



## 第七十六届会议

临时议程\* 项目 75(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

## 恐怖主义与人权

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告系根据大会第 74/147 号决议提交。报告强调，反恐与尊重和促进人权应被视为相辅相成而不是分立的目标，执法和军事应对必须辅之以消除助长恐怖主义的状况的预防性措施。还强调必须与一系列不同行为体进行有意义的接触，以确保打击恐怖主义和防止暴力极端主义的政策得到有效执行。报告还强调了与国家反恐怖主义立法、正当程序和公平审判以及反恐怖主义措施对公民空间的影响有关的持续关切。此外，报告指出在起诉性犯罪和基于性别的犯罪方面进展有限，并审议了与制裁列名和除名有关的程序公平和人道主义关切、涉嫌与被指认恐怖主义团体有联系的第三国国民的情况，以及新出现的助长恐怖主义的暴力极端主义形式。

\* A/76/150。



## 一. 引言

1. 本报告系根据大会第 74/147 号决议提交。大会在该决议第 37 段中，请秘书长向人权理事会和大会第七十六届会议提交关于决议执行情况的报告。
2. 在该决议中，大会再次明确谴责一切形式和表现的恐怖主义行为、方法和做法以及助长恐怖主义的暴力极端主义，不论其动机为何、由何人所为、在何处发生。大会强调，不能也不应将恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义与任何宗教、国籍、文明或族裔相联系。大会还吁请重申各国确保为打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义及维护国家安全而采取的措施均符合其根据国际法、特别是根据国际人权法、国际难民法和国际人道法承担的义务。此外，大会表示严重关切在打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的过程中侵犯人权和基本自由以及违反国际难民法和国际人道法的情况。大会还敦促各国充分履行国际法规定的义务并采取一些具体措施。
3. 本报告涵盖自秘书长向大会第七十四届会议提交上一份报告(A/74/270)以来，自 2019 年 7 月至 2021 年 6 月的时期。本报告强调，打击恐怖主义以及尊重和促进人权应被视为相辅相成而不是相互竞争的目标。报告还概述了反恐背景下反复出现的人权问题，特别提到国际人权机制提出的建议。报告还提供了关于供会员国审议的具体措施的建议。

## 二. 打击恐怖主义的整体方法

4. 恐怖主义行为对充分享有人权和基本自由产生有害影响。它们破坏政府稳定，危害和平与安全，破坏民主、善政和民间社会，威胁社会和经济的发展，并对包括妇女和儿童在内的特定群体造成过大的影响。在某些情况下，妇女和儿童承受着恐怖主义组织实施的大部分暴力行为，包括大量涉及性暴力的侵犯行为，包括强奸和强迫婚姻。
5. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国采取一些措施预防和打击恐怖主义。安理会在随后各项决议中强调指出，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施均符合其根据国际法承担的全部义务，并应按照国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道法采取这种措施。<sup>1</sup>
6. 联合国全球反恐战略是会员国和联合国反恐活动的蓝图，最近进行了第七次审查(见大会第 75/291 号决议)。大会在该决议中强调指出，尊重所有人的人权和实行法治是反恐斗争的根基。该决议还包含协助会员国履行义务，确保反恐措施符合国际人权法的具体内容。在《联合国全球反恐协调契约》内，所有工作组都应确保在支持会员国打击恐怖主义的努力中尊重人权和法治。有两个工作组特别

<sup>1</sup> 见安全理事会第 1456(2003)号决议附件第 6 段、第 1535(2004)号决议和第 1624(2005)号决议第 4 段。最近，安理会还在其决议中指出，有效的反恐措施与尊重人权、基本自由和法治相辅相成，都是成功的反恐努力的必要组成部分。见安全理事会第 2129(2013)、2170(2014)、2178(2014)、2395(2017)和 2396(2017)号决议。

关注反恐工作的人权办法，例如促进和保护恐怖主义受害者的权利、促进人权和性别平等主流化以及让妇女参与反恐斗争。<sup>2</sup> 自 2017 年成立以来，反恐怖主义办公室在执行纳入人权的能力建设方案方面进行了大量投资。

7. 有鉴于此，会员国需要更加重视确保反恐措施符合国际法，包括国际人权法。<sup>3</sup> 某些反恐措施及其执行方式继续引起人权方面的关切。在一些国家，刑事司法程序没有维护对涉嫌恐怖主义行为和被指控犯有与恐怖主义有关罪行的人的全面公平审判保障。还可能存在施加过度惩罚或集体惩罚的情况，<sup>4</sup> 对被控或被判犯有此类罪行的人的拘留条件可能特别不人道(见 A/HRC/45/27，第 22 段)。有证据表明，这种做法破坏了预防努力，制造了新的不满，并助长了可能被恐怖主义分子作为其招募策略和煽动族裔和宗派分裂的努力的一部分加以利用的言论。这种情况可能进一步滋生有利于恐怖主义和风险激增的条件，造成易受暴力和不安全影响的环境。<sup>5</sup>

8. 未能在反恐的同时尊重人权，则与战胜恐怖主义的最终目标背道而驰。<sup>6</sup> 保护和促进人权、包括推进性别平等，不应被视为行动上或战略上的障碍，而应视为反恐措施取得成功的先决条件。<sup>7</sup>

9. 虽然执法和军事应对措施有助于减少恐怖主义行为的规模，<sup>8</sup> 但仅靠这些措施不足以持久根除恐怖主义(大会第 72/284 号决议，第 9 段)。有明确迹象表明，特别是从长远来看，仅靠军事手段无法防止或震慑恐怖主义行为。<sup>9</sup> 此外，正如前反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员所强调的那样：“通往激进

<sup>2</sup> 反恐时促进和保护人权与法治及支持恐怖主义受害者问题工作组以及采取性别敏感办法反恐工作组。

<sup>3</sup> 见秘书长在 2021 年 6 月 28 日第二次会员国反恐机构负责人高级别会议上的讲话。可查阅 [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-06-28/secretary-generals-remarks-the-second-high-level-conference-of-heads-of-counter-terrorism-agencies-of-member-states-delivered](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-06-28/secretary-generals-remarks-the-second-high-level-conference-of-heads-of-counter-terrorism-agencies-of-member-states-delivered)。

<sup>4</sup> 例如见联合国伊拉克援助团(联伊援助团)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“伊拉克司法工作中的人权：反恐法律下的审判工作及其在达伊沙之后对司法、问责和社会凝聚力的影响”，2020 年 1 月，第 14 页。可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI\\_Report\\_HRAdministrationJustice\\_Iraq\\_28January2020.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAdministrationJustice_Iraq_28January2020.pdf)。

<sup>5</sup> 见 United Nations University (UNU) Centre for Policy Research and Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment: Transitional Justice and Violent Extremism* (UNU, 2018), pp. 53 and 62; A/HRC/43/46, 第 19-20 段; A/70/674, 第 26、28、30 和 36 段。另见时任联合国人权事务高级专员在 2017 年 6 月 6 日人权理事会第三十五届会议上所作的开幕发言。可查阅 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21687>。

