



大会

Distr.: General
2 September 2009
Chinese
Original: English

人权理事会

第十二届会议

议程项目 4

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

联合国人权事务高级专员关于在打击恐怖主义的
同时保护人权和基本自由的报告*

* 本文件迟交。

内容提要

人权理事会关于在反恐中注意保护人权和基本自由的第 7/7 号决议请联合国人权事务高级专员执行人权委员会第 2005/80 号决议和大会第 60/158 号决议授予她的任务，审查在反恐中注意保护人权和基本自由的问题；就各国在这方面的义务提出一般性建议；应国家和联合国有关机构的请求向它们提供协助和咨询意见；本报告是按照第 7/7 号决议的要求提交的。

本报告分析了反恐措施与经济、社会和文化权利之间的关联。报告审视了增进和保护这些权利的国际条约义务应如何成为国家反恐战略的组成部分。报告强调，必须在采取切实有效的反恐措施的同时，保护和增进所有人权、尤其是经济、社会和文化权利。在反恐中保护和增进所有人权，这是两项相辅相成和相互强化的目标。各国必须在保护、尊重和落实所有人权的义务时努力实现这两项目标。

本报告通过具体的实例，重点阐述经济、社会和文化权利的各个关键方面、反恐的法律框架以及恐怖主义和反恐措施及政策对享有此类权利的影响。报告还阐述了与这方面的监测工作、可审理性、补救办法和有罪不罚现象相关的问题。

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-5	4
二. 在恐怖主义和反恐背景下落实经济、社会和文化权利的 总体框架的各个关键方面	6-23	5
A. 总体框架	6-14	5
B. 经济、社会和文化权利与公民权利和政治 权利之间的关联	15-23	7
三. 反恐措施及政策对享有经济、社会和文化权利 的影响.....	24-46	9
A. 经济、社会和文化权利落实不足	24-42	9
B. 滋长恐怖主义的条件	43-46	14
四. 有关经济、社会和文化权利的义务和责任.....	47-53	14
五. 结论和建议	54-58	16

一. 导言

1. 不协调一致地努力落实所有的人权，就不可能实现全球安全的目标。在我前几份有关在反恐的同时保护人权的报告中，我阐述的主要重点是反恐措施对公民权利和政治权利的影响。在本次报告中，我将着重阐述经济、社会和文化权利的问题。

2. 日益显然的是，恐怖主义以及为打击恐怖行为采取的措施既为享有经济、社会和文化权利的问题所左右，又对之产生严重影响。会员国依据由大会第 60/288 号决议通过并由大会第 62/272 号决议重申的《全球反恐战略和行动计划》，强调了反恐措施与经济、社会和文化权利之间的关联。会员国重申，增进和保护人人享有人权和尊重法治对《全球反恐战略》的各项内容至关重要。会员国认识到，切实有效的反恐措施与保护所有人权这两项目标并非相互冲突，而是具有相辅相成和相互强化的性质。

3. 会员国还在该《战略》中认识到，必须应对滋长恐怖主义蔓延的条件。这些条件包括：“……长期未解决的冲突，一切形式和表现的恐怖主义的受害者受到的非人性化对待，法治不彰，侵害人权，族裔、民族和宗教歧视，政治排斥，社会经济边缘化，缺乏善政……”。¹ 但是，不能在不顾及国家有履行尊重和保护经济、社会和文化权利的的义务的情况下看待这些条件。

4. 人权理事会第 10/15 号决议促请各国“在反恐中保护所有人权，包括经济、社会和文化权利，同时铭记某些反恐措施可能会对这些权利的享有产生影响”² 因此必须继续努力了解并应对反恐措施与经济、社会和文化权利之间的关联。³

5. 人权高专办于 2008 年 11 月 5 日至 7 日在日内瓦举办了题为“恐怖主义和反恐措施对享有经济、社会及文化权利的影响”的专家研讨会，本报告采纳了研讨会讨论期间提出的一些意见。该研讨会是作为秘书长反恐执行工作队在打击恐怖主义的同时保护人权工作组的工作内容举行的。本办事处是该工作组的主席。

¹ 第 60/288 号决议，附件，第一部分，第一段。

² 第 6 段。

³ 实例见在打击恐怖主义的同时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员的报告，A/HRC/6/17。

二. 在恐怖主义和反恐背景下落实经济、社会和文化权利的总体框架的各个关键方面

A. 总体框架

6. 毫无疑问，恐怖主义已对所有的人权即公民、政治、经济、社会和文化权利产生了十分严重的影响。它滋长了恐惧和不安全气氛。因此，各国必须采取有效措施打击恐怖主义，以此作为履行保护个人人权义务这项工作的组成部分。与此同时，所有这些措施都必须尊重人权。

