



第七十二届会议

议程项目 72(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

在反恐中保护人权和基本自由

秘书长的说明*

秘书长谨向大会转递人权理事会关于反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员 Fionnuala Ní Aoláin 依照大会第 70/148 号决议和人权理事会第 31/3 号决议提交的报告。

* 本报告在截止日期之后提交，因为新任命的特别报告员于 2017 年 8 月 1 日就职。



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

摘要

本报告是新任命的反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员向大会提交的第一次年度报告。在简要介绍(第一节)后说明了前任和现任特别报告员的活动情况(第二和第三节)。特别报告员分享了一些初步想法,表明了她的优先事项和对规定任务的阐释以及她打算如何履行规定任务(第四节),报告员还重点强调了结论和建议(第五节)。特别报告员明确了规定任务涵盖的四个感兴趣的实务领域:长期紧急状态的扩散和国家特殊安保权在普通法律制度中的正常化;要进一步澄清国家安全制度和国际法律制度(人权、国际人道主义法和国际刑法)之间的法律关系以及人权同出现的规范恐怖主义与反恐的独立国际安全制度的关系;推动更多注意侧重于恐怖主义和反恐性别层面的规范;在反恐中推动民间社会的权利和保护。首先,特别报告员将特别注意这些问题,在履行规定任务、特别是今后进行国家访问以及与各国政府和所有相关行动者、包括联合国相关机构合作时,将其纳入现有工具。

一. 引言

1. 本报告是新任命的反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员根据大会第 70/148 号决议和人权理事会第 31/3 号决议向大会提交的第一次报告。报告就特别报告员对任务规定的解释以及打算如何履行规定任务提供了报告员的一些初步想法。

2. 2017 年 7 月 10 日, Fionnuala Ní Aoláin 被人权理事会第三十五届会议任命为反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员, 并于 2017 年 8 月 1 日就职。

3. 继报告前任特别报告员本·埃默森向人权理事会提交最后一次报告以来所开展的工作情况(第二节)后, 是特别报告员活动说明(第三节)。特别报告员在第四节中介绍了履行任务时感兴趣的领域初步讨论情况, 在第五节中提出了结论和建议。

二. 前任特别报告员的活动

4. 前任特别报告员自向大会发布最后报告(A/71/384)以来的活动情况见他提交给人权理事会的最后报告(A/HRC/34/61)。

5. 除报告所述活动外, 前任特别报告员进行了三次国别访问: 2017 年 1 月 30 日至 2 月 3 日访问突尼斯; 2017 年 4 月 30 日至 5 月 4 日访问沙特阿拉伯; 2017 年 7 月 10 日至 14 日访问斯里兰卡。他感谢所有对话者和官员在访问期间所予配合。目前正在安排其他正式国家访问。关于前任特别报告员的访问和相关要求的最新资讯见联合国人权事务高级专员办事处的网站(www.ohchr.org)。

三. 现任特别报告员的活动

6. 2017 年 7 月 28 日, 特别报告员在日内瓦威尔逊宫出席了联合国反恐办公室召集的专家磋商。磋商讨论了确保预报旅客资料立法符合人权问题。特别报告员对会前分发的内部指导文件提供了技术咨询, 确保使用、传送和保留预报旅客资料符合国际人权标准。出席磋商的还有前任务负责人和隐私权问题特别报告员。

7. 特别报告员明确了在任务期间希望访问的国家, 并向 26 个国家提出了请求。根据人权理事会第 35/34 号决议第 33 段, 特别报告员在信中请各国政府认真考虑积极回应请求。特别报告员向下列国家发出了请求: 澳大利亚、比利时、孟加拉国、波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、哥伦比亚、埃及、法国、洪都拉斯、印度尼西亚、印度、约旦、哈萨克斯坦、马来西亚、马里、墨西哥、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、卡塔尔、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土耳其、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国和也门。在完成本报告时, 墨西哥、美国、阿拉伯联合酋长国、俄罗斯联邦、菲律宾、印度尼西亚和马来西亚答复收到了信函并通知特别报告员, 各自政府正在考虑邀请请求。比利时、法国、澳大利亚、哈萨克斯坦、波斯尼亚

