



## 第六十届会议

议程项目 71(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<sup>\*</sup>

#### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据关于在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的大会第 59/191 号决议提交的。该报告也是对人权委员会第 2005/80 号决议重申的关于人权事务高级专员定期向大会报告上述决议执行情况的要求的回应。本报告概述了联合国在打击恐怖主义的同时保护人权方面的最新发展变化，以及 2005 年 6 月联合国人权事务高级专员办事处举办的一次专家研讨会提出的引人注目的观点以及旨在结合反恐进一步界定人权的各项结论；报告指出，各国都有责任打击恐怖主义活动，与此同时，他们的行动必须符合国际人权、人道主义和难民法，而目前在许多情况下并非如此。

<sup>\*</sup> 为了尽可能反应最新情况，致使本报告的提交时间超过了截止日期。



## 一. 引言

1. 大会第 59/191 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，特别是国际人权法、难民法和人道主义法承担的义务。该决议还重申各国义务将某些权利作为在任何情况下均不得克减的权利来遵守，并回顾任何允许克减《公民及政治权利国际盟约》的措施必须符合该盟约第四条规定，而且属于例外和暂时性质。大会吁请各国提高参与反恐的国家当局对这些义务的重要性的认识。

2. 大会鼓励安全理事会及其反恐怖主义委员会加强与相关的人权机构的合作，特别是与联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）的合作。大会请人权条约机构和人权委员会相关机制和特别程序审议如何在采取反恐措施的同时保护人权和基本自由，并且酌情协调其方式。大会请联合国人权事务高级专员继续审查如何在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的问题，并就各国在这方面的义务提出一般性意见。大会还请高级专员应要求向各国以及向联合国相关机构提供关于在打击恐怖主义的同时保护人权方面的援助和咨询。

3. 本报告是根据大会第 59/191 号决议和人权委员会第 2005/80 号决议提交的。

## 二. 联合国人权与反恐领域最近动态

4. 威胁、挑战和改革问题高级别小组在其题为“一个更安全的世界：我们共同的责任”的报告中建议联合国制定一项综合性战略，在对付恐怖主义威胁的同时尊重人权。秘书长在 2005 年 3 月 10 日在马德里举行的民主、恐怖主义与安全问题的国际峰会上的讲话中概述了该战略的五个要素，即在打击恐怖主义的斗争中保护人权，规劝异端团体不要选择恐怖主义作为其战术，剥夺恐怖主义分子实施攻击的手段，制止各国支持恐怖主义团伙，建设防止恐怖主义方面的国家能力。在讲话中，秘书长指出，专家一致认为，目前许多国家采取的反恐措施侵犯了人权和基本自由，并警告说，损害人权不利于反恐斗争；相反，尊重人权不仅与成功的反恐战略相辅相成，而且是其基本要素之一。秘书长为此战略成立的一个实施工作队于 2005 年 7 月 13 日召开第一次会议。

5. 人权事务高级专员在其给委员会的报告（E/CN.4/2005/100）中申明，各国义务采取行动打击恐怖主义，但是反恐措施必须恪守人权方面的义务；她还指出某些国家现在实施的政策使人权面临很大的风险。人权高专办继续根据大会和人权委员会的各项决议努力确保在打击恐怖主义的同时保护人权。

6. 人权委员会第六十一届会议审查了根据委员会第 2004/87 号决议任命的任期为一年关于在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由问题的独立专家罗伯特·戈德曼提交的报告（E/CN.4/2005/103），他在报告中强调了今后任务中与人权与反恐之间关系有关的几个特点。在该届会议上，委员会在其第 2005/80 号决议中决定任命一名在打击恐怖主义的同时促进并保护人权和基本自由问题特别

报告员。2005年7月28日，马丁·沙宁被任命为特别报告员。他的职权范围载于第2005/80号决议第14段，详细情况见他提交给大会第六十届会议的报告（A/60/370）。

7. 2005年4月，人权高专办和新闻部重印《联合国和区域组织关于在反恐怖主义的同时保护人权的判例摘要》，目前正在对其进行增补，适当时候将重新印发。人权高专办继续进行与反恐委员会的对话，打算深化与反恐执行局最近任命的人权工作人员专家的联络。人权高专办与反恐委员会及联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）一道参加了关于反恐措施的区域和国家一级讲习班。其中包括2004年10月5日至7日由美洲国家组织和美洲反恐怖主义委员会在圣何塞联合举办的讲习班；2004年11月29日至12月3日派往巴拉圭的一个考察团。人权高专办还参加了2005年3月7日至9日在萨格勒布举办的题为“国际反恐合作：腐败与打击跨国有组织犯罪”的专家讲习班，在这次讲习班上通过了《萨格勒布宣言》（A/59/754-S/2005/197）。

