



大会

Distr.: General
6 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

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

在反恐的同时促进和保护人权和基本自由

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转递关于在反恐的同时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员马丁·谢宁根据大会第 64/168 号决议和人权理事会第 13/26 号决议提交的报告。

* A/65/150。



在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员的报告

摘要

这是在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员第六次、也是最后一次向大会提交的报告在第二节中谈到联合国在反恐时尊重人权的问题。报告在简述特别报告员 2009 年 11 月到 2010 年 7 月之间的活动(第一节)后,回顾和评估了特别是大会、反恐执行工作队、人权理事会、安全理事会及其附属机构与联合国外地机构在开展反恐活动时促进和保护人权方面的作用和贡献。

本报告所载主要建议是安全理事会应抓住第 1373(2001)号决议十周年的机会,建议由一项不根据《联合国宪章》第七章通过的单一的决议取代第 1373(2001)号、第 1624(2005)号和 1267(1999)号决议(经修订),使各国反恐措施系统化,并把各国的报告职责纳入一个框架之下。提出这项建议的动力是,特别报告员经评估认为,第七章并没有为维持安全理事会具有准立法或准司法性质的各项强制性和永久性决议的当前框架提供适当的法律依据。

报告还谈到改善联合国实地行动、包括反恐活动的人权问责制,以及各行动方在执行 2006 年联合国《全球反恐战略》(大会第 60/288 号决议)方面的贡献。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
三. 联合国在反恐时遵守国际人权法的情况	5
A. 大会	6
1. 联合国全球反恐战略	6
2. 其他决议	7
3. 反恐执行工作队	8
4. 人权理事会	9
B. 安全理事会	10
1. 第 1373 (2001) 号决议所设机制和反恐怖主义委员会	10
2. 第 1267 (1999) 号决议所设制裁制度	14
C. 实地存在	17
1. 提出问题	17
2. 选定的实质性问题	17
四. 结论和建议	19
A. 结论	19
B. 建议	19

一. 引言

1. 本报告是在反恐时促进和保护人权与基本自由问题现任特别报告员按照大会第 64/168 号决议和人权理事会第 13/26 号决议，向大会提交的第六次、也是最后一次报告。本报告的着重点是在联合国开展反恐活动时促进和保护人权和基本自由。¹
2. 关于计划的国家访问，特别报告员已受邀请于 2010 年 9 月访问秘鲁，并希望就此感谢秘鲁政府。此外，冰岛政府也邀请特别报告员在同一个月进行磋商。
3. 对阿尔及利亚、智利、马来西亚、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯联邦和泰国的访问请求以及对埃及的后续访问请求尚未获得批准。

二. 特别报告员的活动

4. 2010 年 1 月 22 日至 26 日，特别报告员应突尼斯政府的邀请，对该国进行了访问。特别报告员就该国的反恐法和惯例，与外交部长以及司法和人权部长、内政部官员、法官、议员、人权和基本自由高级委员会、国际社会代表、律师、学术界和包括人权组织和恐怖主义受害者组织在内的非政府组织进行了讨论。他走访了布舒沙警察拘留所和 Mornaguia 监狱，与几位涉嫌犯有或被定罪犯有恐怖主义罪行的人进行了交谈。特别报告员将就这次访问向人权理事会提交他的报告。
5. 2010 年 2 月 8 日，特别报告员会见了突尼斯大使以及墨西哥和秘鲁常驻联合国代表团代表。此外，特别报告员还与人权理事会主席举行了一次会晤。
6. 2010 年 2 月 22 日和 23 日，特别报告员派代表出席了反恐执行工作队在美利坚合众国华盛顿里奇蒙/贝勒尤举办的关于打击恐怖分子使用因特网问题的研讨会。
7. 2010 年 3 月 1 日和 2 日，由人权事务高级专员办事处(人权高专办)支持并与日内瓦民主管制武装力量中心合作，举办了关于确保情报机构在反恐时尊重人权的法律和体制框架与措施的良好做法专家讲习班。
8. 2010 年 3 月 8 日，特别报告员提交了主题重点涉及隐私权的年度报告(A/HRC/13/37)，该报告载有政府间来文(A/HRC/13/37/Add. 1)以及向人权理事会第十三届会议提交的出访埃及的报告(A/HRC/13/37/Add. 2)。
9. 2010 年 3 月 30 日和 31 日，特别报告员与墨西哥和泰国的大使会面，并与俄罗斯联邦常驻联合国代表团的代表会晤。
10. 2010 年 3 月 31 日，向所有会员国寄出问卷，征求确保情报机构在反恐时尊重人权的法律和体制框架与措施的良好做法，包括如何监督。2010 年 4 月 15 日，

¹ 特别报告员感谢欧洲大学研究所咨询人 Lisa Ginsborg 和 Nikolas Kyriakou，这两位博士研究员以及人权事务高级专员办事处对编写这份报告提供的协助。

特别报告员为会员国举行了一次关于这种良好做法的公开协商会，有 49 个会员国与会。

11. 2010 年 6 月 1 日，特别报告员向人权理事会提交了关于确保情报机构在反恐时尊重人权的法律和体制框架与措施、包括对其监督的良好做法报告 (A/HRC/14/46 和 Add. 1)。

12. 2010 年 6 月 2 日和 3 日，特别报告员联同酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员以及任意拘留问题工作组副主席向人权理事会第十四届会议提交了关于在反恐背景下与秘密拘留有关的全球做法问题的联合研究报告 (A/HRC/13/42)。

13. 在这段时间，特别报告员会见了埃及和突尼斯大使、菲律宾副大使以及美利坚合众国驻人权理事会的代表。

14. 为了编写特别报告员向人权理事会提交的第六次也是最后一次报告，2010 年 6 月 21 日，联合国人权事务高级专员办事处向所有会员国发出问卷，征求确保反恐时尊重人权的法律和体制框架与措施的最佳做法。查明和推广这些做法是特别报告员即将向理事会提交的报告的主要主题。

15. 2010 年 6 月 28 日至 7 月 2 日，特别报告员出席了人权理事会在日内瓦举行的特别程序第十七次年度会议。

16. 2010 年 7 月 29 日和 30 日，特别报告员参加了关于联合国反恐方案利益攸关方务虚会，这是全球反恐合作中心在美国纽约曼哈塞特格林特里庄园组织的。

三. 联合国在反恐时遵守国际人权法的情况

17. 为了应对恐怖主义造成的紧迫问题，联合国的职能以其成立以来没有预见到的方式产生着变化。这使联合国作为一个国际组织的人权责任以及在履行其职责时侵犯人权的可能处于显著地位。² 尽管联合国不是任何一个国际人权文书的正式缔约方，但几种论点支持人权文书对联合国的适用，包括：(a) 联合国是一个国际法主体，因此，应受国际习惯法的约束；(b) 联合国根据其宪法授权，特别是《宪章》第一条第三项、第二十四条第二项以及第五十五条寅项，有义务恪守人权；³ (c) 联合国受到其会员国责任延伸的制约；(d) 人权义务因通过《世界人权宣言》而存在，许多人认为这是对《宪章》内人权的权威解释。有人正确地指出，如果认为一个国际社会保护人权的起源组织，一个仍将保护人权视为其基本目标的组织，居然可以

