

普世價值人權與反恐對峙與交集

劉昆育

Kun-yu, Liu

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

2001 年「九一一恐怖攻擊事件」之後，恐怖主義就被認定是國際社會面臨的最大威脅和挑戰。聯合國安全理事會一致通過第 1373(2001) 號決議，該決議的條款規定所有國家應把協助恐怖活動定為犯罪，制止資助恐怖分子，不給予恐怖分子安全庇護，並交流有關策劃恐怖襲擊的集團的信息。恐怖主義的存在至少有幾千年的歷史，但是都沒有成為世界強國的重大威脅和對手，也不是全球政治的最優先議程。短短幾年間，恐怖主義成了全世界的公敵。當然，這是隨著美國發動全球參與反恐戰爭及全球反恐聯盟所帶來的結果。

在 2004 年，美國國會更通過防制恐怖行動法，針對難民庇護制度與入出國的管理，採取嚴格的審查機制，以防止恐怖份子藉由此等途徑與管道進入美國境內。甚而在 2005 年，美國國會更進一步通過所謂真實身份確認法，針對身份證明與駕照的發給，不僅採取嚴謹的管控，對於難民申請入籍的認定基準也趨於緊縮。惟在逐步強化行政權的同時，卻也使人民的權利保障受壓縮，更可能對某些族群造成標籤作用，就使

更多的仇恨因子潛藏於社會之中，反成為治安的隱憂。尤其是如前年的波士頓爆炸案，或如此次的巴黎慘劇，犯罪者未必是外國人，亦可能無明顯的恐怖組織背景，更未必到過伊斯蘭國，卻仍犯下如此的滔天大罪。也因此，對於反恐法制建立之同時，更得兼顧人權之保障。

然而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，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為，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，已成為反恐的關鍵議題之一。

貳、研究目的

美國進行反恐戰爭表示支持與合作的國家，參與反恐聯盟共有六十五國。反恐聯盟定義廣泛，除了軍事行動、外交仲裁、情報合作聯盟外，還有金融上的反恐聯盟；反恐戰爭期間，全球 81 個國家共同凍結與恐怖組織有關的資產，另有 71 個國家矢言支持「斷絕恐怖份子資產」。從此開啟，這些參與反恐戰爭的國家紛紛以反恐為名，進行各式各樣的以管制及偵防為主體的措施與立法，最嚴重的是，暴力是一種解決方案。幾乎與此同時(2002 年 1 月)，國際特赦組織(Amnesty International)與國際人權觀察組織(Human Rights Watch)在聯合國大會第六十次會議辯論「全面反恐公約」(a comprehensive treaty on international terrorism)之際，向該會議提出公開信，認為該公約草案部分內容涉及傷害言論自由、戰爭法與保護難民，並在和平時候允許以純軍事行動去對付恐怖分子創造出漏洞。因此，認為草案的部分內容，嚴重破壞人權保障，是違反聯合國憲章及人權法案。

2003 年 1 月 20 日安全理事會第 4688 次會議通過第 1456 號決議文，其中第六條強調：「各國必須確保為打擊恐怖主義而採取的任何措施符合國際法規定的全部義務，並應按照國際法，尤其是國際人權、難民和人道主義法採取這種措施」；第十條強調：「國際社會繼續努力，在不同文明之間加強對話和增進理解，以防止不分皂白地把不同宗教和文

化作為目標，進一步加強反恐運動，處理尚未解決的區域衝突和包括發展問題在內的全球各種問題，將有助於國際協力合作，這對盡可能廣泛地開展打擊恐怖主義的鬥爭是必不可少的」。

