



第六十八届会议

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

反恐时保护人权和基本自由

秘书长的报告

摘要

大会第 66/171 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均符合其依照国际法，特别是人权、难民和人道主义法承担的义务，并促请各国在反恐时充分履行国际法规定的义务。本报告就是根据这项决议提交的，介绍了近期联合国系统内有关人权和反恐的事态发展，包括支持实施《联合国全球反恐战略》，特别是反恐执行工作队及其反恐时保护人权工作组、反恐委员会及其执行局、人权理事会及其各项特别程序和普遍定期审议、联合国人权条约机构和联合国人权事务高级专员办事处的活动。

* A/68/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 近期联合国在人权和反恐领域的事态发展	4
A. 《联合国全球反恐战略》和反恐执行工作队	4
B. 反恐委员会执行局	6
C. 人权理事会	7
D. 人权条约机构	12
三. 联合国人权事务高级专员及其办事处的活动	13
四. 结论和建议	15

一. 导言

1. 大会在 2011 年 12 月 19 日第 66/171 号决议中重申各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施均符合其依照国际法，特别是人权、难民和人道主义法承担的义务，并促请各国在反恐时充分履行国际法规定的义务。大会欢迎联合国人权事务高级专员为执行 2005 年大会第 60/158 号决议赋予的任务而开展工作，并请高级专员在这方面继续努力；赞赏地注意到秘书长关于反恐时保护人权和基本自由的报告(A/66/204)；并请秘书长向人权理事会和大会第六十八届会议提交关于该决议执行情况的报告。

2. 在该决议中，大会还鼓励安全理事会及其反恐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(人权高专办)、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的联系、合作与对话，在当前与反恐有关的工作中适当考虑促进和保护人权及法治问题。

3. 大会于 2012 年 6 月 29 日通过第 66/282 号决议，完成了对《联合国全球反恐战略》的第三次双年度审查(第 66/288 号决议，附件)。在该决议中，大会强调了统筹和均衡实施该战略所有四个支柱¹的重要性。大会还重申了支柱四所述，促进和保护人权与基本自由对于实施该战略所有支柱的根本作用。安全理事会也通过 2013 年 1 月 15 日的主席声明(S/PRST/2013/1)，重申各国采取的反恐措施必须符合其依照国际法、包括人权法承担的所有义务，并强调“有效反恐措施与尊重人权、基本自由和法治具有互补和相辅相成作用，是成功反恐必不可少的组成部分”。

4. 本报告回应了大会第 66/171 号决议的要求，也回应了前人权委员会请高级专员向大会报告该委员会第 2005/80 号决议执行情况的要求。报告介绍了联合国系统内有关人权和反恐的事态发展，包括支持实施《联合国全球反恐战略》，特别是反恐执行工作队及其反恐时保护人权工作组、反恐委员会执行局、人权理事会及其各项特别程序和普遍定期审议、联合国人权条约机构和人权高专办的活动。

¹ 支柱一，“消除助长恐怖主义蔓延的条件的措施”；支柱二，“预防和打击恐怖主义的措施”；支柱三，“建立会员国预防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”；以及支柱四，“确保将尊重所有人的人权和遵守法治作为反恐斗争根本依据的措施”。

二. 近期联合国在人权和反恐领域的事态发展

A. 《联合国全球反恐战略》和反恐执行工作队

5. 反恐执行工作队反恐时保护人权工作组由人权高专办领导，² 继续协助各国落实《联合国全球反恐战略》中有关人权的内容，特别是题为“确保将尊重所有人的人权和遵守法治作为反恐斗争根本依据的措施”的支柱四所述内容。关于反恐执行工作队及其各工作组活动的总体情况，见秘书长关于联合国系统在实施《战略》方面开展的活动的报告(A/66/762)。

6. 作为反恐执行工作队反恐时保护人权工作组主席，人权高专办继续推动将尊重人权和遵守法治作为有效反恐战略的组成部分；支持通过交流最佳做法，在反恐的所有方面促进和保护人权、基本自由和法治；³ 并协助各国落实《联合国全球反恐战略》中有关人权的内容，⁴ 特别是支柱四所述内容。鉴于会员国重视统筹和均衡地实施《战略》中的所有支柱，⁵ 人权高专办越来越多地强调符合人权和法治的预防性反恐措施，以及《战略》中支柱一所述“消除助长恐怖主义蔓延的条件措施”与支柱四所述“确保将尊重所有人的人权和遵守法治作为反恐斗争根本依据的措施”之间的关联。

7. 在人权高专办的领导下，工作组一直在实施一个大型长期项目，对全球范围执法人员进行有关人权、法治和预防恐怖主义的培训和能力建设，并得到了丹麦、瑞士和美利坚合众国的支助。该项目的目标是向各国提供培训和技术援助，增进各国对国际人权框架和反恐领域法治问题的认识、理解和落实。该项目将提高各国预防、回应和调查恐怖主义威胁的能力，并支持各国努力执行《战略》中支柱四所载列的措施。通过向参与国提供人权培训机会以及有关反恐最佳新做法的信息与专才，该项目鼓励业务警察和安保官员在拟订反恐方案时尊重国际人权准则和法治标准，并增加在该领域的跨界和区域合作。

