



第七十四届会议

议程项目 118

联合国全球反恐战略

## 联合国系统支持会员国援助恐怖主义受害者的进展情况

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 大会第 [73/305](#) 号决议请秘书长向大会第七十四届会议提交一份报告，说明执行该决议的进展情况，包括对联合国目前与恐怖主义受害者有关活动的评价，着重说明支持会员国通过本国系统援助恐怖主义受害者的自愿供资综合方案等详细备选方案。本报告是在大会第 [72/165](#) 号决议授权的秘书长关于“纪念和悼念恐怖主义受害者国际日”的报告([A/73/599](#))的基础上提出的。

2. 正如秘书长关于联合国系统执行联合国《全球反恐战略》活动的报告指出，恐怖主义已成为保持和平、实现可持续发展目标和实现普遍人权的最严重挑战之一。恐怖主义威胁到许多会员国来之不易的成果，并使其他会员国陷于不稳定和被迫流离失所的恶性循环中([A/74/677](#)，第 2 段)。

3. 普通平民继续在一国领土内发生的袭击和跨界袭击中死伤，这些袭击影响多个民族，造成破坏，使人们流离失所。妇女和女童往往成为恐怖主义团体直接加害的目标，还会遭受贩运人口、强奸和强迫卖淫以及强迫婚姻或强迫怀孕等形式的性别暴力。安全理事会在第 [2331\(2016\)](#)号决议中申明，恐怖主义团体实施的性暴力和贩运人口行为的受害者应被归类为恐怖主义受害者。

#### 二. 联合国各实体和会员国在加强国际合作援助恐怖主义受害者方面取得的进展

4. 会员国对执行大会第 [60/288](#) 号决议所载联合国《全球反恐战略》负有主要责任，包括在执行与维护恐怖主义受害者权利和向其提供必要支助有关的规定方面



负有主要责任。多年来，许多会员国为加强支持这类受害者的活动做出了重大努力。在承认恐怖主义受害者的权利和需要方面取得了令人瞩目的进展，在协商一致通过第六项包含对该战略进行全面审查内容的决议——第 72/284 号决议之后，这方面的工作加快了步伐。秘书处收到了 29 个会员国和 1 个区域组织提交的关于为执行战略而采取的活动的材料(见本报告附件一)，这些材料可应要求从联合国反恐怖主义办公室查阅。秘书处还收到 55 个民间社会组织的反馈，说明它们在解决与打击和预防恐怖主义及助长恐怖主义的暴力极端主义相关的问题上做出的努力，其中包括向恐怖主义受害者提供支助。这些呈件还包括对联合国系统如何支持会员国执行该战略提出的建议。

5. 《联合国全球反恐协调契约》的许多实体也把重点放在支助恐怖主义受害者上。具体而言，作为《全球契约》组成部分的反恐时促进和保护人权与法治及支持恐怖主义受害者问题工作组<sup>1</sup>的任务规定是，根据《全球反恐战略》支柱一和支柱四，支持会员国促进和保护恐怖主义受害者的权利。秘书处收到了工作组 16 个成员(列于附件二)为本报告提供的资料。

6. 本报告第二节介绍并评价了在三个关键领域联合国目前与恐怖主义受害者有关活动的进展情况：(a) 支持恐怖主义受害者的权利和满足他们的需要；(b) 向提出请求的会员国提供联合国能力建设援助；(c) 承认、宣传和提高对受害者问题的认识。第三节介绍了自愿资助综合方案的备选方案，以支持会员国通过国家系统援助恐怖主义受害者。第四节向会员国提出了意见和建议。

## A. 支持恐怖主义受害者的权利和需要

7. 恐怖主义受害者需要有针对性的专门支助，以确保他们的身体、医疗和心理社会需求得到满足，他们的人权得到承认和保护，他们诉诸司法和获得赔偿的机会得到保障。他们还需要援助，以克服在实现这些权利和需求的过程中可能面临的挑战，例如缺乏资源，在获取现有服务时受到限制，跨界袭击以及作为恐怖主义受害者的身份不被承认所带来的困难。安全理事会和大会承认满足包括妇女和女童在内的受害者需要的重要性，包括在第 2242(2015)和第 2467(2019)号决议等关于妇女与和平与安全的决议中。

8. 虽然国际上对“恐怖主义受害者”一词没有商定的定义，但联合国根据国际人权和人道主义框架以及 19 项反恐条约和公约开展工作。恐怖主义受害者不应受到任何歧视，包括基于种族、肤色、性别、年龄、语言、宗教、国籍、政治观点或其他见解、文化信仰或习俗、财产、出生或家庭地位、族裔本源或社会出身、残疾及性取向的歧视。应特别注意解决他们当前、短期和长期的具体需要。认识到这类受害者各不相同，应始终根据他们遭受的伤害，提供对年龄和性别敏感的援助和支持，并应包括人道主义援助、确认、承认(见下文第 19 段)、尊重、赔偿、补偿、有效补救、保护和诉诸司法。

