



## 第七十四届会议

临时议程\* 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

### 在反恐时保护人权和基本自由

#### 秘书长的报告

##### 摘要

大会第 [72/180](#) 号决议重申，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的一切措施均符合其根据国际法、特别是根据国际人权法、国际难民法和国际人道主义法承担的义务，敦促各国在反恐的同时，充分履行国际法规定的义务。大会第 [73/174](#) 号决议强烈谴责一切恐怖主义行为，认为一切恐怖主义行为均属犯罪，无可辩解；表示严重关切此类行为对享有所有人权的有害影响。本报告系根据第 [72/180](#) 号决议第 27 段和第 [73/174](#) 号决议第 37 段提交。

\* [A/74/150](#)。



## 一. 引言

1. 本报告系根据大会第 [72/180](#) 号决议编写。大会在该决议中强调，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的一切措施均符合其根据国际法、特别是根据国际人权法、国际难民法和国际人道主义法承担的义务。其欢迎联合国人权事务高级专员为执行大会第 [60/158](#) 号决议所赋任务而做的工作，并请高级专员继续进行其这方面努力。此外，还赞赏地注意到秘书长关于在反恐时保护人权与基本自由的报告([A/72/316](#))。
2. 大会第 [72/180](#) 号决议还表示严重关切在反恐过程中发生的侵犯人权和基本自由以及违反国际难民法和国际人道主义法的行为，敦促各国采取若干具体措施，充分遵守国际法。决议第 27 段请秘书长向人权理事会和大会第七十四届会议提交决议执行情况报告。
3. 大会第 [73/174](#) 号决议，重申坚决谴责一切形式和表现的恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的行为、方法和行径，无论它们发生在何处、由何人所为、动机如何，同时强调，不能也不应把恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义与任何宗教、国籍、文明或族裔群体联系在一起。在决议第 37 段，大会请秘书长在编制报告时，也考虑到本决议的执行情况。
4. 本报告涵盖自秘书长向大会第七十二届会议提交上一份报告([A/72/316](#))以来的时期。报告包括 2017 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间的相关事态发展，特别提到国际人权机制提出的建议。介绍了为尊重受害者权利所做的努力，详细说明保护人权与反恐之间的相互作用，强调了在反恐背景下破坏人权的持续关切，并就会员国应采取的具体措施提出了一些建议。

## 二. 联合国反恐架构的最新发展

5. 《全球反恐协调契约》([A/72/840](#)，附件三)2018 年 12 月启动，是秘书长与联合国 36 个实体、国际刑事警察组织(国际刑警组织)和世界海关组织(海关组织)负责人之间的商定框架。在《契约》中，这些实体同意加强联合国工作的协调一致，以尊重人权和法治为根本基础，支持会员国打击恐怖主义和防止暴力极端主义的努力。他们还同意进行风险评估，确保所有项目都以尊重国际法为基础，包括国际人权法和相关的国际人道主义法。
6. 《契约》启动后，重组了联合国机构间《全球契约》工作组(前称联合国反恐执行工作队工作组)。为每一组制定了新的职权范围，所有这些都包括承诺确保尊重人权和法治，以此作为向会员国提供一切支持的根本基础，以及适用联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策([A/67/775-S/2013/110](#)，附件)。在反恐主义过程中促进和保护人权及法治问题工作组与支助和关注恐怖主义受

害者工作组合并。正在努力把人权纳入其他工作组的工作主流，<sup>1</sup> 并随时准备支持其他工作组和实体，根据《全球契约》的职权范围在执行项目之前进行风险评估。

### 三. 尊重人权与反恐

7. 恐怖主义行为对享受人权产生负面影响，剥夺了人民的生命权，<sup>2</sup> 以及充分享受社会、经济和文化权利的能力，包括健康权、受教育权和适足生活水准权。<sup>3</sup> 正是为了保护生命权、自由权和人身安全权，以及实现经济、社会和文化权利，各国才有义务采取有效措施防止和打击恐怖主义。<sup>4</sup> 然而，要采取措施有效防止、阻止和调查恐怖主义行为，这些措施必须以尊重人权和法治为基础。非此，有可能产生相反效果，加剧受害和边缘化的感觉，从而使人更有可能诉诸暴力。<sup>5</sup>

8. 大会在审查《全球反恐战略》<sup>6</sup> 和相关决议中，以及安全理事会都认识到，人权和反恐是相辅相成的。《战略》认识到，确保在打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的斗争中尊重人权和法治的措施，是成功的根本基础，已将这一原则纳入其第四个支柱。

9. 联合国系统继续采取措施维护这一前提。例如，安全理事会第 2391 (2017) 号决议欢迎成立萨赫勒五国集团联合部队，承认尊重人权和法治是成功反恐努力的重要组成部分。联合部队正在开创一种将人权纳入新的和平与安全架构的新方法，其目标是确保在应对新型暴力和冲突，包括恐怖主义的安全对策中充分考虑人权问题。<sup>7</sup> 要确保有效性，联合部队将需要当地人民的信任和支持，并必须尊重他们的权利。错误和滥权很可能推动该地区民众向极端主义团体效忠，而这些团体善于提供保护和作出复仇承诺。<sup>8</sup>

10. 在反恐同时促进和保护人权与法治和支持恐怖主义受害者工作组继续实施其全球法人权能力建设项目，支持将人权纳入安全和执法官员的反恐举措。

11. 尊重人权也深深植根于联合国对预防冲突<sup>9</sup> 和持久和平的重新重视。这些改进机构分析和对策的新方法，往往适用于恐怖主义和暴力极端主义盛行的情况。

<sup>1</sup> 例如，人权主流化项目涉及使用军队收集战场证据，协助对恐怖主义行为的调查，以及防止恐怖嫌疑人旅行。此外，在预防和打击恐怖主义和暴力极端主义领域执行项目的实体要求在反恐同时促进和保护人权与法治和支持恐怖主义受害者工作组进行风险评估。这包括反恐怖主义办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室、以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

<sup>2</sup> A/73/347，第 3 和 4 段。

<sup>3</sup> 同上，第 22-24 段。

<sup>4</sup> 同上，第 5 段。

<sup>5</sup> 同上，第 51 段。

<sup>6</sup> 大会第 60/288 和第 72/284 号决议。

<sup>7</sup> S/2018/1006，第 26 段。

<sup>8</sup> S/2019/371，第 47 段。

<sup>9</sup> [www.un.org/sg/en/priorities/prevention.shtml](http://www.un.org/sg/en/priorities/prevention.shtml)。

