



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24日

3 议程项目 3

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

反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员的 报告*

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员本·埃默森根据理事会第 22/8、29/9 和 31/3 号决议提交的年度报告。本报告是现任任务负责人提交理事会的第六次年度报告。特别报告员在报告专题部分中评估了他以往各次专题报告中论述的主要事项的发展情况，并对联合国处理人权与反恐问题体制架构改革提出建议。

* 报告晚交是为了反映最新情况。



反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
三. 近期事态发展和专题新情况.....	3
A. 概述.....	3
B. 恐怖行为的受害者.....	5
C. 针对基地组织及伊拉克和黎凡特伊斯兰国的制裁制度.....	6
D. 追究在实施国家核准的反恐举措的过程中严重或系统地侵犯人权的政府官员的责任.....	7
E. 使用遥控飞机域外开展致命反恐行动.....	8
F. 为反恐目的进行大规模数字监控.....	9
G. 国际社会对伊拉克和黎凡特伊斯兰国侵犯人权行为的反应.....	12
四. 联合国处理人权与反恐问题体制架构改革.....	14
五. 结论和建议.....	18

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 22/8、29/9 和 31/3 号决议提交理事会。¹ 特别报告员在第二节详述他在 2016 年 3 月至 12 月开展的活动，在第三节评估他以往各次专题报告中所述主要事项的发展情况，在第四节对联合国处理人权和反恐问题的体制架构改革提出建议。

二. 特别报告员的活动

2. 特别报告员自上次向人权理事会提交报告(A/HRC/31/65)以来参加了下述活动。

3. 2016 年 10 月 21 日，特别报告员向大会提交了关于反恐措施对移徙者和难民人权的影响的报告(A/71/384)。他还与大会就该报告举行了互动对话。

4. 11 月 9 日，特别报告员通过视频参加了一次互动讨论会。讨论会于 11 月 8 日和 9 日在科伦坡举行，与会的有为斯里兰卡拟议反恐法的政策法律框架起草作出贡献的法官、律师、执法人员等。

5. 11 月 20 日和 21 日，特别报告员前往沙特阿拉伯，与沙特阿拉伯政府举行初步会谈，为今后正式访问该国做准备。他在利雅得会晤了政府若干官员，参观了一个中央监狱和一个关押“恐怖行为”定罪者的“安抚照料设施”。特别报告员无法对沙特阿拉伯的这些设施和其他设施内剥夺犯人自由的情况进行全面评估。他表示很有兴趣在 2017 年第一季度对沙特阿拉伯进行一次正式访问，政府对此提议表示欢迎。

6. 特别报告员继续对来文以及个人和组织提出的关切问题和指控作出反应。他继续与各国政府对话，包括提出正式访问的请求。特别报告员感谢突尼斯政府邀请他在 2017 年 1 月 30 日至 2 月 3 日访问突尼斯。关于这次访问的报告将在 2018 年 3 月提交人权理事会。他遗憾地指出，尽管他一直提出访问的请求，但在本报告所述期间，他没有收到其他邀请。

三. 近期事态发展和专题新情况

A. 概述

7. 在本特别报告员承担任务期间，国际恐怖主义的性质已发生变化，已变得面目全非。一些极端恐怖主义组织已经扩散，其行动方式有了发展，一些组织现在控制了大片领土，致使一些国家领土破碎。这些组织经费充足，积极招募外国恐怖战斗人员，并参与持久广泛的武装冲突。国际恐怖主义现在是对联合国保护国际和平与安全、增进人权这两项目标的最大威胁。恐怖主义的后果仍然很严重，

¹ 特别报告员感谢他的高级法律顾问 Anne Charbord 和法律顾问 Jessica Jones 协助编写本报告。

不仅对受恐怖团体严重侵犯人权行为直接影响的人是如此，而且通过不对称武装冲突以及迫使恐怖团体控制区平民大规模迁徙，其影响更加广泛。

8. 特别报告员在任职期间，一直清楚意识到各国在履行义务防止其公民和其管辖范围内的人遭受恐怖行为方面，面临艰巨的任务。但大家一直承认，安全理事会在第 1373(2001)号决议中采取的纯粹基于安全的方针是不够的，被证明有时会起反作用。保护人权必须是有效反恐战略的核心，联合国作为一个整体现已正式承诺将保护人权纳入所有反恐举措中。正如大会在联合国全球反恐战略中所指出的那样，切实有效的反恐措施与保护人权这两项目标并非相互冲突，而是相辅相成的。² 特别报告员再次强调，各国的反恐行动必须植根于国际法，包括人权法、人道主义法和难民法，必须遵守这些法律，必须不仅注意应对恐怖主义的表现形式，也必须注意应对上述战略中提及的助长恐怖主义扩散的条件。

9. 自 2011 年 8 月 1 日就任以来，特别报告员在他前任工作的基础上，就恐怖罪行的过分宽泛含糊的定义、对适当程序保障的尊重、接受公平审判的权利等问题开展工作。他关于监察员办公室对基地组织制裁制度影响的专题报告(A/67/396)和关于反恐措施对移徙者和难民人权的影响的专题报告(A/71/384)也是直接建立在他前任工作的基础上的。

10. 特别报告员酌情注重新问题和正在出现的问题，如在反恐行动中使用无人驾驶飞机的问题(A/68/389 和 A/HRC/25/59)、为反恐目的进行大规模数字监控(A/69/397)、在打击伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)中的人权挑战(A/HRC/29/51)、反恐措施对民间社会的负面影响(A/70/371)等。他通过制定关于追究在政府核准的反恐举措中严重或系统性地侵犯人权的国家官员的责任的原则框架，处理关键的问责问题(A/HRC/22/52 和 Corr.1)。最后，特别报告员在两份报告中论述了他在提交大会的第一次报告(A/66/310)中确定的值得关注的实质性专题，即恐怖行为受害者的权利(A/HRC/20/14)以及把预防和打击暴力极端主义作为防止恐怖行为发生一个方面的工作的问题(A/HRC/31/65)。关于恐怖行为受害者的权利，特别报告员拟订了关于为恐怖行为受害者落实人权的一套框架原则。

11. 特别报告员在执行任务的过程中，与会员国、民间社会、受害者进行了接触，并与包括反恐怖主义委员会执行局、基地组织制裁委员会和反恐执行工作队在内的联合国各实体进行了接触。他积极参与工作队很有价值的人权工作，特别是推进工作队的受害者权利议程，并于 2013 年访问了布基纳法索。布基纳法索是工作队反恐怖主义综合援助倡议(反恐援助倡议)头三个伙伴成员国之一，该倡议旨在帮助相关会员国执行联合国全球反恐战略。他与反恐怖主义委员会执行局保持经常联络，并两次亲自到制裁委员会讲话。他向人权理事会提交了六次年度报告，向大会提交了六次报告，向 77 个会员国发出了 177 份函件(单独发函或与其他任务负责人一起发函)。他还访问了许多国家，包括加拿大、哥伦比亚、法国、以色列、巴基斯坦、沙特阿拉伯、西班牙和美利坚合众国，会晤政府官员、民间社会组织代表或受害者，或参加讨论会做讲座。

