



大会

Distr.: General  
3 August 2021  
Chinese  
Original: English

## 第七十六届会议

临时议程\* 项目 75(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

## 反恐中注意促进和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 74/147 号决议和人权理事会第 40/16 号决议提交的报告。

\* A/76/150。

\*\* 本报告在截止日期之后提交是为了反映最新的信息。



## 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

### 通过将人权纳入国家、区域和全球各级反恐怖主义能力建设和技术援助主流促进人权

#### 摘要

本报告论述在反恐怖主义和打击或防止暴力极端主义背景下提供能力建设和技术援助的人权和国际法层面。报告在反恐怖主义和打击或防止暴力极端主义方面的能力建设和技术援助显著扩大的背景下撰写。特别报告员申明，符合人权和法治的能力建设和技术援助在加强“全社会”反恐怖主义办法方面发挥着宝贵作用，可以成为防止有利于社会上出现持续暴力的条件的一个重要方面。但她注意到，提供反恐怖主义能力建设和技术援助的背景是，过去 20 年中反恐机构、规范框架、方案拟订和资金空前增长。她指出，一些联合国实体在向各国提供反恐怖主义能力建设和技术援助方面的作用有所增加，在人权尽责方面却没有相应的规模。

特别报告员注意到，在国家对恐怖主义和暴力极端主义的定义不符合国际法的情况下，法治和人权在提供能力建设和技术援助方面存在严重缺陷，直接影响合法行使基本人权，并起到维持和支持威权式治理模式的作用。她指出，对反恐领域的能力建设和技术援助绝对缺乏道德上适当和科学上严格的监测和评估，包括通过联合国实体。她注意到持续的“一次性”和“培训和装备”的干预模式，这些干预措施很少被纳入国家一级司法、安全、治理和发展的整体方法，致使根本结构和不公正现象保持不变并不断恶化。

特别报告员强调，反恐怖主义能力建设和技术援助应与持续努力提高法治效力的持续努力、可持续发展优先事项、反腐败措施和负责任的体制结构保持一致，并使这些优先事项与现有发展目标和进程保持一致。她指出，普遍未能确保广泛多样的利益攸关方、包括国家一级民间社会自主进行能力建设和提供技术援助。民间社会对安全部门的参与和民间监督对于有效防止恐怖主义至关重要。她谴责由供应驱动、消费者要求的反恐能力建设和技术援助模式，这种模式的原理往往与真正契合有利于恐怖主义的条件相去甚远，在于政权的存续、安全资源和资金的寄生性共同选择以及安全部门的自身利益。她告诫从事反恐能力建设和技术援助的联合国实体，必须严格遵守其应尽义务，不能以反恐或防止(暴力)极端主义为名参与加强胁迫和暴力制度。反恐能力建设和技术援助的做法亟需透明、问责和彻底改革，以便既有效又符合人权。

## 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 74/147 号决议和人权理事会第 40/16 号决议向大会提交。本报告论述了在反恐及打击和防止暴力极端主义领域提供能力建设和技术援助对促进和保护人权和基本自由的影响。
2. 下文介绍了特别报告员自向大会提交上一次报告<sup>1</sup> 以来为履行任务而开展的工作。

## 二. 特别报告员的活动

3. 尽管 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行造成了极具挑战性的情况，但特别报告员与各国和民间社会利益攸关方开展广泛对话，度过了异常忙碌和富有成果的一年。她接受了对新加坡的国家访问，并推迟了对马尔代夫的访问，等待疫情得到解决。针对 COVID-19 大流行和她对滥用应急和反恐权力的关切，她启动了一个关于使用特殊权力的全球跟踪装置，<sup>2</sup> 以两个非政府组织作为全球资源，确保针对这一大流行病的法律对策必要、相称而且非歧视性。
4. 特别报告员于 2021 年 3 月向人权理事会提交了关于反恐和打击(暴力)极端主义相关政策和实践对妇女、女童和家庭权利的人权影响的报告。<sup>3</sup>
5. 特别报告员的一个重要优先事项是在尊重人权的情况下从冲突地区遣返妇女和儿童并使其重返社会。她就此事向各国发函，包括向有第三国国民被关押在叙利亚东北部霍尔和 Rawj 营地的 57 个国家发出综合函件。<sup>4</sup> 她就拘留在这些营地的合法性和条件发表了许多法律意见。<sup>5</sup> 她注意到与丹麦、芬兰、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦的积极对话。特别报告员继续参与许多司法程序，包括在大不列颠及北爱尔兰联合王国最高法院、美利坚合众国最高法院、菲律宾最高法院和欧洲人权法院。<sup>6</sup> 她已经向英国和加拿大的议会机构提供有关这一问题的证据。
6. 特别报告员优先重视向各国提供有关反恐立法的技术援助和意见。她向巴西、白俄罗斯、布基纳法索、法国、荷兰、尼加拉瓜、沙特阿拉伯、土耳其、阿拉伯联合酋长国和欧洲联盟提供了关于立法或立法发展的审查。

<sup>1</sup> A/75/337。

<sup>2</sup> [www.icnl.org/covid19tracker/](http://www.icnl.org/covid19tracker/)。

<sup>3</sup> A/HRC/46/36。

<sup>4</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26730&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26730&LangID=E)。

<sup>5</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/UNSRCT\\_Position\\_human-rights-of-boys-adolescents-2021\\_final.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/UNSRCT_Position_human-rights-of-boys-adolescents-2021_final.pdf)。

<sup>6</sup> *R* (关于 *Begum* 的申请)(被告)诉内政大臣案，联合王国最高法院；美利坚合众国诉 *Zubaydah* 案，美国最高法院；*Mikolaj Pietrzak* 诉波兰案和 *Dominika Bychawska-Siniarska* 等诉波兰案，欧洲人权法院。

7. 特别报告员与反恐怖主义办公室和反恐怖主义委员会执行局保持积极的工作关系。特别报告员是《联合国全球反恐协调契约》的签字者，也是其工作组的在职参与人。她参加了多个区域高级别会议(例如，欧洲安全与合作组织和欧洲联盟的会议)。她还作为主持人和发言者参加了 6 月 24 日至 30 日在线举行的联合国高级别反恐周期间的多项活动，包括与阿富汗和西班牙政府共同主办关于恐怖主义受害者的会外活动。在第七个两年期联合国全球反恐战略谈判期间，特别报告员高度参与向各国提供技术援助，为各国创造了一系列技术资源，包括专门的网络资源。<sup>7</sup> 特别报告员感谢共同主席(阿曼和西班牙)发挥积极领导作用，在这一进程中纳入民间社会并参与处理人权问题。

8. 在人权理事会第四十七届常会上，特别报告员共同主办了许多会外活动，包括：与乌兹别克斯坦政府就以前被拘留在叙利亚东北部营地的妇女和儿童重返社会共同主办的会外活动；与阿富汗和挪威政府就保护恐怖主义受害者和人权维护者共同主办的会外活动；与特别程序任务负责人就特别程序机制在严重关切的人权问题上“一个声音”的重要性共同主办的会外活动。在人权理事会第四十六届常会上，特别报告员与俄罗斯联邦就与以前被拘留在叙利亚东北部校园的妇女和儿童返回和重返社会有关的良好做法共同主办的会外活动。

9. 特别报告员继续广泛接触民间社会和非政府组织(在线)。2021 年，她在每个区域都进行了协商，包括拉丁美洲和加勒比、北美、中亚和东南亚、中东和北非、欧洲以及西非、中非、东非和南部非洲。她就金融行动特别工作组与非政府组织反恐联盟、安全政策替代网络、Al Sur(拉丁美洲民间社会援助组织联盟)和全球非营利组织联盟进行了密切接触。她定期与人道主义组织会晤，并在其工作的各个方面继续重点关注恐怖主义受害者。

