



第五十八届会议

临时议程* 项目 119(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

本报告是根据大会题为“在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由”的第 57/219 号决议向大会提交的。报告首先回顾了各国政府和国际及非政府组织在收到联合国人权事务高级专员的信函之后提出的评论意见。该信就在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由问题征求意见及资料。之后, 报告对一些权利进行了综述, 其中包括生命权、不受酷刑权、适当程序权及寻求庇护权。各项反恐怖主义措施实施后, 在全世界形成巨大压力, 要求尊重这些权利。报告最后提出了若干条一般性意见。

* A/58/150。

** 本报告迟交, 是因为要尽可能多地列入政府提供的资料。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 各国的行动及观点	4-15	3
三. 联合国行动	16-21	6
四. 区域和非政府组织的行动	22-33	8
A. 区域组织	23-29	8
B. 非政府组织	30-33	9
五. 在打击恐怖主义的同时保护人权领域方面的关切	34-55	9
A. 生命权利	35	10
B. 不受酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利	36-37	10
C. 拘留的条件和待遇	38	10
D. 合法性原则	39	10
E. 候审拘留	40-41	11
F. 获得公正审判的权利	42-43	11
G. 获得律师帮助权	44	11
H. 思想、良心和宗教自由	45	12
I. 言论和集会自由	46	12
J. 不受歧视	47-48	12
K. 包括寻求庇护者在内的非本国国民待遇	49-51	12
L. 紧急状态	52-53	13
六. 结论	54-60	13

一. 引言

1. 在其 2002 年 12 月 18 日题为“在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由”的第 57/219 号决议中，大会申明各国必须确保打击恐怖主义的措施符合它们根据国际法，特别是国际人权、难民和人道主义法承担的义务；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有关决议和决定，并鼓励它们考虑人权委员会关于特别程序和机制的建议及联合国人权条约机构的有关看法和意见。

2. 同样是在其第 57/219 号决议中，大会请联合国人权事务高级专员利用现有的机制：

(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) 就各国有义务在采取行动打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由一事提出一般建议；

(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，并为联合国有关机构提供此种援助和咨询。

3. 大会请秘书长向人权委员会第五十九届会议并向大会第五十八届会议提交有关本决议执行情况的报告。本报告首先回顾了各国政府和国际及非政府组织在收到联合国人权事务高级专员信函之后所提的评论意见。该信就在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由问题征求意见及资料。之后，报告对在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由方面受到关注的一些领域进行了综述。报告最后提出了若干条一般性意见。

二. 各国的行动及观点

4. 2003 年 3 月 14 日，联合国人权事务高级专员致函所有会员国，之后又致函各国际和非政府组织，就在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由问题征求意见及资料。收到以下答复。

5. 哥伦比亚提到，它早些时候曾经致函促进和保护人权小组委员会的恐怖主义与人权问题特别报告员。在 2003 年 3 月 6 日的这封信中，哥伦比亚称恐怖主义为国际安全中令人担忧的威胁之一，并认为必须以合作和互助机制的形式来贯彻责任共担的原则，以此作为应对这一威胁的国际战略的基础。该国政府说，打击恐怖主义的行动必须遵循现有规范、《联合国宪章》、《美洲国家组织(美洲组织)宪章》中的各项原则、以及各项固有的法治原则及价值观，特别是国际和区域人权规范。它认为，一方面要满足安全及保护的要求，另一方面在法律上和道义上必须在所有情况下尊重人人所享有的权利及保障，要在二者之间达到适当的平衡。该国政府强调了国际合作的重要性，并指出，这一合作应当着重于在应对恐怖主义等国际犯罪行为方面加强情报活动及司法程序。

6. 哥斯达黎加重申，它强烈谴责一切形式的恐怖主义，同时也强调必须严格按照国际法，特别是在尊重人权的前提下对恐怖主义进行打击，这一点至关重要。哥斯达黎加致力于冲突的和平解决，因此它所采取的举措都明确反映了其和平主义立场。在恐怖主义问题上，哥斯达黎加坚定地支持各国共同采取行动和进行协调，同时确认，每一个国家对自己的居民负有重要责任，尤其是要关注从事人权工作的个人和团体。将这两种办法结合起来，就可以使联合国所有会员国期望实现的民主及社会公正前景更为光明，并使人们认识到，国际安全是一个复杂微妙的概念，社会和经济稳定在其中起着重要的作用。哥斯达黎加指出，它多数在国际和区域会议上，对恐怖主义表示强烈谴责，并敦促采取强有力的措施，同时要严格尊重人权，而且它已经批准了若干项有关国际文书，也在国家一级采取了具体行动打击恐怖主义。