7. 现在显然的是，恐怖主义以及为打击恐怖行为采取的措施既为受影响的个人享有经济、社会和文化权利的问题所左右，也对之产生影响，还对更广泛的发展目标产生影响。为了切实努力消除恐怖主义，各国必须更加注重承认这些权利并落实所有的人权。实现这一目标的唯一途径，是察看导致恐怖主义蔓延的各种条件，例如社会经济边缘化和排斥现象、种族、民族和宗教歧视行为、政治排斥行为和和管理不良现象，从而解决包括经济、社会和文化权利的人权问题。

8. 《经济、社会、文化权利国际公约》第2条第1款阐述了该《公约》所述的国家尊重、保护和落实这些权利的义务，⁴ 经济、社会、文化权利委员会关于缔约国义务性质问题的第3号一般性意见(1990年)则进一步阐明了这一义务。

9. 由于认识到有些权利因资源有限而可能要经过一段时间才能得到落实，因此采用了逐步实现的概念，对国家根据《经济、社会、文化权利国际公约》应履行的一些义务作出了定义。但这不应被解释为国家在未拥有充分的资源之前不必履行关于经济、社会和文化权利的义务。与此相反，《公约》规定各国必须立即履行义务，采取周密、具体和有针对性的措施，尽可能迅速有效地朝向充分落实《公约》规定的各项权利的目标迈进，⁵ 并最大限度地利用现有资源，而不只是利用剩余的资源。

10. 《公约》还载明必须立即予以保障的权利，其实例之一是各国有保障不歧视的义务，包括确保男女享有平等的经济、社会和文化权利。此外，无论国家存在何种资源限制因素，《公约》所载的若干权利显然可以立即予以落实，这些权

⁴ 见国际法学家委员会，《关于侵犯经济、社会和文化权利的马斯特里赫特准则》，1997年1月26日，可查阅 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5730.html>；又见非洲人权和人民权利委员会，社会和经济权利行动中心及经济和社会权利中心诉尼日利亚案，第155/96号来文，2001年10月。

⁵ 见经济、社会、文化权利委员会关于缔约国义务的性质第3号一般性意见(1990年)，(《经济、社会、文化权利国际公约》第2条第1款)，第9段。

利包括加入和组织工会的权利，获得保护免受强迫驱逐之害的权利，或享有为开展科学研究和创造性活动所不可缺少的自由的权利。⁶

11. 经济、社会、文化权利委员会确定了《公约》的最低限度核心义务，即被视为应立即生效而达到每项权利最低基本水平的义务。如有初步证据表明，有相当多的人被剥夺了这些权利，该缔约国就将被视为未履行《公约》规定的义务。⁷ 确定最低限度核心义务的因素通常是各种基本需求，尤其是最弱势群体的需求。委员会认为，如果缔约国要将未履行最低核心义务一事归结于资源不足，它就必须表明它“已尽了一切努力，利用可得的一切资源作为优先事项履行这些最低限度的义务”。⁸ 大会 2008 年 12 月通过的《公约》任择议定书提到了“缔约国所采取步骤的合理性”。⁹

12. 在为不同的方案分配现有资源时，应充分考虑到每项核心权利的内容，并特别注重社会弱势成员的需求。¹⁰ 委员会指出，“即使在明显缺乏可得资源的情况下，缔约国仍有义务努力争取保证在这种条件下尽可能广泛地享有有关的权利”。¹¹

13. 应该指出，产生侵犯经济、社会和文化权利行为的原因可能是采用了倒退措施，从而降低了对任何权利的保障程度。¹² 每个国家都有责任确保其管辖范围内的每一个人都获得最低限度的基本权利，而且可以十分明显地推定，《公约》不允许采取有关最低限度核心义务的倒退措施。¹³ 缔约国必须表明，如果从《公约》所述权利的总体来看，就可以说明这些措施是合理的，¹⁴ 也就是必须表明，采取这些措施的目的是争取实现一项紧迫目标，这些措施极为必要，而且无法利用限制性较小的现有措施来实现该目标。委员会第 3 号一般性意见第 12 段指出，即使在资源十分有限的情况下，也必须通过成本较低的专门方案保护社会弱势成员。

⁶ 见经济、社会、文化权利委员会关于适足住房权的第 7 号一般性意见(1997 年)：强迫驱逐(《公约》第 11 条第 1 款)，以及 A/HRC/4/18。

⁷ 经济、社会、文化权利委员会第 3 号一般性意见，第 10 段。

⁸ 同上。

⁹ 第 8 条，第 4 款。

¹⁰ 经济、社会、文化权利委员会第 3 号一般性意见，第 12 段。

¹¹ 同上，第 11 段。

¹² 见上文脚注 4，《关于侵犯经济、社会和文化权利的马斯特里赫特准则》，第 14 段。

¹³ 经济、社会、文化权利委员会关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)(第 11 条)，第 19 段，以及关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)(第 12 条)，第 32 段。

