



第五十九届会议

议程项目 105(b)

人权问题：人权问题，包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由

秘书长的报告*

摘要

本报告综述了联合国为执行第 58/187 号决议所采取的行动。它注意到人权事务高级专员办事处与安全理事会的反恐委员会保持着对话，并继续建议反恐委员会要考虑到反恐措施的影响。报告反映了高级专员的看法，即有没有决心维护人权和法治将是反恐成败的关键因素之一。高级专员一方面强调各国不仅有权利而且有责任通过有效的反恐措施来保障生命权和其他权利，另一方面强调了司法机关在审视政府采取的此种措施方面的主要作用。

联合国人权特别程序和条约机构在各自的任务和资源范围内继续密切关注在反恐的同时保护人权和基本自由。2004 年 6 月 25 日，人权委员会特别程序各工作组的特别报告员和代表、独立专家和主席发表共同声明，强烈地、明确地谴责所有形式的恐怖主义。与此同时，他们重申“他们每个人按照自己的任务个别地和集体地决心监测各国为了反恐而定的政策、立法、措施和作法，以期确定它们是符合国际人权标准的”。有几个人权条约机构在反恐的同时还继续做保护人权的工作。

* 为了容纳更多的信息，本报告迟交了。



本报告注意到人权委员会在 2004 年 7 月任命了一名独立专家，任期一年，以帮助高级专员在这个领域的工作及通过高级专员就如何在反恐的同时保护人权和基本自由向委员会第六十一届会议提出报告。它表示希望这将导致对这个问题有较为整体的、清晰的了解。

一. 引言

1. 大会第 58/187 号决议重申各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施符合根据国际法，特别是国际人权、难民和人道主义法承担的义务；并吁请各国提高参与打击恐怖主义的国家当局对这些义务的重要性的认识。大会欢迎安全理事会及其反恐委员会和促进和保护人权的相关机构之间在反恐主义斗争方面持续进行的对话，并鼓励安全理事会及其反恐委员会继续发展同相关人权机构，特别是同联合国人权事务高级专员办事处合作。

2. 大会请人权委员会的所有相关特别程序和机制以及联合国人权条约机构，在其职权范围内，审议在打击恐怖主义措施的范围内保护人权和基本自由的问题，并酌情协调其努力，促进以一贯方式处理此问题。大会鼓励各国在打击恐怖主义的同时考虑到联合国关于人权的相关决议和决定，并鼓励各国考虑人权委员会特别程序和机制的建议及联合国人权条约机构的相关评论和意见。

3. 大会欢迎联合国人权事务高级专员办事处出版“联合国和区域组织关于在反恐主义的同时保护人权的判例摘要”，并请联合国人权事务高级专员定期增补出版。大会还请高级专员利用现有机制以继续：(a) 审查在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的问题，考虑到所有来源的可靠资料；(b) 就各国在采取行动打击恐怖主义的同时有义务促进和保护人权和基本自由的问题提出一般建议；和(c) 在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由方面，应各国要求为其提供援助和咨询，并为相关联合国机构提供此种援助和咨询。

4. 大会请高级专员在考虑各国意见后提交一份报告，研究人权特别程序和条约监测机构在其现有职权范围内，能否在其工作中处理国家反恐措施是否符合国际人权义务的问题。这份报告将另行提交（见 A/59/____）。最后，大会请秘书长向人权委员会第六十届会议并向大会第五十九届会议提交有关本决议执行情况的报告。

5. 人权委员会第 2004/87 号决议除了重申大会第 58/187 号决议的各项规定外，决定在现有资源范围内任命一名独立专家，任期一年，协助高级专员履行本决议第 8 和第 9 段所述任务，要充分考虑到大会第 58/187 号决议所要求进行的研究以及大会所进行的讨论和各国就此表达的观点，就既打击了恐怖主义，又加强促进和保护人权和基本自由的方式和方法，通过高级专员向人权委员会第六十一届会议提交一份报告。2004 年 7 月，人权委员会主席按照第 2004/87 号决议的要求任命了罗伯特·戈德曼教授（美利坚合众国）为独立专家。