反恐戰爭下的人權侵害九一一恐怖攻擊事件發生後，美國除立即行使軍事力進行「報復」攻擊外，甚至出現民族歧視與排外主義，在九一一發生後不到一個月的時間內，至少在十個國家中的回教徒或中東亞洲出身者，甚至外表類似者接受到襲擊。對此狀況，國際機關與美國政府皆反覆地呼籲應強化平等保障所有權利的措施，不允許基於人種或宗教的偏見進行暴力或脅迫。然而相反地，在與「恐怖主義戰鬥」的名義下，採取許多有引起新的人權侵害可能性之措施，令人憂慮將長期地造成人權擁護基準的退後。上述措施的共通點即是對「恐怖主義」的定義極為模糊，此將不僅會助長基於人種、宗教、民族的歧視，甚至政治上的反對者或進行和平示威活動者被視為犯罪者，蘊含著壓抑表現自由或結社集會自由的危險。此外，原本在各國應受到保護的少數者，特別是難民，不僅不受保護甚至會遭受取締，被強制收容在拘禁設施內，甚至有被遣送回有受到人權侵害可能性的國家或地區之危險。基於反恐的政策，所導致的人權侵害，已非學術理論上的假設與推演，是具體且明確地違背人權立憲主義，其事實不勝枚舉，如以下所述：一、美國的人權侵害；二、聯合國安理會決議的問題點；三、歐盟人權保障的動搖；四、日本的預防性拘禁；五、俄羅斯的法律修正；六、中華人民共和國的內部打壓；七、俄屬中亞的擴大解釋，因此本研究的目的是在探討普世價值人權與反恐對峙與交集。

第二節 研究問題與假設

壹、研究問題

根據前述的動機與目的，本文擬定研究以下二個問題：

- 一、基於人權立場是否可以防範恐怖攻擊？
- 二、如何以人權立場達到有效反恐措施？

貳、研究假設

根據前述問題，進一步提出下列假設：

- 一、各國均能按照安理會決議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。
- 二、各國均能完善擬定國內反恐法令，符合聯合國反恐公約與國際人權規範，進行反恐戰爭以保障人權為號召，有效打擊恐怖主義。

第三節 研究架構與方法

壹、研究架構

本研究旨在探討普世價值人權與反恐對峙與交集，以聯合國反恐公約與國際人權規範同心圓戰略分析，以聯合國反恐公約與決議為核心，符合國際人權規範為基礎，達成有效反恐為目的。

