



反恐怖主义

执行工作队 反恐执行队

在反恐中注意保护人权问题工作组

基本人权参考指南 人员拦截和搜查

反恐执行队
出版物系列

2014年3月

联合国反恐主义执行工作队

反恐执行队在反恐中注意保护人权问题工作组

基本人权参考指南： 反恐中的人员拦截和搜查

第二版修订本
2014年3年

第一版
2010年9月



联合国人权事务高级专员办事处

反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员

联合国毒品和犯罪问题办公室

反恐怖主义委员会执行局

法律事务厅

联合国区域间犯罪和司法研究所

国际海事组织

国际刑事警察组织

1267/1988监测组

提供支持

红十字国际委员会、联合国人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员办事处

作为观察员参与



联合国
纽约，2014年

联合国反恐执行工作队概况

联合国反恐执行工作队(反恐执行队)由秘书长于2005年组建,目的是确保联合国系统的反恐工作总体上协调一致,并为联合国全球反恐战略的执行工作提供支持(大会第60/288号决议)。反恐执行队由31个联合国实体和国际实体组成,由联合国一位高级官员副秘书长J. 费尔特曼先生主持工作。反恐执行队为执行《联合国全球战略》的会员国提供有针对性和连贯一致的援助,主要是通过工作组和其他倡议共同努力,协调联合国反恐工作方面的活动并增强这方面的合力。

《联合国全球反恐战略》将几十年以来的联合国反恐政策及大会、安全理事会和联合国相关专门机构的法律对策汇集起来,形成一个统一框架,自大会2006年9月通过以来,一直是反恐执行队的工作重点。

该战略根据以下四个支柱为国际社会制定了一项行动计划:

消除有利于恐怖主义蔓延的条件的措施;

防止和打击恐怖主义的措施;

增强国家防止和打击恐怖主义的能力以及加强联合国系统在这方面的作用的措施;

确保尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争根基的措施;

根据欢迎在联合国秘书处内使反恐执行队制度化的该《战略》,秘书长于2009年在政治事务部组建了一个反恐执行队办公室,目的是为反恐执行队的工作提供支助。通过反恐执行队办公室,在一些专题倡议和工作组的支持下,并且通过大会在会员国的政策指导下,反恐执行队旨在协调联合国全系统支持该《战略》的执行工作,并推动全系统具有附加值的倡议,以支持会员国努力执行该《战略》的各个方面。反恐执行队也将谋求促进联合国系统与国际和区域组织及民间社会就《反恐战略》的执行工作进行建设性接触。

联合国
政治事务部
反恐执行工作队
纽约, NY 10017

网址: <http://www.un.org/zh/terrorism/ctitf>

《基本人权参考指南》丛编概况

《基本人权参考指南》丛编是反恐执行工作队(反恐执行队)在反恐中注意保护人权问题工作组的一项举措。

《联合国全球反恐战略》(大会第60/288号决议)于2006年9月8日由会员国以协商一致方式通过,自此每两年重申一次,最后一次由大会在2012年7月12日的第66/282号决议中重申。《反恐战略》重申尊重人权和法治作为打击恐怖主义斗争的重要基础。特别是,会员国重申促进和保护所有人的人权和尊重法治对于《反恐战略》的所有组成部分是必不可少的,并确认有效的反恐措施和保护人权并非有冲突的目标,而是互为补充、相辅相成的。

为了在这方面为各国提供协助,工作队组建了在反恐中注意保护人权问题工作组,并由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)领导其工作。成员包括反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、反恐委员会执行局(反恐执行局)、法律事务厅(法律厅)、联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)、国际海事组织(海事组织)和国际刑事警察组织(国际刑警组织)以及1267/1988监察组。红十字国际委员会(红十字委员会)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)和联合国难民事务高级专员(难民专员)作为观察员参加。

《指南》已编写完成,以协助会员国在反恐方面加强和保护人权。其目的是提供指南说明会员国如何能在一些反恐领域采取尊重人权的措施。该《指南》还查明了在这些领域提出的关键人权问题,并强调必须尊重的相关人权原则和标准。

每项《指南》包括根据普遍原则和标准为会员国提供具体指导的导言和一套指导原则和准则,其次还有包含良好做法理论实例和介绍的说明文字。每项《指南》由参考材料提供支持,其中包括相关国际人权条约和公约、联合国标准和规范以及一般性意见、判例和人权机制的结论以及联合国独立专家的报告、联合国各实体和组织编写的最佳做法实例和相关文件。^{*}

^{*} 更广泛的国际法框架的简要概述,包括旨在让我们快速深入了解在反恐中可能重要的国际法一般原则以及国际刑法、人道主义法、难民法和人权法的基本要素的介绍,见联合国毒品和犯罪问题办公室《有关反恐国际法方面的常见问题》,联合国,维也纳,2009年。

该《指南》面向：国家当局，包括立法机关；执法和边防官员；国家和国际非政府组织；开业律师；联合国各机构；以及确保在反恐方面保护和促进人权的工作所涉的个人。

反恐执行工作队感谢荷兰、西班牙和瑞典等国家政府以及联合国反恐怖主义中心(联合国反恐中心)对本项目的慷慨支持。

反恐执行工作队感谢荷兰、西班牙和瑞典等国家政府以及联合国反恐怖主义中心(联合国反恐中心)对本项目的慷慨支持。

目 录

	页次
一、 导言.....	1
A. 定义.....	1
B. 关键问题.....	2
C. 《指南》宗旨.....	3
二、 指导原则和准则.....	5
三、 参考材料.....	21

一、导言

1. 国际法规定，各国负有义务保护公众免遭恐怖主义行径。除其他外，安全理事会第1373(2001)号决议要求缔约国“采取必要步骤，防止犯下恐怖主义行为[和]确保把参与资助、计划、筹备或犯下恐怖主义行为或参与支持恐怖主义行为的任何人绳之以法”¹涉及拦截和搜查的反恐措施，其制定和执行可能对一国履行这些义务的反恐战略至关重要。与此同时，必须强调，这种反恐措施必须符合国际法包括国际人权法的相关规定。

A. 定义

2. 在目前的《基本人权参考指南》中，拦截和搜查被视为一种执法手段，目的是防止恐怖主义，逮捕参与恐怖主义行径的人员。本《指南》探讨如何在国家反恐战略中使执法的这一方面符合人权法国际标准。
3. 按照大会第34/169号决议，本文件中所使用的执法人员一语包括行使治安权、特别是逮捕和拘留权利的所有法律官员，而无论是任命还是当选的官员。在治安权由军事机关的军人和非军人或者国家安全部队行使的国家，执法人员的定义应被视为包括拥有该等权利的官员。²同样，本文件规定，当国家委托平民承包商行使治安权时，这些承包商也应被视为执法人员。
4. 拦截和搜查是两种相互关联但截然不同的行为。因此，其合法性包括必要性和相称性必须有单独理由，以确保符合人权法。
 - “拦截”是一名执法人员在公开场合要求一个人为自己作出解释的行为。
 - “搜查”是可以在拦截后实施的行为，其中，执法人员或法律授权的任何人可检查该人及其直接控制的部位，包括衣服、携带的任何物品或车辆。

例如，一个人在街头行走或驾车行驶时，以及在检查站、机场、火车和汽车站或者边境，都可能进行“拦截”或“拦截和搜查”。不过，一个人可与执法人员交谈或交往的一些情形不构成拦截。例如，执法人员向一个人问路或询问情况就不能说是拦截。

B. 关键问题

5. 拦截和搜查可能是有效反恐的一个关键要素。反恐方面的一个主要优先事项是预防，执法人员可观察到引起合理关切并要求立即采取行动以保障公众安全的活动或行为。与此同时，这些措施可妨碍充分享有公民、政治、经济、社会和文化人权。特别是，拦截和搜查主要可影响到个人自由权、人格完整权、平等和不歧视原则、行动自由和隐私权。
6. 人人都有人身自由和安全权利。³各国应尊重和确保本国管辖的所有人充分享有这项权利。任何限制必须由法律作出规定，但必须是非歧视、必要和相称的。
7. 人格完整和尊严权要求绝对禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇。这项禁令是绝对准则，不可克减，即使在危及国家生存的紧急情况下也是如此。即使面对恐怖主义构成的威胁，或某人对国家安全造成所谓的危险，这项禁令也绝不退让。⁴此外，搜查一个人可能影响到其人格完整和尊严权。每当需要搜查时，应本着专业精神和敏感认识开展这项工作，并尊重人的固有尊严。
8. 平等和不歧视原则对于国家间人权法是不可或缺的，并且对有效打击恐怖主义至关重要。⁵国际人权法还规定，任何克减措施不得涉及仅仅以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他状况为由的歧视。⁶此外，联合国全球反恐怖主义战略确认在消除有利于恐怖主义蔓延的条件时遵守对反恐怖主义至关重要的非歧视原则是一项必不可少的措施。⁷制定和执行与拦截和搜查有关的反恐措施必须始终充分尊重平等和不歧视原则。⁸
9. 行动自由是现代社会的基石，并且包括在一国全境自由行动、离开任何国家和进入一人本国的权利。⁹这对一个人的社会和个人发展以及家庭、社区和国家的运作至关重要。每天，人们自行自由地从住所去上班，前往医院、杂货店、学校等场所。同样，整个经济体依赖于每天能够从一个地方向另一个地方运送食品、药品和其他物品并且接收这些物品的人。拦截一个人无论目的如何都会影响行动自由权，并且可能会严重影响社会和一个人的生活。各国必须确保与拦截和搜查有关的措施不会过度影响到行动自由权。
10. 隐私权包括保护个人生存和自由的广泛权利，而且，这些权利是相互关联的。隐私这一概念系指个人生活范围，其中，他或她可以自由表达自己的观点，无论是通过与他人建立关系还是独自一人人都可以这样做，但条件是其行为不妨碍他人的权利和自由。¹⁰拦截和搜查等反恐措施可妨碍这一项

权利。因此，各国必须采取立法和其他措施禁止任意或非法干涉一个人的隐私、家庭、住所或通信以及对隐私权的保护。¹¹

11. 为了有效地打击恐怖主义，各国可以合法地限制行使某些权利，包括言论自由权、结社和集会自由权、行动自由权和隐私权。在非常有限的环境中，各国也可采取措施克减某些人权规定。在这两种情况下，国家必须严格遵守一些条件，以确保它们符合国际人权法的规定。
12. 由于拦截和搜查可能会严重影响到充分享有人权，反恐法的这个方面必须得到适当的保护和监督，其中可能包括司法授权。凡侵犯人权的行为，都应予以调查，并应惩处相关责任人，为受害人提供赔偿。¹²本《指南》还没有解决国际人道主义法问题，但如果在武装冲突的背景下发生恐怖主义，除国际人权法以外还适用国际人道主义法。国际人道主义法并不允许减损，因为其具体构思目的是为了应对武装冲突构成的紧急局势。

C. 《指南》宗旨

13. 下述准则旨在帮助各国制定和执行反恐政策，同时确保它们符合国际人权法和标准。这些准则针对的是立法者、决策者和负责管理执法人员的人员；警察和安全人员、军事人员以及任何其他执法人员；平民承包商；以及呼吁审查执行这些措施的挑战的人员（政府官员和司法人员）。应让这些当局了解下述准则中所载的义务，以确保在任何时候拦截和搜查行为都尊重个人的人权。本文件应结合下述文件阅读：《安全基础设施指南》、即将公布的《使国家反恐立法符合国际人权法指南》、《反恐拘留指南》、《反恐中的组织取缔》、以及《反恐中的公平审判权和正当程序》以及《联合国人权事务高级专员办事处第32号概况介绍》（人权、恐怖主义和反恐）。

