



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

恐怖主义对享有所有人权和基本自由的不利影响

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据人权理事会第31/30号决议提交，其中理事会请联合国人权事务高级专员编写一份关于恐怖主义对享有所有人权和基本自由——尤其是生命、自由和人身安全权——的不利影响的报告，同时特别注意这方面的最佳做法和主要挑战。



一. 导言

1. 人权理事会第 31/30 号决议强烈谴责一切恐怖行为均属犯罪，无可辩解；对这类行为对享有人权—包括《世界人权宣言》第三条规定的生命、自由和人身安全权—的有害影响表示关切。在同一决议中，理事会重申《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》所载的公民权利、政治权利、经济、社会及文化权利是普遍、不可分割、相互依存和相互关联的。理事会还重申，国家负有完全遵照其国际法义务，在其管辖的领土内防止和打击一切形式和表现的恐怖主义的主要责任。理事会敦促各国在反恐中尊重并保护所有人权，同时铭记某些反恐措施可能会对享有这些权利产生影响。

2. 理事会第 31/30 号决议请联合国人权事务高级专员向理事会第三十四届会议提交一份关于恐怖主义对享有所有人权和基本自由—尤其是生命、自由和人身安全权—的不利影响的报告，同时特别注意这方面的最佳做法和主要挑战。

3. 在编写本报告时，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)征求了会员国(通过其常驻日内瓦和纽约代表团)、国际和区域组织、国家人权机构和非政府组织的意见(通过 2016 年 7 月 25 日发送的普通照会)。15 个会员国、8 个国家人权机构、2 个国际和/或区域组织和 15 个非政府组织提供了资料。开设了专用网页，¹ 以供为公开磋商查阅所有资料。考虑到理事会第 31/30 号决议具体提及联合国有关条约机构和特别程序任务、国际和区域人权机制和人权高专办，报告还参考了这些实体的工作。

二. 国际人权框架

4. 国际人权法要求各国尽职保护人权，这意味着有义务防止和处罚伤害行为，包括国家人员以及私人或实体行为所造成的剥夺生命。² 人权事务委员会提及缔约国确保《公民权利和政治权利国际公约》保障的权利的主动性义务时具体指出，“只有在缔约国保护个人，而且既防止国家工作人员侵犯《公约》的权利，又防止私人或者实体采取行动妨碍享受根据《公约》应在私人或者实体之间实现的权利的情况下，缔约国才能充分履行”这些义务。³ 例如，不得任意剥夺他人生命的权利意味着“缔约国有义务采取合理措施，防止可能导致侵犯生命权的情

¹ www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Terrorism.aspx。

² 见欧洲人权法院，Osman 诉联合王国(87/1997/871/1083)，1998 年 10 月 28 日的判决，第 116 段。

³ 见人权事务委员会关于公约缔约国承担的一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 8 段。

况”。⁴ 因此，这一权利就产生了防止在某些情况下个人和非国家行为者实施杀害的主动性义务。

5. 委员会指出，“可能会有这样的情况：由于缔约国没有能够采取适当措施或者未尽职守来防止、惩罚、调查或者补救私人或者实体这种行为所造成的伤害，结果就没有能够按照第二条的规定确保《公约》所承认的权利，最后引起缔约国对这些权利的侵犯”。⁵ 根据国际人权法，各国负有尽职义务，应保护其管辖下的个人免遭恐怖主义行为，采取有效的反恐措施，并调查和起诉执行此类行为的责任人。保护生命的义务还意味着各国必须采取适当措施，处理可能会最终导致直接威胁生命或阻止个人有尊严地享有生命权的社会整体状况，如刑事暴力或枪支暴力事件高发。⁶

6. 秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》强调，打击恐怖主义和暴力极端主义需要超越“执法、军事或安全措施”的综合方针，“解决发展、善治、人权和人道主义问题”。⁷ 这包括处理有利于暴力极端主义和恐怖主义的条件，以及该问题的人权和性别层面。尊重国际人权法有助于确保防止和打击极端恐怖主义的努力有效和可持续。换言之，必须以符合人权的方式，设计和实施所有防止和打击暴力极端主义的法律、政策和方案，以避免恶性循环，导致所采取的措施，恰恰有可能为其旨在防范的现象火上加油。⁸

7. 作为国际人权法所规定的义务的一部分，各国必须制定有效的符合(罪刑)法定原则的国内刑事法律，以及刑事司法和执法制度，如遏制犯罪和调查发生的违法行为的措施。在国内刑事法律中按照(罪刑)法定原则界定恐怖主义行为，是迈向确保将实施此种行为者绳之以法的重要一步。在这方面，大会一再敦促所有会员国确保关于按刑事罪论处恐怖行为的法律明白易懂、确切无误、不具歧视性，没有追溯效力，并且符合国际法，包括人权法。⁹ 各国还必须确保对涉嫌犯罪行为者进行起诉。人权事务委员会第 31 号一般性意见强调，如果缔约国不对侵犯权利行为的指控进行调查，可能会引起对于《公约》的再次违反。

8. 通过有效的调查和起诉责任人追究所有严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法的责任对确保公正、向受害者提供补救和防止进一步侵犯至关重要。在某些情况下，如果一国不愿意或不能对那些严重违反国际人权和国际人道主义法构成的国际罪行进行调查或起诉，则可行使国际刑事法院的管辖权。