7. 捷克共和国称，它按照加入的国际人权条约所规定的人权义务，来参与国际打击恐怖主义活动。它对它认为与这一问题特别相关的刑法领域的各项规则加以概述。它特别指出，在引渡问题上，各案件必须遵循特定的严格标准。捷克共和国不引渡自己公民的原则并不影响其对各国际法庭的有关承诺。捷克共和国不会将一个人引渡到一个他可能会受到酷刑或者死刑的国家。在隐私权问题上，捷克共和国指出，只有在起诉极为严重罪行的情况下，并且必须有法院命令时，才可以进行电话窃听。对信函也采取同样的保护措施。在这两种情况下，国家都不得获取被告人和其律师通信的信息。

8. 芬兰强调，恐怖主义威胁着人权、民主和法制的贯彻落实，及国内和国际和平与安全。它着重指出，国际合作和集体行动以及对人权和法制的尊重，在打击恐怖主义过程中具有重要意义。芬兰指出，它已经批准了 12 项联合国关于恐怖主义问题的文书和 1977 年《欧洲制止恐怖主义公约》，并且在国内采取了许多措施。它正在忠实地执行安全理事会有关决议。该国政府表示，促进人权是其外交及安全政策的一项基本要素，并且《芬兰宪法》规定，人人享有生命权、个人自由权、以及不受侵犯权和安全权。根据宪法，议会检查员负责对基本权利和自由的贯彻落实，包括对关于恐怖主义行为问题的各项法律的执行情况进行监测。

9. 德国表示，打击恐怖主义是其外交政策的重中之重。该国政府采取各项措施，在充分尊重人权的前提下，履行其国际义务并为国际打击恐怖主义的斗争做出贡献。德国外交政策的基础是，坚信打击恐怖主义必须自始至终在国际法当中得到合法化。特别是，人权绝不能受到侵犯，因为这场战斗的目的不仅仅是保卫人民的安全，同时也是为了捍卫自由、民主和人权等基本价值观。根据《德意志联邦共和国基本法（宪法）》，欧洲人权规范优先于联邦法律，这就确保了在依照国内刑法实施各项反恐措施时，这些规范将得到遵守。该国政府指出，可以参阅它向安全理事会反恐怖主义委员会提交的各项报告，查询关于这个问题的进一步信息。

10. 马耳他表示，一方面需要保护社会不受恐怖主义的恶劣影响，另一方面需要保护个人的基本人权。要在二者之间取得平衡，决非易事。但只有取得这种平衡，才能保护恐怖主义企图摧毁的个人自由。因此，需要对这一问题进行思考，以便于阐明各项商定准则，让各国在制定反恐怖主义措施时，有明确的准则可以遵循且对各要素心中有数，从而不会超越人权保护领域的必要和合法界限。该国政府指出，某些人权文书允许国家在发生战争或其他公共紧急状态时减损权利。它建议为了与之相称，或许应当探究一下，即使在允许减损权利的情况下，哪些核心的人权不可减损。在这方面，它提到，可以参考联合国人权委员会关于《公民及政治权利国际盟约》第四条的第 29 号一般性意见。

11. 墨西哥强调，各国打击恐怖主义的义务与尊重人权及基本自由的职责之间并不相互排斥，而且具有互补性，因为一个制度必须能够促进民主价值观念、法制及对所有人人权的保护，才能确保有效地进行打击恐怖主义的行动。如果一个国家尊重人权，那么它所做的调查及司法决定，包括对涉嫌有恐怖主义行为的人所做的调查及决定，便更加可信。墨西哥指出，在和平时期以及紧急或者武装冲突的局势中，都可以采取反恐措施。它说，虽然首先要重视前者，但对这三种情形都应当加以考虑，以便于制定最低保护标准。它建议，联合国人权事务高级专员办事处在编写本报告时，应当考虑一些关键问题。这些问题包括移徙者、寻求庇护者以及少数民族等群体的脆弱性、合法性原则的遵守、对被告人适当程序权的保护、以及紧急或武装冲突状态下不得减损的权利。墨西哥还概述了它为促进其安全部队对人权的尊重而采取的各项措施。

12. 瑞典表示，它正在努力确保其打击恐怖主义的努力符合国际公法、人权以及法治。瑞典已经批准了国际刑法关于制止恐怖主义问题的所有公约。瑞典欢迎安全理事会反恐怖主义委员会为促进全球反恐怖主义行动中的国际合作与协助而采取的举措。瑞典指出，安全理事会通过了针对个人和实体而不是国家或政府的制裁措施，这在瑞典引起了激烈的争论。因此，它已开始同联合国各机构以及欧洲联盟讨论，想找出办法来在这些情况下更好地保障个人的权利，而且不影响为打击恐怖主义而采取迅速行动。瑞典认为，这些问题非常重要，因为它们影响到公众对联合国信誉的看法，以及公众对联合国及继续进行的打击恐怖主义行动的支持。瑞典指出，现在正在欧洲联盟法律程序的框架内，对人权给予适当考虑。该国政府进一步提到了它为在打击恐怖主义的同时保护人权而建立的国内法律保障，指出，根据《宪法》，任何法律行为或其他规定，一旦违反瑞典根据《欧洲保护人权与基本自由公约》所做的承诺，则不得实施。