<sup>6</sup> 联合国人权事务高级专员在与人权和民间社会伙伴就建设预防和打击恐怖主义的更好范式进行虚拟对话时发表的声明，2021 年 5 月 25 日。见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27111&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27111&LangID=E) 和 <https://reliefweb.int/report/world/20-years-after-adopting-landmark-anti-terrorism-resolution-security-council-resolves>。

<sup>7</sup> 秘书长在第二次联合国会员国反恐机构负责人高级别会议上的讲话。

<sup>8</sup> 根据 2020 年《全球恐怖主义指数》，在 2014 年达到顶峰后，2019 年因恐怖主义造成的死亡人数连续第五年下降，2018 年至 2019 年间死亡人数下降了 15.5%。

<sup>9</sup> 见非洲联盟第六届促进非洲和平、安全与稳定特使和调解人年度高级别务虚会宣言第 12 段，主题为：“平息枪炮声——恐怖主义、调解和武装团体”，2015 年 10 月。可查阅 [http://au.int/sites/default/files/documents/38313-doc-12\\_auc-mediation-retreat-windhoek-declaration-22-10-2015.pdf](http://au.int/sites/default/files/documents/38313-doc-12_auc-mediation-retreat-windhoek-declaration-22-10-2015.pdf)。

化的道路是因人而异和非线性的，有一些共同的推拉因素，但没有单一的决定性因素”（见 [A/HRC/31/65](#)，第 15 段）。因此，必须采取预防措施，力求解决有利于恐怖主义抬头的具体当地条件，并需要彻底了解推动激进化到恐怖主义的根本推拉因素。<sup>10</sup>

10. 联合国的各种研究都提到了导致恐怖主义蔓延的共同因素。主要促成因素可能包括贫困、社会经济排斥、侵犯公民权利和政治权利、系统性种族主义和歧视、悬而未决的冲突、机构薄弱以及对侵犯和践踏人权行为缺乏问责。<sup>11</sup> 防止恐怖主义而不是仅仅对恐怖主义的蔓延作出反应，需要真正的投资于解决恐怖分子继续利用的不满情绪。<sup>12</sup> 这些恶性循环必须尽快结束。

11. 为确保预防恐怖主义战略取得成功，至关重要的一项是征求包括民间社会和受害者在内的广泛行为者的观点和见解。<sup>13</sup> 联合国人权事务高级专员确定了拟订遵守人权的旨在预防和打击暴力极端主义和恐怖主义的方案的最佳做法和经验教训中的共有组成部分。其中包括社区参与和增强青年权能（见 [A/HRC/33/29](#)，第四.A 和 B 节）。如果这种预防措施明确考虑到性别平等视角，具有包容性并因地制宜，则有助于培养信任气氛，而信任气氛本身就是有复原力的社会的一个关键因素。本着这一精神，保护公民空间和确保人民参与影响自身的进程、包括参与制定反恐措施，是建设复原力、和平与发展的起码要求。大会关于第七次审查联合国全球反恐战略的决议（第 [75/291](#) 号决议，第 10 段）鼓励会员国为民间社会创造、维持有利环境，并表示注意到《关于保护和促进公民空间的指导说明》。

12. 打击和预防恐怖主义的成功措施还取决于将受害者置于中心。受害者在这种努力中可以发挥决定性作用（[A/74/790](#)，第 7 和第 9 段）。为了确保他们被有意义地纳入打击和预防恐怖主义的措施，他们的声音必须被听到，他们必须有机会诉诸司法，揭露真相，而且必须为他们为预防战略作出贡献提供必要的空间。新西兰皇家调查委员会对 2019 年 3 月 15 日克赖斯特彻奇清真寺恐怖袭击事件采取了以受害者为中心的做法，是这方面的良好做法。委员会认识到，幸存者和证人应是调查的核心。委员会成员与幸存者和死者家属以及新西兰穆斯林社区成员举行了几次会议，以确保听到受影响人民的声音，并确保他们的真知灼见为调查提供信息。<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Fionnuala Ní Aoláin, “The complexity and challenges of addressing the conditions conducive to terrorism”, in *Using Human Rights to Counter Terrorism*, Elgar Studies in Human Rights, Manfred Nowak and Anne Charbord, eds. (30 March 2018), p. 167.

<sup>11</sup> 见 [A/72/621](#)，第 9-12 段；联合国开发计划署（开发署），“非洲极端主义之路：招募所需的驱动因素、激励因素和临界点”（2017 年，纽约），第 5 页；[A/HRC/33/29](#)，第 13 段。

<sup>12</sup> 秘书长在第二次联合国会员国反恐机构负责人高级别会议上的讲话。

<sup>13</sup> 见安全理事会第 [1624\(2005\)](#) 和 [2178\(2014\)](#) 号决议。

<sup>14</sup> 见 <http://christchurchattack.royalcommission.nz/the-report/voices-of-the-community/who-we-engaged-with>。

13. 为了加强各国、特别是各国议会的能力，更好地支持恐怖主义受害者，反恐主义办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室和各国议会联盟在 2020 年和 2021 年联合举办了一系列专题专家磋商。这些会议是起草关于恐怖主义受害者的示范立法条款的第一步。示范条款将在 2021 年或 2022 年举行的首届联合国全球恐怖主义受害者大会上推出。

### 三. 人权考虑

#### A. 主要关切

14. 下节提到与国家反恐立法及其适用、正当程序和公平审判问题有关的一些反复出现的关切，以及反恐措施对公民空间的影响。该节还概述了与未能充分起诉恐怖主义背景下的性犯罪和基于性别的犯罪有关的关切。

##### 1. 反恐立法

15. 各国已采取相当多的步骤追究与恐怖主义有关罪行的施害者的责任。然而，起诉工作往往继续依赖未定义与恐怖主义有关的罪行或以模糊的方式定义这类罪行的反恐立法(A/HRC/45/27, 第 17-18 段)。人权事务高级专员和联合国人权机制一直建议各国审查其反恐立法，以便澄清和缩窄有关罪行的定义。<sup>15</sup> 法律确定性和合法性原则要求刑法明确规定构成刑事罪行的行为类型和行为，以及犯罪的后果。在没有对被禁止的行为提供可预见的明确通知的情况下将该行为定为刑事犯罪，有违反《公民及政治权利国际公约》第十五条所载义务的风险。<sup>16</sup>

16. 例如，在起诉与达伊沙有关的罪行方面，反恐怖主义委员会执行局关于起诉与达伊沙有关联的妇女的分析简报指出，存在过分依赖某些宽泛的罪名的情况。这些罪名的使用导致妇女仅仅因为是被指控的达伊沙战斗人员的家庭成员而被判有罪，而没有考虑到妇女与达伊沙的联系在多大程度上是自愿的还是被迫的。<sup>17</sup> 儿童也受到了违反国际标准的惩罚。许多被武装恐怖主义团体或被指认的恐怖主义团体征召、征募或利用的儿童，不是主要被当作受害者对待，而是由于被认为是武装团体成员而面临审前长期羁押和审判。<sup>18</sup> 人权事务高级专员在提交给人权理事会