² 见 A/64/10，关于国际组织的责任的条款草案文本。

³ Frédéric Mégret 和 Florian Hoffman, “The UN as a Human Rights Violator? Some reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities”, 《人权季刊》第 25 卷第 2 号 (2003 年 5 月), 第 317 页; René Cassin, “La déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme” 载于《国际法学院教程汇编》第 79 卷 (1951-II)。

免除履行尊重人权的义务，那将是十分奇怪的事。⁴ 鉴于实际问题可能是缺乏对联合国进行问责的充分程序，而不是缺乏实质性的法律义务，因此，有人提出了一种解决办法，即成立对联合国及其机关具有管辖权的世界人权法院。⁵

A. 大会

18. 大会在全球打击国际恐怖主义的斗争以及在提请人们注意恐怖主义和反恐措施所涉人权问题上，均发挥了先导作用。最近几年，在大会 1996 年 12 月 17 日第 51/210 号决议建立的特设委员会以及第六委员会工作组的框架内，大会继续开展编纂关于恐怖主义的国际法领域的工作。大会越来越重视反恐时促进和保护人权的问题，这体现在就此通过的一些决议中，包括联合国全球反恐战略。

1. 联合国全球反恐战略

19. 大会第 60/288 号决议通过了联合国全球反恐战略，这是第一个全面的、国际社会集体核准的全球反恐框架。秘书长关于制定全球反恐战略的报告的报告 (A/60/825) 主要涉及了在反恐的同时捍卫人权和维护法治的问题。该战略的《行动计划》确认为防止和打击恐怖主义而采取的任何措施都必须符合包括《联合国宪章》在内的国际法，特别是人权法、难民法和人道主义法(见大会第 60/288 号决议，附件，第 3 段)。

20. 确保尊重所有人的人权以及法治是该《战略》的四大支柱之一，与此同时，也是所有其他支柱的组成部分(同上，第四节)。第四个支柱的标题确认，这一原则是反恐斗争的基本依据。《战略》指出，有必要消除有利于恐怖主义蔓延的长期性结构条件，这些条件包括：长期未能解决的冲突，一切形式和表现的恐怖主义的受害者受到的非人化对待，法治不彰，侵犯人权，族裔、民族和宗教歧视，政治排斥，社会经济边缘化，缺乏善政(同上，见第一节)。该《战略》要求采取行动消除这些条件，并明确指出这些条件无一可作为恐怖主义行为的借口或理由。

21. 该《战略》表明，会员国明确表示，有效的反恐措施与保护人权并不矛盾，而是相辅相成的目标，人权和法治是反恐战略的根本依据。尽管执行《战略》的主要责任在各会员国，但该《战略》也呼吁联合国系统提供支持，重申联合国系统通过促进法治、尊重人权和建立有效的刑事司法制度，在加强国际法律体系方面发挥的重要作用(同上，第四.5 节)。此外，大会在 2008 年重申《战略》的同时，还呼吁联合国有关机构支持反恐努力，继续推动在反恐的同时促进和保护人权和基本自由。

⁴ Andrea Bianchi, “Security Council’s Anti-Terror Resolutions and their Implementation by Member States” 《国际刑事司法学报》2006 年第 4 卷第 5 期，第 1062 页。

⁵ 见关于瑞士首创的关于世界人权法院的研究项目，特别是马丁·谢宁“为了建立世界人权法院”一文中的规约草案；Manfred Nawak 和 Julia Kozma 所合写的“世界人权法院”，这两份文件均登载于：<http://www.udhr60.ch/research.html>。

22. 特别报告员感到关切的是，虽然《战略》规定尊重人权和法治作为反恐斗争根本基础的中心位置，但在联合国系统以及国家一级，这一重复性往往没有转化为反恐做法。《战略》注重防止恐怖主义和防止产生有利于恐怖主义的条件，提供了推动国际社会采取更全面的反恐措施的可能，这并不局限于传统的反恐单位，也包括联合国内部传统上并没有反恐领域工作的机构，以及联合国国家工作队。⁶

2. 其他决议

23. 大会通过了 60 多项关于国际恐怖主义的决议。1993 年，大会通过了关于“人权与恐怖主义”议题的第一项决议(大会第 48/122 号决议)，其中强调生命权是最至关重要的基本人权。1995 年，大会第一次申明打击恐怖主义的所有措施应严格遵循国际人权标准(大会第 50/186 号决议)。自 2003 年以来，大会每年通过关于“在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由”的决议，其中越来越多地涉及在打击恐怖主义过程中可能产生的具体人权问题。⁷ 这些决议在确定特别报告员的任务之后，常常提到他的报告，并谈到其中的一些建议。

24. 大会提醒各国注意确保为打击恐怖主义而采取的措施必须遵守国际法、尤其是国际人权、难民和人道主义法为其规定的义务，并强调了对人权克减所规定的限制(见大会第 57/219 号决议)，同时将注意力放在各国在采取打击恐怖主义措施时必须遵守的若干具体的人权标准，其中包括：⁸

- 按刑事罪处罚恐怖主义的合法性——各国必须确保关于按刑事罪处罚恐怖主义行为的法律便于查阅、措词精确、无歧视和不溯既往(见第 63/185 号决议，第 18 段)。
- 不歧视——应当在充分考虑到少数群体权利的情况下实施反恐怖主义措施，不得以种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身为由进行歧视(见第 61/171 号决议，第 5 段)。各国不应根据歧视性的成见进行定性分析(见第 63/185 号决议)。
- 正当法律程序保障——各国必须确保与国际法所有相关规定相符的正当法律程序保障(同上，第 12 段)，尊重所有人在法律、法院和法庭面前一律平等的权利和接受公正审判的权利(见第 64/168 号决议，第 6(e) 段)，并确保任何人在其人权或基本自由受到侵犯时，都有机会获得有效补救，而且受害者获得适当赔偿(同上，第 6(n) 段)。

⁶ Eric Rosand, *From adoption to action: the United Nations' role in implementing its Global counter-Terrorism strategy*, 全球反恐合作中心政策简介(2009 年 4 月)。

⁷ Bibi Van Ginkel, “The Practice of the United Nations in Combating Terrorism from 1946 to 2008: Questions of Legality and Legitimacy”。