13. 土耳其表示，作为深受恐怖主义之害的国家之一，土耳其认为各国应当采取必要措施防止和消除这一祸害。它认为，区域及国际合作对此至关重要，并指出，土耳其已经加入了联合国关于恐怖主义问题的所有 12 项公约。它回顾了确定一个普遍接受的恐怖主义定义方面遇到的种种困难，并指出，制定一项关于恐怖主义的全面公约，可以发挥重要作用，使各国达成共同谅解。土耳其进一步表示，

恐怖主义的目的是毁灭基本人权并威胁各国的领土完整和安全，其本质就侵犯了《世界人权宣言》序言所声明的免于恐惧权，也违反了《宣言》第三条。该条规定，人人有权享有生命、自由和人身安全。土耳其说，只有国家会侵犯人权这种看法是不符合《宣言》第三十条的；恐怖主义者也会侵犯人权。该国政府说，应继续强调，追究那些直接或间接支持恐怖主义的国家的责任，以及非国家势力的问责责任。土耳其反对将恐怖主义同任何宗教、民族、肤色、种族、或某一地理区域联系起来。最后，土耳其指出，有人主张，恐怖主义的根源在于一国的社会、经济及政治局势，这可能会给恐怖主义冠以一些合法性，土耳其说，它强烈主张，不论出于何种动机，恐怖主义都是不能容忍。

14. 委内瑞拉重申，它谴责出于任何动机或目的的一切恐怖主义行为、方法及做法。它说，此类行为伤害到国家间的友好关系，威胁到国际安全及领土完整，且扰乱经济及社会发展。在分析恐怖主义问题时，无论是从全球角度来考察，还是研究人权等具体主题，都应强调各国在调查和惩处恐怖主义活动方面的主要责任，这一点至关重要。这是为了保证，国际法所规定的界限不会被逾越，因为如果将直接责任赋予国际组织，会导致与各国法律秩序之间的冲突。安全理事会在处理无明确授权问题时的尴尬，就说明了这一点。委内瑞拉指出，它已经批准了联合国及美洲组织关于恐怖主义问题的一些文书，并已经签署或正在研究其他几项文书。

15. 所收复函的全文已在秘书处存档，可供查询。

三. 联合国行动

16. 人权与打击恐怖主义斗争的相关性一直是联合国行动的根本主题。2003年3月6日，秘书长在安全理事会反恐怖主义委员会与国际、区域和分区域组织召开的特别会议上指出，恐怖主义活动精心策划，使用暴力，违反法律。打击恐怖主义措施的目的是确保法治。他还说，“恐怖主义行为，特别是造成伤亡的行为，严重践踏了人权。我们对付恐怖主义的措施、以及我们遏制和防止恐怖主义的努力，都应坚持人权，而这正是恐怖主义竭力破坏的。尊重人权、基本自由和法治是打击恐怖主义的根本手段，绝不能成为因局势紧张而被牺牲的权利。”¹

17. 为了落实秘书长关于联合国和恐怖主义问题政策工作组的报告(A/57/273-S/2002/875,附件)，联合国计划在2003年9月出版一份联合国和区域组织关于人权和反恐怖主义问题的判例文摘，由联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)负责编写。目的是协助政策制定者和其他人员制定充分尊重人权的反恐怖主义的战略远景。人权专员办事处还将继续与安全理事会进行有益的对话，

提供关于遵守国际人权标准的指导说明，供审查依照安全理事会第 1373(2001)号决议提交的报告。²

18. 联合国人权条约机构和特别程序在打击恐怖主义的同时，始终密切关注保护人权的问题。如下所示，它们已经分发了关于这个问题的各种正式观察和分析。在 2001 年 9 月安全理事会通过第 1373(2001)号决议至 2003 年 4 月期间，联合国人权事务委员会审查了《公民及政治权利国际盟约》16 个缔约国的报告，其中 7 份强调对反恐怖主义措施的关切。委员会多次重申，缔约国必须确保为实施第 1373(2001)号决议采取的各项措施充分尊重《盟约》。其中一项重要的主动行动是，2003 年 3 月 27 日，反恐怖主义委员会一位高级工作人员在日内瓦向人权事务委员会通报情况。随后人权事务委员会副主席于 2003 年 6 月 19 日在纽约向反恐怖主义委员会介绍情况。