¹⁴ 经济、社会、文化权利委员会第 3 号一般性意见，第 9 段。

14. 《公约》规定的义务适用于国民，也适用于非国民，包括难民和寻求庇护者。然而，《公约》第 2 条第 3 款规定，发展中国家在适当顾及人权及它们的民族经济的情况下，得决定它们对非本国国民的享受本公约中所承认的经济权利，给予什么程度的保证。此外，《公约》关于国际援助和合作的条款特别是第 2 条，已被理解为反映了不采取干预在他国享有经济、社会和文化权利的行动的义务。¹⁵

B. 经济、社会和文化权利与公民权利和政治权利之间的关联

15. 从普遍人权框架的角度来看，经济、社会和文化权利与公民权利和政治权利之间有所关联。《世界人权宣言》载有一系列经济权利、社会权利、公民权利、文化权利和政治权利。世界人权会议在其 1993 年《维也纳宣言和行动计划》中确认，“一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系”，而且“必须站在同样地位上、用同样重视的眼光、以公平、平等的态度全面看待人权”。¹⁶《非洲人权和人民权利宪章》等一些区域文书则没有在这两套权利之间作出任何区别。此外，不歧视以及平等的原则同样适用于所有人权。

16. 负责监测《公民及政治权利国际公约》执行状况的机构人权事务委员会认为，根据《公约》第 26 条的规定，缔约国在采取对经济、社会和经济权利、即使是对不受《公约》保护的权利有影响的行动时，必须以非歧视的方式采取任何此类行动，而无论其资源短缺与否。此外，人权事务委员会还认为，根据《公约》第 27 条的规定，个人参与作为其所属少数族裔群体的文化组成部分的经济和社会活动的权利应该得到保护。¹⁷

17. 如果公民权利和政治权利遭到限制，社会和文化权利就无法得到充分落实。反之，如果不能充分行使经济、社会和文化权利，公民权利和政治权利就会被置之不顾。忽视这些权利的反恐措施和政策，很可能为贫穷、失业和更严重的社会不安全状况创造有利环境。一贯的歧视和结构性不公平现象可能会引发或加剧社会和政治紧张局势，从而出现恐怖行为，也因此必须开展反恐行动。

18. 能否享有公民权利和政治权利对能否享有经济、社会和文化权利的影响程度，与后者对前者的影响程度相同。例如，对行动自由的限制可能会影响享有适当住房和(或)工作的权利，享有食物权与享有生命权这两者之间则有着明显的关联。因此，各国都有义务将国际人权准则和标准纳入国家法规，包括宪法和国家法律，据此以相辅相成的形式落实这些权利。有些司法系统已通过保护公民权利和政治权利来保护经济、社会和文化权利。例如，印度最高法院已将获得卫生保

¹⁵ 经济、社会、文化权利委员会第 12 号一般性意见，第 14 段，以及关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)(《公约》第 11 和 12 条)，第 30-36 段。

¹⁶ 第一章，第 5 段。

¹⁷ 人权事务委员会关于第 27 条(少数群体的权利)的第 23 号一般性意见(1994 年)，第 6.2 段。

健的权利、适当住房的权利和食物权视为受《公民及政治权利国际公约》保护的生命权的组成部分。

19. 《经济、社会、文化权利国际公约》并未载有在紧急状况、灾害或武装冲突期间减损经济、社会和文化权利的明示条款，尽管这些状况可能会影响国家保障落实这些权利的能力，例如难以立即提供确保享有这些权利的资源。

20. 经济、社会、文化权利委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性建议(2000 年)(第 12 条)提及不能减损核心义务。¹⁸ 委员会在回顾其第 3 号一般性建议时确认，缔约国应履行核心义务，确保至少达到落实《公约》所述每项权利的最低基本水平，包括基本的初级卫生保健。委员会第 14 号一般性建议还指出：“结合更新的文书来看，如人口与发展国际会议的行动纲领，《阿拉木图宣言》为第十二条产生的核心义务提供了明确的指导。因此，委员会认为，这些核心义务至少包括以下方面：

(a) 保证在不歧视的基础上有权得到卫生设施、物资和服务，特别是脆弱和边缘群体；

(b) 保证能够得到最基本的、有充足营养和安全的食物，保证所有人免于饥饿；

(c) 保证能够得到基本住所、住房和卫生条件，及保证充分供应安全的饮用水；

(d) 根据世界卫生组织随时修订的《必需药品行动纲领》，提供必需药品；

(e) 保证公平地分配一切卫生设施、物资和服务；

(f) 根据流行病学的实际情况，采取和实施国家公共卫生战略和行动计划，解决整个人口的卫生关注；该项战略和行动计划应在参与和透明的基础上制定，并定期审查；战略和计划应包括一些方法，如健康权的指标和标准，用以随时监测取得的进展；制定战略和行动计划的过程及其内容，都应特别注意各种脆弱和边缘群体”。¹⁹

