



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/88
9 March 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的
第 60/251 号决议的执行情况

联合国人权事务高级专员关于既打击恐怖主义又
保护人权和基本自由问题的报告 *

概 要

本报告是根据人权理事会第 2/102 号决定提交的，提供了有关人权事务高级专员办事处最近为既打击恐怖主义又保护和增进人权所开展活动的最新情况。

高级专员是将保护和增进所有人权与有效打击恐怖主义的措施作为相互补充、相辅相成的两个目标论述的，各国必须将实现两个目标作为其保护义务的一部分。报告概述了高级专员对国际合作打击恐怖主义所引起人权问题的立场，特别是拘留和转移恐怖活动嫌疑人问题、程序性义务和对恐怖分子嫌疑人个别制裁的问题。报告最后指明了一些与反恐方面的司法合作有关的实际问题。

* 本报告在限期之后提交是为了反映最新情况。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背 景.....	1 - 4	3
二、最近的活动.....	5 - 7	4
三、人权和国际反恐合作.....	8 - 31	4
A. 不驱逐.....	8 - 16	4
B. 程序性义务.....	17 - 22	8
C. 个人制裁.....	23 - 31	10
四、结 论.....	32 - 34	13

一、背景

1. 人权理事会在其 2006 年 10 月 6 日的第 2/102 号决议中请人权事务高级专员“继续按照人权理事会以前通过的所有决定开展活动，并更新有关报告和研究报告”。关于目前的既打击恐怖主义又增进和保护人权的问题，已根据人权委员会第 2005/80 号决议向该委员会提交了一个全面的年度报告(E/CN.4/2006/94)。报告中所载情况仍然符合现实，并得到秘书长根据第 60/158 号决议向大会所提交报告(A/61/353)的补充。按照人权事务高级专员办事处的理解，第 2/102 号决定意在保持有关这一问题的报告周期，直至理事会另外做出决定。因此，向人权理事会提交的本报告论述了过去一年中既打击恐怖主义又保护人权的情况。

2. 保护和增进所有人权与有效打击恐怖主义的措施是相互补充、相辅相成的两个目标，实现这两个目标是各国必须履行的保护义务的一部分；我继续从这个角度进行论述。在这方面，人权高专办的工作重点一直是，在恐怖主义和反恐怖主义的背景下，如何加强对人权的保护和加强法制，特别是如何加强安全、情报和执法机关的能力，使其能更好地将人权标准纳入自己的工作；维护恐怖主义受害者的人权；以及可能被恐怖分子利用的条件。

3. 实现这些目标对切实执行大会 2006 年 9 月 8 日第 60/288 号决议通过的《联合国全球反恐战略》十分重要；《反恐战略》把人权看作打击恐怖主义的根本基础，强调各国必须确保，为打击恐怖主义采取的任何措施都符合其依照国际法、特别是人权法、难民法和国际人道主义法应承担的义务。人权高专办正在主持召开一系列专家会议和研讨会，目的是帮助明确和更好阐明会员国与反恐有关的人权义务；制定帮助实际工作者的措施；应会员国要求从技术上帮助它们制定符合人权的反恐法规和 policy；支持有关的联合国机制。

4. 在本报告所涉时期，我不断研究在反恐背景下保护人权的问题，特别是在反恐和人权方面的国际合作和法制问题。近些年来，恐怖主义和反恐措施对世界各国的司法产生了显著影响。各国对恐怖主义威胁的反应改变了对内和对外政策。国家有义务保护其管辖范围内的人不受恐怖分子袭击，支持有效的反恐措施也明显符合公众利益。但必须在国际人权法的范围内采取这些措施。对涉嫌参与恐怖主义活

动者的“非常”转移、不通过应有程序进行拘留、采用国际法不允许的审问办法、利用秘密证据和通过酷刑获取的证据等做法，都是令人严重关切的问题。本报告的目的是：明确在涉及遭受酷刑和其它人权受侵犯的实际危险的情况下国家的不驱逐义务的性质和范围；探讨对特定的涉嫌参与恐怖主义活动者的制裁所涉人权问题；明确反恐方面的有效司法合作所面临的一些实际问题，包括与情报利用、交流证据和信息共享有关的问题。

