



人权理事会

第五十五届会议

2024年2月26日至4月5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

愿景和优先事项

反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员本·索尔的报告

概要

在本报告中，近期获得任命的反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员本·索尔概述了他执行任务的方法，综述了全球反恐工作中的人权保护状况，确定了与其前任保持连续性的领域，并提出了新的专题优先事项。特别报告员将继续开展宣传工作，涉及反恐法律和做法对民间社会的影响、阿拉伯叙利亚共和国东北部的任意拘留、对被关押在或转移自古巴关塔那摩湾拘留设施的人员的保护、联合国反恐架构中的人权以及新技术等问题。今后报告的新主题包括：区域和次区域组织和安排在反恐中保护人权、反恐中的行政措施、非国家行为体和专门国际机构在反恐中的作用以及对反恐措施造成的大规模侵犯人权行为的问责和赔偿。特别报告员重点指出了过去18年中其前任查明的许多侵犯人权行为如何不仅没有得到纠正，反而变得更加严重，特别报告员呼吁各国加倍努力，将人权置于反恐工作的中心。



一. 活动

A. 前任任务负责人菲奥诺拉·尼伊兰

1. 前任任务负责人菲奥诺拉·尼伊兰于 2023 年 10 月 31 日结束任期。她在任期的最后一年里，优先与不同国家和区域集团进行持续接触，于 2023 年 1 月 13 日至 20 日对波斯尼亚和黑塞哥维那进行了国别访问¹，并于 2023 年 7 月 3 日至 12 日对德国和北马其顿进行了联合专题国别访问，调研从阿拉伯叙利亚共和国东北部返回者的遣返、重新融入和起诉问题。² 她向大会提交的 2023 年报告详细介绍了她截至 2023 年 9 月的许多活动。³

2. 前任任务负责人优先考察新技术、反恐和人权之间的联系，包括在 2023 年提交人权理事会的报告⁴ 中提及了这一问题。2023 年 6 月，她出席了在哥斯达黎加举行的 RightsCon 峰会。2023 年 10 月，她发表声明，申明有必要对间谍软件行业进行有约束力的全球监管。⁵ 她发表了多份立场文件，涉及：间谍软件⁶、儿童权利⁷、联合国阻止恐怖分子旅行方案⁸、与阿拉伯叙利亚共和国东北部有关的起诉⁹，以及不推回和阿拉伯叙利亚共和国东北部的任意拘留问题¹⁰。前任任务负责人还提及了打击资助恐怖主义行为的工作中的侵犯人权问题。¹¹

3. 前任任务负责人向《联合国全球反恐战略》第八次审查的联合主席(加拿大和突尼斯)提供了技术援助，并在与审查有关的谈判活动期间参加了相关活动。她参加了 2023 年 6 月举行的第三届联合国反恐问题高级别会议，并积极参与《联合国全球反恐协调契约》及其工作组的工作。

4. 前任任务负责人对美利坚合众国和古巴关塔那摩湾的拘留设施进行了技术访问¹²，并敦促美国政府落实她的建议，特别是涉及关塔那摩湾拘留条件和转移自该处的许多人员的紧迫人权状况的建议。

¹ A/HRC/55/48/Add.1.

² A/HRC/55/48/Add.2.

³ A/78/520，第 3-8 段。

⁴ A/HRC/52/39.

⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/unsrcthr-stm-spyware.pdf>。

⁶ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2022-12-15/position-paper-unsrct-on-global-regulation-ct-spyware-technology-trade.pdf>。

⁷ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/position-paper-child-rights-in-contexts-affected-by-terrorism-2023.pdf>。

⁸ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/2023-10-30-act-travel-gotravel-position-paper.pdf>。

⁹ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/Position-Paper-on-prosecutions.pdf>。

¹⁰ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/non-refoulement-in-context-repatriation-from-northeast-syria-oct2023.pdf>。

¹¹ A/78/520，第 5 段。

¹² 同上，第 6 段。

5. 前任任务负责人在提交大会的 2023 年报告¹³ 中介绍了 2023 年关于反恐对民间社会和公民空间的影响的全球研究¹⁴ 的核心分析和结论。这项研究参考了民间社会组织领导的全球协商(包括 13 次区域民间社会协商)、110 份书面材料(其中 78 份来自民间社会组织和个人)以及两次民间社会调查。提交大会的报告记录了各区域均存在的对公民空间的无情限制, 以及这些限制与为打击恐怖主义、防止和打击暴力极端主义而建立的监管和体制做法之间的直接联系。报告还介绍了关于这种成系统侵犯行为的条件、特点和后果的主要调查结果。

6. 前任任务负责人于 2023 年 7 月对阿拉伯叙利亚共和国进行了技术访问。¹⁵ 她在提交大会的 2023 年报告中对访问的调查结果进行了补充, 并述及了若干法律问题, 包括大规模和任意拘留所涉及的国际法责任、儿童遭受的严重和成系统的侵犯人权行为以及核心国际罪行的责任。¹⁶

B. 特别报告员本·索尔

7. 现任特别报告员本·索尔于 2023 年 11 月 1 日就职。本节涵盖其任期的头两个月。他收到了前任任务负责人的诸多简报, 涉及前任特别报告员广泛和堪称典范的工作的所有方面, 他对此表示感谢。现任特别报告员参加了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2023 年 11 月 20 日至 24 日在日内瓦为新任任务负责人举办的上岗培训。他还与 15 个国家的大使和外交官以及红十字国际委员会和民间社会组织的代表进行会晤, 就其优先事项进行了协商。特别报告员呼吁各方提供资料以撰写本报告, 已收到 38 个民间社会组织和个人¹⁷、5 个国家、1 个区域政府和 1 个区域组织¹⁸ 提交的材料。他的任命从 2023 年 7 月推迟至了 11 月, 撰写报告的时间被压缩(不到两周), 因此征集材料的时间只有短短三周, 而

¹³ 同上。

¹⁴ 菲奥诺拉·尼伊兰, 《关于反恐和公民空间的全球研究》(联合国人权事务高级专员办事处, 2023 年), 可查阅 <https://defendcivicspace.com>。

¹⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/EoM-Visit-to-Syria-20230721.pdf>。

¹⁶ [A/78/520](#), 第 49-64 段和第 77-82 段。

¹⁷ 澳大利亚律师人权组织、澳大利亚穆斯林倡导网络、大赦国际、莠萝国际、第十九条: 国际反对审查中心、相与正义中心、慈善与安全网络、公民社会—公民参与世界联盟、联合家庭团体、正义委员会、人权联系会、人权与反恐问题民间社会组织联盟、倡导人民廉正和维护弱势个人基金会、国际助残联盟—人道与包容组织、前线组织: 保护人权维护者国际基金会、Karisma 基金会、金融行动特别工作组问题全球非营利组织联盟、国际非营利法中心、中东和北非地区权利团体、挪威难民理事会、非营利组织工作组、新南威尔士公民自由理事会、典范倡议、隐私国际、遣返儿童组织—丹麦、遣返儿童组织—瑞典、缓刑组织、权利与安全国际、权利与安全联盟、加强世界安全组织、澳大利亚塞族理事会、“必要条件”组织、悲痛救助指南组织、世界维吾尔代表大会, 以及 5 名个人。

¹⁸ 古巴、厄瓜多尔、立陶宛、摩洛哥、沙特阿拉伯和突尼斯, 以及欧洲联盟和加泰罗尼亚政府。

在这三周内是如此多的利益攸关方作出了回应，他对此表示感谢。此外，他还与 23 个民间社会组织的代表进行了单独会晤。¹⁹

8. 特别报告员平均每周单独或联合向各国发出两到三封信函，涉及各种问题，包括大规模任意拘留、大规模不公正审判、大规模法外处决和攻击民间社会。他还发布新闻稿并接受数十家媒体的采访，包括关于他优先事项的采访。他就各种问题与各国进行宣传接触。作为《全球反恐协调契约》及其工作组的成员，特别报告员向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与反恐有关的边境管理和执法工作组介绍了他的优先事项。他加入了国际司法和法治研究所反恐工作流程监督和问责机制的一个新咨商小组。任务负责人还参加了与全球反恐论坛边境安全管理倡议有关的人权对话。他在联合国毒品和犯罪问题办公室举行的《世界人权宣言》通过七十五周年纪念活动上作了发言。²⁰ 他向欧洲联盟成员国简要介绍了加沙冲突中的国际人道法。

