



大会

Distr.: General
27 August 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 项目 71(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

在反恐时促进与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
本·索尔依照大会第 [72/180](#) 号决议和人权理事会第 [49/10](#) 号决议提交的报告。

* [A/79/150](#)。

** 本报告在截止日期之后提交以反映最新情况。



反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员本·索尔的 报告

区域组织在反恐时保护人权：规范、合作、恐怖主义受害者和追责

摘要

在本报告中，反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员本·索尔审查了区域组织在反恐时保护人权的情况，涉及区域规范、区域合作、恐怖主义受害者以及区域监督、追责和补救。特别报告员确定了若干良好做法和不足之处，并提出了改进建议。

一. 特别报告员的活动

1. 2024 年 3 月，特别报告员向人权理事会介绍他的第一次报告，概述其优先事项，并与 50 个国家、2 个国家人权机构和 10 个民间社会组织进行互动式对话。特别报告员共同主持了关于以下内容的会外活动：恐怖主义受害者；特别报告员的优先事项；羁押在阿拉伯叙利亚共和国东北部的儿童受侵害问题。同样在日内瓦，他还开展了以下工作：共同主持一次关于反恐问题的专家圆桌会议；向各区域国家组介绍情况；与来自多个国家和联合国实体的代表举行会议。其他以日内瓦为中心的工作包括来往函文和法庭之友干预工作。有 3 个国家接受了正式国别访问请求。

2. 在纽约的联合国反恐架构方面，特别报告员是《全球反恐协调契约》及其各工作组的积极成员，与反恐怖主义办公室、反恐怖主义委员会执行局、安全理事会第 1904(2009)号决议所设监察员办公室和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的负责人举行了会议。他向反恐怖主义委员会、全球契约协调委员会及该契约的秘书处作了介绍，并在反恐怖主义办公室组织的季度简报会上向会员国作了发言。在纽约进行学术访问期间，他与许多国家举行会议，向区域组介绍情况，在关于加强反恐战略和政策中的人权的人权高专办工具包以及关于独立民间社会与联合国的反恐合作概略研究报告的发布会上发言，并在关于民间社会参与的若干活动中作了介绍。

3. 特别报告员开展了以下工作：在维也纳的预防犯罪和刑事司法委员会上作介绍并提交了一份书面材料；在坦桑尼亚联合共和国举行的联合国毒品和犯罪问题办公室关于外国恐怖主义作战人员的讲习班上作介绍；发表对联合国打击网络犯罪公约草案的评估。他参加了起草全球反恐论坛反恐监督和追责机制布鲁塞尔备忘录的咨商小组，包括在内罗毕作了介绍。在编写本报告时，特别报告员与世界各地的区域组织举行会议，并在非洲人权和民族权委员会、欧洲委员会反恐怖主义委员会和美洲国家组织(美洲组织)反恐怖主义委员会上作了介绍。他在尼泊尔、荷兰、法国、比利时、冈比亚、埃塞俄比亚、土耳其和肯尼亚进行了学术访问，包括与联合国国家工作队举行会议。他在巴黎上诉法院听取了法国尼斯恐怖主义袭击受害者的证词。他还与全球数百个民间社会组织进行了接触。

4. 特别报告员还作了许多其他介绍，包括在以下场合：在肯尼亚举行的泛非人权和反恐会议；在菲律宾举行的国际公平审判日会议；全球反恐论坛组织的一次关于边境安全的活动；国际和平研究所组织的一次关于制裁的人道主义豁免的活动；国际反恐中心组织的一次关于行政措施的情况介绍会；向国际红十字与红新月运动颁发悉尼和平奖的一次活动。他还向关注冲突问题的各国议员作了情况介绍，并在多个关于滥用反恐法的公开和非公开情况介绍会以及在多

国举办的关于特别程序的研讨会作了情况介绍。特别报告员所作的许多发言可在本任务的网站上查阅。¹

5. 特别报告员感谢悉尼大学、明尼苏达大学法学院人权中心、福特汉姆大学法学院莱特纳国际法和正义中心、Leigh Day 律师事务所和若干名伦敦律师的协助。他重申，会员国须提供更多财政和人力资源，以有效地执行任务(A/HRC/55/48，第 15 和 16 段)，并消除在保护受害者方面存在的差距。他敦促各国兑现其关于在反恐时保护人权的口头承诺，为此向任务负责人开展的独立国际人权监测工作提供充足资金，正如已向其他联合国国际反恐活动提供充足资金一样。

二. 区域组织在反恐时保护人权

6. 区域组织在反恐方面发挥着日益重要的作用，包括通过 38 项具有约束力的文书(见附件一)、² 多项软法律和各个专门机构发挥作用，但总体而言，区域组织没有得到足够的人权监督。区域团结可富有成效地推动能响应区域需求的标准制定与合作。正如利益攸关方指出，区域组织可以为针对区域问题的区域解决办法作出贡献，并促进区域主导各种规范和进程。区域组织还可以在执行和促进制定全球标准方面成为连接全球与各国的建设性桥梁。与此同时，区域反恐工作可能在执行、资源筹措、监测和执法方面存在不足，并存在政治分歧。区域反恐工作的规范和做法有时也可能与国际人权法发生冲突。

7. 许多相关区域组织开展了数量众多、形式多样的反恐活动，无法在一份报告中全部囊括。本报告重点阐述以下方面的人权保护工作：(a) 具有约束力的区域规范；(b) 区域合作；(c) 恐怖主义受害者；(d) 监督、追责和补救。一份后续报告将审查以下方面：防止和打击暴力极端主义的措施，包括区域战略；助长恐怖主义的条件；制裁和打击资助恐怖主义行为；民间社会的参与；区域军事行动；与联合国和其他伙伴的关系。³

A. 区域反恐规范和人权

8. 跨国刑事合作文书历来很少提及人权。自 1970 年代以来通过的若干项普遍反恐公约通常仅限于确保“公平对待”嫌疑人、领事探视以及引渡和互助方面的不歧视。传统的假设是，在背后适用国际人权法便足以保护人权，公约本身仅限于针对特定的恐怖主义方法。大多数区域文书是在 1990 年代末以后随着反恐工作的加速开展而通过的。一些文书超出了普遍文书中数量有限的可能办法，引发了更多关于人权问题的关切。

¹ 见 www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/statements-special-rapporteur-terrorism。

² 可查阅 www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/reports/srct-report-protection-human-rights-regional-organisations-annex1.pdf。另见 A/78/221，第 26 和 41 段。

