



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/98
28 December 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十二届会议
临时议程项目 17

增进和保护人权

在打击恐怖主义的同时增进和保护人权及基本自由问题
特别报告员马丁·舍伊宁的报告 *

* 尾注不译，原文照发。

内 容 提 要

在打击恐怖主义的同时增进和保护人权及基本自由问题特别报告员马丁·舍伊宁在此向委员会提交其第一份报告。报告第一章总结特别报告员自 2005 年 8 月上任以来根据委员会第 2005/80 号决议开展的活动。第二章概括特别报告员在 2005 年 8 月 15 日至 12 月 15 日期间向各国政府发出的信函及得到的答复。所有信函的摘要载于本报告增编(E/CN.4/2006/98/Add.1)。在第三章中，特别报告员联系“恐怖主义”定义问题与注意人权的反恐对策的相关性，提出了关于这个定义要素的初步想法。第四章分析人权在审查会员国提交安全理事会反恐怖主义委员会的报告方向的作用，并提出特别报告员和反恐怖主义委员会进行合作的可能形式。第五章简述特别报告员关于某些需要在以后的报告中进一步阐述的重要问题的想法。第六章是结束语。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	4
一、特别报告员的活动.....	4 - 19	4
二、信函往来.....	20 - 25	7
三、对如何定义“恐怖主义”这一问题的思考.....	26 - 50	8
四、人权在审查会员国提交安全理事会反恐怖主义委员会(反恐委员会)的报告方面的作用及与反恐委员会的合作.....	51 - 63	15
五、特别报告员任务范围内的其它问题.....	64 - 71	21
六、结束语.....	72 - 74	23

导 言

1. 在打击恐怖主义的同时增进和保护人权及基本自由问题特别报告员的任务由人权委员会在 2005 年 4 月 21 日第 2005/80 号决议中确立。马丁·舍伊宁接受任命，于 2005 年 8 月 8 日起担任特别报告员。他在此根据决议向委员会提交第一份报告。

2. 特别报告员提请委员会注意，他在根据委员会第 2005/80 号决议第 14 段(f)提交大会的临时报告中，赞扬了在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由问题独立专家罗伯特·K·Goldman 所做的准备工作，¹ 并叙述了决议规定任务的概念框架和他计划在任期内展开研究的问题。他指出了四个关键特征：互补性，即，应特别注意现有任务执行者未覆盖的领域；全面性，即，任务全称中的提法是一般的“人权和基本自由”；主动性，强调采取整合的方针开展工作，相应特别注意立法问题、确立最佳做法、与其它参与者如政府、国际机构和非政府组织进行对话；专题方针，即，特别报告员准备在国别工作方面辅以关于反恐同时保护人权和基本自由领域的实质性问题的专题研究。

3. 第一章总结特别报告员自 2005 年上任以来在当年开展的活动。第二章概括特别报告员在 2005 年 8 月 15 日至 12 月 15 日期间向各国政府发出的信函及得到的答复。所有信函的摘要载于本报告增编(E/CN.4/2006/98/Add.1)。在第三章中特别报告员联系有无国际商定的“恐怖主义”定义问题与注意人权的反恐对策的相关性，提出了关于如何界定问题的想法。第四章分析人权在审查会员国提交安全理事会反恐怖主义委员会的报告方面的作用，并设想特别报告员和反恐怖主义委员会开展合作的可能形式。第五章简述特别报告员关于某些需要在以后的报告中进一步阐述的重要问题的想法。第六章是结束语。

一、特别报告员的活动

4. 特别报告员特此向委员会汇报自其上任以来开展的活动。在国家访问方面，他要说明的是，已向以下国家发出了访问请求：埃及、马来西亚、菲律宾、突尼斯和土耳其。特别报告员欢迎土耳其在 2005 年 12 月 14 日发出邀请，请他于 2005 年 2 月进行国家访问(见以下第 18 段)。

5. 2005年9月11日至14日,特别报告员上任后首次访问日内瓦,会见了人权事务高级专员办事处各部门及其它有关单位的主管,以保证工作顺利协调;此外还会见了大赦国际、世界反对酷刑组织、防止酷刑协会和国际法学家委员会等非政府组织;还会见了芬兰、墨西哥、挪威、菲律宾、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等国常驻日内瓦代表团的代表。

6. 2005年10月11日,应芬兰国会宪法委员会的请求,特别报告员(以学术身份)对一项关于新《欧洲联盟和美利坚合众国引渡协定》的政府法案和1976年芬兰和美国双边《引渡条约》修正案发表了书面法律意见。特别报告员从学术角度对欧盟—美国条约第12条以及芬兰—美国条约第20条的拟议修正案表示忧虑,因为该第12条及第20条修正案似乎要将“交送”做法合法化,并准许利用芬兰空域甚至机场,违背当事人意愿地把当事人从一个第三国转移到另一个第三国,而不要求这种人员转移的目的必须是为对当事人进行审判。

7. 2005年10月11日,特别报告员在斯特拉斯堡欧洲委员会进行了一些会晤。他会见了欧洲委员会秘书长 Terry Davis、人权事务主管 Jane Dinsdale、人权事务专员 Alvarol Gil-robles、法律事务司司长 Guy de Vel。会晤期间,特别报告员介绍了他的任务,并提出一些共同关心的问题,如欧洲委员会的“人权与打击恐怖主义”指南、受害者权利,以及与2005年《欧洲委员会防止恐怖主义公约》第5条(“公开煽动构成恐怖主义罪”)有关的问题。

8. 2005年10月12日,特别报告员在日内瓦会见人权事务高级专员路易丝·阿尔布尔,讨论了他的任务及与高级专员及其办事处合作的问题。

9. 2005年10月24日,特别报告员在纽约与安全理事会反恐怖主义委员会举行会议。他在会上提出可在某些领域进行合作,并回答了委员会成员提出的问题,阐述了他将如何完成任务。与此会议有关,他还与反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)联系,讨论了合作模式的问题。

10. 2005年10月26日,特别报告员向大会介绍了报告。他在发言中概述了任务的基本特征,并解释说他打算采取整合的方式执行任务,在重点关注立法问题的同时还研究一些侵犯人权行为受害者的个案。他在发言后举行了记者招待会。2005年10月25日和26日,特别报告员会见了一些政府的代表;出席在雅各布·布

劳斯坦人权促进协会举行的关于联合国人权程序改革的研讨会并讲话；在纽约与人权观察社和人权优先组织的人士见面。

11. 2005年11月10日，特别报告员在芬兰图尔库会见美利坚合众国驻芬兰大使馆临时代办 Amy Hyatt 女士和其他代表，重点讨论特别报告员的任务和一些关注的专题问题。2005年12月12日继续进行了讨论，重点是反恐过程中人权条约治外应用的问题。

12. 2005年11月20日和21日，特别报告员参加由两个非政府组织——缓刑组织和大赦国际——举办的会议。会议主题为“全球反酷刑斗争：关塔那摩湾、巴格拉姆及其它”。他概述了在反恐斗争中防止侵犯人权的国际机制，特别强调了新设特别报告员的工作。

