



人权理事会

第五十届会议

2022 年 6 月 13 日至 7 月 8 日

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
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

恐怖主义与人权

联合国人权事务高级专员的年度报告*

概要

联合国人权事务高级专员在本报告中讨论平等、不歧视和反恐怖主义之间的关系，同时侧重讨论各国的反恐对策在多大程度上根据国际人权法保障了平等和不受歧视的权利。在这方面，高级专员审查对恐怖主义实体和个人的禁止和列名、建立监控名单、监控和内容审核、执法和刑事司法以及剥夺国籍等问题。由于基于种族、族裔、宗教和政治见解的歧视风险突出，高级专员建议采取一系列立法、体制和政策措施，在打击恐怖主义的同时防止歧视。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 45/11 号决议提交。人权理事会在决议中重申坚决谴责一切恐怖主义行为、方法和行径。人权理事会还强调，各国负责任充分遵守其国际法义务，保护本国境内的个人免受恐怖主义行为的侵害。这些要素在联合国全球反恐战略以及安全理事会和大会的许多决议中也得到强调。
2. 在同一项决议中，人权理事会敦促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而采取的措施不具歧视性，不以基于族裔、种族、宗教或国际法禁止的其他任何歧视理由的定型观念作貌相判定。人权理事会还强调不能也不应把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、文明或族裔群体联系在一起。¹
3. 近几十年来的情况表明，对各个社会成员和社会群体来说，恐怖主义和反恐恐怖主义措施对人权的影响并不完全相同。在一些情况下，恐怖主义团体将某些群体作为特定目标，为此采取宣传和招募策略，有时还对少数群体或宗教团体进行暴力袭击。高级专员和联合国各人权机制确认，反恐恐怖主义措施对一些群体产生了格外严重的影响。²
4. 鉴于上述情况，本报告着重讨论反恐恐怖主义措施对享有平等和不受歧视的权利的影响。高级专员在以往提交人权理事会的关于反恐恐怖主义和关于恐怖主义与人权的报告中重点讨论的主题除其他外，包括对恐怖主义相关犯罪的刑事问责；各国采取的立法措施；生命权、人身自由和安全权；禁止酷刑和虐待；外国作战人员及家属；正当法律程序与定向制裁；公正审判权；隐私权；经济、社会及文化权利；以及受害者的权利。
5. 高级专员首先考察平等和不受歧视的权利(第二节)，分析某些类型的反恐恐怖主义措施可能在多大程度上具有歧视性(第三节)。随后，她提出结论和建议，以协助会员国确保在打击恐怖主义的同时尊重平等和不受歧视的权利(第四节)。

二. 平等和不受歧视的权利

6. 《联合国宪章》、³《世界人权宣言》⁴ 以及全球和区域人权条约⁵ 表述了平等和不受歧视的权利。

¹ 大会第 75/291 号决议第 103 段中包含类似的说法。

² 例如见 [A/72/287](#), 第 7、第 15 和第 34-42 段。另见 [A/HRC/45/27](#), 第 16 段。

³ 序言以及第一条第三款和第五十五条。

⁴ 第一、第二和第七条。

⁵ 《公民及政治权利国际公约》，第二和第二十六条；《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款；《消除一切形式种族歧视国际公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；《儿童权利公约》第二条；《残疾人权利公约》第五条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 7 条。另见《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)，第 14 条及该公约第 12 号议定书，第 1 条；《美洲人权公约》，第 1 条第 1 款和第 24 条；《非洲人权和民族权宪章》第 2、第 3 和第 28 条。

7. 各国负有义务尊重、保护和实现平等和不受歧视的权利，包括在打击恐怖主义时予以尊重，安全理事会、大会和人权理事会一再重申了这一点。⁶ 相关义务涉及不侵犯这些权利的义务，以及保护和实现这些权利的积极义务。禁止歧视的规定还对国家可以合法克减人权义务的程度加以限制。⁷

8. 一项行为要构成歧视，必须涉及差别待遇，而差别待遇界定为基于国际人权法之下任何受保护理由的“区别、排斥、限制或优惠”。⁸ 这些受保护理由包括种族、肤色、性别、⁹ 语言、宗教、政见或其他主张、民族本源或社会阶级、财产、出生或其他身分，¹⁰ 包括残疾。¹¹ 承认的其他理由包括年龄、健康、国籍、居住地以及经济和社会状况。¹²

9. 并非一切形式的差别待遇都构成歧视。¹³ 待遇必须具有取消或损害权利的承认、享受或行使的目的或效果，才能被视为歧视性待遇。¹⁴ 这包括直接和间接形式的差别待遇。¹⁵ 被取消或损害的权利并不限于国际人权法列举的权利，也可以是国内法赋予个人的权利。¹⁶ 因此，核心要求是差别待遇是否妨碍个人在与其他人“平等的基础上”享有权利。¹⁷ 为符合人权法，差别待遇必须以合理和客观的标准为基础，并且是为了达到相关人权条约之下的合法目的。¹⁸ 合理

⁶ 例如见大会第 76/169 号决议，序言以及第 10 和第 14 段。

⁷ 根据《公民及政治权利国际公约》第四条第一款的规定，克减不得引起纯粹以种族、肤色、性别、语言、宗教或社会阶级为根据之歧视。

⁸ 人权事务委员会第 18 号一般性意见(1989 年)，第 7 段；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第一条第一款。另见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第一条。

⁹ 按照人权事务委员会的解释，性别理由涵盖性取向和性别认同：见 Young 诉澳大利亚(CCPR/C/78/D/941/2000)和 G. 诉澳大利亚(CCPR/C/119/D/2172/2012)。

¹⁰ 《公民及政治权利国际公约》，第二十六条。

¹¹ 《残疾人权利公约》第五条第二款。

¹² 例如见 Paul M. Taylor, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights* (Cambridge University Press, 2020), pp. 752-782。

¹³ 人权事务委员会，S.W.M. Broeks 诉荷兰，第 172/1984 号来文，第 13 段。委员会在第 18 号一般性意见(1989 年)中澄清，禁止歧视并不妨碍按照国际人权法给予积极的差别待遇(第 10 段)。

¹⁴ 人权事务委员会第 18 号一般性意见(1989 年)，第 7 段。另见人权事务委员会，Genero 诉意大利(CCPR/C/128/D/2979/2017)，第 7.3 段；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第一条第一款；消除种族歧视委员会第 14 号一般性建议(1993 年)，第 1 段；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第一条。

