



人权理事会

第三十届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告
以及高级专员办公室和秘书长的报告

促进和保护所有人权、公民、政治、
社会和文化权利，包括发展权

恐怖主义对人人享有人权和基本自由的影响专题小组讨论*

联合国人权事务高级专员办公室的报告

摘要

本报告根据人权理事会第 28/17 号决议提交。报告概述了恐怖主义对人人享有人权和基本自由的影响专题小组讨论。小组讨论于 2015 年 6 月 30 日在理事会第二十九届会议期间举行。

* 迟交。



一. 导言

1. 根据题为“恐怖主义对享有人权影响”的第 28/17 号决议，人权理事会于 2015 年 6 月 30 日组织了恐怖主义对人人享有人权和基本自由的影响小组讨论会。¹
2. 小组讨论由理事会副主席 **Mothusi Bruce Rabasha Palai** 担任主席和主持人。联合国人权事务副高级专员 **Flavia Pansieri** 致开幕词。小组成员有：在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员 **Ben Emmerson**；反恐怖主义执行工作队办公室和联合国反恐中心副主任 **Steven Siqueira**；联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)预防恐怖主义处执行支助三科科长 **Mauro Miedico**。
3. 在第 28/17 号决议中，人权理事会并请联合国人权事务高级专员以纪要形式编写一份小组讨论报告，提交理事会第三十届会议。本报告是根据这一要求提交的。

二. 开幕词

4. 联合国人权事务副高级专员致开幕词。她表示，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。恐怖主义袭击的灾难性后果，往往直接影响到受害者的生命权、自由权和安全权。然而，受影响的不仅仅是直接受害者；亲属和整个社区都生活在恐惧之中，在袭击之后遭受长期创伤。最近发生的一系列袭击说明了恐怖主义对人权的直接影响。
5. 恐怖主义受害者的人权必须得到承认，他们的尊严必须得到尊重。受害者需要紧急援助和长期医疗、心理社会和财政支持，作为对财产、生计和就业机会损失赔偿。受害者还有权平等诉诸司法及有效补救办法，使受到的损害得到充分和及时的赔偿。
6. 反恐要取得成功，必须对恐怖主义加以预防，事后处理是不够的。预防恐怖主义需要我们了解助长这种令人发指的行径，包括更深入地理解这些条件的存在与不尊重人权、腐败、有罪不罚、缺乏法治和缺乏发展与和平未来前景之间的联系。长期的武装冲突局势、长期不稳定和系统侵犯人权，包括歧视、排斥、缺乏参与政治生活和公共事务、社会经济边缘化，往往成为恐怖主义滋生的温床。这些问题还常常因为缺乏问责、肇事者有罪不罚的现象普遍存在、侵犯和践踏人权的受害者缺乏诉诸司法和获得救助的机会而变得更加严重。副高级专员强调，在

¹ 讨论的所有书面材料均可在以下网站查阅：<https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/29thSession/Pages/OralStatement.aspx?MeetingNumber=37&MeetingDate=Tuesday, 30 June 2015>。

这一背景下各国应担负首要责任，根据确凿证据进行调查，并完全按照国际准则，特别是适当程序和公平审判准则对肇事人权利提起诉讼。

7. 2006年9月大会通过了《联合国全球反恐战略》(见大会第60/288号决议)，会员国借助这项战略商定在人权和法治的基础上，采取全面、综合的办法有效打击恐怖主义。但是，副高级专员表示这项战略尚未成为实地的一致做法。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。根据上述《战略》和国际法，定期审查反恐立法和做法对于确保这类法律和做法遵守人权，特别是具体性、必要性、有效性和相称性至关重要。副高级专员回顾说，这种审查尤为重要，一些国家颁布了宽泛的反恐立法，但对恐怖主义行为的构成缺乏足够精确的定义，因此不符合合法性原则。这类立法的广度和范围有利于执法当局任意或歧视性执法。对定义宽泛和模糊的恐怖主义罪行适用死刑的做法仍然使人感到严重关切，尤其是在这类罪行未达到《公民权利和政治权利国际公约》第六条所定“最严重罪行”门槛的情况下。副高级专员指出，一些国家试图规避刑事司法系统，无视国际法规定的保障措施，对恐怖主义嫌疑人采取行政拘留、其他形式的拘留和管制令。这些国家并采用这种法律限制合法活动，制约记者、人权维护者、少数群体和其他个人，部分人员遭到任意拘留并在拘留期间遭受酷刑以及残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚。

