



人权理事会

第四十八届会议

2021年9月13日至10月1日

议程项目3和5

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

人权机构和机制

恐怖主义对享有人权的不利影响

人权理事会咨询委员会的报告*

* 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。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 缺乏对恐怖主义的国际定义.....	3
三. 适用的法律框架.....	4
A. 安全理事会.....	4
B. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员.....	5
C. 大会和《公民及政治权利国际公约》.....	5
D. 人权框架下的国家义务.....	5
E. 对恐怖主义受害者的义务.....	6
F. 防止或避免实施恐怖主义行为的义务.....	7
四. 恐怖主义对享有人权的不利影响.....	8
A. 恐怖主义对享有经济权利的不利影响.....	8
B. 恐怖主义对享有社会权利的不利影响.....	9
C. 恐怖主义对享有文化权利的不利影响.....	12
五. 承认恐怖主义受害者的权利.....	14
六. 结束语和建议.....	15
A. 对各国的建议.....	16
B. 对联合国人权机制的建议.....	17
C. 对民间社会组织的建议.....	17

一. 导言

1. 人权理事会在第 34/8 号决议中，请咨询委员会研究并报告恐怖主义对享有人权和基本自由的不利影响，特别着重于经济、社会及文化权利，包括因外国直接投资转移、资本流入减少、基础设施被毁、外贸受限、金融市场受到扰乱而对某些经济部门造成不利影响、阻碍经济增长的情况，就各国政府、联合国人权机制、区域和国际组织以及民间社会组织在这方面可采取的行动提出建议。报告将提交理事会第四十八届会议，供互动对话期间讨论。

2. 咨询委员会设立了一个起草小组，目前成员有：白凡锡、莱兹赫里·布齐德、阿莱西奥·布鲁尼(主席)、米莱娜·科斯塔斯·特拉斯卡萨斯、尤里·亚历山德罗维奇·科列斯尼科夫、若泽·奥古斯托·林德格伦·阿尔维斯、刘昕生、阿贾伊·马尔霍特拉、莫纳·奥马尔(报告员)、伊丽莎白·萨尔蒙和帕特雷茨娅·萨斯纳尔。在编写本报告时，起草小组与联合国机构和会员国、国家人权机构和非政府组织进行了密切协商。共收到 37 份材料。此外，起草小组还考虑到经济、社会及文化权利委员会为确定和强调各国在享有经济、社会和文化权利方面的义务所做的工作，以及其他人权机构提供的相关资料。咨询委员会还得益于反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的投入。

3. 在对恐怖主义和反恐措施对享有经济、社会和文化权利的影响进行的这一全面反思中，咨询委员会重申 1993 年《维也纳宣言和行动纲领》规定的所有人权的不可分割性。咨询委员会强调，本报告中的任何内容都不应被解释为破坏适用的人权标准以及人权机制在监测国家反恐政策和做法方面发挥的基本作用，特别是反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的作用。

4. 咨询委员会侧重于恐怖主义对享有经济、社会和文化人权的不利影响，力求促进关于全球努力和战略如何与履行各国人权义务的目标相一致的辩论。咨询委员会完全支持秘书长关于实施联合国全球反恐战略的报告中的声明，即会员国协力预防和打击恐怖主义需以法治为基础，必须尊重人权。¹ 各国应加强努力，按照人权理事会的建议，² 通过综合办法，切实消除有利于恐怖主义和暴力极端主义蔓延的条件。这些努力对于实施《2030 年可持续发展议程》至关重要。

二. 缺乏对恐怖主义的国际定义

5. 近几十年来，恐怖主义成为对国际和平与安全以及享有人权的重大威胁。为了协调国家行动，解决现在被视为全球关注的问题，已经提出了一些国际倡议。通过一项关于国际恐怖主义的全面公约将是重要的一步，但这方面的努力仍然陷入停顿，因为尚未就恐怖主义的概念或法律定义达成一致。

6. 定义往往反映出定义者的立场及其目的。主要关注确保尊重国家主权和不干涉内政的国家，以及担心可能因其对非国家行为体实施的恐怖主义行为的立场而受到审查的国家，更不愿制定普遍公认的恐怖主义定义。到目前为止，各国只同意通过一系列界定各类恐怖主义活动并将其定为犯罪的部门性公约。在区域一

¹ A/72/840，第 28 段。

² A/HRC/45/27，第 2 段。

级，特别是在欧洲联盟³、非洲联盟⁴ 和阿拉伯国家联盟⁵ 内部，已经为通过一个法律上的通用定义采取了重要步骤。如包括人权理事会在内的多个人权机构所指出的，恐怖主义的定义应当符合合法性、相称性和不歧视的基本要求。

7. 咨询委员会赞同反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员在最近提交人权理事会的一份报告中表示的关切，即“暴力极端主义”的定义仍然不透明，争议很大。在该报告中，特别报告员警告说，不要使用新的术语，如“恐怖主义”等术语，这种术语过于含糊，并允许在应用时具有广泛的自由裁量权。⁶

三. 适用的法律框架

8. 恐怖主义的目的是摧毁人权、民主和法治。它攻击《联合国宪章》和其他国际文书的核心价值，并直接影响到所有人权，特别是生命权、自由权和人身安全权的享有。恐怖主义会破坏政府稳定，损害民间社会，危害和平与安全，同时也威胁社会 and 经济发展。⁷

9. 由于本报告的主要目的是评估恐怖主义对享有人权的影响，因此必须审查已经通过或正在制定的主要国际文书，特别是联合国制定的文书以及关于人权法和习惯国际法的文书中对恐怖主义的不同定义。

A. 安全理事会

10. 各国已就安全理事会第 1566(2004)号决议认可的定义的某些方面达成共识，安理会在该项决议中回顾指出，以在公众或某一群体或某些个人中引起恐慌、恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取行动为宗旨，意图造成死亡或严重身体伤害、或劫持人质的犯罪行为，包括针对平民的此种行为，均为有关恐怖主义的国际公约和议定书范围内界定的犯法行为，在任何情况下，均不得出于政治、哲学、意识形态、种族、族裔、宗教上的考虑或其他类似性质的考虑而视为正当行为，并吁请各国防止此类行为发生，如果未能加以防止，则确保按其严重性质予以惩罚。