和黑塞哥维那、塔吉克斯坦和卡塔尔作出了积极回应。孟加拉国、中国、哥伦比亚、埃及、洪都拉斯、印度、约旦、马里、尼日利亚、巴基斯坦、土耳其和也门尚未答复。

8. 特别报告员 2017 年 8 月 19 日至 26 日以爱尔兰媒体学术评论员的专业人士身份说是要推动与自己学术工作相关的持续研究私下(先前安排的)访问了古巴关塔那摩湾军事委员会大院。鉴于她对军事委员会和审判被控犯有恐怖罪行的刑事程序一直有兴趣且有这方面的专门知识,她很高兴有机会观察并案的关塔那摩湾几名被拘留者的第 26 次预审听证。

四. 特别报告员感兴趣领域的初步纲要

9. 特别报告员赞扬前任埃默森先生的工作。她将以前任工作为基础,促进人权和恐怖主义受害者的权利,保护人权不受侵害,同时打击恐怖主义和防止暴力极端主义。

10. 特别报告员担负起这一任务后希望突出一些关心和关切的关键领域。她认为,这些领域相互关联且相互依赖。它们包括:(a) 国家特殊安保权在普通法律制度内的正常化;(b) 进一步明确相关法律关系,特别是国家安保规范和制度及国际法律规范和制度(人权、人道主义法和国际刑法)之间的关系;(c) 进一步明确联合国架构中反恐规范和惯例方面的规范发展的总体性和一致性,并提高透明度;(d) 在各方面任务中纳入和优先注意恐怖主义和反恐性别层面的规范;(e) 推动民间社会的权利和保护及公民空间,以便社会这一整体组成部分在假借反恐受到打击时得到保护。为了这些目的,特别报告员将继续将任务纳入国家访问和合作,向各国政府和所有相关行为体提供自己的专门知识,其中包括联合国相关机构、专门机构和方案、非政府组织及其他区域和次区域国际机构,以及恐怖主义受害者及其家属以及反恐受害者。

A. 国家安保权在普通法律制度内的正常化

11. 特别报告员强调指出,在任职期间,她将特别注意使用国家特殊安保紧急权以及这些权力随后永久纳入国家法律和行政惯例之间的关系。她将密切关注事实上的紧急情况、复杂紧急情况和长期紧急情况,这些紧急情况都要求根据各国国内法采用国家安全和反恐立法及行政程序。

12. 特别报告员感到关切的是,许多国家的普通法律纳入了往往特殊的国家安保权和反恐措施。在这方面,一些国家行使国家特殊安保权和普通刑事民事程序之间的分界线难以区分,对权利的保护日益令人担忧且难以保护权利。挑战包括:暂时扩大国家安全立法和反恐措施到头来超出了从法律上援引和适用这些立法和措施的最初时限。在这种情况下,出现了长期紧急状态,此时,普通法规退居次要位置,可能会随着在各国内部署扩张性行政权、将刑法用于新的犯罪类别、让军事、安保和情报机构凌驾于警察权力之上以及持续限制从集会到结社的一系列广泛权利而靠边站。所有这些体制做法是对切实保护人权的重大挑战。此外,扩大使用国家安保权尤其对弱势群体和少数群体享有权利造成不利影响。

13. 国际人权法和惯例除其他外早就确认，在发生战争或紧急情况等特殊情形下，各国会背离某些权利。人权条约也确认为了保障公共安全等要合法地限制权利。然而，正如几十年的人权判例以及各国对减损权利职能和要求的意见所述，减损权利只是例外，而非常规。¹

