



人权理事会

第五十七届会议

2024 年 9 月 9 日至 10 月 9 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
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

恐怖主义与人权

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

在本报告中，联合国人权事务高级专员讨论了利用行政措施打击恐怖主义的问题，重点是这些措施在多大程度上遵守国际人权法。在这方面，报告强调某些措施，如行政拘留、取缔恐怖分子、限制行动和剥夺国籍等。报告建议采取一系列立法、体制和政策措施，以确保这些行政措施在实现其所宣称的反恐目标时完全符合人权。

* 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. 本报告根据人权理事会第 51/24 号决议提交。人权理事会在该决议中重申坚决谴责一切恐怖主义行为、方法和行径。它强调，各国负有责任充分遵守其国际法义务，保护本国境内和在它们管辖下的个人免受恐怖主义行为的侵害。这些要素在联合国全球反恐战略以及安全理事会和大会的许多决议中已得到强调。

2. 在该决议中，理事会关切地注意到“损害人权和法治的措施，例如在没有拘留的法律依据和正当程序保障的情况下拘留恐怖主义行为嫌疑人，使用酷刑，非法剥夺生命权及其他人权和基本自由；敦促各国审查拘留理由，并根据国际法”。¹ 决议还强调“各国应确保与反恐措施有关的国内法律和做法尊重不歧视原则，包括废除基于种族、族裔、宗教或政治见解对组织和个人的禁令和列名，根据国际法审查关于剥夺国籍的法律，包括可预见的剥夺国籍理由和适当的程序保障”。²

3. 近年来，使用行政措施打击恐怖主义的情况显著增加。许多国家采取了诸如行政拘留、软禁、旅行限制和与刑事指控无关的控制令等做法，而另一些国家则采取了影响深远的措施，如在反恐背景下剥夺国籍，此外还将个人或实体列入所谓的监视名单，置于刑事司法系统之外。在这方面，安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会建议各国，只有“在不宜提出与恐怖主义有关的指控的情况下，才采用行政措施……作为起诉的预防性替代办法，同时确保以符合适用的国际人权法和国家立法的方式采取这些措施，并对其进行有效审查”。³

4. 本报告聚焦用行政措施反恐的情况——如行政拘留、旅行限制、剥夺国籍、将个人和实体列入恐怖分子名单等，以及这些措施对人权的影响。它审查了法律范围内的某些行政措施，并审查了在执行这些措施方面提供的实质性和程序性保障。它并不试图处理与反恐中各类行政措施有关的所有人权方面，例如与打击资助恐怖主义有关的措施，或行政措施对人道主义行动的影响。⁴ 最后，报告审议了行政措施的有效性，并在结论中建议各国确保反恐中使用的行政措施既遵守人权又有效。

5. 2024 年 2 月，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向各国以及国际、区域和政府间机构发出普通照会，并与国家人权机构和非政府组织接触，要求提供信息，为高级专员的报告提供信息。⁵ 本报告参考了利益攸关方提供的资料，以及人权高专办以往的报告、联合国人权机制的工作以及学者和从业人员的工作。

¹ 人权理事会第 51/24 号决议，第 13 段。

² 同上，第 14 段。

³ [S/2015/975](#)，第 13 和 155 段。

⁴ 关于这些事项的更多情况，见 [A/76/273](#)，第 30-38 段。

⁵ 所有利益攸关方提交的文件将在 <https://www.ohchr.org/en/terrorism/reports> 上发布。

二. 在反恐中将重点转向行政措施

A. 导言

6. 各国义务采取措施，保护其境内和受其管辖的所有人民免遭恐怖主义行为之害，包括执行安全理事会有关决议。⁶ 在刑法和行政法领域，最积极地将有关反恐的国际法律义务纳入国家规定和实践。⁷ 各国既实施了单独的行政措施，⁸ 还与刑事措施一起联合实施行政措施。⁹

7. 高级专员以前就对恐怖主义嫌疑人的刑事措施所涉的人权问题提出过关切，特别是在恐怖主义有关的罪行的定义、公平审判的保障和实施死刑方面。¹⁰ 在评估行政措施时，必须审查行政措施的使用是否加剧与刑事措施有关的现有人权问题，和/还是规避了正当程序和公平审判权以及程序保障权，因为这些权利适用于刑事程序，但不一定适用于行政措施。特别是，如果具有潜在惩罚效果的行政措施被用来代替刑法对策，避开了法律保护，如更严格的证据标准和刑事诉讼中被送上法庭者的程序性权利，这就会引起关切。¹¹

8. 虽然行政措施往往在恐怖主义罪行发生之前使用，以防止恐怖主义罪行，但刑事措施也越来越多地被用作防止恐怖主义行为的手段。刑法的预防作用本身并不是新的，也不是本身就有问题的。例如，众所周知，企图犯罪、直接和公开煽动或某些准备行为等未成熟的行为被视为有犯罪的性质，因此应受到惩罚。

9. 一些研究表明，世界各国的政策已从应对恐怖主义转向预防恐怖主义。¹² 这已将刑事制裁行为——其范围超出传统上的未遂罪行(如恐怖活动的密谋、企图

⁶ 例如，在安全理事会第 2178 (2014)号决议通过后，为遏制外国恐怖主义战斗人员构成的威胁而通过的许多法律包括行政旅行禁令和取消公民身份。例如，见 https://www.icnl.org/wp-content/uploads/civil_society_report_-_final_april_2019.pdf，第 24 页。另见科威特、墨西哥和塞尔维亚提交的材料。

⁷ Vincent-Joël Proulx, “A postmortem for international criminal law: terrorism, law and politics, and the reaffirmation of State sovereignty”, *Harvard National Security Journal*, vol. 11 (2020), p. 155.

