



第五十九届会议

议程项目 105(b)

人权问题: 人权问题, 包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由

联合国人权事务高级专员的研究报告*

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	2
二. 临时报告	4	2
三. 各国的意见	5-19	2
四. 国家反恐怖主义措施与特别程序和条约监督机构	20-43	7
A. 人权委员会的特别程序	20-32	7
B. 促进和保护人权小组委员会	33-35	9
C. 条约监测机构	36-42	10
D. 特别程序和条约监测机构未充分论述的问题	43	11
五. 反恐委员会	44	13
六. 结论	45-47	13

* 本报告迟交, 是因为需要进行更多的研究和协商。



一. 引言

1. 大会第 58/187 号决议请人权事务高级专员“在考虑各国意见后提交一份报告，研究人权特别程序和条约监测机构在其现有职权范围内，能否在其工作中处理国家反恐措施是否符合国际人权义务的问题，供各国参考，以根据国际人权体制机制，在反恐怖主义的同时加强促进和保护人权和基本自由”。该决议要求向大会第五十九届会议提交该研究报告，并向人权委员会第六十届会议提交一份临时报告。临时报告载于秘书长给人权委员会的报告(E/CN.4/2004/91)。

2. 人权委员会第 2004/87 号决议请高级专员完成第 58/187 号决议要求进行的研究。该决议还决定任命一名独立专家，任期一年，协助高级专员履行该决议关于既打击恐怖主义，又保护人权和基本自由的任务，包括完成研究报告。还要求独立专家“充分考虑到大会第 58/187 号决议所要求进行的研究，以及大会所进行的讨论和各国就此表达的意见，就既打击恐怖主义，又加强促进和保护人权和基本自由的方式和方法，通过高级专员向人权委员会第六十一届会议提交一份报告”。2004 年 7 月 9 日，人权委员会主席根据第 2004/87 号决议任命罗伯特·戈德曼教授（美利坚合众国）为独立专家。

3. 本文件载有大会所要求的研究报告。该报告由联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）编写，提交独立专家评论，并纳入后者的意见。

二. 临时报告

4. 临时报告注意到七个联合国人权条约机构累计每年审查约 100 多份报告，各有关特别程序每年累计审议约 60 个国家的情况。“在这两种情况下，各条约机构和特别程序都处理许多问题，仅有部分余地深入审查国家反恐措施与国际人权条约义务是否相容的问题”（E/CN.4/2004/91，第 25 段）。

三. 各国的意见

5. 人权高专办于 2004 年 6 月 2 日向会员国发出普通照会，就既打击恐怖主义，又保护人权和基本自由的问题，特别是人权特别程序和条约机关在其职权范围内，能否处理国家反恐措施是否符合国际人权义务的问题，征求更多的意见。2004 年 8 月 27 日，共收到 13 份答复，有关摘要见下面。一些国家对较早的一个普通照会所作的答复，包括特别针对特别程序和条约机关对国家反恐措施的处理的 6 份答复，都包括在关于向人权委员会第六十届会议提交的研究报告的临时报告(E/CN.4/2004/91)中。所有答复的全文可向人权高专办查阅。

6. **阿根廷**政府表示，国家既要抵挡恐怖主义威胁，又要尊重和保障人权，在这两者之间取得平衡是非常棘手的事情。这种平衡不容许不加区分地限制人权，应当只容许那些符合国际法、特别是国际人权法规定的无法避免的合法限制。阿根廷政府强调，尽管目前打击恐怖主义的斗争造成非常的情况，但必须指出，国家

打击恐怖主义行动的责任不是与人权和民主的保护相对立的。国家防范恐怖主义的行动必须符合国际法和国内法有关人权的规定，不应当受到紧急情况的限制。国家必须尊重平等权利、适当程序和隐私等方面的权利。即使国家颁布非常措施中止某些保障，但有一些权利是不能够被反恐借口所中止的。阿根廷政府表示珍视人权委员会和大会在处理对国际社会这么重要的题目时所作的努力。阿根廷政府关注各国境内的非公民、包括移徙工人、难民和逃避迫害寻求庇护的人士的景况、这些人的人权在反恐措施的借口下特别容易被侵犯。最后，阿根廷政府表示，不妨寻求对话机会，提高国际的认识，确保有关的安全措施符合国际人权和人道主义法，以及交流最佳做法的经验。

7. **阿塞拜疆**政府表示，在美利坚合众国于 2001 年 9 月 11 日被袭击之后，阿塞拜疆是最早参与当时正在形成的反恐联盟的国家之一。阿塞拜疆加入了 12 项国际和 9 项欧洲反恐公约并采取一系列有关的国家措施。阿塞拜疆政府表示，该国受到源自亚美尼亚共和国和纳戈尔内卡拉巴赫分离政权的 373 起恐怖袭击。阿塞拜疆政府认为，国际反恐合作应当基于严格遵守国际法的规范和原则，并且应当更积极采用和改进国际的合作机制。基本的原则应当包括不给予反恐斗争任何宗教或族裔色彩，放弃双重标准，并对各种各样支持恐怖主义、极端主义和分离主义活动的国家采取协调的制裁。

8. **智利**政府表示，恐怖主义攻击人类社会的根基，国际社会必须予以坚决的反击。智利提到它担任安全理事会第 1267 号决议所设委员会主席时处理对被怀疑与“基地”组织和塔利班有关连的组织实施制裁的情况，并提到智利批准了 12 项反恐公约。在这种新的不确定和暴力情况之下，为了加强世界的安全，必须取得新的共识和方法，其中确认恐怖威胁具有多方面的特性，应当将个人置于关注的中心点。正是从这一角度产生了人类安全的概念，鼓舞智利参与人类安全网络。智利的反恐行动一方面面向积极参与国际论坛，另一方面面向主要基于人类安全的国家活动。第 58/187 号决议与智利的方法完全一致，因为该决议重申各国必须确保其行动符合国际法、特别是人权法、难民法和国际人道主义法。智利政府表示，智利的国家法律秩序与第 58/187 号决议一致，因为所有反恐行动在平等和人类尊严的框架内都充分尊重公共当局的宪政和法律责任。关于可以作为特别程序和条约机关关注的中心点的国家反恐措施与国际人权义务的相容问题，智利的宪政任务规定确认人权可限制主权的行使。宪法规定国家机关有义务尊重和促进宪法的权利以及智利的国际义务所规定的权利。这样就保证法律框架遵从第 58/187 号决议。