14. 对权利的限制不是无限制的，也不是绝对的；对权利的限制必须始终是正当、相称和必要的，绝不应破坏权利的实质。人权条约要求各国始终清楚自己的法律义务是，在法律规定时间内恢复正常的法律秩序。总的说来，与联合国人权事务委员会在第 29 号一般性意见² 中所述立场一致的是，特别报告员重申，如果通过常规立法或行政程序而非特殊法律规范可以实现同样目的，则各国不应诉诸于国家特殊安保权且不必要地背离对权利和自由的保护；相反，各国应依从普通法律制度应对当前挑战。做出公共姿态和仓促通过新的立法或行政措施以便给人造成保护公共安全的印象不应牺牲对人权的享受。

15. 临时安排有一种奇怪的倾向，即，随着时间的推移而被牢固树立起来，从而正常化，成为惯例。有时限的紧急立法往往是今后延长和更新的对象。特别报告员指出，她关切的作法是，最初作为临时紧急措施或反恐措施颁布的立法或行政法案随后摇身一变为永久法律。根据实际证据，³ 特别报告员回顾说，广泛说来，国家安保立法留在法典中的时间越长，则根据这种立法赋予政府的特别权力越有可能成为普通、正常的法律制度的一部分。由此对享有人权造成的影响很大，削弱了各国按照反恐举措维护实际人权的能力。在全球反恐战略中明确了这种陷阱的危险，该战略明确将人权置于反恐的中心位置，并强调，为打击恐怖主义采取的措施必须符合国际人权法(见大会第 60/288 号决议，附件)。虽然各国制定并通过了全球反恐战略，但令人遗憾的是，该战略在很大程度上仍被忽视。应急制度不应正常化，除非有必要且与所面临的威胁相称。

16. 特别报告员强调，政府在危机中的行为对今后的紧急事态或“常态”而言是个先例。一个严重危险是，若国家安保权越积越多，主要是权力不断增长扩大，则政府的出发点就成了先前紧急情况中赋予行使的特殊权力和权威，而非清醒评估普通法律程序的应对能力后断定新挑战产生的需求。大量用药的剂量要逐步增加，病情才会有同样程度的缓解，与此非常类似的是，国家安保权也如此：人们

¹ 例如，见欧洲人权法院，*Lawless v. Ireland*, No. 3, judgment of 1 July 1961, application No. 332/57；见 A/36/40，附件七；另见“*The Siracusa Principles on the Limitations and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*”，*Human Rights Quarterly*, vol.7, No.1, (1985 年 2 月重印)；另见美洲人权法院，OEA/Ser.L/V/II.116。特别报告员还指出，国家背离人权条约义务的做法似乎中止了。越来越多地用普通立法推动国家安保权力和惯例以及明显不愿援引人权条约减损规定意味着，实践中的背离做法减少了，尽管各国在 9/11 后广泛使用了应急和国家法律规制权。

² 见人权事务委员会，关于在紧急状态中背离公约规定的第 29(2001)号一般性意见，第 4 条，第 1 款，其中规定，“克减《公约》义务的缔约国，其主要目标应是恢复正常状态，确保重新全面遵守《公约》。”

³ 见 E/CN.4/Sub.2/1982/15(1982)；另见 Subrata Roy Chowdhury, *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, Vol.4 (London: Pinter Publishers, 1989)。

可能认为，每次都需要更激进的新权力应对即将发生的危机。反过来，新的特殊反恐措施赋予了先前用过的、不太激烈的紧急措施更进一步的事后合法性和体面性及正常感。考虑到最近更引人注目的反恐权，过去被视作特殊应急行动的，可能逐渐被视为正常、例行和普通的。在这方面，业经证明极具挑战性的是，切实坚持全球反恐战略的真知灼见，即，尊重所有人的人权和法治是反恐的基础，是该战略所有组成部分的实质(同上，第四节)。还必须有力证明，以侵害基本权利和自由为代价而采取特殊或紧急措施取得的公共安全成果无法通过其他方式取得(即通过实施现有立法)。