二、指导原则和准则

14. 为反恐怖主义实施拦截和/或搜查的决定在任何时候都必须符合国际人权法。这种决定必须是防止恐怖主义行为或逮捕恐怖主义行为参与者所要求，必须由法律授权，且不得对普通公民的生活产生不当或歧视性影响。
15. 在反恐的同时尊重、保护和促进人权的义务既是会员国的义务，也是有效反恐战略的条件。因此，涉及拦截和搜查的反恐措施，必须依法对其各个方面做出规定，并通过保护公共秩序或安全、或者国家安全所必须的明确和严格的准则加以规范，同时采用适当的手段加以落实。¹³
16. 国际人权框架的构想具有足够的灵活性，使各国得以处理国家的一些特殊情形，其中，它们需要限制享有某些人权，同时又可依照国际人权法在许可的范围内实施这种限制。为了做到这一点，可采取两种方式：限制和克减。
17. 各国可以合法地限制行使某些权利，包括行动自由权和隐私权。必须依照法律并依照一个或多个特定的合法目的对限制做出规定。《公民权利和政治权利国际公约》规定，保护公共秩序和安全以及国家安全通常被称为限制人权的合法目标。¹⁴公共秩序的定义是各种规则的总和，这些规则确保社会的正常运转或作为社会基础的既定基本原则。尊重人权是公共秩序的组成部分。反过来，公共安全的定义是防止对人的安全、生命或人身安全构成危险或对其财产造成严重损害。¹⁵
18. 限制也必须是必要和相称的。这些要求规定各国应使用限制最少的手段实现谋求的目标。¹⁶因此，必须视每一种情况分析和评估有关措施包括其执行期限、地点和范围是否与该措施的目标相称。此外，为保护国家安全实施的限制必须是必要的，以避免对国家的存在、其领土完整或政治独立构成真正和迫在眉睫——不仅仅是假设性的——危险。¹⁷最后，有关措施及其执行必须严格遵守平等和不歧视的原则。
19. 在一些非常有限的情况下，如危及国家生存的突发公共事件中，各国也可采取措施克减国际人权法的某些人权规定。然而，同限制一样，任何克减都必须严格遵守一些条件，包括必要性和相称性原则，并且不得涉及以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他状况为由的歧视。¹⁸

20. 最后，反省措施本身或采取措施的方式是否可能对警察或其他执法人员在某些群体或团体中开展工作或与之合作的能力产生过于负面的影响，这始终符合采取涉及拦截和搜查的反恐措施的当局的利益。如果情况是这样，应根据这种附带影响修正所采取的措施及其实施方式。

如果一国通过涉及拦截和搜查从而限制充分享有人权的反恐立法，或适用该法律限制了享有人权，各国必须说明下述原则得到遵守，以符合国际人权框架。

- 法律原则。必须依照既适用又明确的法律规定提出或授权采用限制性措施。
- 合法目的原则。根据《公约》，以《公约》中未明确载列的理由或出于与切实保护人权背道而驰的目的限制行使人权的行為，不得合法地为其开脱。将限制行使人权的反恐立法不应适用于不属于恐怖主义的行为，¹⁹也不应被用来扩大国家在其他领域的权力。
- 必要性和相称性原则。对行使个人权利的干预必须是某种或某些合法目的所要求的，而且在适用于特定个人时必须具有相称性。这种措施仅仅做到合理或可能是可取的是不够的：它必须是必要的。具有指导性的是决定如何把有关措施与打击恐怖主义对国家的实际或潜在威胁与其对国际和区域反恐框架的贡献联系起来。出于反恐目的但采取无效手段限制权利和自由不可能具有正当理由。
- 平等和不歧视原则。二者都是人权法的核心原则。

反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员在其提交人权理事会的2010年报告中确定了十个方面的最佳反恐做法。他提出如下关于反恐做法符合人权和难民法以及[国际]人道主义法的示范规定：在适用和执行关于恐怖主义的法律规定的所有各项职能时，任何人的行为如违背对于该国具有法律约束力的国际人权法及难民法的宗旨和条款，均属非法行为。在这方面：

1. 在行使职能和权力时，应以逐项详尽列举相关权力的法律明文规定为依据。
2. 在行使此类职能和权力时，不得违反强制性或非减损性国际法规范，也不得损害人权的基本内容。
3. 如果行使职权涉及限制能够加以限制的某项人权，任何这类限制都应采取侵扰性可能最小的手段，并且应：(a) 作为在国际法允许的前提下在民主社会实现明确的合法目标的必要条件；及(b) 同实现相关合法目标所产生的裨益相称。
4. 假如该国作为当前武装冲突的一方，同样应适用上述规定，确保其遵守国际人道主义法的原则和规定，同时不妨碍其履行国际人权法和难民法的义务。²⁰

21. 在执行反恐措施时，任何人的自由都不得遭到非法或任意剥夺。
22. 人人都享有人身自由和安全权利。²¹各国应尊重和确保本国管辖的所有人充分享有这项权利。与任何其他犯罪一样，在一国逮捕或拘留涉嫌实施恐怖主义的嫌犯时，必须严格遵守国际人权法。此外，凡剥夺自由的行为，都必须依照法律规定的程序进行。自由权的这一内容系指法律必须提供以及受权执行的国家工作人员必须遵守以有利于被剥夺这一自由的人的程序保障。虽然该程序的具体特点应由国内法来确定，但该程序必须符合国际人权法规定的最低保障规定。²²
23. 拦截和搜查以及拘留等妨碍人身自由权的行为影响一个人的行动自由。²³然而，拦截和搜查以及拘留的目的各不相同，法律理由和附带的法律保障也不同。一个区域人权法院指出，剥夺自由和限制自由之间的不同“仅仅是程度不同，而并非性质或实质不同”。²⁴虽然确认“事实证明将二者分类有时并非易事，因为这其中有些模棱两可的案件纯属观点问题[……]”，但出发点必须是具体情况，并且必须考虑到所述措施的类型、持续时间、影响和实施方式等一整套标准”。²⁵特别是，在拦截和搜查的案例中，申请人被剥夺一切行动自由；他们被迫留在原地，并接受搜查。如果他们拒绝，可能会遭到逮捕、并被拘留在警察局或遭到其他刑事指控。“胁迫的这一要素表明剥夺了自由。”²⁶如果执法人员在拦截和搜查期间对一人使用武力，胁迫的要素就超出影响行动自由的范围，以至影响到一个人的自由权。²⁷
24. 因此，每当一个人遭到拦截，国家工作人员应评估自己的行为是否影响到了个人自由权的程度或强度。除其他外，国家工作人员应考虑拦截是否超出限定时间，是否需要使用武力，或者是否需要被搜查人移动到他被拦截时的地点以外。国家工作人员应该考虑这种移动的原因。也可考虑执法人员的意图和该人是否同意接受限制，并区分各种情形，例如，一人遭到执法人员盘问但未被拘留的情形以及违背一个人的意愿扣押他的情形。
25. 那些负责制定和执行与拦截有关反恐措施的人员必须确保剥夺人身自由权的任何行为、如在拦截一人后的逮捕和拘留，应依照法律以前规定的明确理由²⁸以及法律规定的程序进行。例如，如果一个人因实施恐怖主义行径被逮捕，依照国内法的规定，这些行径必须是犯罪行为。在这种情形下，必须严格遵守合法性原则。²⁹逮捕或拘留在法律规定的框架内进行是不够的；其执行也不得带有任意性。³⁰逮捕或拘留如果因歧视性的拦截而实施、超出合理的时限而无正当理由，或者不遵守国际人权标准确定的起码程序保障，则可能带有任意性。³¹
26. 在宣布进入紧急状态时，人身自由权原则上属于可能暂时中止或克减的权利。同任何其他可予克减的权利一样，该等权利在有限的时间内可部分中

止，并且须遵守国家必须遵守的一些实质性要求和程序要求，然后，国家才可以合法地克减这一权利。³²但是，人权条约规定，为了保护不可克减的权利，一个国家克减权利的决定不得削弱向法院提起诉讼的权利，以便从速决定拘留是否合法。³³

- 在紧急情况下，为逮捕嫌疑恐怖分子，可出于特定意图实施拦截。在这种情况下，拦截不过是为逮捕个人采取的一个必要步骤，拦截和逮捕将具有相同的理由。
- 然而，拦截也可作为例行措施加以实施，以防止和全面打击恐怖主义(即在道路检查站或机场入口进行)，最终实施拘留。在这些情形下，国家工作人员必须单独说明每种措施的理由。
- 在其他情形下，比如在一国境内限制一个人的行动自由，并要求该人居住在某个社区或地区，或者要求他在交通信号灯或道路封锁处止步时，拦截仅可被视为妨碍行动自由权而非人身自由权。

在区分“拦截和搜查”与“拘留”时，需要考虑到个人的具体情况。在区分拦截和搜查以及拘留时要考虑的关键因素有：

- 持续时间：拦截和搜查持续的时间比完成查验身份证和搜包等基本手续所必需的时间长吗？
- 地点：个人要移动到另一个地点以提供更多信息或接受全面搜查吗？
- 使用武力：执法人员对遭到拦截的个人使用了武力吗？
- 影响：执法行动即逮捕、在警察局拘留或刑事指控的后果是什么？

27. 涉及拦截和搜查的反恐措施，其实施方式应尊重固有的人格尊严并遵守国际人权法。

“至于个人或人身搜查，应有切实的措施来确保进行这种搜查时会尊重被搜查者的尊严。”

人权事务委员会³⁴

28. 人格完整权规定任何人不得遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。³⁵这项权利是绝对准则；因此，这项禁令是国际法规定的绝对禁令，不可克减，即使在危及国家生存的紧急情况下也是如此。³⁶各国必须确保制定一整套法律和切实保障措施来防止违反这一禁令，包括与人身自由和安全权利以及正当程序有关的保障措施。³⁷

29. 对一个人搜查，无论是人身搜查还是脱衣搜查抑或体腔搜查，都影响该人的人格完整和尊严权。因此，涉及搜查的任何反恐措施必须由法律规定，严格和精准的准则必须明确规定可使用此类措施的情形，并且规定运用这一程序的人员须遵守的条件。³⁸法律应规定在何种情况下有合理而明确的理由进行搜查。³⁹在大多数情形下，搜查将需要逐案评估。即使法律授权（在个人搜查或脱衣搜查的情况下）一名工作人员请求一人脱下大衣、外套、手套、帽子、可能被用来掩盖身份的太阳镜或任何其他物品，也只有在该名工作人员为了确认一人身份或有合理理由怀疑该人在随身物品中藏匿武器时才可提出上述请求。
30. 然而，某些措施，如经过金属探测器，在机场脱下外套和鞋子，也许能令人接受，因为这种措施适用于所有人。在这些情形下，必须逐案说明为何进行超出普遍标准的进一步筛查。
31. 此外，各国必须借助规范搜查的精准和严格准则适当和有效地执法。⁴⁰如有必要，搜查可采取侵扰性可能最小的手段进行，并且必须遵守禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇这一禁令。⁴¹执法人员进行个人搜查或脱衣搜查时提出的所有请求都必须符合特殊情形下的必要性和相称性标准。
32. 执法人员任何时候都必须本着专业精神和敏感意识进行搜查。这意味着工作人员除其他外应考虑到被搜查人的具体特点（见下文方框）。⁴²
33. 除了为任何类型的搜查确定的要求外，人格完整权要求对体腔搜查采用特殊标准。虽然每次搜查都须接受监督和司法审查，但体腔搜查特别要求根据被搜查者的要求建立一种独立监督机制⁴³并接受严格的司法审查。⁴⁴原则上需要授权执法人员采取此类行动的事先法律命令。⁴⁵

