



第七十三届会议

临时议程** 项目 74(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

法外处决、即决处决或任意处决

秘书长的说明***

秘书长谨向大会转递人权理事会法外处决、即决处决和任意处决问题特别报告员阿涅丝·卡拉马尔根据大会第 [71/198](#) 号决议提交的报告。

* 因技术原因于 2018 年 9 月 24 日重发。

** [A/73/150](#)。

*** 在截止日期之后提交本报告是为了反映最新事态发展。



人权理事会法外处决、即决处决和任意处决问题特别报告员的报告

拯救生命不是犯罪

摘要

本报告概述了特别报告员在 2017 年 2 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日期间开展的主要活动，包括给各国和非国家行为体的 183 份函件、78 份向新闻界发表的声明及其向人权理事会提交的关于非国家武装行为体在生命权方面的人权义务的第二次报告。

本报告题为“拯救生命不是犯罪”，其重点是在打击恐怖主义和阻止移民的活动中以及在取缔性权利和生殖权利和将其污名化的过程中将人道主义服务和人道主义行为体的活动定为犯罪和将其作为打击目标的问题。特别报告员认为，阻碍提供拯救生命的服务并将提供支助的活动定为犯罪的国家违反国际人权和人道主义法的规范性支柱。这些国家接下来在打击恐怖主义、打击偷运或保护社会习俗的方便旗帜下任意剥夺生命。

在联合国看到一些虽然是临时性但是积极的发展，这些发展连同会员国的一些良好做法应予推广和仿效。特别报告员特别建议安全理事会通过一项决议，使人道主义行动不受一切反恐措施管制。她还建议使人道主义行为和支助行为不受国家偷运移民法律管制，并缩小全面的性健康和生殖健康服务的国际资金缺口。她呼吁各国停止以任何方式骚扰提供拯救生命服务的个人和组织，停止以任何形式将这些服务定为犯罪和将其污名化。

一. 引言

1. 本报告是人权理事会法外处决、即决处决和任意处决问题特别报告员根据大会第 71/198 号决议和人权理事会第 35/15 号决议提交的。本报告概述特别报告员去年开展的活动，其中包括其专题报告，该报告的重点是将为有需要的人提供拯救生命和保护的服务定为犯罪和打击目标的问题。

二. 特别报告员的活动

A. 国家访问

2. 应有关政府邀请，特别报告员于 2017 年 11 月 14 日至 23 日对伊拉克进行了正式访问(A/HRC/38/44/Add.1)，并于 2018 年 1 月 25 日至 2 月 5 日对萨尔瓦多进行了正式访问(报告将作为 A/HRC/38/44/Add.2 号文件印发)。

3. 特别报告员向阿富汗、孟加拉国、巴西、刚果民主共和国、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国、美利坚合众国和委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)政府发出正式访问请求，并向肯尼亚、尼日利亚、巴基斯坦和也门发出提醒函。

4. 她感谢莫桑比克和尼日利亚政府积极响应她的访问请求，并鼓励上述其他国家政府在不久的将来发出访问邀请。

B. 信函和新闻稿

5. 2017 年 2 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日期间，特别报告员单独或与其他特别程序联合向各国和各非国家行为体发了 183 份函件和发了 78 份向新闻界发表的声明。详细资料载于特别报告员的活动概览(A/HRC/38/44/Add.3)和特别程序的公开函件数据库。¹

C. 会议和其他活动

6. 特别报告员向人权理事会提交了关于非国家武装行为体在生命权方面的人权义务的第二次报告(将作为 A/HRC/38/44 号文件印发)。

7. 2017 年 7 月至 2018 年 7 月期间，特别报告员主持、举办和/或参加了 22 次国际会议，大型会议和其他活动，其中一些开列如下(完整概览见 A/HRC/38/44/Add.3):

- 白化病患者享有人权问题独立专家举办的关于巫术和人权问题的专家讲习班(2017 年 9 月，日内瓦)
- 移民问题全球契约，筹备会议(2017 年 12 月，墨西哥巴亚尔塔港)
- 荷兰政府为安全理事会成员举办的伊拉克问题简报会(2018 年 2 月，纽约)

¹ <https://spcommreports.ohchr.org/>。

- 关于危害人类罪的条约草案专家会议(2018年3月, 纽约)
- 在妇女地位委员会会议期间在会议边上举行的关于在冲突期间杀害妇女和女同性恋, 男同性恋, 双性恋, 变性人和双性人的问责制问题专家小组会议(2018年3月, 纽约)
- 奥地利联邦外交部举办的庆祝世界人权会议二十五周年活动(2018年5月, 维也纳)
- 发布大不列颠及北爱尔兰联合王国无人机问题泛党议会小组的调查报告, “联合王国对武装无人机的使用: 与合作伙伴合作”(2018年7月, 伦敦)

三. 拯救生命不是犯罪

8. 在2017年, 大屠杀幸存者发表了下列声明:²

我们这些下面署名者, 是在第二次世界大战期间因被人隐藏而避免被驱逐出境的犹太儿童, 我们郑重宣告: 我们活着, 是因为有一群不遵守维希政权和占领军法律的人, 不服从法律、隐藏我们和喂养我们。他们向我们敞开大门, 伪造我们的身份, 默不作声, 无视警察和行政当局命令, 在面临迫害的情况下回避法令。

他们的支助现已得到公认。我们感激他们, 正像我们感谢我们父母的勇气, 父母艰难地选择与我们分离, 把我们变成“孤身儿童”。

但这种支助也适用于今天, 我们呼吁停止这些令人恐惧的程序。我们宣告, 公民有合法权利审查行政、司法或警方做法。我们支持那些向处于危境者提供支助而不考虑其是否具有合法居住身份的人。我们将支助火炬传递给揭发者、给反对仇外政策的公民以及给那些在日常生活中提供支助的人。

9. 世界各地千百年来就有私人个体采取拯救生命措施开展人道主义行动。³ 不同信仰、信念和道德框架形成了今日的现代人道主义制度。慈善、支助和保护“陌生人”的概念在世界各地社会的历史形成中占有突出地位。例如, 反奴隶制运动巩固了一种信念, 即基于普遍人性伦理和在奴隶所受苦难的激发下采取的违反国家法律的个人行为具有合法性。正如约翰·布朗在1859年反奴隶制大会上所说, 空谈无法解放奴隶。为了终止令人厌恶的奴隶制, 废奴主义者必须采取行动。

² 见 Union juive française pour la paix, “Manifeste des enfants cachés”, 6 April 2017.

³ 在本报告中, 人道主义行动和(或)服务被定义为旨在保护生命, 包括有尊严生活的行为。该定义包括各组织和个人开展的行动, 包括援助和保护。其所根据的是国际法院的定义, 即“为防止和减轻任何地方可能出现的人类痛苦”和“为保护生命与健康以及确保对人的尊重”而作出的行为。其还源于对有尊严生活问题的判例。见 Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, ICJ Reports 1986, para. 242.