21. 此外，还必须在紧急状况时期保护基本的经济、社会和文化权利，特别是保护社会最脆弱群体的这些权利。同样重要的是必须确保所有的反恐措施都符合在采用这些措施时适用的法律框架。在任何时候，即使是在适用国际人道主义法的时候，都必须履行国际人权义务，包括《经济、社会、文化权利国际公约》规定的义务。

¹⁸ 第 47 段。

¹⁹ 第 43 段。

22. 许多国家在 2001 年 9 月 11 日后普遍滥用实施紧急状态的理由，而且采取的反恐特殊措施往往成为永久性措施。这些措施通常会限制公民权利和政治权利，并影响整个群体的经济、社会和文化权利。因此，这些措施可致使这些群体进一步边缘化、遭受进一步的歧视并可能引起激进行为。

23. 实施长期紧急状态的国家尤其难以排除紧急状态对经济、社会和文化权利的影响因素。在这种情况下，必须考虑到本国的社会经济状况，据以确定采取的措施是否相称，因为社会经济状况可随着时间的推移而有所改变。因此，安全的概念必须将这些权利考虑在内。此外，如果只是在公民权利和政治权利的框架内考虑存在作为宣布紧急状态依据的状况，也就只会从这个角度来确定应采用何种解决方案。这种有限的观点没有认识到社会经济权利可在任何全面的解决方案中发挥的作用。

三. 反恐措施及政策对享有经济、社会和文化权利的影响

A. 经济、社会和文化权利落实不足

24. 鉴于国家采取的反恐措施的性质，各种政策优先可能会显示出扭曲现象。在反恐的环境中讨论人权问题时，其优先事项将不会包括经济、社会和文化权利，因为这种讨论的重点主要是公民权利和政治权利，从而留下极少甚至根本没有留下任何空间用以讨论反恐措施对经济、社会和文化权利的影响，或使国家得以为落实反恐措施而采取必要的积极措施，将之成为任何反恐战略的组成部分。这种情况已反映在用于反恐的公共支出方面，多数国家此种开支的重点是军事、治安以及情报收集和分析工作。用于基本社会服务(如保健和教育)以及国际发展等领域的拨款大多没有增加，或更糟糕地是有所减少。但随着各国扩大反恐手段的范围，这种趋势似乎正在改变。

25. 已对经济、社会和文化权利产生影响的反恐措施的典型实例是影响住房权的措施。住房权常常因强行迁离和拆毁住房而遭到侵犯，在高度警戒区尤为严重。这些行动往往造成流离失所现象并加深贫穷程度，结果是产生更多的侵犯人权行为。

26. 欧洲人权法院在一宗案件中裁定，公安部队拆毁住房和破坏财产的行为是不人道的虐待行为。该法院指出，“即使假定采取此种行为的目的并非是有意图惩罚申诉人，而是为了以此劝阻其他人或防止恐怖分子使用申诉人的住房，这也不能成为采取这种虐待行为的正当理由”。²⁰ 关于住房权问题，人权委员会和人权理事会的若干决议以及经济、社会、文化权利委员会的一项一般性意见重申强

²⁰ Bilgin 诉土耳其案(第 23819/94 号申诉案)，2000 年 11 月 16 日。

行迁离是侵犯人权行为，并澄清了可根据国际人权法而具有正当理由的关于强行迁离的正当程序要求。²¹

27. 经济、社会、文化权利委员会关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性建议(1999 年)(第 11 条)呼吁各国“……在任何时候都避免危及其他国家粮食生产条件和取得粮食的机会的粮食禁运或类似措施。粮食绝不能作为一种政治和经济压力的工具”，²² 粮食也不应作为反恐措施。

28. 经济、社会、文化权利委员会第 14 号一般性建议还指出，“各国义务尊重健康权，特别是不能剥夺或限制所有人得到预防、治疗和减轻痛苦的卫生服务的平等机会，包括囚犯和被拘留者、少数群体、寻求庇护者和非法移民”。²³

29. 必须对移民和移徙法律和条例与安全反恐措施两者作出明确的区分。将所有的移民法律和政策都视为反恐法律的观点既不正确也不可取。但很明显的是，恐怖主义和安全问题可导致国家采取专门针对少数族裔和移民的措施。²⁴ 针对具体少数群体的措施所采用的形式包括对某一群体进行入侵性监视，规定某一具体族裔群体必须按印指纹，颁布指明某一特定少数群体对安全构成威胁的法令，或采取便于驱逐他们的措施。所有这些措施都对经济、社会和文化权利产生严重的影响。

30. 此外，在确保边界安全时可能会出现若干具体的人权关切问题，这些问题与个人出入国际公认的国界时所受的待遇和安检相关。

31. 各国日益将移民法律和政策置于反恐战略的中心。恐怖主义和国家安全关切问题已成为加强移民和庇护制度的理由。现在的趋势是从速遣返寻求庇护者或难民，而不充分考虑到他们的经济、社会和文化权利，从而使他们面临在原籍国遭受迫害的危险。这些措施可能对寻求庇护者、难民和移徙者以及更普遍而言地对非公民造成过分和歧视性的影响。

