



Distr.: General
4 August 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

临时议程* 项目 73(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

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

秘书长的报告

摘要

大会第 68/178 号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均符合其依照国际法、特别是人权、难民和人道主义法承担的义务，并促请各国在反恐时充分履行国际法规定的义务。本报告就是根据这项决议提交的，其中介绍了近期联合国系统内有关人权和反恐的事态发展，包括为支持实施《联合国全球反恐战略》采取的措施，特别是反恐执行工作队及其在反恐时促进和保护人权及法治问题工作组、反恐怖主义委员会执行局、人权理事会及其各项特别程序和普遍定期审议、联合国人权条约机构和联合国人权事务高级专员办事处的活动。

* A/70/150。



一. 引言

1. 大会 2013 年 12 月 18 日第 68/178 号决议重申，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施均符合其依照国际法、特别是依照人权、难民和人道主义法承担的义务，并促请各国在反恐时充分履行国际法规定的义务。大会欢迎联合国人权事务高级专员为执行 2005 年大会第 60/158 号决议赋予的任务而开展工作，并请高级专员在这方面继续努力；赞赏地注意到秘书长关于反恐时保护人权和基本自由的报告(A/68/298)。

2. 在同一决议中，大会还鼓励安全理事会及其反恐怖主义委员会加强与相关人权机构、特别是与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、在反恐时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员、人权理事会其他相关特别程序和机制以及相关条约机构的联系、合作与对话，在当前与反恐有关的工作中适当考虑到促进和保护人权及法治问题。

3. 《联合国全球反恐战略》(第 60/288 号决议，附件)的第四次双年度审查在结束时通过大会 2014 年 6 月 13 日第 68/276 号决议，其中大会强调统筹和均衡地实施该战略所有四个支柱的重要性。大会还重申支柱四所述，促进和保护人权与基本自由对于实施该战略所有支柱的根本作用。

4. 本报告回应了大会第 68/178 号决议的要求，其中请秘书长向人权理事会和大会第七十届会议提交关于该决议执行情况的报告；也回应了前人权委员会第 2005/80 号决议的要求，其中请高级专员向大会提交关于该决议执行情况的报告。报告介绍了近期联合国系统内有关人权和反恐的事态发展，包括为支持实施《联合国全球反恐战略》采取的措施。这包括以下机构的活动：反恐执行工作队及其在反恐时促进和保护人权及法治问题工作组，反恐怖主义委员会执行局，人权理事会及其各项特别程序和普遍定期审议，联合国人权条约机构和人权高专办。

二. 近期联合国在人权和反恐领域的事态发展

A. 《联合国全球反恐战略》和反恐执行工作队

5. 人权高专办仍然是反恐执行工作队的积极成员，并在工作队、特别在其所属的几个工作组的整个工作中促进人权主流化。在工作队中，人权高专办与秘书长办公厅法治股共同主持在反恐时促进和保护人权及法治问题工作组。¹ 工作组继

¹ 其他成员包括反恐怖主义委员会执行局、国际海事组织、国际刑警组织、关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的分析支助和制裁监测组、秘书处法律事务厅、在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员、联合国区域间犯罪和司法研究所、以及联合国毒品和犯罪问题办公室。红十字委员会、难民署、人道主义援助协调处和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表以观察员身份参加。

续协助会员国落实《联合国全球反恐战略》的所有人权内容，特别是支柱四所述题为“确保将尊重所有人的人权和遵守法治作为反恐斗争根本依据的措施”的内容。关于反恐执行工作队及其各工作组活动的总体情况，见秘书长关于联合国系统在实施《战略》方面开展的活动的报告(A/68/180)。

6. 作为反恐执行工作队在反恐时促进和保护人权及法治问题工作组(人权工作组)的共同主席，人权高专办继续促进尊重和充分遵守人权的义务，作为有效反恐措施的一部分；支持交流良好做法，以期在反恐时促进和保护人权、基本自由和法治；并协助各国实施《联合国全球反恐战略》中有关人权的内容，该内容按照会员国强调的统筹和均衡实施的重要性，贯彻在《战略》的所有支柱中(见大会第 68/276 号决议，第 2 和第 7 段)。

7. 在人权高专办领导下，工作组获得丹麦、瑞士和美利坚合众国的支持，继续执行一个关于参与反恐的执法人员人权能力建设的长期全球项目。该项目继续向各国提供培训和技术援助，从而在预防、应对和调查恐怖主义威胁方面加强他们对国际人权框架和法治的认识、理解和执行。通过向参与国提供人权培训机会，该项目鼓励业务警察和安保官员在拟订反恐方案时尊重国际人权准则和法治标准，并增加在该领域的跨界和区域合作。

8. 该项目包括 2013 年 10 月在瓦加杜古举办第二个需求评估研讨会；第一个研讨会于 2013 年早些时候在安曼举办，让工作组能够查明各国的培训需求。根据该项评估，工作组的重点继续是制订关于国际法律和政策框架、特别调查技术、打击暴力极端主义、面向社区的警务、拘留、面试技巧和使用武力等人权培训单元，所有单元都有一个关于反恐背景的特定重点。