² 大会第 60/288 号决议，附件。

12. 访问各国是任务的关键工作，因为通过访问能客观了解情况，在此基础上可为各国提供协助和咨询，帮助它们在打击恐怖行为时尊重和保护人权。特别报告员意识到这种访问的敏感性。但各国不对特别报告员的访问请求作出积极回应的明显风险是任务的价值受损。因此，特别报告员在任职期间很大的遗憾是，他只能对布基纳法索和智利这两个国家进行了访问。对突尼斯的访问尚待进行。除这三国以外，各国接到正式访问请求后要么给予否定的答复，要么推迟答复或不给任何答复。在本报告撰写之时，一些访问请求仍然未得到答复，未答复的国家包括阿富汗、阿尔及利亚、埃及、马来西亚、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯里兰卡、泰国、土耳其和阿拉伯联合酋长国。

B. 恐怖行为的受害者

13. 特别报告员欣见自他提交 2012 年报告(A/HRC/20/14)以来关于这个问题的一些积极事态发展，尤其是人权理事会呼吁各国确保在打击恐怖行为的过程中任何声称自己的人权或基本自由受到侵犯的人均能诉诸司法、利用正当程序、获得有效的补救，并确保侵犯人权行为的受害者能够获得充分、有效、迅速的补偿，赔偿应酌情包括恢复原状、赔偿、康复、保证不再发生类似行为等。

14. 2016 年，反恐执行工作队举行了关于增进和保护恐怖行为受害者人权的高级别会议。会议于 2 月 11 日召开，特别报告员是主旨发言者。这次会议大大有助于增进对恐怖行为受害者人权的理解，以及对各国如何更好地保护和支持受害者的问题的理解。联合国毒品和犯罪问题办公室拟订的“在刑事司法框架内支持恐怖行为受害者的良好做法”和《在紧接袭击事件之后以及在刑事诉讼程序期间为恐怖主义受害者提供援助的良好做法马德里备忘录》由全球反恐论坛通过，是该领域的进一步的积极措施。这些文件结合特别报告员的框架原则，提供了关于恐怖行为受害者权利的综合指导。

15. 尽管如此，严重的挑战仍然存在。最严重的挑战也许是一些国家和知名的非政府组织继续反对接受非国家武装团体承担国际人权义务的理念。在当前全球环境中，许多最严重、最广泛的侵犯人权行为是非国家武装团体实施的。原来的人权法主体分类已经过时，现在需要更新，以反映这一现实。

16. 目前尚无通过关于恐怖行为受害者权利的国际文书的措施。这样的文书将有助于落实全球综合协调的反恐战略，并确保恐怖行为受害者不被国家为政治目的所利用。这方面的一个例子是人权理事会题为“恐怖主义对享有所有人权的影响”的第 31/30 号决议。提出该决议时是将其作为以受害者为中心的举措，但许多人认为这一重点可被用作借口。正如一个知名的非政府组织所指出，该决议“未能对恐怖行为受害者的需求作出反应，而是将他们加以利用，从而削弱旨在保护他们的国际人权制度”。³

³ 第 19 条，“联合国人权理事会第 31 号决议：各国必须反对关于‘恐怖主义’的有问题的决议”，2016 年 3 月 22 日；国际人权服务社，“反恐：埃及发起的决议在不适当时刻发出不当的信号”，2016 年 4 月 4 日。

C. 针对基地组织及伊拉克和黎凡特伊斯兰国的制裁制度

17. 自特别报告员向大会第六十七届会议提交报告(A/67/396)以来, 安全理事会在第 2253(2015)号决议中扩大了列名委员会的工作范围, 列名范围现包括伊黎伊斯兰国、基地组织及其相关个人、团体、企业和实体。根据该决议, 在委员会战略的打击对象名单中应列入没有意图支持恐怖团体或实施恐怖行为的人, 如支付赎金的人。

18. 目前的数据显示, 监察员办公室自成立以来, 已经从单名中去除了 45 人和 28 个实体, 只有 12 份申请未被接受(见 S/2016/671, 第 6 段)。这些数字突出说明出现错误(或持续出错)的可能性, 再次说明需要有达到国际公正标准的公正、明确的列名和除名程序。特别报告员对安全理事会第 2083(2012)和 2161(2014)号决议表示欢迎, 其中安理会要求在作出除名或保留列名的决定时需要在 60 天内提出理由。特别报告员也对监察员网站的改进表示欢迎。然而, 他感到遗憾的是, 尽管在公正性和透明度方面作出了这些让步, 但监察员的综合报告仍然是机密的。这有可能损害申诉人陈述理由的能力(见 S/2015/533 第 39 段和 S/2016/96), 并不利于被列名者的代表理解以往做法, 以便更有效地为顾客提供协助。⁴ 特别报告员对最近采取的使监察员办公室具有新的架构和地位的步骤表示欢迎(见 S/2016/671, 第 38-45 段)。

19. 但这一进程仍然“很不透明, 而这是不必要的”(见 S/2016/671, 第 48 段)。令人遗憾的是, 安全理事会仍然没有明确处理可能靠酷刑获取情报的问题,⁵ 而且获取情报的方式仍然很成问题。国家仍然没有向监察员提供所有相关信息的正式责任。尽管如前任和现任监察员所述, 现已取得进展(见 S/2015/533 第 97 段和 S/2016/671), 但现行制度仍然正式允许可以不让申诉人(甚至监察员)了解对除名申请的结果具有决定性的信息(见 S/2015/533, 第 43 段)。

20. 特别报告员再次建议指定一名有权审查并推翻委员会指认决定的独立裁判员。欧洲联盟法院大审判庭⁶ 和欧洲人权法院大审判庭⁷ 都曾裁定, 如果国家法院正在审查某人被列入本国为执行联合国制裁措施而制定的本国制裁名单事宜, 国家法院必须能够获得充分确切的信息, 以便能够确定制裁委员会原来的列名是否有适当理由而不是任意的。如果没有这样的信息, “国家当局在法律上就不能在国家层面充分执行制裁”。⁸ 正如特别报告员在提交大会的报告中所述, “受制裁的资金可开始向那些无法合法执行制裁的国家转移”(见 A/67/396, 第 23 段)。

⁴ Catherine Marchi-Uhel 在欧洲委员会国际公法法律顾问委员会的发言, 2016 年 3 月 4 日。

⁵ 同上。

⁶ 合并案件 C-584/10 P, C-593/10 P 和 C-595/10 P, 欧洲联盟委员会等诉 Yassin Abdullah Kadi(Kadi II), 2013 年 7 月 18 日判决。