32. 反恐措施对妇女和儿童的经济、社会和文化权利的特殊影响往往遭到忽视。妇女遭受的不可容忍的影响往往既没有受到承认也没有予以补偿。²⁵ 《经济、社会、文化权利国际公约》以及《消除对妇女一切形式歧视公约》要求各国在所有情况下都确保遵守不歧视和性别平等原则。对恐怖主义相关罪行的宽泛定

²¹ 见经济、社会、文化权利委员会第 7 号一般性建议以及人权委员第 1993/77 号决议。又见关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则，A/HRC/18，附件一。

²² 第 37 段。

²³ 第 34 段。

²⁴ 经济、社会、文化权利委员会，关于在经济、社会和文化权利方面的歧视的第 20 号一般性建议(2009 年)(《公约》第 2 条，第 2 段)，第 10(a)、16、17、22、23、30 和 40 段。

²⁵ “在农业战略性时期任意逮捕和羁押农民的案件”。见联合国反恐执行工作队、打击恐怖主义的同时保护人权问题工作组举办的题为“恐怖主义和反恐措施对享有经济、社会和文化权利的影响”的专家研讨会文件，第 28 段，(2008 年 11 月 5 日至 7 日)。

义，例如将向恐怖分子提供物质支持、资助以及与之有联系的行为定为罪行的定义，也可能对妇女和儿童产生直接或间接的影响。²⁶

33. 非自愿失踪问题工作组在国际一级、²⁷ 欧洲人权法院在区域一级²⁸ 以及国家法院审议了反恐措施对家庭成员的影响问题。这些法院审理了涉及严重侵犯人权问题的若干案件，这些侵权行为主要影响到目标个人的公民权利和政治权利，也影响到家庭女性成员，使这些人经受焦虑、骚扰、社会排斥以及因失去男性养家糊口者而造成的经济困难压力。²⁹ 长期羁押却不审讯男性家庭成员的情况也会产生类似影响。非常规引渡以及强行驱逐家庭男性成员的行动，对平等享有适当住房权和家庭生活权等经济、社会和文化权利的原则产生有害影响。

34. 国家负有保障妇女的经济、社会和文化权利在反恐背景下不遭受侵犯的特殊责任。³⁰ 有时，针对丈夫和父亲采取的措施会使妇女和儿童丧失生计来源。这些情况表明，此种反恐措施会加重贫穷的程度，并加深在落实经济、社会和文化权利方面与贫穷相关的歧视现象，从而对妇女和儿童产生过分的影响。此外，反恐措施往往会加强军事化和维持治安行动，而这种情况可能会像恐怖主义本身那样，对妇女和儿童的人权造成范围更广的不利影响。在制定任何可持续的反恐战略时，应特别注重经济、社会和文化权利，包括妇女和儿童的此种权利。

35. 反恐措施对经济、社会和文化权利影响的一个方面，是有关这些措施的立法或适用可能会将合法的社会抗议活动和促进保护这些权利的全国性运动定为犯罪行为。这些活动包括工会和人权维护者开展的活动，以及争取促进劳工权、土地权、妇女权利和土著人民权利的运动。若干国家颁布了特别的法律和条例，限制民间社会团体争取以和平的方式促进经济、社会和文化权利的基本自由。有些国家逮捕了社会活动分子，并根据反恐法规对他们有关获得水和土地的基于人权的要求提出了指控。有些团体通过宣传人权和发展对社会排斥现象和不平等权力关系提出了挑战，但有时它们被指称为极端分子，致使他们的活动能力受到限制。

36. 必须将和平集会的权利和结社自由视为行使、要求和维护经济、社会和文化权利以及公民权利和政治权利的平台。此种权利和自由还往往是人权维护者开展工作的依据，也是创建民间社会和非政府组织、包括创建以经济、社会和文化权利问题为工作重点的此种组织的依据。因此，这些权利是民主社会的基础。但

²⁶ 国际法学家委员会，“评估破坏程度，敦促采取行动：恐怖主义、反恐怖主义和人权问题知名法学家小组的报告”，2009年5月4日，可查阅 <http://ejp.icj.org/IMG/EJP-Report.pdf>。