9. 该项目的第一次培训课程于 2015 年 1 月 16 日至 18 日在尼日利亚举办，有 23 名中级执法和安保官员参加。培训的重点内容是：反恐时保护人权的国际法律框架；使用武力的法律限制和使用特殊调查手段。每一次课程都提供实际指导，说明如何按照国际人权法和国际人道主义法，处理在打击各种形式的恐怖主义时出现的复杂问题。

10. 工作组还利用联合国反恐中心的资助，扩充了基本人权系列参考准则。这些准则作为实用参考工具，用来指导各国行动，为国家评估程序提供核对清单，并满足各国的能力建设需求。作为该项目的组成部分，工作组又发布了三项准则，内容涉及：反恐时拘留问题，国家反恐法律符合国际人权法，以及在反恐时获得公正审判和正当程序的权利。² 一份关于取缔各种组织的人权准则也正在拟订之中。

² 见 <http://www.ohchr.org/EN/NewYork/Pages/Resources.aspx>。

11. 在反恐执行工作队框架内，人权高专办继续按照《全球反恐战略》和大会第 68/178 号决议强调人权关切，并将人权和法治纳入工作队及其各工作组所有活动的主流。这些工作组包括：支持和关注恐怖主义受害者工作组、与反恐有关的边境管理和执法工作组，针对反恐的法律和刑事司法问题工作组、保护重要基础设施工作组、关于助长恐怖主义蔓延的条件的工作组，以及关于国家和区域反恐战略和关于外国恐怖主义战斗人员的两个全体工作组。

12. 人权高专办协助南部非洲发展共同体和中部非洲地区的两个联合国反恐中心制订区域反恐战略，其中强调人权与法治作为有效、可持续和合法的区域反恐战略的根本依据的重要性。人权高专办也在反恐执行工作队/欧洲联盟的对话(2014 年 6 月 13 日和 7 月 6 日于纽约以及 2014 年 10 月 20 日于布鲁塞尔)中强调必须立足于人权的方针。主管人权事务助理秘书长参加了 2014 年 12 月 1 日和 2 日在纽约召开的反恐执行工作队的协调会议。

13. 人权高专办在就支柱一(消除助长恐怖主义蔓延的条件措施)和支柱四(见上文第 5 段)所述有关实施《战略》中的人权内容的问题提出报告期间，加深了与民间社会组织的接触。民间社会通过国家和国际两级的倡议，在开展有效和可持续反恐活动以及实施符合人权和法治的战略方面发挥重要作用。人权高专办参加了 2015 年 6 月 8 日和 9 日合作安全全球中心在纽约召开的题为“下一个十年：加强多边努力以预防和打击恐怖主义和暴力极端主义”的务虚会，会议强调必须确保多边努力遵守国际法律义务。

14. 人权工作组在实施 2015 年工作计划时，将继续帮助交流关于人权和法治的信息，包括关于能力建设和以及在反恐时促进和保护人权与法治的良好做法事例的信息。人权工作组还将查明各国使用的反恐办法的差距和弱点，就国家、区域和全球各级在反恐时促进和保护人权及法治问题提出加强支持会员国的建议。将拟订关于公平审判问题、性别和外国战斗人员的具体提议。

B. 反恐怖主义委员会执行局

15. 反恐怖主义委员会及其执行局继续在评估会员国执行安全理事会第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议的工作时处理有关人权与法治问题。

16. 2015 年 5 月 14 日，安全理事会发布关于受外国恐怖主义战斗人员影响的国家执行第 2178(2014)号决议情况的报告(S/2015/338)。报告由委员会在其执行局协助下拟订。报告评估会员国应对外国恐怖主义战斗人员威胁的能力，讨论了在会员国应对措施中引起人权关注的三个领域，即：撤销旅行证件、国内和各国之间交流私人信息以及将外国恐怖主义战斗人员的旅行定为刑事罪。

17. 2015 年 5 月 26 日，安全理事会又发布关于旅客信息预报系统使用方面的差距并建议扩大其使用范围以阻止外国恐怖主义战斗人员流动的报告(S/2015/377)。

报告强调会员国必须在旅客数据的收集、保留、传送和使用过程中确保在其立法框架中纳入保护隐私不受非法和任意干涉的权利。

18. 根据大会第 68/178 号决议，执行局继续与人权高专办、在反恐时促进和保护人权问题特别报告员以及其他人权机制和任务负责人保持联系，包括在国家访问的筹备和后续行动以及在为技术援助提供便利方面保持联系。2015 年 1 月，执行局在肯尼亚蒙巴萨举办研讨会，目的在进一步执行第 1624(2005)和 2178(2014)号决议。研讨会讨论了打击煽动恐怖主义行为和加强不同文明之间对话的战略。人权高专办的专家参加了研讨会。

