



人权理事会

第四十六届会议

2021年2月22日至3月19日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权反恐和打击(暴力)极端主义相关政策和实践对于妇女、女童和
家庭权利的人权影响反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰
的报告*

内容提要

反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员在本报告中讨论了反恐以及预防和打击(暴力)极端主义相关法律、政策和实践的广泛采用在全球、区域和国家各级对妇女、女童和家庭的生活造成的影响。

家庭监管与反恐之间的相互作用正在加剧，对二者均产生深远影响，并赋予国家相当重大的、前所未有的进入家庭的机会，以迄今为止原本难以想象的方式为以国家安全为名对家庭生活进行法律监管创造了可能性。多种反恐措施均产生上述影响，并对妇女和女童的人权产生特定的、明确的负面影响，给家庭的完整性和保护工作带来直接后果。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 特别报告员将性别问题主流化和关注反恐、打击暴力极端主义以及泛泛而言安全相关法律和实践的性别影响问题，确定为其工作的一项基本内容。具体而言，任务负责人在不断确定旨在打击恐怖主义的各种措施对性别和人权的影响¹，以及旨在预防或打击暴力极端主义的各种方法对性别和人权的影响²。她还曾在具体的国家报告中谈及反恐和预防暴力极端主义问题。³ 近来，任务负责人所关注的是：对公民空间施加限制所造成的具有性别取向的影响⁴；以妇女为关注重点的旨在预防和打击暴力极端主义的各种计划所存在的风险，其中包括“劫持议程”⁵；利用性别成见来促进妇女在反恐以及预防和打击暴力极端主义方面的作用这种成问题的做法⁶。本报告中，特别报告员全面概述反恐以及预防和打击暴力极端主义计划的实行对妇女和女童权利造成的影响。她具体讨论反恐和打击极端主义相关法律和实践对享有家庭生活的人权的影响⁷，包括上述实践所导致的对家庭的理解、监管和控制。

2. 特别报告员指出，为将性别视角纳入国家安全领域，已作出了重大的实质性努力。性别问题主流化已深植于促进性别平等、增强妇女权能的国际法律和架构的发展当中，且已扩及反恐监管领域，尤其是在联合国的反恐架构内——这在部分程度上是借助安全理事会的妇女与和平及安全议程⁸。这一特定进展已在任务负责人此前提交人权理事会的报告中明确阐述。⁹ 该进展与安全行为体更多地关注妇女在社会中扮演的多重角色也有关系，例如在冲突情境中，以及在恐怖组织的架构和活动中，包括联合国认定的恐怖组织。特别报告员注意到，国家安全政策已导致一系列“带有性别取向的安全危害”，即便政府已试图明确采取性别视角。¹⁰ 举例来说，当“性别”被视为“妇女”的同义词¹¹，当带有性别取向的反恐以及预防和打击暴力极端主义的方法不再虑及人权和性别平等，当性别平等被以促进

¹ 见 A/64/211。

² 举例来说，见：A/HRC/31/65；A/HRC/40/52；A/HRC/43/46。

³ A/HRC/43/46/Add.1。

⁴ 见 A/HRC/40/52。

⁵ A/HRC/43/46,第 39 至第 40 段。

⁶ A/HRC/31/65,第 52 至第 53 段。

⁷ 家庭被公认为社会的基本群体单位。作为社会的基本群体单位，根据《世界人权宣言》第十六条第(三)款、《公民及政治权利国际公约》第二十三条第一款和《经济社会文化权利国际公约》第十条第一款有权得到保护和协助。

⁸ 见安全理事会第 1325(2000)号决议。

⁹ 见 A/HRC/31/65。

¹⁰ Jayne C. Huckerby, “In harm’s way: gender and human rights in national security”, vol. 27, *Duke Journal of Gender Law & Policy* (2020).

¹¹ Fionnuala Ní Aoláin and Jayne Huckerby, “Gendering counterterrorism: how to and how not to (part II)”, *Just Security*, 3 May 2018; Emily Winterbotham and Elizabeth Pearson, “Different cities, shared stories: a five-country study challenging assumptions around Muslim women and CVE interventions”, *The Rusi Journal*.

性别平等和增强妇女权能为名利用来充当国家安全策略，以及当性别平等视角被用来以鼓励国家采取惩罚性应对措施的方式将注意力集中在女恐怖分子头上，就会产生上述危害，且往往给妇女造成比境遇相似的男子更高的性别相关代价。

3. 特别报告员借鉴消除对妇女歧视委员会所采用的性别定义，指出并确认性别的定义是：一套社会为女性和男性构建的身份、属性和角色以及社会赋予生物学差异的社会含义和文化含义，其结果是造成男女之间的等级关系以及有利于男性而不利于女性的权力和权利分配。¹² 特别报告员进一步确认了对联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)所依据之定义进行的详细诠释。上述诠释指出，此类属性、机会和关系是由社会构建并通过社会化过程习得的。¹³ 本报告主要讨论妇女和女童的经历，但特别报告员指出：男人和男童也会经历性别成见；男性气质和女性气质对这方面的作用、期待和伤害也有影响。她强调指出，性别二元制是社会构建的，不能全面涵盖性少数群体以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、酷儿和间性者经历反恐和打击(暴力)极端主义相关法律和实践影响的方式。她还反思了上述政策和实践对男女同性恋、双性恋、跨性别者、酷儿和间性者的影响。采用交叉方法思考反恐措施相关经历，会揭示出遭歧视和践踏人权的经历是如何因包括种族、族裔、宗教、能力、年龄、性倾向等等在内的其他社会身份而相互交叉并加剧的。

4. 特别报告员尤其感到关切的是，由于反恐法律和实践的直接和间接影响，妇女和女童承受着沉重的和隐性的负担。她指出，在没有全球商定的恐怖主义定义情况下，很多国家通过的关于恐怖主义的国家法律往往有违法律确定性原则。¹⁴ 很多国家将国际人权法所保护的行为刑罪化，其中包括表达自由、隐私、和平集会、宗教信仰和表达、公正审判权、离开和返回自己国家的权利以及家庭生活权。反恐领域常常被错误地视为不涉及性别问题，在其实践和后果方面均是如此。特别报告员强调指出，上述看法是错误的。她强调，反恐法律和政策，尤其是国家和国际层面正式和精英环境中的反恐法律和政策，系产生于由男性行为体主导且被性别成见灌输的空间。

5. 反恐以及预防和打击暴力极端主义的相关法律、政策和实践的实施，也同样具有性别取向。妇女过去一直难以在主导反恐执行工作的安全部门获得应有的、适当的代表性，包括警察、军队、狱警和情报部门在内。¹⁵ 在国家层面，精英安全圈依然由富裕男性主导，缺乏种族、宗教和文化上的多样性。在借助性别平等战略确保妇女在安全领域获得更多职业机会方面，已呈现出一些进展，但上述领域的绝大多数高级别职位和决策职位依然不向妇女开放，与妇女无缘。北大西洋

¹² 消除对妇女歧视委员会，第 28 号一般性建议(2010 年)；E/CN.4/1996/105，第 13 段；歧视妇女和女童问题工作组，《性别平等与性别反弹》，立场文件。

¹³ 性别平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室，《性别问题主流化：促进性别平等战略》(2002 年)；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)《性别问题主流化：实现性别平等和增强妇女和女童权能的全球战略》(2020 年)中重申。

¹⁴ 举例来说，见欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室，《关于〈打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约〉的说明》，第 3.1 至第 3.3 节(2020 年)。

¹⁵ Micah Zenko and Amelia Mae Wolf, “Leaning from behind”, *Foreign Policy*, 24 September 2015; and J. Ann Tickner, *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security* (Columbia University Press, 1993).

