



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2002/18  
27 February 2002  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十八届会议  
临时议程项目 4

联合国人权事务高级专员的报告和  
世界人权会议后续行动

高级专员根据大会第 48/141 号决议提交的报告

人权：统一框架

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 7	2
一、人权与安全之间的平衡.....	8 - 18	3
二、难民和移民权利：特别关注.....	19 - 25	6
三、人权：团结战略.....	26 - 54	8
A. 加强国际合作.....	29 - 34	9
B. 认真做好防患于未然.....	35 - 40	10
C. 加强彼此间的平等、宽容和尊重.....	41 - 49	12
D. 履行人权承诺.....	50 - 54	14
四、结束语.....	55 - 59	
附件：根据安全理事会第 1373(2001)号决议第 6 段提交报告 “进一步指南”的提案.....		17

## 导 言

1. 人类不安全感是当今世界主要关心的事务。9月11日美国遭到极其可怕的恐怖主义袭击及其后果加剧了全世界的忧虑和不安全感。今天我们面临的主要挑战之一是确保地球上每个人的安全。在处理这些关注时我们需要提高寻找共同基础的努力。人权就是这样一种共同基础。尊重人的生命和尊重人的尊严是所有文化和宗教的共享价值观。在过去50年里，各国成功地将这些价值观变为全面的普遍准则。这些全球人权标准战胜了冷战、武装冲突和经济不稳定。它们是指引各国行动的红绿灯。人权委员会在今天与过去一样可发挥具体的作用，在我们面临不安全感的今天促进对人权的尊重，以此作为统一框架。

2. 恐怖主义是对最基本的人权，生命权的威胁。拟定打击恐怖主义的共同办法有利于人权。作为联合国人权事务高级专员，我对各国的正当关注富有同感：我们应该断绝一切渠道，不让策划、支持或犯下恐怖主义行径的人寻找安全区、逃避起诉、获得资金或进行进一步的攻击。安全理事会第1373(2001)号决议为这方面的行动制定了重要框架。

3. 虽然恐怖主义仍有待国际社会作全面和权威性界定，但各国已经就一些核心内容取得共识。大会在1995年12月9日通过，载于第49/60号决议附件的《消灭国际恐怖主义措施宣言》中宣布：“为了政治目的而企图或蓄意在一般公众、某一群人或某些人中引起恐怖状态的犯罪行为，不论引用何种政治、哲学、意识形态、种族、人种，宗教或任何其他性质的考虑作为借口，在任何情况下都是站不住脚的。”如何对付各种恐怖主义行径有许多公约。拟定一项关于恐怖主义的全面公约，如大会正在辩论的，可为采取国际行动奠定进一步基础。未来公约的规定如符合人权法、人道主义法和难民法将有助于得到全世界的支持。

4. 9月11日的袭击除构成恐怖主义行径外，因其大规模性质以及以平民人口为攻击目标这一事实，也符合危害人类罪资格。深受危害人类罪之害的所有国家可诉诸各种法律措施，惩治罪犯极其同谋。根据国际刑法，参与危害人类罪的个人可以受到起诉。实际上，这种罪行的国际性质为所有国家创造了协助起诉嫌疑犯的义务。国际法还规定对危害人类罪无时效可言。因此，这种罪行的嫌疑犯可在将来任何时候受到起诉。危害人类罪也是全世界管辖的主体。这意味着任何国家都可以追踪，逮捕和起诉涉嫌参与9月11日攻击的人。

5. 打击恐怖主义的有效国际战略应该以人权为统一框架。认为在某些情况下可以违反人权的意见是错误的。人权的本质是凡事关人命和尊严就不能妥协；某些行为无论系国家或非国家行为者所为，不论目的如何，绝无道理可言。国际人权和人道主义法律为可容许的政治和军事行为确定了界限。无视人命和自由的处理办法有损打击恐怖主义的措施。

6. 人权和恐怖主义主题近几年已成为人权委员会若干决议的核心，最近的一次是第 2001/37 号决议。增进和保护人权小组委员会已授权其成员之一深入分析该主题；其特别报告员，卡利奥皮·库法已提交一份初步报告(E/CN.4/Sub.2/1999/27)和一份进展报告(E/CN.4/Sub.2/2001/31)。

7. 增进和保护人权是打击恐怖主义有效战略的核心。提交委员会的本报告阐述了各项政策和战略，确保人权作为打击恐怖主义行径的统一框架。这项战略的内容包括人权法律制定的公正平衡为整个打击恐怖主义努力的核心。该战略的其他关键内容是同时处理人类不安全感的更大问题，特别是需要加强国际合作、认真对待防患于未然、加强彼此平等和尊重以及履行人权承诺。

## 一、人权与安全之间的平衡

8. 人权委员会 17 名特别报告员和独立专家在 2001 年 12 月 10 日人权日发表了一项联合声明，提醒各国，继 2001 年 9 月 11 日悲惨事件之后，它们有义务根据国际法维护人权和基本自由。特别报告员和独立专家对已经通过和设想通过，有可能侵犯所有人的人权和基本自由的反恐怖主义和国家安全立法和其他措施深表关切。他们告诫不要采取侵犯人权和针对特定群体的措施，如人权维护者、移民、寻求庇护者和难民、宗教和种族少数群体、政治积极分子和媒体。他们向有关当局提出了他们的关切，请他们采取适当行动，确保尊重人权和基本自由。特别报告员和专家特别提醒各国注意不歧视基本原则，根据这项原则，人人有资格享受一切权利和自由，“不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区别。”

