



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/WG.6/1/GBR/1
6 March 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会

普遍定期审议工作组

第一届会议

2008年4月7日至18日，日内瓦

根据人权理事会第5/1号决议
附件第15(a)段提交的国家报告*

大不列颠及北爱尔兰联合王国

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

联合王国国家报告

A: 方法和协商过程

1. 为此次审议提交的联合王国国家报告是按照人权理事会 2007 年 6 月 18 日第 5/1 号决议中所载的《路线图内容》规定的原则和 A/HRC/6/L.24 号文件所载的《准备普遍定期审议资料的一般准则》编写的。此份国家报告涵盖大不列颠及北爱尔兰联合王国的都市地区（包括苏格兰、威尔士和北爱尔兰的受权行政部门）、联合王国的王室领地和联合王国的海外属地。
2. 联合王国的所有国务部门、苏格兰、威尔士和北爱尔兰的受权行政部门、联合王国的王室领地和联合王国的海外属地都参与了本报告的起草工作。
3. 在编写本报告过程中，联合王国政府正式咨询了两家常设的国家人权机构、许多积极促进人权的非政府组织和人权领域的民间社会专家成员。在起草的最初阶段进行过协商，在报告定稿之前再次进行了协商。

B: 国家背景

政府

4. 联合王国是一个由英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰组成的统一国家。联合王国的王室领地和海外属地不属于联合王国的组成部分，但联合王国负责其对外事务（见下文第 6 至第 9 段）。英格兰和威尔士、苏格兰和北爱尔兰拥有独立的法律制度。但是，议会的某些法令（包括 1998 年《人权法》）适用于联合王国全国。
5. 自 1997 年 5 月以来，政府将相当大一部分权力下放给苏格兰、威尔士和北爱尔兰，作为其更广泛的《宪法》改革方案的一部分。苏格兰、威尔士和北爱尔兰人现在拥有自己独立的民选立法机构——苏格兰议会、威尔士议会和北爱尔兰议会，它们在其日常事务管理中拥有更大的发言权，尽管它们在联合王国内保持了几个世纪的密切联系。位于西敏寺的议会继续就某些影响联合王国全国的事项——如外交、国防和宏观经济政策——制订立法，这些方面的责任没有移交给受权行政部门。

王室领地

6. 联合王国的王室领地有泽西辖区、根西辖区和马恩岛。王室领地不属于联合王国的一部分，但是王室的自治领地。它们拥有自己直接选举产生的立法会议、行政、财政和法律制度以及自己的法院。联合王国议会中无王室领地代表，联合王国的立法没有延伸到这些领地。
7. 联合王国政府依据《宪法》负责王室领地的防御和国际代表权，负责其善治。这意味着在司法或社会秩序严重崩溃或瘫痪的情况下，可使用皇室剩余特权对王室领地的内部事务进行干预。

海外属地

8. 英国海外属地包括安圭拉、百慕大、英属维尔京群岛、开曼群岛、英属南极领地、英属印度洋领地、开曼群岛、福克兰群岛、直布罗陀、蒙特塞拉特、皮特凯恩群岛、圣赫勒拿及其他属地（阿森松岛和特里斯坦-达库尼亚群岛）以及特克斯和凯科斯群岛；英属南极领地、英属印度洋领地以及南乔治亚岛和南桑威奇群岛上都没有土著居民；海外属地还包括塞浦路斯阿克罗蒂里和德科利亚的主权基地。
9. 海外属地拥有自己的宪法和国内法。根据其宪法发展阶段而定，海外领地对其内部事务的处理承担不同程度的责任。但是，依据大多数海外属地的宪法，英国政府通过总督仍对海外属地内部安全、防御和对外事务负责。对外事务的责任包括确保海外属地履行其依据已经扩展到它们的国际人权文书承担的义务，或者是履行海外领地依据自己签订的文书所承担的任何义务。

宪法

10. 早就有人提出过，法律规定的自由权利是《联合王国宪法》的基础。在联合王国人民为主张自己的权利并限制和界定古老的大不列颠和爱尔兰王国的君权斗争中，这是一条指导原则。这场斗争中的重大胜利都来之不易，其中包括 1215 年签署了《大宪章》、通过了 1689 年《权利法案》、1832

年和 1867 年《改革法》及 1928 年《人民代表法》（给予妇女与男子相同条件的选举权），并有助于体现我们的民族特征。

11. 联合王国没有现代意义上的权利法案，也没有载于一份文件中的成文宪法。联合王国的议会制政府是历时几个世纪逐渐演变的结果。依据联合王国的宪法安排，拥有权利和自由是作为我们社会中的一员的固有权利。

国家人权委员会

12. 联合王国有两家独立的国家人权委员会：平等和人权事务委员会与北爱尔兰人权委员会。第三家，即苏格兰人权委员会正在筹建之中。所有人权委员会都由国家资金提供经费，但独立于政府。
13. 北爱尔兰人权委员会是在 1999 年创建的独立法定机构。其作用是促进人们对于人权在北爱尔兰的重要性的认识，审查现有的法律和做法，以及就保护北爱尔兰的人权需要采取什么步骤向政府提出咨询意见。委员会也能进行调查，在个人向法院起诉时为其提供帮助，委员会也可以亲自向法院起诉。
14. 平等和人权事务委员会于 2007 年 10 月 1 日建立。其任务是维护每个人的平等和人权，致力于消除歧视，减少不平等，保护人权以及建立良好的社区关系，确保每个人拥有公正的机会参与社会。其职权范围扩展至英格兰、威尔士和苏格兰。平等和人权事务委员会将大不列颠以前的三个平等委员会（种族平等委员会、两性平等委员会和残疾人权利委员会）的工作合在一起，还对歧视法律的新层面（年龄、性取向和宗教或信仰）以及人权承担了责任。该委员会有权执行平等立法，有责任鼓励人们遵守《人权法》。
15. 苏格兰议会于 2006 年 11 月通过了建立苏格兰人权委员会的立法。苏格兰人权委员会目前正在筹建之中，预计将在 2008 年春季开始运作。苏格兰人权委员会的主要宗旨是促进人权和鼓励人权方面的最佳做法（其职权范围不会扩展至平等立法，因为这不在苏格兰议会的职权范围之内）。委员会也能审查苏格兰法律和苏格兰公共当局的政策及做法并提出修改意见。委员会拥有获得信息和进入拘押场所的法定权力，还能干预人权案件的诉讼程序。