9. **哥伦比亚**政府提供了该国最近制定的反恐规约文本。该规约执行 2003 年《立法法令》的规定，目的在于防止恐怖行为。该项立法规定各种防止恐怖行为的行动，例如设立军事司法警察特种部队和提供关于住所的资料。虽然法律规定可以在没有事先获得法庭批准的情况下限制个人自由权利和住所不可侵犯的权利，但

只限于恐怖主义的案件，并且立即受到行政管制，其后要受到司法管制、一年两次的政治审查和履行个人的问责。

10. **哥斯达黎加**政府重申强烈谴责恐怖主义，目前积极与国际社会一道打击恐怖主义。不过，反恐必须严格遵守国际法，特别是人权法，因为两者不是相互排斥的。哥斯达黎加坚决赞成采取联合行动和协调各国的努力，同时认识到每个国家对其本身的居民负有重要的责任。结合这些方法有助于加强联合国所有会员国秉持民主和社会正义的信念，并使国际安全成为一个概念，其中社会和经济稳定可以发挥重大作用。哥斯达黎加政府多次在国际和区域会议上敦促采取强力行动严格尊重人权，批准了一系列有关的国际文书，并在国家一级采取具体的反恐行动。哥斯达黎加特别提到冻结资产的问题，表示这种行动需要获得法院的批准。

11. **古巴**政府说，古巴强烈谴责 2001 年 9 月 11 日在纽约发生的恐怖袭击事件。该事件可以促进国际真正的反恐合作。不过，与美国政府站在一起的极端反动和好战的法西斯分子操纵玩弄国际对美国人民的声援，企图在全球强加独裁的霸权主义。古巴政府表示，作为所谓的反恐斗争的一部分，有 600 多人被关押在美国非法占领的古巴领土关塔那摩海军基地。这些人被认为与卡伊达恐怖主义网络或阿富汗的塔利班有关，隶属 42 个国籍，目前仍然被关押，没有受到起诉，不能够获得律师，也没有提审，被单独困在笼里，整天被铁链锁着，就象中世纪最恶劣的做法。如少数获释的人所证实，所有这些事情都发生在这个真正的集中营，侵犯了日内瓦公约最基本的原则及世界人权宣言和其他国际文书。反恐措施必须符合国际法规定的国家法律义务，其中首先要确定人人都受国际法保护。第二，以反恐斗争为名，特别是美国政府目前以此为名实施和原谅其目前的做法和法律是令人无法接受的。美国及其死党以反恐为名蓄意和公然侵犯人权的严重事件，特别是对在伊拉克和关塔那摩所犯的行为实行有罪不罚的做法应当受到国际社会和联合国人权机关的谴责。

12. **科威特**政府指出，科威特已经竭尽全力保护人权，防止任何可能威胁或损害人权的行爲，包括恐怖主义行爲。恐怖主义对人权，特别是生命权利及安全和平生活的权利带来根本威胁。此外，由于恐怖主义行爲本质上具有随意性，因此其受害者通常是儿童和妇女。科威特政府已经呼吁开展最高程度的国际合作，以便消除恐怖主义，保护人类充分享有各种权利和自由，特别是生命权、自由权和安全权。科威特指出已采取步骤，采纳法律 and 实际措施防止恐怖行爲，例如加入相关国际和区域公约及采取一些国内法律措施。科威特政府提供了该国已采取的反恐怖主义措施清单。科威特还加入了一些国际文书，尤其是《公民及政治权利国际盟约》、《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》和《防止及惩治灭绝种族罪公约》。

13. **墨西哥**政府说各国义务根据本国缔结的国际条约、安全理事会各项决议和其他适用的国际法准则打击恐怖主义。与此同时，它们还有义务尊重国际法规定

的个人权利和自由。这两项义务并不相互排斥，而是相互补充，因为只有在一个促进法治、保护所有人的人权的制度中，才能保证有效打击恐怖主义。墨西哥政府说，人权事务高级专员的建议应该作为一种指南，指导各国如何以及必须把捍卫本国人民安全的义务与尊重所有人的人权的职责结合起来。打击恐怖主义是多方面的，其中包括预防、追踪和起诉，因此，在这个意义上影响到各种各样的人权。无论特别程序还是条约机构，其任务授权都局限于某些类型的侵权行为。然而《世界人权宣言》承认许多权利，其中一些没有监测或监督机制。最近几年，一些机制已经对某些反恐方法与充分享有人权之间存在明显冲突表示关切。负责安全的机制一般提出以安全为基础的做法，把人权放在较低层次。尽管国际人权机构已经指出，某些人权在打击恐怖主义的斗争中受到特别压力，但各国迄今为止的反应是有限的。因此需要努力以综合方式解决这一问题，允许把人权作为普遍、不可分割及相互依存的权利加以尊重，从而加强打击恐怖主义的斗争。还必须加强负责安全和反恐怖主义的机关（如反恐委员会）与人权机制之间的联系。

14. **摩洛哥**政府说，摩洛哥在加入《阿拉伯制止恐怖主义公约》以及根据安全理事会各项决议和建议制定的国际反恐公约以后，已经于 2003 年 5 月实行一部特别反恐怖主义法。该法规定了恐怖主义的定义并已成为《刑法》的一部分。根据该法，摩洛哥可以通过采用保障基本权利的法律机制处理恐怖主义问题。检察官在这些法律机制中发挥重要作用。这些保障措施包括，嫌疑人从诉讼程序开始一直到上诉阶段，都有权聘请律师。在这方面，摩洛哥政府通过实施打击恐怖主义的法律文书，认真对待各项人权原则。

