



大会

Distr.: General
11 August 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

在反恐时保护人权和基本自由

秘书长的报告

摘要

大会在其第 [70/148](#) 号决议中重申，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的一切措施均符合其根据国际法、特别是根据国际人权法、难民法和人道主义法承担的义务；并敦请各国在反恐时充分履行国际法规定的义务。本报告就是根据该决议第 27 段提交的。

* [A/72/150](#)。



一. 引言

1. 本报告是根据大会 2015 年 12 月 17 日通过的第 70/148 号决议编制的。大会在该决议中重申，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的一切措施均符合其根据国际法、特别是根据人权法、难民法和人道主义法承担的义务。大会欢迎联合国人权事务高级专员为执行大会 2005 年第 60/158 号决议赋予的任务而开展的工作，并请高级专员在这方面继续作出努力。此外，大会表示赞赏地注意到秘书长关于在反恐时保护人权和基本自由的报告(A/70/271)。

2. 大会第 70/148 号决议还表示严重关切在反恐过程中发生的侵犯人权和基本自由以及违反国际难民法和人道主义法的行为，并敦促各国为充分履行国际法而采取一些具体措施。大会在第 27 段中，请秘书长向人权理事会和大会第七十二届会议提交该决议的执行情况报告。本报告涵盖自秘书长上一次报告(A/70/271)以来的这段期间，并包括 2015 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间出现的相关事态发展，其中特别提到联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、人权理事会、特别程序任务负责人和人权条约机构等联合国人权系统内各机构和任务负责人的意见。报告重点表示对第 70/148 号决议所述在反恐过程中破坏尊重人权行为的持续关切，并就会员国需采取的具体措施提出了若干建议。

二. 人权是一种预防工具

3. 本报告所述期间发生的各种事件突出显示，各国在其管辖范围内防止恐怖主义行为和维护个人安全方面面临严重挑战。恐怖主义的规模和复杂性发生演变，表现在恐怖分子和恐怖主义组织的影响力扩大，行动手法不断翻新。¹ 国家与被指定为恐怖主义的非国家武装团体之间的武装冲突，使平民继续承担严重后果，对受害者及其家庭和社区的人权产生广泛的负面影响。² 国家当局担负着防止极端主义暴力和恐怖主义行为以及追究有关人员责任的重大责任，比任何时候都需要进行有效的国际和跨境合作。³

4. 防止暴力极端主义和打击恐怖主义深深植根于联合国关于预防措施⁴ 和维持和平的新重点之中。秘书长 2017 年 2 月在人权理事会发言时说，最好的预防手段是《世界人权宣言》及由此产生的各项国际条约。⁵ 《世界人权宣言》阐述的权利通过实地情况的切实改变，为寻求现实世界的解决方案提供了框架。联合国人权系统是为应对灾难性的暴力冲突而建立的，旨在消除导致暴力、冲突和不

¹ 见秘书长关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的第五次报告(S/2017/467)。

² 见 A/HRC/34/30。

³ 见 A/HRC/34/61。

⁴ 见 www.un.org/sg/en/priorities/prevention.shtml。

⁵ 见 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks>。

安全的根本因素。因此，人权拥有固有的预防力量，如果将各项人权汇集在一个普遍、不可分割、相互依赖和相互关联的权利的框架内，就可作为一种强有力的预防冲突手段。国际和区域人权机制向国家防止侵犯人权行为的各项进程提供补充和支持，可以作为预警机制和重要的问责工具。

5. 把防止侵犯人权行为作为重点，还可以直接有助于防止暴力极端主义和打击恐怖主义，这样做可以使个人免遭人权受侵犯的经历，例如酷刑和其他虐待行为或正当程序权受到侵犯，经确认这些对有人走上激进化道路起到了作用。⁶ 正如《防止暴力极端主义行动计划》所确认，在尊重人权和为所有人提供经济机会的基础上建立开放、公平、包容和多元的社会，是取代暴力极端主义分子招募战略的最实际和最有用的办法，是使他们的努力不具吸引力的最可行的战略。⁷ 研究结果还表明，尊重妇女权利的社会不太容易出现暴力极端主义。⁸

6. 同时，通过对负责任、有效和合法的机构和进程进行投资，确保将防止暴力极端主义和反恐怖主义的措施建立在尊重人权和法治的基础上，可有助于防止出现新的侵犯人权行为。因此，必须以符合人权标准的方式制定和执行立法、政策和方案，以避免陷入恶性循环，反而使为防止这种现象而采取的措施变得有可能加剧这一现象。⁹

7. 国际社会已表明有决心通过执行《联合国全球反恐战略》的四大支柱(见大会第 60/288 和第 70/291 号决议)，利用全球性综合办法，采取共同行动，应对瞬息万变的恐怖主义现象。2006 年通过《全球反恐战略》以来的经验再次证明了增进和保护人权对采取有效反恐措施的重要性。安全理事会从 2003 年起就通过了各项决议，一贯强调各国在反恐过程中必须促进和保护人权。大会通过最近在 2016 年审查和重申《战略》一再明确作出承诺，以确保尊重人权和法治仍然是打击恐怖主义的根本基础。

三. 最近的事态发展

8. 自 2017 年 1 月 1 日上任以来，秘书长把确保联合国最有能力在尊重人权和法治的基础上支持会员国以平衡的方式执行《全球反恐战略》的所有四大支柱，作为优先事项。在这方面，秘书长提议设立一个专职反恐怖主义办公室，承担五大核心职责，包括加强 38 个反恐执行工作队实体之间的协调和一致。大会在其 2017 年 6 月 15 日通过的第 71/291 号决议中支持这项提议，根据关于加强联合国系统协助会员国实施《战略》的能力的报告(A/71/858)中所述的能力和职能，设立反恐怖主义办公室，强调以综合和平衡的方式执行《战略》的重要性。

