorandum, article 40.

<sup>19</sup> Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance (A/CONF.189/12), Programme of Action, para. 72.

<sup>20</sup> United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation 30 on discrimination against non-citizens (2004) (see HRI/GEN/1/Rev.8) para. 10.

<sup>21</sup> Inter-American Commission on Human Rights, Report on Terrorism and Human Rights (OEA/Ser.L/V/II.116), 22 October 2002, para. 353.

检查领域中，确保立法和条例或法规条例的执行工作不存在任何歧视。<sup>22</sup> 最后，欧盟基本权利问题独立专家网对于探索恐怖分子特征表示严重关切；专家告诫说，基于国籍、年龄或出生地这类特征的貌相，“带有很大的歧视性”。<sup>23</sup>

43. 特别报告员认为这些看法与国际人权机构解释《公民权利和政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的不歧视保证的既定判例是一致的，与载列于区域人权条约的区域机构关于各自规范的解释也是一致的。依照这一判例，基于种族、族裔、民族或宗教等标准的区别对待，只有在确有客观和合理理由的情况下，才符合不歧视原则。<sup>24</sup>

44. 特别报告员认为，涉及依据一个人的假定“种族”加以辨别的恐怖分子貌相办法，不可能有客观和合理的理由，因为这种做法是以错误的假定为基础，即存在不同的人种，因此不可避免地陷入没有事实根据的偏见，将人类按假定种族粗略归类为“白种人”、“黑人”和“亚裔人”。

#### 合法目的和相称性检验

45. 就依据民族或族裔及宗教区分而言，以下两个小检验一般适用于确定是否确有客观和合理的正当理由。首先，区别对待必须是有合法的目的。其次，区别对待与所追求实现的合法目的两者间必须有合理相称性关系。

46. 就第一项要求而言，基于恐怖分子貌相的执法办法的目的是防止发生恐怖主义攻击。特别报告员认为，这项要求是一项合法的和必须接受的社会需要。

---

<sup>22</sup> ECRI, General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism, 17 March 2004, document CRI (2004) 26.

<sup>23</sup> EU Network of independent experts on fundamental rights, “The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member States to the Terrorist Threats” (2003), p. 21.

<sup>24</sup> Human Rights Committee, general comment No. 18: Non-discrimination (1989), para. 13; Human Rights Committee, *Broeks v. The Netherlands*, communication No. 172/1984 (CCPR/C/OP/2), para. 13 (1990); *Belgian Linguistics Case (No. 2)* (1968) 1 EHRR (European Human Rights Reports) 252, para. 10; *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion OC-4/84, Inter-American Court of Human Rights (Ser. A) No. 4 (19 January 1984), para. 57.

47. 因此，决定性的问题就是，恐怖分子貌相办法及所涉及的区别对待，作为实现这一目标的一种手段，是否具有相称性。特别报告员在评估相称性时认为，必须首先考虑是否恐怖分子貌相办法就是一种适当而有效的反恐手段，其次，这些做法可能产生何种消极影响。

48. 要作为一种适当而有效的反恐工具，特征范围小得足以将那些没有恐怖分子威胁的人排除在外，同时又应当大得足以不使那些有威胁的人漏网。不过，基于族裔、民族和宗教等特征的恐怖分子特征通常不够准确，不是涵盖面过宽就是过窄。

49. 特别报告员认为，族裔、民族和宗教作为指标不够准确，因为它们所基于的最初前提是穆斯林和有中东及南亚面貌或血统的人尤其有可能参与恐怖活动，这一点令人高度质疑。最近有关在西方国家逮捕或打死的伊斯兰恐怖分子的一项研究表明，其中不到半数人出生在中东国家。<sup>25</sup> 同样，有关伦敦爆炸案的官方叙述报告得出结论认为，就可能的恐怖分子所具有的民族、族裔、宗教和社会背景而言，“没有什么可靠一致的特征可帮助识别可能易有激进倾向的人”。<sup>26</sup>

50. 特别报告员说，实际上大部分恐怖分子貌相都将族裔外表和民族作为确定宗教的依据，因为宗教信仰通常并不容易确认(无论如何也是容易隐瞒的)。而族裔和民族很难替代宗教数。举例来说，在所有美籍阿拉伯人当中，只有 24%的人是穆斯林。<sup>27</sup> 在联合王国，穆斯林宗教往往与“亚裔”外貌有关联，而事实上这一群体中只有半数人是穆斯林。<sup>28</sup> 因此，从两方面来说，基于族裔外表或民族的特征都过于宽泛。首先，与这些因素相符的人中许多都不是(例如)穆斯林。其次，(例如)身为穆斯林的那些人中绝大多数当然都与恐怖主义无关。因此，依靠这些公式化特征的恐怖分子貌相办法影响到一大批与恐怖主义毫无瓜葛的人。

---

<sup>25</sup> R.S. Leiken and S. Brooke, “The quantitative analysis of terrorism and immigration: an initial exploration” (2006), 18 *Terrorism and Political Violence* 503.