### 三. 通过在国家、区域和全球各级反恐能力建设和技术援助中主流化促进人权

10. 本报告论述反恐以及打击和防止暴力极端主义领域的能力建设和技术援助对保护人权的影响。过去二十年中，反恐能力建设和技术援助取得巨大进展。特别报告员注意到，总体而言，遵守法治的能力建设和技术援助在深化国家间合作、肯定国家间团结与合作以及积极促进国家一级多个机构、利益攸关方和系统的人权和法治实践方面发挥着重要和宝贵的作用。她进一步指出，反恐实践日益涉及在双边、区域、多边和全球各级提供能力建设和技术援助。反恐实践往往基于一个前提，即各国应加强法律和行动框架，并加强国家能力，以应对恐怖主义和(暴力)极端主义的威胁。

11. 特别报告员在她提交大会的 2019 年报告(A/73/361)中指出，反恐实践的增长给法治和人权带来明确、可确定和广泛的代价。她在提交人权理事会的 2019 年报告(A/HRC/40/52)中确定了不充分尊重人权的反恐以及预防和打击暴力极端主义对民间社会的负面影响，并制定了相关基准。她在提交人权理事会的 2021 年

<sup>7</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Strategy.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Strategy.aspx)。

报告(A/HRC/46/36)中确定了反恐及预防和打击暴力极端主义对妇女和女童人权的负面影响，并制定了相关基准。本报告以这些结果为基础。报告提请注意，当前文献、政策或评价尚未充分记录、监测或评估反恐能力建设和技术援助巨大增长的规模、范围和影响。

12. “能力建设”和“技术援助”这两个词对不同利益攸关方有多种含义。1990年代，“能力建设”一词出现在国际发展词汇中，<sup>8</sup> 当时泛指加强发展中社会的个人和社区的技能、才干和能力，以克服其痛苦和被排斥的根源。本报告中使用的工作定义是，“能力建设”涉及加强个人、社区和国家防止和应对多种形式恐怖活动的的能力。这些包括立法审查和起草、示范法、起草培训课程、向一系列行为体提供培训，包括但不限于执法、军事人员、法律专业和其他反恐利益攸关方。此外，还包括对军事、警务和安全部队的培训和设备，重点是提高安全部队效力。这可能涉及与恐怖主义监管和预防相关的技术转让和技能提升。

13. 技术援助通常被定义为国家或国际专家提供的非财政“援助”，包括信息共享和专业知识、指导、技能培训、知识转让或指导、咨询服务和技术数据转让。反恐能力建设和技术援助的提供者强调这些领域之间的定义界限，但在实践中，这两个领域往往相互交织。各国和国际利益攸关方使用“技术援助”这一术语描述可恰当地称之为“能力建设”的活动。特别报告员注意到，使用技术援助术语被视为具有“中立”性质——因此可能比能力建设的风险小，表明提供国或实体的危险或风险程度较低。她认为在实践中并非如此。她明确表示，在反恐背景下这两种形式的做法都有内存的人权风险。就侵犯人权的可能性和负面影响而言，两者在结构上风险不相上下。此外，两者在维持冲突、促使治理失能和赋予侵犯人权国家合法性方面也存在巨大的政治风险。

14. 特别报告员还注意到，安全“援助”这一术语在某些国家是反恐能力建设和技术援助的组成部分。“援助”一词所涵盖的内容在国家和区域实践中差异很大，从共同部署军事人员到支持和改革安全部门，不一而足。同时，安全“伙伴关系”这一术语日益被用于表示对第三国的反恐支持。该术语也被用于向主权国家领土上非国家行为体提供反恐援助，这显然涉及主权问题。与其他形式的反恐努力一样，在这些安排中需要透明、问责和监测，同时还需要有意义的独立监督，包括由国家议会监督。特别报告员总体上感到困扰的是，对反恐“援助”和“伙伴关系”做法未进行充分和独立监督。议会和立法机构以及财政和审计机构应在追究国防和安全部门行为体的责任方面发挥关键作用，并且必须具备这样做技术专长和信息获取能力。<sup>9</sup> 总体而言，利益攸关方，包括受援国民间社会，对这类援助的广泛参与都很欠缺。她初步认为，在某些情况下，这种援助和伙伴关系可能使支援国成为武装冲突当事方，但须遵守国际人道主义法规则。<sup>10</sup>

<sup>8</sup> 见联合国开发计划署，“系统和战略管理背景下的能力评估和发展”，技术咨询文件第3号，1998年1月，第三页；大会第50/120号决议，第22段。

<sup>9</sup> Barriers to scrutiny include limited powers, ruling majority influence of parliaments and undue executive influence; 见“非洲联盟安全部门改革政策框架”，2013年。

<sup>10</sup> 例如见 [www.icrc.org/en/publication/4498-allies-partners-and-proxies-managing-support-relationships-armed-conflict-reduce](http://www.icrc.org/en/publication/4498-allies-partners-and-proxies-managing-support-relationships-armed-conflict-reduce)。



15. 特别报告员强调，私营公司在设计、提供和实施反恐能力建设和技术援助方面发挥的作用不断扩大。它们的存在和投资增加了能力建设和技术援助不受限制的增长轨迹。她认识到，各国政府与私营公司建立了多种多样的伙伴关系，许多伙伴关系为社会带来了巨大的社会和经济效益。虽然这些公司中的许多公司本身并非以安全部署为主要目的而开发工具，但安全行为体日益发现它们的工具具有吸引力而且可以转让。<sup>11</sup> 她特别认为，应停止向人权记录一贯不佳的国家转让高风险技术，并应停止在反恐能力建设和技术援助的基础上对民间社会、政治对手和人权维护者行为体滥用反恐工具的持续模式。她提醒各国政府和私营公司它们根据国际人权法承担的人权责任，这意味着全面应尽义务，旨在确保新技术的开发和部署符合国际人权规范和标准。<sup>12</sup> 特别报告员赞同这一观点，即某些容易在反恐领域滥用的高风险技术在被纳入国家反恐能力建设或技术援助时应受到许可要求。在此，她赞同将《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排》<sup>13</sup> 和欧洲联盟理事会条例作为一个相关框架。<sup>14</sup> 该安排建立了管制两用物品出口、转让、中介和过境的共同体制度。尽管这两个框架的效力有限，但它们都提供了有用的模式和工具，以更好地监督和跟踪以反恐为幌子，向打着安全和反恐旗号、有持续、被证实侵害人权记录的国家转让高风险技术。

#### A. 长期存在的定义问题

16. 可以预见，如果提供能力建设或技术援助以打击恐怖主义或防止(暴力)极端主义为前提，则缺乏国际商定的恐怖主义定义对人权构成重大挑战。尽管就 19 项全球反恐文书达成了一致，但国际反恐条例仍然是一个规范性“黑洞”，这正是因为安全理事会在第 1373(2001)号决议和历次反恐决议中，故意未提出一贯使用的恐怖主义定义。虽然后来安全理事会在第 1566(2004)号决议中提出一个不具约束力的狭义恐怖主义定义，<sup>15</sup> 但这一定义并未明显影响国家实践，反恐怖主义委员会或反恐怖主义委员会执行局似乎也未利用这一定义影响各国限制或修正其国家恐怖主义定义。特别报告员注意到，各国在将一系列影响深远的行动，包括表达、宗教实践、集会、关系和结社(许多受国际人权法保护)界定为“恐怖主义”

<sup>11</sup> 例如见以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组关于在移民和边境管理中私营军事和安保服务对保护所有移民权利的影响的报告(A/HRC/45/9)，第 33 段；一般见第 34 至 39 段和第 58 至 61 段。

<sup>12</sup> 工商企业与人权指导原则；人权高专办，“尊重人权的企业的责任：解释性说明”，2012 年。另见欧洲联盟委员会，*ICT Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*(Luxembourg, 2013)(可查阅 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab151420-d60a-40a7-b264-adce304e138b>)。

<sup>13</sup> 《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排》，创始文件(公开文件，第一卷)和《军民两用物品和技术清单及其弹药清单》(公开文件，第二卷)。

<sup>14</sup> 欧洲联盟，2009 年 5 月 5 日理事会条例(EC)第 428/2009 号，该条例建立了共同体两用物品出口、转让、中介和过境管制制度。