⁶ 见 A/70/674，第 33 段；A/HRC/31/65，第 32 段；和人权理事会第 30/15 号决议。

⁷ A/70/674，第 7 段；和 A/HRC/33/29，第 14 段。

⁸ 见安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况全球研究，第 222 页，可查阅：[错误!超链接引用无效。](#)

⁹ A/HRC/33/29，第 2 段。

9. 设立反恐怖主义办公室为联合国提供了机会，以更大力地向会员国提供支持，确保把尊重所有人的人权和法治作为防止暴力极端主义和打击恐怖主义的根本基础。反恐怖主义办公室还将通过发挥协调作用和与反恐执行工作队成员实体，特别是人权高专办的密切合作，加强联合国向会员国提供的援助，确保相关立法、政策和做法坚定地立足于尊重人权。反恐怖主义办公室还将加强努力，将人权纳入反恐执行工作队各工作组所有工作的主流，并设法进一步加强与人权高专办以及人权理事会和人权条约机构有关任务负责人之间现有的互动，必要时将与其建立新的伙伴关系，并鼓励对这些任务负责人和机构的建议采取后续行动。联合国随时准备进一步协助会员国努力确保所有旨在防止和打击暴力极端主义的措施都充分尊重人权。

10. 联合国对反恐的重视程度越来越高，包括支持涉及使用武力的行动，这也突出说明有必要更加系统地采用人权尽职政策，以便查明提供这些支持所涉风险，以及提供减轻风险的实际解决方案。人权尽职政策中的监测要素也可以为协助评估这些情况下预防工作的影响提供工具。

11. 这方面的努力将少不了联合国人权系统，包括人权高专办及其外地办事处、人权理事会、特别程序任务负责人和人权条约机构的工作；还将借助于现作为反恐怖主义办公室能力建设部门的联合国反恐怖主义中心以及反恐执行工作队、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、反恐怖主义委员会执行局和其他成员实体的工作。例如，反恐执行工作队人权和法治工作组在反恐过程中，推动实施了其全球执法人权能力建设项目，以支持将人权纳入安保和执法人员的反恐举措中，以及纳入其所有跨境和区域合作之中。在约旦、伊拉克、马里、尼日利亚和突尼斯举办了培训班，与政府高级官员进行接触，并进一步计划向萨赫勒区域国家提供支助。毒品和犯罪问题办公室也在与许多国家，特别是非洲和中东国家的刑事司法当局、警察和司法培训机构进行合作，包括通过培训国家培训师和编印量身定制的国家培训教材，协助他们在调查和起诉恐怖主义案件时加强对人权的尊重。此外，毒品和犯罪问题办公室和人权高专办正在为乍得湖流域各国的官员和民间社会代表执行联合能力建设举措，包括编制指导材料和提供培训，以便将性别平等视角和妇女权利纳入对恐怖团体所犯罪行进行调查和起诉的主流，以及纳入向受害者提供支助的主流。

12. 反恐怖主义委员会及其执行局在对会员国执行安全理事会第 1373(2001)号、第 1624(2005)号和 2178(2014)决议的努力所作的评估和它们对技术援助提出的建议中，继续处理与人权和法治有关的问题。在委员会和执行局编写的专题报告¹⁰以及关于会员国执行安全理事会第 1373(2001)和第 1624(2005)号决议情况的全球调查¹¹中讨论了人权问题，委员会特别会议，例如 2015 年 7 月 28 日在马德里举行的阻止外国恐怖主义战斗人员流动问题特别会议¹²考虑了人权问题。联合国人

¹⁰ 例如，见 S/2015/683 和 S/2015/975。

¹¹ 见 S/2016/49 和 S/2016/50。

¹² 见 S/2015/939。

权事务高级官员和特别报告员也参加了委员会的会议，例如 2016 年 12 月 1 日举行的关于“防止为恐怖主义目的利用信息和通信技术，同时尊重人权和基本自由”的会议。

四. 人权因素

13. 经大会第 70/291 号决议重申和更新的《全球反恐战略》，以人权和法治为基础，为全面、战略性和长期应对恐怖主义提供了蓝图。联合国处理了与安全有关的政策和做法对人权产生的广泛影响，成为风险分析、预警和技术合作的宝贵资源，可为各国和其他义务承担者实施《战略》提供实际指导。

14. 在本报告所述期间，安全理事会、人权理事会、人权事务高级专员和秘书长谴责在各国犯下的恐怖主义行为，强调对受害者造成的灾难性后果，以及这种暴力行为对享有人权产生的消极影响。¹³ 联合国人权系统还处理了在恐怖主义团体活跃的局势下，严重违反和践踏国际人道主义法和国际人权法的行为，并建议采取措施确保追究责任和打击有罪不罚现象。¹⁴ 大会、人权理事会和人权事务高级专员特别强调了反恐过程中面临的这些和其他挑战，其中立法、政策和做法损害了根据国际人权法提供的保护。¹⁵ 大会在关于《全球反恐战略》审查的第 70/291 号决议中，表示严重关切在反恐过程中发生的侵犯人权和基本自由的行为，并强调当反恐努力忽视法治和违反国际法时，反恐努力不仅背弃它们努力维护的价值，而且也可能进一步刺激可能助长恐怖主义的暴力极端主义。

15. 以下各节讨论第 70/148 号决议反映的人权问题，其中参考本报告所述期间联合国人权系统内各任务负责人提供的分析和建议。这些问题包括需要在反恐过程中下采取措施，确保追究责任和打击有罪不罚现象；尊重受害者的权利；国家立法与国际法，包括人权法保持一致；监视措施符合国际法；确保正当程序，包括公平审判权；以及遵守与拘留有关的标准，包括禁止酷刑。