19. 2003 年 6 月，联合国特别报告员和代表、独立专家和工作组主席聚会日内瓦，举行年度会议并通过了一份声明。声明同声谴责恐怖主义，同时还对很多国家以打击恐怖主义为名采取的政策、立法和做法大量出台极为关切，因为有些做法对实际享有各种人权：民事、文化、经济、政治和社会权利具有不利的影响。他们提请注意滥用“恐怖主义”一词的危险，因为这会导致产生新类型的歧视。他们感到愤慨的是，在打击恐怖主义的借口下，人权捍卫者受到威胁、弱势群体成为目标，受到基于血统和社会-经济地位的歧视、特别是移民、难民和寻求避难者、土著人以及为土地权利而战、或反对经济全球化政策不利影响的人。他们在各自的职权范围内，承诺监测事态发展，呼吁所有有关各方、包括联合国保持警惕，防止滥用反恐怖主义措施。

20. 2002 年 10 月，联合国人权事务高级专员在反恐怖主义委员会发言，强调他深信孤立和打败恐怖主义的最佳、也是唯一的战略是尊重人权，促进社会公正，加强民主，坚持法治至上的原则。他接着说，我们需要投入更多的力量，宣传生命的圣洁和价值；我们应表明，我们关心所有人、而不仅仅是少数人的安全；我们应确保所有管理和被管理的人都了解和理解，他们必须遵纪守法。人权专员办事处已经通知反恐怖主义委员会，它们愿意提供一切技术合作，协助各国在打击恐怖主义的同时，保护人权和基本自由。

21. 联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)指出，自 2001 年 9 月 11 日以来，对安全的关切主导了关于庇护权问题的辩论，有时甚至为保护个人合法权益的问题蒙上了阴影。人权专员办事处的一份政策文件指出，办事处赞同为所有切实有效打击恐怖主义所做的一切努力。但令人担忧的是，2001 年 9 月 11 日之后，真正的寻求庇护者有可能会因公开的偏见和不当的限制性法律和其他措施而成为受害者，精心制定的难民保护标准有可能被破坏。人权专员办事处还指出，关于在涉及庇护的范畴内研究如何应付恐怖主义危险的问题，载于《1951 年关于难民地位的公约》中对难民的定义规定，犯有严重罪行者人不在此列。³

四. 区域和非政府组织的行动

22. 2003年3月,联合国人权事务高级专员致函各区域和非区域组织,就打击恐怖主义的同时保护人权的问题征求它们的意见和资料,目前已收到的区域和非政府组织的答复如下。

A. 区域组织

23. 非洲联盟向高级专员提供了一份它向2003年3月在纽约召开的反恐怖主义委员会与国际、区域和分区域组织特别会议提交的综合报告(见S/AC.40/2003/SM.1/2和Add.1和Corr.1和2)。除其他外,报告指出,非洲统一组织《防止和打击恐怖主义公约》(《阿尔及尔公约》)已于2002年12月生效。《阿尔及尔公约》第22条规定,各国必须遵守国际法的一般原则,特别是国际人道主义法,以及《非洲人权和人民权利宪章》。非统组织还提供了2002年9月在阿尔及利亚召开的非洲联盟高级别政府间会议通过的《在非洲预防和打击恐怖主义行动计划》。

24. 独立国家联合体(独联体)指出,已着手协助为其会员国加入联合国和欧洲委员会关于恐怖主义问题的所有相关文书。独联体表示,将继续密切注视国际打击恐怖主义斗争中人权和基本自由的问题。

25. 欧洲委员会指出,部长委员会2002年7月11日通过的“人权和打击恐怖主义问题准则”已经分发。委员会还向高级专员通报采取了其他主动行动,包括拟定欧洲制止恐怖主义公约议定书修正案。2003年5月议定书开放供签署,目前已30多个国家签署了议定书。除其他外,议定书授权各国拒绝向适用死刑的国家引渡,或向被告有可能受到酷刑,或得不到假释就会被判处终身监禁的国家引渡。

26. 欧洲联盟委员会向高级专员提供了关于欧洲联盟基本权利状况的年度报告,其中涉及欧洲联盟及其成员国在面对恐怖主义威胁时,如何应对自由与安全之间的平衡问题。

27. 美洲人权委员会于2002年10月发表了《恐怖主义和人权问题报告》特别报告,对这个问题进行了综合全面的概述和分析。美洲人权委员会在报告中向美洲组织成员国拟定各项建议,目的是确保反恐怖主义措施符合国际人权义务、国际人道主义法律和难民法。

28. 阿拉伯国家联盟向高级专员提到已于1999年5月生效的《阿拉伯制止恐怖主义公约》。公约的序言部分宣称,签署国承诺遵守最高的道德和宗教原则,特别是尊重伊斯兰教法原则,以及阿拉伯国家的人道主义遗产,拒绝一切形式的暴力和恐怖主义,宣传保护人权。公约强调缔约国承诺遵守《阿拉伯国家联盟公约》和《联合国宪章》以及它们加入的其他国际文书。阿拉伯国家联盟说,公约的若干条款旨在保护人权,包括第1、2、4和6条。