<sup>15</sup> 它累积提出以下要求：(a) 意图造成死亡或严重身体伤害或劫持人质；(b) 违反现有 19 个“反恐”公约之一的罪行；(c) 目的(或“具体意图”)是在公众或一群人中引起恐怖状态，或恐吓民众，或迫使政府或国际组织采取或不采取任何行动。见 Ben Saul, “The legal black hole in United Nations counter-terrorism” (International Peace Institute, Global Observatory, 2 June 2021)。请查阅 <https://theglobalobservatory.org/2021/06/the-legal-black-hole-in-united-nations-counterterrorism/>。

时有很大的回旋余地，但须受广泛的立法和行政行动制约。虽然特别报告员提出了一个精确和严密起草的恐怖主义示范定义，<sup>16</sup> 但很少有国家采纳其限定的定义。结果是，在定义真空中提供能力建设和技术援助；从设计和实践看，这是一个“淡化”人权的宽松环境。

17. 因此，既然全球对恐怖主义的定义仍不明确，持续存在不与国家恐怖主义和(暴力)极端主义定义对抗的做法仍是常态，并且充分容忍国家滥用反恐怖主义，那么恰恰是正在进行的能力“建设”或技术援助可能远远不能被合理地视为反恐。目前存在一个严重危险，即在许多国家环境中开展能力建设和技术援助，扶持和支持压制性安全政策和做法。特别报告员在其国家访问中亲眼目睹了这种现象。因此，她对反恐背景下的能力建设和技术援助的透明度、监督、合法性和长期价值提出严重质疑。

18. 特别报告员认为，在恐怖主义的定义方面存在明显差距，而且安全理事会决议中确定的定义不明确的预备犯罪泛滥，<sup>17</sup> 这本身就对符合人权的能力建设和技术援助构成障碍。

19. 同时，在国际层面上没有提出关于暴力极端主义的商定定义。这一缺陷使各国能够采取高度侵入性、不相称和歧视性措施，产生广泛和问题严重的人权影响。特别报告员和其他人权机制已经直接处理这些法律和政策的影响。<sup>18</sup> 特别报告员认为，“极端主义”一词在具有约束力的国际法律标准中毫无依据，当作刑事法律类别使用时，与法律确定性原则相悖；因此，它本身与行使某些基本人权不相容。<sup>19</sup> 极端主义一词定义不清，并成为系统侵犯人权、特别是侵犯族裔和宗教少数群体人权的幌子，在这种情况下提供技术援助和能力建设令她深感关切。她特别强调，联合国实体和区域机构在第三国进行的能力建设和技术援助支持或以国家实践中的“极端主义”定义为前提，没有认定任何暴力行动。<sup>20</sup> 她感到震惊的是，在这种情况下正在建设的能力似乎是在国际支持和合法性的掩护下从事进一步严重侵犯人权的能力。

## B. 双边技术援助和能力建设

20. 双边反恐以及预防和打击暴力极端主义的能力建设和技术援助包括遍布全球的大量方案、做法和工作。由于可用资源有限，特别报告员无法对所有此类方案和做法进行全球评估，<sup>21</sup> 而是应对这些工作为促进和保护人权带来的广泛机遇和挑战。她指出，国家之间双边提供的反恐支助或方案拟订极其不透明。对一些

<sup>16</sup> E/CN.4/2006/98，第 26-50 和 72 段。

<sup>17</sup> 例如安全理事会第 1373(2001)号决议，第 2(e)段；第 1566(2004)号决议，第 2 段；第 2178(2014)号决议，第 6 段；另见 A/HRC/40/52，第 19 和 34 段。

<sup>18</sup> 例如见 A/HRC/40/52、A/HRC/31/65 和 A/HRC/33/29。

<sup>19</sup> A/HRC/43/46/Add.1，第 15 段。

<sup>20</sup> A/HRC/43/46/Add.1。

<sup>21</sup> 例如包括通过传统军事机构，如北大西洋公约组织(北约)。见 [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_77646.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm)。

国家而言，指定某些能力建设属于反恐领域涉及在国内启动更大程度的监督，这是受欢迎的；<sup>22</sup> 一些国家的法律制度阻止将国家预算用于某些类型的能力建设项目；<sup>23</sup> 一些国家将反恐能力建设纳入一般方案拟订，包括但不限于发展，使其分类和评估特别不透明。<sup>24</sup>

21. 双边反恐能力建设和技术援助伴随着巨大的人权和法治风险。如果援助的目的是以捐助者或提供者自己的方向影响外国法律文化，和/或以符合捐助者外交政策和安全需要的方式影响受援者的法律，则存在着不适当法律移植的重大风险。这些要求可能是为了破坏或限制基本人权的行使，或在国内提供使其行使边缘化的基础。值得注意的是，重要的反恐能力建设是通过传统的双边关系加以利用的，包括以先前殖民和安全纠葛历史为前提的双边关系。<sup>25</sup>

22. 如果以一般能力建设、性别平等或增强妇女权能、青年参与<sup>26</sup> 或其他此类术语为幌子，提供基于安全的反恐援助，或近年来更明显的预防和打击暴力极端主义的援助，<sup>27</sup> 则显然存在风险。事实上，这些努力中有许多是由捐助者或提供者的安全需要所驱动，往往起到使民间社会和其他利益攸关方边缘化的作用，以避免暴露捐助者的来源、基础或意识形态。这种形式的能力建设和技术援助涉及某些团体和个人以及许多情况下历史上被边缘化社区的商品化。这些做法破坏了社区和个人充分和透明地参与有意义、参与性的地方能力建设所带来的信任。<sup>28</sup> 有效的安全不能绕过或利用受影响的社区。<sup>29</sup> 特别报告员经常听到一些国家问为什么能力建设不起作用。她认为答案在于缺乏与当地人有意义和持续的关系。切实建立信任比较缓慢，需要捐助者更多的风险和投资，但最后是让社区和个人长

<sup>22</sup> 见美国《莱希法》，鉴于关于严重侵犯人权的可靠信息，禁止向外国军事单位提供军事训练/其他援助。见《美国联邦法典》，第 10 编，第 362 节；第 22 编，第 2378d 段；英国 2019 年法定文件，第 573 号，《2019 年反恐怖主义(国际制裁)(欧盟退出)条例》，第 5 部分，条例 23；加拿大，《联合国法和特别经济措施法》。

<sup>23</sup> 见国际危机组织，“Averting an ISIS resurgence in Iraq and Syria” (2019 年 10 月 11 日)。可查阅 [www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/207-averting-isis-resurgence-iraq-and-syria](http://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/207-averting-isis-resurgence-iraq-and-syria)。

<sup>24</sup> 雅加达执法合作中心。见 [www.devex.com/organizations/jakarta-centre-for-law-enforcement-cooperation-foundation-jelec-61148](http://www.devex.com/organizations/jakarta-centre-for-law-enforcement-cooperation-foundation-jelec-61148)(印度尼西亚国家警察和澳大利亚联邦警察反恐培训和能力建设+)，2004 年巴厘岛爆炸案后成立。见 [www.jstor.org/stable/resrep04111](http://www.jstor.org/stable/resrep04111)。

<sup>25</sup> 见 F.Alzubairi, *Colonialism, Neo-Colonialism, and Anti-Terrorism Law in the Arab World* (Cambridge, Cambridge University Press, United Kingdom, 2019)。

<sup>26</sup> 注意到联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)实施的青年方案。见 <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/youth/project/about>；<https://en.unesco.org/preventingviolentextremism>。

<sup>27</sup> 例如见美国国际开发署(美援署)通过发展援助打击暴力极端主义的政策。可查阅 [www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID-publication-Policy-for-Countering-Violent-Extremism-through-Development-Assistance-April2020.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID-publication-Policy-for-Countering-Violent-Extremism-through-Development-Assistance-April2020.pdf)；体育与人权(见 <https://cfnhri.org/human-rights-topics/sport-and-human-rights/>)。

<sup>28</sup> 见 [www.saferworld.org.uk/resources/publications/806-community-security-handbook](http://www.saferworld.org.uk/resources/publications/806-community-security-handbook)。