⁴ 见美洲人权法院，Velasquez Rodriguez 诉洪都拉斯，1988 年 7 月 29 日的判决，C 系列，第 4 号，第 172 段。

⁵ 见人权事务委员会，第 31 号一般性意见，第 8 段；另见 E/CN.4/1995/42，第 102 段。

⁶ 见 CCPR/C/USA/CO/4，第 10 段。

⁷ 见 A/70/674，第 41 段。

⁸ 见 A/HRC/33/29，第 2 段。

⁹ 大会第 63/185、第 64/168、第 65/221、第 66/171、第 68/178 和第 70/148 号决议。

9. 在恐怖主义行为和反恐措施方面，确保追究责任和消除有罪不罚是关键所在。各国就恐怖主义相关犯罪追究个人责任的义务载于一系列多边和区域条约、议定书、决议和声明。正如理事会第 31/30 号决议所强调的，为反恐采取的一切措施本身也必须符合国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法规定的国家义务。确保反恐法律和政策植根于人权有助于推动按照法律规定的程序对从事恐怖主义行为的个人进行起诉和定罪。这也鼓励国家司法机关之间的法律一致性，从而促进国际合作。¹⁰

10. 相反，不确保对人权的尊重就会腐蚀法治，助长有罪不罚的环境，并会削弱反恐措施的效力。在联合国全球反恐战略 2016 年审查中，大会对在反恐背景下发生侵犯人权和基本自由的行为表示严重关切，并强调，当反恐努力忽视法治并违反国际法时，这些努力不仅背弃它们努力维护的价值，而且也可能进一步刺激可能助长恐怖主义的暴力极端主义。¹¹

11. 国家对恐怖主义和暴力极端主义的应对往往导致侵犯人权的过度措施，包括通过颁布对“恐怖主义”或“恐怖主义行为”进行模糊或过于宽泛的界定的国家法律、在没有有效的程序保障和监督情况下扩大行政部门权力以及执法机关行使过度权力。¹² 正如大会着重指出的那样，在尊重人权和法治基础上建立的国家刑事司法制度、正当程序和公平审判保证，是有效反恐和确保究责的最佳手段之一。¹³ 世界各国领导人通过可持续发展目标承诺通过开展国际合作等方式加强相关国家机制，在各层级提高能力建设，以预防暴力，打击恐怖主义和犯罪行为。¹⁴

12. 理事会第 31/30 号决议强调必须保护恐怖主义受害者及其家人的权利并向他们提供适当的支持和援助，同时根据国际法酌情考虑到纪念、尊严、尊重、正义和真相等各种因素，以促进追究责任，终止有罪不罚现象。¹⁵ 在这方面，与罪行受害者及严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害者有关的国际和区域标准，以及与恐怖主义具体方面有关普遍性条约的规定，对于处理恐怖主义受害者的需要也具有指导意义。

13. 《公民权利和政治权利国际公约》要求缔约国确保侵犯人权行为的受害者能够获得有效补救，并具体要求“保证任何要求此种补救的人能由合格的司法、行政和立法当局或由国家法律制度规定的任何其他合格当局断定其在这方面的权利；并发展司法补救的可能性”。¹⁶ 各国必须确保合格当局执行给予的此类补救，并采取一切其他步骤，防止侵权行为再次发生。

¹⁰ 例如见 A/HRC/28/28，第 18-53 段。

¹¹ 见大会第 70/291 号决议，第 16 段。

¹² 例如见 A/HRC/28/28，第 21-30 段；另见儿童权利国际网络提供的资料。

¹³ 大会第 70/291 号决议。

¹⁴ 见改变我们的世界：2030 年可持续发展议程，目标 16，第 16.a 项具体目标。

¹⁵ 人权理事会第 31/30 号决议，第 13 段。

¹⁶ 《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款(乙)项。

三. 恐怖主义和反恐背景下的人权挑战

14. 理事会在第二十九届会议期间于 2015 年 6 月 30 日举行了一次小组讨论，讨论与恐怖主义对人人享有人权和基本自由的影响有关的问题。在小组讨论的开幕词中，联合国人权事务副高级专员指出，恐怖主义破坏政府稳定，破坏社会，危及和平与安全，威胁经济社会发展，对所有人享有人权产生严重影响。她强调，恐怖主义袭击给受害者造成了灾难性后果，往往直接影响到受害者的生命权、自由权和安全权。这些行为对受影响的亲属也有着不利影响，整个社区都生活在恐惧之中，在袭击之后遭受长期创伤。她指出，一些国家针对最近安全威胁采取的措施，继续引起严重的人权关切，强调必须定期审查反恐立法和做法，以确保它们符合人权，特别是确保具体性、必要性、有效性和相称性。在这方面，她提醒说，不对构成恐怖主义行为的因素进行足够精确定义的宽泛的反恐法律会导致当局任意或歧视性执法。¹⁷

A. 恐怖主义对享有人权和基本自由的不利影响

15. 向本报告提供的资料和各国际人权机制的意见体现了恐怖主义和反恐措施对享有人权和基本自由的不利影响的广度和深度，以下段落从若干方面进行说明。

1. 对生命权、安全权和人身完整权的影响

16. 生命权是所有其他人权的基础。这一最高权利即便是在危及民族存亡的公共紧急状态下也不得克减。¹⁸ 为了保护生命权，各国必须颁布保护性法律框架，包括切实从刑事上禁止一切形式的任意剥夺个人生命行为，包括可能导致此种剥夺生命行为的恐怖主义袭击。

