联合国 E

经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/43
9 August 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十七届会议
议程项目 6(c)

具体人权问题：新的优先问题，尤其是恐怖主义和反恐问题

撰写关于打击恐怖主义的同时增进和保护人权的详细原则和指导方针及相关评论的会期工作组的报告

主席兼报告员：卡利奥皮·库法女士

GE. 05-15503 (C) 050905 060905

内容摘要

增进和保护人权小组委员会第 2004/109 号决定，决定在五十七届会议上建立小组委员会的一个会期工作组，责成工作组主要根据卡利奥皮·库法女士编撰的工作文件中所载的原则和指导方针框架初稿，撰写有关打击恐怖主义的同时增进和保护人权的详细原则和指导方针及相关的评论。

工作组在 2005 年 8 月 2 日至 3 日举行的第五十七届期间，举行了两次公开会议。工作组于 2005 年 8 月 9 日通过了本报告。

工作组决定请主席根据工作组的讨论情况，更新补充其原则和指导方针框架初稿；为小组委员会下一届会议编撰有关一般性问题；言论自由；国际司法合作；和恐怖主义行为受害者权利的 4 份工作文件，将工作组的这份报告分发给各国、联合国系统的各组织和机构、专门机构、条约机构和其他联合国人权机制，包括人权委员会的特别程序、区域性政府间组织、国家人权机构和非政府组织，并要求上述各方将与工作组任务相关的资料转发给人权事务委员会高级专员办事处；探讨卡利奥皮·库法女士在扩充工作文件中提议举行一次专题演讲会的设想；并且在小组委员会第五十八次会议期间，重新召集工作组开会。

目 录

	段 次	页 次
导 言	1 - 8	4
一、打击恐怖主义的同时保护人权及拟订原则和指导方针所涉问题	9 - 37	5
二、工作组后续工作的讨论情况	38 - 60	14
三、对工作组后续性工作的建议	61	18
四、通过工作组的报告	62	19

导　言

1. 增进和保护人权小组委员会第 2004/109 号决定，决定在五十七届会议上建立小组委员会的一个会期工作组，责成工作组主要根据卡利奥皮·库法女士编撰的工作文件中所载的原则和指导方针的初步框架草案，编撰有关打击恐怖主义的同时增进和保护人权的详细原则和指导方针及相关评论(E/CN.4/Sub.2/2004/47)。

2. 小组委员会提名下列专家为工作组成员：易卜拉欣·萨拉马(非洲)、陈士球(亚洲)、卡斯珀·比罗(东欧)、弗洛里泽尔·奥康纳(拉丁美洲和加勒比)和库法女士(西欧及其他国家)。

3. 第五十七届会议期间，工作组在 2005 年 8 月 2 日至 3 日举行了两次公开会议。2005 年 8 月 9 日，工作组通过了本报告。

4. 人权事务高级专员办事处(人权高专办)的一名代表宣布会议开幕。工作组以鼓掌方式，选举库法女士为主席兼报告员。

5. 小组委员会下列委员或后补委员出席了工作组会议：格维兹门迪尔·阿尔弗雷德松、比罗先生、马克·博叙伊、陈士球先生、钟金星、埃马纽埃尔·德科、弗朗索瓦斯·汉普森、库法女士、克里斯蒂·姆博努、奥康纳女士、拉莱娜·阿库图阿里索、萨拉马先生、玛丽莉亚·萨尔登贝格、阿卜杜勒·萨塔尔、雅尼奥·伊万·图尼翁·韦利斯、哈利玛·恩巴雷克·瓦尔扎齐和横田洋三先生。

6. 联合国下列各成员国的代表派观察员出席了会议：阿尔及利亚、澳大利亚、巴西、哥伦比亚、芬兰、法国、希腊、危地马拉、海地、印度、印度尼西亚、伊朗(伊斯兰共和国)、以色列、意大利、日本、哈萨克斯坦、莱索托、摩洛哥、尼日利亚、巴基斯坦、大韩民国、斯洛伐克、南非、斯里兰卡、泰国、土耳其、乌克兰、也门。

7. 工作组吸引了数量众多的非政府组织与会。本报告中只能注明那些在会上发言并且表明身份的人。大韩民国的全国人权委员会代表在会上发了言，还有下列一些非政府组织的代表也发了言：世界公民协会、国际法学家委员会、明尼苏达人权促进会、世界土著协会、宗教间国际、达尼埃尔·密特朗法兰西自由基金会、大同协会和促进世界教育协会。

8. 工作组收到了下列文件：“与人权和恐怖主义问题有关的原则和指导方针的初步框架草案：卡利奥皮·K·库法编写的扩充工作文件”(E/CN.4/Sub.2/2005/39)、