8. 该项目于 2013 年 4 月在安曼举行的一个讲习班上推出。该讲习班的目的是着手汇集各国培训需求，提高专家和各国代表对该项目的认识，并设立可协助为该项目拟订培训课程的专家名册。参加者包括来自布基纳法索、埃及、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、马里、尼日利亚、卡塔尔、突尼斯、阿拉伯联

² 其他成员包括反恐委员会执行局、国际海事组织、国际刑警组织、关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的分析支助和制裁监测组、反恐时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员、联合国区域间犯罪和司法研究所、以及联合国毒品和犯罪问题办公室。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加。

³ 见大会第 66/171 号决议，第 13 段。

⁴ 见大会第 60/288 号决议，附件。

⁵ 见大会第 66/282 号决议，第 2 段和第 6 段。

合酋长国和也门的高级警察和安保官员以及其他高级别代表。比利时、巴西、加拿大、丹麦、法国、荷兰、俄罗斯联邦、西班牙和美利坚合众国以及欧洲对外行动署作为观察员参加。参加者还包括国际人权法专家、调查员、检察员、反恐官员和专家、民间社会代表、学术界人士、反恐执行工作队成员和来自其他国际组织的专家。

9. 讲习班侧重于汇集当前培训需求，实质性会议的主题包括国际人权法以及当前在调查约谈、采用特殊调查手段、打击暴力极端主义、拘留制度和社区警务等领域的最佳做法标准。讲习班结束后，布基纳法索、埃及、马里、尼日利亚、突尼斯和也门等多个会员国表示，有兴趣在第二次重点需求评估和最佳做法培训班举办完毕、培训模块完成开发、以及专家名册设立之后，请求在该项目下接受培训。专家们将提供技术援助，并采用教员培训办法确保项目的可持续性和长期影响。

10. 反恐时保护人权工作组派代表参加了与此项目相关的众多活动，包括反恐委员会执行局 2013 年 2 月 26 日至 28 日在达累斯萨拉姆举办的主题为“将恐怖主义分子绳之以法：起诉和预防恐怖主义领域的政策挑战”的研讨会，欧洲安全与合作组织(欧安组织)2013 年 3 月 6 日和 7 日在华沙举办的社区警务同行审查会议，全球反恐论坛 2013 年 3 月 21 日和 22 日在华盛顿特区举办的社区警务讲习班，以及全球反恐论坛 2013 年 6 月 5 日和 6 日在阿布贾举办的主题为“刑事司法部门积极主动进行反恐调查的良好做法”的研讨会。

11. 工作组还利用联合国反恐中心的资助，扩充了基本人权系列参考指南。⁶ 这些指南作为实用参考工具，将指导各国行动，为国家评估程序提供核对清单，并满足各国的能力建设需求。作为该项目的组成部分，现有关于人员截停和搜查⁷以及安全基础设施⁸的指南将在更新和翻译后发布，同时还将制订关于拘留、取缔以及使国家反恐立法符合国际人权法的指南。借鉴于 2011 年和 2012 年举行的一系列关于反恐背景下公平审判权和适当程序的区域专家讲习班的成果，工作组也将就这个问题拟订人权参考指南。

12. 作为工作组主席，人权高专办在本报告所述期间，就《战略》中支柱一和支柱四所述有关人权的内容的落实问题，加深了与民间社会组织和人权维护者的接触。民间社会通过国家一级和国际一级的倡议，在开展有效和可持续反恐活动以及实施符合人权和法治的战略方面发挥重要作用。

⁶ 另见 A/HRC/22/26，第 12 段。

⁷ 可查阅 http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/bhrrg_stopping_searching.pdf。

⁸ 可查阅 http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/bhrrg_security_infrastructure.pdf。

13. 在反恐执行工作队框架内，人权高专办按照《战略》和大会第 66/171 号决议继续强调人权关切，并通过工作队及其各工作组⁹的活动，努力将人权和法治原则纳入主流。人权高专办协助联合国反恐中心于 2013 年 1 月 31 日和 2 月 1 日在波哥大举行了由新成立的国家和区域反恐战略工作组提供支持的国家和区域反恐战略会议，强调了将人权作为国家和区域有效反恐战略根本基础的重要性。人权高专办还协助反恐执行工作队和欧洲联盟于 2012 年 11 月 21 日在纽约进行对话。主管人权事务助理秘书长参加了 2012 年 12 月 16 日和 17 日在纽约召开的反恐执行工作队协调会议。2013 年 5 月 8 日，人权高专办参加了在纽约召开的关于实用惩戒康复方案及沙特阿拉伯穆罕默德·本·纳伊夫咨询和护理中心在反恐中的作用中的作用的会议。2013 年 6 月 13 日，高级专员在日内瓦参加了由反恐执行工作队办公室与瑞士政府合作举办的消除助长恐怖主义蔓延的条件以及促进区域合作问题反恐协调人国际会议并作了开幕发言。人权高专办还协助在会议期间举办了有关民间社会作用的小组讨论，着重强调了民间社会在确保反恐战略和措施切实有效、可持续且符合人权方面的重要作用。