A. 确保追究责任和打击有罪不罚现象

16. 确保遵守和防止违反国际人权法的义务适用于反恐主义政策、立法和做法，仅受制于对国际人权法规定的特定权利的合法克减或限制。在这方面，人权事务委员会在关于《公民权利和政治权利国际公约》缔约国一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)的第 8 段中指出：“要充分履行缔约国承担的确保行使《公民权利和政治权利国际公约》权利的积极义务，国家就必须不仅保护个人免受国家工作人员侵犯其《公约》规定的权利，而且保护个人免受私人或实体实施的、将会影响享受《公约》权利的行为，如果这种权利在私人或实体之间是可以实施的。”人权事务委员会正在起草关于《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条的新的一般性意见。该项草案指出：“缔约国有尽职义务采取不对其造成任何

¹³ A/HRC/34/30 和 A/HRC/RES/35/34。

¹⁴ A/HRC/34/64；A/HRC/33/55；A/HRC/32/CRP.2；和 A/HRC/31/CRP.3。

¹⁵ A/RES/70/148；A/HRC/34/30；和 A/HRC/RES/35/34。

不可能或不成比例负担的合理的积极措施，以应对其所作所为与国家无关的私人或实体对生命构成的可预见的威胁。国家有义务采取充分的防范措施，保护个人免遭罪犯或有组织犯罪或包括武装或恐怖主义团体在内的民兵团体的谋杀或杀害。”

17. 反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员指出，涉嫌从事煽动、准备、唆使或实施恐怖主义行为的个人应受到适当调查，并在适当情况下受到起诉，并表示应将所有恐怖主义行为归类为普通犯罪，并在普通刑法的法律和体制框架内处理。¹⁶ 当被指控犯有与恐怖主义有关的罪行的人被逮捕、指控、拘留和起诉时，正当程序保障应得到尊重。这种保障对于确保追究责任人的责任、伸张正义，以及对受害者进行有效补救，是至关重要的。¹⁷

18. 各国还必须确保对任何公然或严重违反国际人权法和国际人道主义法的行为，包括在反恐过程中犯下的这些行为追究责任。联合国人权机构和任务负责人强调并关切地指出，在反恐过程中缺乏对严重违反国际人权法行为的问责制。¹⁸ 特别是，各国应确保采取行动，防止和/或不再发生侵犯和践踏权利的行为，以便迅速、彻底、独立和公正地调查对这种侵犯和践踏权利行为的指控，惩罚行为人并确保受害者获得补救和补偿。

19. 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员指出，把冲突界定为反恐行动，在某些情况下也在利益攸关方中间造成混乱，无法判断适用哪些国内和国际立法，以及政府内部由谁负责使用武力，反过来也会对问责和实现问责产生不确定性。¹⁹

20. 在武装冲突局势下，非国家武装团体的成员也有义务遵守适用的国际人道主义法规则。严重违反国际人道主义法可能构成战争罪，应追究责任人的个人刑事责任。安全理事会在一致通过的第 2349(2017)号决议中，强烈谴责博科哈拉姆和伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国/达伊沙)在乍得湖流域地区犯下的所有恐怖主义袭击、违反国际人道主义法和践踏人权的行，呼吁追究负责者的责任并将其绳之以法。应人权理事会的要求，人权高专办详细记录和报告了博科哈拉姆犯下的公然侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为，以及据称政府安全部队在反叛乱行动中的违反国际人权法和国际人道主义法行为，以确保追究责任。²⁰ 2016 年 1 月，特别程序任务负责人对尼日利亚进行了联合访问，以审查政府和其他行为者为帮助从博科哈拉姆关押中逃离或被解救出来的妇女和儿童康复和重返社会而采取的措施。特别报告员在其联合报告中发现存在严重侵犯妇女和儿童

¹⁶ [A/HRC/20/14](#)，第 24、34 和 67 (b) 段。

¹⁷ 在反恐过程中促进和保护人权及法治问题工作组“基本人权参考指南：反恐过程中公平审判权和正当程序。

¹⁸ 例如，见 [A/HRC/34/61](#)；和 [A/HRC/28/28](#)。

¹⁹ [A/HRC/32/39/Add.1](#)，第 24 段。另见：[A/HRC/28/38](#)；和安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况全球研究，第 9 章，可查阅：http://wps.unwomen.org/pdf/en/GlobalStudy_EN_Web.pdf。

²⁰ [A/HRC/30/67](#)。

人权以及违反国际人道主义法的行为，并向政府和其他行为者提出了建议，包括为消除对叛乱中所犯罪行追究责任方面存在的重大差距而应采取的措施。²¹

21. 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会广泛记录了伊黎伊斯兰国犯下的蓄意和有计划的侵权、违反和犯罪行为，当联合国伊拉克援助团和人权高专办发现这些违法和侵权行为可能构成战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪时，也广泛记录了这些行为。²² 调查委员会在 2016 年发布的关于伊黎伊斯兰国对雅兹迪人犯下的罪行的报告中发现，伊黎伊斯兰国的所作所为构成严重违反国际人权法，包括禁止奴隶制行为，伊黎伊斯兰国对落入其手中的雅兹迪妇女和女孩实施性暴力和身体暴力侵害以及造成其严重心理创伤后，更是变本加厉使用酷刑，对她们造成严重的身体和心理伤害。²³ 大会 2016 年 12 月 21 日通过第 71/248 号决议，大会在该决议中决定设立一个“协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制。”

B. 确保尊重受害者的人权

22. 会员国强调，必须确保尊重恐怖主义受害者寻求赔偿、真相和正义的人权，以及他们免于恐惧的生活权利，并向他们提供所需的支持。大会在其第 70/291 号决议中，表示大力声援受害者及其家属，并鼓励会员国向他们提供适当的支持和援助。人权理事会在其第 35/24 号决议中强调指出，保护恐怖主义受害者的权利需要向他们提供适当的支持和援助，同时除其他外根据国际法，尊重记忆、尊严、尊重、问责、正义和真相等因素。