“与人权和恐怖主义问题有关的原则和指导方针初步框架草案：恐怖主义与人权问题特别报告员卡利奥皮·库法女士编写的工作文件”(E/CN.4/Sub.2/2004/47)、(在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由：人权事务高级专员的报告) (E/CN.4/2005/100)、“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在转送保护人权和基本自由问题独立专家有关在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的报告时的说明”(E/CN.4/2005/103)、欧洲人权委员会部长委员会通过的关于人权和打击恐怖主义的指导方针“联合国和区域各组织的有关在打击恐怖主义的同时保护人权的司法先例摘要”，秘书长提交大会第五十八届会议关于在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的报告(A/58/266)。

一、打击恐怖主义的同时保护人权及拟订原则和指导方针所涉问题

工作组成员和小组委员会专家的评论

9. 主席回顾了建立工作组的背景。小组委员会在 2003/15 号决议中决定研究反恐措施与国际人权标准的兼容问题，尤其注意这些措施对最为弱势的群体造成的影响，“以期制订出详细的指导方针”(第 5 段)并任命了小组委员会的恐怖主义与人权问题特别报告员库法女士作为这项工作的协调员。协调员向小组委员会第五十五届会议提供了一份工作文件(E/CN.4/Sub.2/2004/47)，具体阐明了小组委员会确定标准的作用以及有关人权与恐怖主义的原则和指导方针的初步框架草案。小组委员会在第 2004/109 号决定中决定，在第五十七届会议上主要根据 E/CN.4/Sub.2/2004/47 号文件所载的初步框架草案，建立本工作组。

10. 主席对小组委员会缺乏监督国家反恐怖主义措施是否符合国际人权法的实权作出了评论，并且强调小组委员会有权制订人权标准、拟订原则或编写指导方针草案。她指出，在以联合国为主导加紧打击恐怖主义的时刻，小组委员会有关原则和指导方针的工作显得尤为重要，而且委员会确立了有关在反恐同时增强和保护人权问题特别报告员的任务。她说小组委员会应当被视为联合国系统中制订综合指导方针的协调中心，处理一切有关人权和恐怖主义的问题，从而也同时有助于正在展开辩论，即如何兼顾维持治安全和打击恐怖主义与维护公民自由与人权这两大要

务，如何把握分寸。指导方针必须详尽、全面和明确，并且必须从国际法上对反恐战争给保护和增强人权和基本自由的工作造成的各种难题作出有意义而切实可行的解答。过去几年来的反恐措施和作法引起了有关国际人权、人道主义和难民法方面的一些严重问题。

11. 她建议，这个指导方针应当涵盖各类问题，包括 E/CN.4/Sub.2/2005/39 号文件(以下简称“39 号文件”)第 11 段所列的那些问题，并且参考国际和区域人权标准，国际人道主义法、基于宪章和条约而设立的各个人权机构的工作、人权高专办和打击恐怖主义的同时增进和保护人权及基本自由问题独立专家的报告和研究报告，小组委员会和区域机构和机制一切有关的工作。工作组必须能够与参与提出并制订有关指导方针工作的国际和区域性机构以及组织进行信息交流和意见交换，并且为此，人权高专办应该尽可能切实可行的情况下组织一个以广泛参与为基础的研讨会。

12. 然后，主席指出，她在第 39 号文件中所载的扩充草案中哪些地方扩充了 E/CN.4/Sub.2/2005/47 号文件所载的原则和指导方针初步框架草案，并且解释，在扩充草案中的评论意见多数是为了确认小组委员会以往所作的工作，诸如 Questiaux 女士关于紧急状况的研究报告和居内先生关于法不治罪问题的指导方针和原则，以及范博芬先生编写的有关补救办法的原则，以及小组委员会最近从事的一些工作，诸如德科先生有关军事法庭问题的探讨和皮涅伊罗先生有关住房问题的探讨也都是相关的工作。

13. 主席强调，工作组只是就原则和指导方针展开探讨，并不打算开展条约起草工作。工作组的目标应当是编撰一份软法律案文，用以指导国家和其他各方面对行动和立法的审查。她建议工作组确定以下四重任务：(a) 对案文的结构进行反思；(b) 在总体上探讨案文的内容；(c) 评估案文的全面性；和(d) 确定案文中的疏漏之处。她请工作组评论上述做法。

14. 汉普森女士建议工作组避免与其他机构重叠，而且要具有额外的价值。她认为有必要制订有关人权和反恐的指导方针，并且为使这些方针能够运作提供指导。她建议，工作组同委员会有关打击恐怖主义的同时增强和保护人权问题的新任特别报告员建立起关系，并邀请她出席今后的各届会议，她举出秘书长关于境内流离失所者问题特别代表的为例。当时确立这项任务时，谁也不知道有关境内流离失