13. 2005年11月21日和22日，特别报告员到伦敦会见了联合王国内政部和外交部的官员，讨论了他的任务和目前与反恐措施有关的立法草案。讨论的问题包括：在控告前拘留期很长的情况下，国际法允许的司法审查的范围是什么；在“特殊交送”恐怖犯罪嫌疑人方面，其它国家政府有可能使用英国空域和机场的问题；从英国驱逐或引渡人员到据报审讯中会使用酷刑的国家时，提供外交担保的问题；以及英国促进多文化融合和开展不同民族和宗教团体间对话的经验。在会谈中，特别报告员表示注意到，他在2005年9月1日和10月3日的信函中提到的许多关切的问题已在立法过程中得到解决。他表示他所遇到的难题是，谈到恐怖主义动机时，如何对“肆意”这一概念做出规定；以及可以“颂扬(某种主张)”为由禁止某些组织活动问题。他还请求对方进一步澄清另一些问题。他感谢联合王国政府应请求提供了更多信息并期待做更深入的考虑。

14. 特别报告员在伦敦期间还会见了非政府组织，即大赦国际和正义组织的代表，讨论了在不同国家打击恐怖主义、任务框架里出现的法律问题以及合作的领域和方法。

15. 2005年11月30日和12月1日，特别报告员参加联合国反恐怖主义执行工作队的会议，讨论了如何发展秘书长反恐怖主义战略建议，推动会员国间的协商，以采取综合、协调、一致的方式打击恐怖主义。会议决定特别报告员应负责协调会议期间决定设立的人权问题工作组的工作。

16. 2005年12月8日，特别报告员在芬兰难民事务理事会成立40周年大会上，就恐怖主义和反恐活动对难民和寻求庇护者的人权产生的影响发表了讲话。他还在会上简短会晤了联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生。2005年12月15日，特别报告员在日内瓦会见了难民署国际保护司的代表，讨论了共同关心的问题 and 可能的合作领域。

17. 2005年12月9日，人权日前夕，特别报告员与32名联合国人权问题专家一起发表绝对禁止酷刑的声明，重申人权的基本原理就是规定了各国在任何情况下——特别是在新挑战出现时——都必须予以尊重的最低限度标准。

18. 2005年12月14日，特别报告员会见土耳其常驻联合国日内瓦办事处代表团的代表。会间，土耳其政府宣布邀请特别报告员于2006年2月访问土耳其。双方讨论了特别报告员的任务及其范围，以及访问的模式。特别报告员强调他将整合的方式开展工作，他关注的是对法律状况进行评估，特别是如何定义恐怖主义及相关罪行，但也注意与反恐有关的实际问题，如执法培训，以及对恐怖活动嫌疑人的审讯和拘留等。土耳其大使强调他的国家期待着具体联系反恐向特别报告员展示土耳其过去一年中在保护人权方面所取得的进展。特别报告员感谢土耳其政府及时发出邀请，并期待实况调查访问获得成功。

19. 与红十字国际委员会的会议定在2005年12月16日举行。特别报告员将于2005年12月19日在维也纳会见联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处以及欧洲安全与合作组织反恐行动股的官员。特别报告员希望在会谈中讨论的问题包括国际和国家两股关于“恐怖主义”的定义，以及联合国反恐怖主义执行任务队在全面反恐战略的人权方面需要进一步做的工作。

二、信函往来

20. 关于发给各国政府的信函特别报告员了解到一些联合国会员国立法方面的动态和建议，也收到了对在所称打击恐怖主义的过程中出现的侵犯基本自由和人权的指控。这种信息出自多种可靠来源，包括国际政府间组织和非政府组织。2005年9月至12月期间，特别报告员在其权限内，单独或与其他特别报告员一起同11个国家进行了信函往来。

21. 在所有发出的信函中，特别报告员都强调，他意识到各国负有义务保护和促进人权，这就要求它们采取有效措施打击恐怖主义；各国必须保证打击恐怖主义的所有措施都与各国的国际法义务相符，特别是与国际人权法、难民法和人道主义法规定的义务相符。

22. 关于反恐新法律或拟议修正案的问题，特别报告员向埃及、菲律宾、突尼斯和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府发函，希望获得全面的信息，有时还就他所知道的立法方面的内容提出具体问题。特别报告员还向埃及政府提出有关紧急状态的问题；向联合王国政府提出自杀性爆炸袭击的问题。他非常感谢联合王国及时给予答复；而请求上述其它国家给予答复的期限已过，特别报告员没有得到任何答复，对此深感失望。

23. 有关提请他注意的侵犯人权的指控，特别报告员与下列国家政府发送了信函：马来西亚(关于其《国内安全法》(1960)和不指控的审前拘留的权力)，塔吉克斯坦(关于对一名反对派政治家的审判及在那次审判中使用的证据的获取方式)，美利坚合众国(关于关塔那摩湾的被拘押者和据说存在的秘密拘留所)，乌兹别克斯坦(关于正在进行的审判和各种相关问题)。他感谢塔吉克斯坦最近的回复，表示准备在复信函翻译妥后进一步加以研究。他注意到乌兹别克斯坦的新闻稿。他没有得到马来西亚和美国的回复。

24. 上月致约旦、印度尼西亚、也门和美利坚合众国的信函中提出的一个问题，是关于拘留期间的待遇和几个国家对两名恐怖犯罪嫌疑人的审讯。特别报告员希望这些国家在请求的时限内给予答复。

25. 2005年10月26日，特别报告员与法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、法官和律师的独立性问题特别报告员、酷刑和其它残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员，联合向新闻界发表声明，表示关注乌兹别克斯坦对恐怖犯罪嫌疑人的审判准备问题。

三、关于“恐怖主义”定义问题的思考

26. 特别报告员任务的一个核心问题是国际社会和各国如何定义“恐怖主义”。国际反恐框架通过主要的反恐公约、安全理事会、大会和人权委员会的决议，就恐怖主义问题，规定了各国的义务并向各国提出了要求，但却没有对这个词本身作出

全面定义。这不仅使各国难以决定在多大程度上遵守那些公约和决议，而且还带来了其它问题。不同国家国内恐怖主义罪行要素的规定不同，给引渡和相互法律援助造成了困难。缺乏全面定义也有可能使国际社会无法应对某些恐怖主义行为。

27. 与特别报告员的任务尤其相关的是，国际社会一再呼吁采取行动消除恐怖主义，但却没有给这个词下一个普遍、全面的定义，这可能会在人权方面产生不利后果。国际社会不对“恐怖主义”下定义，却呼吁打击恐怖主义，这可以被理解为是让各个国家自己根据各自的理解下定义。而这样可能会造成对人权的无意侵犯，甚至是故意滥用这个词。除了某些国家故意滥用这个词外，特别报告员还关注另一种更常见的情况，即在国内反恐立法中采用并非完全限于反恐范畴内的词汇。此外还存在一种风险，即国际社会在不下定义的情况下使用“恐怖主义”一词，会无意地在国际上使暴虐政权的行为合法化，因为传达出来的信息是不管“恐怖主义”如何定义，国际社会都要看到强硬的反恐行动。

