



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/100
16 December 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 17

增进和保护人权

在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由

人权事务高级专员的报告

内 容 提 要

本报告根据人权委员会第 2004/87 号决议和大会第 59/191 号决议提交。报告回顾了人权事务高级专员办事处和联合国人权系统根据这两项决议为了促进在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由而采取的行动。报告指出，联合国人权机制仍然对损害人权和基本自由的反恐措施表示严重关切。报告希望联合国在这一领域的行动的加强会使各国在反恐行动中更为一贯地遵守国际人权义务。

导 言

1. 本报告根据人权委员会第 2004/87 号决议和大会第 59/191 号决议提交。这两项决议重申，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施都符合其在国际法特别是国际人权、难民和人道主义法之下的义务。决议呼吁各国提高负责打击恐怖主义的国家机构对这些义务的重要性的认识。本报告铭记人权委员会关于人权与恐怖主义的第 2004/44 号决议和大会关于这一问题的第 59/195 号决议，这两项决议请人权事务高级专员办事处(人权高专办)采取“综合做法”，尤其是充分、平等地关注两项决议在恐怖主义对个人人权的享受所产生的影响方面提出的问题。

一、安全理事会和反恐怖主义委员会

2. 委员会第 2004/87 号决议和大会第 59/191 号决议对安全理事会及其反恐怖主义委员会(反恐委员会)与负责促进和保护人权的相关机构之间在打击恐怖主义的斗争方面进行的持续对话表示欢迎。这两项决议鼓励安全理事会和反恐委员会继续与相关人权机构特别是人权高专办开展合作，在根据安全理事会关于恐怖主义问题的决议持续开展的工作中充分考虑到促进和保护人权问题。

3. 安全理事会第 1566(2004)号决议提醒各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施都符合国际法之下的所有义务，并且应当根据国际法尤其是国际人权、难民和人道主义法采取此类措施。该决议还认为，“恐怖主义行为严重损害人权的享受，威胁各国的社会和经济的发展，破坏全球稳定和繁荣”。

4. 高专办保持与反恐委员会的对话关系，包括通过工作人员之间的会晤和交流信息来保持此种关系。2004 年 7 月 26 日，高专办工作人员会晤了依照安全理事会第 1535(2004)号决议成立的反恐委员会执行局(反恐执行局)新任执行主任。在编写本报告之时，正在安排执行主任与人权事务高级专员会晤事宜。作为反恐委员会前任主席提出(见 S/2004/124 号文件，附件)的并经安全理事会第 1535(2004)号决议核可的振兴反恐委员会的建议的一部分，反恐委员会将“就有关反恐事项同联合国人权事务高级专员办事处及其他人权组织联络”。2004 年 9 月，反恐执行局告诉高专办：执行局决定着手招聘一名人权、人道主义法和难民法专家，这是高专办以及一些国家和非政府组织建议采取的一项步骤。

5. 在联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)以及主办国政府的支持下,人权高专办参加了与反恐委员会、毒品和犯罪问题办事处以及区域和分区域组织联合举行的在国家一级制定和落实反恐措施问题研讨会。这些研讨会包括2004年1月14日至18日在喀土穆举行的研讨会(与政府间发展管理局共同举办)以及2004年10月5日至7日在圣何塞举行的研讨会(由毒品和犯罪问题办事处、反恐委员会、美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会(美洲组织反恐委员会)、联合国拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所以及国际货币基金组织联合举办)。2004年11月29日至12月3日,人权高专办与毒品和犯罪问题办事处及美洲组织反恐委员会一道派人前往巴拉圭,以便就起草反恐怖主义立法提供咨询意见,这次活动由反恐委员会牵头。

6. 人权高专办参加了一次反恐委员会与区域组织合作问题续会,这次会议于2004年3月11日至12日在维也纳举行,由欧洲安全与合作组织(欧安组织)同毒品和犯罪问题办事处联合主办。人权高专办还出席了一次由丹麦外交部主办并由第四自由论坛和国际和平研究所共同组织的会议,这次会议于2004年4月19日至20日在哥本哈根举行,议题是如何拟订反恐委员会行动议程。

二、特别程序和条约机构

7. 人权委员会第2004/87号决议和大会第59/191号决议再次要求相关的联合国人权机制“在各自的职权范围内,审议在打击恐怖主义的措施背景下保护人权和基本自由的问题,并酌情协调其能力,促进在这个问题上采取统一的方针”。人权特别程序和条约机构继续在各自职权和资源范围内密切关注这一问题。在举行年度会议之际于2004年6月25日发表的一项联合声明(E/CN.4/2005/5,附件)中,各特别程序的特别报告员/代表、独立专家和工作组主席重申一年前对某些反恐措施可能对享受人权和基本自由造成的严重影响表示的关切。

8. 最近,一些特别程序在提交大会第五十九届会议报告中述及了在反恐的同时保护人权和基本自由所涉的一些问题。这些特别程序有:当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员(A/59/329和A/59/330);酷刑问题特别报告员(A/59/324);法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员(A/59/319);宗教或信仰自由问题特别报告员(A/59/336);使用雇佣军问题特别报告

员(A/59/191); 阿富汗境内人权情况独立专家(A/59/370); 1967年以来被占领的巴勒斯坦领土人权情况特别报告员(A/59/256); 以及人权维护者处境问题秘书长特别代表(A/59/401)。

9. 人权条约机构也继续在审查缔约国在各条约之下提交的报告和其他行动的过程中审议这一问题。该问题在人权事务委员会、禁止酷刑委员会、消除种族歧视委员会及经济、社会、文化权利委员会最近通过的一些结论性意见中都被提及。