11. 在同一决议中，安全理事会决定设立一个由安理会所有成员组成的工作组，考虑能否设立一个为恐怖行为受害者及其家属提供补偿的国际基金，但没有在这方面采取后续行动。

12. 2019 年 7 月 19 日，安理会通过第 2482(2019)号决议，将国际恐怖主义与有组织犯罪联系起来。

³ 欧洲议会和理事会 2017 年 3 月 15 日关于打击恐怖主义并取代理事会第 2002/475/JHA 号框架决定和修订理事会第 2005/671/JHA 号决定的(EU)2017/541 号指令。

⁴ 1999 年《非洲统一组织防止和打击恐怖主义公约》。

⁵ 1998 年《阿拉伯制止恐怖主义公约》。

⁶ A/HRC/43/46，第 12 段。

⁷ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“人权、恐怖主义和反恐”，第 32 号概况介绍。

B. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员

13. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员重申，在缺乏国际上对恐怖主义罪行的全面定义的情况下，国内反恐规定应遵循三步定性法，根据这种办法，一种行为要被归类为恐怖行为，必须是：

(a) 对公众或某些群体实施的意图造成死亡或严重身体伤害，或劫持人质的行为；

(b) 为造成恐怖状态、恐吓民众或迫使一国政府或国际组织采取或不采取任何行动的目的而实施的行为；

(c) 符合法律规定的严重犯罪的所有要素。⁸

C. 大会和《公民及政治权利国际公约》

14. 大会在关于反恐中保护人权和基本自由的各项决议(最近一项是2017年12月19日通过的决议⁹)中重申，各国必须确保所采取的任何打击恐怖主义的措施均符合本国按照国际法，特别是国际人权法、国际难民法和国际人道法承担的义务。

15. 大会在2006年9月8日通过的关于联合国全球反恐战略的第60/288号决议中，决定鼓励会员国、联合国和其他有关国际、区域和次区域组织支持《战略》的实施，包括为此调集资源和发挥各自的专长，并鼓励非政府组织和民间社会在适当情况下参与商讨如何加强努力实施《战略》。该战略由四个支柱组成，其中一个支柱致力于维护人权。

16. 《公民及政治权利国际公约》第四条第二款禁止在任何情况下克减某些权利，即：生命权(第六条)；免遭酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利(第七条)；不被使充奴隶或奴役的权利(第八条第一至第二款)；不因无力履行契约义务而被监禁的权利(第十一条)；不因在发生时不构成刑事犯罪的行为或不行为而被判有罪的权利(第十五条)；法律面前的人格在任何地方均得到承认的权利(第十六条)；思想、良心和宗教自由权(第十八条)。

17. 人权事务委员会在第29号一般性意见(2001年)中扩大了其克减绝不能被视为具有相称性的权利和禁止行为清单，其中包括劫持人质、实施集体惩罚、任意剥夺自由和背离公正审判的基本原则，包括无罪推定。区域一级——特别是美洲、非洲和欧洲体系内——的做法是限制各国使用紧急权力。

D. 人权框架下的国家义务

18. 毫无疑问，恐怖主义的目的是通过废除个人权利来破坏法治。那些实施恐怖行为的人利用暴力来传播恐惧，破坏人权和基本自由。特别是当恐怖主义行动旷日持久并由组织严密的非国家行为体实施时，可能会使社会遭受巨大痛苦，并导致一些侵犯人权行为，例如侵犯生命权、平等权、不受歧视权、自由权、人身安

⁸ A/HRC/25/59/Add.2, 第40段。

⁹ 第72/180号决议。

全权、免遭奴役及免遭酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。¹⁰

19. 实现人权要求各国采取适当措施，包括立法、司法、行政或其他措施，履行其法律义务。各国必须尽一切可能保护人民免遭恐怖主义祸患，同时尊重他们的权利。国际和区域体系都强调，国家有义务保护生活在其管辖范围内的人。

20. 反恐措施只有在符合国际人权法的情况下才是合法的。这是大会在《联合国全球反恐战略》中采取的方针。尊重人权和法治是必须开展国际合作和采取国家行动打击恐怖主义的四个领域之一。大会在 2019 年 12 月 18 日通过的关于恐怖主义与人权的第 74/147 号决议中，强烈谴责一切恐怖主义行为，认为一切恐怖主义行为均属犯罪，无可辩解，并表示严重关切此类行为对享有所有人权的有害影响。

21. 尽管各国正式承诺维护《联合国全球反恐战略》所载的人权框架，特别是在尊重人权和法治方面，但这一承诺的遵守情况并不完全令人满意。反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员认为，显然缺乏执行该战略全部逻辑的政治意愿，需要有新的和开创性的途径，这些途径应以没有权利的安全毫无意义、权利本质上就是要保护和促进安全的基本理念为前提。¹¹ 同样，秘书长指出，我们只有在法治框架内反恐，才能捍卫国际社会珍视的禁止恐怖主义的标准，减少可能造成恐怖暴力循环的条件，消除可能助长恐怖分子招募活动的不满和怨恨。¹²

E. 对恐怖主义受害者的义务

22. 某些群体历来是恐怖主义的受害者，需要特别保护才能切实享有其人权。这些弱势群体包括妇女、儿童、老年人、难民、境内流离失所者和残疾人。作为弱势群体，必须采取措施保护他们免遭恐怖主义行为之害。各国义务不加任何区别地尊重和所有受害者的权利，包括不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他身份。

23. 根据《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》，受害者系指个人或整体受到伤害包括身心损伤、感情痛苦、经济损失或基本权利的重大损害的人，这种伤害是由于触犯会员国现行刑事法律、包括那些禁止非法滥用权力的法律的行为或不行为所造成。直接受害者的直系亲属或其受抚养人以及出面干预以援助受难中的受害者或防止受害情况而蒙受损害的人，也是受害者。¹³