国际承诺

16. 联合王国是《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》、联合国《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《联合国儿童权利公约》的缔约国。2007年3月30日，联合王国签署了《残疾人权利公约》并打算在2008年12月之前批准该公约。
17. 政府已经宣布它打算实施必要的立法和程序性变革，以便利在2008年年底之前批准《欧洲委员会打击贩卖人口行动公约》。

国际条约的纳入

18. 联合王国批准的国际条约没有自动地直接纳入联合王国法律。相反，如果要使联合王国遵守某项条约义务，需要修订国内法律，政府将采用正规的议会程序做出修改，然后再成为该条约的缔约国。如果政府不确定国内法律和做法能使其遵守某项条约，联合王国不会批准该条约。

个人申诉

19. 政府于2004年审查了其对个人向联合国人权条约机构申诉的立场，并得出结论，这种做法对公民个人的实用价值还不明确。因此，政府决定实验性地接受其条款之一，以使政府能够以更实际的方式审议个人申诉权利的优缺点。这符合《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》的规定。自2005年以来，有两项对联合王国点名的申请提交给联合国消除对妇女歧视委员会。这两项申请都被宣布为不可受理。2008年，政府委托对消除对妇女歧视委员会的实验进行独立审查，预计将在2008年夏季之前宣布审查结论。

C: 促进和保护人权

《欧洲人权公约》和 1998 年《人权法》

20. 令联合王国骄傲的是，英国法律学家帮助起草了《欧洲人权公约》，该公约涵盖了欧洲委员会各成员国的人权。半个多世纪以来，联合王国政府努力遵守其条款规定。但是，多年来，《欧洲人权公约》没有全部纳入联合王国法律。适用该公约，一般意味着要将案件提交斯特拉斯堡欧洲人权法院处理。这通常既费时又费钱。
21. 为此，1998 年，联合王国政府通过《人权法》将明确保护人权的条款纳入联合王国法律。该法令使得联合王国已经批准的《欧洲人权公约》中的权利（国内法称其为“公约权利”）在国内法中生效。¹该法令通过以下三种方式发挥作用：
- 首先，它要求所有立法都尽可能按照“公约权利”来解释并产生效力。不能的话，就一级立法而言，高级法院可以发布互不相容声明。这便向议会发出信号，可能有必要修改立法，并引发一项权力，允许一名大臣发出一项补救命令，修正立法使其与公约权利接轨。不能完全按照公约权利解释的次级立法可能被废除或失效（除非一级立法阻止消除互不相容性）。
 - 其次，该法令规定公共当局的行为如果与公约权利不一致则为非法。如果某个公共当局已经这样做或准备这样做，可以在联合王国的某个法院或法庭对其进行起诉。
 - 第三，联合王国的法院和法庭在处理所有受理案件时必须考虑到公约权利。这意味着，例如，它们必须制订与公约权利完全一致的习惯法，必须考虑到斯特拉斯堡判例法。

¹ 《公约》第 2 至第 14 条、第 16、第 17 和第 18 条，《第一议定书》第 1 至第 3 条和《第十三议定书》第 1 条。

22. 迄今为止，每当法院宣布立法与公约权利不一致时（而且在上诉时没有被推翻），政府要么向议会说明互不相容情况以进行立法修正，要么就准备这么做。
23. 凡依据《人权法》提出独立诉讼者，都必须决定在哪家法院或法庭开始诉讼。这可能取决于诉讼事由和预期补救措施。例如，如果根据《人权法》对涉及一项上诉权利的判决提出反对（例如涉及福利补贴的诉讼），这一般要在相关的上诉法庭进行。如果案件涉及一项没有具体的上诉途径的判决，相关的诉讼将由高级法院或苏格兰最高民事法庭进行司法审查。
24. 这些案件必须在一定的时限内依照特定程序处理，《人权法》规定（无论如何）最长时限都必须为自起诉某一行为的开始日期算起一年之内。如果法院认为延长时限是合理的，它可以延长时限。
25. 《人权法》将裁定侵犯公约权利的赔偿权力赋予任何有权在民事案件中下令支付赔偿金或进行补偿的法院。但是，当考虑是否依据《人权法》裁定赔偿金或在什么程度上依据《人权法》裁定赔偿金时，法院将考虑到欧洲人权法院适用的原则。
26. 《人权法》还要求政府大臣在推出新立法时承担一项义务。依据该法令，负责任何拟议的一级立法的大臣必须向议会提交一份声明，说明该法案的规定与公约权利相容。这确保政府先考虑立法对人权的影响，然后议会再对该法案进行辩论，并帮助议会完成其监督任务。
27. 在法案后附的解释性说明中，政府还提请人们注意该法案产生的主要人权问题。在议会通过过程中，大多数法案由议会联合人权委员会审议（见下文第 29 段），该委员会可能就一项法案如何才能与该公约或其他人权文书更加一致提出建议。
28. 自 2000 年以来，只有一次有一项法案在提交议会时说明可能无法证明该法案与公约权利相容。这项法案后来成为 2003 年《通讯法》，涉及限制为政治性广告提供经费。这一举措当时得到议会联合人权委员会的支持，并得到议会的批准，后者通过了此项立法。高级法院后来认定此项立法与公约权利相容。该问题现在正由上议院审议。

联合人权委员会

29. 作为监督联合王国国内促进和保护人权进展情况的一种辅助手段，议会设立了一个专家委员会——联合人权委员会，对人权问题进行调查并向议会报告其结论和建议。委员会由下议院和上议院任命的 12 名成员组成。委员会审查了所有政府法案并挑选那些具有重要人权意义的法案进一步审查。尽管委员会不能处理具体案件，但它可以研究在认定人权受到侵犯的情况下政府处理联合王国法院和欧洲人权法院判决时采取的行动。作为此项工作的一部分，委员会研究在法院认定某项立法与公约权利不相容之后政府如何使用补救命令来修正立法（见上文第 21 段）。