⁷ 第 5809/08 号申请, Al-Dulimi and Montana 管理公司诉瑞士, 2016 年 6 月 21 日判决, 第 140 段。

⁸ “使联合国制裁制度提高效力的公正确定的程序”, 在定向制裁问题上观点一致国家集团向安全理事会提出的建议, 2015 年 11 月 12 日。

D. 追究在实施国家核准的反恐举措的过程中严重或系统地侵犯人权的政府官员的责任

21. 乔治·布什总统当政期间美国中央情报局参与秘密拘留、引渡和用酷刑折磨恐怖嫌疑人的人员尚未受到有效调查、起诉或以其他方式被追究责任。欧洲议会严重关切地注意到，欧洲联盟成员国和机构没有兴趣承认 2001 年至 2006 年期间在欧洲发生的侵犯多种基本权利的行为和酷刑，没有意愿对这些行为进行调查并将涉案人和责任人绳之以法。特别报告员也对此表示关切。⁹ 他还感到遗憾的是，欧洲委员会于 2016 年 2 月结束了根据《欧洲保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 52 条对欧洲国家在中央情报局引渡方案中的作用的调查，同时在大不列颠及北爱尔兰联合王国由 Peter Gibson 爵士主持的受拘留者问题调查未能完成任务，尽管其初步报告表明政府有可能介入了虐待受拘留者的行为¹⁰ 和引渡案件。¹¹

22. 2014 年 12 月 9 日，美国参议院发布了由参议院情报专责委员会在 Dianne Feinstein 主持下编写的拖延已久的关于中央情报局拘留和审讯方案的研究报告内容提要。报告证实，布什政府内高级别制定的明确的政策授权对所谓高价值受拘留者使用酷刑，并实施其他严重侵犯人权的行为。特别报告员认为，美国过去和现在都有义务确保将共谋实施国际刑事罪行的责任人绳之以法，根据其罪行的严重程度予以处罚。Feinstein 报告中提到的政策是经高级别授权的，这一点也不能作为不行动的理由。的确，这就更需要追究刑事责任。国际法禁止给予参与实施酷刑的政府官员豁免，无论他们是罪行的实际实施者还是制定、规划或授权这种做法的高级官员。美国根据有约束力的国际条约在法律上有义务将责任人绳之以法。

23. 特别报告员欣见欧洲人权法院发挥作用，调查欧洲国家(包括意大利、¹² 前南斯拉夫的马其顿共和国和波兰¹³)介入中央情报局方案的情况，并注意到正在审理之中的与罗马尼亚和立陶宛有关的程序。¹⁴ 应欧洲人权法院的邀请，特别报告员在其中事关追究责任和真相权问题的一个案件中出庭作为法庭之友陈述情况。¹⁵

⁹ “欧洲议会 2016 年 6 月 8 日就欧洲议会 2015 年 2 月 11 日关于美国参议院中央情报局使用酷刑问题报告的决议后续行动通过的决议”，2016/2573(RSP)号文件。

¹⁰ “文件显示，在一些情况下，[联合国]情报官员了解不恰当的审讯技巧和虐待或关于一些受拘留者被其他国家联络伙伴虐待的指控。”

¹¹ “文件显示，政府或其机构可能不当卷入一些引渡案件。”

¹² 第 44883/09 号申请，Nasr 和 Ghali 诉意大利，2016 年 2 月 23 日判决，第 272 段。

¹³ 第 28761/11 号申请，Al Nashiri 诉波兰，以及第 7511/13 号申请，Husayn (Abu Zubaydah)诉波兰，2014 年 7 月 24 日判决。

¹⁴ 第 33234/12 号申请，Al-Nashiri 诉罗马尼亚，以及第 46454/11 号申请，Abu Zubaydah 诉立陶宛。

¹⁵ Al Nashiri 诉波兰。

24. 特别报告员同意联合国人权事务副高级专员的意见，认为在反恐措施导致侵犯人权行为的情况下，“暴力极端主义团体便以这种非正义行为为由号召新的支持者入伙”。¹⁶ 特别报告员对新设的寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的工作表示欢迎。

E. 使用遥控飞机域外开展致命反恐行动

25. 特别报告员就以致命方式使用遥控飞机问题在 2013 年提交大会的报告(A/68/389)和 2014 年提交人权理事会的报告(A/HRC/25/29)中请相关会员国对八个有争议的国际法问题作出答复。迄今没有收到正式答复，但本节所述的近期事态发展可能可提供一些初步方向。

26. 使用武装无人驾驶飞行器不一定非法，但尤其鉴于技术的变化、掌握这种技术的行为体(包括非国家行为体)增加以及最近在伊拉克、利比亚和阿拉伯新领域共和国战区广泛使用的情况，必须为无人驾驶飞行器的使用制定明确公开的原则，限定其使用范围。直接影响是受定向攻击的人及其旁边的人的生命丧失，而对所涉地区所有社区造成的心理作用可会严重影响一些其他经济、社会和文化权利和基本自由。程序权利也可能受到影响(A/HRC/28/38)。因此，特别报告员欣见大会和人权理事会在关于在打击恐怖主义的同时保护人权的决议中提及需要确保各国在使用遥控飞机时遵守包括国际人权法和国际人道主义法在内的国际法规定的义务。¹⁷

27. 自从特别报告员就此专题发表报告以来，美国已发布了“关于指导美国使用军事力量和国家相关安全行动的法律和政策框架的报告”。¹⁸ 该报告详述了一些法律和政策问题，包括美国关于在未征得同意的国家内针对非国家武装团体的威胁单独或集体采取自卫行动权利的立场，以及“迫在眉睫”问题、“相关力量”和“实际敌对行动区”的定义。¹⁹ 重要的是，该文件明确主张，国际人权法适用于武装冲突。在联合王国，联合国人权委员会 2016 年的报告²⁰ 及随后的政府答复²¹ 中对自卫权也表达了类似的意见。

28. 联合王国总检察长 Jeremy Wright 在对国际战略研究所发表的讲话中，首次概述了联合王国认为适用于在自卫应对非国家行为体对联合王国或其盟国构成的威胁时以致命方式使用包括无人驾驶飞行器在内的武装力量的一些关键原则。他表示，只有“在没有其他选择可防止国家遭受攻击，并没有其他手段能制止、打

¹⁶ 联合国人权事务副高级专员在关于预防和打击暴力极端主义的人权层面问题的专题小组讨论会上的发言，2016 年 3 月 16 日，可查阅 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17245&LangID=E。

¹⁷ 例如，见理事会第 29/9 号决议和大会第 68/178 号决议。

¹⁸ 见 www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf。

¹⁹ 确定 2013 年关于对美国及实际敌对行动区以外恐怖目标采取直接行动的核准程序总统政策指南是否适用。

²⁰ 上议院和下议院，联合国人权委员会，“政府关于利用无人驾驶飞行器定点清除的政策”，2015-16 年会议第二次报告，2016 年 5 月 10 日。

²¹ 上议院和下议院，联合国人权委员会，“政府关于利用无人驾驶飞行器定点清除的政策：政府对委员会 2015-16 年会议第二次报告的回应”，2016 年 10 月 18 日。