二. 执行任务的方法

9. 特别报告员很荣幸被任命为这一重要任务的第四任负责人。他打算继承前任的传统，准确、透彻、平衡和创新地就反恐问题和为恐怖主义受害者进行人权分析和开展宣传。他将以独立、公正和客观的方式履行任务，以保持各国和民间社会的信任。他认识到反恐问题的敏感性，将与各国进行建设性对话，以重点指出关切问题，查明可行的解决方案，并在信任和信心的基础上建立外交关系。他承认，有些侵犯权利的行为可能是疏忽造成，或源于对人权标准的不熟悉或专门知识缺乏，或源于资源有限。特别报告员可以提供咨询服务和技术援助，以弥补这些不足和其他不足。如果对话无法对侵权行为进行补救，或者如果侵权行为是蓄意和成系统的，特别报告员可公开呼吁有关国家对自身的行为负责。他还意图重点指出可作为范例推广的国家和区域良好做法，并确认许多国家已经付出了真正的努力，以使自身的反恐措施与国际人权法相一致。他将民间社会组织视为在反恐中促进人权的不可或缺的利益攸关方，将与之进行协商和合作。

A. 全球反恐措施现状

10. 滥用反恐措施不仅会侵犯恐怖主义嫌疑人的权利，还可能偶然或蓄意损害无辜者的自由。令人深感遗憾的是，过去 18 年中前任任务负责人查明的许多侵犯人权行为不仅没有得到纠正，反而变得更加严重。²¹ 由于没有商定的国际恐怖主义定义，已有各国和区域制定的一刀切定义违反了合法性原则，侵犯了许多基本权利。与恐怖主义组织有关的模糊罪名将与恐怖主义暴力没有直接因果关系的

¹⁹ 公正—维护以色列阿拉伯少数民族权利法律中心、推进正义组织、大赦国际、亚洲人权与发展论坛、信息韧性中心、人权与反恐问题民间社会组织联盟、阿联酋被拘留者维护中心、国际方济会、日内瓦国际人道法和人权学院、全球合作安全中心、海湾人权中心、人权观察、国际反恐中心、伊斯兰人权委员会、国际人权服务社、中东和北非地区权利团体、隐私国际、缓刑组织、皇家联合军种研究所、加强世界安全组织、国际救助儿童会、南亚正义运动、水卫士法律联盟，以及斯里兰卡的妇女组织网络。

²⁰ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/UNODC-human-rights-day-message-20231211.pdf>。

²¹ 见 A/78/269。

行为和表达定为了刑事罪。已有组织和个人在未经正当程序或没有司法保障的情况下被不当列为恐怖分子。过度的反恐制裁和打击资助恐怖主义行为的法律损害了正当的非营利组织、结社、集会和表达自由以及受国际人道法保护的人道主义活动。已发生了蓄意和歧视性地滥用反恐法律针对政治反对派和持不同政见者、媒体、民间社会和少数群体的现象。大规模监控和在线监控已触犯了隐私权和其他权利的界限。任意逮捕、长期审前拘留、酷刑和虐待、逼供、限制法律顾问、不披露秘密证据、使用特别法庭、在成人法庭审判儿童以及非法使用死刑等行为损害了刑事诉讼程序。恐怖主义受害者对法律诉讼的参与往往不足，也缺乏面向他们的补救措施。

11. 在刑事司法系统之外，用于反恐的行政措施激增，但这些措施并不总是必要或相称的，或者未能确保提供正当程序或司法保障。一些特别或紧急反恐制度侵犯了权利，包括秘密拘留、预防性拘留或任意行政拘留，以及不必要或不相称地限制或克减权利。无论是在武装冲突中还是在武装冲突外，反恐军事行动都过于频繁地涉及任意剥夺生命。在武装冲突中，已发生了严重违反国际人道法的行为，包括蓄意杀害平民、攻击受保护的民用物体、无差别和不相称的攻击、在攻击中不采取预防措施、剥夺人道主义救济和使平民挨饿、任意强迫流离失所和违反占领方义务。一些国家没有按照法律要求的谨慎标准保护平民，似乎认为外国平民的生命价值低于本国平民，甚至发表种族灭绝言论。另一些国家则成为侵权行为同谋，例如明知武器或情报会被用于实施战争罪，依然提供这些武器或情报。在某些情况下，所涉方即便没有进行自卫的国际法律依据，仍然一再跨界使用了军事力量。在反恐过程中严重违反国际法的行为往往不受惩罚，原因包括强国有选择地阻挠安全理事会和国际刑事法院采取行动。过度的反恐战争正在继续加强而非解决无法通过军事手段解决的暴力循环。

12. 安全理事会、大会和人权理事会已一再申明，各国在反恐时必须尊重国际法。2001年9月11日的恐怖袭击发生后，安全理事会似乎乐观地认为，各国在执行反恐决议时会尊重国际法。然而，尽管事实很快显示出违反行为十分常见，但安理会却继续大量出台新的反恐标准，并通过其监测机制和技术援助大力推广这些标准。对于新的镇压规范，安理会并没有将事先对严重危害权利的政治和法律秩序进行改革作为其实施条件。这些严重危害权利的政治和法律秩序包括，例如：滥用性、断定性的对恐怖主义定义；惯于以安全法为武器针对反对者和民间社会的专制政治文化；法治文化缺失，包括正当程序和独立的司法机构的缺失；以及经过训练和遵守纪律而尊重人权的专业的执法、狱政、安全和军事行为体的缺乏。可以预见的结果是，安理会的措施往往加速和扩大了潜在的镇压倾向，而国际社会为减轻人权影响所做的努力却不够坚决或有效。人们的印象是，联合国反恐系统对人权认识不足，而某些众所周知在反恐时会侵犯人权的国家对这一系统的参与和资助更加剧了这种印象。

13. 尽管在采取更平衡的办法方面取得了进展，但国际反恐工作仍然过度注重镇压措施，对消除有利于恐怖主义蔓延的条件措施(《全球反恐战略》第一支柱)和确保尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争根基的措施(第四支柱)关注不够。²² 近期的冲突显示，存在反恐工作不断军事化以及否认或抹除暴力助长因

²² 例如，见 Fionnuala Ní Aoláin, “Rethinking Counterterrorism”, Just Security, 2 November 2023。

素的现象，这往往包括侵犯人权，包括自决权，以及违反国际人道法和国际刑法。

14. 各国政府面临着毫无保留地谴责“恐怖分子”的政治压力，而且民众并不重视“恐怖分子”的权利，因此，要想倡导背负“恐怖分子”污名者的权利始终不易。当前，由于专制主义抬头、国内政治两极分化和极端主义激增、地缘政治竞争、安全理事会功能失调以及包括社交媒体在内的新工具助长了非人化、诋毁、煽动和误导行为，在反恐中保护人权的工作面临更多风险。大国在普遍落实人权方面的双重标准和选择性做法也在削弱国际人权体系的可信度、正当性和公众信心，使国际人权体系可能被视为又一个进行政治竞争和权力斗争的法外场所。特别报告员敦促所有国家不要止步于对人权的口头承诺，而是要将人权置于所有反恐活动的中心。即便在面临令人痛心的暴力的情况下也依然保护人权，这是负责任的国家与恐怖主义罪犯的区别。所有人都有权受到有尊严的对待。各国还必须加倍努力打击有罪不罚现象，确保对反恐时违反国际法的行为进行问责，包括重新让公众相信没有任何国家可以凌驾于法律之上。