<sup>26</sup> Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005, 11 May 2006, HC 1087, London, The Stationery Office, p. 31.

<sup>27</sup> Arab American Institute, *Arab American Demographics*, available at <http://www.aaiusa.org/demographics.htm>.

<sup>28</sup> House of Commons Home Affairs Committee, *Sixth Report of Session 2004-05: Terrorism and Community Relations*, 6 April 2005, HC 165-I, p. 21.



51. 鉴于恐怖分子特征过于宽泛，有可能使执法系统不堪重负，特别报告员对此也表示关切。特征越宽泛，被警方视为嫌犯的人数就越多，即使很大一部分人最后证明并无任何危险。其结果，大量的执法资源就可能并未用在更加有益的工作上。

52. 同时，特别报告员还认为，基于族裔、民族和宗教的特征涵盖面也过窄，因为它们将导致执法代理人漏掉一些与各自特征不符的潜在的恐怖分子。如果依据德国 *Rasterfahndung* 方案采用的特征，近年来一些特征突出的恐怖主义嫌犯就不会包括在内。<sup>29</sup> 这表明，基于族裔、民族或宗教特征是容易逃避的。恐怖分子集团通常都证明其有能力调整策略，利用女性和儿童作自杀爆炸，以改变通常视男性为恐怖分子这一公式化形象，这不过是其中一例而已。<sup>30</sup> 因此，正如执法专家所承认的，任何基于身体特征的恐怖分子特征都很容易弄巧成拙。<sup>31</sup>

53. 特别报告员说，因此，基于族裔、民族和宗教的貌相办法现已证明在很大程度上是不成功的。德国 *Rasterfahndung* 方案的实施，并未导致对与恐怖主义有关的犯罪提出一起刑事指控。<sup>32</sup> 而德国警方在侦查指称的伊斯兰恐怖分子方面取得了为数不多的成果，都是因为采用了传统的、以情报为主的方法。<sup>33</sup> 在联合王国，虽然使用拦截和搜查权力十分普遍，从种族上讲适用比例也不当，但几乎没有产生任何结果。例如，在 2003-2004 年，根据《2000 年反恐怖主义法》第 44(2)节规定被拦截的行人有 8120 人。而这些拦截最终仅对五人采取了与恐怖主义有关的逮捕行动——“成功”率为 0.06%。无独有偶，所有被逮捕的人均为白人。<sup>34</sup> 同样，在莫斯科地铁系统不成比例地以少数族裔为目标群体进行拦截和证件检查，事实已证

---

<sup>29</sup> See Privy Counsellor Review Committee, *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 Review: Report*, 18 December 2003, para. 88; R.S. Leiken, “Fair Game: Al Qaeda’s New Soldiers”, *The New Republic*, 26 April 2004.

<sup>30</sup> See, e.g. D.D. Zedalis, *Female Suicide Bombers*, Strategic Studies Institute (2004), available at <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB408.pdf>.

<sup>31</sup> D. Leppard, “Watch for women and child bombers, says Met”, *Sunday Times*, 7 August 2005.

<sup>32</sup> BVerfG, 1 BvR 518/02; see note 4 above, para. 10.

<sup>33</sup> See, e.g. Hessischer Landtag, *Kleine Anfrage des Abg. Hahn (FDP) vom 10.03.2004 betreffend Ergebnisse der Rasterfahndung und Antwort des Ministers des Innern und für Sport*, Drucksache 16/2042, 18 May 2004.

<sup>34</sup> Home Office, *supra*, note 13, 2004 (2005), p. 35.

明对于侦查和防止严重罪行效果并不显著。<sup>35</sup> 最后，在美国，主要以中东血统移民为目标群体的战略，在逮捕行动或调查线索方面并未产生任何重大效果。<sup>36</sup>

54. 现有证据表明，基于族裔、民族和宗教的貌相办法是不适当和无效的，因此也是一种不恰当的反恐手段：它们影响到数以千计的无辜的人，却并未产生任何具体成果。

55. 此外，即使这些方法的基本分类确实符合某类人所带来的较大危险，这也不能说明使用这种方法是有道理的。因为恐怖分子貌相办法必然带来相当多的消极影响，这些影响在相称性评估时必须作为因素考虑进去。

### 不利影响

56. 基于族裔、民族和宗教的貌相办法可能会使受其影响的那些人在情感上受到深深的伤害。特别报告员认为，貌相办法较之“中性的”执法方法具有更严重的影响。虽然任何人在被警方拦截、搜查或审问时都可能有某种畏惧或屈辱感，但如果是族裔或宗教对执法人员的决策起到一定作用，那这种遭遇就格外具有羞辱性效果。