15. **俄罗斯联邦**政府再次重申其一贯立场，即在其领土上实施所有反恐措施均应严格遵守法治原则，其中包括符合国际人权标准。俄罗斯联邦说，根据《宪法》，国际法中获得认可的原则和规则及俄罗斯联邦签定的国际条约，都是该国法律体系的一个组成部分。俄罗斯联邦政府说，该国继续努力制订一个全面战略，在国际法的坚实基础上处理新的威胁和挑战。俄罗斯联邦指出，在大会第五十七届会议上，俄罗斯联邦提出在联合国主持下起草一份保护人权免受恐怖主义威胁守则，其中各部分已经列入俄罗斯联邦共同提出的关于人权和恐怖主义问题的大会第 58/174 号决议。俄罗斯联邦政府提到本国执行的一些法律和国际协议，其中涉及与邻国开展联合反恐行动，防止贩卖人口，对挑起族裔、种族或宗教仇恨及其他形式极端主义的行为实施惩罚等一系列问题。还提到为打击恐怖主义而对《刑法》和《刑事诉讼法》作出的修改。经过欧洲委员会专家的分析，没有发现这些修改中有必须立即改正的重大缺点。另外还提到一些立法草案。这些立法草案除其他外，将禁止通过大众媒介传播任何可能妨碍开展反恐行动的信息。其他立法草案包括处理谈判释放人质问题的一项措施。这项措施禁止作为赎金向恐怖分子提供金钱或其他资产，并将规定不得把恐怖分子释放人质或自愿投降的行为作为免除其刑事责任的依据。

16. **西班牙**政府指出，打击恐怖主义以前是并且仍然是西班牙人民和政府的关切所在和优先事项。在这一方面，西班牙制定的一系列反恐措施严格尊重西班牙的宪法框架，其中对个人基本权利和自由的尊重是最高价值观，并限制所有政府行动。西班牙政府说，尽管西班牙遭受恐怖灾难已经数十年，但没有一个具体的法律机构负责打击恐怖主义。然而，这并不排除这种特殊罪行可能会受到与一般适用于调查其他罪行的法律无关的特殊对待。宪法关于可能中止某些权利的条款中曾提出这一做法，并将其用于管理例外单独禁闭制度。至于国际框架，由国际社会协商一致意见支撑的合法和国际正当性原则，必须是开展国际努力的支柱。西班牙政府对联合国和区域人权机制均展现出充分合作和透明的态度。西班牙概述了与恐怖行为的定义和起诉有关的相关国家级规定，其中包括仅仅适用于恐怖主义罪行和有组织犯罪的例外隔离监禁制度。这些国家级规定中包括一些宪法保障措施。西班牙还说明了代表恐怖主义受害者采取的行动。这些受害者是反恐措施的主要关切，因为他们最直接遭受恐怖暴力后果的影响。

17. **瑞士**政府提到新反恐立法的例子，并援引一部于 2003 年 10 月生效的联邦法律。该法涉及监视书信的问题，并把资助恐怖主义定为犯罪。瑞士政府指出，该法不覆盖与言论自由及合法活动有关的某些活动。瑞士政府完全支持第 58/187 号决议的规定，其中呼吁特别程序和条约机构审查反恐措施中保护人权的问题，并协调各机构在这方面的努力。瑞士政府说，尊重所有人权和法治，对于在国家与国际两级防止和消除恐怖主义非常重要。除了支持现有机制以外，瑞士政府还倾向于积极考虑成立一个新机制，以监测反恐措施是否符合国际人权。例如，这一新的特别程序可以负责开展下列工作：研究国家级法律及其执行情况是否符合相关人权义务；核实各国没有把反恐作为借口来侵犯人权，例如侵犯包括政治犯在内的和平行使言论自由权的人的各项权利；在打击恐怖主义的国际斗争中确立尊重人权的各项准则；收集相关可信信息并对紧急呼吁作出反应；建议高级专员采取各种方式，在技术援助方案中纳入人权方法；向法院提交临时法律顾问辩护状；并向人权委员会和大会提出报告。

18. **阿拉伯叙利亚共和国**政府说，打击恐怖主义的宗旨，事实上是在防止威胁全国人民、助长总体不安全局势的个人或群体实施恐怖袭击的同时保护人权。叙利亚安全部队与全国人民合作，正在打击恐怖行为，采取法律措施以消除恐怖主义和基于宪法和国内法将嫌疑恐怖分子绳之以法，包括嫌疑人有权进行合法辩护。叙利亚立场的依据是人权、个人自由以及与国际反恐怖主义公约有关的特别措施之间必须找到的平衡。

19. 综上所述，从各国收到的意见，其中包括提交给人权委员会第六十届会议的临时研究报告（E/CN.4/2004/91）中所载的意见，都对恐怖行为表示强烈谴责。它们还表示，反恐措施应该尊重人权和基本自由。在几个例子中，各国强调国家级立法必须符合国际人权标准。一些国家强调，必须采取措施促进恐怖主义受害者的人权。各国提出了一些新建议，其中包括制定一个保护人权免受恐怖主义威

胁的守则。至于特别程序和条约监测机构在其现有任务授权范围内，在多大程度上能够通过工作解决国家反恐措施符合国际人权义务的问题，各国表达了不同意见。一些国家愿意考虑新方法以处理这一问题，其他国家则认为现有机制足以完成此项任务，并认为设立一个新机制会导致叠床架屋。

四. 国家反恐怖主义措施与特别程序和条约监督机构

A. 人权委员会的特别程序

20. 秘书长在上一次报告(A/58/266)中指出，联合国人权机制，包括特别程序，已经发现了一系列权利因反恐怖主义措施而受到压制。其中包括生命权和不受酷刑和残忍、不人道和有辱人格的待遇或惩罚的权利；尊重合法性原则；不受任意拘留的权利；获得公平审判权的各种要素，包括获得律师服务的权利；思想、良知和宗教自由；言论和集会自由；不受歧视；为免遭迫害寻求并享受庇护的权利；以及尊重适用于紧急状况的人权条款。秘书长的本篇报告(A/59/__)显示，人权特别程序继续在处理国家反恐怖主义措施的各方面问题。