<sup>1</sup> 该工作组由 21 名成员和 3 名观察员组成，由联合国人权事务高级专员办事处担任主席，联合国反恐怖主义办公室担任副主席。

9. 保存恐怖主义受害者的记忆和纪念他们或放大幸存者的声音，可以揭露令人发指的恐怖主义行为中人的真实遭遇，促进其他和平办法，从而在对抗恐怖主义宣传方面发挥重要作用。受害者如果愿意发声，他们应该得到发声的机会，在打击助长恐怖主义的暴力极端主义的努力中发挥决定性作用。

10. 会员国有责任保护其公民免受恐怖主义之害。然而，当袭击真的发生时，袭击的不加以区分性质使得公民没有安全感，给受害者、更广泛的社区和社会留下持久的脆弱感和恐惧感。在某些情况下，受害者无法离开恐怖主义团体控制的地区，这可能使他们被污名化，或被不公平地认为与恐怖主义团体有关联或有从属关系，这可能会造成额外的创伤。恐怖主义受害者有广泛的需求，包括身体、医疗需求和心理社会支持，可能需要立即康复和长期康复，以弥合创伤，加强复原力。在冲突持续的国家，恐怖主义受害者也可能需要人道主义援助和保护。

11. 在冲突环境中工作的联合国人道主义机构在人道主义原则指导下支持受影响人口，确保能够接触到所有需要帮助的平民，无论他们的身份或从属关系如何。这些机构提供医疗、食物、住所和长期康复援助。

12. 随着反恐架构改革的推进，2017年以来，联合国越来越关注恐怖主义受害者的权利和需要。2018年6月，反恐怖主义办公室的联合国反恐怖主义中心启动了全球恐怖主义受害者支助方案。该支助方案旨在声援、提高认识和帮助保护、促进和尊重恐怖主义受害者的权利和需要，并通过广泛的活动提高会员国和民间社会组织援助和支持受害者的能力。该支助方案包括加强受害者网络、同侪参与、工具包、手册、媒体培训课、宣传和外联、纪录片和多媒体产品，包括社交媒体和恐怖主义受害者支助门户网站。该支助方案自启动以来，与受害者、受害者支持团体和会员国举行了圆桌会议和其他会议，倡导受害者的权利和需要。自2018年通过大会第72/165号决议确定纪念和悼念恐怖主义受害者国际日以来，该方案还牵头举办了纪念活动。

13. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)协助会员国加强执法和刑事司法对策，支持恐怖主义受害者，具体做法包括提高认识和促进循证政策和良好做法；政策和立法援助；专门培训、指导和实用工具及资源；提供指导和咨询援助；支持在国家、区域和国际各级加强在支助恐怖主义受害者方面的协调与合作。

14. 保护和促进人权与基本自由问题特别报告员在打击恐怖主义的同时，继续通过报告、国家访问及与各国政府就国内法中受害者保护和受害者地位问题进行实质性接触，倡导受害者的人权。在2019年对比利时、法国和哈萨克斯坦进行国家访问<sup>2</sup>期间，特别报告员强调，恐怖主义受害者及其家人享有获得有效补救的人权，并且国家须承担相应的义务，包括有义务排除恐怖主义行为有罪不罚的任何可能性。

---

<sup>2</sup> 对比利时的访问，见 A/HRC/40/52/Add.5；对法国的访问，见 A/HRC/40/52/Add.4；对哈萨克斯坦的访问，见 A/HRC/43/46/Add.1。

15. 特别报告员还在 2019 年 3 月向人权理事会第 40 届会议发表了一份专题报告 (A/HRC/40/52), 讨论了反恐措施对民间社会的影响, 强调了受害者组织和支助网络的重要作用。倡导受害者权利的受害者协会和民间社会组织应该能够在一个开放的公民空间开展活动, 而不必担心报复。

16. 反恐怖主义委员会执行局倡导恐怖主义受害者的权利, 特别是需要满足他们的人道主义需求。反恐执行局一直在向会员国提出关于各国受害者支助方案和政策的问题, 包括在其代表反恐怖主义委员会进行访问期间也在提出这些问题。这包括在起诉中采取的受害者和证人保护措施, 以及在赔偿和康复方案中采取的措施。

#### 1. 支持恐怖主义女性受害者的权利和需要

17. 冲突和恐怖主义对妇女和女童的影响格外严重。安全理事会第 2242(2015)号决议认识到恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义对妇女和女童人权的影响, 包括在她们的健康、教育和参与公共生活方面的影响, 并认识到必须执行妇女与和平与安全议程的重要性, 将其作为应对恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁的贯穿各领域的优先事项。

18. 安全理事会第 2331(2016)、2388(2017)和 2467(2019)号等决议承认与冲突有关的性暴力是恐怖主义的一种策略, 并呼吁在预防和应对与冲突有关的性暴力问题时采取以幸存者为中心的做法。恐怖主义团体通过性别暴力, 尤其是性暴力, 特别以妇女和女童为目标, 以此作为实现战术、战略和意识形态目标的手段。恐怖主义女性受害者在试图伸张正义和寻求补救时, 继续受到歧视, 被污名化, 往往再次遭受创伤和二次伤害。