8. 副高级专员注意到意见和表达自由权是自由和民主社会的基础，并讨论了反恐立法与这些权利的关系。按照国际人道主义法，对表达自由的限制要明确严格界定，必须符合合法性、相称性和必要性这三个条件。必须明确界定“怂恿恐怖主义”、“极端主义活动”、“鼓吹”、“颂扬”、“辩护”恐怖主义等罪行，确保这些罪行不会导致对表达自由的不必要或者过分的干涉。

9. 副高级专员最后回顾说，国家一级的经验表明，保护人权、确保尊重法治有助于打击恐怖主义，特别是建立国家与民众的信任气氛，支持社区应对暴力极端主义威胁的能力建设。相反，不适当地限制人权会腐蚀法治，助长有罪不罚的气氛，因此可能削弱反恐措施的效力。从现在起不应在安全与人权虚假对立的基础上制定政策，她强调这种关系互为补充、相辅相成。各国应重点出台政策和举措，使人们更好地享有包括公民权利、政治权利以及经济、社会和文化权利在内的所有权利。必须迅速解决某些群体实际存在或认为存在的边缘化或被排斥的问题。

三. 小组成员的发言

10. 小组成员强调，安全和人权具有互补和相辅相成的性质，尊重国际法，包括国际人权法，是采取反恐措施的关键。小组成员注意到恐怖主义对享有人权的破坏性影响，并注意到目前必须承认恐怖主义受害者的权利。

11. 在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员对副高级专员的开幕词表示赞同，表示他的核心任务是确保在反恐过程中保护和促进人

权。他强调《联合国全球反恐战略》的核心指导原则十分重要，把法治和增进人权放在了一切反恐行动的前沿和中心位置。

12. 特别报告员指出，恐怖主义受害者应该得到更多的关注。他认为，令人诧异的是一方面反恐协定层出不穷，而另一方面联合国主持谈判达成的协定都没有重点关注受害者的权利。在其 2012 年提交人权理事会的首次报告(A/HRC/20/14)中，特别报告员提出了确保恐怖主义受害者人权的框架原则，其重点是有效预防、调查、适当程序权利以及国家向受害者提供赔偿的责任。他促请所有国家认识到在反恐过程中国家和非国家行为体都有可能发生侵犯人权的行为。他欢迎反恐执行工作队办公室在计划在今后几个月内举行高级别会议，讨论并推进框架原则。但是，他指出极具影响力的非政府组织和会员国拒绝接受恐怖主义行为可能构成侵犯人权行为的观念。从一种以受害者为中心的角度来看，他认为只有国家可能侵犯人权的立场十分危险，人权法紧跟不断变化的世界才能保持效力。否认恐怖主义受害者遭受严重、往往是粗暴和系统的侵犯人权行为，将会使其沦为理论的囚犯。