21. 在过去三年中，有几个特别程序已经在给大会的报告中提到了在反恐怖主义过程中保护人权的问题的各个方面。例如，在它们2004年提交给人权委员会第六十届会议的主要报告中，有13个特别程序提到了这一问题，当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为特别报告员也提交了一份报告。¹ 这13个程序分别是酷刑问题特别报告员，² 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员，³ 法官和律师独立性问题特别报告员，⁴ 当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为特别报告员，⁵ 意见和言论自由权利特别报告员，⁶ 宗教或信仰自由问题特别报告员，⁷ 对妇女的暴力行为问题特别报告员，⁸ 土著人民人权和基本自由情况特别报告员，⁹ 适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员，¹⁰ 雇佣军问题特别报告员，¹¹ 人权维护者状况问题秘书长特别代表，¹² 任意拘留问题工作组（整个一节），¹³ 和强迫或非自愿失踪问题工作组。¹⁴

22. 同样是在过去三年中，有几个特别程序的所有报告或几乎所有报告都集中于反恐怖主义过程中涉及各自任务范围的人权保护问题。其中包括前面提到的当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为特别报告员，¹⁵ 酷刑问题特别报告员¹⁶ 和人权维护者状况问题秘书长特别代表。¹⁷

23. 这些特别程序提出的问题包括拘留问题和相关的酷刑和虐待问题等。酷刑问题特别报告员和任意拘留问题工作组已经对一些国家将恐怖主义嫌疑人隔离监禁，在一定时间内禁止他们与家人、律师接触和接受其他外来援助的做法表示了关注。酷刑问题特别报告员已经指出，隔离监禁可能会助长酷刑，其本身也可能等同于某种形式的残忍、不人道和有辱人格的待遇。¹⁸ 有的人被控与恐怖主义有联系，已经被长期隔离关押，不知道自己的罪名是什么，也不能请律师或得到其他外界援助。任意拘留问题工作组在对这些人通信联络状况的意见中认为，这些

侵犯行为之严重已达到了任意剥夺自由的程度。¹⁹ 任意拘留问题工作组还对不经审判无限期关押恐怖主义嫌疑人的做法表示了关注。²⁰ 该工作组在最近一份提交给人权委员会的报告中用四页的篇幅阐述了反恐怖主义斗争中的人权保护，并对“正在调查恐怖主义行为的几个国家里拘留的任意性”表示关注。²¹ 移徙者人权问题特别报告员也已经提出了拘留问题，强调指出，由于国际安全气氛的增强，拘留非公民的做法增多了。²²

24. 特别程序提出的另一个值得关注的问题是利用军事法庭和其他特别法庭审判与恐怖主义有关的罪行。法官和律师独立性问题特别报告员²³ 和任意拘留问题工作组都已经批评了这一做法。²⁴

25. 最近，法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员²⁵ 和属于国家特别程序的 1967 年以来被占领巴勒斯坦领土人权状况特别报告员²⁶ 都提出了反恐怖主义措施中侵犯生命权的情况。

26. 反恐怖主义措施经常使人们关注可能发生的歧视问题。当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为特别报告员提交的有关 2001 年 911 事件后世界各地穆斯林和阿拉伯人状况的两份特别报告都提出了这一问题。²⁷ 此外，在报告中提出歧视问题的还有宗教或信仰自由问题特别报告员（反恐怖主义影响宗教自由和有可能对整个宗教界产生负面影响的危险），²⁸ 移徙者人权问题特别报告员（反恐怖主义措施未能尊重政府对移徙者的人权义务），²⁹ 和土著人民人权和基本自由情况特别报告员（利用反恐怖主义法惩罚开展抗议活动和提出合法要求的土著组织及其支持者）。³⁰ 同时，人权维护者状况问题秘书长特别代表的一份报告全篇的主题就是限制言论自由、结社自由和人身安全权利的问题（利用安全立法，包括反恐怖主义措施，阻碍人权维护者的工作，有时更直接针对他们），³¹ 意见和言论自由权利特别报告员也提出了这一问题。³²

27. 这些特别程序已经在 2003 年和 2004 年的年会上就反恐怖主义措施发表了联合公开声明。在 2003 年 6 月 27 日获得其中 20 个特别程序核可的声明中，他们承认需要采取反恐怖主义措施，但也表示“深切关注许多国家以打击恐怖主义的名义日益采取越来越多的政策、立法和做法，对人们享有的几乎所有人权——公民、文化、经济、政治和社会权利——形成的不利影响。”³³ 18 个特别程序在其 2004 年 6 月 25 日的联合声明中表示，希望其中四个特别程序（法官和律师独立性问题特别报告员，酷刑问题特别报告员，人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员和任意拘留问题工作组主席）联合赴伊拉克、阿富汗、关塔那摩湾军事基地等地访问，以便在各自职责范围内，查明是否对因恐怖主义罪名或其他侵犯行为而被逮捕、拘留或审判的人员切实实行了国际人权标准。³⁴

28. 人权委员会在临时报告中指出，限制特别程序充分审议各国反恐怖主义措施的主要因素是，除了反恐怖主义问题，每位任务负责人必须在自己职责范围内提出一系列引起关注的问题。另外，特别程序的报告还受到严格的篇幅限制。因此，

许多报告都提到了关注的相关问题，但深入探讨的并不多。如较早指出的，有些特别程序任务的一些报告用很大篇幅，甚至整个篇幅，讨论反恐怖主义对某些权利或群体的影响。这些讨论虽然重要，但却谈不上是对国家反恐怖主义措施影响人权和基本自由的全面的论述。

29. 除了主要报告，主题性的特别程序任务负责人还就自己一年中在各国访问的情况提交了报告，通常每项任务有两三份报告。提交给人权委员会第六十届会议的国家报告中两份审议了反恐怖主义措施的各个方面。³⁵ 1967 年以来被占领巴勒斯坦领土人权状况特别报告员在给委员会的报告中提到了范围广泛的反恐怖主义措施。³⁶ 不过，反恐怖主义措施并不是这些报告中唯一关注的问题。

30. 如果似乎发生了严重侵犯人权的事件，特别程序还接收个人来信投诉和回应，以及对政府的紧急呼吁。这些投诉中有些与政府采取的反恐怖主义措施有关。

31. 大会在第 58/187 号决议中要求特殊程序在反恐怖主义领域协调工作。事实证明，除了上述几份联合声明，在实践中很难做到这一点，因为其中牵扯到一系列的问题。不过，自 2004 年初到 8 月 27 日，特别程序已经就反恐怖主义问题发出了八份联合紧急呼吁和指控信。