界定恐怖主义和恐怖主义犯罪的工作情况

28. 13 个反恐公约中没有一个给出了“恐怖主义”一词的全面定义。这些公约都是业务性的，都只限于具体问题，如航空安全、航海和海上平台、保护人身安全、制止为从事或支持恐怖主义行为提供手段。联合国各机构的决议也没有通过一条定义，只是安全理事会在第 1269(1999)号决议和第 1566(2004)号决议中表示一切恐怖主义行动不论其动机为何都是不正当的。²

29. 2001 年交由根据大会第 51/210 号决议成立的特设委员会拟订的国际恐怖主义问题全面公约草案仍在继续拟订中。³ 关于这份公约草案的争议在于对恐怖主义罪行的界定(第 2 条)和例外(第 18 条)。⁴ 第 2 条之下拟议的全面定义很详细，且对恐怖主义罪行的可信威胁、意图、同谋、当事方和组织作了规定。

30. 增进和保护人权小组委员会恐怖主义与人权问题特别报告员已经研究了恐怖主义与武装冲突的关系、为争取自决而进行的合法斗争及国家和非国家行动者的行为。⁵ 此处无须重复她对这些问题所做有价值的分析和建议。

31. 特别报告员在本报告中的注意重点是恐怖主义行为的刑事处罚和恐怖主义在刑事范畴内的特征鉴定问题。

在现有反恐公约之下可构成恐怖主义的罪行

32. 最近有四份文件采用了非常有用的“触发因素”来决定在没有全面定义的情况下什么行为应定性为“恐怖主义”行为，做法是将其与现有反恐公约相联系：

- (a) 2005年5月通过的《欧洲委员会防止恐怖主义公约》，把“恐怖主义罪”界定为已生效的12个反恐公约中的10个公约(《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的东京公约》和《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》除外)规定的任何罪行。⁶ 由此，公约内所有犯罪都与目前生效的反恐公约规定和界定的罪行相联系；
- (b) 在禁止向某些行为提供资助方面，《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第2条第1款(a)项采取了类似方式，将其与当时已生效的11个其他公约中的9个相联系；
- (c) 安全理事会第1566(2004)号决议以及秘书长的威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告(下文将进一步讨论)也提到现有关于恐怖主义的公约所禁止的行为。⁷

33. 特别报告员认为，在没有对于“恐怖主义”的全面普遍定义的情况下，把各项反恐公约作为参照来决定什么行为在反恐过程中应被禁止是一个良好的出发点。这些公约尽管都是关于具体主题的，但却具有普遍性，其中描述的罪行也可以被看作代表了广泛的国际共识。

34. 这种方式在一个方面须加以限定，要指出这种联系不适用于《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》。因为该公约的规定并不是实际禁止任何行为，而是规定了各国在炸药中添加识别剂的义务，所以不能用来作为“触发罪行的条约”。⁸

“恐怖主义”的累加特征

35. 利用现有反恐公约来判定触发罪行本身并不足以决定什么行为在性质上是真正的“恐怖主义”行为。就此而言，特别报告员认为高级别小组以下表述在描述恐怖主义时对与现有公约联系的叙述不完全令人满意，除此之外他认为这段话算是对恐怖主义很好的描述：⁹

“除了现有关于恐怖主义的公约、《日内瓦公约》和安全理事会第1566(2004)号决议已经界定的行为外，还包括任何从性质和具体发生情况上讲，以恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取行动为宗旨，意图对平民或非战斗人员造成死亡或严重身体伤害的行为”。[着重号另加]

36. 可以通过《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的东京公约》来加以说明。《公约》要求各国对可能或确实损害民用航空器安全，或其中人员或财产安全，或破坏航空器内良好秩序和纪律的行为进行司法管辖。虽然这其中肯定也包括具恐怖主义性质的行为，但国家必须进行司法管辖的行为范围是很广泛的，也包括根本与恐怖主义无关的行为。因此，高级别小组“除了现有关于恐怖主义的公约已经界定的行为外，还包括其他行为”的描述是有问题的，因为这些公约(《东京公约》是一个主要例子)界定的行为并非全都具有恐怖主义性质。在这方面值得注意的是《欧洲防止恐怖主义公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》均未与《东京公约》连接。

37. 解决这个问题的办法可从安全理事会第1566(2004)号决议中找到。尽管这项决议并不意在界定“恐怖主义”，但却要求所有国家全面合作打击恐怖主义，并以此防止和惩罚具有下列三个累加特征的行为：

- (a) 意图造成死亡或严重身体伤害，或劫持人质的行为，包括针对平民的此类行为；
- (b) 不论出于政治、哲学、意识形态、种族、族裔、宗教上的考虑或其他类似性质的考虑而采取的，以在公众或某一群体或某些个人中引起恐慌、恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取行动为宗旨的行为；
- (c) 在有关恐怖主义的国际公约和议定书范围内并由其界定的犯罪行为。

38. 第三条标准即是上述触发罪行的方针。该决议的重要特点是恐怖主义定性的累加性，要求触发罪行必须附带：意图造成死亡或严重身体伤害(或劫持人质)；目的是引起恐慌、恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取行动。这种累加特征的做法就象安全门槛，确保了只有恐怖主义性质的行为才被认定为恐怖主义行为。特别报告员强调，国家法律甚至国际法界定的犯罪行为并非全都是恐怖主义行为或应被定义为恐怖主义行为。

39. 再比如，恐怖主义行为与其他国际性犯罪行为之间存在明显的平行特点，包括危害人类罪(无论是《国际刑事法院规约》的规定，还是一般国际法对此类犯罪行为的规定)。安全理事会、大会和人权委员会还明确恐怖主义具有以下特征：危害无辜者生命或造成其死亡；与跨国有组织犯罪、贩运毒品、洗钱、贩运武器以及非法转移核、化学、生物材料有关；并与由此而来的严重犯罪有关，如谋杀、勒索、绑架、强奸、劫持人质和抢劫。¹⁰ 尽管有这种联系，但打击恐怖主义必须限于打击在与恐怖主义问题有关的国际公约和议定书范围内并由其界定的犯罪行为，或打击安全理事会决议界定的相关行为，且前提是这些行为必须同时具备安全理事会第1566(2004)号决议规定的意图和目的。行为属于犯罪这一点不一定就构成恐怖主义行为。

40. 事实上，《反对劫持人质国际公约》在界定被禁止行为时采用的就是累加方式。劫持人质的定义是扣押或拘押某人(人质)并威胁杀害、伤害或继续拘押人质，以迫使第三方采取或不采取行动。因而，(所述的)劫持人质包含了安全理事会第1566(2004)号决议规定的所有三个特征，除了没有明确表述不论动机为何，这种行为都不得视为正当行为。

41. 已通过的《制止核恐怖主义国际公约》没有采用累加方式。《公约》要求缔约国禁止出于以下意图占有或使用核材料或核装置：造成死亡或严重身体损害；造成严重财产损失或严重破坏环境；迫使个人、组织或国家采取或不采取行动。¹¹ 第二条(1)的措辞与安全理事会第1566(2004)号决议不符，因为它把决议列出的前两个特征(意图造成死亡或伤害或劫持人质；目的是影响行为)看作替代性而非累积性要求。特别报告员担心的是，正如前面讨论过的《东京公约》一样，这可能包括不符合界定恐怖主义行为一般标准的行为。因此，他重申需要以累积特征鉴别恐怖主义行为。