³ 本报告不涉及全球反恐论坛、金融行动特别工作组、北大西洋公约组织或军事举措，这些内容将在今后工作中讨论。

9. 积极的一面是，许多区域文书承认人权，这使区域组织支持在反恐时保护人权的普遍政治声明更加有力。首先，一些文书承认恐怖主义侵犯人权，⁴ 因此规定反恐的其中一个目的是保护人权。⁵ 第二，大多数(但不是所有)⁶ 区域文书承认在反恐时有义务普遍尊重人权。⁷ 某些文书还提及区域人权法、⁸ 国际难民法⁹ 和国际人道法，或一般性地提及国际法。¹⁰ 虽然许多承诺载于前言，但一些承诺具有约束力，无论是作为尊重人权的积极义务，¹¹ 还是更常见地作为保证文书不影响人权的保留条款。¹²

10. 明确指出哪些具体权利受到文书整体¹³ 或其中特定措施的影响是一种良好做法，但只有少数文书采取了这种做法。例如，2005 年通过的《欧洲委员会防止恐怖主义公约》及 2015 年通过的该公约《议定书》作出以下规定：国家预防措施总体上要尊重人权；关于犯罪预备行为的措施要尊重表达、结社和宗教自由；关于罪行的措施总体上要确保符合必要性原则且与所要实现的合法目标相称，并排除任意性、歧视或种族主义。¹⁴ 在不具约束力的叙文中，欧洲联盟关于打击恐怖主义的第 2017/541 号指令提到了上述最后一种保障措施，并力求其

⁴ 《非洲统一组织(非统组织)防止和打击恐怖主义公约》(1999 年)、《伊斯兰会议组织关于打击国际恐怖主义的公约》(1999 年)、《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》(2001 年)、《美洲反恐怖主义公约》(2002 年)、《海湾阿拉伯国家合作委员会打击恐怖主义公约》(2004 年)、《〈非统组织防止和打击恐怖主义公约〉议定书》(2004 年)(另见第 3 条第 1 款(a)项)和《东南亚国家联盟反恐怖主义公约》(2007 年)等文书的前言，以及欧洲联盟关于打击恐怖主义的第 2017/541 号指令叙文第 2 段。

⁵ 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年)，第 2 条。

⁶ 《南亚区域合作联盟(南盟)制止恐怖主义区域公约》(1987 年)；《独立国家联合体成员国合作打击恐怖主义条约》(1999 年)。

⁷ 《伊斯兰会议组织关于打击国际恐怖主义的公约》(1999 年)；《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》(2001 年)；《修正〈欧洲制止恐怖主义公约〉的议定书》(2003 年)；《海湾阿拉伯国家合作委员会打击恐怖主义公约》(2004 年)；《孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议关于合作打击国际恐怖主义、跨国组织犯罪和非法药物贩运的公约》(2009 年)；《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年)；《东盟反恐怖主义公约》(2007 年)；欧洲联盟关于打击恐怖主义的第 2017/541 号指令，叙文第 35 段。

⁸ 《非统组织防止和打击恐怖主义公约》(1999 年)，第 22 条第 1 款；《〈非统组织防止和打击恐怖主义公约〉议定书》(2004 年)；《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年)，第 3 条第 1 款；欧洲联盟关于打击恐怖主义的第 2017/541 号指令，叙文第 35 段。

⁹ 《美洲反恐怖主义公约》(2002 年)，第 15 条第 2 款；《东盟反恐怖主义公约》(2007 年)，第 10 条。

¹⁰ 《非统组织防止和打击恐怖主义公约》(1999 年)，第 22 条第 1 款；欧洲联盟关于打击恐怖主义的第 2017/541 号指令，叙文第 37 段；《美洲反恐怖主义公约》(2002 年)，第 15 条第 2 款。

¹¹ 《美洲反恐怖主义公约》(2002 年)，第 15 条第 1 款。

¹² 例如，美洲组织、南盟、非统组织和欧洲联盟的文书。

¹³ 《〈欧洲委员会防止恐怖主义公约〉附加议定书》(2015 年)，第 8 条；欧洲联盟关于打击恐怖主义的第 2017/541 号指令，叙文第 35 段(列举了十几项权利)。

¹⁴ 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年)，第 12 条第 1 和 2 款，以及《〈欧洲委员会防止恐怖主义公约〉附加议定书》(2015 年)，第 8 条。

关于公开鼓动恐怖主义犯罪这一罪行的规定措施保障表达自由(叙文第 39–40 段)。该指令也阐述了媒体自由(第 23 条第 2 款)。2004 年通过的《〈非洲统一组织(非统组织)防止和打击恐怖主义公约〉议定书》禁止酷刑、歧视和种族主义(第 3 条第 1 款(k)项)。

11. 区域文书还载有特定领域的具体保障措施,例如法律诉讼中的“公平待遇”、¹⁵ 刑事犯罪中的合法性原则和无罪推定原则、¹⁶ 引渡或司法协助中的不歧视、庇护权、¹⁷ 数据保护¹⁸ 和证人保护。¹⁹ 很少提及性别或残疾等跨领域脆弱性问题。一项文书列举了不歧视的理由,²⁰ 还述及对儿童的量刑问题。²¹ 虽然大多数文书将处罚方式留待国家法律决定,但有一项文书鼓励分享罪犯改造和重新融入社会的最佳做法,这是值得赞扬的。²² 该项文书重申不得将恐怖主义与任何宗教、国籍、文明或族裔群体联系在一起。²³ 关于打击恐怖主义和暴力极端主义的区域战略更常提及人权问题,但这些战略通常缺乏可执行性。

12. 多项文书承认国际人道法。²⁴ 欧洲委员会和欧洲联盟的文书遵循 1997 年之后的各项普遍公约,规定其文书不妨碍国际人道法,并将武装部队在武装冲突中的活动(对这一用语的理解以国际人道法为准)排除在外。²⁵ 独特的是,欧洲联盟第 2017/541 号指令进一步排除受国际法承认的由公正人道组织提供的人道主义活动。²⁶ 参照普遍公约对恐怖主义进行定义的若干区域文书隐含了“武装部队”除外条款。2001 年通过的《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》排除了攻击积极参与武装冲突敌对行动者的行为(第一条第一款(一)项),这与 1999 年通过的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》相一致。

¹⁵ 《美洲组织防止和惩处以侵害个人罪行和相关勒索罪行形式进行的具有国际影响的恐怖主义行为公约》(1971 年),第 4 条;《东盟反恐怖主义公约》(2007 年),第 8 条;《美洲反恐怖主义公约》(2002 年),第 15 条第 3 款。