公约组织于 2018 年通过了一项经过修订的妇女、和平与安全政策¹⁶，目的是提高妇女在各级文职和军职岗位上的代表性。这提供了一个更加注重采取关注性别的处理方法、更加注重组织监督的积极例子。法国于 2018 年通过了一项促进妇女更多参与包括维和行动在内的和平与安全以及公共决策岗位的性别平等战略。¹⁷ 相比之下，国家安全部门的现有相关数据非常少，尽管可能存在着良好做法的实例。¹⁸ 性别代表性的提高，可对反恐法律和实践的制定、实施和监督产生重大的积极影响，包括对于妇女和女童而言。¹⁹

6. 但是，特别报告员重申，反恐机构和决策者不仅从性别和种族角度面临着严重的“多样性危机”，尤其是在最高决策级别上，而且是在体制化的歧视、讨厌女性和性别偏见文化中运转。上述文化使性别不平等和有罪不罚的文化宿弊难除，与此同时奖励一系列非常特定的传统上“男性”的特征和行为，包括技术专家知识、推崇使用武力、在道德考量问题上行事果决以及关于男性提供保护的论调。²⁰ 这为在上述空间内加强性别平等制造了复杂的现实，阻碍着各机构有效地应对危机和平等地服务于所有社群，并导致在实地将妇女工具化，而未能将其作为当之无愧的专家来重视。特别报告员承认，让某些妇女在反恐和军事机构中担任设计师和决策者，负责推动和监管国内外的反恐工作，并不是就没有问题。²¹ 让妇女（尤其是条件相似的精英妇女）加入此类机构，并不一定会使此类机构更加具备将性别视角主流化或保护各类妇女权利的条件。特别报告员突出强调了上述空间的复杂性，并告诫不要仅作为不歧视问题上取得进展的一个标志来关注性别平等问题。令人遗憾的是，一些妇女声称在上述安全框架内充当着女权主义者的喉舌，利用并盗用妇女与和平及安全议程的“安全化”版本来推进狭隘的反恐或被“安全化”的打击暴力极端主义目标。²² 正因如此，错过了必要的变革，未能认识到“安全化”处理方法所造成的具有性别取向的危害和后果及其对妇女的影响，也未能意识到反恐之国给往往与决策的权力代理人来自不同种族、族裔和宗教的妇女所造成的影响。²³

7. 特别报告员一直与妇女民间社会行为体保持接触，并从中意识到，妇女领导的民间社会组织和女性人权维护者对“安全化”的加剧和反恐以及预防和打击暴力极端主义相关法规范围的扩大所造成的后果感受尤为明显。特别报告员赞同消除

¹⁶ 北大西洋公约组织(北约)，《妇女、和平与安全变革：北约妇女、和平与安全未来愿景》(2018 年)。

¹⁷ 法国，《法国男女平等国际战略(2018-2022 年)》，第 2.3.5 节。

¹⁸ 日内瓦民主管制武装力量中心、欧安组织民主制度和人权办公室以及妇女署，《性别与安全工具包：情报与性别》(2020 年)。

¹⁹ 同上。

²⁰ S/2018/900，第 14 段。

²¹ Negar Razavi, “NatSec feminism: women security experts and the US counterterror State”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society* and International Crisis Group, “A course correction for the women, peace and security agenda” (2020).

²² 同上。

²³ 特别报告员指出，以有力的反恐措施和战略为前提的干预措施，包括情报和特种部队、无人机以及惩罚性制裁措施在内，其在使用地点对妇女造成的影响很少得到分析。同上。

对妇女歧视委员会²⁴ 和人权维护者处境问题特别报告员²⁵ 对有必要特别保护女性人权维护者的重视，包括保护其免受制定不妥、实施不当的反恐法律和实践的负面影响。近期的报告详细介绍了女性人权维护者在冲突中和冲突后国家，尤其是正在经历恐怖主义的国家 and 处在全球反恐举措风口浪尖的国家，所面临的日益严重的威胁。²⁶ 女性人权维护者因挑战发生冲突的根源，包括腐败、治理“赤字”、获得土地或资源的机会及其社会中有关家庭和性别角色的传统观念在内，正以惊人的频率成为国家行为体和非国家行为体的打击目标。²⁷ 各国在国际人权法下承担着多层次的责任，其中包括尊重、保护和促进其管辖范围内所有人的人权和提供有效补救。²⁸ 曾专门围绕人权维护者因其所开展的工作而面临侵权情事、定向打击和报复的问题详细讨论过上述责任。²⁹

8. 在受冲突影响的国家和脆弱国家，对上述代价的感受尤为明显。³⁰ 那里的妇女因暴力非国家行为体所造成的危害而备受夹击。对于暴力非国家行为体来说，不加区别地实施暴力就是其招牌。在非国家武装团体和遭禁的恐怖组织与国家争夺领土控制权和治理权的情境中，妇女和女童陷入水深火热。³¹ 特别报告员承认，恐怖主义特别不利于妇女权利的保护，恐怖主义的女性受害者面临着特定且独有的挑战。特别报告员确认，妇女因总体上的性别不平等、陈规定见以及在发生恐怖活动后对其需要、经历和脆弱之处的想当然看法而承受着特定伤害——上述想当然的看法会催生对身为恐怖主义受害者的妇女造成多层次伤害的政策和做法。特别报告员深感关切的是，非国家行为体以及被认定的恐怖组织一直将妇女和女童视为打击目标，尤其是广泛采用性暴力、强奸和性奴役来伤害妇女及其家庭。特别报告员支持为确保能根据国际法起诉性暴力行为作出的努力，³² 并欢迎旨在推进实施以幸存者为中心采取应对措施和提起诉讼的国际法标准的各种举措。³³

9. 本报告当中，特别报告员记录了性别和国家安全方针在妇女、女童、家庭、家庭生活和家庭关系问题上的交叉之处，具体讨论其人权层面和影响，并向各国提供指导和建议。³⁴

²⁴ 消除对妇女歧视委员会第 30 号一般性建议(2013 年)，第 6、第 36、第 37 和第 57(b)段。另见该委员会发表的声明，包括于 2020 年女性人权维护者国际日发出的释放包括沙特女性权利活动人士 Loujain Al-Hathloul 在内的所有被羁押的女性人权维护者的呼吁。

²⁵ A/HRC/43/51，第 28 段。

²⁶ S/2018/900，第 1 段。

²⁷ 同上，第 61 段。

²⁸ 见联大第 53/144 号决议。

²⁹ 见：人权理事会第 45/36 号决议，尤其是第 29 至第 31 段；消除对妇女歧视委员会第 71/II 号决定。

³⁰ Fionnuala Ní Aoláin and others, eds., *The Oxford Handbook of Gender and Conflict* (Oxford University Press, 2018).

³¹ A/HRC/43/51，第 28 段。

³² A/75/337，第 21 段。

³³ 举例来说，见《调查和记录冲突相关性暴力全球行为守则》草案。

³⁴ 特别报告员指出，有关性别问题的建议(不包括立足于人权的性别问题分析)来自联合国及其他实体。举例来说，见：反恐怖主义委员会执行局，《返回的外国恐怖主义战斗人员应对之策的性别层面：研究视角》(2019 年)；全球反恐论坛，《以性别问题主流化为侧重点的全球反恐论坛关于妇女与打击暴力极端主义的相关良好做法增编》(2019 年)。

二. 反恐以及预防和打击暴力极端主义相关法律和实践对妇女和女童的影响

10. 自 2001 年以来，反恐法规的规模、范围和增多速率呈指数增长。反恐法规已从边境拓展到卧室，在影响所有人权的监管框架内无处不在。扩张的反恐法规导致个人、群体和社群的家庭和私人生活出现裂痕、移位和变化，其中很多代价和伤害是未被察觉、无法看见的，部分原因在于它们是发生在“私人”领域的经历，确切地说，是因为负担系以未得到承认的方式落在妇女和女童头上。与此同时，反恐法规将健康、金融、教育相关机构和信息以及家庭作为“暴力极端主义”早发现、监测和总体预防工作的关注重点，从而将个人最私密生活的关键内容置于安全之国的监管范围内。各国在制定预防和打击暴力极端主义计划并付诸实践方面的热潮，加快了安全问题入侵私人生活的速度，并将传统上充当健康、母婴、教育和福利领域守护者的机构和专业人员置于国家安全政策的执行前沿，影响将波及数代人。值得注意的是，上述入侵、伤害以及侵犯人权情事对妇女、女童和家庭的影响并不是等效的。对某些家庭、某些妇女和某些女童的过度监管，以及某些家庭、某些妇女和某些女童在安全之国眼中的可见度，在很大程度上是沿着根深蒂固的种族、族裔和宗教界限运行的。³⁵ 对某些妇女及其家庭的重点关注，反映的是更广泛的、早已存在的断层线。上述断层线使一些社群无法享有其私生活被认定为隐私的特权。