“恐怖主义”罪行的定性归纳

42. 必须确保“恐怖主义”一词只限于具有真正恐怖主义性质的行为。安全理事会第1566(2004)号决议对反恐斗争中要防止发生及如果未能加以防止则需予以惩罚的行为提出的三步定性方针，就是利用了把目前商定的关于恐怖主义的罪行概念，将其作为触发罪行，继而建立起适当门槛，要求这类犯罪行为同时也具备以下

特征：意图造成死亡或严重身体损害，或意图劫持人质；并且目的是引起恐慌、恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取行动。

支助恐怖主义犯罪的行为

43. 上述方针并非不符合安全理事会就支助恐怖主义犯罪的行为提出的一些指示和建议。例如，尽管未使用强制性语言，但安全理事会第 1624(2005)号决议还是呼吁各国禁止和防止煽动恐怖犯罪的行为。¹² 该决议也没有界定什么是恐怖主义行为。问题的答案在于参考第 1566(2004)号决议提出的三步累积定性法。只有煽动本身符合三个特征的行为才能被定为“煽动恐怖犯罪的行为”。虽然煽动其他犯罪行为也是违法的，并且在某些情况下《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款或《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条甚至要求对煽动行为予以惩罚，但这种煽动行为不应被定性为“煽动恐怖主义行为”。

44. 这种参考第 1566(2004)号决议提出的三步累积法对“支助行为”类犯罪和国家义务的限定同样也适用于安全理事会要求各国去做的以下事情：

- (a) 不向参与恐怖主义行动的人提供任何形式的支助；¹³
- (b) 防止恐怖主义行动发生；¹⁴
- (c) 把支助、推动、参与或企图参与资助、计划、筹划或实施恐怖主义行为或向恐怖分子提供安全庇护所的人绳之以法；¹⁵
- (d) 防止恐怖分子流动；¹⁶
- (e) 在给予难民地位之前，确保寻求庇护者没有计划、推动或参加恐怖行动；¹⁷ 以及
- (f) 防止和制止一切主动和被动支助恐怖主义的行为。¹⁸

法治和人权法的定义要求

45. 特别报告员认为，一个普遍、全面和准确的关于恐怖主义的定义是解决目前由于没有定义而引起的诸多问题的最好办法。同时，人权法和法治也提出了一定要求，有助于抵销由缺乏商定的恐怖主义定义而带来的不利影响。《公民权利和政治权利国际公约》第十五条第 1 款规定《公约》赋予的一项不可克减的权利，特别具有指导意义，该款行文如下：

任何人的任何行为或不行为，在其发生时依照国家法或国际法均不构成刑事罪者，不得据以认为犯有刑事罪。所加的刑罚也不得重于犯罪时适用的规定。如果在犯罪之后依法规定了应处以较轻的刑罚，犯罪者应予减刑。

46. 第十五条第1款的第一项要求意味着，禁止恐怖主义行为必须依据国家法或国际法规定。要做到符合“法律规定”，对禁止就必须限定为：个人能充分了解法律，依此知道法律如何约束其行为；法律的文字足够准确，使个人能据以规范自己的行为。¹⁹ 恐怖主义罪名也应清楚地规定构成恐怖主义罪的要素是什么。同样地，凡是有与“恐怖主义行为”相联系的罪行的情况，都必须明确界定构成这种罪行的要素。

47. 为做到准确，并避免把打击恐怖主义作为借口来不必要地扩大刑法的范围，依据反恐法律以及一切相关调查或检察机关规定而确定的犯罪行为都必须限制在打击恐怖主义的范畴内。不具备恐怖主义特征(如上所述特征)的犯罪行为不论多严重也不应成为反恐法律的对象。不具备恐怖主义特征的行为不应成为反恐措施打击的对象，哪怕这种行为是由恐怖犯罪嫌疑人所做。特别报告员重申小组委员会恐怖主义与人权问题特别报告员早前的声明。²⁰

48. 在《公民权利和政治权利国际公约》第十五条范围之外，但在同一《公约》第二十六条以及法治要求之内的一点是，一切法律规定都必须遵守不歧视和法律面前人人平等的原则。同样，《公民权利和政治权利国际公约》第四条第1款也规定在紧急状态威胁到国家的生命时可克减权利，但不得纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由予以歧视。²¹ 大会和人权委员会最近关于在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的决议强调，人人享有权利，不得有基于上述理由的任何区分。²²

49. 《公民权利和政治权利国际公约》第十五条最后一个要素是关于不可追溯性的。任何界定罪行的规定不得用于判定在其生效成为适用法律之前发生的行为是犯罪行为。同样，一切刑罚都只限于犯罪行为发生时适用的规定；如果在犯罪之后依法规定了应处以较轻的刑罚，犯罪者应予减刑。

结 论

50. 缺乏一个普遍、全面和准确的关于恐怖主义的定义有助于在反恐的同时有效地保护人权。令人鼓舞的是，根据大会关于拟订一项打击国际恐怖主义的全面公约草案的第 51/210 号决议成立的特设委员会仍在继续工作。与此同时，必须确保“恐怖主义”一词仅限用于真正具有恐怖性质的行为。在这方面必须采用安全理事会第 1566(2004)号决议确定的三步特征定性法来判断在打击恐怖主义时哪些行为是需要防止，以及未能防止发生则必须予以惩罚的。“恐怖主义罪”应限于同时具备下列三个条件的情况：(1) 意图造成死亡或严重身体损害，或意图劫持人质的行动；(2) 目的是引起恐慌、恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取行动；并且 (3) 构成关于恐怖主义的国际公约和议定书范围内并由公约和议定书界定的犯罪行为。同样，只有支助符合上述全部特征的犯罪的行为才能被判定为支助恐怖主义犯罪的行为。在禁止恐怖主义行为时，各国要确保这类规定可知晓、语言准确、仅适用于打击恐怖主义、不歧视、不可追溯。

四、人权在审查会员国提交安全理事会反恐怖主义 委员会(反恐委员会)的报告方面的 作用及与反恐委员会的合作

反恐委员会的任务

51. 反恐怖主义委员会(反恐委员会)是在 2001 年 9 月 11 日残暴的恐怖袭击发生后随即根据安全理事会第 1373(2001)号决议成立的。依据《联合国宪章》第七章行使权力的安全理事会确定了会员国在打击恐怖主义方面的若干义务，并建立反恐委员会监督成员国执行该决议的绩效，而审议报告就是这种监督的途径之一。

52. 第 1373(2001)号决议只在一处提到人权问题，并且是在非常具体的方面提及这个问题。²⁴ 因此，可以也确实有人说，反恐委员会并没有监测会员国根据决议采取的打击恐怖主义措施是否符合人权准则的任务。此外，有人说，相对于联合国框架内基于条约的其他人权监测机构的工作，由反恐委员会进行的人权评估必需要是辅助性的，而这种说法恰恰是正确的。