所者问题的范筹和原则。有关此问题的代表获得了一所大学和一些政府的帮助，制订出了有关境内流离失所问题的指导原则；若可在更大程度上纳入各非政府组织，则对此工作有益。然而，从中吸取的教训是，尚未经过充分探讨的专题任务特别程序必须得到一个基础广泛的工作组给予的协助。关于工作组的任务，她同意，工作组的任务并不是起草，而是充实第 39 号文件第 11 段所列的问题。她建议将言论自由问题和把煽动和资助恐怖主义行为列为罪行的问题列入清单。她宣称，欧洲委员会的指导准则过于宽泛而无助，因为各国难以辨明什么是允许的什么是不允许的。关于举证规则，最好举出一个具体问题，确定一般通用规则何时可加以修订，须制定何种保障措施。若宣称，比如说，匿名的证据不可运用，是毫无助益的，因为有一个人权机构的判例法在一个不同的领域里(毒品诉讼)规定，这种证据如有保障可予采用。她建议不妨编写一些工作文件，介绍区域人权机构现有的有关诸如非常情况下采用适当程序等问题的判例法。

15. 萨拉马先生说，主席先生提出的做法是明智的，而且类同于德科先生就军事法庭问题所采取的做法，即实行文明化，而不是妖魔化。各国面临的危险越大，诱导其背离人权的动力就越大。他说，工作组面临的两难境地是，在宽泛与具体之间求得平衡。工作组若过于宽泛，就不会有太大用处。萨拉马先生指出，处理煽动有法律后盾，但是处理赞颂恐怖主义的行为则无法律依据。工作组需要审视这些问题并且针对主席扩充工作文件中所载专题拟订次一级指导方针。萨拉马先生说，他对于第 33 段中“必须非常谨慎地制订恐怖主义的定义，以便开列恐怖主义定义的具体细节”的说法感到概念上的困难。恐怖主义是一项具有加重处罚情节的罪行。若不做出这样的区分，人们将会危险地进行普遍的指控。而且不仅把罪犯，还会把大群体妖魔化，致使他们更容易遭到反恐措施的打击。关于第 33 段(c)，工作组必须去掉恐怖主义含义的神秘面纱，因为这个词目前说的只是一种现象，除了使人糊涂之外没有别的大作用。第 24 段阐明，国际打击恐怖主义的行为应大力注重于预防。萨拉马先生不知道工作组对纽约起草一项有关国际恐怖主义的综合性公约方面的进展需要予以多大程度的考虑，从人权层面研究定义以及诸如军队是否可能成为恐怖主义行为的主体或者以其国家机构人员的身份军队本身是否可成为恐怖主义者等问题。

16. 德科先生说，对于涉及到恐怖主义和人权问题的所有一切问题应有一个通盘性的看法是有益的。联合国做了大量的工作，包括在纽约各小组委员会内显示出了始终一贯的不懈努力。在小组委员会内协调一致并继续先前的工作是极为有益的。诸如欧洲委员会和欧洲安全与合作组织之类的区域性组织也处于反恐和人权问题的前沿。阿拉伯联盟在阿尔及尔设立了一个恐怖主义问题非洲研究和调研中心，并且举行了一些重要的会议，包括 2005 年 3 月在马德里举行的会议。在论及汉普森女士对第 39 号文件第 11 段的评论时，德科先生发表了 3 点意见。第一，他建议将易受歧视的弱点与记者在维护其消息来源的保密性和维持其独立性方面为难的弱点区分开来。关于记者属于易受害群体的说法是可以令人理解的，但是它搅乱了这一措辞公认的用法。第二，他建议不妨探讨一下法律实体或道德实体的责任。第三，工作组还应当考虑到恐怖主义的受害者，因为有许多跨国的受害者，而且所有国籍的人都有。欧洲委员会有关人权与打击恐怖主义准则的第 17 条将这个问题淡化成单纯的物质损害问题，但是受害者此外还有权伸张正义、了解真相和得到国家的声援。

17. 比罗先生说，在制订原则和指导方针时，必须应用具体的情况来编撰这些原则，对原则做出具体阐明。主席似乎想在预防恐怖主义和打击恐怖主义的内容和含义之间做出区别做出更明确的区别是因为这是两项不同的事物。他在谈及第 39 号文件第 27 和 28 段时阐明，只有当恐怖主义行为发生时，人们才可提及打击恐怖主义。打击恐怖主义比预防更加强有力，而且更具秘密性。他还说，工作组必须审议到与言论自由有关的问题。

18. 奥康纳女士指出了第 39 号文件资料极为丰富的特性，并说她仅集中论述第 11 段某一方面的问题。在一些极难维护其国家边界安全的伊斯兰国家区域，毒品贸易发展猖獗，随之对那些贩卖毒品和武器的人随便使用“恐怖主义者”这个词。这种现象导致了有争议的将公民从本国向外引渡的问题。因此，她提议尽可能制订出一项有关恐怖主义和反恐活动的明确定义。关于言论自由，她注意到通过示威游行或发表演讲，合理地表达对社会不满的情况，可遭到以恐怖主义活动为借口的镇压。