19. 根据《联合国为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》(大会第 40/34 号决议, 附件), 并如联合国其他报告和决议<sup>3</sup> 所强调的那样, 在刑事司法过程中回应和解决所有受害者的需要包括考虑到性别和年龄因素。应为因与冲突有关的性暴力而生育子女的妇女作出规定, 包括采取措施防止她们被污名化。在刑事诉讼中承认恐怖主义的受害者并公开强调恐怖主义的人类代价, 是承认受害者人性的重要组成部分。承认受害者人性的其他方式包括确保采取适当措施, 保护受害者的安全、身心健康、尊严和隐私。这些做法是有效保护恐怖主义受害者, 包括性暴力和性别暴力受害者, 并承认他们的需求和权利的关键。受害者能够在不受恫吓或报复的情况下参加诉讼对维持法治至关重要, 也有助于加强各国将恐怖分子绳之以法的能力。

20. 联合国已采取若干步骤满足恐怖主义女性受害者的需要。例如, 在毒品和犯罪问题办公室的出版物《关于刑事司法应对恐怖主义措施的性别层面手册》中, 强调必须将性别层面纳入刑事司法进程的所有方面, 包括在面谈中保持对性别问题的敏感认识, 向恐怖主义受害者提供保护和支助, 以及追究恐怖主义团体对性暴力和性别暴力行为的责任。此外, 毒品和犯罪问题办公室与联合国人权事务高级专员办

<sup>3</sup> 包括秘书长关于恐怖主义对享有人权影响的报告 (A/73/347)、人权理事会第 35/34 号决议以及特别报告员提交人权理事会的关于根据确保受害者人权的框架原则在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由的报告 (A/HRC/20/14)。

事处(人权高专办)和冲突中法治和性暴力问题专家组一道,于2019年12月2日启动了关于刑事司法应对恐怖主义措施的性别层面的尼日利亚培训模块。

21. 联合国制止冲突中性暴力行动网寻求将联合国系统的工作与结束冲突中性暴力的目标结合起来。在这一框架下,联合国儿童基金会、国际移民组织和联合国人口基金努力确保性暴力和性别暴力的幸存者,包括被强奸后所生儿童和被认为与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)有关联的人得到专门服务,包括在阿富汗和伊拉克。2018年1月,联合国与欧洲联盟共同发起“聚光灯倡议”,目标是结束针对妇女和女童的一切形式的暴力行为。通过该倡议继续强调,必须采取以受害者为中心的办法预防暴力、向幸存者提供服务和改革刑事司法系统。2019年,联合国根据这一倡议,在加勒比、中亚和太平洋推出了14个新方案,补充非洲和拉丁美洲已有的方案。

22. 2019年10月30日,冲突中性暴力问题秘书长特别代表启动为冲突相关性暴力幸存者设立的全球幸存者基金。设立该基金是基于这样一个事实,即与冲突有关的性暴力被有系统地用来恐吓个人和整个社区。该基金推动采用幸存者视角,旨在促进与前线服务提供者、捐助者、私营部门实体、政府和幸存者建立伙伴关系,帮助当地社区制订解决方案,并为幸存者提供获得赔偿的机会。2019年3月和7月,特别代表分别与马里和索马里政府签署了关于防止性暴力的联合公报,这两个国家认识到必须让妇女参与反恐,支持立法和政策改革以加强防止性暴力,加强问责,为幸存者和被强奸后所生儿童提供服务、生计支持和赔偿,并让部落和宗教领袖参与防止性暴力。

## 2. 支持恐怖主义儿童受害者的权利和需要

23. 一些儿童曾是恐怖主义行为的受害者或目击者,与恐怖主义团体的成员有关系,或与这些团体相关联。受恐怖主义行为影响的儿童和年轻人需要有针对性的专门、个别的支助,满足他们短期、中期和长期的需要,因为他们对暴力和死亡的看法与成年人不同,往往更容易受到恐怖主义行为的影响。恐怖主义组织招募了数以千计的儿童,包括通过互联网招募。他们利用儿童作为自杀式袭击者、人体盾牌,并在他们的组织中扮演各种辅助角色。儿童跟着家人被迫旅行,有时是在误导的情况下旅行,特别是前往伊拉克和叙利亚阿拉伯共和国受冲突影响的地区。

24. 安全理事会第2427(2018)号决议规定,被武装团体招募的儿童应主要被视为违反国际法行为的受害者。联合国于2019年发布的与联合国列名的恐怖主义团体有关联的妇女和儿童的保护、遣返、起诉、改造和重返社会的关键原则也明确指出,应首先将儿童视为受害者,并强调采取的任何措施都必须符合儿童的最佳利益。鉴于恐怖主义团体为确保儿童参与恐怖主义相关行为或罪行使用了多种方法和策略,该原则尤其适用于被这些团体招募和剥削的儿童。这些策略包括诱骗儿童、提供资金或其他物质奖励以及强迫招募。儿童享有在所有情况下都适用的特殊权利和应受到的保护,无论儿童的年龄、性别或其他身份,包括实际或被认为的家庭或个人从属关系。因此,根据安全理事会第2427(2018)号决议,必须向儿童提供适当的照护和支助。该决议强调,必须提供重返社会和康复援助,为受影响儿童提供获得保健、心理支持和教育的途径。