<sup>29</sup> A/75/729 和 A/75/729/Corr.1，第 34 段。



期参与的唯一符合人权的有效手段。<sup>30</sup> 除了不披露的明显道德关切之外，这种能力建设模式还充满了滥用风险，在某些情况下使参与者面临更大的脆弱性和风险，而且原则上损害了参与此类方案的人的自主权和尊严。在持续维持和平的过程中，从社区参与以及在联合国内部促进和保护人权方面吸取的经验教训与这种根深蒂固的家长式能力建设形式背道而驰，需要妇女和青年更深入的理解、尊重、连贯和灵活的参与和切实参加。<sup>31</sup> 显而易见，如果捐助国没有强大或制度化的人权文化，没有人权或“淡化”人权的印记将不断转化为在第三国提供能力建设和技术援助。如果受援国治理薄弱，缺乏透明度并长期存在法治缺陷，则反恐能力建设和技术援助可能会令人遗憾地加深而不是改变这些模式。

23. 一些国家将其能力建设和技术援助建立在与外国伙伴的“伙伴关系”模式为的基础上。<sup>32</sup> 这类方案在政府计划中的具体位置对其人权内容和监督可能很重要。令人遗憾的是，在一些管辖区，反恐能力建设和援助将设在国防部等政府部门，这些部门在人权监督方面获得明确豁免或不在此列。<sup>33</sup> 特别报告员认为，这些例外规定对于在第三国建立有效的反恐做法是短视的，恰恰因为缺乏人权整合和监督，构成了一个结构性弱点，使这些方案的效力和战略意义降低，更不被它们旨在支持的社区所接受。<sup>34</sup>

24. 特别报告员强调，通过对双边反恐能力建设和技术援助的剖析，新技术的供应令人不安，包括但不限于生物识别数据收集和应用程序接口以及旅客姓名记录基础设施能力。<sup>35</sup> 她指出，包括人权事务委员会在内的其他人权行动体也有同样的关切。<sup>36</sup> 她申明，这些技术本身具有高风险的，对从生命权到隐私权等一系列

<sup>30</sup> 见保护冲突中平民组织，“Having their Say: Guidelines for Involving Local Civil Society in the Planning, Design, Implementation, and Evaluation of U.S. Security Assistance and Cooperation” (2020)。

<sup>31</sup> 见《联合国建设和平和保持和平的社区参与准则》(2020年8月)。

<sup>32</sup> 美援署，“The Development Response to Violent Extremism and Insurgency Policy”，September 2011, p. 3; 欧洲议会, Revised European Union Approach to Security and Development Funding, June 2021, p. 1(可查阅 [www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-foreign-affairs-afet/file-revised-eu-approach-to-security-and-development-funding](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-foreign-affairs-afet/file-revised-eu-approach-to-security-and-development-funding))。

<sup>33</sup> 美国国防部培训和装备外国安全部队方案不受《对外援助法》有关人权条款的约束，和/或基本上独立于美国国务卿运作。

<sup>34</sup> 联合国开发计划署(开发署)，《通往非洲极端主义之路：招募的驱动力、激励措施和临界点》(2017年)，第3和6页。

<sup>35</sup> 特别报告员着重说明用于收集、处理和分析生物识别数据的不断扩大的技术，此类数据的类别日益增多，包括指纹、DNA、面部分析，以及其他生物和行为生物识别技术，包括步态和声音识别；承认其他新技术的相关性，如人工智能、综合数据平台、区块链、3D打印等；注意到安全理事会第2396(2017)号决议第15段要求各国负责任地采用生物识别数据工具。

<sup>36</sup> CCPR/C/ITA/CO/6, 第36段。人权委员会呼吁缔约国采取措施，确保其管辖下的所有公司，如技术公司，在国外开展业务时尊重人权标准。提醒缔约国对私人行为体的监管职能，确认《公约》的跨国适用性，即使公司在国外开展活动也是如此；CCPR/C/131/D/3163/2018, 第7.3至8段。

基本人权都有广泛影响。<sup>37</sup> 特别报告员认为，能力建设和技术援助必须与强有力人权保护的存在和建立齐头并进，这些保护已经植入受援国体制。人权保护必须发挥作用，监督收集、储存、使用和转让按照国际人权法标准收集的数据。如果没有这种保护，新技术方面的能力建设和技术援助将不符合人权，而且不应该进行。她深为关切地注意到，在 COVID-19 大流行期间，许多此类技术在没有充分保障或监督的情况下被改变用途，导致保健服务的证券化，对弱势和边缘化社区的影响尤其不同。<sup>38</sup>

25. 符合人权的双边反恐能力建设和技术援助需要：(a) 明确的做法，只支持以符合国际法的国家恐怖主义和暴力极端主义定义为前提的能力建设和技术援助；(b) 在设计、交付和实施过程中与国家以下各级社区组织和利益攸关方持续协商并让其参与；(c) 一贯和透明地利用援助和能力建设的条件；(d) 明确的红线，要求拒绝支持滥用安全和反恐能力严重和持续侵犯人权的外国伙伴；(e) 拒绝支持对人权维护者、少数民族、民间社会行为体以及根据国际法行使受保护的表达、集会、宗教实践和参与公共事务的人权的人采取反恐措施的国家；(f) 在能力建设和技术援助进程的每个阶段，包括设计、交付、执行和评估，都进行基于人权的风险评估和缓解规划；(g) 授权进行有意义和有实效的监督，包括对提供国和受援国的能力建设和技术援助进行财务审计；(h) 在发生侵犯人权行为时，有能力提供有意义的补救。<sup>39</sup>

### 三. 多边和区域能力建设和技术援助

26. 特别报告员承认，区域集体参与具有重大优势，包括原则上这些实体可以比双边做法更好地防范人权风险，因为双边做法可能在政治上不一致，并由各种其他(非安全和非人权)利益支撑。区域参与在《联合国全球反恐战略》<sup>40</sup> 中得到更大关注，并被视为进一步提高会员国能力和技术水平的重要渠道。特别报告员肯定了区域机构的信誉和声誉的重要性及其在打击恐怖主义和促进人权方面的重要作用。

27. 大多数区域组织向其成员国和第三国提供反恐能力建设和技术援助支持。这些干预措施具有多重目标，与战略、政治、经济和法律要求相互交织，被视为除其他外有助于预防和打击恐怖主义、结束或管理暴力冲突，并为发展、善政和加强法治奠定基础。与此同时，许多多边组织提供广泛的反恐能力建设和技术援助，但往往缺乏广泛的人权基础。<sup>41</sup> 特别报告员注意到，反恐干预往往是在复杂的冲

<sup>37</sup> 见 Krisztina Huszti-Orbán and Fionnuala Ní Aoláin, “Use of biometric data to identify terrorists: best practice or risky business?” (Human Rights Center, University of Minnesota Law School, 2020).

<sup>38</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E)。

<sup>39</sup> 积极做法的一个实例包括“联合国海外安全和司法援助人权指南”。

<sup>40</sup> 大会第 75/291 号决议，第 82 段。

<sup>41</sup> 例如，全球反恐论坛([www.thegctf.org](http://www.thegctf.org))。特别报告员注意到设立了分支机构，例如，希达亚中心开展打击暴力极端主义的工作，特别是为此支持各国政府制定国家行动计划；提供反恐相关培训的国际司法和法治研究所。这两个机构都没有与负责反恐领域人权能力的实体(特别报告员和人权高专办)建立持续的关系，而且民间社会的参与似乎有限。特别报告员不知道是否对其工作进行了任何基于人权、或任何独立和有利的监测和评价。

突环境和脆弱形势下进行的,由于一些领域的缺陷,即治理薄弱、缺乏体制保障、反腐不力,<sup>42</sup> 民众持续不满。她注意到,在反恐能力建设和技术援助领域,长期以来忽视将人权纳入主流,监督微乎其微,缺乏充分或有效的监测和评估,导致形成了有罪不罚、治理失败和民间社会持续边缘化的基本结构。她注意到,对文职民主监督的投资微不足道,而这种监督对于防止滥用反恐能力至关重要。<sup>43</sup> 她感到遗憾的是,反恐部门的能力建设和技术援助似乎集中于在技术层面取得“胜利”,而不是采取长期办法,解决根深蒂固的法治、治理、透明度和问责方面的缺陷,而这些缺陷是助长恐怖主义的核心条件。单一重点和一次性干预的一贯模式显而易见。<sup>44</sup>