²⁷ E/CN.4/1435，第184-187段、E/CN.4/1492，第164-171段、E/CN.4/1983/14，第130-137段。

²⁸ Saadi 诉意大利案(第37201/06号申诉案)，2008年2月28日。

²⁹ 实例见大赦国际：“巴基斯坦：人权在‘反恐战争’中遭到忽视”，(2006年)。

³⁰ 见经济、社会、文化权利委员会，第20号一般性建议，第10、16和17段。

是，对享有这些权利施加的限制往往超出了反恐的必要范围，并可用来限制各种权利，尤其是工会和人权维护者的权利。³¹

37. 对被视为支持恐怖主义的宗教、族裔或政治团体的社会歧视现象营造了一种恐惧氛围。这种氛围限制了这些团体成员享有经济、社会和文化权利。随之在就业和获得住房方面产生的歧视，对移民和少数族裔等弱势群体的影响尤为严重，并对加剧贫困产生直接影响。在对人权维护者进行侮辱的地方，这种现象会败坏他们所捍卫的事业的名声，并妨碍他们将此种事业的目标交由国际论坛或国际人权机构审议。³²

38. 鉴于全面制裁可能对人权、包括经济、社会和文化权利产生有害影响，安全理事会已采用定向制裁³³作为反恐手段。安全理事会第 1822 (2008)号决议作出的这些改变令人鼓舞，但还远远不足以提供必要的保障以确保充分享有一切人权，³⁴也不足以公正地评估这项制裁制度对经济、社会和文化权利的影响程度。³⁵

39. 重要的是，制裁委员会³⁶在决定将个人或实体列入制裁名单时，必须充分重视制裁对经济、社会和文化权利的影响。³⁷如果在执行这些制度时不充分考虑到经济、社会和文化权利，按照安全理事会第 1373 (2001)号决议建立的制裁

³¹ 见 A/61/267，第 9 和 11 段。

³² 更多的详情见上文第段提及的专家研讨会讨论摘要，可查阅 http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg_protecting_human_rights.pdf。

³³ 定向制裁是使各国政府或团体遵守国际法和规范的手段。安全理事会第 1267 (1999)号决议建立了一种制裁制度，将无论身处何地的与基地组织、乌萨马·本·拉丹和(或)塔利班有关联的个人和实体都包括在内。此后，安全理事会通过十多项决议，重申并修改了这一制度。这些决议都是按照《联合国宪章》第七章通过的，它们要求所有国家都采取具体措施，应对与基地组织、乌萨马·本·拉丹和(或)塔利班有关联的个人和实体。

³⁴ 该制度要求会员国从速冻结基地组织、乌萨马·本·拉丹和(或)塔利班以及与之有关联的个人和实体的资金和其他金融资产。

³⁵ 经济、社会、文化权利委员会，关于实施经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系的第 8 号一般性建议(1997)，第 1 段，“……不论在何种情况下，实施经济制裁时均应充分考虑到《经济、社会、文化权利国际公约》的规定”。

³⁶ 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。

³⁷ “国际社会不应有任何幻想，人道主义方面的政策目标和人权方面的政策目标不可能轻而易举地同制裁制度的政策目标调和一致。制裁是一个强制执行的工具；同其他强制执行方法一样，它会造成伤害。怎样强调这一点都不过分。在作出实行制裁的决定时和其后审评有关结果时均应铭记这一点”。A/53/1，第 64 段，《秘书长关于联合国工作的报告》(1998 年)。

制度³⁸ 提出的挑战,可能比按照第 1267(1999)号决议建立的涉及塔利班的制裁制度³⁹ 更为严峻。

40. 若干区域性法院和国家法院日渐认识到,将个人和团体列入恐怖分子或相关实体名单或从名单中除名的做法,可能会对若干受国际保护的人权产生严重影响。在欧洲法院最近对卡迪和巴拉卡特国际基金会案作出了裁决⁴⁰ 以及人权事务委员会通过了意见⁴¹ 后,对此种制裁制度进行体制改革已成为必要之举。

41. 冻结资产的行动对包括财产权的若干人权有所影响。这直接影响到工作权和与之相关的行动自由的权利。人权事务委员会最近审理的一宗案例表明了列名对个人工作权的直接影响。人权事务委员会在 Nabil Sayadi 和 Patricia Vinck 诉比利时案中审理了关于安全理事会第 1267(1999)号决议所设的制裁制度的国家执行情况。⁴² 委员会指出,向申诉人发出旅行禁令是比利时将其姓名送交制裁委员会所致。委员会认为,这项旅行禁令侵犯了来文提交人根据《公民及政治权利国际公约》第 12 条应享有的行动自由权利,因为取消刑事调查以及缔约国提出除名要求都表明,限制旅行对保护国家安全或维护公共秩序都没有必要。委员会表示,该项旅行禁令致使受害人无法接受他国提供的就业机会。委员会根据其第 27 号一般性建议(1999 年)第 12 条(行动自由)指出,“如果这种限制仅仅是有利于可允许的意图是不够的,它们还必须是为保护这些意图而必不可少的才行”,并指出“限制性措施必须符合相称原则;必须符合履行保护的职能”。⁴³ 在通过该项决定之后,委员会六名委员就来文可否受理和案情的是非曲直发表了个人意见。