二、最近的活动

5. 2006年11月，人权高专办、欧洲安全与合作组织(欧安组织)及民主体制和人权事务处(民主人权处)联合召开了一次关于人权和国际反恐合作的研讨会。研讨会由列支敦士登政府主持，外交部长、总检察长和列支敦士登常驻联合国纽约总部代表参加了会议，约50人出席了这次为期2天半的研讨会。讨论是按照《查塔姆大厦规则》进行的(会议保密有助于畅所欲言)，为下述各界人士提供了一个表达意见的机会：欧安组织各成员国的内政部长、司法部长、国防部长和外交部长，以及人权法和国际法专家。大家就各国政府和其它有关方面目前在反恐中面临的人权问题进行了开放和积极的对话。

6. 研讨会的主要目的是明确和讨论欧安组织成员国在国际反恐合作方面的国际人权义务和承诺，帮助各国确保其反恐措施符合其根据国际人权法应履行的义务。研讨会的重点是与转移涉嫌参与恐怖主义活动者有关的问题，包括不驱回原则、程序保障和转移人员的应有程序。与会者还讨论了与交换证据和信息共享有关的问题，以及冻结资产等个别制裁问题和国家和国际记录机制所涉人权问题。

7. 在本报告中，我提到在专家研讨会上提出的一些问题，并提出了一些供进一步考虑的问题。其它区域将会受益于对区域案例和做法的类似分析。

三、人权和国际反恐合作

A. 不驱回

8. 作为一种反恐措施，一个国家可依法拘留涉嫌进行恐怖活动者。但我关切地注意到，在某些情况下，对涉嫌参与恐怖活动者的拘留和转移超出了既有国家和

国际法律的范围。在所采取措施涉及剥夺个人自由的任何情况下，都必须考虑是否符合与人身自由与安全、法律面前得到承认的权利和适当程序权利有关的国际和区域人权法。

9. 我仍然关切的是，某些国家以外交保证、谅解备忘录和其他形式的外交协议为自己开释，将涉嫌恐怖主义活动者遣返或非正常转移到他们可能面临酷刑或其人权遭受其他侵犯危险的国家。已确立无疑的案例法和证据表明，这种安排不起作用，因为不能适当保护有关人员不遭受酷刑和虐待。外交保证不能免除不驱回的义务，这项义务要求各国避免将有关人员遣返至有遭受虐待的实际危险的地方。在多数情况下，保证都是在具有约束力的国际或区域条约缔约国之间做出的，这些条约禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚和导致这些做法的驱回。在国际人权法律范围之外缔结的临时协议会削弱这一制度，破坏制度所基于的原则。应当通过现有结构，特别是通过建立由独立国际和国家机构定期访问被剥夺自由者所在地的制度，集中力量充分履行国际人权义务。根据国家的国际人权义务，各国必须采取积极措施调查有关指控，只要有可靠情报表明有人被或通过国家管辖机关转移到他们会面临酷刑实际危险的地方。

10. 《关于难民地位的公约》第三十三条第(一)款和《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 3 条以及新通过的《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第十六条，都明确承认不驱回的原则。这一原则也反映在《公民权利和政治权利国际公约》第七条中；根据人权事务委员会的解释，这里还包括，缔约国“不得通过引渡、驱逐或驱回手段使个人回到另一国时有可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚”；¹ 在区域一级，也反映在《欧洲保护人权和基本自由公约》第三条中。

11. 欧洲人权法院大法庭重申了在其关于 **Chahal** 诉联合王国一案的判决中表明的无条件禁止驱回的原则；它指出，禁止是绝对的，不允许有任何例外，即便是

¹ HRI/GEN/Rev.1, 第 9 段，关于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的第 20 号一般性意见。

在国家安全受到威胁的情况下。² 但是，在反恐的情况下，禁止的绝对性面临挑战。例如，某些国家政府在欧洲人权法院审理 Ramzy 诉荷兰 一案(第 25424/05 号申诉)时试图质疑在 Chahal 案中阐明的对驱回法律禁令的绝对性质。前者涉及根据《欧洲人权公约》提出的一项申诉。申诉人争辩说，如果被逐回阿尔及利亚，他在阿尔及利亚当局手中将有遭受酷刑或虐待的实际危险。采取行动者则争辩说，即便存在这种危险，也要根据国家的安全利益考虑不驱回的原则。