23. 《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》(大会第 40/34 号决议，附件)概述了根据正义基本原则公平对待受害者的最低标准。应当同情受害者并尊重其尊严；告知他们有权寻求补救；在法律诉讼中提出他们的意见和关切；在整个法律程序中得到适当的协助；得到保护，免受恐吓和报复；保护他们的隐私；有机会参与解决争端，包括调解的非正式机制；酌情享有归还和补偿权；并获得必要的物质、医疗、心理和社会援助。这些要素对确保尊重他们的尊严至关重要，无论他们是在国家行为者还是非国家行为者手中受到虐待。

24. 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》(大会第 60/147 号决议，附件)也强调受害者应获得人道待遇，其尊严和人权应得到尊重，并强调应采取适当措施，保护他们及其家属的安全、身心健康和隐私。

25. 各国应考虑交流这方面的经验教训和良好做法，包括在国家立法、赔偿、康复和援助计划以及研究方面，以便更好地保护和促进受害者的人权。借助反恐中

²¹ [A/HRC/32/32/Add.2](#)。

²² [A/HRC/34/CRP.3](#)；[A/HRC/34/64](#)；[A/HRC/32/CRP.2](#)；和 http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMIRReport12Aug2016_en.pdf。

²³ [A/HRC/32/CRP.2](#)，第 130 段。另见：[A/HRC/28/38](#)；和安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况全球研究，第 9 章，可查阅：http://wps.unwomen.org/pdf/en/GlobalStudy_EN_Web.pdf。

注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员编制的确保恐怖主义受害者的权利的框架原则，2016 年 2 月，联合国反恐怖主义中心在反恐执行工作队支助和关注恐怖主义受害者工作组²⁴ 的主持下，组织了一次高级别会议，审议各国如何加强国家立法、程序和做法，以更好地尊重恐怖主义受害者的人权。²⁵ 反恐执行工作队在反恐怖主义过程中促进和保护人权及法治问题工作组进一步强调，各国有必要建立国家援助制度，以提请注意恐怖主义受害者及其家属的需求，着重指出权利受到侵犯的恐怖主义受害者有资格获得物质、法律和心理援助。²⁶

C. 国家立法的影响

26. 大会强调指出，必须确保各国关于按刑事罪论处恐怖行为的法律便于查阅、措词精确、不歧视和不溯既往，并且符合国际法，包括人权法(第 70/148 号决议，第 6(o)段)。按照罪刑法定原则，在国内刑事立法中界定恐怖主义行为，被认为是朝预防和确保将责任人绳之以法迈出的关键步骤。确保反恐立法和政策符合国际法律标准，有助于推动对参与恐怖主义行为的个人提出起诉和予以定罪。只要各国采取步骤确保国家反恐立法做到具体、必要、有效和适度，就有助于国际合作，并可最终导致产生更成功的刑事司法结果。这也有助于防止滥用执法权，确保对承担执法责任的国家当局问责。²⁷

27. 在日益不安全的环境下，许多国家或维持立法或颁布新法律，对恐怖主义作出容易引起宽泛解释的过分广义的定义，增加了执法人员和其他官员滥用权力的风险。²⁸ 没有界定有关行为的性质和后果的刑事立法，或对恐怖主义事件或恐怖主义行为作出广泛而措辞不精确的定义的刑事立法，都将违反国际法，特别是违反《公民权利和政治权利国际公约》所阐述的罪刑法定原则。²⁹ 此外，一些立法程序没有充分考虑或提供足够的时间让公众参与，允许在不考虑民间社会意见的情况下加速通过。³⁰ 还令人关切的是，在反恐过程中援引和/或一再延长紧急状态以及在此情况下颁布立法。³¹

²⁴ 该反恐执行工作队工作组致力于促进受害者的权利，例如，通过联合国恐怖主义受害者支助门户网站，提供支助服务和关键信息。

²⁵ 见 [A/HRC/20/14](#)。另见：毒品和犯罪问题办公室：“在刑事司法框架内支持恐怖主义受害者的良好做法”。

²⁶ 在反恐怖主义过程中促进和保护人权及法治问题工作组，“基本人权参考指南：国家反恐立法与国际人权法保持一致。”

²⁷ 见 [A/HRC/28/28](#)。另见：在反恐怖主义过程中促进和保护人权及法治问题工作组，“基本人权参考指南：国家反恐立法与国际人权法保持一致。”

²⁸ “联合国专家警告说，巴西反恐法太宽泛。” 2015 年 11 月 4 日，可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16709。

²⁹ 例如，见 [CCPR/C/POL/CO/7](#)；和 [CAT/C/CHN/CO/5](#)。

³⁰ [A/71/373](#)，第 14 和 15 段。

³¹ 例如，见 [A/HRC/34/52/Add.1](#)；[A/HRC/30/42](#)；和 [CCPR/C/UZB/CO/4](#)。

28. 人权事务委员会在其关于意见和表达自由的第 34(2011)号一般性意见第 46 段中指出,应该明确界定“鼓励恐怖主义”和“极端主义活动”或“赞扬”、“美化”恐怖主义或为恐怖主义“辩护等罪行,以确保这样的界定不会导致对表达自由构成不必要或过度的干预。在这方面,把“可能造成公众恐惧和震惊的淫秽、血腥或令人不快的材料”或“对恐怖主义进行美化”定为犯罪行为的措辞宽泛的立法,已引起人们的关切。³² 同样,一些国家刑事立法也令人关切,其中包括具有广义概念的“极端主义”、“暴力极端主义”、“践踏民族尊严”、“煽动社会或阶级仇恨”、“宗教仇恨或敌意”,“旨在影响政府或国际组织”和威胁国家“经济或金融稳定的带有政治动机的行动”。³³ 有人表示关切的是,对儿童和没有扮演传统性别角色,或没有报告丈夫涉嫌从事的恐怖主义活动的妇女广泛适用反恐立法。³⁴