⁸ 例如，对涉嫌策划犯罪的人实行旅行禁令，如为恐怖主义目的旅行。

⁹ 例如，在沙特阿拉伯，被判犯有恐怖主义罪的人自动被禁止旅行，期限相当于其刑期。在法国，限制行动或剥夺国籍等措施可作为对欧洲联盟反恐指令要求成员国定为刑事犯罪的罪行进行刑事定罪的结果而适用；见 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf，p. 91。另一方面，在阿拉伯联合酋长国，被认为构成恐怖主义威胁的人可被行政拘留，而不面临刑事指控。关于各国在采取行政措施方面的更多做法，见阿尔及利亚、阿塞拜疆、黎巴嫩、摩洛哥、沙特阿拉伯、突尼斯和土耳其提交的材料。

¹⁰ 见 A/HRC/45/27。

¹¹ 欧洲安全与合作组织，《在人权框架内应对“外国恐怖主义战斗人员”的威胁和挑战的指南》，见 https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/393503_2.pdf，第 47 页。

¹² 例如，欧洲联盟 2020 年反恐议程的基础是采取先发制人的反恐措施，采取预防性行动。见 Christopher Baker-Beall and Gareth Mott, “The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events”, *Global Affairs*, vol. 7, No. 5 (2021)。

和煽动)——包括进了制裁早在实施恐怖犯罪行为之前的预备和物质支持行为。¹³ 这样扩大预备犯罪,有可能导致个人因其推定意图而不是其实际行动受到惩罚。¹⁴ 例如,一些国家将为实施、策划、筹备或参与恐怖行为而旅行或企图旅行定为刑事犯罪,将恐怖主义旅行罪作为独立的罪行处理,而不要求实施进一步的行为或要求证明恐怖主义意图。¹⁵ 反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员指出,实践中已从制裁个人行为转变为通过先发制人的刑事制裁来寻求预见这些行为。¹⁶

10. 这种从犯罪后到犯罪前的转变,越来越多地要求刑法去评估将来的可能性,而不是评估某一行为是否已发生的可能性。¹⁷ 这种防范于未然的措施通常力求查明可能构成恐怖主义威胁的某些行为,并能够在有人从事具体的恐怖活动之前尽早进行干预。¹⁸

B. 反恐行政措施

11. 采取这些步骤是为了加强刑法,以监管实质性恐怖罪实施前的行为,与此同时也越来越多地诉诸行政措施,争取防止恐怖主义。虽然在反恐中使用行政措施并不新鲜,¹⁹ 但过去二十年通过了一系列国际决议,要求各国采取行动应对恐怖主义威胁。这导致越来越多地在刑事司法程序范围之外以一套行政措施的形式实施预防措施。反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员强调,各国已转向更多地使用行政措施作为管理和预防恐怖主义的法律基础,并对这些措施进行事后而不是事前的司法审查。²⁰

12. 越来越多地使用行政措施,或作为刑法的替代,或与刑法一起使用,这受到了批评,因为这些措施缺乏足够的保障和保证,包括向面临刑事起诉的个人提供

¹³ International Centre for Counter-Terrorism, “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, policy brief, available at <https://www.icct.nl/sites/default/files/2022-12/Administrative-Measures-in-Counter-Terrorism%20part%201.pdf>, p. 3.

¹⁴ Alberto Alonso Rimo, “Is prevention better than cure? The ever-increasing criminalization of acts preparatory to an offence in Spain”, *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, vol. 10, No. 1 (2021), pp. 4 and 9.

¹⁵ 见 <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2032284420971783?icid=int.sj-abstract.similar-articles.2>。

¹⁶ A/HRC/43/46, 第 25 段。

¹⁷ 例如见, Fahad Ahmad and Jeffrey Monaghan, “From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 74 (July 2020), p. 343; 以及 Tufyal Choudhury, “Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, No. 12 (2017), p. 1009。

¹⁸ Baker-Beall and Mott, “The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events”, p. 6.

¹⁹ 自从安全理事会第 1267 (1999) 号和第 1373 (2001) 号决议要求将参与与恐怖主义有关的活动的个人、实体或组织列入名单以来,行政措施一直是打击恐怖主义的一个重要工具。此外,安全理事会第 2178 (2014) 号和第 2396 (2019) 号决议促使针对外国恐怖主义战斗人员现象的刑事和非刑事司法对策激增(见国际反恐中心,“在反恐背景下扩大使用行政措施——第一部分:需要法治保障”,第 3 页)。

²⁰ A/HRC/43/46, 第 25 段。另见叙利亚人争取真相和正义组织提交的材料,第 5 页。

的保障和保证。²¹ 例如，人权机构认识到，与行政措施有关的有限保障措施，包括软禁、警察监督或扣留旅行证件，可能导致对权利的潜在滥用和不当限制。²²

三. 行政措施的定义和性质以及相应的保障措施

A. 定义

13. 反恐方面的行政措施没有普遍接受的定义。这种措施有时被称为行政或非刑事措施，往往是指一些强制性措施，这些措施可以限制一个人或实体行使某些人权，只要认为它们对国家安全构成风险的，不论是否有刑事指控。²³ 在反恐中广泛使用行政措施也可能损害法律确定性原则。国家当局布置这些措施，常常是为了设法控制来自个人的潜在风险，并在尚不可能提起刑事诉讼的情况下防止与恐怖主义有关的犯罪。这些行政措施的范围很广，在反恐中的使用也有不同。它们有非常不同的措施和目标——从阻止某人出国旅行或阻止其返回自己的国家，到软禁和行政拘留，再到限制获得或使用财政资源或特定物品，或限制与特定个人或团体接触。

14. 此外，宽泛和模糊的恐怖主义的定义，常常支撑着或者深嵌在行政措施中，可能会助长此类措施的过度广泛适用，例如机场拦截搜查权，这往往对特定群体产生不成比例的影响。²⁴ 法律权力和义务的宽泛和不精确的定义可能进一步削弱识别和质疑滥用行政权力的能力-这是程序正义的一个关键组成部分。因此，必须防止滥用行政措施和随后对人权施加不适当的限制。

B. 行政措施的性质

15. 在反恐背景下，许多行政措施本质上是预防性的，因为它们应用于防止实施潜在的恐怖行为。有些措施还与针对涉嫌犯有恐怖主义相关罪行的个人的刑事措施同时使用。据人权理事会的一些特别程序任务负责人说，这些措施“被用来争取时间，以准备刑事诉讼”。²⁵ 这些措施可能对所适用的个人的人权产生负面