因此，确保联合国在打击恐怖主义和暴力极端主义领域对会员国的支持符合人权标准，也是确保整个系统方法一致、协调统一消除冲突根源的手段。有效的预防需要威慑行动，但也需要解决可能使恐怖主义成为有吸引力的出路的驱动因素。虽然没有通往恐怖主义的明确途径，但研究表明，治理不善、腐败和法治缺失有助于为暴力极端主义生根创造条件。<sup>10</sup>

12. 因此，审查冲突的根源、促进法治和尊重公民、政治、经济、社会和文化权利是反恐的第一道防线，<sup>11</sup> 也是预防恐怖主义解决方案的一个组成部分。<sup>12</sup> 可持续和包容性发展也能为预防冲突和恐怖主义做出决定性贡献。《2030 年可持续发展议程》是消除某些助长恐怖主义的条件的有力手段。它承诺不让任何一个人掉队，并帮助最落后的人们，再加上联合国承诺增强青年权能并对他们投资，这有助于解决那些历史上被边缘化的人的一些不满，使其社区更有复原力，更不容易受到激进化的影响。<sup>13</sup>

13. 任何预防战略要想有效，必须有一系列行为者参与。例如，在国家无力打击恐怖主义、修补国家与公民之间关系的情况下，民间社会可发挥重要作用，特别是那些可能被极端主义所吸引的边缘化社区的公民。<sup>14</sup> 对青年的投资也必须是任何预防战略的主要内容。联合国开发计划署最近的一份全球报告显示，<sup>15</sup> 暴力极端主义团体成员的平均年龄属于“青年”年龄组，迄今为止，打击暴力极端主义现象的努力往往侧重于青年激进化和招募。然而，世界上绝大多数青年事实上拒绝暴力极端主义，更多地参与行动、教育和建设和平。<sup>16</sup> 因此，至关重要的是，为防止暴力极端主义而颁布的政策要符合当地现实，青年应被视为遏制暴力极端主义和打击恐怖主义的重要力量。<sup>17</sup> 青年需要更加引人注目，不被视为威胁，而是我们世界的巨大潜力，特别是在我们争取和平、正义和尊重人权的过程中。<sup>18</sup>

14. 教育也被证明是一种有效的预防工具。教育和提高认识举措对于解决助长恐怖主义的潜在因素至关重要，如种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现

<sup>10</sup> 联合国大学，“战乱中出生：当代冲突中儿童卷入武装团伙”（2018），第 10 章，第 174 页。

<sup>11</sup> [www.un.org/press/en/2018/sgsm19118.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2018/sgsm19118.doc.htm)。另见 A/HRC/33/29，第 14 和 15 段。

<sup>12</sup> [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-16/secretary-general%E2%80%99s-speech-soas-university-london-%E2%80%9Ccounter-terrorism](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-16/secretary-general%E2%80%99s-speech-soas-university-london-%E2%80%9Ccounter-terrorism)。

<sup>13</sup> [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-07-10/secretary-generals-remarks-the-african-regional-high-level-conference-counter-terrorism-and-prevention-of-violent-extremism-conducive-terrorism](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-07-10/secretary-generals-remarks-the-african-regional-high-level-conference-counter-terrorism-and-prevention-of-violent-extremism-conducive-terrorism)。

<sup>14</sup> A/HRC/40/52，第 13 段。

<sup>15</sup> [www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Youth/FRONTLINES-WEB.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Youth/FRONTLINES-WEB.pdf)，第 13 页。

<sup>16</sup> A/72/761-S/2018/86，第 18 和 19 段。

<sup>17</sup> [www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/pathways-for-peace-inclusive-approaches-to-preventing-violent-conflict](http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/pathways-for-peace-inclusive-approaches-to-preventing-violent-conflict)。

<sup>18</sup> [www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-04-12/remarks-investing-youth-counter-terrorism](http://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-04-12/remarks-investing-youth-counter-terrorism)。

象。当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员报告，一些国家开展了提高认识运动，消除对特定群体的负面情绪，促进开放和尊重文化多样性。<sup>19</sup> 政治、宗教和社区领袖有助于实现这些目标。应在社会凝聚力、教育和包容性社会中投入更多努力，在这样的社会，多样性被视为一种资产，而非威胁，每个人都感到自己是社区的正式成员。包容性社会的成员自然更不容易走上另一条破坏性的道路。

15. 一些国家认识到将反恐努力建立在法治和人权基础上的重要性，在其国家反恐政策中明确提到了人权和不歧视。当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员也报告，一些国家在国家反恐政策中明确提到人权和不歧视。例如，瑞士的反恐战略除其他外，力求防止丑化少数群体和歧视性貌相做法；在法国，国家警察行为守则，包括履行反恐职能的国家警察行为守则，禁止歧视性地以族裔、宗教和民族血统为由锁定嫌疑人。<sup>20</sup> 特别报告员还报告，一些国家采取了旨在确保其国内反恐框架符合国际人权法、难民法和人道主义法的措施，<sup>21</sup> 另有国家则采用了评估反恐法律草案对某些群体的潜在人权影响的程序。<sup>22</sup> 这种范例应该推广加强。

#### 四. 确保尊重恐怖主义受害者的人权

16. 会员国强调，必须确保尊重恐怖主义受害者获得赔偿、真相和正义的权利，以及他们的生命权、自由权和人身安全权，向他们提供他们有权和需要的补救和支持。大会第 72/180 号和第 73/174 号决议对受害者及其家人表示深切声援，鼓励会员国向他们提供适当支持和援助。

17. 《全球反恐战略》第一和第四支柱<sup>23</sup> 还表示，需要支持、促进和保护恐怖主义受害者的权利，承认他们在预防恐怖主义和暴力极端主义方面可以发挥核心作用。安全理事会的主要决议<sup>24</sup> 进一步强调了《战略》对受害者的重视，这些决议反映了安理会对恐怖团体利用性暴力和性别暴力作为战术的关切，并在 2017 年设立了纪念和悼念恐怖主义受害者国际日(大会第 72/165 号决议)。第一个国际日于 2018 年 8 月 21 日举行，包括一个展示受害者个人故事和受害者协会代表的展览。

