



大会

Distr.: General
29 July 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 71(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

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

大会第 63/185 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，特别是符合根据国际人权法、难民法和人道主义法承担的义务，吁请各国提高参与打击恐怖主义活动的国家当局对这些义务的重要性的认识。本报告是根据上述决议提交的。报告提及联合国系统内部人权与反恐方面的最新动态，包括通过人权事务高级专员、联合国人权理事会及其各项特别程序任务规定、各人权条约机构、反恐执行工作队及其打击恐怖主义的同时保护人权问题工作组、反恐委员会和反恐委员会执行局的活动。它报告了联合国人权系统审议一系列目前与人权和反恐有关的问题，包括严禁酷刑、反恐拘禁、诉诸法律的机会以及得到公平审判的基本权利，并提出了这方面的一些结论。

一. 引言

* A/64/150。



1. 大会第 63/185 号决议重申各国必须确保为打击恐怖主义采取的任何措施符合根据国际法，特别是符合根据国际人权法、难民法和人道主义法承担的义务。该决议重申各国依照《公民及政治权利国际公约》的规定，有义务尊重某些权利，在任何情况下均不得克减，并强调任何此类克减均属例外和暂时性质。它还重申应当在充分考虑到所有人的人权的情况下实施反恐主义措施，不得有歧视，并吁请各国不要根据建筑在国际法禁止的歧视基础上的陈规定见进行定性分析。它敦促各国充分履行其在绝对禁止酷刑和不推回方面的义务，确保所有边境管制行动和其他入境前机制的守则和做法明确、充分尊重各国根据国际法承担的对寻求国际保护的人的义务。
2. 另外，大会敦促所有国家采取一切必要步骤，确保被剥夺自由者，受益于根据国际法他们有资格享受的保障，包括其羁押得到复核，享受基本司法保障，反对相当于将被羁押者置于法律保护之外的任何形式的剥夺自由措施。它吁请各国确保其关于按刑事罪论处恐怖行为的法律便于调阅、措词精准、不歧视和不溯既往，并且符合国际法，包括人权法，确认必须继续确保加强联合国与恐怖主义有关的制裁制度所规定的公平、明确的程序，以提高其效率和透明度。它还敦促各国在本国的列名程序中包括适当的人权保障。
3. 大会鼓励各国在打击恐怖主义的同时考虑到联合国大会关于人权的有关决议和决定，并鼓励他们考虑人权理事会特别程序及机制的建议以及联合国各人权条约机构的相关评论和意见。它鼓励安全理事会和反恐主义委员会发展与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)及在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员之间的合作。它吁请各国和其他相关行为体继续执行《联合国全球反恐战略》，请人权高专办和特别报告员继续协助反恐执行工作队的工作，包括提高对在打击恐怖主义的同时尊重人权的必要性的认识。
4. 上述决议要求我向大会第六十四届会议提交关于第 63/185 号决议执行情况的报告。本报告还是根据前人权委员会关于高级专员向大会报告委员会第 2005/80 号决议执行情况的要求提交的。
5. 我在上次报告(A/63/337)中，重点介绍了一些关键的专题议题，涉及就反恐措施而言各国根据国际人权法承担的义务和责任、减损措施及限制的范围和理由，以及有关反恐与公平审判权的一些考虑。报告提及联合国系统内部人权与反恐方面的最新动态，包括通过联合国人权事务高级专员、人权高专办、人权理事会及其各项特别程序、各人权条约机构、反恐委员会和反恐委员会执行局和反恐执行工作队及其打击恐怖主义的同时保护人权问题工作组的的活动。本报告的结构与提交给大会第六十一届会议(A/61/353)和六十二届会议(A/62/298)的报告相

同。为了继续提供人权系统在人权与反恐领域的主要活动的概述，本报告包括了自从 2007 年 8 月以来的主要发展变化。¹

二. 联合国在人权与反恐方面的最近动态

联合国全球反恐战略和反恐执行工作队

6. 2006 年 9 月 8 日，大会通过了《全球反恐战略》(第 60/288 号决议)；2008 年 9 月 5 日大会重申该战略和《行动计划》(第 62/272 号决议)，联合国所有会员国通过这种方式商定采取协调一致的综合方式应对恐怖主义，包括将促进和保护所有人的人权及尊重法治作为该战略所有组成部分的要素。会员国确认有效的反恐措施与保护人权的目标并不冲突，而是相辅相成的。

7. 该战略为反恐执行工作队的实际工作提供支助，该工作队是我于 2005 年 7 月成立的，目的是确保联合国系统反恐工作的全面协调一致。该工作队目前有八个工作组。2009 年 3 月 3 日，该工作队及各工作组按照大会第 62/272 号决议的要求向大会通报了其活动。

8. 为了协助各国实施该战略中有关人权部分，特别是题为“确保尊重所有人的人权和法治作为反恐斗争根本基础的各项措施”的该战略第四支柱所载部分，反恐执行工作队成立了打击恐怖主义的同时保护人权问题工作组，由人权高专办牵头。其他成员包括打击恐怖主义的同时促进和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、世界银行、国际海事组织和安全理事会第 1267 (1999) 号决议所设委员会。人道主义事务协调厅作为观察员参与。