¹⁶ 欧洲联盟关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令,叙文第 35 段。

¹⁷ 《美洲组织防止和惩处以侵害个人罪行和相关勒索罪行形式进行的具有国际影响的恐怖主义行为公约》(1971 年),第 6 条。

¹⁸ 欧洲联盟关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令,叙文第 35 段。

¹⁹ 《阿拉伯制止恐怖主义公约》(1998 年),第三章。

²⁰ 欧洲联盟关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令,叙文第 35 段。

²¹ 同上,第 15 条第 4 款。

²² 《东盟反恐怖主义公约》(2007 年),第 11 条。

²³ 《东盟反恐怖主义公约》(2007 年),第 8 条。

²⁴ 《非统组织防止和打击恐怖主义公约》(1999 年),第 22 条第 1 款;《非洲司法和人权法院规约议定书修正议定书》(《马拉博议定书》)(2014 年),第 28 G 条第 D 款;《〈南盟制止恐怖主义区域公约〉附加议定书》(2004 年),第 19 条;《美洲反恐怖主义公约》(2002 年),第 15 条第 2 款;欧洲联盟关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令,叙文第 37 和 38 段。

²⁵ 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年),第 26 条第 4 和 5 款;欧洲联盟关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令,叙文第 37 段。

²⁶ 叙文第 38 段。

13. 采取保障人道法的措施是区域组织应当采用的良好做法。与欧洲委员会文书不同的是，欧洲联盟的保障不具约束力，且没有在所有成员国中得到执行。在一些国家，这些措施已纳入立法，但法院对这些法律的解释与国际人道法不一致，例如没有将“武装部队”除外条款适用于非国家武装团体。²⁷ 积极的一面是，非洲的各项文书明确排除了政府部队和有组织武装团体，从而消除了模糊性。²⁸ 欧洲联盟在采用欧洲联盟第 2017/541 号指令所载恐怖主义定义作为实施自主反恐制裁的依据时，也没有适用除外条款。²⁹

14. 众所周知，将人道主义救济和医疗服务等受国际人道法保护的活动定为刑事犯罪的做法是有问题的。³⁰ 区域反恐法应明确避免与人道法产生冲突。区域文书还最好在总体上将武装冲突规则与反恐法分开，避免将根据人道法并不违法的行为(例如仅仅参与敌对行动)定为刑事犯罪，从而不损害各方遵守人道法的积极性。国际人道法已对武装冲突中的暴力行为进行全面规制，包括将针对平民的非法暴力行为定为刑事犯罪。“最佳做法”办法是排除武装部队(包括国家和非国家武装部队)“符合”人道法的活动。这将确保区域反恐法不会损害人道法，同时也能根据人道法和反恐法追究把平民作为目标的国家或非国家行为体的责任。因此，这种办法最大限度地扩大了追究责任的渠道，且无论施害者是谁均平等对待类似行为，由此消除人们关于在规制类似暴力行为时采用双重标准的合理担忧。

15. 有 5 项区域文书在实际上排除了自决斗争，这符合国际法。³¹ 这些排除并不豁免自决暴力，它仍受其他国际规则的约束，但这些排除使自决暴力不会作为“恐怖主义”而受到法律制约。国际社会一再谴责恐怖主义行为，认为无论其动机如何或由何人所为，都是无正当理由的，³² 这意味着不能排除自决暴力。不过，人们普遍认为多项文书已排除国家和非国家武装部队在武装冲突中的暴力行为，以及“一国军事部队为执行公务而进行的活动”，即在平时时期进行的活动。³³ 恐怖主义的定义通常不限于对平民的袭击，而是扩大到对国家当局

²⁷ 见 Ben Saul, “From conflict to complementarity: reconciling international counter-terrorism law and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 103, Nos. 916–917 (April 2021)。

²⁸ 《马拉博议定书》(2014 年)，第 28 G 条第 D 款；《非洲反恐示范法》(2011 年)，第一部分第 4 条第(xl)款(c)项。

²⁹ 关于采取具体措施打击恐怖主义的 2001 年 12 月 27 日欧洲联盟共同立场(2001/931/CFSP)，第 1 条第 3 款。

³⁰ 见 A/75/337；《红十字国际评论》，第 103 卷，916–917 号(2021 年 4 月)，第 1–762 页。

³¹ 《伊斯兰会议组织关于打击国际恐怖主义的公约》，第 2 条第 a 款；《阿拉伯制止恐怖主义公约》(1998 年)，第 2 条第 1 款；《非统组织防止和打击恐怖主义公约》(1999 年)，第 3 条第 1 款；《马拉博议定书》(2014 年)，第 28 G 条第 C 款；《海湾阿拉伯国家合作委员会打击恐怖主义公约》(2004 年)，第 2 条第(a)款。另见《非洲反恐示范法》(2011 年)，第一部分第 4 条第(xl)款(b)项。

³² 大会第 49/60 号决议，附件，第 3 段。

³³ 欧洲联盟关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令，叙文第 37 段。

的暴力行为。根据国际法，允许进行武装斗争以抵制对自决的强行镇压，³⁴ 但前提是要遵守国际人道法和人权法。这一合法权利应被纳入各项反恐文书中，正如某些国家和非国家暴力行为被排除在外一样。然而，一些区域文书的排除范围过于宽泛，以致排除了所有自决暴力行为，包括对平民的攻击(A/59/2005，第 91 段)。更好的办法不是排除自决本身，而是排除武装冲突中的武装部队，但有一项谅解，即这些部队包括“依照”国际人道法行事的自决部队。³⁵

16. 虽然一些区域文书沿用了普遍反恐公约中对罪行的狭义分类办法，³⁶ 但其他区域文书对恐怖主义采用了更宽泛的定义。³⁷ 例如，欧洲委员会提议采用欧洲联盟的定义。³⁸ 大多数这些宽泛定义中的内容均不符合禁止追溯性惩罚所体现的合法性原则，³⁹ 这项禁止是指必须精确界定罪行，以便个人能预先了解其可能承担的责任。一些定义还纳入严重程度不足以被定性为真正具备恐怖主义性质的行为，包括不危及生命的财产损失。关于“极端主义”和“分裂主义”的 3 项区域文书也存在类似缺陷。⁴⁰ 正如特别报告员所明确记录的，模糊和过于宽泛的定义使得反恐法律被政治化滥用，并使许多基本权利受到侵犯。这些问题在区域文书中更为严重，因为滥用不仅可能发生在国家执行过程中，也可能发生在文书所促成的跨国合作中。

17. 针对区域关切问题量身定制的区域定义或许有其合理之处，但这些定义不能“脱离”国际人权法。此外，区域定义如果过分偏离国际社会对恐怖主义含义的广泛共识，可能会损害与区域外国家开展最佳国际合作的前景，因为这些定义会阻碍各方遵守引渡和互助中的双重犯罪规则以及不推回原则。这些定义还可能使自 2001 年以来一直在进行的争取达成一项全面联合国反恐公约的努力

³⁴ 例如见大会第 37/43 号决议，第 2 段；以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的政策和做法的法律后果，查尔斯沃思法官的个别意见，《2024 年国际法院案例汇编》，第 23 段。

³⁵ 根据《1949 年日内瓦四公约第一附加议定书》(1977 年)第一条第四款和 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约共同第三条。