¹⁵ 人权事务委员会，Althammer 等人诉奥地利(CCPR/C/78/D/998/2001)，第 10.2 段；经济、社会及文化权利委员会，Trujillo Calero 诉厄瓜多尔(E/C.12/63/D/10/2015)，以及第 20 号一般性意见(2009 年)，第 10 段；残疾人权利委员会第 6 号一般性意见(2018 年)，第 18 段。

¹⁶ 人权事务委员会，S.W.M. Broeks 诉荷兰，第 12.3 段。

¹⁷ 人权事务委员会第 18 号一般性意见(1989 年)，第 7 段。

¹⁸ 同上，第 13 段；人权事务委员会，Genero 诉意大利，第 7.3 段；经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)，第 13 段。

和客观的标准这一要求意味着，待遇必须是必要的，并且与追求的合法目的相称。¹⁹ 在人权条约之下承认为合法的目的包括保护国家安全或公共秩序等。²⁰

10. 差别待遇在多大程度上是合理和客观的，视个案情况而定。²¹ 某些形式的差别待遇只有在范围有限的例外情况下才允许。因此，人权事务委员会认为，基于《公约》所列具体理由之一的差别待遇要求缔约国承担解释差别待遇理由的重大责任。²² 假如个人面临特殊的脆弱处境，例如因不同形式的歧视相互交叉而造成的脆弱处境，也可允许范围有限的差别待遇。²³

11. 如前所述，国家也有义务保护和实现平等和不受歧视的权利。国际人权条约载有范围广泛的此类积极义务，以确保实质平等。各国应承担的义务包括采取措施减少不平等现象，并处理系统性或结构性歧视，²⁴ 为此采取全面的政策方案，包括教育措施以及积极和暂时的差别待遇。²⁵ 此外，各国义务保护人们免受歧视。这意味着，如果国家未能尽责防止、惩罚、调查和补救非国家行为体实施的歧视行为，可以追究国家的责任。²⁶ 任何鼓吹仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或暴力的，各国应依法禁止。²⁷

三. 反恐中注意平等和不歧视

A. 导言

12. 国际法规定各国义务打击恐怖主义。根据人权法，各国义务保护管辖范围内所有人的权利，包括保护所有人免受恐怖主义威胁。然而，人权法也要求，这类措施应当以合法的方式实施。本节探讨反恐对策在国际人权法中禁止歧视的

¹⁹ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 6 段，以及 *Genero 诉意大利*，第 7.6 段；经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)，第 13 段，以及 *Trujillo Calero 诉厄瓜多尔*，第 19.5 段。另见消除种族歧视委员会第 32 号一般性建议(2009 年)，第 8 段。

²⁰ 例如见人权事务委员会，*Borzov 诉爱沙尼亚*(CCPR/C/81/D/1136/2002)。

²¹ 例如，人权事务委员会在一起涉及基于国家安全考虑拒绝给予公民身份的案件中采用了不太严格的审查标准(见 *Borzov 诉爱沙尼亚*，第 7.3-7.4 段)。

²² 例如见人权事务委员会，*Müller 和 Engelhard 诉纳米比亚*(CCPR/C/74/D/919/2000)，第 6.7 段。关于委员会在涉及基于宗教的歧视案件中采用这一办法的例子，见 *Yaker 诉法国*(CCPR/C/123/D/2747/2016)，第 8.14 段。

²³ 例如见经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)，第 17 段；以及 *Trujillo Calero 诉厄瓜多尔*，第 19.2 段。另见人权事务委员会，*Yaker 诉法国*，第 8.15 段。

²⁴ 例如见经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)，第 8-9 段；人权事务委员会第 18 号一般性意见(1989 年)，第 10 段；消除对妇女歧视委员会第 28 号一般性建议(2010 年)，第 20 段。

²⁵ 例如见《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第二款和消除种族歧视委员会第 32 号一般性意见(2009 年)；《残疾人权利公约》第五条第四款；经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)，第 9 段；消除对妇女歧视委员会第 25 号一般性建议(2004 年)。

²⁶ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 8 段，委员会在其中澄清，国家有义务确保所有公约权利，包括禁止歧视。另见《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条(e)款和消除对妇女歧视委员会第 28 号一般性建议(2010 年)，第 13 和第 17 段。

²⁷ 《公民及政治权利国际公约》，第二十条第二款。另见《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)项和(丑)项，举例而言，其中规定了禁止煽动歧视和暴力的义务，以及禁止组织提倡和煽动种族歧视的义务。

规定方面引起关切的实例。²⁸ 如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发言和人权理事会第 45/11 号决议所述，在执行恐怖主义应对措施方面的歧视可能会削弱反恐努力的效力。²⁹ 歧视性措施有可能疏远一些群体，造成或加剧可能助长恐怖主义威胁的不满情绪。³⁰

13. 本节侧重探讨可能具有歧视性影响的一些关键反恐措施：第一，将个人或组织指认为恐怖分子或恐怖组织的程序；第二，建立监控名单；第三，大规模和定向监控措施；第四，警察执法，包括种族和族裔貌相，以及刑法的适用；第五，剥夺国籍。

B. 取缔和列名做法

14. 在联合国全球反恐战略行动计划中，联合国会员国决心采取紧急行动，防止和打击一切形式和表现的恐怖主义。更具体地说，大会第 75/291 号决议鼓励会员国将安全理事会相关决议规定的制裁制度³¹ 纳入国家和区域反恐战略，包括为此提出将个人、团体、企业和实体的名称列入制裁名单，并提交相关信息以保持制裁名单可靠和反映最新情况。取缔组织和相关的定向制裁被广泛认为是防止恐怖主义的必要措施；然而，这种取缔必须符合国际法之下的义务。

15. 在实践中，在反恐过程中将个人列为恐怖分子和取缔组织在三个层面进行：³² 在全球层面，由安全理事会进行；在区域层面，通过欧洲联盟等区域组织进行；³³ 在国家层面，由个别国家进行。安全理事会和各区域组织的取缔措施可能而且往往取决于各国根据国内列名给出的提名。国家层面的取缔标准因国情不同而有很大差异。在国际层面仍然缺乏对恐怖主义的权威定义，这在一定程度上造成国内制度之间的这种差异，³⁴ 因为各国在确定何为恐怖主义时行使广泛的酌处权。因此，制定和适用列名和取缔的国家标准有时会引起关切，即如果适用于具体案件或情况，相关措施可能会违反国际人权标准，包括不歧视原则。³⁵

16. 例如，特别程序任务负责人对间接差别待遇提出了关切，在这种情况下，绝大多数被禁人员和实体属于某一特定宗教。³⁶ 还有一些情况是，取缔或将一些群体指认为恐怖分子的做法被用于打击民间社会组织和人权维护者，这似乎是为