B. 资源

15. 特别报告员重申其前任的关切，即本任务“异常宽广”，其资源就其授权职能而言极为不足。²³ 这些职能包括任务负责人承诺撰写两份年度报告，一份提交人权理事会，另一份提交大会，还要进行两次国别访问并起草相关报告，处理大量函件²⁴，与各国和 193 个国家的民间社会组织频繁联络，并与全球媒体接触。此外，任务负责人还负责提供咨询和技术援助，交流最佳做法，监测纽约联合国各反恐机构的大量规范性和技术性工作，这些机构是：安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会(反恐怖主义委员会)、反恐怖主义委员会执行局、反恐怖主义办公室和各制裁委员会。特别报告员是参与《全球反恐协调契约》的 46 个实体之一，该契约还有 8 个工作组，每个工作组每季度举行一次会议，每年共举行 32 次会议。特别报告员的任务还包括与诸多其他实体接触，包括全球反恐论坛、金融行动特别工作组、处理技术问题的机构和区域组织等。在定期审查《全球反恐战略》以及安全理事会、大会和人权理事会的决议时，会征求任务负责人的意见。本任务不仅涉及执法行为体、法院和立法机构，还涉及高度敏感的安全机构、军事行动、预防和打击暴力极端主义的社会计划等。还要花费大量时间筹集预算外资源。²⁵

16. 预计任务负责人将半职(每周两天半)完成所有这些活动，一同工作的有两名位于日内瓦的人权高专办工作人员，在联合国反恐架构所在的纽约没有工作人员，也没有可自由支配的差旅经费。作为对照，联合国主要反恐机构有近 300 名工作人员²⁶，外加许多咨询顾问，而加入《契约》的 45 个联合国实体(不包括任

²³ A/HRC/34/61, 第 50 段；另见 A/72/495, 第 35 段。

²⁴ 例如，从 2022 年 11 月 1 日至 2023 年 10 月 31 日，前任任务负责人发布或加入了 137 份信函(平均每周近 3 份)，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org>。

²⁵ 特别报告员感谢西班牙、瑞士、明尼苏达大学法学院人权中心和悉尼大学提供的新资料。

²⁶ 2022 年，反恐怖主义办公室有 180 名工作人员，反恐怖主义委员会执行局有 44 名工作人员。2023 年，预防恐怖主义处有 62 名工作人员专门从事反恐工作。分析支助和制裁监测小组有 10 名成员。见 <https://unsceb.org/human-resources-statistics>。

务负责人)也从事一些反恐活动。截至 2021 年年中, 执行局已得到资源对 114 个国家进行 176 次访问。²⁷ 相比之下, 前任任务负责人进行了 18 次国别访问。值得欢迎的是, 各反恐机构已经增加了人权工作人员, 并已采取步骤将人权纳入主流, 安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会监察员办公室也有 2 名工作人员, 人权高专办有 2 名反恐工作人员(不包括任务负责人), 联合国的其他人权机构也处理反恐问题。尽管如此, 相对于占主导地位的镇压式反恐方法, 人权显然没有得到足够的机构支持或资源。与此形成鲜明对比的是, 有一个国家设立了一个独立办公室, 负责审查其国家反恐法律, 该办公室有 9 名工作人员和数百万美元的年度预算, 只负责监测一个国家, 而不是 193 个国家, 并且只审查法律, 而不审查其在个案中的应用²⁸, 也不审查军事行动。

C. 国别访问的地域重点

17. 在本任务 18 年的历史中, 历任任务负责人对 21 个国家和 1 个被占领土进行了 21 次正式国别访问²⁹。这些访问中有 9 次(近一半)是访问西欧和其他国家集团以及东欧集团的国家。其余是访问了亚太国家集团的 5 个国家、非洲国家集团的 4 个国家以及拉丁美洲和加勒比国家集团的 2 个国家。前任任务负责人的工作重点是欧洲和中亚。现任任务负责人希望重点关注西非、中东以及东亚、南亚和东南亚, 因为这些区域的恐怖主义威胁严重程度高、规模大, 或者区域内某些国家反恐制度具有特点。

18. 国别访问取决于各国的同意和真诚合作。一位前任任务负责人曾遗憾地表示, 难以获得同意进行国别访问。³⁰ 特别报告员承认反恐是一个敏感问题, 并向各国保证, 国别访问的目的是与有关当局进行建设性接触, 以重点确定可与他方分享的良好做法, 以及需要改进的领域, 包括为此与任务负责人进行持续接触并从联合国获得技术援助。他鼓励各国本着这种合作精神看待国别访问并同意访问。

三. 与前任任务负责人工作的连续性

19. 特别报告员将推进其前任涉及以下关键问题的重要工作: 反恐对民间社会的影响; 与阿拉伯叙利亚共和国东北部的拘留有关的违法行为; 对被关押在或转移自关塔那摩湾拘留设施的人员的保护; 联合国反恐系统中的人权问题; 以及新技术。在其中许多领域已经开展了大量规范性工作。因此, 重点将是与相关行为体进行成系统的接触, 包括通过国家对话、通信、战略诉讼和公共宣传进行这种接触, 从而倡导实施人权标准。将在新技术方面开展进一步的规范性工作。

²⁷ 见 S/2022/529, 附件一。

²⁸ 见 <https://www.inslm.gov.au>。

²⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/country-visits>。

³⁰ A/HRC/34/61, 第 12 段。

A. 反恐法律对民间社会的影响

20. 特别报告员将继续重点关注反恐和打击暴力极端主义的措施对公民空间、民间社会组织和人权维护者的影响，为此大力倡导其前任的建议³¹，包括涉及以下议题的建议：符合人权的恐怖主义和暴力极端主义定义、政治自由和人道主义活动的非刑罪化、对民间社会行为体的审慎监管、资助恐怖主义的行为和在线内容，以及有效的补救和监督机制。根据任务授权发出的大量信函涉及公民空间和打击资助恐怖主义行为的法律。在近期与利益攸关方的协商中，有关方面对关于这些问题的倡导工作表示了极大支持，包括涉及针对特定群体的行为、数字骚扰和互联网限制等问题。

B. 与阿拉伯叙利亚共和国东北部的拘留有关的违法行为

21. 特别报告员将倡导停止与达伊沙冲突有关的影响阿拉伯叙利亚共和国东北部逾 7,000 名被拘留者的严重违反国际人权法、国际人道法和国际刑法的行为³²。这些被拘留者包括至少 43,000 名外国国民。绝大多数被拘留者是妇女和儿童，他们具有特殊的脆弱性，一直是遣返工作的重点。10,000 名男性被拘留者的情况也亟需关注。许多人已被任意和无限期地拘留了逾 6 年。特别报告员将争取访问其前任未能查访的拘留设施。

22. 特别报告员重申其前任的建议³³，包括释放和遣返所有被任意拘留的人，尊重不推回，实行重新融入和视情况进行起诉，以及在此期间，在拘留中给予人道待遇，维护家庭团聚，不歧视，并允许公正的人道主义行为体立即出入所有拘留场所。特别报告员欢迎阿拉伯叙利亚共和国的持续合作。他还赞扬法国、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦和大不列颠及北爱尔兰联合王国最近遣返国民。澳大利亚和加拿大最近的遣返诉讼未获成功，突出表明各国迫切需要寻求外交解决办法。特别报告员赞同其前任的观点，即如果有合理的理由认为海外国民面临公然违反国际法的行为，各国有积极的义务采取必要和合理的步骤进行有利于其海外国民的干预。³⁴ 对任何国家，凡有意遣返本国国民或改善阿拉伯叙利亚共和国东北部被拘留者人权得到尊重的情况的，他都可提供技术援助。

C. 解决关塔那摩湾拘留设施案件

23. 2001 年 9 月 11 日的恐怖袭击发生已逾 20 年，关塔那摩湾拘留设施仍关押着 30 人，其中 16 人已获得释放和转移的许可。特别报告员欢迎美国为处理这一状况所做的努力，并期待与美国合作，落实其前任在近期的技术访问后提出的