17. 衡量恐怖主义对享有生命权的影响有一定的难度，部分原因是由少关于“恐怖主义”构成因素的国际商定的定义。此外，各国最近采取的行动造成“武装冲突与恐怖主义之间以及它们各自的法律框架之间界限的模糊”，¹⁹ 还对收集可能由恐怖主义行为所致死亡的数据产生了影响。虽然报告的数据差异很大，但 2016 年全球恐怖主义指数表明，2015 年是有记录的死亡人数第二多的年份，4 个团体造成了 74% 的“恐怖主义死亡”——伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰

¹⁷ 见 A/HRC/30/64, 第 4-7 段。

¹⁸ 《公民权利和政治权利国际公约》，第六条；另见人权事务委员会关于生命权的第 6 号一般性意见(1982 年)，第 1 段；关于生命权的第 14 号一般性意见(1984 年)，第 1 段。

¹⁹ 见红十字国际委员会副主席克里斯蒂娜·比尔利，“恐怖主义、反恐和国际人道主义法”，第 17 期布鲁日座谈会上的发言，2016 年 10 月 20 日至 21 日。可查阅 www.icrc.org/en/document/terrorism-counter-terrorism-and-international-humanitarian-law。

国)、博科哈拉姆、塔利班和基地组织。²⁰ 同一信息来源报告说,同一期间,阿富汗因恐怖主义导致的死亡大幅增加,2015年大多数恐怖主义袭击归咎于塔利班。向本报告提供的一份资料报告说,2015年,阿富汗有3,129名平民丧生,其中34.7%死于自杀爆炸。²¹

18. 向本报告提供的资料还着重说明了博科哈拉姆、伊黎伊斯兰国和塔利班实施的剥夺个人自由的行为,包括严重的身心伤害。²² 在这方面,应回顾,人权事务委员会认为,《公民权利和政治权利国际公约》缔约国有义务采取适当措施,保护人身自由不被第三方剥夺,保护个人不被其境内活动的武装或恐怖主义团体绑架或拘留。²³

19. 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会 2016年关于伊黎伊斯兰国对雅兹迪人实施的罪行的报告认为,伊黎伊斯兰国的行为严重践踏国际人权,包括严重践踏禁止奴役的规定。报告指出,遭受性奴役的女性幸存者受到严重打击,许多人产生了自杀念头,一些家庭很难面对性奴役受害者,特别是最年轻的女性受害者遭受的罪行。²⁴ 多位特别报告员和人权高专办关于博科哈拉姆实施的侵犯和虐待行为以及对受影响国家人权的影响的报告强调,自2009年以来,博科哈拉姆对妇女和女童实施了广泛和严重的虐待,包括性奴役,致使许多妇女和女童怀孕。²⁵

20. 阿拉伯叙利亚共和国问题调查委员会指出,伊黎伊斯兰国对雅兹迪妇女和9岁以上女童实施的性暴力和身体暴力以及她们遭受的严重的精神创伤已升至酷刑的程度,给她们造成了严重的身心伤害。²⁶ 此外,生活在博科哈拉姆控制区域的妇女和儿童在背诵不出古兰经或拒绝接受该团体的信仰时遭到反复殴打。报告称,博科哈拉姆通过剥夺食物和水虐待被囚禁者,或以石刑处死被绑架者。²⁷

21. 为打击实际或可能的恐怖主义威胁而采取的措施对享有生命权、安全权、自由权和人身完整权产生了严重影响。一些国家颁布的法律所载的恐怖主义定义缺乏精确性,导致当局任意或歧视性执法,举例而言,在对涉恐犯罪保留死刑的国

²⁰ 见经济与和平研究所,2016年全球恐怖主义指数,第2-3页。可查阅 <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>。与该指数的方法有关的详细情况载于第98-100页。

²¹ 见阿富汗独立人权委员会提供的资料。

²² 见捍卫自由国际联盟和音乐表达自由组织提供的资料。

²³ 见人权事务委员会关于人身自由和安全的第35号一般性意见(2014年),第3和第7段。

²⁴ 见 A/HRC/32/CRP.2, 第16、第174和第177段。

²⁵ 见 A/HRC/32/32/Add.2, 第37段; A/HRC/30/67, 第38段。

²⁶ 见 A/HRC/32/CRP.2, 第130段。

²⁷ 见 A/HRC/30/67, 第35-37段; 另见捍卫自由国际联盟和音乐表达自由组织提供的资料。

家造成尤为严重的后果。²⁸ 在这方面，应回顾，《公民权利和政治权利国际公约》第六条第 2 款规定，在未废除死刑的国家，判处死刑只能是作为对最严重的罪行的惩罚，判处应按照犯罪时有效并且不违反本公约规定和防止及惩治灭绝种族罪公约的法律。