一次又一次，个人，无论是独自还是与其他人一起，被迫采取行动，以帮助维护全人类共同人性的名义，拯救生命或保护有尊严生活的权利。

10. 在我们现代世界，千百万人在全球流动，每年有成千上万人在逃离战争、迫害、环境退化和贫穷中死亡。各国政府以阻止发生为名采取的应对手段，正在加剧而不是减少流动者面临的危险。人类的苦难使世界各地的人感到震惊，他们正加紧进行救援活动和支助，包括提供食物、水、医疗服务、住宿和交通运输。其结果是，公民人道主义服务达到第二次世界大战结束以来前所未有的水平。⁴ 各国政府对此的反应是，骚扰甚至是起诉自发和有组织的人道主义行为。

11. 在安全理事会指示下，各国政府制定了反恐法律框架，此种框架严格到可将拯救生命的医疗援助或食物救济定为犯罪行为，无论如何，这对为迫切需要帮助的人提供人道主义援助的行动产生冷却作用。

12. 一些国家还通过法律或各种措施，阻止或妨碍各组织为女孩、妇女、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人提供拯救生命的服务，从而助长了原来可防止的发病率和死亡率上升。

13. 本报告指出，拯救生命绝不应是犯罪。报告中认为，国家不将人道主义服务排除在惩罚性政策管制之外、对拯救生命服务进行积极阻挠和(或)将支助和关怀行为定为犯罪行为，都构成其没有履行保护生命权的义务。因这些措施造成的任何死亡都构成国家需要负责的任意剥夺生命行为。

禁止任意剥夺生命

14. 不被任意剥夺生命的权利是一项世界公认的基本权利，适用于任何时候、任何情况，包括在武装冲突中和其他社会紧急状态下。生命权受到国际和区域条约、习惯国际法和国家法律制度的保护(A/72/335，第14段)。

15. 《公民权利和政治权利国际公约》第6.1条规定，人人有固有的生命权和不得任意剥夺任何人的生命。第26条规定，人人有权享受法律的平等保护，不受任何歧视。可以从某个法律和做法是否违反不歧视原则以及是否必要和相称来推断其是否任意(见A/HRC/35/23，第33段)。旨在保护生命权的法律措施必须平等适用于所有人，并有效保障人人免受一切形式的歧视。任何在歧视性法律或做法的基础上剥夺生命的行为就是事实上任意的行为。如先前所述，杀害或剥夺生命不需要有国家的故意意图就可被视为任意行为(同上，第34段)。

16. 各国必须通过适当的法律、机构和程序架构等来防止任意剥夺生命。各国必须确保其机关和代理人不任意剥夺任何人的生命，以此来尊重生命权。各国还必须尽责防止私人行为体剥夺生命，以此履行保护生命权的义务。

⁴ 见 Liz Fekete, “Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity”, Institute of Race Relations, 2017。

17. 国家不得以任何理由剥夺生命，除了为挽救生命而必须这样做。不得以维护国家安全、保护财产、维护国家权威或实施道德或宗教价值观作为限制生命权的理由(见 [A/71/372](#))。

18. 如果有可以预见的对生命的威胁来自国家当局或其管辖范围内的私人行为体，国家有积极和实质性的责任采取防止行动。这种义务也出现在国家当局知道或应该知道的自然灾害等危及生命的情况下，即使面临危险的民众采取非法行为。⁵ 各国尊重和确保生命权的义务适用于所有可能造成死亡的威胁的情况下，即使这种威胁尚未导致死亡。⁶

生命权，包括获得食物、住所、水和环卫设施以及保健的权利

19. 生命权与《经济、社会及文化权利国际公约》所保证的权利，如身心健康权、食物权和用水权密不可分。1993年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》([A/CONF.157/23](#))重申所有人权不可分割，2008年的《公约》任择议定书下制订了申诉程序。

20. 人权事务委员会确认，生命权不应作狭义解释，并指出国家不仅有消极义务(如不杀害)，而且有积极义务(如保护生命)，以确保能够获得维持生命所需的基本条件(见 [HRI/GEN/1/Rev.1](#)，第一部分)。委员会申明，采取限制获得基本和挽救生命的服务，如食物、保健、电、水和环卫设施的措施是违反《公民及政治权利国际盟约》第6条规定的行为([CCPR/C/ISR/CO/4](#)，第12段)。委员会表示关切的是，不采取措施来处理食物和营养问题以及不与国际社会合作处理干旱和其他自然灾害的起因和后果，可能构成违反第6条的规定([CCPR/CO/72/PRK](#)，第12段)。例如，通过切断连接或以其他方式使无法获取用水以及毁坏环卫基础设施，可被视为违反生命权(另见 [CCPR/C/ISR/CO/3](#))。

21. 国家通过对保健服务提供者施加限制等方法，⁷ 不让人获得医疗保健，可能构成违反生命权。⁸ 国家尊重保健权意味着国家不得在让何人获得保健服务方面有差别待遇，并不得迫使医疗从业人员拒绝为某些人提供保健服务。这一义务包括不制定政策或做法以直接或间接妨碍可能不受欢迎的群体(如移民，涉嫌参与或参与反对行动、恐怖主义行动或抗议运动的人，以及普通公民，如行使其生殖权利的妇女)获得保健服务的机会(见 [E/CN.4/2003/58](#)，第97段)。尊重保健权要求各国不得以限制获得保健服务的机会作为惩罚措施(见 [E/C.12/2000/4](#)，第34段)，

⁵ 见 European Court of Human Rights, *Keenan v. the United Kingdom*, No. 27229/95, 2001; *Osman v. the United Kingdom*, No. 87/1997/871/1083, 1998; *Budayeva and others v. Russia*, Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, 2008; *Öneryildiz v. Turkey*, No. 48939/99, 2004

⁶ 见 [CCPR/C/70/D/821/1998](#), para. 5.2; European Court of Human Rights, *Ilhan v. Turkey*, No. 22277/93, 2000, paras. 75-76; Inter-American Court of Human Rights, *Rochela Massacre v. Colombia*, 2007, para. 127.

⁷ 见 Marine Buissonniere, Sarah Woznick and Leonard Rubenstein, “The criminalization of healthcare: safeguarding health in conflict”, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health and Essex University, June 2018.。

⁸ 见 Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, 2006.

不得制定法律和政策将保健专业人员提供保健服务定为犯罪，或妨碍其履行以不偏不倚方式提供服务的责任(见 A/68/297, 第 70 段(c))。不得以资源有限、安全保障或任何其他理由作为不尊重保健权的借口。⁹

人道主义行动

22. 在人道主义服务方面，国家有两种义务：一种积极义务，即同意并促成这种服务，一种消极义务，即在他方表示愿意向有需要的个人和群体提供人道主义服务和在他方提供此种服务时不加以阻扰。

23. 国际人道主义法明确规定尊重和保护人道主义行为体的义务。武装冲突各方必须保护民间人道主义行为体不仅不受到攻击，而且不受到骚扰、恐吓、任意拘留及不受到任何其他可能阻碍其工作的活动的影响。这种保护是一种引申性的保护：向民众提供保护的主要义务由冲突当事方承担，但如果该当事方未能履行义务，个人以及不偏不倚的人道主义机构可向民众提供服务。这些保护加强了根据习惯国际人道主义法禁止以断绝平民食物作为作战或战斗方法和禁止攻击或销毁平民生存所必需的物件的规定。保护人道主义行为体是提供基本护理必不可少的条件。¹⁰

24. 在这框架下，在平民人口得不到适当供应而一个不偏不倚的机构表示愿意提供人道主义服务时，武装冲突的任何一方都不得任意拒绝此种服务。因此，拒绝救济行动或救济物资不是一个可以自由裁量的问题。¹¹ 自 1864 以来，人道主义法已确立，平民本身以及地方组织可自发提供人道主义服务：