29. 以下各类情况令人质疑:利用反恐立法为镇压和平抗议活动和集会辩护;针对、拘留和逮捕记者、律师、人权维护者、少数民族和土著人民;限制民间社会的活动。³⁵ “恐怖分子”一词在国家立法中的模糊定义,包括“损害与外国关系”的指控以及对媒体自由施加的限制条款,这些对记者的工作造成了严重的影响,据报其中许多人在得不到程序保障的情况下被任意拘留。³⁶ 滥用国家安全和反恐法保护企业利益,而对行使和平集会和结社权利的民间社会社团造成伤害,某些国家当局的这些行动也令人关切。³⁷ 人权事务高级专员感到震惊的是,某些国家的反恐措施对表达自由和结社自由产生影响,有可能彻底消除不同意见,并关闭已有的民主空间。³⁸

30. 与逐步废除死刑的国际趋势相反,许多国家政府保留或扩大了对与恐怖主义有关罪行判处的死刑,甚至在多年暂停执行死刑之后,恢复了对与恐怖主义有关罪行的死刑。对立法中定义为恐怖主义行为的广泛活动强制执行死刑,也是一个令人关切的问题。³⁹ 联合国人权机构强调指出,对定义过于宽泛和模糊的恐怖主

³² 见 [A/71/373](#); 和 [A/HRC/35/41](#)。

³³ 例如,见 [CCPR/C/KAZ/CO/2](#), 第 13-14 段; [A/71/373](#), 第 23 段; [A/HRC/31/65](#), 第 27 段; [A/HRC/32/36](#), 第 34 段; [CCPR/C/GBR/CO/7](#); 和 [A/HRC/33/29](#), 第 16-24 段。

³⁴ [A/HRC/34/30](#), 第 24 段; 和 [CCPR/C/IRQ/CO/5](#), 第 9 段。

³⁵ 例如,见 [A/HRC/34/52/Add.1](#); [A/HRC/31/55](#); [A/HRC/31/55/Add.1](#); [A/70/217](#); [A/HRC/32/36](#); 和 [A/HRC/32/36/Add.3](#)。另见:“联合国人权专家说,沙特阿拉伯必须改革反恐法,释放和平的批评者”2017 年 5 月 5 日,可查阅: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21585&LangID=E; 和“联合国办事处说,不得‘禁止人权维护者发声’敦促土耳其释放活动分子,”2017 年 7 月 7 日,可查阅: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57134#.WWjBGYSGPct。

³⁶ [A/71/373](#), 第 36 段; 和 [CAT/C/CHN/CO/5](#)。

³⁷ 见 [A/70/266](#)。

³⁸ 见“国际人权法是否受到威胁?” Grotius Lecture at the Law Society, London, 26 June 2017, 可查阅: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21803&LangID=E; 和“联合国专家提请注意以国家安全和反恐为借口限制民间社会空间的全球趋势”,2015 年 10 月 26 日,可查阅: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16653&LangID=E。

³⁹ [CCPR/C/IRQ/CO/5](#), 第 9 段。

义罪行适用死刑的做法仍然令人严重关切，尤其是在这类行为未达到“最严重罪行”的门槛的情况时，这种适用可能构成对《公民权利和政治权利国际公约》第6条的违反。⁴⁰ 法外处决或任意处决问题特别报告员强调，许多反恐法律在实践中歧视宗教少数群体，并在某些情况下导致了处决。联合国人权机制强调指出，没有最严格的正当程序保障就执行处决是非法的，相当于任意处决。⁴¹

31. 大会一再重申，不能也不应将恐怖主义与任何宗教、国籍、文明或族裔群体相联系，并敦促各国确保反恐措施不具有歧视性，不得进行带有成见的定性分析(第68/178、70/148和71/291号决议)。有人强调指出，许多国家的反恐怖主义立法对族裔和宗教少数群体造成过度的和歧视性影响，包括在任意逮捕、拘留和起诉方面产生严重后果。⁴² 据报道，模糊设定“恐怖主义”和“极端主义”等术语，产生了各种各样的解释，并且导致更多根据种族和/或宗教信仰对人进行定性分析的做法。⁴³ 据报，许多国家，包括媒体和政治领导人，特别是在发生恐怖分子袭击事件之后，以负面形象和成规定型观念描述族裔或宗教少数群体社区、移民、寻求庇护者和难民，从而助长了分化，并鼓励了对弱势者和弱势社区的偏见和歧视。⁴⁴

32. 据报，设置法定的“预防责任”制造了一种特别是怀疑穆斯林社区成员的气氛，该项责任要求各个领域的公共当局适当考虑必须防止有人受到恐怖主义的诱惑。这也对表达、宗教和教育自由的权利产生不利影响，因为无法确定在教育环境中哪些可以合法讨论，哪些属于正当穿着。⁴⁵ 例如，和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员指出，有些家庭人员的脑海中摆脱不了“大哥”的幽灵，甚至害怕在自己家中讨论恐怖主义的不利影响，担心自己的孩子会在学校里谈论恐怖主义，使孩子的本意受到误解。⁴⁶

33. 反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员强调指出，一项尊重人权、司法、问责制、人的尊严、平等和不歧视，并向恐怖主义受害者提供他们有权享有的保护的全面移民政策，也是有效的反恐政策不可或缺的组成部分。⁴⁷

⁴⁰ A/71/332，第33段；和A/HRC/33/20，第16段。另见：“埃及必须停止处决不正当审判后被判刑的六名男子——联合国专家”，2017年6月22日，可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21791&LangID=E。

⁴¹ 见“不得把死刑作为对恐怖主义的威慑手段——联合国人权专家的警告”，2016年10月7日，可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20659&；和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在作关于死刑和与恐怖主义有关罪行的会议情况介绍时的发言，www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20800&LangID=E。