11. 特别报告员回顾本任务授权对出于反恐目的进行监视(尤其是大规模监视)和体效应技术的掌握是如何影响隐私权进行的研究。³⁶ 她强调指出，隐私权是一项入门性权利，为享有一系列其他权利，包括为行使家庭生活权，创造条件并提供支持。特别报告员确认，新技术，尤其是新的数据收集方法，对少数群体造成的影响不可同日而语，且具有深远的性别取向。³⁷ 减轻监视工作运营负担的新技术，以及 2001 年 9 月 11 日以来在监视基础设施方面进行的投资，继续在以指数级的速度增长。国际人权法要求各国就任何干涉隐私权情事提供可明确阐述的、以证据为基础的合理理由。³⁸ 当监视系非法进行时，对个人的伤害是显而易见的，往往成为围绕权利问题开展讨论的焦点。但是，在反恐行动中，家庭和家居空间往往是监视措施的主要对象。此外，非法实行的反恐措施也呈现出针对整个家庭的行事模式，在某些情况中彻底破坏了家庭的稳定。³⁹ 因此，与嫌疑人存在关联，会直接影响到家庭及社区成员的隐私权，而且是在嫌疑人比在其他刑事司法调查情境中面临更严重的来自执法部门和社区的有罪假定的氛围中发挥着作用。举例来说，妇女会因与特定男子存在家庭或社区关联而立即被假定为嫌疑人。此外，过去二十年间，歧视性地针对穆斯林个人和社区采取反恐措施，

³⁵ 见 A/73/362。

³⁶ 见 A/69/397。

³⁷ A/HRC/44/57, 第 4 至第 9 段和第 17 段。另见: Anna Kovacs, “Informed consent - said who? A feminist perspective on principles of consent in the age of embodied data”, report for the Internet Democracy Project (2020).

³⁸ 《公民及政治权利国际公约》第十七条。另见 A/69/397, 第 28 至第 31 段。

³⁹ 见: A/75/385;

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25374>; 人权理事会第 40/113 号决定。

已直接和间接地影响到相关家庭成员的权利。大量研究揭示，广泛存在着以族裔背景、种族和宗教为基础歧视性地针对特定社区和群体错用和滥用监视相关法律的情况。⁴⁰ 这使某些形式的男性表达以毋庸置疑之态引起了执法部门及其他各方的高度关注(族裔和宗教身份起到了推波助澜的作用)，尤其是有关男性是保护者的表达。研究机构不仅发现了直接侵权情事，而且发现了监视是如何“制造恐惧并进一步加强控制和‘安全化’”⁴¹、加重伤害，并改变包容的社会风尚，使之朝着怀疑之风日盛且对仇恨言论和仇恨犯罪更加放任的方向发展。“嫌疑人群体”的建立，也在家庭内部制造了“内部嫌疑人”。家庭成员将注意力转向家庭内部，用国家的眼光看待彼此。⁴² 这是歧视性执法的一种常见结果——人们开始对自己其他自由的实现进行自我约束，包括表达自由和宗教自由在内，以避免吸引国家的注意。

12. 家庭成员在国家反恐或打击极端主义行动中被逮捕和羁押，对家庭以及家的神圣不可侵犯性产生特殊的影响。特别报告员指出，她屡屡听闻有诸如凌晨制造混乱实施逮捕⁴³ 以及在妇女和儿童家中对其采取文化上和社会上不妥之行为(包括暴露身体以及贬损家庭的信仰和结构，从而造成心理创伤和污名)等做法。她尤其知道，在安全行动不合法或搞错了的情况下，对家宅造成的损害修理速度迟缓、很少会道歉，且不提供其他补救。在实施逮捕和羁押后，被羁押人员的家人往往缺乏相关信息且不被告知逮捕的法律依据。反恐情境中经常实行隔离羁押，且引渡依然是提起恐怖主义指控情况下现行的一种令人遗憾的做法。⁴⁴ 特别报告员强调，被关押在高安全级别设施中的有年幼子女的妇女在履行母亲职能和维持家庭团结方面面临着极大的障碍。⁴⁵ 特别报告员尤其要着重指出对依然关押在古巴关塔那摩湾的 40 人的家人所造成的持续的、终生的影响。这 40 人中有很多人或是开始时未被提起指控，或是数年后才被提起指控，或是根本未被提起指控。⁴⁶ 其家庭生活权遭到无休止的侵犯。这种做法是文明社会所不应容忍的。特别报告员确认，当人们的儿子、兄弟、妻子或姐妹在因恐怖主义或极端主义指控被关押期间遭受酷刑时，身为家庭成员的他们人权也随之遭到侵犯。⁴⁷ 她着重指出了多个国家近期颁布的寻求延长恐怖主义适用刑期和在刑事判决完成后追加

⁴⁰ 举例来说，见：美利坚合众国最高法院，*Tanzin 诉 Tanvir* (592 U. S. ____ (2020))一案中的意见；或是美国联邦上诉法院第三巡回法院，*Hassan 诉纽约市*，2015 年 10 月 13 日的判决。

⁴¹ Nadera Shalhoub-Kevorkian, *Security Theology, Surveillance and the Politics of Fear* (Cambridge University Press, 2015)。

⁴² 举例来说，见：Mary J. Hickman and others, “Social cohesion and the notion of ‘suspect communities’: a study of the experiences and impacts of being ‘suspect’ for Irish communities and Muslim communities in Britain”, *Critical Studies on Terrorism*; and www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23130&LangID=E。

⁴³ A/HRC/40/52/Add.4, 第 25 段。

⁴⁴ 举例来说，见：A/HRC/WGAD/2020/41；A/HRC/WGAD/2020/6；A/HRC/WGAD/2018/39；A/HRC/WGAD/2018/30；A/HRC/WGAD/2018/2；A/HRC/WGAD/2017/78；A/HRC/WGAD/2013/10；A/HRC/13/30/Add.1, 第 145 页；E/CN.4/2005/6/Add.1, 第 23 页。

⁴⁵ 见 A/HRC/WGAD/2020/14。

⁴⁶ 见 A/HRC/13/42。另见例如：A/HRC/WGAD/2013/10；A/HRC/13/30/Add.1, 第 140 至第 145 页；E/CN.4/2005/6/Add.1, p. 23。

⁴⁷ 美国联邦上诉法院第二巡回法院，*Arar 诉 Ashcroft*, 2008 年 6 月 30 日判决。

行政制裁措施的法律所带来的长期人权后果。上述法律将对家庭关系以及家中个人的人权产生重大影响。⁴⁸

13. 打击恐怖主义融资的法律已证明对妇女权利组织有负面影响，阻碍着进行宣传倡导的公民空间、性别平等的推进和妇女的增权赋能。⁴⁹ 上述影响进而限制它们向妇女和女童提供平等和权利保护的能力。特别报告员回顾此前的详细阐述打击恐怖主义融资法律负面影响的观察结论。⁵⁰ 被视为捐助方和金融机构所面临之风险的，不仅仅是妇女民间社会工作的“小规模”，而且恰恰是因为它们的“不同声音”或者说对传统性别规范的挑战可能导致反弹，导致政府努力遏制妇女的表达和结社自由。⁵¹ 再加上关于为恐怖主义提供物质支持的法律所产生的严峻影响，运营空间可能从根本上使上述行为体的工作停滞。此外，打击恐怖主义融资的措施被以可见的方式用来就提供微薄的支持惩罚家庭成员。而在某些情况中，经济需求情况其实是政府拘留或遣返政策的结果。⁵² 包含为恐怖主义提供物质支持相关规定的打击恐怖主义融资措施以家庭提供支持的传统习俗为针对目标，削弱了家庭，并直接影响到包括儿童在内的家庭成员的经济和生活权利。值得注意的是，妇女获得信息的机会甚至可能更少，对配偶或家庭成员的活动所知有限，即使在知道的情况下也可能无法针对其行为提出异议。⁵³ 例子包括家人向阿拉伯叙利亚共和国难民营中的妇女和儿童寄小额钱款，以及在押的制裁名单内人员的亲属通过适当的政府部委向其寄钱。如下节所指出的那样，扩大采取制裁措施对资产被冻结人员的家庭成员的权利产生深远且越来越大的影响。⁵⁴

14. 过去 30 年间，制裁制度的采用在国家、区域和国际各级的实践中已变得越来越常见。⁵⁵ 制裁措施使安全理事会得以“灵活地”重新解释“国际和平与安全所面临的可为安理会采取干预行动提供合理理由的威胁，……为促进人权、恢复民主领导和推进军备控制而施加制裁措施”——这是联合国全球反恐治理工作的一个关键推动因素。⁵⁶ 在 2001 年 9 月 11 日之后的反恐领域，制裁制度已加强和扩展到了面目全新的程度。其核心原因可精确地归结于安全理事会第 1267(1999)号决议，其中要求各国冻结直接属于或间接惠及塔利班的资金及其他

⁴⁸ 见：<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25443>；和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25375>。

⁴⁹ Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, “Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security” (2017).