群体的生存受到威胁，而一个符合不偏不倚和不歧视必要条件的人道主义组织有能力提供救济时，救济行动必须进行...负责保护整个国家领土内民众的主管当局不得在没有充分理由的情况下拒绝接受此种救济。这种拒绝等同于违反禁止使用饥饿作为作战方法的规则，因为不采取任何措施等于蓄意任由民众饿死。¹²

25. “软性法律”文书日益认识到，在紧急情况下有义务允许和不阻挡人道主义行动。一个例子是新出现的关于灾害援助的国际法。¹³ 《境内流离失所问题指导原则》原则 25 规定，所有主管当局应准许和便利人道主义援助的自由通过，并允许参与提供此类援助的人迅速、无阻碍地接触境内流离失所者。该原则还规定，

⁹ 见 E/C.12/1999/5, para. 19, and A/HRC/S-17/2/Add.1, para. 81。

¹⁰ 见红十字国际委员会习惯国际人道主义法数据库，规则第 31 条。

¹¹ 见 Yves Sandoz, Christophe Swinarski and Bruno Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*(ICRC, Geneva, 1987), para. 2808; Jelena Pejic, “The right to food in situations of armed conflict: the legal framework”, *International Review of the Red Cross*, vol. 83, No. 844 (December 2001); 和《国际刑事法院罗马规约》

¹² Sandoz et al *Commentary on the Additional Protocols*, para. 4885。

¹³ 见第 46/182 号决议第 6 段以及关于在发生灾害时保护人员的条款草案第 6、10 和 11 条(A/71/10, 第 48 段)。

在有人表示愿意提供人道主义援助时不得任意予以拒绝，特别是当有关当局不能或不愿提供必要的人道主义援助时。国际红十字和红新月运动在其行为守则中要求确认，所有国家的所有公民有明确权利获得人道主义援助，这是一项基本人道主义原则。这些文书往往侧重于国家在国际人道主义行动方面所承担的义务，这引起一系列有关国家主权的问题，国内人道主义行为体就没有其中许多的这些问题。

26. 根据国际人权法，绝对生命权涉及反面的义务，即国家有义务不作出危害人们享有这一权利的行为 - 如禁止、妨碍人道主义行动或将此种行动定为犯罪。各国可能以感到国家安全或社会规范受到威胁为理由来作出此种行为。特别报告员将其等同于有限制的武力使用，因此要求其必须既是必要又是相称的行为。无法想象可能导致平民死亡的行为如何能够满足这些标准(即以保护生命所必需作为作出这些行为的理由)。

27. 禁止或以其他方式阻扰人道主义服务的行为违反各国尊重生命权的义务。与此种禁令有关的任何死亡都构成任意剥夺生命。

28. 这种禁止或阻扰也违反国家的积极义务。经济、社会及文化权利委员会说，最大限度地利用国家现有资源以实现这种权利所指的是，利用国内现有资源和利用通过国际合作和援助可以获得的资源(E/1991/23 附件三第 13 段)。在食物权方面，委员会阐明了寻求和得到国际支持以确保能够供应和获得所需食物的义务(E/C.12/1999/5，第 17 段)。委员会还列出直接侵犯生命权的行为，其中包括：

不让某些个人或群体获得食物，无论此种歧视是通过法律还是通过主动措施进行的；在国内冲突中或其他紧急情况下防止获得人道主义食物援助；通过明显与关于食物权的现有法律义务抵触的法律或政策；不管制个人或群体的活动以防止其侵犯他人的食物权；或国家在与其他国家或国际组织达成协议时未考虑到其关于食物权的国际法律义务(同上，第 19 段)。

29. 在国家不提供足以保护生命和尊严的食物、水、住所或救援机制时，必须由人道主义行为体提供这些服务。正如下面摘录的一个法国法院判决书所示，国家有(通过授权)寻找和促进人道主义行动的积极义务和不妨止此种行动的消极义务：

鉴于这是一个基本自由问题，国家在无法满足无家可归者提供住所的要求时，必须将提供紧急住所的责任授予有能力容纳无家可归者的任何其他法人或自然人； ...

鉴于荒谬的是，国家今天继续起诉[Riffard 神父]，因为他做了国家本身应做的事情；¹⁴

30. 最后，无论是在或是在不在武装冲突情况下，任何旨在因人的民族、宗教或移民地位而设法阻止向其提供拯救生命和维持生命的服务的法律和政策，均违反《公民及政治权利国际公约》第 6 条规定。国家不得在不履行其尊重和保护生命

¹⁴ Tribunal de police, Saint-Étienne, France, 11 June 2014.

权的义务后又雪上加霜地不让其他人开展旨在履行这项核心义务的活动，特别是如果国家的行动或不行动是出于歧视动机或造成歧视。

四. 反恐措施的影响

31. 在一系列决议中，安全理事会要求会员国采取各种反恐措施。总体而言，这些决议要求通过刑事起诉等方法制止那些向指定的恐怖分子提供资金或服务或以其他方式支持恐怖主义行为的人。¹⁵ 安理会将一些个人和组织列入制裁清单，部分原因是这些个人和组织提供了医疗服务和用品。¹⁶ 然而，安理会没有界定什么是恐怖主义行为(见 A/HRC/16/51)。

32. 由此产生了相当数量的新规范，相当于一个反恐制度(见 A/71/384，第 23-27 段)，这导致捐助者对人道主义行为体的要求相应增加：

基于反恐条例和要求在增加和蔓延，这不仅反映在地理上，而且反映在许多政府和机构捐助者采取更具限制性的反恐做法。过去可能被视为主要是一、两个主要捐助者采取的做法，现在变成必须就一系列反恐政策和条例与几乎所有政府捐助方、捐助基金和政府间捐助方进行谈判。¹⁷

33. 大部分这些制度所依据的是过于广泛的助恐行为的概念，而没有充分考虑到保护性的，包括拯救生命的活动。安全理事会在其决议(常常是在序言段)中经常宣称，会员国必须确保反恐措施符合其根据国际法，特别是国际人权法、难民法和人道主义法承担的义务(例如见安全理事会第 2178 号决议(2014))。如下文所述，这项规定没有得到一致地实施。由于缺乏全球商定的恐怖主义定义，各国在国内法中采取了令人无法接受的宽广和极坏的定义。其连带影响是许多人道主义行为被贴上支持恐怖主义的标签。接着是生命权在恐怖主义行为的方便旗帜下被废除。

对敌人的国际人道原则

34. 国际人道主义法最基本的一项准则是要向所有伤病员，包括向敌对方成员及其控制下的群体提供不偏不倚的医疗服务。反恐措施的实施使这项规范受到直接攻击。例如，一些为指定的恐怖主义团体提供不偏不倚的治疗服务的个别医生被一些国家判定有罪。¹⁸ 习惯国际法规定，被派往履行纯粹医护职责的医务人员，

¹⁵ 安全理事会第 1373 (2001)、1456 (2003)、1566 (2004)、1624 (2005)、2178 (2014)、2341 (2017)、2354 (2017)、2368 (2017)、2370 (2017)、2395 (2017)和 2396 (2017)号决议。

¹⁶ 见 Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh and Gabriella Blum, *Medical Care in Armed Conflict: International Humanitarian Law and State Responses to Terrorism* (Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, September 2015)。

¹⁷ 见 Naz K. Modirzadeh, “Comment on the pilot empirical survey study on the impact of counterterrorism measures on humanitarian action”, *Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project*, March 2017。

¹⁸ 见 United States District Court for the Southern District of New York, *United States v. Shah*, 474 F. Supp. 2d 492 (S.D.N.Y. 2007)。