<sup>15</sup> 例如见 A/HRC/28/28, 第 22 段; A/HRC/43/46/Add.1, 第 60(a)段; CCPR/C/GNQ/CO/1, 第 22-23 段; CCPR/C/BEL/CO/6, 第 11-12 段; CCPR/C/FIN/CO/7, 第 10-11 段; CCPR/C/KEN/CO/4, 第 16-17 段; CCPR/C/TUN/CO/6, 第 31-32 段; CCPR/C/BHR/CO/1, 第 29-30 段。

<sup>16</sup> 例如见 CCPR/C/ETH/CO/1, 第 15 段; CCPR/C/KOR/CO/4, 第 20 段; CCPR/C/BEL/CO/6, 第 11 段; CCPR/C/KEN/CO/4, 第 16-17 段; CEDAW/C/CHL/CO/7, 第 30-31 段; SAU 12/2020 号信函第 6 页, 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726>。

<sup>17</sup> 反恐怖主义委员会执行局, “反恐执行局分析简报: 起诉与达伊沙有关联的妇女”, 2020 年 8 月, 第 3-4 页。可查阅 [www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted\\_analytical\\_brief\\_the\\_prosecution\\_of\\_isil-associated\\_women.pdf](http://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_analytical_brief_the_prosecution_of_isil-associated_women.pdf)。

<sup>18</sup> 根据联合国儿童基金会(儿基会)的数据, 截至 2021 年 4 月, 1 159 名伊拉克儿童因与国家安全有关的指控被羁押, 包括实际和据称与武装团体(主要是达伊沙)有关联, 一些儿童年仅 9 岁。大多数儿童都被起诉, 被判处 5 至 15 年监禁。另见联伊援助团和人权高专办, “伊拉克司法中的人权”, 2020 年 1 月, 第 20 和 36 段; CRC/C/OPAC/DZA/CO/1, 第 31-32 段。

的报告中指出，一些国家主要依据人口因素或宗派或宗教背景，依赖间接或有限证据在起诉恐怖主义嫌疑人时适用“成员”或“关联”罪名。对胁迫和强制因素的考虑似乎并不明显。侧重于起诉“成员”和“关联”罪名，往往不能全面揭露恐怖主义团体成员犯下的罪行，包括在有关个人可能参与国际犯罪的某些情况下(A/HRC/45/27，第30-32段和第53(b)段)。

17. 此外，制定和执行不精确和宽泛的反恐立法令人关切，这些立法有时不需要暴力行为即可定罪(同上，第16-17段)。一些反恐法律已将可能与实际犯罪行为几乎没有联系的、定义含糊的恐怖主义行为筹备活动定为刑事犯罪，如“鼓励”恐怖主义、为恐怖主义“辩解”或“美化”恐怖主义。<sup>19</sup> 这样的立法可能会严重违反法律确定性和合法性原则。

## 2. 内部司法

18. 联合国人权机制指出，在对恐怖主义嫌疑人启动刑事诉讼的不同阶段，存在若干正当程序问题。这些问题包括：长期审前羁押、<sup>20</sup> 警察和安全部队长时间拘留人员期间使用酷刑和虐待、<sup>21</sup> 在法庭上使用逼供所得供状作为证据、<sup>22</sup> 限制嫌疑人接触自己选择的律师，<sup>23</sup> 以及与恐怖主义有关的诉讼是闭门进行的，这可能影响司法独立性。<sup>24</sup>

19. 在某些情况下，被控犯有恐怖主义相关罪行的个人在不符国际公平审判标准的诉讼程序中受到特别法庭或军事法庭的审判。<sup>25</sup> 例如，在索马里，青年党和达伊沙嫌疑人以及所有其他与恐怖主义有关的案件都在没有足够透明度或程序权利的情况下被军事法庭起诉和审判。<sup>26</sup> 这些法庭经常根据1962年《刑法》判处死刑，在没有索马里最高法院司法监督的情况下运作。在审议在军事法庭或特

<sup>19</sup> A/HRC/16/51，第31段。此外，人权事务委员会强调，必须明确界定“赞扬”、“美化”恐怖主义或为其“辩护”的罪行，以确保不会对表达自由造成不必要或不相称的干扰，见人权事务委员会关于见解和言论自由的第34号一般性意见(2011年)，第46段。

<sup>20</sup> 例如见 CAT/C/NER/CO/1，第15段；CCPR/C/SEN/CO/5，第34-35段；CCPR/C/KEN/CO/4，第32段；CAT/C/BFA/CO/2，第11段；

<sup>21</sup> 例如见 A/HRC/43/46/Add.1，第30-32段；A/HRC/37/50，第26段；CCPR/C/MRT/CO/2，第26段；CAT/C/KWT/CO/3，第13-14段；CAT/C/BFA/CO/2，第19-20段；联合国阿富汗援助团和人权高专办，《防止酷刑和维护在阿富汗被羁押人的权利：和平的一个因素》(2021年)，可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/2021report/2021-Torture-Public-Report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/2021report/2021-Torture-Public-Report.pdf)，第30页；A/75/334，第19段。

<sup>22</sup> 例如见 A/HRC/28/69，第104-105段；CAT/C/BFA/CO/2，第13-14段；BHR 4/2020号信函，第1-10页。

<sup>23</sup> 例如见 CAT/C/UZB/CO/5，第35段；CCPR/C/TUN/CO/6，第31段；CCPR/C/MUS/CO/5，第27段。

<sup>24</sup> 见 A/HRC/44/49/Add.1，第26段；A/HRC/44/21，第9和36段；A/HRC/47/55，第39段。

<sup>25</sup> 见 CCPR/C/JOR/CO/5，第26段；CCPR/C/CMR/CO/5，第11段；EGY 2/2018号信函，第4-5页，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

<sup>26</sup> 关于利用索马里军事法庭审判被控犯有恐怖主义相关罪行的个人，见 UNU and Institute for Integrated Transitions, *The Limits of Punishment*, p. 34。

别法庭审判平民问题时，人权事务委员会坚持认为，这种审判必须得到《公民及政治权利国际公约》第十四条规定的充分保障。委员会还注意到，就公平、公正和独立的司法而言，这些审判可能产生严重问题，由军事法庭或特别法庭审判平民应属于特殊情形。<sup>27</sup>

20. 在伊拉克，联合国伊拉克援助团(联伊援助团)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)对根据反恐法进行的审判表示关切，缘由是：法律代表无效、质疑证据的可能性有限、过度依赖在胁迫下获得的供词、经常有酷刑指控，但这些指控仍未得到充分处理。<sup>28</sup> 报告还指出，这一法律框架下的起诉对恐怖主义和相关罪行的定义过于宽泛和模糊，侧重于与恐怖主义组织的“关联”或是其“成员”，而没有充分区分那些参与暴力行为的人和那些为了生存和(或)被胁迫而加入达伊沙的人。<sup>29</sup> 报告还对即使在案件低于国际人权法规定的“最严重罪行”门槛的情况下也判处死刑表示关切。<sup>30</sup>

21. 例如，在乌克兰，人权监测团报告了缺乏关于犯罪分类的法定条例的影响，这使得检方可以自行决定如何将犯罪分类。这一空白使检察官可以威胁个人，如果他们不合作，就对他们适用更严厉的恐怖主义指控，从而迫使其认罪。<sup>31</sup>

