



人权理事会
第十八届会议
议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权理事会关于采取行动处理恐怖分子劫持人质 方面的人权问题的小组讨论会摘要由联合国人权 事务高级专员编写

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
二. 副高级专员的发言和小组成员的贡献.....	5-10	3
三. 讨论摘要.....	11-21	5
A. 国家所承担的增进和保护其管辖范围内所 有人的人权的首要责任.....	11-16	5
B. 加强防范和打击恐怖主义的国际合作.....	17-18	6
C. 保护所有受涉及劫持人质的恐怖主义之害 的人的权利.....	19-21	7
四. 评论和小小组成员的答复.....	22	7
五. 主持人的总结发言.....	23	7

一. 导言

1. 人权理事会 2011 年 3 月 11 日第十六届会议根据其第 15/116 号决定，召开了一次小组讨论会，讨论采取行动处理恐怖分子劫持人质方面的人权问题，特别侧重于国家增进和保护其管辖范围内的所有人的人权的首要责任、加强防止和打击恐怖主义的国际合作，以及保护所有受所涉恐怖主义之害的人的权利。理事会在该决定中，请联合国人权事务高级专员办事处与反恐中注意增进和保护人权及基本自由问题特别报告员以及所有有关各方和利益攸关者包括联合国相关机构和部门进行联系，确保它们参与小组讨论会。
2. 小组讨论会的目的是，提高人们对在恐怖主义活动中所犯下的劫持人质方面的人权的认识 and 了解。
3. 小组讨论会由人权理事会主席主持，副高级专员主持开幕。小组成员有：反恐中注意促进和保护人权与基本自由问题特别报告员马丁·谢宁、阿尔及利亚总统顾问 Kamel Rezzag Bara、菲律宾国家人权委员会的一名委员 Cecilia R.V. Quisumbing、马里地缘战略和安全萨赫勒观察站主任 Soumeylou Maiga 和哥伦比亚法学家委员会诉讼和法律保护科副科长 Federico Andreu-Guzmán。
4. 本摘要是由人权高专办按照人权理事会第 15/116 号决定编写的。

二. 副高级专员的发言和小组成员的贡献

5. 副高级专员在致开幕词时回顾，《反对劫持人质国际公约》要求各国将劫持人质作为可处以适当惩罚的罪行，并采取一切认为适当的措施，以期缓和人质的处境，并设法使人质获得释放。她说，劫持人质是一种罪行，应将其作为罪行处理。她强调，一国采取的对付劫持人质的措施或行动，不论劫持人质是不是被界定为恐怖主义行动，均应符合国际标准。副高专还强调，国内刑事司法体系必须保证能够进行迅速、有效、彻底的公正调查，以及起诉触法者，并绳之以法。关于《联合国全球反恐战略》和安全理事会第 1963(2010)号决议，她强调有必要处理造成恐怖主义的各种条件，例如缺乏法治、侵犯人权、包括歧视以及遭到社会经济方面的排斥。副高专还强调，国家有义务建立规范框架，确保为打击和防范恐怖主义而进行情报方面的合作时，遵守国际人权法。副高专强调有必要保护劫持人质受害者的权利，她提到国际人权法所载的基本原则和权利，尤其是获得有效补救的权利，包括就损害获得及时的适当赔偿。
6. 反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员强调，劫持人质将受害者减损成只是一种手段，在道义上是不可原谅的，不论劫持人质者的动机如何。他详细叙述了《反对劫持人质国际公约》所载的劫持人质的定义。在这方面，特别报告员提到了他提交人权理事会的报告(A/HRC/16/51)中的做法 7 所提议的示范定义。各国处理劫持人质的政策和做法必须遵循人权方针。人权方针应