²¹ 例如见 A/78/520，第 18-24 段；A/HRC/43/46，第 25 段。

²² 例如，见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/05/france-un-expert-says-new-terrorism-laws-may-undermine-fundamental-rights?LangID=E&NewsID=23130>。另见 Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: impact on fundamental rights and freedoms, available at https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf, p. 90。

²³ 国际反恐中心政策简报中也提出了类似的定义，题为“反恐背景下扩大行政措施的使用—第 1 部分：需要法治保障”，第 2 和 3 页。Bérénice Boutin 提出了另一个定义：“行政措施是一种限制性措施，目的是防止一国领土上的恐怖主义，它们由行政部门(或在其密切参与下)的决定和命令而采取，而且受到的司法审查有限”——见“反恐和保护人权的行政措施”，《安全与人权》，第 27 卷(2016 年)，第 131 页。

²⁴ Tufyal Choudhury, “Campaigning on campus: student Islamic societies and counter-terrorism”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 40, No. 12 (2017), p. 1007.

²⁵ 例如，见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/06/russia-un-experts-condemn-brazen-terrorist-attacks-dagestan>。

影响，或可能构成对某些人权的正当限制，而司法机构对这些措施的适用参与有限。还据指出，即使对行政措施进行司法审查，法院也往往听从当局的评估。²⁶

16. 扩大使用剥夺国籍、²⁷ 控制令、向警察报告的义务或旅行禁令等行政措施，可能对人权产生寒蝉效应。这类措施，无论是单独的还是集体的，也可以被定性为惩罚性的，而不仅仅是预防性的，这是由于它们的性质、意图和广泛的人权影响，即使是在行政法律框架内提出的。²⁸ 这种影响可能与适用刑法所产生的影响一样具有限制性。这尤其令人关切，因为某些行政措施的适用可能会允许规避刑事司法中使用的基本法律保障，例如禁止道听途说的证据和防止被告必须证明自己无罪的反向举证责任情况。²⁹ 在这方面，禁止酷刑委员会对越来越多地依赖“先发制人的司法”表示关切，这种司法绕过正常的刑事司法程序，赋予警察广泛的权力。³⁰

17. 例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，扩大后的安全框架越来越多地使用行政权力和行政措施来处理传统刑事司法系统之外的个人，从而为使用秘密证据提供便利，包括以国家安全为由不披露文件和信息，通过较低的证明标准和通过使用“特别律师”。³¹ 类似的关切——即对诉诸惩罚性行政措施，以在没有刑事保障的情况下扩大对个人采取行动的法律依据的关切——在其他地方也有提出。³² 对于许多没有被正式指控犯有与恐怖主义有关罪行的人，上述做法潜在地带有实际建立一个平行的司法系统的风险。

²⁶ Cyprien Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, International Centre for Counter-Terrorism policy brief, p. 10.

²⁷ 例如，见“联合国在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员关于‘在反恐背景下剥夺公民身份的人权后果，特别适用于叙利亚东北部的立场’”，可查阅 <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022-03%2FDeprivation-of-Citizenship.docx&wdOrigin=BROWSELINK>, p. 9。

²⁸ 欧洲人权法院认为，一项措施视其意图和性质，可被视为惩罚性措施。法院区分了适用于一般公众的处罚和适用于特定群体的处罚，并考虑了处罚的严重性——见 *Engel and Others v. The Netherlands*, Application Nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, judgment of 8 June 1976, Series A, No. 22。关于行政措施的惩罚性质，见 Tanya Mehra and Julie Coleman, “The role of the UN Security Council in countering terrorism and violent extremism: the limits of criminalization?” RESOLVE Network (2022), p. 11。

²⁹ Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, p. 145; Hadassa Noorda, “Regulation as punishment”, *Criminal Justice Ethics*, vol. 40, No. 2 (2021), p. 111; and Ahmad and Monaghan, “From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law”, p. 347。例如另见，关于打击恐怖主义的指令(欧盟) 2017/541：对基本权利和自由的影响。第 97 和 98 页。

³⁰ CAT/C/DEU/CO/6, 第 41 段。

³¹ 见 <https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2023/01/EUR4563472023ENGLISH.pdf>, p. 5; 另见权利与安全国际提交的材料，第 2 页；Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, pp. 132 and 133。

³² 例如，关于沙特阿拉伯，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25726>，第 17 页，以及中东和北非权利集团提交的材料，第 7 和 11 页。关于美利坚合众国，例如见马特和平、发展和人权协会提交的文件，第 4 页，以及正义委员会提交的文件，第 5 页。

C. 保障和监督

18. 行政措施的使用引起了与其适用有关的保障措施问题，包括监督问题。研究表明，大多数行政措施都可以由法院审查，但标准远低于刑事诉讼。³³ 一般而言，行政措施只有在实施之后，并应受影响个人的要求，才予以审查。在这些程序中，证据是根据较低的门槛来考虑的，例如概率平衡。³⁴ 这反过来又加剧了一直存在的在反恐框架内任意或歧视性地执行某些行政措施的风险。³⁵

19. 关于列出恐怖主义名单的做法，据观察，许多国家将个人列入恐怖主义名单的程序，以及随后的行政行动，如旅行禁令和资产冻结，往往缺乏防止滥用的充分程序保障(如透明度和信息准入的保障)，以及有效的监督。³⁶ 例如，在土耳其，2016年7月未遂政变后，许多人因涉嫌与恐怖组织有联系而被列入灰色通缉名单，但没有司法监督，也没有可能对他们被列入名单提出质疑。³⁷

20. 在突尼斯，对名单所列个人实施的旅行禁令因一些程序缺陷和缺乏有效补救措施而受到损害。³⁸ 关于埃及，人权事务委员会提出关切：在没有法庭听证或任何形式的正当程序的情况下，将包括人权维护者、活动家和反对派政治家在内的数千人列入“恐怖分子名单”。³⁹ 联合国专家⁴⁰ 也对阿尔及利亚恐怖分子和

³³ Catherine Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 52, No. 1 (2021), pp. 70–73; 以及 Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, p. 129. 另见 Xing Aifen, Yan Ge and Ilyas Khan, “Preventing terrorism with precaution: an examination of the precautionary principle to counter-terrorism measures”, *Journal of Law and Social Studies*, vol. 5, issue 2 (June 2023), p. 158; 以及 <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/Counter-terrorism-legislation-in-Italy-the-key-role-of-administrative-measures.pdf>, p. 155。