18. 近年来，《全球反恐协调契约》在反恐同时促进和保护人权与法治和支持恐怖主义受害者工作组开展了若干支持恐怖主义受害者的活动。此外，自 2017 年成立以来，反恐办公室将恐怖主义受害者列为其工作的一个关键领域。在联合国

<sup>19</sup> A/72/287，第 84 段。

<sup>20</sup> 同上，第 61 段。

<sup>21</sup> 同上，第 62 段。

<sup>22</sup> 同上，第 63 段。

<sup>23</sup> 大会第 60/288 号决议。

<sup>24</sup> 例如，安理会第 2331(2016)和 2388(2017)号决议。



反恐主义中心设立了一个恐怖主义受害者股，在 2018 年 6 月反恐周期间启动了其恐怖主义受害者支助方案。支助方案的目的是加强受害者的声音，增强他们在预防和打击暴力极端主义方面的作用。办公室还将于 2020 年 6 月召开第一届全球恐怖主义受害者大会，进一步讨论如何保护和促进恐怖主义受害者的权利和需求。

19. 在报告所述期间，开发了不同的以受害者为重点的工具，协助各国尊重受害者的权利。例如，2018 年，联合国反恐中心出版了《增强和加强恐怖主义受害者协会能力以援助、保护和支持恐怖主义受害者良好实践手册》。<sup>25</sup> 专门针对亚太地区受害者开发了一个类似产品，计划于 2019 年出版。联合国毒品和犯罪问题办公室还制定了一套培训教材，重点是解决被恐怖团体强行招募和剥削的儿童的权利问题，并防止这种招募。<sup>26</sup>

20. 注重受害者的办法应是本组织打击有罪不罚现象和追究恐怖主义罪行责任的核心。各国应系统地对每次恐怖袭击展开迅速、彻底、有效和独立的调查。<sup>27</sup> 人权事务委员会在最近通过的关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)中强调，缔约国有尽责义务采取合理的积极措施，不施加过大的负担，以应对行为不归咎于国家的个人和实体，包括武装或恐怖团体，对生命构成的可合理预见的威胁。因此，各国确有义务采取适当预防措施，保护个人免遭犯罪分子和有组织犯罪或民兵团体，包括武装或恐怖团体谋杀或杀害的合理预见的威胁。<sup>28</sup>

21. 2018 年 8 月 20 日，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)正式开始工作。根据安全理事会第 2379(2017)号决议，联合国调查组的任务是支持各国国内努力，收集、保存和储存伊拉克境内可能构成伊拉克和黎凡特伊斯兰国犯下的战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪的证据，追究伊拉克和黎凡特伊斯兰国的罪行。正如特别顾问兼联合国调查组组长提交安全理事会的第一次和第二次报告所反映的那样，该小组在建立其核心基础设施、预算和实质性框架方面取得进展，<sup>29</sup> 已经开展工作，开始对万人坑进行法医分析和挖掘受害者遗骸。<sup>30</sup> 最近几个月，联合国调查组获得了 60 多万份与伊拉克和黎凡特伊斯兰国犯罪有关的视频，以及 15 000 多页伊拉克和黎凡特伊斯

<sup>25</sup> [www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/oct-uncct-handbook\\_of\\_good\\_practices\\_to\\_support\\_victim27s\\_associations\\_-web.pdf](http://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/oct-uncct-handbook_of_good_practices_to_support_victim27s_associations_-web.pdf)。

<sup>26</sup> 见 [www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/June/unodc-launches-roadmap-on-treatment-of-children-associated-with-terrorist-and-violent-extremist-groups.html](http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/June/unodc-launches-roadmap-on-treatment-of-children-associated-with-terrorist-and-violent-extremist-groups.html) ; and an example of such a tool: [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Child-Victims/Handbook\\_on\\_Children\\_Recruited\\_and\\_Exploited\\_by\\_Terrorist\\_and\\_Violent\\_Extremist\\_Groups\\_the\\_Role\\_of\\_the\\_Justice\\_System.E.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Child-Victims/Handbook_on_Children_Recruited_and_Exploited_by_Terrorist_and_Violent_Extremist_Groups_the_Role_of_the_Justice_System.E.pdf)。

<sup>27</sup> 见反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员报告《保证恐怖主义受害者的人权的框架原则》(A/HRC/20/14)。

<sup>28</sup> CCPR/C/GC/36, 第 21 段。

<sup>29</sup> S/2019/103。

<sup>30</sup> S/2019/407。

兰国内部文件。初步调查工作侧重于三个方面：2014年8月伊拉克和黎凡特伊斯兰国对雅兹迪人社区的袭击，2014年至2016年伊拉克和黎凡特伊斯兰国在摩苏尔犯下的罪行，以及2014年6月大规模杀害提克里特航空学院手无寸铁的伊拉克空军学员。<sup>31</sup> 联合国调查组还积极与受害者接触，视其为成功完成任务的伙伴。<sup>32</sup>

22. 尽管取得了一些积极进展，但需要取得更多进展，确保受害者权利，包括诉诸司法的权利。法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员认为，对受害者没有参与的恐怖团体成员的审判是不公正的。<sup>33</sup> 在访问伊拉克后的报告中，她建议改革国家法律框架，确保通过听取受害者陈述的程序，将涉嫌犯下国际罪行的恐怖团体成员绳之以法。<sup>34</sup>

23. 西非国家在努力为恐怖主义受害者伸张正义的过程中面临其他类似的司法挑战，部分原因是前所未有的逮捕和拘留恐怖主义相关罪行的数量，这给司法系统带来了尽快进行审判的压力。为了以循证方式处理积压案件，西非国家已采取步骤，加强国家和地方执法机构与刑事司法专业人员之间的合作。<sup>35</sup> 尽管做出了这些努力，但按照国际标准起诉军事和执法人员以及恐怖团体成员在各种冲突环境中实施的性别暴力仍然是一项挑战。<sup>36</sup>

## 五. 人权考虑

24. 大会第 70/291 号决议重申和更新的《全球反恐战略》为基于尊重人权和法治的全面、战略性和长期反恐对策提供了蓝图。

25. 在本报告所述期间，安全理事会、人权理事会、秘书长和人权事务高级专员谴责了在世界各国实施的恐怖主义行为，强调了这种暴力行为对受害者的破坏性后果以及对享受人权的负面影响。<sup>37</sup>