29. 欧洲安全与合作组织(欧安组织)向高级官员通报它们采取的一些主动行动,包括 2001 年 12 月通过的《布加勒斯特行动计划》。行动计划的目标是,参与国和所有欧安组织成员国共同打击恐怖主义,建立一个欧安组织全面行动框架,同时充分尊重国际法、包括国际人权法律以及其他相关的国际法规范。2002 年 12 月,部长理事会通过了《欧安组织预防和打击恐怖主义宪章》。欧安组织设在华沙的民主机构和人权办事处已任命了一位负责反恐怖主义问题协调员,其职权包括对反恐怖主义措施中的人权层面进行分析。

B. 非政府组织

30. 大赦国际告诉高级专员,自通过大会第 57/219 号决议以来,大赦国际极为担忧地注意到,有利于打击恐怖主义的国际气氛使很多国家政府削弱国际人权、人道主义和难民法所代表的集体安全制度。在给联合国人权机构的来文中,大赦国际强调有 34 个国家的反恐怖主义措施对保护和促进人权带来了不利影响。关键的领域包括据称出现任意逮捕、禁止与外界接触的监禁、以及遣返外国公民。大赦国际向联合国人权事务高级专员提交报告,专门介绍 12 个国家在打击恐怖主义的斗争中据称侵犯人权的文件和报告。

31. 防止酷刑协会向高级专员提供了关于这个问题的立场文件,其中强调指出,在反恐怖主义措施的背景下,某些权利受到侵犯,这种情况应受到严格限制,包括必要性和相称原则实施的那些措施。防止酷刑协会强调,有些权利无论在什么情况下都是不得侵害的,包括禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚。

32. 国际人权联盟协会告诉高级专员,它承诺为高级专员办事处提供关于人权和恐怖主义方面的所有资料,并提供国际人权联盟协会关于这方面情况的年度报告。

33. 国际人权服务社告诉高级专员,它对这个问题进行了积极的分析,特别是考虑到世界人权捍卫者的情况。国际人权服务社向高级专员提供了 2002 年举行的三次国际会议的声明和报告,重点是反恐怖主义措施对人权捍卫者的影响。

五. 在打击恐怖主义的同时保护人权领域方面的关切

34. 联合国人权条约机构和特别程序、以及区域机构强调了在打击恐怖主义行动方面感受到压力的方面。需要对那些“压力点”给予特别关注,以确保在反恐怖主义努力中充分尊重人权。

A. 生命权利

35. 生命权利在任何情况下、包括紧急状态下都不能受到损害。人们认为，这与逮捕恐怖主义嫌疑分子的努力以及可能判处死刑的程序极为相关。除其他外，联合国人权委员会对在据称恐怖主义的战斗中使用武器、结果造成大规模伤亡的情况表示关切。⁴ 关于死刑的问题，人权委员会在第 29 条一般性评论中指出，由于生命的权利具有不可损害性，任何有可能作出死刑判决的审判（即使是在紧急状态下）都必须遵守《公民及政治权利国际盟约》的相关条款，包括适当程序和公平审判规定。⁵

B. 不受酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利

36. 不受酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利在任何情况下都不得受到侵害。联合国反对酷刑委员会审议了在反恐怖主义情况下使用酷刑或虐待的问题，强调指出，无论反恐怖主义斗争造成多大的困难，“无论战争状态或战争威胁，内部政治动荡或任何其他公共紧急情况是否存在，没有任何例外情况可以当作施加酷刑的理由”。⁶

37. 酷刑问题特别报告员在向联合国人权委员会 2002 年第五十八届会议提交的报告中审议了不受酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利不得受侵害的问题，强调指出，禁止受到侵害的法律和道德依据是，“禁止是绝对和必要的，因此在任何情况下都不能让位于或屈从于其他的利益、政策和做法。”⁷ 同样，特别报告员在提交给大会第五十七届会议的报告中审议了他收到的关于反恐怖主义措施的资料，并关切地指出，“某些反恐怖主义的新立法在国家一级的规定可能没有提供国际人权法所确认的充分法律保障防止违反人权的行爲，特别是防止和禁止酷刑和其他形式虐待方面的保障。”⁸

C. 拘留的条件和待遇

38. 人权委员会指出，尽管《公民及政治权利国际盟约》没有明确规定被拘留的人应受到人道的待遇，享有人固有的尊严并得到尊重，但这是不可侵害的，而且是各国必须遵守的义务。⁹ 委员会认为，第 577/1994 号案件侵害了这一权利，其中被指控为恐怖主义分子者（在 9 个月之后才被定罪）被单独拘留，在被逮捕之后 9 个月里不许请律师，而且不许家人探视达两年之久，每天 23 个小时被单独关押在一个小小的牢房中，每天最多只能见 10 分钟的阳光。

D. 合法性原则

39. 国际法理学长期以来强调合法性原则（法无明文不为罪）的重要性，根据这项原则，必须在法律中对犯罪行为做出规定后方可裁定犯罪，对犯罪行为的定义应足够精确，以防止任意使用。人权委员会对一些反恐措施表示特别关切，包括对恐怖主义罪行本身的法律定义，这些定义范围太广，违反了合法性原则。在一

