



大会

Distr.: General
28 August 2018
Chinese
Original: English

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

恐怖主义对享有人权的影响

秘书长的报告

摘要

大会在第 [72/246](#) 号决议中，强烈谴责一切恐怖主义行为，认为此类行为都是不可开脱的犯罪行为，表示严重关切此类行为对享有各项人权的有害影响。关于该决议执行情况的本报告强调，必须尊重受害者的人权，打击恐怖主义行为造成的侵犯人权行为和反恐背景下的侵犯人权行为不受惩罚的现象。

* [A/73/150](#)。



一. 导言

1. 大会在第 72/246 号决议中，再次强烈、明确地谴责一切形式和表现的恐怖主义行为、方法和做法以及任何有利于恐怖主义的暴力极端主义，而不论其动机为何、由何人所为、在何处发生，同时强调不能也不应把恐怖主义与任何宗教、国籍、文明或族裔群体联系在一起。大会确认恐怖主义对充分享有政治、公民、经济、社会及文化权利和基本自由具有不利影响，并重申致力于平衡、综合地执行在第 60/288 号决议和第五次两年期审查中通过的《联合国全球反恐战略》的四个支柱。¹

二. 恐怖主义对充分享有人权和基本自由的不利影响

2. 大会在第 72/246 号决议中，强调所有人权都是普遍、不可分割、相互依存和相互关联的，并再次申明所有国家均有义务促进、尊重和保护所有人权和基本自由，尊重法治，并酌情履行国际人权法和人道主义法规定的义务。大会又重申促进和保护所有人的人权及法治对打击恐怖主义至关重要，有效的反恐措施与保护人权这两个目标并不矛盾，而是相互补充、相辅相成的。大会还强调各国负责任保护位于其境内、受其管辖的个人不受恐怖主义行为的侵害，并采取有效的反恐措施，调查和起诉实施此种行为的责任人，着重指出必须确保反恐法律、措施和做法符合人权标准。

A. 对生命权、自由权和人身安全权的影响

3. 根据 2017 年全球恐怖主义指数提供的数字，2016 年恐怖袭击造成的死亡人数为 25 673 人，比 2014 年减少 22%，主要原因是阿富汗、尼日利亚、巴基斯坦和阿拉伯叙利亚共和国的恐怖主义行为有所减少。同时，该指数指出，2016 年，106 个国家至少有一人死于恐怖主义行为，多于往年。²

4. 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会在其 2018 年 2 月 1 日的报告中报告说，夺回拉卡和德尔祖尔的战斗给平民造成了很高的代价。在拉卡，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)使用狙击手和地雷阻止人们逃跑，而未能逃脱者则被迫充当人盾。在德尔祖尔，试图离开该地区的平民最初被要求缴纳罚款或遭到殴打，然后被用作人盾。³ 同样，据报告，伊黎伊斯兰国在摩苏尔严重侵犯人权，包括大规模绑架平民、将数千平民用作人盾、杀害平民、蓄意炮击平民和平民住所，实行的政策似乎是蓄意惩罚收复地区平民，并不分青红皂白地攻击

¹ 见大会第 70/291 号决议。

² Institute for Economics and Peace, Global Terrorism Index 2017: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism(2017)。可查阅：<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>。

³ 见 A/HRC/37/72，第 38、48 和 53 段。

试图逃离其控制区的平民。⁴ 在阿富汗，据报，2016 年自杀式袭击造成的平民伤亡总数增加了 10%，主要原因是喀布尔发生了数起大规模袭击，如 7 月 23 日伊黎伊斯兰国声称对和平示威发动的袭击造成 85 名平民死亡，413 人受伤。⁵ 包括塔利班和伊斯兰党在内的其他武装团体犯下了严重的侵犯人权行为，包括法外处决和体罚，如鞭笞和石刑。⁶

5. 正是为了保护生命、自由和人身安全的权利，各国义务采取有效措施防止和打击恐怖主义。然而，在应对恐怖主义威胁时，一些国家采取了可能侵犯这些权利的措施。在拉卡对抗伊黎伊斯兰国的战斗中，尽管据广泛报道，伊黎伊斯兰国在这些地区使用了人盾，国际联盟仍继续每天空袭。在德尔祖尔，亲政府部队在平民居住区使用了违禁集束炸弹。⁷ 在这些军事行动期间逃离拉卡和德尔祖尔的总人数为 320 000 人。据报告，在拉卡北部和哈塞克，叙利亚民主力量拘留了 80 000 名境内流离失所者，包括妇女、儿童、老人、体弱者和残疾人，以审查他们是否可能与伊黎伊斯兰国有联系。叙利亚民主力量对每一个被拘留者在拘留前显然没有进行逐案评估，这可能构成任意拘留，根据适用的国际人权法，这种拘留是非法的，因为叙利亚民主力量事实上控制了该领土和被拘留在该领土的人。⁸

6. 在其他情况下，人权条约机构表示关切的是，据报道，执法官员在应对所谓的安全威胁时，⁹ 对被拘留者实施酷刑和虐待，并在特别反恐¹⁰ 和相关搜查行动中过度使用武力，包括致命武力。¹¹ 他们还指出，与国家安全和冲突有关的被拘留者仍然最有可能为逼供而遭受酷刑或虐待。¹² 在一些国家，反恐立法拖延了被拘留者获得律师或医生服务的机会，¹³ 这削弱了禁止酷刑的法律保障，可能构成单独拘禁。¹⁴ 禁止酷刑委员会对下述情况表示严重关切：被怀疑或被指控犯有“危害国家安全”或“恐怖主义”罪行的个人，可在“指定地点”接受长达六个月的居住监视，如果再加上禁止与律师接触，这可能构成单独拘禁，使被拘留者面临遭受酷刑或虐待的高风险。¹⁵

⁴ 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)，“关于在尼尼微行动和夺回摩苏尔城背景下保护平民的报告，2016 年 10 月 17 日”，www.uniraq.org/images/factsheets_reports/Mosul_report%2017Oct2016-10Jul201731%20October_2017.pdf。

⁵ 见 A/HRC/34/41，第 11-12 段。

⁶ 见 CAT/C/AFG/CO/2，第 21 段。

⁷ 见 A/HRC/37/72，第 49 和 56 段。

⁸ 同上，第 59 段，和附件三，第 13 和 15 段。

⁹ 见 CAT/C/TUR/CO/4，第 11 段；和 CCPR/C/MAR/CO/6，第 23 段。

¹⁰ 见 CCPR/C/KGZ/CO/2，第 13 段。

¹¹ 见 CAT/C/FRA/CO/7，第 12 段。

¹² 见 CAT/C/AFG/CO/2，第 9 段。

¹³ 见 CAT/C/FRA/CO/7，第 10 段；CAT/C/CHN/CO/5，第 12 段；和 CAT/C/AFG/CO/2，第 25 段。

¹⁴ 见 CCPR/C/UZB/CO/4，第 11 段；和 CCPR/C/SUR/CO/3，第 33 段。

¹⁵ 见 CAT/C/CHN/CO/5，第 14 段。

7. 禁止酷刑是绝对的。¹⁶ 此外，长期单独监禁或秘密监禁可能助长酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的实施，其本身也可构成此种待遇的一种形式。¹⁷ 作为防止酷刑的一种手段，获得律师服务至关重要，因为这有助于基本增加透明度和与外界的联系。没有这种机会可能会使被剥夺自由的人完全听任拘留当局的摆布，并容易受到虐待。¹⁸