³¹ A/HRC/40/52, 第 72-75 段。另见《关于反恐和公民空间的全球研究》。

³² A/78/520, 第 49-64 段。

³³ 同上，第 64 段和第 77-82 段。

³⁴ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Terrorism/UNSRsPublicJurisdictionAnalysis2020.pdf>。

建议³⁵，这些建议涉及：加强 2001 年 9 月 11 日袭击事件受害者的权利、改善剩余被拘留者的条件、实施遣返和重新安置，以及对违反国际法的行为进行问责。还需要紧急处理被转移至哈萨克斯坦和阿拉伯联合酋长国的人员据称受到任意拘留和非人道待遇的问题。³⁶ 特别报告员指出，由于美国的国际影响力，该国在 2001 年 9 月 11 日袭击事件后严重违反国际法的行为向其他国家显示，过度和非法的反恐措施是被允许的。美国现在有机会保证对违法行为进行问责，从而重新在人权问题上发挥领导作用。

D. 联合国反恐系统中的人权问题

24. 前任任务负责人建议联合国反恐机构、大会和安全理事会与各种民间社会组织进行更真诚、主动、有意义和建设性的接触，加强与包括任务负责人在内的人权机构和程序的互动，处理涉及人道主义豁免的问题，就外部伙伴开展人权尽职，并在与各国接触时更严格地审查遵守人权的情况。³⁷ 民间社会组织与现任任务负责人之间的协商显示，广泛存在的关切是，以无障碍、包容和有意义的方式与联合国机构接触的机会有限，而且担心出现流于形式的情况。还得到大力支持的是，应增加联合国活动的透明度、监督和问责，这也是前任任务负责人提出的建议。

25. 特别报告员承认，联合国正越来越愿意改善人权事务接触和与民间社会的接触，以及在其中一些机构中增设专职的人权工作人员。他原则上欢迎拟议在反恐怖主义办公室设立的民间社会股，并鼓励将民间社会组织纳入高级别活动，例如将于 2024 年 4 月在阿布贾举行的非洲反恐峰会。³⁸ 他还鼓励反恐怖主义委员会和执行局考虑建立一个常设的民间社会协商程序。他肯定了执行局最近题为“人权趋势跟踪：安全理事会反恐怖主义委员会在对会员国进行评估访问后提出的建议(2017-2023 年)”的出版物³⁹，其中发布了执行局国别访问后提出的人权建议，并估计 2017 年至 2023 年的 54 份报告中有 15% 的建议涉及人权。该报告深入介绍了委员会进行人权审查的方法。国家评估在未经各国同意的情况下不公开，而各国几乎从来不同意，但任务负责人可以通过《全球反恐协调契约》平台，在保密条件下查阅 27 份委员会报告和 73 份实施情况评估概述。这种访问权使任务负责人能够独立地审查委员会处理人权问题的方法，并提供反馈。然而，报告的保密性限制了特别报告员有效利用这些报告的程度，而资源制约则限制了他在执行局进行国别访问之前、期间或之后进行参与的程度。特别报告员还可通过《契约》及其工作组在联合国内部审议中提供关于人权问题的独立意见。此外，人权高专

³⁵ A/78/520，第 8 段；以及联合国人权特别程序，“反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员对美国 and 关塔那摩拘留设施的技术访问”，2023 年 6 月 14 日，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>。

³⁶ “对美国 and 关塔那摩拘留设施的技术访问”，第 62 段。

³⁷ A/HRC/40/52，第 71-75 段。另见《关于反恐和公民空间的全球研究》。

³⁸ 见 https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/20230921_usgs_opening_statement_ministerial_meeting.pdf。

³⁹ 见 https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/trends_tracker_on_human_rights_-_december_2023.pdf。

办正在确定民间社会可向《契约》提供意见的渠道。⁴⁰ 然而同样，由于资源制约，任务负责人的贡献在庞大的联合国反恐架构中非常分散。

E. 新技术

26. 前任特别报告员强调了反恐新技术对人权的影响，现任特别报告员将立足于此，开展新的规范性工作。不当使用秘密数字监控技术可能导致严重的侵权行为，在有效监管方面存在重大挑战。继关于间谍软件的立场文件和声明之后，特别报告员将编写一份关于源自间谍软件的人权危害的立场文件。他将评估当前监管建议和行动的优势和局限性，包括欧洲联盟出口管制建议的优势和局限性。⁴¹ 他将分析监管的负面外部因素，包括黑市及其在一些国家和地区的巨大影响，以及如何应对这些问题。

27. 特别报告员将发布一份关于各国和国际组织使用和交易面部识别技术的立场文件，其中将包括对现有和拟议法规以及遵守国际人权法情况的研究。

28. 他将编写一份关于保护关键基础设施和脆弱目标的人权和性别影响的立场文件，包括探讨在制定预防和危机响应及管理战略时遵守国际法的问题。

29. 与利益攸关方的协商表明，各方大力支持重点关注新技术问题，包括监控监管、技术公司问责、过度的社交媒体内容审核、个人数据保护、网络恐怖主义、金融行动特别工作组建议的影响、联合国在支持过度国家监控方面的作用，以及民间社会对《关于打击为恐怖主义目的使用新技术和新兴技术的德里宣言》之下不具约束力的原则的起草工作参与有限的问题。

四. 未来方向

30. 在过去 18 年中，历任任务负责人在 36 份专题年度报告和其他产出中讨论了反恐与人权各领域之间的大多数关键交叉问题。⁴² 在向各国进行宣传时，这些问题仍然具有现实意义。有些问题可能会更新。⁴³ 利益攸关方对其中许多问题和其他问题表示了兴趣，如下一节所述。

31. 特别报告员确定了以下 5 个可能成为年度报告主题的专题问题：区域组织反恐工作中的人权问题(2024 年向大会提交的第一份报告的主题)；行政措施；非国家行为体；国际专门机构；以及反恐中大规模侵犯人权行为的问责和赔偿。

⁴⁰ A/78/269，第 24 段。

⁴¹ 见 European Parliament, Decision No. 2022/2586 (RSO) of 10 March 2022; 以及 Recommendation No. 2023/2500(RSP) of 15 June 2023。

⁴² 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/annual-reports-human-rights-council-and-general-assembly> 和 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/issues-addressed-thematic-reports>。

⁴³ 例如，前几任任务负责人重新审查了秘密拘留、监视、难民、民间社会、防止和打击暴力极端主义、性别和联合国反恐系统等问题。

A. 利益攸关方的意见

32. 利益攸关方在提交的材料中和在协商中提出了范围广泛的多种问题，这些问题将为任务负责人的工作提供信息，包括与反恐监督和问责有关的人权关切、军事化、针对政治反对派的做法和民间社会空间的缩小、民间社会的参与、新技术、数据保护、社会方法的加强和《全球反恐战略》第四支柱(人权和法治)的促进。各国提出的与拘留有关的问题包括：任意性、阿拉伯叙利亚共和国东北部的拘留、拘留设施雇用女性工作人员的问题，以及在拘留中防止和打击暴力极端主义的工作的监测和改善。利益攸关方对以下问题表示关切：恐怖主义团体强行招募儿童的行为、恐怖主义受害者的赔偿、恐怖主义对人权的影响，以及处理仇视伊斯兰教行为、蔑视宗教行为、仇恨言论、种族主义以及煽动敌意和暴力行为的必要性。

33. 一些国家对在反恐中适用人权表示关切，包括不干涉内政、需要在普遍性和国家特殊性之间取得平衡、不滥用表达自由、在保护个人数据的同时承认执法需要、与各国开展建设性合作而不是“点名羞辱”，以及避免向多个人权程序提交同一申诉。一些国家指出了一些与反恐关联性更强而与人权关联性次之的问题。⁴⁴