²⁸ 少数群体问题论坛最近鼓励两名特别程序任务负责人就反恐措施中以少数群体为目标以及这种情况如何助长冲突的问题开展一项联合研究(A/HRC/49/81, 第 33 段)。

²⁹ 另见 A/76/273, 第 8 段。

³⁰ 例如见 A/74/270, 第 27 段。

³¹ 例如，安全理事会第 1267 号决议(1999 年)。

³² 反恐时促进和保护人权、法治及支持恐怖主义受害者问题工作组，《在反恐过程中取缔组织》(2021 年)，第 3 页。

³³ 见欧洲联盟理事会，理事会的共同立场 2001/931/CFSP。

³⁴ 除其他外，见 A/HRC/45/27, 第 14 段。

³⁵ 除其他外，见 A/HRC/40/52, 第 19 段；A/76/273, 第 22 和第 36 段；以及反恐时促进和保护人权、法治及支持恐怖主义受害者问题工作组，《在反恐过程中取缔组织》。

³⁶ 例如见 NZL 1/2021 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

了阻止他们合法行使权利，或者作为对批评或异议的报复。³⁷ 在一些情况下，这主要影响到某些族裔和宗教群体或土著社区，包括捍卫这些群体权利的人。³⁸ 在另一些情况下，例如在阿尔及利亚、埃及、菲律宾和阿拉伯联合酋长国，政治反对派成员成为目标，³⁹ 令人关切这种取缔意味着基于受影响者政治意见的歧视。⁴⁰

17. 其中一些差别待遇在实践中的影响程度之大，令人质疑取缔和列名措施是否必要和相称。措辞模糊和宽泛的立法可能也会导致受到这些措施影响的人数增加。取缔和列名不仅可能导致被作为恐怖分子或恐怖组织而受到禁止的个人或组织面临起诉威胁，而且可能导致为这些个人或组织提供援助或协助的人面临起诉威胁，从而使受这些措施影响的人数显著增加。此外，取缔和列名措施可能产生广泛的影响，并包括其他限制，例如资产冻结和旅行禁令。缺乏防止滥用的程序保障可能加剧这些歧视性影响。⁴¹ 在某些情况下，这些措施还可能使许多个人遭受国家工作人员实施的侵犯人权行为⁴² 以及非国家行为体实施的暴力行为。⁴³ 例如，在菲律宾，对个人“贴红标签”与攻击和杀害人权维护者以及其他被称为“共产主义者”或“恐怖分子”的人有关。⁴⁴

³⁷ A/HRC/49/25, 第 35-40 段；“以色列将民间团体指认为‘恐怖主义组织’是对巴勒斯坦民间团体的无理攻击——巴切莱特”，新闻稿，2021 年 10 月 26 日；以及 CCPR/C/ISR/CO/5, 第 18-19 段。

³⁸ A/HRC/44/22, 第 51 段；A/HRC/43/46；LKA 3/2021 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26575>；以及“联合国专家谴责以色列将巴勒斯坦人权捍卫者指认为恐怖组织”，新闻稿，2021 年 10 月 25 日。

³⁹ Iddir Nadir, “Haut Conseil de Sécurité: Le MAK et Rachad classés «organisations terroristes»”, *El Watan*, 19 May 2021；A/HRC/44/22；EGY 8/2021 和 ARE 1/2022 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

⁴⁰ 例如见 A/HRC/44/22, 第 51 段；ARE 1/2022 号来文。

⁴¹ A/HRC/45/27, 第 21-28 段；另见本报告第 30-35 段。关于全球层面取缔做法的程序缺陷，除其他外，见 A/HRC/16/50, 第 17-20、第 27 和第 44 段。

⁴² 见 PHL 6/2021 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26768>。

⁴³ A/HRC/44/22, 第 49-55 和第 84-85 段。

⁴⁴ 见 A/HRC/44/22。

C. 监控名单

18. 许多国家建立或扩大了已知和疑似恐怖分子，包括“外国恐怖主义作战人员”的监控名单或数据库。⁴⁵ 虽然被正式禁止的个人和组织数目往往有限，但监控名单包括的人数可能从数千人到逾一百万人不等。⁴⁶

19. 安全理事会在第 2396(2017)号决议中指出，建立已知和疑似恐怖主义分子的监控名单或数据库，目的是供执法、边界安全、海关、军事和情报机构使用，以便对旅客进行筛查并进行风险评估和调查。在一些国家，个人被列入监控名单意味着受到监视的风险增大、警察和边境管制检查加强、旅行禁令和进一步限制自由。⁴⁷

20. 令人感到关切的是，在某些情况下，建立监控名单的做法可能引起基于种族、族裔、宗教或政治见解的歧视。一些差别待遇的风险来自监控名单制度的设计本身，比如在将个人列入监控名单所用的提名标准中纳入了受保护理由。在一个国家，提名将个人列入所谓的恐怖分子甄别数据库是基于一些因素，包括有关个人的族裔和宗教信仰、旅行记录和海外关系。⁴⁸ 数据库中记录的个人信息类型可能也会产生直接差别待遇。在法国最高行政法院审理的另一起案件中，一些民间社会组织就是否能够将宗教信仰和政治见解等纳入监控名单提出了质疑，但未能成功。⁴⁹ 截至 2022 年 5 月，记录的信息仅限于这些见解和信仰的表现。⁵⁰

21. 建立监控名单还可能导致间接的差别待遇。反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员注意到将某些宗教习俗与恐怖主义激进行为混同的情况。⁵¹ 这种混同可能促使更多践行相同宗教习俗的个人被视为激进分子，并被列入了监

⁴⁵ 见安全理事会第 2178(2014)号决议。关于与“外国恐怖主义作战人员”一语有关的关切，见联合国反恐执行工作队，《关于对外国作战人员构成的威胁采取符合人权的应对措施的国家指南》(2018 年)，第 1 页。

⁴⁶ 在美利坚合众国，2020 年，“恐怖分子身份数据处理环境”数据库中包含约 250 万人(见国家反恐中心，“恐怖分子身份数据处理环境”概况介绍，2020 年 10 月)。2017 年，美国联邦调查局的恐怖分子监控名单中有 110 万人(见 American Civil Liberties Union et al., brief for amici curiae in the United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, *s Elhady et al. v. Kable et al.*, cases No. 20-1119 and No. 20-1311, p.10)。2017 年，法国所谓的“S 档案”中包含约 25,000 人的姓名(见 France, Minister of the Interior, “Sortie de l'état d'urgence: un bilan et des chiffres clés”, 2 November 2017)。法国 2015 年为防止恐怖主义激进化而建立的监控名单 2019 年据报包括逾 21,000 人(见 Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, “Rapport d'Information”, 27 June 2019)。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，据报告，国内情报部门 MI5 已确认将逾 40,000 人列入监控名单(见 Robert Mendick, “Number of potential terrorists on MI5 watchlist has doubled”, *Independent*, 23 June 2020)。

⁴⁷ 关于对自由的限制，除其他外，见 A/HRC/40/52/Add.5, 第 56 段。

⁴⁸ United States of America Court of Appeals for the Fourth Circuit, *Elhady et al. v. Kable et al.*, Cases No. 20-1119 and No. 20-1311, Decision of 30 March 2021, p. 7.