### 3. 对民主和公民空间的影响

22. 反恐法律中规定的模糊概念导致人们能够有意义和安全地参与塑造其生活和未来的决策过程的空间缩小。在一些国家，这类法律经常被滥用，将包括人权维护者在内的民间社会行为者贴上恐怖主义分子的标签，<sup>32</sup> 并以与恐怖主义有关的罪行起诉他们，以期阻挠他们的人权工作。<sup>33</sup> 在其他情况下，采取反恐措施是为了限制民间社会获得资金的机会并提高举报规定，给他们带来了额外的不必要

<sup>27</sup> 人权事务委员会，关于在法院和法庭面前一律平等和获得公平审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)，第 22 段。

<sup>28</sup> 联伊援助团和人权高专办，“伊拉克司法中的人权”。

<sup>29</sup> 同上，第 14 页。

<sup>30</sup> 同上，第 5 和 12 页。

<sup>31</sup> 根据乌克兰人权监测团的数据，在 2014 年至 2020 年期间，绝大多数认罪的人都因被控加入非法武装团体队伍而被定罪，通常会被判处缓刑。那些不认罪的人通常会因加入恐怖主义组织而被起诉，并被判处最高 14 年的监禁。更多见人权高专办，“乌克兰与冲突有关的刑事案件司法中的人权：2014 年 4 月至 2020 年 4 月”，2020 年，第 92 段和脚注 117。可查阅 <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine-admin-justice-conflict-related-cases-en.pdf>。

<sup>32</sup> 例如见 A/HRC/44/22，第 49-61 段；A/HRC/46/35，第 59 段。

<sup>33</sup> Procuraduría de los Derechos Humanos and OHCHR-Guatemala, Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: Entre el compromiso y la adversidad (2019), para. 29. 可查阅 [http://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe\\_personas\\_defensoras.pdf](http://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_defensoras.pdf)。另见 A/HRC/44/49/Add.1，第 27 段；CAT/C/NER/CO/1，第 31 段；CHN 18/2019 号信函，可查阅 [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL\\_CHN\\_18\\_2019.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf)。

压力。<sup>34</sup> 对人权维护者的报复<sup>35</sup> 和对民间社会行为者与联合国合作的诋毁(见 [A/HRC/43/70](#), 第 64 段)尤其令人关切,因为这往往是通过滥用反恐立法来实施的。

23. 此外,抗议和政治反对派的参与者以含糊的定义被控犯有与恐怖主义相关的罪行。例如,在尼加拉瓜,当局在 2018 年 4 月对抗议者使用了反恐立法。<sup>36</sup> 这导致记者(见 [A/HRC/42/18](#), 第 18 段)、社会领袖、政治反对派领导人、人权维护者<sup>37</sup> 和抗议者遭到逮捕。<sup>38</sup> 这些措施包括以据称的恐怖主义活动为借口解散民间社会组织(见 [A/HRC/42/18](#), 第 20 段)。

24. 在若干国家,与恐怖主义有关的犯罪的宽泛提法已适用于涵盖受表达自由和结社自由保护的一系列活动。<sup>39</sup> 例如,这些活动包括和平抗议、持不同政见者和维护人权。<sup>40</sup> 因此,在委内瑞拉玻利瓦尔共和国,与有组织犯罪和恐怖主义有关的含糊表述的刑事罪被用来污蔑民间社会和媒体,并将其定为犯罪。<sup>41</sup>

25. 在 2019 冠状病毒病(COVID-19)带来的危机期间,反恐措施对公民空间的负面影响进一步放大。为应对这一大流行疫情,许多国家采取了非常措施。一些国家宣布进入社会紧急状态,另一些国家则直接限制现有权利,如行动自由、表达自由、和平集会和结社自由,这超出国际人权法规定的限制。虽然国际人权法允许为保护公众健康对某些人权进行某些限制,但必须满足特定条件,以使这些限

<sup>34</sup> 例如见 [A/HRC/47/49](#), 第 67 段; [A/HRC/43/46/Add.1](#), 第 19 段; [CCPR/C/TJK/CO/3](#), 第 51 段。

<sup>35</sup> 例如见 [A/HRC/39/41](#), 附件一, 第 3 段和第 32-34 段。

<sup>36</sup> 人权高专办,“Nicaragua debe poner fin a la ‘caza de brujas’ contra las voces disidentes, dicen expertos de la ONU”, 2018 年 8 月 9 日,可查阅 [www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23434&LangID=S](http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23434&LangID=S)。人权高专办,“Nicaragua: la espantosa pérdida de vidas debe detenerse inmediatamente”, 2018 年 7 月 17 日,可查阅 [www.oacnudh.org/nicaragua-la-espantosa-perdida-de-vidas-debe-detenerse-inmediatamente/](http://www.oacnudh.org/nicaragua-la-espantosa-perdida-de-vidas-debe-detenerse-inmediatamente/)。

<sup>37</sup> 人权高专办,“Violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua 18 de abril – 18 de agosto de 2018(2018)”, 第 35-38 段。可查阅 [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HumanRightsViolationsNicaraguaApr\\_Aug2018\\_SP.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_SP.pdf)。

<sup>38</sup> 不同程度参加抗议的人被控犯有恐怖主义、资助恐怖主义、绑架、有组织犯罪和非法持有武器(见 [A/HRC/42/18](#), 第 41 段)。民间社会组织记录了在抗议活动中至少有 85 人因与恐怖主义有关的指控被捕的案件(见人权高专办, *Violaciones de derechos humanos y abusos*, 第 33 段)。

<sup>39</sup> 例如,关于中国香港,见人权高专办,“关于中国/香港特别行政区的新闻简报”, 2020 年 7 月 3 日和 CHN 18/2019 号信函,可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL\\_CHN\\_18\\_2019.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf); 关于埃及,见人权高专办,“关于埃及-拘留人权维护者的新闻简报”, 2020 年 11 月 20 日; 关于瑞士,见人权高专办,“联合国人权专家警告,瑞士的新‘恐怖主义’定义在世界范围内开创了一个危险的先例”, 2020 年 9 月 11 日; 关于土耳其,见联合国人权事务高级专员,人权理事会第四十六届会议上的口头通报, 2021 年 2 月 26 日,可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=26806)。此外,2019 年 3 月,一些特别报告员就第 5266 号和第 5239 号法案致函危地马拉(见 GTM 3/2018 号信函,可查阅 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-GTM-3-2018.pdf>),这两项法案对“恐怖主义”这一新刑事罪作出了宽泛的界定。另见 [A/HRC/46/74](#), 附件, 第 73 段。

<sup>40</sup> SAU 12/2020 号信函。[CCPR/C/TJK/CO/3](#), 第 23 段。

<sup>41</sup> [A/HRC/47/55](#), 第 57-60 段。关于同一趋势,另见 [A/HRC/40/52](#), 第 75 段和 [A/HRC/40/52](#), 第 75(a)段。