34. 民间社会组织指出了与刑事司法有关的问题，包括恐怖主义和极端主义定义模糊的问题，包括建议删除“动机”要素以避免对穆斯林进行定性、不将极端主义材料定为刑事罪、量刑不当、军事法庭审判、死刑、任意拘留和预防性拘留、判刑后继续拘留、释放后延长监管令以及已定罪恐怖分子的改造问题。存在有关以下问题的关切：致命武力的使用、警务和其他行动的军事化、国家对大规模监控的参与、监督以及对违法行为的调查。

35. 歧视是民间社会组织反复提到的主题，包括以下工作中的歧视：防止和打击暴力极端主义、大规模拘留或限制少数群体、以宗教设施为针对目标，以及剥夺双重国籍公民的国籍。利益攸关方强调了与移民和难民权利有关的问题，包括推回风险和拒绝向人权维护者发放签证的问题。利益攸关方对妇女作为恐怖主义受害者和实施者的作用、妇女和女童的权利、吸收妇女加入反恐工作以及性别平等主流化等问题表示了兴趣。利益攸关方指出了恐怖主义受害者的权利，包括保护他们免遭强迫移民和免遭人口贩卖、满足妇女和青年的需要、提供康复和实现受害者参与。建议采取社会措施防止恐怖主义，包括消除助长恐怖主义的条件。

36. 有一系列关切涉及制裁和打击资助恐怖主义行为的法律对人道主义行动以及对发展、建设和平和人权工作的影响、对更广泛的豁免的需求，以及更广泛地将武装冲突排除在制裁和犯罪之外的必要性。利益攸关方强调了金融行动特别工作组建议的误用问题，以及改革其方法、对其人员进行人权培训、让类似的区域机构参与人权工作以及在特别工作组和特别报告员之间签署谅解备忘录的必要性。

⁴⁴ 包括国家恐怖主义；无理地将有关国家视作恐怖主义支持者而予以制裁；恐怖主义与包括腐败在内的有组织犯罪之间的联系；加强预防、执法和情报方面的合作；防止和打击暴力极端主义；以及以务实态度开展能力建设和技术援助。

37. 利益攸关方还就约 50 个国家和地区的情况发表了意见。⁴⁵

B. 区域和次区域组织和安排

38. 自 1970 年代以来，正式和非正式的区域和次区域组织和安排一直在参与反恐工作，但它们大量和多层面的活动并没有受到充分的人权审查。与差异性更大和分歧更多的国际组织相比，区域组织由于成员较少、有共同的身份认同、共同的利益、地理上接近、法律上相似或政治上熟悉或团结，已得以制定了更深入和更广泛的反恐规范，彼此开展了更广泛的合作。

39. 16 个区域组织⁴⁶ 通过了 38 项具有约束力的反恐文书，占有国际反恐文书的三分之二。⁴⁷ 这些文书涉及范围广泛的各类问题，包括具体或一般的恐怖主义罪行、从资助恐怖主义行为到边境管制等各种专题问题，以及跨国合作。高度一体化的区域组织颁布了对成员国具有约束力的内部法律。许多区域组织还发布了政治宣言、承诺、标准、指南、计划和战略。⁴⁸ 有些具有“软法”性质⁴⁹，对有关行为产生影响，并随着时间的推移演变成条约或具有约束力的安全理事会决

⁴⁵ 阿富汗、阿尔及利亚、澳大利亚、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、巴西、布基纳法索、中国、哥伦比亚、丹麦、埃及、斯威士兰、法国、德国、加纳、危地马拉、印度、印度尼西亚、伊拉克、以色列、肯尼亚、利比亚、马尔代夫、缅甸、尼日利亚、巴基斯坦、波兰、俄罗斯联邦、塞尔维亚、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、突尼斯、土耳其、乌干达、阿拉伯联合酋长国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、也门和巴勒斯坦国。

⁴⁶ 非洲联盟、东南亚国家联盟、孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议、黑海经济合作组织、中部非洲经济与货币共同体、集体安全条约组织、独立国家联合体、海湾阿拉伯国家合作委员会、欧洲委员会、欧亚反洗钱和打击资助恐怖主义行为工作组、欧洲联盟、阿拉伯国家联盟、美洲国家组织、伊斯兰合作组织、上海合作组织和南亚区域合作联盟。

⁴⁷ [A/78/221](#)，第 26 和第 41 段。

⁴⁸ 亚太经合组织、亚太议会论坛、加勒比共同体、中美洲一体化体系、东部和南部非洲共同市场、英联邦、西非国家经济共同体、欧洲-大西洋合作理事会、政府间发展组织、不结盟国家运动、北大西洋公约组织(北约)、北约议员大会、民主和经济发展组织-古阿姆集团、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、太平洋岛屿论坛、常设协商和政策协调机制、东南亚国家联盟地区论坛和南部非洲发展共同体。

⁴⁹ 见 [A/74/335](#)。

议。许多区域组织已经建立了正式机构或方案⁵⁰，同时也有建立非正式安排的情况。⁵¹ 已有一些区域组织或特设区域安排部署了反恐军事行动。⁵²

40. 区域反恐规范以若干方式与国际反恐法律有所联系。已经出现了在国际法中没有对应法规的独特区域规范，例如对恐怖主义和极端主义的定义以及例外情况，例如自决运动⁵³，以及某些形式的合作。区域规范激发产生了平行的国际规范⁵⁴，并影响了其他地区组织通过有关规范。⁵⁵ 区域组织已经实施了包括普遍性条约⁵⁶ 以及联合国的决议或标准在内的国际反恐标准，或受到其影响。区域组织常常试图影响包括安全理事会、大会和人权理事会在内的国际组织内普遍性反恐规范的制定，以及其他区域组织的规范。

⁵⁰ 非洲恐怖主义问题研究中心、独立国家联合体反恐中心、阿拉伯打击极端主义和恐怖主义办公室、东南亚国家联盟地区论坛反恐和打击跨国犯罪问题闭会期间会议、孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议反恐和打击跨国犯罪部、伯尔尼俱乐部反恐组、阿拉伯内政部长理事会、欧洲委员会反恐委员会、东非警察局长合作组织反恐小组委员会和区域反恐英才中心、西非国家经济共同体反恐协调股和反恐培训中心、欧洲反恐中心、欧洲联盟执法合作署、欧盟理事会恐怖主义问题工作组、欧洲联盟反恐怖主义协调员、八国小组反恐怖主义行动小组、美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会、政府间发展组织防止和打击暴力极端主义英才中心和2006-2011年反恐能力建设方案、阿拉伯国家联盟反恐委员会和反恐部、地中海议会大会反恐特别议会委员会、民主和经济发展组织-古阿姆集团打击恐怖主义、有组织犯罪和贩毒工作组以及打击恐怖主义、有组织犯罪、贩毒和其他类型危险犯罪虚拟中心、四方安全对话反恐工作组、上海合作组织地区反恐机构、南部非洲发展共同体区域反恐中心、南亚区域合作联盟恐怖主义犯罪监测台、东南欧执法中心反恐工作队和南方共同市场恐怖主义问题工作组以及恐怖主义问题专门论坛。

⁵¹ 例如，亚丁湾区域反恐论坛、东非区域反恐伙伴关系和跨撒哈拉反恐伙伴关系。

⁵² 例如，北约国际安全援助部队驻阿富汗指挥部，2003年至2014年；非洲联盟驻索马里军事观察团，2007年至2021年；南部非洲发展共同体驻莫桑比克区域待命部队，2021年；西非国家经济共同体驻马里特派团和区域待命部队，2022年；乍得湖流域委员会多国联合特遣部队，2015年起；萨赫勒五国集团联合部队，2017年起；阿克拉倡议多国联合特遣部队，2022年起；“新月形沙丘”行动塔库巴特混编部队、萨赫勒国际联盟、努瓦克肖特进程，在萨赫勒-撒哈拉地区，2013年起；以及国际打击达伊沙联盟。