19. 2015 年 6 月，人权高专办向委员会介绍了联合国安全理事会第 2178(2014)号决议引起的人权和法治挑战。人权高专办讨论了必须消除助长恐怖主义的条件，确保对侵犯人权行为追究责任，以及确保阻止外国战斗人员³流动的措施符合会员国在国际人权法下的义务。在介绍情况时，委员会也探讨使用什么新的办法来鼓励会员国在反恐时履行国际人权义务。这些办法包括委员会进行国家访问时安排与负责人权事务的有关国家当局会谈。此外，执行局一直要求国家当局提供关于所采步骤的信息，以确保草拟的反恐措施受到民间社会和其他利益攸关方的公开审查和评论，以检查是否符合国际人权法和其他事项。

20. 执行局还积极参加了其他论坛，包括协助人权工作组设计和实施技术援助和能力建设项目，并积极参加工作。执行局还与联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)合作，推动在马格里布区域调查和起诉与恐怖主义有关案件时尊重法治和国际人权法。该倡议由欧洲联盟资助，于 2013 年 10 月启动，将持续四年。人权高专办参加了 2014 年 6 月在突尼斯举办的受益会员国创始讲习班。在该倡议下，毒品和犯罪问题办公室向各国提供国家技术援助，执行局则设法推动良好做法和区域合作。

21. 自第 2178(2014)号决议通过以来，委员会及其执行局还积极与会员国对话，目的是在符合人权的框架内强调打击暴力极端主义的工作以及增强青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人的权能。

C. 人权理事会

22. 理事会第 25/7 号决议再次促请所有国家在反恐时尊重和保护所有人权。决议强调追究责任的重要性，促请各国承诺，一旦有合理迹象显示它们为反恐而采取的任何措施或使用的任何手段违反了在国际人权法下的义务，即开展迅速、独立、公正的真相调查，从而确保追究责任。

³ 在联合国人权事务高级专员向人权理事会提交的报告(A/HRC/28/28, 第 31 段)中，“外国战斗人员”一词是指主要出于意识形态和宗教动机离开原籍国或惯常居住国作为武装冲突中叛乱或非国家武装团体的一部分参与暴力行动的个人(即使他们也可能出于赚钱的动机)。请参阅日内瓦国际人道主义法和人权学院，“国际法中的外国战斗人员”，学会简报第 7 号，2014 年 10 月。

23. 理事会第 29/9 号决议重申这些关切和其他关切。决议特别促请各国采取措施，确保反恐法律和实施的措施本身及其适用方式充分尊重人权，“特别是用明确而严谨的规定来确保遵守法律的确定性原则”。决议还承认，“民间社会的积极参与可加强各国政府目前在反恐时保护人权和基本自由而作出的努力”。

24. 理事会也更为具体地阐明第 25/7 和 29/9 号决议提出的一些问题。理事会第 25/22 号决议是以第 25/7 号决议第 13 段以及以前一些决议为基础，其中促请各国确保其采取的任何反恐措施，包括遥控飞机或武装无人机的使用，均遵守其在国际法下的义务。决议又吁请各国确保其武装无人机的使用记录透明，任何时候若有迹象显示因使用这种飞机而违反了国际法，即应迅速开展独立而公正的调查。理事会在决议中决定举办一次关于该问题的小组讨论会，并已经在人权理事会第二十七届会议时举办。小组讨论会的简要报告已提交第二十八届会议 ([A/HRC/28/38](#))。

25. 人权高专办提出的关于数字时代的隐私权的报告 ([A/HRC/27/37](#)) 以及高级专员应理事会要求举办的小组讨论会 (见 [A/HRC/28/39](#))，都审查了因国家安全理由进行大规模监控问题以及其他一些问题；理事会随即通过了第 28/16 号决议。理事会在该决议中重申隐私权，认识到因特网的全球性和开放性，决定任命一名数字时代隐私权问题特别报告员。

26. 理事会第二十八届会议还通过了关于恐怖主义对享有人权影响的第 28/17 号决议，其中谴责一切恐怖主义行为，并表示严重关切这些行为对各项人权造成的有害影响。理事会第二十九届会议举办了关于这个议题的小组讨论会 (见 [A/HRC/30/64](#))。

1. 普遍定期审议

27. 人权理事会也通过普遍定期审议程序探讨在反恐措施背景下的人权问题。理事会的建议涉及一系列不同的问题。理事会好几次促请各国确保其法律符合国际规范和标准。理事会对于国内法关于恐怖主义及有关罪行的定义过于宽泛表示关切，建议对法律进行经常审查。理事会也一再吁请各国废除死刑，包括对恐怖主义罪行的死刑。其他强调的重点包括必须尊重人权和法治以及在反恐行动中防止暴力。在这方面，强调必须适当调查指称的违反行为并将犯罪者绳之以法。

28. 还向接受审查的国家提出建议，确保反恐怖主义法律不会损害特定个人和群体的权利，包括土著人民、少数群体、人权维护者、难民和无国籍者。理事会建议各国对恐怖主义活动采取保护措施，并研究不安全和激进化的根源。一项建议强调恐怖主义和单方面胁迫性措施给国家发展计划和国家公民享有基本人权造成的负面影响。