在拦截和搜查中尊重人的尊严所涉基本标准包括：

- 人权源自人的固有尊严。⁴⁶
- 人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。⁴⁷
- 执法人员应时刻尊重和遵守法律。⁴⁸
- 执法人员在履行职责时应尊重和保护人的尊严，维护和维持所有人受国家法律保护的人权。⁴⁹
- 在保护和服务于社区时，警察不得以种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份为由实施歧视。⁵⁰

- 警察依照国际人权标准采取某些特殊措施来处理妇女(包括孕妇和产妇)、青少年、病人、老人和需要特殊对待的其他人的特殊状况和需要时，不得被视为带有非法歧视性。⁵¹

应特别注意：

- 确保考虑到拦截和搜查地点。例如，一名国家工作人员拦截在高速公路上驾车的人，要求他在公路上脱下衣服，并且未进一步说明理由，这种行为可能就带有侮辱性并且是不相称的行为。
- 考虑性别和宗教敏感性以及被拦截和搜查者的年龄和其他特殊需要。当命令一个人脱下任何宗教服饰时，宗教和性别敏感性要求国家工作人员在对某人搜查时确保该人脱衣时不被人看见，并应在同性工作人员面前脱衣。对儿童搜查也要求采取特殊措施；受托成人或医生在场也许是良好的做法。

在所有情形下，体腔搜查必须：

- 仅在非常有限和绝对必要的特殊情形下进行，并且作为在特殊情况下实现安全目标的最后手段。⁵²
- 在搜查时由训练有素的同性医务人员进行。
- 严格遵守安全和卫生条件。⁵³

应鼓励国家警察部队为国家警察部门制定行为守则，其中应采用国际标准并纳入涉及民族文化敏感性的内容。应提供国家一级的培训。

34. 包括拦截和搜查在内的所有反恐措施都必须遵守平等和不歧视原则。待遇方面的任何差别、包括通过貌相做法产生的差别，必须确有客观而合理的理由。⁵⁴

“禁止种族歧视是不容置疑的国际法准则，不许有任何克减。各国和国际组织确保同恐怖主义作斗争的措施在目的上或效果上不产生基于种族、肤色、出身或民族或人种的歧视。不歧视原则必须在一切领域得到遵守，特别是在关于自由、人身安全和尊严、法庭面前平等和适当法律程序以及在这些领域的司法和警察事务的国际合作等方面。”

关于种族歧视与打击恐怖主义措施的声明，消除种族歧视委员会⁵⁵

35. 如果基于“貌相”，涉及在执法活动中进行拦截和搜查的措施可能违反平等和不歧视权、无罪推定权、⁵⁶荣誉和名誉权⁵⁷以及禁止煽动歧视、敌视或暴力的禁令。⁵⁸貌相办法的通常定义是系统地把一组身心特征和心理特征与特定罪行联系起来，并将其作为作出执法决定的依据。⁵⁹因此，貌相原则上是一种允许的执法活动手段。⁶⁰但是，貌相办法是不加审查的一刀切做法，采用这种做法可能不当地妨碍人权并违反不歧视原则。如果貌相办法基于种族或民族血统(种族貌相)、宗教(宗教貌相)，或者如果貌相办法仅仅抑或严重影响特定人群，情况便是如此。⁶¹
36. 基于种族、族裔、民族血统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。⁶²然而，应该指出，一般情况是种族和宗教貌相通常没有客观和合理的理由证明其正当性，因为事实证明，基于族裔、民族血统和宗教的貌相做法既不准确，在预防恐怖活动或识别潜在恐怖分子方面大体上也不成功。⁶³这种做法可能会影响成千上万名无辜者，不但没有具体成效，而且会产生相当大的负面影响，使这种做法具有不相称性。这种负面影响并不局限于实施了这些反恐措施的特定情况，而且会殃及下文所述的更广泛的人群。

“基于族裔、民族血统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、搜查或盘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。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。这种污蔑反过来又使目标群体产生疏离感。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……。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。……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。”

反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题
前任特别报告员⁶⁴

在种族貌相方面，当评估相称性时，欧洲反对种族主义和不容忍委员会指出，必须考虑到“伤害标准”，其定义是某项具体措施在何种程度上影响到个人的权利（尊重隐私和家庭生活权、自由和安全权以及免受歧视权）：

“除了与受影响的个人权利有关的考虑因素外，应更广泛地理解伤害标准，这包括考虑有关措施在何种程度上使偏见制度化，以及使大众对某些群体的歧视行为合法化。研究表明，种族貌相有相当大的负面影响。种族貌相在某些群体中产生屈辱和不公正感，最终使他们受到屈辱并产生隔阂，同时由于丧失对警察的信任而使这些群体和警察之间的关系恶化。在这种情况下，作为伤害标准评估的一部分，在开展相关的控制、监视或调查活动时，必须审查警方的行为。例如，在拦截的情况下，是否有礼貌以及根据拦截理由作出的解释在个人遭到拦截的经历中具有至关重要的作用。另外还必须评估某些群体因集中警力打击特定犯罪或把这些警力投放在某些地理区域的决定而受到污蔑的程度。”

欧洲反对种族主义和不容忍委员会，
2007年6月29日通过的关于反对在警务中实行种族主义和种族歧视的
第11号一般性政策建议

37. 然而，在恐怖犯罪已经实施或者正在准备实施的情况下，如果有证据或情报提出合理理由认为嫌犯符合某种描述性特征，那么，依靠种族外貌、民族血统或宗教等特征就是有道理的。⁶⁵不过，在并不是根据证据或特定情报进行的预防性反恐工作中，情况则另当别论。在这些情形中，貌相可能并非基于某些种族或宗教群体较之其他群体带来恐怖危险的可能性更大这种僵化的印象。⁶⁶
38. 以行为模式为依据的貌相办法有效性要大得多，但对这类指标的依赖必须采取中立态度，这些指标不得只是用来替代族裔、民族血统或宗教。⁶⁷当执法人员不能依靠证据、特定情报或有用的行为指标时，拦截和搜查必须真正做到随机进行，并且平等地影响到每个人。与貌相办法不同，这些技术使恐怖分子无法漏网，还可能比貌相更为有效。⁶⁸

在预防性反恐工作中，如果执法人员没有可依靠的具体情报：

- 貌相办法绝不应仅仅基于一个人的种族或宗教归属。基于民族特性或其他标准的貌相不得作为种族或宗教貌相的替代。
- 应使用以行为指标为依据的貌相办法，因为这会产生更有效的结果。在孤立地依靠某些指标时应审慎行事，如流露出的紧张迹象或气候温暖时着装臃肿，因为这些指标涵盖内容可能过多。使用喃喃自语或诵经等指标可能仅仅代表宗教。

- 理想地说，应普遍检查，并平等对待每一个人。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一般必须是随机选定的而非以种族或宗教为依据。与貌相办法不同，随机搜查使恐怖分子无法漏网，因此可能比貌相办法更为有效。

如果恐怖犯罪已经实施或者有情报显示正在准备实施，并且有具体证据或情报提出合理理由认为嫌犯符合某种描述性特征，那么，执法人员可依靠种族外貌、民族血统或宗教等特征作为描述性特征的内容。⁶⁹

39. 作为反恐措施实施拦截或搜查的国家工作人员不得使用武力，除非它是绝对必要的，而且仅在情况需要时才能使用。
40. 执法人员使用武力会影响到人格完整和尊严权，也有可能影响到生活权。因此，决策者和管理执法人员的那些人必须确保，若在采取与拦截和搜查有关反恐措施时需要使用武力，那么武力的使用应有法律规定。⁷⁰同样，执法人员使用武力应限于绝对必要而且仅限于履行职责的情形。⁷¹
41. 一人若不遵守执法人员在拦截期间发出的拦截命令或指示，国家工作人员应尽可能先使用非暴力手段，然后再诉诸武力。⁷²在其他手段无效或毫无希望实现预期结果时才许可使用武力和火器。⁷³然而，即使在不可避免地要合法使用武力时，国家工作人员在使用武力方面也没有不受约束的自由裁量权。国家工作人员在使用武力时应保持克制，并采取与有关人员的犯罪或构成的威胁的严重性及追求的安全目标相称的行动。⁷⁴

使用武力的一般指导和良好做法：

- 武力应专门用于合法的执法目的；⁷⁵不得有例外情况或借口为非法使用武力开脱。⁷⁶
- 首先应尝试非暴力手段；⁷⁷仅当在绝对有必要时才能使用武力。⁷⁸这包括防止涉及严重威胁生命的特别严重罪行的情形。⁷⁹
- 国家工作人员首先应使用程度较低的武力，如果事实证明这种武力在特定情形下不够用，可逐渐使用或升级使用必要的武力。⁸⁰
- 在任何情形下，有意使用致命武力的做法只有当它作为防止迫在眉睫的死亡或严重伤害威胁的最后手段而绝对不可避免时，才是合法的。⁸¹
- 此外，执法人员应尽量减少损失和伤害并尊重和保护人的生命；确保在尽可能早的时刻为任何伤员或受影响者提供援助和医疗援助；确保尽早通知伤员或受影响者的亲属或密友；及时向其上级报告因使用武力造成的任何伤害或死亡。⁸²

42. 反恐措施不得任意或非法干涉一个人的隐私权。

“隐私权是一项基本人权，假定个人理应享有自主发展、互动和安享自由的领域，一个无须同他人产生关联的‘私人领地’，不受国家干预，任何人未经允许不得擅自过度干涉……。并非所有国家的宪法都将隐私权作为一项权利单独列出来，但几乎所有国家都承认隐私权的重要意义。在某些国家，人们对于事关背信泄密、自由权、言论自由权及正当程序的普通法进行引申，提出了隐私权。在其他国家，隐私权具有宗教意义。因此，隐私权不仅是一项基本人权，更是支撑其他各项人权的基础，是任何民主社会之本。”

反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题
前任特别报告员⁸³

43. 私隐权包括保护个人生存和自由的广泛权利，而且，这些权利是相互关联的。⁸⁴关于这项权利，人权事务委员会指出隐私这一概念指的是个人生活范畴，在此范畴内他或她可以自由表达观点，不管是通过与他人形成一定关系还是自己单独表达这种观点。⁸⁵因此，这种权利除其他外包括一个人的亲密关系、身份、姓名、外貌、性别、荣誉和尊严，并扩大到其家园、家庭和通信方面。⁸⁶