侧重人质及其家属的人权，同时承认涉嫌劫持者在所有诉讼阶段享有获得公正待遇的权利。此外，人权方针强调应作出努力，防范今后再发生劫持事件。在这方面，他提到《联合国全球反恐战略》，认为它是一个巨大的跃进。特别报告员强调这一事实，即确保人人享有所有人权是建立一个无恐怖主义的社会的所有可持续战略的基石。最后，他说，打击向恐怖主义提供资金的现行国际文书，可以被理解为禁止支付赎金。

7. 阿尔及利亚人民民主共和国总统顾问说，劫持人质和绑架乃是恐怖主义中最令人反感的一些形式。他强调国际社会所指出的这一事实：劫持人质涉及国际安全和保护人权的问题。Bara 先生指出，恐怖主义是一个重要的全球性挑战，他强调进行基于不排斥、正义、平等和人类尊严原则的国际合作是打击恐怖主义不可或缺的。他指出，在全世界各地，恐怖主义团伙为赎金劫持人质和绑架的数量有所增加，尤其指出萨赫勒地区的情况，该地区的这种现象在过去十年严重影响了地区稳定、国际安全和基本权利的享有。为了保护其国民的生命权，以支付赎金来应对劫持人质的国家事实上无视它们所承担的应毫无歧视地保护所有个人的人权的义务。为了避免这些活动再度发生，他建议根据联合国主管机构的有关决议，就《反对劫持人质国际公约》起草一个附加议定书。Bara 先生还呼吁有关的联合国机构、包括人权理事会、其咨询委员会和特别程序就此问题进行深入研究，以便将恐怖主义团伙日益利用劫持人质和绑架的策略视为严重的侵犯人权行为，并赋予劫持人质的受害者具有公认的恐怖行为受害者的地位。

8. 菲律宾国家人权委员会委员 Cecilia R.V. Quisumbing 提到，如联合国大会、安全理事会和人权理事会的决议所指出的，劫持人质现象越来越多。她强调了与“一般的”劫持人质罪行相比，涉及恐怖主义的劫持人质行为问题的复杂性。各国就劫持人质事件进行谈判的目的应是保护人质的生命、自由和安全权。然而，各国在处理涉及恐怖主义的劫持人质事件时，面临着多重的挑战，例如在与恐怖主义团伙进行谈判时，存在着承认这些团伙的问题。Quisumbing 女士还提到了，一国或第三方为释放人质而支付的赎金是否构成为恐怖主义团伙提供资金的问题。此外，有些个人因其国籍较易成为劫持人质的对象。Quisumbing 女士还提到各国在打击恐怖主义方面采取了一些有争议的做法，例如种族貌相。她强调，为提高执法人员处理劫持人质事件能力的能力建设应包括人权方面。最后，Quisumbing 女士提出了非国家行为者、包括媒体在报导劫持人质事件时可能造成的不利影响的责任问题。

9. 马里萨赫勒地缘战略和安全观察站主任主要谈到了劫持人质以索取赎金对萨赫勒地区社区的社会和经济问题和人权的享有的影响。他强调，为索取赎金而进行的劫持人质和绑架是恐怖主义的主要资金来源。通过劫持人质以及大量资金流入这个极为贫困的地区，社会关系和国家的角色发生了变化。这种事态发展的特征之一是大片领土不再由国家控制。因此，政府当局无法再提供安全；反而，个人必须求助于恐怖主义团伙，以确保生存。在个人得到基本服务方面，情况也一样，因为恐怖主义团伙在该地区是主要的雇主和资源拥有者。这就破坏了当地经济，造成社区资源私有化。最后，Maiga 先生表示，需要研究司法化的办法，解