⁴² 例如，见CERD/C/LKA/CO/10-17；CERD/C/TUR/CO/4-6；和CCPR/C/UZB/CO/4。

⁴³ 例如，见CERD/C/GBR/CO/21-23；CERD/C/TUR/CO/4-6；和CERD/C/FRA/CO/20-21。

⁴⁴ 例如，见A/HRC/34/50/Add.1；A/HRC/34/53；A/HRC/34/53/Add.2；A/HRC/34/53/Add.3；A/HRC/35/41；A/HRC/35/41/Add.1；和CERD/C/GBR/CO/21-23。另见“联合国专家敦促各国立即行动，反对种族定性和煽动种族仇恨”，2017年3月21日，可查阅：www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21416&LangID=E。

⁴⁵ 例如，见CERD/C/GBR/CO/21-23；CRC/C/GBR/CO/5；和A/HRC/35/28/Add.1。

⁴⁶ A/HRC/35/28/Add.1，第13段。

⁴⁷ A/71/384，第54和55段。

然而，令人关切的是，旨在限制或拒绝寻求庇护者入境的措施以及限制性移民立法和政策，往往是以防恐措施的面目出现的。⁴⁸ 特别报告员强调，限制性或侵犯人权的庇护和移民政策会对各国的反恐努力产生反作用，造成更多的非正规移徙，增加侵犯移民和难民人权的行为，使特定社区被边缘化，并且减少移民的希望，所有这些都会成为助长恐怖主义的条件。⁴⁹ 此外，确保向需要帮助的人，包括逃离恐怖的人提供安全和保护措施，可有助于维护过境国和社区以及东道国和社区的安全。⁵⁰

D. 监控

34. 在反恐方面，电子通信数据监控可能是合法执法或用于情报目的的必要和有效措施。然而，有人担心政府过度实施数字通信监控方案及此方案可能对人权产生影响，包括任意或非法干涉隐私权。⁵¹ 有人对侵入性和跨国监视做法，以及收集和储存通过使用新技术而便于从数字通信中获取的个人资料，表示关切。还有人表示关切并强调指出，数字监控立法的制定和实施对合法行使表达自由、和平集会和结社自由权，特别是隐私权施加了过度和不成比例的限制，也缺乏清晰度和准确性。⁵²

35. 一些国家非法使用数字监控来对付政治对手，并监测、收集和截查特定个人和社区的大量信息。⁵³ 这种做法，无论是大量收集数据还是针对个人通信，都可能不仅侵犯隐私权，还可能侵犯意见和表达自由权以及其他人权。人权维护者处境问题特别报告员在 2017 年 1 月 16 日至 24 日访问墨西哥之后，对使用新的尖端的恐吓技术遏制或妨碍人权工作表示关切。⁵⁴ 致力于表达自由、揭露有罪不罚和腐败行为的记者和维权者们报告了与网络犯罪有关的数字监控和攻击案件，包括恶意软件和拒绝服务攻击。允许无限制、不分青红皂白地监视通信和收集元数据的措施，以及针对外国国民和对他们采用不同法律标准的措施也被认定为侵犯人权行为。⁵⁵

⁴⁸ 见 [A/HRC/32/50](#)；和 [A/HRC/33/51](#)。

⁴⁹ [A/71/384](#)，第 53 段。

⁵⁰ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，向反恐怖主义委员会公开通报情况，2017 年 4 月 5 日，可查阅：www.unhcr.org/admin/dipstatements/58e35b317/open-briefing-united-nations-security-council-counter-terrorism-committee.html。

⁵¹ 例如，见人权理事会第 34/7 号决议；大会第 71/199 号决议；[A/71/373](#)；[A/HRC/34/61](#)；[A/HRC/31/64](#)，[CCPR/C/ITA/CO/6](#)；[CCPR/C/CAN/CO/6](#)；[CCPR/C/POL/CO/7](#)；[CCPR/C/FRA/CO/5](#)；[CCPR/C/GBR/CO/7](#)；[A/HRC/31/14](#)；[A/HRC/31/12](#)；[A/HRC/30/12](#)；和 [A/HRC/29/15](#)。

⁵² 见 [A/70/361](#)；[A/HRC/31/64](#)；[A/HRC/34/61](#)；[A/HRC/29/32](#)；和 [A/HRC/32/38](#)。另见“联合国人权专家敦促法国在打击恐怖主义的同时保护基本自由”，2016 年 1 月 19 日，日内瓦，可查阅：www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16966&LangID=E#sthash.NSGkSF7m.dpuf。

⁵³ 见 [A/71/373](#)；和 [A/HRC/27/37](#)。

⁵⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=E#sthash.u3KkdMu5.dpuf；和人权理事会第 33/2 号决议。

⁵⁵ [A/HRC/34/61](#)，第 33 段；和 [CCPR/C/POL/CO/7](#)，第 39 段。

36. 反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员强调指出，需要取得进一步进展，以确保采取充分的程序保障措施和对截取信息和监视进行监督，应把监视前需获得司法授权作为准则。⁵⁶ 虽然不同辖区内的执法机构和情报机构之间分享信息是预防工作的重要手段，但是，必须解决人权更有可能受到侵犯的问题，包括与收集和处理数字证据有关的问题。在这方面，可以通过制衡来弥补问责方面的缺陷，例如，延长外部监督，以确保执法机构、调查官员和情报部门之间的合作不会导致削弱对人权的保护。

E. 正当程序，包括公平审判权

37. 将涉嫌实施恐怖主义行为的人绳之以法在许多国家构成重大挑战。起诉恐怖主义案件不仅存在安全风险，对按照国际标准收集和使用证据也构成挑战。但是，已经制定了证据收集、证人保护程序和尊重人权的类似措施的制度，更能够成功地将行为人绳之以法。在这方面，大会第 70/148 号决议和人权理事会第 35/34 号决议敦促各国采取一系列具体措施，确保落实国际法所体现的正当程序保障。这包括承认个人了解被拘留原因的权利；家属知道被拘留者被关押在何处的权利；以及被拘留者接触律师并质疑其被拘留的合法性的权利。⁵⁷ 然而，许多管辖当局在实践中并没有充分承认和尊重这些权利。⁵⁸