⁸ 第 24 段的引述出处均为大会决议。

- 剥夺自由和禁止酷刑——各国必须尊重人的自由、安全和尊严，依照国际法对待所有羁押地点的所有囚犯(见第 61/171 号决议，第 8 段)，充分遵守有关绝对禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的义务(见第 63/185 号决议，第 8 段)。
- 国家的不驱回义务——各国必须确保所有边境管制和入境前机制充分尊重对寻求国际保护的人的义务(见第 62/159 号决议，第 8 段)；如果移送有关人员将违背国际法规定的义务，则不应把有关人员送回原籍国或第三国，包括在涉及恐怖主义的事件中(同上，第 7 段)。
- 经济、社会和文化权利——各国应保护所有人权，包括经济、社会和文化权利，同时铭记某些反恐措施可能对享有这些权利产生影响(见第 64/168 号决议，第 6(f) 段)。

25. 拟订一项综合的国际恐怖主义公约草案问题已于 2001 年提交特设委员会，各国还在继续探讨这一问题，包括在大会 2005 年世界首脑会议成果(第 60/1 号决议)呼吁大会第六十届会议通过这一公约之后继续探讨。⁹ 特别报告员警告说，国际社会在没有对恐怖主义进行统一、全面界定的情况下要求采取行动消除恐怖主义，可能对人权造成不利影响(见 E/CN. 4/2006/98)。整个联合国系统对反恐的大力强调，有可能造成未曾预料的后果，通过发出国际社会要求对无论如何界定的“恐怖主义”采取强有力行动的讯息，让压迫性政权采取的行动在国际上合法化。

3. 反恐执行工作队

26. 反恐执行工作队是秘书长于 2005 年 7 月设立的。它致力于确保从事反恐工作的联合国各实体之间协调一致，并力求促进和调动联合国各实体的反恐努力，以协助会员国实施联合国全球反恐战略。特别报告员提供了投入，并参与了受命执行该战略的工作队若干工作小组，尤其是支持和重点关注恐怖主义行为的受害人工作组、打击利用因特网达到恐怖主义目的的行为工作组和在反恐的同时保护人权工作组。

27. 在支持恐怖主义受害人方面，特别报告员强调了向基本人权遭到严重侵犯的恐怖主义受害人提供物质、法律和精神援助的重要意义(见 A/HRC/10/3/Add. 2，第 44-46 段)，以及将恐怖主义行为的实施者绳之以法的重要意义(见 E/CN. 4/2006/98，第 66 段)。

28. 特别报告员确认必须协调各项努力，以打击在因特网上从事恐怖主义行为，并提到工作队的相关工作组的报告，¹⁰ 他提醒各国注意，在执行管制和减少在因

⁹ 见特别是大会 1996 年 12 月 17 日第 51/210 号决议设立的特设委员会第十四次会议报告 A/65/37。

¹⁰ 见工作组 2009 年 2 月的报告，报告可在下列网址查得：http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg6-internet_rev1.pdf。

特网上从事的与恐怖主义有关的活动或内容的任何措施，都必须充分尊重人权，任何限制必须由法律加以规定，以达到合法性目的，并尊重必要和比例原则。¹¹

29. 在打击恐怖主义的同时保护人权工作组已开始提供务实的工具，以协助会员国在某些具体领域的反恐方面加强对人权的保护。¹² 特别报告员鼓励会员国和其他行为体利用这些和其他现有工具，如人权高专办关于人权、恐怖主义和反恐的概况介绍、¹³ 以及联合国和区域组织关于在反恐主义的同时保护人权的判例摘要，¹⁴ 并利用特别报告员的现有专题报告。¹⁵

30. 特别报告员认为，必须根据联合国全球战略，将人权问题纳入整个工作队的主流，每个工作组都必须纳入人权部分和人权视角。¹⁶ 否则，工作队的现有构架有可能强化在联合国系统反恐行动中对保护人权标准采取的现有孤立行事方式。¹⁷ 虽然设立反恐综合援助机制¹⁸ 是联合国不同行为体协调技术援助的一个有希望的步骤，但充分纳入人权问题需要持续不断的努力。

4. 人权理事会

31. 2004 年确定了一名独立专家为期一年的任务，以探讨反恐措施的人权方面（见人权委员会第 2004/87 号决议），委员会根据这名专家的建议，于 2005 年确定了在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员的任务。¹⁹

32. 联合国高级专员还继续就与人权和反恐有关的问题向人权理事会提交报告。²⁰ 特别报告员与联合国高级专员各自的报告之间的协调程度多年来有所不同。人权理事会每年的决议都提到了这两份报告。理事会沿用人权条约机构的良好做法，在对各国遵守人权情况进行的普遍定期审查方面，有系统地建议各国采取措施，确保在打击恐怖主义的同时尊重人权。

¹¹ 同上，第 84 段。另见关于在因特网过滤方面尊重言论自由和信息自由的措施的欧洲委员会建议 CM/Rec(2008)6(部长理事会于 2008 年 3 月 26 日通过)。

¹² 见 2008 年 9 月关于开发务实工具的讲习班成果说明，成果说明可在下列网址查得：<http://www.un.org/terrorism/pdfs/Web-Developing%20Practical%20Tools.pdf>。

¹³ 第 32 号概况介绍，“人权、恐怖主义和反恐”，可在下列网址查得：<http://www.ohchr.org/EN/PUBLICATIONSRESOURCES/Pages/FactSheets.aspx>。

¹⁴ 可在下列网址查得：<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/DigestJurisprudenceen.pdf>。

¹⁵ 可在下列网址查得：<http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm>。

¹⁶ Eric Rosand, Alistair Millar 和 Jason Ipe, “Human rights and the implementation of the UN Global Counter-Terrorism Strategy:hopes and challenges”, (全球反恐合作中心, 2008 年), 第 21 页。

¹⁷ 同上，第 3 页。

¹⁸ 见 <http://www.un.org/terrorism/i-act.shtml>。

¹⁹ 见人权委员会第 2005/80 号决议，人权理事会其后在第 6/28 号决议中对之进行了更新和修正。

²⁰ 见比如 A/HRC/13/36 号、A/HRC/12/22 号、A/HRC/8/13 号、A/HRC/4/88 号报告。

B. 安全理事会

1. 第 1373 (2001) 号决议所设机制和反恐主义委员会

33. 反恐主义委员会是紧接在 2001 年 9 月 11 日的恐怖主义袭击发生后根据安全理事会第 1373 (2001) 号决议设立的。安全理事会根据《宪章》第七章行事，确定了会员国的若干反恐义务，并为监测该决议的执行情况、包括审议各国报告设立了反恐主义委员会。

34. 根据第 1373 (2001) 号决议，安全理事会第一次为联合国所有会员国规定了非与某一具体冲突局势相关的若干一般性永久义务。事实上，这类行动相当于安理会订立新的具有约束力的国际法规则。第 1373 (2001) 号决议规定的义务在时间或地理上没有终点，适用于世界各地的任何恐怖主义行为。其结果，有人质疑这是否为安理会采取此类事实上的立法措施的特定权力。²¹

35. 安全理事会作为国际组织的一个机关，受其组织文书、即《宪章》的制约。《宪章》、尤其是第七章，提供了安全理事会采取行动的依据并规定了限制条件。此外，第二十四条第二项要求安全理事会在履行此项职务时，应遵照联合国之宗旨及原则(其中包括第一条第三项中所述的增进和尊重人权)。