32. 已经有几个特别程序审议了国家反恐怖主义措施的各个方面，这一事实说明，第一，这些措施至少部分涉及了这些程序的职责范围。第二，这说明反恐怖主义措施对广泛的权利和享有权利的人造成了影响。不过，这些特别程序只能在各自的任务范围内提出国家反恐怖主义措施的问题，每个任务范围通常只集中于一系列具体的权利或享有权利的人，或某个特定的国家。

B. 促进和保护人权小组委员会

33. 在 1996 年第四十八届会议上，促进和保护人权小组委员会请卡利奥皮·库法（希腊）就恐怖主义与人权问题编写一份工作文件。次年，小组委员会又任命她为特别报告员，负责对这个问题进行全面研究。库法教授提交了六份文件及若干附件，论述了许多与恐怖主义和人权有关的问题，诸如恐怖主义的法律定义、冲突中所犯行为的名称适用和国际人权与人道主义法的重叠、恐怖主义的类型（是由国家、还是非国家行为体实施）、以及国际和区域机构的行动等。不过，这些报告并未深入论述反恐怖主义问题，也没有审议具体的国家级反恐措施。根据授权任务，库法教授于 2004 年 8 月向小组委员会第五十六届会议提交了最后一份报告。³⁷

34. 在第五十六届会议上，小组委员会通过了第 2004/103 号决定，决定在 2005 年第五十七届会议上设立一个会期工作组，负责“就打击恐怖主义时的人权促进与保护问题拟订详细的原则和指导方针，并提出有关评论意见。”

35. 事实上，正如人权委员会第 2001/60 号决议所重申，小组委员会目前并没有在其决议中论述国家形势的授权任务。在商谈和通过各项专题决议时，小组委员会不应提及任何特定国家。根据人权委员会的授权，小组委员会只可讨论人权委员会不讨论的国家形势，以及牵涉到任何国家严重侵犯人权行为的紧急事项，并将讨论情况反映在简要记录中。因此，小组委员会不宜讨论国家级反恐措施与国际人权义务能否兼容的问题。

C. 条约监测机构

36. 人权条约监测机构通过审查缔约国报告，在分析国家级反恐措施方面发挥了极为重要的作用。作为其中最积极的机构，人权事务委员会自 2001 年下半年以来，在结论意见中对接受审议的总共 45 个国家中的 18 个国家的反恐措施作了评述。³⁸ 目前，该委员会在审查缔约国的报告时，例行审议反恐措施与缔约国按照《公民及政治权利国际盟约》所承担义务能否兼容的问题。

37. 人权事务委员会讨论的问题涉及《盟约》所载的许多项权利。例如，它多次提到，国内立法中关于恐怖主义及相关罪行的定义模糊不清或过于笼统，可能违背合法性不可减损的原则（《盟约》第 15 条）。³⁹ 该委员会还对反恐措施可能会侵犯以下权利表示关切：生命权，包括在武装冲突和适用死刑背景下的生命权；⁴⁰ 不受酷刑和其他形式虐待的权利；⁴¹ 不受任意拘禁和尊重公正审判的原则，包括聘请律师；⁴² 言论自由权；⁴³ 不受歧视权；⁴⁴ 尊重不驱回；⁴⁵ 对反恐行动中所犯侵害行为不受处罚的抗议行动；⁴⁶ 以及遵守紧急情况下适用的人权规定等。⁴⁷

38. 禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会也对反恐措施作了评述，但次数较少。禁止酷刑委员会例行向缔约国索取依照安全理事会决议通过反恐立法的资料，最近还对下列事项表示了关切：反恐做法可能会增加酷刑的施用，包括隔离监禁；⁴⁸ 对逮捕和拘禁的独立司法监督施加限制，酷刑危险增加；⁴⁹ 以及无视不驱回原则。⁵⁰ 消除种族歧视委员会提到了以下问题：可能以种族、肤色、血统、民族或族裔歧视为目的或效果的拘禁制度；⁵¹ 2001 年 9 月 11 日美利坚合众国受攻击后有关仇恨伊斯兰案件的报道；⁵² 以及对非公民适用特例措施可能会增加驱回的施用。⁵³ 这两个委员会还对反恐措施引发的问题发表了一般性声明。⁵⁴ 儿童权利委员会偶尔也谈及国家级反恐措施，例如，最近对准许由特别法庭起诉儿童的措施表示了关切。⁵⁵

39. 条约机构全面评述国家级反恐措施的能力受到许多限制。首先，它们只可评述已批准它们各自所在条约的国家的做法。由于许多国家尚未批准载有最受反恐措施影响的权利的条约，⁵⁶ 各条约机构的评述范围存在很大差距。

40. 条约机构还受到限制，因为按照工作日程，它们每年只能审议数量有限的报告。人权事务委员会通常每年只能审议 15 份国家报告，消除种族歧视委员会为 22 份，禁止酷刑委员会为 12 份。此外，许多国家长期拖延提交报告，有些国家

已逾期十年或十年以上。截至 2004 年 8 月 27 日，逾期未向人权事务委员会提交的报告有 93 份（其中 55 份逾期至少五年，23 份逾期十年或十年以上），逾期未向消除种族歧视委员会提交的报告有 49 份，逾期未向禁止酷刑委员会提交的有 100 多份。

41. 人权事务委员会拥有一项特例程序，可以在没有收到报告的情况下举行不公开会议，审议缔约国落实《盟约》所承认权利的情况。但这一程序自 2002 年以来只用过四次。如果有令人瞩目的人权关切事项，该委员会还可以要求缔约国提交特别报告，但这一程序也同样很少使用。

42. 如果当事国已加入相关程序，一些条约机构可以审议个人申诉。与加入条约本身的国家数量相比，加入投诉程序的国家要少得多。⁵⁷ 但不管怎样，在收到的申诉中，只有少量涉及反恐措施。