26. 会员国对在反恐背景下侵犯人权和基本自由以及违反国际难民法和国际人道主义法的情况表示关切。<sup>38</sup> 宗教或信仰自由特别报告员在提交大会的临时报告中，对在防止和打击暴力极端主义的框架内通过立法和政策表示关切，这些立

<sup>31</sup> [www.un.org/press/en/2019/sc13882.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2019/sc13882.doc.htm)。

<sup>32</sup> 同上。

<sup>33</sup> [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24440&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24440&LangID=E)。

<sup>34</sup> A/HRC/38/44/Add.1，第 51 和 52 段。

<sup>35</sup> S/2019/103，第 57 段。

<sup>36</sup> S/2019/280。

<sup>37</sup> A/HRC/40/28，第 5 段；人权理事会第 37/27 号决议，序言。

<sup>38</sup> 大会第 72/180 号决议，序言和第 3 段，第 73/174 号决议，第 5 段。

法和政策根据陈规定型观念对某些宗教或信仰团体的成员进行定性，并将宗教信仰的和平表现归类为支持暴力极端主义的迹象。<sup>39</sup>

27. 会员国还表示，当反恐努力忽视法治和违反国际法时，其不仅背叛了力求维护的价值观，而且还可能进一步助长可能助长恐怖主义的极端主义。<sup>40</sup> 恐怖主义从根本上说是对人权的剥夺，反恐斗争永远不会因同样的剥夺和破坏而成功。<sup>41</sup>

#### A. 对生命权的影响

28. 在本报告所述期间，恐怖主义继续给人们的生命带来惊人的损失。2017年，伊拉克和黎凡特伊斯兰国仍然是全球最致命的恐怖团体。然而，根据2018年“全球恐怖主义指数”，<sup>42</sup> 中东冲突强度的下降、伊拉克和黎凡特伊斯兰国衰落，反恐活动增加，意味着恐怖主义死亡总人数连续第三年下降，2017年下降27%，18 814人死亡。

29. 在伊拉克，联合国伊拉克援助团核实，2018年期间，至少有939名伊拉克平民死于恐怖主义行为和与冲突有关的暴力，前一年为3 298人。<sup>43</sup> 在斯里兰卡，2019年复活节恐怖袭击造成258人死亡，数百人受伤。2018年，联合国索马里援助团记录了数百名平民死亡，50%以上的平民伤亡归咎于青年党好战分子。<sup>44</sup> 在马里，2018年7月至2019年6月，联合国马里多层面综合稳定团人权和保护司记录了恐怖主义和暴力极端主义团体犯下的侵犯人权行为。在总共约600名遇害者中，约39%是平民，几乎是2017年的三倍。<sup>45</sup>

30. 最近的事件加剧了对未来极右恐怖主义的恐惧。2018年10月27日，一名反犹太枪手在美利坚合众国宾夕法尼亚州匹兹堡一所犹太教堂杀害了11人。2019年3月15日，在新西兰克赖斯特彻奇针对穆斯林的两次袭击中有51人丧生。这种极端主义、新纳粹团体还利用互联网作为平台，动员跨境支持、激进化、招募和实施袭击。<sup>46</sup> 在这方面，应当指出，新西兰人民和政府对于受害者及其家人表现出的非凡声援，以及政府对大规模枪击事件的负责任的反应，包括加强枪支管制立法。

<sup>39</sup> A/73/362，第19段。

<sup>40</sup> 大会第72/284号决议，第10段。

<sup>41</sup> [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-16/secretary-general's-speech-soas-university-london-Counter-terrorism](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-16/secretary-general's-speech-soas-university-london-Counter-terrorism)。

<sup>42</sup> <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf>，第1节，第12页。

<sup>43</sup> [www.uniraq.com/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=9762:un-casualty-figures-for-iraq-for-the-month-of-december-2018&Itemid=633&lang=en](http://www.uniraq.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=9762:un-casualty-figures-for-iraq-for-the-month-of-december-2018&Itemid=633&lang=en)。

<sup>44</sup> S/2018/1149、S/2018/800、S/2018/411。

<sup>45</sup> S/2019/262，第44段。

<sup>46</sup> [www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-12-06/un-global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-remarks](http://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-12-06/un-global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-remarks)。



31. 在本报告所述期间，萨赫勒和乍得湖流域区域报告了反恐背景下的法外处决案件。<sup>47</sup>

32. 与反恐背景下产生的生命权有关的另一个关切是死刑的重新抬头。<sup>48</sup> 与废除死刑的国际趋势相反，一些政府对超越“故意杀人”门槛的案件或对 18 岁以下的被告适用死刑。<sup>49</sup> 鼓励所有继续判处和执行死刑的国家暂停执行死刑，以期废除死刑。<sup>50</sup>

33. 法律含义模糊、将“恐怖主义行为”的定义扩大到安全理事会决议和其他适用的国际法之外，这引起了严重关切。在某些情况下，扩大的罪行清单包括严重程度低于“最严重犯罪”门槛的行为。<sup>51</sup> 在这方面，人权事务委员会强调，“最严重犯罪”一词必须狭义理解，仅适用于涉及故意杀人的极其严重的罪行。<sup>52</sup> 在其他案件中，被告在犯下被定罪和判刑的指称罪行时，甚至在执行死刑时，都不到 18 岁，这违反了国际人权法。<sup>53</sup>

34. 此外，根据保护死刑犯权利的保障措施第 5 段，死刑只能根据主管法院经过法律程序做出的最终判决执行，该法律程序为确保公平审判提供了所有可能的保障。然而，尽管如此，在一些情况下，恐怖主义嫌疑人在不符合正当程序标准的审判后被判处死刑，据报告在调查期间遭受强迫失踪、酷刑和无法获得法律代理，其他人则由军事法庭审判。

## B. 国家立法的影响

35. 大会强调应确保各国关于按刑事罪论处恐怖行为的法律便于查阅、措词精确、不歧视和不溯既往，<sup>54</sup> 符合并在实施时充分尊重国际法，包括国际人权法，以确保遵守法律的确性和合法性原则。<sup>55</sup>

36. 正如反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员以及和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员所强调的那样，确保反恐立法和政策符合国际法律标准有助于促进对参与恐怖主义行为的个人的起诉和定罪。过于宽泛的措辞带

<sup>47</sup> [CCPR/C/CMR/CO/5](#)，第 25 段，[S/2019/454](#)，第 49 段。

<sup>48</sup> [CCPR/C/CMR/CO/5](#)，第 11 段。

<sup>49</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24510&LangID=E.](#)