24. 在 2005 年 9 月 16 日通过的《2005 年世界首脑会议成果》中，会员国强调必须向恐怖主义受害者提供支助，帮助他们及其家属应付损失和哀痛。¹⁴

¹⁰ 鉴于恐怖主义活动侵犯了如此重要的人权，各国义务在尊重基本权利和自由的同时，采取必要措施防止或避免实施此类侵权行为(新闻工作者和作家基金会提交的材料，2018 年 11 月)。

¹¹ 特别报告员提交反恐办公室的关于《联合国全球反恐战略》执行情况的报告(2019 年 12 月 16 日)。

¹² A/60/825 和 Corr.1，第 113 段。

¹³ 大会第 40/34 号决议，附件，第 1 至 2 段。

¹⁴ 同上，第 60/1 号决议，第 89 段。

25. 在《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》中，各国商定应当采取适当措施，以确保受害人及其家人的安全、身心健康和隐私。确定了五种赔偿形式：恢复原状、补偿、康复、满足和保证不再发生。¹⁵

26. 在缺乏一项国际基金的情况下，各国应对恐怖主义受害者充分适用《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》和《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则》的规定。

27. 咨询委员会同意，在某些情况下，恐怖主义可能会升级，威胁到国家存亡，从而使一国有理由根据《公民及政治权利国际公约》第四条第一款的规定中止人权义务。但必须指出的是，只有在恐怖主义行为威胁到国家存亡时(特别是在这种威胁持续存在的情况下)，才能根据国际法行使紧急权力。恐怖主义本身并不能自动成为宣布紧急状态的理由。相反，反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员在 2018 年所指出的，克减的要件是，威胁程度非比寻常，影响到国家有效运转的基本能力，并冲击到国家的核心安全、独立和功能。特别报告员强调，行使紧急权力，必须达到特定的高门槛，才能构成根据国际法合法地行使。¹⁶ 此外，当紧急措施并非绝对必要时，则应首选普通法。因此，各国政府在决定诉诸特别权力时必须非常谨慎地进行评估，因为政府反应过度，有可能使暴力和对抗水平升级，还有可能破坏更广泛的反恐斗争，无意之间加强于恐怖主义有利的条件。¹⁷

F. 防止或避免实施恐怖主义行为的义务

28. 恐怖主义直接影响到人权的享有，这就是为什么根据国际法，国家既有权利也有义务保护其管辖下的个人免受恐怖袭击。¹⁸ 在制定法律和实施反恐政策时，将人权因素纳入其中，可能对避免恐怖主义行为的发生至关重要。还必须考虑到这些措施对巩固法治的潜在不利影响。因此，评估不仅必须包括旨在限制享有人权和自由的限制性措施(即增加监视、规定新犯罪、加大执法和军队使用武力的程度等)的影响，还必须包括其成本(在民主方面)。

29. 全面的人权方针还要求各国政府查明恐怖主义的根源，其中可能包括社会和经济不公以及获得服务的不平等。各国政府应向恐怖主义受害者提供适当补救和赔偿。此外，政府应采取措施，促进民间社会的积极参与和介入；谴责侵犯人权行为，在国家法律中加以禁止，及时调查和起诉责任人，并防止侵权行为的发生；对侵犯人权行为受害者的权利给予应有的重视。¹⁹ 还必须考虑到特殊安全措施被滥用或任意使用的风险，因为以反恐为名实施的潜在侵犯人权行为必定会危及法治。

¹⁵ 同上，第 60/147 号决议，第 10 和第 18 段。

¹⁶ A/HRC/37/52，第 12 段。

¹⁷ 同上，第 6 段。

¹⁸ 人权高专办，第 32 号概况介绍。

¹⁹ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《关于支助恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》(2011 年，纽约)。

四. 恐怖主义对享有人权的不利影响

A. 恐怖主义对享有经济权利的不利影响

30. 恐怖主义对经济权利有重大不利影响。它降低了国家投资经济或社会项目的的能力，对人口，特别是弱势社区造成严重影响。大会认为，恐怖主义可能阻碍发展，这包括但不限于摧毁基础设施、破坏旅游业、转移外国直接投资、阻碍经济增长和增加安保费用。²⁰ 恐怖主义可能会给社会带来巨大的经济代价，不仅造成直接的物质损失，还对当地经济产生长期影响。²¹ 通常分配给经济和社会方案、发展援助和减贫——如教育、健康、水和卫生设施——的资源被转移到安全部门，可能对受影响的国家和社区造成严重后果。²² 恐怖主义还对个人产生了直接和破坏性的经济影响，他们生活在恐惧之中，不仅害怕失去自己和家人的生命，还害怕失去工作，害怕看到自己的社会和文化权利受到限制。

31. 在宏观经济层面，恐怖主义的经济后果表现为国内生产总值(GDP)减少或增长率下降。对经济的间接影响可能表现为 GDP 增长放缓、外国直接投资(直接外资)减少、通胀或失业。²³ 另一个间接经济后果是直接外资或公共投资资金转向安全和贸易减少。²⁴ 这类间接或次要成本涉及与袭击有关的后续损失，如保险费的提高、安全成本的增加、对高风险地区人群的更多赔偿，以及与袭击引发的长期变化相关的成本等。所有这些方面都可能直接或间接影响到国家经济发展和经济权利的实现，可能会使之因缺乏资源或现有资源从社会经济发展努力转向反恐政策而受到阻碍。²⁵

32. 恐怖主义可能会降低各国投资经济或社会项目的的能力。事实上，恐怖主义在宏观经济层面的经济影响也对个人产生了更具体的影响，他们的社会和经济条件很可能恶化。弱势社区受到的这种影响可能更大。