乱或防止恐怖行为的筹划时”，联合王国武装部队才使用致命武力进行定点清除。所有这种攻击都必须“根据包括国际人道主义法在内的国际法”进行。关于确定武装攻击是否“迫在眉睫”的门槛的问题，联合王国需要审视威胁的性质和直接性、攻击发生的可能性、预计发生的攻击是否持续协作进行的武装活动的一部分、攻击可能的规模、将造成的伤害等等。将予考虑的其他因素包括如果不采取减轻影响的行动可能造成的损失和损害，以及有无采取可能造成“较少附带伤害、损失或损害”的有效自卫的其他机会。²²

29. 要根据国际法使用致命无人驾驶飞行器，就必须有与国家安全所需相应的最大程度的透明度。因此，特别报告员欣见美国政府于 2016 年 7 月发布了国家情报总监“关于美国在实际敌对行动区外反恐袭击的信息摘要”。根据该摘要，在 2009 年至 2012 年，在实际敌对行动区以外(阿富汗、伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国)打击恐怖主义目标的行动有 473 次，战斗人员被打死人数为 2,372-2,581 人，非战斗人员被打死的人数为 64-116 人。政府公布这些数字是朝着增加透明度方向迈进的一个重要步骤；而在此之前，关于平民伤亡的几乎所有信息均来自非政府来源。尽管如此，特别报告员注意到，政府提供的数字比民间社会监测组织统计的数字要低得多。²³

F. 为反恐目的进行大规模数字监控

30. 特别报告员指出，他在提交大会的报告(A/69/397)中阐述的数字隐私权已成为联合国的优先关注事项。大会在第 71/199 号决议中特别述及隐私权各方面的问题，承认隐私权对其他人权的关键作用。人权理事会已任命了隐私权问题特别报告员，数字隐私权的问题现由其他人权程序、²⁴ 条约机构²⁵ 和机制²⁶ 定期审议。

31. 要求本国和区域法院审理隐私权和在线监控问题的情况也不断增加。欧洲联盟法院²⁷ 曾认定，普遍性地调阅电子通信内容有损于私人生活受尊重的基本权利的“实质”。²⁸ 该法院还裁定，强制扣押元数据的做法²⁹ 以及允许“普遍

²² 见 www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2017/01/United-Kingdom-Attorney-General-Speech-modern-law-of-self-defense-IISS.pdf。

²³ 见新闻调查局提供的关于巴基斯坦、索马里和也门的数字，可查阅 www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-graphs/，以及人权观察组织“我们无法相信的空袭透明度”，2016 年 7 月 8 日。

²⁴ 例如，促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员(A/70/361、A/HRC/29/32 和 A/HRC/32/38)。

²⁵ 例如，人权事务委员会(见 CCPR/C/GRB/CO/7 第 24(c)段、CCPR/C/CAN/CO/6 第 10 段、CCPR/C/FRA/CO/5 第 12 段)。

²⁶ 例如，普遍定期审议(A/HRC/29/15、A/HRC/30/12、A/HRC/31/12 和 A/HRC/31/14)。

²⁷ 大审判庭，C-362/14 号案件，Schrems 诉数据保护专员，2015 年 10 月 6 日判决。

²⁸ 该法院还指出，政府当局如果仅初步调阅私人数据，即使没有对这些数据进行进一步处理，那也是隐私权的干涉。这一立场值得欢迎。这一立场也反映于美国的“美国公民自由联盟诉 Clapper”一案、联合王国的“隐私国际”一案中。

²⁹ “爱尔兰数字权组织诉爱尔兰”。关于裁定的影响，例如，见海牙地区法院的裁决，荷兰数据扣留法。

不加区分地扣押所有电子通信手段的所有使用者和注册用户一切通信和地点数据”的国家法律有悖于欧洲联盟法律。³⁰ 欧洲人权法院要求，为了经得起对称性的测验，如要大批量截取数据，³¹ 就需要有能予显示的“合理怀疑”。

32. 在国家层面，在美国公民自由联盟诉 Clapper 一案³² 中，政府根据爱国法³³ 第 215 节大批量收集电话元数据的做法被宣布为非法。法院认定，根据必要性和对称性的要求，收集的数据必须与特定调查有关，而不是仅与一般反恐问题有关。2016 年 10 月，在一个相关案件中，联合王国调查权力法庭认定，³⁴ 在政府于 2015 年承认获取并保留大批量通信数据的做法之前，这样做是非法的，因为这是不可预见的。³⁵ 在德国，宪法法院裁定，为寻找潜在恐怖分子(“潜伏分子”)而检查私人 and 公共数据库数据的做法是非法的，检查只有在特定情况下才可进行，即事实迹象表明攻击事件迫在眉睫，人生或自由或国家面临具体危险，而不是仅有一般威胁或外国紧张局势。

33. 但这些限制并没有排除人们对大规模域外监控方案以及授权对国民和非国民进行不对称保护的法律增多的情况的持续严重担忧。德国、³⁶ 法国³⁷ 和美国³⁸ 都有这样的法律。特别报告员回顾说，以不同方式对待国民和非国民，以及国家管辖内外的人，不符合不歧视原则，而不歧视原则是任何对称性评估的关键要素(见 CCPR/C/GBR/CO/7 第 24 (a)段和 CCPR/C/USA/CO/4 第 24 (a)段)。

³⁰ 联合案件 C-203/15, Tele2 Sverige AB 诉 Post-och telestyrelsen, 以及 C-698/15, 内政大臣诉 Tom Watson 等人, 2016 年 12 月 21 日判决。

³¹ 第 47143/06 号申请, Zakharov 诉俄罗斯, 2015 年 12 月 4 日判决, 第 37138/14 号申请, Szabo 和 Vissy 诉匈牙利, 2016 年 1 月 12 日判决。另见加拿大安大略高级法院, R 诉 Rogers Communications, 2016 年 1 月 14 日判决, 其中法院提出一套准则以确保要求电信公司提供顾客信息的命令注意对称性。

³² 利用爱国法第 215 节的规定, 国家安全局要求电话公司转交美国公民打的电话和接听的电话的元数据, 对其加以收集整理, 存入数据库, 可在随后调取。

³³ 美国第二巡回上诉法院, 2015 年 5 月 7 日判决。

³⁴ 隐私权国际组织诉外交及联邦事务大臣等, 2016 年 10 月 17 日判决。另见 2016 年 7 月通信专员“对根据 1984 年电信法第 94 节的指令的审视”, 其意见是批评性的。另见欧洲人权法院, 第 24960/15 号申请, 10 个人权组织诉联合王国, 特别是申诉人“对联合王国政府意见的答复”, 2016 年 9 月。

³⁵ 案件的重点在于法律的质量, 不考虑批量数据收集制度本身是否具有对称性。请注意反恐立法独立审查员 David Anderson 在 2016 年 8 月批量数据收集权力审查报告中审视了批量数据收集权力使用的情况。

³⁶ Gesetz zur Ausland-Ausland Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes, 2016 年 10 月 21 日通过。