2. 特别程序

29. 在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员的一个工作重点是在境外致命的反恐行动中使用遥控飞机问题，这是特别报告员分别于 2013 年 10 月和 2014 年 3 月提交给大会和人权理事会的报告的主题(A/69/347 和 A/HRC/25/59)。这两份报告概述了部署无人驾驶飞机的情况，介绍了平民伤亡率。特别报告员还调查了相关国际法问题，强调某些国家在使用武力以及在适用国际人权法和人道主义法方面采取不同立场。

30. 特别报告员参加了一些相关活动，包括：大会 2013 年 10 月 25 日第六十八届会议关于“无人驾驶飞机与法律”的会外活动；2014 年 9 月 22 日在理事会第二十七届会议期间举行的小组讨论会，题为“确保在反恐和军事行动中依照国际法、包括依照国际人权法和人道主义法使用遥控飞机或武装无人机”；在斯特拉斯堡的欧洲委员会议会大会的法律事务与人权委员会的一次听证会，题为：“无人驾驶飞机和定点清除：捍卫人权的必要性”。

31. 2014 年 2 月，特别报告员参加了在日内瓦举行的关于数字时代的隐私权的专家研讨会；研讨会由澳大利亚、巴西、德国、列支敦士登、墨西哥、挪威和瑞士常驻代表团主办，由日内瓦国际人道主义法和人权学院协助。特别报告员 2014 年 9 月提交大会的报告(A/69/347)审查了为反恐怖主义使用大规模数字监控问题。他强调各国义务尊重数字通信的隐私和安全。他在结论中指出，大规模侦听技术在本质上会侵蚀在线隐私，强调根据人权事务高级专员的建议，使用这项技术的国家亟需修订和更新国家法律，以确保与国际人权法保持一致。

32. 特别报告员 2015 年 6 月提交理事会的报告(A/HRC/29/51)也谈到打击伊拉克伊斯兰国和黎凡特(伊黎伊斯兰国)给人权带来的挑战。他在报告中强调，鉴于伊黎伊斯兰国犯下的严重罪行以及有必要追究责任，安全理事会有义务采取行动。他还表示关切，安全理事会第 2178(2014)号决议的一些规定过于宽泛，为强制行动采取的标准有可能造成任意采取强制行动(同上，第 42 段)。

33. 关于追究反恐活动的责任问题，特别报告员于 2013 年 12 月 3 日在欧洲人权法院就 Al-Nashiri 诉波兰(第 28761/11 号申请书)案和 Husayn(Abu Zubaydah)诉波兰(第 7511/13 号申请书)提出第三方申请。特别报告员的申请强调，各国义务调查在其国境内发生的关于秘密拘留、酷刑和引渡的指控，以及有关材料涉及国家安全利益时国家应该进行此类调查的方式。与此相关的是，2014 年 12 月 9 日，在美国参议院特设委员会发布简要报告后，⁴ 特别报告员吁请美国政府将犯下酷刑和强迫失踪罪行的人绳之以法。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15397&LangID=E。

34. 2013年7月17日至30日，特别报告员对智利进行国家访问，审查对土著人民马普切活动分子的抗议活动使用反恐法律问题。特别报告员的报告(A/HRC/25/59/Add.2)在一个全面综合的国家战略框架中提出一些关于马普切问题的重要建议。

35. 特别报告员关于和平集会和结社自由权利的报告的主体一直是滥用反恐法律和措施对民间社会构成威胁。特别报告员指出，“许多国家倾向于认为结社与和平集会是对国家稳定与安全的威胁”(A/69/365)。他曾经表示反对克减义务，认为《公民权利和政治权利国际公约》规定的限制措施足以打击恐怖主义或处理其他安全方面的考虑(A/HRC/29/25/Add.3)。特别报告员曾经写信给会员国，指称使用反恐法律不符合国际规范和标准。

36. 对于据称用来限制恐怖主义和洗钱活动的措施，特别报告员表示关切，因为各国政府往往以不同的方式对待企业和民间社会。他感到关切的是，单单把民间社会组织挑出来严加审查，包括使用金融行动任务组的建议 8，并强调没有任何证据表明民间社会比私营部门更容易进行洗钱或有关恐怖主义的金融活动。他还强调，这些限制不仅不能合法地推动打击恐怖主义的活动，实际上反而“被一些国家用作借口，对民间社会筹措资金实施出于政治动机的限制”(A/69/365)。同样地，他在2013年提交大会的报告(A/68/299)中强调，在民主社会，有必要约束社团获得外国资金，各国提出的共同理由，如反恐措施，往往不符合这个严格的标准(另见 A/HRC/23/39)。

