



第七十七届会议

议程项目 68(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

反恐中注意促进与保护人权和基本自由

秘书长的说明*

秘书长谨向大会转递反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰依照大会第 72/180 号决议和人权理事会第 49/10 号决议提交的报告。

* 本报告在截止日期之后提交以反映最新情况。



反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰的报告

反恐怖主义对建立和平、建设和平、保持和平、预防和解决冲突的影响

摘要

反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员在本报告中论述了联合国维持、建设和维护和平以及促进与保护人权和基本自由这两个核心目标之间不可分割的联系，并详述了这些目标在联合国架构内的历史。她申明，联合国及其实体更加重视确保任何和平工作，包括确认建立和平、建设和平和维持和平的设计者应是主要受益人——“联合国人民”——而不仅是会员国，并旨在维护人民的利益。特别报告员通过追踪联合国各实体开展的和平工作广度，重点指出各国日益通过恐怖主义视角而非和平视角参与和平工作引发的一系列当代挑战，这些挑战往往动摇核心国际法律框架，削弱参与地方一级建设和平和人权工作或是促进或支持调解地方冲突的能力。这使联合国陷入复杂境况，挑战了中立维和原则规范以及对人权和法治标准的遵守。

特别报告员特别指出，联合国积极转变和重述其承诺，即通过更密切协调的目标、方案以及对社区和会员国的支助来预防冲突和保持和平。然而，她注意到一些不利的转变，即联合国反恐架构空前发展而且以服务驱动和按需模式为各国提供技术援助和能力建设，而不具体审议此类方案拟订如何最终帮助联合国的主要利益攸关方——这些国家的人民实现目标。她注意到，在联合国方案拟订、实践和规范框架中展现这些动态的联合国和民间社会行为体面临越来越多的挑战。她预计，将继续阐述与人权尽责、“不伤害”原则和长久未能实现关键目标有关的核心问题，这些目标包括可持续发展目标、《我们的共同议程》和其他规范框架。

她在报告中追溯了和平与人权在联合国架构内的重要地位、联合国和平工作中可用于促进与保护人权的法律和政策工具、联合国反恐与和平架构的演变和相互作用、反恐及防止和打击暴力极端主义侵蚀建立和平、建设和平、保持和平、预防和解决冲突，包括在维持和平和武装冲突环境、调解和谈判、解除武装、复员和重返社会进程中带来的挑战以及占领法与反恐实践之间的关联。

一. 引言

1. 本报告由反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰根据大会第 72/180 号决议和人权理事会第 49/10 号决议向大会提交。特别报告员在报告中分析了反恐对建立和平、建设和平、保持和平、预防和解决冲突的影响。她特别强调了结束冲突和保护人权、寻求对严重违反国际法行为追究司法责任与《联合国宪章》所述和秘书长不断阐述的联合国在寻求建设和平、公正和包容性社会方面的重要作用之间的重要关系。

2. 下文介绍了特别报告员自向大会提交上一次报告(A/76/261)以来所开展的工作。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员继续优先在国家一级与会员国进行积极和扎实的接触。她结束了对乌兹别克斯坦(见 A/HRC/49/45/Add.1)和马尔代夫¹ 的极具建设性的国家访问。特别报告员收到了在 2022 年最后一个季度访问伊拉克的确认, 并请求对巴林、喀麦隆、哥伦比亚、肯尼亚、北马其顿、葡萄牙和塞内加尔进行进一步的国家访问。2022 年 7 月, 她对联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)进行了工作访问, 并在那里提供了反恐和人权培训。她收到了美利坚合众国政府关于对古巴关塔那摩湾拘留设施进行技术性访问的初步邀请, 目前正在讨论访问范畴。²

4. 2022 年 3 月, 特别报告员向人权理事会提交了关于反恐背景下全球秘密拘留做法的联合研究报告的后续报告(A/HRC/49/45)。她在报告中介绍了四个特别程序任务负责人 2010 年就上述专题发表的联合研究报告(A/HRC/13/42)的全面后续行动, 并再次要求参与或唆使采取系统性酷刑和移解做法的国家承担责任、提供赔偿并提高透明度。特别报告员对联合研究报告的建议没有得到执行深表关切, 认为助长了全球各地以反恐为名持续侵犯人权。她重点指出, 某些国家将未经法律程序的大规模任意拘留变为常态(A/HRC/49/45, 第 30-34 段), 而涉及恐怖主义指控的审判程序继续固守其特殊性。她在报告中提供了一个附件, 其中追踪了所有已知在 2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击(“9/11”)后遭到移解和酷刑者的法律命运。她的结论是, 没有任何人因遭受的伤害而得到适当补救。她敦促结束有罪不罚, 毫无例外地切实启动独立访问所有拘留地点的做法, 并为遭受秘密拘留做法伤害者提供康复和救济。

5. 特别报告员继续致力于与各种民间社会行为体积极接触, 从而确保将反恐和安全做法的“实地”经验充分纳入其工作。2022 年, 她与来自五大洲的民间社会组织进行了磋商。5 月 9 日, 在人权、民间社会与反恐高级别国际会议之前, 特别报告员与西班牙在马拉加共同主办了关于在反恐中加强民间社会领导力以及促进与保护人权的民间社会讲习班。在特别报告员的支持下, 来自 43 个

¹ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/srct-com-preliminary-findings.docx>。

² 见联合国, “互动对话: 反恐怖主义特报告员——第 27 次会议, 人权理事会第 49 届常会, 视频, 2022 年 3 月 15 日。

国家的民间社会代表进行了一系列磋商，以编写一份 2022 年民间社会讲习班成果文件，³ 作为上述会议的一项成果。她还在日内瓦、纽约和华盛顿特区举行了协商会议，并制作了一部短片，记录反恐措施对全球民间社会行为体的影响。2022 年 3 月，特别报告员启动了一项关于反恐措施对民间社会和公民空间影响的全球研究，并对西班牙和德国的财政支助深表感谢。

6. 自 2021 年 10 月以来，她向阿尔及利亚、白俄罗斯、中国、以色列、斯里兰卡、新西兰、尼加拉瓜、卡塔尔、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和欧洲联盟提供了反恐、应急措施、打击资助恐怖主义和(暴力)极端主义行为法律方面的立法分析。⁴ 她发表了关于反恐制裁措施对各国人权和国际法义务的影响的立场文件，特别提及安全理事会第 1267(1999)和 1988(2011)号决议规定的制裁制度，⁵ 在反恐背景下剥夺公民权的人权后果，尤其是叙利亚东北部⁶ 以及打击资助恐怖主义行为的措施及其与人权义务的一致性。⁷

7. 特别报告员作为联合国反恐架构内联合国全球反恐协调契约工作队的 45 个成员实体之一，将在联合国架构本身内开展工作作为高度优先事项。她坚定致力于在反恐中采用“全联合国”方法，并按照《联合国全球反恐战略》所述将人权纳入主流。⁸ 特别报告员积极参加了《联合国全球反恐协调契约》的所有八个专题工作组。她与金融行动特别工作组保持了积极的合作。她参加了美洲反恐怖主义委员会的三次会议。

8. 特别报告员在 *Domendjoud* 诉法国案(申请号:34749/16 和 79607/17)和 *Daoudi* 诉法国案(申请号: 48638/18)中向欧洲人权法院提供了两份法庭之友书状，分别述及在反恐中使用紧急措施和广泛使用行政措施以消除国家安全威胁。

