



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22日

议程项目 3

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，包括发展权应对恐怖主义和暴力极端主义的措施对公民空间以及对民间
社会行为体和人权维护者的影响

反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员的报告*

内容提要

本报告依照大会第 73/174 号决议以及人权理事会第 31/3 和 37/27 号决议提交。反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰在报告中审视了用于反恐和预防及打击极端主义的措施和做法对保护民间社会和
人权维护者的人权的影响。她还审视了因反恐法及相关做法的实施而需保护公民空间
的全球挑战。自 2001 年以来，全球民间社会空间一直在缩小。这毫无疑问与
安全措施的增加有关。特别报告员对这类措施滥用的程度进行了实证评估，并找
出国家实践的趋势及格局。打压民间社会的做法是侵犯人权行为，是反恐无能、
工作不力的表现。这种做法有损于所有国家的基本利益，必须予以紧急处理。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 利用反恐措施对付民间社会行为体和人权维护者的趋势和格局

1. 自 2001 年以来，全球民间社会空间一直在缩小。民间社会作为一个整体经常受到指责，有时受到歧视，民间社会行为体受到污蔑、诽谤，受到人身骚扰，根据各种法律以莫须有的罪名被指控被判刑。他们的和平行动经常被定为犯罪行为，民间社会许多成员无法开展工作，因为他们被拘留、被起诉、受威胁或在表达、集会或运作方面受到各种限制。民间社会缩小的空间是一个结构性的全球挑战。

2. 根据世界公民参与联盟提供的资料，在世界上 111 个国家，公民空间被关闭、受压制或受阻碍，全球人口只有 4% 居住在公民空间开放的地区。¹ 这一趋势近年来在加速发展，根据国际非营利法中心的记录，仅在 2015 年初至 2016 年期间，各国就通过了 64 项限制民间社会的法律。² 保护人权维护者国际基金会前线组织称，在 2018 年至少有 321 名人权维护者被杀害。³ 导致公民空间关闭的其他主要侵权行为包括：拘留和逮捕、诉讼、恐吓、威胁、污蔑和辱骂、侵犯人身、过度使用武力、新闻检查、通过限制性法律等等。⁴

3. 在 2001 年至 2018 年，至少有 140 个国家政府通过了反恐法律。⁵ 各国称采取新的多项立法及行政措施的理由是为了应对新威胁或据认为存在的威胁，或仅仅是为了遵守新的国际要求。根据人权观察的数据，在 2013 年至 2017 年，至少有 47 个国家通过了关于外国战斗人员的法律，这是自 2001 年 9 月 11 日袭击事件发生以来通过的数目最多的反恐措施。⁶

4. 从下列趋势和数字中可以看到安全框架与对民间社会的打击之间的关系。自 2005 年特别报告员的任务确立以来，特别报告员发出的所有有关信函中有 66% 事关利用反恐法律和政策、预防和打击暴力极端主义的措施或定义宽泛的安全措施对付民间社会的情况。这是异常高的比例，突出说明自从 2005 年以来针对民间社会和人权维护者滥用误用反恐措施的问题。⁷ 在 2017-2018 年，这个比例还要稍高一些，为 68%。关于 2005 年至 2018 年期间情况的这一有力的实证结论确认打压民间社会的问题不是反恐法律和做法附带偶发的现象。结论显示，全球各国反恐措施滥用根深蒂固。特别报告员掌握的数据所显示的趋势与媒体自由情况

¹ “People power under attack: a global analysis of threats to fundamental freedoms” (2018).

² “Survey of trends affecting civic space: 2015-16”, *Global Trends in NGO Law*, vol.7, No.4 (2016).

³ “Front Line Defenders Global analysis 2018” (2019).

⁴ 世界公民参与联盟，“People power”；保护人权维护者国际基金会前线组织，“Global analysis 2018”。

⁵ 战略和国际研究中心，*Counterterrorism Measures and Civil Society: Changing the Will, Finding the Way* (2018)。

⁶ Letta Tayler, “Overreach: how new global counterterrorism measures jeopardize rights” (Human Rights Watch, 2017).

⁷ 这个百分数不包括关于法律或标准草案或已通过的法律或标准的法律技术咨询的信函、关于外国战斗人员遣返与审判的标准信函、关于联合全球研究后续行动的信函以及发给联合国的机构信函。这些数字仅反映向特别报告员直接提交的案件数。从方法上来看，实际情况可能远多于这些数字。

调查的结论是一致的：滥用安全法制止批评政府的人士发声的情况不断增加，四年期间收到的案件共 269 起，其中 69 起发生在 2018 年，2014 年仅 4 起。⁸ 保护人权维护者国际基金会前线组织在 2018 年处理的案件中，有 58% 被控告的人权维护者是根据安全法被控告的。⁹ 在特别报告员任务范围内，2018 年发出的所有信函中有 67% 以上事关民间社会人士据称面临反恐诉讼程序或受到其他广义的安全指控。鉴于这些结论，需要对全球反恐法律和做法的使用(及滥用)进行基本审查，并需要进行有力的监督，追究侵犯人权的责任。

A. 反恐架构、安全任务与民间社会

5. 反恐以及预防和打击暴力极端主义的安全措施不断增加，限制公民空间的措施不断被采纳，这两者同时发生，这一点并不意外。¹⁰ 安全措施的增加导致公民空间缩小的现象可直接追溯到 2001 年，当时国际安全成了重点，全球反恐架构中添加了国际纲要，用以授权和维持安全措施。

6. 国际社会在 2001 年 9 月 11 日之后采取严厉措施的决心和全面反恐立法方法没有为确定措施的必要性与相称性留下空间，这显示了在反恐零容忍方面的全球共识。前秘书长科菲·安南曾请安全理事会确保反恐措施不要不当限制人权，或使人有这样做的借口。¹¹ 尽管如此，安理会的具有约束力的决议一贯缺乏关于恐怖主义和关于暴力极端主义的综合定义，没有要求对所需措施的人权影响进行综合评估。¹² 此外，在 2001 年后，全球反恐架构内的新实体不断出现，与传统监管机构的关系不清楚，监督安排也不清楚，没有得到适当管制。在这方面，事实证明，鲜为人知但很有影响力的金融行动工作队的建议 8 对一些国家来说是减小民间社会空间和压制政治反对派的一个有用的工具，¹³ 已“给民间社会造成无法统计的损失”。¹⁴

7. 在民间社会看来，国际上安全优于人权的考量被变成了政治口号：“要么跟我们站在一起，要么就跟恐怖分子站在一起”。由此导致质疑反恐措施合法性的民间社会成员成了打击的对象。要求各国执行的国际框架松散，使各国政府得以通过压制从人权角度质疑反恐措施及相关政策合法性的声音来获取权力。由于应对的现象没有定义或定义含糊，现有标准允许各国将对其的威胁定义为恐怖主义、暴力极端主义、极端主义，或甚至更加宽泛地定义为对国家安全的威胁。¹⁵

⁸ “Targeting the messenger: journalists ensnared by national security legislation, 2014-18” (2019).