33. 《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款规定，各国义务采取措施，最大限度地利用现有资源，以期通过一切适当手段逐步充分实现经济、社会和文化权利。然而，恐怖主义本身和各国采取的反恐措施显然影响到各国履行这一义务的能力，从而影响到个人对其权利的享有以及更广泛的发展目标。²⁶

²⁰ 第 72/246 号决议，第 5 段。

²¹ 在经济文献和研究中，特别是自 2001 年 9 月 11 日事件以来，对恐怖主义所造成代价的确定和估计受到广泛关注。例如，据全球安全分析研究所估计，生命损失的价值，以及财产损害和商品与服务损失的成本，超过了 1000 亿美元。股市财富的损失也很巨大。

²² 人权高专办，第 32 号概况介绍，第 47 段。

²³ 遭受冲突的国家受恐怖主义的经济影响最大。这些国家主要分布在中东和北非、撒哈拉以南非洲和南亚。2016 年，伊拉克遭受的恐怖主义经济影响占 GDP 的百分比最大，其次是阿富汗、阿拉伯叙利亚共和国、也门和利比亚。另见 www.wilsoncenter.org/article/report-terrorism-decline-middle-east-and-north-africa。

²⁴ Todd Sandler and Walter Enders, "Economic consequences of terrorism in developed and developing countries: an overview", in *Terrorism, Economic Development and Political Openness*, Philip Keefer and Norman Loayza, eds. (Cambridge University Press, 2008), pp. 17–47.

²⁵ 例如，旨在帮助恐怖主义受害者重新融入社会和保护参与反恐斗争人员方案的费用可能会对国家预算产生重大影响。

²⁶ 人权高专办，第 32 号概况介绍。

34. 社会保护和公共服务也可能因公共资金从社会经济发展政策转向安全优先的政策而受到影响，这往往也会限制个人的权利和自由。如反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员 2007 年所强调的那样，据发现，《经济社会文化权利国际公约》所载的一些权利因反恐措施而受到威胁，即：工作权(第六至第七条)；对家庭以及儿童和青少年的保护和援助(第十条)；适当生活水准权，包括适当的食物和住房(第十一条)；获得适当食物和住房的权利(第十一条)；健康权(第十二条)；以及受教育权(第十三至第十四条)。²⁷

35. 恐怖主义对直接外资也有不利影响，这些投资通常被转移到更安全的目的地。

36. 将国际资金从发展转向反恐政策就是恐怖主义的一个影响。经济和社会发展，包括国际合作和援助下的发展，可在减少对恐怖主义的支持方面发挥作用，防止产生引发一般暴力特别是恐怖主义的条件，并促进长期的社会和经济稳定。²⁸ 恐怖主义还影响到为实施镇压政策以及为旨在防止恐怖主义和应对所认为的恐怖主义风险的方案和战略分配国际资金的决定。这使得用于消除恐怖主义根源，特别是社会经济不平等的急需资金发生转移，可能会阻碍可持续发展目标的实现。如经济合作与发展组织发展援助委员会所指出的，在防止恐怖主义成为相关发展目标的情况下，应谨慎调整援助拨款。特别是，应努力确保“在重新分配预算之前，对需求和援助实效进行深入分析，以便发展援助有助于长期结构稳定，而不会成为非发展利益的工具”。²⁹

37. 被迫移民是另一个重要的不利影响。人们已经注意到恐怖主义，甚至是其威胁与移民流动之间的联系。随意的恶化，生活水平和工作条件可能会促使个人迁移到他们或可得到国际保护、支持和援助的安全地区。如秘书长 2018 年所指出的那样，一些国家试图对付跨越国际边界的恐怖主义嫌疑分子，这也导致它们采取侵犯移民和难民权利的措施。在某些情况下，逃离冲突的个人的绝对不驱回权受到侵犯，相关国家缺乏确定酷刑或其他虐待风险的个别程序，而其他国家则继续依赖“有保证地递解出境”，这可能无法确保受影响的个人不会遭受酷刑或其他虐待。³⁰

38. 旅游业是一个受恐怖主义严重影响的行业，恐怖主义系统地影响到游客对目的地的选择，并对包括航空业在内的配套产业和服务产生不利影响。

B. 恐怖主义对享有社会权利的不利影响

39. 社会权利与经济和文化权利一样，受到《经济社会文化权利国际公约》的保护，该公约除其他外承认享有社会保障的权利(第九条)；家庭、母亲和儿童的受保护权(第十条)；享有能达到的最高标准身心健康的权利(第十二条)；以及受教育权(第十三至第十四条)。

²⁷ A/HRC/6/17 和 Corr.1, 第 33 段。

²⁸ Philip B. Heymann, “International cooperation in dealing with terrorism: a review of law and recent practice”, *American University International Law Review*, vol. 6, No. 1 (1990).

²⁹ DCD/DAC(2003)11/Rev.1, 第 2 段。

³⁰ A/73/347, 第 20 段。

40. 在发生恐怖袭击后，可能会造成人员伤亡和心理创伤，社会生活的正常发展受到很大影响。由于处理影响这一问题的各种变量的研究和记录资料很少，这意味着很难衡量社会应对恐怖主义的能力或影响的程度。³¹ 特别是对生活在受长期恐怖主义行为影响的国家的民众来说，由于高度的压力以及与缺乏安全相关的不确定性，日常生活变得复杂。一般来说，在恐怖主义行为发生后，人们会患上创伤后应激障碍、焦虑和严重抑郁症。此外，恐怖袭击的幸存者可能还会遭受药物滥用和心理失调的折磨。

41. 因认为遭受恐怖袭击的风险很高而持续采取的反恐政策也可能对社会产生显著影响。特别是当这些措施是不必要的、歧视性的或不相称的时候，可能会导致公民逐渐脱离政治机构，从而危及法治和民主治理。在这种情况下，社会生活的正常运作因采取限制性措施而被逐步改变，这些措施有时并不是针对真正的、迫在眉睫的威胁，而是由于认为遭这种袭击的风险很高。