三. 和平对保护人权的必要性

A. 和平与人权在联合国架构内的显著地位

9. 《联合国宪章》强烈要求各国“集中力量，以维持国际和平及安全”。70 多年来，预防冲突、建设和平以及谈判、保持和推进和平的挑战一直是联合国及其组成实体的工作核心。和平不仅要求战斗人员或敌对人员之间消除暴力，而且是

³ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/civilsocietyworkshop-malaga/2022-08-16/Civil-Society-Workshop-Outcome-Document-Malaga-Spain.pdf>。

⁴ 见 www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy。

⁵ 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰，“反恐定向制裁对人权的影响”，立场文件，2021 年，可查阅：<https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/position-paper-unsrct-on-unsct-use-of-ct-targeted-sanctions.pdf>。

⁶ 见 www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/return-and-repatriation-foreign-fighters-and-their-families。

⁷ 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰，“打击资助恐怖主义行为的措施的人权和法治影响”，立场文件，2022 年 6 月。

⁸ 见第 60/288 号决议。

社会和个人充分和公平享受经济、社会、文化和政治生活的必要先决条件。⁹ 在当今时刻，全球各地普遍爆发了难以言表的破坏性冲突，¹⁰ 许多冲突公然违反国际法，在主动和被动层面对推进和平产生了令人不安且难以捉摸的挑战。¹¹

10. 《宪章》承认保护权利与促进和平之间的共生关系。《宪章》序言的第一段就在免“后世再遭战祸”与申明“对基本人权、人格尊严与价值以及男女平等权利的信念”之间建立了根本联系。这一根本联系指引了本报告的分析，特别报告员在报告中阐述了反恐规范和做法的持续侵蚀如何破坏我们推进和平的集体能力，以及滋生和维持系统性侵犯人权和法治的行为。

11. 1948 年设立了第一个联合国维持和平特派团。尽管几十年来，联合国的和平“工作”的核心是这一典型的“维持和平”职能——最狭义而言是在交战各派系之间设立“蓝线”——但在实践中，联合国的和平“工作”在历史和当代都是多样、分散和多层面的，除其他外，包括建设和平、维持和平和建立和平措施。¹² 在这一和平工作广度的框架内，本报告特别关注作为联合国交织目标的和平与人权的重要地位，特别报告员探究了联合国反恐方案和政策的规范、结构和目标如何阻碍预防冲突、解决现有冲突以及联合国全球和平工作的长期努力。

B. 总体法律制度的发展和关键问题

12. 需要注意的一个要点是，直到 2001 年，联合国参与预防冲突、调解冲突、维持和平及执行和平的基本前提是：规制武装冲突的适用法律制度是国际人道法，在冲突后环境中适用《关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦第四公约》）及附件：《关于陆战法规和习惯的章程》（《海牙章程》）（占领法）或适用经限制或克减修订的国际人权法。特别报告员没有忽视国家失灵情况或夸大国家适用国际人道法的意愿，特别是本报告所述期间的国内武装冲突之中。各国参与国际人道法的形式往往是就“武装冲突”门槛条件在国家主权领土内是否得到满足，或冲突是否依然仅是国内动乱或国内刑法规制的紧张局势进行争论。她承认国际人道法在武装冲突局势中的特别法性质，并申明人权准则在此类情况下的平行适用性。她强调指出，在否认存在武装冲突或武装冲突结束的情况下，人权规范具有优先地位。

13. 在 2001 年以前，反恐条例主要由国内要务和国内法实施和推动，包括单独的反恐法律或普通刑法。¹³ 在 9/11 之前，对恐怖主义的多边规制主要通过条约

⁹ Johan Galtung, “Violence, peace, and peace research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, No. 3 (1969).

¹⁰ 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯关于乌克兰的声明，2022 年 2 月 24 日。特别报告员特别提及提格雷州战争、也门内战和中非共和国内战。

¹¹ 经济与和平研究所，《2022 年全球和平指数：衡量复杂世界中的和平》（2022 年，悉尼）。

¹² Joachim A. Koops and others, eds., *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations* (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Press, 2015).

¹³ Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2006).

实现。¹⁴ 这些压制性条约侧重于应对某些威胁或行动，既有范围广泛的协议，也有目标更为具体的协议，表明各国有能力通过多边接触，采取准立法模式应对恐怖主义(A/73/361，第 9-10 段)。值得注意的是，没有就规制恐怖主义的全面多边条约达成协议。虽然制定反恐条约仍然重要，¹⁵ 但已被一个主导性的安全理事会取代，后者以通过多项(普遍)具有约束力的决议的方式来规制各国对恐怖主义的应对(同上)。许多决议载有对各国的广泛反恐要求，但始终未能确认和具体说明各国根据国际法、包括国际人权法承担的并行和互补义务。与此同时，反恐的特点是广泛制定和使用“软法”规范(见 A/74/335)，这些规范的制定没有与所有受影响的国家、民间社会利益攸关方和人权专家进行有意义的磋商(同上)。特别报告员认为，这些叠加的转变对在反恐领域内切实保护人权工作的总体进展产生了明显的负面影响。此外，过分关注“恐怖主义”使安全理事会无法投入更困难的建立和平和(或)和平谈判，而这些工作要求充分处理复杂的冲突和多层级暴力。

14. 随着反恐规范井喷，联合国内外对全球反恐架构进行了大量投入。¹⁶ 联合国架构包括安全理事会、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《全球反恐协调契约》。所有这些实体充分参与反恐规制以及能力建设和技术援助。对联合国各实体正在进行的反恐规模以及防止和打击暴力极端主义方案拟订的了解和跟踪较少。¹⁷ 充分遵守联合国人权尽职政策、透明的监测和评价及人权影响评估仍是所有参与反恐或从事防止和打击暴力极端主义工作的联合国实体尚在开展的任务。最后，这一联合国体制足迹构成了一个更大型网络的一部分，该网络由积极参与反恐实践的全球、区域和专门实体组成，对在国家一级人权保护产生直接和可追踪的影响。¹⁸ 特别报告员注意到这一架构不受约束的发展，包括缺乏独立监督以及监测和评价能力有限，这些对联合国系统的总体平衡，包括对建立和平、建设和平、保持和平、预防和解决冲突产生了负面影响。

15. 9/11 事件后，随着反恐体制和规范发展步伐加快，联合国同时在调整预防和解决冲突的工作，原因是对过度干预、管理不善、维和人员脆弱性以及复杂冲突环境中任务范围不明确感到关切。例如，联合国和平行动问题小组在 2000 年发表的报告(“卜拉希米报告”)中指出，联合国迫切需要制定更有效的预防和解决冲突方法(见 A/55/305-S/2000/809)。该小组强调，预防和解决冲突的有效战略需要和平行动的“理论转变”，“强调以团队方式维护法治和尊重人权”(同上，第 ix 页)。所有建议都基于相辅相成的前提，包括“联合国系统在其和平与安全活动

¹⁴ 例如，见《关于在航空器内进行犯罪和某些其他行为的东京公约》(1963 年)；《关于制止非法劫持航空器的公约》(1970 年)。

¹⁵ 修正《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》的《议定书》(2014 年)。

¹⁶ 见 A/73/361；Ali Altiok and Jordan Street, *A Fourth Pillar for the United Nations? The Rise of Counter-Terrorism* (Saferworld, 2020)。

¹⁷ 2020 年，特别报告员报告了 18 个联合国实体实施的 400 多个旨在防止和打击暴力极端主义的项目，惠及世界各区域的 90 多个会员国，并涉及秘书长《防止暴力极端主义行动计划》中建议的所有七个优先领域(见 A/HRC/43/46)。

¹⁸ Funders Initiative for Civil Society, “FICS report reveals proliferation of agencies influencing counter-terrorism”, 25 May 2022.