正如地区法院指出的那样，拦截或搜查影响到隐私权：

“不论是在特殊情形下发现和阅读了信件或日记以及其他私人文件还是在搜查中发现其他物品，法院都认为使用法律授予的胁迫权力要求一人顺从地接受仔细搜身、搜查其衣服及其个人财物无异于明目张胆地干涉私生活权利。……在法院看来，搜查的公开性在某些情况下可能加剧干涉的严重性，原因是这种行为含有令人屈辱和尴尬的因素。此外，袋子、钱包、笔记本和日记等物品可能含有其所有者在其同伴或大众看到后可能会感到不快的个人信息。”

欧洲人权法院，
Gillian和Quinton，2010年1月12日，第63段

44. 因此，同任何其他干涉一样，搜查必须经法律核可，而且在具体情形下具有合理性。⁸⁷“非法干涉”这一概念系指未依法执行的措施。⁸⁸“任意干涉”这一概念系指不公正、不可预测性和不合理等因素。⁸⁹
45. 因此，各国应首先采取立法和其他措施禁止任意或非法干涉一个人的隐私、家庭、住宅或通信，并保护这项权利。⁹⁰授权拦截和搜查的法律必须

订立明确的参数来确定何时允许这种干涉以及哪些人负责实施干涉。⁹¹涉及拦截和搜查的人必须确保拦截和搜查是根据合法授权进行的。⁹²

46. 各国还必须确保拦截和搜查不带任意性。⁹³为保护公共秩序、公共安全或国家安全，特别是鉴于恐怖主义构成的威胁，干涉可能是有道理的。与此同时，各国应克制使用干涉手段，并应遵守合理性原则。例如，以模糊法律和法规为基础的拦截和/或搜查应被视为不合理的，因为它使官员的自由裁量权过大，可能会导致滥用这种权利。同样，超出具体情况所必需的时间和范围的拦截和搜查应被视为不合理，因而是对隐私权的任意干涉。
47. 在制定这些措施时，还应考虑拦截和搜查在打击恐怖主义方面的成效，以保护公共秩序、公共安全或国家安全。无效的措施可能会导致任意干涉隐私权。
48. 隐私权可被克减，但须严格遵守国际人权法的实质性和程序性要求。⁹⁴

1. 对拦截和搜查权力作出规定的法律应确保赋予执法个人确定拦截和搜查对象的酌处权受到充分限制，并须由适当的法律保障来防止滥用，以避免任意性，包括歧视性做法和对行使者言论、集会和结社自由权的示威者和抗议者错误行使酌处权的风险。因此，实施拦截和搜查的执法人员应该能够表明存在合理怀疑或合理原因，或者能够在主观上对被拦截和搜查的人有所怀疑。
 - 合理的怀疑或原因可能包括具体情报，即个人藏匿武器等物品，或者个人在回答警员提出的问题前后不一。
 - 拦截和/或搜查在没有合理理由的情况下进行可能导致侵犯隐私权，可能包括：倒空一个人的袋子或公文包；打开车辆的工具箱和后备箱；开启一个人的信件同时搜查其财物；审查和/或复制一个人的电话簿。
2. 如果国家法律对特定地理区域和安全区的反恐行动中的拦截和搜查权力(地毯式拦截和搜查权力)作出明文规定：
 - 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员指出，在隐私权限度测试方面的相称性要求提出的问题是，民主社会是否真的需要在指定安全区进行地毯式拦截和搜查这样的权力。此外，一个区域人权法院⁹⁵认为，如果执法人员无需承担说明其合理怀疑的义务，那么就难以甚至不可能证明其权力行使不当并侵犯了隐私权。

- 建议授予各执法人员确定拦截和搜查对象的法律酌处权受到充分限制，或者须由适当的法律保障防止滥用。特别是，实施拦截和搜查的执法人员应该能够表明存在合理怀疑或能够在主观上对被拦截和搜查的人有所怀疑。搜查必须是为了寻找可能用于实施恐怖主义的物品——一个非常宽泛的类别，可能涵盖人们在街头常常携带的许多物品——这个唯一要求不得被视为是充分的。执法人员将需要有理由怀疑是否存在这类物品。
- 建议严格限制这些拦截和搜查的授权。至少，授权必须：
 - 对于防止恐怖主义行为是必要的。评估必须基于实际的、而不仅仅是假设性的恐怖主义威胁。授权应说明使用这些特殊拦截和搜查权力的理由，如存在涉及有关区域的具体情报，有关区域内有特别脆弱的地点(如机场、火车站、政府大楼)或者划定区域将发生特殊事件(如示威、大型集会)。
 - 详细说明授权的地理范围(如特定建筑物或场所；某一明确界限内的某个区域，如某个建筑物，或以道路或河流为标记的区域)。如有可能，参与行动的所有执法人员应使用地图，并且能够容易地获取地图。
 - 详细说明明确的时限。只有在进行评估后认为威胁继续存在，从而有必要授予权力，才能延长授权。
 - 只能用于特定恐怖威胁中，以支持反恐行动。如果出于其他理由有必要进行拦截和搜查、如为了维持公共秩序，或者如果不符合使用这些特殊权力的条件，则应使用其他合法理由，而且拦截和搜查必须严格符合这些理由。

49. 拦截等反恐措施不得任意而为，也不得非法干涉行动自由。

50. 行动自由涉及一系列权利，包括在一国全境内自由流动的权利。这项权利在该国“境内合法地”赋予所有人，无论他们是本国国民还是外国人。⁹⁶对于想要在某地行动或居留的人，行动自由不得以任何特定目的或理由为条件。⁹⁷

51. 行动自由可能受到限制或暂时中止，但须严格遵守国际人权法的实质性和程序性要求。⁹⁸涉及拦截的措施究其性质可导致限制行动自由。因此，在制定和执行这些反恐措施时，决策者和管理执法人员的人员必须确保执法人员依照法律权力行事，⁹⁹并确保这些措施必须保护公共秩序、公共安全或国家安全。¹⁰⁰

52. 只有对于履行其保护职能是必要的拦截才是合法的。此外，拦截一个人必须有具体的理由。这种具体原因包括该人符合某种既有的描述；该人试图

进入或穿过需要特殊保护的某个建筑物或基础设施；已根据特定国家反恐法律制定随机拦截政策；以及该人正是在这种背景下遭到拦截。

53. 每当进行拦截时，国家工作人员必须能够以可以理解的方式向被拦截者说明理由。¹⁰¹援引法律或宽泛的理由如单单以国家安全为由是不够的。
54. 制定和执行与拦截有关的反恐措施必须与谋求的合法目标相称。各国必须考虑到拦截在某些情况下可能侵犯也受国家法律保护的其他人权，如隐私权、人的尊严权、人身自由权、无罪推定权及一系列经济、社会和文化权利。因拦截侵犯任何人权对于评估是否准许限制行动自由可能具有决定性作用。¹⁰²每当一名国家官员拦截一个人的时间超出合理时限并且没有正当理由时，对行动自由实施的这种限制就是不相称的行为，并且可能无异于剥夺自由。

由于拦截和搜查可能严重影响一系列经济、社会和文化权利，国家工作人员必须确保迅速办理与拦截有关的任何程序。¹⁰³应尽可能最大限度减少拦截的持续时间。各国必须考虑到实施拦截的特殊情形，以确保拦截和搜查在可能最大的程度上不会：

- 不相称地限制一个人来往于居住地、工作地点或市场或公众可去的任何其他地方。
- 不当地干涉一个人参与文化生活或与其家人联系，包括在一个人离家生活时这样做。¹⁰⁴
- 妨碍取得土地、水和其他自然资源，因为这可能会显著影响个人和家庭的生活，并且可能对社区产生破坏性社会经济影响。¹⁰⁵
- 妨碍人们充分上学和工作以及获得社会服务或医疗，特别是在紧急情况下以及怀孕的情况下。¹⁰⁶

限制拦截持续的时间可以被看作是一种好的做法。

55. 与拦截和搜查有关的反恐措施，其执行工作应具有专业性和透明度，并且须接受监督和司法审查。
56. 与拦截和搜查有关的反恐措施，其实际执行工作应具有专业性和透明度，并且须接受监督和司法审查。¹⁰⁷因此，负责制定和管理这些措施的人员应建立让个人申诉的机制，但条件是他们认为自己的人权遭到侵犯。应恪尽职责，迅速受理和调查所有申诉，如果证明属实，应惩处责任人。¹⁰⁸此外，这些反恐措施的执行工作应接受司法审查和监督，并且对侵犯权利和自由的行为采取切实有效的补救措施。¹⁰⁹

57. 各国应提高本国境内及其管辖下的所有人包括可能受拦截或搜查影响的个人对人权的认识。各国还应帮助所有国家当局进一步促进和保护人权。为此目的，各国可安排关于反恐措施的提高认识和教育方案，包括把国际人权标准纳入拦截和搜查行动中的方案。这些方案可提供信息说明是否有人提供和能否获得申诉机制和法律补救措施。¹¹⁰
58. 此外，各国可收集、监测和分析关于拦截和搜查的相关信息。¹¹¹这一进程可帮助查明执法人员的行为模式，这种模式可能对这些反恐措施是否符合国际人权标准提出质疑。凡收集和存储与拦截和搜查有关的信息的行为，都应符合人权法的国际标准。¹¹²
59. 最后，各国应规定为参与执行和管理拦截和搜查行动的人员提供精心专业培训，包括人权法方面的培训。¹¹³通过这种培训，应该让受训人员了解可能会受到拦截和搜查行动影响的人权，并且让他们接受自己在促进和保护人权方面的作用的培训。¹¹⁴培训方案和材料应易于阅读，并提供案例分析实例。应定期评估培训方案和材料的成效和准确性，如有必要，应提供修订的方案和材料。¹¹⁵

下述原则和标准应适用于所有执法人员：

- 执法人员应尊重并保护人的尊严，并且维护每个人的人权。¹¹⁶
- 应建立有效的机制，以确保内部纪律和外部控制以及有效监督执法人员。¹¹⁷
- 执法人员若有理由相信出现了或即将出现违反国内法的情况，应报告这一事项。应对受理和处理公众对执法人员提出的投诉作出规定。应宣传已有的规定。¹¹⁸对违法行为的调查应及时、恰当、彻底和公正。¹¹⁹
- 高级官员若知道或者本应知道发生违法行为但未采取行动的，应追究其责任。¹²⁰

建议指挥和监督官员：¹²¹

- 发布明确的议事规则并提供关于保护与警察或其他执法人员接触的所有的人权的定期培训。
- 发表明确的政策声明和相应命令，要求所有官员充分透露情况并配合独立和内部调查工作。
- 为所有官员提供入门和在职培训，强调警务工作的人权方面。
- 着重强调执法人员在保护人权方面的关键作用。一种方法是公众宣传活动。

警察及其所服务社区之间的信任与合作是关键。建议警官：

- 熟悉他们所服务的社区。这可以包括与各族裔群体的领导人和代表会面，与少数群体成员交谈，听取他们的需求、想法和建议，同时具有敏感意识并顺应需要。
- 参与多族裔社区的徒步巡逻和社区服务活动。
- 参与族裔间关系培训方案。