⁴⁹ France, Council of State, “Modification des dispositions du code de la sécurité intérieure relatives au traitement de données à caractère personnel: décisions en référé du 4 janvier 2021”.

⁵⁰ Decree No. 2020-1512 of 2 December 2020.可查阅 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000042607387/2022-05-01/>.

⁵¹ 例如见 A/HRC/40/52/Add.4, 第 43 段。

控名单。⁵² 特别报告员还对将整个家庭列入“禁飞”名单表示关切，这种做法也不当惩罚了家庭成员。⁵³

22. 由于据报缺乏程序保障，包括建立监控名单的程序缺乏透明度和监督，歧视，特别是宗教歧视方面的关切加剧。⁵⁴ 鉴于列入监控名单的证明标准通常较低，歧视问题更加令人关切。在一个国家，如果有“明确的情报或信息”，“可合理怀疑有关个人参与、已参与或打算参与构成、准备、协助或促进恐怖主义和/或恐怖主义活动的行为或与恐怖主义和/或恐怖主义活动有关的行为”，则证明要求得到满足。⁵⁵ 此外，根据一般的获取信息法，个人往往保留请求提供与自己有关的信息的权利，但了解个人是否被列入监控名单的实际机会有限，因为通常不会将列入名单一事告知有关个人。最后，可为受影响个人提供的补救令人感到关切。⁵⁶ 一些国家规定，个人对列入监控名单提出质疑时，有责任证明为何被错误列入了名单。鉴于列名所需的证据标准较低，在列名理由方面的信息获取不对称，这种办法可能给个人带来不合理的负担。⁵⁷ 在就列名向司法机构提出质疑的情况下，许多国内制度采取的做法是，在涉及国家安全的案件中允许行政部门行使广泛的酌处权，这种做法可能妨碍审查的有效性。⁵⁸

D. 监控和内容审核

23. 一些国家已将监控措施纳入反恐对策的核心部分。许多国家显著扩大了执法和安全机构的权力，以进行定向、大范围或大规模监控。这些机构利用了新技术，并越来越多地要求私营公司，包括互联网服务提供商、搜索引擎提供商和社交媒体公司为数据收集提供便利，并规定了相关义务⁵⁹，还采取了具体步骤对网上内容进行审核。⁶⁰ 虽然截取通信提供了宝贵的信息来源，使各国能够调查、防止和起诉恐怖主义行为和其他严重犯罪，⁶¹ 但这类措施往往有可能违反国际人权法，特别是侵犯隐私权和不受歧视的权利。

⁵² 同上。

⁵³ [A/64/211](#)，第 49 段；[A/HRC/46/36](#)，第 11 段。

⁵⁴ [A/HRC/40/52/Add.5](#)，第 59-60 段。

⁵⁵ United States of America Court of Appeals for the Fourth Circuit, *Elhady et al. v. Kable et al.*, p. 7。关于可比标准，见 France, Decree No. 2010-569 of 28 May 2010, art. 2 (III) (8)。

⁵⁶ 例如见 Amnesty International, *Punished Without Trial: The Use of Administrative Control Measures in the Context of Counter-Terrorism in France* (2018), pp.18–19。

⁵⁷ 在某些情况下，个人并不会参与程序。例如见 Amnesty International, *Punished Without Trial*。

⁵⁸ 例如见 Shirin Sinnar, “Courts have been hiding behind national security for too long”, Brennan Center For Justice, 11 August 2021。

⁵⁹ 比较概述见 Ira S. Rubinstein, Gregory T. Nojeim and Ronald D. Lee, “Systematic government access to private-sector data: a comparative analysis”, in *Bulk Collection: Systematic Government Access to Private-Sector Data*, Fred H. Cate and James X. Dempsey, eds. (Oxford University Press, 2017)。

⁶⁰ 例如见 [A/HRC/38/35](#)。

⁶¹ [A/69/397](#)，第 6 段。

24. 基于种族、族裔和宗教的监控措施对个人产生了重大影响。⁶² 这在一定程度上是由于监控和执法努力侧重出于宗教动机的暴力极端主义和恐怖主义。⁶³ 在一些情况下，比如在斯里兰卡和越南，出于国家安全和反恐怖主义理由的监控措施针对特定族裔和宗教少数群体，并针对持有某些政治见解的个人。⁶⁴ 其他例子包括，在 2001 年 9 月 11 日袭击事件后针对美利坚合众国穆斯林社区的监控方案，⁶⁵ 以及一些欧洲国家以反恐怖主义为理由对清真寺进行监控。⁶⁶

25. 各国普遍利用大规模监控或批量截取通信作为打击恐怖主义的工具，这是长期以来一直令人关切的人权问题。⁶⁷ 这种监控措施除对隐私权产生无差别的影响以外，⁶⁸ 还引起了对歧视的关切，⁶⁹ 包括基于种族、族裔、宗教和政治见解的歧视。消除种族歧视委员会对有关大规模监控不成比例地针对维吾尔族人的报道表示震惊。⁷⁰

26. 还有一些例子表明，监控涉及基于国籍等其他理由的直接歧视。值得注意的是，一些国家通过了法律，规定进行监控的权力取决于被调查者的国籍以及有关个人是否在该国境内。⁷¹ 这些法律大大降低了对身处进行监控的国家领土之外的非本国国民的隐私保护标准。⁷²

27. 数字技术在反恐斗争中发挥着越来越大的作用。与此同时，这些技术对人权，包括对享有不受歧视权有重大影响。⁷³ 例如，在大规模监控方案中通过自

⁶² A/72/287, 第 39-42 段。另见当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员向安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会提交的声明，2020 年 10 月 9 日，可查阅 https://www.ohchr.org/sites/default/files/SR_Statement_SecurityCouncil_CounterTerrorismCommitteeBriefing.pdf。

⁶³ 例如见，皇家调查委员会关于 2019 年 3 月 15 日克赖斯特彻奇清真寺恐怖袭击的报告，第 8 部分，第 16 节，该委员会在报告中认为，将反恐怖主义资源集中用于伊斯兰极端主义恐怖主义的威胁是不适当的。

⁶⁴ 见 CCPR/C/VNM/CO/3, 第 43 段；A/HRC/45/45/Add.1, 第 27、第 62 和第 87(b)段。

⁶⁵ A/HRC/46/30, 第 28 段。

⁶⁶ A/72/287, 第 39 段；Georgetown University, Bridge Initiative, “Factsheet: the NYPD Muslim surveillance and mapping program” (11 May 2020); and Muslim Advocates, “Newly released documents reveal that LAPD misrepresented the origins, intent, and lifespan of Muslim mapping program” (25 July 2018).