36. 《宪章》第三十九条规定，安全理事会应断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在。在这一断定的基础上，安理会可根据《宪章》第四十一条，决定可采取哪些措施来维持或恢复国际和平及安全，包括不涉及动用武力的措施。虽然安理会在断定何者构成为对和平的威胁方面享有大量的酌处权，但这一断定必须始终与某一具体局势、而不是与抽象的问题或假设的未来局势相关联。²² 此外，安理会根据第七章采取的措施应按照比例原则逐案采用。安理会仅应使用其特别权力来采取就遏制正对国际和平与安全构成威胁的某一具体局势而言不可或缺的措施。

37. 鉴于缺乏关于“恐怖主义”的统一的、全面的、精确的定义，对人权理事会根据第七章行使权力的内在限制更加紧迫。特别报告员认为，安理会根据属于恐怖主义这样具有争议的、在国际上没有界定的概念的假设未来行为对所有会员国规定具有约束力的永久性措施是有问题的。

²¹ Bjorn Elberling, “The ultra vires character of legislative action by the Security Council”, 《国际组织法律评论》，第 2 (2) 卷。

²² 见 Matthew Happold, “Security Council resolution 1373(2001) and the constitution of the United Nations” 《莱顿国际法学报》，第 16 卷(2003 年)；Valeria Santori, “The United Nations Security Council’s(broad)interpretation of the notion of the threat to peace in counter-terrorism”, in *International Cooperation in Counter-terrorism: The United Nations And Regional Organizations in the Fight Against Terrorism*, G. Nesi, ed.(Hampshire, United Kingdom, Ashgate Publishing Limited, 2006)。

38. 安全理事会在通过第 1373(2001)号决议时有没有逾越《宪章》授予它的权力问题还与联合国不同机构之间、尤其是安全理事会与大会之间的分权概念相关联。²³ 安全理事会具有在某一局势中维护国际和平与安全的首要责任。它没有鼓励渐进地发展国际法并加以编纂的权限，因为《宪章》(第十三条第一项)已将这一任务明确分配给了大会。自 2001 年以来，各国在批准《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》方面已取得迅速进展，即使没有安全理事会根据第七章通过的决议，各国在这一领域的义务也有适当的法律依据。²⁴ 此外，安全理事会的构成和程序不适合为所有会员国规定永久性的一般义务。²⁵

39. 鉴于上述原因，特别报告员认为，安全理事会无论有什么理由于 2001 年 9 月通过第 1373(2001)号决议，在九年后继续加以实施不能被视作对国际和平与安全面临的具体威胁的一种适当回应。第 1373(2001)号决议的执行超出了授予安理会的权力，而且对保护若干国际人权标准而言继续构成风险。

40. 正如人权理事会 2006 年审议的特别报告员的第一次报告(见 E/CN.4/2006/98, 第 52 段)所述，第 1373(2001)号决议只在一个非常具体的情况下泛泛地提了一下人权。但是，安全理事会第 1624(2005)号决议明确授予了反恐怖主义委员会在执行该决议中的人权任务。第 1456(2003)号和第 1535(2004)号决议规定，各国为打击恐怖主义而采取的任何措施“必须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。”

41. 此后，这一所谓的人权条款的草拟发生了演变。安全理事会第 1822(2008)号决议和大会第 62/272 号决议也提及联合国本身采取的行动，间接承认联合国的反恐行动也必须完全符合包括人权法、难民法和人道主义法在内的国际法。

42. 特别报告员对 2006 年关于人权和反恐怖主义委员会的政策指导的结论(S/AC.40/2006/PG.2)表示欢迎，该结论指导反恐怖主义委员会执行局将国际人权标准纳入其日常工作之中。他赞赏地注意到，该委员会现承诺将人权内容列入其评估会员国遵守第 1373(2001)号决议的情况以及其对会员国的技术援助之中。这意味着该委员会的工作与最初阶段相比有了重大的调整。

43. 特别报告员一直留意要将这一承诺付诸反恐委员会的实践。在人权理事会 2006 年审议的特别报告员第一次报告(E/CN.4/2006/98, 第 57-62 段)中，特别报告员介绍了对各会员国从反恐委员会成立至 2005 年 11 月期间依照第 1373(2001)

²³ 见 Martti Koskeniemi, “The police in the Temple: order, justice and the United Nations: a dialectical view”, 《欧洲国际法学报》, 第 6 卷(1995 年)。

²⁴ 截至 2001 年 9 月，仅有四个国家批准了该《公约》，当时该《公约》尚未生效。如今，该条约已有 173 个缔约国。

²⁵ 题为“联合国与新的威胁：对安全的重新思考”的报告得出了类似结论。该报告摘述了由联合国基金会组织的 2004 年 5 月在罗马召开的关于威胁、挑战和变化的高级别小组的结果。

号决议提交的大约 640 份报告进行的一项研究的成果，该研究的目的是评估反恐委员会向各会员国提出的问题和评论意见在人权方面的影响。特别报告员现对会员国从 2005 年 11 月至 2010 年 5 月期间依照第 1373(2001) 号决议提交的大约 100 份报告进行了一项类似研究。根据对该委员会的评论意见和有关国家在其后来提交的报告中抄写的问题的审查，特别报告员发现了与其上一次研究类似的模式。像上次一样，该委员会仅少数几次明确推动采用适当考虑人权标准的对策。²⁶

44. 另一方面，虽然委员会似乎从未提出公开违反国际人权标准的问题，不过在许多情形下，所提问题似乎促进反恐措施，但若没有必要的保障，这些反恐措施可能干扰特定人权的享受。因此，反恐委员会似乎对若干可能受影响的权利不敏感，会有一种风险，即让国家得出印象认为，在此情况下对国际人权标准视而不见是可以接受的。虽然事实上在保密的、涉及具体国家的工作方面，包括国家访问方面，情况会好些，但从审议国家报告中得到的公开信息来看，在一些关键的领域有改进的余地，如冻结涉嫌与恐怖主义有联系的资金的同时应伴有正当程序保障；²⁷ 寻求庇护和不驱回义务的权利，反恐委员会和国家在拒绝入境问题上往往采取过于宽泛的办法，这就意味着国家安全或公共秩序是拒绝一名难民入境的充足理由；²⁸ 隐私权。²⁹ 另一个有可能受到影响的权利是结社自由，反恐委员会询问有关国家监测慈善组织和非政府组织的活动方面的问题，却未提及国际言论自由和结社自由标准。³⁰ 反恐委员会有着向压迫人民的国家提供打击人权捍卫者的进一步借口的风险。最后没有公共记录表明，反恐委员会方面有兴趣遏制国家出于政治动机的涵盖内容过多的对恐怖主义的定义，此类定义是对人权和适当的反恐措施的效率构成威胁。