个事例中委员会说，国家立法中对恐怖主义的定义如此广泛，以致把“不同严重程度各种各样的行为”都包括在内。¹⁰

E. 候审拘留

40. 在反恐怖主义方面，候审拘留的问题引起了一些关切，包括对此种拘留的司法监督、不受酷刑的权利、迅速告知被捕理由和是否是提出任何指控的权利以及禁止长期候审拘留。作为一项一般性原则，人权委员会表示认为，为了保护这种不可减损的权利，向法庭提出诉讼以便毫不延误地获得关于拘留是否是合法决定的权利决不能削弱，即使国家在以紧急状态为由减损了《盟约》的某些条款时也不能削弱这种权利。¹¹ 对于所谓的防范性拘留，委员会说，这种拘留决不能任意行之，必须按照法律规定的根据和程序，必须告知此种拘留的理由，必须由法院进行控制，以及在违反规定时加以赔偿。¹² 委员会说，与反恐措施有关的一些案例违反了这些原则，特别是延长了候审拘留。¹³

41. 作为一项一般性原则，委员会说，候审拘留“应当是意外情况，期限应尽可能缩短”。¹⁴ 延长候审拘留被称为实际上违反了无罪推定的权利。¹⁵ 人们还对候审时遭单独监禁表示关切。人权委员会说，这可能违反不受酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇的权利，以及违反《盟约》第九条和第十四条规定的正当程序权。¹⁶

F. 获得公正审判的权利

42. 人权委员会强调与恐怖主义起诉有关的获得公正审判权利的各方面，对此表示关切。委员会说，它认为《盟约》第四条中虽然没有提及正当程序权为不可减损的权利，但第十四条关于正当程序权的某些内容是各国必须遵守的义务，即使是在紧急状态时期。这些权利包括。无罪推定以及合法性原则和法制固有的获得公正审判的权利的基本要求。《盟约》强调只有法院才能就一桩罪行对一个人进行审判和定罪。¹⁷

43. 委员会对使用军事法院或其他特别法院起诉与恐怖主义有关的罪行表示尤为关切。委员会批评由拘留和指控被告的军队进行审判的做法，尤其是在法院的成员是现役军人并且没有关于规定由更高一级的法庭对判刑进行审查的情况下。委员会说，这些缺点使人们对军事法院审判的独立性和公正性产生严重怀疑。¹⁸ 委员会敦促所有平民的案子都交由普通的民事法院审理，并对违反这一原则的法律或措施进行修正。¹⁹ 委员会强调，被告必须享有由独立的更高一级法庭根据法律对其任何定罪和判刑进行审查的权利。²⁰

G. 获得律师帮助权

44. 人权委员会对反恐措施中允许在刚逮捕期间里拒绝被告获得律师帮助权表示关切。例如，委员会说，在一个案例中，48 小时期间内不许被告获得律师帮助，

根据《盟约》第九条和第十四条规定的义务，须说明此种措施的理由，特别是在可以采用较不具有侵入性的方式来达到此种拒绝想达到的目的的情况下。

H. 思想、良心和宗教自由

45. 人权委员会强调，根据《盟约》第四条，思想、良心和宗教自由是不可减损的权利。委员会强调，各国负有义务，尤其是在 2001 年 9 月 11 日灾难性事件后，采取必要措施防止宗教仇恨引起的攻击行为，确保任何人都不因为其宗教信仰而受歧视。

I. 言论和集会自由

46. 在某些情况下反恐措施可能造成限制言论和集会自由的权利。根据《公民及政治权利国际盟约》，在威胁到民族存亡的紧急时期，各国可减损这种自由，但须遵守与宣布紧急状况有关的具体要求。在没有紧急状况时各国也可以实行某些限制，但如《盟约》第十九条第三款规定，这些限制“只应由法律规定并为下列条件所必需：尊重他人的权利或名誉，[或]保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德”。人权委员会还强调对于任何限制，都必须阐明其理由，具体说明实施这种权利所构成的威胁确切性质。²¹

J. 不受歧视

47. 联合国的一些人权机制，包括人权事务委员会、消除种族歧视委员会和当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为特别报告员，都强调反恐措施决不能妨碍禁止基于种族、肤色、宗教、政治观点、民族或类似理由的歧视。²² 例如，消除种族歧视委员会提及专门针对某些群体成员的措施，强调各国负有义务“确保同恐怖主义作斗争的措施在目的上或效果上不产生基于种族、肤色、出身或民族或人种的歧视”²³ 消除种族歧视委员会和人权委员会都对某些背景的人普遍受骚扰以及对采用种族貌相的做法表示关切。²⁴