欧洲人权法院

30. 联合王国是第一批签署《欧洲人权公约》的国家之一。自 1966 以来，它承认联合王国境内人民的以下权利：如果他们认为自己依据该公约的权利受到侵犯，他们有权向斯特拉斯堡欧洲人权法院提出申诉。尽管政府出台《人权法》部分原因是为使联合王国人民免去斯特拉斯堡起诉的麻烦，但如果愿意的话，人们仍然能够将控告联合王国的案件提交欧洲法院审理，尽管欧洲人权法院一般希望他们用尽所有可使用的国内补救措施，包括使用《人权法》，然后才同意审理案件。
31. 2007 年，欧洲人权法院审理了 50 起控告联合王国的案件，认定其中 19 起至少侵犯了一项公约权利。
32. 联合王国承诺根据其在《欧洲人权公约》下所做的承诺，尽快全面执行欧洲人权法院的判决。当然，如果判决需要一级立法，则需要更长的准备时间且（必要时）先进行协商然后再提交议会处理；如果需要更加直截了当的修改，欧洲人权法院的判决可能引起修正命令程序（见上文第 21 段）。联合王国政府目前正在审议能否改善它执行欧洲人权法院的判决和就互不相容声明采取补救行动所依据的机制。

经济、社会和文化权利

33. 联合王国政府认为社会和经济权利与公民和政治权利同等重要。它全心全意地致力于在联合王国内制订可行的经济、社会和文化政策。它一贯奉行一种渐进的社会和经济政策议程，并致力于在社会融和、减少失业和增加教育及保健经费方面取得持久进步，以此证明它致力于在国内逐步落实《经济、社会、文化权利国际公约》中阐述的权利。事实上，落实经济、社会和文化权利的某些条款（如国民卫生保健）在公众意识中已经根深蒂固，在民众的日常谈话中，它们已被赋予了权利地位。
34. 这并不是说政府认为联合王国的经济、社会和文化权利政策没有进一步改进的空间。相反，政府继续在这些政策领域确定具有挑战性的改进目标，并采取包括立法在内的一系列措施，还通过政策和方案，来推动《经济、社会、文化权利国际公约》中阐述的原则和目标。
35. 联合王国拥有一系列的法律、条例和行政规定，个人可以利用这些来反对政府的政策，为保护和落实经济、社会和文化权利提供了范围广泛的应受法院管辖的程序制度，尽管表现为各种不同的形式。有关经济、社会和文化权利以及在什么程度上这些权利应受法院管辖，可能将在关于一项可行的权利和责任法案的公共协商过程再进一步讨论（见下文第 121 段）。

其他保护

平等立法

36. 大不列颠在过去 40 年里制订了几部禁止歧视的立法。第一部是 1965 年《种族关系法》（现已废除并由 1976 年《种族关系法》取代），随后是 1970 年《同酬法》和 1975 年《性别歧视法》。1995 年推出了《残疾歧视法》。2003 年和 2006 年出台了其他立法，禁止基于性取向、宗教或信仰和年龄在就业和职业培训中做出区别，以便执行《欧洲框架指令》。2007 年禁止在工作场所以外地方的基于宗教或信仰和性取向的歧视。

37. 《残疾歧视法》是唯一一部在联合王国全国适用的歧视立法。本文介绍的其他歧视法律适用于大不列颠。北爱尔兰的禁止歧视立法与大不列颠的立法大体一致。
38. 大不列颠的歧视立法普遍禁止直接歧视、间接歧视、伤害他人和骚扰，禁止在就业领域（及与就业有关的领域）、职业培训（包括继续教育和高等教育）、学校教育、货物、设施和服务供应、私人会员俱乐部、房舍处置和管理以及履行公务方面进行歧视。在歧视法律保护的所有理由方面，这些领域涉及的范围并不一致。
39. 立法要求公共当局承担一些积极义务以促进基于种族、残疾和性别的机会均等。这种“积极义务”模式要求公共当局积极主动地根除歧视，在制订和落实政策及服务时及以雇主身份行事时促进机会均等。这些义务要求采取积极行动来克服缺点并将平等纳入公共当局的所有工作领域。
40. 在 2007 年协商之后，政府正在考虑用一部单一平等法令代替现行的立法。作为此项工作的一部分，政府正在考虑能否将免受年龄歧视保护延伸至工作场所之外，并将公共当局的积极义务扩展至其他受保护领域。
41. 北爱尔兰制订了促进平等的补充保护措施。继 1998 年《贝尔法斯特协定》之后，创建了北爱尔兰平等委员会。其职能包括促进机会均等；平等权利行动；以及不同种族团体人民之间建立和睦关系。委员会也监督反对歧视和平等立法的实效；依据 1998 年《北爱尔兰法》第 75 条出台了法定的平等义务，包括确保遵守法律的调查权力。
42. 《威尔士政府法》载有旨在促进平等和保护权利的条款。特别是，威尔士大臣必须做好安排，从而确保威尔士议会政府在发挥职能时，“适当地考虑全民机会平等原则”。

数据保护和信息自由

43. 2005 年 1 月 1 日生效的 2000 年《信息自由法》给予公众成员获得公共当局掌握的信息的权利。《信息自由法》适用于英格兰、北爱尔兰和威尔士公共当局掌握的档案信息。苏格兰拥有自己类似的立法：2002 年《信息自由（苏格兰）法》。

44. 中央政府机构之外的公共部门每年至少收到 87 000 份信息自由申请。2006 年，中央政府收到近 34 000 份信息自由申请。2006 年，中央政府收到的 62% 可解决的申请得到全部满足，另有 15% 得到部分满足。如果申请人对公共当局关于获得信息的决定内容不满意，他们可以要求公共当局进行一次内部审查。如果他们仍然不满意，他们可以向独立的信息专员起诉，随后也可以向独立的信息法庭控诉。
45. 政府承诺确保以安全和受控方式共享信息，认识到法律和程序控制必须到位，以确保信息没有不适当或不成比例地共享。
46. 个人数据处理由 1998 年《数据资料保护法》来管制，该法令于 2000 年 3 月 1 日生效。依据《数据资料保护法》，各组织和个人必须遵守数据保护原则。这些原则包括确保数据处理公正且合法；数据处理只用于具体规定的合法目的；数据必须准确。