13. 在其打击伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)对人权构成挑战的报告(A/HRC/29/51)中，特别报告员注意到安全理事会未能在伊黎伊斯兰国控制地区采取有效行动执行国际法和保护平民，强调目前参与在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国参与打击伊黎伊斯兰国军事行动的国际联盟，应采取有效步骤，最大限度地减少平民伤亡的风险，并对发生的伤亡保持透明。国际联合部队伊拉克行动在人权方面固然存在一些关切，但是他发现现有证据表明，与伊黎伊斯兰国系统实施的可怕罪行相比，联合部队造成的伤亡微不足道。报告评估了伊黎伊斯兰国在其所占领土违反国际人道主义法行为的规模，包括据报告等同于灭绝种族罪、危害人类罪以及严重违反国际人道主义法和国际人权法的行为。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会、联合国伊拉克援助团和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的调查显示，明确的证据证明：迫害宗教和族裔少数群体，包括耶西迪人；任意处决社区领袖、记者、知识分子和其他人；大规模失踪；强迫改变宗教信仰；系统的酷刑。伊黎伊斯兰国控制地区的即决处决包括公开斩首、石头砸死、截肢、鞭打、被肢解的尸体示众作为威慑、系统的性别暴力、强奸、性奴役和针对性少数群体的攻击。儿童遭到即决处决、任意拘留和酷刑。特别报告员强调，这些犯罪和违反国际人道主义法的行为等同于严重侵犯人权的行。

14. 反恐执行工作队办公室和联合国反恐怖中心副主任指出，2016 年是《联合国全球反恐战略》通过十周年纪念，在此期间应继续应对不断变化的恐怖主义现象。他重申必须确保继续在《战略》四大支柱的范围内应对并有效打击恐怖主义，并强调《战略》认为安全人权是互相补充、相辅相成的。

15. 副主任表示，反恐执行工作队有 36 个联合国及附属实体组成，主要职能是协调和推动联合国的反恐举措和活动，为会员国预防和打击恐怖主义提供支持。他指出，人权高专办在反恐执行工作队办公室发挥关键作用，确保在国际人权法律框架基础上开展方案工作。在沙特阿拉伯政府和其他捐助者的资助下，2011

年在反恐执行工作队办公室内设立了联合国反恐中心，以更好地支持会员国按照《联合国全球反恐战略》的要求开展能力建设工作。反恐执行工作队办公室和联合国反恐中心高度重视在打击恐怖主义的同时保护人权，支持恐怖主义的受害者，以及其他的战略优先事项。

16. 恐怖团体正在瓦解国家的社会结构和联合国的四大支柱。践踏和侵犯人权达到了前所未有的规模，难民和国内流离失所者人数创造了二战结束以来的最高纪录。伊黎伊斯兰国臭名昭著的侵犯人权行为尤为严重，必须追究他们的责任。

17. 在国家、区域和国际一级，采取军事或其他手段应对恐怖主义的努力有时失衡，导致人权受到侵犯，平民和民用基础设施得不到保护，反而有效加深了恐怖主义团体的仇恨。必须继续把尊重人权作为反恐努力的基础。在这方面，反恐执行工作队各实体将继续通过能力建设和培训等途径，帮助会员国加强反恐应对措施，确保应对措施立足于尊重国际人权法、国际人道主义法和国际难民法。

18. 反恐执行工作队办公室协调 11 个工作组，处理各种问题，包括边境安全，打击资助恐怖主义，重大基础设施的安全，支持在反恐的同时尊重人权和恐怖主义的受害者。这些工作组通过若干重要举措提高会员国的反恐能力。例如，促进和保护人权及法治工作组举办培训，力求建立会员国执法机构的能力，培训课程采取在反恐背景下在以下方面遵守人权的方法：拘留、特殊调查手段、使用武力和调查访谈。反恐执行工作队办公室在尼日利亚推出试点培训，并将很快在其他感兴趣的会员国铺开。在预防方面，秘书长将于 2015 年下半年出台预防暴力极端主义行动计划。其目的是重振建立在《联合国宪章》和《世界人权宣言》之上的国际社会普遍核心价值观，并就联合国系统和会员国如何适当应对导致恐怖主义的暴力极端主义挑战提出具体建议。