⁶⁷ 例如见 A/69/397; A/HRC/27/37; A/HRC/29/32, 第 20-21 段。

⁶⁸ A/HRC/39/29, 第 17 段。

⁶⁹ A/HRC/46/36, 第 11 段。

⁷⁰ CERD/C/CHN/CO/14-17, 第 40(b)段。另见 CHN 18/2019 号来文。

⁷¹ A/HRC/27/37, 第 35 段；Marcin Rojszczak, “Extraterritorial bulk surveillance after the German BND Act Judgment”, *European Constitutional Law Review*, vol.17(2021), pp.53-77。关于一般性评估，见 Marko Milanovic, “Human rights treaties and foreign surveillance: privacy in the digital age”, *Harvard International Law Journal*, vol. 56, No.1 (winter, 2015)。

⁷² 例如见 Federal Constitutional Court of Germany, Judgment of the First Senate of 19 May 2020, Case No.BvR 2835/17。

⁷³ 关于人工智能对种族貌相和歧视的影响，见消除种族歧视委员会第 36 号一般性建议(2020 年)，第七部分。

动化促进数据收集和处理，⁷⁴ 可能会扩大监控的歧视性影响。在反恐等领域使用面部识别等生物识别技术，会带来基于种族、族裔和宗教进行貌相判定的重大风险。⁷⁵ 由于这些风险，高级专员呼吁暂停在公共场所使用面部识别技术。⁷⁶ 此外，据报在市场上销售的用于打击恐怖主义和严重犯罪的⁷⁷ 私人监控技术⁷⁸ 被用于针对具有少数群体背景的人、记者、人权维护者、政治反对派和持不同政见者。⁷⁹ 这种情况促使人权事务高级专员和促进和保护意见和表达自由权特别报告员呼吁各国暂停销售和转让这类监控工具，直到能够保证遵守人权标准。⁸⁰

28. 对网上内容实施监控和审核尤其要求私人行为体在反恐主义努力中发挥作用。例如，一些国家提议或规定私人行为体须承担实际义务，以获取私人数据，⁸¹ 以及删除和屏蔽网上内容，⁸² 包括为打击恐怖主义的目的。⁸³ 一些国家还规定了审核网上内容的义务，这可能造成公司过度合规的风险，有时导致对内容的不当限制。⁸⁴ 当对内容进行限制的义务有严格的期限，基于模糊或宽泛的恐怖主义定义和相关概念，⁸⁵ 以及缺乏司法监督时，⁸⁶ 这些风险特别严重。促进和保护意见和表达自由权特别报告员就国家对私人行为体施加非正式压力，要求发布数据或审核内容表达了关切。⁸⁷ 由于监控和审核网上内容可能对属于特定宗教、族裔或其他群体的个人产生格外严重的影响，这引起对歧视的关切。在这方面，国家不仅有义务确保国家的行动不会导致私人行为体的歧视，而且有义务保护个人不受私人行为体的歧视。

⁷⁴ 例如见 European Court of Human Rights, *Centrum för Rättvisa v. Sweden*, Application No. 35252/08, Judgment of 25 May 2021, paras. 239–245.

⁷⁵ A/HRC/48/31, 第 25-27 段；A/HRC/44/57, 第 39-40 段；OTH 229/2021 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26677>；消除种族歧视委员会第 36 号一般性建议(2020 年)，第 35 和第 59 段。

⁷⁶ A/HRC/48/31, 第 59 段。

⁷⁷ 例如见 NSO Group Technology 对特别程序任务负责人联合函件的答复，2021 年 9 月 20 日。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36555>。

⁷⁸ 见 A/HRC/41/35。

⁷⁹ A/HRC/41/35, 第 44 段；OTH 211/2021 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26564>；Bill Marczak and others, “Hooking Candiru: another mercenary spyware vendor comes into focus”。

⁸⁰ 见 A/HRC/41/35 和“利用间谍软件监视记者和人权维护者”，高级专员的发言。另见人权事务高级专员在欧洲委员会议会大会法律事务和人权委员会就 Pegasus 间谍软件的影响举行的听证会上所作的发言。

⁸¹ 见 A/HRC/39/29, 第 18 段和 Rubinstein, Nojeim and Lee, “Systematic government access”。

⁸² A/HRC/38/35, 第 15-17 段。

⁸³ 例如见欧洲议会和欧盟理事会 2021 年 4 月 29 日关于处理网上传播恐怖主义内容的(欧盟)第 2021/784 号条例。

⁸⁴ 见 A/HRC/38/35。

⁸⁵ 例如见 CCPR/C/DEU/CO/7, 第 46 段。另见 <https://www.ohchr.org/en/stories/2021/07/moderating-online-content-fighting-harm-or-silencing-dissent>。

⁸⁶ 例如见 OTH 46/2018、OTH 73/2020 和 OTH 229/2021 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

⁸⁷ 例如见 A/HRC/38/35, 第 20 段。

29. 私营部门删除内容产生歧视性影响，不仅仅是由于国家的管制和压力。2021 年，Facebook 监督委员会发现，根据 Facebook 社区标准对恐怖主义内容实施的内容限制是不合理的，并建议就内容审核是否存在偏见进行独立审查，此前有指控称，Facebook 不成比例地删除或降级来自巴勒斯坦用户的内容和阿拉伯语内容。⁸⁸ 此外，鉴于大量内容不断上传到线上，许多在线平台越来越多地使用自动化和人工智能技术审核内容。⁸⁹ 这类技术可能对人权产生严重影响，包括歧视性影响。⁹⁰ 自动化工具无法精确检测有害内容，而且会产生限制受保护言论而忽略应受限制的言论，例如煽动歧视、敌意或暴力的言论的真实风险。⁹¹ 此外，使用自动化工具可能会延续或加剧以歧视方式删除内容，因为这些工具存在造成人为、统计和系统性偏差的固有风险。⁹²

