



大会

Distr.: General
18 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，

包括增进人权和基本自由

切实享受的各种途径

反恐时促进和保护人权与基本自由

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员本·埃默森根据大会第 65/221 号决议和人权理事会第 15/15 号决议提交的报告。

* A/66/150。



反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员的报告

摘要

本报告是新任反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员第一次提交给大会的报告，该报告根据大会第 65/221 号决议和人权理事会第 15/15 号决议的规定提交。在简短的导言(第一节)后，报告说明了前任和现任特别报告员的活动(第二节和第三节)。

现任特别报告员提供了一些初步意见，说明他对任务的理解和如何执行任务的打算(第四节)，同时着重阐述了一些结论和建议(第五节)。他确认了两个属于其任务范围的实质性关切领域，即恐怖行为受害者的权利和防止恐怖主义，他将在任期内为其作出进一步努力；他简要地说明了他如何利用一些现有工具来执行任务，如将来的国家访问和与各国政府和所有有关行为者的合作，包括与联合国有关机构的合作。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 前任特别报告员的活动	4
三. 现任特别报告员的活动	6
四. 现任特别报告员对关切领域的初步概述	6
A. 恐怖行为受害者的权利	6
B. 防止恐怖主义	9
C. 国家访问	9
D. 合作	10
五. 结论和建议	11

一. 引言

1. 本报告是新任反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员第一次提交给大会的报告，该报告根据大会第 65/221 号决议和人权理事会第 15/15 号决议的规定提交。本报告说明了现任特别报告员对任务的理解和如何执行任务的打算等一些初步意见。

2. 2011 年 6 月 17 日人权理事会第十七届会议任命本·埃默森为反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员，他于 2011 年 8 月 1 日就职。2010 年 10 月 7 日人权理事会第 15/15 号决议决定把反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员的任期延长三年。

3. 现任特别报告员报告了前任特别报告员马丁·谢宁向人权理事会提交最后一份报告以来的工作(第二节)，接着说明了现任特别报告员的活动(第三节)。在第四节中，他初步探讨了他执行任务所关切的领域。第五节提出了一些结论和建议。

二. 前任特别报告员的活动

4. 前任特别报告员参加了 2011 年 2 月 17 日和 18 日在曼谷举行的关于确保对涉嫌犯下恐怖罪行的人公平审判的原则的区域专家座谈会，座谈会由反恐执行工作队反恐时保护人权工作组举办，而联合国人权事务高级专员办事处主持反恐执行工作队的工作。

5. 2011 年 3 月 7 日前任特别报告员向人权理事会第十六届会议提交了年度报告(A/HRC/16/51)，其中汇编了 10 大领域的反恐最佳做法。该汇编是前任特别报告员在近 6 年的工作基础上分析研究的结果，涉及与多方利益攸关者各种形式的互动。该年度报告增编中全文转载了各国政府对人权事务高级专员办事处关于特别报告员年度报告的问卷书面答复(A/HRC/16/51/Add. 4)。他还就 2010 年 1 月 1 日至 12 月 31 日他与各国政府通信往来的报告(A/HRC/16/51/Add. 1)、访问突尼斯的报告(A/HRC/16/51/Add. 2)和访问秘鲁的报告(A/HCR/16/51/Add. 3 和 Corr. 1)与人权理事会举行了互动对话。

6. 2011 年 3 月 11 日前任特别报告员以专门小组成员的身份参加了根据 2010 年 10 月 1 日人权理事会第 15/116 号决定举行的讨论会，讨论对扣留人质恐怖行为采取行动时的人权问题。

7. 前任特别报告员还作为发言人分别参加了 2011 年 3 月 8 日和 11 日的两个会外活动，一个是世界人权法院的设立进展情况，另一个是反恐中遵守人权的落实问题。