45. 特别报告员还审查了根据第 1624(2005) 号决议提交的国家报告。反恐委员会向各国提出了一系列标准问题(见 S/2006/737, 第 2 段)，其中包括各国正在采取哪些行动确保为实施第 1624(2005) 号决议而采取的措施，符合它们依国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务。虽然这种做法向各国发出了在其开展反恐努力中必须坚持国际法的讯息，但它并没有就所涉具体人权标

²⁶ 例如，见该委员会在加拿大提交的报告中提出的问题(S/2006/185，附文，第 1.5 节)。

²⁷ 例如，见文莱达鲁萨兰国提交的报告(S/2007/302，附文，第 1.3 节)。

²⁸ 例如，见萨摩亚提交的报告(S/2006/152，附文，第 3(a)段)和缅甸提交的报告(S/2006/902，附文，第 1.13 节)。关于全球反恐措施给难民法和庇护带来的挑战的情况，见特别报告员 2007 年的报告(A/62/263)。

²⁹ 见 E/CN.4/2006/98，第 60 段。另见下列国家提交的报告：哥伦比亚(S/2006/423，附文，第 1.7 节)、新加坡(S/2006/120，附文，第 1.8 节)、印度(S/2007/196，第 1.8 节)、塞舌尔(S/2006/545，附文，第 1.11 节)。关于所涉及的隐私权问题，见特别报告员 2009 年的报告(A/HRC/13/37，第 30 段)。

³⁰ 例如，见利比亚提交的报告(S/2006/471，附文，第 1.11 节)，以及帕劳提交的报告(S/2005/823，附文，第 1.5 节)。

准提供实际指导。虽然一些国家提供了有关其在实施第 1624(2005) 号决议中坚持的特定人权条款的细节(同上, 第七节), 但许多国家往往只是仅提供了其已批准的人权条约的清单来回答这一问题,³¹ 提供了某种形式的一般性声明,³² 或根本就没有回答问题。³³

46. 反恐委员会发表的关于第 1624(2005) 号决议执行情况的两份报告(S/2006/737 和S/2008/29)详细介绍了各国为执行该决议而采取的措施的趋势, 包括各国是如何答复关于遵守国际法的标准问题的。然而, 对各国做法的描述避开就这些措施是否符合国际法采取立场, 也不强调有关执行第 1624(2005) 号决议方面的人权缺陷。例如, 特别报告员关切地注意到, 在反恐委员会关于第 1624 号决议的执行情况的第一份报告中, 反恐委员会报告说, 一些国家将“美化”或“称颂”恐怖主义定为刑事犯罪行为, 而未提及与这一趋势同时存在的人权关切。³⁴ 特别报告员感到关切的是, 作为这种做法的结果, 该委员会可能被视为不加批判地予以接收报告, 从而接受采用可能破坏国际人权标准措施的做法。

47. 尽管反恐委员会的报告制度存在问题, 但反恐委员会已从重点关注收集、审查报告及要求各国提交报告转到重视以不同的工作方法作为评估各国执行第 1373(2001) 号决议情况的主要工具, 如国家访问³⁵ 和拟定执行情况初步评估报告——由反恐执行局提供的针对具体国家执行第 1373(2001) 号决议情况的分析。³⁶ 最新工作方法鼓励更多关注国家执行情况, 以作为针对性强的对话的基础, 不再那么重视此类报告本身(见S/2206/989, 第三节)。虽然反恐委员会的工作方法上的这些变化是从评估有关各国执行该决议的“纸上实况”到评估“当地实况”的积极转变,³⁷ 但执行情况初步评估报告和国家访问的调查结果的非公开性质, 使得评估反恐委员会的行动是否符合人权很难。

³¹ 例如, 见塞舌尔提交的报告(S/2006/545, 附文, 第 2.6 节)。

³² 例如, 见巴林提交的报告(S/2007/772, 附文, 第 2.6 节)以及中国提交的报告(S/2006/470, 附文, 第 2.6 段)。

³³ 例如, 见大韩民国提交的报告(S/2006/445, 附文, 第 2.6 节)。反恐委员会在提交安全理事会的关于第 1624(2005) 号决议执行情况的第二次报告中认为, 在自 2006 年 9 月 7 日以来提出报告的国家中, 近一半的国家介绍了它们为确保遵守决议第 4 段的规定而作出的努力(S/2008/29, 第 28 段)。

³⁴ 见 S/2006/737 第二节。正如特别报告员在其报告(E/CN.4/2006/98, 第 56(c)段)中所述, 作为对人权标准方面这一趋势的合理回应, 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》第五条开列了“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。

³⁵ 见反恐怖主义委员会国家访问框架文件(2005 年 2 月 8 日)。

³⁶ 见委员会的最新工作方法(2006 年 10 月 17 日)。

³⁷ 见 Eric Rosand, “安全理事会第 1373(2001) 号决议、反恐怖主义委员会和打击恐怖主义”, 《美国国际法学报》, 第 97 卷, 第 2 号(2003 年 4 月)。

48. 人权事务高级专员，自 2002 年以来，定期向反恐委员会通报情况，并提出许多重要的人权问题，包括外交保证、移解、针对个人的制裁及其改革举措等。特别报告员还对有机会向反恐委员会和反恐怖主义执行局通报情况表示感谢。反恐委员会举行了几场有关人权问题的辩论。

49. 特别报告员欢迎在根据执行情况初步评估报告汇编的第 1373(2001)号决议执行情况年度全球调查中列入有关人权的一节，以及供反恐怖主义委员会今后采取行动的有关人权方面的重点建议(见 S/2008/379，第 166 段，和 S/2009/620，第 130 段)。为了使各国的人权承诺付诸实践，反恐委员会和反恐怖主义执行局在其对各国执行第 1373(2001)号决议的情况评估中向各国传达的人权讯息，需要具体谈及每一执行领域。

50. 特别报告员在这一方面将 2009 年《执行安全理事会第 1373(2001)号决议的技术指南》确定为最佳做法，其中载有涉及第 1373(2001)号决议具体条款的具体人权指南，可以指导各国逐渐以符合国际人权标准的方式执行该项决议。

2. 第 1267(1999)号决议所设制裁制度

51. 安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1267(1999)号决议所设委员会的任务是，监测因塔利班控制的阿富汗支持和窝藏乌萨马·本·拉丹而对其实施的制裁的执行情况。后来的决议对制裁制度进行了修改，³⁸所有这些决议均是根据《宪章》第七章通过的，因此，这些制裁措施现适用于任何地点的被指定的与基地组织、乌萨马·本·拉丹和(或)塔利班有关的个人和实体，从而产生了适用制裁的个人和实体“综合名单”。