42. 据指出，恐怖主义团体还直接干涉人道主义援助，并直接以人道主义人员为目标，严重损害了民众的健康权。³² “保护公众的心理健康必须是国防的一个组成部分”。³³ 这些挑战往往使政府资源不堪重负，并加剧已经影响到民众的原有问题。

43. 许多本可以花在教育上的资源都花在了安全上，这是一种消极的做法，不利于维持社会的长治久安。³⁴ 还有人以对反恐为由关闭或限制进入宗教学校或阻止这些学校成立的措施表示关切。在这方面，反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员提醒各国，它们有义务保护家庭保证子女获得符合其宗教或其他信仰的教育权利。³⁵ 恐怖主义行为会危及学生进入教育机构的机会，这对他们的未来、事业和心理健康造成极大的损害。

44. 恐怖主义对受害者造成的损害，特别是对他们的生命、健康和财产造成的损害，要求国家当局在提供补偿、心理、医疗和专业康复、法律援助以及就业和住房援助方面作出特别反应。国家当局应制定立法和行政措施，通过物质、法律和心理援助，妥善解决恐怖主义受害者的处境。

45. 一些国家的法律框架确实为恐怖主义受害者提供法律保护 and 补偿。必须为这些受害者提供法律地位，保护他们的人权，包括他们获得健康、法律援助、正义、真相以及适当、有效和及时的补偿及其他形式的赔偿、纪念和缅怀的权利。如反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员所指出的那样，全面处理恐怖主义受害者的权利是最佳做法，不仅因为它帮助受害者和幸存者重建生活，还因为它有助于通过建立民族团结来减少社会两极分化。³⁶

³¹ 例如见 Heidi Resnick and others, “Research on trauma and PTSD in the aftermath of 9/11”, PTSD Research Quarterly, vol. 15, No. 1 (2004)。

³² A/73/347, 第 23 段。

³³ Ezra Susser, Daniel Herman and Barbara Aaron, “Combating the terror of terrorism”, Scientific American (September 2002)。

³⁴ 见 A/HRC/6/17 和 Corr.1, 第 17 段。

³⁵ 同上, 第 53 段。

³⁶ A/HRC/40/52/Add.5, 第 47 段。另见联合国, 《支持非洲和中东受害者协会良好做法手册》(2018 年)。

1. 对儿童权利的影响

46. 儿童特别容易受到生活在恐怖袭击威胁下的负面心理影响。他们通常比成年人更有可能患上创伤后应激障碍、焦虑或抑郁症。青少年更可能通过滥用药物来控制症状，在以色列遭受恐怖袭击和 2001 年 9 月 11 日事件之后进行的研究表明，青少年使用酒精、非法物质和尼古丁的情况增加。³⁷ 此外，通过媒体间接接触到恐怖主义行为和威胁对儿童心理健康的影响，无论是短期还是长期影响，都与对成年人的影响方式不同。由于其年龄的原因，儿童没有办法管理这种压力，这会扰乱他们的大脑和其他器官系统的发育，造成终身后果。

47. 大会在 2017 年 12 月 24 日关于恐怖主义对享有人权的影响的第 72/246 号决议中，强烈谴责有计划地招募和使用儿童实施恐怖袭击，以及恐怖团体侵犯和残害儿童的行为，包括杀害和致残、绑架和强奸以及实施其他形式的性暴力，并注意到此类侵犯和残害行为可构成战争罪或危害人类罪。儿童可能受到恐怖分子的性奴役、强奸、强迫婚姻和大规模绑架。

48. 如联合国人权事务高级专员最近指出的那样，在反恐讨论中，儿童在很大程度上被忽视了。有必要进一步研究恐怖主义对儿童的短期和长期影响以及恐怖分子剥削儿童的驱动因素。但反恐政策和方案应立足于现有的实证证据，而不是未经检验的理论，如激进化的说法。³⁸

49. 有时，儿童会成为达伊沙、努斯拉阵线和基地组织等团体招募的受害者。恐怖主义和暴力极端主义团体利用儿童来提高其知名度。事实上，在某些情况下，这些团体利用儿童的脆弱性在社区中造成一种观念，即他们可以抵御来自不同团体或国家的暴力威胁。年幼的儿童也更容易受到恐吓，在身体和精神上都远比成年人更容易控制。³⁹ 尽管 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约附加议定书第 77 条第 (2) 款禁止招募 15 岁以下儿童参加敌对行动，但这种招募仍在进行。此外，《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 1 条宣布，18 岁是招募和使用儿童参加敌对行动的最低法定年龄。安全理事会的多项决议也涉及武装冲突局势中保护儿童的问题。⁴⁰

50. 父母与恐怖组织有关联的儿童，特别是外国儿童，会遭受耻辱和排斥。这些儿童滞留在肮脏的营地和拘留中心，对基本权利的享有往往有限，如获得食物、住所和清洁水、药品和教育的权利，并面临普遍的暴力、剥削、性虐待、贩运、骚扰和激进化。为更好地保护武装冲突局势中的儿童，必须找到处理这一新现象的原则性方法。《儿童权利公约》强调，儿童是其自身权利的持有者，因此，他们的权利不能因父母的行为而受到损害。儿童是其国民的国家有责任履行这一原则，特别是有责任将儿童接回，确保他们在本国与家人团聚并重新融入社会。在任何情况下都必须以儿童的最大利益为首要考虑。

³⁷ Marion Grenon and others, "Impact of a terrorist attack on the mental health of directly exposed French adolescents: study protocol for the first step of the AVAL cohort study", *Frontiers in Psychiatry*, vol. 10, No. 744 (25 October 2019).