³⁷ 2015 年 11 月 30 日关于国际电信监控措施的第 2015-1556 号法律。

³⁸ 外国情报监控法(定于 2017 年夏到期)第 702 节和第 12333 号行政命令, 该行政命令是国家安全局收集外国情报的主要授权依据。

34. 在确保有充分的程序保障并对拦截和监控做法进行监督方面，尚需做很多工作。监控的事先司法授权的做法尤其应该普遍采用。³⁹ 欧洲联盟法院裁定，留存的数据的调阅必须“事先经法院或独立行政当局的审查”，只有“合理确立的紧急情况”不在此列，而且只要对受检查者的通知不再有可能危及调查，受影响的人应接到关于其留存数据被调阅的通知。特别报告员对此裁定表示欢迎。⁴⁰

35. 关于有效补救权，特别报告员注意到，情报机构的监控活动越来越多地受法院审理，受到议会调查或其他调查。⁴¹ 但他感到遗憾的是，秘密性和透明度的缺乏继续阻碍切实问责，阻碍为受害者提供补救。⁴² 欧洲人权法院的重要的判例再次证实，法院广义地看待陈述权，从而增强了针对秘密监控措施的有效补救权。特别报告员对此表示欢迎。

36. 监控权力在公共立法中加以规定，对于满足合法性原则十分关键。特别报告员欣见各国努力在规章中对具有侵入性的监控制度加以规定，这样才能由公众和议会辩论。但公布的法律本身不足以确保监控制度符合国际人权法。必要性、对称性和非歧视性也必须得到考虑，同时需要制定反对任意性的准则，实行独立监督，开设投诉途径。许多国家最近通过了明确的监控法律，应对人们对安全部门行动合法性的关切。在这方面，特别报告员对联合王国 2016 年调查权力法的提出表示有保留的欢迎，因为该法至少以主要法律形式对电子监控作出明示公开的规定，可在议会加以辩论。但他仍然对该法案一些规定所涉范围感到关切。法案载有非常广泛的涉及针对性和批量监控的权力，包括对通信和因特网联系记录进行批量截取、批量设备干预、发出“专题”搜查令、强制留存等，这些数据可在境内和境外利用，经常没有适当的司法监督。⁴³ 同样，在法国，2015 年的一项法律授予政府十分宽泛的权力，允许在没有司法监督的情况下截取电子数据，并要求电信公司和因特网服务供应商在其网络上安装“黑箱”。⁴⁴ 该法律受到批评，批评者认为该法给予情报机构过分的监控权力，这些权力定义含糊，具有

³⁹ 涉及通信数据的爱尔兰 Schrems 和电子数据法要求有事先独立授权。另见 CCPR/C/GRB/CO/7 第 24(c)段和 CCPR/C/CAN/CO/6 第 10 段。

⁴⁰ Tele2 Sverige AB 诉 Post-och telestyrelsen 以及内政大臣诉 Tom Watson 等人。

⁴¹ 例如，美国隐私权和公民自由监督委员会 2014 年 1 月的审查、德国议会委员会 2014 年 3 月 20 日对美国国家安全局间谍丑闻的调查、欧洲议会对美国国家安全局活动的调查。另见德国数据保护专员的机密报告，该报告因被泄露后而公开，其中显示一些监督机制已经设立。

⁴² 在议会对国家安全局活动调查的框架内，德国宪法法院接受政府关于不必将国家安全局的“选择名单”供审查的立场，因为政府不透露情况的利益超过调查人员接收这些材料的利益。见 www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-084.html;jsessionid=95A0F98064FE5CD7AA30A8362D516808.2_cid370。在法国，若干非政府组织提起诉讼，事关一个“机密”的总统法令。该法令本可允许特工部门对国际通信进行大规模监控。宪法法院迄今尚未作出裁定，一直无法证实该法令是否存在。政府否认此法令的存在。2015 年 7 月 1 日。Vincent Jauvert, “Comment la France écoute (aussi) le monde”, 《新观察家报》。见 <https://zonedinteret.blogspot.co.uk/2016/10/le-conseil-detat-se-penche-sur-le.html>。

⁴³ 有人认为，这是给予联合王国“情报机构和警察西方世界最广泛的监控权力”。Ewen MacAskill, 《卫报》，2016 年 11 月 19 日。

⁴⁴ 2015 年 7 月 24 日关于情报的 2015-912 号法律。

高度侵入性，而且又没有适当的控制和监督机制(见 CCPR/C/FRA/CO/5, 第 12 段)。许多其他国家也通过了⁴⁵ 或正在通过⁴⁶ 类似的法律。

G. 国际社会对伊拉克和黎凡特伊斯兰国侵犯人权行为的反应

37. 与伊黎伊斯兰国有关的情况很复杂，而且在迅速变化。该组织被控在阿拉伯叙利亚共和国犯下灭绝种族罪，在法国、德国、印度尼西亚、突尼斯和土耳其进行跨国袭击。⁴⁷ 人权观察最近把伊黎伊斯兰国在伊拉克针对平民的袭击称为危害人类罪。⁴⁸ 最近的报告继续显示伊黎伊斯兰国实施战争罪和侵犯人权行为(A/HRC/31/68 和 A/HRC/33/55)，包括对人口稠密或拥挤地区狂轰滥炸、蓄意攻击具有重要文化意义的场地、攻击医务人员和人道主义工作者、严重侵犯其控制区内居民的人权。本节重点叙述自特别报告员 2015 年向理事会提交报告以来的某些发展情况，但特别报告员知道，在本报告提交理事会之前实地情况可能已发生进一步变化。

38. 2016 年 6 月，阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会发表了一份报告，其中认定伊黎伊斯兰国对辛贾尔的耶西迪人实施了灭绝种族罪，并继续实施这种罪行。⁴⁹ 调查委员会认为，3200 多名妇女和儿童仍然被伊黎伊斯兰国扣押，耶西迪妇女和女孩继续遭受性奴役，或受其他方式的虐待，耶西迪男孩被洗脑，接受训练。数千名耶西迪男子和男孩失踪。伊黎伊斯兰国从未停止买卖妇女和女孩、招募利用男孩。以下结论应该不会令人吃惊：2014 年 8 月，美国、伊拉克、联合王国、法国和澳大利亚部队采取行动是为了“防止可能发生的灭绝种族行为”，⁵⁰ 2015 年联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的一份报告(A/HRC/28/18)提及灭绝种族问题，2016 年欧洲议会、⁵¹ 欧洲委员会会议大会、⁵² 美国国务卿和联合王国议会⁵³ 都认为伊黎伊斯兰国在对耶西迪人实施灭绝种族罪，对基督徒和其他少数群体也可能实施灭绝种族罪，并呼吁各国履行《防止及惩治灭绝种族罪公约》规定的义务，尤其请安全理事会将此情况提交国际刑事法院审理。

⁴⁵ 关于瑞士，见 www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/protection/securite/suisse-loi-renseignement。

⁴⁶ 荷兰已提出新的监控和安全事务法案。

⁴⁷ 根据 2016 年全球恐怖指数，伊斯兰国及其支持团体或附属团体 2015 年在 28 个国家活动，而 2014 年仅在 13 个国家活动。2015 年 20 起造成伤亡人数最多的恐怖袭击事件中有 6 起是伊斯兰国所为。伊斯兰国杀死了 6141 人，平均每次袭击杀死 6.4 人。见经济与和平研究所，2016 年全球恐怖指数，第 12-13、15 和 16 页。