9. 工作组支持会员国为确保反恐的同时促进和保护人权所做的努力。为此，商定工作组将评估目前为会员国确保在反恐的同时促进和保护人权而提供的支助和援助，查明可能存在的差距和不足之处，拟定关于加强对会员国支持的提议、推动关于重大人权关切以及基于各国及各区域经验的“良好惯例”实例的信息交流，并提供指导，包括通过拟定切实可行的工具协助会员国在反恐的同时加强保护人权。

10. 2008 年 11 月，工作组举办了一个专家研讨会，重点讨论了恐怖主义和反恐措施对享受经济、社会及文化权利的影响。参加研讨会的有来自各区域的专家、人权高专办代表以及工作组的一些成员。专家在审查恐怖主义和反恐措施对享受上述权利的影响之前，先审查了国家在恐怖主义和反恐措施所涉经社文权利方面的法律义务以及作为个人权利的经济、社会及文化权利与公民和政治权利之间的联系。专家讨论了采取何种手段监测反恐措施对经济、社会及文化权利的影响以及如何防止侵犯这些权利的情况发生。最后，他们重点讨论了助长恐怖主义的环

¹ A/62/298 的报告所述期间终了日期。

境与经济、社会及文化权利得不到充分落实之间的联系。在研讨会上提出了一系列具体的建议和意见，这些将影响工作组正在进行的工作并在向会员国提供援助和咨询意见时为拟定政策指导和建议提供投入，以促进和加强在反恐的同时保护经济、社会及文化权利。²

11. 工作组还开始拟定一系列基本技术参考指南，以协助会员国在反恐的同时加强保护人权，涉及可能需要额外人权指导的 10 个具体领域。经与会员国协商，正在拟定中的前四个基本技术参考指南分别涉及取缔组织、拦截个人和搜身、设计安检基础设施以及本国反恐措施合法性原则。最后，2009 年 5 月 28 日，工作组向所有感兴趣的会员国通报了其过去开展的及计划开展的活动，随后进行了互动式对话。

12. 人权高专办和特别报告员还是反恐执行工作队下属其他工作组的成员，即反恐综合援助工作组、支助和强调恐怖主义活动受害者问题工作组以及打击利用因特网进行反恐活动问题工作组。另外，人权高专办还是预防和解决冲突工作组的成员。在上述工作组，人权高专办和特别报告员为提高对人权挑战的认识以及将人权纳入反恐执行工作队的主流做出贡献。

反恐怖主义委员会/反恐怖主义执行局

13. 反恐委员会和反恐执行局在以执行安全理事会第 1373(2001) 和第 1624(2005) 号决议为重点的工作方案中继续将相关的人权关切考虑在内。安全理事会根据其第 1805(2008) 号决议，决定于 2009 年 6 月 30 日之前对反恐执行局进行临时审查。审查概述了委员会和反恐执行局的人权活动。审查指出，这两个机构均与人权高专办保持良好的合作关系，包括为各国提供人权方面的技术援助。审查还提及与特别报告员就如何在反恐的同时促进和保护人权及各项基本自由进行了积极的对话。审查欢迎反恐执行局在人权领域开展的活动，并鼓励执行局“在委员会的指导下，深化其分析框架，包括通过执行局参加反恐执行工作队在反恐的同时保护人权问题工作组的工作”进一步发展这些活动(S/2009/289, 第 31 段)。

人权理事会

14. 在本报告所述期间，人权理事会就在反恐的同时保护人权及各项基本自由的问题通过了三项关键的决议。在 2008 年 3 月 27 日和 2009 年 3 月 26 日的第 7/7 和第 10/15 号决议中，理事会特别重申某些权利在任何情况下都不得减损，而且任何减损都属于例外，属于临时性。理事会重申反恐措施应考虑到少数群体的人权，不应带有歧视性。理事会强调不应以基于歧视的定型观念作为类型分析的基础。理事会呼吁各国确保在发生由于反恐措施而使人权受到侵犯的情况时提供获

² 详情请见网页 http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg_protecting_human_rights.pdf 提供的摘要。

得有效补救措施的机会，并为受害者提供充分、及时、有效的赔偿。理事会回顾绝对禁止酷刑，并敦促各国遵守其不推回义务。理事会还回顾在法院和法庭面前平等的权利，敦促各国保障适当程序，遵守人的自由、安全和尊严方面的保障措施。理事会吁请各国确保反恐立法明白易懂，确切无误，不具歧视性，没有追溯效力，并符合国际法，并敦促各国在本国列名和除名程序中包括适当的人权保障措施。另外，理事会敦促各国在反恐时保护所有人权，包括经济、社会及文化权利。理事会在其 2007 年 12 月 14 日第 6/28 号决议中将打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由问题特别报告员的任期又延长了三年。