的所有方面遵守和促进国际人权文书和标准及国际人道法的根本重要性” (同上, 第 6(e)段。

16. 在 9/11 事件后的背景下, 秘书长在其 2004 年关于维持和平行动特别委员会建议的执行情况的报告(A/59/608)中断言: “维持和平行动部目前领导的大多数行动, 其任务已经超出了与维持和平一词具有传统联系的提供安全保障的工作, 的确, 这些行动可以被更准确地称作和平行动”。如上文所述, 正因如此, 即这些任务的扩大, 导致联合国部队参与反恐行动或向本身参与此类行动政府提供直接的技术和能力建设支助, 这也是特别报告员深感关切以及本报告论述的内容。

四. 反恐与和平架构之间的相互作用

17. 特别报告员关切地注意到, 联合国反恐架构加速发展正对联合国和平架构产生机制和实际影响, 更广泛而言, 影响其感知合法性和有效性。两种架构以机构间方式相互作用, 而且, 鉴于反恐怖主义办公室在冲突区内扩大能力建设、技术援助和方案拟订, 联合国的和平与反恐职能也经常在地交叉。

18. 特别报告员在本报告中确认了秘书长的许多改革。特别相关的是联合国和平与安全支柱的改革, 以及促成设立反恐怖主义办公室的反恐改革。¹⁹ 特别报告员欢迎和平与安全改革的目标, 特别是鉴于这些改革力求协调和平与安全、发展与人权以提高一致性, 包括在特别政治任务 and 维持和平行动之中。然而, 特别报告员注意到, 实现和平与人权的脆弱性会因联合国内部破坏此类目标而进一步加剧, 特别是在反恐能力建设和技术援助投资的重压之下(见 A/76/261)。值得注意的是, 秘书长 2017 年提出的上次反恐架构改革包括将前反恐执行工作队办公室和联合国反恐中心从政治事务部移到目前的反恐怖主义办公室。²⁰ 特别报告员再次表示关切的是, 联合国内部反恐的核心和平和安全职能与建立“单一、综合”和平与安全支柱的努力脱钩。²¹ 自该办公室成立以来, 她观察到, 在发展和实践中既缺乏适当的人权尽职、冲突与和平分析, 包括性别敏感度分析等控制措施, 亦未对其他和平与安全任务进行体制化限制。必须从体制上认真关注这些架构在内部和外部的相互作用, 本组织必须重新评估其核心目标和职能, 以确保和保护成功参与和平工作所有维度的能力。

A. 建设和平及其与反恐怖主义及防止和打击暴力极端主义方案和目标的相互作用

19. 多年来, 联合国和平架构经历了各种改革, 纳入了一系列注重建设和平的强有力实体。评价和改革²² 的目的是评估进展情况, 并进一步改进联合国对民间社会、会员国和其他利益攸关方的建设和平支助。特别报告员赞同审查建设和平架

¹⁹ 见第 72/262 号决议。

²⁰ 见第 71/291 号决议; 第 A/71/858 号决议。

²¹ 见 <https://reform.un.org/content/peace-and-security-reform>。

²² 见第 70/262 和 72/276 号决议; 安全理事会第 2282 (2016)和 2413 (2018)号决议。

构专家咨询小组的意见，即“包括联合国系统内的国际行为体尚未充分理解其工具和行动……往往倾向于军事化对策。虽然此类对策在制止暴力方面短期证明有效，但往往治标不治本。此类对策的性质是强调短期安全并相应需要大量资源，有时会使实现可持续和平的努力失去支持和关注”（见 A/69/968-S/2015/490）。她注意到，在联合国反恐工作和联合国支持反恐行动的背景下，继续出现最令人震惊的此类安全化和军事化形式，其中包括妇女和青年在内的联合国方案受益者被视为风险群体，而非积极的变革力量。

20. 特别报告员申明，包括建设和平委员会、建设和平基金和建设和平支助办公室在内的联合国建设和平架构内的任务至关重要。这些实体采取了一些积极做法、特别是性别平等标码、²³ 采纳冲突敏感原则、强调国家和地方自主权以及努力地切实接触青年（见大会第 76/306 号决议），从人权视角来看都是联合国反恐架构依然苦苦挣扎的领域，尽管已有现成的模板。

21. 特别报告员提请注意会员国的整合责任，特别是在建设和平委员会框架内，并特别指出，只有会员国全力支持并进行财政投资，联合国的建设和平工作才能得到加强。她提请注意，会员国在双边、国际和(或)联合国反恐能力建设和技术援助方面的支出稳步和强劲增长。向受冲突影响国家提供发展援助资金的状况与专用于建设和平的上述资金比例的对比明显。正如秘书长在其 2021 年报告中所述，“虽然近年来对受冲突影响局势提供的官方发展援助总额有所增加，2019 年达到官方发展援助总额的 31%，但仅有 13.5% 用于建设和平”，这一比例比 2012 年的 19.9% 有所下降（A/76/668-S/2022/66 和 A/76/668/Corr.1-S/2022/66/Corr.1，第 34 段），“在脆弱或者受冲突影响的国家，支持女权和妇女领导的妇女权利组织和运动的双边援助依然极低：仅 0.4%（1.79 亿美元）”（S/2021/827）。随着对反恐怖主义办公室经常预算员额的审议继续进行，必须考虑系统内的平衡，因为建设和平支助办公室目前设有 17 个员额，而反恐怖主义办公室请设 45 个员额。。

22. 虽然对建设和平架构的全面评估不在本报告范围之内，但特别报告员敦促谨慎对待联合国反恐实体在其活动中使用建设活动措辞的新做法。她已经注意到，国家一级的此类安全化方案拟订框架不断侵蚀建设和平工作，这反映了捐助者的利益。她知道，联合国建设和平基金此前为布基纳法索、乍得、吉尔吉斯斯坦、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、塔吉克斯坦和多哥防止和打击暴力极端主义项目提供了资金（见 A/76/687）。她特别指出，此类方案拟订的运作方式损害国际人权法、“不伤害”原则、合法性、必要性和相称性原则，特别是在与国家全部队密切协调进行方案拟订的情况下，并在知情同意、人权尽责和有效性方面构成严重挑战。她了解一些积极的实例，即联合国建设和平实体在与受影响的民间社会实体对话后，努力摆脱防止和打击暴力极端主义的安全化框架。根据《联合国全球反恐协调契约》综合汇总报告²⁴ 的结论，秘书长应严格评估建设和平实体在防止和打击暴力极端主义方面的工作范围，并确保任务分离——避免联合国

²³ 建设和平基金，“建设和平基金关于性别平等标码评分的指导说明”，2019 年。

²⁴ https://www.unodc.org/documents/evaluation/Meta-Analysis/Meta_Synthesis_United_Nations_Global_Counter_Terrorism_Strategy_Report.pdf, p. xvi.

