



人权理事会

第二十八届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及 高级专员办事处和秘书长的报告

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

联合国人权事务高级专员关于在打击恐怖主义的同时保护 人权和基本自由的报告

概要

本报告重点介绍自联合国人权事务高级专员上一份报告以来在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由方面的动态，特别是反恐执行工作队的有关动态、高级专员办事处近期的其他活动和安理会反恐委员会及其执行局近期的相关活动。

对在反恐背景下对人权的挑战，包括各国采取的立法措施以及涉及外国战斗员的现象进行了研究。高级专员强调必须确保各国将遵守其根据国际人权法承担的义务纳入其阻止外国战斗员流动的努力，方法是通过加强措施，消除有利于恐怖主义的条件，并采取措施打击暴力极端主义；打击有罪不罚现象并确保对任何严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法的行为追究责任；以及确保他们在阻止外国战斗员流动和防止犯罪行为的过程中采取的任何措施符合其根据国际人权法承担的义务。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 近期动态	4-17	3
A. 高级专员办事处的活动.....	4-9	3
B. 反恐执行工作队的活动.....	10-14	4
C. 与反恐委员会及其执行局的合作.....	15-17	5
三. 人权关注问题.....	18-53	6
A. 各国采取的立法措施.....	21-30	7
B. 外国战斗人员.....	31-53	10
四. 结论和建议.....	54-57	16

一. 引言

1. 人权理事会第 25/7 号决议重申坚决谴责一切恐怖主义行为、方法、做法以及资助恐怖主义的行为，这些行为属于犯罪，没有辩护的理由。它还对在反恐中侵犯人权和基本自由以及违反难民法和国际人道主义法表示严重关注，并再次呼吁各国确保为反恐而采取的任何措施符合国际法尤其是国际人权、难民和人道主义法。它呼吁各国和其他相关行为者继续执行《联合国全球反恐战略》及其四个支柱，其重申尊重所有人的人权和法治是反恐斗争的根本基础。

2. 此外，人权理事第 25/7 号决议鼓励为反恐工作提供支持的各联合国机构、专门机构、基金和计(规)划署继续推动在反恐的同时增进和保护人权与基本自由以及正当程序和法治。它请联合国人权事务高级专员铭记第 25/7 号决议的内容，按照其年度工作方案向人权理事会报告。本报告系根据这一要求提交。

3. 在本报告中，高级专员强调了自上一份报告¹ 以来的相关发展情况，特别是高级专员办事处近来开展的活动；反恐执行工作队的动态；以及与安理会反恐委员会及其执行局的合作。他概述了在反恐背景下的人权问题，特别是关于各国采取的立法措施问题，并讨论了有关外国战斗员的问题和各国为阻止其流动所采取的措施。

二. 近期动态

A. 高级专员办事处的活动

4. 按照 2014 年至 2017 年期间的主题战略，人权高专办优先支持会员国努力确保其安全政策、战略和措施坚定地立足于尊重人权和法治。这包括协助制定和实施符合人权的安全法律；通过审查法律框架和支持建立有效的程序保障及独立的监督机制来支持安全部门改革；以及支持设计和提供对司法和安全机构的人权培训的。

5. 前高级专员在 2013 年 6 月 13 日反恐协调人国际会议上的主旨讲话中敦促各国采取措施处理不尊重人权与滋长恐怖主义的条件之间的联系，并确保以符合人权标准的刑事司法有效应对恐怖主义，并强调了民间社会在这方面的关键作用。在 2013 年 10 月向反恐委员会的情况介绍中，她强调了持续关注的领域，并敦促该委员会继续努力解决与执行安全理事会第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议有关的所有人权问题，包括通过促进在通过之前对反恐立法进行审查、有时间限制的法律、独立执法监督机构和情报机构以及定期审查处罚措施等良好做法。

¹ A/HRC/22/26。

6. 人权高专办继续应对涉及与各国努力打击恐怖主义直接相关的新技术的复杂法律和政策挑战。2013 年 11 月至 2014 年 3 月，人权高专办与联合国大学就对政府数字监控的国家制度适用国际人权法的研究项目开展了合作。它还在 2014 年 2 月进行了一次公开磋商，请利益攸关方根据在国内及域外监控背景下的隐私权调查问卷提出意见。另外在 2 月，前高级专员在由德国和巴西主导的一个国家集团组织和日内瓦国际人道主义法和人权学院主持的一次专家研讨会上发表了主旨演讲，她在演讲中概述了在国内及域外监控背景下确保隐私权的挑战。

7. 根据这些及其他信息来源，一如大会第 68/167 号决议所要求的那样，人权高专办为人权理事会编写了一份关于数字时代隐私权问题的报告。² 在该报告中，人权高专办审查了国际人权法对隐私的保护，包括在网上交流中“干涉隐私”的含义、在此背景下“任意和非法”干扰的定义，以及哪些人的权利受到保护和在何处受到保护的问题。在人权理事会第二十七届会议和大会第六十九届会议审议该报告后，大会通过了第 A/C.3/69/L.26/Rev.1 号决议，其中包括若干拟议的后续措施。

8. 在人权高专办根据人权理事会第 25/117 号决定于 2014 年 9 月 12 日举行的关于数字时代隐私权问题的专家小组讨论³ 中和根据理事会第 25/22 号决议于 2014 年 9 月 22 日举行的关于确保按照国际法在反恐和军事行动中使用武装无人机的专家小组讨论中也讨论了反恐背景下的相关问题。⁴