25. 联合国一直致力于就如何尊重、保护和维护与外国恐怖主义作战人员有关联的儿童的权利问题，为会员国制定明确的指导方针。这些指导方针包含在报告、简报和手册中，包括人权高专办的出版物《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》、反恐怖主义委员会执行局向该委员会提交的关于遣返与伊黎伊斯兰国有关联的妇女和儿童的分析简报、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(A/HRC/40/28)、毒品和犯罪问题办公室的出版物《关于被恐怖主义和暴力极端主义团体招募和剥削的儿童的手册：司法系统的作用》以及分别关于预防、康复和重返社会、司法进程和对策的三个培训工具。该手册与毒品和犯罪问题办公室的出版物《与恐怖主义和暴力极端主义团体有关联的儿童待遇路线图》互为补充。2019年，反恐怖主义办公室和联合国反恐怖主义中心推出了题为《受外国作战人员现象影响的儿童：确保以儿童权利为中心的做法》的手册。上述所有这些出版物和能力建设工具都指出，最重要的一点是将儿童作为受害者对待，必须根据适用的国际法，特别是《儿童权利公约》，首要考虑儿童的有效康复和重新融入社会及其保护和最佳利益。

26. 自2018年以来，毒品和犯罪问题办公室在非洲、亚洲和中东为会员国举办了10场关于反恐背景下招募儿童、康复和儿童司法的区域能力建设活动。毒品和犯罪问题办公室还向哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、尼日尔、尼日利亚和乌兹别克斯坦政府提供专门援助，通过提高认识、加强政策、立法以及提高刑事司法和保护行为体的能力，满足因性别或年龄而特别容易受到影响的受害者的具体需求。

27. 受冲突影响儿童问题秘书长特别代表办公室通过监测和报告机制，提供严重侵犯儿童行为的数据，例如安全理事会指认的恐怖主义团体等武装部队和武装团体招募和使用儿童的数据。2019年10月，特别代表与索马里国防部长签署了加强索马里境内武装冲突中儿童保护路线图。该路线图旨在加快执行2012年签署的一个行动计划，以结束和防止政府安全部队招募、利用、杀害和残害儿童的行为。特别代表和国防部长还启动了建设和平基金，用以防止招募儿童，支持查明以前与武装部队和武装团体有关联的儿童，并帮助他们重返社区。

## B. 提供能力建设和技术援助

28. 加强会员国的努力以更好地支持恐怖主义受害者一直是联合国系统的一个关键优先事项。大会第73/305号决议敦促反恐怖主义办公室和毒品和犯罪问题办公室通过提供技术援助等方式，建设会员国援助受害者的能力。因此，联合国在国际、区域和国家各级向会员国提供了能力建设援助，以加强对恐怖主义受害者的支持，包括为此开展确保受害者诉诸司法和为制定反恐战略提供协助等各种活动。

29. 秘书长关于防止暴力极端主义行动计划的报告(A/70/674)建议，国家行动计划应是多学科的，需纳入广泛政府行为体(包括民间社会)的意见，通过加强国家法律框架、提供诉诸司法的机会和与社区接触等方式，使法律面前人人平等和享受平等法律保护的原则更受尊重。

30. 反恐怖主义办公室力求通过联合国反恐怖主义中心关于预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的全球政策援助方案来落实这一办法。该方案旨在确保会员国将受害者的权利和需求牢牢置于预防和打击暴力极端主义的努力的中心，其中包括在国家行动计划和战略中突出受害者的作用。该方案为各区域和各国制定预防和打击暴力极端主义的计划和战略提供一致的政策指导支持，其中包括开展活动，加强支持恐怖主义受害者的各项努力。例如，通过该方案，提供了关于受害者保护措施的培训，以建设执法官员的能力，并推动采取举措，通过沟通策略培训使受害者发出更大声音。2019年10月，海湾阿拉伯国家合作委员会在利雅得为打击暴力极端主义中心网络举办了第二期讲习班，其间联合国反恐怖主义中心生动阐述了以受害者为中心的预防和打击暴力极端主义的方法，作为推荐的良好做法。2019年11月，在加拿大蒙特利尔举行的全球反恐论坛打击暴力极端主义工作组会议上，联合国反恐怖主义中心再次将这一方法作为良好做法加以推荐。

31. 同样，联合国开发计划署(开发署)为以下20个国家制定和实施关于预防和打击暴力极端主义的国家行动计划提供了支持：贝宁、中非共和国、乍得、吉布提、埃塞俄比亚、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、马来西亚、马尔代夫、马里、尼日尔、尼日利亚、菲律宾、索马里、苏丹、多哥、突尼斯、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。在行动计划中，受害者的权利，包括补救的权利以及其他公民、政治、经济、社会和文化权利得到增进、保护和尊重。

32. 通过2019年6月的联合国消除仇恨言论战略和行动计划，推动采取措施加大对所有受害者的支持力度，包括倡导采取补救办法、诉诸司法和心理咨询。

33. 联合国反恐怖主义中心恐怖主义受害者支助方案的一个关键内容是向会员国、受害者和受害者协会提供能力建设援助，以加强其对恐怖主义受害者的支持，确保这些受害者的人权得到充分保障。为此，支助方案为受害者协会和相关民间社会组织编写了两本手册，以便在援助恐怖主义受害者、保护他们权利、民间社会与会员国开展合作以援助和保护受害者、受害者参与决策进程和预防措施等关键领域更好地支持受害者。联合国反恐中心于2018年6月推出了《支持非洲和中东受害者协会的良好做法手册》，并将于2020年推出《亚太地区民间社会组织援助、保护和支持恐怖主义受害者的原则和准则》。