19. 突尼斯、科威特、法国和埃及最近发生的恐怖主义袭击进一步强调，各国必须履行义务，确保其管辖人员的安全。但是，这不应以牺牲根据国际法承担的人权义务为代价。侵犯人权将使激进，特别是激进青年进一步走向暴力。言论、结社和集会自由不应受到任意限制，这些权利对于帮助各国打击暴力极端主义具有根本意义。2015 年 6 月 16 日，联合国反恐怖中心组织了一场在线小组讨论，题为“极端分子的出路：在线打击激进的数字办法”。谷歌 Ideas、脸书和民间社会参加讨论。小组讨论了网上呼吁采取暴力行动内容的处理方法，以及通过网络传播材料的监测方法，监测应确保隐私、表达自由和获取信息的机会。讨论强调必须加大包容性，加大与私营部门的合作。

20. 关于恐怖主义受害者，讨论敦促国际社会承认，恐怖行为的最大受害者往往是普通个人。比如，反恐执行工作队办公室设立了一个门户网站，² 向恐怖主义受害者提供必要资源和信息，包括会员国和民间社会的提供的资源和信息。反恐执行工作队办公室和联合国反恐中心深深致力于确保受害者成为其活动的中

² 见 www.un.org/victimsofterrorism/en。

心。为此，反恐执行工作队办公室和联合国反恐怖主义中心促进了对恐怖主义受害者的声援，提供了援助和康复服务，确保恐怖主义受害者的声音在打击暴力极端主义的言论。反恐执行工作队办公室还计划提供培训，使恐怖主义受害者参加有效的反击言论的战略。

21. 执行支助科三科科长表示，恐怖主义威胁联合国的核心价值，是对法治、人权和国际和平与安全的攻击。他强调，技术援助和能力建设对于预防和打击恐怖主义极为重要，应加大保护力度，采取预防行动，必须提高各国确保在人权和法治基础上打击恐怖主义的能力。

22. 恐怖主义是对最基本人权的侵犯，包括生命权等公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利。人身安全权十分重要，是《世界人权宣言》第3条所载一项基本权利。令人遗憾的是，人们往往错误地把安全视为对人权的限制。他引用突尼斯活动分子 Amira Yahyaoui 最近的话说：

对人权活动分子而言，安全是一种禁忌。安全意味着反对人权。但是，这给那些不热衷于人权的人讨论这一议题的空间。我认为，来自人权背景的人应当更多地参与安全问题，并不再认为安全是一种禁忌。如果我们要维护人民的权利，我们首先必须捍卫他们生活而不是死亡的权利。这是第一步。³

23. 国际社会现在认识到，必须在安全与发展之间建立联系，必须强调两者的相互依存关系。这一新的全面、综合、普遍的可持续发展目标应该成为联合国这一领域共同努力的重要框架。⁴ 一方面，新议程确认需要建立和平、公正和包容性社会；另一方面，2015年9月首脑会议将通过2015年后发展议程，会员国将认识到有必要“加强国家机构，包括通过国际合作，在各级进行能力建设，特别是在发展中国家，预防暴力并打击恐怖主义和犯罪”。⁵

24. 毒品和犯罪问题办公室支持会员国执行《联合国全球反恐战略》，特别是战略的刑事司法方面。预防恐怖主义处支持会员国努力确保采取有效和高效的刑事司法对策防止和打击恐怖主义，包括通过与一些国家制定多年合作计划。

25. 小组讨论强调受保护权是人身安全权利的主要部分。近年来，人们越来越认为传统的以安全为导向的做法不能有效应对恐怖主义的威胁，特别是在中期和长期。毒品和犯罪问题办公室认为，长期的反恐方法必须包括预防，更加侧重于恐怖团体的计划和活动。这种预防性做法要求会员国建立合法的调查和取证机制，便利在悲剧发生之间进行检察干预，同时尊重程序保障措施。

³ 2015年6月5日《外交政策》“唤醒非政府组织”援引突尼斯非政府组织 Al Bawsala 主席 Amira Yahyaoui 的讲话，可查阅 <http://foreignpolicy.com/2015/06/05/a-wake-up-call-for-ngos-tunisia-arab-spring-oslo-freedom-forum/>。

⁴ 有关2015年后可持续发展目标进程的更多信息，见联合国可持续发展知识平台：<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>。