³⁴ 例如见, Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, p. 145. 关于反恐行政措施中放宽的证据标准，另见 Leah West and Craig Forcece, “Judicial supervision of anti-terrorism laws in comparative democracies”, *Research Handbook on International Law and Terrorism* (June 2014), p. 467。

³⁵ 例如，在加拿大，恐怖主义“和平债券”被压倒性地用于穆斯林——例如见, Ahmad and Monaghan, “From probabilities to possibilities: terrorism peace bonds, pre-emptive security, and modulations of criminal law”, p. 351. 另见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Civil%20Society%20or%20Individuals/Noor-ICLMG-ISSA.pdf>。

³⁶ A/HRC/50/49, 第22段。另见 A/76/273, 第30-38段; CCPR/C/NZL/CO/6, 第13段。

³⁷ 日内瓦国际人权倡导协会提交的材料，第6页。

³⁸ 例如见, https://omct-tunisie.org/wp-content/uploads/2019/12/Etre-S_Rapport_AR.pdf (in Arabic) and <https://www.amnesty.org/en/documents/mde30/8848/2018/en/>。

³⁹ CCPR/C/EGY/CO/5, 第13段。

⁴⁰ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26905>。

实体分类委员会的独立性和工作问题提出了类似关切。⁴¹ 卡塔尔⁴² 和阿曼⁴³ 的行政部门也设立了类似机构，以执行对恐怖主义的名单编制和金融制裁。在缅甸 2021 年军事政变后，军方官员据报道将民主选举产生的机构定为恐怖组织，导致切实地实施了一系列刑事和行政措施，特别是针对罗兴亚人，如果违反这些措施，可能导致监禁。以色列根据模糊或未经证实的理由将人权组织定为恐怖主义团体，而其适用法律允许在相关诉讼中使用秘密证据。⁴⁴

21. 程序保障和监督在行政拘留方面尤其重要，特别是考虑到随之而来的人权风险，包括任意拘留的严重风险。国家负有举证责任，证明有关个人构成威胁，以及不能通过替代措施来处理；这种责任随着拘留时间的延长而增加。此外，各国必须表明，拘留的时间不超过绝对必要的时间，可能的拘留的总时间是有限度的，被拘留者得到所有适用的司法保障。⁴⁵

22. 然而，各国在反恐背景下使用行政拘留的情况正在增加，而且往往不符合这些先决条件。⁴⁶ 例如，在斯里兰卡，行政部门可签发拘留令并将其延长至最多 12 个月，在此期间，被拘留者不得被带见法官。⁴⁷ 同样，在澳大利亚，反恐权力，包括的预防性和判决后拘留令制度，据报告也不符合《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的规定。⁴⁸ 关于美利坚合众国，仍有 30 人被关押在关塔那摩湾海军基地，其中有些人即使被关押了 20 年，也从未受到任何犯罪指控。⁴⁹ 在埃塞俄比亚，截至 2021 年 6 月，当局在没有任何司法监督的情况下，拘留了数千名分别涉嫌隶属于提格雷人民解放阵线和奥罗莫解放军的提格雷族和奥罗莫族成员，他们在埃塞俄比亚被列为恐怖组织。⁵⁰

⁴¹ 例如，见中东和北非权利团体提交的材料，第 4 页；以及和平集会和结社自由权利问题特别报告员关于其 2023 年 9 月 16 日至 26 日访问阿尔及利亚的初步评论，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20230926-EOM-SR-FOAA-Algeria-en.pdf>, p. 9。

⁴² 根据 2019 年第 27 号法律，颁布了《打击恐怖主义法》，废除了 2004 年第 3 号法律一见 [https://www.qfcra.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20\(27\)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf](https://www.qfcra.com/en-us/AML%20Law%20and%20Legislation/Law%20No.%20(27)%20of%202019%20Promulgating%20the%20Law%20on%20Combating%20Terrorism.pdf)。

⁴³ 见国家反恐主义委员会网站 <https://www.nctc.gov.om>。

⁴⁴ 例如，见 [CCPR/C/ISR/CO/5](https://www.un.org/unispal/document/un-high-commissioner-for-human-rights-bachelet-calls-israels-terrorism-designation-an-unjustified-attack-on-palestinian-civil-society-press-release/), 第 18 段；<https://www.un.org/unispal/document/un-high-commissioner-for-human-rights-bachelet-calls-israels-terrorism-designation-an-unjustified-attack-on-palestinian-civil-society-press-release/>和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27461>。

⁴⁵ 人权事务委员会，第 35 号一般性意见(2014 年)，第 15 段。

⁴⁶ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/DetentionCounteringTerrorism.pdf>, para. 14。

⁴⁷ 《防止恐怖主义法》第 9 条。

⁴⁸ [CAT/C/AUS/CO/6](https://www.un.org/unispal/document/un-high-commissioner-for-human-rights-bachelet-calls-israels-terrorism-designation-an-unjustified-attack-on-palestinian-civil-society-press-release/), 第 19 段。

⁴⁹ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>, para. 44; 另见 <https://n.pr/3K6hh7z> 和 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/22-years-of-justice-denied/#:~:text=Despite%20this%2C%2030%20men%20remain,which%20never%20seem%20to%20come.>