8. 人权高专办继续与区域组织交换信息。在2005年7月25日和26日秘书长的联合国与区域组织以及其他区域间组织第六次高级别会议的筹备过程中，人权高专办和政治事务部于6月29日就反恐斗争中保护人权的问题与区域组织进行了协商。人权高专办参加了第六次高级别会议，秘书长在这次会议上指出有必要加强联合国与区域组织在反恐领域的合作。这次会议商定，与会组织将努力发展一种灵活的机制，以便在反恐行动中保护人权方面进行互动，并向担任该专题工作组主席的人权高专提交关于如何发展这种机制的具体建议，在这样做的时候应考虑到参与组织的各种不同的授权任务和工作方法。

9. 人权高专办为促进和保护人权小组委员会第五十七届会议提供援助，包括向其会期工作组提供援助，以拟定关于在打击恐怖主义的同时促进和保护人权的详细的原则和指导方针。

10. 人权条约机构和特别程序继续在各自相关授权任务以及资源范围内密切关注人权与反恐问题。2005年5月，禁止酷刑委员会通过了两项决定，为如何在反恐环境中捍卫人权提供了重要的指导。Agiza诉瑞典案是国际人权机构裁定的首例特别引渡案件。该案涉及瑞典政府根据关于不施加酷刑和将给予公平审判的外交保证决定将一名被缺席判定属于恐怖主义团伙一员的埃及国民Agiza先生移送埃及。委员会认为根据该案的情况，瑞典当局知道，或者应该知道Agiza先生如果被移送到埃及将极可能遭到酷刑。后来他在瑞典司法管辖区内受到的待遇证实了这种看法，委员会认为他在瑞典警方的默许下受到的待遇至少可以说是残酷、不人道或者侮辱人格的待遇。委员会认为在这种情况下，外交保证不足以提供保护，以避免显而易见的遭受酷刑的危险，更何况没有提供任何如实兑现这种保护的机制，因此，上述驱逐行动违反了公约第三条。委员会认为这种行动还违反了公约第三条的程序性义务，即对驱逐裁决进行有效的、独立的、公正的审查。立

即实行驱逐还违反了关于保证行使向委员会提出申诉权利的第二十二条。在其于 2005 年 5 月 17 日就 Brada 诉法国的案件作出的裁定(CAT/C/34/D/195/2002)中,委员会也认为根据该案的情况,尽管 Brada 先生极可能遭受酷刑,后来国内法院证实确实受到酷刑,法国还是将其递解出境到埃及,违反了公约第三条和第二十二条的规定,违反了委员会关于在其作出最终裁决之前暂停递解出境行动的具有法律约束力的临时措施。

11. 一些特别程序授权任务负责人对反恐措施给享受人权和基本自由造成的严重影响表示关切。任意拘留问题工作组在访问加拿大期间于 2005 年 6 月 15 日举行的记者招待会上对安全证书程序规定的拘留条件表示关切,特别是该程序的几项内容违反了被拘留者得到公平听证的权利,对不利于他们的证据提出质疑的权利、不提供使自己被定罪的证据的权利、以及对拘留进行司法审查的权利。2005 年 6 月 23 日,法官和律师独立性问题特别报告员、人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员、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以及任意拘留问题工作组主席兼报告员发表一项联合声明,对未收到探视被关押在关塔那摩湾被拘留者的邀请表示遗憾,并宣布他们将在各自职权范围内对这些被拘留者的状况进行调查。法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在他请求访问乌兹别克斯坦的 2005 年 5 月 20 日的声明中指出他对五月份在 Andijan 采取的措施与消除恐怖主义分子的报告感到特别不安。条约机构在根据各自条约规定审查缔约国报告时审查了这个问题。

### 三. 人权、反恐和紧急状态

12. 根据大会第 59/191 号决议,高级专员继续审查在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的问题,就各国在这方面的义务提出了一般性意见。2005 年 6 月 27 日至 28 日,人权高专办举行了关于人权、反恐和紧急状态问题的专家研讨会。研讨会的主要目的是探讨在国家一级如何在打击恐怖主义的同时加强对人权的保护。研讨会的四次会议分别涉及反恐中人权问题一般原则;紧急状态方面的国家经验;公平审判基本原则;以及酷刑、引渡和不驱回。

#### 与在打击恐怖主义的同时保护人权有关的国际法律条款

13. 研讨会第一次会议审查了适用的国际人权条约条款,条约机构的一般性意见和判例,以及这些对在反恐中保护人权的贡献。对《公民及政治权利国际盟约》的监测机构人权事务委员会的第 29 号(2001)和 31(2004)号一般性意见以及禁止酷刑委员会最近的决定在打击恐怖主义的同时保护人权方面的意义给予特别关注。