E. 执法与刑事司法

30. 执法维护公共安全、公共秩序和法治，是防止和惩治恐怖主义行为的必要组成部分。为打击恐怖主义，各国通过或修正了刑法和反恐主义法，并以各种方式扩大了执法权力。许多这类措施反映，必须保护国家管辖范围内每个人的权利，包括享有的生命权。例如，人权事务委员会认为，缔约国必须制定包括有效的刑事禁令的保护性法律框架，禁止可能导致剥夺生命的暴力或煽动此种暴力的一切表现，如恐怖主义袭击。⁹³ 此外，各国义务采取适当的预防措施，以保护个人免受可合理预见的被恐怖主义团体谋杀或杀害的威胁。⁹⁴ 然而，在一些情况下，这类法律和做法在遵守国际人权义务方面引起了关切。

31. 这方面的一个例子是扩大警察进行检查和控制的权力，⁹⁵ 据报这导致警察的貌相判定做法增加，包括在移民控制中。⁹⁶ 模糊和宽泛的执法权力增加了误用和滥用的风险，从而可能助长侵犯人权的行为，例如通过歧视性适用刑法和对持不同政见者以及族裔和宗教少数群体实施暴力。⁹⁷ 秘书长和人权机构对执法

⁸⁸ Case decision 2021-009-FB-UA.

⁸⁹ [A/73/348](#), 第 13-14 段。

⁹⁰ [A/HRC/48/31](#), 第 57 段。

⁹¹ [A/73/348](#), 第 15 至 16 段。

⁹² 同上，第 15 和第 37-38 段。另见 [A/HRC/48/31](#), 第 24 段，以及 Reva Schwartz and others, *Towards a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence* (National Institute of Standards and Technology, United States Department of Commerce, 2022)。

⁹³ 第 36 号一般性意见(2018 年)，第 20 段。

⁹⁴ 同上，第 21 段。

⁹⁵ 同上。另见消除种族歧视委员会第 36 号一般性建议(2020 年)，第 8 和第 10 段；[A/72/287](#), 第 25-26 段和第 32-33 段；[A/HRC/40/52/Add.4](#), 第 25 段。

⁹⁶ 关于初步概述，见 Daniel Moeckli, *Human Rights and Non-discrimination in the "War on Terror"* (Oxford University Press, 2008), chap. 7。

⁹⁷ 例如见 [CCPR/C/GNQ/CO/1](#), 第 22 段；[CERD/C/CHN/CO/14-17](#), 第 36 段；[A/HRC/43/48/Add.2](#), 第 74 段。

部门滥用反恐怖主义立法，压制持不同政见者、族裔和宗教群体的权利，包括在网上空间压制权利表示关切。⁹⁸

32. 令人感到关切的是，反恐法在某些情况下被用于实施基于种族、族裔或政治见解而针对个人的行动。⁹⁹ 在一些国家，这类法律据报被用来逮捕持不同政见者、活动家和人权维护者。¹⁰⁰ 受影响的个人往往会遇到一系列相关的人权问题，例如缺乏正当程序保障。¹⁰¹ 出于安全原因禁止全脸遮盖，导致禁止罩袍或面纱，因此间接地歧视了穆斯林妇女。¹⁰² 斯里兰卡在 2019 年恐怖主义袭击后颁布了此类禁令，导致对遵守宗教着装规范者，特别是在医院和学校等公共机构以及乘坐公共交通工具的穆斯林妇女的不容忍情绪上升。¹⁰³ 关于厄立特里亚，有指控说，穆斯林社区成员作为一个群体，因据称与恐怖主义团体有联系而遭到任意拘留、酷刑和法外处决，人权事务委员会对此表示关切。¹⁰⁴

33. 一些国家在反恐斗争中还使用了秘密和非正规拘留设施。使用这些设施，将个人转移至设施或在这些设施之间转移个人，会加剧严重侵犯人权的风险，部分原因在于，这些措施往往绕过国内正当程序保障。¹⁰⁵ 在实践中，使用秘密拘留设施和特别移解似乎不成比例地针对宗教或少数群体。¹⁰⁶ 例如，特别程序任务负责人指出，俄罗斯联邦和独立国家联合体以反恐怖主义为由移交被拘留者，对少数民族和宗教团体成员产生了格外严重的影响。¹⁰⁷ 在这种情况下，侵犯人权行为不仅发生在目的地国。在某些情况下，对涉嫌实施恐怖主义的少数群体成员的拘留导致了任意拘留、强迫失踪和移交前酷刑等指控。¹⁰⁸

34. 一些国家已通过或提议通过法律，将与恐怖主义组织有关联或加入恐怖主义组织定为犯罪。之前的一份报告讨论了与这些规定有关的人权关切。¹⁰⁹ 在确定

⁹⁸ 例如见 [CCPR/C/TJK/CO/3](https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26884), 第 23 段; KGZ 4/2021 号来文, 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26884>; [A/72/287](#), 第 34-38 段; [A/74/270](#), 第 42 段。

⁹⁹ 例如见 [PHL 1/2022](#) 号、[IRN 22/2021](#) 号和 [COG 1/2021](#) 号来文, 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>; [A/HRC/43/19](#), 第 29 段和 [CCPR/C/ERI/CO/1](#), 第 17 段。

¹⁰⁰ 例如见 [EGY 8/2021](#), 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26554>; [CCPR/C/NER/CO/2](#), 第 14 和第 36 段。

¹⁰¹ 例如见 [A/HRC/45/27](#), 第 21-28 段; [CCPR/NER/CO/2](#), 第 14 段; [EGY 12/2021](#), 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26743>。

¹⁰² [A/HRC/43/19](#), 第 29 段; 人权事务委员会, Yaker 诉法国。

¹⁰³ [A/HRC/43/19](#), 第 29 段。

¹⁰⁴ [CCPR/C/ERI/CO/1](#), 第 17 段。

¹⁰⁵ [A/HRC/43/35](#), 第 11 和第 36 段; [A/HRC/49/45](#), 第 5 段。

¹⁰⁶ [A/HRC/49/45](#), 第 5 段。

¹⁰⁷ 例如见 [A/HRC/49/45](#), 第 27 段。

¹⁰⁸ 例如见 [KEN 5/2021](#) 和 [NGA 5/2021](#), 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

¹⁰⁹ 见 [A/HRC/45/27](#), 第 17-18 和第 29 段。

关联性和成员身份时，对成员身份的评估有时特别依赖与特定宗教、少数群体或族裔群体的联系。¹¹⁰

35. 在执法机构的反恐努力越来越多地针对少数群体成员的背景下，近年来，人们注意到新的和正在出现的助长恐怖主义的暴力极端主义形式在蔓延。¹¹¹ 这些形式包括反犹主义或反穆斯林仇恨，以及“至上主义”意识形态。因此，联合国人权机制警告说，抱有这种意识形态的团体所产生的暴力威胁在全球范围内不断加剧。¹¹² 这导致一些国家的安全和执法机构承认，反恐努力过度侧重所谓的伊斯兰恐怖主义，而不利於处理主要影响宗教和族裔少数群体的其他恐怖主义行为。¹¹³