12. 我想到已确立的国际法原则规定，在有关人员在接受国有遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险的情况下，禁止驱回是绝对的，无条件或无限制的。这一原则往往被看作一种程序规则，它包含在禁止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚这一总的原则中，是对它的补充。但这项义务也适用于涉及严重侵犯人权的其他情况。例如，人权事务委员会曾说，《公民权利和政治权利国际公约》第二条要求缔约国确保在其领土内和受其管辖的所有人享有公约规定的权利，“这就意味着如果有重大理由相信，在实施驱赶的国家或者有关人士可能最终被赶往的国家之中确实存在《公约》第 6 条和第 7 条所设想的那种会造成不可弥补伤害的风险时，缔约国有义务不采取引渡、驱逐出境或者其他手段将有关人士逐出其国境”。³ 虽然人权事务委员会没有阐明何种违法行为构成“不可弥补的伤害”，但除酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚以外，这至少还应当还包括任意剥夺生命权和强迫失踪。使人遭受明显不公平的审判也同样构成这种伤害。同样，区域人权法院和各国法院也已同意，不驱回原则适用于《欧洲人权公约》关于酷刑和其他虐待(第 3 条)和任意剥夺正义(第 6 条)的规定。也有证据表明，根据《欧洲人权公约》第 6 条提供的保护延伸到认罪求情协议，因为这可能会减损接受公平审判的权利。虽然尚未生效，《欧洲联盟基本权利宪章》反映了欧洲人权法院的惯例，其中规定，“不得将任何人转移、驱逐或引渡到他或她在那里可被遭受死刑、酷刑或其他不人道或有辱人格的待遇或处罚的国家”(第 19(2)条)。

² 1996 年 11 月 15 日，第 1996-V 号报告，Chahal 诉联合王国，第 74 和 80 段：“在有确实理由使人相信，如果驱逐，在接受国会面临违反第 3 条的待遇之危险的情况下”。另见《国际比较法季刊》第 55 卷，第 511 (2006) 号，Louise Arbour：“以我们的名义和代表我们”，第 517 页，脚注 15。

³ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见，第 12 段。

13. 转移涉嫌参与恐怖活动者还可能涉及其他严重侵犯人权的问题。例如，转移和拘留一个人不可避免地会危及其家庭生活，这特别是因为家庭成员往往被实际剥夺联系权利，受扶养者被剥夺生活来源。从国际人权法的角度来看，不驱回的义务在多大程度上适用于可能造成侵犯家庭生活权利等人权的转移，目前还不清楚。我会继续说明反恐情况下不驱回原则的范围。

14. 关于在个别情况下对酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇的危险的评估，我关切地注意到，各国在国家一级适用的不同标准可能会妨碍在反恐情况下不驱回原则的一致适用。《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 3 条要求，有“充分理由相信 [个人] 有遭受酷刑的危险”，而禁止酷刑委员会认为，这要求“绝不能仅仅依据理论或怀疑”。⁴ 人权事务委员会曾说，“在有确实理由相信有遭受不弥补伤害的危险时”就产生了不驱回的义务，⁵ 而欧洲人权法院则要求有确实理由相信一个人会面临遭受违反第 3 条的待遇的实际危险。⁶ 但在国家一级，有些成员国在评估危险时采用了较低的标准，例如要求“非常可能有遭受酷刑和虐待的危险”。所有国家都应当确保，有关酷刑的国家级立法与《禁止酷刑公约》一致，包括适当刑罚，以便履行国际法规定的防止和消灭种种酷刑的义务。

15. 禁止酷刑委员会为评估酷刑危险提供了一些指导，评估应当争取确定有关人员在被遣返的国家是否有亲身遭受酷刑的危险。禁止酷刑委员会认为，“一国境内存在着一贯严重、公然和大规模侵犯人权的情况，并不因此构成充分理由，以确定某一具体个人返回该国后会面临遭受酷刑的风险；不存在长期公然侵犯人权的状况，也并不意味着，某个个人在其具体情况下，不会面临遭受酷刑的风险”。⁷ 必须对案件逐个进行评估，不能单凭理论或怀疑。出于实际和法律原因，在涉及将人员从一个国家转移到另一个国家的情况下，转移国应当承担举证责任，提供有关情况，说明在接受国可能遭受酷刑和虐待的危险。