17. 特别报告员还将特别注意将应急和反恐立法用于最初颁布立法以外的目的。对长期反恐措施的“习以为常”现象也可抑制公众对应急制度的批评。在任何社会中就反恐措施的必要性及其用处保持健康、批判的对话都会有可预见的挑战，相应地，怀疑被指向那些关切特殊权力常态化会显著影响民间社会活力和能力者。

18. 特别报告员虽然认识到各国因恐怖行为和恐怖主义组织面临波动起伏的真实压力，但报告员申明，尊重普遍人权规范在打击恐怖主义和消除助长恐怖主义的条件中占有首要地位。保护人权是预防、警戒和管理恐怖主义的任何持久全球战略的根本。尽管国家提供安保所承担的压力是真实的，但只有人权在全球反恐的方方面面发挥核心作用时才会实现长期和持续安保。

B. 阐明法律制度在反恐领域的相互作用

19. 9/11 事件后，体制和法律方面的反恐框架、政策和惯例扩展惊人。全球反恐条例中暴露出来的缺陷有必要填补，这在部分上推动了规范制定。联合国反恐怖主义委员会是安全理事会第 1373(2001)号决议设立的，得到了安理会第 1624(2005)号决议的支持。由于这一显而易见的情况，反恐委员会的执行能力得到了反恐委员会执行局的推动。

20. 按顺序而言，反恐执行工作队是秘书长 2005 年设立的，由大会通过前述联合国全球反恐战略核可，该战略是各国 2006 年协商一致通过的。⁴ 反恐执行工作队组织通过各工作组与反恐相关项目开展重要工作。最近，秘书处反恐办公室经大会 2017 年 6 月 15 日第 71/291 号决议成立(另见 A/71/858)。所有这些机构承担了各种必不可少的监管职能。

21. 同时，特别报告员强调指出，过去 16 年来，从这些多重机构的平行活动中整合了可观的规范制定职能。联合国架构力求有适足的监管能力应对不断变化的恐怖主义格局，以应对新的挑战 and 威胁。然而，观察员们可能认为，响应的步伐往往超出了能力，无法充分考虑持续编制规范对保护和促进人权的总体影响。同样，反恐领域的规范制定速度是对规范不成体系和缺乏效力的真正挑战。

⁴ 在战略附件所载行动计划中，会员国决心采取具体措施打击恐怖主义，即，(a) 应对有利于恐怖主义蔓延的条件；(b) 防止和打击恐怖主义；(c) 建设各国防止和打击恐怖主义以及加强联合国系统在这方面的作用的能力；(d) 确保将尊重所有人的人权和法治作为打击恐怖主义的根基。

22. 特别报告员认为，对规范制定范围评价不足。尤其是，特别报告员感到关切的是，未充分注意全球同期有人权标准的多种新领域包容广泛的反恐规章的具体遵守情况。通过安全理事会和大会各项决议、对各国的指导意见、工作队和技术援助编制新反恐标准、规则和惯例，产生了大量新规范，这些规范可以被描述为国际反恐制度，该制度与其他大量法律规范、特别是国际人权和国际人道主义法的完整关系和互动情况未予充分探讨，需要明确和适当考虑以便执行。

23. 与联合国扩大规范制定的同时，区域监管机构也没消停。例如，2005年，欧洲委员会颁布了《防止恐怖主义公约》，辅之以欧洲委员会部长理事会通过的人权与反恐准则。欧洲联盟颁布了欧洲议会和欧洲委员会2017年3月15日关于反恐的第2017/541号指令。⁵ 其他区域机制也在实质上参与了制定反恐规范。⁶ 简言之，自2001年以来在全球、区域、⁷ 国家和国家以下各级针对反恐、打击暴力极端主义以及最近防止暴力极端主义制定了对应各级法律能力的大量法律规范。