38. 在依法被认定有罪前须作无罪推定，并得到相应对待的权利原则，是让控方承担证明被告人确定无疑有罪的举证责任，这是获《公民权利和政治权利国际公约》承认的刑法的基本宗旨。这项原则在许多国家面临挑战，这些国家将宽泛的反恐立法适用于在很多案例中以虚假的理由被指控从事恐怖主义活动的个人。⁵⁹

39. 联合国人权条约机构关切地提到了被控从事恐怖主义活动的人获得法律顾问的权利受到限制的做法。这种做法包括规定，检方或法院可以在恐怖主义或贩毒案件中，在没有法律代理的情况下，下令延长或单独监禁个人；允许对反恐规定下被捕的人断然拒绝保释；迟迟不让被告接触法律顾问；要求律师在与“危害国家安全”、“恐怖主义”或严重“贿赂”案件的嫌犯会面之前，须获得公共安全调查员的许可，如果调查人员认定会面可能阻碍调查或者导致国家机密的泄漏，便可无限期地予以搁置；并允许调查人员拒绝将个人的拘留情况通知家属。⁶⁰ 被强迫或非自愿失踪问题工作组报告说，全球的被强迫失踪人数不断上升，原因是

⁵⁶ A/HRC/34/61。另见 CCPR/C/GBR/CO/7，第 24(c)段；和 CCPR/C/CAN/CO/6，第 10 段。

⁵⁷ 在反恐过程中促进和保护人权及法治问题工作组“基本人权参考指南：反恐过程中公平审判权和正当程序。”

⁵⁸ A/HRC/34/30，第 29-31 段。另见 CERD/C/TUR/CO/4-6；CCPR/C/FRA/CO/5；CCPR/C/MAR/CO/6；CCPR/C/UZB/CO/4；CAT/C/JOR/CO/3；CCPR/C/SUR/CO/3；CCPR/C/GBR/CO/7；CAT/C/CHN/CO/5；和 CCPR/C/IRQ/CO/5。

⁵⁹ 例如，见 CERD/C/TUR/CO/4-6；CCPR/C/MAR/CO/6；CCPR/C/UZB/CO/4；和 CAT/C/JOR/CO/3。

⁶⁰ 例如，见 CCPR/C/SUR/CO/3；CCPR/C/GBR/CO/7；CAT/C/CHN/CO/5；和 CCPR/C/FRA/CO/5。

国家采取了高压措施，不实和有害地认为，这是维护国家安全和打击恐怖主义或有组织犯罪的有效手段。⁶¹

40. 当援引国家安全作为防止信息披露的理由，或把情报资料拿来作为证据等情况发生时，权利平等原则也受到挑战，而这项原则对确保在反恐过程中尊重公平审判权至关重要。⁶² 提出一个禁飞清单方案而又没有明确程序将有关人员所处地位告知其本人的立法，以及可能秘密进行司法审查的立法，也对受影响个人的正当程序权构成挑战。⁶³

41. 面对包括伊黎伊斯兰国在内的恐怖主义团体的严重威胁，各国在安全理事会第 2178(2014)号决议的范围内采取了广泛的行政和立法措施，以遏制正在成为、或设法成为外国战斗人员的个人，例如，切断旅行证件的有效性、取消公民身份、冻结金融资产和起诉从事招募、煽动和策划恐怖主义行为的个人。⁶⁴ 但是，这些措施可能对正当程序权产生不利影响，包括无罪推定权；行动自由和防止被任意剥夺国籍的权利；宗教、信仰、意见、表达和结社自由的权利；以及防止任意或非法侵犯隐私的权利。⁶⁵ 如果相关决策是经过秘密诉讼程序之后，在缺席的情况下根据定义模糊的标准作出的，或没有充分程序保障来确保非任意性，这种情况尤其令人不安。⁶⁶ 有人提出的另一个关切问题是，对涉嫌的外国战斗人员实施拘留，但却不遵守国际法规定的对所有被剥夺自由者的保障措施，尤其是延长进行司法批准或审查拘留原因前可允许的审前拘留时间。⁶⁷ 提出的另一个关切事项是，在反恐过程中引入临时驱逐令和使用剥夺公民身份令，以及由于这些措施而使个人有可能成为无国籍的人。⁶⁸

F. 拘留和禁止酷刑

42. 人权事务委员会在关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)中着重提到《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条所反映的禁止任意拘留的绝对性质，指出，行政拘留产生了任意剥夺自由的重大风险，只有在构成即刻、直接和紧迫威胁为行政拘留提供了正当理由的特殊情况下才能使用，而且只能在一段有限的时间内使用。不过，有些管辖当局的立法和做法令人关切，它们允许在没有适当保障措施的情况下，进行各种形式的防范性拘留或审前拘留，包括延长对涉嫌从事恐怖主义活动的人进行司法批准或审查拘留原因前可允许的审前拘留时

⁶¹ A/HRC/33/51，第 110 段；和 A/HRC/30/38，第 97 段。

⁶² 见 A/HRC/34/61。

⁶³ CCPR/C/CAN/CO/6，第 10 段。

⁶⁴ 见 A/HRC/28/28。

⁶⁵ 见 A/71/384；A/70/330；A/HRC/33/43/Add.1、2、3 和 4。

⁶⁶ 见 A/HRC/28/28；和 A/70/330。

⁶⁷ A/70/330，第 73 段。

⁶⁸ 见 CCPR/C/GBR/CO/7。

间，或延长在司法批准或审查拘留原因前对一个人的羁押时间。⁶⁹ 因此，被控从事恐怖主义活动的人未经起诉或审判被长时间拘留，在某些情况下得不到适当的法律顾问的帮助或无法求助于独立的司法审查。这些措施不符合国际人权标准；它们也大大增加了酷刑和其他虐待行为的风险，并且阻碍了追究这种侵权行为的责任。⁷⁰