F. 剥夺国籍

36. 享有国籍的权利在《世界人权宣言》第十五条中得到承认。¹¹⁴ 《减少无国籍状态公约》规定，各国义务防止和减少无国籍状态(第一至第九条)，并制定了在剥夺国籍可导致无国籍的情况下允许剥夺国籍的规则(第八条)。根据国际人权法，除其它外，如果剥夺国籍具有任意性，¹¹⁵ 或者具有歧视性，¹¹⁶ 则剥夺国籍为非法。

37. 一些国家采用了新的剥夺国籍理由或扩大了现有的剥夺国籍理由，以保护国家安全或将剥夺国籍作为反恐怖主义政策的一部分。¹¹⁷ 经常使用的一项标准

¹¹⁰ 例如见，联合国伊拉克援助团和联合国人权事务高级专员办事处，“伊拉克司法中的人权：伊黎伊斯兰国溃败之后根据反恐法进行的审判以及对司法、问责和社会凝聚力的影响”，2020年1月，第14页。关于伊拉克法院对“成员”的解释的评述，见 Mara Redlich Revkin, “The limits of punishment: transitional justice and violent extremism – Iraq case study” (2018), p. 18。

¹¹¹ 见大会第75/291号决议。

¹¹² 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向安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所设委员会提交的声明，2020年10月9日；A/HRC/34/56, 第81-89段；A/HRC/41/5/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，A/HRC/28/64, 第79段。

¹¹³ A/76/273, 第48-49段。

¹¹⁴ 全球和区域人权条约保障国籍权的各个方面。

¹¹⁵ 例如见 A/HRC/31/29；Luuk van der Baaren and others, “Instrumentalising citizenship in the fight against terrorism” (Institution on Statelessness and Inclusion and Global Citizenship Observatory, 2022), p. 34。

¹¹⁶ A/HRC/25/28, 第4段。另见联合国难民事务高级专员公署，《关于无国籍问题的第5号指导原则》(2020年5月)，第91-108段。

¹¹⁷ Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless: Deprivation of Nationality* (2020), pp. 211–222. 另见 Parliamentary Assembly of the Council of Europe Committee on Legal Affairs and Human Rights, “Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism: a human rights-compatible approach?”, report (7 January 2019), document No. 14790, explanatory memorandum, para. 25; and Jules Lepoutre, “Citizenship loss and deprivation in the European Union (27+1)”, European University Institute Working Paper No. 29 (2020), pp. 8–9。

是，有关个人具有或可能取得另一国籍。¹¹⁸ 有些法律还区分于出生时取得的国籍和通过归化程序取得的国籍，只允许剥夺后者。¹¹⁹ 还令人感到关切的是，剥夺国籍，包括在反恐努力中剥夺国籍的做法，造成间接的差别待遇，因为这种做法对个人产生基于种族、族裔、民族血统和宗教的特殊影响。¹²⁰

38. 在欧洲内部，剥夺国籍的做法有所增加，特别是针对所谓的伊斯兰恐怖主义和“外国恐怖主义作战人员”现象。¹²¹ 欧洲国家公民旅行加入恐怖主义团体的现象，加上欧洲发生的恐怖主义袭击，使得将剥夺国籍作为反恐工具的意愿增强。¹²² 研究表明，在某些情况下，剥夺国籍，特别是剥夺外国作战人员及其家属的国籍，可能会产生适得其反的效果，因为这可能导致激进化加剧，反倒有利于恐怖主义团体。¹²³ 高级专员一再呼吁原籍国根据国际人权法让国民，特别是妇女和儿童返回，并对有充分证据证明犯有刑事罪的人进行起诉。¹²⁴

39. 一些特别程序任务负责人强调，剥夺国籍可能产生间接歧视，因为剥夺国籍会对成员有较大可能拥有第二国籍的社区产生格外严重的影响。¹²⁵ 许多国家的实践证明了这一点，在这些国家，绝大多数被剥夺国籍者是拥有阿拉伯或南亚国家第二国籍的个人。¹²⁶

40. 其他因素有可能加重剥夺国籍可能产生的歧视性影响。例如，剥夺国籍的法律依据，包括以反恐主义为理由的法律依据，往往措辞宽泛，在某些情况下，如果“有利于公共利益”，¹²⁷ 则允许剥夺国籍。在这方面，人权事务高级专员

¹¹⁸ 关于欧洲立法的概况，见 Maarten P. Bolhuis and Joris van Wijk, “Citizenship deprivation as a counterterrorism measure in Europe: possible follow-up scenarios, human rights infringements and the effect on counterterrorism”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 22 (2020). 另见，例如 A/HRC/43/46/Add.1, 第 52 段。然而，另见 Human Rights Watch, “Bahrain: hundreds stripped of citizenship” (27 July 2018)。

¹¹⁹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe Committee on Legal Affairs and Human Rights, “Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism”, explanatory memorandum, para. 28. 另见 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, resolution 2263 (2019), para. 9.5; A/HRC/40/52/Add.5, 第 66 段。

¹²⁰ 见 GBR 3/2022 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27073>。另见 van der Baaren and others, “Instrumentalising citizenship”, p. 38。

¹²¹ 见 Parliamentary Assembly of the Council of Europe Committee on Legal Affairs and Human Rights, resolution 2263 (2019). 另见 Open Society Justice Initiative, *European States’ Obligations to Repatriate the Children Detained in Camps in Northeast Syria* (2021), paras. 83–84.

¹²² 例如见 Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 339 and 351. 另见 Freemovement, “How many people have been stripped of their British citizenship? (10 January 2022)。

¹²³ Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 357 and 363.