³⁸ A/HRC/40/28, 第 68 段。

³⁹ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《恐怖主义和暴力极端主义团体招募和剥削儿童问题手册：司法系统的作用》(2017 年，维也纳)。

⁴⁰ 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员提交咨询委员会的材料。

2. 对妇女权利的影响

51. 妇女和女童作为恐怖主义受害者特别脆弱，因此有特殊的保护需要。必须保障妇女在冲突局势、流离失所情况和其他遭受极端主义暴力影响情况下的人权。此外，应当铭记于心的是，性暴力和性别暴力行为经常被某些恐怖主义团体用作战略目标。妇女和女童被用作性奴隶，是人口贩运的受害者。如大会所指出的那样，性暴力和性别暴力被作为增强恐怖分子力量的工具，用以支持资助和招募活动、摧毁社区。⁴¹

52. 大会敦促各国确保在制定、审查和执行一切反恐措施时顾及性别平等和不歧视原则，同时促进妇女对这些进程的全面和有效参与。⁴²

53. 许多极端主义团体宣扬一种将妇女归为二等人的意识形态，并为征服妇女提供经济利益和其他利益。恐怖组织利用性暴力来恐吓民众，将平民赶出战略地区，并通过贩运人口获得收入。压制妇女权利还使极端分子得以控制生育和利用女性劳动力。⁴³

54. 消除对妇女歧视委员会在其第 30 号一般性建议(2013 年)第 17 段中，建议《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国绝不为了安抚恐怖分子、个人或武装团体等非国家行为体而接受任何形式减少对妇女权利保护的做法。

55. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员承认，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，并补充说，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。⁴⁴

C. 恐怖主义对享有文化权利的不利影响

56. 《世界人权宣言》第十九条规定，“人人有权享有主张和发表意见的自由；此项权利包括持有主张而不受干涉的自由；和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。”但应当指出的是，这一权利并不是绝对的。因此，根据《公民及政治权利国际公约》第十九条，它得予以某种限制，但此种限制以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(子) 尊重他人权利或名誉；(丑) 保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化。《公约》第二十条第二款阐明，任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律禁止之。

57. 文化权利与艺术和文化有关，其核心是《经济社会文化权利国际公约》第十五条第一款，根据该款，《公约》缔约国确认人人有权：(子) 参加文化生活；(丑) 享受科学进步及其应用之惠；(寅) 对其本人之任何科学文学或艺术作品所获得之精神与物质利益，享受保护之惠。第十五条第三款指出，《公约》缔约国

⁴¹ 第 73/174 号决议。另见安全理事会第 2331(2016)号和第 2388(2017)号决议。联合国，反恐怖主义办公室，《支持非洲和中东受害者协会良好做法手册》(2018 年)。

⁴² 第 70/148 号决议，第 6(i)段。

⁴³ Council on Foreign Relations, *Women and Terrorism: Hidden Threats, Forgotten Partners* (May 2019).

⁴⁴ A/HRC/46/36，第 8 段。

承允尊重科学研究及创作活动所不可缺少之自由。参加文化活动的权利在广义上被视为包括从个人或社区创造的文化价值中获益的权利。⁴⁵

58. 鼓励意见和智力交流自由很重要。事实上，艺术和文化表达是许多国际文书所保护的表达自由类别之一。⁴⁶

59. 各国必须确保在享有和参加文化活动方面没有歧视(《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(辰)项第(6)目)。少数群体和土著人民的文化权利受到具体文书的进一步保护，包括《公民及政治权利国际公约》(第二十七条)、《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》和《联合国土著人民权利宣言》。

60. 根据《保护和促进文化表现形式多样性公约》，各国应努力创造一种环境，鼓励个人和社会群体创作、生产、传播、销售和获取他们自己的文化表现形式，同时对妇女及不同社会群体，包括少数民族和原住民的特殊情况和需求给予应有的重视。

61. 涉及重大伤亡和破坏、自杀式爆炸和死亡的特定形式的恐怖事件影响到文化权利的享有。有时，艺术家尤其成为目标。文化权利领域特别报告员探讨了原教旨主义、极端主义和文化权利的主题，特别是因为它们涉及艺术表达自由和基于所感觉或所认为的信仰或文化上的“不同”而对艺术家、知识分子、文化权利维护者、妇女文化权利进行的攻击，以及对教育机构、人员和学生的攻击。⁴⁷ 特别报告员强调，这些属于人权问题，需要采取以人权为基础的对策。

62. 人权理事会对在 33/20 号决议中，注意到破坏或损害文化遗产可对享有文化权利，特别是人人参与文化生活的权利，包括获得和享有文化遗产的能力产生不利和不可逆转的影响。事实上，非国家行为体破坏文化遗产的潜力巨大，可能对享有文化权利产生灾难性影响。在这种情况下，其成本超出了单纯的货币价值，而扩大到人类文明非货币价值的全部损失。

63. 安全理事会在第 2347(2017)号决议中，痛惜并谴责文化遗产在发生武装冲突时遭到非法破坏，包括宗教场所和文物被破坏，考古遗址、博物馆、图书馆、档案馆和其他场所的文化财产被抢掠和走私，尤其是恐怖主义团体犯下的此类行为；并申明，在某些情况下，根据国际法的规定，非法袭击宗教、教育、艺术、科学或慈善专用场所及建筑物或历史古迹可构成战争罪，必须将此种袭击的肇事者绳之以法。安理会强调指出，会员国对保护自身文化遗产负有首要责任，为在发生武装冲突时保护文化遗产作出的努力应符合《宪章》及其宗旨和原则以及国际法，并且应尊重所有国家的主权。

64. 2017 年 1 月 20 日，在安全理事会的一次会议上，联合国教育、科学及文化组织总干事⁴⁸ 说，破坏文化遗产是一种战争罪和一种战术，是文化清洗战略的一部分。在同一会议上，有人强调，保护遗产是一个优先事项，各国必须加紧努力保护这些历史财产，同时尊重主权和不干涉他国内政的原则。

⁴⁵ E/1993/22-E/C.12/1992/2，第 217 段。

⁴⁶ 例如见 1945 年《教科文组织章程》。

⁴⁷ A/HRC/34/56。

⁴⁸ S/PV.7907。

65. 在 2016 年的一份报告中，文化权利领域特别报告员指出蓄意破坏文化遗产是一个人权问题，呼吁制定国家和国际战略，防止此种破坏行为，并将那些据称参与此种破坏行为的人员绳之以法；同时还呼吁支持和保护文化遗产维护者。⁴⁹