⁵⁰ A/64/211, 第 42 段。

⁵¹ 同上。另见 A/HRC/WGAD/2020/33。

⁵² Duke Law International Human Rights Clinic, “Families in the crosshairs: a human rights analysis of the Netherlands’ national security policy”, submission to the Special Rapporteur (2020).

⁵³ 欧安组织民主制度和人权办公室，《关于〈上海公约〉的说明》，第 69 段，其中援引联合国毒品和犯罪问题办公室《应对恐怖主义刑事司法策略中的性别层面考量手册》。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ Gavin Sullivan, *The Law of the List: UN Counterterrorism Sanctions and the Politics of Global Security Law* (Cambridge University Press, 2020)。在联合国存在的头 45 年内，仅施加了两次制裁措施[安全理事会第 232(1966)号决议(南罗得西亚)和第 418(1977)号决议(南非)]。另见欧洲联盟，《人权与民主行动计划(2020–2024 年)》，第 1.6(a)段。

⁵⁶ 同上。

经济资源。安理会第 1333(2000)号决议扩大了上述制裁制度的范围，将基地组织和与本·拉登有关联的人员纳入其中。第 2253(2015)号决议扩大了上述制度的范围，将伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)确立为打击目标。制裁措施在范围上适用于全球，在持续时间上可能是无限期的。⁵⁷ 负责执行制裁任务者一再明确地表示关切称，针对恐怖主义的制裁措施既被作为据称发生的犯罪行为所导致之结果来采取，也被作为纯粹的预防性措施来采取。⁵⁸ 制裁作为一种先发制人的法律权力发挥着作用，几乎没有切实的法律制约，监督也有限，构成行使史无前例的超国家权力。让人们遭受最具侵犯性的侵权人权情事的依据秘而不宣；数据主要由情报部门收集，而多数情报部门是在无独立监督的情况下运转；就联合国和国家一级的相关程序而言，不存在针对个人的全面补救措施，尽管言辞恳切的政治声明说的完全相反。安全理事会第 2560(2020)号决议对规范制裁措施的规则和程序予以关注，令人欢迎，但并未解决围绕制裁措施的沉重的法律关切。

15. 通过多项安全理事会决议⁵⁹，建立了一套联合国基础设施，即负责管理被列入制裁名单的个人和实体“黑名单”的制裁委员会。制裁制度缺乏充分、全面的法律监督，这一直是令国家法院⁶⁰、区域法院⁶¹ 和包括本任务几位负责人在内的人权行为体关切的主题。部分程度上是为了应对上述关切，安全理事会通过了第 1904(2009)号决议，设立了监察员办公室，负责接收和审议将名字从制裁名单中删除的要求，并就上述要求提出建议。⁶² 监察员办公室历任负责人均是公认的正直奉公的法学家⁶³，但尽管他们尽最大努力在所规定的程序限制内开展工作，⁶⁴ 以法治为由列入制裁名单的问题依然令其不安。人们经常以不明确或不单立的理由成为打击目标。所提供的信息依据，一直遭到见到上述依据者的正当批评，尤

⁵⁷ 见安全理事会第 1390(2002)号决议。

⁵⁸ 根据依照有关伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织以及相关个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议建立的安理会委员会开展工作的指导原则，刑事指控或刑事定罪不是列入制裁名单的一项先决条件，因为制裁措施旨在是预防性的(第 6(d)段)。另见 A/61/267, 第 31 段。

⁵⁹ 现有 14 个正在开展工作的制裁委员会，其中包括依照以下安全理事会决议建立的委员会：第 751(1992)号决议；第 1267(1999)、第 1989(2011)和第 2253(2015)号；第 1518(2003)号决议；第 1533(2004)号决议；第 1591(2005)号决议；第 1636(2005)号决议；第 1718(2006)号决议；第 1970(2011)号决议；第 1988(2011)号决议；第 2048(2012)号决议；第 2127(2013)号决议；第 2140(2014)号决议；第 2206(2015)号决议；第 2374(2017)号决议。

⁶⁰ 大不列颠及北爱尔兰联合王国最高法院，财政部诉 Ahmed 及他人，2010 年 1 月 27 日的判决，UKSC 2。霍普勋爵在上述判决中评论称，制裁措施是一种独特的全球性法律武器，使个体嫌疑人“实际上成为国家的囚徒”，而没有任何政治上或法律上的补救；加拿大联邦法院，Abdelrazik 诉加拿大，2009 年 6 月 5 日的判决；欧洲人权法院(大审判庭)，Al-Dulimi 和蒙大纳管理公司诉瑞士(第 5809/08 号申请)，2016 年 6 月 21 日的判决。

⁶¹ 欧洲联盟法院(大审判庭)，Yassin Abdullah Kadi 和巴拉卡特国际基金会诉欧洲联盟理事会等(第 C-402/05 P 号和第 C-415/05 P 号案件并案审理)，2008 年 9 月 3 日的判决。

⁶² 安全理事会第 1989(2011)号决议对该程序进行了更新，但从正当程序角度讲，该程序并未得到实质性的改进。

⁶³ 特别报告员赞同本任务上一任负责人本·埃默森的看法，即该机制在其职能范围内尽可能公正，但尽管表面上看起来是独立的，制度本身的结构缺陷却依然存在(A/67/396, 第 34 段)。

⁶⁴ 见 www.un.org/securitycouncil/ombudsperson/approach-and-standard。

其是遭到监察员的批评。⁶⁵ 过程高度政治化，而成为打击目标的个人及其家人的权利在列入制裁名单问题的结果或审议过程中不能发挥任何切实作用。监察员办公室开展着重要而宝贵的将名字从制裁名单中删除的工作，但尽管如此，该程序无法按照国际法的规定向诉诸该程序者提供公正的程序或公正的补救。⁶⁶

16. 反恐制裁措施以及列入制裁名单对妇女、女童和家庭的影响是广泛的。制裁措施的影响远不止于对被列入名单的某个特定个人的影响。妇女若被列入制裁名单，⁶⁷ 会像男人一样经历不透明的、卡夫卡式的政治过程，对其政治、社会、经济和文化权利产生影响。后果是严重的，令人对缺乏合法性、法律上的确定性以及适度性产生根本的关切。⁶⁸ 举例来说，保住工作很困难(《经济社会文化权利国际公约》第六条)；租房或购房充满挑战，如果不是不可能的话(《世界人权宣言》第二十五条第(一)款)；旅行遭到禁止(《世界人权宣言》第十三条第(二)款)；接受经济资助会让其他人承担刑事责任，除其他外对家庭产生影响(《世界人权宣言》第十六条第(三)款)和《公民及政治权利国际公约》第二十三条第一款)；几乎不存在切实的法律补救措施(《公民及政治权利国际公约》第二条)。列入制裁名单被比作“民事死刑”。⁶⁹ 家人或配偶被列入制裁名单的妇女首当其冲受到上述诸多影响，相当重要的原因是，在很多法律制度中，或是由于家庭财政的父权制架构，她们可能无法独立地获得工作机会、资金或银行账户，也没有独立的收入来源。在妇女不能拥有财产的国家，她们无法转让被列入制裁名单的家人或配偶所持有的财产。尽管在某些情况中存在针对个人的人道主义豁免，⁷⁰ 但特别报告员发现，上述人道主义豁免从经济角度讲是不够的，且难以获得，起到的作用是加重家庭成员所承受的污名和排斥，而非缓解其境况。未向寻求对自己被列入制裁名单提出异议者提供法律上的帮助，可能对因财力不足而无法聘请法律代理、无力承担针对列入名单提出异议的艰巨任务的妇女和家庭产生尤为严重的影响。在针对联合国制裁措施进行的高级别审查所得出的报告当中，所提出的性别与妇女权利问题系以武装冲突对妇女的影响为重点，而未触及对家人或配偶被列入制裁名单的妇女所造成的负面影响。⁷¹ 特别报告员在进行国别访问时，曾直接看到过此种影响，看到过列入制裁名单给家庭造成的贫困、耻辱和脆弱性。特别报告员对她在多个国家观察到的做法深感关切。那些国家针对在本国的恐怖主义或“极端主义”相关法律之下涉嫌、被控或被定罪者制定了各自的制裁名单和制裁程序。鉴于很多国家所采用的相关定义极不透明且存在问题，在实施上也