8. 在 2011 年 3 月 3 日至 11 日期间，前任特别报告员在日内瓦与布基纳法索、吉布提、墨西哥、秘鲁、菲律宾、泰国和突尼斯的大使举行了会议，与尼日利亚常驻联合国代表团和俄罗斯联邦常驻联合国代表团的代表举行了会议。他还会晤了许多非政府组织的代表并举行了一次记者招待会。
9. 2011 年 4 月 15 日前任特别报告员出席美国众议院汤姆·兰托斯人权委员会关于北高加索人权与反恐问题的听证会。
10. 2011 年 4 月 19 日在布鲁塞尔出席欧洲联盟反恐政策主要成就和未来挑战听证会时，前任特别报告员在欧洲议会公民自由、司法和民政事务委员会发言。
11. 2011 年 4 月 19 日至 21 日前任特别报告员与国际、区域和次区域组织一起参加了在法国斯特拉斯堡的欧洲委员会总部举行的关于防止恐怖主义的反恐怖主义委员会特别会议，该会议由反恐恐怖主义委员会和欧洲委员会共同举办。
12. 2011 年 5 月 12 日和 13 日反恐执行工作队在美利坚合众国纽约州绿树山庄召开了一个机构间会议，前任特别报告员出席会议。
13. 应突尼斯过渡政府邀请，2011 年 5 月 22 日至 26 日前任特别报告员对突尼斯进行了后续访问。他与该国司法和人权部长、内务和地方发展部长、外交国务秘书、司法检察长、为调查 2010 年 12 月 17 日侵犯人权事件设立的实况调查委员会主席、实现革命、政治改革和民主过渡目标高级理事会发言人、执法官员和律师等民间社会代表讨论了有关问题。前任特别报告员还前往布舒舍和莫尔纳圭监狱的拘留中心，与恐怖犯罪嫌疑人私下进行了面谈，他在访问结束后发表了一份新闻稿。¹ 现任特别报告员将在 2012 年把后续访问报告提交给人权理事会。
14. 在人权理事会第十七届会议休会期间，2011 年 6 月 1 日前任特别报告员作为专门小组成员参加了根据 2011 年 3 月 24 日人权理事会第 16/116 号决定举行的关于恐怖行为受害者人权问题的讨论。
15. 2011 年 6 月 27 日至 7 月 1 日，前任特别报告员出席了在日内瓦举行的人权理事会特别程序第十八届年会。2011 年 6 月 30 日，他会见了布基纳法索大使。
16. 2011 年 6 月 29 日前任特别报告员在日内瓦举行了关于安全理事会第 1988(2011) 号和第 1989(2011) 号决议中人权问题的新闻发布会，这两项决议都是 2011 年 6 月 17 日安全理事会根据《联合国宪章》第七章通过的，并据此把关于塔利班和“基地”组织的制裁制度彼此分开。²

¹ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11066&LangID=E>.

² <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11191&LangID=E>.

三. 现任特别报告员的活动

17. 2011年8月8日现任特别报告员在伦敦出席了参与吉布森调查的律师、非政府组织和议员参加的会议，大不列颠及北爱尔兰联合王国政府展开的吉布森调查针对其他国家官员在主要涉嫌恐怖活动的审问期间采取的酷刑、不人道或有辱人格待遇的行为，审查英国情报和安全事务官员被指控串通舞弊的行为。召开这次会议是为了弥补在调查范围和运作程序方面已发现的缺陷。特别报告员随后收到了联合国特别引渡问题议会委员会、有关非政府组织和代表受害者的律师关于该问题的书面信函。特别报告员正与酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员胡安·门德斯合作，审议这些信函和它们产生的问题。

四. 现任特别报告员对关切领域的初步概述

18. 特别报告员赞扬他的前任马丁·谢宁的工作。他将采用、旨在借鉴和阐述谢宁先生在他给人权理事会的2011年年度报告(A/HRC/16/51)中提出的十方面最佳做法。

19. 特别报告员要强调他在执行任务时关注的一些问题，包括恐怖行为受害者的权利(A分节)、防止恐怖主义问题(B分节)、国家访问(C分节)以及与各国政府和所有相关行为者，包括与联合国有关机构、专门机构和计(规)划署，以及非政府组织和其他区域或次区域国际机构的合作(D分节)。

A. 恐怖行为受害者的权利

20. 特别报告员要强调的是，在他的任期内，他将致力于确保恐怖行为直接和间接受害者的权利和国家对实际和潜在受害者的义务都得到适当的关注。任何完善、可持续和全面的打击恐怖主义战略都必须承认恐怖行为受害者遭受的苦难。国家在这方面承担重要义务。国家的第一项义务，即国家存在理由的一个重要部分就是保护其公民的生命以及受其管辖的境内所有个人的生命，这包括：国家有义务合法和适当地行使国家权力，以符合人权保护的方式采取合理措施，防止实际和眼前的生命风险变成现实；如有人强词指控这项主要的积极义务没有得到履行时，国家有义务进行彻底、独立和公正的调查；国家有义务以符合人权保护国际标准的方式调查恐怖行为肇事者并将其绳之以法；如经调查确定，国家未能履行其主要义务，未采取防止非国家行为者侵犯生命权或人身安全权的合理步骤，国家有义务向恐怖行为直接和间接受害者提供充分的赔偿。