37. 特别报告员在2014年提交理事会的报告(A/HRC/26/29)中说明，利用国家安全或反恐法律限制或禁止成立或登记社团如何往往有害于少数群体的结社自由权。打击恐怖主义或极端主义被作为借口，用来拖延登记、拒绝登记、骚扰和干扰由少数群体组成的社团，包括宗教、语言或族裔少数群体。他着重指出，国家往往利用此种法律来扼杀异议，压制批评当局的社团。他强调“绝不应利用这一合理利益作为压制批评或不同意见的借口”。特别报告员在2015年提交理事会的报告(A/HRC/29/25)中着重指出，环境和土地权利活动家的活动如何被定为犯罪活动，面临严重的指控和判刑，包括恐怖主义罪行。

38. 特别报告员于2014年9月正式访问阿曼后提出报告(HRC/29/25/Add.1)，其中强调一个自由多元的民间社会的重要性，限制自由集会和结社权利的效果适得其反，处于社会边缘地位的群体更容易蜕变为极端主义运动。

39. 在2015年提交人权理事会的一份报告(A/HRC/29/32)中，促进意见和言论自由权问题特别报告员着重谈到，在数字时代行使意见自由和言论自由权利要加密和匿名。特别报告员回顾，对加密和匿名的任何限制必须符合合法、正当、必要和相称的原则。加密和匿名有助于促进意见自由和言论自由权利，因此特别报告员促请各国加强加密和匿名。他抱怨目前的趋势是，各国往往没有公开提出充分的

理由来支持限制。该报告指出，虽然加密和匿名给反恐官员制造麻烦并使得监控更为困难，但国家当局通常未能说明，在哪些情况下必须采取限制措施，从而实现合法的目标。他认为“许多法律和政策经常不符合必要性和相称性原则，而且普遍地对所有个人自由行使隐私权与意见和言论自由权的能力产生有害影响”。

40. 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员谈到在反恐措施中的一些问题。他在 2014 年提交大会的报告(A/68/382)中探讨在武装冲突情况之内和之外无人驾驶飞机和定点清除问题。该报告质疑今天自称为基地组织或与基地组织有联系的各种恐怖主义团体是否具有统一的指挥结构，从而有理由将其视为全球非国际性武装冲突的一个参与方。报告还指出，红十字国际委员会(红十字委员会)认为，此类非国际性武装冲突现在和过去都未发生。报告还指出，不能不加分析地接受无人驾驶飞机在选择目标方面更为精准的说法，特别是因为“恐怖主义分子”、“好战分子”等术语有时被用来描述实际上应受国际人道主义法保护的平民。

41. 报告的结论指出，维护国际和平和保护人权的法律框架是一贯而行之有效的制度，体现了几个世纪以来确立的规范，经受了时间的考验。鉴于往往使用比较宽松的战争法规的定向清除框架，特别报告员呼吁更加积极地适用该规则，以保护生命权。

42. 特别报告员 2014 年 4 月提交人权理事会的报告(A/HRC/26/36)审查了在国内法框架内使用武力的问题。报告指出，肯尼亚有一项载列大多数国际要求的法律有可能被废止，而以恐怖主义威胁为理由，正在使抗议期间严重侵犯公民自由的行为合法化。总之，报告的结论指出，各国不应以突发状况或恐怖主义威胁为借口，准许不受限制地使用武力，从而损害生命权。

43. 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 2014 年提交人权理事会的临时报告(A/HRC/25/60)的重点，是说明一项规则的范围和目的，该规则排除在司法程序中执行者通过酷刑和其他虐待行为取得的证据。特别报告员的结论指出，执行机构的所有行动都必须按照绝对禁止酷刑的原则加以审查，以此类推，排除规则也适用于执行者收集、分享和接受的信息。

44. 特别报告员尤其感到关切的是，为了收集情报或秘密行动等其他目的，使用在狭隘界定的“程序”中通过酷刑取得的陈述。他指出，为打击恐怖主义，国家间分享情报的合作已经扩大很多，一些警察、安全和情报机构表示愿意接受和依赖很可能通过酷刑和其他虐待行为取得的信息，并在诉讼程序之外彼此分享该信息；秘密和缺乏透明度的氛围使得这种执法更为危险。特别报告员重申禁止酷刑和其他虐待行为的绝对性质，就是说不得以任何特殊情况为酷刑和其他虐待行为辩护。

45. 为了确保在情报合作中的问责制，必须建立和加强独立的情报审查和监督机制。作为进一步发展的起点，特别报告员赞扬前任在反恐时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员提出的准则(A/HRC/14/46)。

46. 与会会员国、民间社会、学术界和其他人进行一系列协商后，任意拘留问题工作组于 2015 年 4 月通过了与任何因逮捕或拘留而被剥夺自由的人向法院提起诉讼的权利有关的补救措施和程序基本原则和准则草案的最后案文。⁵ 草案将于 2015 年 9 月提交理事会第三十届会议。原则和准则草案与反恐怖主义具有广泛相关性，但也包括具体准则，涉及威胁到国家独立或安全的紧急情况，并与涉嫌恐怖主义罪行者有关。