制与国际人权法相一致。这些条件包括这些措施必须由法律规定，并且必须是必要的、相称的和非歧视性的。<sup>42</sup>

26. 一些国家除使用特殊权力外，还使用反恐措施来应对 COVID-19 大流行疫情。在大流行病期间，反恐措施还被用来逮捕人权维护者和记者，<sup>43</sup> 并逮捕那些抗议大流行病期间据称任意拘留个人的人。<sup>44</sup>

#### 4. 起诉恐怖主义背景下的性暴力

27. 与起诉恐怖主义行为嫌疑人有关的另一个令人关切的问题是，尽管恐怖主义团体使用性暴力的情况有据可查，但在追究性暴力施害者责任方面缺乏进展 (S/2020/95, 第 72 段)。联合国的报告表明，造成这一缺陷的因素有很多，包括受害者担心被污名化、排斥或报复而不愿举报，不了解他们可选择的补救和赔偿办法，以及不信任当局、司法机构或执法人员 (S/2021/312, 第 11 段和第 32-33 段)。

28. 例如，在尼日利亚，该国政府的性暴力和性别暴力问题特别调查小组记录了 2020 年发生的“博科圣地”派别犯下的 210 起与冲突有关的性暴力案件，包括强奸和强迫婚姻。<sup>45</sup> 然而，报案率仍然不足，因为许多妇女和女童如果被认为是性暴力受害者，就会遭受污名化。

29. 在伊拉克，伊拉克联邦议会于 2021 年 3 月 1 日颁布了《雅兹迪女性幸存者法》，这是在解决与冲突有关的性暴力幸存者需要方面迈出的重要一步。在通过这项法律之前，联伊援助团人权办公室和联合国在伊拉克的其他机构、基金和方案作出了广泛努力，与与冲突有关的性暴力幸存者合作，倡导符合国际标准并解决与冲突有关的性暴力所有幸存者需要的立法。尽管取得了这一进展，但伊拉克刑事法院继续利用反恐框架起诉达伊沙成员，而不包括性暴力指控 (S/2021/312, 第 33 段)。同样，在阿拉伯叙利亚共和国，在长达十年的叙利亚冲突期间没有人因性犯罪被定罪(同上，第 57 段)。

#### B. 与制裁、列名和除名相关的程序公平和人道主义关切

30. 在国家和国际两级将团体和个人指认为恐怖主义分子的做法继续被用来实施定向制裁。

31. 安全理事会第 1267(1999)号决议设立了对与基地组织和塔利班有关联的个人的国际制裁制度。后来的决议对其进行了修改，这些决议合并了指认和制裁与

<sup>42</sup> 人权高专办，“紧急措施与 COVID-19：指南”，2020 年 4 月 27 日。可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf)。

<sup>43</sup> 例如见人权高专办，“联合国专家称埃及利用恐怖主义审判针对人权活动者”，2020 年 10 月 8 日。可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26364&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26364&LangID=E)。

<sup>44</sup> EGY 10/2020 号信函。可查阅 [spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25457](http://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25457)。

<sup>45</sup> 见 [www.un.org/sexualviolenceinconflict/countries/nigeria/](http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/countries/nigeria/)。

指定恐怖主义团体有关联的个人和实体的制度。<sup>46</sup> 安理会第 2170(2014)号和第 2178(2014)号决议赋予安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会更多职责，特别是报告与基地组织有关联的团体和外国恐怖主义作战人员构成的威胁，并就可能的应对措施提出建议。

32. 在国家一级列名组织和个人有几种途径。这种列名可经由落实安全理事会进程、区域列名而完成，或通过将其他实体、其成员和(或)关联个人列入名单的国内程序而完成。

33. 出现在制裁名单上的个人可能会受到旅行禁令、资产冻结或没收财产等措施的影响。这种措施可能会对人权产生重大影响(A/67/396, 第 13 段)。此外，在提交人权理事会的一份报告中，反恐中注意促进和保护人权问题特别报告员强调了反恐制裁和列名对妇女和女童的广泛影响，这影响到她们享有政治、社会、经济和文化权利(A/HRC/46/36, 第 16 段)。人权事务高级专员还对安全理事会建立的列名和除名制度以及执行该制度的相关国家程序对受影响者及其家人的人权的影响表示关切(A/HRC/16/50, 第 21-22 段)。此外，人权事务委员会还指出了与将个人列名有关的挑战，列名可能会对个人的迁徙、财产、家庭、隐私和名誉权产生相当大的影响(CCPR/C/94/D/1472/2006, 第 10.12 和 10.13 段)。

34. 安全理事会已采取步骤改进制裁制度，以确保程序公平透明。<sup>47</sup> 2019 年 12 月，由反恐怖主义委员会执行局编写的《执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他有关决议的技术指南》更新本出版(S/2019/998, 附件)。该技术指南着重强调了与安全理事会有关决议执行工作有关的国际法(尤其是国际人权法、难民法和人道法)。依各国所承担的国际义务而定，适用的法律可以包括《公民及政治权利国际公约》及《经济社会文化权利国际公约》的条款，以及国际人权文书的条款。

35. 根据技术指南，各国应设定一项法律条款，根据第 1373(2001)号决议规定冻结恐怖主义资金和资产，并设立一个充分顾及适当程序的指认机制。《技术指南》还强调指出，有必要考虑个人或实体是否可能诉诸有效、独立和公正的司法补救或其他补救办法对冻结资产的决定提出质疑(S/2019/998, 附件, 第 51 和 54 段)。

36. 一些国家制定了自己的列名和制裁程序，对根据国内法被怀疑、指控或定罪的恐怖主义或“极端主义”人员进行列名和制裁(A/HRC/46/36, 第 16 段)。使用国家对“恐怖主义”或“恐怖主义行为”的宽泛定义将组织和个人列入名单，会

<sup>46</sup> 安全理事会第 1333(2000)、1390(2002)、1452(2002)、1455(2003)、1526(2004)、1617(2005)、1735(2006)、1822(2008)和 1904(2009)号决议。

<sup>47</sup> 例如，设立监察员办公室，接受寻求从名单中除名的个人和实体的请求，加强了基地组织和塔利班制裁制度的程序公正性。然而，现任监察员与其前任一样就程序公正性和监察员办公室的独立性提出质疑。他特别强调，“在监察员程序中，公平性原则有可能在两个方面受到损害：(1) 当决定是基于无法向申请人披露的机密信息、即申请人不知道且不能对其发表评论的信息时；(2) 如果理由说明函无法向申请人披露监察员认为理解委员会决定所需的所有理由，特别是在保留列名的情况下”(S/2019/112, 第 31 段；另见第 31 段其余部分和第 32 段)。另见安全理事会第 1904(2009)号决议，第 20 段；S/2020/106, 第 34 段；S/2021/122, 第 45 段。

造成侵犯人权的风险。<sup>48</sup> 和平抗议者和民间社会组织被列为恐怖主义分子，导致遭到制裁，如旅行禁令和资产冻结，联合国人权机制对此表示关切。<sup>49</sup>