21. 即使有关当局为防止恐怖行为发生，已经合法和适当地行使了权力，做了所有可以合理要求它们做的工作，各国在支持恐怖行为受害者方面还拥有更广泛

的义务。《联合国全球反恐战略》³ 强调，“需要促进和保护恐怖行为受害者的权利”⁴ 并把“一切形式和表现的恐怖行为受害者受到的非人性化对待”确定为“有利于恐怖主义蔓延的条件”之一。⁵ 2005 年世界首脑会议成果文件强调，“必须向恐怖主义受害者提供支助，帮助他们及其家属应付损失和哀痛”。⁶ 安全理事会在第 1963(2010)号决议中，“表示安理会大力声援恐怖行为受害者及其家人”，并着重指出“必须援助恐怖行为受害者，为他们和他们的家人提供支助，帮助他们应对遭受的损失和哀痛”，确认“受害者和幸存者网络在反恐方面发挥重要作用，包括勇敢地站出来反对暴力思想和极端思想，”并在这方面，欢迎并鼓励“各会员国和联合国系统在这一领域的努力和活动，包括反恐执行工作队(反恐工作队)”。⁷ 人权理事会第 13/26 号决议对恐怖主义给受害者及其家属造成的痛苦深感痛惜，对他们深表同情，并强调必须向他们提供适当援助。⁸

22. 对恐怖行为受害者的非人待遇可能呈现各种形式，包括把他们降格为侵犯人权的国家为更严厉反恐措施辩解的托辞。特别报告员赞同他的前任在人权理事会关于恐怖行为受害者人权问题的小组讨论会上的发言，即政府“可以公开声明恐怖分子侵犯人权，而与恐怖分子的人权相比，恐怖行为受害者的人权是优先事项。不过，很多时候，这样的话仅仅是夸夸其谈，政府采取这种说法并没有解决恐怖行为受害者的权利和关切问题。”⁹

23. 特别报告员认为，必须把保护恐怖行为受害者的权利视为主要由国家承担的真正法律义务，而不是被滥用为一种托辞，用于侵犯恐怖行为嫌疑人的人权、为行使过度和不当行政权力采取紧急措施或采取其他基本政治行动，他认为，无论何时保护恐怖行为受害者权利的义务被用于掩盖国家采取的镇压行动，而这些行动不符合关于调查、审讯和惩罚涉嫌筹备、唆使或实施恐怖行为者的国际标准，他坚持国家必须承担问责。

24. 尽管《联合国全球反恐战略》向会员国作出承诺，“考虑在自愿基础上建立国家援助系统，促进满足恐怖主义受害者及其家属的需要，帮助他们恢复正常生活，”¹⁰ 但是特别报告员认为，国家必须承担向恐怖行为受害者、包括其家属提

³ 经大会第 62/272 号和第 64/297 号决议重申的大会第 60/288 号决议。

⁴ 大会第 60/288 号决议，附件，第四节，起首部分。

⁵ 同上，附件，第一节，起首部分。

⁶ 见大会第 60/1 号决议，第 89 段。

⁷ 见安全理事会第 1963(2010)号决议，序言部分第 19 段。

⁸ 见人权理事会第 13/26 号决议，第 3 段。

⁹ 见 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Statements.aspx>。

¹⁰ 见大会第 60/288 号决议，附件，第一节。

供这种援助的国际人权义务。不过，在他看来，这项义务比上述情况还要更进一步，它包括，但不仅仅限于防止恐怖行为的义务；如果发生恐怖行为，妥善调查、公布真相和把肇事者绳之以法的义务；合法和适当地行使权力，调查对国家当局失职应受惩罚的任何指控，采取防止恐怖行为的合理措施的义务；法律上承认恐怖行为受害者；金钱赔偿，包括对遭受的精神损害的赔偿；康复；提供保健、心理社会和法律援助；确保返回的安全环境，如果不可能，重新安置恐怖行为或反恐措施造成的流离失所者；提供道义上的支持；培养良好的社区关系和提供人权教育以促进容忍。

25. 在国家一级实施赔偿计划应遵循一定的原则，下文用实例列举了其中一些原则。赔偿计划的目的是采用参与方式，实行充分补偿，并预见国家反恐措施受害者和恐怖行为受害者将获得个人和集体的赔偿。国家赔偿机制必须是独立的并提供充分、有效和及时的赔偿，其中包括便利受害者获得赔偿和考虑到对他们的性别平等观点。补偿绝不能替代将肇事者绳之以法，绝不能替代按照适用的国际人权义务披露真相。国家还可以选择向支持恐怖行为受害者的组织提供财政援助，以履行其对恐怖行为受害者的国际义务。另一方面，特别报告员也将监察有关组织支助受害者的工作受阻碍的情况，例如，在向恐怖主义提供“物质支持”的大概念下过于宽泛的刑事条款可能导致这些组织的努力受到阻碍。