48. 当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为特别报告员在向人权委员会提交的一份特别报告中要求注意“非穆斯林国家的穆斯林和阿拉伯人面临的严重状况——这种状况是 9 月 11 日事件造成的直接的、得到证明和公认的后果”。²⁵ 他建议委员会应当作为紧急事项，鼓励所有国家“采取防范措施，确保……充分、不受阻碍地行使宗教权利和文化权利，……保护被拘留者，使其不遭受任意处置和长期关押，并确保法律面前一律平等权利，享有人身安全权利以及得到公正审判的权利等基本权利受到保护。”²⁶

K. 包括寻求庇护者在内的非本国国民待遇

49. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)对有人试图错误地把难民同恐怖主义联系起来以及破坏为躲避迫害寻求和享有庇护的权利表示关切。难民专员办事处指出，一些国家从安全角度审查其庇护制度，对一些程序加紧控制，

并作出了很多修改，例如，扩大了进行拘留或审查申请的安全理由，以便发现可能存在的危险。据难民专员办事处说，虽然国际难民文书没有为恐怖分子提供安全避难所，没有保护恐怖分子免受刑事诉讼，但可以注意的是，自 2001 年 9 月 11 日以来，有些国家扩大了 1951 年《关于难民地位的公约》条款的范围，听任难民被剥夺地位或遭驱赶。在一些国家，第一次把除外条款正式纳入其国家立法，这是令人欢迎的事态发展。然而，鉴于这个问题的复杂性，难民专员办事处促请在其正常的庇护程序或在各专门部门中、而不是在决定是否受理阶段或快速程序中考虑到除外条款。

50. 关于国际组织为通过打击恐怖主义的文书而采取的步骤，难民专员办事处促请在文书中制定精确定义，避免错误地把寻求庇护者和难民同恐怖主义分子联系起来。如果定义太广和太泛，就可能出现为政治目的，例如为了惩罚政治活动家的合法活动，用相当于迫害的方式滥用“恐怖主义分子”的标签。

51. 一些国家把有恐怖主义嫌疑的外国人驱逐出境，而不容他们机会对此种决定提出法律质疑，人权委员会对此表示特别关切。²⁷ 委员会还吁请注意可能有违反不驱回原则的情况，根据这项原则，如果一个人有切实的理由害怕他或她被送回一国后可能遭受诸如酷刑等严重侵犯人权的为之害，就绝不允许将此人送回该国。²⁸

L. 紧急状态

52. 最后，应指出，联合国人权机制经常对关于正式宣布紧急状况的国际文书条款的使用情况表示关切，根据这些条款，可减损某些权利，但须符合一些严格的条件。²⁹ 《公民及政治权利国际盟约》。第四条第一款规定，“在社会紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布时，……缔约国得采取措施减损其在本公约下所承担的义务，但减损的程度以紧急情势所严格需要者为限，此等措施并不得与它根据国际法所负有的其他义务相矛盾，且不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。”这一条在第二款中又具体列出即使在公共紧急状态时也绝不允许减损的某些基本权利。

53. 人权委员会对这些规定使用情况的各方面表示关切。例如，他提及国家存亡可能并未受到威胁的情况³⁰ 以及没有足够的理由就让紧急状态持续多年。³¹ 委员会注意到，法律中对紧急状态定义不准确的情况，这可能导致不合理地限制各种权利。³² 委员会还对没有正式或适当地宣布紧急状况及其相关的保护条款表示关切。³³ 人权委员会在其 2001 年 8 月 31 日的 29 号一般性意见 (CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11) 中详细论及关于人权和紧急状况的全面问题。

六. 结论

54. 反恐斗争仍然是国际社会面临的最紧迫的挑战之一。今年在若干国家发生的袭击再次证实，恐怖主义践踏其所针对的人的人权、削弱他们实现作为人具有的

潜力的能力、威胁以民主原则、法制和尊重人权（包括经济和社会权利）为基础的社会的的发展。国际合作仍然是有效的反恐战略的一个基本组成部分，联合国在这方面可发挥重要作用。

55. 各国需要对恐怖主义采取坚定行动，这无疑是合法和紧迫的任务，但联合国人权问题专家强调，由于在国内和国际采取的反恐措施，人权在全世界都受到很大的压力。人们对各种各样的人权受到压力感到关切，这些人权包括生命权和不受酷刑的权利、正当程序权和寻求庇护权。然而，应把人权视为有效的反恐战略的一个关键组成部分，而不是阻碍执行这种战略的障碍。如果我们在铲除恐怖主义的努力中默许牺牲人权，那么对我们实现国际和平与安全这一更大目标没有任何好处。

56. 秘书长最近在联合国同区域组织的第五次高级别会议上指出：

“每当我们推动保护人权，我们就是在打击恐怖主义分子的罪恶计划，就是在消除人们对非正义现象的不满，这种不满情绪可能使受压迫者通过非法暴力行为宣泄其郁愤。如果我们为打击恐怖主义而削弱人权，我们就把恐怖主义分子光靠自己力量无法取得的胜利拱手送给他们。如果我们加强这些基本原则，我相信我们就能形成一种新的全球安全构想：这种构想尊重人权，同时努力消除我们时代的各种威胁，包括恐怖主义的威胁。”³⁴