47. 少数群体问题特别报告员在 2014 年关于正式访问尼日利亚的报告(A/HRC/28/64/Add.2)中指出，她深为关切博科哈拉姆发起多次致命袭击，单在 2014 年上半年就造成 2000 多人死亡。她强调博科哈拉姆曲解宗教原则，用来为其暴力行动辩护。给特别报告员留下了深刻印象的是，民间社会和宗教领袖提出许多倡议来弥补高原州和卡杜纳州社区间的鸿沟。她吁请政府制订和实施全面安全和预防战略，充分遵守人权标准，打击博科哈拉姆的非法活动。

48. 雇佣军问题工作组正在研究外国战斗人员问题，将向大会即将举行的会议提出报告。工作组于 2015 年 7 月 1 日至 8 日访问突尼斯，发布了初步调查结果。⁶ 工作组获悉，外国战斗人员参与了直接敌对行动或战斗，犯下一系列侵犯人权罪行。工作组注意到，对外国战斗人员问题缺乏具体的国家战略。虽然认为突尼斯政府 2014 年 7 月 4 日宣布紧急状态是为了确保安全采取的措施，但鉴于紧急状态对限制人权的巨大潜在危险，工作组吁请当局遵循国际规范和标准来实施紧急状态措施。

49. 关于各国和国际社会应对全球外国战斗人员活动日益增加采取的措施，工作组承认安全理事会第 2178(2014)号决议的广泛实施值得关注。一位突尼斯官员表示，该决议应该更为明确和具体；工作组对此感到鼓舞，并同意这一立场。工作组强烈建议，实施第 2178(2014)号决议必须完全符合国际人权法。工作组还强调，针对外国战斗人员现象的国家行动计划必须兼具惩罚行动和社会措施，确保所有内容全面符合人权标准。

50. 强迫或非自愿失踪问题工作组 2014 年 8 月 4 日的报告(A/HRC/27/49)指出，从所收到的案件数目可以看出，全世界各地在继续不断地使用强迫失踪手段，因为对强迫失踪有一种错误的、有害的认识，以为这是维护国家安全和打击恐怖主义或有组织犯罪的有效手段。报告再次强调，任何情况都不能用来为强迫失踪辩

⁵ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/DraftBasicPrinciples.aspx。

⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16219&LangID=E。

护(同上, 第 89 段)。工作组继续收到并回应关于反恐怖主义的指控。例如, 工作组致信肯尼亚政府, 表示关注 2011 至 2013 年期间据称在内罗毕有 10 个年轻人被强迫失踪, 以及据称反恐警察分队的其他侵犯人权事件(见 [A/HRC/WGEID/104/1](#), 第 71 至 78 段)。

51. 促进建立一个民主和公平秩序问题独立专家指出, 国家和国际恐怖主义已成为增加巨额军费开支的借口, 但重视人类不安全的根本原因才是解决这个问题的比较重要的手段([A/HRC/27/51](#), 第 22 段)。

D. 人权条约机构

52. 在报告所述期间, 关于反恐怖主义的国内法律不够明确仍然是人权事务委员会主要关注的问题。例如, 委员会建议爱尔兰在国内法律中列入“恐怖主义行为”的定义, 这项定义应只能适用于有理由可等同于恐怖主义及其严重后果的罪行([CCPR/C/IRL/CO/4](#))。委员会强调, 恐怖主义的定义过于宽泛模糊, 吁请以色列确保其法律完全符合《公民权利和政治权利国际公约》([CCPR/C/ISR/CO/4](#))。对于缺乏保障的问题, 委员会建议斯里兰卡采取一切措施, 确保安全措施载列禁止任意逮捕和拘留的明确规定、禁止酷刑的保障措​​施以及保护言论和结社自由的权利([CCPR/C/LKA/CO/5](#))。

53. 在审查美利坚合众国时(见 [CCPR/C/USA/CO/4](#)), 委员会表示关切, 警察或安全部队成员, 在逮捕和/或审讯恐怖主义嫌犯时有计划地实施酷刑、虐待行为或过度使用武力。关于在进行域外反恐行动时使用无人驾驶武装飞行器的定点清除做法, 委员会吁请缔约国公布特定攻击的法律基础, 适当监督使用无人驾驶飞机进行袭击, 并调查关于侵犯行为的指控。委员会特别指出没有看到关闭关塔那摩湾设施的时间表, 呼吁尽快移交指定要移交的被羁押者。关于俄罗斯联邦(见 [CCPR/C/RUS/CO/7](#)), 委员会吁请政府确保, 对于国家工作人员在反恐行动中的错失行为, 虽然缺乏调查、起诉和判刑, 仍然要承担责任, 包括赔偿受害者。

54. 2014 年 10 月, 委员会第 112 次会议通过关于《公民权利和政治权利国际公约》第九条(人身自由和安全)的第 35 号一般性意见([CCPR/C/GC/35](#))。委员会在一般性意见中强调, 各国在有些案件中实施安全拘留却不考虑提出刑事指控, 这样的拘留很可能违反《公民权利和政治权利国际公约》规定的任意拘留。委员会还强调, 提起诉讼要求解除非法或任意拘留的权利适用于所有官方行动实施的或根据官方授权实施的拘留, 包括安全和反恐拘留。