8. 据报告，在尼日利亚受“博科圣地”影响的地区，安全部队怀疑是“博科圣地”成员的青年男子被任意逮捕和拘留的情况有所增加。¹⁹ 在一些国家，反恐法律允许长时间的行政拘留或审前拘留，有时是由军方或情报机构实施的，包括在没有提出指控或司法监督的情况下。²⁰ 一些法律允许对涉嫌与被禁群体有联系的个人不经审判被拘留长达一年，²¹ 而另一些法律则没有对审前拘留规定最长限度。²² 在一起案例中，一些个人被关押长达 15 年而未被起诉，而被指控的人也被拘留而未判决长达 14 年之久。²³ 尽管某些法律允许与安全有关的克减，但禁止任意拘留是绝对的。²⁴ 对行政拘留的司法审查必须由独立公正的机关进行，该机关必须有权释放个人，并应在 48 小时内予以批准，除非在绝对例外和有正当理由的情况下。²⁵ 个人需要被及时告知对他们的任何指控，拘留个人的决定应获得定期重新评估，否则可能变成武断的决定。²⁶

B. 对正当程序和公平审判权利的影响

9. 据描述，恐怖主义团体控制的地区完全无视正当程序。调查委员会在其 2014 年 11 月的报告中指出，在伊黎伊斯兰国控制的阿拉伯叙利亚共和国地区，该团体实施了严格的社会指令，通过所谓的“道德警察”残酷执行，没有任何缓和或异议的余地。²⁷ 伊黎伊斯兰国惩罚的受害者描述了一种基于“在证明无罪之前有罪”原则的制度。对吸烟或盗窃等行为的惩罚包括在公共活动中实施斩首、枪击、石刑、截肢或鞭笞。被肢解的尸体被公开展示，以警告不服从该团体权威的

¹⁶ 见《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》，第 2(2)条；和 [A/HRC/34/54](#)，第 18-20 段。

¹⁷ 见大会第 [60/148](#) 号决议，第 11 段。

¹⁸ 见 [A/HRC/13/39/Add.5](#)，第 102 段。

¹⁹ 见 [A/HRC/30/67](#)，第 60-62 段。

²⁰ 见 [CAT/C/PAK/CO/1](#)，第 12 段；[CCPR/C/POL/CO/7](#)，第 29 段；[CAT/C/LKA/CO/5](#)，第 21 段；和 [CCPR/C/MAR/CO/6](#)，第 17 段。

²¹ 见 [CAT/C/PAK/CO/1](#)，第 12 段。

²² 见 [CCPR/C/POL/CO/7](#)，第 29 段。

²³ 见 [CAT/C/LKA/CO/5](#)，第 21 段。

²⁴ 见人权事务委员会关于人身自由和安全的第 35(2014)号一般性意见，第 66 段。

²⁵ 同上，第 33 段。

²⁶ 同上，第 12 段。

²⁷ 见 [A/HRC/27/CRP.3](#)，第 20-21 段。

后果。²⁸ 在伊拉克，伊黎伊斯兰国在摩苏尔设立的伊斯兰教法“法庭”“判处”人们遭受残忍、不人道和有辱人格的待遇，如石刑、截肢和处决，其中包括 13 名被控观看足球比赛的少年。²⁹

10. 在反恐方面，各方强调了司法中平等和不歧视、由独立和无偏倚的法庭进行公正和公开审理、无罪推定以及其他基本司法保障的重要性。³⁰ 尊重个人的正当程序权利对于确保反恐措施完全符合法治至关重要。然而，由于法律的实际适用不当或法律缺失，被控犯有恐怖主义行为的个人往往无法获得与非恐怖主义案件中的被告相同的正当程序保障和公平审判原则，包括限制其与律师接触的权利，如要求获得安全调查员的许可，³¹ 或使用军事法庭审判平民，而军事法官缺乏独立性。³²

11. 在一些国家，在反恐案件中，通过胁迫获得的供词仍然是可以接受的。³³ 在没有任何进一步支持性证据的情况下，可以根据供词定罪嫌疑人是导致普遍使用酷刑的一个关键因素。³⁴ 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 15 条规定，禁止援引任何通过酷刑获得的口供作为证据，这是刑事司法系统防止虐待的最重要保障之一。根据禁止酷刑委员会的说法，申诉人只需证明他或她的酷刑指控是有根据的。³⁵ 如未能核实供词并非通过酷刑获得，而且不顾酷刑指控、仍在司法程序中使用这种供词，则构成违反《公约》第 15 条的行为。³⁶

12. 在可适用死刑的国家，不符合正当程序和公平审判权的审判尤其令人关切，特别是在强制执行死刑的情况下。一些国家通过了新的法律，规定对一些与恐怖活动有关的罪行判处死刑。³⁷ 在未遵守正当程序和公平审判保障的审判结束时作出的死刑判决构成对生命权的侵犯。³⁸

²⁸ 同上，第 32-33 和 36 段。

²⁹ 见 [A/HRC/28/18](#)，第 49 段。

³⁰ 见大会第 [72/180](#) 号决议，序言部分第十二段，和第 5(f)段；以及人权理事会第 [35/34](#) 号决议，第 25 段。

³¹ 见 [CAT/C/CHN/CO/5](#)，第 12 段。

³² 见 [CAT/C/PAK/CO/1](#)，第 12 段。

³³ 见 [CAT/C/LKA/CO/5](#)，第 31 段；[CAT/C/PAK/CO/1](#)，第 12 段；和 [CCPR/MAR/CO/6](#)，第 23 段。

³⁴ 见 [A/HRC/13/39/Add.5](#)，第 98 段；和 [A/71/298](#)，第 96-100 段。

³⁵ 见 [CAT/C/30/D/219/2002](#)，第 6.11 段。另见 [CAT/C/29/D/193/2001](#)，第 6.6 段。

³⁶ 见 [CAT/C/53/D/514/2012](#)，第 8.7 段。另见非洲人权和民族权委员会，《埃及个人权利倡议和国际人权法律保护中心诉埃及》，第 [334/2006](#) 号来文。

³⁷ 见 [A/HRC/33/20](#)，第 16 段。

³⁸ 见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正审判的权利的第 32(2007)号一般性意见，第 59 段；[A/HRC/39/19](#)。