15. 本报告所述期间另一个重要发展是新设立的普遍定期审议机制，人权理事会确认该机制是有助于在反恐的同时促进和保护人权和各项基本自由的手段(第 10/15 号决议)。2006 年，大会在其第 60/251 号决议中决定，人权理事会根据客观和可靠的信息，以确保普遍、平等地对待并尊重所有国家的方式，定期普遍审查每个国家履行人权义务和承诺的情况。普遍定期审查机制每年审查 48 个国家，到 2011 年底前完成对所有国家的审查，为将人权纳入全球反恐工作提供了又一个机会。

16. 在 2008 年和 2009 年人权理事会普遍定期审查机制工作组最初的五次会议上，对 80 个会员国进行了审查，审查中所表示的一些关切与在反恐的同时保护人权和基本自由有关。会议建议各国除其他外进行审查，并确保本国反恐立法和政策符合国际人权法和国际人道主义法。³ 会议提请注意恐怖主义和恐怖主义团伙的定义问题。会议对各国不同反恐法的规定不明确、过于泛泛表示关切。这方面的建议鼓励各国依据国际人权法和国际人道主义法准确、狭义地界定恐怖主义行为。其他建议涉及法治和适当程序，包括获得公平审判的权利、对指控前拘押恐怖嫌疑人的限制、人身自由和安全的权利、获得法律援助的权利以及必须处理反恐立法对人权维护者活动的影响。⁴ 还建议各国根据安全理事会决议打击其境内资助恐怖主义活动的行为，对负责反恐的执法人员进行人权方面的培训。⁵ 还提出了一些建议，鼓励各国采取行动履行条约义务，加强与人权机制的合作，包括向条约机构提交报告、向特别程序发出邀请以及实施这些机制就有关专题提出的建议。⁶ 作为审查基础的背景文件还包括有关人权和反恐问题方面若干专题问题的资料。⁷

³ 见 A/HRC/10/76, 第 100.30 段; A/HRC/8/31, 第 78.29 段; A/HRC/8/42, 第 106.25 段; A/HRC/8/46, 第 39(c) 段; A/HRC/8/25 第 56.6 段; 和 A/HRC/10/83, 第 106.23 段。

⁴ 见 A/HRC/8/31, 第 78.29 段; A/HRC/8/25, 第 56.10 段; 和 A/HRC/8/42, 第 106.22 段。

⁵ 见 A/HRC/8/48, 第 63.14 段; A/HRC/10/75, 第 91.16 段。

⁶ 见 A/HRC/8/29, 第 69.10 段; A/HRC/8/47, 第 60.22 段; A/HRC/10/76, 第 100.30 段; A/HRC/8/28, 第 58.3 段; 和 A/HRC/8/21, 第 83.12 段。

⁷ 审查的依据包括根据所涉国家以国家报告形式提供的资料以及人权高专办编写的两份报告，即联合国资料汇编和利益攸关者意见汇总。可在以下网站查阅定期普遍审查方面的所有文件：<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR>。

人权理事会特别程序

17. 在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员通过向大会和人权理事会提交专题报告以及关于其与各国政府沟通情况的报告，继续审查对他的授权任务具有重要意义的一些特定的、新出现的问题。另外，2008 年，特别报告员报告了他访问西班牙和南非的情况。

18. 特别报告员给人权理事会的最新报告 (A/HRC/10/3) 中讨论了情报机构在反恐中的作用。他着重指出，收集和交换“信号”及“人员”情报导致违反关于禁止酷刑及其他不人道待遇的规定、侵犯隐私权、违背不歧视的原则，并强调有必要建立一个特定的综合性立法框架，以制约 2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击之后赋予情报机构的更大的权力。他还审查了由于情报机构之间合作增多而带来的一些更具挑战性的挑战，明确指出各国在其情报机构执行联合行动、参与审讯、发送或接收行动所需情报时应承担的人权义务。另外，特别报告员还重点述及不同监督机构的最佳做法，并强调各国不能因为保护国家机密条款或公共利益豁免条款而无视其根据人权法承担的积极义务，这就是，对严重侵犯人权行为进行独立调查并为所涉受害者提供切实有效的补救。

19. 特别报告员在其提交给人权理事会第六届会议的报告 (A/HRC/6/17 和 Corr. 1) 中重点述及反恐措施对享受经济、社会及文化权利的影响，例如为了安全理由设置的有形路障对民众就诊、上学和打工的影响。他重点概述了以严禁资助恐怖主义的名义采取的措施对慈善组织和人道主义组织旨在促进经济、社会及文化权利的活动的不良影响，反恐措施对土著族裔及少数族裔影响，包括摧毁他们的谋生手段、强行搬迁以及境内流离失所。最后，特别报告员着重述及促进经济、社会及文化权利在改变及清除各种助长恐怖主义蔓延的条件方面的作用，并指出，有必要将这条列入可持续的长期反恐战略。