9. 人权高专办通过协助全球反恐论坛与欧洲安全与合作组织于 2014 年 10 月 21 日和 22 日在维也纳举办主题为“妇女在打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进主义中的作用”的讲习班以及阿拉伯联合酋长国与联合国促进两性平等和增强妇女权能署于 2014 年 10 月 27 日在安理会关于妇女、和平与安全的公开辩论框架内举办主题为“妇女在打击暴力极端主义中的作用”的小组讨论会，促进将性别观点更大程度地融入反恐背景。

B. 反恐执行工作队的活动

10. 人权高专办是反恐执行工作队的积极成员，并在工作队及其工作组的整个工作中促进人权主流化。2014 年，通过工作队各工作组的重组过程，人权高专办与秘书长办公厅法治援助股一起共同主持在反恐的同时增进和保护人权和法治问题工作组。该工作组支持实施联合国《全球反恐战略》第四项支柱以及在实施全球战略的所有支柱中的人权和法治主流化。

² A/HRC/27/37。

³ 请参阅 A/HRC/28/38。

⁴ A/HRC/28/39。

11. 2012 年 10 月以来，工作组在丹麦、瑞士和美利坚合众国的支持下，一直在执行一项关于参与反恐的执法人员人权能力建设的长期全球项目，该项目向各国提供培训和技术援助，从而在预防、应对和调查恐怖主义威胁方面加强他们对国际人权框架和法治的认识，理解和执行。该项目包括 2013 年 4 月在安曼和 2013 年 10 月在瓦加杜古举行的需求评估研讨会。在研讨会之后，工作组的重点是制定关于国际法律和政策框架、特别调查技术、打击暴力极端主义、面向社区的警务、拘留、面试技巧和使用武力的人权训练单元，所有单元都有一个关于反恐背景的特定重点。

12. 工作组已经取得进展，制定了一系列参考指南，旨在为国家行动提供关于符合人权的反恐措施的实际指导。通过联合国反恐中心的资金支持，更新了《拦截和搜身》和《安保基础设施》参考指南。⁵ 关于反恐中的拘留问题、国家反恐法律符合国际人权法以及在反恐背景下的公正审判权和正当程序的其他指南正在出版过程之中。一份关于取缔各种组织的指南也正在制定之中。

13. 在执行其 2015 年的工作计划时，工作组将继续推动关于重点人权和法治问题的信息交流，包括在反恐背景下保护人权的良好做法实例，同时参考国家和区域层面的经验。它还将评估目前为会员国确保在反恐背景下增进和保护人权提供的支持与协助，查明空白和弱点，并提供相关建议，进一步支持会员国在反恐背景下在国家层面保护人权。

14. 人权高专办还为 2014 年 4 月 7 日和 8 日在纽约举行的关于在 2015 年后发展议程辩论背景下联合国在消除有助于恐怖主义蔓延的条件方面的作用研讨会做出了贡献。在主持关于联合国在法治、人权和善治领域的合作与援助以消除有利于恐怖主义蔓延的条件的会议上，人权事务助理秘书长强调了保护人权和法治对可持续发展和消除有利于恐怖主义蔓延的条件的意义。在反恐执行工作队处理恐怖主义筹资渠道问题工作组主持下于 2014 年 5 月 13 日和 14 日在纽约举行的指定恐怖分子和冻结资产方法能力建设全球专家会议上，人权高专办向与会者介绍了有关列出个人与组织名单和资产冻结的人权问题。人权高专办为 2014 年 6 月 13 日在纽约和 10 月 20 日在布鲁塞尔举行的反恐执行工作队/欧洲联盟对话做出了贡献。人权高专办还协助建立了联合国恐怖主义受害者支持门户网站，这是反恐执行工作队支持和重视恐怖主义受害者工作组的一个项目。

C. 与反恐委员会及其执行局的合作

15. 反恐委员会及其执行局继续将相关人权问题纳入其工作方案，将执行安全理事会第 1373 (2001) 和 1624 (2005) 号决议作为重点。2013 年 10 月 24 日，委员会在摩洛哥的主持下，听取了高级专员的情况介绍，并讨论了广泛和滥用反恐法

⁵ 该指南可查阅工作队网站 www.un.org/en/terrorism/ctitf/wg_protectingrights.shtml。

律对持不同政见者的声音、人权维护者、记者、少数民族和土著人民的影响。委员会还就有关第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议的几个问题进行了专题讨论,所有这些问题都涉及人权方面。这包括考虑会员国采用特殊刑事程序调查和起诉与恐怖主义相关的罪行和在这方面采取的人权保障措施,如日落条款、对反恐立法进行独立审查和与民间社会就反恐立法草案进行磋商。

16. 2014 年 1 月以来在立陶宛的主持下,反恐委员会就利用互联网进行恐怖主义活动和尊重言论自由与隐私权进行了讨论,并就反恐法律和政策不得妨碍向有需要的民众提供人道主义援助进行了讨论。委员会还举行了一次有关赎金绑架和恐怖分子劫持人质的公开特别会议,人权理事会咨询委员会的一名成员参加了会议。在其经修订的评估安理会第 1373(2001)号和第 1624(2014)号决议执行情况的过程中,委员会经常与会员国讨论各种人权问题。此外,根据理事会第 2178(2014)决议的要求,委员会最近对会员国执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)决议的能力差距进行了初步分析,这些差距可能阻碍各国阻止外国恐怖主义战斗人员流动的能力。这包括遵守人权义务和法治的差距,特别是与反恐法律缺乏清晰度或精确度、不能确保被控犯有恐怖主义罪行的人的公平待遇和正当程序以及与遵守国际难民法有关的问题。