行政事务议会委员

47. 公众成员如果认为自己因为管理不善而受到不公正待遇，可以要求行政事务议会委员办公室对其起诉进行调查，后者常常被称为“监察员”，是依据 1967 年《议会委员法》建立的。
48. 行政事务议会委员可以调查中央政府各部或其代理在“行使行政职能”时采取的行动。必须先向一名议员起诉，该议员决定是否将起诉提交行政事务议会委员处理。行政事务议会委员独立于政府，并向下议院的一个委员会报告。其报告公布于众。
49. 还为地方政府、全国保健服务机构和法律事务监察机构设立了一些其他的“监察员”。
50. 苏格兰、威尔士和北爱尔兰设立了单独的独立监察员。依据 2002 年《苏格兰公共事务监察员法》，苏格兰政府必须按照法律要求同监察员合作调查，并提交报告供审查。2005 年《公共事务监察员（威尔士）法》规定威尔士的公共事务监察员对威尔士公共事务管理中的不当行为指控进行独立而公正的调查。1969 年《议会委员（北爱尔兰）法》（由 1996 年《监察员（北爱尔兰）令》取代）规定由监察员监督北爱尔兰政府各部的工作。

1969年《申诉专员（北爱尔兰）法》（由1996年《申诉专员（北爱尔兰）令》取代）规定对北爱尔兰广大的公共部门进行类似的监督。

对警察的投诉

51. 在英格兰和威尔士，对警察的投诉由独立的警察申诉委员会处理，该委员会于2004年4月1日投入运行，代替了从前的警察申诉局。
52. 警察申诉委员会有责任确保为处理对任何警官或警察的不当行为的起诉或指控做好充分安排。它还有权对更严重事件的起诉进行独立调查。成立警察申诉委员会就是为了确保人们对起诉制度更加有信心，通过确保起诉得到独立调查来促进对个人人权的尊重。
53. 2006-2007年，警察申诉委员会收到了28 998份投诉（比2005-2006年增长10%），这包括41 584份指控，其中12 683份（30%）已受到调查（由警察和警察申诉委员会联合调查）。在已结束的调查中，1 389份（11%）已得到证实（这占全部指控的3.3%）。
54. 警察申诉委员会自2004年4月1日投入运行以来，对最严重事件开始进行了189项独立调查（即由警察申诉委员会自己培训的调查员调查）。在2004年4月1日至2007年3月31日期间开始的147项独立调查中，已有90项在期间内已经完成。
55. 在苏格兰，对警察的投诉在初审时由有关的警察部队处理。如果原告对处理投诉的方式不满意，他或她可以将案件提交苏格兰警察投诉专员处理，该职位是依据2006年《警察、公共秩序和刑事司法（苏格兰）法》设立的。2007年4月1日至2008年1月24日，该专员收到262份对全苏格兰警察部队、警察当局和警察局的调查和投诉。
56. 1998年《警察（北爱尔兰）法》设立了北爱尔兰警察监察员一职，这是一个独立机构，负责调查对警察的投诉。监察员对警察申诉制度进行独立控制，对警察的所有投诉都必须提交其办公室。如果监察员认为已经犯下刑事罪，他将其调查结果和建议转交公诉总长审议。如果认为违反了纪律，案件及其处理建议将转交警察局长或警务委员会，这由警官的资历来决

定。在设立该职位以来的 7 年里，已经处理了几乎 23 000 份投诉（截至 2007 年 12 月 31 日）。

2005 年《调查法》

57. 2005 年《调查法》更新并改进了公共调查的整个法律框架。该法令使得确定和开展调查程序比以前的立法清晰得多。依据以前的立法，大臣确定调查、制订职权范围以及任命小组组长和成员。他们也拥有相应的权力结束调查、终止小组成员的任命及改变职权范围，只要情况允许他这么做。
58. 《调查法》更加详细地阐述了这些权力，并对使用这些权力提出明确的法定保障措施，如要求向议会提出终止调查的原因。该法令的其他重要改革包括：修改权力下放制度；对调查记录适用《信息自由法》；赋予调查更加有效的权力以强制证人出庭和编写文件；提出公布调查报告并将其提交议会的法定要求；以及为了控制费用而出台新措施。

安全事务的问责和监督

59. 为了保证效率，情报和安全机构必须能够秘密行动。但是，在民主社会里，对其工作进行有效的保障和监督也是非常重要的，对它们的活动必须实行明确界定的政治问责制。
60. 有效的问责和监督通过以下三种不同方式予以保证：
 - 由大臣来保证，对安全机构的活动向议会负责；
 - 由议会自身来保证，对安全机构的活动进行政治上独立的监督；和
 - 由独立专员来保证，他们为安全机构履行其法定义务、为调查权力审裁法庭提供司法知识，后者调查个人对安全机构对他们所做的行为或对截获其通信行为提出的投诉。
61. 监督机制以三部重要的立法为依据：
 - 《1989 年安全局法》（1996 年修正），使安全事务由内政大臣负责管理，并阐述了安全局的职能以及局长的责任；

- 《1994 年情报局法》，这为议会对三个安全机构的支出、管理和政策行使监督权制订了一个框架；和
- 《2000 年调查权力规范法》，设立了通信截获专员、情报事务专员和法庭，以根据《1998 年人权法》第 7 条审查投诉和审理诉讼案件。还有一位监测专员，最初是依据 1997 年《警察法》设立的。

酷刑

62. 联合王国认为酷刑有意冒犯了每个人固有的尊严和尊重权，这是每个人与生俱来的不可剥夺的权利。这属于危害人类罪，污辱了受害人的人格，使施刑者堕落并降低人格。它侵蚀了每个使用酷刑的国家的政治制度，取代了对尊重的信任感和敬畏感。如果这还不足以成为彻底消除酷刑的理由，那么，它作为一种取得可靠信息的办法，是不可靠的，是自欺欺人的。
63. 这种观点并不新鲜。司法酷刑在英格兰或苏格兰习惯法中从未得到过承认，尽管在十七世纪之前有时在官方批准下使用。英格兰最后一次使用酷刑审讯是在 1640 年进行的。²在苏格兰，最后一次使用酷刑审讯更晚一些。但是，依据 1709 年《叛国罪法》——联合王国议会的一项法令，规定对于被指控犯罪的人一律不得动用酷刑。该法令结束了酷刑作为联合王国刑事调查的合法手段，在欧洲国家中首次正式废除了酷刑。³此外，依据习惯法，酷刑在英格兰和威尔士早就成为一种犯罪，在 1861 年《人身犯罪法》规定的具体情形下，酷刑也是攻击他人罪。在苏格兰，攻击他人是习惯法中的一种犯罪。
64. 1988 年《刑事司法法》第 134 条规定世界任何地方的任何国籍人士实施酷刑都属于违法（见下文第 78 段）。“凡以官方身份行事者……在履行或冒充履行公务时故意使他人遭受严重疼痛或痛苦”，则犯下这种罪行。