22. 向本报告提供的一份资料指出，国家使用的恐怖主义行为定义往往非常宽泛，模糊，而且包含非暴力行为或不构成《公民权利和政治权利国际公约》第六条第 2 款所述“最严重的罪行”的行为。资料提供方表示关切的是，在一些国家，加入“犯罪团伙”或“恐怖主义团体”常常被视为可判处死刑的恐怖主义行为，这种情况违反了国际标准。²⁹ 特别程序任务负责人也曾警告，实施死刑是一种无效——大多数时候还是一种非法——的遏制恐怖主义的手段，并表示关切地“看到少数国家在寻求挫败恐怖主义构成的实际或可能的威胁时，粗暴无视关于实施死刑的国际标准和对生命权的保护”。³⁰ 秘书长也强调，死刑并没有减少恐怖主义，死刑是一种残忍和不人道的做法，不应存在于二十一世纪。³¹

23. 禁止酷刑委员会在述及反恐背景下酷刑和虐待风险加大问题时重申，禁止施行酷刑这一点是绝对的，不可克减的，并强调，缔约国不得援引任何特殊情况，作为在其管辖的任何领土内施行酷刑的理由，包括恐怖主义行为的威胁。³² 此外，委员会指出，缔约国必须确保其法律适用于所有人，无论其被拘留的理由，其中包括被控犯下恐怖主义行为的人，并确保可以平等地获得赔偿。³³

24. 特别程序任务负责人表示关切的是，政府利用模糊和宽泛的“恐怖主义”和“极端主义”定义处罚不符合传统性别角色或属于宗教少数群体的人，并呼吁各国确保没有任何人遭到任意逮捕或拘留。³⁴ 此外，本报告收到的一些资料提及反恐法律给予当局权力，对表达自由，包括人权维护者的表达自由进行定罪，导致任意逮捕或拘留有所增加。³⁵ 如人权事务委员会所强调的那样，为从非法或

²⁸ 见 A/HRC/28/28, 第 21-30 段。

²⁹ 见世界反死刑联盟提供的资料。

³⁰ 见法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员以及反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员 2016 年 10 月 7 日的联合新闻稿。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20659&LangID=E。

³¹ 见秘书长在 2016 年 10 月 10 日世界反对死刑日的发言。可查阅 www.un.org/press/en/2016/sgsm18185.doc.htm。

³² 见禁止酷刑委员会，关于执行《公约》第 2 条的第 2 号一般性意见(2008 年)，第 5 段。

³³ 同上，第 21 段；关于对第 14 条的执行的第 3 号一般性意见(2012 年)，第 32 段。

³⁴ 见 A/64/211 和 Corr.1, 第 27 段；A/HRC/28/66/Add.1, 第 49 和第 67 段；A/HRC/16/53/Add.1, 第 100 段；E/CN.4/2005/61/Add.1, 第 152 段；另见欧洲安全与合作组织/民主体制和人权事务处提供的资料。

³⁵ 见促进巴林民主和人权的美国人联盟、基督徒废除酷刑行动国际联合会以及国际司法与人权中心提供的资料。

任意拘留中获得释放提起诉讼的权利适用于所有通过官方行动或根据官方授权实行的拘留，包括反恐拘留。³⁶

25. 任意拘留问题工作组表示关切的是，各国仍然倾向于通过下列手段剥夺自由：滥用紧急状态或克减状态，未经正式宣告即援用专属紧急状态的特别权力，利用军事、特别或非常法庭，不遵守措施严厉程度应与有关情况相称的原则，以及利用据称旨在维护国家安全和打击恐怖主义但定义模糊的罪名。³⁷

2. 对行动自由和国籍权的影响

26. 为了应对日益增长的对恐怖主义威胁的关切，一些国家扩大了行政部门权力，允许因与国家安全有关的罪行而剥夺国籍，另一些国家已考虑修订国内法律，在某些情况下，对行动自由权和国籍权产生了影响。³⁸ 例如，一些国家采取了广泛的行政和立法措施，阻止已经或正在设法成为外国战斗人员的个人，包括中断旅行证件的效力，取消公民资格，冻结金融资产，强制实行旅行禁令和采用驱逐令，以防止本国国民或永久居民回国。³⁹

27. 向本报告提供的一份资料着重提到正在受到审议的一项关于修订国籍法的法律提案草案。资料提供方表示关切的是，提案没有提供充分的法律保护，内含没有为吊销国籍提供足够明确和准确法律依据的条款，而且因区分具有双重国籍和没有双重国籍的公民而产生歧视性作用，这种区分有可能会造成对有移民背景的人的污名化。⁴⁰ 另一份资料提及因恐怖主义指控而吊销个人公民资格的情况，报道称，这些个人包括和平的持不同政见者、人权维护者、记者、学者和宗教学者。⁴¹

28. 人权事务委员会认为，行动自由权至少涵盖因与某国特殊联系或具有的特殊权利而不能被仅仅视为外侨的那些人，例如在违反国际法的情况下被剥夺了国籍的一个国家的国民。委员会还认为，合理地剥夺某人返回本国之权利的情况即便存在，也是极为少见的。⁴² 在这方面，向本报告提供的一份资料建议，对行动自由有着深刻影响的反恐规定应始终需要事先的司法审查，新的反恐法律应有限定的期限，如列入一个日落条款。⁴³

³⁶ 见委员会第 35 号一般性意见(2014 年)，第 40 段。

³⁷ 见 A/HRC/7/4，第 59 段。

³⁸ 见 A/HRC/25/28，第 13 段；A/HRC/28/28，第 51-52 段；A/HRC/33/43/Add.2，第 16、第 50 和第 92 段；A/70/330，第 70 段；A/71/318，第 21-24 段。