C. 对言论、集会和结社自由的影响

13. 人权理事会表示严重关切的是，国家安全和反恐立法被滥用，以违反国际法的方式迫害人权维护者。³⁹ 以反恐的名义，对见解、言论、宗教或信仰自由、和平集会和结社自由的权利施加了严重限制。自 2001 年以来，已有 140 多个国家的政府通过或修改了反恐法律，以应对新的或认识到的威胁。⁴⁰ 有些法律在未经适当协商的情况下迅速获得通过。⁴¹ 这些立法中有许多对恐怖主义的定义过于宽泛和模糊，⁴² 最近又对“极端主义”或“暴力极端主义”⁴³ 和“网络恐怖主义”，⁴⁴ 或诸如“偏见行为”、⁴⁵ “煽动社会或阶级仇恨”和“宗教仇恨或敌意”⁴⁶ 等术语作出了过于宽泛和模糊的定义，这些术语容易受到广泛的自由裁量和歪曲解释，可能惩罚合法行使基本自由的行为。将相当于“为恐怖主义道歉”的行为(虽然类似于煽动恐怖主义)定为刑事犯罪，构成了过于宽泛和任意的表达方式，引起了人们对种族和宗教分类的关切。⁴⁷ 消除种族歧视委员会警告不要对“极端主义活动”一词下宽泛的定义，这种定义可能被任意用来压制个人，特别是属于易受歧视群体的个人，如少数民族、土著人民或非公民。⁴⁸

14. 反恐立法还可能对公开报告恐怖行为⁴⁹ 和民间社会组织的运作施加严重限制，例如，当这些组织根据反极端主义立法被归类为“外国代理人”时。⁵⁰ 仅仅存在这种立法，或逮捕、拘留和起诉几个人，就可能使个人背上恐怖分子的污名，并对行使基本自由，包括言论和集会自由权产生不利影响。⁵¹

³⁹ 见人权理事会第 25/18、27/31、32/31 和 34/5 号决议。

⁴⁰ 例如，见 www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte，and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, “Counter-terrorism and border security bill 2018”, 6 June 2018. 可查阅: www.gov.uk/government/collections/counter-terrorism-and-border-security-bill-2018。

⁴¹ 见 CCPR/C/NZL/CO/6，第 13 段。

⁴² 见 CCPR/C/KOR/CO/4，第 20 段；和 CCPR/C/UZB/CO/4，第 11 段。

⁴³ 见 CERD/C/RUS/CO/23-24，第 11 段；和 CCPR/C/TKM/CO/2，第 14 段。

⁴⁴ 见 CCPR/C/KOR/CO/4，第 20 段。

⁴⁵ 见 CCPR/C/BGD/CO/1，第 9 段。

⁴⁶ 见 CCPR/C/KAZ/CO/2，第 13 段。

⁴⁷ 人权高专办，“访问的初步结果：联合国反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员结束对法国的访问”，2018 年 5 月 23 日。可查阅: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23128&LangID=E。

⁴⁸ 见 CERD/C/RUS/CO/23-24，第 11 段。

⁴⁹ 见 CCPR/C/MAR/CO/6，第 17 段。

⁵⁰ 见 CERD/C/RUS/CO/23-24，第 11 段。

⁵¹ 同上。另见 CCPR/C/MAR/CO/6，第 17 段；CAT/C/CHN/CO/5，第 36 段；CAT/C/TUR/CO/4，第 43 段；CERD/C/ECU/CO/23-24，第 20 段；CAT/C/JOR/CO/3，第 29 段；CERD/C/EGY/CO/17-22，第 29 段；CRC/C/ETH/CO/4-5，第 35 段。另见 A/HRC/37/51/Add.3，第 30-31 段。

15. 具有刑事制裁的反恐立法绝不能用于打击和平行使言论、集会或结社自由权利的个人。有效打击恐怖主义的必要性不能被合法地滥用为压制和平批评者、人权活动者或少数群体成员的公共宣传的借口。持有不受国家欢迎的信仰的人有权自由和毫无恐惧地交流信息和意见，并参与和促进建设一个公正的社会。

16. 对定义过于宽泛和模糊的与恐怖主义有关的罪行适用死刑仍是令人严重关切的问题，特别是在这类行为不符合“最严重罪行”的门槛的情况下。联合国人权事务高级专员在第六届世界反对死刑大会上发言说，⁵² 一些国家通过过于模糊的反恐立法将合法行使基本自由定为刑事犯罪。显然，参与和平抗议或批评政府，无论是在私下、网上还是在媒体上，既不是犯罪，也不是恐怖主义行为。在这种情况下威胁或使用死刑是对人权的严重侵犯。⁵³

D. 对隐私权、行动自由和国籍权的影响

17. 大会和人权理事会敦促各国尊重隐私权，包括在数字通信方面的隐私权，并呼吁各国采取措施，确保对隐私权利的干涉或限制不是任意的，受到法律的适当监管，并受到有效监督和适当补救，并审查其关于通信监控、通信拦截和个人数据收集(包括大规模监控、拦截和收集)的程序、做法和立法。⁵⁴

18. 对于允许以反恐名义进行广泛数字监视的法律和监视制度的扩散，有关各方仍存在严重和持续关切，这些法律和监视制度包括：(a) 授权对国民和非国民实行单独和歧视性保护制度的法律；⁵⁵ (b) 强制电信服务提供商长期保留数据并允许当局未经司法授权获取数据的法律；(c) 非法定的国家和国际监视和拦截方案，这些方案允许由情报机构或执法机构对通信和元数据收集进行无限制和不加区别的监视，有时类似于黑客技术，并缺乏程序保障。⁵⁶ 人权事务委员会还感到关切的是，有报道称，情报机构在没有明确的法定授权或明确界定的防止滥用的保障措施的情况下拦截个人通信并使用黑客技术。委员会还感到关切的是，有指控称，总部设在一个缔约国的多家公司一直向有严重侵犯人权记录的政府提供在线监控设备，而且对这类设备的出口缺乏法律保障或监督机制。⁵⁷ 至关重要的是确保这些做法完全符合合法性，对拦截和监视实行充分的程序保障和监督，确保这些方案完全符合相称性、必要性和不歧视原则，并确保获得补救的权利(这需要透明度)真正有效。⁵⁸

⁵² 人权高专办，“世界反对死刑大会”，向布伦德部长和其他人发表的公开声明。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20150&LangID=E。

⁵³ 见 A/71/332，第 33 段。

⁵⁴ 见大会第 72/180 号决议，第 5(i)-(j)段；第 72/284 号决议，第 19-20 段；和第 70/291 号决议，第 19 段；以及人权理事会第 35/34 号决议，第 20 段。

⁵⁵ 见 A/HRC/34/61，第 33 段。

⁵⁶ 同上，另见 CCPR/C/ITA/CO/6，第 36 段；CCPR/C/POL/CO/7，第 39 段；CCPR/C/DNK/CO/6，第 2 段；CCPR/C/GBR/CO/7，第 24 段；和 CCPR/C/USA/CO/4，第 24 段。