17. 根据大会第 68/178 号决议,反恐委员会执行局继续与人权高专办、在反恐的同时促进和保护人权问题特别报告员和其他人权机制和任务负责人保持联系,包括在国别访问的筹备和后续行动以及为技术援助提供便利方面。执行局执行主任会见了我的前任和我以及在打击恐怖主义的同时促进和保护人权问题特别报告员,讨论了共同感兴趣和关注的问题。2013 年 10 月,人权高专办的人权专家参加了执行局在伊斯兰堡为南亚警察、检察官和法官召开的一次关于加强在反恐调查中的国内和国际合作研讨会,并于 2013 年 12 月参加了执行局在突尼斯为检察官召开的关于将单独或以小组行动的恐怖分子绳之以法的挑战研讨会。2014 年 5 月,人权高专办还促成了根据安理会第 1624(2005)号决议在内罗毕举行的关于打击煽动恐怖主义和促进文化对话的研讨会。执行局继续与区域和次区域组织以及国家和国际民间社会组织就人权问题进行对话。它还继续对反恐执行工作队在反恐的同时保护人权和法治问题工作组做出积极贡献,包括通过对工作组发布的知识产品,以及工作组开展的能力建设和技术援助举措的设计和和实施提供帮助。

三. 人权关注问题

18. 近几个月来的活动强调了各国在各自的管辖范围内防止暴力行为和保护个人安全方面面临的严峻、长期挑战。在 2014 年 11 月关于恐怖主义的公开辩论中,安理会强调恐怖主义的威胁正在不断扩大,其原因是“全球招募网络,可能助长恐怖主义的暴力极端主义思想蔓延,恐怖主义分子、包括外国恐怖主义战斗人员

可随意通行并有大量资金可用”。⁶ 在 2014 年 11 月 19 日理事会关于国际合作与暴力极端主义的公开辩论中，秘书长强调指出，技术和全球化使受到暴力极端主义意识形态煽动的群体更容易造成伤害，利用言论和从非法融资获利，而恐怖主义、贩毒和跨国犯罪的强度增加并相互呼应。

19. 一些国家在最近的安全威胁之后采取的措施继续引起严重的人权问题。各国纷纷采取紧急立法，修改拘留政策，修订刑事司法规则和做法，并对言论自由、和平集会和行动自由加以限制。广泛的监视行为持续侵犯个人的人权，尤其是隐私权，因为缺乏适当的国家立法和执法，程序保障薄弱和监督不力，助长了有罪不罚的气氛。报告显示，监视做法对言论自由产生了寒蝉效应，尤其影响到记者，据报他们的消息来源不太愿意与媒体接触，因为担心任何互动可能留下可用于对付他们的数字印记。

20. 虽然各国有责任采取措施保护人民免遭暴力和不安全并伸张正义，但这些措施必须立足于尊重国际人权法。国家层面的经验表明，保护人权和确保尊重法治有助于打击恐怖主义，特别是通过在国家与受国家管辖之下的人之间建立信任，以及支持社区对暴力极端主义威胁的抗御力。从刑事司法的角度来看，确保反恐立法和政策立足于人权也有助于按照依法制定的参与恐怖主义活动的个人的程序推动起诉和定罪。这也鼓励国家司法机关之间的法律一致性，从而促进国际合作。相反，牺牲人权已被证明腐蚀法治，并有损任何反恐措施的有效性。

A. 各国采取的立法措施

21. 一些国家颁布了笼统的国家反恐立法，其中包含的恐怖主义定义缺乏准确性并允许当局任意或歧视性地执行，或有损享受人权。犯罪的定义不确切可导致将无辜的行为定为刑事犯罪，并在司法解释中扩大禁止行为。这种类型的立法导致侵犯个人的自由权和安全权以及言论、结社和集会自由，并侵犯与正当程序相关的权利，包括公正审判权。立法还被滥用于限制合法活动，并针对记者、人权维护者、少数群体、政治反对派成员和其他人士，其中一些人被任意拘留和遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚或在被羁押的同时受到惩罚。⁷ 这些问题与各国采取的遏制外国战斗人员流动的措施同样有关(见下文第 49-50 段)。

22. 一些国家的立法将对政府合法表达反对和抗议等同于恐怖主义，从而事实上将言论自由定为刑事犯罪。⁸ 例如，一个司法管辖区通过的立法规定恐怖主义

⁶ 请参阅 S/PRST/2014/23。

⁷ 请参阅人权高专办，“联合国专家促请埃塞俄比亚停止使用反恐怖主义立法遏制人权”，新闻稿，2014 年 9 月 18 日。

⁸ 请参阅人权高专办，“联合国和平集会和结社自由权问题特别报告员在结束对卢旺达共和国访问时发表的声明”，新闻稿，2014 年 1 月 27 日。

包括“侮辱国家的名誉或其立场”等行为，这可能导致任何批评政府或其政策的话语被定为刑事犯罪。在某些司法管辖区，当局利用宽泛措辞的反恐法律指控记者和政治反对派，特别指控他们“怂恿恐怖主义”，从而对他们的言论自由权强加不合理的限制。《公民权利和政治权利国际公约》缔约国在他们打击煽动恐怖主义的努力中，应确保反恐措施符合该《公约》第十九条第3款的规定。人权事务委员会在其第34号一般性意见中明确规定，应明确界定“怂恿恐怖主义”和“极端主义活动”等罪行，以及“鼓吹”、“颂扬”恐怖主义和为其辩护的罪行，以确保不会导致对言论自由的不必要或者过分干涉。⁹