B. 反恐委员会执行局

14. 反恐委员会执行局继续积极参与反恐执行工作队反恐时保护人权工作组，包括参加该工作组 2013 年 4 月在安曼举行的讲习班，推出一个针对执法人员的能力建设项目。根据第 66/171 号决议，执行局还继续在筹备和跟进国别访问以及便利提供技术援助等方面，保持并加强与人权高专办、反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员及其他人权机制和任务的合作。执行局继续就相关人权议题，与区域和次区域组织以及国家和国际民间社会组织进行对话。执行局还成立了一个全面和统筹执行国家反恐战略的内部任务组，并更加关注消除助长恐怖主义的条件，所有这些都包含重要的人权内容。在经过修订的安全理事会第 1373(2001) 号和第 1624(2005) 号决议执行情况评估进程中，执行局将列入更多有待与会员国讨论的人权议题。

15. 2013 年 3 月 18 日至 20 日，执行局在加德满都为南亚警察、检察官和法官举办了有人权高专办专家参加的讲习班。讲习班重点介绍了与证人保护、媒体和起诉恐怖主义案件，以及与加强司法部门裁决恐怖主义案件的能力有关的问题。同样，人权高专办派人权专家参加了执行局 2013 年 5 月 7 日至 9 日在坎帕拉为东非执法官员和检察官举办的讲习班。根据安全理事会第 1624(2005) 号决议，人权高专办协助举办了关于禁止煽动恐怖主义以及加强文化对话的两个讲习班。第一个讲习班由伊斯兰合作组织和执行局于 2013 年 5 月 28 日至 30 日在沙特阿拉伯吉达共同举办。第二个讲习班由执行局于 2013 年 6 月 16 日至 18 日在阿尔及尔举办，有来自北非各国的代表参加。讲习班为不同背景的参与者提供了一个分享

⁹ 支持和关注恐怖主义受害者工作组，与反恐有关的边境管理工作组，对话、了解和消除恐怖主义吸引力工作组，以及国家和区域反恐战略工作组。

经验的机会，使他们能够了解当前和今后可能会对国家和区域各级禁止煽动恐怖主义和暴力极端主义的努力造成阻碍或破坏的挑战。

C. 人权理事会

16. 在第 19/19 号决议中，人权理事会再次吁请各国确保为反恐而采取的任何措施均符合国际法，尤其是国际人权、难民和人道主义法。理事会特别吁请各国依照国际法保障隐私权，并敦促各国采取措施确保对隐私权的干预均由法律规制，受到切实有效的监督并订有妥善的纠正之方，包括通过司法复议或其他方法。理事会还吁请各国在反恐的同时，确保任何人在人权或基本自由受到侵犯时都有机会获得有效补救，而且受害者将视情况获得充分、有效和迅速的赔偿，包括将那些对此类侵权行为负有责任的人绳之以法。理事会促请参与支持反恐努力的联合国实体继续推动在反恐时促进和保护人权与基本自由以及适当程序和法治。

17. 在第 22/6 号决议中，人权理事会严重关切在一些情况下，有关国家安全和反恐怖主义的立法及其他措施，例如规制民间社会组织的法律，被错误地用于对付人权维护者，或者以有悖于国际法的方式妨碍他们的工作并危及他们的安全。在该决议第 10 段，理事会吁请各国确保为打击恐怖主义和维护国家安全而采取的措施符合其依照国际法、尤其是国际人权法承担的义务，并且不妨碍参与促进和维护人权的个人、团体及社会机构的工作和安全；界定透明和可预见的标准，以清晰确定哪些违法行为构成恐怖主义行为；“禁止且不规定对人进行任意拘留，或产生类似效果”；若存在相关国际机构、非政府组织和国家人权机构，则允许它们适当接触依照反恐立法和其他有关国家安全的立法被拘留者，并确保人权维护者不因向依照有关国家安全的立法被拘留和指控者提供法律援助而受到骚扰或起诉。

1. 普遍定期审议

18. 人权理事会还在其依照普遍定期审议提供给各国的建议中论述了与人权和反恐有关的问题。理事会在建议中提到有必要确保所有反恐立法、政策和措施均符合各国依照国际人权法、国际人道主义法和难民法承担的国际义务，强调有些国家必须对其被指称的在秘密拘留做法中的同谋现象以及反恐背景下的非法移解进行透明、独立和全面的调查，¹⁰ 还着重提到需要确保只将被拘留者关押在已获认可的拘留场所，并且有正规的程序和保障措施来保护被拘留者的权利，包括获得法律代表和系统通知家属的权利。¹¹ 其他关切议题包括需要审查立法和政策，以确保民间社会的合法活动不会因为反恐立法而受到限制。¹² 建议还提到必