57. 特别报告员关切的是，这些个人经历可能化为消极的群体效果。恐怖分子貌相办法挑出一些需要执法机关加强注意的人，只是因为这些人符合某种群体特征，这就会形成一种社会推定，即所有具有这些特征的那些人生来就有犯罪嫌疑。

58. 特别报告员认为，某些族裔和宗教群体受到伤害和被孤立，可能对执法工作产生极大的消极影响，因为这涉及警方的一种极度不信任。就联合王国来说，都市警方强调使用拦截搜查权力对社区关系具有“极大的消极影响”：“它增加了我们警方的不信任感；加剧了种族和族裔与警方之间的紧张关系；……切断了获得社

---

<sup>35</sup> Open Society Justice Initiative and JURIX, see note 13 above, p. 34.

<sup>36</sup> U.S. General Accounting Office, see note 6 above, pp. 6 and 16; Lawyers Committee for Human Rights, *Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11 United States*, September 2003, p. 39.

区信息和情报的宝贵来源。”<sup>37</sup> 警方与社区之间缺乏信任，在反恐情况下尤其可能产生灾难性影响。在以预防为主的执法行动中，成功与否关键在于情报收集。因此，如某些国家政府所主张，如果在其国家内“潜伏的”恐怖分子很可能是穆斯林、中东和南亚男子，那么对执法机构来说，获得各个社区的合作将是至关重要的。要想取得成功，反恐执法政策就必须加强警方与社区之间的相互信任。

### C. 最佳做法和貌相的替代办法

59. 尽管上面概述了所关注的种种人权问题，但特别报告员认为，对于包括族裔、民族和宗教等标准在内的恐怖分子特征，并不是总要禁止使用。在调查已犯下的恐怖罪行的情况下，如果有合理理由认为嫌犯符合某种非限定性特征，那么，依靠种族外貌、民族血统或宗教等特征就是有道理的。同样，如果有具体情报显示符合这些特征的某个人正在筹划一恐怖行动，就可以考虑这些因素来确定搜查目标。不过，在并不是根据情报进行的预防性反恐工作中，情况则另当别论。虽然此种工作采用的特征可能包括行为或心理特征，但特别报告员认为，这种特征可能并非基于僵化的印象，即某些种族或宗教群体带来恐怖危险的可能性更大。

60. 特别报告员认为，无论如何，较之依赖族裔、民族或宗教的方法，以行为模式为依据的貌相有效性要大得多。例如，美国海关的经验就突出说明了侧重行为的重要性。1990年代后期，美国海关采用除其他以外基于族裔和性别来确定搜查毒品对象的特征进行拦截。<sup>38</sup> 而海关人员则按指示依靠观察技术、行为分析和情报。<sup>39</sup> 政策的变化最终导致发现毒品的搜查比例上升了300%。<sup>40</sup> 特别报告员认为，行为在反恐情况下同样是一项重要指标。因此，他敦促各国确保执法机关

---

<sup>37</sup> House of Commons Home Affairs Committee, *Written Evidence: Memorandum submitted by the Metropolitan Police Authority*, 8 July 2004.

<sup>38</sup> U.S. General Accounting Office, *U.S. Customs Service: Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results* (2000), GAO/GGD-00-38, pp. 10-15.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 5-6 and 16.

<sup>40</sup> Lamberth Consulting, “Racial profiling doesn’t work”, available at <http://www.lamberthconsulting.com/about-racial-profiling/racial-profiling-doesnt-work.asp>.



开展预防性反恐工作时，使用基于行为而非种族或宗教特征的特征。同时，特别报告员提醒各国注意，实施行为指标时必须采取中立态度，不得只是用来替代族裔、民族或宗教。

61. 然而，在预防性反恐工作中，执法机构可能不总是能依靠情报或有用的行为指标。特别报告员认为，在此种情况下，就要普遍检查，平等对待每一个人。如果认为实施地毯式搜查成本过高，进一步详细审查的目标时必须随机选定的而非以种族或宗教为依据。实际上，这就是航空公司现在已采用的例行办法。与貌相办法不同，随机检查不可能使恐怖分子漏网，这种方式还可能比貌相更为有效。<sup>41</sup>

62. 特别报告员提醒各国注意，良好的社区关系对于有效反恐措施具有至关重要的意义。反恐行动成功与否，取决于嫌犯生活所在社区的合作。因此，特别报告员呼吁各国鼓励社区维持治安行动，在执法机构与种族和其他社区之间建立信任伙伴关系。基于族裔、民族和宗教的貌相，可能起到促使社区放弃与执法当局合作的反作用，从而可能妨碍有效收集情报。