37. 恐怖主义名单还可能扰乱人道主义活动(S/2021/423, 第 39 和 44 段)。人道主义行为体、其供应商和服务提供者在向恐怖主义组织现在或以前控制的地区的民众提供人道主义援助方面可能会受到阻碍。联合国已作出努力来解决这一关切。大会第 74/147 号决议敦促各国确保反恐立法和措施不妨碍国际人道法所预见的人道主义和医疗活动或与所有相关行为体的接触。安全理事会第 2462(2019)号决议还确认需要确保执行该决议规定的方式符合各国根据国际法，包括国际人道法、国际人权法和国际难民法承担的义务，并敦促各国考虑到反恐措施对“公正的人道主义行为体以符合国际人道法方式开展的纯属人道主义的活动、包括医务活动”的可能影响(同上, 第 24 段)。反恐时促进和保护人权与法治及支持恐怖主义受害者问题工作组正在编写一份关于在反恐过程中取缔组织的人权参考指南。在将于 2021 年出版的指南中，工作组提出了 9 项原则，以确保在将组织列为恐怖主义组织的过程中充分尊重人权。

38. 在人道主义部门的行动方面出现了一些有希望的做法。乍得和新西兰等一些国家已将公正的人道主义组织的活动排除在恐怖主义立法之外，并为原本被禁止前往被指认为“恐怖主义分子”的团体影响地区的旅行提供人道主义豁免。

### C. 涉嫌与达伊沙有联系的第三国国民的情况

39. 数以千计的叙利亚人、伊拉克人和第三国国民被怀疑是前达伊沙成员，或者被认为与达伊沙成员有家庭联系，他们继续被关押在叙利亚东北部事实上的管辖当局控制地区的流离失所者营地，条件恶劣。<sup>50</sup> 在霍尔营地，第三国国籍的妇女和儿童——其中许多人是达伊沙所犯严重罪行的受害者(S/2020/95, 第 44 段)——被单独关押在一个附属建筑内，被剥夺自由，不得离开难民营(A/HRC/45/27, 第 49 段)，但无法对被安置在那里提出有意义的质疑。<sup>51</sup>

40. 叙利亚东北部和流离失所者营地旷日持久的人道主义局势是不可持续的。由于缺乏足够的住所、水、食物、卫生设施、教育机会和医疗保健，以及普遍存在

<sup>48</sup> 例如见人权高专办，“联合国专家呼吁将人权维护者 Ramy Shaath 和 Zyad El-Elaimy 从‘恐怖主义实体’名单中删除”，2021 年 2 月 21 日。可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26739](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26739)。

<sup>49</sup> 例如见 A/HRC/43/46/Add.1, 第 20 段；人权高专办，“联合国专家谴责美国指认恐怖主义组织的言论”，2020 年 6 月 19 日，可查阅 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25980&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25980&LangID=E)；斯里兰卡，《联合国法》，1968 年第 45 号，《斯里兰卡民主社会主义共和国公报：号外》，第 2216/37 号(2021 年 2 月 5 日)，可查阅 [http://fiusrilanka.gov.lk/docs/UNSCR/List/2216\\_37/2216\\_37\\_E.pdf](http://fiusrilanka.gov.lk/docs/UNSCR/List/2216_37/2216_37_E.pdf)。

<sup>50</sup> S/2020/774, 第 5 段；S/2021/98, 第 43 段；A/75/729, 第 22 和 74 段；人权高专办，“叙利亚：联合国专家敦促 57 个国家从肮脏的难民营遣返妇女和儿童”，2021 年 2 月 8 日。

<sup>51</sup> 例如见 BEL 1/2021 号信函。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25977>。

的不安全和暴力，<sup>52</sup> 生活条件很差，所有这些都因 COVID-19 大流行疫情而变本加厉。<sup>53</sup> 此外，COVID-19 疫情的爆发导致霍尔营地的部分服务暂停，提供援助的工作人员减少。<sup>54</sup> 这些条件加在一起，造成了一种绝望和激进化的环境，在年轻人中尤其如此(S/2020/95，第 11 段)。

41. 霍尔营地儿童的状况特别令人担忧。<sup>55</sup> 根据联合国儿童基金会的数据，估计有来自大约 60 个国家的 27 260 名外国儿童仍住在叙利亚东北部的难民营中(另见 S/2021/98，第 13 段)。难民营中共有 90% 的儿童年龄在 12 岁以下，50% 在 5 岁以下。被怀疑与外国恐怖主义作战人员有家庭关系的儿童可能被强行招募的风险特别大，必须受到保护，以远离此种危险(A/HRC/40/28，第 34 段)。安全理事会第 2396(2017)号决议呼吁各国区分疑似战斗人员和随行家庭成员。必须根据适用的国际法，特别是《儿童权利公约》，以符合儿童权利、尊严和最大利益的方式，主要将儿童视为受害者，而不是安全威胁。

42. 虽然一些国家接受了大量来自叙利亚东北部和伊拉克的本国国民，但另一些国家只是根据个案情况这样做，往往以国家安全考虑为由并优先考虑孤身儿童或孤儿。一些国家剥夺了那些身在叙利亚或伊拉克并涉嫌加入过达伊沙的人的国籍。这些人可能因此成为无国籍人，在某些情况下，他们没有获得针对国籍被剥夺提出上诉的有效权利。<sup>56</sup> 剥夺或丧失国籍具有重大的人权影响，特别是当其导致无国籍，而无国籍反过来又使个人极易被剥夺其他基本人权。剥夺或丧失国籍必须严格遵守国际法，特别是关于禁止任意剥夺国籍的法律。剥夺或丧失国籍必须服务于合法目的，是达到预期结果的最少强制性手段，并且与要保护的利益相称。因此，国际法严格限定了可承认导致无国籍的丧失或剥夺国籍做法为出于合法目的的情况(A/HRC/25/28，第 4 段)。

43. 迫切需要为叙利亚东北部难民营中的每一个人找到持久的解决方案，而这种解决方案必须符合国际法。难民营中属于外国人的个人，特别是妇女和儿童，应

<sup>52</sup> Bo Viktor Nylund, “Two children killed in al-Hol camp in Syria”, UNICEF, 24 March 2021.

<sup>53</sup> 例如见秘书长关于叙利亚局势的大会谈话，2021 年 3 月 30 日；人权高专办，“巴切莱特敦促各国帮助滞留在叙利亚难民营的国民”，2020 年 6 月 22 日；S/2021/423，第 32 段。

<sup>54</sup> AUT 1/2021 号信函，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25928>，第 1-2 页；和 A/75/729，第 7 和 22 段。

<sup>55</sup> 见副秘书长，联合国反恐办公室，在安全理事会关于“儿童与武装冲突，从冲突地区遣返儿童：呼吁采取行动从难民营返回家园”的阿里亚模式公开会议上的发言，2021 年 1 月 29 日(S/2021/192，附件，第 4 页)。

<sup>56</sup> 例如见 A/74/270，第 60 段；CCPR/C/NLD/CO/5，第 50-51 段；特别报告员关于 Begum 案的法庭之友书状，可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/2020\\_05\\_29\\_FINAL\\_Begum\\_Intervention.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/2020_05_29_FINAL_Begum_Intervention.pdf)。在同一案件中，大不列颠及北爱尔兰联合王国最高法院承认，Shamima Begum 在国外期间不能拥有针对剥夺公民身份的有效上诉权(联合王国最高法院，Begum 诉移民上诉特别委员会等人，第[2021]UKSC 7 号案件，判决书，2021 年 2 月 26 日)。