⁹ “2018 年全球分析”。这包括按各种规定提出的控告：国家安全或煽动叛乱(17%)、诽谤、侮辱国家或破坏国家统一(17%)、散布假新闻、谣言或宣传(14%)、恐怖行为或参与恐怖组织或支持恐怖组织(9%)、网络犯罪(1%)。

¹⁰ 大会第 68/181 号决议。

¹¹ 2002 年 1 月 18 日，安全理事会第一次反恐问题公开辩论。

¹² 尤其是第 1373 (2001)、2178 (2014) 和 2396 (2017) 号决议。另见 A/73/361。

¹³ A/70/371, 第 24 段。

¹⁴ 战略和国际研究中心, “Counterterrorism measures and civil society”, p. 5。

¹⁵ 2002 年 3 月，联合国人权事务高级专员对这一方法表示关切，并提及 17 位特别程序任务负责人表达的类似的关切(见高级专员在人权委员会第五十八届会议上的介绍性发言)。

第一任反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员马丁·舍伊宁在一篇合著署名文章中指出，“曾有一段时间，反恐任务全球共识坚定无比，集权政府只要改称政治反对派为恐怖分子，即使采取压制做法，也不受谴责”。¹⁶

8. 在世界许多地区，以任何方式表达与国家官方立场相悖的意见，指出侵犯人权的问题，就依照国际人权义务改进做法的方式发表意见等等，便构成某种形式的恐怖活动或暴力极端主义，或广义的“对国家安全的威胁”，后者往往涵盖恐怖主义和极端主义。世界上没有一个区域免受这一趋势的影响。在一些区域，反恐、预防和打击暴力极端主义、保护国家安全措施的采用很残忍，民间社会成员被以莫须有的罪名逮捕、拘留，一些国家甚至利用反恐法律压制男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者权利的维护者，¹⁷ 另一些国家对参与事关气候变化的和平抗议的人进行监视，将他们与恐怖煽动活动相联系，¹⁸ 或将他们称为“生态恐怖分子”。¹⁹ 记者尤其成了反恐和广泛的安全法律打击的对象。²⁰

9. 基于安全要务高于一切的考量，有的国家不断采取措施压制甚至窒息民间社会。这些措施在国际安全架构下已经大增，在地方和全球层面影响整个民间社会，包括对个人和集体均造成影响。十分重要的是应理解这些措施长期累积的作用的严重影响及其损害民间社会和公民空间的方式。

10. 尽管各国经常通过广义上援引反恐、预防和打击暴力极端主义或保护国家安全的理由，来为其针对民间社会的措施辩护，但打击民间社会行为体的做法与切实应对真正的威胁的目的完全格格不入。近期的研究显示，没有证据表明对民间社会的法律限制减少国内恐怖袭击次数。²¹ 对民间社会的限制不会使国家免遭恐怖袭击；强调安全的言论达不到预期效果。²² 这意味着这类措施无论从相称性和必要性来看都是彻底站不住脚的。

11. 2018年6月，联合国会员国反恐机构首长高级别会议确认，有生气、活跃的民间社会能发挥关键作用。秘书长在关于这次会议的一篇署名文章中指出，民间社会对于广泛的反恐战略至关重要。²³ 会上，芬兰代表指出，民间社会和宗教社群在预防暴力极端主义和打击恐怖主义方面发挥重要作用；²⁴ 斐济代表

¹⁶ Martin Scheinin and Mathias Vermeulen, “Unilateral exceptions to international law: systematic legal analysis and critique of doctrines that seek to deny or reduce the applicability of human rights norms in the fight against terrorism”。欧洲大学研究所法律工作文件(2010)。

¹⁷ 战略和国际研究中心, “Counterterrorism measures and civil society”, p. 6.

¹⁸ Adam Federman, “Revealed: FBI kept files on peaceful climate change protesters”, *Guardian*, 13 December 2018.

¹⁹ Justine Calma and Paola Rosa-Aquino, “The term ‘eco-terrorist’ is back and it’s killing climate activists”, *Grist*, 2 January 2019.

²⁰ 媒体自由情况调查, “Targeting the messenger”.

²¹ Jeong-Woo Koo and Amanda Murdie, “Liberty or security: do civil society restrictions limit terrorism?”, 战略和国际研究中心 2018年6月4日博客。

²² 同上。

²³ 见 www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml。

²⁴ 见 www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Finland-opening-statement.pdf。

说，要顺利实施《联合国全球反恐战略》，无疑需要民众的支持，只有得到民间社会的支持与合作，实施工作才得以开展和维持；²⁵ 加拿大代表确认，由民众引导、让民间社会和社区参与，是预防暴力极端主义的最有效的途径。²⁶

B. 民间社会在反恐中的价值

12. 除了政治言论之外，最近的研究²⁷ 显示，有必要由民间社会发挥作用，帮助消减不满情绪，与政府开展建设性对话，直接削弱引导人们走向恐怖主义和暴力极端主义道路的因素，消除《联合国全球反恐战略》中确定的助长恐怖主义滋生的条件，并参与实施联合国预防和打击暴力极端主义的议程。²⁸ 民间社会行为体在政府无法或不愿管理的地区开展工作，他们经常发挥中介作用，因为他们具有信誉，能接触边远社区。他们能够切实促进和平与发展，包括实施《2030年可持续发展议程》，并能清楚说明不满情绪的根源，这些不满被认定是导致恐怖和极端主义暴力的因素。在一些区域，招募活动是地方性的，民间社会行为体了解本地动因和趋势，这种了解十分宝贵，能帮助弥补政府在这方面的不足，对情况作出另外的说明，拟订由本地推动的举措，应对本社区特有的需求。

13. 此外，现在很明显，政府行动会明显助长招募活动。²⁹ 民间社会能要求政府提高透明度，在政府行为体和非国家行为体都实施侵犯人权行为的地方推动有效问责，据此恢复对国家和国际反恐努力的信任，并在反恐工作中在个人、社区和当局之间加强关键但仍脆弱的信任。民间社会也可切实协助消减被恐怖和暴力极端团体利用的不满和绝望情绪，另行提供和平解决问题的方式，改善政府与公民的关系。

14. 为了防止据认为存在的恐怖威胁而压制民间社会的代价远超过由此带来的好处。任何有效的反恐战略都需要加强民间社会，而不是削弱民间社会。越来越多的证据表明，反恐、预防和打击暴力极端主义的议程的实施导致民众丧失对国家当局的信任。相反，民间社会可被视为不带偏颇的行为体。一个强有力、坚韧、有活力的民间社会既标志着社会的开放包容，也能抗衡政府镇压做法和有罪不罚。限制民间社会运作的的能力，是目光短浅的表现，是无效的，徒劳的，其本身是助长暴力的因素。

15. 特别报告员在本报告中审视国际框架(第二节)及其在允许国家层面限制性措施不断增加方面的作用(第三节)，接着讨论各种措施相结合对民间社会的具体影响(第四节)，包括问责机制的缺乏，无法充分应用于限制公民空间的安全框架的累积影响，最后提出一套结论和建议(第五节)。

²⁵ 见 www.un.org/en/counterterrorism/hlc/statements.shtml。

²⁶ 同上。

²⁷ 开发署，《*Journeys to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point to Recruitment*》(2018)。

²⁸ 安全理事会第 2178 (2014)号决议，秘书长防止暴力极端主义行动计划(A/70/674)。

²⁹ 经济与和平研究所，《*Global Terrorism Index 2017*》(2017)。

二. 关于反恐、预防暴力极端主义和保护国家安全的全球纲要对民间社会的影响

A. 安全理事会

16. 特别报告员在提交大会的一份报告中，重点阐述了安全理事会自 2001 年 9 月 11 日以来在拟订国际反恐框架中的作用以及这些框架对人权的影响。³⁰ 她在该报告中审视了安理会第 1373(2001)、1624(2005)、2170(2014)、2178(2014)和 2396(2017)号决议中所载的监管要求对人权的影响，以及这些决议的总体方针对人权的影响，这些决议影响深远，对民间社会的影响可能尤其严重。

1. 程序方面

17. 安全理事会关于反恐、预防和打击暴力极端主义的决议在确定其法律、政治、社会和文化影响时，都没有注意与民间社会行为体互动。³¹ 第 2178(2014)号决议是在其执行部分提及民间社会的首个这方面的决议。³² 安理会第 2396(2017)号决议确认民间社会组织可以在卫生、社会福利和教育等部门发挥作用，促进回返和迁移的外国恐怖主义作战人员及其家属恢复正常生活和重返社会，并鼓励各国在此框架内主动与民间社会组织联络互动。

18. 特别报告员警告各国不要利用民间社会参与由国家主导的国际和国家安全议程，这样做结果仅在特定问题上与民间社会进行有限的互动，利用和赋权包括妇女在内的关键群体的唯一目的是推进更大范围的安全议程。的确，安全理事会应该积极促进民间社会作为变革力量发挥关键作用，并提醒各国注意其尊重和保护民间社会的义务。