五. 承认恐怖主义受害者的权利

66. 尽管大会、安全理事会和人权理事会为承认恐怖主义受害者的权利采取了重要举措并通过了一些相关决议和文件，尽管为在联合国一级通过一项国际文书以采取全面和一致的方法作出了努力，但这些举措尚未取得任何成果。⁵⁰

67. 国际人权法正逐渐承认恐怖主义受害者获得补救和赔偿的权利，包括对严重违反国际法行为造成的损害给予一定程度的经济补偿。⁵¹ 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员表示，目前尚未采取具体步骤通过一项关于恐怖行为受害者权利的国际文书。这样一项文书将有助于制定全面和协调的全球反恐战略，并将确保恐怖主义受害者不被国家为政治目的所利用。⁵²

68. 已在这个方向上采取了一些重要步骤。2012 年，特别报告员制定了一套确保恐怖主义受害者人权的框架原则，并建议各国采取步骤，将这些权利和义务纳入一项具体的国际文书。⁵³ 同样，2017 年 5 月，在欧洲委员会框架内通过了关于保护恐怖主义行为受害者的修订准则。⁵⁴

69. 在欧洲联盟框架内，受害者的作用已得到很大程度的承认，并制定了帮助欧洲联盟成员国支持和保护其权利的指导方针。关于打击恐怖主义的(EU)2017/542 号指令⁵⁵ 修订了之前关于受害者的 2012 年指令，要求成员国在袭击发生后，立即和在必要时间内为恐怖主义受害者提供专业的专家支助服务。⁵⁶ 各国应建立有效应对紧急情况程序和机制，包括提供获取可靠信息的途径，以免恐怖主义受害者及其家人遭受更多痛苦。⁵⁷

⁴⁹ A/71/317。

⁵⁰ International Commission of Jurists, *Human Rights of Victims of Terrorism: a Compilation of International Sources* (August 2019).

⁵¹ M. Cherif Bassiouny, “International recognition of victims’ rights”, *Human Rights Law Review*, vol. 6, No. 2 (2006), pp. 203–279.

⁵² 见 A/HRC/34/61，第 16 段。

⁵³ A/HRC/20/14，第 66 段。

⁵⁴ 见 <https://rm.coe.int/protection-of-victims-of-terrorist-acts/168078ab54>。

⁵⁵ 欧洲议会和理事会 2017 年 3 月 15 日关于打击恐怖主义并取代理事会第 2002/475/JHA 号框架决定和修订理事会第 2005/671/JHA 号决定的(EU)2017/541 号指令。

⁵⁶ 欧洲议会和理事会 2012 年 10 月 25 日关于确立犯罪受害者权利、支持和保护最低标准，并取代理事会第 2001/220/JHA 号框架决定的理事会第 2012/29/EU 号指令。

⁵⁷ 2004 年 4 月 29 日关于补偿犯罪受害者的第 2004/80/EC 号理事会指令为暴力、蓄意犯罪的受害者提供了参加国家补偿计划的机会。2019 年 3 月，容克主席的受害者补偿问题特别顾问发布了一份题为《加强受害者的权利：从补偿到赔偿》的报告。欧洲联盟委员会最近设立了恐怖主义受害者专门知识中心，向国家当局提供专门知识、指导和支持，并向从事恐怖主义受害者工作的组织提供支持（见 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en）。

70. 应加强努力，提高对恐怖主义受害者的关注度，并加强对其权利的保护。但各国不能以受害者的痛苦为借口，扩大以反恐名义采取的镇压措施。相反，对受害者来说，重要的是在一项国际文书中正式承认他们的权利，该文书可作为实施这方面国家政策的指导。在这方面，反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员对安全理事会和大会通过决议所采取的方法表示关切，这些决议试图利用受害者来强调必须加大反恐力度，从而削弱整个国际体系。⁵⁸ 这一令人担忧的趋势反映在大会通过的关于在反恐中保护人权和基本自由的决议的演变中，这些决议被合并成一个关于恐怖主义与人权的、经“精简”的新决议。⁵⁹ 在精简过程中，以往决议中有关保护人权等方面的一些关键内容没有被纳入。鉴于一系列措施可能对民间社会有不利影响，大会必须处理这些不足。

71. 结果是整个体系被扭曲，它非但没有得到加强以保护受害者的权利，反而以受害者的权利为名被逐步削弱。一些非政府组织还呼吁各国和政策制定者避免以恐怖主义受害者的痛苦为借口，为加强可能为践踏和侵犯人权打开大门的措施辩护，而不是向受害者提供真正的正义、补救或支持。五个非政府组织在 2020 年 2 月提交咨询委员会的一份联合书面声明中指出，“太多的国家以恐怖主义受害者的苦难为借口，以反恐为名采取镇压和侵犯人权的措施/为以反恐为名的镇压和侵犯人权的措施辩护，实际上却没有承认和落实恐怖主义受害者的人权”。⁶⁰ 大会第 73/305 号决议阐述了旨在保护受害者的最新国际动态，在该项决议中，大会促请会员国在考虑到性别平等的同时，制定恐怖主义受害者全面援助计划，并促请反恐怖主义办公室、特别是联合国反恐怖主义中心在其各自任务授权范围内，协助提出请求的会员国制定其援助恐怖主义受害者的全面计划和建设其援助恐怖主义受害者的能力。然而，令人遗憾的是，由于没有国际公认的恐怖主义定义，因此也就没有恐怖主义受害者的定义。

六. 结束语和建议

72. 恐怖主义对享有所有人权，特别是经济、社会和文化权利以及更广泛的发展目标都有不利影响。⁶¹ 人权必须是反恐斗争的一个重要组成部分，没有对这些权利的保护，反恐斗争就不可能取得成功。尊重人权和法治必须是全球反恐斗争和各国为打击恐怖主义而采取的对策的基石。因此，反恐法律、政策和做法的设计和必须保护人权、基本自由和法治，包括恐怖主义受害者的权利。在各级的政策制定和决策中，应谨慎避免削弱或破坏这一框架的风险。