必须在所有情况下得到尊重和保护。¹⁹ 广义上“医务人员”一词包括任何从事医疗活动的人。其中包括为武装方工作的人员，以及人道主义组织为该方提供的医务人员。重要的是，自 1864 年以来，国际人道主义法还为未受指派的医疗护理人员(那些未获冲突一方授权和不受其控制的人员)如土著医生和护士提供了法律保护。

35. 根据国际人道主义法，无论受益人是谁，遵守医疗道德提供医疗服务的人，在任何情况下不受惩罚。²⁰ 这种保护源自更广泛的规范，即国际人道主义法所定义的伤病员，必须根据其病况需要获得一切可能的医疗护理，而且必须在可行的情况下按照医疗需要尽快提供，不因任何理由(即非医疗理由)受到歧视。如冲突当事一方不提供这种护理，可由一个不偏不倚的人道主义机构或私人个体护理人员者提供。这一保护制度的制订是为了赋予医务人员一项权利，实际上是一项义务，为甚至在最残酷战斗中受伤的最大敌人提供护理。²¹ 红十字国际委员会在其关于冲突和其他紧急情况时的一般保健道德原则中坚持，无论是在平时时期还是在武装冲突中或其他紧急情况下，医护人员应无歧视地提供必要的人道护理，同时尊重有关人员的尊严。²²

因向平民提供人道主义援助而受到的起诉

36. 值得重申的是，即使在发生恐怖主义行为的情况下，国际人道主义法仍然适用于冲突；这种行为的发生并不排斥国际人道主义法。

37. 特别有问题的反恐怖禁令是冲突的一方为阻止向那些被视为恐怖分子的人提供服务和资金而下的禁令(见 [A/HRC/23/39](#)，第 22-26 段)。人道主义行为体²³ 未能明确获得豁免阻碍了人道主义援助，因为合法的人道主义活动可能被视为不被允许的支助所谓的恐怖分子的活动形式。捐助方在提供资金时也有类似的担忧。由于害怕被起诉，使关键的援助难以送达受“恐怖”组织控制的群体，因此可能造成更大的生命伤害和平民死亡。

38. 在这方面最有影响力的一个国家是美国，因为其在全球银行体系起广泛的作用。²⁴ 美国法律似乎有效地将被视为有利于指定的“恐怖”组织的一切援助和支助，包括向在其控制下的民众提供的医疗援助定为犯罪行为。这些法律禁止“向外国恐怖组织提供物质支助或资源”，包括提供“专家咨询或援助”。只有药物和

¹⁹ 见 See ICRC, Customary International Humanitarian Law Database, rule 25。

²⁰ 见 Protocol I additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, article 16.1, and Additional Protocol II, article 10.1; 另见 Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, article 18, and ICRC, Customary International Humanitarian Law Database, rule 26。

²¹ 见 Sandoz et al., Commentary on the Additional Protocols, para. 660。

²² 见 Buissonniere et al., “The criminalization of healthcare”。

²³ 人道主义行为体包括与人道主义组织没有关联的保健服务提供者。

²⁴ 见 Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, “Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security”, March 2017。

宗教物资免受此禁令管制。²⁵ 2010 年，美国最高法院裁定，关于物资支助的法令合乎宪法规定，并解释说，甚至为促进合法、和平行为提供的支助也可能使恐怖组织能够腾出资源用于其他用途，并可能使恐怖组织获得合法性。²⁶ 这种所谓的腾出资源论进一步降低了证据测试的要求，使必须证明有促进“恐怖主义”活动的具体意图的要求被扬弃，并偏重一个门槛低得多的要求，即“对某一组织与‘恐怖主义’之间联系的了解”。

39. 一些国家接受了人道主义行为体应该能够向在“恐怖”组织控制下的人提供人道主义服务的主张，但他们对这项主张的反应是临时性的，可能完全取决于检察官的自由裁量。例如，联合王国发布了一项政策指导指出，合法的人道主义工作或解决冲突的工作被起诉的风险很低，但不是零。²⁷ 此种措施没有充分保护人道主义工作者，因为在确定是否会受刑事起诉方面，必然取决于政府的自由裁量。

资金提供和银行

40. 禁止向“恐怖主义”组织提供资金或经济资源也证明是有问题的，此种禁令给提供可能是必要援助的非政府组织和个人造成重大负担。各国政府甚至银行都能够就个人和组织包括人道主义组织的资产做出可能的任意决定。例如，美国冻结了许多穆斯林慈善机构的资产，许多穆斯林害怕向慈善团体捐款，以防被怀疑为恐怖主义提供物质支助(A/HRC/6/17，第 42 段)。

41. 为解决洗钱和“恐怖主义”融资问题而于 1989 年成立的政府间机构反洗钱金融行动任务组没有提供具体措施保护民间社会部门免受不当限制。任务组在其关于打击滥用非营利组织的建议 8 中，建议各国审查其法律和条例是否足以确保各实体不被滥用于资助恐怖主义。因采取这些监督措施而被发现的为“恐怖主义”提供资金的情况如有的话也是很少，而建议 8 则被各国滥用来违反国际法(A/HRC/23/39，第 25 段)。

42. 银行和主要捐助者现在经常监测人道主义组织，并在其协议中加入要求遵守安全理事会决议、反恐法律或其他行政或监管要求的条款。捐助者和银行可能要求各组织审查其当地合作伙伴，提供有关个体的个人信息和详细活动报告。履行这些要求很耗时且在经济上构成负担。此外，人道主义组织表示关切的是，这些要求削弱其中立性，使其更难被地方接受。²⁸ 银行可以在自由裁量后拒绝为任

²⁵ 见 Code of the Laws of the United States, 18 U.S.C. § 2339A and § 2339B。

²⁶ 见 United States Supreme Court, Holder v. Humanitarian Law Project, 130 S.Ct. 2705 (2010)。这一案件涉及直接为一个被指定的恐怖组织进行的人权工作。法院指出，国会避免对不针对外国恐怖主义团体的、不与外国恐怖主义团体协调的或不由外国恐怖主义团体控制的任何活动施加任何限制。

²⁷ 见 United Kingdom, Home Office, Office of Financial Sanctions Implementation, “Guidance for information note: operating within counter-terrorism legislation”, June 2016。

²⁸ 见 Sara Pantuliano and others, “Counter-terrorism and humanitarian action: tensions, impact and ways forward”, Humanitarian Policy Group, Policy Brief 43, October 2011。

何在反恐制度下被视为具有法律风险的组织提供银行服务。²⁹ 利用银行的机会受到限制对小型和穆斯林非营利组织构成特别的问题，个人在外面携带更多现金增加了出行风险。

43. 重要的是，禁止为恐怖主义提供资金的规定不仅可涵盖对实地合作伙伴的付款，还可涵盖各种业务支出，例如行政费用、检查站付款或税款或燃料购买费用，所有这些都可视作反恐措施下被禁止的经济资源。³⁰

44. 针对这些关切，一些国家指出可采用许可证方案，这些方案保护人道主义行为体免受起诉，但这种往往是漫长的官僚过程不解决群体可能快速改变的需求，或因当地情况而产生的意外付款。同样有问题的是，获得许可证可能会破坏中立声誉并危及该地区的援助工作者，使其可能被视为发许可证政府的代理人。