³⁹ 见 A/HRC/28/28，第 50 段；A/70/330，第 68-69 段。

⁴⁰ 见荷兰人权机构提供的资料。

⁴¹ 见促进巴林民主和人权的美国人联盟提供的资料。

⁴² 见委员会关于行动自由权的第 27 号一般性意见(1999 年)，第 20-21 段。

⁴³ 见荷兰人权机构提供的资料。

3. 对正当程序，包括公平审判权的影响

29. 尊重被控从事恐怖主义相关活动的个人的正当程序权对于确保反恐措施有效且尊重法治至关重要，包括承认个人知晓被拘留的原因的权利、被拘留者家属知晓被拘留者关押地点的权利以及被拘留者获得律师和质疑拘留合法性的权利。然而，许多司法管辖区在实践中既没有完全承认也没有尊重这些权利。

30. 向本报告提供的一份资料着重指出，一个国家的反恐法律允许调查机构单独监禁个人长达 90 天，并拘留人员长达一年不进行司法审查。资料提供方表示关切的是，该国一个专门的反恐法院将通过酷刑获得的供词以及在被告或其律师不在场时提出的证词或证据作为可接受的证据，用于对个人定罪。⁴⁴

31. 另一份资料提及人权事务委员会的判例，其中委员会认定，在没有达到公平的法律标准的审理中判处死刑，违反《公民权利和政治权利国际公约》第十四条以及关于生命权的第六条。⁴⁵ 特别程序任务负责人也曾强调，在不遵守公平审判和正当程序最严格保障的情况下实施的处决是非法的，相当于任意处决。他们指出，许多对与恐怖主义有关的罪行执行死刑的国家缺少保证被告享有公平审判权的制度。⁴⁶

4. 对隐私权的影响

32. 数字通信技术可以并且已经被一些个人用于犯罪目的，包括为恐怖主义行为招募人员、筹资和实施这类行为。因此，合法和具有针对性的数字通信监控可能成为情报和/或执法实体的必要和有效措施，但前提是监控行为遵守国际和国内法，包括尊重国际人权文书中所体现的隐私权。⁴⁷

33. 然而，政府常常以恐怖主义造成的危险为由，证明有必要实施广泛的数字通信监控方案。在这方面，人权事务高级专员，特别程序任务负责人和条约机构对这种方案可能引起的任意或非法干涉隐私权的问题表示了严重关切。⁴⁸ 向本报告提供的一份资料指出，恐怖主义组织出于征募目的使用信息和通信技术这一情况并不意味着降低国家尊重国际法所载隐私权的义务的重要性。⁴⁹

⁴⁴ 见促进巴林民主和人权的美国人联盟提供的资料。

⁴⁵ 见世界反死刑联盟提供的资料；第 250/1987 号来文，Reid 诉牙买加，1990 年 7 月 20 日通过的意见。

⁴⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20659&LangID=E。

⁴⁷ 见 A/HRC/27/37，特别是第 24 段。

⁴⁸ 见 A/HRC/27/37；A/HRC/28/28，第 25 段。

⁴⁹ 见巴西提供的资料；另见大会第 68/167 和第 69/166 号决议。

34. 关于情报和安全事务方面的立法草案，向本报告提供的一份资料批评说，在一个管辖区，扩大实施无针对性截收电信和其他数据转移手段的权力是否必要，对此并没有充分证明；立法草案规定由内阁部长而不是独立机构或法官事先批准截收和其他监控措施；监管机构没有权力对正在进行的监控和截收行动的合法性和相称性做出具有约束力的决定。⁵⁰ 关于另一个国家有关调查权力的法案，一份资料建议改进其中的保障措施，理由是在现有草案中，非法使用调查权可能不会受到充分审查，因为受到监控的人往往不知道监控行为，从而无法提出申诉。⁵¹ 另一份资料对 2015 年颁布的限制外国战斗人员的行动的国家法律表示关切，该法授权国防情报部门处理该国居民的信息，并允许干涉嫌疑程度低于国家警察局安全和情报部门在刑事司法系统内需要满足的最低要求的个人的私人通信。⁵²

5. 对意见和表达自由、宗教或信仰自由以及和平集会和结社自由的影响

35. 2016 年 7 月 23 日，对喀布尔和平示威者的自杀式袭击(伊黎伊斯兰国声称负责)导致至少 85 名平民死亡，400 多人受伤，主要是哈扎拉族什叶派穆斯林。联合国阿富汗援助团一份特别报告的结论指出，袭击似乎蓄意针对属于某特定族裔和宗教群体的人员，并对示威者的意见和表达自由权以及和平集会自由权造成了严重不利影响。⁵³

36. 报告表明，伊黎伊斯兰国蓄意阻止宗教少数群体成员从事他们的宗教活动，并因为他们属于宗教少数群体而专门针对他们。在尼日利亚，博科哈拉姆实施强迫改宗并袭击受国际法保护的平民目标，包括对教堂和清真寺实施炸弹袭击。⁵⁴

37. 一些国家采取的安全相关措施，包括国家反恐立法的通过，导致侵犯见解和表达自由权，并直接影响媒体专业人员、人权维护者、政治团体和广大民间社会。⁵⁵ 和平集会自由和结社自由权利问题特别报告员指出，在许多情况下，打击恐怖主义被用作借口，以通过紧急状态条例，取消和平集会和结社自由权利，并压制这些自由。⁵⁶