28. 欧洲联盟拥有丰富的资源工具包,用于支持第三国管理或减轻恐怖主义威胁。特别报告员积极肯定欧洲联盟广泛参与人权讨论,并在其能力建设和技术援助的框架和授权中援引人权标准。在欧洲反恐能力建设和技术援助的政策表述中,有一些积极纳入人权的良好范例。<sup>45</sup> 例如,欧洲联盟承诺确保地方在反恐能力建设中的自主权,推动建设旨在支持当地专业知识的可持续模式,以此为基石向第三国提供支持。<sup>46</sup> 欧洲联盟外部反恐能力建设主要包括安全部门改革、改善安全提供者的治理、支持边境管理、加强第三国武装部队和培训执法行为体。欧洲联盟多方位援助的其他方面包括为防止资助恐怖主义提供技术支持,并实施各种打击激进化和暴力极端主义的项目。她鼓励持续关注将政策转化为当地实践。

29. 近年来,欧洲联盟通过提供培训和装备等方式,增加对伙伴国安全行为体的支持。<sup>47</sup> 特别报告员指出,将对广义稳定与和平努力的支持从反恐行动中分离出来可能具有挑战性,强调从方法上看,反恐能力建设和技术援助往往很难与其他在宏观和微观层面相互交织的活动相分离,从而使得准确“计算”能力建设和技术援助的规模变得困难。这在当地造成混乱,特别是当“强硬”或聚焦军事的反恐能力建设与发展、建设和平和法治努力混为一谈时,以明显和消极的方式损害

<sup>42</sup> 见 Government Defence Integrity Index。可查阅 <https://ti-defence.org/gdi/>。

<sup>43</sup> 见 Transparency International, “The missing element: addressing corruption through security sector reform in West Africa” (2020)。

<sup>44</sup> 例如见非洲安全部门网络和日内瓦民主管制武装力量中心, “Security Sector Governance and Reform in Africa,” 非洲安全部门治理和改革学习实验室编写的背景文件(2016年4月)。

<sup>45</sup> 见 European Union, Joint communication on elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform, 2016, pp. 2 and 5(可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0031&from=EN>); Council conclusions on EU-wide strategic framework to support security sector reform, para. 3 (可查阅 [www.consilium.europa.eu/media/24227/ssr-st13998en16.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/24227/ssr-st13998en16.pdf))。

<sup>46</sup> 见 [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635525/EPRS\\_BRI\(2019\)635525\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635525/EPRS_BRI(2019)635525_EN.pdf)。

<sup>47</sup> “Capacity-building of military actors in support of development and security for development”, the establishment of the European Peace Facility financing external activities with military and defence implications, European Union Trust Fund; 见 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security_en) and [https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/apf\\_annual\\_report\\_2019\\_en.pdf](https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/apf_annual_report_2019_en.pdf)。

了后者的中立性。她感到关切的是，在这方面广泛使用的“稳定”一词缺乏明确定义，当该词与反恐努力结合在一起时，没有区分为所有社会成员建立安全和享有权利社会的广义概念与支持和维持安全部门和精英政治行为体的军事化安全。

30. 特别报告员警告说，欧洲联盟在反恐和稳定领域与第三国武装部队和安全部门接触，使这种支持更可能被用于更多地暴力侵害平民、持续侵犯人权、导致有罪不罚和助长腐败。最近通过建立欧洲和平基金“培训和装备”第三国军队包括提供武器的动向引起了民间社会和人道主义行为体的关注。<sup>48</sup> 特别报告员也有同样的担忧。她注意到，在反恐和稳定冲突领域提供“培训和装备”的同时，还呼吁建立一个平民投诉机制，并申明在这些情况下，注重问责的机构具有额外价值。鉴于个人在受到腐败或侵犯人权援助做法伤害时无法诉诸现有问责机制，有必要落实具体机制，追究安全伙伴在反恐方面的责任。<sup>49</sup>

31. 法治需求得不到满足和人权受到侵犯的情况会推动冲突、暴力极端主义和恐怖主义形成持续循环。反恐能力建设和技术援助如果助长这种局面，其实际效果会适得其反。认识到促进第三国司法和安全的积极价值，同时需要在加强问责制、透明度和人权方面做到平衡，以确保能力建设和技术援助不会直接或间接导致侵犯人权或违反人道法。此外，一旦确定侵犯人权的风险或认知，就必须严格执行强有力的缓解措施。特别报告员告诫，不要使用淡化“低”风险侵犯人权和伤害行为影响的管理分类，指出这种分类往往会系统地低估与反恐相关的侵犯人权行为的代价。总体而言，缓解做法似乎主要通过保证、游说和陈述、人权培训、数据监测、报告或通过平行领域提供其他援助或能力项目进行“平衡”加以解决。特别报告员表示关切的是，缺乏严格、一贯适用的监督和问责机制。滥用能力建设和技术援助会破坏法治，侵犯个人和社区的人权，损害有效的反恐，造成不信任，损毁信誉和声誉，削弱预防暴力的长期努力。确保能力建设和技术援助不破坏最初提供这些援助所依托的价值观，符合各国在经济、政治和安全方面的利益。

32. 在美洲，美洲国家组织(美洲组织)大会于 1999 年成立了美洲反恐怖主义委员会，这是美洲组织子实体，以促进成员国在预防和打击恐怖主义方面的协调。<sup>50</sup> 该委员会正式承诺按照《美洲组织宪章》的原则促进合作和对话，尊重法治和国际法。该委员会在以下领域提供技术援助：网络安全、边境管制、供应链安全、货物和集装箱安全、旅游安全、大规模毁灭性武器和一般反恐政策援助，包括监管恐怖主义资金状况。<sup>51</sup> 美洲反恐怖主义委员会的能力建设主要侧重于与私营部

<sup>48</sup> 联合声明，送交欧洲联盟外交事务委员会。可查阅 [www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/917-joint-statement-a5billion-european-apeacea-facility-risks-fuelling-conflict-and-human-rights-violations-around-the-world](http://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/917-joint-statement-a5billion-european-apeacea-facility-risks-fuelling-conflict-and-human-rights-violations-around-the-world)。

<sup>49</sup> 具体而言，因对第三国安全行为体的支持而受到直接影响的个人不属于欧洲联盟成员，直接向欧洲联盟包括欧洲联盟法院提出问题的途径有限。欧洲议会政府对政府间援助的监督有限，欧洲监察员不能接受非欧盟公民的投诉。

<sup>50</sup> 符合《美洲国家组织宪章》和《美洲国家反恐怖主义公约》。美洲反恐怖主义委员会根据《预防、打击、消除恐怖主义利马宣言》行使职能。

<sup>51</sup> 值得注意的是，此类援助的资金来自该区域以外的第三国，例如加拿大、爱沙尼亚、荷兰、西班牙、联合王国和美国等国政府提供了援助，私营部门也提供了财政和实物捐助。



门进行实质性合作的培训。<sup>52</sup> 令人遗憾的是，该委员会的年度报告和书面产出显示，在其能力建设和技术援助工作中对人权标准和原则的适用有限，<sup>53</sup> 虽然强调与联合国和全球反恐机构的接触，但似乎没有与一直从事反恐工作的联合国人权实体建立系统的关系。<sup>54</sup>

33. 例如，特别报告员注意到，2019 年建立了美洲反恐网络，以便在面临恐怖主义威胁的情况下进行高效安全的信息交流。<sup>55</sup> 她指出，她分析了该区域的多项国家反恐立法规定，<sup>56</sup> 发现这些规定在人权方面存在重大缺漏，因此，扩大信息交流但没有适当注意保护个人权利，包括但不限于保护个人在数据使用、存储、传输和共享方面的权利，这令人深感遗憾。此外，鉴于美洲人权保护体系在人权方面的优势，很失望的看到，该区域反恐实体在所报告的工作中，很少或没有与其对口人权机构和体系互动协作。特别报告员还提出了一个更广泛的长期关切问题，即该区域长期存在的突出挑战，包括发展、减贫以及打击腐败、贩毒和犯罪团伙活动的努力，将转向反恐管理这个被认定为容易的“解决办法”，并指出这种想法考虑不周全，会在法治、治理、合法性和人权方面带来长期问题。反恐能力建设和技术援助可在该区域发挥适当作用，但必须继续根据该区域实际面临的真正恐怖主义威胁进行具体和专门的调整，而不是采取投机性或机会性方式，通过反恐“完成其他工作”。