⁵ 拟议可持续发展目标16(a)。

26. 刑事定罪是防止暴力极端主义的重要工具，然而也带来了任意限制表达自由、宗教自由和结社自由的巨大风险。因此，毒品和犯罪问题办公室正在加强努力，帮助会员国制定法律，建设刑事司法能力，惩治传播支持暴力极端主义思想蔓延的行为，同时遵守基本自由。例如，恐怖分子利用因特网招募恐怖分子，煽动实施恐怖行为。他们还利用互联网以低廉成本向全世界受众传播信息。毒品和犯罪问题办公室制定了专门的培训方案，解决利用互联网促成暴力极端主义的问题。

27. 国际社会应加大防止监狱激进向暴力演变方面的工作力度。毒品和犯罪问题办公室协助会员国建立和改革监狱系统，执行非拘禁制裁和措施，在遵守人权基础上防止暴力极端主义。

28. 政策制定者日益认识到，恐怖主义受害者及其事例可以在打击暴力极端主义中发挥作用。毒品和犯罪问题办公室把恐怖主义受害者方案纳入向会员国提供的技术援助之中。加强刑事司法应对措施，支持受害者，加强各国打击恐怖主义和暴力极端主义的复原力。

29. 讨论强调，发展各国能力，确保在法治基础上制定反恐对策是防止恐怖主义和暴力极端主义最为重要的因素。大会和安全理事会的一些决议把侵犯人权行为作为助长恐怖主义的主要因素，包括在很大程度上主张在反恐背景下的侵犯人权行为。在联合国论坛人们常常认为，从定义上讲人身安全权和安全权利，具有相互限制性，如果不是相互矛盾。这是一个完全错误的看法，这两个概念是相辅相成的。没有安全，人身安全权就得不到适当的承认和保护。同样，如果所有其他权利不能得到保护和保证，也就没有人身安全权可言。执行支助三科科长最后援引秘书长的话说：“导弹可以消灭恐怖分子。但我深信，消灭恐怖主义还需要善政。”⁶

四. 讨论概况

30. 在随后的讨论中，以下代表发了言：阿尔巴尼亚(代表国家组)、阿尔及利亚、奥地利、巴林、比利时、中国、古巴、丹麦(代表北欧国家)、厄瓜多尔(代表拉丁美洲和加勒比国家共同体)、埃及、爱沙尼亚、匈牙利(代表国家组)、印度、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、约旦、科威特、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、尼日尔、巴基斯坦、沙特阿拉伯、塞拉利昂、瑞士(代表国家组)、阿拉伯叙利亚共和国、美利坚合众国和越南，以及欧洲委员会、欧洲联盟、罗马教廷和法语国家国际组织。澳大利亚、巴西、斐济、伊拉克、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、挪威、俄罗斯联邦、南非、苏丹和突尼斯的代表则因时间不够未能发言。他们的发言稿已在人权理事会外联网上张贴。

31. 下列国家人权机构和非政府组织的代表也发了言：摩洛哥人权理事会、人权监察(与国际人权服务社、国际人权联合会联合发言)、萨拉姆基金会、世界公

⁶ 见秘书长 2015 年 6 月 8 日在德国艾尔毛宫七国集团恐怖主义问题工作会议上的讲话。

民参与联盟、公谊会世界协商委员会(与大赦国际联合发言)、保护暴力受害者组织、阿拉伯人权委员会和增进非政府组织责任阿穆塔。

A. 恐怖主义对享有人权的影响

32. 许多代表在发言中首先对最近遭受恐怖主义袭击的突尼斯、法国、科威特和埃及人民，以及几乎每天遭受恐怖主义袭击的阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和尼日利亚人民表示哀悼。大多数代表认为，恐怖主义是所有国家面临的严峻挑战，是对国际和平与安全的重大威胁，对人人享有人权造成了深重影响。一位代表认为，国际社会目前经历的恐怖主义超越了传统疆界，前所未见。