52. 正如第 1373(2001)号决议所设制度的情况一样，对第 1267(1999)号决议所设制裁制度是否符合《联合国宪章》第七章授予安全理事会的权力可提出质疑。特别是，这些关切涉及打败塔利班在阿富汗的统治之后通过的用来修改 1267(1999)制裁制度的安全理事会第 1390(2002)号决议。这是根据第七章通过的、不与特定地区或国家相联系的开放式制裁决议的第一个例子。尽管最初的第 1267(1999)号决议可以被看作安全理事会的一个临时紧急措施，利用第七章授予的权力来处理对和平与安全的特定威胁，但该制度在时间或空间不再有局限性。同时，各国批准《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》方面的迅速进展为各国在这一领域的义务提供了适当的法律依据。而且，根据第 1267(1999)号决议针对要予以制裁的有关个人的列名的实际效果还远未得到证实。据说，安全理事会目前形式的制裁制度是司法或准司法性质的。³⁹在有疑问的情况下，安全理事会的

³⁸ 包括安全理事会第 1333(2000)号、第 1390(2002)号、第 1455(2003)号、第 1526(2004)号、第 1617(2005)号、第 1735(2006)号、第 1822(2008)号和第 1904(2009)号决议。

³⁹ 见 Erica de Wet, *The Chapter VII Powers on the United Nations Security Council* (Portland, Hart Publishing, 2004 年)，第 352-354 页。

法律断定应始终限于特定情况，应被解释为初步性的，而不是最终性质的。⁴⁰ 此类权力难以与《联合国宪章》的法律秩序⁴¹ 以及其第四十一条的条款⁴² 调和。

53. 该制度下的定向制裁常受到法律学者和国际组织委托的报告的批评，⁴³ 并在诉讼程序中遭到挑战。⁴⁴ 提出的大多数关切涉及程序公正性，以及个人缺乏有效的手段来挑战一旦作出的列名决定。⁴⁵ 2005 年世界首脑会议成果文件吁请“安全理事会在秘书长支持下，确保订立公正、透明的程序，用于将个人和实体列入制裁名单和从中删除，以及给予人道主义豁免”（见大会第 60/1 号决议，第 109 段）。2010 年 6 月 29 日，安全理事会举行了关于在维护国际和平与安全过程中增进和加强法治的辩论，并谈及制裁制度的效率和公信力（见 S/PRST/2010/11）。

54. 特别报告员表示感到关切的是，根据第 1267(1999) 号决议实行的列名做法对涉嫌搞恐怖主义的个人及其家属的与适当程序有关的权利产生严重影响（见 A/63/223，第 16 段和 A/HRC/17/6/Add. 2，第 33-36 段）。他在 2008 年提交大会的报告中争辩说，被列入清单者资产遭到无限期冻结，鉴于制裁的严厉性，列名相当于刑事指控（A/63/223，第 16 段）。2006 年，特别报告员强调必须尊重和适用一些基本原则和保障，以便使列名程序符合普遍接受的人权标准（同上）。特别报告员还指出，列名往往是由各国外交代表在政治机构内，根据甚至在各决定国之间都不共享的保密证据作出的政治决定的结果。

55. 安全理事会一直在对该制度进行若干改革，包括逐步改进受影响的个人的状况，如通知被列入名单的个人（见安全理事会第 1735(2006) 号决议，第 10-11 段），发布有关声明和列名理由简述（安全理事会第 1822(2008) 号决议，第 12 段），强制

⁴⁰ 见 F. Frowein 和 N. Krisch, “《联合国宪章》：评注”中的“第七章导言”，B. Simms, ed. (牛津，牛津大学出版社，2002 年)。

⁴¹ 《联合国宪章》第九十二条明确规定国际法院是“联合国之主要司法机关”。在涉及安全理事会方面，见 K. Harper, “联合国安全理事会有充当法院和立法机构的主管权吗？”纽约大学国际法和政治杂志，第 27 卷，第 1 号。Harper 先生问：“在有裁判此类问题的适合论坛的情况下，应由被授予行政权力的这样一个政治机构来回答纯属司法性质的问题吗？”

⁴² 尽管第四十一条使用了“允许”之类的措词，但该条并未设想安理会作出法律判决。

⁴³ 例如，见 B. Fassbender, “定向制裁：列名/除名与适当程序”，联合国法律事务厅委托进行的研究（2006 年）；I. Cameron, “欧洲人权公约、适当程序与联合国安全理事会反恐怖主义制裁”，欧洲委员会委托的报告（2006 年）。

⁴⁴ 见 C-402/05 P 和 C-415/05 P 合并案，Yassin Abdullah Kadi 和 Al Barakaat 国际基金会诉欧洲联盟理事会、欧洲共同体委员会、欧洲法院（大法庭），2008 年 9 月 3 日；Sayadi 和 Vinck 诉比利时（第 1472/2006 号函件），人权事务委员会的最终观点，2008 年 10 月 22 日。

⁴⁵ 见恐怖主义、反恐与人权问题知名法学家小组，恐怖主义、反恐与人权问题知名法学家小组的报告：《评估损害，敦促行动》（日内瓦国际法学家委员会，2008 年）；I. Johnstone, 著，在 A. Bianchi, 和 A. Keller, (Eds.) 著的“反恐怖主义：民主面临的挑战”中的“联合国安全理事会、反恐怖主义与人权”（大不列颠及北爱尔兰联合王国牛津和美利坚合众国俄勒冈波特兰，哈特出版社，2008 年）。

审查名单上的所有列名(同上,第25和26段)。特别报告员欢迎第1904(2009)号决议最近获得通过,安理会在该决议中进一步改善了委员会列名和除名程序,并设立了监察员办公室来接受个人和实体提出的综合名单除名请求(见该决议第21段)。其他改进包括更加注重收集信息和各行为体之间的信息交流;除名程序的严格时间表,将整个除名进程限制为最长6个月;委员会在拒绝除名申请时要提供解释性意见。2010年6月,加拿大法官金伯利·普罗斯特女士,被任命为监察员。⁴⁶

56. 然而,特别报告员仍然感到关切的是,修订后的除名程序仍然无法达到确保由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯的必要标准。⁴⁷ 根据第1904(2009)号决议的规定,监察员没有权力推翻委员会作出的列名决定。监察员甚至没有得到向委员会提出建议的授权,除名决定仍然由一个政治机构(安全理事会第1267(1999)号决议所设委员会)秘密和协商一致地作出,而不是取决于对证据的司法或准司法审查的结果。而且,监察员能否得到有关信息仍然取决于各国是否有披露信息的意愿,它们可选择扣住任何其认为宜于保障其安全或其他利益的信息。该系统仍然缺乏透明度,因为委员会没有义务全文公布监察员的报告,或向申请人充分披露信息。没有决策权,监察员不能被视为《公民及政治权利国际公约》第十四条意义范围内的“法庭”。⁴⁸

57. 安全理事会通过安理会第1267(1999)号决议所设委员会的工作,一直发挥着司法或准司法的作用,但其程序继续达不到国际人权条约和习惯国际法所规定的享有公平审判权利的基本原则。基于这些原因,特别报告员认为,该制裁制度相当于越权行为,安全理事会在现行制度下对个人和实体实施制裁超出了《宪章》第七章授予安理会的权力。