D. 特别程序和条约监测机构未充分论述的问题

43. 有几个被广泛认为与国家级反恐措施有关的问题，在现有授权任务中并未得到深入论述。⁵⁸ 特别程序就是这种情况，原因有二，要么问题不在授权任务内，要么问题异常复杂，较难进行全面审议。虽然条约机构偶尔会论述其中一些问题，但也只是在审查单一国家报告的背景之下。这些问题包括：

- **合法性原则。**人权事务委员会已多次对国家立法中关于恐怖主义及相关罪行的定义表示关切，这些定义模糊不清或过于笼统，可能会使法律被滥用于制止合法的活动。虽然人权事务委员会已讨论了恐怖主义的法律定义，其他机制也有所提及，但直到目前，与国家级反恐措施有关的问题仍未得到系统论述。
- **治外拘留和“秘密”拘留。**据报，一些国家在本国和以某种形式控制的外国秘密地点，拘押与反恐行动有关的人员。拘留地点不明引起了诸多关切，包括家属、律师和法院的介入。一些拘留事件可能发生在武装冲突的背景之下，这一事实也引出了国际人道主义法能否适用的问题。人权事务委员会在最近第 31（2004）号一般性意见中申明，《盟约》缔约国有人权义务遵守与“在该缔约国权力或有效控制之下、即使不在该缔约国境内的任何人”有关的条约。任意拘留问题工作组的最新一份报告也提到了这个问题。⁵⁹ 不过，这一现象的国际覆盖面、所引发问题的复杂性、以及核实真相的难度表明，难以通过现有的特别程序授权任务进行论述。
- **获得公平审判的权利。**反恐措施包括引进在拘留可疑恐怖分子和恐怖案件诉讼所用的新程序。一些措施，例如扩大使用军事法庭，已由特别程序，包括关于法官和律师独立特别报告员和任意拘留工作组（见上文第 24 段）加以审议。不过，其他措施尚未由特别程序深入审议。这些包括，

例如根据不作为证据，不提供给被控的资料(所谓“秘密资料”)许可拘留的措施。另一个例子是，可影响不受强制对自己作证的权利的司法或准司法调查程序。若干拘留制度允许对获得人身保护及类似补救的限制、限制获得律师帮助和未经审判无限期拘留。有时无视无罪推定。若干特别程序，主要是任意拘留工作组批评了一些这些程序。不过，许多这些程序是否遵守国际人权义务的问题尚未由特别程序和条约监测机构充分考虑。

- **国家间移交, 包括引渡和“让出”可疑恐怖分子。**安全理事会第 1373(2001)号决议规定国家“确保把参与资助、计划、筹备或犯下恐怖主义行为或参与支持恐怖主义行为的任何人绳之以法, 确保除其他惩治措施以外, 在国内法规中确定此种恐怖主义行为是严重刑事罪行……”, 联合国的恐怖主义条约强调通过国际合作把犯下恐怖主义行为的人绳之以法的重要性, 并经常援引引渡或审判原则。⁶⁰ 安全理事会反恐委员会特别注意引渡问题。不过有人对有时不顾人权, 包括法定程序权利和驱回禁令, 引渡和所谓“让出”可疑恐怖分子表示关切。⁶¹ 虽然一些特别程序注意到这个问题,⁶² 但没有任何特别程序深入分析各种国家间移交可疑恐怖分子的方式的人权问题。
- **结社和集会自由。**已观察到现代恐怖主义的变化日益由国家和国际团伙及个人社团的活动促使发生。反恐怖措施往往涉及对这些团伙采取强制行动。⁶³ 这些措施可对个人刑事责任原则及结社和集会自由权利的尊重造成压力。⁶⁴ 据报一些反恐怖措施的范围广泛, 可影响到例如, 工人的组织和罢工权利。《公民及政治权利国际盟约》第二十一和第二十二条及其他国际和区域人权条例限定在例外情况下对结社自由的权利可实行的限制。现行特别程序没有直接处理这方面, 不过条约机构有时考虑到这方面。
- **隐私权。**安全理事会第 1373(2001)号决议呼吁加强合作, 尤其在交流情报方面。各国执法机关间的双边和多边协定允许交换认为对防止和起诉恐怖行为有用的个人资料。有人关切这些措施会侵犯隐私权(《公民及政治权利国际盟约》第十七条)。⁶⁵ 没有任何现行特别程序考虑到这项关切。
- **财产权。**安全理事会第 1373(2001)号决议还呼吁加强合作, 查明可用于实行恐怖行为的资产。反恐措施包括维持联合国、区域组织和国家意欲查明涉嫌与恐怖主义有关的个人或团体的名单。国家必须冻结这些人员或团体的资产。对认为被错误列入名单的人往往没有规定任何补救, 致使其财产可被任意剥夺。⁶⁶ 这方面不属于任何现行特别程序的任务范围。

- **紧急状况下的人权规定。**人权委员会在其 2001 年 8 月 31 日的 29(2001) 号一般性意见中澄清《盟约》关于紧急状态第四条的许多方面，包括不可减损权利的范围。一些国家面临恐怖主义的威胁，认为它们不得不采取紧急措施。法律的这方面须遵守严格条件和程序。基于本报告别处详述的因素，人权委员会很少处理一些国家在紧急状况下的人权问题。在任何特别程序的任务范围内都没有深入审议在某些国家的这个问题。
- **在武装冲突中的问题。**反恐措施经常涉及人权和人道主义法，达到在确认的武装冲突局势中得到执行的程度。例如一些特别程序对在武装冲突中进行与反恐有关指称的法外处决和指称的任意拘留。⁶⁷ 不过，任意拘留问题工作组指出“以该组的任务范围不包括武装冲突局势为借口对其断定拘留可疑恐怖分子的合法性的胜任能力提出质疑”。⁶⁸ 没有任何现行特别程序深入探讨在武装冲突局势中采取的具体反恐措施所涉的人权问题，也没有充分分析有关国家反恐措施的国际人权和人道主义法之间的相互关系。⁶⁹