对受影响群体的影响

45. 这些负担产生的净影响以及政府、银行、捐助者和人道主义机构越来越多地为规避风险而采取的做法，使对极度濒危群体的人道主义援助显著减少。例如，美国关闭了向索马里转移资金的主要组织 **Al Barakat**，这一行动对该地区的人道主义活动产生有害影响，尽管政府从未披露该组织与恐怖主义关联的证据 (**A/HRC/6/17**，第 48 段)。人道主义组织被要求履行预先财务检查、系统追踪、实时监测、核查合作伙伴的股东、建立保证金制度(要求存入货运价值 30% 的保证金)以及制订合同，在运送的货物遗失或被盗时由承包人承担 100% 的财务责任。从 2008 年到 2011 年，在索马里境内活动的人道主义组织所获资金减少了 50%。在发生饥荒后，美国外国资产管制处放宽了规定，指出因放宽规定而为指定的恐怖主义组织青年党带来的利益(如食物和药品)，不是其制裁执法的重点，但这并不明确保护不受刑事执法影响。³¹ 在饥荒期间，有 25 万人挨饿。

46. 在加沙，自哈马斯当选后，美国和欧洲联盟指定哈马斯为恐怖组织，救灾工作因而受到严重阻碍。非营利组织需要逐个项目向外国资产管制处申请许可证，因而面临重大行政负担。各组织无法与政府官员协调，进而使哈马斯政府对被看成是与美国和欧盟有关系的人道主义机构进行骚扰。许多伊斯兰组织已停止在加沙的行动，以避免被美国检察机关审查。国际非政府组织制定了自己的独立救济方案，以避免建立伙伴关系所产生的法律障碍，导致出现平行服务和重复工作。³²

47. 缅甸对向克钦邦境内流离失所者提供的援助施加限制，为反恐制度可能被滥用提供了证明，在某些情况下这种限制实际上阻止了所有援助。估计有 97 000 名

²⁹ 任务组早期在其建议 8 中提供的指引可能助长了银行规避风险的氛围，尽管这项指引已被修改。

³⁰ 见 Pantuliano et al., “Counter-terrorism and humanitarian action”。

³¹ 同上。

³² 同上；另见 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Occupied Palestinian Territory: bleakest picture yet, says UN expert after regional visit”, 29 June 2018。

境内流离失所者，约 76% 是妇女和儿童，分散在该邦 140 个流离失所者营地。人道主义团体无法接触这些人，造成食物、水、医疗保健和其他基本用品广泛短缺，苦难增加。面对这些短缺，2018 年 5 月 21 日克钦邦安全和边界事务部部长致函流离失所社群最大的援助提供者之一克钦浸信会联合会，威胁根据非法结社法就其在受冲突影响地区为社群提供援助进行起诉。

一个坚实的豁免制度

48. 国际反恐制度令人有失控的感觉，其触角伸向政治、金融和公民生活的各个角落。在某些区域已作出一些有针对性的努力以减轻反恐对人道主义援助产生的意外后果，虽然这些努力主要是临时性和零碎的豁免。³³

49. 例如，安全理事会在其第 1916(2010)号决议，决定免除对“联合国、其专门机构或方案、在联合国大会具有观察员地位的提供人道主义援助的人道主义组织或其执行伙伴在索马里及时提供迫切需要的人道主义援助”的制裁。但是，这一措施不适用于其他人道主义方案，这些方案必须一再申请延长。大会在其最近关于联合国全球反恐战略审查的决议(第 70/291 号和第 72/284 号决议)促请“各国，根据国际法和国内法规所规定的义务，并在可适用国际人道主义法的任何时候，确保反恐立法和措施不妨碍国际人道主义法所预见的人道主义和医疗活动或与所有有关的行为体的接触”。

50. 欧洲联盟关于反恐的 2017/541 号指令，将不偏不倚的人道主义组织提供的获得国际法包括国际人道主义法确认的人道主义活动，排除在指令管制范围外。该指令可能会产生重大影响，成员国须最迟在 2018 年 9 月 8 日作出必要的法律和监管变更以遵守该指令。

51. 某些国家提供了可能的国家模式。瑞士将用于支持不违反关于武装冲突的国际法规则的行为的资金排除在管制范围外。加拿大还排除了在武装冲突期间发生的作为或不作为，如果这些作为或不作为在发生之时和之地是符合习惯国际法的。澳大利亚将联系恐怖主义组织的行为排除在禁止范围外，如果此种联系仅是为了提供人道主义性质的援助，但这种豁免在其更广泛的反恐制度中没有出现。³⁴ 新西兰 2002 年的反恐怖法禁止向指定的恐怖主义实体提供财产或财务服务或与财务相关的服务，除非有合法理由或合理解释，例如财产(如食物、衣服或药品)的提供只不过是满足该法指定的个人(或个人的受抚养人)的基本人类需求。

52. 这种有限的举措不太可能解决每日在全球发生的违反国际法和人道主义行动根本原则的行为。安全理事会不应模糊地提及国际法，而应通过一项决议，明确表示绝不应将人道主义保护和援助视为支持恐怖主义，并在此基础上予以压制或将其定为犯罪。此外，安理会应规定在联合国和会员国制裁制度内定出求全部

³³ 联合王国为流向索马里的汇款启动了一个“更安全的走廊试点项目”，其重点是使非政府组织能够汇款以支持自身的业务(见 A/70/371)。

³⁴ Phoebe Wynn-Pope, Yvette Zegenhagen and Fauve Kurnadi, “Principles guiding humanitarian action”, *International Review of the Red Cross: Humanitarian Debate: Law, Policy, Action*, vol. 97, No. 897/898, pp. 244–247 (2015)。

门的豁免。与此同时，各国应发布类似的明确说明，并在国家、区域和国际一级各种可能的机会中明确无误地将人道主义行动排除在反恐措施外。

五. 将向移民提供的人道主义援助定为目标

53. 各国日益依靠军事化、域外边界控制和阻止这三大支柱来阻挡非正常移民。另一种策略是在边境阻止向移民提供人道主义服务，以防止拯救生命的救援活动和运送活动，并在国内阻碍提供食物、住所、医疗护理和其他服务。阻止措施主要通过将此种人道主义服务定为犯罪来实现。在政府行动鼓舞下，人口中的反移民人士威胁或攻击支持人道主义行为的人。

54. 人道主义服务在防止移民和难民非法死亡方面发挥核心作用。在将提供此种服务定为犯罪或通过其他措施阻止这些服务时，有关国家违反了防止、打击和消除任意杀戮和剥夺生命的义务(第 71/198 号决议)。这种基于服务接受人法律地位实施的阻止措施加剧了生命面临的风险，这一点是各国知道或应当知道的。

55. 2000 年，各国通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空运移民的补充议定书》，承诺保护被偷运移民的权利。该议定书宣布有必要给移民以人道待遇并充分保护其权利。议定书设想与包括非政府组织在内的民间社会合作，确保国家人员接受关于保护移民权利的适当培训。要求各国采取一切适当措施，维护和保护移民权利，特别是生命权。要求缔约国在移民和非法居留者犯下“议定书”所列违法行为而危及其生命或安全时向移民和非法居留者提供基本援助。

56. 2017 年 9 月，会员国重申决心拯救生命，并承诺加强支持陆地和海上救援工作(第 71/1 号决议)。2018 年 7 月，会员国结束了关于安全、有序和正常移民全球契约的谈判，其中会员国承诺通过单独或联合搜救行动等方法拯救生命和防止移民伤亡以及以标准化方式收集和交换相关信息，并在维护所有移民生命方面承担集体责任。