⁴ 禁止酷刑委员会，第 1 号一般性意见，第 6 段。

⁵ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见，第 12 段。

⁶ 欧洲人权法院，1996 年 11 月 15 日，*Chahal* 诉联合王国，第 80 段。

⁷ 禁止酷刑委员会，*SG* 诉荷兰(第 135/1999 号)，A/59/44，第 11 页，第 6.2 段。

16. 最重要的是，国家反恐战略应当争取防止恐怖主义行为，起诉对这种行为负有责任的人，增进和保护人权及法制。在这方面，我要强调，遵守“引渡或起诉”义务非常重要。承认各国在处理仍然在其管辖范围之内涉嫌从事恐怖主义活动的人员方面有很大困难，但只要可能，就应当依据本国刑法对这种人进行起诉。从安全和执法角度来看，最有效的反恐战略要求国家努力让涉嫌恐怖主义的人员留在境内，以便于收集情报和监控，同时严格遵守人权和法制。在任何情况下，国家都应当遵守不驱回的原则，这对确保防止酷刑至关重要。

B. 程序性义务

17. 各国有义务以透明及符合人权和法制的方式转移被拘留者，包括人的固有尊严得到尊重的权利、每个人在法律面前得到承认的权利和通过应有程序的权利。国际人权法律框架要求，任何自由的剥夺均必须根据法律确立的理由和程序，让被拘留者了解拘留原因，并将对他们的指控立即通知他们，允许他们与律师接触。另外，还必须确保有一名司法官员对拘留及时进行有效监察以确定拘留是否合法，同时保护被拘留者的其他基本权利。即使在紧急状态下，与律师的起码接触和对预防性拘留时间规定的合理限制也仍然是必须的。另外，国家当局有义务防止侵犯人权，并对有关涉及违反国际法转移或拘留人员的做法的指控积极进行调查。

18. 人权事务委员会认为，禁止犯人与家庭成员和其他人接触违反根据《公民权利和政治权利国际公约》国家应承担的以人道主义对待犯人的义务。它还强调了下述规定的重要性：拘留必须是在公认的地点，对被拘留者的姓名和拘留地点必须适当登记。绝对禁止秘密拘留、扣留人质或绑架以及强迫失踪。新通过的《保护所有人不遭受强迫失踪公约》说明了这些违法行为的严重性；其中第二条给“强迫失踪”下的定义是：“国家代理人，或得到国家授权、支持或默许的个人或组织，逮捕、羁押、绑架，或以任何其他形式剥夺自由的行为，并拒绝承认剥夺自由之实情，隐瞒失踪者的命运或下落，致使失踪者不能得到法律的保护”。《公约》申明任何受害人对强迫失踪的案情和失踪者的下落，享有了解真相的权利，并享有为此目的自由查找、接受和传递信息的权利。《公约》规定，各缔约国应采取必要措施，确保在本国的刑法中将强迫失踪行为列为犯罪。此外，大规模或有组织的强迫失踪行为，构成相关国际法所界定的危害人类罪，应招致相关国际法所规定的后果。

19. 根据移民法和难民法，也会有与不驱回义务有关的程序问题。例如，在某些国家，有人担心涉嫌从事恐怖活动的人可能会利用或滥用难民和移民程序，同时也有人担心个人对拒绝给予难民地位的决定提出上诉的权利会受到影响。

20. 在这方面，应当提一下国际人权法和国际难民法内含的一些灵活性，其中包括一些防止滥用的规定。例如，《世界人权宣言》第十四条第(二)款规定，“在真正由于非政治性的罪行或违背联合国的宗旨和原则的行为而被起诉的情况下，不得援用此种权利”。同样，《关于难民地位的公约》第三十三条第(二)款对不驱回原则在下述情况下的适用也给予了限制：“如有正当理由认为难民足以危害所在国的安全，或者难民已被确定判决认为犯过特别严重罪行从而构成对该国社会的危险”。在一个人已经被给予难民地位的情况下，如果在审议难民地位时有新证据，这个证据也可以导致难民地位被取消。另外，在《难民公约》第一条第(六)款的排除条款适用的情况下，《难民公约》规定的义务不适用于难民所在国。特别是，《难民公约》第一条第(六)款(乙)项涉及在被接受为难民之前犯过严重非政治罪行的申请人，而其罪行可能包括恐怖活动。各国应尽一切努力确保谨慎适用《难民公约》第一条第(六)款和第三十三条第(二)款第2段的规定。然而，即便在这些情况下，出于人权考虑禁止驱回也是适用的。