的建设和平活动落入迄今尚未证明产生任何重大影响的方案。否则，此类活动的继续增加可能导致系统重新陷入对其和平工作的任务和完整性的困惑。可以在2024年未来峰会、2025年对联合国建设和平进行法定全面审查以及新和平纲领的背景下，结合反恐筹资与建设和平筹资不平衡的情况开展此类评估。²⁵

B. 维持和平行动和反恐

23. 在联合国维和行动历史中，发生过多次演变。传统行动是在“需要维持和平”的情况下进行部署。最新一代和平行动是混合特派团。尽管如此，这一办法的一个明确主线是优化陷入冲突的平民的权利和保护。初期的第五代和平行动是混合特派团，在混合指挥下部署部队和警察人员，²⁶ 任务分离是这一模式的一个决定性特点。在所有形式的联合国维和行动中，人权在联合国维持和平行动的启动和合法化理由中占有重要地位。

24. 特别报告员注意到和平行动的这些代际转变，承认一个明显的观点，即必须进行体制和规范变革，应对实地出现的复杂和不断变化的冲突性质，以及安全理事会在冲突环境中不断演变的角色。²⁷ 她重视在和平行动的体制转变中就保护人权作出的承诺。然而，她深为关切的是，一些国家利用恐怖主义来威胁国际和平与安全，导致了和平行动走偏。混合和平行动现在直接参与支持各国反恐行动，或向各国提供技术援助和支助，帮助它们自己开展这项工作。在多种情况下，反恐行动恰恰蓄意模糊和掩盖复杂武装冲突的现实情况，而国际人道法和人权正好适用于这种现实情况。正如特别报告员一贯记录的那样，²⁸ 缺乏一个商定的恐怖主义定义意味着，各国在实践中将各种受到合法保护的人权作为“恐怖主义”来规制，这些人权从促进少数群体权利、表达和集会自由到基本(或有争议的)的自决权。由于对全球、区域和国家反恐活动缺乏切实监督，为支持各国反恐工作(无论如何界定)而开展的和平行动不可避免会侵犯基本人权。这一侵犯对联合国风险巨大，严重损害其中立和诚信。

25. 特别报告员重点指出，2015年和平行动问题高级别独立小组提出了关键建议，涉及本报告的核心关切问题(见 A/70/95-S/2015/446)。该小组似乎划出了一条反恐行动红线，明确表示“联合国维和特派团的组成和性质使其不适合开展军事反恐行动。他们缺乏所需专用装备、情报、后勤、能力和专门的军事准备”(同上，第119段)。此外，该小组强调，在联合国维和特派团撤离后，安全理事会应确保不要求联合国承担超出其能力的剩余任务。该小组明确表示，联合国必须维持其尊重人权的公正承诺。特别报告员赞同该小组的这些结论，并主张将其集中纳入

²⁵ 见安全理事会第2558(2020)号决议。

²⁶ 见联合国，维持和平行动部和外勤支助部，“新伙伴关系日程：开拓联合国维持和平的新地平线”，2009年。

²⁷ Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 2nd ed. (Stanford University Press, 2007)。具体而言，与新独立国家的“新战争”包括冷战后冲突背景的复杂性，如波斯尼亚。

²⁸ 见 NZL 1/2021、DZA 12/2021、AUT 2/2021 和 LKA 3/2021 号来文。可查阅 www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy。

联合国和平行动政策，并在实地一致适用。她进一步肯定“维和的未来”项目的价值和重要性。

26. 联合国维和人员参与现役反恐任务给本组织带来了重大的业务和声誉风险。特别报告员认识到，联合国面临让其部队参与包括直接反恐行动在内的“强力”维和行动的严重实际和政治压力，但警告说，这样做的风险非常高。最明显的是，此类行动危及对其他联合国工作人员的法律保护，可能从根本上妨碍本组织担任公正的冲突仲裁者，最令人担忧的是，它们可能损害联合国大家庭其他部门开展基本人道主义工作的能力。²⁹ 她特别关切的是，联合国和平行动的武力反恐行动或支助会不利于在复杂环境中保护平民，并在多个地点造成联合国实地存在与当地社区之间的疏远和缺乏信任。一旦参与反恐行动，本组织的连贯、一致和清白的叙事角度就会受损，在平民和被指认武装团体混杂的社区和地域更是如此。底线可能是，就是“不值得去那里”，需要暂停此类部署。

27. 总而言之，反恐侵蚀和平行动引起的相互关联的人权问题如下：

(a) 直接参与涉及使用武力的反恐行动，引起对法外处决、缺乏透明度和问责制以及反恐受害者所获补救不足的关切；³⁰

(b) 在没有按照联合国现行政策进行适当控制和人权尽职调查的情况下，向涉嫌严重侵犯人权的安全部门提供反恐技术支持和能力建设；

(c) 军事和安全资源从各国政府转至联合国指认的武装团体，部分原因是安全部门内部缺乏透明度和监督，硬件安全性差；

(d) 民众将实地的联合国部队与极不受欢迎和滥权国家安全部队混为一谈，从而损害联合国部队的信誉和中立以及联合国开展更广泛的人权监测、和平与安全、发展和人道主义工作的总体能力，可能延长和加剧冲突；

(e) 通过默认将某一特定局势定为纯粹“恐怖主义”问题，在人道主义援助准入和供应方面制造“小算盘”，从而实际破坏某一领土的公正人道主义援助准入的更广泛人道法原则。

C. 反恐与武装冲突

28. 特别报告员在以往报告(A/73/361 和 A/75/337)中指出，反恐措施在国际人道法适用的武装冲突背景下被频繁采用。这一现实还反映在，很多非国际性武装冲突涉及被联合国指认为恐怖主义分子、受联合国定向制裁或被列入区域和国家反恐制裁清单的非国家武装团体。越来越多的反恐规制和做法正被适用于多个国家背景，其中武装冲突门槛要求可能根据国际法得到正式满足，但在实践中并未适

²⁹ John Karlsrud, “UN peace operations, terrorism and violent extremism”, in *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Cedric de Coning and Mateja Peter, eds. (Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2020).

³⁰ 反恐和人权特别报告员年度报告见 www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/annual-reports-human-rights-council-and-general-assembly。

用。在武装冲突门槛得到正式认可，但反恐管理和讨论在应对暴力过程中发挥日益主导的作用时，也会发生上述情况。这些背景通常被界定为恐怖主义情形，而不是出现恐怖主义行为的复杂冲突局势，但总体上仍作为适用人权和人道法的冲突局势进行规制。她一贯认为，执行国际人道法确保并有助于在武装冲突情形下保护基本人权(见 A/75/337)。

29. 用反恐而非武装冲突来界定某种局势意味着什么？答案有多个要素。首先，国际人道法有一套无可争议的条约和习惯法标准，规定了国家和非国家行为体在武装冲突局势中的义务，包括但不限于拘留、保护平民、战斗人员地位、战争手段和方法及公正的人道主义行动。恐怖主义缺乏一个商定的国际法定义，特点是在其使用和适用上严重失准。对一个高度复杂现象应用一套模糊、不确切、具有国家主观性的条例意味着我们在适用于国家行为的标准方面缺乏一致性；我们对何为违反这些标准没有明确的共识，由于存在如此多的固有模糊性，滥用风险持续存在。其次，作为一个概念问题，反恐怖主义言论和做法的基本逻辑侧重于摧毁恐怖主义团体，打击和消灭其支助手段，并瓦解能制造暴力的领导层和结构。