23. 一些国家对被告的恐怖主义者进行拘留，但未遵守国际法规定的对所有被剥夺自由者的保障措施。某些国家扩大安全部队的力量在无逮捕证的情况下逮捕“犯罪嫌疑人”。在某些司法管辖区，法律允许预防性拘留而没有适当的保障措施，包括允许对涉嫌从事恐怖主义活动的人延长审前拘留期，以及在既没有司法授权也没有对拘留原因进行审查的情况下延长羁押某人的时间。因此，涉嫌从事恐怖主义活动的个人在没有受到指控或审讯的情况下被长期关押，有时根本无法适当聘用法律顾问或诉诸独立的司法审查。¹⁰ 这类做法违反了自由权和免受任意拘留的权利。一个管辖区最近通过的法律允许追溯授权逮捕和行政拘留、秘密拘留，在某些情况下，不披露拘留的理由。这类措施不仅加大了酷刑和其他虐待的风险，而且阻碍对这类侵权行为追究责任。在第35号一般性意见中，人权事务委员会强调了《公民权利和政治权利国际公约》第九条所体现的禁止任意拘留的绝对性，指出行政拘留引发任意剥夺自由的严重风险，只应在现有直接和迫切威胁证明其使用合理的特殊情况下采用，并限制时间。人身保护令是一种不可减损的保障，必须在所有情况下得到遵守。¹¹

24. 在一些国家，情报部门的权力已扩大到类似警察的权力，赋予他们逮捕、拘留、搜查和扣押的权力。¹² 在某些情况下，情报部门被赋予在没有拘捕令的情况下逮捕和拘留的权力，基本的正当程序权利没有明确的保证，如聘用律师的权利。¹³ 人们对规范情报部门运作的法律表示关注，这种法律不提供足够的控

⁹ 请参阅 CCPR/C/GC/34。

¹⁰ 请参阅联合国新闻中心，“联合国独立人权专家敦促卡塔尔改革其司法系统”，2014年1月14日；以及马来西亚律师，“新闻稿：1959年预防犯罪法修正案倒退和对马来西亚法治的打击”，2013年10月3日。

¹¹ CCPR/C/GC/35。

¹² 请参阅澳大利亚议会，“关于2014年反恐立法修正案(外国战斗人员)法案的咨询报告，2014年10月17日(可查阅 www.aph.gov.au)。

¹³ 请参阅 Elizabeth LaForgia，“南苏丹立法人员通过有争议的安全法案”，法学家，2014年10月9日。

制和监督，因而导致问责方面的空白。¹⁴ 情报部门的运作必须有适当的保障措施，以防止侵犯人权，并确保在发生侵犯时追究责任。

25. 人权高专办强调了对在国内及域外监控情形下可能任意或非法干涉隐私权的持续关注。¹⁵ 人们关注一个国家最近通过立法扩大监视权，允许根据一份手令对多台计算机、包括整个网络进行监控；对泄漏情报资料予以更严厉的惩罚；向情报人员提供法律豁免权；并允许各机构之间更多地分享个人信息，而没有足够的保障措施或监督，或在未经授权的情况下个人信息随后被滥用或擅自发布而无追索权。¹⁶ 另一个司法管辖区正在审议的法律草案将允许向同盟外国情报机构外包对在外国的国民的监视，尽管联邦法院的决定告诫情报机构不要采取这种做法。¹⁷ 另一个国家最近通过了紧急监督立法，允许政府要求国内和国外的电话公司和互联网服务供应商收集和储存长达 12 个月的通信元数据。人们对这种全面的数据保留可允许监控个人通信，甚至是在国家管辖范围外的通信以及不涉嫌任何非法活动的通信表示担忧。¹⁸ 所有这些事态发展都提出了关于它们是否符合受法律保护免遭任意或非法干涉隐私的个人权利的严重关注。

26. 一些国家通过国家立法来对个人和组织实施有针对性的处罚。虽然这些措施可以作为预防恐怖主义行为的重要工具，但它们对受影响者人权的严重潜在影响使努力确保受影响者的正当程序权变得至关重要。¹⁹ 在某些情况下，这类措施引起任意禁止根据界定不清或模糊法律成立的组织，有时目标是禁止不同政见或和平表达手段。国家立法若不能界定“会员资格”或要求会员资格与被禁止的地位或活动之间有某种联系则会违背合法性原则，当这种会员资格导致有针对性的处分或刑事处罚(如监禁)时尤其如此。通过禁令予以处分应该是一个基于合理理由的明确指示的结果，即个人或实体明知开展、参与或协助恐怖行为。²⁰