<sup>50</sup> [A/73/347](#)，第 43 段；[A/HRC/38/44/Add.1](#)，第 47、60 和 62 段。

<sup>51</sup> 人权事务委员会，关于生命权的一般性建议第 36 号(2018)，第 35 段。

<sup>52</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24510&LangID=E.](#)，[A/HRC/38/44/Add.1](#)，第 25 段；人权事务委员会，关于生命权的一般性建议第 36 号(2018)，第 48 段。

<sup>53</sup> 人权事务委员会，关于生命权的一般性建议第 36 号(2018)，第 48 段。

<sup>54</sup> 大会第 [72/180](#) 号决议，第 5(o)段。

<sup>55</sup> 大会第 [73/174](#) 号决议，第 18 段。

来的风险是，如果此类法律和措施限制权利和享有自由，则将违反关于允许限制人权的必要性和相称性原则。<sup>56</sup>

37. 在日益不安全的环境下，许多国家要么维持立法，要么颁布新的法律，对恐怖主义作出过于宽泛的定义，容易引起泛泛的解读，增加了执法人员和其他官员滥用职权的风险。<sup>57</sup> 联合国人权机构继续建议各国使其反恐立法，包括恐怖主义的定义，符合国际标准。<sup>58</sup> 红十字国际委员会和反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员强调，对与恐怖主义组织“有关联”、“支持”或“援助”恐怖主义的笼统定义，可能会将广泛的行为定为刑事犯罪，包括开展人道主义性质活动的组织的行为，从而难于向冲突地区的平民提供最基本的服务。<sup>59</sup> 这种反应只会导致进一步的怨恨和不稳定，并助长激进化。

38. 此外，对恐怖主义的宽泛定义不成比例地影响了包括族裔和宗教少数群体在内的特定群体享有人权，助长了对他们的丑化。<sup>60</sup> 大会一再重申，恐怖主义不能也不应该与任何宗教、国籍、文明或族裔群体联系在一起，并敦促各国确保反恐措施不带有歧视性，不基于陈规定型观念。<sup>61</sup>

39. 宗教或信仰自由特别报告员指出，反恐措施对宗教少数群体产生了不成比例的影响，发现有将任何形式的极端主义都与宗教极端主义联系起来的趋势。<sup>62</sup> 法律本身可能没有明确基于种族、族裔或民族血统的歧视，但当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员发现，国家安全政策助长了剥夺公民身份现象，这实际上也对边缘化的种族、民族和宗教群体产生了不成比例的影响。<sup>63</sup>

### C. 民间社会与相关公共自由

40. 必须承认和维护民间社会在更广泛的反恐战略中的核心作用。<sup>64</sup> 在 2018 年对《全球反恐战略》的审查中，大会鼓励会员国和联合国实体加强与民间社会的接触，并支持民间社会在执行《战略》中的作用。

<sup>56</sup> A/HRC/16/51，第 26 段；A/HRC/41/41，第 34 段。

<sup>57</sup> A/72/316，第 27 段；A/HRC/38/44/Add.1，第 47 段。

<sup>58</sup> CAT/C/QAT/CO/3，第 15 和 16 段；CAT/C/MRT/CO/2，第 4(d)段；CAT/C/CAN/CO/7，第 44 和 45 段；CCPR/C/PAK/CO/1，第 21 和 22 段；CCPR/C/SWZ/CO/1，第 36 和 37 段；CCPR/C/LAO/CO/1，第 13 和 14 段；CCPR/C/JOR/CO/5，第 12 和 13 段；CCPR/C/DZA/CO/4，第 17 和 18 段；CCPR/C/BHR/CO/1，第 29 和 30 段；CCPR/C/BGR/CO/4，第 33 和 34 段；CERD/C/CHN/CO/14-17，第 36 和 37 段。

<sup>59</sup> A/73/361，第 49 段。

<sup>60</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24637&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24637&LangID=E)，2019 年 5 月。

<sup>61</sup> 大会第 68/178、70/148、71/291、72/180 和 73/174 号决议。

<sup>62</sup> A/HRC/37/49/Add.2，第 50 和 51 段；A/73/362，第 19 段。

<sup>63</sup> A/HRC/38/52，第 57 段和 A/72/287，第 7 段。

<sup>64</sup> [www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy](http://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy)。

41. 大会还重申需要充分尊重民间社会个人的言论自由和结社自由权利。<sup>65</sup> 此外，还敦促各国在打击恐怖主义的同时，确保反恐法律和措施符合人权，尤其是言论、和平集会和结社自由权利，从而保障民间社会的工作。<sup>66</sup> 在确定促进和保护意见和表达自由权特别报告员的任务时，人权理事会还强调，需要确保反恐努力不被无理或任意用来限制见解和言论自由权。<sup>67</sup> 此外，安全理事会认识到民间社会在提高对恐怖主义威胁的认识和更有效应对这些威胁方面的重要性。<sup>68</sup>

42. 有些情况下，包括人权维护者在内的民间社会组织受到应对恐怖主义、网络安全和防止暴力极端主义措施的影响。<sup>69</sup> 一些反恐措施被用来打击民间活动分子和政治反对派，<sup>70</sup> 压制质疑这些措施合法性的人。<sup>71</sup> 正如和平集会和结社自由权特别报告员以及其他人权机构所指出，反恐法律被用来限制包括记者和人权维护者在内的民间社会团体的行动能力和基本自由，导致对其言论、结社和集会自由的不当限制。<sup>72</sup>

43. 在数字空间也观察到类似的限制。现代技术和社交媒体通过其即时的全球影响力为沟通和社会联系提供了重要机会。然而，社交媒体平台给合法行使言论自由带来了新的挑战。在言论自由和煽动暴力的仇恨言论之间划清界限，已经成为一项紧迫任务。《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》为政府和公司在监管在线内容时考虑各自和集体的责任提供了一个有益的框架。<sup>73</sup>

44. 针对这一日益增长的关切，30 个致力于保护和促进国内外在线自由的会员国组成的多方集团，呼吁各国政府不要利用反恐和网络安全等其他国家安全特权，不适当地限制人权维护者行使人权的能力。<sup>74</sup>