57. 在国家不愿意或不能自己提供人道主义救济时，必须让其他人提供这种服务。一系列做法可能使移民的生命、健康和安全的危险之中，其中包括残忍、不人道或有辱人格的接待条件和拒绝提供人道主义援助(A/HRC/37/34，第 15 段)。因此，各国不得将向移民提供支助或援助定为犯罪或以其他方式处罚。³⁵

在边境保护生命

58. 一些国家用两种主要手段针对那些从事搜救的人。第一种手段是指责人道主义组织与偷运网络勾结，对大多数国家法律而言这是刑事罪。例如，一名意大利检察官 Carmelo Zuccaro 对救援船与偷运者之间可能的勾结开展调查，³⁶ 意大利

³⁵ 另见《儿童权利公约》第二十二条。

³⁶ 见 Forensic Architecture Agency at Goldsmiths, University of London, “Blaming the rescuers”, 2017。

政府没收了 *Jugend Rettet* 的船并指控其船员进行勾结。³⁷ 摩洛哥当局正在调查 *Helena Maleno* 与偷运者勾结，将救援船引向遇险船只。³⁸ 迄今为止，没有任何公开证据表明任何受到指控的人道主义行为体与偷运者勾结。政府官员似乎在通过毫无根据的调查和起诉骚扰人道主义行为体，以说服他们和其他人停止工作。

59. 第二种手段是将行政负担加在边界上的人道主义行动身上，有时甚至将其定为犯罪。各国如果作出任何解释，就会说救援会产生“拉入因素”。实际上，各国借用了人道主义者的语言，说劝阻移民踏上危险旅程是为了保护生命。在提出这一论点时，各国无视“推出因素”，即来源国和过境国中所存在的危险。各国忽视而且不顾及移民和寻求庇护者被迫留下后所面临的死亡和苦难。这基本上是眼不见心不念的论点。

60. 使用第二种手段的例子包括意大利和马耳他，这两个国家拒绝让人道主义船只停靠，在其等待找到一个安全港口卸下移民期间有效地使其失去作用。泰国也使用类似方法阻止对罗兴亚人的海上救援。另一个例子是在美国边境的人权维护者希望进入联邦土地，为在沙漠中的移民留下饮水，美国拒绝向这些人发放许可证，并在志愿者成功留下饮水时以乱扔垃圾罪名对其起诉。另一个例子是以窝藏移民的重罪对在美国境内沙漠中或沙漠附近为移民提供住所的人进行起诉。所有这些措施的目的是使救援工作更加困难。

61. 据说经媒体传播的这种官方行动和对人道主义行动的批评，煽起了反移民、反难民和反拯救情绪，这反过来又会促使更多破坏救援的官方行动。正如一个非政府组织所报道，已经出现了宣传此种行为非法和属于犯罪的活动，创造了一种不利于救援的负面叙述氛围，这将导致更多死亡。³⁹

62. 基于对群体的移民身份以及可能是对其种族、宗教和民族的歧视而试图阻止救援的国家违反国际人权法(以及关于海上救援的海事法)。如果在沙漠或海上有非无证移民的其他人需要帮助，各国会鼓励和指导这种救生援助。

在国家境内提供维持生命的援助

63. 在移民和难民一旦越过边界，许多人道主义组织和行为体就会通过提供食物、水、住所、医疗援助和其他服务来帮助这些人。许多这些援助仅仅是一些个人看见其社区内另一个人有需要而作出的回应

64. 这种回应以许多面貌出现。法国宪法法院最近确认，有出于人道主义目的援助他人的自由，而无须考虑他人居留身份是否合法，并坚持法国的“*fraternity*”概念是一项宪法原则。法院留给立法者决定，如何在 *fraternity* 的宪法原则与控制

³⁷ 见 Fekete, *Humanitarianism*。

³⁸ 见 Global Voices, “Spanish activist Helena Maleno’s trial in Morocco is a ‘way to intimidate’ human rights defenders, her supporters say”, 31 January 2018。

³⁹ 见 Forensic Architecture Agency, “Blaming the rescuers”。

边界的主权权利之间取得平衡。方济各教皇使用“前去与他人相遇”中的语言，敦促每个人“拆除在舒适和不作声中进行共谋之墙”。⁴⁰

65. 在世界许多国家，特别是在全球南方，这种人道主义行动既经常发生，又在很大程度上受到保护。在全球南方，大多数难民住在城市中心(58%)，在正式难民营之外。这包括约旦每五个叙利亚难民中的四个。⁴¹ 由于收容社区在拯救生命方面的支助，难民与移民一道自己安顿了下来。事实上，不言而喻的是这种支助构成国际难民援助制度的支柱。

66. 相比之下，在全球北方，政府将隐藏或收留“非正常”移民定为犯罪，对入道主义行为体没有任何明文豁免。例如，在美国，可以因收留无证移民而判处最高5年监禁，而为商业利益或私人经济利益行事的人可判处最长10年监禁。⁴² 根据这项法规，一名志愿者 Scott Warren 目前因为在沙漠中保护移民而受到起诉。匈牙利最近通过一项法律将促进非法移民、倡导人权和支助诉讼定为犯罪。

67. 反移民团也以人权维护者为目标，官员常常对骚扰行为视而不见。在希腊莱斯博斯，Philippa 和 Eric Kempson 在移民在其家附近死亡的刺激下采取行动。他们投入时间和金钱来挽救生命，甚至租了一个建筑物为乘船抵达的移民提供温暖，以防这些人因体温过低死亡。他们为此受到死亡和起诉威胁并面临法律诉讼，目的是阻止他们使用该建筑物，他们现在显然已被逐出他们的家。

68. 各国应将人道主义援助排除在禁止“协助居留”的法律管制之外，因为仅仅提供人类生存的基本要素-食物、水、住所、环卫设施和衣服-不应被定为犯罪。在法国，在加莱市市长试图禁止向移民分发食物时，里尔的一个行政法院推翻了禁令。法院还下令安装厕所、淋浴和饮水设施，还告诉市长，不服从命令将处以罚款。⁴³ 法院正确地裁定，市长以严重和明显非法的方式干预了来去自由和集会自由，并通过阻止移民获得基本需要，干预了《欧洲人权公约》第3条所载不受不人道或有辱人格待遇的权利。⁴⁴

69. 各国必须履行尊重和保护生命权的义务，取消关于禁止向具有移民身份的人提供人道主义援助的法律和政策，并确保各级政府官员不骚扰人道主义行为体。各国还必须保护这些人免受非法威胁和私人民团的暴力。

⁴⁰ Message of His Holiness Pope Francis for the "Second Holy See–Mexico Conference on International Migration", Vatican City, 14 June 2018.

⁴¹ 见 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, "Syrian refugees living outside camps in Jordan", 18 March 2014.

⁴² Code of the Laws of the United States, 8 U.S.C. § 1324. 雇用无证牧师或传教士的人获得豁免。

⁴³ 见 Fekete, Humanitarianism.

⁴⁴ 见“Le Tribunal de Lille suspend l’arrêté interdisant la distribution de repas aux migrants”, Défenseur des droits, 22 March 2017.