20. 特别报告员在提交给大会第六十三届会议的报告 (见 A/63/223) 中述及与起诉恐怖嫌疑人的特定情况下享受公平审判这项基本权利有关的问题。特别报告员概述了可适用的法律框架，强调享有公平审判权利之类基本原则不可减损，而且任何减损都不得绕过对不减损权利的保护措施。随后，特别报告员审查了司法系统在确保依据刑法条款拘押的、受到“行政拘留”的或参与敌对活动时被拘留的恐怖嫌疑人享有事实上的诉讼权方面的作用。特别报告员还强调司法独立和中立是关键。他在报告中述及军事法院或法庭或其他特别法院，由于法官往往是行政机构任命的现役军官或在职官员，并指出行政机构可利用其宽泛的酌处权将案件移交上述法院审理，导致了与这类法庭的独立性和中立性有关的严重问题，即使向法庭成员下达了必须独立行事的指示，也还会发生这类问题。行政机构可利用其宽泛的酌处权将恐怖嫌疑人移交军事法庭或特别法庭，或复核或确认这些法庭的裁决，他对这种情况表示关切，因为这意味着行政机构掌握了对被告及审判结果的最终控制权。

21. 他还述及列名和除名程序所涉诉诸法律机会问题。他强调公平审讯的组成要素，并对经审判可做出死刑判决的情况表示关切。

22. 特别报告员在其提交大会第六十二届会议的专题报告(见 A/62/263)中重点述及反恐措施给难民法带来的挑战。在这方面，令他感到关切问题包括：与边境管制有关的入境前拦截和筛查措施；寻求庇护者被拘押，在确保法院对这类拘押进行审查方面存在不足；被排除在难民地位或其他保护地位程序之外；不推回原则的适用及不可减损性；庇护申请被驳回的寻求庇护者的释放、遣返或重新安置，包括因为与恐怖主义活动有关的原因而被拘押的人；采用所谓外交保证的做法；加强全球责任，推动将国际保护作为一项全面反恐战略的必然组成部分。

23. 2008 年和 2009 年，特别报告员还进行了几次国别访问。2008 年 5 月 7 日至 14 日，特别报告员对西班牙进行了正式访问，报告了西班牙法律中关于恐怖主义的条款所涉合法性原则问题、与 2004 年 3 月 11 日爆炸事件涉案被告的审判有关的方面以及采用隔离式拘押做法的问题(见 A/HRC/10/3/Add. 2)。

24. 2009 年 4 月 17 日至 21 日，特别报告员对埃及进行了正式访问。他尚未向人权理事会提交关于这次访问的报告，不过发布了一份新闻稿，重点介绍了他与官员和专家就意在取代定于 2010 年 5 月 28 日结束的紧急状态的一部反恐法所进行的接触。

25. 其他特别程序负责人结合各自授权任务并在适当考虑到在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告的授权任务的基础上，处理了涉及范围很广的与恐怖主义对人权影响有关的各种问题，采取的形式包括紧急呼吁书、新闻稿、专题研究和国别访问。下文举例说明关于他们最近开展的一些活动。

26. 酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚问题特别报告员也继续处理与在反恐的同时保护人权有关的问题。在他对丹麦进行国别访问之后提出的报告(A/HRC/10/44/Add. 2)中，他指出，全球反恐必然需要不同情报部门之间合作，但是他对以外交保证或特殊移解的方式进行合作表示关切。特别报告员回顾他认为采用外交保证的做法是为了绕过关于绝对禁止的酷刑的规定和不推回原则，并非可靠、有效的做法，如果有充分的理由相信所涉人员被送回后很可能遭受酷刑或虐待，则不应采取这种做法。他还鼓励努力制定一项欧洲共同政策或方法，以改善潜在返回国的拘押条件和酷刑及虐待方面的状况。

27. 法官和律师独立性问题特别报告员也重点述及一些与反恐有关的关切(见 A/63/271)。他以紧急状态为重点，特别提及在 2007 年 12 月举办的主题为“紧急状态下保护人权问题，特别是公平审判权”的研讨会上专家们指出，为了打击恐怖主义，越来越多的国家通过了相关法律，这些法律对人权的限制程度可能远远超过在紧急状态下通过的法律，有时甚至中止一些不可减损的权利。特别报告员回顾，具体的反恐立法经常被作为设立平行司法系统的依据，且通常允许连续

数日隔离式拘留。他还指出，恐怖嫌犯通常没有权利自己挑选律师，特别是在警方拘押期间，而给他们指派的律师又不能充分起到提供得当、有效的法律援助的作用。他还补充说，与恐怖主义有关的拘留和审判使人们对司法程序尤其关切。