“不与恐怖主义分子谈判”的口号在多种政治背景下司空见惯，意味着一旦某种局势或团体被定为“恐怖主义”，对话和谈判往往被正式禁止，在政治上不可接受。武装冲突并不禁止或排除与“敌人”谈判，实际上有多种途径可结束冲突，包括大赦(《1949年8月12日日内瓦四公约附加议定书》，并见《关于保护非国际性武装冲突受害者的附加议定书》(第二附加议定书)，第6(5)条)、谈判(红十字国际委员会，关于习惯国际人道法的研究，规则64)或交换囚犯(习惯研究，规则128)。第三，接受反恐框架后，它的一些规制偏好方法通常会发挥作用，包括封禁团体和个人、制裁、影响正当程序、诉讼程序和行动自由的紧急权力、打击资助恐怖主义行为的措施和限制表达自由(例如关闭互联网)。其中许多措施会加剧引发暴力的根本不满情绪，并一直在多个国家形成了系统性侵犯人权行为。这些措施限制了通过停火或和平协定等更全面办法解决暴力或处理申诉的能力。

30. 此外，武装冲突继续出现、加剧和重燃，而在经历周期性暴力的社会中维持和平仍然遥遥无期。在许多社会中，滋生持续暴力的条件，即持续侵犯人权和缺乏法治、司法或问责机构，依然没有得到充分解决。引发和维持武装冲突的持续挑战还包括气候变化、严重不平等、未解决的自决问题、切实的政治参与、在脆弱、复杂和有争议主权体中的充分代表权。反恐框架没有按顺序或交叉地充分处理这些问题。

1. 稳定化和反恐

31. 稳定化的术语在安全理事会决议中得到巩固，³¹ 并(重新)界定了维和部队在某些冲突地点的角色。它与被界定为需要采取紧急安全对策的重大威胁存在严重的重叠，这些对策包括反恐和打击暴力极端主义的做法，以及某些国家的国家建设。稳定化的首要目标是巩固和支持公认受到非国家或恐怖主义行为体威胁的国

³¹ 安全理事会第 2640 (2022) 号决议。

家。³² 这一情形下的问题在于，如果无条件地加强对软弱、缺乏代表性、腐败和不对公众承担问责的政府的政治和安全支助，则会不可避免地导致进一步的不安全和暴力循环，往往助长和维持最初引发联合国或区域军事介入的不满情绪。稳定化强调秩序和稳定，容易忽略社会变革的需要，同时使腐败制度化。由此带来的“和平”可能并不公正；此外，没有解决的不满情绪可能意味着和平无法持续。特别报告员承认，鉴于被指认的恐怖主义团体积极参与的冲突越来越多，联合国在和平与安全方面的作用日益广泛，联合国与被指认的恐怖主义团体近距离遭遇的可能性增加，因此需要更明确的前进方向来应对这些挑战。特别报告员认为，如果不清楚滋生暴力团体的条件，采用反恐政策和做法适得其反，没有证明能够直接解决不安全、疏远、夺权和暴力等根本问题，从长远来看只会使事态恶化。

32. 当各国政府参与打击恐怖主义和暴力极端主义时，联合国的稳定化任务面临严峻的挑战。³³ 由于引入进攻行动元素，此类任务造成联合国是冲突的反恐当事方印象，从而挑战了联合国的公正性和合法性。当政府武装部队或安全部门参与严重侵犯人权和战争罪行时，此类支持尤成问题，会留下联合国协同实施这些侵犯行为的印象。在马里，与政府一起反恐的第三国私营公司据称对平民实施了极其严重的侵犯人权行为和战争罪，反映了上述挑战。³⁴

33. 马里稳定团受权在一个与非国家武装团体发生各种冲突的国家发挥直接的稳定化作用，其中一些团体被联合国指认为恐怖主义分子。马里稳定团通过其任务的演变，协助恢复国家权力，遏制暴力极端主义团体。它还发挥了更具体的反恐作用，例如与部署在该区域的各种反恐行动开展正式和非正式合作，³⁵ 采取“直接行动”以减轻和应对马里境内恐怖主义团体形成的不对称威胁，并支持联合国反恐制裁委员会。³⁶ 可能由于马里稳定团与政府和其他反恐行动的密切关系，该稳定团一直是各种团体袭击的目标，遭遇了重大伤亡。截至 2022 年 2 月，马里稳定团在 11 年里共损失了 462 名联合国和相关人员。³⁷

2. 建立和平与反恐

封禁及其对调解和谈判的影响

34. 调解、谈判和结束冲突的一个重要方面是能够使所有相关行为体参与多层次讨论。特别报告员认为，在暴力期间维持沟通渠道的能力可以提供阻断手段和脱

³² 安全理事会第 2643 (2022) 号决议(也门)和第 2628 (2022) 号决议(索马里)。

³³ 特别报告员还注意到，在为民间社会供资方面存在挑战，因为资金用于稳定化努力，而不是人道主义行动，前者没有资格获得任何人道主义豁免。

³⁴ 联合国人权事务高级专员办事处，“中非共和国：联合国专家呼吁结束有罪不罚，敦促武装团体放下武器” (2022 年 8 月 5 日)。

³⁵ 这也是首次在开展法国“薮猫”行动这一反恐行动的同时部署多层面维持和平特派团，该行动后来过渡为目前的“新月形沙丘”行动。

³⁶ 见安全理事会第 2100 (2013)、2295 (2016) 和 2640 (2022) 号决议。

³⁷ 联合国，“2021 年至少有 25 名维和及相关人员在恶意攻击中丧生”，2022 年 2 月 3 日。

离接触的途径。即使在启动停火手续或其他形式的防止暴力措施之前，³⁸ 在脆弱和复杂环境中与各种武装和普通行为体接触对防止和制止暴力至关重要。³⁹ 此类活动往往被忽视和低估，与和平协定的宏伟象征性姿态相去甚远，却是在经历了严重暴力或冲突的社会中推进可持续和平所需的“生活日用品”。⁴⁰ 如果联合国通过决议和制裁制度或政府采取行动来封禁非国家武装团体，都会限制采取政治手段解决复杂暴力行为、实行问责以及维护受害者权利的努力。⁴¹ “恐怖主义”和“极端主义”的术语在社会中反响极大。在暴力、冲突和(或)脆弱的社会中，它也可能选择性发挥有害作用，破坏信任，限制跨社区和(或)群体参与能力，并且不利于冒险制止暴力。

35. 恐怖主义的术语很重要，使用这一术语的后果很明显。“恐怖主义”、“极端主义”、“暴力极端主义”等术语的使用强化了一种立场，即归入此类者属于类似古代海盗的单一类别，是“全人类的敌人”。⁴² 这一术语标志着一种特定的邪恶和道德耻辱：归入此类者不配被视为冲突当事方。这些术语阻碍了与此类团体或个人接触，并为使用例外法律措施提供了便利(见 [A/HRC/37/52](#))。在复杂的冲突环境中，不断堆砌和延伸的反恐措施的累积效应对在严重分裂的社会中促进共存并最终推动建立和平产生了严重的负面影响。因此，在许多复杂的冲突环境中，推进集体安全的一个关键出发点是“语言停火”，⁴³ 为解决暴力创造一个公平竞争环境，包括认识到泛泛使用恐怖主义术语会造成结构性障碍，阻碍与所有必要行动体接触以制止暴力并消除滋生恐怖主义和集体暴力的条件。

36. 特别报告员注意到，政府可能会投机地将一些团体贴上“恐怖主义”或“(暴力)极端主义”标签来损坏这些团体的信誉，并直接阻止其参与解决冲突的谈判。她指出，首先，一些强有力的实例表明，有些团体已从非法暴力使用者转为政治进程的正式参与者，使恐怖主义团体与非恐怖主义团体的界限模糊。⁴⁴ 她还强调，封禁并不取代或限制国际人道法的适用，这意味着，对于达到国际人道法所述冲突当事方门槛的被指认团体，即使其实施了国内法或国际人道法规定的

³⁸ Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2008).