¹⁰ 见 A/HRC/21/4，A/HRC/21/9 和 A/HRC/23/5。

¹¹ 见 A/HRC//22/16。

¹² 见 A/HRC/21/4。

须防止宗教定性，以及需要通过审查反恐立法和措施，确保针对虐待和蓄意攻击某些族裔群体的防范做法具有效力。¹³ 还建议会员国致力于调查涉嫌参与恐怖主义相关活动的个人，并在拥有充足证据时，依照国际公正审判标准在普通法院提起诉讼。¹⁴

2. 特别程序

19. 反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员在他的报告中着重论述了与恐怖主义受害者的人权和各国确保这些权利的相应国际义务有关的议题；¹⁵ 安全理事会基地组织制裁制度及其与国际人权准则的相符性，特别是制裁制度本身缺乏适当程序的问题；¹⁶ 以及对公职人员在反恐时大肆或系统侵犯人权的行为进行责任追究的问题。¹⁷

20. 特别报告员于 2013 年 4 月对布基纳法索进行了一次国别访问。在访问结束时，特别报告员指出，必须设法确保国家边界安全，保障对国家发展不可或缺的外来投资，并处理很容易为恐怖主义蔓延创造条件的经济、社会、政治和人权关切。¹⁸

21. 2013 年 6 月，特别报告员在反恐委员会执行局的支持下，向在瓦加杜古举行的利益攸关方协调会议介绍了自己的任务授权。该会议由反恐执行工作队和反恐执行局共同组织，在落实反恐执行工作队反恐综合援助倡议的背景下举行。在协调会议举行期间，特别报告员向地方当局和捐助界通报了 2013 年 4 月他访问布基纳法索时形成的结论和建议。

22. 自 2011 年 8 月就任以来，特别报告员还就反恐时促进人权问题发布了多份函件和新闻稿，并参加了相关会议、培训活动和专家会晤，其中包括 2013 年 2 月 25 日在日内瓦为一个来自伊拉克的高级别代表团举办的关于恐怖主义暴行背景下解决冲突和建设和平的讲习班，以及 2013 年 4 月 25 日在布鲁塞尔举行的欧洲议会人权小组委员会和安全与防卫小组委员会关于“战争中使用无人侦察机和自控机器人所涉人权问题”研究报告的联合听证会。特别报告员的活动概览已列在他向人权理事会¹⁹ 和大会²⁰ 提交的报告中。

¹³ 见 [A/HRC/21/9](#)。

¹⁴ 见 [A/HRC/21/9](#)。

¹⁵ 见 [A/HRC/20/14](#)。

¹⁶ 见 [A/67/396](#)。

¹⁷ 见 [A/HRC/22/52](#)。

¹⁸ 特别报告员的发言，见 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13227&LangID=E>。

¹⁹ [A/HRC/20/14](#) 第 2-9 段和 [A/HRC/22/53](#) 第 2-13 段。

23. 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在他向人权理事会提交的报告(A/HRC/19/61)中注意到已成立多个国家调查委员会，审查在2001年9月11日恐怖主义袭击后涉及国家秘密和酷刑同谋的问题。特别报告员认为，调查委员会是调查反恐行动框架内所犯罪行的重要工具。

24. 特别报告员还在国别访问期间谈到了安全和反恐措施背景下的酷刑和虐待问题。以突尼斯为例，他观察到自从2003年12月10日通过的反恐立法生效以来，对酷刑的使用有所增加。²¹ 在这方面，他注意到包括《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任择议定书》在内的多项国际人权文书已获批准，而司法部则倡议拟订一个将国家立法与国际人权标准相统一的法律框架草案，以此展现对改革突尼斯法律体系的良好意愿和承诺。在塔吉克斯坦，他观察到国家安全委员会第六部极有可能以打击恐怖主义和遏制对国家安全的威胁为借口，对从俄罗斯联邦归来的移民工人、伊斯兰运动成员和伊斯兰团体或政党、以及被指控与伊斯兰极端分子有关联的人实施酷刑和虐待。²² 在摩洛哥，特别报告员观察到，在涉及恐怖主义和威胁国家安全指称的案件中，拘留和逮捕过程存在一种系统实施酷刑和虐待的行为模式。²³

25. 特别报告员已发布多份函件和新闻稿，推动当局修订国家反恐立法并充分执行防止在涉及反恐的案件中出现酷刑和虐待的所有必要保障措施，包括不采用通过酷刑获得的证据。2012年4月12日，特别报告员在布鲁塞尔欧洲议会人权小组委员会举行的主题为“秘密移解和拘留做法：如何在反恐时保护人权”的公开听证会上作了发言。