28. 促进和保护见解和言论自由权利问题特别报告员在其 2008 年提交给人权理事会的报告 (A/HRC/7/14) 中结合关于对见解和言论自由的法律限制述及反恐问题。他重点指出，近来通过的一些关于反恐及国家安全的立法时常导致侵犯见解和言论自由的做法，某些法律尤其容易使这种自由受到侵犯，因为这些法律使各种对思想和见解的自由传播和表达的限制具有事实上的合法性，直接影响到媒体专业人员、人权维护者、政治团体乃至范围更广的公民社会的工作。记者和媒体专业人员经常成为非法限制言论自由行为所针对的目标。反恐立法经常以各种方式限制见解和言论自由权，包括禁止公布被毫无根据地界定为威胁国家安全的信息；强迫披露消息来源；以媒体单位和新闻记者接近恐怖分子或叛乱团体的指控为理由对他们实行新闻检查。有些国家还以国家安全为理由采取了一些措施，根据这些措施可直接打击自由媒体、揭露性新闻报道、持不同政见者以及人权监测和报告，一些政府将和平行动或示威视为恐怖主义行为，以此为由镇压那些持不同意见者。

29. 宗教或信仰自由问题特别报告员结合宗教自由问题审查了反恐措施引起的一些具体问题。2007 年 6 月 4 日至 15 日期间访问北爱尔兰及大不列颠联合王国之后，她重点述及关于滥用反恐法的指控，她报告说，人们认为反恐法主要是针对特定宗教群体，滥用反恐法的方式包括仅仅因为某些人的宗教归属而甄别他们的个人数据、对他们实施住所搜查、审问和逮捕；以及基于外貌的剖析研究方法。她指出，疏远特定族裔及宗教群体还可能对执法工作和收集反恐情报造成负面影响(见 A/HRC/7/10/Add. 3)。

30. 特别程序负责人发布了两份与关闭关塔那摩湾拘留设施有关的新闻稿。2008 年 12 月 22 日，法官和律师独立性问题的特别报告员、酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚问题特别报告员、打击恐怖主义的同时促进和保护人权问题特别报告员以及人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员欢迎美国当选总统关于关闭关塔那摩湾拘留设施和加强防止酷刑的讲话。他们敦促美国政府充分履行国际人权义务，主要是不推回原则，不将个人移送第三国按照美国的要求继续拘留(代行拘留)。他们还强调那些面临刑事指控的被拘留者应当得到提供所有基本司法保障的公平审判。他们坚决驳回关于通过新的立法可对关塔那摩的被拘留者实施行政拘留的任何提议，因为那样只会延长对他们的任意拘留。他们敦促关闭所有秘密拘留所，为被拘留者提供适当程序。另外，他们还呼吁第三国推动关闭这些拘留设施，为重新安置那些不能被送回原籍国的关塔那摩被拘留者提供充分合作。2009 年 1 月 23 日，法官和律师独立性问题特别报告员

和酷刑问题特别报告员发布新闻稿，欢迎美国总统签发行政命令，规定了关闭关塔那摩湾拘留中心的时间表并要求中央情报局关闭秘密拘留设施。

31. 在本报告所述期间，特别程序负责人采取了一系列联合举措。在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员、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、任意拘留问题工作组以及强迫或非自愿失踪问题工作组发起了一项联合研究，从全球角度审查秘密拘留做法。联合研究的目的是就秘密拘留做法的行政和规模提出新的调查结果。研究将审查在不同区域各国领土上实施或准许的秘密拘留，同时考虑到国内、区域及全球反恐努力。除了关于事实和事件的专题报告外，联合研究还将从法律角度分析秘密拘留点运作所依据的框架，并提供关于在这些地点人们遭受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚、任意拘留或强迫或非自愿失踪的程度调查结果。预期上述四名任务负责人将提出一份联合报告，其中将载有关于这些做法的建议，目的是减少目前反恐努力中采取秘密拘留的做法及对被拘留者的非法待遇。

32. 在报告所述期间，任意拘留问题工作组在其年度报告、国别访问报告以及对任意拘留个案发表的意见中重点述及与各国反恐措施有关的关切。为了举例说明，工作组审查了一些国家利用紧急状态法或反恐措施在没有指控或未经审判的情况下实施长期预防性拘留的问题，并审查了尽管法庭做出裁决下令释放却继续拘留的各种情况：或完全无视裁决，或签发并实施新的行政拘留令，或在没有逮捕令的情况下实施逮捕。工作组述及的情况包括：国家使用通常只用于紧急状态特别权力，例如据称出于安全考虑实施的行政拘留令；出于安全理由被拘留的个人无法获得使其遭拘留的秘密证据。工作组还审查了被认为构成恐怖主义威胁的移民状况以及缺少公平审判保障的特别法庭审判裁定的拘留(A/HRC/7/4)。作为解决这些关切的后续行动，工作组根据《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》提出一系列原则，供各国在剥夺被控犯有恐怖主义行为者的人身自由时加以考虑(A/HRC/10/21)。另外，工作组在访问意大利、毛里塔尼亚和挪威的时候，还探讨了以下问题：违反不推回原则，将被指控的恐怖主义份子递解出境并送往很可能使他们遭到任意拘留和酷刑的国家；缺少针对在目的地国可能遭受的酷刑或任意拘留的有效补救手段的行政递解令(A/HRC/10/21/Add. 5)；获得有关信息，以对那些特别是涉及被指控的恐怖主义份子的拘留的合法性或者拒绝提前释放或终止预防性拘留的合法性提出质疑(A/HRC/7/4/Add. 2)；恐怖主义行为定义所涉合法性原则问题(A/HRC/10/21/Add. 2)。最后，在其就杀害黎巴嫩总理拉菲克·哈里里恐怖主义袭击案8名涉案人员拘留问题发表的主要意见中，工作组指出，在没有提出指控且审判遥遥无期的情况下将这些人拘留两年多，属于任意拘留(A/HRC/10/21/Add. 1，第37/2007号意见)。