³⁹ 注意到瑞士的来文，其中强调指出“与诚意参与对话的任何行为体接触”的重要性。

⁴⁰ Roger Mac Ginty, *Everyday Peace: How So-Called Ordinary People Can Disrupt Violent Conflict* (New York, Oxford University Press, 2021).

⁴¹ 特别报告员尤其关切的是，对恐怖主义参与者提起的绝大多数诉讼涉及旅行或加入被禁组织。此类诉讼程序不符合恐怖主义受害者的需要和权利，亦未触及核心国际罪行。

⁴² 源自拉丁语，“人类公敌”。

⁴³ Sophie Haspeslagh, *Proscribing Peace: How Listing Armed Groups as Terrorists Hurts Negotiations* (Manchester, United Kingdom, Manchester University Press, 2021).

⁴⁴ “在实践中，可能难以区分‘恐怖主义’和‘非恐怖主义’——不仅在马里——因为跨国‘恐怖主义’团体与怀有地方不满情绪的土著团体之间的效忠关系变化多端”，引述自 John Karlsrud, “Towards UN counterterrorism operations?”, *Third World Quarterly*, vol. 38, No. 6 (2017)。

恐怖主义行为，也不会失去这一地位。遗憾的是，恐怖主义和(或)暴力极端主义标签一旦确立，就极难抹去。

37. 安全理事会决议启动的封禁制度⁴⁵ 是多边反恐框架的一个核心方面。然而，封禁影响了描述和限制冲突的方式，从而制约了可选政策的范围。贴标签可成为各种形式和解的障碍，加深偏见和排斥，并排除秉承某种共同社会含义的可能性，而这种含义本可使严重分裂和冲突的社会从暴力缓慢过渡到共存。封禁一般排除了赦免某些罪行的可能性，从而直接限制了激励和鼓励战斗人员停止参加敌对行动并参与司法措施、讲述真相和保证不再参战等进程的途径。一般来说，封禁还排除了向列名人员开放脱离接触方案，而在冲突后和脆弱环境中，如果这些人仍然存在并活跃在公共领域，重返社会将面临复杂的挑战。

38. 特别报告员认识到，在经历了武装冲突背景下恐怖主义行为的社会中，严重伤害和人类痛苦、特别是恐怖主义受害者经历的这些伤害和痛苦，可能令人对讨论和启动关于被禁团体和个人的包容性措施深感痛苦。她并未低估或忽视此类伤害，并申明问责和司法措施仍是结束和解决冲突的一个重要方面。她仍然深信，必须采取措施，消除滋生冲突的条件。无论多么痛苦，这都要求愿意开放地纳入从事暴力的所有行为体。目标不是忘却恐怖主义和冲突的受害者，而是清楚地了解制止暴力循环需要什么。这也意味着优先考虑社区的日常安全，建立信任和尊重，并真正切实地将受影响社区纳入建设和平工作。在北爱尔兰和哥伦比亚等严重分裂的社会中，一些引人注目(痛苦的)例子表明，各方为建立包容性和平进程作出了让步和妥协，这明确意味着纳入国内反恐制度封禁的武装团体代表。此外，特别报告员还强调了反恐定向制裁对更广泛实现人权的持续影响，特别是在遭受安全理事会 1988 年制裁制度和国内制裁措施的阿富汗。必须在制裁委员会的工作范畴内就广泛反恐制度建立更高的透明度，特别是在接触民间社会领导人和性别平等倡导者方面。会员国必须促进更多地借鉴人道主义专门知识，以处理阿富汗复杂的人道主义危机，包括向提供援助和医疗服务的国际和阿富汗人道主义行为体取经。⁴⁶

39. 特别报告员明确表示，她的立场不是主张与某些不愿放弃暴力、不尊重最基本的国际人道标准的被指认恐怖主义团体全面和解，这一立场没有道义基础。然而，她基本上是务实的，并深刻意识到，制止或限制暴力的核心要务可能要求与这些团体进行秉持原则、以宗旨或任务为导向以及部分或有条件的谈判，特别是在可能需要谈判人道主义援助准入、停火和(或)囚犯待遇的情况下。核心要务是保护受暴力影响最严重者的基本人权，尽可能减少暴力并帮助陷入冲突漩涡的平民。根据她的经验，这一必要而复杂的运筹帷幄可成为更全面解决方案的基石。她仍然深为关切的是，在多个明显的冲突中，执行反恐封禁措施(从正当程序角度

⁴⁵ 见安全理事会第 1267(1999)、1373(2001)、1390(2002)、1988(2011)、1989(2011)、2170(2014)、2178(2014)、2253(2015)和 2368(2017)号决议。

⁴⁶ Ní Aoláin, “The impact of counter-terrorism” (见脚注 6)。

来看，这些措施本身存在严重缺陷)⁴⁷ 会加剧和加深作为冲突导火索的暴力和排斥行为。

40. 她还指出，她关切的是，封禁以何种方式阻止第三方行为体与被禁团体接触，以促进和平或在实质上规制暴力。这种阻止方式包括禁止各种形式的支助，包括对恐怖主义的实质支持，⁴⁸ 这对世界各地参与谈判和调解的个人和组织产生了重大影响。⁴⁹ 她重点指出了某些国家关于“实质支持”的过于宽泛的国内立法的不利后果，⁵⁰ 这实际上排斥对建立和平和建设和平活动及方案拟订的支助，包括在最复杂和困难环境中为和平谈判及和平进程支助创造条件的重要工作。这些影响对生活在被指认为恐怖主义组织控制区的平民尤其严重，他们并未选择附属此类组织，也无法离开其领地。她还重点指出一个更广泛的问题，即自上而下、层级分明和没有代表性的进程，这些进程忽视了受冲突和暴力影响地点的当地社区的知识 and 经验。为了切实解决冲突的驱动因素，所有行为体必须倾听当地人的意见，设法扩大他们的声音，并与妇女与和平与安全议程的核心原则保持一致，以积极接触和支持妇女参与和平工作，包括在被指认团体控制或存在的地区开展工作。