19. 陈士球先生说，恐怖主义活动的恶化对反恐提出了挑战，并在两者之间形成了复杂的关系。两者必须加以区别。首先，反恐的意思是，发生恐怖主义行为以

后，我们就采取行动打击恐怖主义者。也许有些反恐行为将限制诸如行动和言论自由的人权。为打击恐怖主义，不得不限制某些人权，但这些限制不应当是长期或永久性的，而是暂时的。当恐怖主义行为发生时，就应随之展开调查。然而，在指出最近伦敦发生的无辜的被枪杀的事件时，他说，在没有证据或证明，而只是根据警察的监视，即开枪射击，由此限制了受害者的自由和生命权。第二，各国已经采取了防止恐怖主义向其他领土蔓延的严格措施；显然，入境措施已经极为严格，例如若要进入美国，除了某些持外交护照者之外，每个人都必须按指纹和拍摄照片。陈士球先生不知道这样的措施将继续多久。在另一种情况下，为了防止恐怖主义，在公共场所，诸如机场、火车站等安装了监视装置。这就违反了对隐私权的保护。作为预防措施，这些行为应当有严格的时间限制。

20. 博叙伊先生说，在谈及恐怖主义或反恐时，必须全面。他在谈及第 39 号文件关于国家义务的第 25 段至 30 段时指出，其中未提及各国有责任合作追查肇事且应予以起诉的人。关于第 33 段，虽然有些人认为，某些行为是有道理的，因为这些行为支持了正当的事业，而且并没有其他选择，然而必须重申，恐怖主义行为是不可接受的，不论这种行为所寻求的目的是什么。然而，有可能存在着遭受迫害的人没有其他选择，只得诉诸武力的例外情况，但这是一些例外的现象，并且适用武装冲突法。必须区分交战者与非交战者，不可施加不必要的伤害。恐怖主义行为是一种旨在造成平民百姓恐慌的罪行。关于第 37 条阐明“被怀疑参与或策划恐怖主义行动而受到拘留者自被拘留之时起任何时候均有权得到律师帮助”，他说，许多法律制度都不能保障在被捕之后立即有权获得法律顾问协助。有时要拖延 24 个小时左右。因此，第 35 段(c) 节提出了比规定更进一步的要求。恐怖主义嫌疑人应当得到人权保护，但其保护不得超过对其他人的保护程度。

21. 汉普森女士在提及比罗先生关于防恐与反恐之间区别的论点时指出，应当作出区别，但在实践中并不容易。在没有发生恐怖主义行为的国家中，每一件事都可被视为预防性的。在预防和追究之间不存在重叠问题，而一项措施可能两种性质都有。例如，在地铁中安装闭路电视监视器，可有助于在行为发生前进行扼制，并在袭击发生之后进行辨认。因此，在实践中难以作出区别。关于德科先生提出的记者和人权维护者的问题，她说，从恐怖主义和反恐的角度看，这些人尤其易受害。为了加以划分，有必要明确易受害的具体情况。关于陈士球先生提及的伦敦枪击事

件，工作组不应当仅仅按照事后的认识制定一项可适用的准则。在任何情况下都应当明确，警察按照什么样的情况才可开火。判断是否发生违法行为不应当以事件的结果为依据。唯一的标准是，当时肇事人知道或者应当知道的是什么。汉普森女士同意，非常措施应当有时限。这些非常措施往往是针对恐怖主义行为采取的对策，但渗入到其他法律领域并超过了应有的时间。关于萨拉马先生有关定义的论点，如果可避免制定一项定义，则将是有益的。她举出一些国家将合法的不同政见形容为恐怖主义的问题，从而限制了反对派的活动空间。若设法下个定义，那么这个定义也应脱出国际人道主义法的范畴，并可使之适用于武装冲突之外的情况。她的恐怖主义行为定义将是“任何蓄意袭击有权作为平民受到保护的人、可以预见在居民中造成恐惧或恐怖的行为”。对国家安全部队的袭击不是恐怖主义袭击，但仍然是罪行。在一般罪行与严重罪行之间是有区别的，而恐怖主义属于严重罪行。她指出，对国际司法合作缺少认真的审视。在谈及欧洲逮捕令时，她说，逮捕令是否有效的基础是相信每一个欧洲联盟成员国都具备充足适当的司法程序。因此不是按照诸如引渡之类的正常程序，而直截了当地将人四处押解。汉普森女士对联合王国与美国之间达成的双边引渡协定发表了它的意见。她指出，有必要制定双边和多边协议，因为这种协议是打击恐怖主义的唯一途径，但是这些协议必须遵从人权准则。

22. 萨拉马先生说，国际司法合作是根本，但是规定标准却没有法律依据；正在讨论的指导方针可软性提出一些模式。案文可提出指导方针旨在启发立法者。

23. 比罗先生说，在实践中难以区别防恐与反恐措施。他的问题是这些措施的公开性质。虽然防恐措施是公开的，而大部分反恐措施则并不是公开的。关于定义，他提到联大主席于 2005 年 7 月 22 日提交的“2005 年 9 月大会高级别全体会议成果文件的订正草稿”(A/59/HLPM/CRP.1/Rev.1)，其中第 85 段似乎载有可相当于恐怖主义定义的协商一致的措辞。该段阐明：