9. 保证无辜者不成为打击恐怖主义措施的受害者应为打击恐怖主义战略的重要内容。这要求各国严格遵守维护人权和基本自由的国际义务。9 月 11 日之前和之后推行的打击恐怖主义战略有时损害了提高对共同人权价值观的尊重的努力。

世界若干地区已采取过分措施，压制或限制个人权利，包括隐私权、思想自由、无罪推定、公平审判、寻求庇护权、政治参与、言论自由和和平集会。要建立根除恐怖主义所需要的牢固人权文化就需要弥合人权标准与其实际适用之间的鸿沟。

10. 每一项人权法律均正兼顾到合理的国家安全关注与基本自由之间的平衡关系。两者之间的这种平衡关系体现于《公民权利和政治权利国际公约》、《欧洲保护人权与基本自由公约》、《美洲人权公约》、《非洲人权和人民权利宪章》和《阿拉伯人权宪章》。

11. 人权法，特别是《公民权利和政治权利国际公约》第四条要求，某些权利不得在任何情况下被克减。这些权利包括生命权、思想、良心和宗教自由、不受酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇的自由、刑法规定准确和无追溯性的原则，除非后来的法律判处较轻的惩罚。只有在国际人权法确定的特殊情况才容许克减其他权利：任何此类措施必须属于特殊情况，有严格时间限制和以紧急情势所需者为限并根据国际法规定的其他义务经常予以审查，不得有任何歧视。援引克减措施的国家有义务经由秘书长通知其他缔约国并阐明已受克减的各项规定及其理由。

12. 即使在武装冲突期间，只有在民族面临生死存亡之际方可实行克减诸如《公民权利和政治权利国际公约》等条约规定的措施并以此情势为限。即便如此，各国仍应仔细考虑在此情势中实行这种措施的理由和合法性。人权事务委员会在其第 29 号一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.11)列举了不受法律克减的一系列情况。这些情况如下：被剥夺自由的所有人必须得到尊重其尊严的待遇；禁止劫持人质、绑架或不经确认的拘留；保护属于少数群体的人；禁止非法驱逐和转移人口；及“缔约国不得以宣布国家紧急状态为借口，来从事战争宣传或提倡民族、种族或宗教仇恨从而煽动歧视、敌视和暴力”(同前.第 13 段)。

13. 国际人道主义法律明确规定在武装冲突期间要保障公平受审权。人权事务委员会在其第 29 号一般性意见阐明，合法和法治原则要求在紧急状态期间遵守公平审判的基本要求。委员会强调，在保护第四条第(2)款明确承认为不可克减的权利时，从程序包括常常从司法保障角度确保这些权利不受克减乃势所必然。《公约》与程序保障有关的规定决不能受规避保护不可克减权利的措施的限制。

具体而言，导致紧急状态期间判处死刑的任何审判必须符合《公民权利和政治权利国际公约》的规定，包括关于公平审判的规定。这些规定包括在法院和法庭面前平等的权利；由胜任、独立和公平法庭公平审理的权利；无罪推定；被告有权用其理解的语言迅速和详细获悉对其指控的性质和理由；与其所选律师联络的权利；盘问证人和确保被告方的证人出庭和接受审问的权利；不被迫作不利于自己的证词或被迫承认有罪的权利。

14. 此外，人权法要求在允许为除紧急情况之外的一些正当和确定的目的限制一些权利的特殊情况中，必须遵守必要性和相称性的原则。为实现目标采取的措施必须适当和侵入性最小。给予某些当局采取行动的酌处权不得没有限制。不歧视原则必须予以遵守，并且必须作出专门努力，保护弱势群体的权利。针对具体种族或宗教群体的反恐怖主义措施与人权背道而驰并具有引起歧视和种族主义升级的额外危险。

15. 人权事务委员会已发表若干其他政策声明，可协助各国政府采取符合其人权义务的反恐怖主义措施。例如，在缔约国遵守《公民权利和政治权利国际公约》第九条(人身自由和安全权)的问题上，委员会对扩大和放宽逮捕和拘留权的倾向一再提出关注。委员会已经声明，个人在被带见法官或其他官员之前被羁押期限不得超过“几天”。委员会在审查关于公平审判权的第十四条和第十五条时，也常常批评将军事法庭管辖权扩大到平民和使用“匿名法官”的做法。

16. 酷刑在任何情况下受到绝对禁止。《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》第二条第 2 款规定：“任何特殊情况，不论为战争状态、战争威胁、国内政局动荡或任何其他社会紧急状态，均不得援引为施行酷刑的理由。”该《公约》第三条还规定绝对禁止将某人驱逐、遣返或引渡至此人将有遭受酷刑危险的另一个国家。在若干情形中，禁止酷刑委员会注意到多数酷刑指控涉及到被指控犯有恐怖主义行为或因此而被判刑的个人。委员会已查明了通常造成酷刑做法的若干措施。这些措施包括给予警察大规模逮捕和拘留的权利；各警察和治安机构管辖权重叠；秘密拘留；缺乏处理酷刑指控的法律基础设施或这种设施不恰当；存在广泛的审前拘留权；延长使用行政或防范性拘留时间；缺乏被拘留者中央登记册；干涉检察官调查酷刑指控的权力；以及剥夺与律师、家庭和医务人员联络的权利。