人权条约机构

33. 人权事务委员会、禁止酷刑委员会、儿童权利委员会和消除种族歧视委员会继续审查各条约缔约国遵守其在反恐同时尊重人权的法律义务的情况。这些委员会在其结论中提供了有助于确保遵守上述法律义务的建议。

34. 重复出现的令委员会关切的问题包括由于各国对恐怖主义的定义包括范围过广且不准确，⁸ 对定义的解释可能造成合法表达《公民及政治权利国际公约》规定的权利的行为被作为恐怖主义行为加以制裁的情况，⁹ 或者容许对某些群体、少数族裔、土著群体的成员提出恐怖主义指控，或者出于政治、宗教或思想意识原因提出恐怖主义指控。另一个主要关切问题是违犯绝对禁止酷刑原则的行为。¹⁰ 由于继续使用谅解备忘录和外交保证做法以及与已知使用酷刑、特殊移解以及秘密拘留点和隔离式拘留手段的外国情报机构合作，使严禁酷刑的原则受到损害。¹¹ 人权事务委员会认为，没有必要采取这类做法，“司法利益”不能作为证明其合法的充分理由。委员会还述及恐怖主义案件拘留期限的问题，包括在没有对恐怖嫌犯提出指控的情况下延长拘留期限，长期指控前拘留以及与涉嫌或被指控犯有恐怖主义罪行的儿童有关的通知要求；¹² 与自由选定律师的接触的权利，这是防止虐待的一项基本保障；适当程序和公平审判保障，包括在诉讼程序过程中不披露信息，因为那样有可能损害国际关系、国防或国家安全；以国家安全和反恐为由对移民、难民和寻求庇护者采取的措施，例如，逮捕、拘留，包括强行拘留外国国民、无视人权法和难民法的驱逐行动；基于种族的剖析研究及歧视¹³ 以及对隐私权¹⁴ 的限制，包括采取窃听电话的方式进行调查。¹⁵

⁸ 见 CCPR/C/ESP/CO/5(2009)，第 10 段和 CAT/C/DZA/CO/3(2008) 第 4 段。

⁹ 见 CCPR/C/GBR/CO/6(2008)，第 26 段和第 16 段。

¹⁰ CAT/C/DZA/CO/3(2008)，第 4、5、7 和 20 段；CAT/C/KEN/CO/1(2009)，第 17 段；CAT/C/PRT/CO/4(2008)，第 9 段；CAT/C/CHN/CO/4(2008)，第 37 段；CAT/C/RUS/CO/4(2007)，第 8 段和第 24 段；CAT/C/KAZ/CO/2(2008) 第 15 段和第 8 段；CAT/C/MKD/CO/2(2008) 第 9 段和第 16 段；CCPR/C/FRA/CO/4(2008)，第 14 段；CCPR/C/GBR/CO/6(2008) 第 12 段；CCPR/C/ESP/CO/5(2009)，第 14 段；CCPR/C/TUN/CO/5(2008) 第 15 段；CCPR/C/IRL/CO/3(2008)，第 11 段；和 CCPR/C/DZA/CO/3(2007)，第 7 段。

¹¹ 见 CCPR/C/GBR/CO/6(2008)，第 15、19 和 29 段；CCPR/C/FRA/CO/4(2008)；CCPR/C/LBY/CO/4(2007) 第 12 段；和 CCPR/C/MCO/CO/2(2008)，第 11 和 12 段。

¹² 见 CRC/C/GBR/CO/4(2008)，第 77 段，CRC/C/GBR/CO/3(2007) 第 48 段。

¹³ 见 CERD/C/USA/CO/6(2008)，第 14 和 24 段；CERD/C/CAN/CO/18(2007)，第 14 段；CERD/C/MKD/CO/7(2007)，第 12 段；CCPR/C/GBR/CO/6(2008)，第 29 段；以及 CCPR/C/CHL/CO/5(2007)，第 7 段。