> “我们强烈谴责所有形式和表现的恐怖主义，因为恐怖主义是对国际和平与安全的最严重威胁之一。我们欢迎秘书长的反恐怖主义战略，并将在大会审议、从而通过该战略。在我们重申，任何原因或不满都不能成为将平民和非战斗人员作为目标蓄意杀害这种行动的理由或使之合法化，我们宣告，任何旨在对平民或非战斗人员造成死亡或严重身体伤害的行动，

若其目的从本质上或当时情况看是为了恫吓人民或强迫政府……均不能以任何理由为之开脱，它构成恐怖主义行为。”

24. 德科先生说不妨听取丹麦人权中心作为国家机构协调委员会主席发表的意见。欧洲国家人权机构于 2004 年晚些时候在柏林举行了会议，并根据各机构在这些问题上亲自获得的经验，集中探讨了恐怖主义问题。欧安组织和欧洲委员会也发表了有关的见解。预防的概念包括了必须加以解释的若干个层面：具有对“根源”的预防，然后涉及到对具体威胁的预防，以及对恐怖主义行为的预防。作出这样的区别将会解决汉普森女士与比罗先生之间在看法上的分歧。欧洲委员会 2005 年 5 月通过的《防止恐怖主义公约》将这些事情混在一起，然而，公约的第三条界定了预防的不同层面。这三层预防中的第一层是为了防止罪行发生而开展的传媒、公众宣传和教育。其中的第二层涉及国家间的合作。第三层涉及公众觉悟和鼓励公众提供实际情报。

25. 钟女士指出，必须探讨国际合作以及区域政府间机构采取的主动行动和发展动态。她说，在亚洲区域一级缺乏有关主动行动方面的讨论。应当建议各区域都致力于制定出反恐的原则和指导方针。第二，有必要审查恐怖主义的根源，包括贫困、歧视等问题。

26. 奥康纳女士表示她支持国际司法合作，指出发展中国家的司法机构并不一定意识到其它各机构就此有关问题的讨论以及裁决。她强调，拉丁美洲和加勒比区域近期的经验着重表明，各国必须提出引渡或其它转押的要求，以尊重国家司法程序，尤其是这样做符合适当司法程序的公认标准。她进一步指出，举行区域一级的研讨会，或者邀请各区域代表参与，将有助于提高意识和展开教育。

27. 姆博努女士说，必须具有一项可接受的恐怖主义定义。少数人的反叛行为可被视为恐怖主义行为，导致诸如使馆关闭，对经济产生不利影响之类的状况。关于国家义务，她说有些恐怖主义者的实力比国家更强大，提议工作组应当探讨国际合作问题。她同意钟女士关于探讨恐怖主义根源的建议。

28. 主席感谢各位发言者的客气话和支持。他重申，指导方针只是极为初步的，而各位专家提出的各点极为重要，必须加以考虑。她同意汉普森女士关于防止重叠和与委员会新任命的特别报告员建立起关系的观点。她同意，应当进一步审查言论自由问题，对指导方针是否应当更为具体，还是更为笼统尚无定见。有时，她认为

草案太拘泥细节，但现在看来这样具有弥补缺陷的价值，使之更为严谨而具体。汉普森女士指出，有助的做法是，让专家和非政府组织提出弥补缺陷的工作文件也是颇为重要的。关于萨拉马先生就定义所作的评注，主席先生说在对于她在编纂其有关恐怖主义与人权之间问题的研究报告这几年期间，小组委员会中展开的讨论中引起了共鸣。她注意到，就防恐和反恐之间区别的各类评论意见，并说这个问题可在晚些时候加以探讨。她还注意到博叙伊先生就第 39 号文件第 25 和 26 段发表的评论，并且说在目前阶段对指导方针草案的各项条款进行具体的讨论也许还为时尚早。她也认为国际合作问题是遗漏了，应当加上，并且同意钟女士的建议，不妨鼓励区域组织制定指导准则。正如第 39 号文件所反映的，各类非政府组织为她提供了有关这一专题的资料。她请各非政府组织就国际合作、新技术中的隐私权和治安程序方面发表意见、提供协助和资料。关于根源问题，她尚未决定，是否可将之列入指导方针。关于自决问题，她认为，在她的恐怖主义与人权研究报告中已经充分地加以阐述，而且尚无把握，在指导方针草案中再提出这个问题进行审议是否有成效。然而，将这一问题置于考虑之中是适当的。

成员国的评论意见

29. 伊朗伊斯兰共和国的观察员对博叙伊先生就国家对恐怖主义窝藏地问题所负义务的评论以及钟女士关于国际合作的建议作出了答复，并表明这都是重要的问题。

30. 阿尔及利亚的观察员阐明，定义问题是一个重大的问题。他提到大会 1514(十五)号决议，表示不清楚那些致力于解放一个民族，并争取自决权的人是否可被认为恐怖主义者。因此，应当尽可能采取较为宽泛的做法。