³⁶ 《南盟制止恐怖主义区域公约》(1987 年)；《美洲反恐怖主义公约》(2002 年)；《东盟反恐怖主义公约》(2007 年)。

³⁷ 《阿拉伯制止恐怖主义公约》(1998 年)；《伊斯兰会议组织关于打击国际恐怖主义的公约》(1999 年)；《非统组织防止和打击恐怖主义公约》(1999 年)；《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》(2001 年)；欧洲联盟关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令；《独立国家联合体成员国合作打击恐怖主义条约》(1999 年)；《海湾阿拉伯国家合作委员会打击恐怖主义公约》(2004 年)，第 1 条第 2 款。《〈南盟制止恐怖主义区域公约〉附加议定书》(2004 年)；《阿拉伯打击洗钱和资助恐怖主义公约》(2010 年)。另见《非洲反恐示范法》(2011 年)，第一部分第 4 条第(xxxix)款。

³⁸ 欧洲委员会提议在修正《欧洲委员会防止恐怖主义公约》的议定书中采用欧洲联盟的定义(见 <https://rm.coe.int/cdct-2024-06-plenary-list-of-decisions/1680afaa1d>)。另见欧安组织民主制度和人权办公室关于恐怖主义罪行定义拟议修订的说明。

³⁹ 《公民及政治权利国际公约》，第十五条。

⁴⁰ 《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》(2001 年)、《上海合作组织反恐怖主义公约》(2012 年)和《上海合作组织反极端主义公约》(2017 年)。另见 A/HRC/43/46，第 12–15 段；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。

变得更加复杂。特别报告员长期以来一直主张采用与安全理事会第 1566 (2004) 号决议和特别报告员示范定义(A/HRC/16/51, 第 28 段)相一致的定義。此外, 正如《非洲反恐示范法》⁴¹ 所规定的, 将不造成死亡或严重人身伤害的宣传、抗议、异议或劳工行动等行为排除在定义之外, 是一种良好做法。⁴²

18. 许多区域文书将传统形式的未完成恐怖主义罪行定为刑事犯罪, 而最近的一些文书还将犯罪预备行为定为犯罪,⁴³ 犯罪预备涉及训练、招募、参加或指挥恐怖主义团体、公开鼓动、从事恐怖主义出版物相关工作以及恐怖分子旅行或为其旅行提供便利。将这些行为定为犯罪, 是为了在即使尚没有具体的恐怖主义行为即将发生或正在筹划中的情况下, 依据对恐怖主义特殊危险性的假设, 比传统刑法在更早阶段进行干预, 以打击恐怖主义准备工作。对此类罪行进行定罪具有合理之处, 但也构成独特的人权风险, 包括使恐怖主义的前提性定义过于宽泛这一问题变得更加严重。即使在相对严格地起草犯罪预备定义的区域, 欧洲联盟基本权利署也就一些罪行的界定表达了以下关切: 过于宽泛, 缺乏明确性和可预见性, 违反了合法性原则; 与任何恐怖主义行为的实施几乎没有因果关系; 可能会限制或抑制某些权利的合法行使; 可能给客观证明犯罪意图带来问题, 从而可能导致宗教或其他歧视; 可能包含并非真正具有恐怖主义性质的活动, 包括非暴力运动、公众抗议和非政府组织活动。⁴⁴ 然而, 欧洲联盟委员会基本上拒绝响应欧洲联盟基本权利署关于提高明确性和加强指导的呼吁。⁴⁵

19. 所有区域目前和今后对犯罪预备的界定都应: (a) 规定有故意帮助实施真正恐怖主义罪行的意图; (b) 涉及与实施恐怖主义罪行足够紧密的因果关系以及实施此类罪行的客观风险; (c) 包含定义明确、可预见的构成要件; (d) 是为了实现合理的安全目标所绝对必要的, 并与目标严格相称。⁴⁶ 此外, 应提供充分和持

⁴¹ 第一部分第 4 条第(xl)款(a)项。

⁴² 见反恐委员会执行局, “反恐执行局分析简报: 关于编纂恐怖主义罪行的评注”, 2024 年 6 月, 第 17 页。

⁴³ 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年), 第 5–7 条; 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》附加议定书》(2015 年), 第 2–6 条; 欧洲联盟关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令, 第 5–12 条。

⁴⁴ 欧洲联盟基本权利署, 《关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令: 对基本权利和自由的影响》(卢森堡, 欧洲联盟出版办公室, 2021 年)。民间社会的关切问题另见 Open Society Foundations and others, “Joint civil society report on the fundamental rights impact of the EU Directive on Combating Terrorism”, November 2021。

⁴⁵ 委员会向欧洲议会和欧洲理事会提交的报告(COM/2021/701 final), 第 7 页。

⁴⁶ 另见 Andrew Ashworth and Lucia Zedner, *Preventive Justice* (Oxford, Oxford University Press, 2014), pp. 103–116; Ben Saul, “Precursor crimes of international terrorism”, in *Precursor Crimes of Terrorism: the Criminalization of Risk in Comparative Perspective*, Cliver Walker and others eds. (Northampton, Edward Elgar Publishing, 2022); 欧安组织民主制度和人权办公室, 《在人权框架内应对“外国恐怖主义作战人员”的威胁和挑战准则》(2018 年, 华沙), 第 37 和 38 段。

续的指导⁴⁷ 和培训，使相关各方以尊重权利的方式对罪行进行解释，包括防止在执行警务和起诉过程中进行歧视性的特征分析或存在陈规定型观念。

20. 多项区域文书提及与言论相关的恐怖主义罪行。⁴⁸ 上海合作组织、阿拉伯国家联盟和海湾阿拉伯国家合作委员会的文书尤其模糊且过于宽泛，在没有进一步设立限制标准的情况下提到“推动”、“捍卫”、“赞扬”、“主张承认”恐怖主义等概念，并提到传播恐怖主义符号。对此类罪行的界定有可能将“令人感到冒犯、震惊或不安”的思想定为刑事犯罪，而这些思想在一个多元、宽容、开明、民主的社会中是受到保护的自由表达。⁴⁹ 特别报告员之前曾建议，对煽动罪的界定应符合以下条件：仅限于煽动真正的恐怖主义行为；符合合法性原则，包括避免使用“美化”或“推动”恐怖主义等模糊用语；是为了实现合理的安全目标所必需的，并与目标相称；包括被煽动的行为将会引发的客观风险；必须同时具有传播信息和煽动恐怖主义行为的意图(A/HRC/16/51，第 31 段)。⁵⁰ 《拉巴特行动计划》还就界定煽动暴力的仇恨宣传提供了指导，以便根据以下方面对表达进行评估：(a) 背景；(b) 发表言论者；(c) 意图；(d) 内容与形式；(e) 言论的程度；(f) 产生结果的可能性，包括紧迫性(A/HRC/22/17/Add.4，第 29 段)。