58. 只要没有按照安全理事会的司法或准司法决定应被解释为初步而不是最终性质的原则在联合国一级对列名进行审查,被列名的个人和实体就必须有对任何执行第1267(1999)号决议规定的制裁的措施进行国内司法审查的渠道。⁴⁹ 人权事务委员会在Sayadi和Vinck诉比利时案⁵⁰以及欧洲法院在Kadi和Al Barakaat案的判决中,⁵¹对单独国家或欧洲联盟的行为进行了间接审查。大会在其(2009年)第63/185号决议中敦促各国“在确保充分履行其国际义务的同时”,将“适

⁴⁶ 见 <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9947.doc.htm>。

⁴⁷ 类似的评估,见David Cortright和Erika de Wet,定向制裁人权标准、制裁和安全研究方案。关于对在打击恐怖主义的斗争中接受公平审判的权利的概览,见A/63/223号文件。

⁴⁸ 又见女王陛下财政部(被告)诉Mohammed Jabar Ahmed和其他人的案件(FC)[2010]UKSC 2。

⁴⁹ 又见Martin Scheinin,“欧洲法院在Kadi案中的裁决是否符合国际法?”《欧洲法律年鉴》,第28卷(牛津大学出版社,2010年)。

⁵⁰ 见Sayadi和Vinck诉比利时(第1472/2006号函件),人权事务委员会的最终观点,2008年10月22日。

⁵¹ 见C-402/05 P和C-415/05 P合并案,Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat国际基金会诉欧洲联盟理事会欧洲共同体委员会、欧洲法院(大法庭),2008年9月3日。

当的人权保障”纳入为打击恐怖主义而实行的个人和实体列名的国家程序。应将此视为呼吁各国不要盲目执行对安全理事会列名的个人的制裁，要在执行时必须有人权保障。

C. 实地存在

1. 提出问题

59. 由于目前尚未部署一个专门反恐的联合国行动，特别报告员考虑到联合国的整个维持和平行动，因为这些行动是联合国行为体在实地直接参与反恐举措的背景。《联合国全球反恐战略》没有提到这种直接参与是有问题的。

60. 政府间组织、非政府组织和国际媒体过去记录了联合国实地行动中的侵犯人权事件。此外，区域人权法院受理的诉讼提到过联合国的责任。结果是，没有追究联合国或有关会员国的责任。⁵² 国际人权法院总体上确定了“有效控制”标准以便将责任归为国际组织和(或)会员国。⁵³ 特别报告员认为，这是应触发联合国责任的门槛，但不排除会员国对自己行为的责任。各国仍对援助或协助实施国际不法行为负责任。⁵⁴

61. 由于一些联合国行动必然涉及个别会员国仍负责任的行动，特别报告员认为，联合国行动必须遵守核心国际人权文书所载的实质性准则，特别是《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》。关于后者，联合国实地行动的实施必须尽量减少对人权(即受教育、获得社会和保健服务、就业)的消极影响。⁵⁵ 就前者而言，对国家克减人权的权力的限制⁵⁶也必须适用于联合国行动。

2. 选定的实质性问题

62. 关于若干目前⁵⁷和过去维持和平行动的报告显示，这些行动是以相当大“人权代价”实施的。⁵⁸ 由于联合国行使的权力与国家的权力相似，出现的大部分问

⁵² 欧洲人权法院，关于 Agim Behrami 和 Bekir Behrami 诉法国案的可受理性裁决(第 71412/01 号申请书)和 Ruzhdi Saramati 诉法国、德国和挪威案(第 78166/01 号申请书)，2007 年 5 月 2 日。

⁵³ 欧洲人权法院，Loizidou 诉土耳其案(第 15318/89 号申请)，1996 年 12 月 18 日。

⁵⁴ 见《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第一部分，第四章，第 16 条)。

⁵⁵ 见 A/HRC/6/17/Add.4，第 39 段和 Corr.1 和 Mac Darrow and Louise Arbour, “The pillar of glass: human rights in the development operations of the United Nations”, American Journal of International law, 第 103 卷(2009)，第 475 页。

⁵⁶ 见人权委员会第 29 号一般性评论。

⁵⁷ 目前有 15 个行动；见 <http://www.un.org/apps/news/html/resources.shtml>。

⁵⁸ 在这方面，关于对妇女和儿童性剥削的报告特别令人震惊。查明的问题和建议见法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员菲利普·阿尔斯的报告，A/HRC/14/24，第 78-80 段。

题都与四个核心类别问题有关：拘留；公平审判；不驱回；禁止酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇。

63. 拘留直接影响个人的自由和安全。国际标准要求，拘留不得非法或任意剥夺自由，逮捕时和整个拘留期间都必须有充分的保障。国际人权法对拘留条件和被拘留者待遇作出了规定，⁵⁹ 以确保最基本的标准在任何情况下都可以得到保证。⁶⁰

64. 过去几年来有关联合国行动的报告揭露了未达到《公民权利和政治权利国际公约》第 9 和 10 条要求的事件。⁶¹ 还有拘留相关问题的报告，如审前拘留过长，不遵守在合理时间内公平审判的权利，不提供法律援助，虐待被拘留者和拘留条件差。⁶²

65. 联合国一直被要求在可适用法律方面的法律制度令人怀疑以及物质资源匮乏或几乎不存在的环境中管理地区或实施行动。过去发生的若干问题涉及到在合理时间内受审判的权利，没有一贯提供法律援助，审判的程序方面有缺陷。⁶³

66. 《关于难民地位的公约》第 33 条和各国际人权条约的规定，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》第 3 条和《公民及政治权利国际公约》第 7 条，禁止将生命或自由受到威胁的个人驱回。⁶⁴ 这还涉及将个人移交另一个实体，如领土当局的情况。⁶⁵ 在实地的联合国行动分支有义务确保其控制之下的个人获益于这种保护。

67. 1993 年企图在索马里维持秩序的联合国维和部队受到酷刑和各种其他严重侵犯人权行为的指控，这些指控最终得到核实。⁶⁶ 令人遗憾的是，这些犯罪行为损害了联合国作为人权促进者和捍卫者的形象。

⁵⁹ 见经济和社会理事会关于囚犯待遇最低限度标准规则的第 663 C(XXIV) 号决议、大会关于保护所有遭受任何形式羁押或监禁的人的原则的第 43/173 号决议、《公民权利和政治权利国际公约》第 9 和 10 条、人权委员会第 8 号一般性评论和第 21 号一般性评论。

⁶⁰ 人权委员会，Albert Womah Mukong 诉喀麦隆案，CCPR/C/51/D/458/1991，第 9.3 段。

⁶¹ 大赦国际，“南斯拉夫联盟共和国(科索沃)：制定标准——科索沃特派团和驻科部队对米特罗维察暴力的回应”，EUR 70/013/2000(2000)。还可查询 <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR70/013/2000/en>。

⁶² 欧洲禁止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会，提交联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)的关于访问科索沃的报告，2009 年 1 月 20 日。还可查询 <http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2009-03-inf-eng.pdf>。