34. 东南亚国家联盟(东盟)参与反恐能力建设的时间早于 2001 年 9 月 11 日的恐怖袭击(“9/11”)。具体而言，东盟于 1997 年通过了《关于跨国犯罪问题的宣言》，并于 1999 年通过了《东盟行动计划》。除其他外，2001 年通过的《东盟反恐联合行动宣言》证明其在区域层面参与反恐工作。<sup>57</sup> 区域反恐能力建设的重点是增强东盟成员国调查、发现、监测和报告恐怖主义行为的现有能力，提高打击资助恐怖主义行为的能力，提供多个领域的培训，<sup>58</sup> 成立国家协调中心，为主要安全利益攸关方举办讲习班，并开展区域外合作。遗憾的是，在阐明反恐必要性和进程时人权义务似乎微不足道。鉴于上述将人权标准和程序纳入能力建设和技术援助的长期益处，该区域组织必须推动人权和民间社会包容的进一步主流化。

<sup>52</sup> 特别报告员赞赏地注意到一些与性别有关的能力建设。例如见 2019 年美洲国家组织“Cyberwomen Challenge”活动，加强妇女在网络安全领域的技术技能；并将妇女的声音纳入海上安全领域(见 [www.oas.org/en/sms/cicte/prog-maritime-security.asp](http://www.oas.org/en/sms/cicte/prog-maritime-security.asp))。

<sup>53</sup> 见 [www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp](http://www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp)。

<sup>54</sup> 根据《美洲国家组织宪章》第 91(f)条、《美洲反恐怖主义委员会章程》第 17(h)条及其议事规则第 11(e)条的规定提交报告。

<sup>55</sup> 该方案由美国资助。见美洲国家组织新闻稿，[www.oas.org/en/media\\_center/press\\_release.asp?sCodigo=E-077/19](http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-077/19)。

<sup>56</sup> 各国对立法和政策的评论意见(OL NIC 3/2020、OL PER 3/2020、BRA 6/2021)。可查阅 [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx)。

<sup>57</sup> 第七次东盟峰会，2001 年 11 月 5 日，文莱达鲁萨兰国。

<sup>58</sup> 包括软目标保护和边境安全。



35. 上海合作组织由 6 个国家于 2001 年成立，<sup>59</sup> 包括观察员国和对话伙伴，重点包括促进经济合作、共同打击宗教极端主义活动和跨国犯罪，并倡导一套管理国际关系的原则。该组织参与应对恐怖主义、分裂主义和极端主义的技术援助工作。<sup>60</sup> 特别报告员强调，该组织的定义框架缺乏对人权的关注，特别是其创始法律文件中对极端主义和恐怖主义的定义缺乏法律确定性和精确性，而且在实践中这些概念之间存在严重的模糊不清。<sup>61</sup> 该组织没有直接向其成员国提供技术援助，但鼓励各个成员国之间提供这种援助。她强烈鼓励审查和修订与极端主义和反恐有关的措辞和定义，以确保法律上的准确性，并与规范反恐的国际法保持一致。

36. 必须将区域机构的独特优势和能力纳入能力建设和技术援助的主流，区域机构必须始终如一地应对可能存在的毫无成效、适得其反的行动以及勾结国家侵犯人权的行为。鉴于更广泛的发展援助、调解、解除武装、解决冲突和区域稳定努力可能因与侵犯人权和法治的反恐活动在同一区域运作或相互重叠而被搁置、丧失合法性或随着时间的推移效力降低，并被受益社区和盟友整体负面看待，多个区域实体面临严重风险。<sup>62</sup>

#### 四. 联合国在反恐及预防和打击暴力极端主义方面的能力建设和技术援助

37. 特别报告员一直报告称，在更广泛的联合国架构和议程中，反恐政策和方案拟订的议程和存在不断扩大。<sup>63</sup> 她承认联合国对国际和平与安全威胁作出综合有效反应的价值、打击恐怖主义的作用以及联合国各实体之间合作和信息共享的重要性。她肯定反恐怖主义办公室的重要工作及其为使本组织在这一领域的工作具有协调性、一致性、有效性和透明度所做的努力。<sup>64</sup> 尽管如此，她提出了如下重大关切：联合国反恐架构空前扩大、联合国反恐中人权边缘化和资源不足以及对联合国反恐活动缺乏有意义的监测和评价，特别是未能确定和补救人权方面的负面影响。

38. 在这方面，对《联合国全球反恐战略》的评估显示，其第四支柱存在严重的结构和政策缺陷。秘书长在最近提交大会的报告(A/75/729)中强调，“迫切需要在

<sup>59</sup> 中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。见 [http://eng.sectsco.org/about\\_sco/](http://eng.sectsco.org/about_sco/)。

<sup>60</sup> 《上海合作组织宪章》，2002 年 6 月 7 日。可查阅 <http://eng.sectsco.org/documents/>。

<sup>61</sup> 注意到《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》第 1(2)条承认，如果在国家法律框架内对恐怖主义有更广泛的法律定义，该定义将被毫无保留地接受。

<sup>62</sup> 见 A/HRC/46/54，第 5 和 97 段；安全理事会第 2531 (2020)号决议，第 2 段；A/HRC/43/76，第 12、15 和 26 段；[www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/G5-Sahel.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/G5-Sahel.aspx)。

<sup>63</sup> A/75/337，第 27 段；A/74/335，第 11 段。

<sup>64</sup> 为《联合国全球反恐战略》第七次两年度审查提供的关于人权和反恐的技术建议(大会第 72/284 号决议)，第 1 页。可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/GlobalStrategy/TechnicalRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/GlobalStrategy/TechnicalRecommendations.pdf)。

重续政治承诺和充足资源的支持下，在执行《联合国全球反恐战略》所有四大支柱过程中侧重于加强促进和保护人权与法治。”比以往更明显的是，严重的体制和资源不平等使联合国的人权主流化能力停滞不前。由于缺乏资源，在政策和方案的设计、制定、执行、监测和评价方面缺乏可用的人权方面技术专门知识。尽管有证据表明，冲突是预测恐怖主义影响的最有力因素之一，人权保护方面的不足、剥夺公民权相关的社会经济因素、法治与平等方面的缺陷等等也是如此，但仍未确定各事项的优先次序。《全球反恐战略》第七次两年度审查在人权方面取得了重大进展，<sup>65</sup> 但仍存在巨大差距，包括需要对联合国反恐工作进行资源充足的独立监督，确保会员国和联合国之间相互问责，并建立一个结果框架，以衡量联合国反恐援助的影响并评价其工作。

39. 在这方面，联合国各实体开展的反恐以及打击和预防暴力极端主义的能力建设和技术援助工作的增速和规模，尚未得到国际社会的充分认识。<sup>66</sup> 这种增速带来了机遇，但也提出了明确的问题，即联合国人权尽责调查是否以适当的速度达到了一定规模。反恐怖主义办公室负责领导和协调这项工作，<sup>67</sup> 以及由联合国各个实体单独发起、牵头、实施和监督的能力建设和技术援助。据该办公室自我报告，联合国反恐怖主义中心支持开展的能力建设工作目前包括“举办 195 次能力建设讲习班、外联活动和专家级会议，参与人数 9 698 人”，有 175 个会员国参与。<sup>68</sup> 联合国阻止恐怖分子旅行方案是一个特别值得注意的能力建设方案，该方案具有广泛的人权影响，以安全理事会第 2178(2014)号、第 2396(2017)号和第 2482(2019)号决议为正式依据。<sup>69</sup> 重要的是，特别报告员仍然无法了解该方案的运作情况，这凸显出她的关切，即是否将国际法和人权纳入国家层面的工作。在这方面，与联合国其他方案一样，特别报告员鼓励该方案的捐助方<sup>70</sup> 和管理实体推动提高透明度，并为特别报告员以及民间社会获取信息提供更大便利。在民间社会和其他行为体的公共论坛上，已经广泛传播该方案对选定国家人权的负面影响，以及缺乏缓解和保护措施的情况，随着该方案的扩大，这些关切可能只会加重。