33. 另一位代表指出，应研究恐怖主义对人权的影响，因为没有国家能够幸免于难。这次讨论会前一周在科威特、突尼斯和法国发生的事件，以及讨论前一天埃及检察长在恐怖袭击中遇害就说明了这一点。决议着重阐述了恐怖主义对享有各种权利特别是安全权、生命权以及其他政治、经济和文化权利的影响。在这次根据决议举行的讨论会上，与会者特别强调了上述内容。与会者着重指出，打击恐怖主义和保护人权相辅相成，有效打击恐怖主义需要所有利益攸关方的合作。

34. 一些代表指出，恐怖主义随时随地都会发生，恐怖主义行为对享有人权造成严重影响，剥夺了个人享有生命、自由、健康和人身安全的权利以及经济、社会和文化权利，包括获得食物和水、教育、保健服务的权利。一位代表介绍了恐怖主义行为在该国造成大量人员死亡、数千难民和国内流离失所者颠沛流离的情况。另一位代表称，袭击宗教场所损害了宗教和信仰自由权以及人身安全权，并造成私人财产被毁。一位非政府组织代表指出，非国家行为体团体出于政治目的、针对普通民众的暴力行为是令人发指的犯罪，如果这种犯罪行为具有广泛性或系统性，则可构成危害人类罪。

35. 许多代表指出，恐怖主义与任何宗教、族裔、国籍或民族挂钩并无联系。一些代表具体提到，恐怖主义的目的是散播恐惧，与呼吁和平的宗教教义和做法背道而驰。国际社会需要做到在反恐工作中不故意抹黑某些社区；但令人遗憾的是，穆斯林常常被当作威胁。

36. 一位代表敦促各国通过并执行多层次国家反恐战略，指出必须传播对人权的认知和宽容的价值观。与会者强调，动员伊玛目宣传宽容的伊斯兰教理想，将极大地推动建设一个免于恐怖主义之害的社会。一位非政府组织代表强调，宗教领袖可以在地方、区域和国际各级打击极端主义的工作中发挥作用。

37. 一些代表呼吁区分国家和非国家行为体，指出国家作为国际人权条约的缔约方有义务捍卫人权，而恐怖分子是罪犯，应以罪犯待之。一位代表指出，打击恐怖主义涉及政治和安全问题，由大会和安全理事会处理更为妥当；人权理事会应专注于确保打击恐怖主义采取的任何措施不影响到人权。另一位代表强调，理事会应重申就这个问题采取协商一致的共同立场。

B. 在反恐怖主义过程中尊重人权

38. 与会者强调，各国义务保护其管辖范围内个人的人权，采取的反恐措施须遵守国际法特别是表达自由权。他们还指出，反恐措施可能对人权产生影响，包括禁止酷刑和任意拘留以及公平审判权。他们还强调，应根据国际人道主义法遵守武装冲突中的区分原则和相称原则。在防止恐怖主义工作中也需遵守这些原则。

39. 许多代表强调了安全与人权的互补性，同时认识到各国目前的做法往往错误地将两者置于对立面。一位代表在代表国家组发言时说，各国必须确保其行为符合《联合国宪章》、国际人权法、国际人道主义法和国际难民法，保护本国人民，同时确保公平审判恐怖主义犯罪嫌疑人，并对受害者给予援助。一位代表认为，反恐战略应保障权利和自由，另有代表强调，必须禁止酷刑和虐待，并呼吁各国加入《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》及其《任择议定书》。

40. 一位代表说，各国应拒绝向煽动、策划、资助、支持或实施恐怖主义袭击的行为人提供庇护。另一位代表注意到，二十年来联合国通过了多项反恐决议，但是某些恐怖组织仍继续得到包括国家在内的资助，这种做法必须制止。一位代表说，受影响国家和整个国际社会都应采取有力、果断的措施。与会者建议国际社会全面研究恐怖主义团体的起因、动机和资金来源。