国家人权机构发表的评论

31. 韩国全国人权委员会观察员阐述了国家机构保护和增强人权的作用。他提及出席 2004 年 9 月 14 日至 17 日在大韩民国举行的“第七届增进和保护人权国家机构国际会议”的 70 个国家机构通过的一项决议。上述会议专门讨论了恐怖主义及其对人权和安全所造成影响的这一问题。他说，各国家机构承担着在反恐环境下保护人权的任务，并且应当交流信息和最佳做法。各全国人权机构就决议作出了承

诺，具体承诺在国家一级采取一切必要的行动；鼓励各国采取行动保护人权；并且增强各全国人权机构之间的合作。

非政府组织发表的评论

32. 世界土著协会观察员就侵略的定义发表了有关土著人民和殖民主义问题的评论。他说，土著人民自决的性质并不明确，并且同意，第 33 段(b)节与此问题相关。

33. 国际法学家委员会的观察员附议萨拉马先生和汉普森女士关于必须为各国提供切实可行指导的发言。关于警察使用武力的详细指导是有必要的。广泛的司法先例旨在禁止警察犯有侵犯人权的行为。国际法学家委员会高兴地看到，在主席的文件中列入了隐私权问题，并说工作组在制定这一领域的具体指导方针方面可作相当多的工作。在情报和证据收集技术方面，还有相当多的工作要做。工作组参照各国的案例法对各国之间的案情进行比较，应有所受益。她高兴地看到列入了受害者的权利，因为除了欧洲委员会《关于保护恐怖主义行为受害者准则》之外，几乎没有再做什么工作；了解、获得并参与有关反恐措施的调查程序，是受害者的相关权利，而且国际法学家委员会主动提出为工作组提供详细的评论意见。

34. 世界公民协会的观察员阐明，将易受害群体仅限于记者或人权维护者过于狭窄。任何在公共场合露面的人，不论是作者、公务员、或者是某个在公共场所表达与恐怖主义路线观点相比较较为温和的人，都是恐怖主义的危害对象。该观察员建议一并研究言论和集会自由的问题，并鼓励提高联合国系统的其它各方面增强意识，了解小组委员会中正在开展的工作。

35. 明尼苏达人权促进委员会的观察员以皮涅伊罗先生的指导方针作为参照，表示主席的文件如开辟一个解释性的章节则内容将为之丰富。她建议，工作组应当探讨民间社会在反恐的同时发挥保护人权作用的问题。该代表提议协助小组委员会下一年的工作文件编纂工作，列入向各非政府组织征求的资料。

36. 达尼埃尔·密特朗法兰西自由基金会的观察员提及博叙伊先生的评论，对一种趋于普遍的做法表示担心，即没有任何根据，只是根据政治考虑和含糊的标准制定恐怖主义组织的名单。这些名单被欧洲各国作为“证据”使用。我们应当以具有透明度的方式运作，不应当出现某个国家被告知，除非该国签署某项贸易协议，

否则就将该国列入恐怖主义名单的局面。发言人再次提醒必须制定出有关恐怖主义的确切定义。

37. 大同协会观察员阐明，第 39 号文件和《司法先例摘要》这两份参考文件，都未提及亚洲区域。去年 11 月，50 个非政府组织在曼谷聚会，罗列出了亚洲立法中的恐怖主义定义以及各国政府和东南亚国家联盟和上海合作组织等区域性组织提出的一些倡议。同时，还举行了其它一些会议讨论安全和恐怖主义问题以及各项措施如何对人民形成影响等问题。对于言论、见解、思想、良心和信仰自由的问题应当加以探讨。印度最高法院首批案例中的一个，审理结果释放了一个被指控为恐怖主义者的人。该观察员还提议，应当注意适当司法程序的问题。

38. 世界促进教育协会的观察员说，在 911 事件之前，该发言人已经向小组委员会提出了即将会发生事件的报告。该发言人说，自我教育是关键所在。

二、工作组后续工作的讨论情况

小组委员会成员发表的评论

39. 萨塔尔先生强调必须平衡对待国家应对恐怖主义和保护人权这两项责任。有必要采取预防性措施、开展教育并且将煽动恐怖主义的宣传列为罪行。他在援引第 39 号文件第 27 段时说，令人不幸的是，有些国家搭上反恐车，藉此将合法的言论手段，包括主张人权、主张自决都列为非法。他说，工作组应当避免将恐怖主义的界定政治化；定义应当由大会来确定，而且正如比罗先生所说，显然各国正在趋于达成协商一致。迄今为止，工作组只是就把蓄意以平民百姓为目标的行为列为罪行达成了一致，而大会则在恐怖主义定义问题上已经领先。小组委员会并不了解纽约所有进展情况，应当避免陷入雷区。人权委员会新上任的特别报告员将得益于库法女士的工作。就第 39 号文件开展进一步各领域的研究包括引渡问题。

40. 萨拉马先生建议，主席应当根据小组委员会的讨论拿出一份对她指导方针草案的修订案文。她指出，具体考虑到其它各论坛讨论形成政治化的性质，小组委员会作为一个专家机构，应承担起促进制定恐怖主义定义的作用和职责。