14. 关于紧急状态期间克减措施的第 29 号一般性意见是 2001 年 7 月 24 日通过的。除了阐述盟约第四条的基本原则以外,该意见还承认关于任何克减措施的一般性原则,例如必要性和相称性,强调不得采取任何与一个国家的其他国际义务

不相符的克减措施。该意见还强调克减措施是真正特殊的临时措施，只有国家的生死存亡受到威胁时才能采取。一般性意见格外宝贵，因为它概述了《公民及政治权利国际盟约》第四条第2款明确列出的各项权利以外的其他不得克减的权利，包括人道主义法所载各项权利以及国际法强制性规范。对人权与恐怖主义问题来说格外有意义的是以下各项人权：禁止扣押人质、绑架或者擅自拘留；禁止任意剥夺人身自由或者偏离公平审判的基本原则，包括无罪推定；严禁集体惩罚，必须给囚犯以人道待遇。第29号一般性意见还指出，不得以任何紧急状态为借口煽动歧视，任何克减措施都不得包含纯粹基于种族、肤色、语言、宗教或者社会出身的歧视内容。该意见重申与克减措施有关的保障措施包括关于不得克减《公民及政治权利国际盟约》第十五条所载合原则以及公平审判的基本要求。

15. 关于对《盟约》缔约国规定的一般法律义务的性质的第31号一般性意见于2004年3月29日通过。《盟约》第二条第一款规定各国有义务确保其境内以及受其管辖的所有个人享有《盟约》规定的各项权利。根据该一般性意见的解释，该项义务具有域外效力，即使所涉人员不在缔约国境内，只要在该缔约国的权力范围或者有效控制范围内，缔约国也应对其履行该项义务。由于缔约国负有这些责任，禁止缔约国对一个人采取引渡、驱逐、递解出境或者移送行动，特别是如果有充分的理由相信该人极可能遭到酷刑或者其他严重损害。

#### 紧急状态——一些国家实例

16. 专家研讨会第二次会议审查了一些处于紧急状态的国家的实例，完成了关于第29号一般性意见的讨论。研讨会回顾，在援引盟约第四条之前，一个国家必须正式声明进入紧急状态，而且依据关于这类声明和行使紧急状态权力的国家宪法和立法规定采取行动。讨论表明，如果没有宪法或者法律规定保证司法机构在紧急状态期间能够继续保持其控制的权力，对人权的有效的保护将极可能受到严重影响。同样，如果法院或者立法机构屈从执行机构宣称的安全需要，可能对人权造成严重的后果。

17. 几个国家的经验表明，国家法院在确定紧急状态法中执行机构权力制约方面往往发挥了积极的作用。一些法院认为某些法律不符合宪法，因为这些法律没有明确规定在哪些情况下可宣布进入紧急状态。另外，一些法令也不符合宪法，因为这些法令的延展违背了宪法中规定的程序。还有一些国内程序提及国际人权法，包括第29号一般性意见，例如关于A(TC)和alb(FC)(上诉人)诉内政大臣(被告)一案的上议院裁决。

#### 公平审判的基本原则及面临的挑战

18. 研讨会第三次会议审查了公平审判基本原则方面的问题，回顾即使在紧急状态下，也必须坚持享有由独立的、公正的法庭审判的权利以及诉说权和对被拘留

的合法性提出质疑的权利；辩护的权利；无罪推定的权利。只有法院才可以对被控犯有刑事罪的人进行审判和定罪，必须将任何通过施加酷刑取得的证据排除在外。

19. 但是，尽管国家有义务实施安全理事会第 1373 (2001) 号决议将涉嫌从事恐怖主义活动者绳之以法，但是有时不太清楚应对涉嫌从事恐怖主义活动者适用哪种法律制度，而且由于未能就恐怖主义活动的定义达成一致，使人们对遵守合法性原则产生怀疑。这次会议讨论了以何种方式确保关于获得公平审判的权利在国家一级得到遵守。第 29 号一般性意见包括一项重要的评述，这就是如果考虑判处死刑，必须遵行盟约第十四条所规定的关于获得公平审判的所有权利。会议列举了一些案例，说明不公正的审判的前景加上死刑等同于不人道的待遇。尽管可以为了照顾到安全方面的关切对司法程序进行某些调整，但是只有在极为紧急的情况下才能在反恐案件中对公平审判权利问题作例外处理。

20. 在这次会议期间进行的关于国家经验的讨论还进一步证实，尽管考虑到上述各项保障，在目前反恐环境中依然不断发生严重侵犯人权的事件。即使一个国家的法律框架规定必须遵守各项权利，在实践中却不能兑现，依然发生侵犯人权事件。