⁵⁰ 马特和平、发展和人权协会提交的材料，第 2 和 3 页。

23. 在阿拉伯联合酋长国，被认为构成恐怖主义威胁的人或被判定犯有恐怖主义罪行的人，可被无限期地关押在 *munasaha* 中心，⁵¹ 这些中心是行政单位，目的是对人进行“启蒙”和“改造”。⁵² 此外，在印度，《防止非法活动法》允许依据对个人“可能威胁”或“可能在人民中制造恐怖”的怀疑，⁵³ 在没有正式指控或审判的情况下长期拘留个人。⁵⁴ 在马来西亚，根据 2012 年《安全犯罪(特别措施)法》，警方的预防性拘留最多可延长 28 天，无需向治安法官申请还押令。⁵⁵ 此外，根据 2015 年的《防止恐怖主义法》，个人可以在不面临任何刑事指控的情况下无限期地被预防性拘留，也不需要提交法院审判。⁵⁶ 在沙特阿拉伯，检察官可根据恐怖主义法下令拘留任何嫌疑人，拘留期最长为 12 个月，而无需法院命令。⁵⁷ 以色列的预防性拘留⁵⁸ 也受到人权高专办⁵⁹ 和联合国专家的批评，这也是因为司法保障有限和使用秘密证据。⁶⁰ 人权事务委员会和禁止酷刑委员会也对德国警方在反恐方面的广泛权力表示关切，特别是将定罪后预防性拘留的使用范围扩大到“极端主义罪犯”，并将对“潜在袭击者”的行政拘留延长至三个月。⁶¹ 这两个委员会都建议在法律和实践为涉嫌和/或被控犯有恐怖行为或相关罪行的人提供适当的程序保障。

24. 监控，特别是大规模监控，作为反恐背景下的行政措施，也激起了关于合法性和缺乏适当程序保障的关切。⁶² 许多国家大大扩大了执法和安全机构进行监控的权力，⁶³ 这模糊了为执法进行的监控与为收集情报进行的监控之间的界

⁵¹ 根据 2014 年关于打击恐怖主义犯罪的第 7 号联邦法。

⁵² 由中东和北非权利集团提交，第 3 和 4 页；见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25663>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28708> 和 <https://www.hrw.org/news/2023/04/12/uae-detainees-held-beyond-sentences>。

⁵³ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28286>。

⁵⁴ 例如见 the submission by Asian Forum for Human Rights and Development, p. 2。

⁵⁵ 根据 2012 年《安全犯罪(特别措施)法》。见亚洲人权与发展论坛提交的材料，第 6 页。

⁵⁶ 《防止恐怖主义法》第 17 节没有规定允许法院审判，也不允许对防止恐怖主义委员会的任何命令进行司法审查，但程序遵守问题除外。

⁵⁷ 沙特阿拉伯反恐法第 19 条。另见欧洲沙特人权组织提交的材料，第 2 页。

⁵⁸ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/opt/20240731-Thematic-report-Detention-context-Gaza-hostilities.pdf>, paras. 58–65。

⁵⁹ 例如见, the OHCHR flash report available at <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/palestine/2023-12-27-Flash-Report.pdf>。

⁶⁰ 例如见, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27461>; 及 CCPR/C/ISR/CO/5, 第 34 和第 35 段。

⁶¹ CAT/C/DEU/CO/6, 第 41 (b)段;及 CCPR/C/DEU/CO/7, 第 14 (c)段。

⁶² 例如见, <https://www.aclu.org/news/national-security/five-things-to-know-about-nsa-mass-surveillance-and-the-coming-fight-in-congress>。

⁶³ A/HRC/39/29, 第 17 段。

限。⁶⁴ 此外，大规模监控引起了国际人权法下的特别关切，⁶⁵ 特别是在隐私权和不歧视方面，因为监控行动往往不成比例地针对少数群体和边缘化社区。⁶⁶ 这可能会增加执法和安全机构基于被禁止的歧视理由进行非法貌相的风险，而反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员认为，这种做法不符合人权原则，也无法有效识别潜在的恐怖分子。⁶⁷

25. 欧洲人权法院裁定，各国不得在反恐中采取它们自认为适当的任何监控措施。法院指出，必须满足的是，无论采用何种监控制度，都存在防止滥用的充分和有效保障。⁶⁸ 然而，在许多国家管辖范围内，据报告，在实施行政监视令方面，保障措施有限，司法监督无效。⁶⁹

26. 在反恐背景下剥夺某人国籍的行政决定也引起对程序保障和监督等方面的关切。缺乏足够的保障可能使剥夺国籍成为任意行为，因此为国际法所禁止。⁷⁰ 特别是，剥夺国籍的行政决定往往缺乏足够的透明度，使个人处于极为不利的地位。⁷¹ 在实践中，许多国家继续以国家安全为由剥夺其公民的国籍⁷² (包括由于缺席诉讼程序而剥夺国籍)，它们将国家安全中据认为是竞争性的要求凌驾于个

⁶⁴ Simon Chesterman, “Terrorism, surveillance and privacy”, in Ben Saul (ed.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* (Edward Elgar Publishing, 2020).

⁶⁵ 这些关切适用于对内容和所谓元数据的监督。

⁶⁶ A/78/269, 第 35 段; A/HRC/50/49, 第 23 段; A/HRC/51/17, 第 46 段; 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27725>.

⁶⁷ A/HRC/4/26, 第 34 和 83 段。另见消除种族歧视委员会，第 36 (2020) 号一般性建议，第 8 段; CCPR/C/SWE/CO/7, 第 23 段。

⁶⁸ Klass 和其他人诉德国，第 5029/71 号诉状，1978 年 9 月 6 日判决，第 42、49 和 50 段。另见欧安组织民主制度和人权办公室，*Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, available at <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/29103.pdf>, p. 205.

⁶⁹ 例如，欧洲人权法院于 2024 年 5 月裁定，波兰的一项监视法违反了《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)，主要因为缺乏程序保障，而且实施监视不受独立机构的任何审查; 见 Pietrzak 和 Bychawska-Siniarska 等人诉波兰，第 72038/17 号和第 25237/18 号申诉)。另见关于打击恐怖主义的指令(欧盟) 2017/541: 对基本权利和自由的影响，第 99 和 100 页。在沙特阿拉伯，《反恐怖主义法》第 6 条授予国家安全主席团负责人在没有司法监督的情况下监测个人通信的权力-见 A/HRC/WGAD/2023/27, 第 37 段。在大韩民国和菲律宾也发现了类似的问题——见 CCPR/C/KOR/CO/5, 第 21 段; CCPR/C/PHL/CO/5, 第 13 段。关于乌干达，人权事务委员会表示关切的是，《反恐怖主义法》第七部分规定的拦截和监视通信的酌处权极为宽泛——见 CCPR/C/UGA/CO/2, 第 16 段。

⁷⁰ 例如见，<https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Deprivation-of-Citizenship.docx>, pp. 2, 13 and 14.