¹⁴ 见 CCPR/C/SMR/CO/2(2008) 第 13 段。

¹⁵ 见 CCPR/ESP/CO/5(2009)，第 11 段。

35. 在一个具体案例中，人权事务委员会述及Nabil Sayadi和Patricia Vinck 诉比利时一案¹⁶ 中国家执行安全理事会第 1267(1999)号决议规定的制裁措施的情况。两名投诉人均均为比利时国民，2003 年 1 月，根据比利时 2002 年 9 月开始国内刑事调查不久向安全理事会提供的信息，他们的名字被列入安全理事会第 1267(1999)号决议所附名单。他们向国家、区域以及联合国各级提交了除名请求，均无结果。2005 年，比利时的一个初审法院令比利时国，除其他外，向联合国制裁委员会紧急提出除名程序，该国已经照办。截至人权事务委员会审查的时候，所涉个人列在制裁名单上五年多。所涉个人投诉说，他们没有得到关于其被列入名单理由的“相关信息”，他们没有被告或被定罪，司法记录一片空白，没有被指控犯有任何罪行，但是他们的所有金融资产均被冻结，使他们无法工作、旅行、划拨资金及支付家庭开支。

36. 人权事务委员会注意到由于比利时未经来文人听审程序就将他们的名字交给制裁委员会，致使他们旅行受到限制。尽管比利时无权将来文人的名字从联合国或者欧洲有关名单上删除，但是应对他们被列入名单及由此造成的旅行禁令负责。人权事务委员会认为来文人根据《公民及政治权利国际公约》第十二条享有的行动自由受到侵犯，因为取消刑事调查以及缔约国提出除名要求都表明，限制旅行对保护国家安全或者公共秩序来说并没有必要。委员会还认为来文人的(受到上述公约第 17 条保护的)荣誉和名声受到了非法侵犯，除其他外，特别因为在因特网上可查到名单；发表了一系列媒体文章；在刑事调查结论之前向委员会提供了来文人的信息；尽管缔约国已经提出了除名请求，但是公众依然可以从联合国、欧洲以及缔约国的名单上获得来文人的名字和联系方式。

37. 人权委员会指出尽管缔约国本身无权将来文人的名字从制裁委员会的名单上删除，但是有责任尽最大努力使他们的名字尽快从名单上消失，为来文人提供赔偿，将除名要求公布于众并确保今后不再发生类似侵权事件。做出上述决定后，委员会成员就可受理性和是非曲直提出六项单独意见。

38. 2009 年 7 月 20 日，根据第 1267(1999)号决议所设委员会的一项决定，Nabil Abdul Salam Sayadi 和他的妻子 Patricia Vinck 的名字被从综合名单上删除。

三. 联合国人权事务高级专员及其办事处的活动

联合国人权事务高级专员

39. 联合国人权事务高级专员继续执行其授权任务，审查关于在反恐的同时保护人权和基本自由的问题，并就国家在这方面的义务提出一般性建议。主要关切包括在反恐中绝对禁止酷刑的原则被削弱以及企图绕过公平审判权利所含保障措施。

¹⁶ 第 1472/2006 号来文。

40. 高级专员对关闭关塔那摩湾拘留中心的决定表示欢迎，¹⁷ 随后在 2009 年 6 月纪念支持酷刑受害者国际日的讲话中指出，2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击对消除酷刑造成严重影响，特别强调各国在禁止酷刑问题上有所松懈，甚至设法绕过《禁止酷刑公约》的规定。她回顾绝对禁止酷刑的原则，强调侵犯绝对禁止酷刑原则的责任可延伸到实施酷刑者以及界定政策或下达命令的决策者及公共部门官员。她还回顾绝对禁止推回原则，并敦促各国批准《禁止酷刑公约》，确保遵守其中所载极为明确的规定。她重点述及特殊移解和秘密拘留点问题，指出对拘留者应依法审判，如果没有发现犯有任何罪行，则应释放，因为根据国际人权法，连续、无期限或其他形式拘留是非法的。在报告所述期间(见A/HRC/8/13)，她还回顾她的立场，即外交保证不起作用，因为不能为防止酷刑和虐待提供足够的保护，而且利用外交保证并不意味着解除在任何时候都继续适用的不推回义务，旨在铲除酷刑的国家和国际努力必须主要侧重预防，包括建立各种机制，以使独立的国际及国家机构能够对拘留地点进行定期监测。她敦促各国批准《禁止酷刑公约任择议定书》。

41. 高级专员关心的另一个相关问题是，一些国家依然不肯在反恐时确保被捕后向法院申诉的权利以及尊重作为人权法基本原则之一的公平审判权利。一些国家长期乃至无限期拘留恐怖嫌犯，或将他们送交特别法庭或军事法庭审判，理由是，鉴于恐怖主义的特殊性，人权保障措施不适用；对此，高级专员回顾她的看法，认为恐怖主义行为从根本上说属于刑事犯罪行为。因此，各国应确保所有公平审判保障措施和适当程序在从逮捕到宣布审判结果的所有阶段都得到遵守，因为这些是保障法治的程序性手段。在反恐时，必须特别重视被捕后向法院申诉的权利。而且，拘留只能作为例外，而不是常规；所用的证据，包括供述，不应是以酷刑或者其他虐待手段获得的；被告必须能够接触将使用的证据以及证人，如果有。最后，必须有独立、不偏不倚的法庭才可能有公平审判。并非在任何情况下都禁止在军事法庭或特别法庭审判平民，但是应该属于例外情况。高级专员还回顾她的下述立场：军事法庭作为审判平民恐怖嫌犯的合适场所的情况很少。