建议指挥和监督官员可以：

- 组织在职培训，使警察敏感地认识到良好的族裔间关系及公平、非歧视性执法的重要性。
- 发布明确的命令，要求对少数群体的举止、语言 and 态度应合宜。
- 评估征聘、雇用和宣传政策，以确保不同群体间的公平和包容这些群体。
- 积极征聘在警察部门任职人数不足的不同少数族裔和群体的成员。
- 建立不断受理在族裔、种族、宗教和语言上属于社区少数群体的成员提出的申诉并接收其观点和建议的机制。
- 通过社区警务战略。
- 惩治歧视性、没有敏感意识或其他不适当的职业行为。
- 促使社区参与查明各种问题和关切。
- 与其他政府机构和非政府组织协调政策、战略和活动。

三、参考材料

说 明

各人权条约机构的一般性评论和一般性建议的案文，见《各人权条约机构通过的一般性评论和一般性建议汇编》，第一卷和第二卷(HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I)和HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.II))，见联合国正式文件系统，网址：<http://ods.un.org>。

- 1 安全理事会第1373(2001)号决议，第2(b)和(c)段。另见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员的报告(A/66/310)，第20段及其后各段。
- 2 大会第34/169号决议，附件，《执法人员行为守则》，对第一条的评注。
- 3 《公民权利和政治权利国际公约》，第九条第1款；《世界人权宣言》，第三条；《欧洲人权公约》，第5条第1款；《美洲人权公约》，第七条第1款；《非洲人权和人民权利宪章》，第九条第1款。见人权事务委员会第8号一般性评论：第九条(人身安全和自由权)，第九条。
- 4 《公民权利和政治权利国际公约》，第四条第1款；人权事务委员会第29号一般性评论：第4条紧急状态期间的克减；《美洲人权公约》，第二十七条；《欧洲人权公约》，第15条。另见人权事务委员会的报告(A/61/40(Vol. I))，第四章，第76(15)段(“缔约国应当认识到禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇的原则具有绝对性质，在任何情况下都不应当加以克减。这种待遇绝不能以求得社会利益和《公约》第七条规定的个人权利之间的平衡为理由加以合理化”)。
- 5 《公民权利和政治权利国际公约》，第二条第1款，第二十六条和第四条第1款；《世界人权宣言》，第二条第1款和第七条；《欧洲人权公约》，第1条和第14条，《议定书》12；《美洲人权公约》，第一条第1款和第二十四条；《非洲人权和人民权利宪章》第二条和第三条第1款。另见《消除一切形式种族歧视国际公约》；消除种族歧视委员会，关于《公约》第一条第1款的第十四号一般性建议；人权事务委员会第18号一般性评论(不歧视)。另见消除种族歧视委员会的报告(A/57/18，第十一章，C部分)，关于种族歧视和打击恐怖主义的措施的声明，第4-6段；国际法委员会，《国家对国际不法行为的责任条款草案，附带评注》，2001年(联合国，2008年)，对第二十六条第5款的评注；反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/4/26)，第41段；以及A/HRC/10/3/Add.2，第28段(“遵守一些国际人权文书规定的不歧视原则对于切实有效打击恐怖主义至关

重要……”)；在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由问题独立专家罗伯特·戈德曼的报告(E/CN.4/2005/103)，第72-73段(“各国义务尊重并确保其管辖下的所有人的权利，而没有任何歧视”，这是“人权法的一项基本准则”)。

- 6 《世界人权宣言》第二条第1款：《公民权利和政治权利国际公约》，第二十六条和第四条第1款(规定任何克减措施不得涉及仅仅基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的歧视)；另见经济、社会和文化权利委员会，第20号一般性评论(经济、社会和文化权利方面的不歧视)，第32段。另见人权事务委员会第29号一般性评论：第4条(紧急状态期间的克减)，第8段(强调第四条的这方面“在采取克减《公约》措施时，如对不同的人作出区别，就必须得到遵守”)；《美洲人权公约》，第二十七条；《欧洲人权公约》，第15条。
- 7 大会第60/288号决议，附件，支柱一，序言部分(“我们决心采取下列措施，以消除有利于恐怖主义蔓延的条件，这些条件包括但不限于……族裔、民族和宗教歧视……但同时确认这些条件无一可作为恐怖主义行为的借口或理由”)。
- 8 大会第34/169号决议，附件，《执法人员行为守则》，第二条及其评注，规定这些人员必须“维护所有人的权利”，包括不歧视权利。另见大会第66/171号决议，序言部分第六段(“重申不能也不应将恐怖主义与任何宗教、国籍、文明或族裔群体相联系”)；安全理事会第1963(2010)号决议，序言部分第二段(“又重申不能也不应将恐怖主义与任何宗教、国籍、文明或群体联系起来”)；安全理事会第2083(2012)号决议，序言部分第3段(“重申不能也不应将恐怖主义与任何宗教、国籍或文明联系起来”)；德班审查会议成果文件，日内瓦，2009年，第67段(其中“呼吁各国确保采取的任何反恐措施都必须充分尊重所有人权，尤其是不歧视的原则……”)。
- 9 《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条(“1. 合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由。2. 人人有自由离开任何国家，包括其本国在内。3. 上述权利，除法律所规定并为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必需且与本公约所承认的其他权利不抵触的限制外，应不受任何其他限制。4. 任何人进入其本国的权利，不得任意加以剥夺”)；《世界人权宣言》第九条和第十三条；《欧洲人权公约》第4议定书，第2-4条；《欧洲人权公约》第7议定书，第1条；《美洲人权公约》第二十二條；《非洲人权和人民权利宪章》，第十二条。另见人权事务委员会第27号一般性评论：第12条(行动自由)。
- 10 人权事务委员会，*A.R.Coeriel*和*M.A.R.Aurik*诉荷兰，第453/1991号来文(CCPR/52/D/453/1991)(1994年)，第10.2段。
- 11 《公民权利和政治权利国际公约》，第十七条(“1. 任何人的私生活、家庭或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。2. 人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击”)；《世界人权宣言》，第十二

条；《欧洲人权公约》，第八条；《美洲人权公约》，第十一条。另见人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条(隐私权)。

- 12 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员(本·埃默森)的报告，(A/HRC/22/52)，第14段及其后各段。
- 13 见：
- 《关于〈公民权利和政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库萨原则》(以下称《锡拉库萨原则》)(E/CN.4/1985/4)，附件，第10段和第16段(“如果一项限度根据公约条款规定实属‘必要’，则此‘必要’一词意味着此项限制：(a) 以《公约》有关条款确认的一项限制理由为根据，(b) 适应紧迫的公共或社会需要，(c) 为达到某项合法目的，以及(d) 与该目的相称”；以及“16.规定限制行使人权的法律规定不应是任意的或无理的”)；
 - 人权事务委员会，*Robert Faurisson*诉法国，第550/1993号来文(CCPR/C/58/D/550/1993)(1996年)，Elizabeth Evatt和David Kretzmer的个人意见，由Eckart Klein共同签署(同意意见)，第8段(“根据第十九条第3款赋予缔约国的对言论自由施加限制的权力不得解释为禁止不受欢迎的言论或人口的某些部分感到厌恶的言论的许可证。大多数令人厌恶的言论可被视为是违反第十九条第3款(甲)项或(乙)项所提及价值观念之一的言论(他人的名誉权、国家安全、公共秩序、公共卫生或道德)。因此《公约》规定保护这些价值观念之一的目的本身不足以成为限制言论自由的充足理由。限制必须为保护某一价值观念所必须的。这种必须的要求意味着一种相称因素。对言论自由施加限制的范围必须与这种限制要保护的价值观念相称。它不得超过保护这一价值观念所需的程度”(着重部分系原文标明))；
 - 人权事务委员会，*Marqués de Morais*诉安哥拉，第1128/2002号来文(CCPR/C/83/D/1128/2002)(2005年)，第6.8段(“委员会指出，必要性这一要求意味着相称因素，其意义是，对言论自由施加的限制必须与这种限制要保护的价值观念相称”)。
- 14 《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条第3款。另见关于以国家安全为由驱逐外国人的第十三条；关于不使记者出席审判的第十四条第1款；关于限制言论自由的第十九条第3款(乙)项；关于集会自由的第二十一条；以及关于结社自由的第二十二条第2款。因为这适用于《经济、社会、文化权利国际公约》，另见关于工会的第八条第1款。
- 15 《锡拉库萨原则》(E/CN.4/1985/4)，附件，第22-23段和第33段。
- 16 《锡拉库萨原则》(E/CN.4/1985/4)，附件，第11段。
- 17 《锡拉库萨原则》(E/CN.4/1985/4)，附件，第29段(“只有在面临武力或武力威胁情况下保护民族生存、领土完整或政治独立而采取限制某些人权的措施时，才能援引国家安全作为采取这些措施的理由”)和第30段(“不得仅仅

为防止对于治安的局部或相对孤立的威胁……而援引国家安全”)。见人权事务委员会, *Aleksander Belyatsky* 等人诉白俄罗斯, 第1296/2004号来文(CCPR/C/90/D/1296/2004) (2007年), 第7.3段(“对于限制结社自由的权利, 仅仅存在合理和客观的理由是不够的。缔约国必须进一步证明有必要禁止结社, 以避免对国家安全或民主秩序构成真正而不仅仅是假想的威胁, 而且侵权程度较低的措施将不足以达到同样的目的”); 人权事务委员会, *Jeong-Eun Lee* 诉大韩民国, 第1119/2002号来文(CCPR/C/84/D/1119/2002) (2005年), 第7.2段。

- 18 《世界人权宣言》, 第二条第1款; 《公民权利和政治权利国际公约》, 第二十六条和第四条第1款。另见经济、社会和文化权利委员会第20号一般性评论(经济、社会和文化权利方面的不歧视), 第32段; 在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由问题独立专家罗伯特·戈德曼的报告(E/CN.4/2005/103), 第9段, 其中独立专家提及可能克减某些权利, 并强调“国家克减这些文书规定的权利的能力受一些条件的制约, 而这些条件又受公认的相称性、必要性和非歧视性原则的支配”。
- 19 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告: 《打击恐怖主义的十项最佳做法》(A/HRC/16/51), 第28段和第32段, 其中提出恐怖主义罪和煽动恐怖主义的示范定义。
- 20 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告: 《打击恐怖主义的十项最佳做法》(A/HRC/16/51), 第16段。
- 21 《公民权利和政治权利国际公约》, 第九条第1款; 《世界人权宣言》, 第三条; 《欧洲人权公约》, 第5条第1款; 《美洲人权公约》, 第七条第1款; 《非洲人权和人民权利宪章》第九条第1款。另见人权事务委员会第8号一般性评论: 第九条(人身安全和自由权)。
- 22 《公民权利和政治权利国际公约》, 第九条第2至5款。另见人权事务委员会第8号一般性评论: 第九条(人身安全和自由权)。另见《公民权利和政治权利国际公约》, 第十六条(“人人在任何地方有权被承认在法律面前的人格”)以及人权事务委员会第13号一般性评论: 第十四条(司法)。
- 23 欧洲人权法院, *H. M.* 诉瑞士, 第39187/98(2002)号诉案, 第40段。
- 24 欧洲人权法院, *Guzzardi* 诉意大利, 第7367/76(1980)号诉案, 第92-93段; 欧洲人权法院, *Engel* 等人诉荷兰, 第5100/71、5101/71、5102/71、5354/72、5370/72(1976)号诉案, 第58-59段。另见人权事务委员会, *Ismet Celepli* 诉瑞典, 第456/1991号来文(CCPR/C/51/D/456/1991) (1994年), 第9.2段; 欧洲人权事务委员会, *Hojemeister* 诉德国(无报告) (1983年); 欧洲人权事务委员会, *X* 诉德国, 8819/79, 24 DR 158(1987年), 第161页。
- 25 欧洲人权法院, *Guzzardi* 诉意大利, 第7367/76(1980)号诉案, 第92-93段。
- 26 欧洲人权法院, *Guillian* 和 *Quinton* 诉联合王国, 第4158/05(2010)号诉案。
- 27 欧洲人权法院, *Foka* 诉土耳其, 第28940/95(2008)号诉案, 第78-79段。