### 三、作为一种恐怖主义的自杀式攻击

#### A. 导言

63. 特别报告员牢记各国政府有义务保护其所有居民的生命与安全不受恐怖行为的危害。无论在国内还是国际上，本报告前一章中述及的貌相等预防性行动现已日益被放在反恐工作的首位。对于既要有效、又要与人权相一致的反恐措施来说，作为一种恐怖主义的自杀式攻击是一特殊挑战。<sup>42</sup>

64. 自2001年9月11日以来，各国安全系统以及关于恐怖主义问题的公众辩论都更加关注自杀式攻击问题。各国在反恐工作中同时开始从新的角度解释原有的

---

<sup>41</sup> See J.L. Rhee, "Rational and constitutional approaches to airline safety in the face of terrorist threats" (2000) 49 *DePaul Law Review* 847, p. 870; National Research Council, *Measuring Racial Discrimination* (2004), p. 200.

<sup>42</sup> Reetta Toivanen, "Legal anthropological perspectives on international human rights and the war on terror", paper presented at the Conference of the European Association for Social Anthropology, Bristol, United Kingdom, 18 to 21 September 2006.

法律，以及颁布新法规，以期增加国家和其他安全人员采取行动发觉和防止发生自杀式攻击的可能性。<sup>43</sup> 特别报告员感到关切的是，许多国家所采取的行动与对于自杀式攻击实际所造成的危险性质和可确实认定为适当方法的经验性证据这两者之间的差异越来越大。

65. 自杀式攻击是料定肇事者死亡的一种恐怖主义。然而，自杀式攻击的实际目的并不是要自杀，而是要尽可能多地杀伤别人。<sup>44</sup> 具有政治动机的自杀可以是一种抗议，并不危及他人生命。放弃自己的生命，也可以是武装冲突各方之间有意选择的战斗方法。依具体情况之不同，这种方法可能是合法的，也可能是违反国际人道主义法的。然而，作为一种恐怖主义的自杀式攻击是以“平民”、即无辜旁观者或普通百姓或某部分人为目标。作为一种恐怖主义的自杀式攻击其目的在于通过造成大量平民伤亡和媒体全面报道，对全社会的人和其他社会均造成一种消极的心理影响。<sup>45</sup> 作为一种恐怖主义的自杀式攻击从道德上讲是绝对不可原谅的。

66. 特别报告员注意到在反恐方面通常使用与战争有关的语言，对此他告诫要谨慎从事，因为这一做法时常导致国家在反恐情况下所承担人权义务出现不确定性。在作为一种具体的恐怖主义的自杀式攻击方面，这种告诫也是必要的。

67. 自杀式恐怖主义经常带有政治目的。<sup>46</sup> 以自杀这一办法来对外国占领或重大军事行动作出反应。利用自杀式攻击对目标社会施加压力，要求政府改变政策。<sup>47</sup> 较为普遍的是，利用这一办法来改变现有权力关系，最终改变世界秩

---

<sup>43</sup> See, Stefanie Schmal, “The prosecution of terrorists in national law”, in Harald C. Scheu (ed.), *Legal Aspects of Counter-Terrorism*, Prague, 2005, pp. 155-175; and John Collins, Ross Glover (eds.), *Collateral Language*, New York, 2002.

<sup>44</sup> “The logic of suicide terrorism”, an interview with Robert Pape in *The American Conservative*, 18 July 2005.

<sup>45</sup> Yoram Schweitzer, “Suicide terrorism: developments and characteristics”, 21 April 2000, <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=112>.

<sup>46</sup> As Peter Waldmann has pointed out, see *Terrorismus - Provokation der Macht*, München, 1998.

<sup>47</sup> Martha Crenshaw, “Suicide Terrorism in Comparative Perspective”, in *Countering Suicide Terrorism*, I. Herzilya, The International Policy Institute for Counter-Terrorism, 2002; Rohan Gunaratna, “The LLTE and suicide terrorism”, *Frontline*, vol. 17, issue 3, February 2000. See online at [www.flonnet.com/fl1703/17031060.htm](http://www.flonnet.com/fl1703/17031060.htm).