57. 各区域组织重申，它们保护人权的承诺不应在反恐努力中受到损害。在联合国同区域组织的第五次高级别会议上，与会者表示必须坚持和确保遵守各项基本人权和现有的国际人权义务，将其作为反恐斗争的一个组成部分，并指出尊重人权——而不是在人权和安全之间作出取舍——是确保安全的一个基本要素。³⁵

58. 联合国各人权条约机构和特别程序密切注视这个问题，它们的结论和建议应受到广泛注意。最近一个令人欢迎的举动是，联合国人权机构，特别是人权委员会，同安全理事会反恐怖主义委员会相互交流意见。

59. 联合国人权事务高级专员汇编了一份关于在打击恐怖主义的同时保护人权的全球和区域判例文摘。这份文摘为采取有效的反恐行动奠定坚实的人权基础，同时向各国政府、执业律师、人权捍卫者和其他人提供了有益的指导。

60. 各国应考虑利用为帮助它们而提供的技术援助，充分把保护人权纳入其反恐措施中。联合国人权事务高级专员办事处和各区域组织都告知安全理事会反恐怖主义委员会它们愿意提供此种援助。

注

¹ 见新闻稿 SG/SM/8624-SC/7680。

² 见委员会的网站 http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/sel_docs.html。

³ 见 A/AC.96/965。

⁴ 见 CCPR/C/79/Add.54；还见美洲人权委员会《恐怖主义和人权问题报告》(OEA/Ser.L/V/II.116, Doc.5, Rev.1, Corr.22), 第 87 和第 89 段, [I] 当一个国家的人民受到暴力威胁时, 国家有权并有义务保护人民免受这种威胁。为此它们在某些情况下可以动用致死武器……”。这意味着, 当一个国家在保护其安全时可以使用这种手段, 或保护其公民的安全, 但这种手段不是无限制的。“与此相反, 正如[美洲人权法院]所述, 不论某些行动多么严重, 不论某些罪行肇事者有多么大的过失, 国家的权力不是无限的, 国家不得诉诸任何手段来达到目的。”

⁵ 见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.11。

⁶ 《大会正式记录, 第五十一届会议, 补编第 44 号》, A/51/44, 第 211 段。

⁷ E/CN.4/2002/137, 第 15 段。

⁸ A/57/173, 第 5 段。

⁹ 见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 第 13 段。

¹⁰ 见 CCPR/C/79/Add.23, 第 8 段。

¹¹ 见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 第 16 段。

¹² 见 HRI/GEN/1/Rev.6, 第二章, 第 8 号一般性意见, 第 4 段。

¹³ 见 CCPR/C/79/Add.56、81 和 93。

¹⁴ 见 HRI/GEN/1/Rev.6, 第二章, 第 8 号一般性意见, 第 3 段。

¹⁵ 见美洲人权委员会 1997 年年度报告, 案件 11.205, 第 2/97 号报告, Bronstein 案, 和美洲人权委员会 1995 年年度报告, 案件 11.245, 第 12/96 号报告, Gimenez 案。

¹⁶ 见 HRI/GEN/1/Rev.6, 第二章, 第 20 号一般性意见, 第 6 段, 及 CCPR/C/79/Add.61。

¹⁷ 见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 和 HRI/GEN/1/Rev.6, 第二章, 第 13 号一般性意见

¹⁸ 见 CCPR/C/79/Add.67 和 76。

¹⁹ 见 CCPR/C/79/Add.78 和 79。

²⁰ 见 CCPR/C/79/Add.61 和 80。

²¹ 见第 574/94 (1998) 号案件和第 34/1978 (1981) 号案件。

²² 例如, 见《公民及政治权利国际盟约》第二十六条。

²³ 《大会正式记录, 第五十七届会议, 补编第 18 号》(A/57/18) 第十一章, C 部分, 第 5 段。

²⁴ 见 CERD/C/60/CO/5、CERD/C/60/CO/9 和 CERD/C/62/CO/7。

²⁵ 见 E/CN.4/2003/23, 摘要, 第 3 段。

²⁶ 同上, 第 57 段。

²⁷ 见《大会正式记录, 第五十七届会议, 补编第 40 号》(A/57/40) 第一卷, 第 83 (18) 段。

²⁸ 见 CCPR/C/79/Add.105。

²⁹ 见 CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11。

³⁰ 见 CCPR/C/79/Add. 76。

³¹ 见 CCPR/C/79/Add. 81 和 93。

³² 见 CCPR/C/79/Add. 78 和 90。

³³ 见 CCPR/C/79/Add. 54、78 和 109。

³⁴ 见新闻稿，SG/SM/8798。

³⁵ 见新闻稿，SG/2084。