二. 安全理事会的反恐委员会

6. 人权高专办继续与反恐委员会对话，包括通过工作人员之间开会和交换信息。人权高专办定期向反恐委员会主席提交联合国人权条约机构和特别程序最新

的有关结论和意见。它参加了反恐委员会与各区域组织的特别会议的后续会议——这是欧安组织与联合国毒品和犯罪问题办事处合作于 2004 年 3 月在维也纳举办，另外并有由丹麦外交部做东道方，四大自由论坛和哥本哈根琼恩·克洛克国际和平研究所等联合在 2004 年 3 月举办的一个会议——目的是为反恐委员会制定行动议程。

7. 人权高专办、若干国家（包括安全理事会成员国）、联合国人权事务委员会和非政府组织等敦促反恐委员会在审查国家行动时要考虑到反恐措施对人权的影响。作为振兴反恐委员会工作——委员会在其报告(S/2004/124, 附件)中提出、并经安全理事会 2004 年 3 月 26 日第 1535(2004)号决议核可——的一部分，反恐委员会将“就反恐事务与联合国人权事务高级专员和其他人权组织联络”（同上，第 16(c)段）。人权事务高级专员已主动与反恐委员会执行局新执行主任 Javier Rupérez 讨论如何落实振兴该委员会所预期的联络。作为第一步，反恐委员会执行局在 2004 年 9 月告诉人权高专办，执行主任有意在他的工作人员中增加一名人权、人道主义法和难民法专家，这也是为了与人权高专办和其他人权组织联络。

三. 人权事务高级专员办事处

8. 秘书长一贯谴责一切恐怖主义行为。与此同时，他有系统地呼吁各国确保反恐措施符合人权义务。正如他最近重申的：“恐怖主义打击的是联合国所代表的一切的核心。它是对民主、法治、人权和稳定的一个全球性威胁，因此需要一个全球性的应对方法。联合国在提供法律架构来发动国际反恐运动方面可发挥不可缺少的作用……。在我们联手反恐的时候，我们大家必须维护和保护个人的尊严和基本自由以及民主作法和法治。”¹

9. 人权事务高级专员路易丝·阿尔布尔 2004 年 8 月 27 日在柏林向国际法学家委员会两年一次会议发表题为“法治下的安全”的演讲，阐述了她的观点，即长期来说，“决心维护对人权和法治的尊重将是反恐成败的关键之一，而不是一个障碍。”² 高级专员调查了最近与在反恐的同时保护人权有关的法院裁决和其他法律情况。她强调国家不仅有权利、也有责任通过有效的反恐措施来保障生命权和其他人权；她还强调了司法机关在审查政府采取的此种措施方面的主要作用。她说：“坦白说，司法机关不应当为了行政当局以不能公开的信息为由而发出采取非常措施的要求而放弃了它对问题进行清醒的、长期的、原则性的分析，以取得不能计量的成果”。

10. 高级专员在她的讲话中说，在反恐行动中尊重人权和法治实际上会增进人的安全。她指出，国际人权法为有效反恐行动做了大量的准备——即使是在最艰难的情况下。她说：“拟订公民及政治权利国际盟约就是为了让国家有必要的空间来应付真正的非常情况，但又不超出法律框架。它的各项规定只是供非常状况时应用，也就是说，在‘国家的安危’受到威胁的时候。假如出现这种情况，国家

可采取紧急措施，但必须是紧急情况所绝对必要的，并且不违反国家的其他国际义务，同时实施这些措施不得以某种理由进行歧视。某些权利永远不得予以减损，不论所面对的紧急情况属何性质”。高级专员重申人权事务委员会关于紧急状况的第 29 号一般性评论，包括其对公民及政治权利国际盟约被违反的补救的重要性的强调。³