17. 2001 年 11 月 22 日，禁止酷刑委员会发表了一项声明(CAT/C/XXVII/Misc.7)，提醒《公约》缔约国，它们批准《公约》时承诺的多数义务具有不可克减的性质。委员会在坚决谴责 9 月 11 日恐怖主义袭击并对“受害者表示沉痛哀悼(他们是约 80 个国家，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》的许多缔约国”的国民)后，强调了下列各条所载义务：上文提到的第二条、第十五条，禁止援引以酷刑取得的口供为证据，除非用作针对施用酷刑者的证据、和第十六条，禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。委员会指出在一切情况中均必须遵守这些规定。委员会表示深信，“无论缔约国针对国际恐怖主义威胁采取何种对策，这种对策都将符合它们在批准《禁止酷刑公约》时承担的义务。”

18. 18 岁以下的人享有《儿童权利公约》规定的所有权利。得到世界几乎每个国家批准的这项《公约》不允许权利受到克减。第三十八条明确指出，《公约》在紧急情况中适用。《公约》规定的儿童的所有权利即使在紧急状态时期也必须受到保护。承认每个儿童的固有生命权具有特殊意义。这包括禁止对 18 岁以下的人所犯罪行判处死刑，任何时候均不得无视这项规定。《联合国少年司法最低限度标准规则》(《北京规则》)也是这方面的有关规定。

## 二、难民和移民权利：特别关注

19. 难民和移民在 9 月 11 日之前在世界各地已经容易受到伤害，9 月 11 日以后甚至更加容易受到伤害。毫无疑问，各国有权，甚至有义务确保其领土不成为恐怖分子的安全区，权利与自由不被公民和外国人肆无忌惮地滥用来培植恐怖主义行径。然而，因遭到真正迫害和暴力，常常包括恐怖主义行径，而逃离的寻求庇护者不应该成为严厉打击恐怖主义的政策的受害者。移民，即使没有证件，也有权利受到保护，免遭暴力、歧视和过分的措施。人权高专办庆祝 2001 年人权日的活动包括举行专家小组会议，着重讨论 9 月 11 日后难民和移民的情况。该专家小组会议是由人权高专办与联合国难民事务高级专员办事处(难民署)联合组织的。这一活动是在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》(A/CONF.189/12,第一章)后续行动的背景下进行的。

20. 各国在《德班宣言》中申明承诺尊重和履行以保护难民、寻求庇护者、返回者和国内流离失所者有关的人道主义义务。《宣言》注意到国际团结、共同承担和合作分担责任，保护难民的重要性，重申 1951 年《难民地位公约》及其 1967 年议定书仍然是有关国际难民的制度的基础。

21. 难民署强调，适当执行 1951 年《难民地位公约》的结果是在难民保护中排除下列人员：有重大理由认为他或她犯下破坏和平罪、战争罪或危害人类罪或严重非政治罪或违反联合国宗旨和原则的行为。严重非政治罪通常被解释为包括恐怖主义行为。但是难民署强调某一个人是否卷入此种罪行应根据每个案情决定。因此，在边界或入境点不应该草率或完全拒绝庇护申请，因为那样做可能等于驱回。每一申请应根据其案情决定；寻求庇护的每个人应经过个人难民地位确定程序。尽管人权法律不排除在某些情况下限制寻求庇护者的行动，但因担心恐怖主义而对非法入境或来自特定国家的所有寻求庇护者实行自动居留的提议会构成过分和歧视性对策。

22. 《难民地位公约》和/或其议定书目前有 143 个缔约国。去年，国际社会举行了《公约》五十周年的纪念活动。为了庆祝这一节日，2001 年 12 月 12 和 13 日在日内瓦举行了一次部长级会议。我参加了有 156 个国家和大量政府间和非政府组织出席的这一会议。与会者通过了一项宣言，重申承诺“充分和有效履行 1951 年《公约》和/或其 1967 年《议定书》规定的义务”并承认该条约为具有“实质性和弹性”以及“持久重要性”的条约之一。各国的这一公开声明值得注意，特别是发生恐怖主义威胁后，《公约》被一些国家批评为已经过时。

23. 在筹备五十周年活动时，难民署进行了关于国际保护问题的全球协商。人权高专办支持该进程产生的保护议程草案。该议程包括加强《公约》的执行，确保在范围更大的移徙运动的背景下保护难民、改善收容国之间的负担分摊、更有效地处理与安全有关的关注和加倍努力为难民寻找长期解决办法。

24. 为了消除针对移民的种族主义和仇外心理等现象，《德班宣言》强调必须创造有利条件，在移民与移民所处国家的其余社会之间争取实现更大的和谐、宽容和彼此尊重。《行动纲领》鼓励各国促进移民人权教育和开展宣传运动，确保公众获得有关移民和移民问题的准确知识，包括移民为东道国社会作出的积极贡献和移民的，特别是处于不正常情况的移民的脆弱性。加强移民人权问题特别

报告员和当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员的工作也是落实《德班宣言和行动纲领》的组成部分。

25. 令人鼓舞的是，1990年12月18日在纽约通过的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》将于不久生效。<sup>1</sup> 该《公约》在提交第二十份批准或加入文书三个月后生效。现在该《公约》有19个缔约国；11个签署国。这项《公约》尽早生效十分重要。我呼吁各国考虑批准它。《公约》设想成立一条约机构，称为保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会。委员会开始将由10名专家组成，审查缔约国为执行《公约》而采取的立法、司法、行政和其他措施的报告。

### 三、人权：统一框架

26. 尽管原因和结果不同，但人生不安全感为当今世界上多数人所共有。人们因恐怖主义威胁而的确感到不安全；许多人还因其他原因感到不安全，如武装冲突、种族歧视、不公正、任意逮捕、酷刑、强奸、极端贫困、爱滋病病毒/爱滋病，工作无保障和环境退化。在世界各地，人们在其权利和他人的权利面临威胁时感到不安全。关意而言，安全就是权利无普遍威胁之虞，这是进行安全分析的核心。