⁷¹ 例如见 CCPR/C/NLD/CO/5, 第 50 段; and Amnesty International, *Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State in Europe* (2017), p. 59.

⁷² 例如见 “Instrumentalising citizenship”, available at https://files.institutesi.org/Instrumentalising_Citizenship_Global_Trends_Report.pdf; A/HRC/50/49, 第 37 和第 38 段。

人的公平审判权之上。⁷³ 此外，在这类诉讼中使用秘密证据也并非罕见。⁷⁴ 剥夺国籍的情况表明，在反恐背景下，行政措施和刑事措施之间的界限模糊不清。剥夺国籍引起的限制，其性质和严重程度也可视为指向这种措施的实质性惩罚，即使这种措施被正式视为是一项行政法律措施。⁷⁵

27. 鉴于某些行政措施可能对个人权利产生严重的实际影响，因此对于导致类似性质和类似严重程度的制裁的行政措施，应考虑类似于适用于刑事措施的程序保障，以确保可预测性、透明度和公平性。⁷⁶ 一些学者建议制定一套适当的最低限度程序标准，适用于所有预防性行政措施。⁷⁷ 其他人则认为，应适用的程序性保障措施的类型应取决于所施加的行政措施的类型。⁷⁸ 无论何种行政措施，在任何情况下，个人都应有权向独立和公正的实体有效质疑限制性措施的合法性和相称性，并有权在其权利受到侵犯时获得有效补救。⁷⁹

28. 值得欢迎的是，挪威于 2016 年通过了行政程序法修正案，⁸⁰ 为行政制裁提供了一个法律定义，其中纳入了国际人权法。该法律将某些措施定义为行政制裁，包括处以罚款或剥夺权利的行政决定，并规定了适用条件。它纳入了在行政

⁷³ 例如 Shamima Begum，其英国公民身份于 2019 年 2 月被内政大臣以国家安全为由撤销。Begum 女士对剥夺她的公民身份和拒绝她进入大不列颠及北爱尔兰联合王国的决定提出质疑。最高法院于 2021 年 2 月裁定，Begum 女士不能返回英国继续就剥夺其公民身份提出上诉。法院认为，国务大臣提出的国家安全关切超过了她获得公正和有效审讯的权利，并强调，当个人获得公正审讯的权利与国家安全要求发生冲突时，前者不一定优先。关于判决书全文，见 <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2020-0156-judgment.pdf>。关于对撤销 Begum 女士公民身份的实质性上诉，特别移民上诉委员会于 2023 年 2 月裁定撤销是合法的，最终确认了内阁大臣的判决，即国家安全风险超过 Begum 女士的个人利益——裁定见 <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/02/Shamima-Begum-OPEN-Judgment.pdf>。上诉法院于 2024 年 2 月维持该决定，结论是根据第 40 条作出的剥夺决定并不违法。关于该裁定的概要，见 <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2024/02/Begum-Press-Summary-Final-2024-EWCA-Civ-152.pdf>。

⁷⁴ 例如见 1981 年《英国国籍法》，第 40 A 条。另见 Ayesha Riaz, “Increasing the powers of the Secretary of State for the Home Department to strip individuals of their British citizenship: *R (on the application of Begum) v. Secretary of State for the Home Department*”, *Modern Law Review* (June 2023); 以及 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en。

⁷⁵ Ivó Coca Vila, “Our ‘barbarians’ at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool”, *Criminal Law and Philosophy*, vol. 14, No. 2 (July 2020), pp. 153 and 154. 另见 John Ip, *Straddling the civil/criminal divide: the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019*, *New Zealand Law Review* (May 2023).

⁷⁶ Ivó Coca Vila, “Our ‘barbarians’ at the gate: on the undercriminalized citizenship deprivation as a counter-terrorism tool”, p. 162. 另见 Vincent Chiao, *Criminal Law in the Age of the Administrative State* (Oxford University Press, November 2018), pp. 182–210. 另一些学者认为，控制令(另一项反恐行政措施)应以混合方式处理，并应触发加强的程序保护，这类似于刑事司法系统提供的程序保护——例如见 Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, p. 61。

⁷⁷ Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, p. 86.

⁷⁸ 国际反恐中心政策, “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, p. 7。

⁷⁹ 例如见，关于打击恐怖主义的指令(欧盟) 2017/541：对基本权利和自由的影响。第 99 页。

⁸⁰ LOV-1967-02-10，经 2016 年 5 月 27 日第 15 号法律第 43 条修订。

程序中不得自证有罪的原则，并赋予国内法院审查案件所有方面的权利，以及程序性权利，如获得信息和案件文件、获得书面和合理的决定以及行政上诉。

四. 其他人权影响

29. 除了影响与正当程序和监督有关的人权外，行政措施还可能影响一系列其他人权。例如，作为反恐措施剥夺国籍，不仅影响到在国籍国的居留和进入国籍国的权利，而且可能对有尊严地生活的权利和享有某些经济和社会权利产生负面影响。在某些情况下，它使人们成为无国籍人，导致流亡或甚至无限期地被拘留在第三国。⁸¹ 此外，虽然在反恐背景下剥夺国籍的做法通常实施于双重国籍者，但在某些国家，当局在发出剥夺国籍令之前不需要证明受影响的个人拥有另一国籍，而只需确信该个人可以获得另一国籍即可，这一政策，实际上有一种使人陷入无国籍的力量，如果他们无法获得这种国籍的话。⁸²

30. 剥夺国籍对人权有深远影响，因此必须严格遵守国际人权法。根据国际法，这种做法不得是任意的或歧视性的。⁸³ 秘书长关于任意剥夺国籍问题的报告指出，“为了不具有任意性，剥夺国籍必须符合国内法，此外还必须符合具体的程序和实质性标准，特别是相称性原则。导致剥夺国籍的措施必须符合合法目的，符合国际法，特别是国际人权法的目标。这类措施必须是可能取得预期结果的手段中侵扰性最小的手段，而且必须与所要保护的利益相称”。⁸⁴

31. 一些行政措施威胁到基本自由，并导致公民空间缩小，例如包括列入名单和制裁做法。安全理事会的历次决议还针对涉嫌支持或训练恐怖主义团体的个人和实体规定了定向制裁，⁸⁵ 并要求各国编制已知和可疑恐怖分子、包括外国恐怖主义战斗人员的观察名单或数据库。决议要求这种措施符合国内和国际人权法。⁸⁶ 然而，在实践中，这些行政措施的执行方式引起了人们对公平性和透明度的关切，联合国以前的报告已经谈到这一点。⁸⁷ 例如，在某些情况下实施时

⁸¹ 例如见，https://www.rightsandsecurity.org/assets/downloads/RSI_submission_to_HRC.pdf；以及 *Begum v. Secretary of State for the Home Department*, United Kingdom Supreme Court.