⁵⁷ 见 CCPR/C/ITA/CO/6，第 36 段。

⁵⁸ 见 A/72/316，第 47 段；和 A/HRC/34/61，第 35 段。

19. 为应对恐怖主义日益成为一种跨界活动的现象，特别是外国战斗人员造成的风险，一些国家已采取措施，防止人们前往其居住国或国籍国以外的国家从事恐怖行为。安全理事会第 2178(2014)号和第 2396(2017)号决议要求各国采取某些措施，防止外国恐怖主义战斗人员旅行，同时充分尊重国际人权义务。令人关切的是，一些国家扩大了警察没收和暂时保留旅行证件的权力，如果警察有合理理由怀疑某人打算前往国外从事与恐怖主义有关的活动，而一些国家则禁止个人旅行，除非他们有资格获得豁免。⁵⁹ 许多国家正在剥夺或取消被视为外国战斗人员的公民身份，这可能使有关个人及其家庭，包括儿童成为无国籍人。无论何时采取这种措施，都必须尊重正当程序权利以及家庭生活权和儿童的最大利益。⁶⁰ 因强奸、强迫婚姻或与外国战斗人员自愿结合而出生的儿童也可能陷入法律困境，既不能证明其公民身份，也无法获得其父母的公民身份。鉴于由出生证和其他身份证件证实的官方承认的身份对于实现最基本的权利至关重要，因此，所有出生都必须登记，并向父母提供证明其子女公民身份的一切手段。⁶¹

20. 一些国家试图对付跨越国际边界的恐怖主义嫌疑分子，这也导致它们采取侵犯移民和难民权利的措施。在某些情况下，逃离冲突的个人的绝对不驱回权受到侵犯，相关国家缺乏确定酷刑或其他虐待风险的个别程序，⁶² 而其他国家则继续依赖“有保证地递解出境”，这可能无法确保受影响的个人不会遭受酷刑或其他虐待。⁶³ 在某些情况下，据称难民和寻求庇护者的申请被拒绝或撤销，理由是这些申请对国家安全构成威胁，而不允许申请人对这些决定提出质疑。⁶⁴

21. 不驱回的基本原则禁止在有充分理由相信某人将面临遭受酷刑⁶⁵ 或其他严重侵犯人权行为的危险时将其驱逐、遣返或引渡到一国。⁶⁶ 遣送国有责任评估接收国的总体情况和特定个人面临的风险。⁶⁷ 即使不符合获得难民身份资格的个人，或根据《关于难民地位的公约》第三十三条第(二)款被排除在适用不驱回原

⁵⁹ 见 CCPR/C/GBR/CO/7，第 14 段；CCPR/C/AUS/CO/6，第 15 段；和 A/70/371，第 34 段(脚注 50)。

⁶⁰ 联合国反恐执行工作队，《向各国提供的指导意见：针对外国战斗人员威胁的符合人权的应对措施》(纽约，人权高专办，2018 年)。可查阅：www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web%20final.pdf。

⁶¹ 联伊援助团和人权高专办，“在伊拉克境内促进和保护被伊黎伊斯兰国劫持/或位于伊黎伊斯兰国控制地区的性暴力受害者的权利”(巴格达，2017 年)。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMIRreport22Aug2017_EN.pdf，paras. 47-48。

⁶² 见 CAT/C/JOR/CO/3，第 13 段。

⁶³ 见 CCPR/C/GBR/CO/7，第 19 段。

⁶⁴ 见 CAT/C/MKD/CO/3，第 19 段。

⁶⁵ 见 A/HRC/13/39/Add.5，第 238 段。

⁶⁶ European Court of Human Rights, Case of Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom, application No. 8139/09, Judgment of 9 May 2012; 和 CCPR/C/21/Rev.1/Add.13，第 12 段。

⁶⁷ 另见 CAT/C/53/D/492/2012；和 CAT/C/53/D/473/2011。

则之外的个人，仍可能在国际人权法下受到禁止驱回的保护。⁶⁸ 在这方面，禁止酷刑委员会建议，确定不驱回义务原则适用性的国家政策应仅在国家未系统性违反《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》条款的情况下才可依靠“外交保证”，并且之前必须彻查每个案件的案情。委员会还建议，遣送国应建立和执行获得这种保证的明确程序，并建立适当的司法审查机制和有效的遣返后监测安排。⁶⁹

E. 对经济、社会和文化权利及发展权的影响

22. 恐怖主义对经济、社会和文化权利以及发展权的影响是巨大的。恐怖主义行为破坏重要的基础设施，严重影响当地和区域经济。恐怖主义和暴力极端主义团体制造动乱，加剧现有的不安全，并利用不平等、贫穷和治理不善等发展问题。此外，它们加剧不满情绪，造成恶性循环，危害已经边缘化的群体。它们还影响联合国发展机构的工作，并以其人员为侵害目标。⁷⁰

23. 恐怖主义和暴力极端主义团体直接攻击对社会福祉和发展至关重要的人权。由于其中一些团体认为受教育权特别威胁到他们意识形态的传播，因此他们阻止儿童，特别是女孩接受教育。例如，“博科圣地”组织把目标对准了他们认为提供西方课程的公立和私立学校；据估计，2014年至2017年期间，1 500所学校被摧毁，至少有1 280名师生伤亡。⁷¹ 由于“博科圣地”叛乱，更多的儿童、特别是女童和妇女辍学。⁷² 恐怖主义团体还其直接干涉人道主义援助，并直接以人道主义人员为目标，严重损害了民众的健康权。这些挑战往往会使政府资源不堪重负，并加剧已经影响到民众的原有问题。⁷³ 此外，恐怖主义行为对文化生活产生负面影响，包括袭击参加文化活动的艺术家和公民，并给艺术家和文化产业造成自我审查和经济损失。⁷⁴

24. 恐怖主义还造成商业活动、生产和投资减少，各国政府在应对这些长期经济影响方面，面临严峻挑战，尤其是经济规模小或不太多样化或旅游业是关键经济部门的国家。⁷⁵ 虽然恐怖主义具有全球影响，但受冲突影响的国家，尤其是中东和北非、撒哈拉以南非洲和南亚的国家，遭受恐怖主义的经济影响最大。⁷⁶

⁶⁸ 见 A/71/384，第 30 段。

⁶⁹ 见 CAT/C/USA/CO/2，第 21 段。

⁷⁰ 见 A/70/674，第 16-17 段。

⁷¹ 见 S/2017/304，第 59 段。另见 CRC/C/KEN/CO/3-5，第 65(b)段。

⁷² 见 CEDAW/C/NGA/CO/7-8，第 33(a)段。

⁷³ 见 A/HRC/32/32/Add.2，第 83 段。

⁷⁴ 见 A/HRC/34/30，第 45 段。

⁷⁵ 人权理事会请咨询委员会提交一份关于“恐怖主义对享受所有人权和基本自由的负面影响，特别侧重于经济、社会和文化权利”的报告。见人权理事会第 34/8 号决议。

⁷⁶ 经济与和平研究所，《2017 年全球恐怖主义指数》。

25. 然而，各国在打击恐怖主义时必须充分尊重受影响个人的所有人权。侮辱或疏远整个族裔或宗教群体的措施可能导致就业或教育机会方面的歧视。⁷⁷ 在一些国家，军事行动、武装叛乱和恐怖主义行为造成的安全局势，阻碍了人道主义援助和基本社会服务的提供，对妇女享有人权产生了特别不利的影响。⁷⁸