53. 尽管如此特别报告员还是希望强调，在外交部长一级通过的安全理事会第1456(2003)号决议包括一段众所周知的文字：“各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施符合国际法规定的全部义务，并应按照国际法，尤其是国际人权、难民和人道主义法采取这种措施”。²⁵ 应以这种对人权义务的无条件确认为前提之一，解读决议中提到反恐委员会工作的部分。同一项决议还鼓励反恐委员会除其他外铭记和并设法交流反恐斗争的“最佳做法”。²⁶ 因为规定特别报告员任务的人权委员会决议中也提到“最佳做法”，²⁷ 所以特别报告员认为必须把是否符合人权作为界定反恐措施“最佳做法”的特征之一。

54. 此外，也许更为重要的是，安全理事会第1624(2005)号决议明确规定了反恐委员会在人权方面的任务，指示委员会把这项新决议的执行情况列为它与会员国对话的一项内容，²⁸ 并在几处提出要求反恐措施必须符合人权。²⁹ 全面阅读这项决议可知，反恐委员会的新任务明显包括审查会员国采取的措施是否符合人权。

特别报告员与反恐委员会的对话

55. 人权委员会第2005/80号决议规定了在打击恐怖主义的同时增进和保护人权和基本自由问题特别报告员的任务，委托特别报告员与所有有关行动者，特别是反恐委员会定期开展对话，讨论可能的合作领域，并充分尊重这些机构各自的职权和避免工作上的重复。在2005年9月23日致反恐委员会主席的信中，特别报告员提议会见反恐委员会，简要介绍目前各国反恐措施在符合人权方面的趋势，并在四个领域寻求反恐委员会及其反恐执行局与特别报告员之间的合作：

- (a) 反恐委员会审议国家报告时就人权敏感问题所提出的问题和意见，以及避免误解或滥用；
- (b) 特别报告员在可能时参与反恐委员会对国家报告的审议，或者直接得到反恐委员会提出的意见；
- (c) 共同努力订出“法律范本”或确定反恐“最佳做法”；以及
- (d) 在技术援助、咨询服务或国家访问领域能否提出平行、协调的建议。

56. 2005年10月24日在纽约与反恐委员会成员会谈时，特别报告员概述了一些“目前的趋势”，在他看来，这些趋势要求反恐委员会和人权界增加互动：

- (a) 首先，有的国家把自己不喜欢的政治运动、民族运动、区域运动或其他运动污蔑为“恐怖主义”，这既是一个早已存在的趋势，也是一个新的趋势。说它新是因为自从 2001 年 9 月以来，国际社会似乎对恐怖主义一词的滥用现象不那么关心了。结果，国际社会呼吁和支持采取反恐措施，可能导致实际上使暴虐政权及其行动合法化，即便它们敌视人权也一样。确立一个关于恐怖主义的通用的国际定义是解决这个问题的最好办法，但同时，主要的参照标准仍是人权法，主要是《公民权利和政治权利国际公约》第十五条。其中有一项不可克减的规定，即刑法必须满足的要求：法律对所有犯罪行为的界定必须准确、可预见，具体规定适用刑罚，并只限于在法律颁布和生效之后发生的行为；
- (b) 其次，关于反恐措施最令人警觉的“新趋势”或许是在绝对禁止酷刑和一切形式残忍、不人道或有辱人格的待遇方面越来越多地出现质疑或让步。这种趋势有不同的表现形式。有些人呼吁在所谓“滴答作响的炸弹”情形下使用酷刑。有些国家试图对酷刑作狭义的界定，以把它同其他形式残忍、不人道或有辱人格的待遇区分开，而无视这样一个事实：所有这类做法都在《公民权利和政治权利国际公约》第七条绝对和不可克减的禁止性规定范围内。此外，还存在通过代理实行酷刑的现象，如把犯罪嫌疑人交由众所周知使用酷刑的国家审讯。而且，还有人呼吁采用“权衡方针”、通过外交担保、修改人权条约或改变现有解释等方式，建议在不驱回原则上让步；
- (c) 第三，虽然几乎所有国家都把煽动严重犯罪的行为界定为犯罪行为，但在当今时代，不可预测的恐怖袭击如自杀性爆炸袭击在民主和历来和平的社会中时有发生，因而出现了一个新趋势，即超越实际煽动行为，把“颂扬”恐怖主义或替恐怖主义“辩解”的行为，以及发表有助于采取恐怖主义行动的信息的行为也判定为犯罪行为。作为一个尊重人权的有力回应，特别报告员愿提及《欧洲委员会防止恐怖主义公约》第五条包括了“公开煽动”恐怖主义罪的定义，要求同时具备煽

动(鼓励)恐怖主义犯罪的主观意图和一个或多个此类犯罪行为发生的客观危险；

- (d) 目前在各国的反恐措施方面第四个趋势是出现了不同形式的加强移民控制的举措，包括所谓(种族、民族或宗教)特征性归类、国家之间共享信息、以及新形式的长期甚至不确定时限的拘押。许多国家还正在准备取消寻求庇护者就不予庇护的裁决提起上诉时可达到的暂不执行遣返的作用，尽管欧洲人权法院和人权委员会等人权机构提出了批评和作出的判例，要求暂不执行这些裁决，至少在有针对侵犯人权行为的指称提出时要停止执行裁决；
- (e) 第五个也是最后一个趋势是，恐怖主义已经在很大程度上取代毒品犯罪，成为扩大警方在调查或防止犯罪方面权力的主要公开理由。许多传统的保障措施，例如只针对犯罪嫌疑人以及审前核准等，都在打击恐怖主义时不予使用，哪怕这种做法不一定只限于恐怖主义犯罪。

反恐委员会审议会员国依据第 1373(2001)号决议提出的报告

57. 为评估反恐委员会对于各种符合人权、无视人权乃至侵犯人权的反恐方法有多大的推动作用，特别报告员查阅了会员国依据第 1373(2001)号决议提交的大约 640 份报告中的大部分。尽管多数情况下，各国在随后的报告中引用或转述的反恐委员会提出的问题或意见都属于技术性的，没有明显的人权方面的影响，但也有些国家提出的报告反映了相反的情况。从方法论的角度而言，需要强调的是特别报告员研究的不是反恐委员会的意见或问题本身，而是这些意见或问题如何在有关国家随后的报告中被引用。为评估反恐委员会的问题或意见在人权方面产生的影响的目的，这或许比反恐委员会实际说了什么更重要，因为各国随后提交的报告反映了各国是如何理解反恐委员会传达给它们的信息的。各国通过与反恐委员会互动，收到的不同信息分四类，各举例如下。许多例子与上述反恐措施对人权的影响目前的趋势有关。

58. 第一类从特别报告员任务的角度来说，可称为“最佳做法”。在这类案例中反恐委员会明确地促进符合人权的反恐应对措施。反恐委员会表示对于比利时草拟新的能同时保护人权的反恐法律颇感兴趣。³⁰ 它还问肯尼亚反恐措施是否符合人