⁶³ 大赦国际，“科索沃(塞尔维亚和黑山)：联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)：人权委员会 2006 年 7 月第 18 届会议的结论”。

⁶⁴ 见人权委员会第 20 号一般性评论。第 9 段。

⁶⁵ 见 Al-Saadoon and Mufdhi 诉联合王国案，欧洲人权法院，2010 年 3 月 2 日的分庭裁决。

⁶⁶ 见《1994 年人权观察世界报告：索马里》和《1994 年大赦国际报告：索马里》。

四. 结论和建议

A. 结论

68. 大会日趋注意在反恐的同时促进和保护人权，反映于就这个议题通过的数项决议以及《联合国全球反恐战略》。在其(关于恐怖主义的)特设委员会和第六委员会工作组的框架内，大会继续其编纂关于恐怖主义的国际法领域的工作。关于国际恐怖主义的全面公约草案尚未完成。挑战仍是包括通过反恐执行工作队，将基于人权的办法纳入开展反恐相关问题工作的所有联合国实体的主流，并增进联合国各人权实体、包括人权理事会、其特别程序和联合国人权事务高级专员及其办事处内部和之间的合作与一体化。

69. 特别报告员认为，无论安理会在 2001 年 9 月通过第 1373(2001)号决议时有什么理由，九年后继续适用这项决议，不能被视为对国际和平与安全的具体威胁的适当反应。第 1373(2001)号决议超越了赋予安全理事会的权力，并继续给数项国际人权标准的保护带来风险。

70. 通过安全理事会第 1267(1999)号决议所设委员会的工作，安全理事会发挥司法或准司法的作用，但其程序仍未符合国际人权条约和习惯国际法所载的适当程序基本原则。特别报告员认为，安理会根据目前制度对个人和实体实行制裁，超越了《宪章》第七章赋予安理会的权力。

71. 特别报告员感到关切的是，没有一项整体、连贯一致和全面的人权战略来处理国际法所规定的联合国对其实地行动的责任。联合国目前面对的公信差距有损于其在人权领域的合法性，这损害了本组织的基本特性。

B. 建议

大会

72. 特别报告员通过包括大会，呼吁会员国根据其《联合国全球反恐战略》的承诺：

(a) 为联合国系统提供资源并规定任务，促进对反恐采取基于人权的办法，将国际人权标准纳入开展反恐相关问题工作的联合国各实体的主流，并增进与联合国各人权实体的合作与一体化；

(b) 为了在国家一级推进这项战略，如该《战略》所述，确保尊重人权和法治作为反恐斗争基本依据的中心位置，并充分履行大会关于在反恐的同时保护人权和基本自由的年度决议中阐明的各项具体人权承诺；

(c) 继续努力完成关于国际恐怖主义的全面公约草案，同时考虑到只有一个法律上明确的恐怖主义定义——尊重合法性原则并仅限于真正恐怖主义性质的行为——才有助于制止使用被滥用的国家定义。

(d) 通过大会，在审查《战略》执行情况和其他过程中，支持在任何成功的反恐行动促进和保护人权作用。

反恐执行工作队

73. 特别报告员鼓励反恐执行工作队根据《联合国全球反恐战略》，在其工作的所有方面考虑到人权因素，并确保各工作组纳入人权部分和视角。

人权理事会

74. 特别报告员鼓励人权理事会在向各国提出具体建议和决定自己的行动方式时，以更有系统的方式考虑到特别报告员和联合国人权事务高级专员提交的报告中的各项建议。他还呼吁人权理事会、大会和联合国高级专员加强协调，以增加特别程序在人权高专办预算中的总体份额，使 he 和其他报告员能够完成任务并满足人权理事会的需要。

安全理事会

75. 特别报告员呼吁安全理事会：

(a) 抓住第 1373(2001) 号决议十周年即将到来的机会，以一项不是根据第七章通过的单一决议取代第 1373(2001)、1624(2005) 和 (经修正的) 第 1267(1999) 号决议，以便在一个框架内整合各国的反恐措施和报告义务；

(b) 作为改革的一部分，将第 1267(1999) 号决议规定的制裁制度改为在维持国家恐怖分子名单和就其进行报告以及现有适当程序保障方面向会员国提供咨询和援助；

(c) 按照安全理事会第 1822(2008) 号决议，将一项适当的人权条款纳入新的决议，从而还申明联合国本身遵守国际人权法的义务；

(d) 确保安全理事会及其附属机构的反恐行动有系统地反映《联合国全球反恐战略》的促进和保护人权的双重作用，即作为该战略的一个支柱和所有其他支柱的一个组成部分。

76. 对于上文建议的有系统的改革，特别报告员：

(a) 呼吁根据第 1267(1999) 号决议实施制裁的国家在国家一级对执行措施进行司法审查；

(b) 呼吁安全理事会第 1267(1999) 号决议所设委员会：(一) 充分考虑监察员有关根据第 1904(2009) 号决议提出的除名请求的建议；(二) 与监察员充分合作，包括提供所有相关资料。

77. 特别报告员还呼吁反恐委员会及其执行局：

(a) 提高委员会工作的透明度，为此公开向各国提出的结论和建议，同时不暴露对恐怖主义脆弱之处；

(b) 根据在与执行第 1373(2001) 和 1624(2005) 号决议以及执行安全理事会第 1373(2001) 号决议 2009 年技术指南所载具体人权准则的有关敏感领域获得的经验，向会员国提出具体人权问题，而不是根据第 1624(2005) 号决议提出一般性问题；

(c) 进一步配合特别报告员在国家评估和咨询方面的任务；

(d) 继续考虑到特别报告员的国家访问结果和相关人权机构的第 1373(2001) 号决议执行情况国家评估结果；

(e) 在反恐怖主义委员会执行局的日常运作中加强人权评估作用，包括通过提高执行局的能力以及与人权高专办加强合作。

实地存在

78. 为了确保全面监测联合国在实地行动中，包括参加反恐行动时的人权义务，特别报告员：

(a) 请联合国考虑起草统一的反恐和其他实地行动行为守则；

(b) 建议设立一个新的、自治的监察员机构，负责监管包括拥有反恐部门的联合国行动的人权方面；

(c) 呼吁联合国制定也适用于反恐情况的全面的人权治理政策。

79. 为了执行上述建议，特别报告员建议拟订具体工具，包括：

(a) 联合国部队的基本刑事诉讼法，包括在核心的国际人权文书中规定将侵犯人权行为定为刑事犯罪；

(b) 一本以各国目前最佳做法和政策为基础的联合国反恐行动人权手册；

(c) 秘书长关于联合国部队遵守国际人权法的公告，其中明确具体的义务；

(d) 在今后所有部队地位协定内纳入一项标准的人权条款，以确保派遣国或接收国追究侵犯人权者的责任。

80. 特别报告员请各国采取行动，设立一个对联合国及其各机构具有特别属人管辖权的世界人权法院。