26. 主要影响男子的反恐措施，如强迫失踪、未经审判的长期拘留、特别引渡和强迫驱逐，也对女性家庭成员产生了影响，她们承受着骚扰、社会排斥和经济困难的负担，并损害了她们享有经济、社会和文化权利，如适当住房权和家庭生活权。⁷⁹ 表面上不分性别的措施，例如用于针对社区或集体惩罚社区的驱逐和拆毁房屋措施，以及导致流离失所的其他措施，剥夺了妇女的基本必需品，包括获得充足食物、保健服务和教育的机会。恐怖主义制裁制度也对女性家庭成员的人权产生直接和间接的影响，包括严重的经济困难、严重的精神和身体痛苦以及在某些情况下家庭分离。⁸⁰ 为打击资助恐怖主义而采取的措施，包括关于对恐怖主义或暴力极端主义团体活动地区的物质援助规定和汇款条例，也对妇女和女孩产生了严重影响，特别是因为她们往往承担照顾家庭的角色，需要提供食物、衣服和护理。⁸¹

F. 对平等和不歧视的影响以及对妇女和女童权利及儿童权利的特定影响

27. 恐怖主义团体和暴力极端主义团体旨在破坏多元化的社区结构，其手段包括系统性地蓄意针对宗教团体、妇女、儿童、政治活动人士、记者、人权维护者及男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者群体成员，使他们沦为绑架、酷刑和杀戮的受害者。⁸²

28. 此外，令人关切的是，许多国家为应对恐怖主义，对其认为构成恐怖主义相关风险的整个团体和社区采取了或直接或间接的歧视性政策。某些情况下，仅仅因为某人属于特定种族、族裔或宗教团体，便根据特征类型分析对其实施逮捕、拘留、起诉、法外处决和强迫失踪。⁸³ 前反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员报告了某宗教少数群体受到系统性压迫的问题，并对以下指控表达了关切：审理恐怖主义案件的法院被控拘留和起诉为该少数群体争取更多权利的和平示威者。另一方面，非洲人后裔问题专家工作组不断接到投诉，内容涉及警察搜查中的种族特征分析、政府反恐措施方面的任意干扰，以及旨在打击非法

⁷⁷ 见 CERD/C/TUR/CO/4-6，第 29 段。

⁷⁸ 见 A/64/211，第 25 段；A/HRC/34/30，第 42 段。

⁷⁹ A/64/211，第 30 段。

⁸⁰ 同上，第 40 段。

⁸¹ Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security*(2017)。可查阅：<https://law.duke.edu/sites/default/files/humanrights/tighteningpursestrings.pdf>。

⁸² 见 A/70/674，第 19 段。

⁸³ 见 CERD/C/TUR/CO/4-6，第 29 段；CERD/C/KEN/CO/5-7，第 29 段；CERD/C/LKA/CO/10-17，第 14 段。

移民的举措。⁸⁴ 各国应特别注意针对弱势群体的种族主义仇恨言论和犯罪行为，尤其在发生恐怖主义事件后应特别注意。⁸⁵

29. 在许多区域，恐怖主义团体和暴力极端主义团体通过强迫婚姻、限制接受教育和参与公共生活以及实施性暴力和性别暴力等手段，剥夺了妇女和女童的人权。⁸⁶ 在伊黎伊斯兰国的统治下，妇女和女童遭到贩运和奴役，⁸⁷ 被要求足不出户，剥夺公共生活，并被告知如何着装以及从事何种工作，从而加剧了妇女的从属地位，强化了重男轻女的态度并表现为基于性别的歧视性待遇。⁸⁸

30. 性暴力是恐怖主义团体和暴力极端主义团体使用的一种恐怖主义战术，与这些团体的战略目标、意识形态和资金筹措相挂钩。它被用于推进各项战术要点，包括招募、恐吓民众使其屈从、将社区民众驱离战略要地、通过性贩运获取收入、为获取情报实施酷刑、改变信仰、通过强迫婚姻进行教化；还用于建立、改变或瓦解联结社区的亲属关系。⁸⁹

31. 恐怖主义团体和暴力极端主义团体主要在伊拉克、马里、尼日利亚、索马里和阿拉伯叙利亚共和国实施了强奸、性奴役、强迫婚姻、强迫怀孕和堕胎等各种形式的恶劣的冲突中性暴力，包括将冲突中性暴力作为一种宗教和族裔迫害形式。⁹⁰ 调查委员会认为伊黎伊斯兰国对耶西迪人犯有灭绝种族罪，包括蓄意强奸妇女和最小年仅 9 岁的女童、⁹¹ 实施贩奴、奴役和⁹² 酷刑等性暴力，以及不人道和有辱人格地对待妇女和女童。⁹³ “博科圣地”对妇女和女童实施性奴役、性暴力、强迫婚姻、强迫怀孕和强迫改变信仰，⁹⁴ 据估计，2009 年来至少有 7 000 名女童和妇女在被绑架后和强迫婚姻期间遭到性暴力侵害。⁹⁵ 在索马里，青年党控制区内的妇女和女童面临更高的性暴力风险，⁹⁶ 据报存在强迫结婚、

⁸⁴ 见 [A/HRC/30/56/Add.2](#)，第 95 段。

⁸⁵ 见 [CERD/C/GBR/CO/21-23](#)，第 15 段；[CAT/C/FRA/CO/7](#)，第 14 段。

⁸⁶ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)，《预防冲突、改革司法、保障和平：关于执行联合国安全理事会第 1325(2015)号决议的全球研究》，可查阅 www.unwomen.org/-/media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf，第 222 页。

⁸⁷ 见 [S/2016/949](#)，第 10 段。

⁸⁸ 见 [A/HRC/27/CRP.3](#)，第 48-51 段。

⁸⁹ 见 [S/2015/203](#)，第 83 段。

⁹⁰ 同上，第 82 段。

⁹¹ 见 [A/HRC/32/CRP.2](#)，可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A_HRC_32_CRP.2_en.pdf，第 114 和 122-123 段。

⁹² 同上，第 128 段。

⁹³ 同上，第 130-131 段。

⁹⁴ 见 [A/HRC/30/67](#)，第 38 段。

⁹⁵ 见 [S/2017/304](#)，第 54 段；[CEDAW/C/NGA/CO/7-8](#)，第 15 段。

⁹⁶ 见 [S/2018/250](#)，第 61 段。

贩运和性奴役行为。⁹⁷ 境内流离失所妇女和女童尤其有可能遭受性暴力和性别暴力、童婚、强迫婚姻、人口贩运、强迫卖淫以及被恐怖主义团体绑架用于自杀爆炸和性奴役。⁹⁸

32. 在性别不平等和有害社会规范盛行的情况下，对性暴力的举报仍然不足，原因是污名化、文化和宗教规范、不安全风险和对报复行为的惧怕。这使得受害者因担心“败坏声誉”往往不愿返回其社区；或被逐出社区，只因他们与恐怖主义团体成员牵连犯罪或社区担心他们已经被激进化。因此，受害者可能面临双重伤害：其一是施害者行为造成的伤害，其二是社会回应造成的伤害。耻辱和污名化是性暴力这一恐怖主义战术的内在逻辑，因为它们可以使受害者变成被遗弃者，摧毁凝聚社区的家庭和亲属关系。⁹⁹ 必须采取措施，应对排斥和污名化问题。¹⁰⁰