2. 关键人权问题：缺乏关于恐怖主义和关于暴力极端主义的定义

19. 安全理事会要求各国针对“恐怖行为”采取一系列措施，却一直未能给这种受禁止的行为下确切的定义，特别报告员自从任务确立以来，一直强调指出这个问题，³³ 因为这是一些最严重的侵害人权行为的根源，是今天民间社会面临的挑战的核心要素。同样，安理会提及“恐怖分子”作为与刑事犯罪行为有别一个类别，³⁴ 或提及“一切形式和表现的恐怖主义”作为对国际和平与安全最严重的威胁之一，而没有加以进一步说明，³⁵ 这就为国家采取压制民间社会合法非暴力活动的措施开了方便之门。第 2178(2014)号决议缺乏关于“暴力极端主义”的综合定义，同时又无法将该术语与任何具体定义挂钩，这也使得国家得以通过

³⁰ A/73/361。

³¹ 同上。

³² 第 1624(2005)号决议提及民间社会等在加强对话和扩大谅解、增进容忍和共存的努力中的重要作用。

³³ E/CN.4/2006/98、A/HRC/16/51 和 A/73/361。

³⁴ 例如，见安全理事会第 2170 (2014)号决议。

³⁵ 安全理事会第 2178 (2014)号决议。

高度侵入性、不相称、歧视性的措施，尤其用来限制表达自由。具体而言，“极端主义”是一个很含糊的概念，已被用来打击民间社会和人权维护者。³⁶

3. 制裁恐怖行为，把支持恐怖主义的各种行为定为刑事罪

20. 定向制裁对于应对资助恐怖活动可以很有用，但这种制裁也可能严重妨碍人道主义组织和其他民间社会组织的工作，或被用来恶意地针对这些组织。任务负责人曾经注意到，安全理事会第 1617(2005)号决议在定向制裁恐怖行为的制度框架内提出的更加宽泛的准则是如何使指认的滥用变得更加容易。³⁷尽管安全理事会根据第 1267(1999)号、第 1989(2011)和关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织基地组织以及与之有关联的其他个人、团体、企业和实体的第 2253(2015)号决议并没有以单纯提供医疗和人道主义援助为由把某人列为制裁对象，但令人担忧的是，有两个人和两个实体被列名的部分原因是医疗活动。³⁸在按照第 1373(2001)号决议要求实行的国家和区域反恐制裁中，由于缺乏关于恐怖主义的定义，任意或恶意指认某人或某一团体(包括民间社会组织)的情况也有发生，这就是在安理会合法伞之下发生的。³⁹

4. 缺乏民间社会行为体豁免条款

21. 安全理事会在其立法行动和制裁制度中，几乎完全不允许对恐怖主义或恐怖团体的任何形式的松散的支持。虽然联合国管理的制裁制度允许有人道主义豁免，但没有要求国家和区域制度允许人道主义豁免，从而由各国根据本国规定自行决定是否允许这种豁免。⁴⁰大会在第 72/284 决议中敦促各国确保反恐措施不妨碍人道主义活动或相关接触。人道主义豁免对于保护在有恐怖团体活动的困难环境中运作的民间社会行为体、使其不受制裁制度和反恐措施的影响至关重要。⁴¹

22. 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员建议各国利用每一个可能的机会毫不含糊地使人道主义行动免受反恐措施的影响，包括在国家、区域和国际层面这样做，并建议安全理事会通过一项决议，明确说明决不能把人道主义保护和援助视为是对恐怖主义的支持，不得据此加以镇压或定为犯罪行为。本特别报告员完全支持这项建议。⁴²反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员还建议各方在各级为受制裁影响的所有民间社会行为体(而不仅仅是人道主义行为体)提供充分的、便于获取的补救。

³⁶ A/HRC/16/53/Add.1, 第 99-106 段。另见人权事务委员会，关于见解自由和言论自由的第 34 (2011)号一般性意见，第 46 段。

³⁷ A/73/361, 第 19 段。另见 A/65/258、A/67/396 和 A/HRC/34/61。

³⁸ Alice Debarre, “Safeguarding medical care and humanitarian action in the UN counterterrorism framework” (International Peace Institute, 2018)。

³⁹ 安全理事会关于“支持”恐怖主义的定义非常不严谨。见第 1373 (2001)号决议，第 1 (d)段。

⁴⁰ A/70/371, 第 32 段。

⁴¹ 挪威难民理事会，“Principles under pressure” (2018)。

⁴² A/73/314, 第 52 段。豁免是有的，但很有限。另见 A/70/371 和 A/73/314, 第 51 段。

5. 限制“外国恐怖主义战斗人员”和“恐怖分子”迁移的措施

23. 安全理事会第 2170(2014)、2178(2014)和 2396(2017)号决议决定各国应作为“严重刑事罪”起诉帮助“外国恐怖主义战斗人员”旅行以及招募和资助这些人员的行为。各个任务负责人已广泛审查了一些措施在人权方面的巨大缺陷。⁴³ 鉴于可能陷入这些决议撒开的大网的人数很多，明显值得担忧的是，一些国家会滥用通过这些决议建立的制度来打击“不可取”的人，包括民间社会成员。结果，上述决议便允许对这些人的权利进行各种侵害(例如侵害表达和结社自由、迁移自由、对隐私和家庭生活的尊重、各种正当程序权利、不受歧视的权利等)。通过跨界信息分享，这些人的“不可取性”也将被国际化。

24. 一个令人担忧的事态发展是第 2178(2014)、特别是第 2396(2017)号决议中某些措施所涉范围很广，通过适用可分离的标准，可延伸到“外国恐怖主义战斗人员”范畴之外。安全理事会在第 2396(2017)号决议的若干处，特别是在执行部分第 5 段，将某些人宽泛地归类为“恐怖分子”和“外国恐怖主义战斗人员”，让执行国家有很大自由来决定把相关措施适用于范围很广的各类人。特别报告员对关于外国恐怖主义战斗人员问题的指导原则增编(2018 年)表示欢迎，⁴⁴ 包括人权语言使用的具体性和范围，并对这一重要文件所载的建议表示欢迎。恐怖主义的定义仍然十分含糊，各国有充分自由裁量权在国内法中对恐怖主义和暴力极端主义下定义，在这种情况下，尽管有了上述长足进展，民间社会和人权维护者面临的风险依然存在。

6. 为恐怖主义目的使用互联网

25. 除了授权各国采取措施从法律上禁止煽动实施恐怖行为(第 1624(2005)号决议)外，安全理事会在第 2178(2014)和 2396(2017)号决议中还关切地注意到包括互联网在内的通信技术被用于招募和煽动目的的情况增加。这些决议旨在推进各国正式尊重人权和基本自由的合作行动。在线打击暴力极端主义的措施可能涉及多项人权，包括意见和表达自由权利、隐私权、得到有效补救权、正当程序权、公正审判权、家庭生活权以及有关健康的权利。如宗教或信仰自由问题特别报告员所指出，这些措施也严重侵害宗教自由权利。宗教或信仰自由问题特别报告员报告说，自 2012 年以来，对在线亵渎罪的指控增加，暴力新威胁和格局已出现。他指出，通过互联网传播被认为亵渎的观点的人面临肆意逮捕和起诉的情况不断增加，对在线活动的控制使国家当局有很大的自由度打压民间社会，而无需受到适当监督。⁴⁵

26. 电子表达方式是民间社会行使意见和表达自由的重要手段，在受压制的社会尤其重要。对这些平台的限制(封杀、过滤或移除内容)对民间社会、记者、人权维护者和其他人的影响特别大。⁴⁶

⁴³ A/HRC/29/51 和 A/73/361。

⁴⁴ S/2018/1177。

⁴⁵ A/73/362, 第 49 段。

⁴⁶ 在通信监控中适用人权的国际原则。

27. 隐私权与表达自由这两项权利的享有彼此密切相关。对隐私权的不当干涉会限制思想的自由发展与交流，⁴⁷ 并会对表达自由产生令人心寒的影响。民间社会可能因担忧引起政府注意而不参与在线交流。各种限制对记者和人权维护者的影响特别不利，他们会担心被指控“散布恐怖主义宣传资料”。