⁶⁵ 举例来说：监察员没有对委员会当初的列入制裁名单决定进行审查的授权；在申请人所能获得的信息问题上，缺乏手段平等；监察员以及其任用条件的范围和性质(在实践中以及从合同角度讲，因为任期约为一年)缺乏正式的司法独立性；无权获得联合国通行证；尽管被正式描述为一项任务授权，但其合同条款却不如适用于具有可比性的司法职位的合同条款有利；各国未能允许监察员以经过详细论述的意见(如必要，经过删节)解释其理由充分的决定。

⁶⁶ 关切包括违反《世界人权宣言》第十条以及《公民及政治权利国际公约》第二和第十四条，且不符合《关于司法机关独立的基本原则》。

⁶⁷ 截至 2020 年 12 月 21 日，制裁名单内仅列有四名女性。见根据安全理事会第 1267(1999)、第 1989(2011)和第 2253(2015)号决议拟定和维护的制裁名单。

⁶⁸ A/61/267, 第 32 至第 37 段；A/67/396, 第 33 至第 35 段。

⁶⁹ 见 www.sueddeutsche.de/politik/dick-marty-bericht-zu-terrorlisten-zivile-todesstrafe-1.344886 (in German)，其中援引了欧洲委员会报告员 Dick Marty。

⁷⁰ 举例来说，见安全理事会第 1267(1999)号决议第 4(a)段和第 1591(2015)号决议。

⁷¹ 见 www.hlr-unsanctions.org/HLR_WG3_report_final.19.1.15.pdf。

过于激进，正在通过根本不符合国际法的广泛而具有破坏性的制裁和列入名单程序，就相关家庭成员的行为对妇女和家人实施制裁。特别报告员强调指出，在国家内部，列入制裁名单和实施制裁的程序往往被适用于合理行使其表达、集会、宗教见解和信仰以及政治参与等权利者。对家庭生活的影响是跨越代际的，是长期的。儿童直接承受着针对家中成人施加(往往是不合理、不透明地施加)的处罚和污名；年轻的家庭成员，尤其是男孩，因有家庭成员被列入制裁名单而成为安全部门骚扰和监视的对象；任务负责人知道，有可靠信息显示，用如不合作会被列入制裁名单的惩罚施加成为安全和情报部门线人的压力。

17. 特别报告员大声疾呼：在列入制裁名单的程序和过程中，法治的最基本原则遭到违反，在联合国和国家实践层面均是如此。法治“赤字”对妇女和儿童的影响尤为严重。在世界很多地方，妇女和儿童获得正义的能力遭到严重削弱。⁷² 早就应该再次对安全理事会编列制裁名单的制度进行重大改革。改革应至少以与有关独立性的说辞相符为目的，且应辅以扩大监察员的职能，并为此提供明确的法律保障。职能扩大、授权充分的监察员办公室应可对所有列入制裁名单的程序进行审查。

三. 反恐法规对家庭、家庭生活和家庭关系的影响

18. 全方位保护各种形式的家庭权利⁷³，依然是旨在保护和促进人权的国际法律框架内一项明确而复杂的议程。⁷⁴ 家庭可作为实现个人权利的一个极有意义的场所发挥作用，但也可成为就特定类型家庭而言的一个排斥之所，一个视女性权利为次要于男性权利的性别歧视之所，或是一个暴力、隐秘和压迫之所。举例来说，从历史上看，某些侵权情事，尤其是侵犯妇女和儿童权利情事，例如家庭暴力和暴力侵害妇女，被视为不在公共监管的范围之内，对其进行评论恰恰是因其发生在家宅和家庭的私密范围内。⁷⁵ 在很多地方，情况依然如此。在多种情境中，依然长期存在着以其所理解的结构或起源为基础的各种家庭排斥现象和等级关系，例如那些被视为以男性为户主的家庭、同性恋家庭，或某些情境中的西方家庭或非宗教家庭。这使一些家庭无法根据法律享有平等的救济手段和地位，越来越容易遭到国家以反恐之名进行的干预，并为家庭带来一系列污名，最终导致伤害和侵权加重。对家庭造成的影响，无论是就作为一个单位的家庭而言，还是就个体家庭成员而言，均相当重大。

19. 今天，以性别平等和不歧视为基础的评论理所当然地成为围绕该问题展开讨论的核心，正因如此，形形色色的各种家庭结构得以幸存并发展。家庭，以及“家庭生活”，依然是一个有意义的喘息之所，可在其中行使各种环境、各种社会的所有个人权利。特别报告员正是在上述充满生机、不断演进的语境中，致力于就反恐法规对家庭以及家庭生活的影响建构一幅错综复杂的画面。

⁷² 消除对妇女歧视委员会第 33 号一般性建议(2015 年)。

⁷³ 见人权理事会第 29/22 号决议。

⁷⁴ 见 A/HRC/31/37。

⁷⁵ 消除对妇女歧视委员会第 19 号一般性建议(1992 年)。

20. 随着范围的扩大，反恐已暗暗潜入了对家庭生活、家庭法律以及家庭与国家之间交集的监管之中。这是典型的反恐法规所导致的结果。在上述反恐法规中，家庭以及个体家庭成员均成为国家的关注目标。影响可以是直接经历的，例如对涉恐嫌疑人的亲属进行的审讯或打击资助恐怖主义起诉，也可以是间接经历的，例如撤销被制裁人员的公民身份或取消其福利待遇对亲属产生的影响。与此同时，“家”日益成为反恐战争的新前沿，因为国家反恐政策将某些人的家牢牢地置于其反恐视野内，而向预防和打击暴力极端主义的转变也将家庭作为监管之地、可能之地和被安全化之地明确地摆上国家议程。从外部看，反恐给家庭造成的代价并非总是显而易见，原因各异。很多国家安全政策属于通常以保密为特征的领域，例如羁押决定。很多干预措施是在地方一级采取的，所涉及的行为体是诸如青年工人和社会工作者等非典型性的国家安全利益攸关方，其决策场所和过程分散、不正式且不透明，从而难以进行切实的监督。⁷⁶ 恰恰是因为被认定为“极端分子”或“恐怖分子”或是被认定为与恐怖分子或极端分子存在关联会带来污名，家庭成员在让自己因安全行为体和反恐政策而直接或间接承受的伤害浮出水面方面，存在着极度的恐惧和极大的代价。

21. 特别报告员尤其感到关切的是，家庭结构本身正在被反恐法律和实践塑造和扭曲。⁷⁷ 影响涉及到常见的国家安全政策分析范畴以外的人权，要求在本任务之下包括隐私权、宗教或信仰自由、不歧视和平等在内的传统调查领域之外，还要关注国家的义务，例如不干涉家庭生活的义务、确保家庭内部权利平等的义务、保护和协助家庭的义务⁷⁸、与儿童作为权利持有者的地位有关的义务⁷⁹，以及与诸如继承权和性与生殖权利等其他家庭生活相关权利有关的义务。家庭所涉常规工作的三个相关层面是对“合法”婚姻、出生证明和承认公民身份以及监护权的监管。关于婚姻，特别报告员指出，在伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国以及其他受冲突影响地区，因婚姻习俗产生了具有挑战性的问题，包括与武装团体有关的强迫婚姻在内。⁸⁰ 各国未能且不愿承认其(女性)国民与和被禁或被列入制裁名单的组织有关联人员的婚姻，导致某些家庭得不到法律的承认、被排除在随家庭状况得到法律承认而产生的应享权利之外，并失去因婚姻状况而带来的经济、文化和社会地位。《世界人权宣言》第十六条确认人们有权婚嫁和成立家庭。该条的起草系专门为了强调妇女在婚姻情境中享有平等权利。有很多有组织的暴力组织，包括极右翼暴力团体在内，其成员可自由结婚，在行使婚姻权利和获得承认方面没有明显的法律障碍，从而引起对基于宗教、族裔或少数群体身份而选择性地不承认某些婚姻的关切。特别报告员确认，强迫婚姻是遭到禁止的，这一点已得到