26. 特别报告员将重点关注恐怖行为受害者的情况并进一步研究这一问题，同时以建设性和公开对话的精神，继续让国家政府对反恐情况下的其他侵犯人权行为负责。

27. 特别报告员认为，他的前任给人权理事会的关于 10 大领域反恐最佳做法的报告¹¹所列向受害者提供赔偿和援助的示范规定以及关于严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利的基本原则和导则¹²提供了有益的标准和指导，包括对最佳做法的指导。

28. 特别报告员感到鼓舞的是，国家和国际组织采取主动行动，把恐怖行为受害者的困境列入议事日程并在解决这个问题时提倡基于人权的方式，包括 2008 年秘书长主持的关于支持恐怖行为受害者的座谈会；¹³ 2010 年在意大利锡拉库萨举行的由国际犯罪学高级研究所和反恐执行工作队共同举办的讲习班，研究支持国内法和国际法确定的恐怖罪行和相关罪行受害者的最佳做法；反恐执行工作队专门成立的支持和重视恐怖行为受害者的工作组；2011 年 6 月 1 日根据人权理事

¹¹ 见 A/HRC/16/51，第 25 段。

¹² 见大会第 60/147 号决议，附件。

¹³ 见 <http://www.un.org/terrorism/pdfs/UN%20Report%20on%20Supporting%20Victims%20of%20Terrorism.pdf>。

会第 16/116 号决定举办的恐怖行为受害者人权问题小组讨论会；建议大会宣布 8 月 19 日为国际纪念和悼念恐怖行为受害者日的人权理事会第 17/8 号决议。

B. 防止恐怖主义

29. 特别报告员在其任期内要重点解决的另一个其职责内的实质性问题防止恐怖主义问题。现在人们普遍认为，各会员国履行根据国际人权法承担的义务，促进和保护各项人权，还消除有利于恐怖主义的条件，积极地防止恐怖主义，不过，特别报告员认为非常明确的是任何这些条件都不得构成恐怖行为开脱的理由或借口。《全球反恐战略》明确和坚定地把人权放在反恐斗争的中心位置并强调指出，(a) 反恐采取的措施必须符合国际人权法；¹⁴ (b) 尊重所有人的各项人权和法治是反恐斗争的基础，对《反恐战略》的所有组成部分都至关重要；¹⁵ (c) 否认人权和法治本身可能造成有利于恐怖主义的条件。¹⁶ 安全理事会第 1963(2010)号决议不仅呼应《反恐战略》第一支柱，其中重申侵犯人权行为是有利于恐怖主义蔓延的条件之一，而且进一步提出了第一支柱的实际构成内容。安全理事会第一次在一项决议中确认仅凭军事力量、执法措施和情报作业无法打败恐怖主义，强调除其他外，需要加强对人权和基本自由的保护。¹⁷

30. 在这种情况下，特别报告员深信，深入地了解忽视人权和导致个人作出错误选择的实际或感觉的冤情之间的联系，就可能更有效地消除有利于恐怖主义蔓延的条件。尊重所有人权——公民、文化、经济、政治和社会权利——与防止恐怖主义之间的相互关系值得进一步关注。审视这种联系有可能帮助会员国制订防止恐怖主义的有效政策，同时尊重和履行人权义务。2011 年 4 月反恐恐怖主义委员会在斯特拉斯堡欧洲委员会总部举行有国际、区域和次区域组织参加的关于防止恐怖主义的上述特别会议，其中把人权问题列为议程的突出议题，这是一个令人鼓舞的迹象。

31. 上述两个实质性关切领域绝不应被视为囊括一切的重点。在各种其他问题出现时，特别报告员将在其职责范围内处理所有这些问题。

C. 国家访问

32. 在计划的国家访问方面，2011 年期间特别报告员已收到访问布基纳法索的邀请。智利政府表示，2012 年可能实施国家特派任务。

¹⁴ 见大会第 60/288 号决议，附件，第 3 段。

¹⁵ 同上，附件，第四节，起首部分。

¹⁶ 同上，附件，第一节，起首部分。

¹⁷ 见安全理事会第 1963(2010)号决议，序言部分第 4 段。

33. 阿尔及利亚、马来西亚、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯联邦和泰国都提出过尚未成行的访问请求。2011年3月7日埃及政府与人权理事会和前任特别报告员互动对话时表示，2009年4月前任特别报告员到开罗进行国家访问，埃及从访问期间举行的详细讨论中获益匪浅，它保证在目前埃及政治和政府组建过渡阶段一结束，将认真积极地研究第二次访问的请求以及根据特别程序任务提出的其他请求。