² 《酷刑》，David Hope (Lord Hope of Craighead) ，《国际比较法季刊》，第 53 卷，2004 年 10 月，第 807-832 页。

³ 同上。

《禁止酷刑公约任择议定书》

65. 2003 年 12 月，联合王国批准了《禁止酷刑公约任择议定书》，是世界上第三个批准该议定书的国家。
66. 联合王国已经有了若干独立的监测机构（例如，皇家监狱监察局和精神健康法委员会）。联合王国的基础设施非常发达，覆盖面广，能够进行深入视察。联合王国政府打算通过现有的所有法定检查机构的集体行动来完成该议定书提出的建立国家预防机制的要求，这些机构拥有自由出入和突然视察的权力。政府一开始就认为，为了建立联合王国的国家预防机制，没有必要设立任何新机构。
67. 联合王国的检查基础设施极其复杂，要求进行详细讨论，并同各个独立机构取得一致且各个独立机构之间也要取得一致——这些机构继续开展其经常性活动。尽管这导致工作有些拖延，但预计到 2008 年夏季联合王国的国家预防机制能够正式建立起来。

D: 成果、最佳做法、挑战和限制

司法、法律和官员培训以及人权教育

68. 1998 年通过《人权法》，是联合王国法律史和宪法史上的一件大事。它使得《欧洲人权公约》中的权利能够在联合王国法院中直接落实，这要求所有在法律系统工作的人都参加一个重要的培训方案。尽管该法令于 1998 年由议会批准，但直到 2000 年 10 月才得以生效，这是为了保证法律专业人员有时间接受再培训。
69. 2000 年 1 月至 10 月，司法研究委员会协调了面向所有法官的《人权法》培训。培训是通过举办研讨会进行的，其中包括介绍性讲座、个案研究和全体法官开庭。讲课人包括在欧洲人权法院工作的联合王国法官 Nicholas Bratza 爵士和该法院院长 Luzius Wildhaber 法官。

70. 1999 年 9 月以来，为治安法官的法律顾问——法官书记员和法院书记员——提供了类似培训，在 2000 年秋季开始时，就在执行该法令的前夕，举办了一次进修日活动。随后由法律顾问组织和举办了治安法官培训。
71. 大不列颠律师理事会对约 6 000 名大律师进行了正规人权培训。皇家检察院为所有检察官举办了为期三天的培训，并向其所有工作人员分发了一份指导手册，列举所有相关的欧洲案例，每两周提供一次关于新判例法的最新法律情报。
72. 人权教育已列为所有联合王国大学的必修法学科目，并在面向大律师和初级律师的职业培训课程中也很常见。
73. 尽管如此，在 2006 年《人权法》**执行情况审查**中，政府认识到在公共部门工作的官员对该法令普遍存有误解，审查建议立即执行一个培训和提高认识方案。结果，司法部向政府其他各部、公共事业机构以及广大公共部门中的其他组织散发了 100 000 多份新手册《人权：人的生活》。该部还出版了深受欢迎的《人权法指南》第三版。
74. 2007 年 3 月，卫生部发行《**保健中的人权——地方行动框架**》一书。该框架为全国保健服务体系中的各组织提供了指导，使它们知道该如何采用基于人权的办法来改善服务规划和提供。卫生部也与全国保健服务体系中的五个信托基金合作，共同制订一系列的实用人权工具。2008 年秋季将在全国发行这些工具以及订正框架。
75. 由于 2006 年的审查，政府启动了一个更加广泛的人权方案，在该方案中，政府还设立高级官员小组来监督刑事司法系统在人权方面开展的工作，建立了新的网站，向在该系统工作的官员提供实用咨询意见。此外，政府还在各部内部设计和实施更加有效的人权培训。
76. 政府与利益攸关方及教育和人权专家合作，编写了面向联合王国内 11-14 岁儿童的人权保护教育材料。联合王国各学校已经发放了一系列有关国际人权公约（如《儿童权利公约》）的材料。新材料应该在 2008 年 6 月备齐发放。

公众认识和参与

77. 自《人权法》于 2000 年生效以来，该法令遭到来自某些媒体部门和反对党派的敌视。歪曲引人注目案件的事实和重提无稽之谈在群众印象中根深蒂固，致使该法令被公众严重曲解。尽管政府委托进行的研究⁴发现，2006 年，有 84% 的接受调查者认为，应该有一项法律来保护联合王国的人权，但有 43% 认为太多的人（主要有寻求庇护人、外国人、谋求经济好处的人和律师）利用了该法令。自此以后，政府各部试图通过设立新的人权新闻官网络，提供迅速而准确的报道，以遏止随时可能出现的对该法令的误报。

起诉 Zardad

78. 联合王国依据《禁止酷刑公约》第 4 条承担了一项义务，使酷刑成为其国内立法中的一项刑事犯罪，此项义务根据 1988 年《刑事审判法》履行。按照该公约的要求，该法令第 134 条的效力之一是，凡是酷刑，无论在何时何地犯下，在联合王国辖区内都属于犯罪。依据《刑事审判法》第 134 条实际进行的第一次起诉终于在 2005 年 7 月宣告结束，对前阿富汗军阀 Faryadi Zardad 定罪并对他判处 20 年监禁，这一起诉使得该公约第 7 条在联合王国产生效力。这一起诉是由时任联合王国总检察长领导的。人们认为，这是世界上首次对一名外国公民被指控亦对身为外国公民的受害者实施酷刑进行的审讯。

恐怖主义挑战

79. 联合王国面临着凶残的极端主义分子严峻而持久的威胁，他们采取行动时以伊斯兰教的名义，但实际上在执行一种滥杀滥伤的恐怖主义政治纲领。这种威胁影响整个世界，涉及各种各样被暴力和极端主义信念所驱动的团体、网络和个人。他们滥杀滥伤——其目的是进行谋杀并造成大规模伤亡，而不顾受害者的年龄、国籍或宗教。约 200 个极端主义网络目前在受到调