41. 一些与会者呼吁，惩罚所有恐怖主义行为，采取整体办法打击恐怖主义，扩大法律文书的涵盖范围以将恐怖主义行为肇事者绳之以法。在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员，回答了关于国家有责任保护民众使其免遭非国家武装团体广泛和系统侵犯人权的问题。他强调，必须追究双方的责任，对参与恐怖主义活动的公职人员也必须进行法办。特别报告员谈到应追究非国家武装团体侵犯恐怖主义受害者权利的责任，表示尽管安全理事会已经宣布伊黎伊斯兰国是对国际和平与安全的威胁，强调应将肇事者绳之以法，但安理会一直很不愿意根据《联合国宪章》第七章规定的权力授权采取军事行动，也不愿意将伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国局势提交国际刑事法院。他说，安全理事会决议已将伊黎伊斯兰国列入恐怖主义组织名单，但无法阻止该组织继续侵犯人权。特别报告员强调，现在应认识到安全理事会常任理事国有义务采取行动，而且在发生灭绝种族事件时，每个安理会成员都可能有特定的法律责任，一方面应该采取行动，另一方面应不使用否决权，不阻碍对这类最严重国际罪行采取的行动。

42. 毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处执行支助三科科长指出，在防止恐怖主义方面应作出具体努力，如坚持法治，这有助于避免激进化。他回顾，将煽动和招募定为罪行的措施必须完全符合罪刑法定原则。而这类措施往往依靠情报和旁证，可能对人权构成挑战。因此，必须确定基于法治的恰当方法，做到符合

必要性和相称性原则。他还提到，毒品和犯罪问题办公室已将人权方面的良好做法列入教程，并认为应扩大与议员的接触。

43. 一些代表告诫，防止恐怖主义的努力对人权、特别是公民和政治权利造成不必要和不成比例的侵犯。一位代表指出，和平集会、表达和结社自由促成了一系列其他人权，是开放和民主社会的关键要素，能否交流思想、挑战理念、组织策划对一个社会的健康至关重要。如果没有这些权利，社会就会停滞不前。根据人权法，任何对言论自由的限制必须通过法律加以规定，必须是出于尊重他人权利或名誉或保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德的需要。任何限制都必须遵从适当、透明的法律框架；国家安全机构必须拥有适当的授权和监督，从而使各国在尊重人权义务的同时能够迅速应对国家安全的威胁。另一位代表称，国家的努力不应当抑制民间社会，一旦国家以反恐为名侵犯人权，就会受制于恐怖主义团体。其他代表指出，社交媒体常被用来散播激进言论和煽动恐怖主义。

44. 非政府组织和国家人权机构的代表通过具体实例说明，言论、表达和结社自由因国家打击恐怖主义而受到压制。他们关切反恐法律缺乏必要的具体细则，还提到反恐措施过于宽泛，对人权产生不利影响，任意限制人权，违反了罪刑法定原则。各国不应把反恐作为压制异见的幌子，政府有责任保护其管辖范围内的人民免受极端分子的袭击，但同时不应以反恐为由，大规模起诉被指控的恐怖主义罪行，实行大规模监视，或通过立法给予政府很大的酌处权。

45. 一位代表在代表一个区域国家集团发言时提到，反恐工作中在实施死刑方面存在问题。与会者表示关切，有些国家在对恐怖主义罪行界定宽泛、模糊的情况下，仍对恐怖主义行为人实施死刑。他们强调，政府间组织向实行死刑的国家提供了援助。有人问专题小组成员，联合国机构是否采取了步骤，确保他们提供的支持和援助不使自己成为实施死刑的同谋。对此，反恐执行工作队办公室和联合国反恐中心副主任指出，秘书长一贯谴责在任何情况下使用死刑，反恐执行工作队办公室在国际人权法律框架范围内开展工作。执行支助三科科长表示，毒品和犯罪问题办公室的技术援助将人权保护融入了所有领域。他指出，毒品和犯罪问题办公室已经中止与不尊重人权和民主原则国家的合作。