21. 所有国家都有一项积极义务确保其领土不被用来将一些人转移到他们可能会遭受酷刑的地方，包括采取各种实际措施查明外国通过其领土进行的活动是否涉及这种做法，无论有无证据让人相信。但是，领土被用来为转移恐怖主义嫌疑分子提供便利的国家面临着一些实际问题。例如，作为满足这些积极义务的一项起码义务，一个国家应当要求履行什么程序以确保它不是“不正常”转移做法的同谋？

22. 各国至少应当确保，人员从一国领土向另一个领土的任何转移都是根据法律规定，并且是在国际法范围内进行的。另外，在任何转移之前都必须保证有司法监督和审查，一旦有关于涉及酷刑危险的引渡的可信指控，必须进行调查。在任何情况下都应当对所有情况进行评估，包括转移国在转移前的做法，转移所用飞机或车辆的出发地和目的地，转移国是否准备分享资料和(或)提供保障，以及在使用飞机的情况下，飞机状况是否符合《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》)的规定。

C. 个人制裁

23. 对涉嫌参与恐怖活动的个人的有针对性的制裁可以是国家反恐斗争的一种手段。例如，冻结某人的资金财产或实行旅行禁令可以是追踪，甚至是防止恐怖活动的重要手段。然而，对涉嫌参与恐怖活动的个人进行制裁的现行国际制度会给保护人权带来一些严重问题。对涉嫌从事恐怖活动的组织和个人的国家和国际列名单办法，包括导致冻结财产的联合国和区域名单所涉及的人权问题值得特别关注，因为被列入名单会给个人及其家庭和社区带来严重后果。

24. 当前对选定个人或非国家实体的有针对性制裁制度，包括安全理事会第1373(2001)号决议规定的一般反恐措施和安全理事会第1267(1999)号决议规定的对基地组织和塔利班的制裁。根据安全理事会第1267(1999)号决议以及后来通过的第1390(2002)号等决议将一个人或一个实体列入名单，这给所有会员国提出了一项义务，即对被列入名单的个人或实体采取制裁措施，包括旅行禁令和冻结财产。关于是否将某人或实体列入制裁名单的决定是根据第1267(1999)号决议成立的安全理事会委员会(1267委员会)根据会员国提供的情报做出的，只有在该委员会全体一致同意的情况下或根据安全理事会的决定才能从名单中排除。在区域一级，为落实安全理事会的名单制度，欧洲联盟理事会通过了详细的《共同立场和规则》，从而建立了个人制裁制度。

25. 和以前的普遍制裁制度相比，有针对性制裁制度是一个重大改进，但由于在列入名单和排出名单程序方面缺乏透明度和应有程序，仍然引起一些严重人权问题。例如，目前，对制裁委员会的名单所依据情报的准确性或所实行制裁的必要性和适当性没有审查机制，受影响者也没有权利求助于独立的国际审查机构。可能被错误列入名单的个人或实体所能依靠的唯一办法是通过其国籍国或居住国向安全理事会申诉。全面讨论这些人权问题超出了本文件的范围，简要地说，其中包括与下述方面有关的问题：

- 尊重应有程序权利：切实受到联合国列入名单程序影响的人实际上没有要求进行公平听证的权利；
- 列入名单所依据证据的标准：对个人的有针对性制裁明显具有惩罚性质，但对证据标准和程序没有统一规定；
- 通知：会员国有责任通知其国民他们已被列入名单，但通常没有这种通知。个人有权知道列入名单决定的原因以及对决定提出质疑可利用的程序；

- 个人制裁的时限：个人在名单上的时间通常没有“结束日期”，因而有可能使对财产的暂时冻结变成永久冻结。个人在名单上的时间越长，其惩罚意义越大；
- 过程的参与权：在现行的联合国制裁体制中，只有国家才具有身份，所设想的是，国家将代表个人行事。但实际上往往并非如此，个人实际上被排除在可能对其产生惩罚作用的过程之外；
- 补救办法：对在制裁过程中人权遭受侵犯的个人，没有考虑他们可利用的补救办法。

26. 《世界首脑会议成果文件》(见大会第 60/1 号决议)中考虑到这些问题，因此，吁请安全理事会在秘书长支持下，确保订立公正、透明的程序，用于将个人和实体列入制裁名单和从中删除，以及给予人道主义豁免。⁸