¹⁴ 例子请参阅加拿大私隐专员办公室提交议会的特别报告，2014 年 1 月 28 日。

¹⁵ 请参阅 A/HRC/27/37。

¹⁶ 请参阅澳大利亚国会，“2014 年国家立法修订草案(第 1 号)”，可查阅 www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd1415a/15bd019。另请参阅澳大利亚人权委员会提交议会情报与安全联合委员会的材料，2014 年“探讨国家安全立法修订草案(第 1 号)”，2014 年 8 月 21 日。

¹⁷ 请参阅加拿大议会，下议院，第 C-44 号法案，“修订加拿大安全情报局法和其他法案的法案”，2014 年 10 月 27 日，以及联邦法院的裁定，X(RE)，CSIS-30-08，2013 年 11 月 22 日。

¹⁸ 请参阅 legislation.gov.uk，2014 年数据保留和调查权力法案与下议院对问题的口头答复，2014 年 7 月 10 日，“通信数据与截获”(www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmhansrd/cm140710/debtext/140710-0001.htm#14071054000003)。

¹⁹ 请参阅 A/HRC/16/50 和 A/HRC/22/26，以及在反恐的同时增进和保护人权问题特别报告员的相关报告。

²⁰ 例子请参阅 A/HRC/16/50 和 51。

27. 当特殊反恐法律不是一项单独的法律而是对现有刑事法律和程序的修订时采用这种法律可能特别有问题。经验表明，在危机时期或政治面临极度压力的情况下作为短期措施采取的反恐措施很容易随着时间的推移和执法当局常规地诉诸这些措施而变得根深蒂固。²¹ 例如，各国在 2001 年 9 月 11 日恐怖袭击后颁布的紧急立法今天仍然生效。政治紧迫感也可能阻碍对法律草案进行适当的先验审查，并导致通过的法律包括反恐法律中的不准确定义，为在实施中滥用打开大门。

28. 我完全赞同前高级专员的报告中发出的呼吁，并强调确保反恐法律符合人权标准并符合合法性原则的重要性。必须以充分的准确性来制订法律，以使个人能够相应地约束自身行为，并必须将其公之于众。法律不能赋予不受约束的裁量权，但必须为执法者提供充分的指导，使他们能确定属于其适用范围的那一类行为。

29. 必须定期审查反恐法律和做法是否符合人权标准，以确保反恐措施具体、必要、有效和相称。高级专员在以前的报告中强调的良好做法包括在通过之前对反恐立法进行审查、有时间限制的法律、独立的执法监督机构和情报机构，以及对惩罚措施进行定期审查。任何例外措施都应通过列入日落条款对时间加以限制。这类法律是否符合人权标准也必须接受定期审查。

30. 我欢迎一些国家在国家层面举行的伴随立法过程的对话，并敦促所有国家确保与所有利益攸关方举行广泛和包容性的磋商。往年的经验表明了立法草案在通过之前由国内相关机构审查的好处，尤其是要确保其符合相关的国际人权标准。

B. 外国战斗人员

31. 尽管外国战斗人员现象²² 并不新鲜，但据报他们的数量和他们所称的来源国范围最近有所增加，他们加入的集团、他们的动机和随后的轨迹都突出了该问题的复杂性并引起了全球关注。虽然报道的事实和数字差异很大，但安全理事会关注的是，据报有来自 80 多个国家的 15,000 多名外国恐怖主义战斗人员前往加入与基地组织有关联的恐怖主义实体或为其战斗，包括阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克、索马里和也门以及马格里布地区和萨赫勒地区若干国家中的恐怖主义实体。²³ 近期的其他报告强调了已经前往联手对抗这类实体的个人的实例，例如与库尔德人民保护部队并肩作战。

²¹ 例子请参阅国际法学家委员会，“评估损害，敦促行动：知名法学家小组关于恐怖主义、反恐和人权的报告(日内瓦，ICJ, 2009 年)。

²² “外国战斗人员”一词一般系指主要出于意识形态和宗教动机离开原籍国或惯常居住国作为武装冲突中叛乱或非国家武装团体的一部分参与暴力行动的个人(即使他们也可能出于付费的动机)。请参阅日内瓦国际人道主义法和人权学院，“国际法中的外国战斗人员”，学会简报第 7 号，2014 年 10 月。

²³ S/PRST/2014/23。另见 S/2014/770，第 31 段。

32. takfiri, 又称为伊拉克和黎凡特伊斯兰国(ISIL)或 Daesh, 因外国战斗人员的支持得到了加强, 他们在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的残暴罪行为各国采取措施遏制个人以加入其行列为目的的旅行和防止暴力升级提供了特别的动力。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会注意到被伊斯兰国吸引的有经验和出于意识形态动机的外国战斗人员有所增加, 因为它宣布自己为伊斯兰哈里发帝国。据该委员会称, 成千上万叙利亚人已被招募到伊斯兰国行列, 其领导层结构在很大程度上由外国战斗人员主导。²⁴

33. 一些国家已经采取一系列行政和立法措施阻止已经或寻求成为外国战斗人员的个人。这些措施包括阻断旅行证件的有效期, 取消公民资格, 冻结金融资产和对个人因从招聘和煽动到策划恐怖主义行为的一系列行为进行起诉。安理会通过根据《联合国宪章》第七章通过的多项决议采取了果断行动。在其第 2170(2014)号决议中, 安理会最强烈谴责伊斯兰国和叙利亚人民支援阵线(al-Nusra Front)粗暴、系统和广泛地侵犯人权, 要求他们和与基地组织有关的所有其他组织停止一切暴力和恐怖行为, 立即解除武装并解散。它还强调需要将肇事者包括外国恐怖主义战斗人员绳之以法。安理会呼吁各会员国采取国家措施阻止战斗人员流入这些团体, 重申以前的反恐决议规定的义务, 防止恐怖分子流动和向其提供武器或资金支持。