33. 此外，国家的反恐措施对性别平等造成影响，这些影响仍然未获承认和补偿。并未涉嫌恐怖主义相关罪行的妇女遭到非法拘留和虐待，目的是要获取有关男性家庭成员的情报，胁迫男性恐怖主义嫌疑人提供情报或招供，或帮助解决家庭成员失踪问题。¹⁰¹ 妇女还可能被卷入反恐行动，遭到杀害、骚扰、暴力、安全部队的恐吓，¹⁰² 或被迫离开家园，面临更多的暴力风险。¹⁰³ 向恐怖主义分子提供实质支持以及与恐怖主义分子牵连，包括妇女不报告丈夫涉嫌从事的恐怖主义活动均被定为刑事犯罪。¹⁰⁴ 这一宽泛的罪行定义加上以“排查联络网”为基础的情报收集办法，意味着涉恐分子的家庭成员，包括妻子可能在缺少充分人权保障的情况下被卷入反恐行动。¹⁰⁵

34. 妇女需要得到保护，免遭以涉嫌与恐怖主义团体合作为由进行的骚扰和相当于集体惩罚的行为，如大肆逮捕和拘留妇女和女童的行为。¹⁰⁶ 嫁给或曾经嫁给恐怖主义团体成员的妇女不应被自动视为共犯对待，被控支持伊黎伊斯兰国的妇女必须在确定个人刑事责任的基础上予以公平对待。¹⁰⁷ 此外，必须将顾及性别

⁹⁷ 同上，第 62 段。

⁹⁸ 见 CEDAW/C/NER/CO/3-4，第 10 (b) 段。

⁹⁹ 见 S/2017/249，第 10 段。

¹⁰⁰ 儿基会尼日利亚办事处和国际警觉组织，《坏种：尼日利亚东北部对因冲突相关的性暴力而出生的儿童以及与“博科圣地”有牵连的女童和妇女的看法——研究摘要》(阿布贾和伦敦，2016 年)，www.international-alert.org/sites/default/files/Nigeria_BadBlood_EN_2016.pdf。

¹⁰¹ 见 A/64/211，第 30-31 段。

¹⁰² 见 CEDAW/C/TUR/CO/7，第 36 和 36(a) 段。

¹⁰³ 同上，第 36(b) 段。

¹⁰⁴ 见 CCPR/C/IRQ/CO/5，第 9 段。

¹⁰⁵ 见 A/64/211，第 29 段。

¹⁰⁶ 见 CEDAW/C/NGA/CO/7-8，第 15(b) 段。

¹⁰⁷ 联伊援助团和人权高专办，“在伊拉克境内促进和保护被伊黎伊斯兰国劫持/或位于伊黎伊斯兰国控制地区的性暴力受害者的权利”；A/HRC/30/67，第 81(f) 段。

平等的观点纳入防止暴力极端主义和打击恐怖主义的战略中。¹⁰⁸ 必须将妇女纳入和平谈判、冲突预防、和平建设和冲突后重建工作中。¹⁰⁹

35. 恐怖主义还对儿童造成不利影响。例如，2014 年巴基斯坦一所学校遇袭，造成 142 名儿童死亡。¹¹⁰ “博科圣地”自 2009 年以来招募了至少 8 000 名儿童。¹¹¹ 这些儿童在军事行动期间受雇或被用作人盾，¹¹² 被迫改变宗教信仰，遭到逼婚、强奸、身心虐待和强迫劳动，或被用来指认拒绝加入该团体的人以及未婚妇女和女童。¹¹³ 许多儿童与家人失去联系，不知道父母是否健在，另一些儿童则沦为孤儿。¹¹⁴ 据报，青年党将儿童派往前线，最小的不过 9 岁。¹¹⁵ 在阿拉伯叙利亚共和国，据报沙姆法塔赫阵线招募和使用儿童兵，当地恶劣的经济条件和有限的受教育机会致使儿童为了拿微薄军饷养家糊口而被招募。¹¹⁶ 2015 年，核对了 274 起阿拉伯叙利亚共和国境内的伊黎伊斯兰国招募儿童事件。另外，证实使用儿童兵充当外国作战人员的情况增加，有 18 起涉及儿童的事件，最小的年仅 7 岁。此外，录像片段中出现了儿童行刑者。在伊拉克，伊黎伊斯兰国征募 8 至 18 岁的儿童参加武装冲突。¹¹⁷ 在 2015 年的两起事件中，据报有 1 000 多名儿童在摩苏尔区被伊黎伊斯兰国绑架。¹¹⁸

36. 陷入恐怖主义团体的儿童往往成为严重暴力行为的受害者。幸存者带着身心创伤和污名生活。因此，尤其令人关切的是，许多国家的反恐措施严重影响了儿童权利。一些针对暴力极端主义者的军事解决方案给儿童保护带来了挑战，包括与国家结盟的民兵和自卫团体动员和使用儿童，或军事行动期间儿童遭杀害或残害。¹¹⁹ 任何情况下，接战规则和军事手册都应包含国际人道主义法规定的避免或最大限度降低平民伤亡的习惯规则，同时考虑到儿童可能生活在武装团体控制区内，也可能在遭到绑架或招募后被派往前线。¹²⁰

¹⁰⁸ 见 [CEDAW/C/CHE/CO/4-5](#)，第 16(b)段。

¹⁰⁹ 见 [CEDAW/C/NGA/CO/7-8](#)，第 15(f)段；[CEDAW/C/CHE/CO/4-5](#)，第 16(a)段。

¹¹⁰ 见 [CRC/PAK/CO/5](#)，第 22 段。

¹¹¹ 见 [S/2017/304](#)，第 29 段。

¹¹² 见 [A/HRC/30/67](#)，第 44 段；[S/2017/304](#)，第 70 段。

¹¹³ 见 [S/2017/304](#)，第 32 和 70 段；[A/HRC/30/67](#)，第 44-45 段；

¹¹⁴ 见 [A/HRC/30/67](#)，第 46 段。

¹¹⁵ 见 [S/2016/1098](#)，第 18 和 22 段。

¹¹⁶ 见 [A/HRC/34/CRP.3](#)，第 74 段。

¹¹⁷ 见 [A/HRC/28/18](#)，第 44 段。

¹¹⁸ 见 [A/70/836-S/2016/360](#)，第 65 和 149-150 段。

¹¹⁹ 同上，第 14 段。另见 [CRC/C/KEN/CO/3-5](#)，第 65(a)段。

¹²⁰ 同上，第 14 段。

37. 《儿童权利公约》规定，必须时刻尊重儿童的最高利益，拘留应作为最后手段使用且拘留期应尽可能短。¹²¹ 儿童权利委员会认为，不满 12 岁的最低刑事责任年龄不是国际上可接受的水平。¹²² 各国政府应确保，仅对经评估对他人构成实际危险的儿童犯罪者实施拘留，且拘留仅作为最后手段，期限尽可能缩短，拘留前必须举行司法听证，同时投入更多资源用于开展基于家庭和社区的改造和重返社会方案。¹²³