21. 除了将公开鼓动实施恐怖主义罪行定为刑事犯罪外，欧洲联盟第 2017/541 号指令还要求成员国迅速删除或屏蔽构成公开鼓动的网上内容，但同时须采取充分的保障措施，确保必要性和相称性，说明理由，并提供司法补救(第 21 条)。欧洲联盟关于解决恐怖主义内容线上传播问题的 2021/784 号条例规定了更多规则，包括程序上的保障和审查权利。特别程序专家之前曾提出关切，认为当时的条例草案侵犯了意见、表达、结社、信息和政治参与自由，大多数这些关切目前仍是合理的。⁵¹ 批评意见包括以下方面：对“恐怖主义内容”(包括“美化”)的定义过于宽泛；在作出删除内容决定方面没有充足的考虑时间并缺乏机构独立性；没有对必要性和相称性进行评估，包括对内容含义的背景进行分析(特别是在涉及多个司法管辖区的背景下进行分析)；托管服务提供商承担更多的自行筛查内容职责会带来风险(这可能会导致规避风险和先发制人、过于宽泛的审查、在没有人为监督的情况下使用自动化工具、使用条款过于严格)；在私有

⁴⁷ 例如见，International Commission of Jurists, *Counter-Terrorism and Human Rights in the Courts: Guidance for Judges, Prosecutors and Lawyers on Application of EU Directive 2017/541 on Combating Terrorism* (Geneva, 2020)。

⁴⁸ 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年)，第 5 条；欧洲联盟关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令，第 5 条；《上海合作组织反恐主义公约》(2009 年)，第九条第四款；《上海合作组织反极端主义公约》(2017 年)，第九条第一、六和七款。

⁴⁹ 欧洲人权法院，*Handyside* 诉联合王国案，第 5493/72 号诉请，判决，1976 年 12 月 7 日，第 49 段。

⁵⁰ 另见人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 46 段。

⁵¹ 第 OL OTH 71/2018 号来文。

化监管的背景下对企业与人权规范的关注度不足。⁵² 最近一个令人关切的问题是，对与以色列-巴勒斯坦冲突相关的某些内容进行了过度的政治化监管。⁵³ 鉴于存在“布鲁塞尔效应”，即欧洲联盟规则可以影响全球监管，因此确保欧洲联盟措施完全符合人权法就变得愈加重要。

B. 区域合作

22. 大多数区域文书都要求开展多种多样的跨国合作，例如在调查、引渡、司法协助、信息交流、预防、协调、培训和技术援助等方面。一些文书促进了在武器、资助恐怖主义行为、边境控制、联合演习或特别反恐部队等专门领域的合作。合作可能对人权产生深远影响，在文书没有包含充分的人权保障措施以及国家和区域人权保护薄弱的情况下尤其如此。

23. 尽管大多数文书没有就拒绝作出强制要求，但一些区域文书允许以歧视为由拒绝引渡和互助。⁵⁴ 其他文书中没有此类条款。⁵⁵ 有一项公约纳入了关于遭受酷刑或者不人道或有辱人格的待遇或处罚以及死刑或不得假释的无期徒刑的保留条款，⁵⁶ 这种做法值得赞扬，但该公约没有就拒绝作出强制要求。一项文书允许以双重危险和双重犯罪⁵⁷ 为由拒绝合作，而另一项文书则强制要求以双重危险、大赦和刑事责任年龄为由拒绝合作，并允许以双重犯罪为由拒绝合作。⁵⁸

24. 至少，所有要求刑事合作的区域文书都应将不推回作为拒绝的一项强制性理由，这与国际人权法规定的不推回原则的全部适用范围一致，包括在存在以下实际风险的情况下作出拒绝：任意剥夺生命，包括不符合国际法的死刑；强迫失踪；任意拘留；酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；迫害；公然司法不公(包括双重危险或追溯既往)；性暴力和性别暴力；或其他严重侵权行为。允许以双重犯罪作为拒绝依据也是良好做法。

⁵² 第 OL OTH 71/2018 号来文；European Digital Rights, “Between policy and reality: EDRI’s assessment of the implementation challenges in the troubled terrorist content online regulation”, 29 May 2024; Tarik Gherbaoui and Martin Scheinin, “A dual challenge to human rights law: online terrorist content and governmental orders to remove it”, *European Journal of Human Rights*, vol. 1 (2023), p. 3.

⁵³ European Digital Rights, “Between policy and reality: EDRI’s assessment of the implementation challenges in the troubled terrorist content online regulation”, 29 May 2024. <https://edri.org/our-work/between-policy-and-reality-edris-assessment-of-the-implementation-challenges-in-the-troubled-terrorist-content-online-regulation/>.

⁵⁴ 《美洲反恐怖主义公约》(2002 年)，第 14 条；《〈南盟制止恐怖主义区域公约〉附加议定书》(2004 年)，第 17 条；《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年)，第 21 条第 1 款。

⁵⁵ 阿盟、伊斯兰合作组织、非统组织、南盟、上海合作组织和海湾阿拉伯国家合作委员会的文书。

⁵⁶ 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年)，第 21 条第 2 和 3 款。

⁵⁷ 《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题以及资助恐怖主义问题的公约》(2005 年)，第 28 条第 1 款(f)和(g)项。

⁵⁸ 《关于欧洲逮捕证和成员国间移交程序的 2002 年 6 月 13 日理事会框架决定》，第 3 和 4 条。

25. 多项区域文书规定拒绝给予恐怖主义犯罪嫌疑人难民地位和(或)庇护。⁵⁹ 虽然大多数文书要求此类行动要符合国际法,但少数文书未提及这一限定条件。⁶⁰ 存在一种风险,即过度采用或滥用拒绝给予恐怖分子难民地位这一做法,因此非常有必要在国际难民法和国际人权法中纳入明确、严格的保障措施。与此相关的是,虽然全球趋势是排除或限制政治犯不引渡原则,但由于区域文书规定了一系列严重程度各不相同的犯罪行为,因此需要谨慎对待自动排除这一原则的做法,在暴力并不针对无辜平民的情况下尤其如此。

26. 许多合作条款涉及收集和跨国分享个人信息,无论是在正式的法律程序、非正式或自发的执法合作中收集和分享,还是通过恐怖分子旅行“观察名单”收集和分享。区域文书往往很少提及在这些情况下的个人数据保护问题,尽管在某些区域全面保护是适用的。⁶¹ 区域机构越来越多地直接处理数据。⁶² 积极的一面是,西非国家经济共同体(西非经共体)的规则和准则对关于 17 个国家在西非警察信息系统中分享生物特征数据和其他犯罪数据的数据保护工作进行了规范。⁶³ 在国家 and 区域数据处理方面,将明确的、符合隐私权的个人数据保障措施纳入区域文书是一种良好做法。⁶⁴ 这些措施包括以下原则:合法与公正;必要性和相称性;不歧视;透明;目的限制;数据最少化;准确性;储存限制;数据安全性;追责和补救。本任务还确定了特别是在情报共享方面的若干良好做法(见 A/HRC/14/46)。