綜合上面所述，本文研究架構圖如下：

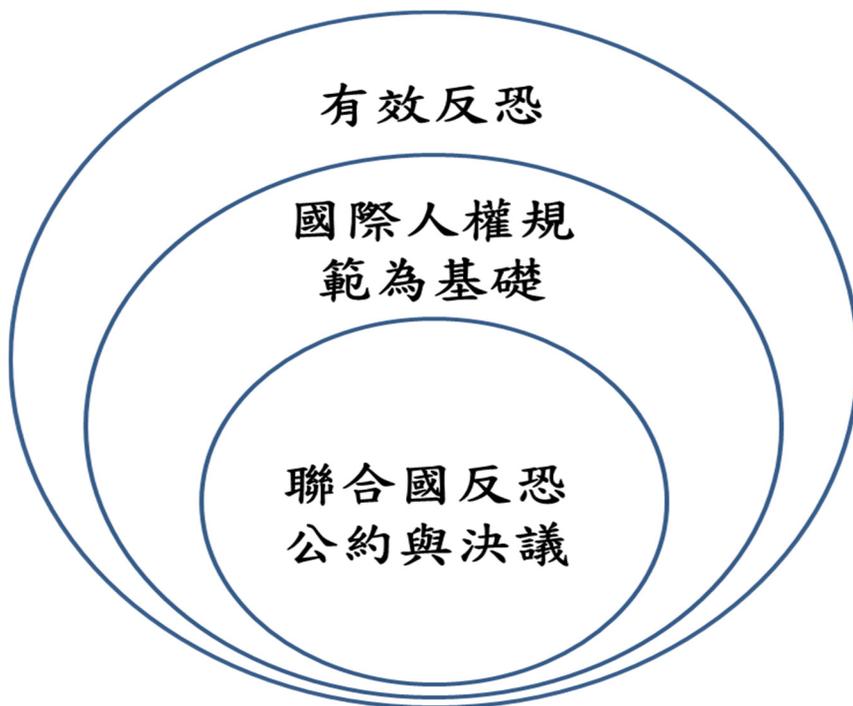


圖 1-1 論文研究架構圖

由上研究架構圖，本文以聯合國反恐公約與決議為核心，符合國際人權規範為基礎，達成有效反恐為目的，預計章節安排如下：

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

第二節 研究問題與假設

第三節 研究方法與架構

第四節 研究範圍與限制

第二章 國際法反恐條約與聯合國決議起源與發展

第一節 九一一之前的國際法反恐條約與聯合國決議

第二節 國際反恐條約

第三節 聯合國反恐決議

第四節 安全理事會一三七三號等決議案

第三章 反恐與人權保障

第一節 國際之呼籲

第二節 反恐自衛權的擴張與爭議

第三節 反恐措施與人權侵害爭議

第四章 結論

貳、研究方法

本文研究擬蒐集的資料，乃是透過學術期刊、學位論文、報紙、電腦網路及與研究有關的圖書等資料，並將其詳實的整理、歸納、分析研究，以為普世價值人權與反恐對峙與交集提供參考。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究以美國為首所推動的反恐戰爭，在世界各地符合國際人權規範達成有效反恐為目的，所以在研究範圍可從空間範圍與時間範圍作為界定：

一、空間範圍：

以美國為首進行反恐戰爭表示支持與合作的國家，全球反恐聯盟國家，共有六十五國。

二、時間範圍：

主要以 2001 年「九一一恐怖攻擊事件」之後，恐怖主義就被認定是國際社會面臨的最大威脅和挑戰，更以美國為首推動反恐戰爭開始，到聯合國安全理事會一致通過第 1373 (2001) 號決議至今(2014 年)現況。

貳、研究限制

本文的研究則有各種主客觀因素，有以下限制：

首先，本文研究缺乏第一手訪談資料。由於反恐國家第一時間侵害或虐待疑似恐怖分子時，均無法實地的考察訪談。

其次，特別是國際難民，在防杜恐怖分子混入其中，各國作法不一也無有效政策與措施，在反恐之餘對國際難民人權侵害程度無法詳實了解，但本研究將盡可能蒐集最新資料作為研究輔助。

第二章 國際法反恐條約與聯合國決議起源與發展

第一節 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。¹

第二節 國際反恐條約

國際反恐規範的討論很早就存在，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：²

- 「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。
- 「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

¹ 楊永明，〈聯合國之反恐措施與人權保障問題〉，《月旦法學雜誌》，131期，2006年4月，頁1-2。

² 「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/zh/sc/ctc/laws.html>



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。
- 「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。

第三節 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「恐怖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。³

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

³ PJVan Krieken, *Terrorism and the International Legal Order* (The Hague:

T.M.C.Asser Press, 2002), pp. 130-136.



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。

第四節 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；
- 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。⁴

一三七三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一三七三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。

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。

第三章 反恐與人權保障

第一節 國際之呼籲

事實上，恐怖主義是無法完全消滅的，而國際反恐怖主義行動亦將持續著。論者認為：「恐怖主義從一種政治訴求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；然而反恐戰爭卻忽略造成恐怖主義的根本原因所在，甚至更造成侵害基本人權的事件。⁵」有關聯合國各項法律文書的歷史簡介和概述指出，早自 1937 年國際聯盟起草關於防止和懲處恐怖主義的公約」以來，恐怖主義問題一直列在國際議程之上。自 1963 年以來，國際社會制定了 12 項防止恐怖主義行為的全球法律文書。聯合國大會和安全理事會也透過了若干打擊恐怖主義問題的決