权规定。³¹ 尽管此类研究结果为数较少，但却是良好的迹象，表明反恐委员会愿认可和促进尊重人权的反恐应对措施。

59. 第二类实例中，反恐委员会的建议或被视为建议的意见在执行中受到国内基于人权理由的批评或抵制。在某些情况下，国家回应反恐委员会说，本国的人权义务不允许其执行所收到的建议。巴拉圭的例子就是这样：反恐委员会似乎开展了积极对话，以期启动同时符合人权的反恐措施。³² 这个例子突出了一些敏感问题，在为以往有过侵犯人权纪录的国家设计有效的反恐措施时，应注意这些问题。与秘鲁³³ 的交流具有类似特点。反恐委员会似乎还认为奥地利《刑法》中关于人权的一条规定是起诉恐怖主义行动的政治例外，因而与理事会第 1373(2001)号决议不符。奥地利在随后的报告³⁴ 中为该项法律提出了理由，既提到反恐斗争需要符合人权，又提到要避免恐怖主义罪不受惩罚的可能性。

60. 第三类也许是最成问题的一类情况，有一个国家在随后的报告中表明，反恐委员会向该国提出的问题和建议可能无视人权问题。反恐委员会似乎在其对话中总是例行公事地问一长串关于显然会干涉隐私权和家庭生活权的刑侦技术的问题。从人权的角度而言，这里问题的关键在于这些措施是否是实现合法目的，如对犯罪行为进行侦察所必需的，而这些措施是否同时造成对隐私和家庭的干涉。在这种情况下，成问题的是反恐委员会似乎建议最大限度地扩大调查方法的范围(“有控制的移交”，假罪名、匿名举报、跨国追缉、在私人 and 公共建筑里安装窃听器、截取因特网和电话通信的保密信息等)。至少某些时候，应放松国内法按照人权法的要求采取的保障措施(如要求只有真正的犯罪嫌疑人才是调查对象、审前核准的要求、时限的要求等)。在这类问题中，除非提到适用的人权标准，否则国家会以为它们被要求不惜以牺牲人权为代价扩大执法部门的调查权限。具体而言，特别报告员关注的是，对于那些执法部门公开侵犯人权的政权也提出这种问题。安全理事会不应把侵犯人权的执法行为合法化。白俄罗斯就是一个例子：反恐委员会的问题或意见在随后的报告中被用为该国的刑侦做法辩解，³⁵ 尽管人权机构以前曾对其刑侦做法提出过批评。³⁶

61. 这一类别还包括以下情况：

- (a) 从随后的国家报告来看，各国似乎常常分不清下面两者的重要区别：
被排除难民地位与某人在其犯下或涉嫌犯下恐怖主义罪的国家被实际

阻挡在境外或驱逐出境。³⁷ 根据《公民权利和政治权利国际公约》第七条，必须强调任何人都不得被驱逐去另一国遭受酷刑或任何形式的无人道、残忍或有辱人格的待遇或惩罚，即使是适用《关于难民地位的公约》(1951)例外条款的情况下也不得如此；³⁸

- (b) 关于澳大利亚根据反恐委员会建议提出的报告，似乎后者在解释《公民权利和政治权利国际公约》第六条时没有考虑人权事务委员会的立场，³⁹ 即本身已废除死刑的国家如果把某人驱逐到另一个可能会判此人死刑的国家就属于侵犯生命权；⁴⁰
- (c) 一些国家报告表明，有关国家认为反恐委员会建议不允许入籍的人更改姓名⁴¹ 或缔结“权宜婚姻”。⁴² 这些问题关系到尊重隐私和家庭生活的人权；
- (d) 在处理一份哥伦比亚的报告时，反恐委员会似乎把为恐怖分子治病的人归类为第 1373(2001)号决议第 1 段(3)界定的人，并呼吁冻结这些人的资产。⁴³ 特别报告员认为，这是把第 1 段(c)指代的范围扩大化了。

62. 最后，阅看提交给反恐委员会的国家报告后看出，反恐委员会审议同样国家以前的报告时几乎并不关心在国家一级是否制订了恐怖主义的定义。这传递了一个成问题的“信息”，因为众所周知，一些国家所用的恐怖主义定义往往没有达到《公民权利和政治权利国际公约》第十五条的要求(法无明文不为罪、法无明文者不罚、不可追溯)，有的则更有甚者，有的还恶意从法律上打击从未诉诸人身侵犯的政治反对派、宗教团体、少数民族、土著或自治运动为非法。如果不审查国家层面恐怖主义定义是否符合人权，不确保恐怖主义一词只限用于真正具有恐怖性质的行动，那么反恐委员会最后会被理解为鼓励采取措施，不管如何界定，凡是国内法规定为“恐怖主义”的行动，一律按第 1373(2001)号决议予以打击。

结 论

63. 安全理事会第 1624(2005)号决议的通过明确了反恐怖主义委员会具有审查会员国的反恐措施是否符合人权的任务。然而，在研究了各国提交给反恐委员会的报告后，特别报告员仍然担心各国从反恐委员会对其报告的审议中得到的信息并非总是足够清楚，不能使其明白在反恐的同时有尊重人权的义务。在某些情况下，

国家甚至认为反恐委员会一味只是倡导反恐措施而不管这些措施对人权产生的负面影响。特别报告员希望继续与反恐委员会和反恐怖主义执行局开展对话。尤其是在符合人权的有效的反恐应对措施方面，特别报告员希望继续进行深入合作，共同寻找和汇总“最佳做法”。

五、特别报告员任务范围内的其他问题

恐怖主义受害者和恐怖主义的“根源”

64. 特别报告员考虑了其任务的全称后，愿指出“在打击恐怖主义的同时增进和保护人权和基本自由”不仅仅是把人权遭侵犯的风险当作反恐具体行动的一种副作用。全面完成任务还包括制定可持续的战略防止恐怖主义行动发生，尤其是通过解决恐怖主义的“根源”(或者更贴切地说是“有利于恐怖主义滋生的条件”)，并呼吁有效保护恐怖主义受害者及其家人的人权。

65. 有人认为讨论恐怖主义的“根源”乃至“有利条件”会起反作用，甚至会造成恐怖主义行为正当化。特别报告员认为，在多学科科学研究的基础上努力解释是什么原因造成某些运动或个人诉诸恐怖主义，是不会导致恐怖主义合法化或正当化的，只要在解释的同时明确谴责所有恐怖行为，决不让步。发生恐怖行为，决不是由于道德上负责的个人做出道德上不正当的决定，即决定针对平民采取致命或残忍的暴力行动或其他被适当界定的恐怖主义行动。所以，努力去理解为什么一些个人会诉诸恐怖主义，把它当作一种战术，这丝毫不代表同情这些做出如此不道德、不可宽恕决定的个人。

66. 特别报告员希望推动以基于人权的方式对待恐怖主义受害者，并将在随后的报告中再次讨论这个问题。他认为恐怖主义受害者及其家人享有获得有效补偿的人权，相应的国家义务包括排除恐怖主义行为不受惩罚的可能性。

非国家行为者能否侵犯人权的问题

67. 各政府间组织为应对恐怖主义威胁通过各种决议，采用不同方式解答这个问题：恐怖主义行动的行为人是否可称为“侵犯”了人权。这些决议的措辞各不相同，表明在一个问题上存在不同的学说和政治立场，这个问题就是，是否只有国