“人道主义” 偷运

70. 实际帮助移民穿越边界的人道主义者似乎是最困难的案件，因为国际法明确赋予各国控制其边界的权利。这一难题是虚幻的。奴隶被偷运出美国、犹太人被偷运出欧洲、持不同政见者被偷运出苏维埃社会主义共和国联盟。正如加拿大宪法法院裁定，“向逃离中的人提供人道主义援助不只是一种假设的情况；这是过去和现在的现实”。⁴⁵

71. 起草关于偷运移民的议定书的人认识到有必要保护人道主义动机，将偷运定义限于为获取金钱或其他物质利益安排他人非法入境的人。起草人的具体意图是将人道主义者排除在刑事诉讼之外。列入金钱或物质利益的门槛：

是为了强调其目的是列入有组织犯罪集团为获利而开展的活动，但排除因人道主义原因或因紧密家庭关系而向移民提供支助的人的活动。⁴⁶

72. 很少政府遵守这一规定。欧盟关于协助人的法律文书组合(由欧共体理事会指令 2002/90/EC 及框架决定 2002/946/JHA 组成)指示成员国将任何人故意协助他人进入成员国或从成员国过境定为犯罪行为。除了在提到非正常逗留时，该文书组合没有纳入金钱利益的概念。⁴⁷ 会员国可以选择不对人道主义援助实施处罚。该指令要求成员国起诉一个因经济利益而故意协助他人在一个成员国内非法逗留的人，但没有明文将人道主义行为列为例外。根据基本权利机构的报告，所有 28 个成员国都将帮助非正常入境定为犯罪，只有 8 个国家明确将任择人道主义条款纳入国内法。⁴⁸

73. 欧洲联盟委员会确认，协助人法律文书组合的目的是设置适当制裁，同时避免将向遇险移民提供人道主义援助定为犯罪。委员会承认，干预人道主义援助从而使有需要的人得不到援助，违反《欧洲联盟基本权利宪章》。然而，成员国继续将提供人道主义援助定为犯罪。2017 年在欧洲进行的一项调查记录了 2015 年和 2016 年在 26 个单独行动中根据反偷运或非正常入境法对 45 名个人道主义行为体进行起诉。⁴⁹ 但欧洲议会的一项研究指出，基本上没有关于向非正常移民提供人道主义援助者的起诉率和定罪率数据。

⁴⁵ 见 Supreme Court of Canada, *R. v. Appulonappa*, 2015 SCC 49, [2015] 3 S.C.R. 754。

⁴⁶ 见 *Travaux Préparatoires of the Negotiations for the Elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto* (United Nations publication, Sales No. E.06.V.5), p. 469。

⁴⁷ 作出不要求偷运涉及经济利益的决定显然是因为追踪与偷运移民有关的资金流动有困难(见 European Commission, Commission staff working document on the REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme) evaluation of the European Union legal framework against facilitation of unauthorized entry, transit and residence: Facilitators Package, 22 March 2017)

⁴⁸ 见 European Union Agency for Fundamental Rights, “Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them”, 2014。

⁴⁹ 见 Fekete, *Humanitarianism*。

74. 国际社会在公布关于偷运移民的议定书时指出，全球秩序的真正威胁来自犯罪网络的偷运行径而非人道主义者。议定书豁免了为保护移民权利而开展的人道主义行为。正如加拿大最高法院实际上在加拿大非法入境法中增加了人道主义豁免时指出，“关于偷运的议定书为取得平衡而允许对难民之间的互助、家人支助、家庭重聚和人道主义援助行为进行起诉，非法入境法偏离了这项平衡”。只有在有了人道主义豁免后，法律才能反映习惯法和传统国际法的价值观和原则。⁵⁰

75. 各国对按照人的本性为有需要者提供帮助的人进行起诉和将其列为目标的做法是不可持续的。刑法的目的是鼓励可尊重的行为，而不是起诉这些行为。⁵¹ 各国必须重新考虑其政策，并以防止任意杀戮和非法死亡为基础。各国应该起诉那些危及生命的人，首先是那些剥削和虐待移民和寻求庇护者的犯罪网络，而不是针对那些保护生命的人。这是最好的阻止政策。

六. 将为妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人提供拯救生命服务定为刑事犯罪

76. 为妇女和女孩、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人提供拯救生命服务已被定为犯罪、遭到阻止或被污名化。阻碍提供基本性健康和生殖健康服务的人的工作的法律、政策和做法可能导致歧视，并对接受服务者追求生命权产生影响。有确凿证据表明，削减或阻止提供优质避孕和产前服务、艾滋病毒/艾滋病防治和安全堕胎护理的努力助长了原来可防止的死亡率，包括孕产妇和婴儿的死亡率以及不安全堕胎造成的伤亡率增加。⁵²

77. 牵涉面广的最新例子是美国题为“通过全球保健援助保护生命”的所谓禁制令(2017年5月)，其规模是前所未有的。禁制令要求接受美国援助的外国行为体证明其没有使用自己的非美国资金提供堕胎服务、就堕胎问题向患者提供咨询、介绍病人去进行堕胎或倡导放宽堕胎法。以前版本的全球禁制令中也存在的例外规定并未广为人知、理解或使用。该令涵盖约 60 个低收入和中等收入国家与健康有关的活动，包括关于艾滋病毒/艾滋病、寨卡病毒、孕产妇和儿童健康、疟疾和营养的方案。⁵³ 有高达 95 亿美元的全球保健援助受这一管制令约束，撒哈拉以南非洲是最大的受援者，受到的打击最为大。

⁵⁰ 见 Supreme Court of Canada, R. v. Appulonappa.

⁵¹ 见 Fekete, Humanitarianism.

⁵² 见 Guttmacher Institute, “Adding it up: investing in contraception and maternal and newborn health, 2017”, 2017.

⁵³ 见 Sneha Barot, “When antiabortion ideology turns into foreign policy: how the global gag rule erodes health, ethics and democracy” Reproductive Health in Crisis, Guttmacher Policy Review special series, vol. 20 (Guttmacher Institute, 8 June 2017).

78. 这个从提供证据和公共保健的角度看都存在问题的全球禁制令，⁵⁴ 危及保健服务提供者的工作，妨碍其按照公认专业标准从事工作的自由，并侵蚀卫生系统和服务的完整性。例如，在低收入环境中，综合或在同一地点执行的医疗方案现在必须拆除“一体化”服务并解散综合护理网络，同时要承担一个额外的行政负担，即证明遵守了过于宽泛、混乱和定义不明确的政策。正如美国国际开发署的评估所确定的那样，这项政策所列的义务和遵守方法也是不明确的。

79. 禁制令使依赖全球保健援助提供基本服务的提供者面临一个不合情理的选择：放弃提供合法、技术上合理和挽救生命的服务，不再提供适当、准确和无偏见的信息，或面临资金可能大幅减少，也就意味着关闭拯救生命的服务、解雇员工和关闭诊所。那些找到方法继续提供禁制令禁止的服务的人，如同接受其服务的人一样，也可能面临在社会上被进一步污名化，以及面临禁制令产生的其他提供者和官员施加的负面压力。因此，禁制令也扭曲了医疗护理方面的平衡状态，使希望坦率和胜任地讲述或倡导合法和安全堕胎的人消声，使希望组织反对堕胎的人处于优势。

80. 这种政策的主要结果很可能是非法死亡人数，特别是妇女和女孩的非法死亡人数增加，但不是只此而已。⁵⁵ 世界卫生组织在 2011 年估计，在全球禁制令实施范围要窄得多的上一段时间，20 个国家基本上不安全的堕胎平均数增加了 40%。另一项研究发现，在禁制令影响最大的国家，人工流产率显著增加。⁵⁶

81. 将同性关系、跨性别身份(通过法律禁止穿着异性服装)、卖淫和性工作定为犯罪的法律以及旨在限制公众讨论性别和性行为(一些国家将这些讨论称为反对所谓传统家庭价值观的宣传)的法律，为向女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人提供服务设置了一系列行政、法律和社会障碍。非国家行为体认为将这种服务污名化或定为犯罪使对人道主义行为体的暴力行为变得具有合法性。

82. 将这种服务定为犯罪和进行镇压阻碍了各组织安全提供服务的能力(见 [A/HRC/38/43](#), 第 59 段)。服务提供者可能会不当地被指控为公开煽动犯罪或共谋犯罪。⁵⁷ 即使其工作没有被明确定为犯罪，敌意地适用国家政策能够有效地阻止这些工作或严重地限制其范围。定为犯罪行为 and 污名化也可以阻止女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人获得拯救生命的治疗。这些人可能不愿获得医疗保健服务，如艾滋病毒防治，医疗服务提供者可能拒绝提供治疗，因为提供此种服务可能被逮捕(同上，第 53-54 段)。

⁵⁴ 见 Jerome A. Singh and Salim S. Abdool Karim, “Trump’s ‘global gag rule’: implications for human rights and global health”, *The Lancet*, vol. 5, No. 4, (1 April 2017).