⁷⁶ A/HRC/43/46, 第 32 段。

⁷⁷ 被犀利地称之为“家庭法版本的反恐”。见 Clive Walker, “Foreign terrorist fighters and UK counterterrorism law” in David Anderson, *The Terrorism Acts in 2015: Report of the Independent Reviewer in the Operation of the Terrorism Act 2000 and Part 1 of the Terrorism Act 2006* (United Kingdom, 2016)。

⁷⁸ 妇女署，《国际人权法中的当代“家庭”观以及对可持续发展目标的影响》(2017 年)。

⁷⁹ 见 Kristen Sanberg, “Children’s right to protection under the CRC” in Asgeir Falch-Eriksen and Elisabeth Backe-Hansen, eds., *Human Rights in Child Protection: Implications for Professional Practice and Policy* (Palgrave Macmillan, 2018)。

⁸⁰ Mara Redlich Revkin and Elizabeth Jean Wood, “The Islamic State’s Pattern of Sexual Violence: Ideology and Institutions, Policies and Practice”, *Journal of Global Security Studies*.

国际刑事法院的承认。⁸¹ 她强调指出承认婚姻的重要意义，以及国家适用《关于婚姻的同意、结婚最低年龄和婚姻登记的公约》以确保保护与婚姻有关的基本权利的重要意义。

22. 特别报告员对与被禁团体有关联者子女的出生未能得到承认感到关切。具体来说，伊黎伊斯兰国在对伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的大片领土进行事实管辖时，在那里出生了数百名儿童。由非国家武装团体颁发生“证明”，随后又得不到承认，使在哈里发统治下出生的儿童沦入“非儿童”之列⁸²，在法律上缺乏法律和社会身份，在国际法上无国籍，因而人权易于遭受最恶劣、最深远的侵犯。身份依法得到法律的承认，对于主张家庭权利必不可少。身份得不到法律承认，会造成诸多交叉伤害。个人得不到法律承认，与《世界人权宣言》第十五条所规定的人人有权享有国籍不符。承认国籍往往是切实行使家庭权利的先决条件，对于家庭团结必不可少。国家在反恐实践中以使国籍得不到承认为目的故意捣乱，构成侵犯个人权利，起着损害家庭生活权的作用。

23. 特别报告员注意到，反恐情境中剥夺公民身份的做法越来越多。⁸³ 任意剥夺公民身份违反国际法，而以反恐为名广泛采用剥夺公民身份的做法违背《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》的精神和宗旨。⁸⁴ 剥夺一名家庭成员的公民身份，会对整个家庭的完整性、功能性和脆弱性造成深远的影响。在该名家庭成员系男性户主的情况下，其身份的不确定或被递解出境可使整个家庭成为怀疑和监视对象。失去一名家庭成员，尤其是对于性别角色等级森严的家庭而言，可能导致失去收入；或者，在福利基础设施完善的国家，失去获得应享援助的权利。将一名家庭成员遣送至另一个司法管辖区，会有损父母与子女之间的关系，且正如《儿童权利公约》所承认的那样，会以多种方式限制儿童的能力和机会。剥夺公民身份可以安全为由控制和限定谁可以合法地获益于家庭成员身份，这一事实揭示出在家庭法规与安全政策之间正在形成的深层关联。想当然地认为或声称某位家庭成员已被激进化、信奉极端主义或参与或支持恐怖主义活动并据此剥夺其公民身份或移民身份，以及/或者未能保住家庭单位，会影响其所有成员的基本权利。国际公认的激进化和极端主义定义的缺失，凸显了随之产生的法律上的不确定性和发生滥权情事的可能性。

24. 特别报告员着重指出带离令、照管令和监护令的特定影响，以及正在被安全思维可疑的暗中渗透以影响个人和家庭单位最基本权利的方式左右着的家庭法院所起的作用。⁸⁵ 激进化语言和政策渗透进家庭管理和家庭法院，使家庭法与反恐法规之间可以放任地相互影响，⁸⁶ 从而将恐怖主义移出政治暴力问题领域，将其重新建构为一个家庭问题，须主要由作为母亲、女儿或妻子的妇女予以

⁸¹ 《检察官诉 Dominic Ongwen 一案中乌干达的情况》，ICC-02/04/-01/15，第 95 段。

⁸² Nadera Shalhoub-Kevorkian, *Incarcerated Childhood and the Politics of Unchilding* (Cambridge University Press, 2019)。

⁸³ 举例来说，见：the Institute on Statelessness and Inclusion Year of Action on Citizenship Stripping and the Institute's report, "The world's stateless: deprivation of nationality" (2020)。

⁸⁴ 联合王国最高法院，Begum 诉内政大臣，案件号 UKSC 2020/0158；联合国难民事务高级专员公署，《关于无国籍问题的第 5 号指导原则》。

⁸⁵ 举例来说，见 www.judiciary.uk/publications/radicalisation-cases-in-the-family-courts/。

⁸⁶ 见：A/64/211；A/HRC/WGAD/2020/33。

解决。特别报告员观察发现，以“激进化”为由采用监护令、照管令和国家照护令将儿童从母亲身边带离的情况有所增多，⁸⁷ 并注意到适用于男性以及适用于另类家庭结构的司法标准似乎有所不同，导致妇女因被认为信奉或确实信奉“极端主义”而被施加某种特定的母权惩罚。此类案件中所采用的手段包括，以父母被激进化或信奉极端主义为由让儿童成为法院的照管对象，或是以永久性或临时性照护令(或相当于照护令的命令)将儿童寄养。继在父母计划前往已被认定的冲突地区或是儿童表现出激进化迹象的情况下采取干预措施后，家庭法的介入急剧增多。⁸⁸ 诉讼程序往往涉及到特别的国家安全元素，包括实质性诉讼程序闭门进行以及采用情报部门的证据，并对个人在其最基本权利面临裁定时通常可能提出的异议加以限制。⁸⁹ 特别报告员重申她对泛泛而言极端主义相关诉讼程序和具体而言家庭法诉讼程序中利用“专家”来确定是否激进化和是否信奉极端主义的关切。⁹⁰ 她完全认同维护和保证儿童最大利益免遭身心伤害的重要意义。⁹¹ 她指出，最大利益的检验标准可能因不适当地依赖安全部门可能在此类诉讼程序中提供的(寥寥无几的)信息而遭到歪曲。鉴于在什么是激进化的问题上未达成科学共识⁹²，鉴于从文化上占主导的习俗角度(例如倾向于世俗化或是倾向于从犹太教—基督教角度可以接受的宗教做法)确定何为“良好”育儿法的做法已被公认为缺乏文化上和宗教上的敏感认识，鉴于对某些“可疑”群体进行约束是为了推进其他社会和政治议程，又鉴于历史上对家庭的干预所呈现出的具体而又偶然的方式，特别报告员就此深表关切。她得出结论认为，从极端主义和激进化角度对儿童福祉进行监管是极成问题的，须加大监督和审查力度。特别报告员承认对某些国家反恐政策和话语中对穆斯林家庭的解释特别感到不安，包括将穆斯林的家解释为危险场所，从而导致指摘、病态以及国家的过度监管。⁹³

25. 若干国家的反恐实践越来越多地包含影响家庭成员权利的行政措施。行政管控措施包括指定居所、限制离家的权利、扣押护照、限制地理活动范围、限制前往礼拜场所、禁止出现在某些人附近或禁止接触。上述措施也可能对维持家庭生活产生影响，包括与居住在海外的家庭成员的家庭生活。行政措施常常基于宽泛而模糊的标准、通常依据保密的信息，且一般来说系针对未受犯罪指控或审判者施加。切实的补救很有限，而司法监督在提供的情况下往往力度不够。⁹⁴ 上述措施系以特定人员为针对目标并对其权利造成影响，但它们对家庭成员的权利

⁸⁷ 见 Fatima Ahdash, “The interaction between family law and counter-terrorism: a critical examination of the radicalisation cases in the family courts”, *Child and Family Law Quarterly*.