⁵⁰ 见荷兰人权机构提供的资料。

⁵¹ 见联合国平等与人权委员会提供的资料。

⁵² 见丹麦人权学会提供的资料。

⁵³ 见联合国阿富汗援助团，“2016 年 7 月 23 日对喀布尔和平示威的袭击”，特别报告(2016 年 10 月)，第 39 段。可查阅 https://unama.unmissions.org/sites/default/files/23_july_suicide_attack_against_peaceful_demonstration_-_18_oct_2016.pdf。

⁵⁴ 见 A/HRC/30/67，第 29 和第 47-48 页；另见捍卫自由国际联盟提供的资料。

⁵⁵ 见 A/HRC/7/14，第 47 段。

⁵⁶ 见 A/HRC/20/27，第 21 段。

38. 人权事务委员会强调，缔约国应确保反恐措施符合《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第3款。委员会还强调，应明确界定“怂恿恐怖主义”和“极端主义活动”等罪行，以及“鼓吹”、“颂扬”恐怖主义及为其辩护的罪行，以确保不会导致对言论自由的不必要或者过分干涉，并且不能因记者开展合法活动而对其进行处罚。⁵⁷《公约》第二十条规定，任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。向本报告提供的一份资料建议，应提醒各国采取措施实施关于禁止鼓吹构成煽动歧视、敌视或暴力行为的民族、种族或宗教仇恨的《拉巴特行动计划》⁵⁸，该行动计划通过六步临界测验(考虑到背景、发言者、意图、内容/形式、程度和可能性)为如何确定表达是否应被认作刑事犯罪提供了指导，。

39. 各国采取的反恐措施必须与关于宗教或信仰自由(例如着装选择)的国际人权标准协调一致，只有在保护公共安全、公共秩序和公共卫生或道德的特定情况下才可加以限制。在这方面，向本报告提供的一份资料⁵⁹ 指出了一个积极实例，2016年8月26日，法国最高行政法院判决中止执行对被认为不适当的海滩装的禁令，这一禁令被广泛解释为针对穆斯林妇女穿着的布基尼和其他形式的服装。此类着装禁令并未改善安全局势，反而加剧了宗教不容忍及对穆斯林，特别是穆斯林妇女的侮辱，并因此可能实际上削弱了打击恐怖主义和防止暴力极端主义的努力。⁶⁰

40. 学术界向本报告提供的一份资料指出，一些国家的种族或宗教定性做法导致了诸如“黑人驾车”、“阿拉伯飞行”或“穆斯林漫步”等说法中包含的种族或宗教偏见造成的假想“罪行”的感觉。在2015年11月巴黎恐怖袭击事件之后，针对欧洲穆斯林的袭击数量有所增加。一份关于反穆斯林仇恨的报告显示，在巴黎袭击之后的一周，大不列颠及北爱尔兰联合王国的仇恨犯罪事件增加了300%，对14至45岁之间戴穆斯林头巾的穆斯林妇女和女童影响特别大。许多受袭者表示袭击发生后没有人来帮助他们，他们感觉受到伤害，尴尬和孤独。⁶¹

41. 消除种族歧视委员会强调，各国应确保在反恐斗争中采取的任何措施不根据种族、肤色、世系或民族或人种蓄意或实际进行歧视，不以种族或族裔脸谱化或公式化的方式对待非公民。⁶² 此外，向本报告提供的几份资料中强调，宗教领

⁵⁷ 见委员会关于意见自由和表达自由的第34号一般性意见(2011年)，第46段。

⁵⁸ 见儿童权利信息网提供的资料；A/HRC/22/17/Add.4，附录，特别是第29段。

⁵⁹ 见利比亚提供的资料。

⁶⁰ 人权高专办，2016年8月30日关于法国的新闻简报，可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20430&LangID=E。

⁶¹ 见儿童权利国际网络提供的资料。

⁶² 见委员会关于对非公民的歧视的第30号一般性意见(2004年)，第10段。

袖可以在宗教间相互对话和相互宽容方面⁶³ 以及在打击恐怖主义和暴力极端主义方面发挥特别重要的作用，提出促进人类文明价值观和向每个人传播爱和慈悲的理念的宗教信息。⁶⁴

6. 对工作权和健康权的影响

42. 恐怖主义行为对直接和间接受害者享有健康权产生了重大影响。例如，博科哈拉姆 2013 年 9 月对喀麦隆 21 个卫生区的袭击导致 Fotokol、Guzdal 和 Koza 的 47 个保健中心关闭。报告称，这些保健中心曾收容境内流离失所者，后来他们因为担心博科哈拉姆再度袭击而逃离。⁶⁵ 此外，对女童教育的袭击造成了对女童、其家庭和社区的健康权的不利影响，因为受阻无法接受教育的女童接收到的基本信息更少，就健康问题，包括营养、性与生殖健康、个人卫生和预防性保健问题做出决定的权能也更少。⁶⁶ 向本报告提供的一份资料着重指出了恐怖主义行为可能造成长期损害，例如肢体残缺或丧失感官，使受害者丧失生活能力，整个生命充满痛苦，需要有人照顾他们及其家人。⁶⁷ 此外，反恐的公共支出往往重点投资于军事、治安及情报收集和分析工作，这可能对包括卫生部门在内的基本社会服务方面的财政拨款产生不利影响。⁶⁸