27. 1994年人类发展报告提出了人类安全概念，作为处理全球不稳定的核心行动概念。这一概念的价值在于它将人置于安全辩论的中心。联合国在和平与安全、预防犯罪和促进发展等主要领域的行动很大程度上体现了保护人类安全的承诺。这概念现在已被若干国家采纳为对外政策思想并得到一些区域性组织、非政府组织和学术机构的推崇。

---

<sup>1</sup> 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》载有移徙工人及其家庭成员的一些基本权利，包括不受歧视的自由；生命权；思想自由；意见自由；隐私权；财产不被任意剥夺的自由；人身自由和安全权利和免遭暴力、人身伤害、威胁和恫吓的有效保护；受到人道和尊重的待遇的权利；以及不受集体驱逐措施的权利。



28. 要实现全球安全就需要制定一项全面战略，处理不完全的根源，不仅其后果和其表现。这项战略必须以个人及其普遍权利为国家和全球安全政策的核心。

#### A. 加强国际合作

29. 安全理事会第1373(2001)号决议强调了各国消除恐怖主义的责任。它要求各国采取一系列广泛立法、程序、经济和其他措施，防止和禁止恐怖主义行为并对其进行治罪。<sup>2</sup> 根据《联合国宪章》第七章通过的该决议对所有会员国均有约束力。决议强调对付恐怖主义需要实行国际合作，并决定设立监督决议执行情况的安全理事会委员会。决议请各国在2001年12月28日之前向委员会报告它们为执行该决议所采取的步骤。

30. 该委员会称为打击恐怖主义委员会，由安理会15个成员组成。2001年10月26日，委员会签发了一份照会，其中载有“根据安全理事会2001年9月28日通过的第1378(2001)号决议第6段提交报告指南。”为了协助委员会工作和避免错误实施该决议，人权高专办提出了“进一步指南”的建议，以协助各国履行其国际人权义务。“进一步指南”的建议附于本报告之后。

31. 截至2002年1月31日，134个国家向打击恐怖主义委员会提交了报告。第1373(2001)号决议第6段提到为委员会“在适当专家的协助下”监测本决议的执行情况的作用。专家的任务是分析各国的报告和向委员会提交分析结果。委员会表示打算主要在下列领域谋求专家意见：立法起草、财务法律和实践、习惯法律、移民法律、引渡法律、警察和法律执行工作和非法武器贩运。若干个这些领域与

---

<sup>2</sup> 这方面的措施包括将为恐怖主义行为筹集资金定为犯罪和冻结恐怖主义分子的资金；不向参与恐怖主义行为的实体或个人提供任何支持；通过提供预警和与；其他国家交流情报来防止恐怖主义行为；不向恐怖分子提供安全庇护所；防止恐怖分子或恐怖分子支持者利用本国领土；将恐怖分子行为定为犯罪和起诉恐怖主义支持者；协助其他国家起诉恐怖主义和为恐怖分子行动筹集资金的行为；通过有效的边界管制和有效签发身份证包括防止伪造身份证等措施来防止恐怖分子移动；加紧和加速交流有关恐怖分子的行动情报；确保难民地位不被恐怖分子滥用。

人权紧密相连。由于错误执行第1373(2001)号决议会引起严重人权关注，最好由一名人权专家协助委员会。

32. 处理恐怖主义的综合战略需要处理不安全的根源。1990年代举行的国际会议得出结论：各国的政策和行动应以人权、可持续发展、妇女权利和环境问题为中心。维持围绕这些议程达成的国际共识是处理不安全根源不可或缺的手段。这一切需要调动资源。

33. 各国只要承诺合作，处理共同关注的问题，就能取得进展。在冷战期间，国际关系的特点是紧张和采纳对立的立场。意识形态以及实际障碍使各国四分五裂。每一个阵营针对其他阵营确定自己的界限和利益。冷战结束后，各国逐步认识到它们有共同的利益和关注，他们需要共同努力予以解决。国家之间不需要重新建造使它们分裂的隔墙。

34. 除了人权委员会建立的各种机制、各条约机构和人权高专办关于技术合作的工作以外，人权高专办于最近开始了一项进程，协助各地区查明其具体人权需要和解决这些需要的战略。人权高专办在日内瓦举行了有用的协商，讨论了如何为非洲和中南美洲国家制定战略的问题。人权高专办还与欧洲委员会和欧洲安全与合作组织协作，在杜布罗夫尼克为欧洲和中亚国家举行了一次会议。各个国家、非政府组织和人权专家出席了这些协商会议。为了协助执行这些战略，我已经向设在曼谷、贝鲁特、圣地亚哥和亚的斯亚贝巴以及比勒陀利亚等区域委员会总部派遣了人权代表。设在非洲雅温得促进人权与民主次区域中心将为该次区域九个国家服务。这一种处理办法考虑到国家和区域关注并协助各国履行促进和保护所有人权和基本自由的义务。

## B. 真正做好防患于未然

35. 秘书长在提交大会和安全理事会关于预防武装冲突的报告(A/55/985-S/2001/574和Corr.1)中承诺使联合国从反应文化转至防止文化。继该报告后，安全理事会通过了第1366(2001)号决议，请秘书长向安理会提供联合国系统内关于严重违反包括国际人道主义法和人权法在内的国际法的案件。

36. 根据秘书长的报告中提到的卡内基预防武装冲突委员会，预防战略分两类：行动和结构。预防行动指采取措施对付立即的危机，而结构性预防指为确保首先不产生或不再发生危机可采取的措施。