其他事态发展

42. 人权高专办举办了一系列以人权和反恐所涉问题为重点的会议。2008 年 10 月 27 日至 29 日，人权高专办在安曼举办了关于在反恐的同时坚持人权问题的中东和北非区域研讨会。研讨会将该区域主要合作伙伴聚集在一起，发起了关于各国在反恐中的人权义务和承诺的对话。2009 年 4 月 30 日，人权高专办在杜尚别举办了关于人权与反恐为推动研讨会。邀请来自塔吉克斯坦各地的法官、律师和非政府组织参加研讨会，讨论各国在反恐方面的人权义务和承诺，查明在确保根据各国根据人权法承担的义务采取措施反恐负面的挑战。

¹⁷ 2009 年 1 月 22 日新闻稿。

43. 2007 年 10 月 29 日至 31 日在内罗毕举行了关于“防止恐怖份子流动和有效的边境安全”的反恐委员会第五次特别会议，一些国际、区域及次区域组织参加了会议。人权高专办在会上的发言中提出了与个人跨越国际公认国境时受到的待遇和检查有关的人权关切，同时着重述及使用外交保证的问题以及国家对侵犯不推回原则的行为的责任。2008 年 4 月 3 日和 4 日，人权高专办参加了主题为“采取措施确保尊重作为反恐斗争根本基础的所有人的人权和法治”的亚欧反恐会议第六次会议。这次会议在西班牙举行，是由西班牙和印度尼西亚联合举办的。亚欧会议旨在推动交流应对反恐挑战方面的知识、经验和方法。这次会议目的是为了通过相关政治主管当局和反恐专家的对话加强亚欧之间的对话与合作。最后，2009 年 5 月 19 日和 20 日，人权高专办参加了丹麦政府与联合国毒品和犯罪问题办公室合作在哥本哈根举办的专家会议。这次为期两天的会议是为了纪念《世界人权宣言》通过 60 周年。会议审查并讨论了在充分尊重人权和基本自由的情况下履行恐怖主义份子嫌犯绳之以法的国际义务所涉问题和挑战以及该项义务与国际法不同方面(人权法、难民法和安全理事会打击基地组织和塔利班机制)之间的互动关系。

44. 人权高专办还为联合国毒品和犯罪问题办公室举办法官和检察官反恐专门培训做出贡献。该办事处还参加了禁毒办和西班牙共同举办的恐怖主义与人权问题研讨会。研讨会讨论了国家反恐立法框架，提供了与各国反恐措施符合各国根据国际人权法、国际人道主义法以及难民法承担的义务有关的意见。

45. 在报告所述期间，人权高专办与民间社会密切合作，特别是参加了哥斯达黎加、日本、斯洛伐克、瑞士和土耳其在全球反恐合作中心支助下共同举办的几次讲习班。讲习班旨在讨论联合国与区域、次区域及职能机构和民间社会在执行联合国全球反恐战略方面的互动协作。讲习班讨论了全球反恐合作方面的国际程序、利益攸关者在推动实施联合国战略方面可发挥的作用以及联合国特别是反恐执行工作队可采取哪些步骤促进这种互动协作。人权高专办还参加了民间社会在埃塞俄比亚和南非举办的若干讲习班。

四. 结论

46. 联合国人权系统继续处理反恐同时保护人权和基本自由的问题，以协助会员国在有效地打击恐怖主义的同时遵守国际人权义务。

47. 联合国全球反恐战略是一个重要的事态发展，有助于确保在国家、国际及全球各级采取协调一致的综合性反恐对策。在包括人权高专办和在反恐的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员在内的反恐执行工作队成员的支助下，会员国应继续实施该战略，该战略认为尊重人权和法治是反恐的根本基础。会员国还应继续支持由人权高专办牵头的反恐执行工作队下属在反恐同时保护人权问题工作组的工作。

48. 各国必须确保尊重所有权利，特别是不可减损权利，例如生命权以及禁止酷刑。联合国人权事务高级专员、人权条约机构以及人权理事会各种特别程序任务负责人继续对法外处决和任意处决、使用酷刑以及据指控的使用秘密拘留中心问题表示严重关切。

49. 会员国应在国内法中重申承诺全面禁止酷刑及起诉对实施酷刑和虐待负责者；禁止使用酷刑逼供所得供词，无论审讯是在本国还是在外国进行的。

50. 为了通过禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格待遇来确保全面禁止酷刑，应采取各种措施来确保所有拘留地点的所有囚徒都能与监测机构联系，撤消秘密拘留点。另外，会员国还应遵守不推回原则，不得将有关人员送回他们可能面临酷刑的国家。

51. 鼓励会员国批准并实施《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》及其任择议定书和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，作为旨在防止酷刑、虐待和强迫失踪的重要的、切实可行的诚信措施和有意义的承诺。