26. 在第20/16号决议中，人权理事会请任意拘留问题工作组就与任何被剥夺自由者的权利有关的补救措施和程序，编写基本原则和导则草案，并在2015年提交给理事会，以便依照国际人权法协助会员国履行避免任意剥夺自由的义务。

27. 任意拘留问题工作组第六十五届会议通过了关于习惯国际法中任意剥夺自由的定义和范围的第9号审议意见。工作组认为，禁止一切形式的任意剥夺自由是习惯国际法的一部分，是一项绝对性或强制性规范。工作组对越来越多地依赖行政拘留，包括以反恐为由的拘留表示关切。工作组注意到，“虽然反恐举措在十分有限的情况下可能需要采取一些会限制某些保障、包括与拘留和获得公正审判权相关的保障的具体措施，但是在任何情况下，剥夺自由的措施均应符合国际法规范。在这方面，任何被剥夺自由者向法院提起诉讼以便就拘留的合法性提出质疑的权利是一项人权，在任何情况下均受普通法院管辖。”工作组还注意到，“允

²⁰ A/67/396，第2-11段。

²¹ 见 A/HRC/19/61/Add. 1。

²² 见 A/HRC/22/53/Add. 1。

²³ 见 A/HRC/22/53/Add. 2。

许行政拘留的反恐立法往往允许以秘密证据作为无限期拘留的依据。由于这不符合禁止任意剥夺自由的规定，任何人都不得仅凭其无法作出反应的证据而被剥夺自由或遭到拘留，包括移徙拘留、恐怖主义相关拘留和其他类别的行政拘留。”²⁴ 工作组还按照其个人投诉程序，采纳了与因为恐怖主义相关指控而被拘留者的案件直接相关的，并且认为这些案件属于任意剥夺自由的大量意见。²⁵

28. 被迫或非自愿失踪问题工作组在其关于访问巴基斯坦的报告中表示，应认真审查反恐法案和民事权援助行动条例是否符合国际标准，因为这两者似乎允许某种形式的任意剥夺自由，本身就可能为强迫失踪的出现创造条件。²⁶ 工作组还承认巴基斯坦面临重大安全挑战，包括来自恐怖主义运动和暴力团体的袭击。但工作组强调，“为应对安全威胁，尤其是应对恐怖主义而采取的行动，在任何时候都必须尊重国内和国际公认的人权。”²⁷ 工作组还回顾了《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》第七条，其中规定“不得援引任何特殊情况，不论是战争威胁、战争状态、内部政治不稳定还是任何其他公共紧急状况，作为造成被强迫失踪的理由。”

29. 2011年10月21日，根据关于反恐背景下全球秘密拘留做法的联合研究报告所涉任务授权，包括酷刑问题特别报告员、反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员、任意拘留问题工作组以及被迫或非自愿失踪问题工作组的任务授权，向59个国家发出了后续信函，要求各国政府提供执行研究报告所载建议的最新资料。任意拘留问题工作组在向人权理事会提交的报告(A/HRC/22/44)中提到，将考虑按照任务授权对这项研究采取后续行动。反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员在向人权理事会提交的报告中，赞同并强烈敦促所有会员国接受和执行2010年2月该研究报告在反恐背景下向理事会提出的建议。²⁸

30. 人权维护者状况特别报告员在2012年向大会提交的报告(A/67/292)中评估了某些立法对人权维护者的影响，包括反恐立法及其他有关国家安全的立法。报告员注意到，在有些情况下，反恐立法所述规定非常宽泛，以致于任何表达不同意见的和平行为都会被归为恐怖主义行为或者帮助、支持或宣扬恐怖主义的行为。她还强调了依照反恐立法被指控的个人在获得法律代表方面受到的限制，并注意到此类限制对于人权维护者提供法律协助以及监测监狱和拘留设施的严重影响。

²⁴ A/HRC/22/44，第37-75段。

²⁵ 见工作组制作的案例意见和报告数据库，可查阅<http://www.unwgadatabase.org/un/>。

²⁶ A/C.2/22/45/Add.2，第29段。

²⁷ 出处同上，第90段。

²⁸ A/HRC/22/52，第50段。

31. 和平集会和结社自由权利特别报告员在向人权理事会第二十三届会议提交的报告(A/HRC/23/39)中论述了对限制民间社会组织寻求、接受或利用外来资金的法律和做法的关切。特别报告员注意到各国需要保护国家安全或公共安全，可将此作为限制结社自由的正当理由，但他强调，各国必须充分遵行国际人权法在该领域的规定。他尤其对金融行动特别工作组关于非营利组织的第8号建议表示关切，其中规定“各国应审查相关法律和条例是否足以确保各实体不被用于资助恐怖主义。”特别报告员在其报告第25段强调指出，“由于实施了专门针对民间社会组织的监督措施，恐怖主义融资的情况就算存在，也非常少”，相反，倒是金融情报十分重要。在他看来，第8号建议没有充分考虑到，国家已经有金融监督和警方合作等其他方式来有效应对恐怖主义融资威胁。他注意到，金融行动特别工作组没有制订具体措施来保护民间社会部门的结社自由权，防止这一权利因国家声称其措施符合金融行动特别工作组第8号建议而受到不当限制。特别报告员强调了民间社会组织在打击恐怖主义方面的重要作用，注意到不当限制措施可能导致捐助方撤销对在艰苦环境下工作的社团的支助，从而损害民间社会组织在打击恐怖主义和极端主义方面采取行动的宝贵积极性。