38. 一些反恐措施对少年和成年人不做区分，或是将与恐怖团体有牵连的儿童视为安全威胁，而非受害者。在尼日利亚，男童到了 17 岁便被自动视为“战斗人员”，儿童由于父母被控牵连“博科圣地”而被剥夺自由，或被用来指认恐怖主义团体的其他成员。¹²⁴ 在索马里，据报儿童在军事和安全行动过程中，包括在大规模安全搜捕或逐户搜查过程中，因据称与青年党有联系而遭抓捕和拘留，或因其家人涉嫌牵连青年党而遭拘留。对被剥夺自由的儿童缺乏人身保护令状和正当程序，一直是一个令人非常关切的问题，一些儿童在没有法律补救的情况下被长时间关押，¹²⁵ 据报拘留期间遭强奸和虐待¹²⁶ 或被军事法院以牵连青年党的罪名判处死刑。¹²⁷ 按照与成年被羁押人相同的制度羁押儿童的做法令人关切。¹²⁸ 在另一个国家，反恐立法允许法院对少年进行审判。¹²⁹ 在一些国家，由于反恐法涵盖的行为极广，实施罪行时未满 18 岁的人因此遭到处决。

39. 因性奴役出生的儿童¹³⁰ 或恐怖主义团体成员的婚生子女可能被视为“敌人的子女”，并可能带着模糊的法律地位生活，而另一些儿童被迫退学并受到人身限制以得到保护。¹³¹ 许多公共当局被要求适当考虑必须防止有人陷入恐怖主义(即“预防责任”)，这一法定责任的设置允许收集、保留、共享个人信息，特

¹²¹ 具体见《公约》第 2、3、6、12 和 37 条。

¹²² 见儿童权利委员会关于少年司法中的儿童权利的第 10(2007)号决议，第 32 段。

¹²³ 保罗·塞尔吉奥·皮涅罗，《暴力侵害儿童问题世界报告》(联合国日内瓦)，可查阅 www.unviolencestudy.org。联合国区域间犯罪和司法研究所，《儿童和反恐》(意大利都灵，2016 年)，可查阅 www.unicri.it/in_focus/files/Children_counter_terrorism.pdf。该报告说明了反恐背景下儿童和少年的特殊脆弱性。2016 年，该研究所启动了为期两年的研究项目，针对潜在外国恐怖主义作战人员和其他存在风险人员评估制定少年改造试点项目的先决条件，以评估五个会员国的反恐法律框架和少年司法。

¹²⁴ 见 S/2017/304，第 37-38 和 41 段。

¹²⁵ 见 S/2016/1098，第 33 段。

¹²⁶ 同上，第 36 段。

¹²⁷ 同上，第 37 段。另见 CRC/C/ARE/CO/2，第 70 段。

¹²⁸ 见 CAT/C/AFG/CO/2，第 17 段；

¹²⁹ 见 CCPR/C/PAK/CO/1，第 21 段。

¹³⁰ 见 CEDAW/C/NGA/CO/7-8，第 15(c)段。

¹³¹ 见 S/2015/203，第 61 段。

别是在未经儿童本人、其家长或法定监护人的同意下收集、保留、共享有关儿童的信息，从而制造了一种怀疑穆斯林群体成员的气氛，也影响了儿童的权利。¹³²

40. 任何情况下以任何方式招募儿童都构成违反国际法，导致暴力和剥削。承认儿童兵是罪行受害者是他们获得赔偿和享受恢复正常生活措施等受害者权利的关键。¹³³ 惩罚性办法没有顾及儿童权利，对重返社会努力造成不利影响。¹³⁴

三. 确保尊重受害者的人权并确保问责

41. 人权理事会第 35/34 号决议强调必须向恐怖主义受害者提供适当的支持和援助，同时根据国际法尊重问责、真相和正义。理事会在决议中吁请各国确保任何因反恐或打击助长恐怖主义的暴力极端主义而采取的措施而受到权利侵犯的人均能诉诸司法、利用正当法律程序和获得有效的补救，侵犯人权行为的受害者能够获得充分、有效和迅速的赔偿，赔偿应酌情包括恢复原状、补偿、康复和保证不再发生。决议强调，有效、公正、人道、透明和可问责的司法制度是一切反恐战略的根本基础。

42. 安全理事会第 2379(2017)号决议要求我设立一个调查小组，由一位特别顾问任组长，以支持伊拉克国内依法惩治伊黎伊斯兰国的努力，调查小组将为此在伊拉克收集、保存和储存关于伊黎伊斯兰国在伊拉克犯下的构成战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪的行为证据。根据决议第 4 段，于 2018 年 2 月 9 日向理事会提交了伊拉克政府可接受的调查小组行动职权范围，并于 2018 年 2 月 13 日获得理事会核准。我正在为迅速建立小组并使其全面开展业务采取必要的步骤和措施并作出必要安排，包括为此设立一个信托基金，接受会员国自愿捐款，以补充经常预算供资。5 月 30 日，我任命了调查小组组长。

43. 近期的经验教训是，有效问责需要国际社会的建设性参与，也是确保国际人道主义法和国际人权法，包括有关原则、规则、标准和最佳做法被充分纳入问责进程，特别是纳入公平审判和正当程序的必要驱动力。必须确保所建议的此类问责机制与适用的联合国条例、细则、政策和标准相符。判处死刑越来越被认为与人权的基本理念不符，特别是与人的尊严和生命权不符，因此我继续建议那些仍然实施和执行死刑的国家暂停执行处决，目标是废除死刑。¹³⁵

44. 为了在恐怖主义袭击发生后充分尊重受害者的权利，各国应对每一一起恐怖主义事件系统地开展及时、彻底、有效、独立的刑事调查，即使犯罪人在袭击中已自杀或被击毙，且无论犯罪人身份是否已确认。此外，必须向受害者及其家属充

¹³² 见 CERD/C/GBR/CO/21-23，第 18 段。另见 CRC/C/GBR/CO/5 第 21(b)段和《儿童权利公约》第 2(2)条。

¹³³ 见 A/70/836-S/2016/360，第 16 段。另见 CAT/C/AFG/CO/2，第 17 段；人权理事会第 35/34 号决议，第 19 段；大会第 72/284 号决议，第 77 段；大会第 70/291 号决议，第 18 段。

¹³⁴ 《儿童权利公约》第 40(1)条。另见人权理事会第 31/30 条。

¹³⁵ 见 A/HRC/36/26，第 53 段。

分通报调查进展情况，必须在不损及被告的情况下，在调查和刑事诉讼的适当阶段允许受害者及其家属发表意见和关切，并予以考虑。¹³⁶

45. 阿富汗 2017 年平均每月有 170 人因地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置而丧生，占冲突中平民伤亡人数的近 10%。联合国地雷行动处针对这一问题向政府地雷行动协调局提供技术咨询援助，并正在倡议增加供资，以支持恐怖主义受害者当前和长期的康复需求。

46. 在区域一级，欧洲人权法院继续捍卫反恐背景下的人权和问责制。继《欧洲保护人权与基本自由公约》(又称《欧洲人权公约》)第 3 条确立受害者了解真相的权利，¹³⁷ 以及裁定欧洲各国合谋实施特别引渡方案违反了绝对禁止酷刑和虐待行为的规定，¹³⁸ 欧洲人权法院就领土内设有“秘密监狱”的国家作出了两项重要判决。在两起案件中，法院裁定，各国通过开展特别引渡合作，使申诉人遭受极为严苛的拘留制度，造成严重的身心伤害，构成了违反《公约》第 3 条的不人道待遇。这两起案件¹³⁹ 不仅对确定国家对反恐期间实施的酷刑所负责任至关重要，对于结束持续围绕特别引渡问题的有罪不罚现象也至关重要。