B. 大会和人权理事会

28. 《联合国全球反恐战略》是大会应对当时盛行的“安全第一”反恐方针的平衡方式。大会指出，尊重人权是“反恐斗争的根本基础”的部分内容，把人权置于《战略》的核心。在《战略》中，大会重申人权与安全不可分割的联系。《战略》是提及民间社会的第一份联合国反恐文件，鼓励非政府组织和民间社会酌情参与加强《战略》的实工作。不幸的是，加上“酌情”一语，就意味着由各国决定是否愿意与民间社会互动、如何与之互动，并表明在关于民间社会在《战略》实施中的作用问题上缺乏共识。这场辩论在随后的审查期间也仍在继续，一些国家反对在民间社会参与问题上使用更为有力的语言。在最近的题为“联合国全球反恐战略审查”的第 72/284 号决议中，大会鼓励民间社会与各国和联合国系统互动，以“酌情”加强《战略》的实工作，并鼓励会员国和反恐执行工作队加强与民间社会的互动。非政府组织恰如其分地指出如下：“在世界各地公民空间正在受到侵蚀的时刻……，我们深感失望的是，审查没有承认民间社会在防止反恐措施滥用、在应对和防止出现有利于恐怖主义滋生的条件方面的重要作用……各国能够也应该做的更好，并确保联合国也这样做。”⁴⁸

29. 任务负责人感到严重关切的是，大会和人权理事会通过了关于恐怖主义对人权的影响的决议。⁴⁹ 这些决议试图利用受害者来强调必须加大力度反恐，从而削弱作为整体的国际体系。⁵⁰ 更加值得关切的是，大会把这一系列决议与关于在反恐中保护人权和基本自由的决议合并成一个关于恐怖主义与人权的新决议。⁵¹ 经“精简”的新决议的确保留了第 72/180 号决议提及的有关民间社会的一些关键内容，即各国必须保护民间社会的工作，应确保所采取的反恐措施不妨碍民间社会组织的工作和安全，并确保其措施符合各国的国际法义务。令人遗憾的是，在关于保护人权的决议的起草过程中提出的一些关键人权内容没有被纳入。鉴于一系列措施可能对民间社会行为体有不利影响，大会必须处理合并之后出现的不足。

⁴⁷ A/HRC/23/40 和 Corr.1, 第 24 段。

⁴⁸ “Global group of NGOs deplore lack of attention to human rights in latest review of UN’s global counterterrorism strategy by UN Member States”, (2018 年 7 月 11 日)。

⁴⁹ 例如，大会第 72/246 号决议和人权理事会第 31/30 号决议。

⁵⁰ 第 19 条，“UNHRC 31: Egypt-led ‘terrorism’ resolution is a danger to human rights”，2016 年 3 月 31 日。

⁵¹ 第 73/174 号决议。

C. 新的全球外包实体的作用

30. 联合国反恐框架尽管存在行政上的纰漏，还算是一个涵盖联合国所有会员国、在《联合国宪章》的法律框架内运作具有包容性的管理结构。与此相对的是，一些外包实体在反恐框架内得到了强化，这些实体没有透明度，对外闭门，缺乏全球合法性。这些实体在起初对一些国家的特定反恐利益作出反应的过程中，形成了一套狭隘的视角和意见。由此产生的往往是一些“软法律”标准和做法，经常不含人权法内容，没有民间社会的投入。把民间社会排除在这些具有很大影响力的管理机构之外的情况，突出反映了本报告强调指出的排斥格局和问责差距。通过“出口”条例和标准、将其“纳入”其他结构，并通过国家执行，这些实体推动落实了全球管制，而这种管制在正式造法程序得到充分遵守的情况下本来可能不会出现。这一过程引起人们对透明度、公平性、主权和监督问题的基本关切。这类实体和规范的扩增(相互进口用语)导致全球反恐管制更加碎片化，这一点大家还没有充分认识到。

31. 例如，在 2001 年 9 月 11 日后数周内，金融行动工作队的任务被扩展，把预防恐怖主义资助也纳入其中，而没有与国家议会或民间社会进行任何协商。该工作队的建议 8⁵² 旨在防止非营利组织被用于为恐怖分子筹资，其前提是据称民间社会组织极有可能被用于为恐怖目的筹资。⁵³ 要求各国采取的许多措施严重限制了非营利组织运作的的能力(要求非营利组织注册，公布组织活动的目的和宗旨的信息，发布详细的年度报表，保留所有交易的记录)，同时设想实施警示性制裁，例如冻结账户，开除董事，罚款，吊销证书，吊销执照，取消注册。⁵⁴ 这一建议有着明显的风险，没有提及人权，也没有与民间社会协商。工作队为各国的某些行为提供了合法性的外衣。一些国家没有适当尊重其国际人权义务，通过执行建议 8 的规定，把软法律变为硬法律，采取全面措施严格管制民间社会，违反对称性和必要性原则，而不管相关组织实际活动为何，不管介入恐怖筹资的证据为何，不管勾结的风险为何。而这种风险一直很有争议，其重要性已经最小化，前任任务负责人也是这么认为。⁵⁵

32. 同样，全球反恐论坛是 29 个国家加欧洲联盟设立的非正式管理机构。该论坛让专家和实际工作人员聚集在一起，拟订工具和战略，其总体任务值得称赞，那就是减少世界各地人们接受恐怖主义宣传的可能性。该论坛处理与人权直接相关的许多问题。⁵⁶ 论坛虽然表示支持具有充实的人权内容的《联合国全球反恐战略》，但令人惊奇的是，其本身在结构上完全没有承诺人权保护。⁵⁷ 论坛文

⁵² 工作队发布了 40 项无约束力的建议，并发布了解释性说明、最佳做法和供各国和评估人员使用的手册。

⁵³ 建议 8 最初(2012 年)的解释性说明指出，事实表明，“恐怖分子和恐怖组织利用[非营利组织]集资和转移资金，提供后勤支持，鼓励招募恐怖分子的活动，或以其它方式支持恐怖组织和行动”。

⁵⁴ 解释性说明(2012 年)，第 5(b)(vii)点。

⁵⁵ A/70/371，第 22-24 段和第 26 段。

⁵⁶ 见 www.thegctf.org。

⁵⁷ 论坛认为执行《战略》是一个主要目标，包括与人权有关的支柱，尽管在实际上不清楚如何做到这一点。

件仅偶然笼统提及人权，这无法消除人们在这方面的深切担忧。包括民间社会在内的各种行为体也无法参与论坛活动，而论坛本应就其讨论的专题与这些行为体协商。论坛的闭门性质应引起所有国家(特别是被排除在外的国家)的关切；而论坛的一个涉及面更广的一贯做法是把民间社会排除在全球反恐治理之外。缺乏包容性与民间社会行为体和人权维护者经受的下游目标打击、边缘化和歧视密切相关。

三. 影响民间社会的国家措施和趋势

33. 由于安全问题四处发生，各种措施应运而生，各国借此限制公民空间，而公民空间不能被视为任何方面的真空，也不是时间或地域的真空。缺乏相应的适当定义是全球压缩公民空间的重要根源，国家层面的多数挑战也由此产生。此外，关闭公民空间的多项措施彼此有明确的互动。例如，在通过或任意适用法律之前，可能会先开展诋毁民间社会的宣传活动。再者，除了采取至上而下的管理方式外，还有横向或纵向方式，限制公民空间某些法律和措施在一些国家“奏效”，其他国家会受启发，或简单地照搬。

A. 过于宽泛的恐怖主义定义

34. 各国执行安全理事会反恐框架的明显趋势是在全球出现了过于宽泛、含糊不清的恐怖主义定义。⁵⁸ 正如所预见的那样，这些定义可能会造成意想之外的侵犯人权问题，⁵⁹ 而且已经被蓄意滥用，用于对付各种民间社会团体、个人和活动。这些法律被用来对付民间社会、人权维护者、记者、少数群体、劳工活动家、土著人民、政治反对派成员等等。⁶⁰

35. 一些国家推出了遏制暴力极端主义、极端主义、极端主义活动或激进化的法律。⁶¹ 极端主义的核心概念取决于背景情况，这意味着极端主义定义很容易被摆弄被操纵，⁶² 其概念比恐怖主义一语还要含糊，因为恐怖主义还算有一个可以识别的核心。⁶³ 这些法律可能把合法的表达方式定为刑事罪，包括有争议的

⁵⁸ 最近的例子包括在发给危地马拉、洪都拉斯和斯里兰卡代表的信函中提及的例子。特别报告员发出的所有信函的细节，见 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。此处提及的例子，见 GTM 3-2018, HND 8-2016, 及 LKA 3-2016。

⁵⁹ A/HRC/16/51, 第 26 段。

⁶⁰ 例如，见 PAK 4-2016、CHL 2-2018、PHL 5-2018、PAK 11-2016、SAU 12-2017 和 TUR 3-2018。

⁶¹ RUS 19-2018、RUS 15-2018、CHN 21-2018、TUR 12-2018。

⁶² Peter R. Neumann, *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region* (International Centre for the Study of Radicalisation, 2017).