32. 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在向大会提交的报告(A/67/275)中论述了与限制施加死刑处罚有关的议题，特别是那些与任意剥夺生命、侵害获得公平审判的权利、错判问题以及军事法院和法庭施加死刑处罚直接相关的议题。特别报告员关切地注意到少数国家继续增加可处死刑的罪行，包括与恐怖主义有关的罪行。例如在2011年，沙特阿拉伯提出一项针对恐怖主义及其融资行为的新刑法供审议，其中包含27种可处死刑的罪行。孟加拉国议会于2012年2月通过《2009年反恐怖主义法》修正案，对资助恐怖主义等罪行施加死刑。特别报告员还就反恐案件中施加死刑的问题发布了多份信函，尤其关切伊朗伊斯兰共和国和伊拉克违反国际人权法，在反恐案件中施加死刑的问题。²⁹

33. 特别报告员在其关于美国政府为执行前一任务负责人2008年6月访问美国后提出的建议而采取的措施的报告(A/HRC/20/22/Add.3)中注意到一些领域有所进展，但在优先关切领域并无显著改善，特别是施加死刑的正当程序，执法、军事和情报行动的透明度，以及政府对其国际行动中可能出现的非法死亡事件的责任。特别报告员注意到被判处死刑的囚犯在各州人身保护令程序的关键阶段仍然不享有获得律师的权利，而在这个阶段，所有的权利要求都必须提出，否则根据1996年《反恐与有效死刑法案》，他们将进入不了联邦人身保护令程序。

34. 特别报告员还于2012年3月访问印度，在访问期间谈到了由于警卫人员过度使用武力而导致死亡的问题和该领域相关立法，以及各类非国家行为体犯下的非法杀戮行为，并注意到法外处决案件中的有罪不罚现象是一个需要应对的重大

²⁹ 见 A/HRC/23/47/Add.5。

挑战。他建议该国继续邀请联合国特别程序前往访问，包括了解相关反恐措施。特别报告员在其关于 2012 年 11 月访问土耳其的报告(A/HRC/23/47/Add. 2)中指出，任何针对土耳其人权记录的分析都应考虑到该国在打击恐怖主义方面的挑战。不过，他观察到土耳其反恐斗争在遵守国际人权准则方面面临巨大挑战，并特别注意到反恐行动的法律框架含有很不明确之处。

D. 人权条约机构

35. 人权事务委员会，禁止酷刑委员会，儿童权利委员会，经济、社会和文化权利委员会以及消除种族歧视委员会继续处理缔约国反恐措施是否遵从国际人权条约规定义务的问题。

36. 例如，人权事务委员会处理的一个关切是一些缔约国的国家反恐立法由于对恐怖主义的定义不够明确且过于宽泛等原因，没有遵从《公民权利和政治权利国际公约》的具体规定。其他关切议题包括适当程序和公平审判方面缺乏保障，存在任意逮捕和不加控告或审判的无限期拘留等现象；审前长时间拘留被普遍采用，挑战审前拘留的合法性缺乏有效保障，被拘留者难以迅速与律师联系；言论和意见自由受到限制，人权维护者、律师和记者尤其受限；以及执法人员在反恐活动中针对弱势群体的行为。委员会还对引渡案件中请求外交保证的做法表示关切，这一做法可能使个人在请求国面临遭受酷刑或残忍、不人道和有辱人格待遇或处罚的风险。委员会指出，缔约国在此类案件中应认识到，无论商定的后续程序多么严格，酷刑做法越系统化，就越不可能通过外交保证避免出现遭受此种待遇的切实风险。³⁰

37. 人权事务委员会继续通过拟订相关一般性意见提供指导，包括关于《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条的第 34 号一般性意见。委员会明确指出，缔约国应确保反恐措施遵从第 19 条第 3 款，并清晰界定“鼓动恐怖主义”和“极端主义活动”等罪行，以及“鼓吹”、“颂扬”和“开脱”恐怖主义的罪行，以确保不对言论自由进行不必要或不成比例的干涉。³¹还必须避免过度限制信息获取。媒体在向公众通报恐怖主义行为方面发挥着关键作用，其运作能力不应受到不当限制。在这方面，委员会指出，记者开展正当活动不应受到处罚。