⁵³ 见《非统组织防止和打击恐怖主义公约》、《阿拉伯制止恐怖主义公约》和《伊斯兰会议组织关于打击国际恐怖主义的公约》。

⁵⁴ 例如，1971年美洲国家组织《防止和惩处以侵害个人罪行和相关勒索罪行形式进行的具有国际影响的恐怖主义行为公约》，影响了关于同一问题的普遍性公约的起草工作，即1973年通过的《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》；或者，2005年《欧洲委员会防止恐怖主义公约》在煽动恐怖主义这一问题上影响了安全理事会第1624(2005)号决议的起草工作。

⁵⁵ 例如，1987年《南亚区域合作联盟制止恐怖主义区域公约》是以1977年《欧洲制止恐怖主义公约》为基础的。之后，2009年《孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议关于合作打击国际恐怖主义、跨国有组织犯罪和非法贩毒的公约》又以南亚联盟的公约为基础。1998年《阿拉伯制止恐怖主义公约》与1999年《伊斯兰合作组织打击恐怖主义公约》有相似之处。欧洲委员会正在制定的恐怖主义定义是以2017年3月15日欧洲议会和理事会(EU)2017/541号指令为基础的。

⁵⁶ 还鼓励成员国通过这些文书；例如，见《〈南亚区域合作联盟制止恐怖主义区域公约〉附加议定书》，第5条。

41. 自 1979 年以来，大会不时建议区域组织考虑采取防止和打击国际恐怖主义的措施。⁵⁷ 大会还鼓励区域组织支持实施《全球反恐战略》。⁵⁸ 2016 年，在对《战略》进行第五次审查时，大会邀请区域组织制定防止暴力极端主义的行动计划。⁵⁹ 反恐怖主义办公室和联合国反恐怖主义中心为区域组织提供了技术支持以制定战略，《全球反恐协调契约》设有一个国家和区域反恐战略工作组，联合国-非洲联盟关于打击恐怖主义以及防止和打击暴力极端主义的联合技术工作组于 2022 年成立。⁶⁰ 联合国机构已经与区域组织举办了一些活动，例如即将举行的非洲反恐峰会。

42. 区域组织发挥了自愿作用，协助各国执行安全理事会具有约束力的反恐决议。安理会鼓励区域组织打击恐怖主义⁶¹，包括实施国际标准和开展跨国合作，以及处理制裁和打击资助恐怖主义行为和阻止恐怖分子旅行等专题问题。安理会还鼓励执行局在区域战略和国家访问方面与区域组织合作。

43. 区域反恐制度可对人权产生深远影响，但这些制度往往并不以人权法为核心。区域制度历来注重执法镇压恐怖主义，而不是从整体上预防恐怖主义，处理助长恐怖主义的条件或人权问题，或让民间社会参与进来。在一些区域占主导地位的政治和法律文化也对人权态度产生了不利影响。区域人权机制缺失或效力不足可加剧国家保护人权不力的问题。安全理事会在与区域组织接触时也没有重点考察区域组织遵守人权的情况，即便是对人权制度化薄弱的区域也是如此。

44. 有些区域反恐文书明确承认人权，也有些区域组织依照《全球反恐战略》拓宽了工作方法。区域人权机制可促成独立审查，并提供具有约束力的补救措施，但通常只能通过对国家实施区域措施的情况提出异议的方式，间接地提供补救。一些一般性区域法院可直接审查区域措施，例如欧洲法院在 *Kadi* 案中审议了欧

⁵⁷ 大会第 34/145 号决议，第 10 段；第 42/159 号决议，第 5(c)段；第 44/29 号决议，第 4(c)段；第 46/51 号决议，第 4(c)段；第 49/60 号决议，附件，第 5(c)和第 6 段；以及第 77/113 号决议，序言和第 2、15 和 24 段。

⁵⁸ 大会第 60/288 号决议，第 3(d)段。另见 Eric Rosand and others, “The UN Global Counter-Terrorism Strategy and regional and subregional bodies: strengthening a critical partnership”, Center on Global Counterterrorism Cooperation (New York and Washington, D.C., 2008)。

⁵⁹ 大会第 70/291 号决议。

⁶⁰ 见 <https://www.un.org/counterterrorism/partnerships>。

⁶¹ 安全理事会第 1373(2001)号决议，第 4 段；第 1390(2002)号决议，第 5(a)段；第 1617(2005)号决议，序言；第 2129(2013)号决议，序言以及第 4、7、10、11、14、19、20 和 23 段；第 2178(2014)号决议，第 11 和 13 段；第 2322(2016)号决议，第 3、13(h)、18 和 19 段；第 2368(2017)号决议，序言、第 11、39、67、77、78、90、95、98 段以及附件一(u)-(y)段；第 2395(2017)号决议，序言以及第 5、13、15 和 16 段；第 2396(2017)号决议，序言以及第 9、12、15、22、27 和 39 段；第 2462(2019)号决议，序言以及第 11 和 35 段；第 2482(2019)号决议，序言以及第 4、12、15(e)、21 和 22 段。另见《反恐怖主义委员会关于国际合作的政策指导》，第 2 段；以及 [S/2020/731](#)，第 9(2)(d)和 9(3)(a)、(c)-(e)段，第四部分(4)以及第五部分(i)、(j)和(r)段。

洲联盟实施安全理事会制裁的措施。⁶² 该案促使欧盟理事会在正当程序方面进行了纠正，设立了监察员办公室。

45. 一些区域还责成不具约束力的机制对反恐措施进行人权审查⁶³，包括发布指导意见。⁶⁴ 国际人权程序也可直接或在有人对国家实施情况提出异议时审查区域措施。⁶⁵

C. 反恐中的行政措施

46. 在今后的专题报告中，特别报告员将审查用于反恐的“行政措施”（即在刑事司法系统之外对人权施加的强制性限制措施）的扩散情况。此种措施由来已久，例如包括预防性拘留和边境管制，但其使用范围已经扩大，不同的司法管辖区经常效仿采用，并创造出新类型的此种措施。一些措施源自安全理事会的决议，例如制裁或打击资助恐怖主义行为或阻止恐怖分子旅行的措施，而另一些措施则是由各国独立产生的。

47. 常见的例子包括警察、安全机构或军队的预防性拘留、控制令和所谓的恐怖主义预防和调查措施、宵禁、软禁和其他行动限制、类似保释的向警方报到的义务、电子监控、通信(包括电话和互联网)限制、集会限制、宗教(如礼拜场所)限制或与特定人群的接触限制，以及强制性措施(如强制性会议或课程)，以预防和打击暴力极端主义。与边境管制或阻止恐怖分子旅行有关的措施包括拒绝入境、吊销签证、递解出境或驱逐出境、移民拘留、暂扣或吊销护照、临时驱逐令、有管理的遣返计划、剥夺公民身份以及收集和分享个人数据。还出现了对非营利组织和其他实体适用从制裁和融资措施到注册和其他监管要求等行政措施的情况。

48. 一些行政措施是由行政当局实施的，而另一些则是由民事法庭下令采取的。有些行政措施的实施与刑事司法系统密切相关，例如，在犯人刑事判决期满后继续拘留以管理再犯风险，这种拘留决定有时是基于不适当的风险评估工具作出的⁶⁶，或者在犯人刑满释放后延长监管令。从这个意义上说，行政措施尽管往往作用于犯罪之前的空间⁶⁷，但也可在犯罪之后的空间适用。出于各种目的对恐怖

⁶² Court of First Instance of the European Communities, *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, No. T-315/01, Judgment, 21 September 2005; and European Court of Justice, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Nos. C-402/05 P and C-415/05 P, Judgment, 3 September 2008. 另见 [A/67/396](#)。

⁶³ 例如，欧安组织民主制度和人权办公室。

⁶⁴ 例如，欧洲委员会部长理事会 2002 年通过的《人权与反恐怖主义斗争准则》，以及美洲人权委员会，《关于美洲国家组织成员国在反恐中保护人权的建议》(2006 年)。