- 28 《公民权利和政治权利国际公约》，第九条第1款。另见人权事务委员会第8号一般性评论：第九条(人身安全和自由权)。
- 29 《公民权利和政治权利国际公约》，第十五条。另见联合国人权事务高级专员办事处第32号概况介绍(人权、恐怖主义和反恐)，第39页及其后各页。
- 30 《公民权利和政治权利国际公约》，第九条第1款。
- 31 例如，见人权事务委员会，*A.诉澳大利亚*，第560/1993号来文(CCPR/C/59/D/560/1993)(1997年)，第9.4段；人权事务委员会，*Spakmo诉挪威*，第631/1995号来文(CCPR/C/59/D/631/1995)(1999年)，第6.3段；人权事务委员会，*van Alphen诉荷兰*，第305/1988号来文(CCPR/C/39/D/305/1988)(1990年)，第5.6-5.8段；人权事务委员会，*C先生诉澳大利亚*，第900/1999号来文(CCPR/C/76/D/900(1999年)(2002年)，第8.2段；人权事务委员会，*Omar Sharif Baban先生等人诉澳大利亚*，第1014/2001号来文(CCPR/C/78/D/1014/2001)(2003年)，第7.2段。另见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告：《打击恐怖主义的十项最佳做法》(A/HRC/16/51)，第36-38段，以及联合国难民事务高级专员，《拘留寻求庇护者和替代拘留方式适用标准导则》，2012年。
- 32 《公民权利和政治权利国际公约》，第四条。另见人权事务委员会第29号一般性评论：第四条(紧急状态期间的克减)；《美洲人权公约》，第二十七条；《欧洲人权公约》，第15条；《锡拉库萨原则》(E/CN.4/1985/4)，附件，第39-70段。
- 33 人权事务委员会第29号一般性评论：第四条(紧急状态期间的克减)，第16段。另见E/CN.4/2005/103，第37段；人权事务委员会的结论性意见，以色列(CCPR/C/79/Add.93)，第21段(“委员会认为目前执行的行政拘留不符合《公约》第七条和第十六条，这两条都不允许在公共紧急状态下予以克减。……不过，委员会强调，缔约国不能背离对拘留进行有效司法审查的要求”)；任意拘留问题工作组的报告(A/HCR/7/4)，第67段，其中指出，赞成“人权事务委员会在第29号一般性评论中的法律分析……，除了《公民权利和政治权利国际公约》第四条第2款所列举的权利之外，甚至在紧急状态期间也还存在一些不可克减的其他权利，比如向法庭提出诉讼的权利，以便法庭能够立即决定拘留是否合法。工作组认为，这些保障反映了(习惯)国际法的强制规范，因此对《公约》非缔约国也具有约束力”；人权事务委员会的报告，《大会正式记录，第四十九届会议，补编第40号》(A/49/40)，第一卷，附件十一，委员会向防止歧视及保护少数小组委员会提出的关于《公民权利和政治权利国际公约》第三项任择议定书》草案的建议，第2段(“委员会感到满意的是，缔约国一般都了解人身保护和宪法保护权不应仅限于在紧急状态下实施。此外，委员会认为，第九条第3款和第4款规定的补偿办法，联系第二条来看，乃是整个《公约》所固有的”)。
- 34 见人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条(隐私权)，第8段。

- 35 《公民权利和政治权利国际公约》，第七条(“任何人均不得加以酷刑或施以残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚”)以及第十条第1款(“所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇”)；《世界人权宣言》，第五条；《欧洲人权公约》，第3条；《非洲人权和人民权利宪章》，第五条。另见《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》，第1-16条；人权事务委员会第20号一般性评论：第七条(禁止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)；以及第21号：第十条(被剥夺自由的人的人道待遇)。
- 36 《公民权利和政治权利国际公约》，第四条。另见人权事务委员会第29号一般性评论：第四条(紧急状态期间的克减)；《美洲人权公约》，第二十七条；《欧洲人权公约》，第15条；《锡拉库萨原则》(E/CN.4/1985/4)，附件，第39-70段。
- 37 人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条(隐私权)，第8段(“应有切实有效的措施来确保进行这种搜查时会尊重被搜查者的尊严”)；禁止酷刑委员会，结论性意见，阿根廷(CAT/C/CR/33/1)(2004年)，第7(I)段(“采取适当措施，保证在搜查时，全面遵守国际标准，尊重所有人的尊严和人权”)。
- 38 大会第34/169号决议，《执法人员行为守则》，第二条(“执法人员在执行任务时，应尊重并保护人的尊严，并且维护每个人的人权”)；禁止酷刑委员会，结论性意见，中国香港特别行政区(CAT/C/HKG/CO/4)(2009年)，第10段(以下称禁止酷刑委员会，结论性意见，香港特别行政区(2009年)(建议a和b)) (“香港特区应当：a) 确保对警方所拘押的人进行脱衣检查局限于有合理而明确理由的情况；搜查也必须以最无侵扰性并充分符合《公约》第十六条的方式进行；如果被拘押者提出要求，还应当对这类搜查提供独立的监督机制；b) 制定约束所有执法人员(包括入境事务处和惩教事务处人员)进行脱衣搜查的明确而严格的准则”)。
- 39 禁止酷刑委员会，结论性意见，中国香港特别行政区(2009年)，第10段(建议a和b)。
- 40 禁止酷刑委员会，结论性意见，香港特别行政区(2009年)，第10段。
- 41 禁止酷刑委员会，结论性意见，中国香港特别行政区(2009年)，第10段(建议a)。
- 42 消除种族歧视委员会，关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第31号一般性建议，第19(b)段。
- 43 禁止酷刑委员会，结论性意见，中国香港特别行政区(2009年)，第10段(建议a)。
- 44 禁止酷刑委员会，结论性意见，中国香港特别行政区(2009年)，第10段(建议b)。另见美洲人权事务委员会，第38/96号报告，第10.506号案件(X和Y女士诉阿根廷)，第81-82段。

- 45 美洲人权事务委员会，第38/96号报告，第10.506号案例(X和Y女士诉阿根廷)，第81-82段(其中指出，如果没有控制措施，即使有清晰和准确的法规和准则，这一措施“也易于在不必要时被用作一种恐吓形式，并且/或以其他方式被滥用”)。
- 46 《世界人权宣言》，序言和第一条。
- 47 同上。
- 48 大会第34/169号决议，《执法人员行为守则》，第一条和第八条。
- 49 大会第34/169号决议，《执法人员行为守则》，第二条。
- 50 《世界人权宣言》，第二条第1款；《公民权利和政治权利国际公约》，第二十六条以及第四条第1款；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第二条和第五条；经济、社会和文化权利委员会，第20号一般性评论(在经济、社会和文化权利方面的不歧视)，第32段；大会第34/169号决议，《执法人员行为守则》，第一条和第二条。
- 51 《公民权利和政治权利国际公约》，第十条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第四条第2款和第十二条第2款；《儿童权利公约》，第37条和第40条；大会第40/133号决议，《少年司法最低限度标准规则》，第一部分，规则1-8。
- 52 禁止酷刑委员会，结论性意见，中国香港特别行政区(2009年)，第10段(建议c)(“对囚徒的常规检查中，应寻求替代体腔搜查的其他方式；如果此类搜查必须进行，则须作为不得以而采取的手段，而且应当由受过训练的保健人员以充分尊重个人隐私和尊严的方式进行”)。另见美洲人权事务委员会，第38/96号报告，第10.506号案件，X和Y女士诉阿根廷，第73-80段。
- 53 人权事务委员会第16号一般性评论，第十七条(隐私权)，第8段(“政府官员对一个人进行人身搜查或医疗人员应政府要求这样做时应只限于搜查同一性别的人”)；禁止酷刑委员会，结论性意见，中国香港特别行政区(2009年)，第10段(建议c)。另见美洲人权事务委员会，第38/96号报告，第10.506号案件，X和Y女士诉阿根廷，第84段。
- 54 另见基本人权参考指南《安全基础设施》，第19段及其后各段。
- 55 消除种族歧视委员会的报告，《大会正式记录，第五十七届会议，补编第18号》(A/57/18)，第十一章，C节，关于种族歧视和反恐措施的声明，第4-6段。
- 56 无罪推定这一不可克减的权利要求“在排除合理怀疑证实有罪之前，应被视为无罪”。见《公民权利和政治权利国际公约》，第十四条第2款；《美洲人权公约》，第七条第1款(b)项；《欧洲人权公约》，第8条第2款；《非洲人权和人民权利宪章》，第14条第2款。另见人权事务委员会第13号一般性评论：第十四条(司法)，第7段；《公民权利和政治权利国际公约》，第四条；人权事务委员会第29号一般性评论：第四条(紧急状态期间的克减)，第11段和第16

段。另见消除种族歧视委员会，关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第31号一般性建议，第29段。

- 57 国家有义务保证法律禁止以不实指控有意损害荣誉和名誉。虽然名誉往往更多地涉及到一个人的主观观点，但声誉往往更多地涉及到他人对此人的判断。见《公民权利和政治权利国际公约》第十七条；《美洲人权公约》第十一条；《欧洲人权公约》第8条。另见人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条（隐私权），第11段。另见消除种族歧视委员会，关于《公约》第六条的第26号一般性建议，第1段。
- 58 见《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条第2款；反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议的报告（《德班宣言和行动纲领》）（A/CONF.189/12），《宣言》第94段；反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告（A/HRC/4/26），第40段。另见消除种族歧视委员会关于歧视非公民的第30号一般性建议，第12段；消除种族歧视委员会关于《公约》第一条第1款（出身）的第29号一般性建议，第18段；消除种族歧视委员会关于《公约》第四条的第15号一般性建议，第3段。
- 59 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告（A/HRC/4/26），第33段（“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……”）。另见在反恐中注意保护人权问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告：《澳大利亚：关于在反恐的同时遵守人权问题的研究报告》（A/HRC/4/26/Add.3），第52段（注意到一会员国海关总署使用的定义，即“涉及到组合到一起的单一指标或指标集群的过滤程序体现出高风险旅客或货物的特点”）。
- 60 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告（A/HRC/4/26），第33段（“……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”）。另见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告：《澳大利亚：关于在反恐的同时遵守人权问题的研究报告》（A/HRC/4/26/Add.3），第52段（“使用指标集群来确定潜在疑犯的特征原则上是一种允许的调查和执法活动手段”）。
- 61 见人权事务委员会第27号一般性评论：第十二条（行动自由），第18段；反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议的报告（《德班宣言和行动纲领》）（A/CONF.189/12），行动纲领，第72段（敦促各国“制订、实施和执行有效的措施，以消除通常称之为‘种族貌相’的现象”）。另见消除种族歧视委员会关于歧视非公民的第30号一般性建议，第10段（各国必须