46. 一位代表指出，使妇女处于从属地位、剥夺妇女权利是极端分子的核心战略，因此强调应把妇女权利放在各项反恐工作的中心位置。讨论呼吁人权理事会继续推动促进和保护妇女充分、平等地享受所有人权。

47. 一位代表在谈到反恐措施对国际人道主义法的影响时说，政府为目前的反恐战争付出了巨大代价。他认为，所有国家都有责任避免非战斗人员伤亡或“附带损害”。该代表指出，必须确保尊重法治和正当法律程序，避免出现酷刑、单独拘禁和法外处决等非法行为。

48. 与会者指出，恐怖主义行为危及和平与安全，威胁社会和经济的发展，然而，以反恐为名发动战争则须仔细斟酌。所谓的“反恐战争”形成了一种恐惧和

压制思想，最终制造了敌人，助长了暴力。还有一些国家的政府则以恐怖主义为借口铲除政敌。

49. 国际社会和各国应加紧努力，强化教育培训，提高认识，促进发展，这是防止青年孤立、失望和激进化的重要保障。为确保反恐措施尊重人权，反恐执行工作队办公室制订了基本人权参考指南和具体模块以建立执法机构的能力。反恐执行工作队办公室与各国和各区域伙伴广泛合作(最近与非洲联盟)，确保《联合国全球反恐战略》得到遵守。工作队办公室培训警察，联手合作伙伴共同打击资助恐怖主义行为，还设法与国家行为体合作在民间社会行为体与安全机构之间建立信任。然而，如国家采取的反恐措施不尊重适当程序，那么，国家的正当性就会受到侵蚀，上述能力建设措施也可能因此受损。

50. 一些代表提到需要解决恐怖主义的根本原因，如防止利用各种媒体散播暴力极端主义。一位代表谈到，他的政府参与恐怖主义防范行动，公布通缉名单，与国际组织合作将恐怖主义肇事者绳之以法，设立一个康复中心让前恐怖分子学习知识重返社会，2005 年为一个国际反恐中心提供了大量财政支助。这位代表指出，国际努力应集中在预防、威慑与安全、决策这三个极其重要的层面。

51. 会员国强调需要加强全球协调。一位代表在谈到协调时说，他的政府与世界各地的反恐和司法从业人员进行协调，其中包括荷兰的国际反恐中心、马耳他的国际司法与法治研究所。另一位代表强调，成功打击恐怖主义应与国际、区域和次区域各级加强合作、交流信息携手共进，作为打击国际恐怖主义全球举措的一部分，上述做法已经奏效。

五. 结论

52. 专题小组成员在结论意见中强调，《联合国全球反恐战略》具有持久价值，在通过近 10 年后仍具有核心意义。他们强调，整个《战略》立足于人权原则，第四个支柱尤以人权为重。尊重这些原则是任何有效反恐对策的前提。违反这些原则的措施只能产生不公正；损害人民心目中国家的正当性，并破坏《战略》的所有支柱。

53. 在谈到实际适用人权原则时，专题小组成员提及关于执行反恐措施中遵守人权的现有准则，如在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员马丁·舍伊宁编撰的最佳做法汇编。专题小组成员还指出，各国、国际组织和民间社会需加强合作，协助找到符合人权标准的方式，应对外国战斗人员构成的威胁等棘手问题。

54. 专题小组成员最后强调，恐怖主义受害者的权利必须得到保障和实现。恐怖主义受害者应该获得信息，在社会上有真正的发言权。发言权不仅是他们的权利，也是预防策略的一部分，受害者可以现身说法，控诉恐怖主义给人民生活带来巨大的可怕灾难。

55. 最近的事态发展凸显有利于恐怖主义的条件已经出现，这是《战略》第一支柱的工作重点，也与在反恐的同时尊重人权的问题密切相关。尽管在制定《战略》时对有利于恐怖主义的条件有显著共识，但是这方面的行动仍然不足。因此，亟需将工作重点放在防止和打击暴力极端主义上，并请秘书长就这一问题立即公布行动计划。