⁶⁵ 例如，前任任务负责人曾致函阿拉伯国家内政部长理事会(OTH 71/2023)，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。她还向区域组织提出了一般性建议。例如，见《关于反恐和公民空间的全球研究》，第 104 和 105 页；以及 [A/76/261](#)，第 26-36 段。

⁶⁶ 见 Grant Donaldson, “Review into Division 105A (and related provisions) of the Criminal Code Act 1995 (Cth)”, *Independent National Security Legislation Monitor Report* (Commonwealth of Australia, 2022)。

⁶⁷ 见 Tanya Mehra, Matthew Wentworth and Bibi van Ginkel, “The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context Part 1: In Need of Rule of Law Safeguards”, *International Centre for Counter-Terrorism Policy Brief*, November 2021。

主义组织进行行政取缔，可能触发后续的刑事责任，发生个人违反行政法规的情况，例如违反关于处理恐怖主义资产的法规，或触犯与恐怖主义组织有关的罪行，例如恐怖主义组织成员罪。

49. 行政措施可能是以预防为目的⁶⁸，但如果缺少刑事诉讼的保障机制，即适当的证据(包括机密或安全敏感信息)披露以及刑事举证标准，行政措施仍可能产生惩罚性效果。这些措施不应取代刑事审判，刑事审判设有证据的采信标准，在许多国家，还设有诸多准备实施恐怖活动罪，规定了恐怖主义行为早期阶段的刑事责任，往往无需诉诸行政措施。与此同时，就本质而言，行政措施的侵犯性或限制性可低于刑事监禁，不过正当程序保障较低。然而，不禁会有人设计或使用这些措施来规避刑法律保障，建立一个将例外情况常态化的平行司法系统。

50. 行政措施在人权方面受到越来越多的审查，既涉及具体措施，也涉及其作为一类措施的扩张。⁶⁹ 这些措施已经影响了许多权利和自由，包括与自由、行动、隐私、表达、结社、集会、宗教、家庭和国籍有关的权利和自由。人权方面的关切包括：措施的法律依据的充分性、措施的必要性、相称性和不歧视问题、正当程序和司法保障、有效补救、公共紧急状态下的克减、武装冲突中国际人道法规定的保护以及评价和监测。这些措施与刑事司法的适当关系，包括一罪二审和自证其罪的风险，也令人关切。需要进一步对各类行政措施进行基于权利的审查。

D. 非国家行为体参与反恐

51. 反恐历来是国家当局的专门领域，因为维护国家安全长期以来一直被视为主权的核心职能，而且反恐措施可能对人权产生深远影响，而国家对此负有国际责任。近几十年来，参与反恐的各种非国家行为体发展增多。私营公司在常规武器和弹药之外提供了越来越多与安全有关的商品和服务，包括监控设备和能力、间谍软件、人工智能、数据处理和分析、风险评估数据库和预测工具、边境监视清单和生物识别等技术。在涉及恐怖主义的武装冲突中，私营军事和安保承包商的服务已扩展到战斗和战斗支援，以及拘留和其他安保服务。

52. 私人行为体已自愿应征或被委派代表国家开展准监管活动。例如，银行和其他金融机构在制裁或打击资助恐怖主义行为的措施方面开展尽职工作，这有可能对非营利组织的人道主义行动和其他合法活动造成过度影响，此外，银行和其他金融机构还被要求报告可疑交易。在制定标准时也会征求他们的意见，金融行动特别工作组私营部门咨询论坛就是一例。技术公司已发挥了越来越多的与国家当局互动的的作用，这体现在审核网上恐怖主义或暴力极端主义内容的方面，影响到表达、宗教和集会自由，还涉及打击资助恐怖主义行为的新支付系统。这些私人行为体的作用已在安全理事会的多项决议、《德里宣言》、全球反恐论坛以及

⁶⁸ 见全球反恐论坛《关于在反恐背景下使用基于法治的行政措施的格里昂建议》。

⁶⁹ 例如，见《格里昂建议》；“The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context Part 1”；以及 Bérénice Boutin, “Administrative measures against foreign fighters: in search of limits and safeguards”, International Centre for Counter-Terrorism Research Paper (The Hague, 2016)。

“技术反恐”、全球互联网反恐论坛和“克赖斯特彻奇呼吁”等倡议中得到了确认。

53. 其他非国家行为体也参与了预防和打击暴力极端主义的工作。这些工作通常是自愿的，由民间社会组织接受国家资助，管理与预防工作有关的方案，包括教育、培训、就业或社会服务，或与脱离接触、去激进化或康复有关的方案。有些活动是强制的，例如报告私立学校或儿童保育中心或私营医疗机构中的风险儿童。恐怖主义组织的受害者也可开展与反恐有关的活动。

54. 民间社会组织和一些联合国反恐机构⁷⁰ 已经对私营部门活动的人权影响、国家对这些活动的参与以及促成这些活动的国际、区域和国家的基本法律制度表示关切。规范这方面人权问题的是一般性指导文件，包括《工商业与人权指导原则》和《蒙特勒文件——武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》。关于在间谍软件、内容审核或打击网上资助恐怖主义行为等特定背景下如何监管私人行为体的问题，当代有更为具体的辩论。若要确定在反恐背景下哪些方面需要对私人行为体进行更具体的基于人权的监管，仍有工作要做。

55. 参与反恐的最后一类非国家行为体是在武装冲突中组成事实上的政府当局的非国家武装团体。有些团体出于团体道德认同、政治合法性或为了吸引外国赞助方或侨民等原因，有意将自己与冲突中被视为恐怖主义团体的其他武装团体区分开来。例如，所谓的叙利亚北部和东部自治当局参与了针对达伊沙的反恐行动，包括与声称进行自卫的外国合作采取反恐行动。⁷¹ 国家与非国家武装团体的合作可包括联合行动、共享情报、供应武器弹药、移交或羁押被拘留者、合作调查以及支持公共秩序或尊重国际人道法。此类情形产生了关于国际人权法和国际人道法如何适用于非国家行为体以及国家与非国家行为体合作的问题。与此相关的还有关于国家主权、不干涉和不使用武力的规则。

E. 专门国际机构反恐工作中的人权问题

56. 专门国际机构即国际民用航空组织(国际民航组织)和国际海事组织长期以来一直参与反恐工作。自 1950 年代末以来，国际民航组织在制定 8 项国际民用航空安全和安保方面的普遍性反恐公约和议定书的工作中发挥了召集和规范作用。国际民航组织还发布了其他相关的具有约束力和不具约束力的标准。⁷² 自 2001 年以来，国际民航组织作为《全球反恐协调契约》和相关工作组(边境管理和执法工作组以及保护关键基础设施工作组)的成员，参与了采用“整个联合国”办法开展的反恐工作，并参与实施了《全球反恐战略》。国际民航组织还在执行安

⁷⁰ 例如，Counterterrorism Executive Directorate, “Establishing effective public-private partnerships on countering the financing of terrorism”, Analytical Brief (December 2023), pp. 16–19.