⁸⁸ Rachel Taylor, “Religion as harm? Radicalisation, extremism and child protection” *Child and Family Law Quarterly* (2018).

⁸⁹ 有人认为，这种情况中此类家庭法诉讼程序“优于”刑事诉讼程序，因为其着眼点是“保护”和儿童。这种立场低估了安全化给家庭法制度造成的代价以及在合法的家庭监管名目下为某些家庭(而不为另一些家庭)创造特殊法律空间所具有的危险性。

⁹⁰ 见 A/HRC/43/46/Add.1。

⁹¹ Rozemarjin van Spaendonck, “To school or to Syria? The foreign fighter phenomenon from a children’s rights perspective” *Utrecht Law Review*.

⁹² 见 A/HRC/43/46。

⁹³ 反过来，右翼暴力极端主义和恐怖主义却在很大程度上缺失于此类监管实践当中，且通常来说不会成为家庭监管的对象。

⁹⁴ 见 A/HRC/40/52/Add.4。

造成的连带影响却未得到充分认识。上述措施不仅常常对家中儿童、配偶及其他成年人的行动和交往权利造成限制，而且还会影响所有家庭成员享有其他权利的能力，例如受教育、开展宗教活动、工作、健康权利以及其他应享的社会权利。

26. 特别报告员发现，当代国家实践中存在着“将恐怖主义家庭化”⁹⁵的问题。具体来说，就某些母亲和某些社群而言，当代母亲身份的含义正在被反恐以及预防和打击极端主义的相关法律和实践塑造着。⁹⁶ 特别报告员看到，在预防极端主义和恐怖主义情境中要求“母亲”、伴侣和妻子以高度克制、男尊女卑、剥夺权利的方式行事的论调和做法占据着主导地位。值得注意的是，“未能”妥善养育子女的母亲在其子女参与恐怖主义行为时，会被视为尤其应受谴责。“好母亲”是在预防和打击暴力极端主义计划中与安全之国合作者，⁹⁷ 即使此类计划有可能让其背负污名、被边缘化并在其所处的政治环境中成为前沿打击目标。以穆斯林母亲为针对目标、为解决其家庭中的暴力为目的的计划往往依赖于一系列有害的成见并使上述成见宿弊难除，以独特且高度倒退的方式给作为母亲的妇女施加着负担。正如此前的国别报告⁹⁸中指出的那样，实施恐怖主义袭击者的母亲遭受国家交叉式的侵扰，不仅侵犯其不受歧视和享有隐私的权利，而且从根本上长期损害其享有家庭生活的权利。母亲和妻子总是千篇一律地被与其子女或丈夫的暴力行为混为一谈。她们的家经常会成为国家侵扰性暴力搜查的目标；她们频频成为持续性的监视和骚扰对象；很少能做到于情于理承认她们也承受着痛苦和损失；她们还必须设法处理复杂而具有挑战性的家庭、社群和社会的期望。

27. 特别报告员尤其感到关切的是，在反恐和安全措施情境中，作为强化性别意识形态的措施，采用了有关家庭形态和家庭功能的倒退性的、极度男尊女卑的观点。⁹⁹ 特别报告员特别注意到，在将反恐“性别化”的背景下，主导安全领域（以及国家安全政策制定）的男性气概与解决性少数群体或另类家庭平等权利方面的失败之间存在关联。她特别注意到，联合国以及区域反恐实体使用“性别化”语言，但并未与此同时致力于解决以打击恐怖主义或极端主义为名针对性少数群体实施的侵犯人权行为。

28. 特别报告员感到关切的是，军事化、监狱化的反恐方法延伸到诸如家庭暴力监管等领域。特别报告员确认，有必要采取一种全社会方法来解决国家和非国家情境中的厌忌女性与与之相辅相成的过于推崇男性气概现象。¹⁰⁰ 她特别指出，她对越来越多的建议称预防和打击暴力极端主义应纳入“将暴力侵害妇女或实施

⁹⁵ 特别报告员就使用该表述向 Fatima Ahdash 致谢。

⁹⁶ Gargi Bhattacharyya, *Dangerous Brown Men: Exploiting Sex, Violence and Feminism in the “War on Terror”* (Zed Books, 2013).

⁹⁷ Katherine Brown, “The promise and perils of women’s participation in UK mosques: the impact of securitisation agendas on identity, gender and community”, *The British Journal of Politics and International Relations*.

⁹⁸ 见 A/HRC/40/52/Add.5。

⁹⁹ A/HRC/43/46/Add.1, 第 21 段。

¹⁰⁰ David Duriesmith, *Masculinity and New War: The Gendered Dynamics of Contemporary Armed Conflict* (Routledge, 2017).

家庭暴力之需付诸实施者的相关证据”¹⁰¹感到不安。这在概念上和实践中均有问题。以安全为引领入侵女性生活，不会对亲密伴侣暴力的有效法律制裁措施和细致社会对策起到促进作用，那些做法体现并巩固男尊女卑和崇尚男性气概现状的机构和行为体也不会。特别报告员鼓励联合国各实体避免作出肤浅的分析和制定肤浅的计划，与此同时确认，针对恐怖主义行为体和反恐行为体的多种崇尚男性气概表现，有必要采取整体着眼的应对办法。

29. 特别报告员对反恐行为体将照护部门安全化深感关切。她记录了打击和预防暴力极端主义的综合方法是如何牵涉一系列传统上直接与家庭互动的行为体，从而对家庭产生影响的。¹⁰² 除情报部门、警察及其他安全行为体外，我们现在还看到对其服务对象负有独立的职业和道德责任的青少年照护人员、社工、心理健康服务人员、教育人员以及医务人员。就其所受照护的质量而言，就被视为安全威胁而非有需求、有权利的个人和家庭所带来的污名和伤害而言，将一线照护安全化和实施干预对家庭，尤其是边缘化家庭的影响是重大的。从人权角度讲，对权利的侵犯尤其会削弱对家庭内部以及家庭之间的平等和不歧视的保障。¹⁰³ 当此种过度干预影响到来自特定族裔、宗教或种族群体的家庭时，就更有必要加强对国家行为的仔细审查。

30. 特别报告员一贯认为，将外国战斗人员及其家人从冲突地区紧急送返和遣返回国，是应对上述被关押在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内人满为患的难民营、监狱或其他地方的不人道条件中的妇女、男子和儿童所面临的复杂而危险的人权、人道主义和安全处境的唯一的符合国际法的对策。将其送返是一种综合性对策，构成积极执行安全理事会第 2178(2014)和第 2396(2017)号决议，且虑及了各国的长期安全利益。特别报告员着重强调已进行大规模送返的国家所表现出的领导力和采取的积极行动，包括哈萨克斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、突尼斯、乌兹别克斯坦和科索沃。¹⁰⁴ 她确认上述国家抱持开放态度，且哈萨克斯坦和俄罗斯联邦曾就此与其接触。难民营条件对家庭的影响是深远的。给儿童造成的人权代价是极具破坏性的。难民营的存在是人类良知之殇。

31. 特别报告员确认，已为解决恐怖主义受害者的人权问题开展了大量工作。¹⁰⁵ 但尽管如此，解决妇女和女童受害者特殊需要的国家实践中依然存在着重大差距。在冲突和创伤情境中开展的研究加深了理解，确认恐怖主义女性受害者的创伤体验和表现与男性不同，且有着不同的社会、心理和物质需要。¹⁰⁶ 针对恐怖主义女性受害者的补救措施必须解决深层的性别不平等问题。上述深层性别不平等常常让女性在从伤害中康复或是在法律和行政程序中受到公正待遇方面处于较不利境地。在很多社会中，性别成见导致人们对妇女的能力和责任感产生

¹⁰¹ Melissa Johnston and Jacqui True, “Misogyny and violent extremism: implications for preventing violent extremism”, report for UN-Women (2019).

¹⁰² 见 A/HRC/40/52/Add.5。

¹⁰³ 见妇女署，《当代“家庭”观》。

¹⁰⁴ 提及科索沃之处，应在安全理事会第 1244(1999)号决议框架内理解。

¹⁰⁵ 见联大第 72/165 号决议。

¹⁰⁶ Herbert E. Ainamani and others, “Gender differences in response to war-related trauma and posttraumatic stress disorder – a study among the Congolese refugees in Uganda”, *BMC Psychiatry*.