⁴⁸ 见 www.hrw.org/news/2017/01/15/iraq-isis-bombings-are-crimes-against-humanity。

⁴⁹ “They came to destroy”：ISIS crimes against the Yazidis”。

⁵⁰ 见 www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president。

⁵¹ 欧洲议会 2016 年 2 月 4 日关于所谓“伊斯兰国”对宗教少数群体进行系统性大规模杀戮的问题的决议，2016/2529(RSP)号文件。

⁵² 关于在叙利亚和伊拉克的外国战斗人员的第 2091 (2016)号决议。

⁵³ 见 <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7561>。

39. 对伊黎伊斯兰国的反应继续注重军事行动和金融制裁。自从特别报告员提交初次报告以来，另外若干国家已经在阿拉伯叙利亚共和国进行了空袭，包括澳大利亚(S/2015/693)、法国(S/2015/745)、土耳其(S/2015/563)和联合王国(S/2014/851)。这些国家援引了自卫权作为在叙利亚领土内使用武力的法律依据，⁵⁴ 俄罗斯联邦援引了东道国同意原则。⁵⁵ 叙利亚国际支持小组在2015年11月14日会议上明确指出，停火“将不适用于对伊黎伊斯兰国的攻守行动”，同样，2016年12月的停火也不适用于对伊黎伊斯兰国的行动。⁵⁶

40. 虽然约有600万人仍然生活在伊黎伊斯兰国的控制之下，⁵⁷ 但据估计，到2016年9月，伊黎伊斯兰国在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国已经失去了其控制领土的约30%。⁵⁸ 结果，该组织的收入减少，但其掌握的自然资源的损失已得到其他来源的收入增加的弥补，包括税收、水费、电费和电话费、没收逃离其控制区的人的房屋、抢劫、以违反伊斯兰法为由对其控制下的居民罚款、绑架(包括绑架宗教少数群体人士、妇女和儿童)。⁵⁹ 伊黎伊斯兰国相对较少依赖国际金融交易，这显示联合国应对伊黎伊斯兰国这一核心活动的金融制裁效力可能有限。然而，联合国的制裁制度在限制伊黎伊斯兰国的跨国活动方面可能是更为成功的。

41. 现在比以往任何时候都更有必要针对冲突各方实施罪行的严重性采取综合司法手段。不幸的是，司法手段目前缺乏系统性，仅限于把外国恐怖战斗人员的行为定为犯罪行为。安全理事会两极对立，造成瘫痪，因而无法有效应对阿拉伯叙利亚共和国不断恶化的局势，包括无法履行维护和平与安全的责任，无法保护受害于恐怖行为的平民，无法履行将这一局势提交国际司法机构审理的责任。根据记录，多个行为体在阿拉伯叙利亚共和国大肆严重违反国际法，迄今这种行为完全肆无忌惮，这是令人感到羞辱的。鉴于有证据显示灭绝种族的行为在发生，这一状况极其令人担忧。⁶⁰

42. 在安全理事会六次否决后，大会最近通过了决议，要求立即结束阿拉伯叙利亚共和国的所有敌对行动，⁶¹ 并设立协助调查和起诉自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。⁶² 特别报告员对此表示欢迎。

⁵⁴ 安全理事会第2249(2015)号决议没有授权对伊斯兰国采取行动，但扩大了各国可声称自卫的基础，作为行动的合法依据，至少在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克境内是如此。

⁵⁵ 英国广播公司新闻，“Russia joins war in Syria: five key points”，2015年10月1日。

⁵⁶ 见 www.theguardian.com/world/2016/dec/29/syrian-government-and-rebels-have-signed-ceasefire-agreement-says-putin。

⁵⁷ 英国广播公司新闻，“Islamic State and the crisis in Iraq and Syria in maps”，2016年11月30日。

⁵⁸ IHS Markit 新闻稿，“Islamic State caliphate shrinks by 16 percent in 2016, IHS Markitsays”，2016年10月9日。

⁵⁹ 恐怖主义问题分析中心，ISIS Financing 2015 (Paris, 2016)。

⁶⁰ 《防止及惩治灭绝种族罪公约》第一条。

⁶¹ 第71/130号决议。

⁶² 第71/248号决议。

四. 联合国处理人权与反恐问题体制架构改革

43. 国际恐怖主义对联合国保护国际和平与安全、增进人权的双重目标构成最大的全球威胁。恐怖主义与武装冲突已逐渐难以区分，因而哪些法律制度可适用的问题才能生了混乱。联合国的架构必须能够适应于在所有方面应对这一与日俱增的挑战。然而，鉴于当前威胁的严重性、规模和紧迫性，联合国的体制安排却支离破碎，无法发挥效力。联合国现有 38 个实体以某种方式负责反恐政策。尽管联合国明确表示要把保护人权纳入所有反恐举措，但这一目标仍然没有实现，所涉实体不断增加，而资源往往不足，责任重叠，又没有统一协调机构负责反恐政策所有方面的工作。

44. 联合国必须能够以统一的方式全面应对国际恐怖主义构成的人权挑战：(a) 必须促进防止和打击恐怖行为；(b) 必须处理恐怖主义与武装冲突的关系；(c) 必须防止暴力极端主义扩散；(d) 必须处理助长恐怖主义扩散的条件；(e) 必须在打击恐怖主义的同时保护和增进人权，这是特别报告员任务的核心。联合国全球反恐战略明确指出，这些目标紧密交织在一起，是相互依赖的。而目前的安排支离破碎，各相关机构经常各自为政，追求各不相同的核心目标，因此无法为上述目标有效开展工作。

45. 联合国全球反恐战略的四大支柱相辅相成。有效实施战略、在国际上产生积极作用的唯一途径是确保战略所有方面工作都得到切实、全面实施。在为伙伴国家提供技术援助尤其是提供相关支柱二和三的技术援助之前，联合国应该明确说明，联合国将客观评估相关国家人权状况，并根据支柱一和四的情况，提供所需援助，这是使援助具有效力的必要条件。目前，这种评估仅由反恐怖主义委员会执行局进行，而对相关国家情况评估的报告为机密报告，不见天日。

46. 在 2016 年对战略进行第五次审查的讨论中，一些国家呼吁采用新的协调机制，改善联合国在反恐和防止暴力极端主义领域的工作。大会在第 70/291 号决议中没有建议立即改变联合国的架构，但呼吁各方采取行动在总部和外地都加强战略四大支柱相关工作的协调和一致性。大会还吁请新任秘书长与大会协商，审查联合国系统应邀协助会员国以平衡方式执行战略的能力。

47. 特别报告员认为现在急需进行体制改革。新任秘书长表示，联合国必须全面调整其维护和平与安全的战略、行动和结构，包括审查反恐领域的工作、设立机制更好协调联合国 38 个所涉实体的工作。⁶³ 特别报告员对此表示欢迎。