24. 特别报告员确认，要更好地了解这些法律和行政准则之间的关系和相互影响。弄清反恐领域交叉重叠的法律制度不是一个抽象的工作；相反，有必要了解一国在反恐领域的法律义务和承诺全貌，查明重叠、矛盾和效率低下之处。

25. 但是，更重要的是，特别报告员需要摸清反恐条例的全貌，以便更好地接触和了解一国人权义务的全貌。在规范不断扩展的情况下，人权保护实际上存在被大量新的国际规则、条例和义务边缘化或淹没的风险。此外，包括适用特别法、在适用这些准则时区分可减损和不可减损的权利以及制定这些规范是否考虑到现有国家人权义务在内，尚不清楚不同体系的法律规则之间的确切法律关系。

26. 特别报告员还表示关切的是，在国内武装冲突、轻微冲突和冲突后背景的复杂情势中，人权规范在反恐中的范围和适用情况不明。特别报告员虽然表明她的作用只侧重于反恐中的人权保护，但她确认，冲突局势对适用人权造成了特殊的规范挑战，特别是各国对适用国际人道主义法予以了新的解释或延伸。特别报告员表示关切的是，新制订的反恐制度与延伸解释国际人道主义法之间的相互作用非常复杂，可能在实际中妨碍适用基本人权条约义务。这是特别报告员将密切关注的国家实践领域。

⁵ 该指令取代了欧洲委员会2002/475/JHA号框架决定(《欧洲共同体公报》，第L164号，2002年6月)，且修正了欧洲委员会2005/671/JHA号决定(“指令”)(同上，第L253号，2005年9月)。通过该指令是为了应对成员国领土恐怖袭击事件有所增加。欧洲委员会2002/475/JHA号框架决定以前是欧洲联盟反恐倡议的主要立法。根据该指令的要求，就某些行为而言，若实施行为的意图与恐怖活动有关且可被界定为与恐怖活动有关的罪行，则各成员国要将这种可被视为恐怖罪行的行为定为刑事罪。此外，该指令审查了协助恐怖主义受害者的支助机制到位情况。

⁶ 例如，2002年6月2日通过的《美洲国家反恐怖主义公约》，即AG/RES.1840(XXXII-O/02)；《非统组织防止和打击恐怖主义公约》，1999年7月14日通过，2002年12月6日生效；非洲联盟第三届常会2004年7月通过了又一议定书。

⁷ 例如，南部非洲发展共同体制定了一项区域反恐战略，南共体2015年8月举行的第三十五届首脑会议核准了该战略。

C. 将性别观点纳入履行任务的主流

27. 特别报告员深切致力于对各方面任务充分进行持续和有意义的性别分析。恐怖主义通常并不区分男子和妇女。恐怖主义受害者和那些受到恐怖行为或反恐政策和惯例伤害的人有男有女。

28. 然而，一直到最近，恐怖主义和反恐怖主义言论普遍无视妇女。安全理事会通过第 2242(2015)号决议才稍许纠正了此种失衡。该决议明确突出了妇女在打击暴力极端主义中的作用，探讨了极端主义抬头对妇女生活的影响，更广泛地说，是对妇女的安保、流动性、教育、经济活动和机会的影响。⁸ 更广泛地说，妇女、和平与安全议程寻求突出冲突和安全挑战对妇女的作用和意义，受到各国的广泛欢迎，各国将该议程作为和平与安全中的一项重要干预措施。

29. 然而，若妇女进入恐怖主义和反恐政策的视野，则通常是以恐怖行为者的妻子、女儿、姐妹和母亲的身份，或者是作为毫无意义的恐怖行为的受害者原型，现在情况仍然如此，而恐怖行为对最脆弱者(妇女)的影响突出表明恐怖袭击的不可接受性。在商定安保定义的会谈时妇女被边缘化了，在安保框架被作为政策和法律实施的机制中，妇女也通常身处外围。实施恐怖主义暴力的妇女在很大程度上受到忽视，尽管妇女实施的恐怖暴力行为日益突出，包括妇女充当自杀炸弹手和妇女在恐怖组织中担任领导职务。⁹ 还要指出，恐怖定义仍然存在高度的性别差异；国内立法未将恐怖组织蓄意犯下的性暴力行为视作是一种恐怖手段和方式。这实际上意味着，这些恐怖主义受害者受到了忽视、被污名化、边缘化并被排除在被视为对恐怖主义受害者至关重要的补救和支助之外。¹⁰