⁴ 《人权洞察项目》，司法部研究丛书，第 1/08 号，2008 年 1 月。

查，其中一些打算对联合王国或联合王国海外利益进行攻击而且它们也有这个能力。还有一些其他团伙我们对其知之甚少或一无所知。恐怖主义袭击产生的威胁程度“非常严重”——简单地说，袭击非常有可能发生。安全局强调这种威胁在若干年内不可能消失。

80. 当处理恐怖主义嫌疑人时，起诉一直是且将继续是联合王国政府的首选办法。2007年，有37人在15起案件中被定犯下与恐怖主义有关的罪行。政府还将不断地审查提供各种权力的立法框架，以帮助警察局和安全局及情报机构追捕和击破恐怖分子以及助长其活动的人。
81. 保护人权是联合王国打击恐怖主义行动的一个不可分割的组成部分，重要的是要强调，在打击恐怖主义方面强硬，并不意味着在人权方面软弱。相反，尊重人权是打击激进主义斗争中的一项重要内容。引用科菲·安南的一名话：“人权法律为强硬的打击恐怖主义行动提供了充足的保障，即使在最例外的情况下也是如此”。所有人的最根本权利是生命权，确保每一项适当的措施到位，以将恐怖主义袭击对生命造成的危险降至最低程度，是所有政府的职责。
82. 联合王国在打击恐怖主义方面的政策遵守五项始终不变的重要原则，这些原则是：
 - a. 政府只制订立法界定与恐怖主义相关的罪行，并在必要时确定权力，因为恐怖主义威胁的性质非常特殊；
 - b. 可能的话，应该起诉实施恐怖主义犯罪者或恐怖主义犯罪嫌疑人；
 - c. 必须按照联合王国的国际人权义务修改立法，以应对不断变化的威胁；
 - d. 保障措施必须时刻到位，保护个人权利免受恐怖主义势力的影响；以及
 - e. 必须对反恐立法的执行情况进行独立审查。
83. 联合王国政府对试图袭击联合王国的凶残的极端主义分子与他们假称与其有关联或所代表的信仰做出明确区别。联合王国及国外的大部分人民都严正驳斥极端主义和暴力：极端主义只代表一小撮人。

84. 打击恐怖主义立法中的权力并非针对一个特定的种族、宗教或任何其他团体。它们针对的是恐怖主义分子，无论他们来自何种社会背景还是何种社会阶层。政府致力于同穆斯林社会改进和发展密切的伙伴关系，以打击恐怖主义。议会也对打击恐怖主义权力对各社区，包括穆斯林社区的影响进行了适当审查。内政委员会继续审查和报告这一具体问题。
85. 2000 年《恐怖主义法》第 44 条为警察设立了在指定地区阻截和搜查个人而不用事先确定合理怀疑理由的权力。动用阻截和搜查方式以情报为指导。
86. 对恐怖主义分子嫌疑人起诉时使用最恰当的罪行名称。刑法下面可能有一种泛泛的罪行，或者有一种具体的恐怖主义罪行。对于这两种罪行，都在公开法庭上使用正常程序规则来审讯。
87. 尽管如此，联合王国立法确实包含了在不可能起诉的少数案件中可以使用的权力——例如，依据 2005 年《防止恐怖主义法》，有权下达控制令，对有理由怀疑涉嫌恐怖主义者实行限制。
88. 控制令影响了极少数被定为目标的个人群体；在向议会提交最后一期《大臣书面季度声明》时，即 2007 年 12 月 12 日，只有 14 项控制令生效。控制令没有任意使用；这些命令必须在高级法院审讯中接受法定审查，遵守司法审查原则，法官必须同意国务大臣的以下看法，即有理由怀疑当事人介入与恐怖主义有关的活动。联合王国最高法院，上议院于 2007 年 10 月确认了控制令制度。根据法官判决，2005 年《防止恐怖主义法》与公约权利完全一致。
89. 如果恐怖主义嫌疑分子是外国公民，阻止其活动并减轻其对国家安全的威胁的替代办法是将其驱逐出境。但是，如果驱逐行动违反政府依据《欧洲人权公约》，特别是第 3 条承担的义务，政府不会驱逐任何人。
90. 如果政府试图基于国家安全理由驱逐某人，当事人有权向特别移民申诉委员会提出上诉，该委员会是根据欧洲人权法院在 **Chahal 诉联合王国**（1996 年）一案中提出的观察意见、1997 年依法建立起来的保管诉讼记录的高级法院。特别移民申诉委员会采取特别程序，以使其能够审查与驱逐决定有

关的所有证据，包括高度分类的资料，而不会通过其未经许可的披露危害这种资料来源。

91. 为了安全起见，上诉人和其选定的法定代理不得在研究这些证据（一般是指保密证据）时在场。取而代之的是，任命一位特别法律顾问——一位在该领域知识和经验都相当丰富的律师——代表上诉人的利益出席禁止旁听的开庭，提供独立审查和诉讼质疑，该律师在做此项工作时安全得到了保证。特别移民申诉委员会就法律观点提出的上诉可以提交上诉法院和上议院。在 2008 年 1 月底，有 23 份国家安全驱逐上诉在法院受到不同阶段的审理。
92. 联合王国同三个国家（约旦、利比亚和黎巴嫩）缔结了谅解备忘录，以便以与其依据《欧洲人权公约》和其他国际人权条约承担的义务一致的方式为驱逐恐怖主义嫌疑人提供便利。约旦、利比亚和黎巴嫩指定了监测机构。阿尔及利亚制订了独立的驱逐安排。特别移民申诉委员会在 7 起案件中裁定，阿尔及利亚的这些安排及其国内发生的变化足以保护那些被驱逐者。8 名阿尔及利亚人已依据这种安排被遣返，并且选择不进行上诉。这种保证在其案件中得到尊重。第九个人在等待驱逐。
93. 特别移民申诉委员会在阿尔及利亚的另 7 起案件中裁定，这些保证安排连同阿尔及利亚发生的变化足以使人得出以下结论，驱逐与联合王国的人权义务相一致。特别移民申诉委员会在两起依据同约旦的谅解备忘录得到保证的案件中裁定，拟议的驱逐不会侵犯这些义务。特别移民申诉委员会在两起得到保证的利比亚案件中准许上诉。所有这些案件，包括利比亚上诉仍在由法院处理。
94. 联合王国在 **Ramzy 诉荷兰和 A 诉荷兰** 案件中（与立陶宛、葡萄牙和斯洛伐克一起）进行了干预，以说服欧洲人权法院重审其在 **Chahal 诉联合王国** 一案中的裁定。2007 年，它对第三起案件（**Nasim Saadi 诉意大利**）进行干预，并应邀在欧洲人权法院大法庭在 2007 年 7 月审理本案之后提出口头意见。