序。<sup>48</sup> 即使自杀爆炸者关于杀人的说词中可能使用一些宗教因素，但其主要目的往往仍具有世俗和政治色彩。<sup>49</sup>

68. 自杀爆炸可分为对内和对外两种。对内，自杀爆炸可以是肇事者用来在本国或本地区积极寻求政治解决的一种手段。典型例子是在以色列的巴勒斯坦自杀爆炸者和在斯里兰卡的泰米尔猛虎组织。采用自杀式攻击的对外恐怖主义行为包括肇事者在本国领土以外实施的攻击，诸如 2001 年 9 月 11 日的大规模攻击。对外自杀式恐怖主义行为试图改变世界主要权力关系，最终则改变世界秩序。

69. 在武装冲突情况下也常常使用携弹自杀爆炸方法。战争史上使用自杀式攻击这一方法的例子有第二次世界大战结束时的日本神风队员，近代的有斯里兰卡泰米尔猛虎组织。<sup>50</sup> 许多巴勒斯坦爆炸者认为巴勒斯坦是被迫在相当于战争的环境下存在的国家；他们把自己的行动说成是军事防御。<sup>51</sup> 然而，特别报告员再次强调，自杀式攻击变成恐怖主义的重要特征就是以平民受害者为目标，甚至在武装冲突期间也同样如此。

70. 因此，特别报告员指出，自杀爆炸在许多政治和宗教背景下使用。然而，近年来，宗教、尤其是伊斯兰宗教对携弹自杀爆炸的作用引起人们极大的重视。一些研究人员指出，伊斯兰自杀爆炸者辩称，他们的意识形态和行动是以宗教为基础。较为认真地来审视个别案例，即有证据显示，一个典型的采用自杀式攻击手段的恐怖组织，其精神力量更多地来自十九世纪的民族解放意识形态，而不是任何伊斯兰

---

<sup>48</sup> See, Schweitzer, op. cit., p. 49.

<sup>49</sup> Some authors stress however that the analysis of Al-Qaida must be understood in the framework of Islam. See e.g. Tilman Seidensticker, "Der religiöse und historische Hintergrund des Selbstmordattentats im Islam", in Hans Kippenberg/Tilman Seidensticker (eds.). *Terror im Dienste Gottes*, Frankfurt a.M., 2004.

<sup>50</sup> Joseph Croituru, *Der Märtyrer als Waffe*, Frankfurt a.M.: dtv, 2003.

<sup>51</sup> Mark Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God: The global rise of religious violence*, Berkeley, University of California Press, 2000. See also Raid Sabbah, *Der Tod ist ein Geschenk - Die Geschichte eines Selbstmordattentäters*, München, Dromer, 2002.

传统。<sup>52</sup> 不管自杀式攻击有何正当理由，他们的意识形态、象征意义、语言和组织结构都与反殖民主义斗争有类同之处。<sup>53</sup>

71. 一些研究明确地将支持和认可自杀爆炸行为与政治伊斯兰教联系在一起。<sup>54</sup> 按照这种研究，人们越是致力于实现伊斯兰世界秩序，支持自杀式恐怖主义的可能性就越大，而他们的经济地位或受教育水平仅为次要决定因素。<sup>55</sup> 另外一些研究人员则持相反观点，他们认为，宗教信仰可以鼓励也会不鼓励自杀式攻击行为。<sup>56</sup> 还有一些研究人员以童年经受创伤一说来解释恐怖分子自杀爆炸行为背后的个人动机，当年这些儿童记得他们的父辈受到军方人员的羞辱，或者他们本人遭到国家代表的强奸，并且无法调整自己的行动以便化解这种屈辱感。基于这种种情况，宗教或准宗教殉难就可能成为恢复家庭荣誉的一次机会。<sup>57</sup> 在此种环境下，征募青年充当未来的自杀爆炸者也就会容易许多，人们将其视为摆脱绝境的一种出路。<sup>58</sup>

72. 根据现有资料来源，有相当大的比例、即 15 至 30% 的自杀爆炸者为女性。她们活跃在各个组织，即使她们在某些组织中的地位是有争议的。<sup>59</sup> 由于忽略妇

---

<sup>52</sup> Anne Marie Oliver and Paul Steinberg, *The Road to Martyrs' Square: A journey into the world of the suicide bomber*, Oxford University Press, 2005.

<sup>53</sup> Mali Soibelman, "Palestinian suicide bombers", in *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, No. 1/2004.

<sup>54</sup> Simon Haddad, "A comparative study of Lebanese and Palestinian perception of suicide bombing: The role of militant Islam and socio-economic status", in *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 45 (5), pp. 337-363.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Diego Gambetta, ed., *Making Sense of Suicide Missions*, Oxford University Press, 2005.

<sup>57</sup> Michael Bond, "The making of a suicide bomber", *New Scientist*, 15 May 2004, quoted in Mia Bloom, "Mother.Sister.Daughter.Bomber: Why women become suicide bombers" *Bulletin of the Atomic Scientists*, November/December 2005, vol. 61, issue 6, pp. 54-62, here at p. 57.

<sup>58</sup> Nasra Hassan writings, e.g. *The New Yorker*, 19 November 2001.