48. 联合国应对恐怖主义的架构必须是强有力的，能应对当今求现实。当今现实之一就是恐怖主义与武装冲突的区分逐渐含糊，在过去六年里尤其如此。联合国急需采取统筹协调做法。考虑到伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的冲突，尤其考虑到某些国家以反恐为由使用不对称的军事力量，而这相当于实施战争罪，这些问题说明了联合国协调工作的紧迫性。处理不对称武装冲突的法律和政治框架很复杂，用语来自刑法、人权法和人道主义法，相关术语交替使用，含义模糊。⁶⁴ “外国恐怖战斗人员”一词也许是混淆恐怖主义与武装冲突概念的终极。

⁶³ 秘书长在就职仪式上的讲话，12 December 2016 年 12 月 12 日。

⁶⁴ 例如，见第 2170 (2014)号决议和安全理事会主席声明(S/PRST/2013/15)。

49. 负责执行特别报告员任务的实体是联合国明确规定专门负责在打击恐怖主义的同时注意保护和增进人权的唯一实体。人权委员会在 2005/80 号决议中确立了这一任务。随后，任务由人权理事会授予，2016 年根据第 31/3 号决议再延长三年。任务的内容包括就所称在打击恐怖主义的同时侵犯人权和基本自由的问题与相关各方沟通，交流信息。任务所涉工作还包括应邀向各国提供咨询服务或技术援助，确定、交流和推广最佳做法，与所有相关行为体密切合作，经常对话，特别是与联合国系统内处理反恐问题的各实体密切合作，经常对话。

50. 在各个特别程序任务中，本特别报告员的任务范围异常宽广，需考虑可能受反恐措施影响的所有人权。各国与特别报告员的合作程度不一。特别报告员及其前任的专题报告必然涉及很多方面。这一任务在联合国反恐架构中也发挥重要作用，是反恐执行工作队工作的内容。在此框架内已设立若干工作组，包括由人权高专办共同主持的人权与法治工作组和得到特别报告员协助的恐怖行为受害者权利工作组。特别报告员回顾过去六年的工作，考虑到执行任务的背景的复杂性和任务迫切性，认为现在时间已到，需要明确指出，作为独立实体，只有人数有限的人权高专办工作人员协助，非全职工作，资源不足，行动授权非常有限，在此情况下特别报告员要适当执行范围极广的任务，是不可能的。

51. 当然，特别报告员并不是在真空中开展工作。联合国有四个关键实体的工作与这一任务重叠。与反恐有关的关键人权项目也由人权高专办、反恐执行工作队、反恐怖主义委员会执行局和联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处实施(根据国别情况或临时安排)。但所有这些实体(包括特别报告员)的工作都缺少资源，缺乏中央协调。结果，将保护人权纳入联合国反恐架构的目标仍然远远没有实现。以下简要概述联合国负责反恐问题的主要实体的人权工作。(在特别报告员看来)这些情况清楚表明需要建立单一的协调机构。

52. 人权高专办发挥中心作用，近年来在人权与反恐相关问题上采取了一些十分成功的临时性举措，包括：高级专员提交了关于数字时代隐私权的报告(A/HRC/27/37)，随后举行了专题小组讨论(A/HRC/28/39)；就根据国际法使用无人驾驶飞行器问题举行了专题小组讨论(A/HRC/28/38)；高级专员提交了关于在打击恐怖主义的同时注意保护人权和基本自由的报告(A/HRC/28/28)；就防止和打击暴力极端主义问题举行了专题小组讨论(A/HRC/33/28)。人权高专办在反恐执行工作队开展的人权工作中发挥关键作用，并经常通过各区域办事处与会员国在外交和技术层面的双边讨论在反恐背景下增进人权。特别报告员为一些活动提供了协助。

53. 许多人问反恐执行工作队和反恐执行局为何平行运作，其任务可能重叠。他们指出这种安排可能导致工作重叠，费用增加，人员编制过大，咨询意见不一致，两个机构之间可能在影响力上争高低。然而，实质上，这两个机构的本源和任务根本是不同的。执行局是安全理事会负责监测和支持执行反恐决议的一个实体。工作队原先设立时是作为秘书长办公厅内经大会核准的一个协调机构，其任务是加强联合国系统反恐工作的协调和一致性。

54. 许多人仍然认为，联合国两个实体既然都负责处理反恐问题，都需要在其任务中注意增进人权，为何平行运作，却有不同举措、议程和优先事项。简短的答案是：这种对比不是把相似的事物相比。执行局是一个执行机构，其任务中含有人权要素。工作队是一个协调机制，涉及一些人权项目。保护和增进人权不

是这两个机构的中心目标。特别报告员感到关注的是，工作队、执行局以及毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处在何种程度上能有效确保把人权关切置于联合国对国际恐怖主义作出反应的行动的中心。特别报告员坚决认为，联合国在这些至关重要的问题上必须以一个声音说话。对现有架构的调整必须把人权置于核心。

55. 反恐执行工作队参与包含一些人权内容的一系列国际能力建设举措。特别报告员回顾说，工作队及其附属机构与国家联系的目标是协助全面执行联合国全球反恐战略。该战略将人权列于显要位置。该战略也应指导执行局的工作。然而，联合国相关实体在工作中极少关注支柱四，在前任秘书长最近提出关于防止暴力极端主义的倡议之前，没有人认真注意在支柱一下提出的关键问题。特别报告员清楚认为，在支柱一和四下对保护人权的承诺需要进一步变为工作队、执行局和预防恐怖主义处的实际工作。

56. 人权高专办负责开展反恐执行工作队与人权有关的大多数工作，工作队也应采取步骤促进将人权纳入其工作。但没有充分证据显示曾对联合国各实体人权主流化工作做过任何系统性审计，没有迹象表明工作队各实体迄今已承认或应对与在反恐行动中遵守国际人道主义法有关的当前主要挑战，而且对各国尊重人权情况的评估也不是工作队任务一部分内容。

57. 反恐执行工作队各个工作组曾作为提出人权问题的平台，但往往注重单个实体能力和活动报告，而不是提高政策一致性的实质性举措。工作队正在实施的带有人权重点的举措包括：设立恐怖行为受害者支持网关；开展改善恐怖行为受害者沟通战略的运动；与执行局一起举办一系列联合讨论会，以审查防止暴力极端主义扩散的战略；从性别角度分析联合国反恐举措；与人权高专办一起开展一系列联合活动，通过翻译和传播反恐工作最佳做法的信息，在会员国开展能力建设。过去两年来在关键国家为执法人员办的人权培训项目取得了令人瞩目的成功。

58. 因此，重要的是，不应低估反恐执行工作队近年来的人权工作。然而，这些工作不能被视为是依照一致的或经优先安排的中心战略开展的，主要是因为工作队缺乏进行公布结果的人权评估的必要授权。工作队内设有资源配置充足的联合国反恐怖主义中心，该中心协同拟订、资助和执行反恐能力建设项目。设立该中心时得到沙特阿拉伯 1 亿美元的捐款，该中心在其工作中一直对支柱一和四的问题关注不够，而主要集中注意安全和执法问题。