38. 禁止酷刑委员会对以下情况表示关切：国家立法中对恐怖主义的定义宽泛且模糊，并有审前长时间拘留的规定，缺乏允许个人挑战拘留合法性的规定，以及缺乏充分保障措施以防止任意逮捕和拘留被控犯有恐怖主义罪行的个人。委员会还对以下问题表示关切：使用特别辩护律师，以国家安全为由利用行政拘留和移民立法拘留和驱离非公民，在反恐合作中使用秘密拘留，对特殊移解中的同谋行

³⁰ CCPR/C/DEU/CO/6，第 12 段。

³¹ CCPR/C/GC/34，第 46 段。

为缺乏有效、中立和独立的调查，以及在避免使用通过酷刑获得的证据方面缺乏保障。

39. 儿童权利委员会处理了反恐立法对儿童的影响，包括依照反恐立法拘留或指控的儿童缺乏法律保障的问题。消除种族歧视委员会对反恐及其他安全立法对特定群体造成的影响表示关切，并已建议在恐怖主义预防和调查体系中纳入保障机制，防止出现滥用权力和蓄意针对特定族裔或宗教群体的情形。³²

三. 联合国人权事务高级专员及其办事处的活动

40. 作为担任反恐执行工作队反恐时保护人权工作组主席的补充，人权高专办继续处理与反恐时保护人权和基本自由有关的优先议题并为此提出建议。例如，高级专员在其向人权理事会第二十二届会议提交的报告中详细阐述了反恐背景下适当程序和公平审判权所面临的一些挑战，并注意到人权高专办作为工作组主席在与反恐执行工作队办公室合作举办的区域专家研讨会中重点提出的几项良好做法建议。

41. 高级专员在 2013 年 5 月 27 日人权理事会第二十三届会议上致开幕词，³³ 强调全球反恐斗争的目的在于捍卫法治，实现一个具备自由、平等、尊严和正义价值观的社会。但她指出，人权高专办不断收到有关反恐和平暴行动中发生严重侵犯人权行为的指控。她提请注意关塔那摩湾拘留中心未能关闭，就是反恐斗争中公平审判权等人权得不到维护的例子，而关塔那摩许多被拘留者被继续无限期关押，就等同于任意拘留，这与国际法相违背。她鼓励相关当局采取措施，逐步关闭关塔那摩湾拘留中心，并确保所有此类措施都是按照国际人权法规定的义务付诸执行。同时，必须竭尽全力确保充分尊重包括选择绝食抗议者在内的被拘留者的人权。

42. 高级专员还对许多国家仍未对过去参与的移解进行公开和独立的调查表示关切，在此类移解中，嫌疑恐怖分子未经正当程序即被拘捕并移交审讯中心。她注意到欧洲议会已消除就此开展的数项议会调查和司法调查一度遇到的障碍，并吁请各国开展可信和独立的调查，以此作为接受问责的首要步骤。

43. 高级专员在向人权理事会第二十三届会议所作的发言及其他场合中，对反恐和军事行动中使用武装无人机所涉人权问题一再表示关切，并指出由于使用无人机欠缺透明度，有关无人机打击的法律基础和确保遵循适用国际法的保障机制均不够清晰。此外，透明度不足还引发问责真空，致使受害者无法寻求补救。高级专员敦促各国在部署无人机打击的标准方面实现完全透明，并确保在使用时充分

³² 见 CERD/C/GBR/CO/18-20。

³³ 可查阅 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13358&LangID=E>。

遵行相关国际法。一旦发生侵犯行为，各国应立即开展独立、中立和有效的调查，并向受害者提供切实有效的补偿。

44. 2013年6月13日，高级专员在反恐执行工作队办公室协同瑞士政府于日内瓦举办的消除助长恐怖主义蔓延的条件及加强区域合作问题反恐协调机构国际会议³⁴上致开幕词，着重指出有必要更为深刻地认识对人权缺乏尊重与助长恐怖主义的条件之间的联系，同时也有必要努力确保针对恐怖主义的刑事司法对策切实符合人权标准。她呼吁加倍努力实施全球反恐战略，并鼓励各国将批准和执行所有国际人权条约作为一个全面有效的反恐战略的组成部分。高级专员强调了民间社会在打击极端主义、促进对话、捍卫人权和增强社会凝聚力方面起到的关键作用。她鼓励各国借助通过立法保护提供给民间社会组织空间等手段创造有利环境，并促进民间社会组织参与制定国家和地区反恐战略。针对恐怖主义受害者的人权问题，高级专员着重指出，重要的是承认他们的损失，并在实践中确认他们获得赔偿、真相和正义的权利，以及他们过上没有恐惧且能获得所需支持的生活的权利。