40. 更广泛而言，特别报告员确定反恐怖主义办公室和《联合国全球契约》的能力建设和技术援助的服务模式或需求驱动办法存在问题。虽然承认联合国实体需要在资源日益受限的环境中以各种方式支持会员国，但各机构在各种情况下寻求能力建设时，仍然必须划定明确界限，因为事实表明一些机构有滥用反恐能力侵

<sup>65</sup> 见大会第 75/291 号决议。

<sup>66</sup> 《联合国全球反恐协调契约》联合项目和实体，第 2 和 3 页([www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/210604\\_ct\\_compact\\_factsheet\\_mar-apr\\_2021.pdf](http://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/210604_ct_compact_factsheet_mar-apr_2021.pdf))；联合国反恐怖主义办公室，《联合国反恐怖主义中心 2020 年年度报告》，第 78 和 79 页。可查阅 <https://www.un.org/counterterrorism/cct/publications-reports>。

<sup>67</sup> 大会第 71/291 号决议设立了反恐怖主义办公室。

<sup>68</sup> 《联合国反恐怖主义中心 2020 年年度报告》，第 14 页。

<sup>69</sup> 见 [www.un.org/cttravel/](http://www.un.org/cttravel/)。

<sup>70</sup> 该旅行方案由荷兰、欧洲联盟、美国、卡塔尔、澳大利亚、日本和印度共同资助。

犯人权史，曾有系统地以行使基本权利(表达自由、集会、参与公共事务、<sup>71</sup> 宗教言论、妇女权利)为目标，并且没有表现出采取纠正措施或追究责任的意愿。此外，当联合国向扼杀、伤害和排斥民间社会的国家提供反恐能力建设和技术援助时，必须提出根本性问题，即这种工作的价值何在，以及是否可能被用于进一步破坏受援国的问责制、透明度和治理。在这方面，履行尽责义务的必要性从未如此迫切。与此同时，特别报告员继续强调，在反恐能力建设和技术援助方面缺乏基于人权的监测和评价。她获悉，资源调动及监测和评价工作组正在根据参与反恐项目的联合国实体的共同评价和监督情况进行一种综合集成分析。她对这一迈向全面评价的新步骤表示欢迎，但指出综合集成分析不是确定和处理人权伤害或影响的适当评价工具。联合国反恐架构中仍然缺乏全面的人权评价和监督，必须作为优先事项予以解决。

41. 同时，反恐怖主义委员会在特别政治任务反恐怖主义委员会执行局的支持下，负责监测安全理事会第 1373(2001)号决议的执行情况，该决议以及其后的决议对所有联合国会员国规定了一系列与安全有关的反恐义务。除其他外，反恐怖主义委员会和反恐怖主义委员会执行局负责促进向被确定为需要支助以执行本决议和其他决议<sup>72</sup> 的国家提供反恐技术援助，<sup>73</sup> 并参与和协调国际、区域和次区域机构的反恐活动。<sup>74</sup> 特别报告员承认并注意到，反恐怖主义委员会执行局扩大了其内部人权专门知识，并拥有少数非常专业的人权法律顾问。近年来，反恐怖主义委员会执行局加深了在人权方面的参与，并与特别报告员保持建设性对话。

42. 在评价通过反恐怖主义委员会和反恐怖主义委员会执行局监测和报告程序向各国提供的人权咨询意见的性质、范围和充分性方面，一个重大挑战是，自 2006 年以来，只有一个国家公布了其报告，虽然现在通过《全球反恐协调契约》可以获得一些报告，但遗憾的是，这些报告无法公开评估。特别报告员衷心欢迎芬兰政府展现积极的透明度，公布其反恐怖主义委员会报告，这份报告为该委员会的评估程序提供了一些见解。虽然报告中对剥夺公民权使用了积极的人权措辞，但她注意到委员会报告在以下方面的态度存在一些人权缺陷：保护言论自由；<sup>75</sup> 追

<sup>71</sup> 见人权高专办，《关于切实落实参与公共事务权的准则》(2018 年)。可参阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx>。

<sup>72</sup> 2015 年《马德里指导原则》2018 年增编承认，执行第 2396(2017)号决议的要求“需要具备法律框架、技能、能力、专门知识和设备，这是[一些会员国]目前不具备的”。特别报告员强调，虽然该决议规定的相关义务将根据国际人权法正式履行，但没有明确提到任何联合国人权实体是联合国授权提供能力建设和技术援助努力的一部分。

<sup>73</sup> 2021 年，反恐怖主义委员会执行局根据任务规定协助提供技术援助——虚拟访问吉尔吉斯斯坦(4 月)、加纳(5 月)和蒙古(4 月，旅行方案)、南非(5 月)。

<sup>74</sup> Eric Rosand and others, *The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Regional and Subregional Bodies: Strengthening a Critical Partnership* (2008), p. 22.

<sup>75</sup> 反恐怖主义委员会关于对芬兰共和国后续访问的报告(2019 年 4 月 9 日至 11 日)，第 15 段。可查阅 <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/YKn+terrorismin+vastaisen+komitean+Suomea+koskeva+arviointiraportti+1.11.2019.pdf/6f290683-3f0d-47cf-6121-965807776b43/YKn+terrorismin+vastaisen+komitean+Suomea+koskeva+arviointiraportti+1.11.2019.pdf?t=1604567925974>。

溯性刑事管制；<sup>76</sup> 对引渡的过度监管；<sup>77</sup> 废除政治犯罪例外建议的法律依据不明确；<sup>78</sup> 显然超出安全理事会对资助恐怖主义行为处罚的指导范围；<sup>79</sup> 对过于广泛地将“以移民为基础的非营利组织”认定或定性为风险较高组织表示关切；<sup>80</sup> 令人担忧地没有正面提及推进人道主义豁免的情况；<sup>81</sup> 对综合数据库人权层面的思考非常有限，需要关注隐私、数据安全和监督。<sup>82</sup> 特别报告员指出，反恐怖主义委员会执行局开展“深入”进程，直接参与各国的能力建设和技术援助；该进程构成解决国家反恐实践中充分显示的严重人权缺陷的独特机会。正是由于该进程不透明而且严格依赖安全理事会决议，而没有充分考虑各国的全部国际法义务，目前尚不清楚这一进程在实践中可能会有多大的效力。此外，如本报告和其他报告以及新修订的《全球反恐战略》所重申，<sup>83</sup> 与各种独立的民间社会行为体进行非提取性的公开接触对联合国反恐工作至关重要。联合国反恐架构最近与民间社会进行了持续的积极对话，但在建立足够信任以及就民间社会参与的性质、形式和结果采取透明措施方面仍任重道远，因此，任何政策、做法和方案都可以声明让民间社会有意义地参与。必须加大努力和政治支持，承认民间社会的参与和投入为反恐监管增添的价值。

43. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)通过其预防恐怖主义处和全球反洗钱方案，一直是联合国系统内反恐能力建设和技术援助的主要提供者。<sup>84</sup> 特别报告员总体上积极看待毒品和犯罪问题办公室模式的援助，不仅在联合国各机构，而且与独立的民间社会都进行强有力的协商，以这种道德规范展现了一贯良好做法的范例。她认为，毒品和犯罪问题办公室在刑事司法和法律改革方面的长期经验，无论是一般经验还是在 9/11 事件之前通过预防恐怖主义处获得的反恐方面的经验，都是一种资产，用以确保其工作立足于法治原则，并在跨领域的国际法主要渊源和其他渊源中严格适用国际法标准。特别报告员承认在国家层面存在明显的挑战，但申明，如果能力建设和技术援助作为联合国国家工作队的一部分并在驻地协调员的领导下提供，则产生更可持续、更扎实的办法，更有可能被纳入联合国和东道国更广泛的人权、发展、和平与安全目标。最终，这会增强方案拟订的效力。她认为，毒品和犯罪问题办公室具有积极的法治和基于权利的传统，并敦促保持其对能力建设法律框架的整体办法，该办法以国际法的习