30. 虽然安全理事会在第 2242(2015)号决议中请反恐委员会和反恐委员会执行局把性别问题作为一个贯穿不同领域的问题列入任务规定的活动中，¹¹ 但是，

⁸ 见安全理事会第 2242(2015)号决议，第 11、12、13 和 15 段。特别是在第 13 段中，安理会突出强调了让妇女参与机会。安理会敦促敦促会员国和联合国系统确保妇女和妇女组织参加反恐战略和反可滋生恐怖主义的暴力极端主义战略的制定工作并起领导作用，包括根据联合国全球反恐战略制止煽动恐怖行为，编写反驳材料和采取其他适当措施，培养有效开展这一工作的能力，以及消除有利于恐怖主义和可滋生恐怖主义的暴力极端主义传播的条件，包括增强妇女、青年、宗教领袖和文化领袖的权能。

⁹ 例如，关于博科圣地组织利用女性自杀炸弹手的情况，见 Jason Warner 和 Hilary Matfess, “Exploding stereotypes: the unexpected operational and demographic characteristics of Boko Haram’s suicide bombers” (Combating Terrorism Centre at West Point, 2017)。根据这两位作者，2011 年 4 月 11 日至 2017 年 6 月 30 日，博科哈拉姆组织在 238 次自杀炸弹袭击中向 247 个不同目标部署了 434 名炸弹手。至少有 56% 的炸弹手是妇女，至少 81 名炸弹手被明确认定为儿童或青少年。就全球数字而言，最近的学术研究(例如，见 Jessica Davis, “Evolution of the global jihad: female suicide bombers in Iraq, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol.36, No.4(2013))表明，在 1968 年到 2012 年由妇女实施的 256 起袭击记录中，有 157 起涉及爆炸自杀性袭击。

¹⁰ 安全理事会明确谴责使用性暴力、早婚和强迫婚姻、强奸、性奴役以及博科哈拉姆等组织更多把女孩作为自杀炸弹手的做法。例如，见安全理事会第 2349(2017)号决议。另见 S/2017/249。

¹¹ 特别是在第 11 段中，安全理事会呼吁会员国和联合国进一步把妇女、和平与安全议程、反恐议程和反对可滋生恐怖主义的暴力极端主义议程综合统一起来，请反恐怖主义委员会(反恐委员会)和反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)把性别平等问题作为一个贯穿不同领域的问题列入各自任务规定的所有活动，包括列入国家评估和报告、对会员国的建议、对会员国的技术

国家安保规划、优先事项和执行工作纳入妇女的情况在国家和国际两级仍然极不令人满意。然而，秘书长的防止暴力极端主义行动计划等已经涉及了将妇女排除在外问题，该计划探讨了特别是在暴力极端主义背景下性别问题的重要性，包括反恐活动中的妇女情况，建设妇女的民间社会能力让妇女能够成为暴力极端主义的屏障，并留出资金，赋权妇女，让妇女占有一席之地，在有可能产生恐怖分子的边缘社区促进更广泛的经济、社会和政治改革。¹² 特别报告员注意到一直未纳入性别视角，将在任务期间、包括在国家访问期间一如既往地应对这种问题。