五. 反恐委员会

44. 在本报告应指出安全理事会第 1373(2001) 号决议所设反恐委员会的工作。反恐委员会从各国收到报告，其中说明就执行安全理事会第 1373(2001) 号决议所采取的措施。该决议要求各国必须采取更多措施防止和制止资助恐怖行为和为此所作的准备。反恐委员会专家从多个视角审查反恐措施报告，这包括法律起草、财政法、移民法、引渡法、警察和执法措施以及非法贩运武器。⁷⁰ 人权高专办、一些国家(包括在安全理事会的国家)、人权委员会副主席及非政府组织也促请反恐委员会审议反恐措施的人权问题。人权高专办向反恐委员会提供资料，指导它评估反恐措施遵行国际人权义务的情况。⁷¹ 反恐委员会历任主席和反恐委员会执行局的新局长欢迎就反恐斗争中保护人权的问题与人权高专办进行对话。2004 年 9 月从反恐委员会执行局收到的资料指出执行主任打算在其工作人员中安插一名人权、人道主义法和难民法专家。

六. 结论

45. 人权委员会的许多特别程序在其现有任务范围、报告及声明内已考虑过反恐措施的人权方面问题。不过，由于有多种权利受到反恐措施的压力，特别程序的分析变得分散、不协调。可是反恐措施往往是作为一揽子法律加以执行，所涉权利相当广泛。现行特别程序不能以协调一致的综合方式分析国家反恐措施是否遵守国际人权义务。

46. 在条约监测机构中，有几个(主要是人权委员会、消除种族歧视委员会和反酷刑委员会)对国家反恐措施的人权方面问题进行重要分析。不过，基于几个因素，其评估这些措施的能力受到限制。许多国家没有批准与反恐最直接有关的条

约。此外，条约机构每年只审议几个缔约方的报告，对许多国家报告的审议还因国家迟交报告而进一步受到延误。条约机构在一年中只能评估在全球采取的国家反恐措施的小部分。

47. 总的说来，联合国人权系统在审议国家反恐措施方面有很多空白。基于所有上述理由，包括任务的限制及工作方法，联合国不能以全面一致方式评估反恐措施遵守国际人权义务。如要这方面做到行之有效，也许必须考虑采取可影响任务、进程和资源的步骤。

注

¹ 世界各地穆斯林和阿拉伯人的境况 (E/CN.4/2004/19)。

² 见 E/CN.4/2004/56，第 28 段。

³ 见 E/CN.4/2004/7，第 29 段。

⁴ 见 E/CN.4/2004/60，第 58-60 和 73 段。

⁵ 见 E/CN.4/2004/18，第 6 和 9 段。

⁶ 见 E/CN.4/2004/62，第 49-50、69-78、80 和 84 段。

⁷ 见 E/CN.4/2004/63，第 62、78 和 153 段。

⁸ 见 E/CN.4/2004/66，第 47、63、71 和 72 段。

⁹ 见 E/CN.4/2004/80，第 44、45、47、50 和 53 段。

¹⁰ 见 E/CN.4/2004/48，第 37 段。

¹¹ 见 E/CN.4/2004/15，第 35-36 段。

¹² 见 E/CN.4/2004/94，第 31、52、66 和 72 段。

¹³ 见 E/CN.4/2004/3，第 50-71 段。

¹⁴ 见 E/CN.4/2004/58，第 35、36、138、140、209、256、271 和 314 段。

¹⁵ 见 E/CN.4/2004/19 和 E/CN.4/2003/23。

¹⁶ 见 A/57/173。

¹⁷ 见 A/58/380。

¹⁸ 例如，见 A/57/173，第 16 段。

¹⁹ 任意拘留问题工作组通过的第 5/2003 号和第 10/2003 号意见 (E/CN.4/2004/3/Add.1)。另见 E/CN.4/2003/8，第 61-64 段。