有机会自愿返回其原籍国。<sup>57</sup> 令人鼓舞的是，一些国家在遣返问题上的立场正在发生转变。<sup>58</sup> 反恐怖主义办公室与联合国儿童基金会一道，正在协调向提出请求的会员国提供支持，以确保根据国际人权标准和儿童的最大利益，起诉和改造叙利亚北部和伊拉克难民营的返回者，并使其重返社会。

#### D. 新的和正在出现的助长恐怖主义的暴力极端主义形式

44. 在本报告所述期间，包括最近结束的联合国全球反恐战略第七次审查期间，各国对新的和正在出现的助长恐怖主义的暴力极端主义蔓延表示日益关切(见大会第 75/291 号决议，第 2 页和第 36 段)。这些形式包括反犹太主义或反穆斯林仇恨、厌女主义和“至上主义”意识形态，以及其他出于种族、宗教和民族动机的暴力极端主义形式。虽然与这种极端主义有关的政治目标和组织形式可能各不相同，但仇外和出于种族动机的暴力和仇恨，包括仇恨言论，往往与贬低个人社会地位的言论有关。<sup>59</sup> 联合国人权机制警告说，怀有这些意识形态的团体在全球范围内制造了愈演愈烈的暴力威胁。<sup>60</sup> 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员指出，在处理种族、族裔和宗教多数群体可能给少数群体带来的风险方面采取的行动有限。<sup>61</sup>

45. 秘书长在其关于联合国系统在执行联合国全球反恐战略方面开展的活动的报告中指出，这种仇恨和暴力的意识形态在世界范围内抬头，某些群体利用 COVID-19 危机，通过加速先前存在的趋势、社会两极分化和文化操纵，以便扩大他们的支持基础并使之多样化。<sup>62</sup>

<sup>57</sup> 例如见 Peter Zimonjic, Rosemary Barton and Philip Ling, “It’s ‘absolutely essential’ Canada repatriate citizens in Syrian camps: António Guterres”, CBC News, 26 March 2021; 人权高专办, “巴切莱特敦促各国帮助滞留在叙利亚难民营的国民”, 2020 年 6 月 22 日; A/HRC/45/27, 第 56 段; A/74/270; 副秘书长, 联合国反恐办公室, 在安全理事会阿里亚模式公开会议上的发言, 2021 年 1 月 29 日(S/2021/192, 附件, 第 4 页); 儿基会, “儿基会敦促叙利亚霍尔营地发生致命火灾后遣返所有儿童”, 2021 年 2 月 28 日; 人权高专办, “叙利亚: 联合国专家敦促 57 个国家从肮脏的难民营遣返妇女和儿童”。

<sup>58</sup> 例如见关于加拿大, Janice Dickson, “Foreign affairs committee recommends Ottawa repatriate children detained in Syria”, 10 June 2021; 关于丹麦, 路透社, “丹麦将从叙利亚难民营遣返妇女和儿童”, 2021 年 5 月 18 日。

<sup>59</sup> Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism* (Sydney, November 2020), p. 86.

<sup>60</sup> 例如见 A/HRC/43/46, 第 28 段; 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员在反恐怖主义委员会关于助长恐怖主义的暴力极端主义新趋势和采取一种基于人权的做法来处理暴力极端主义的虚拟公开通报会上的发言, 2020 年 10 月 9 日; A/HRC/34/56, 第 81-89 段; A/HRC/41/45/Add.1, 第 53 段; A/HRC/44/58, 第 12 段; CCPR/C/AUT/CO/5, 第 15 段; CERD/C/AUT/CO/18-20, 第 11 段; CERD/C/IRL/CO/5-9, 第 21 段; CAT/C/GRC/CO/5-6, 第 12 段。

<sup>61</sup> 同样, 前少数群体问题特别报告员指出, 族裔-民族主义政党的兴起与更复杂的族裔-民族主义言论不谋而合, 这些言论吸引了更广泛的选民, 因此更容易进入主流话语(A/HRC/28/64, 第 79 段)。

<sup>62</sup> 见 A/75/729, 第 10 段。另见联合国, “秘书长在大屠杀纪念仪式上聚焦再次出现的反犹太主义危机, 警告‘我们绝不能掉以轻心’”, 新闻稿, SG/SM/19951, 2020 年 1 月 27 日; 联合国新闻, “在日内瓦, 联合国敦促在民粹主义和极端主义抬头的情况下维护人权”, 2017 年 2 月 27 日。

46. 秘书长在其《防止暴力极端主义行动计划》中强调，需要采取超越保障安全的反恐措施的广泛政策，解决新的和正在出现的暴力极端主义形式的驱动因素(A/70/674，第6段)。正如在反恐方面所看到的那样，将重点放在预防暴力极端主义的安全方面可能被证明不足以应对这一威胁，甚至会适得其反(见A/HRC/31/65，第49段)。<sup>63</sup>

47. 为确保旨在处理一切形式和表现的助长恐怖主义的暴力极端主义的措施的有效性，无论其动机如何，此类措施应以证据为基础、尊重人权、无歧视性且具包容性。旨在防止暴力极端主义并导致对某些少数群体污名化的方案加剧了异化，可能反过来成为滋生有可能导致暴力行为的极端意识形态的温床。<sup>64</sup>

48. 在防止这种意识形态导致的包括“至上主义”团体在内的暴力极端主义的努力中，各种措施不应有任何偏见。例如，在新西兰，皇家调查委员会<sup>65</sup>评估了发现和扰乱恐怖主义分子特别是单独行动者的挑战，以及情报和安全执法机构在发现和制止他们方面面临的困难。<sup>66</sup>委员会的结论是，反恐机构主要关注被认为是伊斯兰极端主义恐怖主义的威胁，<sup>67</sup>委员会认为这种重点关注是“不合适的”。<sup>68</sup>委员会建议政府制定和实施一项面向公众的战略，以解决极端主义问题，预防、发现和应对当前和新出现的暴力极端主义和恐怖主义威胁。自委员会的报告发布以来，新西兰安全情报局已采取步骤，确保在反恐努力中处理来自多个暴力极端主义和恐怖主义团体的威胁。<sup>69</sup>

49. 在美利坚合众国，国家情报总监办公室在2021年3月发布的一份报告中<sup>70</sup>强调了来自种族或族裔动机驱动的暴力极端分子的威胁，并警告说，它所称的“国内

<sup>63</sup> 例如，最近在萨赫勒地区的经验表明，在政府不民主的国家加强军事力量可能会无意中使暴力极端主义对长期边缘化的人群更具吸引力，他们可能被迫在专制政府和当地暴力极端主义团体之间做出选择(见Eric Rosand and Marc Sommers, “Militarized counterterrorism in Africa: moving beyond a failed approach”, Just Security, 30 October 2020)。