决为赎金劫持人质的问题，包括关于国家遵守反洗钱金融行动特别工作组关于资助恐怖主义问题的特别建议。

10. 哥伦比亚法学家诉讼和法律保护科副科长指出，国际法明确指出，劫持人质是一项罪行，若有系统地加以追究，可能相当于危害人类罪行。他强调，在营救行动中，受害者的权利以及保障他们生命和人身完整的重要性。Andreu-Guzmán 提到了拉丁美洲地区的做法：营救行动有时更加注重消灭绑匪，而不是保障人质的人身完整。在这方面，他提请注意若干联合国机构的呼吁，即应采取一切措施确保人质获得安全释放和得到保护。关于各国在打击恐怖主义时有义务全面遵守人权标准的问题，Andreu-Guzmán 先生提到了美洲体系的法律规定和标准。这方面的讨论往往侧重赔偿权和得到有效的补救以及司法权和了解真相的权利。但是，他强调，主要的目标在于保护人质的人身完整权。在这方面，Andreu-Guzmán 先生强调了有必要澄清国家有关这一权利的义务这一事实，尤其是关于适用于这一方面的执法行动的国际法参数。

三. 讨论摘要

A. 国家所承担的增进和保护其管辖范围内所有人的人权的首要责任

11. 若干代表团提到了《打击劫持人质国际公约》，该《公约》反映了国际社会对打击劫持人质所达成的协商一致意见。《公约》序言重申《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》所规定的生命、自由和安全的权利；并重申了批准和落实该《公约》和其他关于打击恐怖主义的国际文书的重要性。

12. 一些代表团强调，各国义务保护受其管辖的所有个人的权利。在这方面，它们提到了一个补充办法，一方面强调国家有义务按人权标准为个人提供安全；另一方面，在反恐行动中尊重人权。事件发生国必须采取有效措施，保护人质的人身完整和安全，并迅速与所有有关各方协调，救出人质。此外，它们还提到国家有义务将劫持人质和其他恐怖主义行为定为刑事罪行，并对其进行调查、起诉和惩罚。

13. 若干代表团回顾，打击恐怖主义的措施必须符合国际人权法。在这方面，代表团提到联合国通过《联合国全球反恐战略》打击恐怖主义所发挥的作用，大会最近在其第 64/297 号决议中重申了该《战略》。若干国家提到了在国家和区域一级所通过的政策、法律和行动计划。关于后者，它们提到了 1999 年非洲联盟通过的《防止和打击恐怖主义公约》和 2002 年《非洲联盟防止和打击非洲恐怖主义阿尔及尔行动计划》，指出该《计划》推动旨在处理恐怖主义根源的政策，尤其是贫困、剥夺和边缘化，并鼓励在区域和国际一级进行协调。此外，两个代表团阐述了在国内一级采取的措施。一个国家强调通过和执行了一项促进经济和社会发展的全国战略，并通过创造一个民主社会支持这一战略。另一个代表

团说，必须采取全角度的观点来打击恐怖主义，提到有必要增强基于法治的国家结构，加强提供基本服务以及加大打击腐败和有组织的犯罪的力度。

14. 一些代表团关注在涉及恐怖分子劫持人质案件中支付赎金的问题。它们强调，这些赎金支持恐怖主义活动，因为赎金日益成为恐怖主义资金的一个重要来源。一个国家强调了支付赎金损及了各国在打击恐怖主义方面的合作这一事实。有人认为，赎金的支付，促使恐怖主义团伙得以侵犯目前和今后的人质的人权以及其他受害者的人权。在这方面，应回顾，非洲联盟大会在其 2009 年的第十三届常会上通过了一项处理这种情况的决定，强烈谴责支付赎金给恐怖主义团伙以换取人质获释，因为此类付款乃是国际恐怖主义获得资金的主要办法。此外，有人解释说，非洲联盟委员会已采取了许多后续行动，其中之一是，起草和通过非洲打击恐怖主义示范法，其中认为有必要将支付赎金定为刑事罪行，以便解决通过劫持人质索取赎金这种日益严重的现象。在这方面，应注意到阿拉伯国家联盟理事会 2010 年通过的第 525 号决议。