⁸² 见 <https://www.rightsandsecurity.org/impact/entry/court-of-appeals-decision-on-shamima-begums-appeal-sets-troubling-precedent-on-uks-citizenship-stripping>。另见 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCCSS%2FGBR%2F57468&Lang=en, p. 16 (February 2024)。

⁸³ 例如见，[A/HRC/31/29](#)。

⁸⁴ [A/HRC/10/34](#)，第 49 段。

⁸⁵ 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，除其他外，见安全理事会第 1267 (1999)、1333 (2000)、1730 (2006)、1904 (2009)、1989 (2011)、2161 (2014)和 2253 (2015)号决议。

⁸⁶ 例如，见安全理事会第 2396 (2017)号决议。

⁸⁷ 关于对程序问题的关切，见 [A/HRC/50/49](#)，第 14-17 段；[A/76/273](#)，第 30 段及其后各段。

目标对准的是人权维护者、⁸⁸ 持不同政见者⁸⁹ 和属于少数群体的人。⁹⁰ 在其他情况下，行政部门当局以反恐为理由，不适当地限制和平集会和言论自由。⁹¹ 其他行政措施，如剥夺国籍、⁹² 旅行限制⁹³ 和拘留，⁹⁴ 因被用来对付持不同政见者和人权维护者而受到批评。

32. 最后，某些行政措施，包括因违反此类措施而施加的刑事处罚，会造成耻辱，将个人视为社会威胁，切实地抹黑了他们并反映了社会谴责。⁹⁵ 例如，以反恐为理由的入室搜查可能会损害目标个人的声誉，导致负面的社会影响。在某些情况下，有关个人可能受到严重的侮辱。行政措施可能助长怀疑和扩大“可疑社区”的概念，从而进一步助长对种族、族裔或宗教少数群体等特定群体的污名化和边缘化。⁹⁶ 此外，诸如驱逐出境、控制令和金融制裁等措施可能造成超出其直接影响的深远伤害，给个人及其家人贴上恐怖主义支持者的标签，影响深远。⁹⁷

⁸⁸ [A/HRC/44/22](#)，第 51 和 52 段。

⁸⁹ 例如见，权利与安全国际提交的材料，第 3 页；记者和作家基金会，第 6 页。另见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/un-experts-urge-release-rights-defenders-egypt-condemn-misuse-counter>。

⁹⁰ 在若开邦，被列为恐怖分子的人之所以成为目标，是因为他们属于若开邦少数民族，而不是因为他们被指控作为个人犯下罪行。见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24862>。

⁹¹ 例如，关于法国，见 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/10/ban-on-protests-supporting-palestinians-is-determination-attack-on-the-right-to-protest-in-france/>；<https://www.conseil-etat.fr/actualites/manifestations-de-soutien-a-la-cause-palestinienne-il-revient-aux-prefets-d-apprecier-au-cas-par-cas-si-le-risque-de-troubles-a-l-ordre-public>；以及 <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2024/04/ECF-Rule-of-Law-Submission-Repeated-repressions-of-Palestine-solidarity.pdf>, pp. 9 and 10。2023 年 5 月亦有报告指滥用反恐行政措施限制和平集会自由——见 Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, pp. 7-11。

⁹² 例如，见 [A/HRC/WG.6/41/BHR/2](#)，第 31 段；正义委员会提交的文件，第 2 页。

⁹³ 见 [CCPR/C/TKM/CO/3](#)。

⁹⁴ 例如，在白俄罗斯(见 [A/78/327](#)，第 12-14 段)和以色列(见 [A/HRC/46/63](#)，第 52 段)就有这种做法的报告。

⁹⁵ Noorda, “Regulation as punishment”, p. 115.

⁹⁶ Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, p. 11.

⁹⁷ 见 <https://www.cpl.law.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.cpl.law.cam.ac.uk/legacy/File/The%20Widening%20Gyre.pdf>, p. 18。

五. 行政措施的效力

33. 虽然各国在过去二十年中采取了各种各样的反恐措施，包括行政措施，⁹⁸ 但对这些措施的效力缺乏评价。⁹⁹ 评价反恐措施的挑战是多方面的，包括反恐和防止暴力极端主义领域内的定义不确定性、方法问题和概念模糊。¹⁰⁰ 证明执行行政措施与防止恐怖袭击之间的直接因果关系也是一项挑战。使用侵入性反恐权力的理由往往依赖于安全理由，它将情势塑造成例外和需要专权力的情势，而不去依赖经验性理由。¹⁰¹ 然而，鉴于这种措施对权利的影响的确定性与这些措施产生的安全收益的不确定性之间的不对称性，确保适当的评估至关重要。

34. 行政措施的有效性取决于若干因素，包括措施的性质、范围和持续时间，下令采取措施所需的理由，准许、执行和监督这类措施的主管当局，以及国家法律规定的补救办法。¹⁰² 行政措施如果在严格的范围内使用，特别是在危机期间可能是有用的，因为它们使执法机构能够采取果断行动，而不必等待法院批准。¹⁰³ 然而，在这种效率不适当地限制人权的情况下，长期影响——例如对政府和安全机构的不信任以及社会经济不公正和边缘化的感觉增加——超过了暂时降低的安全风险。¹⁰⁴