41. 汉普森女士建议更新修订第 39 号文件的第 1 至 21 段，将工作组的讨论情况考虑进去。除了第 11 段所列问题之外，应确定其它一些需要进行研究的问题。她说，在小组委员会的下一年会议中将编纂以下三份工作文件：

- 编纂一份概要阐明第 22 至 33 段所列问题和有关例外情况和减损问题的一般性工作文件(人权事务委员会第 29 号一般性意见将对此有助)；
- 关于逮捕和拘留问题的文件；
- 关于诉讼程序和证据(起诉程序)规则的文件；

随后还可编纂其它一些有关言论自由、隐私和财产权、结社和集会自由以及有关庇护问题的文件。若下一年要讨论的问题太多，则可确定优先事项。一项迫切的优先事项是逮捕和拘留问题；诉讼程序规则/证据规则；和一般性原则(第 39 号文件第 22 至 33 段)的更新补充，加上减损和例外情况。

42. 萨拉马先生同意汉普森女士的清单，但提出了一份有关国际司法合作的文件。他建议为下一年编纂有关一般性问题；言论自由问题和国际司法合作问题的三份文件。他认为，随后可编纂技术法律文件。

43. 主席提出了非政府组织主动提出合作起草文件的问题，并且提及其它工作组文件编纂的先例，如土著居民问题和少数人问题等工作组。文件可以作为联合国文件或非正式的会议室文件分发。由非政府组织作为小组委员会专家的合作文件编纂者，则是另一种可能的做法。

44. 汉普森女士大体上同意萨拉马先生有关编纂探讨一般性问题、言论自由和国际司法合作问题的三项文件的意见。

45. 德科先生还提出编纂一份有关恐怖主义行为受害者权利的文件。这项建议得到小组委员会的欢迎。他指出，2002 年欧洲委员会有关人权和反恐问题的指导准则在这一问题上存在着重大的漏洞，而工作组可致力于弥补这些漏洞。他说，欧洲委员会 2005 年通过的《保护恐怖主义行为受害者准则》并不完善，而工作组不应当照抄照搬。尽管欧洲具有关于这些问题的老判例法，但对必须参照新的发展情况来看待这些问题。关于言论自由，应当参照《世界人权宣言》第 26 条第 2 款和《公民权利和政治权利国际公约》第 20 条第 2 款，采取法律角度的处置方式。应当要求各国制定出有关言论自由的适当立法。

46. 奥康纳女士表示支持德科先生，并举例阐明，发展中国家的恐怖主义受害者面临着得不到在国际一级可提供的求助途径。她指出，虽然存在着有关补偿的指导方针，受害者要获得补救仍然不易。

47. 主席提出了他在扩充工作文件中提议的研讨会问题。汉普森女士同意，这是一个好主意，但是研讨会必须着重并探讨具体的问题。

48. 萨塔尔先生希望，小组委员会将核准举行研讨会的设想，并提出了工作组与委员会新任特别报告员建立起关系的问题。萨塔尔先生还询问了小组委员会与委员会就这一专题的工作分工问题。

49. 萨拉马先生指出，同一专题授权不同的机构负责并没有关系，但这不同的受权机构审视的角度必须不同。除了在国家一级开展的工作之外，工作组正在趋于进行准规范性的工作，但在努力汇合各不同的要素。若要举行研讨会，那么研讨会必须与工作组的工作挂钩。

50. 主席在答复萨塔尔先生关于同新任特别报告员建立起关系的问题时说，他是来自芬兰一位极有资格的学者，并且是人权事务委员会的一位前委员，曾经参与了有关国家紧急状态问题的第 29 号一般性意见起草工作。虽然她并不知道他如何预测他将承担的这项任务，她肯定，他将作为委员会的特别报告员竭尽全力履行其任务，而且她希望，小组委员会有机会与她进行联络。

51. 汉普森女士重申了她在上次会议上阐明的观点，即委员会的特别报告员必须详尽地充实他的任务，而且小组委员会将在这项任务方面给予极其有益的协助。主席还说，在反恐领域有许许多多的工作要做，从而联合国的各个机关和机构都可作出价值重大的贡献。然后，汉普森女士询问，人权高专办的网站是否能腾出一些空间，转载各非政府组织和其它方面的资料。主席说，她将就这一问题与人权高专办磋商。德科先生答复说，鉴于许多资料早已经是现有的，因此开辟网站不会增加多少内容。

52. 瓦尔扎其女士说，她对拟议研究言论自由问题感到有些困难。她说，工作组将会受到限制，因为每个人都主张言论自由，而言论自由的作用是为了保护《人权宣言》所述的基本自由。萨拉马先生早先提到过那些据称赞颂恐怖的人的自由。问题是，这些人与人们有多大程度的交往，并且在多大程度上可接触运用文字或广

播媒介。工作组必须维护言论自由，倘若语言上有失检点影响了所寻求的目标，就需要大胆地说出来。

53. 比罗先生同意瓦尔扎其女士。他并不反对这个文件，但他提醒说，文件要谈限制问题，要迫使该小组就限制问题表明立场。他回顾了他关于预防措施的公开性与反恐措施的秘密性之间的区别问题所作的评论，指出记者们甚至对最高阶层提出的一些问题都没有得到答复。因此，很难做到两者兼顾。