<sup>65</sup> 大会第 72/284 号决议，第 24 和 26 段。

<sup>66</sup> 大会第 72/180 号决议，第 5 (g) 段。

<sup>67</sup> 人权理事会第 7/36 号决议。

<sup>68</sup> 安全理事会第 2395(2017) 号决议，第 9、13、15、21 和 26 段；第 2396(2017) 号决议，第 30、32 和 35 段。

<sup>69</sup> A/HRC/40/52，第 1-4 段；A/HRC/41/41，第 17 和 39 段。

<sup>70</sup> CCPR/C/SWZ/CO/1，第 36 段；CAT/C/RUS/CO/6，第 34 和 35 段。

<sup>71</sup> A/HRC/40/52，第 8 段。

<sup>72</sup> A/HRC/38/34，第 28-38 段；CCPR/C/JOR/CO/5，第 30-33 段；CCPR/C/DZA/CO/4，第 17 段；CCPR/C/BHR/CO/1，第 29 段。

<sup>73</sup> 在区域一级，欧洲委员会人权专员强调，在欧洲，滥用反恐立法已成为对言论自由，包括媒体自由的最广泛威胁之一。见 [www.coe.int/en/web/commissioner/-/misuse-of-anti-terror-legislation-threatens-freedom-of-expression?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Fcounter-terrorism](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/misuse-of-anti-terror-legislation-threatens-freedom-of-expression?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Fcounter-terrorism) (2018 年 12 月 4 日)。

<sup>74</sup> <https://freedomonlinecoalition.com/wp-content/uploads/2019/05/FOC-Joint-Statement-on-Defending-Civic-Space-Online.pdf>, 2019 年 5 月。这些国家包括：阿根廷、澳大利亚、奥地利、加拿大、哥斯达黎加、捷克、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、加纳、爱尔兰、日本、

## D. 监督

45. 技术、数据库和信息交流在预防恐怖主义方面发挥着关键作用。2018年，大会重申致力于加强国际合作，根据国际法交流反恐信息和情报。<sup>75</sup> 安全理事会第2396(2017)号决议还强调，生物特征数据的共享和使用以及观察名单和数据库的开发应符合人权和基本自由，并符合各国根据国内法和适用国际法承担的义务。

46. 在这方面，根据安全理事会第2396(2017)号决议，反恐委员会执行局继续评估会员国实施预报旅客资料和旅客姓名记录系统的情况，旨在防止外国恐怖分子旅行。2018年10月1日启动了一个多年项目，加强会员国使用收集的信息的能力。<sup>76</sup> 虽然各国在执行反恐措施时，包括根据第2396(2017)号决议，必须履行其国际人权义务，但任何干涉隐私权的措施都必须是必要的，并且与正在应对的具体风险相称。程序保障和有效的监督机制对于防止歧视性措施或滥用个人数据，以及确保在滥用情况下提供补救至关重要。<sup>77</sup>

47. 同样，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员表示关注过于宽泛的立法导致针对种族、族裔和宗教少数群体的广泛监督方案。少数群体和移民社区成员经历的监视对其言论和宗教自由产生了令人不寒而栗的影响。<sup>78</sup> 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员指出，情报机构越来越多地使用以反恐或暴力极端主义为前提的监视做法，破坏了社会不仅对国家及其司法系统，而且最终对法治的信任。<sup>79</sup>

## E. 法治与人权

48. 大会强调了发展有效刑事司法系统的重要性，<sup>80</sup> 并敦促各国在反恐时确保国际法所载的适当程序保障。<sup>81</sup> 还敦促各国遵守绝对禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的义务。

49. 然而，一些国家继续允许在反恐背景下使用军事法庭。<sup>82</sup> 人权事务高级专员在2018年9月和2019年6月人权理事会会议开幕词中，对恐怖主义相关案件

---

肯尼亚、拉脱维亚、立陶宛、马尔代夫、墨西哥、摩尔多瓦、蒙古、荷兰、新西兰、挪威、波兰、西班牙、瑞典、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国。

<sup>75</sup> 大会第73/174号决议，第23段。

<sup>76</sup> S/2019/103，第83和84段。

<sup>77</sup> [www.justsecurity.org/51075/security-council-global-watch-lists-biometrics/](http://www.justsecurity.org/51075/security-council-global-watch-lists-biometrics/)。

<sup>78</sup> A/72/287，第39-43段。

<sup>79</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24637&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24637&LangID=E)，2019年5月。A/HRC/40/52/Add.1，第47段。

<sup>80</sup> 大会第73/174号决议，第9段。

<sup>81</sup> 大会第72/180号决议，第5(s)段。

<sup>82</sup> CCPR/C/PAK/CO/1，第23段；CCPR/C/CMR/CO/5，第11段。

缺乏适当程序和公平审判保障表示关切。<sup>83</sup> 2019年3月，她还强调，确保军事行动符合国际人权和人道主义法，并考虑到旨在解决根源的一系列权利的全面安全办法，将对恐怖主义和冲突产生最大影响。<sup>84</sup>

50. 联合国特别程序任务负责人还与几个会员国进行了沟通，对关于在反恐背景下有人遭到任意逮捕、<sup>85</sup> 酷刑、<sup>86</sup> 和未经正当程序的诉讼的报告表示关切。<sup>87</sup>

51. 各国必须确保，对在反恐背景下发生的任何重大或严重违反国际人权法和国际人道主义法的行为进行问责。人权理事会强调，有效、公平、人道、透明和负责任的司法系统是一切反恐战略的基础。<sup>88</sup> 人权机构继续呼吁缔约国确保迅速、公正和有效地调查所有对恐怖主义被告的酷刑和虐待指控，起诉和适当惩罚肇事者，让受害者依法获得适当补救。<sup>89</sup>

## F. 性别和年龄方面的考虑

52. 妇女和儿童继续在恐怖主义背景下遭受令人震惊的侵犯人权行为。<sup>90</sup> 例如，在索马里，妇女和儿童，主要是女童，特别容易遭受性暴力。脆弱的司法系统、持续的安全关切以及进入青年党控制地区的机会有限，使妇女和女孩处于极度脆弱的状态，包括主要由非国家武装团体实施的强迫婚姻和强奸绑架。<sup>91</sup> 青年党是这些罪行以及2018年杀害和残害数百名儿童的主要肇事者。伊拉克和黎凡特伊斯兰国和“博科圣地”等其他武装团体继续大规模招募和使用儿童，包括跨境招募和使用。<sup>92</sup> 在马里，暴力极端主义和恐怖主义特别影响到妇女和女童权利，令人担忧，由于学校和学校工作人员不断受到威胁、袭击和关闭，<sup>93</sup> 儿童在接受教育方面继续面临困难。<sup>94</sup> 在伊拉克和尼日利亚，令人震惊的性暴力和性别暴

<sup>83</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23518&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23518&LangID=E), and [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24724&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24724&LangID=E).