27. 根据大会第 60/1 号决议第 109 号决议规定的这项任务，秘书长责成法律事务厅与联合国人权事务高级专员办事处和政治事务司密切合作，启动一个部门间程序，以便拟订提议和准则，供安全理事会审议。这一任务在这一过程的基础上，秘书长起草了一个非正式文件，其中阐述了秘书长有关制裁名单上的个人与实体的列名与除名问题的意见。他已将这一文件送交安全理事会成员国审议。⁹ 2006 年 6 月 22 日，秘书长召开了一次题为“加强国际法：法治与维持国际和平与安全”的专题辩论会。法律顾问在这次辩论会的一次发言中提到秘书长的非正式文件，他说：

“根据这份非正式文件，确保列名除名程序公平透明的最起码标准包括下列四项基本内容：

“第一，被安理会制裁的人，有权利被告知这些制裁措施，在可能的情况下，尽快了解对其实行制裁的原因。通知书中应包括一份说明，并介绍如何提出要求审查与豁免的办法。一封适当的说明书需要事先确定明确的列名标准。

⁸ 正在根据《成果文件》的要求采取各种后续行动。例如，2006 年 3 月，德国、瑞典和瑞士与其他有类似想法的国家共同散发了委托沃森国际研究所编写的一个分析报告，题为：“通过公正和明确的程序加强针对性制裁”。欧洲理事会也委托 Iain Cameron 编写了一个报告，题为：“欧洲人权法院，应有程序与联合国安全理事会反恐制裁”。

⁹ 2005 年世界首脑会议成果文件中应由秘书长采取行动的的各项决定的执行情况：秘书长的报告 (A/60/430, 2005 年 10 月 25 日) 第 20 段。

“第二，这种人有权提出书面要求，要求相关决策机构在合理的时间内听取其辩解。这项权利应包括有能力向这一决策机构直接上述，可能通过秘书处内的一个联络单位，以及有权得到律师帮助或有律师代理。对案情审理应该有时限规定。

“第三，这种人有权得到一个有效的审查机制的审查。这种机制的效力，将取决于机制的公正性、独立程度，以及提供有效补救的能力，其中包括取消制裁措施和/或给予赔偿，具体赔偿条件仍有待决定。

“第四，安全理事会应当主动定期审查对个人的制裁措施，尤其是冻结资产的措施，可能通过安理会的各个委员会，以减少违反财产权和相关人权的风险。这种审查的频率应与所涉权利和利益相称。非正式文件还表示，以上四条经必要改动后，也适用实体。”¹⁰

28. 与联合国针对性制裁体制有关的程序近来有了一些改进。2006年11月，1267委员会提出了适用于列入新名单的修订标准，包括关于指定国家提供要列入名单个人和实体的详细资料以及案情详细说明的要求。尽管如此，针对性制裁体制仍然会造成一些严重的人权问题，这特别是因为有关程序没有为受影响者提供机会，让他们知道正在对他们采取这种措施，或给他们提出意见机会，也没有为他们提供对被列入名单表示反对的程序。为解决这些问题，2006年12月，安全理事会通过了第1730(2006)号决议。第1730号决议规定了“除名程序”，并在秘书处内设立了一个与指定国家联络和接收除名请求的中心。对为确保将个人和实体列入宣传制裁名单和从中除名的程序的公平和明确迈出的第一步，高级专员表示欢迎，但到目前为止所采取的措施仍远不能说是问题的全面解决办法。

29. 上面所述以及其他人权问题给国家和区域法院处理个人列入名单程序问题带来一些挑战。¹¹这其中最近一个向欧洲法院一审法院提出了挑战，即“伊朗人民穆扎丁组织”¹²案。这个组织最初于2001年3月28日被大不列颠及北爱尔兰联合王国内政部国务秘书根据2000年《反恐法》列为恐怖主义组织。该组织针对这一命令采取了两次行动，但没有成功。一次是向高等法院申请司法审查，一次是向

¹⁰ 安全理事会第5474次会议，2006年6月22日（S/PV.5474）。

¹¹ 例如，见2005年9月21日，第T-315/01号案，Kadi诉理事会和委员会；2005年9月21日，第T-306/01号案，Yusuf and Al Barakaat国际基金会诉理事会和委员会；2006年7月12日，第T-49/04号案，Faraj Hassan案；2006年7月12日，第T-253/02号案，Chafiq Ayadi案。