55. 禁止酷刑委员会也向人权事务委员会表示, 关切有关被拘留者的立法和保障措施, 吁请西班牙审查拘留制度, 以期予以废除([CAT/C/ESP/CO6](#))。对于美国, 委员会强调在使用非常规引渡、秘密拘留和滥用询问手法时绝对禁止酷刑。委员会重申, 不得以任何情况(包括任何恐怖行为威胁)作为施加酷刑的借口([CAT/C/USA/CO3-5](#))。

56. 强迫失踪问题委员会对频繁使用警察拘留表示关切，这种拘留在涉及恐怖主义罪行的案件中可能会延长好几次，因此建议法国确立向审案法官申诉的权利，而不是向检察官申诉(CED/C/FRA/CO/1)。委员会还对西班牙使用单独监禁表示关切，这种监禁可能在涉及恐怖主义的案件长期延长，在此期间，被告无权自己选择律师，无权与为他们指定的律师单独谈话，也无权将自己遭到拘留一事或拘留地点告知自己选定的个人(CED/C/ESP/1)。在这方面，委员会建议西班牙采取必要的立法和其他措施，保障所有人的权利，不论指控他们的罪名是什么。委员会也建议德国与第三国的反恐怖主义合作应以履行各项人权条约下的国际义务为条件(CED/DEU/CO/1)。

三. 联合国人权事务高级专员及其办事处的活动

57. 人权高专办除了担任反恐执行工作队人权工作组的共同主席，还继续处理与反恐时保护人权和基本自由有关的问题，并就此提出建议。按照 2014 年至 2017 年期间的主题战略，人权高专办优先支持会员国努力确保其安全政策、战略和措施坚定地立足于尊重人权和法治。这包括协助制订和实施符合人权的安全法律；通过审查法律框架和支持建立有效的程序保障及独立的监督机制来支持安全部门改革；以及支持设计和提供对司法和安全机构的人权培训。

58. 高级专员 2014 年 12 月提交人权理事会的报告(A/HRC/28/28)有两个相关的重点：各国在反恐时通过的立法措施以及有关外国战斗人员现象的人权问题。高级专员强调，各国在阻止外国战斗人员流动时必须履行其根据国际人权法承担的义务；采用的方法是加强措施消除助长恐怖主义的条件并打击暴力极端主义。尽管欢迎安全理事会第 2178(2014)号决议确认国际法、包括国际人权法的重要性，但高级专员表示担心，因为该决议缺乏明确性和定义，可能造成滥用问题。他也促请各国针对任何公然违反国际人权法或严重违反国际人道主义法的行为，制止有罪不罚现象并确保追究责任。

59. 高级专员在报告中和在其他地方对国内立法是否符合国际人权法表示关注，担心中国 2015 年 7 月 1 日通过的国家安全法和马来西亚的反恐法草案对人权的影响。⁷

60. 前任高级专员在 2013 年 10 月向反恐委员会的情况介绍中强调了持续关注的领域，并敦促该委员会继续努力解决与执行安全理事会第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议有关的所有人权问题，包括促进在通过反恐法律之前进行审查、有时间限制的法律、关于执法机构和情报机构的独立监督机构以及定期审查处罚措施等良好做法。人权高专办于 2015 年 6 月向反恐委员会介绍情况，重点是外

⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16210&LangID=E 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15810&LangID=E。

国战斗人员问题。人权高专办在情况介绍中着重指出高级专员在 2014 年 12 月的报告中提出的关切(见以上第 58 段), 强调必须采取三管齐下的办法, 即: 消除助长恐怖主义的条件, 追究违法和滥权行为的责任, 以及确保国家采取的任何措施符合其在国际人权法下的义务。

61. 人权高专办继续应对涉及与各国努力打击恐怖主义直接相关的新技术的复杂法律和政策挑战。2013 年 11 月至 2014 年 3 月, 人权高专办与联合国大学合作开展一个研究项目, 探讨国际人权法适用于政府数字监控的国家制度的问题。它还在 2014 年 2 月进行了一次公开磋商, 请利益攸关方根据在国内及域外监控背景下的隐私权的调查问卷提出意见。另外在 2 月, 前任高级专员在由德国和巴西主导的一个国家集团组织和日内瓦国际人道主义法和人权学院主持的一次专家研讨会上发表了主旨演讲, 她在演讲中概述了在国内及域外监控背景下确保隐私权的挑战。

62. 人权高专办根据大会第 68/167 号决议的授权, 参照研究小组、开放咨询、专家研讨会和其他信息来源的意见, 向人权理事会提交关于数字时代的隐私权的报告(A/HRC/27/37)。在报告中, 人权高专办审查了国际人权法对隐私权的保护, 包括在网上交流中“干涉隐私”的含义、在此背景下“任意和非法”干涉的定义, 以及哪些人的权利受到保护和在何处受到保护的问题。在人权理事会第二十七届会议和大会第六十九届会议审议该报告后, 大会通过了第 69/166 号决议, 其中包括若干拟议的后续措施。