34. 在设想的国家访问方面，特别报告员强调，在请国家政府发出国家访问邀请时，他将和他的前任一样，继续适当关注反恐执行工作队反恐综合援助倡议(反恐援助倡议)的伙伴国家。根据《联合国全球反恐战略》关于“建立各国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”的第三支柱，反恐执行工作队认识到“所有国家的能力建设是全球反恐努力的核心要素”，¹⁸ 它打算加强联合国系统内部的能力，以便应有关会员国请求帮助它们以综合方式实施《联合国全球反恐战略》的四大支柱。

35. 特别报告员的国家访问提供了一个极好的机会，特别有助于在实施《全球反恐战略》关于“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”的第四支柱方面找出差距，使反恐执行工作队的人权实体能协助各自国家的政府全面实施《反恐战略》。如上所述，布基那法索，作为反恐援助倡议的试点伙伴国家之一已接受特别报告员关于邀请他进行国家访问的请求。特别报告员感谢布基纳法索政府的邀请并希望另一个试点伙伴国家尼日利亚政府也发出邀请。

D. 合作

36. 大会第 65/221 号决议欢迎安全理事会及其反恐怖主义委员会与促进和保护人权的相关机构之间在反恐斗争中建立持续对话，并鼓励安全理事会及其反恐怖主义委员会加强与相关人权机构，特别是与联合国人权事务高级专员办事处、反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员、人权理事会其他相关特别程序和机制以及相关条约机构之间的联系、合作与对话，同时在目前的反恐工作中适当考虑促进和保护人权及法治(第 12 段)。

37. 人权理事会第 15/15 号决议请特别报告员与各国政府和所有相关行动者，包括联合国相关机构、专门机构和计(规)划署，尤其是安全理事会反恐怖主义委员会及其执行局、反恐执行工作队、联合国人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处和各条约机构，以及非政府组织和其他区域和次区域国际机构，定期开展对话并讨论可能的合作领域，同时尊重其任务范围，充分尊重上述机构各自的职权，并避免工作上的重叠(第 2(f)段)。

¹⁸ 见大会第 60/288 号决议，附件，第三节。

38. 特别报告员期待着执行这些决议的条款，关于与联合国有关机构的合作，他收到了安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1267(1999)号决议所设委员会主席的支持信，很受鼓舞，根据安全理事会第 1989(2011)号决议，第 1267(1999)号决议所设委员会已被更名为安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会，特别报告员还收到反恐怖主义委员会执行局执行主任的支持信。特别报告员还希望像前任特别报告员与前安全理事会第 1267(1999)号决议所设委员会合作那样，继续与安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设反恐怖主义委员会和安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会合作。

五. 结论和建议

39. 由于特别报告员仅在 2011 年 8 月 1 日才承担这项任务，他利用本报告的机会初步概述了他执行任务时关切的领域，他还将提出这些方面的建议。

40. 在借鉴和阐述他的前任编写的十大领域最佳实践汇编(见 A/HRC/16/51)的同时，特别报告员打算确保对恐怖行为直接和间接受害者的权利和国家有义务对实际和潜在受害者履行的职责加以适当的注意。

41. 此外，特别报告员在其任期内将通过促进和保护人权和履行人权法规定的义务重点解决防止恐怖主义的问题。

42. 此外，特别报告员将想方设法访问反恐执行工作队“反恐综合援助倡议”的伙伴国家。还有，特别报告员打算继续与各国政府和所有相关行为者，包括与联合国相关机构、专门机构和计(规)划署，以及非政府组织和其他区域或次区域国际机构进行合作。

43. 特别报告员要强调的是，尽管本专题报告的重点除其他外针对恐怖行为受害者的权利，但是这方面的任务绝不是确保国家调查、起诉和惩处涉嫌参与筹备、唆使或从事恐怖行为者时履行人权义务方面，降低其重要性。这些孪生必要条件是相辅相成的，形成了反恐举措中有效维护人权必不可少的双重支柱。特别报告员强调，这两套义务都是主要由国家承担的义务。国家在反恐战略的背景下采取合法行动的实质是在这两套义务之间实现公平和相称的平衡。虽然实现这种平衡首先是国家主管部门的事宜，但是它要接受国际监督。

44. 特别报告员将协助监督，他将彻底审查国家实现平衡的方式，努力查明国家滥用恐怖行为受害者的困境作为采取过度或压制性执行行动的借口或作为侵犯人权的理由，对恐怖行为受害者造成进一步伤害的情况。