11. 正如公民及政治权利国际盟约和区域性人权文书清楚表明的，在允许除了紧急情况之外的某些非常情况下为了合理的、已界定的目的而限制一些权利的同时，仍然必须适用必要性和适度原则。所采取的措施必须是适度的，是达到目的所需要的最可能低的强迫性。给予某些当局行事的自由必须不是无限制的。不歧视的原则必须永远遵守，并且作出特别努力来保障弱势群体的权利。针对特定族裔或宗教团体的反恐措施是与人权背道而驰的，还会有大大增加歧视和种族歧视事件的危险。⁴

12. 人权高专办于 2003 年启动了一个项目来支助高级专员和联合国人权机制，办法是审查与反恐措施有关的人权问题，并采取大会和人权委员会规定的其他行动。2003 年出版的“判例摘要”已广为散发，包括发给国际律师协会各国分支协会以及出席 2004 年 5 月在法国南特举行的联合国教育、科学及文化组织 (UNESCO) 世界人权问题论坛的人。目前正在探讨与联合国其他机构和区域组织合作的机会，以便就这个问题向各国提供技术援助和咨询。现在已与欧安组织建立了合作关系，将合作编写有关的教育材料。人权高专办也已开始向新任命的人权委员会独立专家提供在反恐的同时保护人权方面的支助。

13. 2004 年 9 月，人权高专办协助举办并参与了在汉城举行的第七次各国人权机构国际会议——主题是“在冲突中和在反恐的同时维护人权”。在教科文组织世界人权问题论坛上，人权高专办找了各国的人权机构的代表搞了一个小组讨论会，讨论在反恐的同时保护国际人权问题。

四. 特别程序和条约机构

14. 联合国特别程序和条约机构继续在各自的职责和资源范围内密切关注在反恐的同时保护人权和基本自由。特别程序各工作组的特别报告员和代表、独立专家和主席于 2004 年 6 月 25 日发表共同声明 (E/CN.4/2005/5, 附件)，重申他们在一年前对若干反恐措施严重影响人们的人权和基本自由所表达的关切。声明接着说，“[特别程序]再一次明确地强烈谴责所有形式的恐怖主义。与此同时，他们重申不论是个人或集体都决心在自己的任务范围内监测各国以反恐为名制定的政策、立法、措施和作法，以期确定它们是否符合国际人权标准。”

15. 谈到“使国际社会大为不安的最近一些事态发展，即关于在某些地方被拘押的囚犯的地位、拘押条件和待遇的事情”，特别程序的任务持有人表示他们一致希望法官和律师独立性问题特别报告员、酷刑问题特别报告员、人人有权享有最

佳身心健康问题特别报告员以及任意拘留问题工作组主席等“尽量早日一起探访在伊拉克、阿富汗、关塔那摩巴伊军事基地和其他地方被逮捕、拘押或审判的那些人，以期在各自的任務范围内确定国际人权标准有没有正确地落实在这些人身 上，并且在有关当局需要时向它们提供自身专长领域有关所有问题的咨询和意见。”他们还表示希望能够把他们的办法和探访的结果提交给人权委员会第六十一届会议。

16. 几个特别程序继续在他们的工作中和在他们给大会和人权委员会的报告中审议与在反恐的同时保护人权和基本自由有关的问题。下列特别报告员在给人权委员会第六十届会议的报告中谈到了反恐措施的各种问题：当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理及有关不容忍问题特别报告员 (E/CN. 4/2004/18, E/CN. 4/2004/19)、酷刑问题特别报告员 (E/CN. 4/2004/56 和 Add. 1-3)、法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员 (E/CN. 4/2004/7)、法官和律师独立性问题特别报告员 (E/CN. 4/2004/60)、意见和言论自由权利特别报告员 (E/CN. 4/2004/62)、宗教或信仰自由问题特别报告员 (E/CN. 4/2004/63)、对妇女的暴力行为问题特别报告员 (E/CN. 4/2004/66)、土著人民人权和基本自由情况特别报告员 (E/CN. 4/2004/80 和 Add. 3)、利用雇佣军问题特别报告员 (E/CN. 4/2004/15)、人权维护者境况问题秘书长特别代表 (E/CN. 4/2004/94)、任意拘留问题工作组 (E/CN. 4/2004/3) 和被强迫或非自愿失踪问题工作组 (E/CN. 4/2004/58)。