37. 防止恐怖主义需要在行动和结构上双管齐下。安理会第1373(2001)号决议要求各国采取的措施主要注重预防行动。从结构上防止恐怖主义需要更全面的战略，考虑引起不安全，因而冲突的根源。换言之，仅仅对暴力的表明原因作出反应是不够的；必须处理导致个人和群体诉诸暴力的重要条件。毫无疑问，对群体和个人的控制、歧视和诽谤常常是导火线。

38. 在没有安全感时，遵守规则和原则成为稳定因素。确保遵守人道主义法律，特别是1949年日内瓦四公约及其1977年附加议定书提供了可预测性和减少冲突的非人道影响。正如我们在最近的冲突中所见到的，国家机构和非国家行为者常常不分青红皂白地攻击平民，特别是妇女、儿童和老年人。武力也常常在既无必要也不相称的情况下使用。战时保护平民是人道主义法律规定的基本义务。

39. 在提交人权委员会第五十六届会议的报告(E/CN.4/2000/12)中，我视寻求防止严重侵犯人权和防止冲突的努力为我们这个时代的一个分水岭问题。报告确定了需要采取行动防止严重侵犯人权的若干领域。这些领域包括宗族灭绝罪、种族歧视、奴役、贩卖人口和逍遥法外现象。报告也界定了一些预防性措施，特别是有关发展权和人权教育的措施。

40. 我在提交大会第五十六届会议的报告(A/56/36 和 Add.1 及 Corr.1)中解释了人权署是如何处理从行动和结构上防止侵犯人权和冲突的问题的。我认为联合国各人权机制，尤其是特别报告员和条约机构发挥了重要作用。我强调需要各国与它们合作。令我高兴的是，35个国家书面通知我的办事处，它们公开邀请人权机制前往访问。我鼓励其他国家采纳这一做法<sup>3</sup>。我鼓励其他国家采纳罪做法。我

---

<sup>3</sup> 这些国家是：奥地利、比利时、保加利亚、加拿大、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、危地马拉、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、拉脱维亚立陶宛、卢森堡、马耳他、墨西哥、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

也强调我致力于提高各国在人权领域的能力以及结束不惩罚严重侵犯人权行为现象的必要性。

### C. 加强彼此间的平等、宽容和尊重

41. 人们普遍确认，种族主义和不容忍现象既可能是暴力因而不安全的根源也可能是其后果。反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议尽管面临困难仍得以通过了全面的反歧视议程。现在执行这一框架比任何时候都更加重要。

42. 《德班宣言和行动纲领》叙述了种族主义、种族歧视、仇外心理及相关的不容忍现象受害者的困境。它承认许多群体所遭受的痛苦，特别是非洲人和非洲后裔、亚洲人和亚洲后裔、土著人、犹太人、穆斯林、阿拉伯人、受反犹太主义和仇视伊斯兰之害的人、巴勒斯坦人民，罗姆人/吉卜赛人/辛迪人/流浪者、移民、难民、寻求庇护者、流离失所者、少数人和其他人。《德班宣言和行动纲领》通过对这些具体群体及其冤情给予重视为处理人类不安全感的一个重要方面奠定了基础。

43. 恐怖主义常常产生于极端仇恨并导致更多的仇恨。假定受害者人格低下是诉诸恐怖主义的前提。德班反歧视议程为恐怖主义开了一剂良方。它声明了人类多样性，因而尊重每个人的生命的重要性。《德班宣言》申明各国人民和个人为组成人类共同遗产的文明和文化的进步作出了贡献。它承认促进宽容、多元化和尊重多样性能促使社会更具包容性。该宣言特别强调了包括非政府组织和媒体在内的民间团体在促进和加强德班反歧视努力方面不可缺少的作用。

44. 由于恐怖分子的袭击及其后果，有些国家正在采取会加深文明之间隔阂的做法。这样做会起到破坏作用。德班文件鼓励文化和文明之间进行真诚和丰富的对话。这些文件鼓励每个社会反省需要滋润和弘扬的自己的人文价值观。这些文件设想了基于所有人固有的尊严和平等权利以及主持公正的基本原则的共同立场。

45. 对世界上多数人民而言，宗教、精神和信仰有助于促进每个人固有的尊严和价值的提高。然而，宗教有时被用来和滥用来煽动仇恨、优越感和实现控

制。文化和宗教政治化造成不容忍环境。宗教不容异己现象的抬头，特别是仇视伊斯兰现象是令人严重关注的原因。

46. 去年，有关宗教和信仰自由、容忍和不歧视的学校教育国际协商会议于11月23日至25日在马德里举行。这一重要活动是在宗教或信仰自由问题特别报告员的职责范围框架内组织举行的，目的旨在通过重新确定学校教育应该发挥的作用来促进和保护人权，以便消除基于宗教或信仰的一切形式的不容忍和歧视现象。会议产生的宣言提出了各种方法和手段，由此让学校课程和教科书倡导宽容和不歧视精神以及通过充分尊重他人如何自我代表来实现合理的自我代表。

47. 拟定《德班行动纲领》期间讨论了一些重要问题。例如，与会者把努力重点放在查明种族歧视的起因、形式和现代表现等方面。《行动纲领》就如何在国家、区域、国际各级的预防、教育和保护等领域采取具体步骤提出了建议，包括通过立法、司法和行政措施、起诉种族主义行为、发展独立国家机构和加强积极行动政策。《行动纲领》也承认需要在国家、区域和国际一级采取有效补救、平反和类似措施。《德班宣言和行动纲领》最重要的部分是为打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，从而实现充分和有效平等而制定的战略。这些战略应该构成力争社会和谐和处理不安全根源的国际议程的关键内容。