27. 在区域组织采用“恐怖主义”个人或实体名单时,必须加强保障措施。阿拉伯内政部长理事会根据各国提供的信息,持续更新恐怖分子和恐怖团体黑名单,但这是一个政治进程,不以法律标准或程序为依据。该理事会还向参与国分发国家恐怖主义逮捕证。⁶⁵ 虽然有关于质疑和审查逮捕证的明确程序,但特别程序任务负责人向理事会表达了关切,即理事会的红色通告似乎不符合关于

⁵⁹ 《非统组织防止和打击恐怖主义公约》(1999 年),第 4 条第 2 款(g)项;《〈南亚区域合作联盟制止恐怖主义区域公约〉附加议定书》(2004 年),第 16 条;《孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议合作打击国际恐怖主义、跨国有组织犯罪和非法贩毒公约》(2009 年),第 7 条;《美洲反恐恐怖主义公约》(2002 年),第 12 和 13 条;《东盟反恐恐怖主义公约》(2007 年),第 10 条;《上海合作组织反极端主义公约》(2017 年),第二十一条。

⁶⁰ 非统组织、孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议以及上海合作组织的文书。

⁶¹ 例如欧洲联盟关于一般数据保护的 2016/679 号条例。另见下文第 51 段。另见 Mikaela Heikkilä and Elina Pirjatanniemi, “EU security and counter-terrorism policies and human rights”, in *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Jan Wouters and others, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2020), p. 457。

⁶² 例如,非洲警察合作组织的非洲安全通信系统;东非警察局长合作组织;海湾阿拉伯国家合作委员会的海湾政策机构;伊斯兰合作组织警察合作与协调中心;南盟恐怖主义犯罪监测股;独立国家联合体反恐中心;上海合作组织地区反恐怖机构。

⁶³ 关于西非经共体内个人数据保护的 A/SA.1/01/10 号补充法;西非警察信息系统关于个人数据保护的最好做法指南(2020 年)。

⁶⁴ 人权事务委员会,第 16 号一般性意见(1988 年),第 10 段;A/HRC/39/29;大会第 77/211 号决议。

⁶⁵ 《利雅得阿拉伯司法合作协定》(1983 年);《阿拉伯制止恐怖主义公约》(1998 年)。

不推回、不歧视、尽责和公平审判的义务，可能损害意见和表达自由。⁶⁶ 在非洲，有人初步提议通过非洲警察合作组织发布非洲逮捕证，并创建护照“禁止出入境名单”，以及西非经共体逮捕证和恐怖分子黑名单。适用于特别程序制定的观察名单⁶⁷的人权原则同样适用于区域组织。

28. 区域组织将反恐职能分配给具有不同能力和制度化水平的多种机构，包括中心、单位、服务台、工作队或工作组、委员会、会议、结构、协调中心、特使和协调员(见附件二)。⁶⁸ 许多机构未设专门的人权员额，也没有受过人权和性别平等主流化培训的其他工作人员，这些机构的工作人员通常来自执法部门或政府背景，人数往往很少。一些机构临时从组织的其他组成部分(如法律顾问办公室或国际法办公室或者人权机制以及咨询顾问或联合国专家)汲取人权专门知识。⁶⁹ 在人员配置方面也往往存在严重的性别不平衡问题。一个区域利益攸关方指出了个常见误解，即“反恐是男人的工作”。在某个区域反恐机构通过社交媒体宣传的众多活动中，几乎看不到妇女的身影。即使在欧洲等拥有丰富技术层面人权专门知识的地区，也必须确保高级领导层致力于人权和性别平等。

29. 前任任务负责人发现，一些区域组织在提供技术援助时没有充分落实人权尽责。⁷⁰ 大多数组织似乎没有可系统地适用于反恐的人权尽责政策或程序。积极的一面是，欧洲联盟在其他政策的基础上，并遵循 2011 年制定的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，⁷¹ 于 2024 年通过了关于安全部门向第三方提供支持的人权和国际人道法尽责政策。⁷² 风险识别和缓解、监测和评价以及追责和补救等这些政策所依据的原则应酌情适用于区域组织与其成员国之间的合作活动，而不仅仅是适用于(根据上述政策)与第三国之间开展的合作活动，因为在一些区域，有些国家会带来严重的人权风险。正如一个区域利益攸关方所指出的，一些警察说道：“不要跟我谈恐怖分子的人权，因为恐怖分子剥夺了受害者的权利”。区域组织应采取明确、全面的人权评估政策，在作出关于援助的决定和在提供援助时适用这些政策，公开透明地报告有关活动，并确保人们可以利用申诉机制和获得补救。许多反恐机构资源不足，因此各国应承诺为人权专家工作人员和影响评估提供充足资金。

⁶⁶ 第 OL OTH 71/2023 号来文；第 UA MAR 1/2023 号来文；第 UA ARE 3/2022 号来文。另见中东和北非民间社会关于反恐措施对民间社会和公民空间影响的协商会议的成果文件以及中东和北非权利呈文。

⁶⁷ 可查阅 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Terrorism/ApplicableWatchlisting.docx。

⁶⁸ 可查阅 www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/reports/srct-report-protection-human-rights-regional-organisations-annex2.pdf。

⁶⁹ 例如，联合国毒品和犯罪问题办公室，“阿拉伯国家区域框架(2023–2028 年)”，2023 年，第 23–25 页。

⁷⁰ A/76/261，第 26–36 和 56–60 段。

⁷¹ 见 A/67/775-S/2013/110，附件。

⁷² 可查阅 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13848-2023-INIT/en/pdf>。

30. 至关重要的是，区域组织应使各种各样的民间社会组织切实参与区域组织反恐活动的设计、执行、监测和评价，包括建设性地评估和减轻反恐活动对人权的影响。专家和基层民间社会普遍参与反恐工作如今被公认为是非常有价值的，⁷³ 但迄今为止许多区域组织与专家和民间社会的互动有限。

C. 恐怖主义受害者的权利

31. (国际和区域)反恐文书防止恐怖主义威胁，并通过起诉恐怖主义行为人而使人们了解真相并伸张正义，从而间接保护恐怖主义受害者。一些文书还承认被动属人原则(受害者国籍)是刑事管辖权的依据。普遍文书在其他方面缺乏对受害者的明确关注(有少数例外情况)，⁷⁴ 而区域组织则做得更好，它们在区域文书以及政治声明和区域战略、计划及准则中承认受害者。尽管如此，具有约束力的标准数量有限，而且在大多数区域，在加强受害者法律保护方面还有很大的改进余地，宜将最佳做法纳入《联合国关于满足恐怖主义受害者的需要并保护其权利的示范立法条文》。⁷⁵