34. 毒品和犯罪问题办公室正在开发名为“从恐怖主义受害者到和平使者：战略方针”的资源工具，政策制定者、实施者和民间社会行为体，特别是受害者协会，将该工具用于加强恐怖主义受害者的韧性，并动员他们发声，作为更广泛的全政府、全社会打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的预防和打击暴力极端主义努力的一部分。毒品和犯罪问题办公室还在中亚、南亚和东南亚建立了预防和打击暴力极端主义网络，以进一步加强这些努力。

35. 其他能力建设举措的重点是加强会员国的回应，确保恐怖主义受害者诉诸刑事司法。目前正在根据罪行的特点制定支持受害者权利的干预措施，为受害者伸张正义。为加强会员国的问责机制，联合国各机构与会员国进行合作，让各国根据包括人权义务在内的国际法义务，建设司法机构和安全机构的能力，以建立有

效和负责的国家刑事司法制度，包括起诉恐怖主义犯罪、建立证人和受害者保护机制以及促进司法机构和安全机构之间的对话。

36. 促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组(联合国调查组)将伊黎伊斯兰国罪行的幸存者及其受害者家属的经历和需求牢牢置于其使命的中心。联合国调查组支持伊拉克努力确保将曾实施可能构成战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪行为的达伊沙/伊黎伊斯兰国成员绳之以法。2019年8月，联合国调查组和伊拉克政府协助受害者在第三国法院提供证词，此后又有三个会员国也要求提供类似的援助。

37. 联合国其他实体也提供了专门援助，以进一步支持会员国的努力。例如，国际刑事警察组织提供专门小组，通过其事件应对小组协助国家执法部门应对事件，2019年1月15日内罗毕河滨路建筑群遭袭后在肯尼亚开展工作，2019年4月21日斯里兰卡发生恐怖主义袭击后在科伦坡开展工作。

### C. 认可、宣传和提高公众认识

38. 自全球反恐战略第六次审查以来，国际、区域和国家各级的发展动向显示出对受害者的支持，从象征性的声援转变为更有力的参与，以增进受害者权利和满足受害者需求。这体现在大会最近通过两项关于恐怖主义受害者的里程碑式的决议，以及设立了由会员国主导的恐怖主义受害者之友小组。确定8月21日为纪念和悼念恐怖主义受害者国际日(第72/165号决议)标志着国际社会声援受害者。第73/305号决议则更进一步，强调会员国对受害者的承诺，特别是呼吁制定全面援助计划，以支持恐怖主义受害者。

39. 2019年9月24日，恐怖主义受害者之友小组主席阿富汗和西班牙以及反恐怖主义办公室和联合国反恐怖主义中心共同主办了恐怖主义受害者之友小组的首次部长级会议。会上通过了该小组2020年行动计划，包括支持原定于2020年6月在联合国总部举行但因2019冠状病毒病(COVID-19)推迟的首届全球恐怖主义受害者大会。

40. 联合国系统也更加注重通过会议和活动以及包括社交媒体在内的多媒体产品支持恐怖主义受害者。一些联合国实体也利用多媒体，特别是纪录片，作为聚焦和放大受害者声音的有效方式。例如，反恐怖主义办公室推出了“恐怖主义受害者纪录片系列”，开发署启动了“#生活在极端条件下”的倡议，该倡议继续制作视频，讲述亚洲受恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义影响的人们(包括受害者)的人物故事。

41. 支持恐怖主义受害者门户网站是一个内容广泛的多语种网站，使受害者及其家人和社区可更便捷地获取资源和信息。该网站有一个用于播放纪录片(包括联合国反恐怖主义中心对受害者和专家的客座采访系列)的关键多媒体组件以及社交媒体和宣传产品。该门户网站2014年6月推出，截至2019年12月31日，页面浏览量已达568 499次。2019年的页面浏览量为126 738次，比2018年增长81%。2019年，在阿富汗、尼泊尔、新西兰和斯里兰卡发生恐怖袭击后，所记录

的浏览量激增。浏览量在 2019 年 8 月 20 日至 22 日纪念和悼念恐怖主义受害者国际日的纪念活动期间达到最高值。

42. 负责反恐怖主义办公室的副秘书长继续强调受害者发挥作用的重要性，参加纪念恐怖主义受害者的活动和以他们为主题的活动，并协同努力在纽约和国外会见恐怖主义受害者，包括来自阿富汗、法国、印度尼西亚、哈萨克斯坦、菲律宾和西班牙的受害者。2019 年 6 月 3 日，副秘书长在纽约会见来自世界各地的青年受害者时指出，他们传递的信息非常重要，他们的经历和想法有助于制定关于受害者的政策和项目。