48. 人权署正带头执行《德班宣言和行动纲领》并正与各国、政府间机构和非政府组织合作，确保持久的后续行动。人权高专办在这方面采取的步骤包括设立反歧视单位，加强人权高专办的能力，促进平等和不歧视。该单位将着重推动德班结果的落实，主要通过交流经验和开展旨在打击种族主义和提高对消除种族歧视委员会的工作的认识的技术合作活动来实现。

49. 2001年人权日把重点放在初步审查为执行反歧视议程开展的活动和制定的计划。人权高专办将采取后续行动，于3月21日，消除种族歧视国际日，进行第二次审查。虽然人权高专办、联合国各专门机构和区域组织在促进《德班行动计划》方面可发挥重要作用，但在执行《行动计划》方面起主要作用的在于各个国家与民间团体合作。

#### D. 履行人权承诺

50. 提高人类安全感的关键是执行全面的人权议程。1993年《维也纳宣言和行动纲领》的139条规定继续为全世界制定综合、全面人权办法提供所有内容。它们为各国、民间团体和联合国提供了一张路线图，指导它们如何处理不安全感的许多根源。2003年6月将纪念《维也纳宣言和行动纲领》通过十周年。这将为每一个国家和整个国际社会提供一次机会，反省大家赞成的《维也纳宣言和行动纲领》有多少已付诸实施。

51. 维也纳会议提出的一项建议是各国批准国际人权公约。在批准六项核心条约方面已取得重大进展。在1990年，共有272个国家为《公民权利和政治权利国际公约》、《禁止酷刑公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的缔约国。截至2002年2月15日，这一数字增加到437<sup>4</sup>。然而，执行仍是一项主要关注。犯下严重侵犯人权行为和严重触犯人道主义法律的人逍遥法外现象仍然猖獗。侵权者逍遥法外现象导致担心和恐惧气氛。它造成社会不稳定并使政府失去合法性。它怂恿恐怖主义行为和破坏国际社会根据法律主持正义的努力。《国际刑事法院罗马规约》<sup>5</sup>的生效将加强国际法对付逍遥法外现象的能力。但它仅仅是重要和必要的组成部分之一。保证国内法律和司法制度不容忍逍遥法外现象的最有效措施是在当地采取的措施。

52. 采纳综合人权办法要求各国同等重视所有权利，无论是公民、文化、经济、政治还是社会权利。《维也纳宣言和行动纲领》重申了所有人权的普遍、不可分割、相互依存和相互关联的性质。它强调国际社会必须全面、公正和公平、在同样基础上和以同样的重要性对待人权。

53. 极端贫困仍然是人类不安全感的最严重根源。对发展和发展权问题采取着眼于权利的办法是解决冲突和恐怖主义根源的关键。《维也纳宣言和行动纲领》强调发展权，重申人是发展的中心主题。大会千年宣言(第55/2号决议)重申了

---

<sup>4</sup> 批准《公民权利和政治权利国际公约》为 148 个国家、《禁止酷刑公约》为 128 个国家和《消除一切形式种族歧视国际公约》为 161 个国家。

<sup>5</sup> 截至 2001 年 2 月 10 日，52 个国家批准了《国际刑事法院罗马规约》。该《规约》将在 60 个国家交存批准书后生效。若干国家已表示其批准程序已进入最后阶段。

这一点，其中各国承诺“不遗余力，帮助我们十亿多男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况。”千年宣言也强调各国决心“使每一个人实现发展权，并使全人类免于匮乏。”

54. 《维也纳宣言和行动纲领》也查明了建立包容性、参与性和有连贯性的民主社会面临的许多其他挑战。例如，该文件阐述了弱势群体的权利，如土著人民、少数民族、生活在外国占领下的人民、妇女、儿童、流离失所者、难民、移民和残疾人等群体。文件还认为以性别为基础的暴力和所有形式的性骚扰和剥削，包括源于文化偏见和国际贩运的性骚扰和剥削与人的尊严和价值背道而驰，必须予以消除。维也纳文件也强调了非政府组织的积极作用并呼吁各国与它们在地、国家和国际各级建立伙伴关系，共同努力。正如千年宣言所强调的，《维也纳宣言和行动纲领》的持久重要性以不同的程度体现在许多方面，构成今天的人权思维和政策。

#### 四、结束语

55. 尽管全球不稳定，但每个人必须维护集体创立的普遍人权标准。恐怖主义的行为、方法和做法旨在破坏这些标准。这就是为什么所有国家必须以符合人权的方式执行安全理事会第1373(2001)号决议谋求的行动措施。同时，如果要消灭恐怖主义，就必须通过肯定每个人的价值来建立一个持久的全球人权文化。换言之，增进和保护人权应该是打击恐怖主义战略的中心。

56. 各国决心充分遵守和维护《世界人权宣言》。<sup>6</sup>《宣言》以庄严的概念为出发点。它提醒我们承认人类大家庭所有成员固有的尊严以及平等和不可分割的权利是实现自由、公正与和平的基础。它强调无视和蔑视人权导致野蛮和残忍的暴行。它承诺联合国将为实现一个无恐惧和匮乏之虞的世界而努力。为实现无恐惧和匮乏之虞的世界继续努力是国际社会处理当今世界不安全感的最佳途径。

57. 即使在困难时期，政府制度仍必须坚持民主价值观、公共问责制和制衡。立法和司法部门在国家履行国际法规定的义务方面起重大作用。支持司法独立是解决暴力根源的战略的重要组成部分。司法独立是实现社会和谐的重要基础