47. 正如反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员在结束近期国家访问后指出的那样，尽管取得了上述积极进展，但显然仍需再接再厉，报告员发现受害者的权利和需求问题尚未得到充分解决，仍然需要在法律和政策方面给予大量关注。¹⁴⁰ 在调查国家人员在安全和反恐行动期间实施非法和法外处决、绑架、酷刑、虐待、秘密羁押和强迫失踪等严重侵犯人权行为方面进展有限，人权事务委员会对此表达了关切。¹⁴¹ 特别报告员还指出，尽管有大量对酷刑的正式投诉，但似乎尚无一人因这一恶劣罪行被定罪。

48. 安全理事会第 2331(2016)号决议促请会员国将恐怖主义团体性暴力行为的受害者视作罪行受害者来对待。在性暴力和性别暴力方面，积极举措包括设立应急服务资助基金，为危及生命的暴力行为的妇女幸存者提供医疗治疗和临时住所等应急服务，该基金于 2016 年 1 月 31 日由阿富汗总统设立。¹⁴² 然而，许多国家尚未解决性暴力和性别暴力问责问题，具体表现为缺少独立机制，无法调查对

¹³⁶ Laura Dolci, *A Victimless Crime? A Narrative on Victims of Terrorism to Build a Case for Support* (Oisterwijk, Netherlands, Wolf Legal Publishers, 2018).

¹³⁷ 欧洲人权法院, *El-Masri* 诉前南斯拉夫的马其顿共和国案, 申请号 39630/09, 2012 年 12 月 13 日判决书。

¹³⁸ 欧洲人权法院, *Al Nashiri* 诉波兰案, 申请号 28761/11, 2014 年 7 月 24 日判决书; *Husayn(Abu Zubaydah)* 诉波兰案, 申请号 7511/13, 2014 年 7 月 24 日判决书。

¹³⁹ 欧洲人权法院, *Al Nashiri* 诉罗马尼亚案, 申请号 33234/12, 2018 年 5 月 31 日判决书; *Husayn(Abu Zubaydah)* 诉立陶宛案, 申请号 46454/11, 2018 年 5 月 31 日判决书。

¹⁴⁰ 人权高专办, “人权和反恐: 联合国反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员结束对比利时的访问”, 2018 年 5 月 31 日, 可查阅 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23164&LangID=E。

¹⁴¹ 见 CCPR/C/RUS/CO/7, 另见 CAT/C/TUR/CO/4, 第 13 段。

¹⁴² 见 A/HRC/34/41, 第 43 段。

安全部队和恐怖团体对妇女和女童的性别暴力和其他权利侵犯行为的所有指控。¹⁴³ 在一个国家，大多数性暴力案件按照习俗制度来处理，这种做法侧重部族而非幸存者，往往导致幸存者遭受双重伤害(可能被迫嫁给侵害人)，而且不实行震慑未来犯罪行为的处罚。¹⁴⁴

49. 立足人权的对待受害者的办法必须确保问责。人权理事会敦促各国在一旦因采取任何反恐措施或手段而有明显迹象显示其可能违反国际人权法所定义义务时，即迅速进行独立、公正的真相调查，并确保对构成国内或国际法规定罪行的侵害行为的责任人问责。¹⁴⁵ 各国必须确保采取行动，预防和杜绝侵犯和践踏权利行为，以便迅速、彻底、独立、公正地调查对这种侵犯和践踏权利行为的指控，惩罚施害者并确保受害者获得补救和补偿。8 月 21 日纪念和悼念恐怖主义受害者国际日的设立彰显出国际社会致力于表达对恐怖主义受害者和幸存者的敬重和支持，并促进和保护他们充分享受人权和基本自由；¹⁴⁶

四. 结论和建议

50. 恐怖主义行为对全球各地享受公民、文化、经济、政治和社会权利造成严重影响。恐怖主义行为摧毁生命、家庭纽带和社区结构。它们在个人和社区散布恐惧，破坏生计和整个经济。因此，国家不仅有权利，而且也有义务防止和打击恐怖主义行为，这是保护受其管辖的所有人的生命、自由和安全的人权义务的一部分。

51. 根据全球反恐战略的第一和第四个支柱，立足人权的做法和法治是有效打击恐怖主义的唯一办法。此类做法不仅维系了对任何反恐战略都至关重要的社会信任和支持，还防止了催生边缘化和暴力极端主义的受害言论的形成。因此，各国必须确保其为打击恐怖主义而采取的措施符合并完全立足于国际人权法。

52. 受害者的权利是一切反恐工作的核心。确保对恐怖主义行为造成的践踏人权行为和各国反恐措施造成的侵犯人权行为进行问责，打击有罪不罚现象，对于保障受害者了解真相和获得补救的权利至关重要。这也是确保侵犯和践踏人权行为不再发生的关键，因此也是防止未来恐怖主义行为的关键。如果不能切实有效地解决这些问题，将为意图诉诸恐怖主义的人提供滋生土壤，因为随着受害言论的蔓延，恐怖主义分子会利用实际或认定的冤情获取脆弱和遭疏远的民众的支持。¹⁴⁷

53. 大会和人权理事会一再呼吁各国继续以均衡、综合的方式，执行全球反恐战略及其四个支柱。正如前任秘书长在《防止暴力极端主义行动计划》中指出的那

¹⁴³ 见 CEDAW/C/NER/CO/3-4，第 10 (c)段。

¹⁴⁴ 见 S/2018/250，第 61 段。

¹⁴⁵ 见人权理事会第 35/34 号决议，第 24 段。

¹⁴⁶ 见大会第 72/165 号决议，第 1 段。

¹⁴⁷ 联合国开发计划署(开发署)非洲区域局，《非洲的极端主义之路：招募所需的驱动因素、激励因素和临界点》(纽约，2017 年)。可查阅 <http://journey-to-extremism.undp.org>。

样，过去十年着重强调执行支柱二下的各项措施，但常常忽视有关恐怖主义滋长条件和人权的支柱一和支柱四。¹⁴⁸

54. 经更新的联合国反恐架构必须继续开展并深化与各国以及区域和国家伙伴之间的合作，同时与民间社会、妇女、青年和受害者等建立新的伙伴关系，充分、平等地执行战略的各个方面。

55. 在打击恐怖主义时不尊重国际人权法不仅违背了战略的文字和精神，还违反了安全理事会为确保各国反恐工作符合《联合国宪章》以及国际人权法、国际难民法和国际人道主义法等国际法规定的义务所作的指示。¹⁴⁹

¹⁴⁸ 见 [A/70/674](#)，第 7 段。

¹⁴⁹ 例如见安全理事会第 [2199 \(2015\)](#)、[2253 \(2015\)](#)、[2368 \(2017\)](#)、[2385 \(2017\)](#)和 [2396 \(2017\)](#)号决议。