43. 2019 年全年，反恐怖主义办公室，特别是通过其反恐怖主义中心，继续呼吁响应受害者的不同需求和提高各方对这些需求的关注，并参加在比利时、法国、西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国等地举行的专家研讨会、国际会议和圆桌讨论。2019 年 11 月，反恐怖主义办公室在纽约与以色列创伤和韧性中心举行了一次便当午餐会，讨论如何针对具体情况抚平创伤和加强韧性。反恐怖主义办公室还参加了 2019 年 11 月在法国尼斯举行的第八届恐怖主义受害者国际大会。反恐怖主义办公室还在大会期间举办了“恐怖主义的幸存者：韧性的力量”图片展。2019 年 12 月 3 日，联合国反恐怖主义中心与恐怖主义受害者之友小组共同主办了关于国际法学家委员会出版物《恐怖主义受害者的人权：精选国际原始资料汇编》的介绍，随后与特别报告员进行了讨论。

44. 纪念和悼念恐怖主义受害者国际日仍然是一个重要的里程碑，使国际社会能够声援受害者，倡导受害者的权利和需求并提高各界对此的认识。为了强调倾听受害者声音的重要性并认识和了解他们的经历将如何有助于加强韧性，联合国组织了以下以韧性为重点的 2019 年国际日纪念活动：

(a) 8 月 20 日，发布了纪录片《面对恐怖主义的韧性：喀麦隆和尼日利亚受害者的声音》，随后与来自澳大利亚、德国和美利坚合众国的恐怖主义受害者进行了圆桌讨论。60 多人参加了这次活动。

(b) 8 月 21 日，秘书长与恐怖主义受害者之友小组以及来自加拿大、肯尼亚和联合王国的恐怖主义受害者一道，在纽约举办题为“恐怖主义的幸存者：韧性的力量”的摄影展。包括 60 个常驻代表团、民间社会组织和受害者协会在内的 220 多人参加了活动。联合国网络电视对活动进行了现场直播，联合国支持恐怖主义受害者门户网站对活动进行了专题报道。该摄影展展示了来自 20 个国家的受害者的韧性。在维也纳，毒品和犯罪问题办公室与恐怖主义受害者之友小组共同主席和尼日利亚携手巴塔克兰和于特岛恐怖袭击的幸存者一起纪念国际日。

(c) 8 月 22 日，在联合国总部组织了一次阿根廷、印度尼西亚、肯尼亚、联合王国和美国受害者参加的活动，会员国、民间社会和恐怖袭击幸存者共 40 多人参加了活动。讨论重点是如何在短期和长期最好地为受害者的需求提供支持。为了提高全球对国际日的认识，反恐怖主义办公室与全球传播部合作开展了一项社交媒体运动，使用了话题标签#恐怖主义幸存者、视频信息、社交媒体信息、虚拟图片展、短视频和一部纪录片。全球的联合国各办事处、联合国维持和平特派

团和联合国新闻中心以及会员国也参与了这一运动，使用该话题标签编写自己的信息或发布宣传推文。该话题标签的受众超过 1 500 万个社交媒体账户，总共产生 1 500 条推文。

(d) 联合国新闻中心用阿拉伯语、汉语、英语、法语、斯瓦希里语、葡萄牙语、俄语和西班牙语制作了一系列以恐怖主义受害者为主角的视频故事。澳大利亚、比利时、中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、科威特和尼日利亚等世界各国的媒体机构发表了关于国际日的文章。

(e) 联合国伊拉克援助团、联合国阿富汗援助团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国阿卜耶伊临时安全部队以及联合国日内瓦办事处举行了专门纪念国际日的活动。反恐怖主义办公室还支持其民间社会网络在非洲、亚洲、欧洲、中东和北美开展国际日纪念活动，并分享了虚拟展览的链接。

### 三. 支持受害者权利和满足其需求的供资机制备选方案

45. 在大会第 73/305 号决议中，认识到援助制度对于满足恐怖主义受害者及其家属的需求以及促进和保护他们的权利的重要性。该决议要求提出详细的备选方案，从而可以通过一个供资机制建立根据国家援助计划制定的自愿供资综合方案，支持会员国对恐怖主义受害者的援助。任何此类计划的目标都将是双重的：首先，加强向提出请求的会员国提供联合国反恐能力建设援助，以援助和支持恐怖主义受害者；第二，协助会员国制定全面的援助计划，包括法律、医疗、心理、物质和其他援助。

46. 在与恐怖主义受害者之友小组、联合国各实体和反恐时促进和保护人权与法治及支持恐怖主义受害者问题工作组等机构协商的基础上，可以探讨以下三种可能的备选方案。由于将要制定的方案的性质和方法以及可能执行的任何活动，这些备选方案在系统中都有既定先例，而且复杂程度各异。其他需要考虑的因素侧重于建立任何结构和进程的速度，以及它们的运作效率。这三个备选方案都作为指南提出，说明最初可以制订的内容，以及如果需要，如何在制订方案的适用阶段利用它们。