---

<sup>6</sup> 见例如，大会《千年宣言》。

设施的一部分。以公平和客观方式解决争端有助于加强对政府制度的信任。司法独立就是要有透明度；它不仅确保主持正义，而且保证让人们认为公正得到申张。司法独立就是要做到有代表性，按照能力选举其成员，不实行基于种族、种性、性别、政见或其他歧视性理由的歧视。司法独立就是要有效防止滥用权力和提供补救措施。

58. 民间社团的作用，特别是人权维护者的作用比任何时候都更加重要。解释人权法律方面微妙和公平的均衡并始终鼓励其付诸实施至关重要。在世界若干地区，人权维护者因人权活动而受到骚扰和迫害。这些攻击有损打击暴力和恐怖主义的集体努力。

59. 9.11 事件后不久，有人建议在实现安全时可以搁置人权。然而现在人们普遍认识到，确保在全世界尊重人权和人的尊严是实现安全最好的长期保证。这样一种办法注重消除暴力根源，因而孤立恐怖分子。这些价值观是国际社会对付恐怖主义的最好办法，人们期待人权委员会以这些价值观为基础，发挥带头作用。



## 附 件

根据安全理事会第 1373(2001)号决议第 6 段提交报告的  
“进一步指南”的提案  
(旨在补充主席关于 2001 年 10 月 26 日“指南”的说明)

### 遵守国际人权标准

#### 一般指南：平衡人权保护与打击恐怖主义之间的关系的标准

1. 安全理事会请各国采取反对恐怖主义的具体措施。各国在该领域的行动也应遵循国际法所载人权原则。
2. 人权法律兼顾到享受自由与国家安全合理关注之间的平衡。它允许在具体和确定的情况限制某些权利。
3. 在允许这样做的情况，授权限制某些权利的法律：
  - (a) 应使用确切标准；
  - (b) 不得授予负责执行限制的人无限制的酌处权。
4. 限制权利的做法如要合法则必须：
  - (a) 由法律规定；
  - (b) 为公共安全或公共次序所必须，即出于保护公共健康或道德和保护他人的权利和自由和出于一合理目的；
  - (c) 不损害权利的实质；
  - (d) 被严格解释为有利于所涉权利；
  - (e) 为一民主社会所必须；
  - (f) 符合相称性原则；
  - (g) 与实现其保护职能的目的相称；并属于有可能实现保护职能中侵入性最小的办法；
  - (h) 与人权条约的目标和宗旨并行不悖；
  - (i) 尊重不歧视原则；
  - (j) 不任意适用。

5. 有关采取的反恐怖措施是否符合国际人权标准的意见可参照所采取的措施是否符合如：

- (a) 人身自由权(《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条)；
- (b) 迁徙自由(《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条)，包括人人有自由离开任何国家，包括其本国在内的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条第 2 款)；
- (c) 受公平审判权，特别是在确定任何刑事指控时(《公民权利和政治权利国际公约》第 14 和第 15 条)；
- (d) 任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意干涉，其荣誉和名誉不得加以非法攻击(《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条)；
- (e) 言论自由(《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条)；
- (f) 表明宗教或信仰的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条)；
- (g) 和平集会权(《公民权利和政治权利国际公约》第 21 条)；
- (h) 结社自由(《公民权利和政治权利国际公约》第 22 条)；
- (i) 参与权(《公民权利和政治权利国际公约》第 25 条)；
- (j) 《世界人权宣言》第 14 条和《关于难民地位的公约》规定了受迫害者在一国领土或管辖内寻求庇护的权利和不被驱回的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第 7 条和其他更具体的条约规定)；
- (k) 与驱逐外国人有关的程序保障(尤其是《公民权利和政治权利国际公约》第 9、第 13 和第 14 条)。

## 二、具体问题

6. 各国应提交它们已经批准，在根据第 1373(2001)号决议采取措施时需要考虑的国际人权条约清单。这方面主要相关的条约有：《公民权利和政治权利国际公约》、《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》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》、1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》、《欧洲保护人权与基本自由公约》、《美洲人权公约》、《非洲人权和人民权利宪章》和《阿拉伯人权宪章》。

7. 各国应报告其立法是否包含“恐怖主义”、“恐怖主义行为”的概念或任何类似概念和其立法或案例法是否有此类术语的定义。具体而言，报告应表明此种概念是否涵盖非暴力活动和自动用作刑事判决、剥夺自由和其他强制性措施的基础或它们是否用作确定即使没有这样一种限定因素，按国内法仍构成犯罪的行为的条件。对《公民权利和政治权利国际公约》第 15 条和区域人权条约类似条款也应予以重视，根据这些条约，任何人的任何行为或不行为，除非在其发生时构成刑事罪，否则不得具以认为犯有刑事罪。(见《世界人权宣言》第 11 条、《欧洲人权公约》第 7 条；《美洲人权公约》第 9 条；《非洲人权和人民权利宪章》第 7 条)。

8. 关于安理会第 1373(2001)号决议第 2 段(c)和(g)分段、第 3 段(f)和(g)分段以及主席的说明在这些标题下提出的问题，各国在其报告中应载入对下列问题的答复：

- (a) 在采取所涉措施时，如何确保遵守下列规定：人人有权离开任何国家，包括其本国在内(《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条第 2 款；《世界人权宣言》第 13 条)；受迫害者在进入其他国家领土或管辖范围内时有权寻求庇护(《世界人权宣言》第 14 条；难民公约、区域文书如《非洲人权和人民权利宪章》第 12 条；《美洲人权公约》第 22 条)和不被驱回的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第 7 条；酷刑公约第 3 条；难民公约第 33 条；《欧洲人权公约》第 3 条；《美洲人权公约》第 22 条)。
- (b) 国家是否意识到极刑本身作为对驱回的障碍的真正危险(例如，依据宪法规定、区域人权文书、《儿童权利公约》或《公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》)或者国家仅在下列情况对极刑适用不驱回规则：该国认为适用死刑的具体情况要么构成侵犯生命权(例如对非最严重罪行判处死刑，不遵守在导致判处极刑的诉讼程序中进行公平审判的所有保证；见《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条)要么构成不人道、残忍或有辱人格待遇(例如由于处决办法，在处决前在死牢长期关押或进一步的强迫情况；见《公民权利和政治权利

国际公约》第 7 条和区域人权条约类似规定，如《欧洲人权公约》第 3 条)?