⁴ 一三七三號決議規定，參閱聯合國安理會反恐怖主義委員會網站，
<http://www.un.org/en/sc/ctc/aboutus.html>

⁵ 楊永明，聯合國之反恐措施與人權保障問題，月旦，第 131 期，2006 年 4 月，第 21 頁。



議。其中包括安全理事會 2001 年 9 月 11 日攻擊事件後透過的第 1373 號決議。⁶此號決議設立「反恐怖主義委員會」(反恐委員會)，由安全理事會所有 15 名成員組成。反恐委員會的工作是動員執行第 1373 號決議並監測其執行情況，並對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。然而，基於反恐行動可能造成嚴重違反基本人權作為，引起國際間關心人權者之注意與討論，並提出呼籲而由各國簽訂頒行「柏林宣言」，以強調基本人權在反恐行動下應受保障。由於全球正面臨對於法治及人權的重大挑戰，故以此宣言提醒各國重視之。此宣言以原本建立完善且行之有年的法律原則由於不當的反恐行動而在世界各地遭到質疑，許多人權的法律保障成果都已遭到破壞，以致國際法學者委員會(International Commission of Jurists, ICJ)因而共同頒佈此宣言，強調：「國際間與各國應致力於在無歧視的情形下實現所有公民、文化、經濟、政治、和社會權利，並正視政治、經濟、社會之排除本身都是防止和殲滅恐怖主義的必要手段。ICJ 基於維護法治與人權的衡平，呼籲各國打擊恐怖主義時，應全力實行相關保障人權之各項原則。並且為貫徹「柏林宣言」而訂定共同遵守之「行動承諾(Commitment to Act)」，以達成保障人權之目的。再者，如前所述，埃及在聯合國協助下，於今(2006)年 7 月在首都開羅舉辦以「反恐的法律挑戰」為主題的國際

⁶ 聯合國第 1373 號決議(2001 年 9 月 28 日)規定聯合國會員國有義務如后：「1、將資助恐怖主義定為犯罪；2、毫不拖延地凍結涉及犯有恐怖主義行徑者的任何資金；3、不給恐怖主義組織提供任何形式的財政支助；4、禁止向恐怖主義分子提供安全庇護所、生活資料或支助；5、同其他國家政府交流關於任何從事或策劃恐怖行為的組織的訊息；6、與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；7、在國內法中將積極或被動協助恐怖主義行為定為犯罪，並將違法者繩之以法；8、盡快加入有關恐怖主義問題的相關國際公約和議定書。

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/committees/1373/Resolution Summaries. htm>, last visit: 2006/11/19

反恐會議。該會議基於 911 事件後，國際反恐鬥爭之形勢日趨複雜和嚴峻，反恐行動與人權保障之間的矛盾也逐漸凸顯，為解決反恐事業面臨的法律挑戰乃成為人們關注的焦點。於該會議上，埃及人民議會議長蘇魯爾強調：「反恐既要達到維護國家安全的目的，也要保護好人權，需要在這兩者之間實現平衡。對恐怖主義的全面治理不應處於無法律約束的境地，這就要求國際社會就恐怖主義的定義達成共識，在相關國際協定和尊重各國憲法、法律的基礎上，確定反恐的法律框架。」該會議並強調解決恐怖主義應當是一項綜合治理，一國單獨解決國際恐怖主義是不可能的，必須展開全世界範圍的合作。要避免簡單化，避免在反恐的同時，把更多的人推向「恐怖主義」。更進一步言，亦可能因恐怖活動而人權可能受恐怖攻擊之侵害及反恐行動而可能人權受不當公權力的影響，而導致雙重恐懼的後果。

第二節 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。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。⁷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

⁷ 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.