⁵⁵ 见“Trump’s ‘Mexico City’ Policy or ‘Global Gag Rule’”, Human Rights Watch, 14 February 2018.

⁵⁶ 见 Eran Bendavid, Patrick Avila and Grant Miller, “United States aid policy and induced abortion in sub-Saharan Africa”, *Bulletin of the World Health Organization*, 2011.

⁵⁷ 见“Criminalization of human rights defenders”, Inter-American Commission on Human Rights (OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/15), 31 December 2015.

七. 结论

83. 通过不明确规定人道主义行为体免受反恐法规管制，各国政府有意识地使向绝望的人提供的拯救生命援助减少。对恐怖主义作出的这种反应也有可能不知不觉地侵蚀国际法的规范支柱。通过骚扰和起诉在危险地域营救移民或为有需要的人提供交通、食物和住所的志愿者，政府有意识地在危及生命。通过将提供性健康和生殖健康服务定为犯罪、将其污名化或以其他方式阻止这些服务，各国有意地剥夺个人，特别是妇女、女孩、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人获得拯救生命的护理。

84. 在所有这些行动中，各国政府违反其根据国际人权法和人道主义法尊重和保护生命权的义务。被定义为向弱势群体提供拯救生命服务和保护的个人和组织的人道主义行动体，正在协助各国履行其无歧视地保护和实现固有的生命权以及防止任意剥夺生命的义务。人道主义行为免受起诉的规定已被一些国家通过并获得国际机构推荐，这些规定必须作为紧急事项予以执行。必须停止骚扰和污名化。拯救生命不是犯罪。

八. 建议

85. 建议安全理事会：

(a) 通过一项决议，豁免人道主义行动使其不受一切反恐措施，包括制裁措施管制，并坚持在国际人权法和人道主义法下建立广泛的法律保护和规范保障制度；

(b) 在所有反恐决议中规定，任何提供人道主义救济的组织或个人不得因其向被指称的恐怖主义分子、恐怖主义组织成员、与此种组织有联系或支持此种组织的人提供此种服务而受到惩罚，并且绝不得以这种指称为由拒绝让被指称的人获得医疗保健和其他拯救生命的救济；

(c) 明确地重申联合国全球反恐战略的第四个支柱，以及各国义务确保尊重所有人的人权和尊重法治，以此作为打击恐怖主义的基本基础；

86. 建议大会在关于应对恐怖主义、移民和其他有关议题的决议中明文豁免和/或保护人道主义行动。

87. 建议人权理事会：

(a) 在关于应对恐怖主义、移民和其他有关议题的决议中明文豁免和/或保护人道主义行动。

(b) 通过一项决议，要求进行一次专题小组讨论，内容为在阻止移民、应对恐怖主义或暴力极端主义以及性健康和生殖健康的范围内阻止人道主义工作对人权的影响；

(c) 在有关决议中确认，绝不得以某人被指称为恐怖主义分子、恐怖主义组织成员、与此种组织有联系或支持此种组织的人，而拒绝让其获得医疗服务，并且任何提供医疗服务的人不得因接受服务者受到的指称而受罚。

88. 建议反恐怖主义办公室：

(a) 在所有联合国高级别反恐会议中正式纳入民间社会行为体；

(b) 建立一个联合国机制，以便在反恐怖主义和防止暴力极端主义的议程范围内与民间社会，包括人道主义行为体进行战略和持续接触。

89. 建议各国：

(a) 公开支持人道主义行为体的工作，无论其是在冲突或移民情景下提供服务，还是为妇女、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人或其他群体提供服务；

(b) 确认人道主义行动反映了宪法或国家价值观，体现了国家根据条约承担的义务和/或人的共同价值观；

(c) 通过或修订关于偷运的国家法律，以明确豁免人道主义行动使其免受关于帮助非正常入境、过境和居住的法律规定管制，并确保不对私人个人和组织基于人道主义原因援助移民的行为进行调查和起诉；

(d) 审查和修订关于应对和防止恐怖主义和暴力极端主义行为的法律和政策，以期将提供人道主义服务排除在犯罪范围之外，保护人道主义行动及其使得以接触受援者，并确保绝不得以某人被指称为恐怖主义分子、恐怖主义组织成员或支持者而拒绝让其获得医疗服务，并且任何提供医疗服务的人不得因接受服务者受到的指称而受罚；

(e) 指示武装部队和警察绝不得拒绝拯救生命的人道主义服务的提供，并且不得逮捕、骚扰或恐吓提供这种服务的人；

(f) 促进人道主义组织、银行、金融监管机构和其他政府部门之间定期对话，以限制反恐去风险措施的影响；

(g) 建立适当制度以监测对“人道主义”行动起诉和定罪的数量及其影响；

(h) 消除妨碍提供全面、高质性健康和生殖健康服务，包括安全堕胎服务的障碍，并采取一切合理措施，使保健提供者能够在不受不当干扰、恐吓或限制的情况下开展工作；

(i) 保护为女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性群体提供拯救生命服务的组织和个人，使其免受任意和歧视性限制并使其工作免受干扰。

90. 建议捐助国政府：

(a) 为现有刑法和其他法律制定示范安全港或豁免规定，并协调特别是在“恐怖主义”集团控制的领土提供人道主义援助的各种不同办法，或接触平民群体的各种不同办法；

(b) 任命个体专家或设立工作组以监测保护国家和国际人道主义服务的情况；

(c) 探讨最大限度地减少反恐措施对人道主义行动影响的创新方法；

(d) 修订旨在限制或以其他方式阻碍或阻止提供和获得全面、高质的性健康和生殖健康服务、信息和支助的所有援助供资规定；

(e) 继续努力缩小全面的性健康和生殖健康服务的资金缺口，并支持提供此种服务的人道主义行为体，这些服务包括安全和合法堕胎以及专为女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性群体提供的服务；

(f) 定期监测和报告全球禁制令和类似政策对提供性健康和生殖健康服务的行为体以及对妇女和女孩、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人以及总体人口生命权的影响。

91. 建议捐助国和人道主义行为体在尚未有联合论坛的地方建立此种论坛，就反恐措施以及防止或应对暴力极端主义的措施对人道主义行动产生的影响进行公开和包容性对话，以便为全部门的政策制订提供有用信息。

92. 建议人道主义行为体参与全部门对话，并就最大限度地减少旨在阻止提供和获得人道主义服务的法律和措施的影响问题制定全部门政策、建议和宣传立场。