<sup>59</sup> Mia Bloom, op. cit., footnote 57; Rosemarie Skaine, *Female Suicide Bombers*, McFarland, Jefferson, N.C., 2006; Julia Jusik, *Die Bräute Allahs: Selbstmordattentäterinnen aus Tschetschenien*, St. Pölten, 2005.

女有可能是恐怖分子，安全措施明显失败。还有一个挑战是女性自杀爆炸者常常装扮成孕妇：这使她们看似易受伤害，有助于她们通过安全检查。<sup>60</sup>

73. 预防性行动和情报收集以及其他反恐措施，是国家对恐怖主义采取的应对措施的一个重要组成部分。在携弹自杀爆炸的情况下，“潜伏者”问题引起人们极大注意。辩论中普遍突出的问题是人们的表象问题，即有的人同任何其他人并无两样，他们受过教育，完全融入现代社会，但可能会突然间变成恐怖分子。<sup>61</sup> 这些潜伏者，作为陌生人和“另类人”以及潜在的自杀爆炸者，其身份和行动动机受到人们大量推测。然而，关于导致个人采取恐怖行动、尤其是自杀爆炸的潜在因素，所做研究依然甚少。如貌相问题所显示，无论是社会、民族、族裔还是宗教背景，都不是预测一个人将成为恐怖分子的依据。

#### B. 格杀勿论政策

74. 特别报告员指出，自杀爆炸是对反恐措施的一种特殊挑战，因为它们可造成许多生命的损失，并且很难预测和预防。此外，自杀爆炸是一种廉价形式的恐怖主义，它们可从社会中获得相当多的支持。操纵自杀式攻击的幕后组织若没有得到广大社会的默认，是不可能征募新人和继续生存的。<sup>62</sup> 虽然恐怖组织招聘要付出极大努力，但自杀式攻击人员大多为自愿者。<sup>63</sup>

75. 特别报告员注意到，目前许多国家试图为限制国际承认的人权留出相当大的余地，并允许在打击极难对付的自杀爆炸这一种恐怖主义时可采取特别措施。监测技术、数据库和数据收集、严格的难民和移民法规和程序、甄别和貌相等是反恐

---

<sup>60</sup> Audrey Kurth Cronin, “Terrorist and suicide attacks”, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 28 August 2003 p. 12-15.

<sup>61</sup> Sabina Magliocco, “The opposite of right society: Witches, terrorist and the discourse of evil”, in R. Bendix and J. Bendix, eds., *Ethnologia Europaea*, “Sleepers, moles and martyrs”, vol. 33:2, pp. 13-22, here p. 13; see also the discussion of the concept in Marianne Gullestad, “Mohammed Atta and I: Identification, discrimination and the formation of sleepers”, in *European Journal of Cultural Studies*, vol. 6 (4), 2003, pp. 529-548.

<sup>62</sup> See Kurth Cronin, op. cit., p. 8.

<sup>63</sup> Wolfgang Schmidbauer elaborates on this from a psychoanalytical perspective in *Der Mensch als Bombe*, Rowohlt, 2003. See also Cronin, op. cit., p. 6.



措施的一部分，这些措施也是为了防止自杀爆炸制定的。由于相当大比例的自杀爆炸者是妇女，现在在制止这些攻击的措施时妇女也成为关注的重点。对于在防止自杀爆炸方面与性别有关的人权保障问题，各国应当予以特别重视。

76. 特别报告员对许多国家所采取的法律对策表示关切，诸如尼日利亚、缅甸、土耳其、联合王国和美国，这些国家赋予警方对潜在的自杀爆炸者采取行动的权力。<sup>64</sup> 事实上已有一些无辜的人被打死。他重申，执法人员对致命武力的使用必须在人权以及严格的必要性标准范围内加以控制。

77. 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在与各国政府的一些通信中提请注意，越来越不愿意尊重生命权这一不可减损的人权的现象。<sup>65</sup> 一些政府对使用极限武力的含义作出了自己的解释。为了划定一种新的(官方认可的)反恐办法的范围，援引了“有目标的击毙”或“格杀勿论”等说法。<sup>66</sup> 如法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在 2006 年所指出，根据人权法，只有在拯救人类生命而不可避免的情况下方可使用致命武力。该特别报告员在给尼日利亚的信件中强调，其结果应当是强调相称性、致命武力作为最终手段来使用，以及只能是“在为保护人的生命而完全不可避免时”使用(见 A/HRC/4/Add.1)。特别报告员提醒缅甸政府，“当场击毙政策”对基于人权的执法办法构成一种深远和持久的威胁，执法人员在使用武力和枪械之前应当“尽可能采用非暴力手段”。

78. 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的观点就是决不应当使用“格杀勿论”的词语。它有可能传递一种讯息，即现有法律标准已为定义含糊的杀人许可所取代(E/CN.4/2006/53, 第 45 和 48 段)。大会第 34/169 号决议通过的《执

---

<sup>64</sup> Terrorism Act 2006, received Royal Assent on 30 March 2006; USA Patriot Act, of 24 October 2001 (Pub.L.No. 107-56, H.R. 3162), 107th Congress.