32. 有 7 项具有约束力的区域文书述及受害者，但大多数文书仅简要提及。两项文书只是要求国家“向恐怖主义受害者”提供“必要援助”。⁷⁶ 这两份文书均没有对“受害者”进行定义，没有详细说明援助内容，也没有承认受害者是权利持有人，更不用说将他们视为有权参与积极协商的利益攸关方。另外两项文书要求⁷⁷ 或鼓励⁷⁸ 国家用与恐怖主义有关的没收财产补偿恐怖主义受害者。这两项文书均没有要求国家在没有从犯罪人追回财产的情况下无需证明犯罪人过错即向受害者提供补救。另一项文书鼓励但没有要求在刑事诉讼中保护受害者，⁷⁹ 也没有提及鼓励在其他情况下保护受害者。

33. 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》提供更有力的保护，要求缔约国保护和在其领土上犯下的恐怖主义行为的受害者，其中“可能”包括资金援助和补偿(第 13 条)。存在提供资金援助或补偿的可能性是值得欢迎的，但这不是强制性的，而且上述条款有限制条件，即“须符合本国法规”和“适当的国家计划”。该公约也没有关于跨境受害者的条款。欧洲委员会议会大会注意到现有

⁷³ Matthew Schwartz and others, *Independent Civil Society-UN Counterterrorism Engagement: A Scoping Report* (Washington, D.C., Global Centre on Cooperative Security and Rights and Security International, 2024).

⁷⁴ 《反对劫持人质国际公约》(1979 年)，第三条第 1 款(缓和人质的处境并设法使人质获得释放的义务)和第三条第 2 款(归还财产)；《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(1999 年)，第 8 条第 4 款(用没收的资助恐怖主义罪行所得资金资助受害者的机制)。

⁷⁵ 欧洲安全与合作组织，议会大会，“关于恐怖主义受害者的决议”，2022 年，第 26 段。

⁷⁶ 《阿拉伯制止恐怖主义公约》(1998 年)，第 3 条第二款(4)项；《伊斯兰会议组织关于打击国际恐怖主义的公约》，第 3 条第(B)款(4)项。

⁷⁷ 《〈非统组织防止和打击恐怖主义公约〉议定书》(2004 年)，第 3 条第 1 款(c)项。

⁷⁸ 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年)，第 25 条第 2 款。

⁷⁹ 《上海合作组织反恐怖主义公约》(2009 年)第 7 条第 2 款(8)项。

文书没有得到充分执行，呼吁采取更系统的办法。⁸⁰ 2005 年，欧洲委员会还通过了保护恐怖主义行为受害者准则，该准则涉及紧急援助和持续援助(包括医疗、心理、社会和物资支助)、调查和起诉、正义和诉诸司法、保护、信息以及培训等方面。2017 年对该准则进行了修订，⁸¹ 包括鼓励各国建立法律和行政方面的框架和结构以及设立补偿基金。⁸² 该准则还附有评注。制定该准则是一项积极举措，影响了国家实践，但不能取代具有同等规定性的条约义务。

34. 欧洲联盟提供最全面的约束性保护。首先，确立罪行受害者权利、支持和保护最低标准的第 2012/29/EU 号指令适用于所有的罪行受害者，该指令述及获得信息和支助权、参与刑事诉讼、保护、特殊需要、培训以及服务合作与协调等方面。该指令所载的详细措施积极满足恐怖主义受害者的许多需要，而不具约束力的叙文第 16 和 57 段则确认受害者在援助、保护和得到承认方面有特殊需要。尽管欧洲联盟有一个强有力的制度，可进行监测并强制将指令转化为国家法律，但欧洲联盟已发现在执行方面存在差距。⁸³ 2023 年，欧洲联盟委员会提议增加弱势受害者(包括恐怖主义受害者)获取信息、保护和专家支持的机会，促进受害者参与刑事诉讼，并采取更有力的措施向犯罪人追索补偿。⁸⁴ 然而，一些进步性的提案没有取得进展，这些提案的内容包括最低保护标准、作为刑事诉讼一方参与和获得法律援助的权利以及最低补偿标准(包括补偿数额)。

35. 第二，关于罪行受害者补偿的第 2004/80/EC 号指令要求国家为在其领土上实施的暴力罪行的受害者提供一个“公平和适当”的补偿计划，并就跨境受害者问题开展合作。补偿计划的具体内容基本上留待各国法律决定，该指令没有列举损害赔偿的种类和量化补偿的依据。欧洲议会对成员国之间在补偿方面存在“极为明显的差异”表示关切。⁸⁵

36. 第三，第 2017/541 号指令规定了为恐怖主义受害者提供的其它措施，包括：立即和持续关注他们的具体需求；提供医疗、情绪和心理方面的支持；提供相关信息；作出协调和全面的紧急反应；为刑事诉讼当事人提供法律援助；保护人身完整性和尊严，使受害者免受恐吓和报复；向居住在另一个成员国的受害者提供信息、援助和支持(第 24–26 条)。2020 年和 2021 年的审查发现了在

⁸⁰ 欧洲委员会关于保护和支持恐怖主义受害者的第 2303 (2019)号决议，第 3 段。

⁸¹ 可查阅 <https://edoc.coe.int/en/terrorism/7544-protection-of-victims-of-terrorist-acts.html>。

⁸² 另见欧洲委员会，“人权与反恐怖主义斗争准则”，2002 年 7 月，第十七条；欧洲委员会，《欧洲暴力罪行受害者赔偿公约》(1983 年)，第 2 条。

⁸³ 《委员会向欧洲议会和欧洲理事会提交的报告》(COM(2020) 188 final)。另见 Aleksandra Ivanković and others, *VOCIARE Synthesis Report* (2018)。

⁸⁴ 见 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-eu_en#:~:text=On%2012%20July%202023%2C%20the,Directive%20adopted%20in%20June%202022。

⁸⁵ P8_TA(2018)0229，第 75 段。另见 P8_TA(2018)0512，第 218 段；欧洲联盟受害者权利战略(2020–2025 年)。

执行方面存在的差距，⁸⁶ 特别是在跨境的情况下和在信息交换方面。⁸⁷ 2018 年，欧洲理事会核准了关于改善向恐怖主义受害者提供支持的结论，在结论中欧洲理事会促请成员国提名负责促进提供信息和援助的国家联络点。但这不是强制性的，也不是所有国家都已这样做。⁸⁸