95. 联合王国声称，如果一名外国国民基于驱逐将导致违反《欧洲人权公约》第 3 条受到虐待的真正危险而抵制驱逐，该人对国家安全形成危险这一事实就是驱逐的合法因素，超过了这种受虐待风险。联合王国指出，法院在评估这种案件中的受虐待风险时有必要阐述将适用的适当举证标准。法院预计将在 2 月 28 日对 **Saadi 一案** 做出裁定。另两起案件尚未审理。
96. 政府认为，它应该有权考虑身在联合王国境内的人形成的威胁以及如果有关人员被驱逐他可能受到的威胁。政府坚决认为，广大公众的安全——事实上还有人权——不能被低估且不能因为不相干而得不到考虑，有关人员遭受的风险不是唯一要解决的问题。政府并不认为其干预措施发出了酷刑是得到允许的这种信号。联合王国对酷刑的谴责仍然是旗帜鲜明的，其保证消除酷刑的承诺也是没有改变的。
97. 依据 2000 年《反恐怖主义法》（经 2006 年《反恐怖主义法》修正），涉嫌成为恐怖主义分子的人可能在起诉之前即被拘捕并拘押最多 28 天。但是，凡超过 48 小时的拘押都须得到司法批准。通常会进行正常审理，间隔期不超过 7 天，在这 7 天当中有关人员可以向法官提出一般陈述并聘请法定代理人。如果法官确定仍然有必要继续拘押，他只能同意继续拘押，调查应该认真而迅速地展开。实际上，法官可以准许最多延期 7 天，或者如果他们认为接着拘押没有根据，他们可以不再延期。法官可使用酌处权，批准一项 24 小时而不是满 7 天的申请。
98. 1 月 24 日提交议会的《打击恐怖主义法案》包括一项提案，允许将恐怖主义案件中的起诉前拘押期限由目前的 28 天延长至 42 天。如果议会通过该法案使其成为一项法律，则新提案不会立即将起诉前拘押期限延长至 28 天以上，但将来能够延长该期限——只有在例外情况下确实有必要延长期限才会这样做。只有警察和公诉总长提出联合报告，说明在行动方面迫切需要这样做，才可以将该期限延长。对于 28 天拘押实行的严格的司法监督过程也将同样适用于长达 42 天的拘押。对嫌疑人个人的拘押仍将由法官而不是议会处理。

99. 恐怖主义分子嫌疑人在起诉前在伦敦 **Paddington Green** 警察局拘押。大都会警察署同意，在某些情况下，这些设施对于延长拘押期来说不充足，需要得到改善。
100. 2006 年《反恐怖主义法》载有煽动恐怖主义罪，力图打击那些制造一种恐怖主义有可能猖獗的气氛的人。鉴于这种罪行也涉及赞美恐怖主义，只有在公众成员有理由推断被美化的东西是他们在现有条件下应该效仿的行为的情况下，赞美才成为犯罪。
101. 依据 2000 年《反恐怖主义法》第 2 部分，被认为参与恐怖主义或与其有牵连的组织可能被禁。此项决定是由国务大臣做出的，他当然翻阅了全部情报资料。但是，国务大臣做出的禁止某个组织的决定都必须由议会两院批准。被禁组织或因组织被禁受到影响的任何人都可以向国务大臣申请解禁，然后便通过上诉途径向被禁组织上诉委员会上诉。该委员会是一个由高级法官组成的独立法庭，这些法官被批准查阅情报资料。该委员会还可以酌情任命特别法律顾问来代表有关团体的利益。然后通过另一条上诉途径就法律问题向上诉法院上诉。
102. 联合王国的大部分打击恐怖主义立法都规定任命一位独立的复查员——目前由 **Carlile of Berriew QC** 勋爵担任，他是一位著名律师和反对党政治家。他被准许查阅所有情报和其他资料，能够审查每一份案件文件。他的报告将公布于众且提交议会。
103. 政府努力防止极端主义分子在联合王国采取行动并剥夺其对他人采取激进行动的机会。但是，在将对付实际存在的和假定存在的社会经济不平等的政策列为优先事项时，同样有激进行为出现，极端主义分子利用这种机会招募他人来鼓动或参与暴力。
104. 北爱尔兰的发展情况表明，联合王国政府对付恐怖主义的办法是有效的。包容性政治进程鼓励准军事部队弃武从政。那些继续参与暴力和犯罪的人已经依据具有针对性的立法条款被查办，反映了爱尔兰恐怖主义的特定战术和特点。在制订和实施这些措施时，联合王国政府在人权框架内，特别是在《欧洲人权公约》内开展工作。在爱尔兰共和军于 2005 年 7 月通过临时声明宣布终止其武装运动之后，安全威胁有所减轻，这便利了取消为

应对北爱尔兰威胁加剧局面而出台的特别立法规定。现在，北爱尔兰的反恐怖主义法律基本上与联合王国其他地方相同，尽管某些残留措施仍留着对付某些具体问题，包括准军事部队恐吓陪审员对司法不断造成的威胁。

寻求庇护人

105. 联合王国拥有悠久的且令人骄傲的传统，那就是向逃避迫害和酷刑的人提供庇护和人道主义保护。联合王国政府决心将这一传统发扬光大。但是，重要的是要维护庇护制度的尊严，并确保它不会成为滥用对象。
106. 一般来说，寻求庇护人都不准工作，对于那些发现不需要国际保护因此遭到拒绝的寻求庇护者仍采取这种立场。但是，对于那些在联合王国无家可归或赤贫的寻求庇护人或遭到拒绝的寻求庇护者则没有这种必要。经济援助——庇护支助金——发放给否则就会赤贫的寻求庇护人，发放日期从他们向联合王国申请庇护起，到其申请，包括任何上诉得到确定为止。
107. 家有 18 岁以下受扶养人的家庭在其申请确定后仍有权领取庇护支助金，直到最小的孩子年满 18 岁或全家离开联合王国为止。单身、无子女夫妇或家中没有未成年受扶养人的家庭在确定其申请后也可能有权领取支助金。这种支助金也发放给那些遭到拒绝、不领取这种支助金会变得赤贫且由于他们不能控制的原因无法离开联合王国的寻求庇护人。这种支助金将一直发放直到受益人不再有资格为止。