47. 第一，可以在现有的联合国反恐怖主义信托基金内设立恐怖主义受害者分基金。信托基金根据其任务规定和大会第 71/291 号决议，为反恐怖主义办公室的活动提供财政支助。该分基金的职权范围将限于联合国信托基金现有的条款和条件范围内。分基金将有助于制订一个更新和强化的恐怖主义受害者方案，反映出各方一致认为需要一个全面的受害者方案支持会员国。即将与主要利益攸关方协商起草最新工作方案，这些利益攸关方包括联合国全球反恐契约反恐时促进和保护人权与法治及支持恐怖主义受害者问题工作组，以及其他相关契约工作组、捐助者和受益国、受害者和民间社会组织。分基金可以立即开始接受捐款，使联合国和非联合国执行伙伴能够迅速为提出请求的会员国执行方案活动。该机制可以立即设立，没有相关的设立成本。

48. 第二，可以设立一个新的、单独的联合国恐怖主义受害者信托基金。这一机制需要制定职权范围和建立适用的行政结构。方案产出将取决于在特定时间段内达到必要的目标额，以便启动方案活动并支付相关费用。这个备选方案需要与利益攸关方、特别是会员国进行更广泛的协商，因此比第一个备选方案需要更多的时间来设立。

49. 第三，反恐怖主义办公室与开发署合作，可以通过联合国开发署多伙伴信托基金办公室设立一个多伙伴信托基金，以执行这一方案。这一备选方案将设立一个联合国机构间联合捐款和多实体供资机制，其方案工作将每年报告一次。设在联合国秘书处系统之外的多伙伴信托基金办公室将担任托管人或行政代理机构，协助基金的设计，确定其职权范围，管理基金，通过多伙伴信托基金办公室“门户”网站合并和发布关于其所有活动的报告。还将设立一个指导委员会，以决定基金的战略方向，批准所有资金分配，并监督基金的运作。建立多伙伴信托基金需要捐助者提供 500 万美元的初始供资认捐。在启动的第一年内，必须制定对性别问题有敏感认识的受害者综合方案和长期捐助者动员战略。

50. 三个供资机制中的每一个都有其自身的结构和行政复杂性、报告要求和所需的供资水平。每个机制都需要联合国各实体、会员国、民间社会和其他伙伴进行不同程度的协调和协作，以确保成功实施受害者方案。每个供资机制都将影响到如何能够迅速实施方案，以及方案将如何不仅与主要合作伙伴和利益攸关方互动，还将极大地影响和造福世界各地的受害者。

#### 四. 结论意见和建议

51. 过去几年，国际社会为维护受害者权利采取了重要而具体的步骤。我感谢会员国对联合国行动的不可或缺的支持，这些行动将受害者作为我们预防和打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的所有努力的关键。我关于纪念和悼念恐怖主义受害者国际日的报告中的许多建议已得到执行。联合国系统召集会议讨论受害者的权利，并开发了支持会员国和民间社会保护受害者努力的工具。联合国系统还开展了能力建设工作，并通过确定专门纪念和悼念恐怖主义受害者的国际日声援受害者。所有这些行动以及联合国在支持恐怖主义受害者的需要和维护其权利方面取得的进展，都是努力工作、倡导和外联的结果。然而，正如我在上述报告中指出，根据大会第 72/165 号决议，在支持受害者方面需要更强、更持续的协调一致。会员国不妨加强与受害者和包括民间社会组织在内的其他利益攸关方的合作，以交流专门知识、收集数据、找出差距和解决办法，并分享良好做法。

52. 《联合国全球反恐协调契约》工作组的设立试图解决“全球反恐战略”四大支柱重点不平衡的问题，其中支柱四仍然是进展最小的支柱。最近重焕活力的反恐时促进和保护人权与法治及支持恐怖主义受害者问题全球契约工作组努力确保更广泛和更多样化的实体参与援助恐怖主义受害者。因此，全球契约工作组能够根据其工作计划增加关于受害者的活动数量。这在一定程度上确保了在与受害者合作和为受害者开展工作时全系统范围内的一致努力。然而，缺乏专门用于恐

怖主义受害者的专项和可持续资金意味着，其中许多努力仍然是临时性而不是战略性、长期和可持续的努力。

53. 反恐怖主义办公室试图通过其联合国反恐怖主义中心恐怖主义受害者支助方案加强这种一致性。反恐办还维持着恐怖主义受害者支助门户网站，该门户网站已成为受害者和广大社区查找关于受害者和促进受害者利益的信息和资源的重要机制。我敦促会员国通过提供及时和相关的捐款和持续的资金继续支持门户网站。自门户网站设立以来，受害者利用会员国向门户网站提供的信息，了解其国家政府为支持他们而采取的前进方向和行动。事实证明，这是一种宝贵的资源，只有以当前和准确的信息为依据才能保持相关性和有用性。

54. 与此同时，仍必须继续消除助长恐怖主义和暴力极端主义的条件，并了解其驱动因素。我敦促任何支持受害者的行动——无论恐怖主义发生在冲突地区还是非冲突地区——都应以下列关键要素为基础：

(a) 为落实受害者权利而采取的一切措施应符合会员国根据包括国际人权法、国际人道主义法和国际难民法在内的国际法以及国际标准和安理会有关决议承担的义务；

(b) 必须以同情的方式对待恐怖主义受害者并尊重他们的尊严、隐私和家庭生活，同时必须遵循力求维护其权利、尊严和福祉的“不伤害”总原则；

(c) 需要在短期、中期和长期对受害者的需求作出对性别问题有敏感认识的反应，使其能够获得有效、快速和适当的援助，包括法律、医疗、心理社会、物质和精神援助和支持，并了解这些需求是相互关联的；