43. 向本报告提交的另一份资料强调指出了恐怖主义袭击(例如 2015 年 10 月西奈半岛上空一架飞机被炸)对旅游业的影响，对就业、旅游设施和国民经济造成的不利影响。⁶⁹ 更广而言，恐怖主义可能对旅游部门既有直接影响(游客减少，导致消费减少)，也有间接影响，因为恐怖主义减少了就业，也削弱对食品服务、清洁和维修业务等其他行业的传导效应。⁷⁰ 在反恐措施方面，工作权也可能受到不利影响，如资产冻结或个人被列入制裁名单，这些可能妨碍他们自由前往另一国家获得该国提供的就业机会。⁷¹

⁶³ 例如见墨西哥和多哥提供的资料。

⁶⁴ 见保护毛里塔尼亚妇女权利协会提供的资料。

⁶⁵ 见 A/HRC/30/67, 第 49 段。

⁶⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Report_attacks_on_girls_Feb2015.pdf。

⁶⁷ 见埃及提供的资料。

⁶⁸ 见 A/HRC/12/22, 第 24 段。

⁶⁹ 见埃及提供的资料。

⁷⁰ 见经济与和平研究所，2016 年全球恐怖主义指数，第 67 页。可查阅 <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>。

⁷¹ 见 A/HRC/12/22, 第 41 段；第 1472/2006 号来文，Sayadi 和 Vinck 诉比利时，2008 年 10 月 22 日通过的意见。

7. 对受教育权和参与文化生活权的影响

44. 在尼日利亚，博科哈拉姆的袭击造成的国内流离失所现象对受教育权产生了严重影响。流离失所儿童没有机会上学，而未离开原社区的儿童所受教育往往质量不佳，原因是不安全、缺乏教师(已逃走)、学校被破坏。⁷² 几起攻击求学女童的案例突出表明了在为人人提高教育的获取、提供、适应性、可接受性和质量方面所取得的成就的脆弱性。这些事件包括博科哈拉姆在尼日利亚东北部绑架了近 300 名女学生；塔利班袭击巴基斯坦白沙瓦一所陆军学校，杀害了 100 多名儿童；巴基斯坦的塔利班成员枪击教育活动家 Malala Yousafzai；报告称，在索马里，强迫女童辍学成为青年党战斗人员的“妻子”；印度一所基督教学校的女童遭到绑架和强奸；在阿富汗发生的几起向女学生投毒和泼酸事件。⁷³ 向本报告提供的一份资料指出，在阿富汗，塔利班 2015 年在两个省关闭或烧毁了 245 所学校，有 25 名学校教师和学生被反政府分子杀害。⁷⁴

45. 青年党、基地组织、伊斯兰后卫、伊黎伊斯兰国和塔利班针对出席文化活动、电影院、音乐会或剧院活动的艺术家和公民的袭击明显地体现了恐怖主义对文化生活的不利影响。向本报告提供的一份资料指出，以宗教为名实施的袭击对阿富汗、伊拉克、利比亚、马里、巴基斯坦、索马里和阿拉伯叙利亚共和国的艺术家和公民影响尤为严重，在比利时，丹麦，法国，德国和瑞典实施的袭击事件导致艺术家和文化产业的恐惧情绪、自我审查和经济损失。⁷⁵

46. 关于国家审查制度，文化权利领域特别报告员指出，在一些国家，批评政府的艺术表现被称为“恐怖主义”。她表示关切的是，许多艺术家受到“恐怖主义”、“极端主义”或“流氓罪”等刑事犯罪指控，被判处过重的刑罚。⁷⁶

47. 在更广泛的层面上，国家资源被重新分配用于反恐措施也可能对受教育权产生不利后果，如教育部门方案拨款被划走。⁷⁷

B. 确保尊重受害者的人权

48. 在联合国全球反恐战略 2016 年审查中，大会深为痛惜一切形式和表现的恐怖主义给受害人及其家属造成的痛苦。大会对他们深表同情，并鼓励会员国向他们提供适当保护和援助，同时除其他外根据国际法酌情考虑到纪念、尊严、尊

⁷² 见 A/HRC/30/67, 第 9 段。

⁷³ 见 http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Report_attacks_on_girls_Feb2015.pdf。

⁷⁴ 见阿富汗独立人权委员会提供的资料。

⁷⁵ 见音乐表达自由组织提供的资料。

⁷⁶ 见 A/HRC/23/34, 第 31 和第 46 段。

⁷⁷ 见 A/HRC/12/22, 第 45 段。

重、正义和真相等因素。⁷⁸ 一些国家在向本报告提供的资料中提及《宪法》、国内法和区域法令中所规定的受害者享有的人权，包括受害者支助和保护的重要性。

49. 《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》将“受害者”定义为：

“个人或整体受到伤害包括身心损伤、感情痛苦、经济损失或基本权利的重大损害的人，这种伤害是由于触犯会员国现行刑事法律、包括那些禁止非法滥用权力的法律的行为或不行为所造成”。⁷⁹

一个人可被视为受害者，“而不论加害于他的犯罪者是否被指认、逮捕、起诉或判罪，亦不论犯罪者与受害者的家庭关系如何”。“受害者”一词也包括“直接受害者的直系亲属或其受扶养人以及出面干预以援助受难中的受害者或防止受害情况而蒙受损害的人”。⁸⁰