#### 在反恐斗争中遵守不驱回原则和防止酷刑

21. 研讨会最后一次会议忆及不驱回原则和严禁酷刑是适用于无论任何情况的国际法强制性规范。但是，在反恐中，这些规范的适用时常被复杂化，特别是由于不同国家采用不同的适用方式。尽管存在切实的、合法的关切，担心恐怖主义分子利用难民地位作为保护自己的盾牌，或者进入安全的避难所，但是反恐措施还是必须符合国际难民法规定的义务，如安全理事会第 1456 (2003) 号决议所规定的那样。打击恐怖主义活动的努力不意味着自动将难民与恐怖主义分子挂钩；这种假设对寻求庇护者极不公平，充满偏见，而且将使难民的权利受到不适当的限制，特别是就公正评估程序而言。另外，这种方法是毫无道理的，因为 1951 年《关于难民地位的公约》在其例外条款中包括了各项保障措施，预见到在某些情况下驱逐难民的可能性。第一条（六）款规定对有充分的理由认为犯有以下罪行的人不给予难民地位：破坏和平罪、战争罪、危害人类罪、严重的非政治罪行以及违反联合国宗旨和原则的行为。因此，如果东道国拒绝给予造成第一条所述安全关切的那种人以难民地位，将是符合其根据公约承担的义务的行动，而且可根据第三十二条将这些人驱逐出境。在这种情况下，东道国可将该人驱逐到除了使其面临受迫害的威胁的国家之外的其他国家，只要遵行了适当的程序保障措施。不推回原则的基石使各国义务不将难民送回将使其生命或者自由受到威胁的国家。第三十三条第一款充分适用于引渡情况。适用该条原则的唯一例外是，如果有理由怀疑一个难民可能对所在国的安全造成危险，或者已经被判定犯有严

重罪行，对该国社会来说确实是一个危险分子，该难民则不得要求享受公约规定的权益。即使符合上述条件，不适用不推回原则的例外情况也受到关于禁止将一个人送回有可能使其受到酷刑的地方的强制法的限制。

22. 寻求庇护者受到第三十三条第一款的保护，直至就他们的地位问题作出最终裁决。关于引渡一个人的要求并不能使这个人丧失要求确定其难民地位资格。尽管收到引渡要求，也必须根据正常庇护程序通过完整的法律程序来确定要求庇护的申请。由于这些限制规定限制了申请庇护的基本权利，对这些规定的解释必须严格。如果适用得当，这些规定可为保护个人权利提供制约和平衡，同时维护安全。因此，公约现有各项规定使各国能够遵行安全理事会第 1373 号决议，根据该决议，各国有义务防止恐怖主义活动嫌疑分子滥用庇护权。

23. 那么，问题就是是否有必要制定一项关于因遭受酷刑或者虐待的风险而进行跨界人员移交的正式的、具有约束力的国际文书。会议指出，一些关于引渡问题的双边协定属于临时性质，无法对实施适当程序提供可靠的保障。何况，还可以采取各种方式避开正式的引渡程序，例如绑架和行政拘留。关于外交保证问题，这里有两个重大问题：一个是这种保证是否充分；另一个是这种保证的潜在含意是，酷刑在所涉国家是司空见惯的，但是在所述特定案件中不会施加酷刑。因此，会议认为，外交保障不充分，在确定是否遣返难民时不作为重要考虑因素。

#### 查明的需要采取后续行动的问题

24. 在研讨会期间查明一些需要给予进一步关注的问题。其中包括更多地关注恐怖主义活动受害者的权利；确保广泛传播并使参与制定反恐措施的人了解第 29 号和第 31 号一般性意见；确保反恐活动领域的技术合作方案具有综合性并且包括人权；在考虑到促进和保护人权问题小组委员会的工作基础上，审议公平审判权利所涉军事司法问题。会议建议采取两项切实可行的后续行动。第一项行动将是探讨各种方式促进人权以及安全问题专家共同参与，以确保在实践中实现打击恐怖主义活动和确保尊重人权这两个目标；第二，研究并记录在反恐环境中保护人权方面的最佳做法。

## 四. 结论

25. 各国有责任保护自己的公民不受恐怖主义活动之害，与此同时，反恐措施必须符合国际人权法、人道主义法和难民法。秘书长、人权事务高级专员以及许多人权专家继续对许多反恐措施侵犯人权和基本自由表示关切。

26. 人权条约机构和特别程序在各自相关授权任务和资源范围内继续对人权与反恐活动问题给予密切关注。难民高专办根据大会和人权委员会的授权任务，继

续审查在反恐斗争中保护人权问题和方式。难民高专办继续与反恐委员会的对话，预期今后将会深化合作。

27. 任命在打击恐怖主义活动的同时促进和保护人权问题人权委员会特别报告员是努力确保在打击恐怖主义活动的斗争中遵守国际人权、人道主义和难民法方面的一项极为重要的发展。

---