²⁰ 第 4/1997 号意见 (E/CN.4/1998/44/Add.1)。

²¹ E/CN.4/2004/3，第 53 段。

²² E/CN.4/2003/85，第 25-38 段；A/58/275，第 6 段。

²³ 例如，见 E/CN.4/2004/60，第 60 段，和 E/CN.4/2003/65，第 37 段。

²⁴ E/CN.4/2004/3，第 67 段。

²⁵ E/CN.4/2004/7，第 29 段。

²⁶ E/CN.4/2004/6，第 5 段和第 22-28 段。

²⁷ E/CN.4/2004/19 和 E/CN.4/2003/23。

- ²⁸ E/CN.4/2004/63, 第 153 段。
- ²⁹ A/58/275。
- ³⁰ E/CN.4/2004/80(第 44, 45, 47, 50, 53 段)和 Add. 3。
- ³¹ A/58/380。
- ³² 见 E/CN.4/2004/62, 第 49-50、69-78 段、80 和 84 段。
- ³³ E/CN.4/2004/4, 附件一。
- ³⁴ E/CN.4/2005/5, 附件一。
- ³⁵ 见酷刑问题特别报告员访问西班牙的报告(E/CN.4/2004/56/Add.2), 以及土著人民人权和基本自由状况特别报告员访问智利的报告(E/CN.4/2004/80/Add.3)。
- ³⁶ E/CN.4/2004/6。
- ³⁷ E/CN.4/Sub.2/2004/40。
- ³⁸ 见人权事务委员会关于以下国家报告的结论意见: 比利时(CCPR/CO/81/BEL)、哥伦比亚(CCPR/CO/80/COL)、德国(CCPR/CO/80/DEU)、立陶宛(CCPR/CO/80/LTU)、乌干达(CCPR/CO/80/UGA)、斯里兰卡(CCPR/CO/79/LKA)、菲律宾(CCPR/CO/79/PHL)、俄罗斯联邦(CCPR/CO/79/RUS)、以色列(CCPR/CO/78/ISR)、葡萄牙(CCPR/CO/78/PRT)、爱沙尼亚(CCPR/CO/77/EST)、埃及(CCPR/CO/76/EGY)、摩尔多瓦共和国(CCPR/CO/75/MDA)、新西兰(CCPR/CO/75/NZL)、也门(CCPR/CO/75/YEM)、匈牙利(CCPR/CO/74/HUN)、瑞典(CCPR/CO/74/SWE)和大不列颠及北爱尔兰联合王国及其海外领地(CCPR/CO/73/UK 和 CCPR/CO/73/UKOT)。
- ³⁹ 见人权事务委员会关于以下国家报告的结论意见: 比利时(CCPR/CO/81/BEL)、菲律宾(CCPR/CO/79/PHL)、以色列(CCPR/CO/78/ISR)、爱沙尼亚(CCPR/CO/77/EST)和埃及(CCPR/CO/76/EGY)。
- ⁴⁰ 见关于以色列(CCPR/CO/78/ISR)和乌干达(CCPR/CO/80/UGA)报告的结论意见。
- ⁴¹ 见关于以色列(CCPR/CO/78/ISR)和埃及(CCPR/CO/76/EGY)报告的结论意见。
- ⁴² 见关于哥伦比亚(CCPR/CO/80/COL)、斯里兰卡(CCPR/CO/79/LKA)、也门(CCPR/CO/75/YEM)和大不列颠及北爱尔兰联合王国及其海外领地(CCPR/CO/73/UK 和 CCPR/CO/73/UKOT)报告的结论意见。
- ⁴³ 见关于俄罗斯联邦报告的结论意见(CCPR/CO/79/RUS)。
- ⁴⁴ 见关于德国(CCPR/CO/80/DEU)、瑞典(CCPR/CO/74/SWE)和大不列颠及北爱尔兰联合王国及其海外领地(CCPR/CO/73/UK 和 CCPR/CO/73/UKOT)报告的结论意见。
- ⁴⁵ 见关于立陶宛(CCPR/CO/80/LTU)、新西兰(CCPR/CO/75/NZL)、也门(CCPR/CO/75/YEM)和瑞典(CCPR/CO/74/SWE)报告的结论意见。
- ⁴⁶ 见关于俄罗斯联邦报告的结论意见(CCPR/CO/79/RUS)。
- ⁴⁷ 见关于以色列(CCPR/CO/78/ISR)和埃及(CCPR/CO/76/EGY)报告的结论意见。
- ⁴⁸ 见关于摩洛哥报告的结论意见(CAT/C/CR/31/2)。
- ⁴⁹ 见关于哥伦比亚报告的结论意见(CAT/C/CR/31/1)。
- ⁵⁰ 见关于也门报告的结论意见(CAT/C/CR/31/4)。
- ⁵¹ 见关于瑞典(CERD/C/64/CO/8)和联合王国(CERD/C/63/CO/11)报告的结论意见。
- ⁵² 见关于联合王国报告的结论意见(CERD/C/63/CO/11)。
- ⁵³ 见关于瑞典报告的结论意见(CERD/C/64/CO/8)。
- ⁵⁴ CAT/C/XXVII/Misc.7(2001)和 CERD/C/60/Misc.22/Rev.6(2002)。

- ⁵⁵ 见关于印度报告的结论意见 (CRC/C/15/Add. 228)。经济、社会和文化权利委员会和消除对妇女歧视委员会一般不评述反恐措施。第七个人权条约机构—保护所有移徙工人及其家属权利委员会—则刚刚成立。
- ⁵⁶ 截至 2004 年 8 月 27 日, 有 39 个国家尚未批准《公民及政治权利国际盟约》, 23 个尚未批准《消除一切形式种族歧视国际公约》, 56 个尚未批准《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》, 42 个尚未批准《经济、社会和文化权利国际盟约》。
- ⁵⁷ 截至 2004 年 8 月 27 日, 有 104 个国家已批准《公民及政治权利国际盟约之任择议定书》, 45 个已按照《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14 条作出有关声明, 56 个已按照《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 22 条作出有关声明。
- ⁵⁸ 全面分析这个问题的文件有: 国际律师协会国际恐怖主义问题特别工作组 2003 年的报告《国际恐怖主义: 法律挑战与应对》; 美洲人权委员会《关于恐怖主义与人权问题的报告》(OEA/Ser.L/V/II. 116, Doc. 5, rev. 1 corr., 22, 2002 年 10 月 22 日); 大赦国际《2004 年年度报告》; 人权观察《2004 年世界报告》; 国际人权联合会《“安全第一”环境中的人权捍卫者》; 2004 年 5 月国家人权研究所亚太论坛法学家咨询委员会《打击恐怖主义时的法治问题参考资料》; 2003 年赫尔辛基国际人权联合会的报告《反恐措施、安全与人权》。
- ⁵⁹ E/CN. 4/2004/3, 第 53 段。
- ⁶⁰ 见例如, 《反对劫持人质国际公约》(1979 年) 第 4、8、10 及 11 条(1997 年); 《制止恐怖主义爆炸的国际公约》第 8、9 及 10 条; 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 10 及 11 条; 以及区域反恐公约。
- ⁶¹ 见例如, 《国际恐怖主义: 法律挑战和反应》(前文注 58), 第 129-140 页。
- ⁶² 任意拘留问题工作组的报告 (E/CN. 4/2004/3); 和对指称 2003 年 6 月将五名非马拉维国民从马拉维移交美国当局一事联合发出紧急呼吁 (E/CN. 4/2004/56/Add. 1, 第 1823 段)。
- ⁶³ 见例如, 美洲人权委员会, 同前 (前文注 58) 第 358-364 段。
- ⁶⁴ 同上。
- ⁶⁵ 见《国际恐怖主义: 法律挑战和反应》(见前文注 58) 第 61-63 页。
- ⁶⁶ 《世界人权宣言》第十七条, 第 2 段规定: “任何人的财产不得任意剥夺”。
- ⁶⁷ 见 E/CN. 4/2004/7 和 E/CN. 4/2004/3。
- ⁶⁸ E/CN. 4/2004/3, 第 57 段。
- ⁶⁹ 国际法院 2004 年 7 月 9 日在关于《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果》的咨询意见中、美洲人权委员会 2002 年 3 月 13 日在提出应对关塔那摩湾的被拘留者采取预防措施的请求中以及人权委员会在 29 号一般性意见(2001 年) 第 9 及第 11 段中指出国际人权和人道主义法之间相互补充。
- ⁷⁰ <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/work.html>。
- ⁷¹ <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ohchr2.htm>。