<sup>76</sup> 同上，第 19 段。

<sup>77</sup> 同上，第 22-25 段。

<sup>78</sup> 同上，第 44 段。

<sup>79</sup> 同上，第 47 段。

<sup>80</sup> 同上，第 62 段。

<sup>81</sup> 同上，第 66 段。

<sup>82</sup> 同上，第 80 段，在情报共享方面也出现了同样缺陷，见第 83 段。

<sup>83</sup> 大会第 75/291 号决议，第 10、29、44、99 和 110 段。

<sup>84</sup> 例如，在拉丁美洲，毒品和犯罪问题办公室提供了与贩毒、洗钱和反恐能力建设有关的技术援助。毒品和犯罪问题办公室与美洲反恐怖主义委员会合作，参与协助各国起草反恐立法，并帮助它们制定和维持重点突出的刑事司法系统。见 [www.files.ethz.ch/isn/91416/latin\\_america.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/91416/latin_america.pdf)。



惯渊源和主要渊源以及条约义务为基础，以符合《宪章》的安全理事会相关决议为依据，并持续承认人权义务。

44. 其他一些联合国实体实质性地参与反恐或打击恐怖主义及打击或防止暴力极端主义的能力建设和技术援助，这些实体包括但不限于国际移民组织(移民组织)、<sup>85</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、<sup>86</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)<sup>87</sup> 和联合国开发计划署(开发署)。<sup>88</sup> 特别报告员认识到，所有实体都在其任务授权范围内开展工作，并受到多种限制，包括财务和捐助方考虑等方面。对每个实体而言，在恐怖主义和极端主义的定义仍然宽泛、含糊不清和实际滥用而监督薄弱的国家环境中，能力建设和技术援助都有严重侵犯人权的风险。她强调，这给所涉及的个人和社区带来严重后果，并严重影响联合国实体的正当性和价值，这些实体的核心任务可能会被扭曲或商品化，因为所支持的持续反恐做法影响到和平与安全、可持续发展、善治、性别平等和增强妇女权能，以及整体可持续性和问责制等主要的机构核心目标。她提醒这些实体注意它们在促进和保护人权方面的独特贡献和义务，特别是在所有情况下无一例外地促进和保护最弱势群体(青年、儿童、移民、难民和寻求庇护者、族裔和宗教少数群体、妇女和女童)的权利。她鼓励在评估参与反恐、打击恐怖主义和打击或预防暴力极端主义的能力建设和技术援助的形式和规模时，谨慎行事并遵守关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽责政策的强制性要求。

45. 对所有联合国实体而言，良好做法是什么样的？特别报告员建议，这种做法包括在当地“密集”和“广泛”地落实人权。在反恐和打击恐怖主义以及打击或预防暴力极端主义领域，不遵守人权的代价不断上升，而且将更深入审查联合国实体是否在反恐和打击恐怖主义以及打击或预防暴力极端主义的能力建设和技术援助方面，没有遵守关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽责政策的要求。必须将人权视为国家的业务资产，同时对未能纳入人权的代价有必要和日益增长的认识。联合国各实体必须抵制这样一种说法，即人权是阻碍与捐助方和受援国就更多反恐问题“达成共识”的障碍。所有联合国实体都必须提高人权的可见度，同时采取基于价值观的办法提供能力建设和技术援助。对于可能以反恐为名增加侵犯人权行为、助长国家环境中有罪不罚现象的项目和参与，这些实体还必须学会说“不”。它们还必须避免联合国核心规范领域工作的证券化，尤其是旨在实现整体发展目标的可持续发展议程和保持和平议程，并通过预防促成

<sup>85</sup> Huszti-Orbán and Ní Aoláin, “Use of biometric data to identify terrorists” (见脚注 37)，第 8 和 9 页(涉及移民组织管理边界的工作)。

<sup>86</sup> 见 <https://en.unesco.org/preventingviolentextremism>。

<sup>87</sup> 见 [www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/preventing-violent-extremism](http://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/preventing-violent-extremism)。

<sup>88</sup> 例如见 A/75/729 和 A/75/729/Corr.1，第 52、53 和 64 段；开发署在全球反恐契约协调委员会会议上的声明(可查阅 [www.undp.org/speeches/global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-meeting](http://www.undp.org/speeches/global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-meeting))；一般情况另见 [www1.undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/our-focus/preventing-violent-extremism.html](http://www1.undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/our-focus/preventing-violent-extremism.html)。



和平。联合国本身必须全心全意地接受对其反恐工作的内部独立监督，以确保自身在这一高风险领域的透明度和问责。

## 五. 建议

### A. 对各国的建议

46. 按照国际法明确界定恐怖主义，确保遵守合法性、必要性和相称性原则，并废除规范“极端主义”的法律、政策和方案，因为这些法律、政策和方案在国际法和国内法中没有任何依据。这些是以符合权利的方式提供能力建设和技术援助的先决条件。

47. 按照不伤害原则，让民间社会和受影响社区作为伙伴有意义地参与能力建设和技术援助的设计、制定、执行和评价工作，并确保文职人员监督安全部门和反恐努力，这对于以符合人权的方式持续有效地提供反恐能力建设和技术援助至关重要。

48. 确保所有反恐能力建设和技术援助都纳入对各国人权记录的全面分析、范围界定和判断，评估人权风险，制定以受影响个人和社区的权利为重点的减轻风险战略，并确保纳入现有、充分、有效、迅速和适当的补救措施，这对提供有效的能力建设和技术援助至关重要。所有的“培训和装备”支助都应包括设立一个平民投诉机制。

49. 停止向人权记录一贯不佳的国家转让高风险技术，并停止长期存在的基于反恐能力建设或技术援助对民间社会、政治对手和人权维护者行为体滥用反恐工具的模式。

50. 承诺对联合国反恐架构进行独立和资源充足的监督，将其作为联合国持续的能力建设和技术援助的必要组成部分，并继续按照《联合国全球反恐战略》的建议推进这些工作。

### B. 对联合国的建议

51. 确保充分适用包括国际人权法、国际人道法和难民法在内的国际法，避免因能力建设和技术援助直接或间接损害这三个相互依存规范中的任何一个。这包括确保与联合国人权机制互动协作，包括普遍定期审议、联合国人权条约机构、人权理事会独立特别程序和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)。

52. 确保充分适用关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽责政策，将其作为支持非联合国安全部队的能力建设和技术援助的强制性要求。让驻地协调员参与这项重要的监督工作。

53. 在最高级别审议反恐领域的能力建设和技术援助对人权、和平与安全的不同影响，确保人权尽责政策的适用符合强制性要求，并包括在反恐领域特别适用该政策的适当执行措施。

54. 紧急对《联合国全球反恐协调契约》的能力建设和技术援助进行有针对性的人权影响评估。这需要联合国所有相关实体特别是人权实体的参与，并专门分析这些举措对妇女和女童人权的影响。

55. 确保将对联合国反恐架构进行独立和资源充足的监督视为新修订的《联合国全球反恐战略》要求中确定的架构措施和改革的必要组成部分。

### C. 对区域机构或多边安全组织的建议

56. 确保由区域或多边安全组织牵头的能力建设和技术援助工作以符合国际法的恐怖主义明确定义为依据，并确保在这些工作中遵守合法性、必要性和相称性原则。

57. 让民间社会和受影响社区有意义地参与进来，以充分了解次区域和地方层面举措的风险、需要和影响，并确保文职人员监督安全部门和反恐工作，这对于以符合人权的方式持续有效地开展反恐工作至关重要。

58. 确保在区域一级或多边对话中确定的所有反恐能力建设和技术援助都纳入对任何受援国履行人权承诺情况的全面分析、范围界定和判断，并评估方案拟订的人权风险，这对于纳入预防和缓解措施以及有力、充分和严格执行的补救措施至关重要。

59. 在设计、制定、执行和监督反恐以及打击恐怖主义和打击或预防暴力极端主义的能力建设和技术援助方面，保持区域人权专门知识和区域人权机构的参与和一体化。

60. 确保与普遍定期审议、联合国人权条约机构、人权理事会独立特别程序和人权高专办等联合国人权机制持续进行有意义的互动协作。

---