63. 人权高专办根据人权理事会第 25/117 号决定于 2014 年 9 月 12 日举办的关于数字时代隐私权问题的小组讨论会以及根据理事会第 25/22 号决议于 2014 年 9 月 22 日举办的关于确保按照国际法在反恐和军事行动中使用武装无人机的讨论会也讨论了反恐背景下的相关问题。

64. 人权高专办在 2014 年 10 月举办的两个活动中推动将性别观点更大程度地融入反恐背景; 这两个活动是: 全球反恐论坛与欧洲安全与合作组织在维也纳举办的主题为“妇女在打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进主义中的作用”的讲习班, 以及阿拉伯联合酋长国与联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)在安理会关于妇女、和平与安全的公开辩论框架内举办的主题为“妇女在打击暴力极端主义中的作用”的小组讨论会。

65. 依照人权理事会 S-22/1 号决议, 高级专员派遣代表团去伊拉克, 调查据称伊黎伊斯兰国和相关恐怖主义团体违反和践踏国际人权法的行为, 以期充分追究责任。关于代表团的报告(A/HRC/28/18)已提交理事会第二十八届会议。理事会 S-22/1 号决议请人权高专办“编写一份关于恐怖团体博科哈拉姆在受影响国家犯下的侵犯和践踏人权行为及暴行的报告, 以期追究责任”。高级专员在理事会第二

十九届会议口头报告最新情况，作为关于博科哈拉姆问题互动式对话的一部分。⁸ 该报告(将作为 A/HRC/30/67 号文件印发)将提交理事会第三十届会议。在 S-22/1 号决议通过前，高级专员已经部署工作人员及时收集关于博科哈拉姆活动与各国应对情况的可靠人权资料。⁹

四. 结论与建议

66. 反恐怖主义工作如果无视法治和侵犯基本权利，不仅背弃其努力维护的价值观，而且可能进一步煽起暴力极端主义。尊重人权和法治是成功的反恐行动的不可或缺的必要组成部分。会员国通过重申《联合国全球反恐战略》，致力于统筹和均衡地实施该战略所有四个支柱。在这样做时，会员国也重申决心，在实施该战略所有四个支柱时，按照支柱四所述，确保促进和保护人权、基本自由和法治。

67. 在这方面，鼓励会员国处理该战略中支柱一所述消除助长恐怖主义蔓延的条件的措施与支柱四所述确保将尊重所有人的人权和遵守法治作为反恐斗争根本依据的措施之间的关联。

68. 会员国应根据各自对《战略》的承诺，促进尊重人权和遵守法治，作为国家和区域两级全面有效反恐战略的组成部分。批准和有效执行所有国际人权公约，应成为此类战略不可分割的组成部分。

69. 秘书长吁请会员国适当促进和保护联合国各项人权机制提出的在反恐背景下促进和保护人权的建议，包括罪刑法定原则和正当法律程序保障。这包括人权理事会在普遍定期审议程序、相关特别程序任务负责人、人权条约机构和人权事务高级专员提出的建议，包括提交人权理事会报告中的建议。

70. 这些建议中的一个中心主题是确保反恐法律和措施符合国际人权法。秘书长因此重申，必须定期审查反恐法律和做法是否符合人权规范和标准，以确保反恐措施具体、必要、有效和相称。任何例外措施的有效性应在时间上予以限制。秘书长吁请所有国家，作为立法过程的一部分，确保与所有利益攸关方进行广泛和包容性协商，反恐法律草案在通过前由国内有关机构审查，以确保法律符合相关国际人权法。

71. 会员国应对暴力极端主义和恐怖主义必须具有前瞻性、主动积极以及按照《全球反恐战略》支柱四所述以促进和保护人权与法治为基础。这种做法将反映在秘书长打算于今年晚些时候提交大会的关于防止暴力极端主义的联合国行动计划中。

⁸ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16177&LangID=E。

⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15782&LangID=E#sthash.wmCyrLgB.dpuf。

72. 反恐执行工作队及其各实体在支持《战略》实施的所有活动中，应始终将促进尊重人权和遵守法治作为反恐斗争的根本依据，并尤其确保此类协助符合国际人权法。

73. 会员国和反恐执行工作队及其各实体牢记民间社会在打击暴力极端主义、促进对话、捍卫人权以及增强社会凝聚力和融合边缘群体方面的关键作用，应该给予民间社会活动空间，增加与民间社会的接触，支持其在《战略》实施过程中发挥作用。

74. 鼓励会员国和反恐执行工作队及其各实体在各自关于《战略》实施进展情况的报告中，说明所采取的措施，以确保将尊重所有人的人权和遵守法治作为反恐斗争的根本依据。

75. 对于外国战斗人员，吁请会员国采用高级专员所述三管齐下的办法：消除助长恐怖主义的条件，追究侵犯和践踏人权行为的责任，确保各国采取的措施符合其在国际人权法下的义务。