三、《判例摘要》

10. 2003年9月, 人权高专办与联合国新闻部合作, 出版了《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》, 《摘要》收入了联合国人权机构及欧洲、非洲和美洲有关机构的相关裁决。由于对《摘要》的需求量较大, 该出版物计划在2004年12月进行第二次印刷。根据人权委员会和大会的要求, 人权高专办计划在2005年对《摘要》进行修订。

四、人权事务高级专员办事处

11. 人权委员会第2004/87和大会第59/191号决议请人权事务高级专员利用现有机制继续: (a) 在考虑到所有渠道提供的可靠资料的前提下, 研究在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由问题; (b) 就各国在采取行动打击恐怖主义的同时有义务促进和保护人权和基本自由问题提出一般建议; (c) 在既要打击恐怖主义又要保护人权和基本自由的问题上, 应各国请求向其提供援助和咨询, 并向相关联合国机构提供此种援助和咨询。

12. 秘书长曾在提交大会的上一份报告(A/59/404)中指出, 人权事务高级专员路易丝·阿尔布尔强调过, 尽管反恐措施既急迫又有必要, 但必须在严格尊重人权义务的框架内采取此种措施。高级专员在向国际法学家委员会2004年8月27日在柏林举行的两年一次的会议发表的演讲中说, 从长期来看, “决心维护对人权和法制的尊重将是反恐斗争取得成功的关键, 而不是障碍。”¹

13. 高级专员在演讲中说, “无疑, 各国负有义务保护公民使其免遭恐怖主义行为伤害。最重要的人权是生命权。各国不仅有权利而且有义务通过采取切实措施防

止和遏制恐怖主义行为来保障这项权利……但不能不惜任何代价采取反恐措施。”她接着说，

“实际上，人权法充分考虑到了采取切实有效的反恐行动甚至在最为危急情况下采取此种行动的可能性。《公民权利和政治权利国际公约》第四条的拟订正是为了给各国留出余地，以便在不超出法律框架的前提下处理真正的例外情况。该条的规定只是为了处理例外情况，即“国家的安危”受到威胁的情况。在此种情况下，一国可采取紧急措施，但此种措施以紧急情况严格需要为限，须与国家承担的其他国际义务相一致，并且不得基于具体理由而实行歧视。某些权利自然不得遭受减损，不论紧急情况的性质如何。”

14. 高级专员强调她重视法院的作用。她说，“在反恐背景下采取的措施须受到恰当审查。在实际情况下，除了理论探讨以外，反恐行动极少付诸公众辩论，也极少受到媒体的监督。对法律规则遵守情况的唯一切实有效的审查是司法审查。”

15. 除了如上所述在技术援助领域与反恐委员会和其他机构合作以外，人权高专办还继续在这一领域与包括欧洲委员会和欧安会议在内的其他合作伙伴开展合作并交流信息。人权高专办将参加欧洲委员会人权与打击恐怖主义问题专家小组的新一轮会议，这些会议旨在拟订保护恐怖主义行为受害者的准则。此外，在就 2003 年 7 月 29 日至 30 日在纽约举行的联合国和区域组织第五次高级别会议采取后续行动方面，人权高专办也在开展合作以共同对付包括国际恐怖主义在内的对国际和平与安全的新的挑战这一框架内发挥了中心作用。

16. 人权高专办正在向人权委员会在反恐的同时保护人权问题独立专家提供支持，这位专家是委员会主席于 2004 年 7 月 9 日任命的。人权高专办还继续协助增进和保护人权小组委员会在这方面开展工作。

五、结束语

17. 恐怖主义、反恐及其与人权的相互关系依然是国际上极为关注的问题。例如，秘书长的威胁、挑战和改革问题高级别小组提交的题为“一个更安全的世界：我们的共同责任”的报告²述及了这些问题。该报告指出，“恐怖主义攻击的是《联合国宪章》的核心价值：尊重人权；法制；对平民实行保护的战争规则；各国人民

和各国之间相互容忍；和以和平方式解决冲突。凡是有绝望、屈辱、贫困、政治压迫、极端主义和侵犯人权现象存在的地方，恐怖主义就会盛行；在区域冲突和外国占领的局势下，恐怖主义也会盛行；凡是国家能力虚弱，不能维持法律和秩序的地方，恐怖主义便会乘虚而入。”

18. 高级别小组的报告指出，“有必要制定一项打击恐怖主义的整体战略，要解决根源问题，加强负责任的国家，加强法制和基本人权。”该报告还说，“需要制定一项全面战略，其中包括强制性措施，但范围要比这种措施广泛得多。”该小组建议，此种全面战略除其他以外，应当包括拟订更好的文书以促进全球反恐合作，而所有这些活动都应当在一个尊重公民自由和人权的法律框架内进行。

19. 遗憾的是，必须指出，恐怖主义行为仍然以惊人的频率在世界各地发生，此种行为使许多受害者的人权遭受严重侵犯。但同时，人权高专办也发现，人们强烈赞同以下的观点：各国能够而且必须在充分尊重国际人权规范和维护法治的前提下切实有效地打击恐怖主义。联合国人权机制依然对损害人权和基本自由的反恐措施深表关注。希望联合国在这一领域的行动的加强会使各国在打击恐怖主义这一祸患的至关重要的努力中更为一贯地遵守国际人权义务。

注

¹ [http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/NewsRoom? OpenFrameSet](http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/NewsRoom?OpenFrameSet)。

² <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>。