35. 此外，一些行政措施似乎惩罚性大于预防性。例如，取消与恐怖主义有关的个人的社会福利¹⁰⁵ 不可能防止恐怖主义，反而似乎是对亲属的一种惩罚措施。更成问题的是，越来越多地将剥夺国籍作为一项行政措施。尽管很少有证据表明这是保护国家安全或公共安全的有效手段，但这一事态发展还是已形成了。¹⁰⁶ 特别是在国籍国境外的疑似外国战斗人员及其家人方面，研究表明：他们回国后

⁹⁸ 例如，见洪都拉斯提交的材料。

⁹⁹ Matthew Wentworth, “The UK’s executive counter-terrorism measures: a critical analysis of strategy and implementation”, July 2020, p. 31. 关于行政措施评价的罕见性，见 Geneva Academy working papers on exploring counter-terrorism effectiveness and human rights law, pp. 6, 7 and 10. 另见 Baker-Beall and Mott, “The new EU counter-terrorism agenda: pre-emptive security through the anticipation of terrorist events”, p. 14; as well as the submissions by Maat Association for Peace, Development and Human Rights, p. 6; Ambika Satkunanathan, p. 8; 欧洲沙特人权组织，第 2 页；记者和作家基金会，第 10 页。

¹⁰⁰ 日内瓦学院关于探讨反恐效力和人权法的工作文件，第 2 页。

¹⁰¹ International Centre for Counter-Terrorism, “The expanding use of administrative measures in a counter-terrorism context – Part 1: In need of rule-of-law safeguards”, p. 8.

¹⁰² 欧安组织民主制度和人权办公室，《反恐、保护人权：手册》，第 202 页。

¹⁰³ Fluzin, “Administrative measures, human rights, and democracy in turbulent times”, p. 2.

¹⁰⁴ 关于暴力极端主义和恐怖主义团体如何利用不满情绪(如果不加以解决)的更多信息，见联合国开发计划署题为《非洲极端主义之旅：招募和脱离接触之路》的报告(2023 年)。

¹⁰⁵ 例如见, Boutin, “Administrative measures in counter-terrorism and the protection of human rights”, p. 141; and submission by International Association for Human Rights Advocacy in Geneva, pp. 3 and 4.

¹⁰⁶ Principles on deprivation of nationality as a national security measure, available at <https://files.institutesi.org/PRINCIPLES.pdf>, p. 2.

带来的风险的证据有限；¹⁰⁷ 在某些情况下，剥夺国籍可能适得其反，因为这可能导致进一步激进化，并有利于恐怖主义团体。¹⁰⁸

六. 结论和建议

A. 对各国的建议

36. 恐怖主义仍然是对国际和平与安全的重大威胁，各国必须采取有效措施应对恐怖主义威胁。在承认成功应对这种威胁和相关挑战的复杂性的同时，为此采取的所有措施都必须完全符合国际法，包括国际人权法。这不仅是一个具有约束力的法律义务问题，而且对于有效和可持续地应对恐怖主义也至关重要。有证据表明，不符合国际人权法的应对措施会适得其反，有可能造成新的不满或加剧原有的不满，从而助长恐怖主义的蔓延。

37. 行政措施为各国处理恐怖主义威胁的各个方面提供了工具。然而，其中一些措施的广为使用引起了关于它们对人权的影响和是否遵守法治的关切。必须确保在每一情况下使用这些措施都是合法、合理、必要和相称的，并辅之以强有力的保障和监督，以防止过度使用和保护人权。特别是，司法独立是对行政部门行使这些权力的重要制约，确保行政措施符合法律并尊重人权。

38. 建议各国：

(a) 确保实施行政措施的法律依据是可及的、透明的和明确的，并确保恐怖主义和相关行为的相关定义符合国际标准，包括合法性和法律确定性原则。任何行政措施都必须是必要的、相称的、基于个人风险评估的，而且是非歧视性的。立法应确保在执行行政措施方面的透明度、公正性和问责；

(b) 适当的程序保障(包括公平审判保障)必须伴随行政措施，特别是实质上相当于根据国际人权法确定刑事指控的行政措施，而不论其在国内法中的分类；

(c) 确保事先评估行政措施对不同群体，特别是有可能受到歧视的群体的人权影响。各国还应采取措施解决更广泛的负面影响，包括污名化；

(d) 确保行政措施不会导致对人权的不当限制。它们不应被用作绕过刑法约束的工具。为此，各国应建立严格、定期和独立的监测和评估机制，以衡量行政措施的有效性，包括其对人权的影响。在这样做时，各国应让不同的民间社会以及受影响的社区和个人参与；

(e) 确保恐怖分子名单的立法和监管框架不会被用来非法压制合法行使人权或缩小公民空间。各国还应采取紧急措施，将被错误或非法指定为恐怖分子的个人和实体从除名单中删除，并确保他们获得有效补救；

(f) 确保剥夺国籍不被用作防止或打击恐怖主义的普遍政策。如果使用，应该保留给最例外的情况，而不是任意适用，并遵守严格的保障措施，并且永远

¹⁰⁷ Hensen, “Meeting the challenge of the preventive State: due process rights and the Terrorism Suppression (Control Orders) Act 2019”, pp. 64 and 65.

¹⁰⁸ [A/HRC/50/49](#), 第 38 段。

不应该导致无国籍状态。任何导致限制权利的后续措施也必须严格证明是必要的、相称的和非歧视性的。

B. 对联合国的建议

39. 在支持执行《全球反恐战略》方面，鼓励《联合国全球反恐协调契约》各实体加紧努力，促进尊重人权和法治，以此作为打击和预防恐怖主义措施的根本基础。这应包括促进遵守人权，将其作为协助各国制定和执行反恐行政措施的一个组成部分。人权高专办随时准备协助会员国制定和执行符合人权的立法、条例和执行措施。

40. 联合国各实体还可以加强对会员国的技术指导，确保对行政措施进行独立监督，以防止滥用反恐权力，处理侵犯人权行为，保障公民空间。

41. 联合国各实体可向会员国提供支持，以查明和评估行政措施对人权的影响，包括就如何消除负面人权影响提出建议。它们还应向会员国提供必要的技术援助，以评价这些行政措施的效力。

42. 联合国人权机制可考虑继续酌情向各国提出反恐行政措施对人权的负面影响的关切，并提出纠正这种影响的建议。