<sup>64</sup> 例如见当代形式种族主义问题特别报告员在反恐怖主义委员会关于暴力极端主义新趋势的虚拟公开通报会上的发言；A/HRC/43/46，第15段；A/HRC/31/65，第39段；A/70/674，第26段。开发署还注意到，在某些国家，预防暴力极端主义工作作为一个整体的重点是伊斯兰暴力极端主义，掩盖了可能导致污名化和两极分化的其他形式的极端主义(开发署，《评估已取得的进展，以及预防暴力极端主义方法的未来：联合国开发计划署第二次全球预防暴力极端主义会议的报告》，第二次奥斯陆会议，(2018年，奥斯陆)，第20页)。

<sup>65</sup> 新西兰，皇家调查委员会，“执行摘要”，载于Ko Tō Tātou Kāinga Tēnei: Report of the Royal Commission of Inquiry into the Terrorist Attack on Christchurch masjidain on 15 March 2019, vol. I (2020)。

<sup>66</sup> 同上，第24段。

<sup>67</sup> 同上，第28段。

<sup>68</sup> 同上，第31段。

<sup>69</sup> 例如，新西兰安全情报局改变了其用来描述威胁的术语，目的是传达一个明确的信息，即其关注的是不同意识形态的暴力极端分子和恐怖主义分子，而不是只关注其中一种(见新西兰安全情报局局长在2021年3月24日情报和安全委员会公开会议上的发言)。

<sup>70</sup> 美利坚合众国，国家情报总监办公室，“2021年国内暴力极端主义构成更大的威胁”，2021年3月1日。

暴力极端分子”的威胁可能会增加。在这方面，国家安全委员会和白宫最近发布了第一份专门针对“国内恐怖分子”威胁制定的战略。<sup>71</sup> 欧洲联盟对其所称的“右翼暴力极端主义”的打击也越来越积极，近年来这种极端主义一直在抬头。<sup>72</sup>

50. 处理助长恐怖主义的暴力极端主义现象也提出了定义方面的挑战(A/HRC/31/65, 第 11-13 段和 A/HRC/43/46, 第 10 段)。反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员认为,“极端主义”一词含糊不清,没有具有约束力的国际法律标准的依据(A/HRC/43/46/Add.1, 第 15 段)。虽然与“暴力极端主义”有关的罪名必须侧重于暴力行为一途,但有时这一术语被用来将原本受国际人权法保护的行为和言论定为刑事犯罪(例如见 A/HRC/31/65, 第 21 段; A/HRC/33/29, 第 17-24 段; A/HRC/43/46, 第 13 段; A/HRC/47/49, 第 26 和 75 段)。与“极端主义”有关的模糊罪名常常被用来不适当地限制宗教自由、表达自由、和平集会和结社自由,包括持不同政见者和记者的自由(例如见 A/HRC/43/46/Add.1, 第 18 段; CCPR/C/TJK/CO/3, 第 23 段; CCPR/C/UZB/CO/5, 第 20 段)。

51. 作为确保防止暴力极端主义的措施牢固植根于人权和法治的第一步,<sup>73</sup> 立法应严格地明确界定暴力极端主义行为(见 A/70/674, 第 50(k)段; A/HRC/31/65, 第 21 段; A/HRC/43/46, 第 15 段; CCPR/C/GC/34, 第 46 段),并符合合法性和确定性原则。在这方面,大会第 75/291 号决议第 37 段促请会员国按照国际人权法规定的义务,尊重平等和不歧视原则,并采取必要措施,对于以直接和间接形式实施恐怖主义团体所鼓动的宗教歧视、种族歧视以及煽动敌意、仇恨、暴力的行为给予打击,包括打击基于仇外心理、种族主义的和其他形式的不容忍行为,或以宗教或信仰为名的不容忍行为。

52. 让不同的民间社会行为体和受新的和正在出现的暴力极端主义形式激增影响最大的社区参与此类措施的设计、执行和评估,对这些措施的成功至关重要。<sup>74</sup> 从确定有利于新威胁出现的条件并有效应对,到通过与社区的对话和伙伴关系建立信任,社区代表和非政府组织为打击恐怖主义和暴力极端主义的努力作出了重要贡献。他们的参与有助于和平和可持续的解决办法,并有助于防范反恐和防止暴力极端主义措施造成的意外伤害。

#### 四. 结论和建议

53. 过去几十年来,包括联合国在内的预防和打击恐怖主义的努力取得了重要进展。然而,恐怖主义依然存在,而且多种多样。所有反恐措施的核心都应该是以人权为基础的做法。为此,需要采取牢固植根于人权标准和法治的整体方法。为解决恐怖主义行为而采取的符合人权的执法措施还应辅之以针对有利于恐怖主

<sup>71</sup> 美国,国家安全委员会,“打击国内恐怖主义的国家战略”,2021年6月。

<sup>72</sup> Sofija Voronova,“Understanding EU counter-terrorism policy”,January 2021.

<sup>73</sup> 联合国全球反恐战略的支柱一和四。另见 A/73/347,第 51 段;大会第 72/246 号决议,第 6 段。

<sup>74</sup> 开发署,“评估预防暴力极端主义的进展和未来”,第 15 页。

义蔓延的条件的预防性措施。因此，鼓励会员国在国家和国际两级分配资源并表现出政治支持，以确保将人权和法治纳入所有反恐努力。

54. 正如大会关于联合国全球反恐战略第七次审查的第 75/291 号决议所述，各国应确保将人权和性别问题纳入所有反恐措施。为此，它们应投入足够的关注和资源落实联合国全球反恐战略的第四个支柱，重点是人权和法治，并根据国际人权法将人权纳入该战略的所有四个支柱。

55. 各国尤其应确保反恐措施不破坏民主和公民空间，确保民间社会行为体能够有效运作而不必担心报复，并确保反恐努力不被用作压制异见或反对派的借口。恐怖主义制裁制度应遵循明确和公平的程序，反恐措施的设计和实施应不对人道主义行动产生不利影响。为了尽量减少反恐干预措施造成的风险和危害，敦促各国考虑如何更系统地评估和定期审查反恐措施对人权的影响，包括让不同的利益攸关方特别是民间社会参与。

56. 对恐怖主义罪行过于宽泛的定义和解释仍然令人关切。恐怖主义和恐怖主义行为的定义必须符合合法性和法律确定性原则。它们应便于查阅和精确界定，并应符合非歧视和不追溯的原则。

57. 必须依据国际人权法确保恐怖主义受害者获得包括真相、正义和赔偿在内的有效补救措施的权利。应特别关注恐怖主义背景下性暴力和性别暴力受害者的权利，包括确保他们有机会诉诸司法，保护他们不受羞辱或歧视。

58. 有效的预防需要考虑到复杂的推动因素(特别是有利于暴力极端主义的条件)以及由个人动机引起的拉动因素的做法。以贬低个人社会地位为基础的意识形态导致了新的和正在出现的助长恐怖主义的暴力极端主义形式。各国应采取适当措施，应对基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击日益增多所构成的新威胁和正在出现的威胁。此外，各国应确保用于防止暴力极端主义的风险评估工具是以证据为基础的，不会导致侵犯人权、对特定社区的污名化或社会内部的两极分化。