- (c) 与驱逐外国人有关的程序保障是否得到遵守，包括根据每个人的情况作出决定的要求、提出反对驱逐的理由的权利、每个案情由独立于决策当局的当局复审的权利和在这种诉讼中有代表的权利？如果这些要求没有在所有案件中得到遵守，如何适用和监测“国家安全的紧迫原因”的验证原则(见《公民权利和政治权利国际公约》第 13 条；难民公约第 32 条；区域文书如《欧洲人权公约》第 7 号议定书第 1 条)?

9. 请各国报告在为执行安理会决议而采取的措施期间，它们批准的国际条约规定的人权是否受到干涉或限制的影响和受影响的程度。具体而言，这方面应该重视：

- (a) 人身自由权(包括使用各种形式的行政拘留和可能偏离由司法机构立即决定任何形式的拘留是否合法的要求见《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条；《儿童权利公约》第 9 条第 4 款；区域文书如《美洲人权公约》第 7 条；《欧洲人权公约》第 5 条；《非洲人权和人民权利宪章》第 6 条)；
- (b) 迁徙自由(《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条；《世界人权宣言》第 13 条；《美洲人权公约》第 22 条；《非洲人权和人民权利宪章》第 12 条；《欧洲人权公约》第 4 号议定书第 2 条)；
- (c) 公平审判权，特别是在确定任何刑事指控时(《公民权利和政治权利国际公约》第 14 和第 15 条；《世界人权宣言》第 10 条；《美洲人权公约》第 8 条；《欧洲人权公约》第 6 条；《非洲人权和人民权利宪章》第 7 条)；
- (d) 保护私生活、家庭、住宅和通信，不得加以任意干涉以及荣誉和名誉不得加以非法攻击(《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条；《世界人权宣言》第 12 条；区域文书如《美洲人权公约》第 11 条；《欧洲人权公约》第 8 条)；

- (e) 言论自由《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条；《世界人权宣言》第 18 条；区域文书如《美洲人权公约》第 13 条；《欧洲人权公约》第 10 条；《非洲人权和人民权利宪章》第 9 条)；
- (f) 表示自己的宗教或信仰的权利《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条；《世界人权宣言》第 18 条；区域文书如《美洲人权公约》第 12 条；《欧洲人权公约》第 9 条；《非洲人权和人民权利宪章》第 8 条)；
- (g) 和平集会权(《公民权利和政治权利国际公约》第 21 条；《世界人权宣言》第 20 条；区域文书如《美洲人权公约》第 15 条；《欧洲人权公约》第 11 条)；
- (h) 结社自由(《公民权利和政治权利国际公约》第 22 条；《世界人权宣言》第 20 条；区域文书如《美洲人权公约》第 16 条；《欧洲人权公约》第 11 条；《非洲人权和人民权利宪章》第 10 条；国际劳工组织公约如《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)；
- (i) 参与权(《公民权利和政治权利国际公约》第 25 条；《世界人权宣言》第 21 条；区域文书如《美洲人权公约》第 23 条；《非洲人权和人民权利宪章》第 13 条)。

10. 各国在其报告中应就任何此类干预或限制提供理由，鉴于上文提到的有些(并非所有)国际条约的条文载有允许实行限制的具体条款，各国应解释其措施如何遵守这些条款。典型人权法是，实行的限制要获得许可就必须(a) 有法律规定；(b) 服务于某一具体的合理目的；和(c) 被认为情势所必须；这项要求也包括相称性的检验。为了便利各国提交报告，请各国注意人权事务委员会第 27 号一般性意见(关于迁徙自由)(CCPR/C/21/Rev.1/Add.9)，它是有关允许实行限制问题方面最近的权威指南(尤其见第 11-18 段)。本说明第 1 段所载有关兼顾人权与安全关注的一般指南也应适用。

11. 请各国澄清为执行安理会决议采取的措施是否包括会克减其国际人权义务的任何措施(见《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条和区域人权条约相应条款，例如《欧洲人权公约》第 15 条；《美洲人权公约》第 27 条)。各国应对下列问题作出答复：

- (a) 它是否理解为目前的情况构成威胁到民族生存的公共紧急情况？此类公共紧急情况是否经正式宣布？它是否按要求提出克减其人权承诺措施的通知(按《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条第 3 款；《欧洲人权公约》第 15 条第 3 款；《美洲人权公约》第 27 条第 3 款)？
- (b) 如其不然，为执行决议而采取，将克减国际人权义务的措施在付诸实施前是否另行经过正式宣布，为紧急状态措施？允许在晚些阶段采取类似克减措施的国内法律规定是否包含确保遵守国际人权义务，包括《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条的保障条款，如果作此类宣告，则在何时？
- (c) 国家在确保其意味着克减人权的措施符合《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条时，是否考虑到了人权事务委员会关于紧急状态的第 29 号一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.11)？

-- -- -- -- --