<sup>84</sup> [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=24265&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=24265&LangID=E).

<sup>85</sup> AL TUR 6/2018。

<sup>86</sup> AL BHR 5/2018、UA SYR 3/2018UA、UA LBN 4/2017、AL PAK 6/2018。

<sup>87</sup> UA SAU 14/2018、UA SYR 3/2018、UA LBN 4/2017、UA RUS 16/2018、AL PAK 6/2018。

<sup>88</sup> 人权理事会第 35/34 号决议。

<sup>89</sup> CAT/C/CMR/CO/5，第 12 (b) 段。

<sup>90</sup> S/2019/280。

<sup>91</sup> 同上，第 72 和 73 段。

<sup>92</sup> A/72/865 和 S/2018/465，第 16 段。

<sup>93</sup> S/2019/280，第 60-64 段。

<sup>94</sup> A/HRC/40/77，第 53 和 55 段。



力，包括恐怖主义团体成员实施的强奸和性奴役，仍有报道。<sup>95</sup> 此外，性暴力幸存者——及其孩子，包括战时强奸的孩子——面临着高度羞辱和歧视。<sup>96</sup>

53. 反恐措施也引发了针对不同性别的人权关切，包括军事和执法当局以激进化或与恐怖团体有关的指控对妇女进行全面逮捕和拘留。<sup>97</sup> 联合国人权机构对各国滥用反恐政策劝阻女性人权维护者维护自身权利表示关切。<sup>98</sup>

54. 在伊拉克、尼日利亚和马里，尽管恐怖主义团体的性暴力行为已经记录在案，但尚未起诉此类罪行。<sup>99</sup> 这里的风险在于，除了明显拒绝为受害者伸张正义之外，这些令人发指的罪行将在许多冲突的历史记录中被完全忽略。<sup>100</sup> 2018 年，阿富汗取得了一些进展，被冲突各方，包括塔利班成员指控强奸的个人被起诉和定罪。<sup>101</sup>

55. 联合国系统继续向各国提供能力建设培训，确保性别和年龄观点充分纳入与反恐怖主义对策的主流。例如，联合国毒品和犯罪问题办公室出版了《恐怖主义刑事司法对策中的性别层面手册》，指导决策者和从业人员通过反恐刑事司法对策，将性别观点纳入主流。

## G. 外国战斗人员及其家属

56. 在伊拉克和黎凡特伊斯兰国在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内被击败后，数千名涉嫌外国战斗人员及其家人被抓获。人权事务高级专员强调指出，被关押在阿拉伯叙利亚共和国东北部 Hawl 营地的涉嫌战斗人员和家人的状况严重低于标准。

57. 最近几个月，Hawl 营地的局势引起了国际社会的极大关注，这主要是由于严重的人道主义危机，<sup>102</sup> 以及围绕涉嫌外国战斗人员及其家人地位的政治和法律复杂性。第三国国民(非叙利亚人或伊拉克人)占营地人口的 15%(约 11 000 人)。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会对儿童状况表示特别震惊，包括因强奸而出生的儿童，其中许多没有出生证。<sup>103</sup> 在这方面，人权事务高级专员强调，外国战斗人员的子女容易遭受严重侵犯人权行为，包括强行招募。她回顾，

<sup>95</sup> CERD/C/IRQ/CO/22-25，第 17 段；CEDAW/C/NGA/CO/7-8，第 15 段。

<sup>96</sup> CEDAW/C/NGA/CO/7-8，第 15(c)段；另见 S/2019/280，第 20 和 21 段。

<sup>97</sup> CEDAW/C/NGA/CO/7-8，第 15 (b)段。

<sup>98</sup> A/HRC/41/41，第 39 段。

<sup>99</sup> S/2019/280。

<sup>100</sup> 同上，第 25 段。另见第 52、60 和 61 段。

<sup>101</sup> 同上，第 31 段。

<sup>102</sup> <https://reliefweb.int/report/syrian-arabrepublic/syria-crisis-whos-response-al-hol-camp-al-hasakeh-governorate-issue-7-12>；人道主义事务协调厅情况报告第 4 号——截至 2019 年 5 月 29 日；联合国儿童基金会(儿基会)，叙利亚危机情况报告——2019 年 4 月，人道主义结果。

<sup>103</sup> 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会，“尊重人权和基本自由，不得因政治考虑而遭破坏，或因安全考虑而遭抛弃”，2019 年 9 月 5 日。

各国负有义务为了儿童的最大利益采取适当保护措施。应向身在国籍国以外的儿童提供领事服务，在适当情况下协助他们返回本国。各国绝不应剥夺与国外恐怖团体有关联的儿童的公民身份，无论他们是否拥有或有权拥有双重公民身份。各国还应合作，确保儿童得到登记，拥有合法身份和国籍，被允许进入父母的原籍国。<sup>104</sup>此外，负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表呼吁立即遣返所有 18 岁以下儿童，制定专门的儿童保护方案，确保他们充分重返社会。<sup>105</sup>

58. 在伊拉克，涉嫌与伊拉克和黎凡特伊斯兰国有联系的第三国国民大多根据 2005 年《反恐怖主义法》受到审判，理由是他们属于该团体。特别报告员表示关切的，不仅是伊拉克法律框架不足以确保追究伊拉克和黎凡特伊斯兰国犯下的滔天罪行表示关切，而且对缺乏司法保障和正当程序表示关切，<sup>106</sup> 以及有时利用逼供获得的供词对恐怖主义嫌疑人定罪，导致可能判处死刑。<sup>107</sup> 此外，伊拉克的刑事责任年龄仍然很低，只有 9 岁，一些儿童根据反恐立法被指控和定罪。

59. 外国战斗人员的家属基本上不是为了起诉而被拘留的。此外，一些涉嫌的外国战斗人员——包括儿童——被拘留，并没有对他们的拘留进行司法审查，也没有在主管司法机构受审的前景。<sup>108</sup> 他们被置于法律和行政的边缘，因此容易受到虐待。<sup>109</sup>