17. 几个人权条约机构继续在审查各条约缔约国的报告时关注在反恐的同时保护人权问题。人权事务委员会现在在审查缔约国的报告时一定审议反恐措施是否符合公民及政治权利国际盟约的义务，并在最近几个结论意见中谈到了这个问题。例如，它再次促请缔约国注意本国立法中恐怖主义的法律定义问题以及必须尊重合法性的原则。⁵ 委员会还对反恐措施可能对下列权利产生的影响表示关切：不受歧视权利、⁶ 依法矫正和不受驱回权、⁷ 和个人自由和安全、正当的立法程序和隐私等权。⁸

18. 禁止酷刑委员会、⁹ 消除种族歧视委员会、¹⁰ 儿童权利委员会¹¹ 等最近也致力于在反恐的同时保护人权。

五. 结论和建议

19. 恐怖主义的持续威胁以及确保在反恐的同时尊重人权问题仍然是全世界十分关切的问题。这体现在联合国特别程序再次将其作为他们 2004 年 6 月 25 日在日内瓦举行的年度会议共同声明的主题。他们在明确地强烈谴责所有形式的恐怖主义的同时，重申决心在各自的任務范围内监测各国以反恐的名义制定的政策、立法、措施和作法，以确定它们符合国际人权标准。最近举行的几个国际会议深入地讨论了恐怖主义和反恐怖主义。¹² 国际机构包括安全理事会、大会和人权委

员会，还有各区域组织关于反恐措施要遵守国际法特别是国际人权法、难民法和
人道主义法的呼吁仍然是非常切合时宜的。

20. 联合国人权机制和条约机构，还有人权事务高级专员都对反恐行动必须立足
的国际人权基础作进一步的澄清。这包括在任何时候都充分尊重必要性和适度原
则、尊重即使在国家处于危机的时候仍然不贬损若干权利、尊重法院和国家人权
机构在确保国家的反恐措施符合国家和国际人权义务方面的作用。

21. 人权高专办继续与安全理事会的反恐委员会对话，研究如何加强合作。要求
反恐委员会、人权高专办、其他人权组织之间就有关反恐的事务进行联系的反恐
委员会的振兴计划需要进一步的讨论。

22. 联合国人权特别程序和条约机构仍然警惕着在反恐的同时保护人权，它们之
中有几个继续经常地在各自的任務范围内关注这个问题。希望 2004 年 7 月任命
独立专家一年来帮助高级专员在这方面的的工作以及就如何加强在反恐的同时宣
传和保护人权及基本自由问题通过高级专员向人权委员会第六十一届会议提出
报告，将促成对这个重要问题有一个更全面的和清晰的了解。

注

¹ 秘书长给 2004 年 6 月 17 日在塔什干举行的上海合作组织区域反恐架构执行委员会会议的信息。

² <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/NewsRoom?OpenFrameSet>。

³ 人权事务委员会第 29 号一般性评论 (CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11)，第 14 段。

⁴ E/CN. 4/2004/91，第 20 段。

⁵ CCPR/CO/81/BEL (比利时)；CCPR/CO/80/UGA (乌干达)。

⁶ CCPR/CO/80/DEU (德国)。

⁷ CCPR/CO/80/LTU (立陶宛)。

⁸ CCPR/CO/80/COL (哥伦比亚)。

⁹ CAT/C/CR/32/4 (新西兰)；CAT/C/CR/31/1 (哥伦比亚)。CAT/C/CR/31/2 (摩洛哥)；
CAT/C/CR/31/4 (也门)。

¹⁰ CERD/C/65/CO/3 (哈萨克斯坦)；CERD/C/64/CO/8 (瑞典)。

¹¹ CRC/C/15/Add. 228 (印度)。

¹² 例如，2004 年 8 月 27 日-29 日在柏林举行的国际法学家委员会会议“人权与反恐：挑战与反应”。