34. 安理会在其第 2178(2014)号决议中谴责暴力极端主义, 并规定会员国应遵循国际法, 防止招募、组织、运送或装备为从事、规划和参与恐怖主义行为目的的前往其居住国或国籍国以外的其他国家旅行的个人。安理会对建立国际恐怖主义网络表示关切, 强调特别亟需实施关于与伊斯兰国、叙利亚人民支援阵线和其他团体、基地组织分支、派别和衍生组织有联系的外国恐怖主义战斗人员的决议, 一如根据第 1267(1999)号和 1989(2011)号决议设立的委员会所指出的那样。

35. 重要的是, 在其第 2178(2014)号决议中, 安理会还重申所有会员国有义务在打击恐怖主义时遵守国际人权法, 强调在实际层面尊重人权和法治对反恐努力取得成功至关重要。它指出, 不遵守人权和其他国际义务, 包括《宪章》规定的义务, 会助长激进主义增加并加强有罪不罚感。

36. 在解决外国战斗人员流动问题时, 至关重要的是各国履行其根据国际人权法承担的义务; 方法是通过加强措施消除有利于恐怖主义的条件并打击暴力极端主义; 打击有罪不罚现象并确保对任何严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法的行为追究责任; 并确保其为努力阻止外国战斗人员流动和防止犯罪行为所采取任何措施符合其根据国际人权法承担的义务。

²⁴ “恐怖规则：在叙利亚的伊斯兰国生活”，2014年11月14日(可查阅 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx)，第13段。

1. 消除有利于恐怖主义的条件和打击暴力极端主义

37. 在国家支持暴力和腐败仍然得不到惩罚的环境中恐怖主义继续与日俱增，在种族、宗教和语言群体之间的紧张局势依然存在和社会群体之间的积怨恶化以及对法治缺乏尊重使得不公平的气氛扎根时尤其如此。可能导致这种条件的因素包括与长期、未解决的冲突相关的侵犯；种族、民族和宗教歧视、政治排斥和社会经济边缘化；以及有罪不罚的气氛。所有这些都可能有损于为仇恨奠定基础并使个人激进化，他们可能去实施恐怖主义暴力行为。正如秘书长在 2014 年 11 月 19 日安理会关于国际合作与暴力极端主义的公开辩论中强调的那样，当反恐努力没有充分的针对性和整个社会感到是以反恐名义侵犯人权的受害者时，问题进一步加剧。

38. 在我于 2014 年 11 月 18 日向安理会介绍伊拉克局势时，我强调了迄今对付伊斯兰国的国家和国际战略集中于一种安全的方法，没有足够重视消除这些更广泛的条件和打击极端主义意识形态。正如安理会在其第 2178(2014)决议中所强调的，各国应让相关的当地社区和非政府行为体参与制订战略，打击可能煽动恐怖主义行为的暴力极端主义言论，消除可能助长恐怖主义的暴力极端主义蔓延的条件，包括赋予青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人以及所有其他有关的民间社会团体权能，并通过量身定做的办法来制止为这类暴力极端主义招募人员，促进社会包容性和凝聚力。这需要持续努力促进社区与当局之间的对话，以建立信任，支持当地对举措的自主权，并拟定积极的反论述。

39. 打击极端主义的话语、促进对话、保护人权和加强社会凝聚力可能是打击极端主义宣传的最有效手段。民间社会行动者——包括宗教领袖，宗教组织，青年团体和妇女组织——在这方面发挥重要作用。²⁵ 一个充满活力、多元和独立的民间社会是确保可持续人权保护的一个关键要素，并能帮助解决基层的意识形态问题。然而，各国为打击恐怖主义所采取的措施在很多地方限制民间社会组织开展其重要工作的能力，并在某些情况下为监视目的针对特定的民族或宗教组织。各国为打击恐怖主义所作的努力应包括营造一个有利的环境，包括通过立法保护赋予民间社会的空间和促进非歧视性措施。

2. 打击有罪不罚现象，并确保问责制

40. 国际人权法仍然适用于武装冲突局势，规定国家对在其境内和在其管辖区内可能出现的侵犯和滥用人权的行为负有直接责任。特别是，国家有责任确保采取行动，预防和/或不重复侵犯和滥用，及时、彻底、独立和公正调查对这类侵犯和滥用的指控，惩罚肇事者，并确保对受害者提供足够的补救和补偿。

²⁵ 另请参阅 A/HRC/22/17/Add.4, 附件, 附录, 第 36 段和 A/HRC/FMI/2014/3, 第 31 段。

41. 伊斯兰国等非国家武装团体的成员，包括外国战斗人员，至少受国际法强制性规范的约束，包括禁止任意剥夺生命、种族灭绝、奴役、种族歧视、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇、劫持人质、实施集体惩罚、任意剥夺自由。此外，对领土进行有效控制的非国家武装团体，如伊斯兰国，在与该领土内所有人的关系方面越来越多被认为应受国际人权义务约束。在任何情况下，谋杀、酷刑、强奸和其他形式的性暴力或强迫失踪等行为，若系针对任何平民人口的广泛或有系统攻击的一部分，且明知这一攻击情况，则构成危害人类罪并导致个人的刑事责任。