50. 《宣言》概述了根据取得公理的基本原则向受害者提供公平待遇的最低标准。对待罪行受害者时应给予同情并尊重他们的尊严；应告知受害者他们寻求补救的权利；让受害者在法律诉讼阶段申诉其观点和关切事项；在整个法律过程中向受害者提供适当的援助；保护他们不受威吓和报复；保护其隐私；酌情提供机会参与非正规的解决争端机制，包括调解；酌情获得赔偿和补偿；获得必要的物质、医疗、心理及社会援助。

51. 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》强调必须仁慈对待受害人，尊重其尊严和人权，并强调应当采取适当措施，以确保受害人及其家人的安全、身心健康和隐私。《基本原则和导则》还概述了向违反国际人权法和违反人道主义法行为受害人提供的补救，包括受害人有权获得平等和有效的司法救助，对所遭受的损害获得充分、有效和迅速的赔偿，获得与违法行为和赔偿机制相关的信息。更具体而言，《基本原则和导则》概述，国家有义务就可以归咎于该国的作为或不作为的严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为，向受害人提供赔偿。此外，如果应当为所遭受的损害负赔偿责任的当事方无法或不愿履行其义务，国家应当努力制定国家赔偿方案并向受害人提供其他援助。⁸¹

52. 在 2011 年 6 月 1 日举行的一次人权理事会小组讨论上，前任人权事务高级专员在开幕词中着重指出，恐怖主义行为的受害者需要紧急援助和长期医疗和心理社会支持以及财政支助。她强调，应及时、真实和透明地向恐怖主义行为受害

⁷⁸ 见大会第 70/291 号决议，第 24 段。

⁷⁹ 见大会第 40/34 号决议，附件，第 1 段。

⁸⁰ 同上，第 2 段。

⁸¹ 大会第 60/147 号决议附件，第 16 段。

者提供关于恐怖主义行为的事实和情况以及一切随后的调查和司法诉讼的信息，还应提供其他机制，充分保护受害者免受恐吓、报复和任意干涉其隐私权。还应在整个法律诉讼期间向受害者提供平等的向法院申诉的权利和适当的援助。⁸²

53. 只要有可信证据表明在反恐背景下发生了侵犯人权行为，国家就必须开展迅速、独立、公正和彻底的调查。如果调查结果确认发生了侵犯行为，必须向受害者提供有效救济，包括向被剥夺正当程序的个人支付赔偿，特别是在审前拘留过长的情况下，这种救济还将防止受害个人及其家庭因不公平甚至非法的做法而心生怨恨。除了提供具体形式的补救，支付赔偿还可以通过承认国家错误，从而成为对未来稳定的投资。

54. 在支付赔偿的同时，还应努力确保及时实施必要的法律改革，以避免再次发生违反正当程序的案件，这种改革应被视为保证不再发生的重要要素。监督程序、适当的制衡和有效的申诉机制至关重要，可以确保使用的反恐力量受到严格限制，仅适当地用于实现某些具体目标，而非过于宽泛或作为压制性措施使用。非司法机制具有潜在的价值，但受害者应始终拥有诉诸司法救济的可能性。⁸³

四. 结论和建议

55. 恐怖主义行为发生于世界各国，鲜明地提醒人们它对人人享有人权和基本自由的不利影响，对受害者的破坏性后果。每个国家都有义务采取措施，保护其领土上或处于其管辖范围内的所有个人免遭恐怖主义行为。各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施须符合本国按照国际法，尤其是按照国际人权法应承担的义务。

56. 有效的反恐措施和保护人权是互补和相辅相成的目标，必须把这两个目标的实现作为国家保护受其管辖的个人的责任的一部分。世界各国的经验表明，保护人权和确保尊重法治本身有助于打击恐怖主义，特别是通过在国家与国家管辖范围内的个人之间营造信任气氛。

57. 在恐怖主义行为和反恐措施方面，确保追究责任和消除有罪不罚是关键所在。向本报告提供的资料和各国际人权机制的上述意见体现了恐怖主义行为和反恐措施对享有人权和基本自由的范围广泛的不利影响。按照国际人权标准履行职能的刑事司法制度是确保对恐怖主义行为追究责任的最佳手段。加强法治，包括通过执行适当的制衡，对于确保反恐措施的合法性和正当性至关重要。不断监测和定期审查将有助于确保反恐法律、政策和做法实现其目标，并迅速处理对人权的任何不利影响。

⁸² 见 A/HRC/19/38, 第 4 段。

⁸³ 见 A/HRC/22/26, 第 47-49 段。

58. 必须尊重恐怖主义受害者的人权，包括他们获得赔偿的权利、了解真相的权利和获得正义的权利，以及免于恐惧和获得所需支助的权利。受害者需要紧急援助以及长期医疗和心理社会支持，他们还需要财政支助，以补偿他们的财产、生计和就业机会损失。受害者应获得平等的司法救助机会和有效的补救，使他们遭受的损害能够得到适当和及时的赔偿。对于在反恐背景下发生的侵犯人权行为的指称，各国必须开展迅速、独立、公正和彻底的调查。如果确认发生了侵权行为，必须向受害者提供有效救济，包括向被剥夺正当程序的个人支付赔偿。