家才会侵犯人权，还是非国家行为者也可能侵犯人权。特别报告员在这场讨论中的出发点是规定其任务的委员会决议的措辞。第 2005/80 号决议前言部分指出，一切形式和表现的恐怖主义行为、方法和做法，都是“旨在摧毁人权”。可以与此对照的是，一方面同一决议前言中另一部分指出，委员会对在反恐斗争中出现“侵犯”（显然是国家侵犯）人权的现象感到痛心；另一方面，委员会第 2004/44 号决议清楚地表示恐怖主义团伙也会侵犯人权。⁴⁴

68. 特别报告员根据规定其任务的委员会决议的措辞采取行动，所以谴责一切旨在摧毁人权的恐怖主义行为。然而，他也知道，公众会难以理解这种措辞与更直接明了地指称侵犯人权的行为之间的差别。在这方面，特别报告员希望强调的是，具法律约束力的规范的人权法框架是由人权条约确立的。这些条约明确以人为本，把人视为受益者，而各缔约国是相应义务的承担者。此外，所有根据人权条约建立的监督机制都倾向于要求国家对侵犯人权现象负责。人权条约机构行使职权时，作出发生侵犯人权情况的调查结论就代表条约在具体案例或情况中应用的最终结果，并包括要国家承担违反义务的责任。在另一些并非基于条约的程序之下，如在委员会的特别程序之下，作出发生侵犯人权情况的调查结论就表示有关国家违反了国际人权法规定的义务。

69. 对非国家行为者而言，一般不存在类似基于条约的机制或其他机制。因此，即使认定侵犯人权的行为完全可以适用于非国家行为者，但目前还没有机制能追究有关行为者的责任。在一定的有限范围内，国际刑法的发展使之成为替代途径，解决基于条约或其他人权机制所无法解决的由非国家行为者造成的不能享受人权或直接摧毁人权的问题。例如，《国际刑事法院罗马规约》规定范围内的许多个人因此被起诉和惩罚的犯罪行为，就对罪行的受害者享受人权产生直接的、毁灭性的影响。在某些情况下，《罗马规约》可以适用于具体的恐怖主义行动。在许多其他案例中，恐怖主义行动被定义为广义的国际犯罪，这意味着国际条约要求其缔约国判定这种行动为犯罪。

70. 特别报告员支持这种观点：人人享有人权和基本自由受到完全尊重的权利，国家及其他行为者不得造成这种权利无效。特别是那些属于人类基本标准⁴⁵的权利和自由，更不容侵犯。这些权利和自由代表了人道主义法和人权法的传统，适用于所有行为者、所有情况，包括紧急状态或武装冲突时期。恐怖主义行动的目的

和结果是摧毁人权，因此国际社会要加大努力，让人们知道基本人性标准的存在，更多了解其内容，并建立机制有效执行这些标准，同时也包括对非国家行为者执行这些标准。

71. 特别报告员将密切关注委员会在基本人性标准方面的工作，并在适当时机在自己的报告中讨论这个问题。

六、结 束 语

72. 本报告第三章解释了为什么缺乏一个普遍、全面和准确的关于“恐怖主义”的定义，会给反恐的同时有效保护人权带来困难。在没有这样一个定义的情况下，必须确保这个词仅用于指真正具有恐怖主义性质的行为。“恐怖主义罪”应限于同时具备以下三种条件的情况：(1) 意图造成死亡或严重身体损害，或劫持人质；(2) 目的是引起恐慌、恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取行动；(3) 构成关于恐怖主义的国际公约和议定书范围内并被其界定的犯罪行为。同样，在判定支助恐怖犯罪的行为是犯罪行为时，应只限于那些支助具备上述所有特征的犯罪行为的行为。在禁止恐怖主义行为方面，各国必须确保人们能充分获得关于这类规定的信息、条文清楚准确，只适用于反恐、不歧视和不可追溯。

73. 如以上第四章所述，安全理事会反恐怖主义委员会负有监测会员国采取的反恐措施是否符合人权的明确任务。特别报告员担心各国没有从委员会处得到足够的信息，不清楚自己需承担反恐的同时尊重人权的义务。特别报告员希望继续与委员会和反恐怖主义执行局开展对话，尤其是在有效和符合人权的反恐应对措施方面，联合寻找和汇总“最佳做法”。

74. 关于在其广泛任务范围内的其他问题，特别报告员计划进一步考虑恐怖主义受害者的地位和人权、有利于恐怖主义滋生的条件、非国家行为者和基本人类标准等问题。

注

- ¹ See, the report by the independent expert, E/CN.4/2005/103.
- ² Security Council resolution 1269 (1999), paragraph 1, and resolution 1566 (2004), paragraph 3.
- ³ General Assembly resolution 51/210 (1996), paragraph 9. This mandate continued to be renewed and revised on an annual basis by the General Assembly in its resolutions on the topic of measures to eliminate international terrorism.
- ⁴ See the Sixth Committee Report to the General Assembly, *Measures to Eliminate International Terrorism*, A/59/894 (2005). The report of the coordinator on the results of the informal consultations on a draft comprehensive convention on international terrorism appears as Appendix I to the latter report; the Draft Convention appears as Appendix II.
- ⁵ Sub-Commission on the Protection and Promotion of Human Rights, *Final Report of the Special Rapporteur on Terrorism and Human Rights*, E/CN.4/Sub.2/2004/40 (2004). See also the Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, A/59/565 (2004), paragraphs 157-164.
- ⁶ Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, adopted 16 May 2005, (2005) 16 *Council of Europe Treaty Series* No 196. The list of conventions mirrors the list contained within the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, but also includes the latter Convention.
- ⁷ Security Council resolution 1566 (2004), paragraph 3; Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, A/59/565 (2004), paragraph 164(d).
- ⁸ The Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, opened for signature 1 March 1991, ICAO Doc 9571 (entered into force 21 June 1998), articles 2 and 3(1).
- ⁹ Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, opened for signature 14 September 1963, 704 UNTS 219 (entered into force 4 December 1969), articles 1(1) and (4), and 3(2).
- ¹⁰ See Security Council resolutions: 1269 (1999), preambular paragraph 1; 1373 (2001), paragraph 4; 1377 (2001), paragraph 6; 1456 (2002), preambular paragraphs 3 and 6; and 1540 (2004), preambular paragraph 8. See also General Assembly resolutions: 3034(XXVII) (1972), paragraph 1; 31/102 (1976), paragraph 1; 32/147 (1977), paragraph 1; 34/145 (1979), paragraph 1; 36/109 (1981), paragraph 1; 48/122 (1993), preambular paragraph 7; 49/185 (1994), preambular paragraph 9; 50/186 (1995), preambular paragraph 12; 52/133 (1998), preambular paragraph 11; 54/164 (2000), preambular paragraph 13; 56/160 (2002), preambular paragraph 18; 58/136 (2003), preambular paragraph 8; 58/174 (2004), preambular paragraph 12, 59/153 (2004), preambular paragraph 10, and 59/194 (2004), preambular paragraph 3 and

operative paragraphs 2, 4 and 14. See also Commission on Human Rights resolutions: 2001/37, preambular paragraph 16 and operative paragraph 2; and 2004/44, preambular paragraph 7.