42. 在武装冲突的情况下，伊斯兰国的成员，包括外国战斗人员，也有责任尊重适用的国际人道主义法规则。至少，1949年日内瓦四公约共同第三条规定，参与非国际性武装冲突的各方应遵守有关平民、不再积极参与敌对行动者和民用物体的待遇和保护的最高标准。习惯国际人道主义法要求冲突各方采取一切措施，尽量减少暴力对平民的影响，在开展军事行动时尊重有区别和相称的原则，并确保平民能够安全和有尊严地撤离受暴力影响的地区。严重违反国际人道主义法的行为可构成战争罪，责任人负有个人刑事责任。

43. 正如我在2014年11月18日向安全理事会的情况通报中所强调的，有证据表明伊斯兰国的成员可能犯有战争罪和反人类罪，须由主管法院裁定。伊斯兰国领导层内的一些人也可能犯有《防止及惩治灭绝种族罪公约》规定的一些构成种族灭绝罪的罪行，Yazidis 尤其如此。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会和联合国伊拉克援助团及人权高专办大量记录了伊斯兰国犯下的故意和处心积虑的滥用、侵犯和罪行。²⁶ 其中包括在一些省份作为针对平民人口的广泛和系统攻击的一部分所犯的谋杀和其他不人道行为、奴役、强奸、性奴役和其他形式的性暴力、强迫流离失所、强迫失踪和酷刑。

44. 通过有效的调查和起诉责任人追究所有严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法的责任对确保公正、向受害者提供补救和防止进一步侵犯至关重要。问责的责任主要属于各国，他们有义务确保在符合最低国际司法标准的情况下对这类侵权行为进行调查，并在证据确凿时予以起诉。伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的国内法院对本国国民或外国战斗人员在这些地区所犯的罪行有管辖权，应尽可能行使这种管辖权。这些外国战斗人员的国籍国也应尽量有效地调查和起诉这些责任人。

45. 在某些情况下，如果一国不愿意或不能对那些严重违反国际人权和国际人道主义法构成的国际罪行进行调查或起诉，则可行使国际刑事法院的管辖权。我已多次呼吁在阿拉伯叙利亚共和国问题调查委员会和人权高专办的调查结果认定规模越来越大的国际犯罪后将阿拉伯叙利亚共和国的形势提交该法院。我还呼吁

²⁶ “恐怖规则”（见脚注 24）和联伊援助团/人权高专办，关于在伊拉克武装冲突中保护平民的报告：2014年7月6日-9月10日。

伊拉克考虑加入《国际刑事法院罗马规约》，作为直接的一步，接受该法院对当前形势行使管辖权。我还希望，该法院可以对牵涉国际犯罪、为该法院缔约国国民的外国战斗人员行使管辖权。应采取一切措施，确保对严重违反国际法的个人追究责任。

3. 对人权申诉的回应

46. 虽然安全理事会第 2178(2014)号决议包括确保遵守国际人权法的重要规定，但人们对某些规定具有宽泛性以及在国家层面的实施措施可能导致侵犯人权表示关注。在反恐中许多国家在遵守国际人权法规定的义务方面存在重大缺陷令人不安，并为这些关注提供了背景。例如，理事会第 2178(2014 年)号决议提到“一切表现形式的恐怖主义”是对国际和平与安全的最严重威胁之一，没有定性或进一步界定，使人们完全有理由担忧该决议可能引发在国家层面采取镇压措施对付团体和个人的合法、非暴力活动。对根据国际人道主义法可能是合法的行为不能明确豁免也是令人关注的一个原因。

47. 特别是因为安全理事会第 2178(2014)号决议具有法律约束力，人们对“恐怖主义”或“极端主义”术语缺乏定义以及该决议中除提到应予以处罚的具体行为外还将“恐怖分子”作为一个类别的人也引起人们关注。

48. 然而，第 2178(2014)号决议明确要求各国在其实施时确保遵守国际法，包括人权法。因此，各国必须确保根据该决议通过的任何法律与《公民权利和政治权利国际公约》第十五条体现的合法性原则保持一致。这就要求施加刑事责任仅限于清楚而确切的规定，以尊重法律的确定性原则并确保它不受条文解释所左右，因为此种解释可能不适当地扩大被禁行为的范围。过分模糊或宽泛的恐怖主义定义将不符合这一要求，并可能被国家用作掩饰和平行为、歧视某些个人或群体或借以制约任何形式的政治反对派的一种手段。

49. 在安全理事会第 2178(2014)号决议范围内采取的一些措施可能会产生负面影响，例如，对所涉个人的正当程序权产生负面影响，包括无罪推定权；享受行动自由权和受保护免遭任意剥夺国籍权；宗教、信仰、见解、言论和结社自由权；²⁷以及保护隐私免遭任意或非法干涉权。例如，不应假定前往冲突地区的每个人都有犯罪意图或支持或从事恐怖主义犯罪活动。这种考虑对确保尊重正当程序和无罪推定具有根本意义。虽然该决议没有明确反映其寻求针对的个人的最低责任年龄，但各国也必须采取一切措施，确保尊重 18 岁以下的人的权利，并确保为遏制外国战斗人员流动所采取的任何措施符合所有国际法律义务，包括人权。