⁶³ A/70/371.

观点和合法公共利益信息，⁶⁴ 并限制宗教信仰自由。⁶⁵ 不奇怪的是，针对民间社会成员的刑事起诉和动用行政措施次数都在增加。⁶⁶

B. 把合法行使基本自由定为刑事罪的法律

36. 国家反恐法律越来越多地包含限制对民间社会十分关键的条款：表达和意见自由、结社自由、集会自由和宗教自由。⁶⁷ 人权理事会在第 7/36 号决议中强调必须确保不得无依据或任意援引包括反恐在内的国家安全理由来限制意见和表达自由权利。这类措施适用于在线表达方式时，造成负面影响的可能性就更大。

37. 虽然国际法禁止煽动恐怖主义的行为，⁶⁸ 但许多法律把并不相当于煽动的行为定为刑事罪，而且相关规定往往很不确切，某些行为之所以并不相当于煽动，是因为这些行为缺乏意图要件和/或导致实际实施暴力的危险。这些行为包括美化、⁶⁹ 倡导、赞扬或鼓励恐怖主义或为其辩护，⁷⁰ 以及“宣传”恐怖主义的行为。⁷¹ 这些行为的共同要素是，责任依据在于言论的内容，而不是在于说话人的意图或言论的实际影响。⁷² 根据《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》，⁷³ 这些初步犯罪的门槛是合理的可能性，即有关言论成功地煽动某一恐怖行为，从而能确立一定程度的因果关系或受禁止的行为发生的实际风险。

38. 特别报告员十分关切地注意到欧洲议会和理事会关于防止在线传播恐怖主义内容的条例的提案。⁷⁴ 提案第 2(5)条中的定义以 2017 年 3 月 15 日(EU) 2017/541 号指令中所载的公开煽动实施恐怖行为的罪行定义为基础(而该指令已被认为构成违反合法性和相称性原则的风险⁷⁵)，却完全去除了意向要素。

39. 在一些国家，对国家、政府或其当局的口头批评都被视为一种恐怖行为。这些管制方式窒息和平批评者、人权活动家和少数群体成员的不同意见和倡导的声

⁶⁴ CCPR/CO/79/RUS, 第 20-21 段。

⁶⁵ A/HRC/28/66/Add.1, 第 49 和 67-69 段, A/HRC/22/51, 第 53 段, A/HRC/16/53/Add.1, 第 100 段, 及 E/CN.4/2005/61/Add.1, 第 152 段。

⁶⁶ 欧洲理事会, “Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression”, 2018 年 12 月 4 日。

⁶⁷ GBR 7-2018 和 AUS 2-2018。

⁶⁸ 安全理事会第 1624 (2005)号决议。

⁶⁹ 大赦国际, “Spain: Tweet...if you dare” (2018)。

⁷⁰ “1847 délits d’apologie et de provocation au terrorisme enregistrés en 2016”, 《世界报》, 2017 年 1 月 19 日。

⁷¹ TUR 13-2018。

⁷² A/HRC/31/65, 第 39 段。

⁷³ A/HRC/22/17/Add.4, 附录, 第 29 段。

⁷⁴ 见 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15336-2018-INIT/en/pdf>。

⁷⁵ 人权观察, “EU counterterrorism directive seriously flawed’ (2016 年 11 月 30 日)。

音，逮捕、拘留和定罪等手段用来向公民发出一个信号：他们如果参加那些定义宽泛的活动，就会被起诉。⁷⁶

40. 许多国家订立了关于反恐和安全的法律，把公布可能倡导恐怖主义的新闻或其他材料或散布假消息等定为刑事罪，借此防止报道或公开讨论恐怖行为。这种措施严重限制透明度，严重不利于对政府官员和安全部队在反恐过程中的侵犯人权行为进行问责，并可能对记者和人权维护者产生特别不利的影 响。同样，如果不要 求有恐怖意向的情况下把在线观看“恐怖主义”或“极端主义”内容定为犯罪行为，那可能严重影响民间社会，特别是调查事实的记者、学术研究人员和人权倡导者。⁷⁷

41. 有的法律把与敌视政府的团体的接触或通信往来或有损于国家统一或稳定的静坐、抗议或集会定为犯罪行为，直接限制了结社自由和集会自由。有的恐怖主义定义把破坏财产(包括公共财产)也列在其中，这也严重影响集会自由权，因为在没有 其他门槛的情况下，这些规定可被用来对付参与社会运动的人，在运动开展过程中无意损坏财产的情况会发生。⁷⁸

C. 严格管制民间社会存在的法律

42. 许多国家响应金融行动工作队建议 8 的要求，经常以透明度的名义，通过法律创造复杂的环境，限制、压制和控制民间社会。这种法律通常规定注册义务，订立繁琐、复杂、侵入性的程序和规章，并有威胁取消注册或者甚至刑事起诉的规定。⁷⁹ 这些措施经常以行政方式采取。事后寻求司法补救会很困难。对获取外国资金的严格限制对非政府组织的存在是极大的限制，不少非政府组织完全依赖这种资金，这尤其影响人权组织和妇女组织。⁸⁰ 一些法律要求接受外国资金的非政府组织列为“外国代理”。这些法律把非政府组织污名化、边缘化，勾销其工作的合法性。⁸¹ 安全考量一直被作为采取这类措施的理由，而对 这些理由没有进行过客观核实。

D. 限制各种形式支持恐怖主义的措施

43. 国际、国家、公共及私营部门的规则和要求网络正在出现，对民间社会行为体的压力极大，尤其受到压力的是在恐怖团体活跃的地区运作的民间社会行为体，但不限于这些行为体。⁸² 一些法律规定的反恐措施把一系列行为列为不 许

⁷⁶ A/HRC/40/52/Add.2, 第 27-28 段。

⁷⁷ OL GBR 7/2018。

⁷⁸ 保护人权维护者国际基金会前线组织，“Global Analysis 2018”，p.7。

⁷⁹ A/HRC/38/34, 第 28-29 段。另见 Ben Hayes, *Counter-Terrorism, 'Policy Laundering' and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society* (Transnational Institute/Statewatch, 2012)。

⁸⁰ A/HRC/23/39, 第 8-18 段。另见《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》，第 13 条。

⁸¹ A/HRC/23/39, 第 20 段。另见 RUS 2-2018 和 RUS 15-2018。

⁸² A/70/371, 第 31-44 段。

可的“支持恐怖主义”的行为，这样的法律可以域外适用，并用于各种捐款协定，恶意限制与非国家武装团体控制区居民的接触，并限制对被指认为恐怖分子的团体和个人的支持，结果导致人道主义、人权和其他民间社会行为体被骚扰、逮捕和起诉。

44. 这往往影响抢救生命的人道主义行动，包括粮食和医药援助。⁸³ 秘书长指出，各国绝不应阻碍人道主义组织为设法改善对平民的保护而与武装团体接触的工作，即使这些团体在一些国家法律中是受禁止的团体。⁸⁴ 一些民间社会组织参与支持为起诉目的进行的实况调查和证据收集等工作，参与增进发展权或为移民提供援助，而关于物资支持的规定也可能影响这些组织的工作。