<sup>65</sup> Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Principle 9: “In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life.” Regarding shoot-to-kill policies, see also the report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (E/CN.4/2006/53), paras. 44-54.

<sup>66</sup> See Myanmar’s supposed use of a shoot-on-sight policy in Kayin State against the opposition, or Nigeria’s such policy against the supposed armed robbers in Umuhaia in Abia State. After the London metro bombing, the British police shot down an innocent person and reported it as a regrettable security measure error.

法人员行为守则》和第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会(1990年)通过的《执法人员使用武力和火器的基本原则》：明确强调致命武力在所有执法行动中作用有限。这些文书也适用于恐怖主义自杀式攻击。不需要就使用枪械防止自杀性恐怖主义制订新的标准。格杀勿论的说法所起到的作用仅仅是以定义含糊的杀人许可取代明确的法律标准，很可能对执法人员的执法工作造成混乱，危及无辜者，使错误行为合理化，同时回避了有关威胁所引起的真正棘手的挑战(同上，第45段)。关于执法人员适当使用武力的问题，另见法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员提交大会的报告(A/61/311，第33-45段)。

### C. 特别报告员考虑的问题

79. 在审查现有的研究时，特别报告员发现缺少准确的资料说明自杀式恐怖主义这一现象。各国政府必须对自杀爆炸预防措施所涉人权问题以及此类措施的效力作出认真评估。基于易于被操纵的、处于社会边缘地位的和狂热的人的公式化形象来对潜在的自杀爆炸手貌相，也有可能误导防止发生自杀式攻击的工作。研究显示，典型的自杀式恐怖分子与凶手或宗教信徒并无类同之处，但却与一个有政治头脑、为了推动他或她所信仰的事业能够参加基层运动的人相似。<sup>67</sup>

80. 只要恐怖主义集团能够给那些处于社会边缘地位的人编织出可使其摆脱绝望处境的幻想，它们就将继续招募新人。有关国家和开展发展援助的其他国家政府都必须增强妇女和儿童的作用，解决她们的需要，以及保护和增进她们的人权：

---

<sup>67</sup> Robert Pape has collected 462 profiles of suicide bombers since the 1980s. See Pape, *Dying to Win*, Random House, New York, 2005 and “The strategic logic of suicide terrorism”, *American Political Science Review*, 97, 343-361.

“反恐战争的最好方法就是降低恐怖组织对男人和妇女的吸引力”。<sup>68</sup> 有关国家必须提供其他手段以及通过基于人权的发展方法来实现政治和社会变革。<sup>69</sup>

81. 现有证据表明，限制性庇护和移民法律、基于宗教、国籍或族裔的貌相办法、增加军事存在、严密监测公共场所、监控电话、正文信息和电子邮件，这些方法既不适宜也无多大效果，因而很可能是采取不当的反恐手段。自杀爆炸显然更多地带有政治和社会经济动机，而不是宗教或种族色彩。政府害怕发生攻击事件，这种状况促使作出显然与相称性标准不相符的反应。从国际人权法的角度来看，这些反应一定是有问题的。

82. 大会 2006 年 9 月 8 日第 60/288 号决议通过的联合国全球反恐战略，列举了以下有助于恐怖主义蔓延的条件：“长期未能解决的冲突，一切形式和表现的恐怖主义的受害者受到的非人性化对待，法治不彰，侵害人权，族裔、民族和宗教歧视，政治排斥，社会经济边缘化，缺乏善政”。该战略呼吁采取行动消除这些条件，并明确指出，这些条件无一可作为恐怖主义行为的借口或理由。特别报告员对这些宣言作出回应，强调为了防止自杀式恐怖主义，也必须着手设法解决上述条件问题。

## 四、结论和建议

### A. 貌 相

83. 根据“种族”的恐怖分子貌相办法与人权不符。以族裔、民族和/或宗教为依据来貌相，涉及对可比群体人口差别对待问题。此种区别对待只有在可称为一种适当的反恐手段的条件下，才能说与不歧视原则相一致。基于族裔、民族和/或宗

---

<sup>68</sup> See Bloom, *op. cit.*, note 57. See also Mia Bloom, “Devising a theory of suicide terror”, in Pape, *Dying to Kill*.

<sup>69</sup> The Council of Europe Committee of Ministers instructed its Committee of Experts for the “European Year of Citizenship through Education” (CAHCIT) to discuss how human rights education could contribute to international action against terrorism. The response was that young people must be equipped with means of playing an active role in democratic life and in the exercise of their rights and responsibilities in the society (paragraph 12 v (e) of the recommendation). See “Combating terrorism through culture”, recommendation 1687 (2004) (Parliamentary Assembly Doc. 10689, 30 September 2005).