41. 《联合国全球反恐战略》支柱一明确指出，需要解决作为恐怖主义驱动因素和加速因素的冲突问题，大会在其中认识到，和平解决持久未决冲突将加强全球反恐斗争。同样，大会呼吁会员国确保反恐立法或措施不妨碍“与所有相关行为体的接触”。⁵¹ 秘书长呼吁会员国支持人道主义组织努力与武装团体(甚至是被禁团体)接触，以寻求改进平民保护(S/2009/277, 第 45 段)，不采取措施阻碍与非国家武装团体接触，或在某些情况下将接触行为定罪(S/2010/579, 第 55 段)。促进非洲和平、安全与稳定特使和调解人强调指出，政治解决办法必须成为应对恐怖主义和暴力极端主义全面战略的核心。这必须纳入当地和中间层级调解者。作为政治对策工具包中的核心工具，谈判与调解应始终逐案予以考虑和执行。⁵²

3. 解除武装、复员和重返社会进程及反恐

42. 特别报告员强调，她感到不安的是，适用反恐法律和做法来禁止将自愿脱离被指认(和其他)恐怖主义组织者纳入解除武装、复员和重返社会进程。事实上，将一个团体指认为“恐怖主义”本身就可能成为一种政治手段，阻止启动解除武装、复员和重返社会以及其他旨在让人们重返社区的进程，采用过渡期正义措施处理遗留伤害以及建立机制激励和制动措施来防止暴力重燃。她承认，解除武装、

⁴⁷ 见 A/HRC/34/61、A/67/396 和 A/65/258。另见 Ní Aoláin, “The impact of counter-terrorism” (见脚注 6)。

⁴⁸ 美利坚合众国最高法院, *Holder* 诉人道法项目, 案件号: 130 S. Ct, 2705, 2725 (2010)。见 A/70/371, 第 36-38 段。

⁴⁹ Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), pp. 40-42.

⁵⁰ 例如, 见《美国 1996 年反恐和有效死刑法案》第 18 USC §2339A 和 §2339B 修正案。

⁵¹ 见第 72/284 号决议, 第 79 段。

⁵² 非洲联盟促进非洲和平、安全与稳定特使和调解人, 《温得和克宣言》, 2015 年 10 月, 第 14 段。

复员和重返社会进程与人权实践之间存在某些矛盾点，但也强调在解除武装、复员和重返社会方面存在良好做法的证据，⁵³ 这些做法有利于基于人权的和平进程蓬勃发展，并促进灌输安全观念、保护生命权以及在冲突后社会中推进更广泛地执行人权。

43. 她重点指出阿拉伯叙利亚共和国东北部的当前局势，众所周知，很多人已经离开拘留地点(包括但不限于霍尔营地和罗杰营地)。她了解到，已与区域的酋长和当地社区就回返协议进行了非正式谈判。虽然此类回返减轻了在这些拘留地点发生人道主义灾难的压力，但无法取代面向曾参与武装团体、包括被指认的恐怖主义团体者的全面解除武装、复员和重返社会进程，而且没有提出对严重违反国际法行为追究责任或提高恐怖主义受害者透明度的措施。此外，包括特别报告员在内的许多观察员认为，区域的监狱设施中仍关押了约 10 000 人，需要采取整体解决办法，其中肯定应包括对严重违反国际法行为提出起诉，实际上还可以通过符合人权的筛查程序，授权对被视为合适者开展解除武装、复员和重返社会进程，以便返回家乡或其他社区。

44. 特别报告员重点指出，恐怖主义的复杂受害者，包括被绑架、胁迫或培养加入恐怖主义组织的妇女和女童，往往被视为恐怖主义支持者或协助者，而不是一眼看上去的恐怖主义受害者。被视为与恐怖主义团体有关联的儿童所受待遇同样令人不安，他们被列为与恐怖主义组织“有关联”，而没有被主要视为侵犯人权和违反人道法及虐待行为和恐怖主义的受害者(见 [A/76/871-S/2022/493](#))。⁵⁴ 除了被排斥在受害人支助和康复方案之外，他们还常被不可接受地视为没有资格参加解除武装、复员和重返社会，因为解除武装、复员和重返社会供资中适用了实质支持条款。⁵⁵

五. 反恐、占领和人权

45. 结束占领局势应是建立和平的首要目标，也是各国和联合国的优先事项，因为占领局势往往伴随严重侵犯人权行为。⁵⁶ “转化式”或长期占领尤为令人关切，⁵⁷ 因为上述占领看似不符合武装冲突法，对国家充分执行《海牙章程》和《日内瓦四公约》的义务产生负面影响，而且在此类局势下相应存在持续和系统侵犯基本人权的行。特别报告员特别强调转化式占领如何对妇女和女童

⁵³ 1998 年《耶稣受难日协定》(《贝尔法斯特协定》)，囚犯，37 I.L.M. at 774。

⁵⁴ 超过 2 864 名儿童因被控与武装团体有关联而被拘留。

⁵⁵ 注意到哥伦比亚、尼泊尔、尼日利亚和斯里兰卡的“实质支持”法阻碍建设和平的例子，见国际建设和平联盟及慈善与安全网络，“预防和平：‘实质支持’法如何破坏建设和平”，2021 年 7 月。

⁵⁶ 见 AL MAR 4/2021、[A/HRC/50/21](#) 和 [A/HRC/50/65](#) 号来文。

⁵⁷ Adam Roberts, “Transformative military occupation: applying the laws of war and human rights”, *American Journal of International Law*, vol. 100, No. 3 (July 2006).

人权产生持续的负面影响。⁵⁸ 她指出，占领国的定居点项目加剧和扩大了此类侵权行为，当占领国不去管制、反而容忍和鼓励定居者实施持续暴力，上述侵权行为会严重加剧。特别报告员注意到，一些国家试图通过在口头上和实践中依赖反恐法来取代适用占领法。⁵⁹ 她认为，存在一种明显的做法，那就是将被占领土上任何暴力行为均作为恐怖主义行为处理，而不是遵循首要原则，将占领法适用于有关领土，然后着手处理是否在上述法律框架内发生了恐怖主义行为。⁶⁰ 将一国的国内反恐法延伸到被占领土是对国际人道法的初步违反，并有损《日内瓦四公约》的实质和精神。

46. 特别报告员确定，在被占领土上采用了一系列严重违反国际人道法和人权法等国际法的反恐措施：酷刑、隔离羁押、利用军事委员会处理平民据称犯下的罪行、军事拘留和审讯儿童、在军事委员会指控儿童犯下“恐怖主义”罪行并定罪、摧毁私人住宅作为对恐怖主义罪行的“惩罚”、将“恐怖主义”罪行者移送到被占领土以外并利用恐怖主义条例规制民间社会组织。⁶¹

47. 特别报告员特别指出一个非常明显的观点，即在交战占领的情况下，占领者的压倒性责任是保障和保护“受保护者”，并确保不采取阻止和平解决根本武装冲突的单方面行为来损害领土地位。她深感关切的是，在被占领土上投机性和极具退步性地利用反恐法成为了一种手段，通过建立和捍卫反恐架构，进一步钳制和羞辱受保护民众，使其在日常生活的每一个细节中都“无法生活”。在此类情况下，反恐言辞被用来试图取代和模糊占领国的广泛法律义务，并转移所有相关国家的义务，即与联合国一起结束冲突，确保保护人权，切实保护在被占领土上生活的人，将其作为国际法规定的独特受保护者。

六. 建议

48. 特别报告员提出以下建议，以防止在反恐措施和恐怖主义侵犯人权和基本自由的情况下出现进一步的阻碍和消极趋势，并保障联合国和各国有效和持续参与建立和平、维持和平和执行和平，从而保护和促进基本人权、反恐并确保《联合国宪章》中的核心和共同目标能够实现。

A. 对各国的建议

49. 主张每年进行两次全球反恐战略审查，在联合国反恐能力建设和技术援助背景下密切关注人权、冲突敏感性、性别敏感度、法治并监测评价方面的不足，处理此类方案拟订对联合国预防冲突、谈判和平以及建设和保持和平等广泛目标的影响。

⁵⁸ Fionnuala Ní Aoláin, “The gender of occupation”, *Yale Journal of International Law*, vol. 45 (2020).