(d) 任何应对措施都必须采取以权利为基础、以幸存者为中心而且对性别和年龄有敏感认识的做法，包括不歧视和平等待遇。

55. 会员国在制定本国针对恐怖主义受害者的全面援助计划时也不妨考虑这四个要素，该计划以受害者和受害者权益倡导者的观点为基础，促进所有受害者的最佳利益，包括妇女、男子、女童和男童的权利和需求。在这方面，会员国不妨考虑如何与联合国合作，根据本报告第三节中的三个供资备选方案，进一步加强这些方案。这些备选方案详细说明了可用于加强向提出请求的会员国提供联合国能力建设和技术援助以制定其国家援助计划的供资机制。虽然所有三个备选方案都有其优点和挑战，但如第一个备选方案所述，一个扩大的恐怖主义受害者方案将确保在现有架构内立即向会员国提供援助和支持。

56. 恐怖主义受害者之友小组的成立和最近关于恐怖主义受害者问题的大会决议都是里程碑，将加强国际社会以协调一致、持续和合作的方式为促进所有恐怖主义受害者的最佳利益开展工作的能力。在这方面，联合国继续随时准备协助提出请求的会员国。

57. 会员国继续在国际一级注重恐怖主义受害者的权利和需求，在国家一级注重援助受害者也很重要。各个会员国制定国家全面援助计划将是朝着建立可持续的国家机构和机制迈出的重要一步，这些机构和机制可以有效地实现恐怖主义受害

者的权利和满足他们的需求，特别是当他们寻求对其法律、社会、经济和医疗挑战的救助和补救时。这种努力将得益于全社会办法的补充，包括民间社会组织的参与，特别是受害者权益倡导团体和协会的参与。民间社会地位独特，可以理解恐怖主义受害者的需求和利益并提出受害者的关切。受害者协会可以在提供便利、宣传和合作方面在受害者和国家政府行为体之间发挥关键作用。

58. 会员国还不妨考虑制定特别涉及恐怖主义受害者短期至长期权利、利益和需求的国家立法，包括认识到妇女、男子、女童和男童受害者各自的经历和需求，并确保向受害者及其家人提供对性别问题有敏感认识的全面支持和援助。应缩小会员国对恐怖主义受害者的承诺与在国家一级有效履行此种承诺之间的差距。国家做法广泛多样，会员国不妨从有效实施有利于恐怖主义受害者的做法和立法的管辖区寻求示范立法、良好做法和经验教训。联合国继续随时准备通过制定示范立法等手段，在这方面支持会员国。

59. 促进和保护权利以及满足包括妇女和儿童在内的平民人口的需求仍然最重要，但往往被忽视。必须为所有恐怖主义受害者提供量身定制、对性别敏感和适龄的服务和支持。恐怖主义受害妇女和儿童在刑事司法系统的所有阶段都需要特别保护，在调查和随后诉讼的所有阶段都需要受到保护，特别是在刑事诉讼期间作为证人作证方面。

60. 原定于 2020 年 6 月 30 日在联合国举办的第二个反恐周期间召开的第一届联合国全球恐怖主义受害者大会推迟举行(见上文第 39 段)，其目的是为支持受害者的良好做法、方案 and 政策的交流提供便利。全球受害者大会将促进会员国、受害者、受害者协会、民间社会组织、专家和学者之间就维护恐怖主义受害者的权利和满足他们的需求进行真诚的倾听、对话和互动，其目的是再接再厉，巩固国际社会为支持恐怖主义受害者权利和需要所作的努力，并将这些努力转化为国家一级切实和可持续的促进性别平等行动。

## 附件一

### 补充资料：秘书处从会员国和区域组织收到的资料清单

秘书处已收到欧洲联盟和下列 29 个会员国关于其执行“联合国全球反恐战略”活动的资料，会员国可在提出要求后从反恐怖主义办公室获得这些资料：阿尔巴尼亚共和国、阿尔及利亚、澳大利亚、比利时、保加利亚、布基纳法索、加拿大、中华人民共和国、哥伦比亚、阿拉伯埃及共和国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、意大利、肯尼亚共和国、黎巴嫩、马来西亚、马耳他共和国、毛里求斯共和国、摩洛哥王国、菲律宾共和国、俄罗斯联邦、塞尔维亚共和国、西班牙、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其。

## 附件二

### 补充资料：联合国各实体支持“联合国全球反恐战略”的活动

《联合国全球反恐协调契约》(反恐契约)各实体积极努力，推动会员国均衡实施联合国全球反恐战略的四大支柱。秘书处收到了以下 16 个实体为编写本报告提供的资料：联合国反恐怖主义办公室(反恐办)和联合国反恐怖主义中心(反恐中心)；联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)、联合国开发计划署(开发署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、负责暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室、反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员(特别报告员)、法律事务厅(法律厅)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国地雷行动处(地雷行动处)、国际刑事警察组织(国际刑警组织)以及政治和建设和平事务部(政治建和部)。