教的貌相办法，完全不符合这项要求很高的相称原则：它们不仅不是识别潜在的恐怖分子的适当而有效的手段，而且还带来相当大的消极后果，从而使这些措施达不到打击恐怖主义的预期目的。

84. 特别报告员建议作为首选办法，可以实行既带普遍性又有随机性的安全检查，而不是以貌相为主的措施。普遍性或随机性检查不带有歧视性，同时又不致使恐怖分子漏网，因此它比以貌相为主的措施更为有效。

85. 就各国要依赖以貌相为主的反恐工作来说，特别报告员建议以个人行为为依据，即以举止行为而不是族裔或宗教特征为依据。

86. 特别报告员建议，各国应当就执法人员在反恐背景下进行搜查时可利用或不可利用的因素制订明确和严格的标准。这些准则的标准应当明确，比如族裔、民族和宗教因素只可在极其有限的情况下使用，即，用于分类特征，以及如果有具体情报表明符合这些特征的某个人正准备实施一次恐怖行动。此外，这些标准应当阐明，任何涉及干预行动自由、人身自由权利或隐私权的恐怖分子貌相办法，无论其以何标准为基础，都必须严格遵守相称原则。

87. 特别报告员呼吁各国确保执法机关使用恐怖分子貌相办法确有文件证明并予以监督。因此执法人员必须将其为反恐目的所实施的拦截搜查工作记录在案，包括拦截结果。这一资料不仅对确保有效和独立监督执法机关采用的反恐做法极其重要，它也可能对内部分析这些做法的功效大有帮助。族裔或宗教等因素可以列入记录，但需采取保障措施，比如向有关人士收集这一资料，以及避免原有成见。

88. 特别报告员促请各国建立对执法机关实施透明和独立监督的制度，监督和确保反恐办法符合人权标准和业务准则。各国也必须提供有效手段，使执法人员对其犯下的、包括在反恐方面的任何侵犯人权行为承担责任。

89. 特别报告员呼吁各国建立和实施培训执法人员的制度，包括就恐怖分子特征可以合法利用的因素以及有关人权和不歧视的实质性培训部分作出说明。重要的是，对执法人员的此种培训应当说明，基于公式化的一般概念来貌相，即某些族裔或宗教群体带来的恐怖主义危险大于其他族裔或群体，这一做法不仅是不许可的，而且是无效的，甚至还事与愿违，产生相反的效果。

## B. 自杀式攻击

90. 自杀式攻击作为一种特殊形式的恐怖主义，对既要达到效果又要与人权相一致的反恐措施提出了重大挑战。国家对自杀式攻击危险的应对措施，生动地反映出“貌相”本身所具有危险。“貌相”，以及同时采取格杀勿论政策或放宽枪械使用标准等其他形式的做法，可能对完全无辜的个人产生致命后果。

91. 特别报告员建议执法人员严格遵守有关枪械使用的现有国际标准，并在这方面对其进行系统训练。此外，就防止自杀式攻击而言，特别报告员再次重申，建议实行普遍性或随机性安全检查，而不是采取以貌相为主的措施。

92. 特别报告员强调，对反恐措施必须不断进行认真评估，以确保这些措施不违反人权。此外，在防止自杀性恐怖主义的情况下，采取反恐措施时应当特别注意对待妇女、尤其是孕妇的处理方式，以及她们的安全和人格完整，因为妇女、特别是孕妇很有可能成为新一轮反恐措施的目标。

93. 各国应当开展对所有执法人员、包括私人保安机构的适当培训，从而确保以人权来指导反恐措施而不是相反。情报机关迫切需要虑及与自杀式攻击和一般恐怖主义行为有关的复杂的文化和社会经济问题。

94. 特别报告员还指出，围绕解释自杀性恐怖主义现象所开展的科学研究不尽人意。应当投入更多的资源来研究有利于自杀爆炸行为蔓延的条件，以及各国和其他各方为打击这一形式的恐怖主义所采用的方法。

95. 特别报告员鼓励非政府组织努力参与缩小可能会诉诸于恐怖主义行动的群体与大多数人口之间隔阂的行动，比如在阿富汗、以色列和斯里兰卡。

96. 特别报告员促请各国参与全球和平建设工作，提供其人民对现有人权标准和对侵犯人权行为作出反应的合法方法的认识。这些努力包括对其境内全体人民广泛开展人权教育。

97. 最后，特别报告员呼吁各国制订适当方法，消除有助于发生自杀爆炸行为的条件。这显然包括确保无歧视地尊重所有人人权的措施。