15. 与会者表示支持多边和区域组织、包括联合国安全理事会和非洲联盟等实体的工作，劝阻就恐怖主义分子劫持人质案件支付赎金的做法。两个代表团提到了安全理事会第 1904(2009)号决议，该决议申明，赎金的支付违反现行的有关基地组织和塔利班的制裁制度。在这方面，一个代表团询问，能够如何利用决议的现有采取行动规定和依关于基地组织和塔利班及其同伙和实体的第 1267(1999)号决议设立的安全理事会委员会作为论坛，以就如何执行劝阻恐怖主义分子绑架和劫持人质索取赎金的措施交换意见。一个国家建议，探讨是否可能要求人权理事会咨询委员会说明这一问题。

16. 若干代表团关注的是劫持人质以索取赎金，在其他侵犯人权行为中，已形成一种新形式的人口贩运，越来越多的人受其影响。

B. 加强防范和打击恐怖主义的国际合作

17. 若干国家提到，有必要加强国际合作，以防范和打击恐怖主义。需要在若干领域的国际合作。在这方面，与会者强调，需要更有效的起诉和调查涉嫌绑匪的措施。一个国家强调，有必要就安全部队和司法当局的工作进行国际合作。会上还强调，建立情报交流机制的重要性。一些代表团认为，打击有组织犯罪和跨国犯罪的斗争可以支持打击恐怖主义和相关的犯罪行为、包括劫持人质的全球努力。

18. 各国还强调，有必要进行更密切的经济和政治合作，以及促进区域和国际伙伴关系。有人提到安全理事会第 1963(2010)号决议，安理会在该决议中，延长了反恐主义执行局的任务。

C. 保护所有受涉及劫持人质的恐怖主义之害的人的权利

19. 会上强调，应该更强调恐怖主义受害者及其家属的人权，特别是考虑到近年来，关于恐怖主义方面的人权工作主要以保障被指控的触法者的人权为重点。另外还回顾，被绑架或劫持的个人都是恐怖主义的受害人，对他们的保护是每一个国家应承担的首要义务。

20. 有人说，国家的首要义务是确保人质获释，并保护他们的生命和人身完整权。一些代表团回顾，应该在劫持人质受害者获释之后，考虑到他们在人权和人道主义方面的一系列需要。一些代表团还指出，他们获得物质和医疗援助的重要性，以协助受害者重新融入社会。

21. 一些国家还强调，需要听取受害者的心声。会上还强调，有必要制订支助恐怖主义受害者的国家和多边办法，包括提高国际认识，以及致力于帮助恐怖主义受害者和幸存者的民间社会团体的工作的重要性。最后，有人提出关于人权理事会和其他联合国机构可以作出什么努力以支持这些民间社会团体的活动的问题。

四. 评论和小组成员的答复

22. 在反恐中注意促进和保护人权和基本权利问题特别报告员在答复中强调，国际社会在同时努力促进人权、保护人质的安全以及拒付赎金努力时，所面临的困境。但是，他最后作出结论认为，发起就《反对劫持人质国际公约》起草一个附加议定书的进程为时尚早。Bara 先生评论说，劫持人质已不再是一项个人所犯的罪行，而是一项需要通过新办法加以解决的新策略。新的议定书可以考虑到这种新的变化。Maiga 先生再呼吁对劫持人质和支付赎金问题采取新的司法办法。Quisumbing 女士反对在目前起草一项新的议定书，但强调加强能力建设方案的重要性，尤其是处理反恐怖主义活动的责任、透明度和其他人权方面的问题的方案。Andreu-Guzmán 警告说，不应将劫持人质问题化小为支付赎金的问题，他认为劫持人质是一个复杂的问题。他说，这一领域并不需要制定新的法律标准或文书，而是应评估在执法运作和情报部门运作方面的漏洞。

五. 主持人的总结发言

23. 主持人在总结发言中说，讨论为分享在恐怖主义活动中的劫持人质问题采取的政策行动构想、能力建设和具体需要，提供了一个重要的机会。