²⁷ 例子请参阅人权事务委员会第 34 号一般性意见(CCPR/C/GC/34)，第 46 段和 A/HRC/22/17Add.4, 附件，附录。

50. 一些国家已采取措施遏制外国战斗人员的流动。这些措施包括旅行禁令、撤销护照和剥夺公民权，所有这些都对《公民权利和政治权利国际公约》第十二条中所规定的行动自由权产生影响。行动自由权包括进入自己国家的权利，正如人权事务委员会第 27 号一般性意见中所解释的，至少包括因其与或声称与一个特定国家有特殊联系的个人不能被认定为纯外国人，例如在违反国际法的情况下被剥夺了国籍的一个国家的国民。²⁸ 虽然行动自由权不是绝对的，但限制必须是合法的，根据合法目的，并要实现这一目标。委员会还明确指出，很少有(如果有的话)剥夺一个人进入自己国家的权利的情况是合理的。²⁹ 禁止旅行、撤销护照和剥夺公民资格等措施也引起了对正当程序的严重关注，决策是在秘密讨论后根据模糊规定的标准作出的，没有防止无国籍状态的充分保障。

51. 国际人权法包括人人享有国籍的权利，但没有一个特定的国籍权利。由于对享有国籍的任何干预都会对享有权利产生重大影响，丧失或剥夺国籍必须满足某些条件才符合国际法，特别是关于禁止任意剥夺国籍的规定。³⁰ 这些条件还包括服务于一个合法的目的，即以最少的强制性手段取得希望的结果，并与要保护的利益相称。在丧失或剥夺国籍导致无国籍的情况下，对个人的影响特别严重。因此，国际法严格限定了丧失或剥夺国籍可被承认是服务于一个合法目的的情况。

52. 各国应确保适当的程序标准到位，以保障有关国籍的法规不被任意使用，有关防止无国籍状态的保障措施得到有效执行。特别是，有关国籍的决定应“以书面形式发出并可对其进行有效的行政或司法审查”³¹ 因此，国际法要求国家规定对有关国籍的决定，包括对实质性问题，进行有意义的审查。³²

53. 在其第 2178(2014)号决议中，安理会还呼吁各国要求航空公司将旅客信息预报提供给国家主管部门，以发现被认定属于该决议范围内的个人从其领土出发，或企图入境或过境的情况。这些措施提出了个人权利受法律保护、防止对其隐私非法或任意干涉以及不受歧视的重要考虑。各国必须确保任何干涉行为既是必要的，又与所应对的具体风险相称，程序保障和有效、独立监督到位，以确保防止歧视性措施和/或滥用个人资料，并在滥用的情况下提供补救。

²⁸ CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 第 20 段。

²⁹ 同上，第 21 段。

³⁰ 请参阅 A/HRC/13/34, A/HRC/19/43 和 A/HRC/25/28。

³¹ A/HRC/13/34, 第 43 段。

³² 同上，第 44 段。

四. 结论和建议

54. 虽然各国负有责任采取措施保护人民免遭暴力和不安全并伸张正义，但这些措施必须立足于尊重国际人权法。国家层面的经验表明，保护人权和确保尊重法治有助于打击恐怖主义，特别是通过营造国家与受其管辖的人之间的信任气氛，并通过支持社区抵御暴力极端主义的威胁。相反，牺牲人权证明会腐蚀法治，有利于有罪不罚的气氛，并可能影响任何反恐措施的有效性，从而助长激进主义。

55. 我敦促各国采取措施，确保反恐法律和实施措施符合国际人权标准，并符合合法性原则。定期审查反恐法律和做法是否符合人权标准对确保这些措施是具体的、必要的、有效的和相称的至关重要。任何例外措施的有效性应通过列入日落条款在时间上予以限制。我鼓励所有国家，作为立法过程的一部分，确保与所有利益攸关方进行广泛和包容性协商，反恐立法草案在通过前由国内有关机构审查，以确保立法符合相关国际人权标准。

56. 我还促请各国，作为其努力阻止外国战斗人员流动的一部分，遵守其根据国际人权法承担的义务，在以下方面加大力度：

(a) 消除有利于恐怖主义的条件并反击暴力极端主义，包括通过促进社区与当局之间的对话，以建立信任，支持当地对举措的自主权并拟定积极的反击论述。公民社会的作用应通过营造有利的环境予以支持，包括通过立法保护赋予民间社会的空间和促进非歧视性措施；

(b) 打击有罪不罚现象，并确保通过及时、彻底、独立及有效调查和起诉所有严重违反国际人权法和国际人道主义法的责任人，追究他们的责任；

(c) 确保为努力阻止外国战斗人员流动和防止犯罪行为所采取的措施符合根据国际人权法承担的义务。

57. 在其支持全球反恐战略的所有活动中，反恐执行工作队及其实体应加紧努力促进尊重人权和法治，将其作为打击恐怖主义的根本基础。这应包括促进将符合人权作为协助各国制定和实施反恐相关立法和政策的一个组成部分。人权高专办随时准备协助成员国制定和实施符合人权标准的立法和执行措施，包括在安全理事会第 2178(2014)号决议的后续行动方面。