⁷¹ 其他例子包括叙利亚自由军在阿拉伯叙利亚共和国打击伊斯兰团体的行动；“阿拉伯撒哈拉威民主共和国”在 2011 年援助人员被伊斯兰武装分子劫持为人质后建立了一支反恐部队；以及北方联盟，该联盟曾于 2021 年与美国合作在阿富汗打击基地组织。

⁷² 这些包括《国际民用航空公约》附件 17、国际民航组织《航空安保手册》和《航空安保监督手册》以及国际民航组织大会的文书，包括航空安保计划、全球风险声明和决议，包括关于非法干扰飞机、毁坏飞机、滥用飞机作为武器、可塑炸药、便携式防空系统和网络安全的决议。

全理事会与旅行和航空有关的决议方面发挥了重要作用，包括关于预报旅客资料和旅客姓名记录数据的决议。⁷³ 安理会第 2309(2016)号决议专门涉及航空安保问题，申明国际民航组织在制定国际安全标准、监测各国实施情况和协助各国遵守标准方面的突出作用。国际民航组织参与反恐怖主义委员会及其执行局的国别访问，提供技术援助，并与反恐怖主义办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室及其他联合国实体进行接触。国际民航组织最近的工作重点是滥用无人驾驶航空系统问题、保护易受攻击目标和关键基础设施、恐怖分子滥用信息和通信技术问题、旅客数据和航空风险评估。

57. 自 1988 年以来，国际海事组织发挥核心作用，推动通过了 4 项遵循航空安保公约模式的与反恐有关的海事安保文书。国际海事组织还发布了数项具有约束力和不具约束力的标准，涉及海事安全和安保，包括港口安全和安保，特别是在 2001 年之后。⁷⁴ 国际海事组织也是《全球反恐协调契约》和相关工作组的成员。与国际民航组织一样，国际海事组织参加了反恐怖主义委员会及其执行局的国别访问，并参与了能力建设和其他活动。国际海事组织的反恐工作还与海洋法工作存在交集。

58. 这些机构的监管范围在反恐中不断扩大，但与此同时，却没有面向这些机构活动的持续的人权分析，例外是联合国阻止恐怖分子旅行方案特别报告员的立场文件，该文件讨论了国际民航组织的作用。作为源自专门行业的高度技术导向型机构，它们历来不具备人权方面的专长，也不经常与人权行为体接触，其刑事法律条约与人权的交集并不突出，仅涉及公平对待嫌疑人和领事探访问题。仅有国际海事组织一项最近的文书，即《制止危及海上航行安全非法行为公约》更直接地涉及权利问题。国际民航组织和国际海事组织机构的领域是空中和海上，这些领域也涉及与人权管辖、责任、问责和补救有关的特殊问题。私人行为体在国际运输监管中的利益也可影响人权的保护。

F. 对反恐中大规模侵犯人权行为的问责和赔偿

59. 高强度的反恐运动，无论是在武装冲突层面还是在武装冲突以下的层面，往往伴随着对大规模成系统违反国际人权法、国际刑法和国际人道法行为的部分或几乎完全有罪不罚的现象。前任任务负责人曾提请注意在特定情况下必须进行问责。⁷⁵ 正如《全球反恐战略》所强调的，严重侵犯人权的行为以及长期得不到解决的冲突是滋生恐怖主义的条件之一。对于国家实施的非法暴力行为和其他侵权行为，无论是针对恐怖主义嫌疑人还是针对无辜旁观者，如果不向国家行为体问责，就可滋生更多的恐怖主义。长期持续的有罪不罚现象也往往会引发更多的国家违法行为，因为为国家行事的个人知道他们的行动可能不会有任何后果。即使是在反恐行动导致彻底击败或有效制服恐怖主义团体的罕见情况下，实现正义仍然是法律和道义上的当务之急。对侵权行为的问责往往与确保向恐怖主义受害者提供补救相联系，而后者的权利是特别报告员任务的重点。对正义的这种多方

⁷³ 例如，安全理事会第 2396(2017)号决议，第 11 和 12 段。

⁷⁴ 即《1974 年国际海上人命安全公约》的修正，修改了关于加强海上安全的特别措施的第 XI-1 章，新增了关于加强海上安保的特别措施的第 XI-2 章，还增加了关于新的《国际船舶和港口设施保安规则》的附件。

⁷⁵ 例如，见 [A/HRC/22/52](#)。

面要求突显于过渡期正义进程，在这些进程中，恐怖主义的受害者和反恐行动的受害者的权利都可以得到维护。

60. 特别报告员有意探讨和汇编从实际情形中得出的关于确保对反恐中大规模侵犯人权行为进行问责和赔偿的良好做法。哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量—人民军于 2016 年签署的《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》结束了 50 年的冲突，提供了一个关于处理被称为反恐的冲突的积极范例，包括为此向国家、半官方和非国家行为体进行问责。该协议全面涵盖了受害者、前战斗人员重新融入社会、安保部门改革、农村发展、土地权利、毒品政策、政治参与和妇女赋权等问题。⁷⁶ 澄清真相、共存和防止重陷冲突委员会在哥伦比亚全国各地运作了四年，使受害者能够讲述自己的故事，并使犯罪者为国际罪行承担责任⁷⁷，将违法行为公之于众，并提出了解决根本原因的建议，包括历史上的不平等、歧视和种族主义、有罪不罚和司法问题以及安保部门和国家机构的改革。⁷⁸ 和平特别司法管辖机制正在对严重罪行进行起诉，联合国哥伦比亚核查团正在监督判决执行情况。武装冲突背景下和因武装冲突失踪人员搜寻单位通过其工作，已找到了多名受害者的遗体。人权高专办负责与《协议》之下的过渡期正义机构合作。尽管仍然存在许多挑战⁷⁹，但这一将在 15 年内完成的进程是所有各方为了对过去的暴行进行补救的一次真正尝试。

61. 特别报告员还有意对发生严重有罪不罚现象的情形进行审查和予以公布，这既是为了查明反恐背景下问责的结构性障碍并提出补救建议，也是为了对违反国际法的国家保持监督和压力。常见情况是，人们倾向于放下和忘却过去，但除此之外，如果非法反恐措施的受害者是恐怖主义嫌疑人或属于少数群体或其他弱势社群，政界和公众往往更加缺少问责动力。任务负责人将考虑如何调动现有的各类工具以寻求补救，包括国家司法程序、外国国内法院的普遍管辖权、国际刑事司法、区域和国际程序、外交、建设和平和技术援助。

五. 建议

62. 特别报告员提出以下建议：

(a) 鼓励各国邀请特别报告员进行正式国别访问或者同意特别报告员这种访问请求，这是一种交流良好做法和建设性地改善人权遵守情况的合作进程；

(b) 各国应向特别报告员提供与联合国决议规定的任务范围相称的资源。至少应从经常预算中出资在纽约增设一个员额，以支持与联合国反恐机构有关的活动；

⁷⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/stories/2023/07/war-victims-search-peace-reconciliation-colombia#:~:text=Right%20to%20truth%20and%20justice,comprehensive%20process%20of%20transitional%20justice>。

⁷⁷ 见“哥伦比亚历史性和平协议签署近五年，专家告诉安全理事会，在正义方面取得了空前进展但仍有暴力现象存留”，安全理事会会议报道，2021 年 7 月 13 日。

⁷⁸ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/07/transitional-justice-colombia>。

⁷⁹ 见“哥伦比亚历史性和平协议签署近五年”。

(c) 安全理事会应确保为写入具有约束力的决议而提出的反恐措施在通过前由特别报告员或人权高专办这样的专家机构进行独立审查，以查明这些措施是否符合人权；

(d) 联合国反恐机构应确保在设计、适用和审查联合国反恐活动时，为世界各地的各类民间社会组织提供包容、无障碍、常规和有意义的协商机会；

(e) 各国必须确保本国的反恐法律和做法，包括关于打击资助恐怖主义行为的法律和做法，不会以任何非法、不必要、不相称或歧视性的方式限制民间社会组织的活动、公民空间或人道主义行动；

(f) 本国有国民被关押在阿拉伯叙利亚共和国东北部的国家必须依照不推回原则和儿童最大利益原则，优先考虑他们的紧急自愿遣返，并视情况优先对他们进行起诉、帮助他们提供重新融入和康复；

(g) 各国必须确保反恐行政措施符合关于正当程序、司法保障和其他相关权利的国际标准；

(h) 各国必须通过起诉和赔偿以及视情况通过真相与和解进程，优先对反恐中犯下的所有侵犯人权行为包括大规模侵犯人权行为进行问责；

(i) 鼓励各国与特别报告员分享信息，说明其反恐行政措施在人权方面的一致性、在反恐中与私人行为体接触的情况，以及在过去或现在反恐中涉及大规模侵犯人权的情况下为确保问责所做的努力；

(j) 鼓励区域组织、国际民航组织和国际海事组织与任务负责人交流在反恐中保护人权方面和恐怖主义受害者权利方面的做法和经验。