43. 联合国人权机制强调指出，有些地方没有实施防止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚的保障措施，这在反恐过程中产生了特别的影响。据报，某些管辖当局的执法人员和其他安全官员经常实施酷刑和虐待手段，包括在反恐过程中，将此作为逼供或获取信息的手段，并将刑讯逼供获得的供词在法庭上当作证据使用。⁷¹ 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员指出，恐怖主义和有组织犯罪的崛起，使得人们越来越能够容忍暴力政治言论和民间看法，这不仅淡化酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，甚至以国家安全和打击恐怖主义的名义促进和煽动实施这种待遇或处罚。⁷² 有人提出的另一个令人关切的问题是，依赖外交保证来证明有理由把涉嫌犯有与恐怖主义有关罪行的外国国民驱逐出境，但据报告，他们可能在所到国家面临酷刑或其他形式虐待的真正危险。⁷³

五. 结论和建议

44. 促进和保护人权在防止暴力极端主义和打击恐怖主义方面发挥了关键作用。良好做法的例子包括，将消除社会排斥和边缘化的政策和法律作为有效防止和打击暴力极端主义的基本要素。⁷⁴ 在社会各社区中促进容忍、多元化、包容和参与，包括促进妇女和青年的参与以及基于人权的优质教育，可有助于防止极端主义暴力和恐怖主义行为。

45. 同样，为确保尊重人权而采取的措施，通过对负责任、有效和合法的机构和进程进行投资，致力于防止侵犯人权、维护法治和确保公众对司法系统的信任，有助于有效打击恐怖主义。以符合人权标准的方式制定和执行打击恐怖主义的立法、政策和方案有助于确保问责制，同时避免陷入恶性循环，反而使为防止这一现象采取的措施变得有可能加剧这一现象。

⁶⁹ 例如，见 [CCPR/C/GBR/CO/7](#)；[CCPR/C/FRA/CO/5](#)；[CCPR/C/POL/CO/7](#)；[CCPR/C/MAR/CO/6](#)；[CCPR/C/SUR/CO/3](#)；[CAT/C/JOR/CO/3](#)；和 [CAT/C/IRQ/CO/1](#)。

⁷⁰ 见 [A/HRC/28/28](#)。

⁷¹ 见 [A/71/298](#)；[CCPR/C/IRQ/CO/5](#)；[CAT/C/LKA/CO/5](#)；[A/HRC/34/54/Add.2](#)；[A/HRC/33/51/Add.2](#)；和 [A/HRC/34/53/Add.3](#)。

⁷² 见 [A/HRC/34/54](#)，第 14 段。

⁷³ 见 [CCPR/C/GBR/CO/7](#)。

⁷⁴ 见 [A/HRC/33/29](#)。

46. 通过积极参与处理这些问题，联合国在应对与安全有关的政策和做法对人权产生的广泛影响方面取得了重要进展，成为风险分析、预警和技术合作的宝贵资源，并为反恐中的各国和其他义务承担者提供了切实指导。新成立的反恐怖主义办公室有能力加强反恐执行工作队各实体之间的协调和一致性，以支持会员国努力确保其反恐措施植根于履行国际人权法为其规定的义务，并鼓励工作队及其工作组将人权观点纳入各自的工作中。

47. 各国必须为了预防工作采取具体措施，确保反恐法律、政策和做法符合国际法，包括人权法。还应通过迅速、独立和有效的调查来确保对反恐过程中违反国际人权法和国际人道主义法的行为追究责任，以确保正义得到伸张、受害者获得补救并防止发生更多的违法行为。为此，建议会员国；

(a) 确保防止和/或不再发生违反和侵犯国际人权法，以及在适用情况下，防止和/或不再发生违反和侵犯国际人道主义法的行为，为此，应迅速、彻底、独立和公正地调查被指控的违法和侵权行为，并按照国家人权标准起诉和惩罚行为人；

(b) 确保按照国际人权标准尊重受害者得到赔偿、了解真相和获得正义的权利。各国应考虑交流这方面的经验教训和良好做法，包括在国家立法、赔偿、康复和援助计划以及研究方面，以便更好地保护和促进受害者的人权；

(c) 确保国家反恐怖主义立法仅限于打击根据国际反恐文书的规定适当和准确界定的恐怖主义，并需严格遵守合法性原则；

(d) 定期进行审查，确保国家反恐怖主义法律和做法符合国际人权标准，包括与正当程序有关的标准，例如公平审判权、意见自由和表达自由权、和平集会和结社权和隐私权，以确保反恐措施做到具体、必要、有效和适度。这可能需要在反恐立法通过之前先进行审查，将时效规定纳入这些法律，为执法和情报机构制定程序保障措施和建立独立监督机构，并定期审查制裁措施。应通过纳入日落条款，及时限制任何特殊措施的有效性；

(e) 采取进一步步骤，防止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚行为，为此，应通过法律禁止使用这些手段，并规定对违反这些法律的人提出起诉；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任择议定书》；执行程序保障措施，例如保留拘留场所登记册和对讯问进行视频录像，并确保独立监督，包括由独立机构定期对拘留地点进行监测；

(f) 确保采取充分的程序保障措施和对截取信息和监视进行监督，并将监视前需获得司法授权作为准则；

(g) 在国际反恐合作中提供监督和问责制，包括通过扩大外部监督来确保执法人员、调查官员和情报部门之间的合作不会导致削弱对人权的保护；

(h) 确保防止暴力极端主义的国家和区域行动计划符合其国际人权义务，并与有关的国家人权行动计划保持一致；

(i) 以平衡的方式，更大力地在财政和政治上支持联合国在《全球战略》所有四大支柱下开展的能力建设举措，从而有利于采取措施，确保把尊重所有人的人权和法治作为打击恐怖主义的根本基础。