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，因此聯合國在國際反恐行為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。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為自衛權的行使，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為，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。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，可以解釋為武力自衛行為；此外，美國也希望以戰爭行為認定九一一攻擊，避免其軍事行為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。因此美國以自衛為由，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為，相關國家也以集體自衛作為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為寬鬆自我合理化軍事報復為自衛反應，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為是破壞人類文明與社會的罪行，因為該行為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為視為違反人道的國際犯罪行為。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為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為嚴謹的認定標準，當然類似此次九一一恐怖攻擊行為則是普遍認為違反人道與破壞國際和平的行為。至於恐怖主義攻擊可否視為「戰爭行為」(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為者對國家所發動的之攻擊行為，因此它不應被視為戰爭行為。美國政府在事件發生後第二天宣稱該行為是對美國進行的戰爭行為，一方面是希望從心理層面凝聚社會大眾之共識，另一方面則是為美國將採取的軍事反擊行為的找尋合法性基礎，強調此恐怖行動具有等同於國家攻擊行為之嚴重性，希望能夠採取一切必要手段與資源，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「關於廢棄戰爭做為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為做為國家政策工具，並且以和平方式解決國家爭端，⁸因此傳統上對於戰爭行為的認定是介於國家間的武力衝突，對於非國家行為者的武力使用則不認為屬於傳統戰爭行為範圍。但是，聯合國憲章架構的國際安全秩序已經將傳統戰爭行為的定義予以擴大，將所有「武力使用」、「武力威脅」與「武力攻擊」均列為禁止範圍，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為，但卻是對美國採取的武力攻擊行為，雖然九一一攻擊行為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，均可視為現行國際安全規範所禁止的武力攻擊行為。

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

⁸ 參閱 M. N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, London, 1991, pp. 684-685.



為自衛權的行使，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為，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為由，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為，相關國家也以集體自衛作為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為寬鬆自我合理化軍事報復為自衛反應，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，直至安理會介入為止，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，其攻擊目標為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，將被視同為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為侷限於特定對象與規模較小爆炸或綁架行為等，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行使武力自衛回應。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」，⁹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

⁹ "Recognizing the Inherent Right of Individual or Collective Self-defense in with the Charter," see S/RES/1368, 2001.

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。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非法的報復行為。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。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，將擴大大自衛權概念的應用，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，恐怕會危及普世價值人權保障制度的存續性。

第三節 反恐措施與人權侵害爭議

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藉口，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。¹⁰ 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。¹¹

美國波士頓發生連環爆炸案，引起國際社會震驚，恐怖攻擊的夢魘再起。尤其九一一以後，美國反制恐怖活動所採取的種種防範措施，仍難以防止如此的悲劇發生，也讓人思考美國反恐法制是否足為他國之典範。

在二〇〇一年九一一恐怖攻擊之前，美國對於恐怖行動的防制，較偏重於國際恐怖組織的情報蒐集及瓦解，並對武器出口的嚴格管制，以防止恐怖份子能輕易取得毀滅性的武器。但在九一一攻擊之後，才讓人

¹⁰ 「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.

¹¹ Dana Priest "CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons," Washington Post, November 2, 2005, A01.

驚覺，若海關的安全檢查不夠徹底，即便是簡單的器械，亦能劫機並造成巨大的損害。因此在九一一之後一個月，美國國會即通過所謂《愛國者法》(Patriot Act)，此法除對恐怖組織的資金來源進行阻斷，並嚴格禁止可疑份子進入美國境內外；更基於反恐的迫切性，針對恐怖份子的偵搜，排除美國《憲法》增修條文第四條，即關於搜索、扣押必須有法院令狀的限制規定，以使執法機關的權力擴大，而能盡早尋獲與逮捕可疑者，致能免於慘劇的發生。

而在二〇〇二年所通過的《國土安全保障法》(Homeland Security Act)，則為加強美國國境的安全，即將海岸巡防隊、國境警察等涉及邊境的執法機關，以成立國土安全部加以統合，以期整合資源並能有效打擊非法入境。