31. 然而，重视妇女只是将性别视角纳入任务负责人工作的一个方面。除了更多地将妇女能力和经验纳入实质性反恐工作外，还要持续注重男子，确保充分了解恐怖主义和反恐的性别层面。对男性行为者的注重占据了国家安全对话的主导地位，因此，恐怖主义的“根源”往往是被编码的男性，他们很少思考性别差异情况、惯例和相互影响，这些有助于深刻体认产生和继续恐怖主义的条件。例如，在打击暴力极端主义中，人们日益认识到，恐怖组织招募是基于男性特征和权力意识，包括由于制度化的性别不平等和妇女处于从属地位，男子可不受阻碍地占有妇女。要有效防止暴力极端主义，则无法避开吸引男子的男性主义隐喻，这都是基于某种形式的男性特征和权力。

32. 特别报告员指出，男子、男性和男子气概是一个分析类别，但未以了解恐怖行为、恐怖组织和反恐对策的方式予以分析。为了将性别视角充分纳入任务工作中，注意恐怖主义和反恐的性别特征、惯例和性别秩序是特别报告员工作的一个必要部分。在这方面，特别报告员将重点注意联合国架构内已经在进行中的良好做法，推动更全面了解性别在打击和防止暴力极端主义领域中的重要性，重点是某些种类的男性主义为何以及如何与激进化和暴力动员能力有力地联系起来，以及在方案规划和思考预防恐怖主义时如何最佳针对这种认识。

D. 在反恐中保护和促进公民空间和民间社会

33. 特别报告员在其前任工作的基础上强调，在任何国家、尤其是在面临恐怖主义威胁和现实恐怖主义的国家中，一个健康、多样化和资源充足的民间社会有重要意义。正如大会在联合国全球反恐战略中所述，有效的反恐措施和保护人权这两个目标并不矛盾，而是相互补充、相辅相成的。在任何社会中要推动促进和保护人权，民间社会都是一个非常需要的必要基础设施。民间社会可以为更有效的预防战略铺平道路，既防止被诱惑采取恐怖主义行动，又防止被激进或暴力极端主义所吸引。特别报告员确认公民空间、公共参与和民间社会的重要参与是纳入人权的反恐做法的重要部分。结社、集会和言论权有重要意义，是人权条约架构

援助和对安理会的情况通报，鼓励反恐委员会和反恐执行局进一步同妇女及妇女组织进行协商，帮助它们开展工作，还鼓励反恐怖主义执行工作队(反恐执行队)在其任务规定内开展活动时采用相同做法。

¹² 注意对比早先工作情况和包括妇女署和性别视角专门知识在内的反恐执行工作队机构间工作组的最近工作。关于早先工作情况，例如见反恐执行工作队，“消除导致恐怖主义的激进行为和极端主义工作组的第一次报告：清点国家方案”(2006年)，该报告未直接提及妇女和女童问题。

的关键要素。这些权利有内在价值，可促进社会发挥职能，促进每个人的尊严和平等。特别报告员指出，她关注以安全和反恐名义过度限制民间社会问题。她将在履行任务过程中继续深入接触政府和民间社会。

五. 结论

34. 在结束这个初步第一次报告时，特别报告员确认，其任务是在促使开展紧迫的体制改革和秘书长倡议全面改革本组织反恐战略和架构的这样一个非常重要的时刻开始的。

35. 正如前任任务负责人在其最后报告中所述，特别报告员的任务是联合国内唯一专门明确致力于在反恐中保护和促进人权的任务。人权委员会第 2005/80 号决议制定了任务规定。该任务然后由人权理事会承担，并于 2016 年由人权理事会第 31/3 号决议再延长三年。鉴于任务的广度以及任务规定有责任审议可能受到反恐措施影响的所有人权，因此，任务的资源和能力在体制方面相对贫乏。特别报告员的前任已详细阐述了任务体制能力的限制因素，因此，特别报告员在这里将不重新讨论这些问题。然而，采用综合人权基础设施来打击恐怖主义并将其主流化、为其提供资源是重组工作的一项紧迫优先事项。最后，特别报告员强调，她展望今后工作，特别是期待持续参与体制修正工作，这需要共同承诺加强联合国推进人权、把人权作为集体和个人安全的一个组成部分的能力。