E. 窒息民间社会的不分青红皂白的法律

45. 过去几年里，到处在唱安全高调，在此推动下，出台了一些更加无节制的法律，直接或间接窒息和打压民间社会。这些法律不一定针对某一直接的恐怖主义威胁，往往通过利用紧急权力等方式，用于应对保护国家安全的需要

46. 许多国家通过法律，宽泛地援引国家安全、国家利益或公共秩序为理由，作为涵盖一切的类别，纯粹凭着主观臆断，对某些行为可能产生的影响作出判定，将其定为犯罪行为，这包括“破坏国家安全、政治稳定和社会稳定”的行为以及“危及政治、经济或社会制度”的行为。民间社会组织、人权维护者、记者、博主和政治反对派人士的许多活动属于这种法律打压的范围，这种法律的主要目的是把合法表达意见和思想的行为定为犯罪。

47. 在一些国家，政府动用紧急权力的同时也对民间社会进行严厉打压。土耳其宣布紧急状态后，仅在 2017 年就有 300 名记者被捕被拘留，所称理由是他们发表的文章中有为恐怖主义辩解的内容和其他类似的“口头犯罪行为”，或他们是武装团体“成员”或“协助恐怖团体”。⁸⁵

F. 更多使用行政措施

48. 各国越来越多地利用行政措施来应对各种恐怖主义和安全威胁。安全理事会第 2178(2014)号决议通过后，各国出台了法律，用以遏制外国恐怖主义战斗人员构成的威胁，这些措施包括发布行政旅行禁令和取消公民身份。由于缺乏恐怖主义定义，据报各国得以禁止人道主义人员、医务人员、和平活动家、人权维护者、政党成员、青年活动家、与非政府组织有关的人士和学者旅行，经常不说明理由，而且不给法律诉求途径。⁸⁶

⁸³ Debarre, “Safeguarding medical care”.

⁸⁴ S/2009/277, 第 45 段。

⁸⁵ TUR 14-2018。

⁸⁶ 人权观察，“Foreign terrorist fighter laws: human rights rollbacks under UN Security Council resolution 2178” (2016)。另见 www.hrw.org/news/2015/11/01/egypt-scores-barred-traveling# 和 www.hrw.org/news/2015/07/10/tunisia-arbitrary-travel-restrictions#。

G. 下放管制工作给私营行为体

49. 十分令人关切的是，一些国家越来越多地把管制和执行工作分包给私营行为体，而直到最近，这些行为体与打击恐怖主义或暴力极端主义行为的工作极少有关系。这些行为体被迫在前线发挥作用，执行经常很含糊、模棱两可的反恐和其他安全法律规章，否则就可能受到不成比例的制裁，而且执行的时限非常短。这种下放工作的做法可能严重影响民间社会存在所需的基本权利和自由。首先，下放进程缺乏司法监督和透明度，补救即使有的话，也难以获取，而且要求苛刻。其次，下放权力后，由于法律过分宽泛、含糊或模棱两可分，再加上有司法行动的威胁，分包公司几乎必然会管制过度。

50. 存放第三方内容的信息通信公司经常受到政府的不断增加的压力，被要求主动监测和检查用户产生或传播的关于恐怖主义的内容。这些公司尤其受强加删除“恐怖主义相关”内容的义务的法律影响，这些法律被用作以刑事诉讼或追究民事责任相威胁的基础。由于有这种威胁，而且公司没有得到指导，结果往往出现管制过度的情况，脸书采用过分宽泛、不确切的恐怖主义定义就是一个例子，该定义把利用暴力追求任何目标或目的的所有非国家团体都视为等同于恐怖实体。⁸⁷ 任务负责人已就这个问题与脸书进行了双边沟通。

51. 一些措施用来限制利用银行服务，目的是打击对恐怖主义的资助，这些措施也给金融机构带来负担。⁸⁸ 在许多国家，政府要求金融机构执行新标准，大大提高了金融机构遵守规章的要求。这些程序中通常有针对金融机构的行政决定，⁸⁹ 而执行决定对民间社会利用资源权利的影响产生于金融机构与其客户的私人合同的施行。金融机构不遵守行政决定的代价很高，会招致惩罚性行动，因此，许多担心风险的银行都执行规程，保护自己，以防触犯反恐法律，招致责任风险。过分管制的结果是，银行不愿与在“高风险”环境中运作或与“高风险”行为体交往的民间社会组织打交道，⁹⁰ 限制获取金融服务的机会，拒绝开银行账户或任意关闭账户，不当延误或终止交易，施加苛刻的行政要求。⁹¹

52. 恐怖主义问题十分复杂，国家法律要求本身过分宽泛含糊。在特别报告员看来，如果私营行为体没有能力和资源来拟订充分遵守法治、基于人权的规则，并在出现侵犯人权行为时，能充分追究责任，那么，这方面管制权力下放的进程就不应交给这些行为体。

⁸⁷ 人权高专办，“UN human rights expert says Facebook’s ‘terrorism’ definition is too broad”，(2018年9月3日)。

⁸⁸ A/70/371, 第42-44段。

⁸⁹ 例如，见 Collectif de développement et secours Syrien, “Defense d’aider? Comment les institutions financières françaises entravent l’action humanitaire en Syrie”，(2018)。

⁹⁰ Martin Arnold and Sam Fleming, “Regulation: banks count the risks and rewards”，《金融时报》，2014年11月13日。

⁹¹ A/HRC/23/39/Add.1, 第84段。

H. 重叠、累积和持续的骚扰形式

53. 各行各业的民间社会行为体日益遭受与反恐有关的一系列重叠的骚扰。民间社会行为体包括：学者、知名人权维护者，如埃及人权和自由委员会成员 Amal Fathy、⁹² 伊斯坦布尔 Medeniyet 大学法学教授、国际法学家联盟成员 Cemil Tekeli、⁹³ 国际大赦土耳其分会会长 Taner Kilic⁹⁴ 和巴基斯坦渔民论坛秘书长、巴基斯坦人权委员会成员 Saeed Baloch⁹⁵；为国家非政府组织和国际非政府组织工作的人、博主、作者、律师、翻译、医生、艺术家和电影导演，如 Oleg Sentsov⁹⁶；土著和少数群体代表、工会活动家、难民代表；整个群体，如妇女，以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者活跃分子、宗教和土著群体，甚至整个国家的人口。⁹⁷ 更重要的是，任务负责人处理的多项指控反映了针对民间社会成员和群体的措施具有多层面、重叠、持续的性质。由此产生极大的累积影响，意在诋毁整个民间社会。

I. 媒体宣传

54. 在压制民间社会的声音的协同努力中，在出台法律限制的同时，有时政府还发动诋毁宣传，利用国家控制的媒体或通过包括国家元首在内的政府官员的讲话来进行宣传，⁹⁸ 其目的是勾销民间社会的合法性，损害民间社会行为体的名声，称其为“对国家安全的威胁”或“国家的敌人”，甚至通过对其他国家进行游说或通过国际论坛做到这一点。这种方法的使用增加了所有民间社会行为体的脆弱性，使人觉得它们是被国家和非国家行为体攻击的合理目标。⁹⁹

J. 人身骚扰

55. 各种各样的民间社会行为体本应享有的不可克减的权利日益受到侵害。任务负责人收到的多项来文提及酷刑的使用、¹⁰⁰ 任意拘留、¹⁰¹ 随后有时还发生的非法驱逐、¹⁰² 单独秘密拘留、¹⁰³ 强迫失踪¹⁰⁴ 等等，有时由在外国领土运作的秘