¹² 伊朗人民穆扎丁组织诉欧洲联盟理事会，2006年12月12日。

被禁组织上诉委员会提出上诉。2002年，欧洲联盟理事会通过了第2002/340/CFSP号共同立场，以及其中包括上述申诉组织的更新名单。该组织向一审法院提出一项申请，要求特别是该法院废除有关“共同立场”和有关决定，宣布“共同立场”和决定不适用。

30. 一审法院审议了有关侵犯接受公平听证的权利、说明决定列入名单的原因和侵犯受有效法律保护的权利等的意见。该法院发现，不论是“规则”还是“共同立场”都没有在做出冻结资金的决定之前或在做出决定的同时，或在做出随后的决定时规定将证据通知该组织或举行有关各方的听证会。该组织没有被通知针对它的具体证据，因此，不能就有关问题表达自己的意见或在法院行使自己的权利。不论是有关各方的书面答辩还是在法院出示的档案都没能使它在口头程序之后明确无误地确定最初决定将其列入名单的依据。该法院得出结论认为，有关决定没有充分说明理由，该组织受公平听证的权利没有受到尊重。该法院宣称，它不能审查决定的合法性，但废除了决定中迄今与该组织有关的部分。

31. 虽然一审法院的裁决是对区域一级个人制裁程序的挑战，但其推理显示了在反恐情况下适当程序权利的极大重要性，特别是公平听证的权利和独立审查对涉嫌从事恐怖活动者的个人制裁。现行的联合国制裁体制有了改进，但仍需要进一步改进，以便确保列入名单程序透明、基于明确标准，采用适当、明确和统一的证据标准，并为个人和国家提供一个有效、可利用和独立的审查机制。确保公平和明确程序所要求的标准至少应当包括个人被通知下述事项的权利：对其采取的措施、尽快知道对其不利的情况，不隐瞒制裁体制的目的；由有关决策机构在合理时间内听取其意见的权利；由一个独立、合格的审查机构进行有效审查的权利；有关人员就所有事项进行咨询的权利；以及有关人员得到有效补救的权利。

四、结 论

32. 我在上面的报告中提醒注意，将人权放在国际反恐合作的核心位置非常重要，同时，各国负有责任确保所采取的反恐措施符合根据国际人权法应承担的义务，特别是要尊重在法律面前得到承认的权利，遵守适当程序和不驱回的原则。在任何反恐措施涉及剥夺个人自由的情况下，符合国际人权标准十分重要。特别是，各国

必须确保将人员从一国领土向另一国领土的任何转移都是根据法律规定并在国际法范围内进行的。

33. 要确保对涉嫌参与恐怖活动者的制裁符合人权标准，国际合作十分重要。关于联合国的制裁体制，尚需进一步改进，以确保列入名单的程序透明、基于明确标准、采取适当、明确和统一的证据标准，并为个人和有关国家提供有效、可利用和独立的审查机制。公平和清楚的程序必须做到尊重下述权利：个人了解对其所采取措施和对其不利情况的权利；这种人员在合理时间内由有关决策机构听取其意见的权利；由合格、独立的审查机构进行切实审查的权利；这种人员在所有事项中有法律代表的权利；这种人员得到有效补救的权利。

34. 在反恐中对人权的其他挑战包括与司法合作有关的问题，如与一个国家应另一国家的请求收集情报有关的问题；从一个管辖范围向另一个管辖范围转移资料；涉及从外国收集的资料的司法程序；以及在司法程序中使用情报资料。反恐方面的有效司法合作的实际障碍包括与情报资料的来源对其作为证据的可接受性的影响有关的问题；在不同管辖范围内对犯罪要素所下定义的差别以及“双重定罪”问题；收集证据的程序，特别是在对证人或嫌疑人的审问具有强迫性质，构成酷刑或残忍、不人道和有辱人格待遇的情况下；在拦截、搜查、查封和监视时非法干涉隐私；因收集证据和情报共享人权受到侵犯得到补救的权利；转移和(或)接受通过非法手段获取的证据；界定恐怖主义罪行的合法性原则；保护证人；刑事诉讼中的举证责任问题。人权高专办将继续反映这些问题，以帮助各国加强相互法律援助的有效性、尊重人权、在有效反恐的同时坚持法制。

-- -- -- -- --