45. 人权高专办还继续支持各项旨在加强安全理事会制裁制度与国际人权标准一致性的举措。人权事务高级专员驻纽约办事处与德国常驻联合国代表团合作，于2012年12月4日举办了关于“定向制裁、人权和适当程序：1267/1989基地组织制裁制度的未来”的会外活动，安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第1267(1999)和1989(2011)号决议所设委员会的主席和监察员、反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员³⁵和两名民间社会代表作为专题讨论小组成员出席，主管人权事务助理秘书长担任主持人。此次活动是为了围绕安全理事会第1989(2011)和2083(2012)号决议所述制裁制度的适当程序方面进行讨论提供参考。2013年2月19日，人权高专办高级管理层在日内瓦会见了安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第1267(1999)和1989(2011)号决议所设委员会的监察员，就与其任务授权相关的人权议题进行了讨论。

46. 应突尼斯政府邀请，人权高专办参加了2013年5月30日和31日在突尼斯举办的旨在讨论该国新反恐法草案的研讨会。这一举措表明，该国政府承诺确保反恐立法符合国际人权法律和标准，同时考虑到反恐时促进和保护人权与基本自由问题前任特别报告员提出的建议。³⁶人权高专办为联合国毒品和犯罪问题办公室2013年6月9日至12日在也门举办的题为“人权、基本自由和预防刑事犯罪(有关恐怖主义行为的招募、培训、煽动和美化)”的国家讲习班，以及该办公室制作有关人权与恐怖主义刑事司法对策的培训模块提供了人权专才和培训。

³⁴ 可查阅 <http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/conference-geneva-june-2013.shtml>。

³⁵ 特别报告员向大会提交的报告(A/67/396)对该问题有所提及。

³⁶ 见 A/HRC/16/51/Add. 2 和 A/HRC/20/14/Add. 1。

47. 应欧安组织邀请，人权高专办促成于 2012 年 11 月 12 日和 13 日在维也纳举办了一次关于在预防和打击恐怖主义及导致恐怖主义的激进行为方面加强区域合作、刑事司法机构和法治能力的会议。会议旨在通过设立适当刑事罪项、采用刑事诉讼工具和建设执法能力，鼓励进行努力、提高认识并增强国际能力，从而在反恐背景下保护和增进人权的同时维护法治。人权高专办还参与了一项同行审议活动，对欧安组织提供社区警务办法预防恐怖主义并打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进行为的手册草案进行审议。

48. 人权高专办还继续协助全球反恐论坛落实各项举措，包括为起草良好做法备忘录提供实质性和实际指导。³⁷ 例如，人权高专办参加了 2012 年 12 月 12 日至 14 日在阿布扎比举行的全球反恐论坛协调委员会第三次部长级全体会议，并参加了 2013 年 4 月 10 日和 11 日以及 2013 年 7 月 8 日和 9 日分别在布鲁塞尔³⁸ 和日内瓦³⁹ 召开的关于支持国际司法和法治研究所课程编排的会议，还听取了 2013 年 6 月 20 日全球反恐论坛在纽约就其开展的活动向会员国所作的通报。

四. 结论和建议

49. 会员国通过重申《联合国全球反恐战略》，承诺统筹和均衡地实施该战略的所有四个支柱。与此同时，会员国还重申了对支柱四所述关于确保在该战略所有支柱的实施过程中促进和保护人权与基本自由的承诺。

50. 在这方面，鼓励会员国确认预防性反恐措施符合人权和法治，并处理《战略》中支柱一所述“消除助长恐怖主义蔓延的条件的措施”与支柱四所述“确保将尊重所有人的人权和遵守法治作为反恐斗争根本依据的措施”之间的关联。

51. 会员国应根据各自对《战略》的承诺，促进尊重人权和遵守法治，作为国家和区域两级全面有效反恐战略的组成部分。批准和执行所有国际人权公约，应成为此类战略不可分割的组成部分。

52. 会员国应充分关注人权理事会在普遍定期审议进程和相关特别程序任务中提出的、联合国人权条约机构提出的、以及人权事务高级专员在给人权理事会的报告中提出的关于反恐背景下促进和保护人权的建议。

53. 反恐执行工作队及其各实体在支持《战略》实施的所有活动中，应始终将促进尊重人权和遵守法治作为反恐斗争的根本依据，并尤其确保此类协助符合国际人权法。

³⁷ 见 A/HRC/22/26。

³⁸ 布鲁塞尔会议由全球反恐合作中心、安全研究所和位于海牙的国际打击恐怖主义中心共同举办。

³⁹ 日内瓦会议由全球反恐合作中心和日内瓦安全政策中心共同举办。

54. 会员国和反恐执行工作队及其各实体应牢记民间社会在打击极端主义、促进对话、捍卫人权和增强社会凝聚力方面的关键作用，在《战略》实施过程中增进与民间社会的接触并支持其发挥作用。

55. 鼓励会员国和反恐执行工作队及其各实体在各自关于《战略》实施进展情况的报告中说明为确保将尊重所有人的人权和遵守法治作为反恐斗争根本依据所采取的措施。