42. 由于个人列名目前没有任何时间限制,暂时冻结资产可能变为永久冻结,而鉴于制裁的严重程度,这种制裁又可能相当于刑事处罚。这很有可能远远超出联合国打击因个别事件造成的恐怖威胁的目的范围。此外也没有统一的举证标准和程序。这种情况造成了严重的人权问题,因为所有的惩处决定都应该是司法决定或应该予以司法复审。

³⁸ 见第 1373 (2001)号决议,第 1 段(c),其中未确定必须根据这些措施冻结其资产的具体人员如基地组织和塔利班成员的综合名单。

³⁹ 见第 1267 (1999)号决议,第 4 段(b),其中具体提及塔利班或“为塔利班拥有或直接或间接控制的任何企业”。

⁴⁰ 欧洲法院大法庭,卡迪和巴拉卡特国际基金会诉欧洲联盟和欧洲共同体委员会案,合并案 C-402/05P 和 C-415/05P,2008 年 9 月 3 日。

⁴¹ 第 1472/2006 号来文, Sayadi 和 Vinck 诉比利时案, CCPR/C/94/D/1472/2006, 2008 年 10 月 22 日通过的意见。

⁴² 同上。

⁴³ 同上,第 10.5 段。

B. 滋长恐怖主义的条件

43. 《全球反恐战略》列举了滋长恐怖主义的种种条件，例如长期冲突、占领、镇压行动、缺乏民主和法治、贫穷、侵犯人权行为、族裔、民族和宗教歧视、政治排斥现象、社会经济边缘化、不平等现象、不安全状况以及集体惩罚行动。由于文化权利与人的尊严有着内在关联，这种权利在这方面尤为重要。

44. 对滋长恐怖主义的条件开展的研究区分了以下四类起因：(a) 结构性因素，如人口失衡、主观的匮乏感、内心的不公平感；(b) 促进因素，例如国家陷于崩溃状态、易于获得武器和爆炸品、大众媒介和互联网的发展；(c) 动机因素，包括冲突和根深蒂固的历史性不公正现象；(d) 所谓的触发因素——最终迫使个人采取恐怖行动的事件。切实有效和齐头并进地应对这几类起因，可以落实尊重人权。⁴⁴

45. 如果减少分配给促进实施保健或教育部门等经济、社会和文化权利方案的资源，而将之重新分配用于安保和反恐行动，就可能产生更多的有害影响。全球都强调反恐的事实，已经加快了捐助国和捐助机构将安全关切事项纳入发展政策的趋势。一些以官方发展援助资助安保活动的国家的政策已经在发展团体和民间社会中引起了争议，它们强调指出，这些政策可能对可利用的援助产生有害影响，从而削弱国家落实经济、社会和文化权利的能力。

46. 查明滋长恐怖主义的条件可有助于制定应对措施，而又不致对享有经济、社会和文化权利产生有害影响。这些滋长条件取决于哪种运动在从事恐怖行动：是民族运动、族裔身份认同运动、少数宗教群体运动还是反叛运动。在这些背景下侵犯人权行为的实例包括剥夺使用生产资源(包括土地)的权利；不承认文化权利，从而使整个群体丧失其身分特性和尊严；毁坏他们的家园和财产；缺乏伸张正义的途径；对侵犯人权行为不予惩罚；以及将人权维护者的活动以及争取在民主空间中表达其需求的其他人员的活动定为犯罪行为。

四. 有关经济、社会和文化权利的义务和责任

47. 人权条约机构负有监测各国实施反恐措施和执行国际人权法的情况的独特任务。这些机构特别包括经济、社会、文化权利委员会，消除种族歧视委员会，消除对妇女歧视委员会以及人权事务委员会。经济、社会、文化权利委员会审视了反恐措施在经济、社会和文化权利方面产生的影响，⁴⁵ 也审视了恐怖主义对这些权利的影响。⁴⁶ 人权事务委员会还审视了个别制裁措施对列入联合国制裁

⁴⁴ Tore Bjorgo, 《恐怖主义的根源：误解、现实和前进之路》(纽约, Routledge 出版社, 2005 年), 英文本第 3 页。

⁴⁵ E/C.12/1/Add.105, 第 14 段。

⁴⁶ E/C.12/1/Add.71, 第 8 段。

委员会制裁名单的组织或机构或得益于其服务的组织或机构的经济、社会和文化权利产生的影响。⁴⁷ 这种人权监测工作面临着各种挑战，其中包括许多缔约国未及时向条约机构提交报告，有些国家则根本不提交报告。这种现象将致使难以充分审视对经济、社会和文化权利具有潜在有害后果的反恐措施。