“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，不以种族或族裔貌相或定型观念对待非公民”。此外，见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/4/26)，第36段，其中强调基于民族或族裔及宗教的恐怖分子貌相办法也用在入境管制上；第40段，其中，在反恐中注意保护人权问题前任特别报告员强调不歧视原则与不同形式的恐怖分子貌相具有相关性，并指出他感到关切的是，“基于成见的假定貌相，可能会在公众中激起对某些族裔或宗教背景的人产生敌对情绪和仇外心理”；第42段，其中，前任特别报告员提及各种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。更多信息，见第53至55段。另见A/HRC/6/17/Add.3，第45段，其中，前任特别报告员也指出在世界一些地区存在的严重问题是错误地把人的宗教信仰与确定这些人是潜在的恐怖分子混为一谈。最后，见大会第62/159号决议序言部分第8段，以及第63/185号决议序言部分第九段（“……反恐斗争中采取的措施，包括个人定性……都必须符合各国根据国际法，包括根据国际人权法、国际难民法和国际人道主义法承担的义务”）。

- 62 见人权事务委员会第18号一般性评论(不歧视)，第13段：“……并不是所有的不同待遇都构成歧视，只要区别对待的标准合理、客观，而且旨在实现《公约》规定的合理目的。”人权事务委员会，*S.W.M. Brooks*诉荷兰，第172/1984号来文(CCPR/C/OP/2)(1990年)，第13段：“法律面前平等和不加区别地得到法律平等保护的权利，不是说所有待遇上的差别都存在歧视。基于合理和客观标准的区别对待算不上第26条所禁止的歧视。”
- 63 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员的报告(A/HRC/4/26)，第45至54段，特别是第54段（“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无辜的人，却并未产生任何具体成果”）。
- 64 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/4/26)，第55–58段。
- 65 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/4/26)，第59段（“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描述性特征，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，就可以利用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对某些群体的僵化印象，即觉得这些种族或宗教群体带来恐怖危险的可能性更大”）。
- 66 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/4/26)，第59段（“……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对某些群体的僵化印象，即觉得这些种族或宗教群体带来恐怖危险的可能性更大”）。

- 67 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/4/26)，第36段和第60段(“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，[某会员国]海关的经验就突出说明了侧重行为的重要性。1990年代后期，该国海关放弃使用基于包括族裔和性别在内的多种因素来确定毒品搜查对象的特征分析，转而要求海关人员依靠观察技术、行为分析和情报开始工作。政策的变化导致搜查比例的上升，并进而使查出的毒品数量提高了300%以上。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”）。
- 68 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/4/26)，第61段(“然而，在预防性反恐工作中，执法机构可能不总是能依靠具体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必须是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，随机搜查使恐怖分子无法漏网，因此可能比貌相办法更为有效”）。
- 69 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/4/26)，第55-61段。
- 70 第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《执法人员使用武力和火器的基本原则》(以下称《基本原则》)，哈瓦那，1990年8月27日至9月7日；大会第34/169号决议，《执法人员行为守则》，第三条。另见消除种族歧视委员会，关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第31号一般性建议，第22段。
- 71 见《基本原则》。
- 72 见《基本原则》原则4。
- 73 见《基本原则》原则4。见关于使用火器的原则9-11(“9. 执法人员不得对他人使用火器，除非为了自卫或保卫他人免遭迫在眉睫的死亡或重伤威胁，为了防止给生命带来严重威胁的特别重大犯罪，为了逮捕构成此类威胁并对抗当局的人或为了防止该人逃跑，并且只有在采用其他非极端手段不足以达到上述目标时才可使用火器。无论如何，只有在为了保护生命而确实别无他法的情况下才可有意使用致命火器。10. 在第9条原则规定的情形下，执法人员应表明其执法人员的身份并发出要使用火器的明确警告，并且留有足够时间让对方注意到该警告，除非这样做会使执法人员面临危险或产生使他人死亡或严重受伤

的危险，或在当时情况下显然是不合适的和毫无意义的。11. 执法人员火器使用规章条例应包括的准则有：(a) 说明在何种情形下准许执法人员携带火器并规定许可携带什么类型的火器和弹药；(b) 确保火器仅用于适当情形下，使用火器的方式应尽可能减少造成不必要伤害的风险；(c) 禁止使用造成不必要伤害或构成不必要风险的火器和弹药；(d) 规范火器的管制、存储和发放，包括确保执法人员对发给他们的火器和弹药负责的程序；(e) 规定如果要开枪，在适宜的情况下应发出警告；(f) 规定执法人员在履行职责时的报告制度”。另见人权事务委员会，*Suarez de Guerrero*诉哥伦比亚，第11/45(1982)号来文，第13.2和13.3段。

- 74 见《基本原则》原则5(a)；大会第34/169号决议，《执法人员行为守则》，第三条。另见人权事务委员会，结论性意见，以色列(CCPR/CO/78/ISR)，第15段(“缔约国不应该将‘定点清除’作为一种威慑或惩罚。缔约国应该确保在其应付恐怖主义威胁和活动的过程中尽量考虑到相称性原则。应该在对地区军事指挥官的指示中明确阐明这一方面的国家政策，而关于过度使用武力的指控，应该由一个独立的机构迅速进行调查。只有在用尽逮捕涉嫌正在实施恐怖行为的人的所有措施之后，才可以使用致命武力”)。另见人权事务委员会，*Suarez de Guerrero*诉哥伦比亚，第11/45(1982)号来文，第13.2和13.3段(“在本案中，事实明显地说明，由于警方蓄意采取行动有意剥夺他人生命因而使七人丧命。此外，警方采取行动之前显然未向受害者发出任何警告，也未给他们向巡警投降或解释为什么在场的原因及意图的任何机会。没有证据说明警方的行动是为了自卫或为了保卫他人而必须采取，或是有必要逮捕这些人或防止他们逃跑。此外，这些受害者只不过是数天前发生的绑架事件的嫌疑犯，而他们遭到警方杀害后就被剥夺了《公约》所规定的依法应有的对他们的一切保护。至于Maria Fanny Suarez de Guerrero太太，验尸报告说明她在心脏病发作死亡后还身中数枪。无疑，她的死亡是巡警队造成的”)。委员会认为，哥伦比亚警方的行动是不相称的，其结果是侵犯了Guerrero女士的生命权。法外处决、即决处决或任意处决问题前任特别报告员菲利普·奥尔斯顿提交大会的报告，A/61/311，第33-45段。
- 75 见《基本原则》原则5和7。
- 76 见《基本原则》原则8。
- 77 见《基本原则》原则4。
- 78 见《基本原则》原则4和5。
- 79 见《基本原则》原则9。
- 80 法外处决、即决处决或任意处决问题前任特别报告员菲利普·奥尔斯顿的报告，A/61/311，第41段。
- 81 见《基本原则》原则10。另见人权事务委员会，*Suarez de Guerrero*诉哥伦比亚，第11/45(1982)号来文，第13.2和13.3段；人权事务委员会，结论性意见，以色

列(CCPR/CO/78/ISR), 第15段; 人权事务委员会, *Klaus Dieter Baumgarten*诉德国, 第960/2000号来文(CCPR/C/78/D/960/2000) (2003年), 第9.4段(“委员会忆及, 根据《公约》第六条的规定, 即使是作为最后的手段, 致命武力也只能用来应对与之相称的威胁。委员会进一步忆及, 缔约国必须防止本国保安部队任意杀人”); 另见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/4/26), 第76段(“[特别报告员]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”); 法外处决、即决处决或任意处决问题前任特别报告员菲利普·奥尔斯顿的报告(E/CN.4/2006/53), 第44-54段, A/61/311, 第33-45段。

- 82 见《基本原则》原则5(b)、(c)、(d)和6; 大会第34/169号决议, 《执法人员行为守则》, 第三条和评注(c)。另见人权事务委员会, *Suarez de Guerrero*诉哥伦比亚, 第11/45(1982)号来文, 第13.2和13.3段。
- 83 见A/HRC/13/37, 第11段。
- 84 《公民权利和政治权利国际公约》, 第十七条; 《世界人权宣言》, 第十二条; 《欧洲人权公约》, 第8条; 《美洲人权公约》, 第十一条。另见人权事务委员会第16号一般性评论: 第十七条(隐私权)。
- 85 人权事务委员会, *A.R. Coeriel*和*M.A.R. Aurik*诉荷兰, 第453/1991号来文(CCPR/52/D/453/1991) (1994年), 第10.2段。另见促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员弗兰克·拉卢的报告(A/HCR/23/40), 第24段及其后各段。
- 86 人权事务委员会第16号一般性评论: 第十七条(隐私权)。
- 87 《公民权利和政治权利国际公约》, 第十七条。人权事务委员会第16号一般性评论: 第十七条(隐私权), 第1、3-4、6和9段(“1. 第十七条规定任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉, 他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。委员会认为这种权利必须加以保障, 使之不受任何这类干涉和攻击, 不管是来自政府当局或自然人或法人。依照本条所规定的义务, 政府应采取立法及其他措施, 以禁止这种干涉和攻击, 并保护这种权利。…… 3. ‘非法’一词的意思是除法律所设想的情形以外不得有干涉情事。国家授权的干涉必须根据法律, 而法律本身必须符合《公约》的规定和目标。4. ‘任意干涉’一词也适用于第十七条所规定的权利的保护。委员会认为‘任意干涉’一词也可以推广引伸, 使之适用于法律所规定的干涉。使用任意干涉这个概念的用意是确保法律所规定的干涉都符合《公约》的规定和目标, 而且无论如何要在具体情况中合情合理。…… 6. 委员会认为报告中应介绍国家法律系统设立了哪些当局和机关来负责授权进行法律所允许的干涉。此外也应介绍哪些当局有权对这种干涉严格执法加以管制, 并有权了解有关人员可以何种方式、通过何种机关就违反《公约》第十七条所规定权利的情事提出申诉。各国在其报告中应明确说明实际做法在何种程度上符合法律。缔约国的报告也应载有关于任意或非法干涉方面所提申诉和这方面的调查结果数目以及为这种情况所规定的纠正办法的资料。…… 9. 缔约国本身有义务不进行有违《公约》第十七条的