59. 安全理事会反恐怖主义委员会的执行工作主要通过执行局开展，执行局于 2004 年成立，2005 年投入运作。执行局的成立使委员会有机会就与反恐相关的人权保护问题采取更加积极的立场。根据授权，委员会应在与反恐有关的事项上与人权高专办联络(S/2004/124)。但执行局经过相关培训的人员很少。在 2005 年至 2013 年，执行局只有一名人权干事负责全球所有相关工作；另一名人权干事于 2013 年任命。从这一点来看，这样的人员配置可能不能显示人权保护已被列为执行局工作方案的优先事项。然而，尽管限制很明显，执行局还是努力将人权要素纳入各方面工作。

60. 反恐怖主义委员会在向安全理事会提交的关于反恐怖主义执行局工作的定期报告中指出，执行局应考虑到相关人权义务(S/2005/800 和 S/2006/989)。2006 年 5 月，委员会为执行局通过了人权政策指南。根据委员会网站的说明，执行局“现在在所有活动中，包括进行国家访问和与会员国进行其他互动时，均考虑到

相关人权问题”。但人们表示关切的是，鉴于该机构是受权执行安全理事会颁布的反恐措施(包括根据《联合国宪章》第七章通过的决议)的机构，尤其鉴于其评估是不公布的，由这样的机构负责在反恐背景下促进人权保护的做法是否理想。

61. 执行局根据指令开展人权工作的一个很好的例子与安全理事会第 1624(2005)号决议有关。该决议涉及煽动实施恐怖行为的问题。安理会强调，各国必须确保它们为执行决议而采取任何措施都必须遵守国际法，包括国际人权法。决议序言部分强调，这种措施可能会严重威胁表达自由。为此，执行局设立了一个工作组，负责处理第 1624(2005)号决议中提出的问题和在第 1373(2001)号决议的框架内进行反恐工作的人权方面问题。该工作组的主要目标是在执行局人员中增强合作，增加人权专长，并审议反恐怖主义委员会如何能够更有效地鼓励各国遵守其人权义务的途径。安全理事会在第 2129(2013)号决议中鼓励反恐执行局进一步发展其在人权和法治领域的活动，以确保一致和公平地处理所有与执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议有关的问题，酌情包括在征得受访会员国同意后进行国家访问以及提供技术援助时这样做。

62. 在实际工作中，执行局的许多报告，包括机密国别报告、根据任务要求提交安全理事会的报告、第 1373(2001)和 1624(2005)号决议执行情况全球调查和向反恐委员会的情况简报，都提及人权标准。反恐执行局的目标是在对各国的访问中以及各国互动的其他活动中顾及人权问题，在与国家人权机构和民间社会的讨论中也顾及人权问题。人权问题现在占反恐执行局主要评估工具即详细执行情况评估内容的约 15%，执行局发布编制执行第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议技术导则新版本时也纳入大量人权内容。尽管如此，很难说人权问题已成为执行局工作方案的中心要素或已被系统性地纳入工作方案。

63. 毫无疑问，反恐执行局作为安全理事会一个实体的地位能增加其向各国提出人权方面的建议的分量。尽管如此，引起真正关切的是，安全理事会执行机制没有系统性地结合大量人权要素，而且人权得到重视的程度与反恐和安全政策相比也是不够的。一种意见认为，反恐执行局是一个有力量的机构，但没有把人权当作中心事项处理，而反恐执行工作队是一个伞式机构，负责执行全球战略，手段是实施能力建设举措，而这些举措不能在很大程度上对各国侵犯人权行为问责，而且迄今未能把保护人权纳入所有组成实体的工作。综合来看，联合国反恐工作中对人权保护的重视是不够的。特别报告员认为，从这些考量来看，主张改革联合国反恐架构的意见是有道理的，即需要建立单一协调机构，把保护和增进人权的工作置于联合国反恐战略的核心。

64. 毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处已作出很大努力将人权要素纳入其立法、能力建设和技术援助项目，涵盖特别调查技巧、因特网用于恐怖目的问题、防止暴力极端主义扩散、打击外国恐怖战斗人员现象、议会对反恐措施的监督、引渡和法律互助、恐怖行为受害者的权利等专题。

65. 预防恐怖主义处目前与欧洲联盟和反恐执行局一起参与的举措和项目有：马格里布区域在尊重人权和法治的同时进行有效反恐调查和起诉，中东和北非区域以及巴尔干国家用刑事司法手段应对外国恐怖主义战斗人员的问题，处理暴力极端主义分子问题和防止监狱里激进思想的传播。每一个项目都有人权内容。此外，毒品和犯罪问题办公室还在全球能力建设方案(“加强反恐法律制度”)中执行专门的人权项目，包括：发布关于用刑事司法手段应对恐怖主义的培训模块、

调查和起诉程序中的人权、把助长暴力极端主义的言论定为犯罪行为所涉人权问题、国际法律合作和引渡的人权问题、肯尼亚和尼日利亚人权与反恐的一些具体培训举措。毒品和犯罪问题办公室最近还与人权高专办一起开始执行一个联合项目，以审查以刑事司法手段应对恐怖主义的性别层面问题。

66. 显然，人权高专办、反恐执行局、反恐执行工作队、毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处和特别报告员的工作可能会重叠。特别报告员根据过去六年执行任务的经验以及与联合国涉及反恐工作的其他实体的互动，坚决认为联合国处理反恐与人权问题的架构急需改革：各种优先事项应归口由新的主管反恐协调副秘书长负责，该副秘书长全面负责反恐战略，与人权高专办密切合作，以便把人权置于联合国所有反恐举措的核心。

67. 新设的副秘书长办公室负有保护人权和促进以尊重人权的方式应对安全挑战的任务，将能使联合国更有能力把人权作为安全问题的一个有机组成部分来增进人权。副秘书长办公室也将更好地利用有限的资源，作为一个有重点的体制引擎，在反恐领域宣传人权问题和人权高专办的工作。为了确保协调并采用最佳做法，新设的副秘书长将需要与人权高专办密切合作，听取人权高专办的咨询意见。新任副秘书长在安全人权领域最好都应该有已得到证实的经验，应该对反恐怖主义执行工作队、反恐怖主义执行局以及毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处的工作承担协调责任。

五. 结论和建议

68. 本报告概述了特别报告员任期期间在执行任务过程中处理的主要专题事项上的进展情况。特别报告员办公室是联合国反恐架构内专门承担在反恐中保护和增进人权的具体责任的唯一实体。这一局面已不能持续。特别报告员认为，靠现有安排适当履行这一任务的广泛的责任是不可能的，因为这一单独的实体只得到为数很少的人权高专办工作人员的协助，非全职工作，资源极少，行动权力十分有限，同时联合国负责反恐事务的其他实体也没有有效地把人权纳入其工作主流。

69. 联合国反恐架构急需改革。特别报告员审视了联合国与反恐有关的各主要实体的任务和 인권责任后，强烈建议设立新的主管反恐协调副秘书长办公室，其核心责任包括在反恐中保护和增进人权，并与人权高专办密切合作，听取人权高专办的咨询意见。