⁹² EGY 14-2018。

⁹³ ISR 5-2018。

⁹⁴ TUR 1-2018。

⁹⁵ PAK 4-2016。

⁹⁶ RUS 16-2018。

⁹⁷ USA 2-2017。

⁹⁸ PHIL 4-2018。

⁹⁹ A/HRC/13/22, 第 27 段。

¹⁰⁰ RUS 16-2018。另见 A/HRC/WGAD/2017/46。

¹⁰¹ RUS 15-2018、RUS 22-2018 和 RUS 17-2018。另见 A/HRC/WGAD/2018/29。

¹⁰² GAB 2-2018。

¹⁰³ ARE 1-2018 和 CHN 15-2018。另见 A/HRC/WGAD/2018/11 和 A/HRC/WGAD/2017/83。

¹⁰⁴ ISR 5-2018。

密特工实施此类行为。¹⁰⁵ 一些极其严厉的措施，如大规模拘留，影响到整个宗教群体和少数群体，因而也影响到整个民间社会。¹⁰⁶

K. 司法骚扰

56. 根据安全法以莫须有的罪名对民间社会成员启动刑事诉讼程序的情况不断增加。¹⁰⁷ 在许多情况下，根据安全法提出的指控是为了使针对民间社会采取的其他措施合法化，如抄家、逮捕、拘留(经常是长时间拘留)和旅行禁令。

L. 群体迫害

57. 任务负责人收到的多项指称提及某些宗教和族裔少数群体受到系统性迫害和镇压，包括艾哈迈德派教徒、达利特人、维吾尔族人、哈萨克人、科学教会和耶和華见证会成员等等，迫害和压制的手段是对他们的宗教信仰自由、表达自由和平集会权利实行不当限制。这包括解散或关闭协会、组织和实体，将其活动列为非法活动，限制某些活动，系统性骚扰教士、领导人、代表和成员，限制宗教活动及和平集会的权利，同时还歧视性地施行各种行政措施。¹⁰⁸ 宗教或信仰自由问题特别报告员指出，一些国家政府利用安全理由正式禁止宗教信仰团体的活动，把参加这些团体当作犯罪行为。这样做的准则并非总是很清楚，并非与某一团体参与或在物资方面支持暴力或煽动活动的证据有密切关系。¹⁰⁹

58. 土著群体，如马普切，成了打击对象，¹¹⁰ 在一个案件中，在政府的一份申诉书中，土著人民权利问题特别报告员维多利亚·托利·科尔普斯被称为恐怖分子。¹¹¹ 这些手法被用来对付妇女活动家和人权维护者。政府官员对妇女进行死亡威胁，进行直接人身攻击，在一些情况下知名妇女人权维护者受到殴打，其财产受到损坏。¹¹² 人权维护者向人权理事会及在其他国际场合讲述其国内人权情况后受到报复。¹¹³

¹⁰⁵ TUR 6-2018、KSV 1-2018 和 KSV 2-2018。

¹⁰⁶ CHN 21-2018。

¹⁰⁷ 例如，见 ARE 1-2018、DNK 2-2018、EGY 14-2018、NIC 4-2018、NIC 5-2018、IND 21-2018、TUR 7-2018、TUR 11-2017、RUS 14-2018、RUS 15-2018、RUS 16-2018、RUS 17-2018、RUS 19-2018、RUS 22-2018、SAU 11-2018、SAU 14-2018、TUR 13-2017、TUR 1-2018、TUR 3-2018、TUR 4-2018、TUR 7 2018 和 TUR 14-2018。

¹⁰⁸ BHR 5-2016、PAK 11-2016、RUS 19-2018、RUS 22-2018、SAU 14-2018 和 CHN 21-2018。

¹⁰⁹ A/73/362，第 20 段。

¹¹⁰ CHL 2-2018 和 CHL 3-2018。

¹¹¹ PHL 5-2018。

¹¹² NIC 4-2018。

¹¹³ NIC 5-2018 和 PHL 5-2018。

四. 对民间社会的关键影响

59. 反恐、预防和打击暴力极端主义以及更广泛地应对国家安全威胁的各种措施相结合，对民间社会行为体和公民空间产生了复杂、多方面的严重负面影响，而这些影响往往未得到充分审视。

A. 令人不寒而栗的效果

60. 过分宽泛的恐怖主义定义和反恐定义被用来逮捕、拘留和起诉民间社会组织和平成员时，公民空间受到直接影响。同样，关闭这些组织、使其无法注册或无法获得资金、增加各种繁文缛节等做法，都限制了公民空间。这些措施的存在本身及其针对一些民间社会行为体的使用，足以压制打击对象的声音，不仅如此，还对所有民间社会行为体发出信号：他们如果继续其活动，也同样面临风险。结果，公民空间基本架构被削弱，在最有需要的地方参与减少。¹¹⁴ 妇女组织往往较小，较为非正式，因此，这类行政要求增加后，妇女组织受影响特别严重。¹¹⁵

B. 污名化

61. 民间社会被污名化，这是 2001 年后安全格局造成公民空间缩减的重要因素。通过全球反恐架构给予反恐以合法性，使一些国家得以将民间社会行为体称为“恐怖分子”、“暴力极端分子”、“对国家安全的威胁”和“国家的敌人”，而这样做实际上是得到相关框架的监督机构配合的。给民间社会行为体贴上负面标签的做法显示，这些行为体是合理的攻击目标，这样便使进一步限制性措施的采用合法化。民间社会人士被贴上负面标签后，这种污名化会影响他们找工作、找住房以及行使其他社会经济权利的能力。家庭成员也会受牵连，从而面临类似的污名化。

C. 金融排挤

62. 金融机构的反恐规章影响到民间社会组织时，其工作人员和办公室面临的实际风险增加，因为更多的现金需要递送，用于进行中的活动。¹¹⁶ 如果金融服务遭拒或被推迟，非政府组织就不得不缩小活动规模或关闭。银行不让开账户或关闭账户时，非政府组织的名声就会受到严重损害。这些措施的影响波及下游，由于资金推迟到位，工资没付，影响及相关国家内的伙伴组织，也影响及需要得到援助的受益人。多个例子证实，这种措施对穆斯林慈善组织和在穆斯林多数的地区或国家工作的慈善组织影响特别严重。¹¹⁷

¹¹⁴ Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), pp. 72 and 84.

¹¹⁵ 杜克大学法学院国际人权诊所和妇女和平调解人方案, *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security* (2017)。

¹¹⁶ A/70/371, 第 42 段。

¹¹⁷ A/HRC/6/17, 第 42 段, 以及 A/73/314, 第 40 段。

D. 被纳入歧视性政府议程

63. 国际上把暴力极端主义视为一个新重点，意味着关于预防和打击暴力极端主义的方案、政策和活动已成为捐助方的优先事项。许多人道主义、人权和发展组织被迫在该领域增加方案重点和活动。随之而来的真正风险是，民间社会被利用，为政治目的或安全目的被纳入至上而下的议程。¹¹⁸

E. 添加安全元素

64. 预防和打击暴力极端主义的议程被纳入《联合国全球反恐战略》确定的全面议程后，在发展、教育、善治、民主和人权促进工作中加入安全元素被利用的严重风险极其多。把人道主义行为体进一步纳入安全驱动的政治议程后产生了严重风险。¹¹⁹ 2001 年以来在援助工作中加入了安全元素，人道主义议程与政治议程混合的情况增加，在存在对恐怖主义制裁的地方尤其如此(安全理事会第 1844(2008)号决议)，报告要求中涉及人道主义行为体(安全理事会第 1916(2010)号决议)，联合国和平行动更多参与反恐、预防和打击暴力极端主义的压力加大，所有这些都严重影响人道主义行为体，而这种影响未得到充分审视。

F. 排斥

65. 在国家层面对民间社会实施打压政策的国家似乎旨在更广泛地传播这种政策，在包括联合国在内的国际论坛上积极压制批评声音和反对意见。这包括管制、不允许和限制民间社会接触联合国反恐机关、机构、程序和会议的机会。令人担忧的是，一些国家还利用同情恐怖主义的指控作为一个能得到从速接受的理由排除某些民间社会成员，不让其向联合国提出认证申请或强迫撤回认证，从而不让其发声。¹²⁰