在二〇〇四年，美國國會更通過《防制恐怖行動法》(Terrorism Prevention Act)，針對難民庇護制度與入出國的管理，採取嚴格的審查機制與管制，以免使恐怖份子，藉由此等途徑與管道進入美國境內。甚而在二〇〇五年，美國國會更進一步通過所謂《真實身分確認法》(Real ID Act)，針對身分證明與駕照的發給，不僅採取嚴謹的管控，對於難民申請入籍的認定基準也更為緊縮。另外，對外國人進入美國的許可與驅逐等，也賦予行政機關更大的裁量權限，以防止恐怖份子能輕易進入與滯留美國，而來從事破壞與恐怖攻擊。

可以說在九一一攻擊之後，美國即是藉由強化執法機關的裁量權限，並擺脫嚴格的法律束縛，期能使其更有彈性且迅速的打擊恐怖行動。惟在逐步強化行政權的同時，卻也使人民的權利保障受壓縮，並因此造成更大的衝突與矛盾，而使更多的仇恨因子潛藏於社會之中，反成為治安的隱憂。尤其是像此次波士頓炸彈案般，行為人不僅早已入籍美國，更無明顯的恐怖組織背景，卻仍犯下如此滔天大罪，實印證徒法不足以自行的道理。

相對於美國，我國並不存有對抗恐怖主義的專門立法，惟在台灣出現行李炸彈客及波士頓爆炸案之後，法務部即宣布將於三個月內研擬



反恐法制，以來防範恐怖攻擊的發生。惟令人詫異的是，早在二〇〇三年，行政院即曾向立法院提出《反恐行動法》草案，卻遲遲未能立法，致顯露出我國對反恐的消極態勢。同時，此草案內容，除對恐怖組織、恐怖行動與恐怖份子為定義外，不過是將現有的《組織犯罪防制條例》、《通訊保障及監察法》、《洗錢防制法》等為重複規定，¹²而暴露出當初法案形成的草率性。而如今，法務部再為反恐法制的建立時，即須能針對恐怖攻擊的特性來為法案研擬，以免重踏十年前的覆轍。此外，為防止恐怖活動所為的種種規範，如何能兼顧人權保障與消弭社會對立，恐更屬重要。美國是如此，台灣亦不例外。

第四章 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為，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，已成為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

¹² 吳景欽，〈兼顧人權反恐法新挑戰〉，參閱社會法人中華人權協會網站，人權論壇，http://www.cahr.org.tw/lawtalk_detail.php?nid=587

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為名的反恐作為仍然是一大疑問。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。反恐怖行動不是戰爭，亦非僅是一般治安事件，而是一種特殊起因製造國家整體性驚悚恐怖之犯罪行為。其並非常態之犯罪活動，故有予以特別法規範之必要，並僅得適用於非常時期之防制恐怖活動，不可將恐怖活動視為常態，而將適用於非常態之反恐法一體適用於平常時期。因此，有關反恐組織及作用法之制定與運作，即應將之作嚴謹劃分，以避免混淆適用，將導致嚴重侵犯人民基本權利。對於主張反恐激進作為者，認為政府應立即將反恐視為戰爭，用一切非常手段，以達到制止及預防一切可能之恐怖活動，進而排除罪刑法定原則與正當法律程序之適用，更非所宜。另一方面，值得贊同者係主張人權保障為主之溫和派則認為恐怖活動乃民主法治社會之異數，相關規範與執行應特定並儘可能限縮其適用範圍，以保障人權。因此，如何折衷調和兩者之規範與適用？政府應有智慧予以妥善安排之。在國際法上，要求各國善盡反恐義務與負擔反恐責任，加強一國之內的反恐規範與措施，並與國際合作，達成反恐功效，我國亦成立行政院反恐行動小組，草擬「反恐怖行動法」草案，分別在組織與作用法上有所行動，以因應國際反恐行動。因此，我國之反恐法制亦應考量整體需求，以普世價值人權與反恐對峙為基礎來思考反恐的法律挑戰，才是明智之舉。