54. 博叙伊先生指出，关于仇恨性言论和《国际盟约》第 20 条已有很多论述。消除种族歧视委员会和人权事务委员会已经探讨了这个问题。人权事务委员会曾说，对言论自由加以某些限制，并不是不符合《盟约》。

55. 汉普森女士说，非政府组织第 19 条已经就仇恨性言论，尤其是煽动暴力的种族主义言论撰写了一本书籍。也就丹麦因为采取同样的行动而得到消除种族歧视委员会的祝贺，但是遭到了欧洲人权法院的谴责。辨明基本的规则和各种局限颇为重要。

56. 萨拉马先生同意博叙伊先生的意见。问题不在于对仇恨性言论的自由实行限制。这个问题在于是否需要进一步加以限制，限制什么、为何限制以及由谁来限制，以及是否存在着国际标准余地的问题。这里存在着各种文化与各种文明之间的冲突，例如将伊斯兰与恐怖挂钩的问题。宗教当局不得不作出判断，裁定哪些是赞颂恐怖主义哪些不是。这是一个困难的工作。但是小组委员会应当处置这一问题。

57. 钟女士指出缺乏国际合作，而且有必要讨论各区域性组织究竟在干什么。她注意到欧洲委员会、美洲人权委员会所作的工作以及大同协会所述亚洲所作的努力，但不知道联合国是否可以开展这些努力。她建议编纂一份亚洲区域有关恐怖主义和反恐方面经验的论文。萨拉马先生说，更为有助的办法是，请各区域组织向工作组提交一份各自本身经验的汇编报告。汉普森女士担心文件泛滥，建议请亚洲和非洲区域性组织提交有关各份工作报告的专题资料。

58. 会议最后同意，为下一年的小组委员会编纂四份工作文件，其题目如下：

- 详细述及第 39 号文件第 22 至 33 段所列各问题以及也采用人权事务委员会第 29 号一般性意见(库法女士)述及例外情况和减损情况的一般原则和问题；
- 言论自由(博叙伊先生和萨拉马先生)；

- 国际司法合作(汉普森女士)；
- 恐怖主义行为受害者的权利(德科先生)；

59. 对于工作组是否应当探讨根源问题存在着不同的意见。萨拉马先生指出，除非解决恐怖主义的根源问题，否则无法解决恐怖主义。汉普森女士说，有必要考虑这一专题，但不是指导方针的作用问题。主席同意汉普森女士，但是说可在序言中提及这一专题。若干专家重申，绝对没有任何行为可以作为为恐怖主义开脱的理由。

60. 德科先生建议将工作组的报告发送给各国人权机构。马尔扎其兹女士建议将报告呈送秘书长。她说应当具有向秘书长通报工作组以及工作组在第一届会议期间所完成的重要工作的途径和方式。

各成员国发表的评论

61. 联合王国的观察员在汉普森女士就联合王国与美国之间达成的引渡条约问题发表了评论之后，就此问题作出了某些澄清。根据 1972 年的条约，当时美国正在寻求从英国进行引渡，不得不就被告提出一些表面成立的案情。美国只要求联合王国拿出“可能的原因”，而这是规定比较低的证据要求。根据 2003 年《引渡法》，联合王国同意，对向美国引渡问题取消表面成立案情标准，以纠正这种偏向。由于美国尚未批准这项条约，因此条约尚未生效，但是联合王国已经使《2003 年引渡法》的某些规定生效。根据这一法案，有 20 个国家降低了对引渡的证据要求；总共有 48 个国家不要求提供表面成立的证据，以佐证引渡的要求。该观察员说，目前的《引渡法》和当前的一些引渡协议都符合联合王国的国际人权义务。

三、对工作组后续工作的建议

62. 工作组通过了下列建议：

- 主席应当根据工作组的讨论情况更新她的草案；
- 为小组委员会的下届会议编纂四份文件：详细述及第 39 号文件第 22 至 33 段所列问题以及也采用人权小组委员会第 29 号一般性意见述及例外情况和减损情况的一般问题(库法女士)；言论自由问题(博叙伊先

生和萨拉马先生)；国际司法合作问题(汉普森女士)；和恐怖主义行为受害者的权利问题(德科先生)；

- 工作组的报告应通过人权高专办送交各国、联合国系统的各组织和机构、专门机构、条约机构和其它联合国人权机制，包括人权委员会的特别程序、区域政府间机构、各国人权机构和非政府组织征求意见。以上各方面被要求将与工作组任务相关的资料报送人权高专办；
- 主席应当与人权高专办探讨主席在其扩充文件中提议举行一次专题研讨会的设想；
- 工作组明年应继续开展工作。

四、通过工作组的报告

63. 工作组于 2005 年 8 月 9 日通过本报告。

-- -- -- -- --