⁵⁹ 见 ISR 6/2022 号来文；俄罗斯最高法院最近认定乌克兰亚速营为“恐怖主义组织”。

⁶⁰ 见《日内瓦第四公约》第 33 条，其中禁止作为集体惩罚手段使用会引发恐怖状态的“一切恐吓或恐怖主义措施”，以及《第二附加议定书》第 4(2)(d)条。

⁶¹ 见 S/2022/504、JUA EGY 11/2020、JAL AUS 1/2022、JAL NIC 2/2022 和 JAL SAU 8/2022 号来文。

50. 平衡考虑联合国和平架构内资金赤字和需求，以及建设和平架构和人权支柱依赖自愿捐款的脆弱性，尽管承诺它们对联合国改革至关重要。2022 年，人权支柱仅获得联合国经常预算总额的 3%。⁶² 目前正在审议建设和平基金的经常预算及核定摊款(2022 年)。⁶³ 秘书长即将对反恐怖主义办公室拟议经常预算的审议应与联合国总体目标联系起来，严格评估用于建设和平、性别平等和人权的经常预算资金水平，有序分析联合国和平与人权总体目标如何与第七次两年期全球反恐战略审查期间提出的关于人权尽责、监测和评价以及联合国系统总体平衡的意见和关切具体挂钩。⁶⁴

51. 适用和尊重国际人道法，“确保”其他国家在冲突情况下、包括在受恐怖主义影响的冲突情况下，遵守日内瓦四公约共同第一条，避免对“与恐怖主义组织有关联”的措辞作广义解释，从而导致整个社区受辱和再次受害循环，损坏无罪推定并限制个人刑事责任。

52. 根据《世界人权宣言》第九和十一条以及《公民及政治权利国际公约》第十四条，确保任何人不因家庭成员所犯罪行而被起诉。

53. 将陷入武装冲突、包括涉及恐怖主义行为的冲突的儿童视为恐怖主义受害者，并有权充分享受《儿童权利公约》的保护。各国和联合国所有反恐实体必须在内部确立以下基本立场：儿童是实现可持续和平与安全的关键因素，必须得到保护，无论他们实际或据称与冲突各方有何关联，也无论他们与冲突的哪一方有关联。

54. 保证公正的人道主义行动在所有情况下都得到保护，因为此类行动的基本职能是保护每个人的权利和尊严。

55. 确保政治上充分支持联合国在所有谈判和调解冲突的努力中进行斡旋，包括在涉及被指认的武装团体和发生重大恐怖主义行为的情况下。各国必须确保利用旨在通过对话和调解预防和解决冲突的强有力授权，充分维护联合国的外交作用。

B. 对联合国的建议

56. 对联合国在防止和打击滋生恐怖主义的暴力极端主义的方案拟订中采用的方法进行彻底分析和审查，包括支持在《联合国全球反恐协调契约》框架内开展的工作，以界定此类方案拟订中使用的涉及重大人权尽责和法治关切的术语。联合国应采取一致的办法，处理将某些团体和个人贴上“恐怖主义”或“暴力极端主义”或“关联分子”的标签的政治化问题，因为有充分证据表明针对民间社会滥用此类标签和战略。

57. 鉴于即将在 2024 年对建设和平基金进行全球审查，秘书长和相关实体应纳入与建设和平标题下所列日益扩大的防止和打击暴力极端主义方案拟订有关的

⁶² 1.34 亿美元。

⁶³ 见 A/76/732 和 A/76/821。

⁶⁴ 第 75/291 号决议，第 86、93 和 118 段。

强有力分析和结论。此类审查必须考虑到世界各地的民间社会和其他地方利益攸关方的结论和建议。

58. 加倍努力参与预防冲突工作，优先适当适用国际人道法和人权法标准，包括在受恐怖主义行为影响的情况下，尽管存在政治障碍以及缺乏参与这项工作的政治意愿。联合国必须维护国际人道法和人权法的完整适用性，不通过援引反恐条例来弃用这些法律制度。必须颁布和适用关于充分适用这些框架的明确内部政策指导。

59. 联合国必须积极工作，防止反恐“蚕食”并最终削弱和平行动。特别报告员回顾 2015 年和平行动问题高级别独立小组报告的结论、“以行动促维和”倡议以及“维和的未来”项目，呼吁联合国审议如何对当前和平行动进行强有力审查，以防止不当地屈从于僵化的反恐办法，因为这会削弱重要的和平与安全议程，并可能破坏联合国及其改革的总体目标。迫切需要进行此类评估，以处理关于反恐措施对人权的影响的独立和系统结论。

60. 确保在所有联合国活动中立即落实和持续适用人权尽职政策，并启动一个更新指南的流程，确保在向各国政府提供的所有反恐及防止暴力极端主义的支助中予以适用，这项工作应由维和行动、特别政治任务 and 参与反恐活动的所有联合国办事处、机构、基金和方案负责实施，其中包括反恐怖主义委员会执行局、反恐怖主义办公室以及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。应公布尽职政策的此类落实情况，以支持当地民间社会就滥用反恐措施进行宣传，并建立对联合国应对此类挑战的连贯对策的信任。

61. 支持和维持复杂冲突中的整体调解、谈判及和平谈判观察，包括让恐怖主义团体(联合国指认团体和其他团体)参加。特别报告员强调指出，如果此类武装团体被排斥在谈判之外，它们对和平协定或其相关进程就没有承诺，仍有未决不满情绪，并仍有动机使用暴力来实现目标。

62. 在解除武装、复员和重返社会问题综合标准的背景下，制定、通过和执行联合国全系统关于应对被指认为恐怖主义组织的武装团体的指导方针。此类指导方针应牢固树立在人权和人道法的基础上。指导方针应确保联合国实体不是简单地对国家指认盖上橡皮图章，而是联合国仅在安全理事会指认了某些团体的情况下使用这些术语，并且在任何团体达到被视为国际人道法规定的非国家武装团体门槛的情况下，才作为规范优先事项适用该框架。

63. 查明并阻止联合国反恐实体对安全理事会决议作出违背《联合国宪章》以及会员国谈判和商定此类决议的意图的解释。此类解释显然阻碍推进建设和平和解决冲突措施，而且可能不当地损害安全理事会立场的预期范围。特别报告员还警告说，联合国反恐实体不应将安全理事会决议范畴扩大到会员国意图之外。

64. 在联合国内部进行创造性和明智的思考，以解决从被贴标签或被指认的恐怖主义团体中退出的问题，避免招募并减少暴力。这要求联合国采取整体办法，不以“反恐”为主导，而是以可持续发展目标和《我们的共同议程》为核心，将其作为防止暴力和解决其社会根源的最有效和可持续的方式。