¹²⁴ 例如见 A/HRC/45/27, 第 56 段。

¹²⁵ 见 GBR 3/2022 号来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27073>; A/HRC/40/52/Add.5, 第 66 段。

¹²⁶ 例如见 NLD 4/2021 号来文; Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 342, 344, 346 and 349。

¹²⁷ 例如见 the British Nationality Act 1981, section 40. 另见 CCPR/C/BEL/CO/6, 第 11 段。

回顾，法律的制订必须充分准确，以使个人能够相应地约束自身行为，法律不得赋予负责执法者不受约束的酌处权。¹²⁸

41. 同样，剥夺国籍对有关个人会产生巨大影响，可能影响他们享有多种权利。有关个人因未作出驱逐裁决，或者因处于不能被驱逐的地位¹²⁹ 而没有被驱逐出境的，剥夺国籍可能会使有关个人处于法律边缘，对他们享有权利产生广泛影响。个人被驱逐出境的，¹³⁰ 私人 and 家庭生活权尤其令人关切。个人在国外被剥夺国籍的，¹³¹ 有关个人面临的脆弱处境可能大大加剧，特别是在身处第三国的情况下，并可能面临一系列侵犯人权行为。¹³² 如果个人陷入无国籍状态，剥夺国籍会产生严重和深远的后果，因为这会使有关个人无法享有多种人权。

42. 此外，防止滥用的程序保障往往不足，鉴于剥夺国籍带来严重后果，这一点尤其令人关切。各国在规范剥夺国籍的程序方面采取了不同的做法。一些国家采取被动模式，即在宣判犯有恐怖主义罪行后作出剥夺国籍的决定。另一些国家采取主动模式，即在没有先行定罪的情况下作出剥夺决定。¹³³ 一些国家允许将这两种模式结合起来。¹³⁴ 这两种模式都会引起一些人权关切。在一些国家，决定可由行政部门而不是司法机构作出。采取积极模式的国家往往不要求司法机构参与裁决。鉴于行政部门处理的涉及国家安全事项的程序的性质，往往缺乏关于决定背后确切原因的充分资料，从而使个人处于不利地位。¹³⁵ 如果相关措施在国内法下归类为行政处罚而非刑事处罚，个人通常不享有刑事诉讼程序中提供的程序保障。¹³⁶ 一些国家允许缺席剥夺国籍，这令人更加关切受影响的个人能否享有正当程序权。¹³⁷ 在这方面，大不列颠及北爱尔兰联合王国上诉法院认定，缺

¹²⁸ 人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，第 25 段。

¹²⁹ 例如，由于不推回原则，或者由于另一国籍国不同意接收有关个人。见 Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, pp. 354–357.

¹³⁰ 一般来说这是常规，包括独立离境、驱逐出境或引渡等方式。见 Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation”, p. 352.

¹³¹ 例如见欧洲人权法院，K2 诉联合王国案的事实，第 42387/13 号申诉，2017 年 2 月 7 日的决定。

¹³² Bolhuis and van Wijk, “Citizenship deprivation” pp. 358–363. 另见 A/HRC/49/31, 第 77 段；以及 Institute on Statelessness and Inclusion, “Arbitrary deprivation of nationality and denial of consular services to Turkish citizens”(July 2017)。

¹³³ Tom Boekestein, “Deprivation of nationality as a counter-terrorism tool: a comparative analysis of Canadian and Dutch legislation”, *The Transnational Human Rights Review*, vol. 5 (2018), pp. 26–28. 另见 Parliamentary Assembly of the Council of Europe Committee on Legal Affairs and Human Rights, “Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism”, explanatory memorandum, paras. 36 and 38–39.

¹³⁴ 例如见 CRC/C/AUS/CO/5-6.

¹³⁵ 例如见 CCPR/C/NLD/CO/5, 第 50 段；Amnesty International, *Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State in Europe* (2017), p. 59.。

¹³⁶ 例如见 European Court of Human Rights, *Ghoumid and others v. France*, Application No. 52273/16 and four others, Judgment of 25 June 2020.

¹³⁷ 联合国难民事务高级专员公署，《关于无国籍问题的第 5 号指导原则》，第 104-105 段。

席剥夺被拘留在阿拉伯叙利亚共和国东北部罗吉营地的一名妇女的国籍，而没有将相关裁决通知这名妇女，这种做法是非法的，并宣布该裁决无效。¹³⁸

四. 结论和建议

43. 恐怖主义仍然对国际和平与安全构成严重威胁。恐怖主义剥夺和阻碍享有各项权利，在一些情况下对某些个人和少数群体造成格外严重的影响。各国义务打击恐怖主义。根据国际人权法，各国必须保护个人免受非国家行为体实施的侵害人权行为，包括恐怖主义行为侵害。恐怖主义受害者和幸存者必须享有尊严和尊重。受害者和幸存者应得到支持，并被告知有权了解真相、伸张正义和获得补救。为加强反恐怖主义措施的合法性和有效性，各国必须遵守国际人权法之下的义务，包括尊重平等和不受歧视的权利。

44. 本报告说明反恐怖主义措施有时如何在设计上或在效果上造成差别待遇，特别是基于种族、族裔、宗教和政治见解的差别待遇。这种差别待遇的影响不仅限于歧视受害者个人。在某些情况下，歧视性反恐怖主义措施助长对社区的污名化，妨碍民间社会组织和持不同政见者开展工作，并可能使对种族、族裔和宗教少数群体的歧视、敌意和暴力行为长期持续。

45. 各国必须履行义务，尊重平等和不受歧视的权利，包括在打击恐怖主义时。差别待遇要合法，必须是必要的和相称的，并为追求合法的目的。这突出表明反恐怖主义措施必须有据可依。此外，导致权利受到限制的反恐怖主义措施必须由明确和可查阅的法律加以规定。在所有情况下，受影响的个人都应当有机会获得有效的补救。

46. 各国应当确保与反恐怖主义措施有关的国内法律和做法遵守不歧视原则，包括通过：

(a) 确保将对恐怖主义和相关罪行的界定限制在狭窄的范围；

(b) 取消纯粹根据种族、族裔、宗教或政治见解对组织和个人采取取缔和列名的做法；

(c) 修订关于监控和建立监控名单的法律并修正相关做法，以确保这些法律和做法包括实质性的程序保障，范围不过于宽泛，并须遵照透明和有效的监督机制；

(d) 修订关于剥夺国籍的法律，包括规定可预见的剥夺理由和适当的程序保障。

47. 此外，各国应当：

(a) 采取有效措施，停止执法机关的貌相判定做法；

(b) 在开发、使用和转让拟用于或实用于反恐怖主义目的的新技术时进行人权影响评估，包括评估这些新技术潜在的歧视性影响；

¹³⁸ United Kingdom Court of Appeal (Civil Division), Case No. CA-2021-000739, judgment of 26 January 2022.

(c) 确保对网上内容的监管或审核符合国际人权法，包括符合透明度和问责制的要求；

(d) 让受影响社区和不同的民间团体参与制定、执行和审查反恐对策，并确保包括妇女在内的族裔和宗教少数群体成员在司法机构和执法机构有适当的代表。

48. 私营公司应当遵守《工商企业与人权指导原则》，包括在在线内容审核做法中遵守该原则。