E: 国家关键优先事项

承诺

108. 联合王国全心全意地致力于联合国的工作，加强全世界对人权的尊重。因此，它承诺与人权理事会合作开展工作，以加强联合国核心部分的人权；继续支持联合国各机构；为了国际人权的进步而努力；以及维护国内最高的人权标准。

国际倡议

109. 在维护其国内人权的同时，联合王国致力于在国际上促进和保护人权。我们通过我们的双边关系；我们在国际组织中的成员资格；发展援助和支助；以及与民间社会的伙伴关系，在全世界开展人权方面的工作。
110. 在联合国内部，联合王国作为创始成员积极参与建立人权理事会，现在正着眼于尽量提高该机构的效率。此外，联合王国致力于研究联合国大会第三委员会的工作成果与联合国人权框架其他部分完成的工作的协调情况。该框架的一个重要部分是联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）所做的宝贵工作。我们目前每年为人权高专办提供 250 万英镑作为自愿捐款，以补充我们向联合国缴纳的经常预算捐款。
111. 联合王国与联合国人权机制充分合作，并欢迎所有特别程序任务执行人来访。2007 年 9 月，联合王国是成功设立新的当代形式奴役问题特别报告员这一倡议的主要发起人。
112. 联合王国鼓励批准联合国人权文书，鼓励通过发展和其他援助方案致力于确保这些文书得到成功执行。例如，在过去五年里，联合王国在全球进行游说，鼓励批准《禁止酷刑公约》及其《任择议定书》，并向合适的地区提供实用技术援助。
113. 除了联合国，我们还积极地同其他国际和区域组织一道解决各种各样的人权问题，如欧洲联盟、八国集团、欧安组织、英联邦、欧洲委员会、世界银行及许多其他组织。我们致力于促进人权更好地融入整个国际系统并确保人权成为国际机构完成的各方面工作的核心。
114. 我们认识到发展与人权是相互交织且相互增进的。联合王国支持国家领导的将人权纳入其中的发展战略。我们的国际开发部努力支持伙伴国政府履行其人权义务，并增强人民维护自己的权利的能力。
115. 联合王国致力于同其他国家政府发展有效的伙伴关系。我们通过实现三个目标的共同承诺来发展这种伙伴关系：减贫和实现千年发展目标；尊重人权和其他国际义务；以及加强财政管理和问责制。

116. 联合王国通过一系列方案将这些政策转化为实践：例如，关于**受教育权**，我们承诺在 2016 年之前为支助教育花费 85 亿英镑，大部分花在撒哈拉以南非洲和南亚。关于**保健权利**，联合王国是致力于消灭艾滋病的第二大双边捐助国，而且已经承诺在 2005-2008 年间支出 15 亿英镑。
117. 在履行我们的全球人权承诺时，联合王国本着协商、开放和问责精神采取行动。通过我们在许多国际机构中的成员资格以及通过我们的全球海外使馆网络，联合王国致力于支持每个人实现其全部个人人权的理想。

联合王国武装部队

118. 武装部队的作用是捍卫联合王国及其利益，加强国际和平与稳定。武装部队目前部署在两个重要的行动中：伊拉克和阿富汗。在这两项行动中，我们都努力建立稳定和安全，以提高这些国家人民的生活水平。这些挑战性目标对于全球稳定具有重要意义。
119. 有时，使用武力对于达到武装部队的目的是有必要的。使用攻击性武力只能在国际法允许的情况下才能得到支持。武装部队在有力的法律框架中行动：无论武装部队在世界何处服务，联合王国的军事法律都适用。一些国际人道主义法律和人权法律义务也适用。联合王国的上议院裁定，《欧洲人权公约》的条款（在极其有限的条件下适用于伊拉克）在《联合国宪章》第七章和安全理事会决议认为必要的情况下做了修改。我们承诺始终维护适当的标准。

宪法改革

120. 2007 年 7 月，政府启动了一个方案——《大不列颠的管理》，以加强政府、议会和人民之间的关系。该方案的主要目标是振兴民主；阐明中央政府和地方政府的作用；以及重新平衡议会与政府的权力。该方案也旨在想方设法使大不列颠人民有更强的民族特征感和主人翁意识。这将涉及审查打造大不列颠人民与政府机构的关系以及他们彼此间的关系的权利和责任。

121. 首先，在起草宪法改革法案草稿时，政府将就检察长的作用、司法任命、对议会的抗议、议会对战争权力的控制以及批准条约向公众咨询。第二，关于大不列颠价值观声明的辩论，将涉及与大不列颠人民就使联合王国人民作为一个民族团结在一起的理想和原则进行广泛讨论，这种讨论将采用各种各样的方法，包括使用因特网和在全国开展地方和全国性活动。第三，2008年上半年发表《绿皮书》将就《大不列颠权利和责任法案》开展公共协商，探讨如何依靠《人权法》来体现构成联合王国社会基础的权利、责任和价值观。最后，Goldsmith QC 勋爵对国籍进行的独立审查，旨在更加明确地阐述国籍的重要意义，并提出各种办法来确保联合王国的国籍办法对于处理当前的移民、个人特性和公民参与问题都是适当的。
122. 1998年《贝尔法斯特协定》交给北爱尔兰人权委员会一项任务，向北爱尔兰国务大臣就以下方面提出咨询意见：“在西敏寺立法中界定补充《欧洲人权公约》的权利范围，以反映北爱尔兰的特定情形”。继2006年10月《圣安德鲁斯协议》之后，又建立了权利法案论坛以协助这一进程。由于2008年3月的报告，该论坛承担了一项具体任务，向北爱尔兰人权委员会提供商定的建议，后者将通报委员会向政府提出的咨询意见。