¹¹ International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, adopted and opened for signature under General Assembly resolution 58/290 (2005), article 2(1). See also paragraphs (2) to (4) of article 2, which set out party and associated offences.

¹² Security Council resolution 1624 (2005), paragraph 1(a) and (b). See also Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 5(3), which: “*Declares* that acts, methods, and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations and that knowingly financing, planning and inciting terrorist acts are also contrary to the purposes and principles of the United Nations”.

¹³ Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 2(a).

¹⁴ Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 2(b).

¹⁵ Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 2(c) (d) and (e), resolution 1566 (2004), paragraph 2, and resolution 1456 (2003), paragraph 3.

¹⁶ Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 3(f) and (g).

¹⁷ Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 2(h).

¹⁸ Security Council resolution 1456 (2003), paragraph 1.

¹⁹ These two requirements were held to flow from the expression “prescribed by law” by the European Court of Human Rights in the *Sunday Times* case of 1978: *Sunday Times v United Kingdom* (1978) 58 ILR 491, 524-527. See also: Human Rights Committee, *States of Emergency (Article 4)*, CCPR General Comment 29 of 2001, reprinted UN Doc HRI/GEN/1/Rev.6 at 186 (2003), paragraph 16; United Nations Economic and Social Council Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1985), paragraphs 15 and 17; Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Terrorism and Human Rights*, Doc OEA/Ser.L/V/II.116 (22 October 2002), paragraph 53; and Council of Europe, *Guidelines on Human Rights and the Fight Against Terrorism*, (Council of Europe Publishing, 2002), article III.

²⁰ Sub-Commission on the Protection and Promotion of Human Rights, *A Preliminary Framework Draft of Principles and Guidelines Concerning Human Rights and Terrorism*, E/CN.4/Sub.2/2005/39 (2005), paragraph 33. See also the Sub-Commission Special Rapporteur’s final report of 2004, *ibid*, paragraph 33(c), and: the Council of Europe guidelines, *ibid*, article III(2); the Inter-American Commission on Human Rights report, *ibid*, paragraphs 51 and 55; and the *Siracusa Principles*, *ibid*, paragraph 17.

²¹ See also Human Rights Committee General Comment 29, *ibid*, paragraphs 8 and 16.

²² General Assembly resolution 59/191 (2004), preambular paragraph 12, and Commission on Human Rights resolution 2005/80, preambular paragraph 15.

²³ See Security Council resolution 1377 (2001), paragraph 6.

²⁴ See Security Council resolution 1377 (2001), paragraph 3(f).

²⁵ Security Council resolution 1456 (2003), paragraph 6.

²⁶ Security Council resolution 1456 (2003), paragraphs 4(iii) and 8.

²⁷ Human Rights Resolution 2005/80, paragraph 14(c).

²⁸ Security Council resolution 1624 (2005), paragraph 6.

²⁹ Security Council resolution 1624 (2005), in particular paragraph 4.

³⁰ S/2004/156. See, section 1.3.

³¹ S/2004/181. See, "Introduction" where the question by the CTC is quoted.

³² S/2003/700, S/2004/375, S/2005/516. In the last-mentioned fifth report, specific mention is made of the involvement of OHCHR expertise in the provision of technical assistance to the country in order to secure that its counter-terrorism legislation would be compatible with human rights. This can be contrasted with the following statement in the fourth report (S/2004/375): "At present, consideration of the preliminary draft anti-terrorism act by the National Congress has been suspended, and its approval is thought to be unlikely in the short and medium terms owing to the resistance it encountered at the time of its proposal at all levels of Paraguayan civil society, and in the press in general, as it was associated with other legislative instruments that resembled those of the period from 1954 to 1989 in which an authoritarian regime governed Paraguay. Like the preliminary draft act, the previously established provisions concerned the creation of special courts within the judiciary to try terrorism-related offences. It also established other provisions that, at the time of their submission to the legislative authorities, were considered to violate basic human rights with regard to individual freedom."

³³ S/2003/896, S/2004/589. In both of these reports, Peru confirmed to the CTC that the fact that its Constitutional Court had declared national counter-terrorism laws unconstitutional for breaches of human rights, did not affect the commitment of Peru to implement resolution 1373. As expressed in the first mentioned report: "Declaring the aforementioned laws unconstitutional has had no negative impact on the implementation of resolution 1373 (2001), as the purpose was to repeal the legal provisions which violated the Political Constitution of Peru in substance and form, as well as international human rights standards. By rectifying this situation, national legislation to combat terrorism has been improved and brought into line with international human rights standards."

³⁴ S/2005/231. See, section 1.1 of the report.

³⁵ S/2004/255. See, section 1.15 of the report where the questions by the CTC are quoted to include the following: "[C]ould the Republic of Belarus please indicate whether its laws permit, for investigative and evidentiary purposes in the fight against terrorism, the use of methods such as undercover operations; controlled deliveries; pseudo-purchase techniques; the use of informants; the use of other forms of encouragement to persuade persons to supply information to the competent authorities; and the monitoring and/or the interception of communications (such as the Internet, radio, audio-visual media and other advanced

communications techniques). Are there any impediments to the use of intelligence data in criminal investigation? ”

³⁶ Reference is made to the fact that Belarus has not submitted a report under the ICCPR since 1995 and that in its most recent (1997) Concluding Observations the Human Rights Committee expressed its concern about reports of arbitrary infringements of the right to privacy, in particular of abuses by the authorities in regard to wire-tapping and house searches, and the absence of judicial review of such activities (CCPR/C/79/Add.86, paragraph 15).

³⁷ Bahrain S/2003/1043, El Salvador S/2002/729, Germany S/2002/1193, Latvia S/2002/1370, Slovakia S/2002/730.

³⁸ See, *Mansour Ahani v. Canada* (Communication No. 1051/2002), Views by the Human Rights Committee, 29 March 2004. A similar norm is expressed in article 3 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. See also, *Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza v. Sweden* (Communication No. 233/2003), Views by the Committee against Torture, 20 May 2005.

³⁹ See, *Roger Judge v. Canada* (Communication No. 829/1998), Views by the Human Rights Committee, 5 August 2003.

⁴⁰ S/2003/1204. See, section 1.6 where the question by the CTC is quoted.

⁴¹ Australia S/2003/1204. See, section 1.13 where the question by the CTC is quoted.

⁴² South Africa S/2004/170. See, section 1.14 where the question by the CTC is quoted.

⁴³ S/2004/403. See, section 1.9 where the question by the CTC is quoted.

⁴⁴ See, Commission on Human Rights resolution 2004/44. In the preamble, the Commission expresses serious concern “at the gross violations of human rights perpetrated by terrorists”. In operative paragraph 5, in turn, the Commission “Welcomes the views expressed by the Secretary-General in his report to the General Assembly (A/58/533), considering that terrorism by itself is a violation of human rights.”

⁴⁵ See, Commission on Human Rights decision 2004/118.

-- -- -- -- --