60. 一些国家以国家安全考虑为由，不愿意遣返本国国民。与此同时，必须考虑到影响伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内外国妇女和儿童的人道主义局势的现实，以及这些妇女和儿童所在国家的法律框架和司法行政方面的缺陷。

61. 一些国家开始从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的冲突地点遣返本国国民，以便酌情进行起诉、改造和重返社会。哈萨克斯坦、科索沃、<sup>110</sup> 塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦是这方面的重要例子。其他国家则剥夺或取消了那些被视为外国战斗人员的公民身份，这有可能造成无国籍状态。<sup>111</sup>

62. 为确保根据安全理事会关于外国战斗人员的第 2178(2014)和 2396(2017)号决议采取的措施，符合各国的国际人权法义务，在反恐怖主义过程中促进和保护人权及法治问题工作组发布了《关于对外国作战人员构成的威胁采取符合人权的应

<sup>104</sup> A/HRC/40/28，第 34 和 66 段。

<sup>105</sup> S/2019/103，第 63 段。

<sup>106</sup> “Iraq: UN expert says prosecution of ISIL leadership must be fair and thorough”，April 2019；“UN rights wing ‘appalled’ at mass execution in Iraq”，2017 年 12 月。

<sup>107</sup> A/HRC/38/44/Add.1，第 47-49 和 67 段。

<sup>108</sup> “Children of ISIL terrorists likely held in ‘secret detention facilities’，UN human rights office warns”，2019 年 5 月 21 日。

<sup>109</sup> [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/AWayForward\\_DetentionInSyria.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/AWayForward_DetentionInSyria.pdf)；另见 A/73/347，第 19 段。

<sup>110</sup> 关于科索沃的提法，充分遵守了安全理事会第 1244(1999)号决议，但不涉及科索沃地位。

<sup>111</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24724&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24724&LangID=E)。

对措施的国家指南》。<sup>112</sup> 其中向各国提出具体建议，说明如何处理外国战斗人员出行及其返回等问题。《指南》还包括一些具体涉及妇女儿童情况的章节。

63. 同样，反恐办公室与联合国其他实体协商，于2019年4月制定了一套保护、遣返、起诉、改造和重返社会与联合国所列恐怖团体有关联的妇女和儿童的关键原则。反恐怖主义委员会执行局还继续处理相关的人权问题，包括在其题为“应对返回的外国恐怖主义战斗人员的性别层面”的趋势报告中，<sup>113</sup> 并通过关于外国恐怖主义战斗人员的指导原则增编，给予处理。<sup>114</sup>

## 六. 结论和建议

64. 恐怖主义影响到所有国家和各行各业的人民，剥夺和阻碍所有人权的享受。各国需要采取有效措施，防止和遏制恐怖主义行为，保护其管辖下的所有人免遭此类行为。然而，战胜恐怖主义不仅需要基于安全的反恐措施，还需要直接消除暴力极端主义和恐怖主义行为驱动因素的系统性预防措施。正是长期不满情绪，往往加上恶劣的经济环境以及社会和政治挫折，才可能诱使人们诉诸暴力。我们需要加大对司法以及维护经济和社会权利的投资。联合国随时准备与各个区域的政府和民间社会合作，协助它们解决这些问题。

65. 防止恐怖主义和暴力极端主义需要一种全面和包容的方法，让所有相关行为体，从会员国和私营部门，到国家和区域组织以及民间社会都参与进来。青年需要作为伙伴参与进来，因为他们特别有能力有效地与最易受极端主义影响的人接触。民间社会也是打击恐怖主义和暴力极端主义的重要盟友。需要扭转恐怖主义定义过于宽泛对其行动空间产生负面影响的趋势。民间社会团体完全有能力弥合当局和边缘化社区之间的隔阂，各国从其有效参与反恐政策的设计、执行和评估中受益。

66. 反恐措施必须基于人权和法治，符合《全球反恐战略》第一和第四支柱。无视核心国际义务，包括绝对禁止酷刑，既不适合也不能有效应对恐怖主义和暴力极端主义。狭隘的以安全为基础的方法不会打败恐怖主义和暴力极端主义，甚至可能会产生新的不满，诱使更多的人诉诸暴力，从而违背其既定目标。为此，向会员国提出以下建议：

(a) 持续对其反恐立法、政策和做法进行深入审查，包括人权影响评估。这还意味着防止暴力极端主义的区域和国家行动计划以及其他反恐措施采取全面和包容的办法，并符合其国际人权义务。

(b) 根据国际人权标准，确保尊重受害者获得赔偿、真相和正义的权利，包括确保受害者诉诸司法，作为其了解真相和发表意见的权利的一部分。需要做出

<sup>112</sup> [www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf](http://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf)。

<sup>113</sup> [www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2019/02/Feb\\_2019\\_CTED\\_Trends\\_Report.pdf](http://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2019/02/Feb_2019_CTED_Trends_Report.pdf)。

<sup>114</sup> S/2018/1177，附件。

更加协调一致的努力，确保性别暴力受害者的权利，特别是在冲突环境中。此外，各国需要确保此类罪行的幸存者不受侮辱或歧视。

(c) 防止和遏制在反恐背景下发生的违反国际人权法和国际人道主义法的行为，包括对所有违法行为开展及时、独立和有效的调查。

(d) 确保国家反恐立法不会过于宽泛或模糊，而是根据国际反恐文书中反映的规定进行精确界定。

(e) 保留死刑的国家暂停使用死刑，并在此期间对所有相关立法进行全面审查，使其符合国际人权法和标准。

(f) 审查与见解、言论、和平集会和结社自由权以及隐私权相关的立法和做法——所有这些都是使民间社会能够丰富在线和离线公共生活的先决条件。

(g) 采取进一步措施，防止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚，并确保尊重正当程序和公平审判权。

(h) 关于外国战斗人员及其家属，各国需要对其国民承担责任。作为第一步，各国应确保向冲突环境中的国民提供有效的领事服务，满足其需求。各国需要确保其与外国战斗人员及其家人的返回、起诉、改造和重返社会有关的努力符合国际人权法规定的义务，包括符合儿童的最大利益。这样做时，鼓励各国遵循《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》和高级专员关于在反恐时保护人权和基本自由的报告(A/HRC/40/28)，以及关于外国战斗人员及其家人问题的其他相关联合国指南。