想当然的看法，而恐怖主义女性受害者因性别而承担的照护负担也未能得到承认。此外，在某些国家，妇女可能没有独立于与其有关联的男人之外获得资金和/或照护的法律权利，从而有损其获得补救和不受歧视的个人权利。恐怖主义女性受害者有其特有的生殖和母性需要，只能通过在法律条文和社会应享权利中采用综合方法处理恐怖主义女性受害者的生殖权利和性健康问题来予以解决。

四. 恐怖主义对促进和保护人权的影响

32. 人权理事会第 42/18 号决议请特别报告员反思恐怖主义的负面影响。¹⁰⁷ 特别报告员的初步反思所触及的是：法律的精准度问题；恐怖主义的影响相关论述中可能暗含的触及非国家行为体行为所承担的法律义务的性质问题；国家在恐怖主义受害者权利方面的法律义务问题。

33. 特别报告员认为，在恐怖主义和反恐领域中，关于享有经济、社会及文化权利问题的总体反思阐述不够充分。特别报告员回顾：《维也纳宣言和行动纲领》，包括其中承认所有人权不可分割的内容；经济、社会及文化权利委员会在强调指出各国在确保个人权利持有者享有经济、社会及文化权利问题上所负有的积极义务的性质方面所开展的重要工作¹⁰⁸；现在可以利用的有效衡量国家这方面义务履行情况的各种工具。

34. 特别报告员认为，讨论恐怖主义相关法规的入手点是多项禁止恐怖主义公约。上述公约系由各国商定，就恐怖主义行为提供了扎实的、共同商定且无可反驳的定义。¹⁰⁹ 安全理事会第 1566(2004)号决议对上述公约起了补充作用，其中就恐怖主义提供了一个总括性的定义，引导着安理会在该领域的相关规定。¹¹⁰ 特别报告员指出，相关义务系针对国家，恰恰不是针对非国家行为体。特别报告员认为，各国间就此已达成了高度共识。在这个问题上，特别报告员鼓励各国在解决恐怖主义影响时维护上述共识，持续地将关注重点放在本国明确、确切的义务上。她敦促各国避免因在界定谁是该领域法律义务主体方面犹豫不决而落入削弱人权标准和实践的陷阱。她还强烈建议各国避免模糊恐怖主义相关法规与国际人道法之间的界限。

35. 特别报告员尤其意识到，恐怖主义的影响是一个具有描述性的问题，可触及社会当中因恐怖主义行为而遭受的一系列广泛伤害。特别报告员认识到在恐怖主义所造成的挑战问题上，虚辞滥调和煽情语言是有吸引力的，但她鼓励人权理事会继续将关注重点牢牢地放在《国际人权宪章》、习惯国际法以及该领域各项公约赋予各国的具体法律义务上。特别报告员将继续就此向各国提供信息。

¹⁰⁷ A/HRC/40/52, 第 29 段。

¹⁰⁸ 见 E/1991/23, 附件三。

¹⁰⁹ 举例来说，见《关于制止非法劫持航空器的公约》。

¹¹⁰ A/HRC/16/51, 第 26 至第 28 段。

36. 特别报告员指出，多项司法判决中均强调各国负有法律义务，须采取合理而有效的措施，确保其管辖范围内和切实控制下的人们享有平安、安全和生命权，包括确保其免受恐怖主义侵害。¹¹¹ 联大第 72/246 号决议也概括阐述了上述义务。特别报告员还指出，《联合国全球反恐战略》以及多份专家报告中均强调了在反恐时奉行人权的重要意义。特别报告员认为，各国采取符合国际法的必要措施以“防止或避免此类侵权行为的实施”之义务必须是其处理恐怖主义影响问题的根本依据，这一点至关重要。

37. 特别报告员强烈鼓励各国警惕，在反恐时谨防错将恐怖主义的经济影响与各国在促进经济、社会及文化权利方面的人权义务混为一谈。特别报告员指出，因恐怖主义行为所可能造成的经济损失而将国家视为恐怖主义的首要“受害者”是没有法律依据的。在人权领域，个人永远是相关权利持有者。特别报告员强调指出，各国必须不忘上述命题。

38. 最后，特别报告员提醒各国，其在恐怖主义影响问题上的首要义务系由其其对恐怖主义受害者的人权义务界定的。特别报告员对这一点深信不疑，将在提交理事会的年度简要报告中再次谈及。¹¹²

五. 建议

A. 各国

39. 特别报告员建议各国：

(a) 在反恐以及预防和打击暴力极端主义的实践当中，切实而实质性地以符合人权、着眼于平等的方式将性别问题主流化，无歧视地加强妇女和女童的权利和应予提供的补救措施；

(b) 将性别视角充分、一致地纳入反恐法律和政策的所有领域，包括但不限于恐怖主义和极端主义罪行的定义、羁押条件、恐怖主义融资、剥夺公民身份、制裁和行政措施；

(c) 就被纳入反恐和预防暴力极端主义相关法规的包括医生、社工和教育人员在内的专业人员的职业保密及其他保密义务，制定明确而符合人权的准则；

(d) 虑及恐怖主义的妇女和女童受害者因其性别而特有的需要和权利；

(e) 在国家层面紧急解决采取制裁措施和列入制裁名单所造成的法治和人权“赤字”，因为上述“赤字”要求国家必须进行严格的审查和监督；通过普遍定期审议机制、各条约机构以及国家反恐评估进程，包括反恐怖主义委员会执行局的评估进程在内，解决滥用制裁和列入制裁名单进程来打击民间社会和行使国际法所保护之权利者的问题。应在国家执行安全理事会第 1325(2000)号决议的行动计划以及消除对妇女歧视委员会和表示要将性别问题主流化进其工作当中的联合国反恐实体的审查框架内，解决纳入制裁名单所造成的具有性别取向的影响；

¹¹¹ 见：www.icj-cij.org/en/case/131；<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58257>；<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92945>；and <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172660>。

¹¹² 见：A/HRC/20/14；A/HRC/16/51，第 24 至第 25 段。

(f) 认真审查并考虑监察员办公室及其职能，包括合同条款、职能及运转程序。从人权和法治角度讲，该办公室的职能严重不足，有必要进行改革。应解决个人权利问题，包括妇女和女童的权利问题。上述权利在所有纳入制裁名单制度中均仍未得到充分保护。解决上述“赤字”的责任应由安全理事会成员国承担；

(g) 将阿拉伯叙利亚共和国难民营和伊拉克羁押设施中的妇女和儿童遣返回国，或让其重返社会，或(在有理由提起诉讼的情况下)对其提起诉讼。从人权角度讲，这依然是紧迫的必要之举。国家必须刻不容缓履行其国际人权义务，尤其是根据《儿童权利公约》承担的义务。

B. 联合国机构

40. 特别报告员建议：

(a) 诸如反恐主义办公室和反恐主义委员会执行局等反恐实体应就其工作中的性别问题主流化采取一个明确且精准的定义。此类定义应与联合国各条约机构以及妇女署所使用的定义相符，并确保性别问题的主流化符合各国的义务，包括人权义务；

(b) 联合国实体在反恐领域的技术支持和能力建设工作，在恐怖主义给妇女和女童权利造成的负面影响问题上必须全面奉行尽职调查；联合国实体不得为打击恐怖主义和极端主义的相关法规的商品化、刻板化和/或对妇女和女童直接造成伤害推波助澜；

(c) 《联合国全球反恐协调契约》各实体必须确保将性别问题主流化切实而实际地纳入其工作，特别是确保推进妇女和女童的人权和平等。联合国各实体在反恐情境中必须妥善解决滥用反恐措施打击女性人权维护者和妇女领导的民间社会组织的问题。

C. 家庭法院和照护专业人员

41. 特别报告员建议：

(a) 涉及以极端主义为由将儿童带离、照管或由国家照护的案件应予公布，且应采取与国家在其他有争议的家庭法法规中所采取的做法一致的公开司法和透明原则；

(b) 在家庭的监管中采用情报部门的信息或诉讼形式，例如实质性诉讼程序闭门进行，在切断最基本的人际关系(即子女与父母之间的法律关系)过程中不与家庭成员的法律代理人分享信息，上述做法不符合国际法规定的保护家庭、儿童权利以及正当程序规范，应予终止。