48. 特别程序任务负责人也审视反恐措施对人权的影响。他们通过国家访问、专题研究、报告和来文，促进在这方面保护经济、社会和文化权利。⁴⁸

49. 在国家一级，应该强调司法系统的国家人权机构、公民权利团体和人权组织的预防作用和监测职能，并强调立法机构在拟定和颁布相关法规以及就预算分配及经济、社会和文化权利作出决定方面的作用，同时充分考虑到安全关切问题。负责监测在反恐背景下落实经济、社会和文化权利状况的其他世界性和区域性人权机制也很重要。这些机制包括反映反恐措施对经济、社会和文化权利影响的人权理事会新设的普遍定期审议机制，非洲人权和人民权利法院，非洲同行审查机制，美洲人权委员会，欧洲人权法院，以及欧洲社会权利委员会。

50. 诉诸司法解决办法以及对侵犯经济、社会和文化权利行为采取补救措施的问题极为重要。为侵犯经济、社会和文化权利行为受害者进行适当的司法复审并提供适当赔偿，对于确保这方面的问责制至关重要。各国对反恐措施进行独立的司法复审，包括复审影响经济、社会和文化权利的反恐措施，可以发挥确定这些措施是否具有相称性、效益和合法性的作用。要使这些措施真正切实有效，就必须在国家、区域和国际各级确保法院有权审理人权问题。

51. 在这方面，重要的是必须回顾经济、社会、文化权利委员会关于《公约》在国内的适用问题的第 9 号一般性建议(1998 年)。该建议指出：“人们有时提出，涉及资源分配的事宜应由政治当局而不是法院来决定。尽管不同政府部门的各自权限必须受到尊重，但也需要承认法院已经全面参与与资源有重大关系的各种事宜。对经济、社会和文化权利加以严格地分类，在定义上将它们置于法院的管辖权限之外，这是武断的，与两套人权原则不可分割、相互依存的原则相违背。这样做也会严重削弱法院保护社会中最脆弱、最贫困群体的权利的能力”。⁴⁹

52. 另一些挑战包括的事实之一是，即使经济、社会和文化权利须经司法复审，法院的判决也往往得不到充分执行。这可能要求建立具体的机制，负责监测遵守司法裁决的情况。此外，司法程序过长的现象也可成为重大的问题。在这方

⁴⁷ 第 1472/2006 号来文，Sayadi 和 Vinck 诉比利时案，CCPR/C/94/D/1472/2006，2008 年 10 月 22 日通过的意见。

⁴⁸ 实例见 A/HRC/6/17，E/C.12/1/Add.105，第 14 和 35 段、E/CN.4/2004/80/Add.3 以及 E/CN.4/2004/80。

⁴⁹ 第 10 段。

面，国家人权机构，例如在拉丁美洲设立的监察员制度，以及有效的行政申诉制度，可对涉及获得社会服务和利用社会方案的索赔要求作出更迅速的回应。

53. 在很多情况下，经济、社会和文化权利在反恐的背景中遭到了侵犯，但并没有审查有关补偿、赔偿和恢复原状等问题。最近通过的《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书⁵⁰是在经济、社会和文化权利可由法院审理方面的一种重要发展。该任择议定书获得了认可，从而填补了国际人权体系中的一个历史性空白。除了使侵犯人权行为受害者拥有发言权之外，⁵¹该任择议定书还可增强受害者的能力，使他们在用尽所有国内补救办法之后，还能谋求诉诸司法应对侵犯经济、社会和文化权利的行为。⁵²

五. 结论和建议

54. 恐怖主义对所有人权，包括经济、社会和文化权利产生严重影响。因此必须根据国际人权法、人道主义法和难民法规定的国家义务采取反恐措施。这些措施必须具有适当、相称、合理、非歧视、非任意、有效和正当的性质，不得过度影响享有人权，尤其是不得影响最易受侵犯人权行为之害的群体如土著人民、少数群体、移徙者、妇女和儿童享有人权。

55. 在采取非常反恐措施、包括在紧急状态期间采取的措施尤其是长期措施时，各国必须特别注意这些措施对人权、尤其是对经济、社会和文化权利的影响。这些措施可对弱势群体产生特别有害的影响，包括产生可能引起激进行为的危险。

56. 鼓励各国在《经济、社会、文化权利国际公约》任择议定书开放供签署后成为议定书缔约国，并发展国家机制，负责处理为侵犯经济、社会和文化权利行为受害者提供补救措施和赔偿的问题。

57. 各国应在制定反恐法规、政策和措施时审查它们对经济、社会和文化权利的影响，确保符合与保护这些权利相关的所有要求。应该特别重视为落实经济、社会和文化权利拨出充分的资源。

58. 联合国人权系统应该在反恐的同时继续处理人权和基本自由的问题，以求协助会员国在切实打击恐怖主义的同时履行国际人权义务。本办事处将继续审查在反恐时保护经济、社会和文化权利的问题，并就国家在这方面的义务提出一般性建议。

⁵⁰ 经大会于 2008 年 12 月 10 日通过。

⁵¹ A/HRC/4/18，附件二，第 32 和 33 段。

⁵² 见联合国人权事务高级专员，新闻稿，2008 年 12 月 10 日。