G. 问责真空

66. 尽管在从全球到地方各级采取的措施对民间社会产生了严重影响，对全球发生的侵权事件却似乎完全缺乏问责，极少有哪个机制能指出国家的违反行为，并纠正自 2001 年以来发展形成的严重纰漏。

67. 安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会能发挥其作用，减轻反恐纲要在国家层面对民间社会的影响，但该委员会尚待发挥有力的作用。积极发展情况包括安理会在近期的决议里以更加一致的方式提及人权。然而，仍然不清楚的是，反恐措施对民间社会的影响如何得到监测(如果有监测的话)，处理恐怖主义定义滥用的问题的认真程度为何，有无程序用以限制国家对民间社会行为体和人权维护者滥用反恐措施。

¹¹⁸ 挪威难民理事会，*Principles under Pressure*。

¹¹⁹ 同上。

¹²⁰ 国际人权服务社，“The backlash against civil society access and participation at the UN – Intimidation, restrictions and reprisals: 10 case studies” (2018)。

68. 令人震惊的是，尽管反恐委员会在纸面上作出了更加坚定的人权承诺，但其工作的不透明性却在增加。国家报告在 2006 年前公开张贴在其网站，但此后变成了机密材料。安全理事会的一些决议似乎旨在提高透明度，如第 2395(2017)号决议，其中指示反恐执行局将一系列文件(除报告外)提供给整个联合国系统，但是被评估会员国要求将特定资料保密的情况除外，还指示反恐执行局“酌情”并在与反恐委员会“协商”后与联合国系统外包括民间社会在内的各方分享其调查结果。但其中加上那种说明显然意味着透明度仍然是由自由裁量决定的。现在仍然难以断定人权是否切实得到考虑。

69. 反恐委员会作为安全理事会的附属机构，作为各国的最初接触点，必须更加积极透明地与各国政府互动，对各国如何在国家层面利用安理会决议侵害人权问题承担更大责任。必须找到有效透明的机制来处理各国政府多报或夸大其反恐法律效力的问题，而实证情况显示这类法律受到滥用。委员会还需要就相关报告更加全面地与联合国人权机制互动，并在对国家进行访问之前这样做。联合国人权机制在各级与民间社会行为体建立了坚实的关系，进行了密切合作，与这些机制配合工作将有助于把民间社会的意见切实纳入考量。

70. 在反恐怖主义办公室内设一个民间社会事务股的设想很重要，有助于使承诺体制化，让《联合国全球反恐战略》第六次审查所列的《联合国全球反恐协调契约》各实体更多参与互动。参与该股事务的民间社会代表应具有包容性、多样性和独立性。包容进程应该是有力的、透明的。

五. 结论和建议

71. 如特别报告员向各国发出的信函的百分比等各种数据所示，一些国家宽泛地援引预防和打击暴力极端主义以及保护国家安全的必要性，在这方面有滥用做法。

72. 任务负责人提出下列建议。

73. 联合国、特别是安全理事会、反恐委员会及其执行局、反恐办公室和反恐执行工作队，以及大会和人权理事会，必须就反恐和预防及打击暴力极端主义问题真诚、积极、切实、建设性地与具有广泛代表性的地方和国际各种独立民间社会行为体互动。特别是：

(a) 在拟订关于反恐和预防及打击暴力极端主义的各项决议时必须征求民间社会的意见，请民间社会提出看法，评估战略，并就拟议措施对民间社会的可能的不利影响提供信息；

(b) 反恐委员会及其执行局应正式定期就实质性问题与国家特定问题与民间社会行为体会晤，安全理事会应审议民间社会关于专题问题和关于地域议程项目的定期简报；

(c) 鉴于民间社会与联合国人权机制有着密切的工作关系，联合国反恐机构与人权机制必须加强正式透明的合作。本任务负责人和其他相关特别程序任务负责人应定期正式应邀向反恐委员会及其执行局简报情况。大会应每年就《联合国全球反恐战略》第四支柱举行公开辩论，辩论应让民间社会全面切实参加；

(d) 参与设想中在反恐办公室内设立的民间社会事务股工作的民间社会代表必须具有包容性、合法性和独立性，该股必须切实拥有能力，能就政策和战略提出意见，补充反恐办公室拥有的信息和数据，并与反恐办公室交流经验。人权理事会和人权委员会的最佳做法应得到仿效；

(e) 联合国必须带头确保自身能继续作为民间社会的安全、有保障、包容的空间。必须注意确保包括民间社会认证程序在内的国际程序不被无节制、过分宽泛的国家反恐安全理由所左右；

(f) 安全理事会应毫不含糊地使人道主义行动免受反恐措施影响，并明确说明人道主义保护和援助决不能被称为是对恐怖主义的支持或据此加以打压并定为犯罪行为；

(g) 反恐办公室和《联合国全球反恐协调契约》各实体应确保，在与外包实体进行正式合作之前，它们需充分遵守人权规范和标准；

74. 联合国反恐机构必须对国际反恐框架对人权的影响接受问责。反恐委员会及其执行局必须更加积极地与各国政府互动，处理国家执行措施可能违反国际人权法的情况，特别是影响民间社会的措施，包括恐怖主义定义以及把合法表达思想和提出意见定为犯罪的做法。如果人权问题没有列入议程，如果没有人权专家同行或如果不能会晤当地民间社会人士，委员会及其执行局人员必须拒绝前往相关地方访问。

75. 各国必须确保其应对恐怖主义和暴力极端主义威胁、保护国家安全的措施不对民间社会造成负面影响：

(a) 国家法律中的恐怖主义和暴力极端主义的定义决不能过分宽泛含糊。这些定义必须确切，充分狭义，不应涵盖民间社会成员或为行使基本自由而实施的非暴力行为。紧急措施必须严格有限制，不得用来打压民间社会行为体；

(b) 合法表达意见或思想决不能被列为犯罪行为。非暴力形式的异议是表达自由的核心。报告、记录或公布关于恐怖行为或反恐措施的信息，是保证透明和问责的重要要素。必须承认和保护互联网的关键作用，在压制性社会以及对边缘化群体来说特别如此；

(c) 如果没有达到其他定性门槛，破坏财产决不能被视为恐怖行为；

(d) 管制、控制和限制民间社会筹资的措施必须遵守对称性、必要性和非歧视性的要求。不遵守行政要求的行为决不能被视为是犯罪行为；

(e) 与资助恐怖主义和移除“恐怖主义内容”有关的管制措施必须遵守合法性、相称性、必要性和非歧视性原则，必须受到充分的监督，接受问责。这些措施不应仅仅由私营行为体执行；

(f) 人道主义行为体应得到保护，不因反恐或应对暴力极端主义的措施的施行而受任何形式的骚扰、制裁或处罚。人道主义行动必须明确免受把各种支持恐怖主义的行为定为犯罪的措施的影响。各国应考虑扩大豁免范围，使其涵盖参与支持尊重国际规范的所有民间社会行为体；

(g) 受制裁恐怖主义的制度影响的民间社会行为体都必须有机会投诉司法并获得补救；

(h) 参与反恐及预防和打击暴力极端主义的所有国家行为体和国际行为体都必须意识到重叠、持续、累积的措施对民间社会的间接影响，尤其是产生了令人不寒而栗的效果，影响到所有行为体，即使不是直接目标，也受影响。必须特别注意防止把民间社会行为体污名化、边缘化、利用其为反恐目的服务、排斥在外、在其工作中加入安全元素；

(i) 在国家和国际层面需要订立和加强监督机制，对由于以反恐、应对暴力极端主义和国家安全威胁为名义而通过的弊端很多的要求造成的全球侵犯人权的情况提供补救。

76. 民间社会必须寻找创新途径，增进人们对全球安全框架使其面临的全球危机的认识。特别是：

(a) 民间社会必须深化与全球反恐架构的互动，包括联合国传统上被认为处理安全相关事项的各机构和机关，以及新的外包机构，包括金融行动工作队和全球反恐论坛；

(b) 民间社会必须以创新方式为监督和问责目的在国家层面找到切入点；

(c) 民间社会应继续以系统性、公开的方式报告、分析这些措施的影响，并增进人们对这些影响的认识。