73. 人权机构和机制的工作和报告表明，在一些国家，有一种特别令人担忧的趋势，即以国家或国际安全的名义使侵犯人权行为正常化，从而削弱人权保护制度，破坏个人保障。在这种情况下，执行《联合国全球反恐战略》的方法应进一步加强人权支柱。应注意消除恐怖主义的根源和保护恐怖主义受害者的权利。

⁵⁸ A/HRC/40/52，第 29 段。

⁵⁹ 第 73/174 号决议。

⁶⁰ A/HRC/AC/24/NGO/1。

⁶¹ 人权高专办，第 32 号概况介绍，第 46 段。

74. 国家和国际行动不能只专注于往往忽视恐怖主义根源的战略、政策和方案。《2030 年可持续发展议程》提供了一个独特的机会来消除有利于恐怖主义蔓延的条件，如缺乏社会经济机会；边缘化和歧视；治理不善；侵犯人权和法治；以及长期未解决的冲突。

A. 对各国的建议

75. 各国应：

(a) 在一项根据国际法具有法律约束力的文书中拟定并通过一个关于恐怖主义的普遍定义。就定义达成一致将成为使国际规范、国家立法和实践与国际人权标准相一致以及在反恐中防止践踏和侵犯行为的一个重要里程碑；

(b) 最后确定并通过一项关于国际恐怖主义的全面公约，同时考虑到这一国际文书应述及恐怖主义的根源、恐怖主义对享受人权的不利影响以及恐怖主义危及发展努力的事实；

(c) 进一步加强国际合作，打击援助、教唆、赞助、资助或以其他方式支持恐怖主义者的行动，因为恐怖主义对个人的经济、社会和文化权利产生了不利影响，并破坏了更广泛的发展目标；

(d) 拟定并通过一项国际文书，就应当通过国家立法体现和保护的恐怖主义受害者的权利向各国提供指导。这不应妨碍或阻碍各国对反恐中侵犯和践踏人权的行为承担责任；

(e) 交流这方面的经验教训和良好做法，包括在国家立法、赔偿、康复和援助计划以及责任等方面，以更好地保护和促进受害者的人权。对于在反恐背景下发生的侵犯人权行为的指称，各国必须开展迅速、独立、公正和彻底的调查。如果确定发生了侵权行为，必须向受害者提供有效救济，包括向被剥夺正当程序的个人支付赔偿。⁶² 各国应起诉和惩罚恐怖主义相关罪行和在反恐背景下实施的侵犯人权行为的犯罪者。⁶³ 各国应请求联合国人权事务高级专员办事处支持收集此类良好做法；

(f) 巩固与反恐办公室的国际合作，以实现《联合国全球反恐战略》中规定的对恐怖主义受害者的承认和援助；

(g) 与其他国家政府和国际组织合作，消除恐怖主义的根源，避免一切形式的歧视，建立健全的社会保障体系，并创造就业机会。此外，各国应加倍努力，解决一切武装冲突，并以和平方式化解和缓和一切形式的暴力和冲突；

(h) 定期审查国内反恐立法，评估其对享有人权的影响是否必要和相称；

(i) 考虑落实反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员和其他有关人权机构提出的建议；

⁶² A/HRC/34/30，第 58 段。

⁶³ A/HRC/45/27，第 52 段。

(j) 支持国家机构和民间社会推动旨在加强实现经济、社会和文化权利的项目，以消除和防止有利于恐怖主义蔓延的条件，如缺乏社会经济机会、边缘化和歧视、治理不善、侵犯人权和法治以及长期未解决的冲突；

(k) 会员国和国际供资机构必须支持面临极端主义、暴力和恐怖主义的妇女，并将性别观点纳入任何和平与安全议程的主流。各国的行动和立法不应无视性别因素。需要招募更多妇女担任参与反恐工作的政府和联合国机构的领导和决策职位；

(l) 根据其国际义务，明确禁止包括恐怖主义团体在内的非国家武装团体招募和在敌对行动中使用儿童，并将这种做法定为刑事犯罪。应当对此类团体的剥削案件进行调查并将犯罪者绳之以法。遭受剥削的儿童应能获得对性别问题具有敏感认识的全面康复和重返社会服务。⁶⁴ 各国必须履行《儿童权利公约》规定的义务，实施将父母与恐怖分子有关联的儿童从冲突地区遣返并使其重新融入社会的方案；

(m) 继续向受恐怖主义影响的国家，特别是请求技术和能力建设援助的发展中国家提供这类援助。

B. 对联合国人权机制的建议

76. 联合国人权机制应：

(a) 继续支持各国严格地在其国际人权义务框架内打击恐怖主义的努力，并加强它们在这方面的能力，特别是向其提供援助，以确保对恐怖主义行为责任人和反恐措施责任人实施的侵犯人权行为追究责任；

(b) 继续通过联合国有关方案向打击恐怖主义的国家提供技术援助，包括开展宣传运动，提高对紧急情况下促进和保护人权的认识，并对公职人员进行专门培训。

C. 对民间社会组织的建议

77. 民间社会组织应：

(a) 继续并增加对恐怖主义受害者的支持，包括提供援助和医疗、法律及心理支助服务，为受害者伸张权利，并帮助受害者向公众宣传恐怖主义行为对人的影响；

(b) 向在极端条件下开展工作的妇女民间社会组织提供支持，以打击和防止其社区内出现更多的暴力和极端主义，包括防止招募儿童；

(c) 提高对恐怖主义行为不利影响的认识并参与消除恐怖主义的根源(特别是通过减少贫困和克服社会排斥)，以此作为一项防止恐怖主义的措施。

⁶⁴ A/HRC/40/28，第72段。