- 干涉，并应提供立法构架来禁止自然人或法人作出这种行为”）。另见E/CN.4/2005/103，第66-70段。
- 88 人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条(隐私权)，第3段。
- 89 人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条(隐私权)，第4段。另见人权事务委员会，*Nicholas Toonen*诉澳大利亚，第488/1992号来文(CCPR/C/50/D/488/1992) (1994年)，第8.3段(人权事务委员会“认为合理性规定意味着对隐私的任何干涉必须与谋求的目的相称，并且在任何特定情形下都是必要的”)。
- 90 《公民权利和政治权利国际公约》，第十七条。另见人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条(隐私权)，第1、6和9段。
- 91 人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条(隐私权)，第3段和第8段(“甚至在符合《公约》的干涉方面，有关的立法必须详细具体说明可以容许这种干涉的明确情况。只有依法指定的当局在逐一个案的基础上才能就使用这种授权干涉作出决定”)。另见人权事务委员会，*Antonius Cornelis Van Hulst*诉荷兰，第903/1999号来文(CCPR/C/82/D/903/1999) (2004年)，第7.7段。
- 92 《公民权利和政治权利国际公约》，第十七条第1款；人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条(隐私权)，第3段；人权事务委员会，*Antonius Cornelis Van Hulst*诉荷兰，第903/1999号来文(CCPR/C/82/D/903/1999) (2004年)，第7.3段(规定“……为了得到第十七条规定下的允许，任何涉及对隐私权的干涉行为，都必须最终符合第1款确立的若干条件，即必须依照法律规定、符合《公约》的条款、目标和宗旨，并在具体案情下是合情合理的行动”)。
- 93 《公民权利和政治权利国际公约》，第十七条第1款；人权事务委员会第16号一般性评论：第十七条(隐私权)，第4段。另见人权事务委员会，*Nicholas Toonen*诉澳大利亚，第488/1992号来文(CCPR/C/50/D/488/1992) (1994年)，第8.3段；人权事务委员会，*Canepa*诉加拿大，第558/1993号来文(CCPR/C/52/D/558/1993) (1997年)，第11.4段(“第十七条含义范围内的任意不只限于程序方面的任意，也包括对第十七条所规定个人权利的干涉是否合理，以及是否符合《公约》的目的、目标和宗旨”)；人权事务委员会，*Rafael Armado Rojas Garcia*诉哥伦比亚，第687/1996号来文(CCPR/C/62/D/687/1996) (2001年)，第10.3段(对隐私权的干涉“无论如何要在具体情况中合情合理”)。
- 94 《公民权利和政治权利国际公约》，第四条；人权事务委员会第29号一般性评论：第四条(紧急状态期间的克减)；《美洲人权公约》，第二十七条；《欧洲人权公约》，第15条；《锡拉库萨原则》(E/CN.4/1985/4)，附件，第39-70段。另见E/CN.4/2005/103，第67段。
- 95 欧洲人权法院，*Gillian*和*Quinton*诉联合王国，第4158/05号诉案，2010年1月12日，第83-86段。

- 96 《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条第1款；《世界人权宣言》，第九条和第十三条；《欧洲人权公约第4议定书》，第2-4条；《欧洲人权公约第7议定书》，第1条；《美洲人权公约》，第二十二条；《非洲人权和人民权利宪章》，第十二条。另见人权事务委员会第27号一般性评论：第十二条（行动自由），第4-5段。
- 97 人权事务委员会第27号一般性评论：第十二条（行动自由），第5段。
- 98 《公民权利和政治权利国际公约》，第四条。另见人权事务委员会第29号一般性评论：第四条（紧急状态期间的克减）；《美洲人权公约》，第二十七条；《欧洲人权公约》，第15条；《锡拉库萨原则》（E/CN.4/1985/4），附件，第39-70段。
- 99 《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条第3款（规定对行动自由的任何限制须“依法作出规定”）。另见人权事务委员会第27号一般性评论：第十二条（行动自由），第13段（“授权实行限制的法律必须使用精确的标准，对于实施限制者不能给予无限的权限”）。
- 100 《公民权利和政治权利国际公约》，第十二条第3款（“上述权利，除法律所规定并为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必需且与本《公约》所承认的其他权利不抵触的限制外，应不受任何其他限制”）。另见人权事务委员会第27号一般性评论：第十二条（行动自由），第2段、第11至15段和第18段；人权事务委员会，*Ismet Celepli*诉瑞典，第456/1991号来文（CCPR/C/51/D/456/1991）（1994），第9.2段（“考虑到缔约国援引国家安全理由来证明对提交人迁徙自由的限制是正确的，委员会认为，提交人受到的限制符合《公约》第十二条第3款允许的限制”）；人权事务委员会，*Samora Karker*太太代表丈夫*Salah Karker*先生诉法国，第833/1998号来文（CCPR/C/70/D/833/1998）（2000年），第9.2段（“……缔约国称，对提交人的限制是出于国家安全的原因，因而是必要的。为此，缔约国向国内法庭提供了证据，以证实Karker先生是那些主张暴力行为运动的积极支持者。在此，还应注意到的是，对Karker先生行动自由实行的限制，允许他在居住处享有相对较宽的活动范围。此外，对Karker先生行动自由的限制曾经过国内法庭的复查。法庭审查了所有的证据之后，认定这是出于国家安全的原因必须采取的措施。Karker先生仅就法庭原先有关此问题的决定提出了上诉，但未针对随后的一些法令的必要性向法庭提出抗诉。在此情况下，委员会认为，委员会所收悉的材料无法使之得出缔约国滥用第十二条第3款所述限制规定的结论”）。
- 101 人权事务委员会第27号一般性评论：第十二条（行动自由），第15段（“各国应确保有关这些权利实行或限制的任何诉讼必须迅速完成，实行限制措施要提出理由”）。

- 102 人权事务委员会, *Sandra Lovelace*诉加拿大, 第24/1977(1981)号来文; 人权事务委员会, *Shirin Aumeeruddy-Cziffra*等人诉毛里求斯(毛里求斯妇女案), 第35/1978(1981)号来文。
- 103 人权事务委员会第27号一般性评论: 第十二条(行动自由), 第5段。
- 104 《经济、社会、文化权利国际公约》, 第十条第一款和第十五条第一款(甲)项; 《公民权利和政治权利国际公约》, 第十七条第1款和第24条。另见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁访问以色列包括被占巴勒斯坦领土的报告(A/HRC/6/17/Add.4), 第42段(“许可制度也对家庭单位的完整性及男子和妇女与许可区以外的人结婚的能力产生影响。许可制度和检查站封锁措施和程序也对家庭探访被拘留者, 无论是已判刑的囚犯还是被行政拘留者的能力产生负面影响”)。
- 105 《经济、社会、文化权利国际公约》, 第十一条第一款; 《公民权利和政治权利国际公约》, 第六条第1款(“人人有固有的生命权”)。另见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁访问以色列包括被占巴勒斯坦领土的报告(A/HRC/6/17/Add.4), 第39段(“由于封锁和控制人员从一个地区流动到另一个地区的许可制度, [人们]受教育、获得保健服务包括医疗急救及其他社会服务和就业机会的能力受到不利影响。由于在设置屏障期间耕地被毁、人们离开村庄, 这类原因使得普通[人]获取土地和水资源的能力受到阻碍, 在某些情况下甚至到了对社区的社会经济产生毁灭性影响的地步”)。
- 106 《经济、社会、文化权利国际公约》, 第六条、第十一条第一款、第十二条第一款和第十三条。另见《经济、社会、文化权利国际公约》, 第十条第二款(“对母亲, 在产前和产后的合理期间, 应给以特别保护”)。此外, 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁访问以色列包括被占巴勒斯坦领土的报告(A/HRC/6/17/Add.4), 第40-41段。(“40. 检查站的延误耽搁了巴勒斯坦妇女分娩。这造成了孩子生在检查站或路旁, 母婴健康都遇到危险, 导致众多流产, 至少有五位母亲死亡。据报因这些障碍, 家庭分娩增加了8.2%……。41. 由于隔离墙, 儿童在上学或求学中遇到了严重困难。隔离墙也影响到教师的活动, 可能因为‘封闭’社区与教育机构之间建有隔离墙, 也可能因为从[会员国]国防部队获得进入教育机构所在地的特别许可困难重重……”)。
- 107 《公民权利和政治权利国际公约》, 第二条第3款(“本公约每一缔约国承担: (甲)保证任何一个被侵犯了本《公约》所承认的权利或自由的人, 能得到有效的补救, 尽管此种侵犯是以官方资格行事的人所为; (乙)保证任何要求此种补救的人能由合格的司法、行政或立法当局或由国家法律制度规定的任何其他合格当局断定其在这方面的权利; 并发展司法补救的可能性; (丙)保证合格当局在准予此等补救时, 确能付诸实施”)。

- 108 见《基本原则》原则22(“各国政府和执法机构应确保提供有效的审查程序,并确保独立的行政或检察机关能在适当情况下行使管辖权”)、原则23(“受到使用武力和火器影响的人员或其法律代表应有机会利用独立程序,包括司法程序”)。另见禁止酷刑委员会,结论性意见,香港特别行政区(2009年),第10段(建议b)。
- 109 《公民权利和政治权利国际公约》,第二条第3款;《锡拉库萨原则》(E/CN.4/1985/4),附件,第24段和第34段(“24. 负责维护公共秩序的国家机构或个人在行使权力时应通过议会、法院或其他独立主管机构而受到控制。…… 34. 保护公共安全的需要可作为实行法律规定的各项限制的理由。但不得用于实行含糊或任意限制之目的,只有在具有充分保障和对滥用权利行为的有效补救措施时方得援引”)。另见禁止酷刑委员会,结论性意见,香港特别行政区(2009年),第10段(建议b)和第12段(“香港特区应当继续采取步骤,建立有职权接收和调查关于警方不端行为的投诉的完全独立的机制。这一机构应当具备必要的人力和财力,并应有行政权遵循《公约》第十二条提出关于对此类投诉开展的调查和调查结果的有约束力的建议”)。
- 110 见大会第63/185号决议,第5段。另见A/CONF.189/12,第58段;消除种族歧视委员会,关于歧视非公民的第30号一般性建议,第11段;消除种族歧视委员会,关于《公约》第一条第1款(出身)的第29号一般性建议,第8段;消除种族歧视委员会,关于建立国家机构促进执行《公约》的第17号一般性建议,第1(d)段;联合国教育、科学及文化组织大会第二十届会议1978年11月27日通过和公布的《种族与种族偏见问题宣言》,第六条第3款;消除种族歧视委员会,结论性意见,美利坚合众国(CERD/C/USA/CO/6),2008年;消除种族歧视委员会,关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第31号一般性建议,第5(b)段;当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员杜杜·迪内的报告(E/CN.4/2003/23)。
- 111 禁止酷刑委员会,结论性意见,中国香港特别行政区(2009年),第10段(建议b)。
- 112 见基本人权参考指南《安全基础设施》,第46段及其后各段。
- 113 见反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题前任特别报告员马丁·谢宁访问以色列包括被占巴勒斯坦领土情况的报告(A/HRC/6/17/Add.4),第38段。
- 114 见《基本原则》,第18-20段;消除种族歧视委员会,关于歧视非公民的第30号一般性建议,第21段;消除种族歧视委员会,结论性意见,美利坚合众国(CERD/C/USA/CO/6),2008年;消除种族歧视委员会,关于培训执法人员保护人权的第13号一般性建议,第2-3段。
- 115 见《基本原则》原则20。
- 116 大会第34/169号决议,《执法人员行为守则》,第二条。

- 117 大会第34/169号决议，《执法人员行为守则》，第七条和第八条；《基本原则》，原则22至26。
- 118 经济及社会理事会第1989/65号决议建议的《有效防止和调查法外处决、任意处决和即审即决事件的原则》，原则9；《基本原则》，原则23；大会第43/173号决议，《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》，原则33；《罪犯待遇最低限度标准规则》，由1955年在日内瓦举行的第一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过，后经经济及社会理事会1957年7月31日第663 C (XXIV)号决议和1977年5月13日第2076 (LXII)号决议核准，规则36。
- 119 大会第40/34号决议，《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》，原则6；《有效防止和调查法外处决、任意处决和即审即决事件的原则》，原则9；大会第47/133号决议，《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》，第十三条。
- 120 见《基本原则》，原则24。
- 121 联合国人权事务高级专员办事处，专业培训丛书，《人权与执法：警察人权培训教员指南》。

www.un.org/zh/terrorism/ctitf