37. 2021 年发布的《欧洲联盟恐怖主义受害者手册》协助执行上述标准。另外还有 26 本补充性国家手册。《欧洲联盟受害者权利战略(2020–2025 年)》也承认恐怖主义受害者有特殊需要。在制度上，于 2020 年与若干受害者支助组织合作成立了欧洲联盟恐怖主义受害者专家中心，它作为一个汇集专家的机构，通过提供指导材料、开展培训和共享信息促进各项欧洲联盟标准的实施。该中心是唯一一个由区域组织设立的专门处理受害者问题的实体。此外，欧洲联盟认识激进化网络设有一个恐怖主义受害者问题工作组，旨在使受害者的声音更有影响力，防止激进化。欧洲联盟反恐协调员是更广泛的欧洲联盟受害者权利平台的 34 个成员之一。欧洲联盟刑事司法合作署则为响应有关受害者权利的司法协助请求提供便利。

38. 虽然欧洲联盟和欧洲委员会的办法相当全面，但仍有需要改进之处。受害者仅限于直接受到影响的人及其近亲，⁸⁹ 但欧洲议会鼓励向目击者和应急响应人员等间接受害者提供支助，并呼吁对恐怖主义受害者的地位作出统一定义。⁹⁰ 没有关于补偿理由和补偿额评估的最低标准规则，这一点与国际标准不同，也没有关于在必要时作出后续补偿的规定，另外也可以简化和加快各项程序。⁹¹ 欧洲议会还呼吁设立一个援助受害者的欧洲基金，⁹² 或扩大欧洲联盟团结基金的适用范围，使其涵盖恐怖主义行为。⁹³

39. 与其他区域一样，欧洲标准没有适当规定其他形式的赔偿，特别是适足的弥补，例如公开纪念或悼念受害者，以及防止恐怖主义再次发生(包括为此消除助长恐怖主义的条件)。关于保护恐怖主义行动受害者的欧洲委员会准则呼吁承认和纪念受害者，欧洲联盟受害者权利战略鼓励纪念行为(例如开放纪念馆和博物馆以及颁发奖章)，这些做法值得欢迎，但不具约束力。每年，欧洲联盟举办欧洲恐怖主义受害者纪念日，其他一些区域则举办纪念和悼念恐怖主义受害者

⁸⁶ 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0619%3AFIN>。

⁸⁷ 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0701>。

⁸⁸ 理事会主席国德国就关于国家接触点的良好做法提出建议(见 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13175-2020-REV-1/en/pdf>)。

⁸⁹ 第 2012/29/EU 号指令，第 2 条第 1 款(a)项；欧洲委员会关于保护恐怖主义行为受害者的准则(2017 年)，准则一。

⁹⁰ P8_TA(2018)0512，第 201 和 204 段。

⁹¹ 同上。

⁹² P8_TA(2018)0229，第 72 段。

⁹³ P8_TA(2018)0512，第 217 段。

国际日。⁹⁴ 欧洲联盟和伊斯兰合作组织是非正式的恐怖主义受害者之友小组的成员，欧洲联盟支持联合国全球恐怖主义受害者大会。

40. 欧洲议会建议将美化某一具体恐怖主义行为的举动定为刑事犯罪，因为它损害受害者的尊严和康复，从而侮辱受害者并对其造成二次伤害。⁹⁵ 然而，对此类罪行的定罪可能会不合理地侵犯表达自由，具体情况视罪行的定义而定。已有人担心公开鼓动实施恐怖主义犯罪的罪行范围不明确，会被滥用，并担心起诉被认为羞辱受害者的言论会存在风险。⁹⁶

41. 在其他区域，除上述文书之外，对受害者的关注有限。非洲人权和民族权委员会通过的《关于非洲在反恐的同时维护人权和民族权的原则和准则》载有 3 段，内容分别涉及对恐怖主义受害者的广义定义、保护以及通过调查和追责伸张正义。虽然这些提法援引了国际标准，但没有述及援助、补偿、法定赔偿或其他措施。由非洲联盟核可的《非洲高级别反恐会议宣言》只是简要地鼓励开展协作以协助、支持和保护受害者(非洲高级别反恐会议于 2024 年在阿布贾举行)。⁹⁷ 非洲联盟反恐中心管理一个恐怖主义受害者网络。2022 年，《美洲反恐主义公约》缔约国就恐怖主义受害者的保护、真相、正义、补救和赔偿提出了建议。东盟制定了一项关于恐怖主义受害者的示范法，但执行工作有限。

42. 一些区域战略对受害者给予了关注。非洲联盟在其乍得湖流域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原区域战略中确认需要采取以下行动：向受“博科圣地”组织冲突影响的失所人民和社区提供全面援助，包括人道主义援助；确保安全和有尊严地返回；提供保护、安全和保障；为受到创伤的个人提供有针对性的心理社会支持；采取旨在增强社会凝聚力和加强建设和平的社区干预措施(战略目标 13–16)。2013 年通过的西非经共体反恐政治宣言和共同立场有一个关于“重建”的综合支柱，但在实践中进展甚微。相反，一些区域战略把重点放在改造前恐怖分子和助其重返社会，而没有相应关注这些恐怖分子的受害者。⁹⁸ 东南亚国家联盟(东盟)在改造前暴力极端分子和助其重返社会这一狭窄领域对通过采取恢复性司法等途径援助受害者产生了初步兴趣，而东盟政府间人权委员会则正在就关于保护受害者的建议进行协商。⁹⁹ 东非警察局长合作组织区域反恐英才中心发表了研究报告，为特定国家的受害者法律和政策提供指导。¹⁰⁰

⁹⁴ 东盟和政府间发展组织。

⁹⁵ P8_TA(2018)0512，第 212 段。另见 P8_TA(2018)0229，第 56 段。

⁹⁶ 欧洲联盟基本权利署，《关于打击恐怖主义的第(EU)2017/541 号指令：对基本权利和自由的影响》，意见 2。

⁹⁷ 《非洲高级别反恐会议宣言》，2024 年 4 月 22 日和 23 日，第 42 和 55 段。

⁹⁸ 例如 2018 年政府间发展组织预防和打击暴力极端主义区域战略；《东盟防止和遏制激进化和暴力极端主义加剧行动计划》(2018–2025 年)。

⁹⁹ 《2019–2025 年东盟防止和遏制激进化和暴力极端主义加剧行动计划》的工作计划。

¹⁰⁰ 东非警察局长合作组织和毒罪办，“与恐怖主义受害者的执法接触”，东非警察局长合作组织区域反恐英才中心，第 3/2021 号议题文件(2021 年)。

43. 总体而言，区域反恐实体很少被明确赋予针对受害者的任务，大多数区域组织也没有在规范或方案方面对受害者给予足够关注。值得欢迎的是，联合国非洲反恐工作联合呼吁提议推进关于受害者的区域合作，联合国毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义办公室恐怖主义受害者股也开展了一些区域互动活动，尽管不是系统性的。可以通过高级别政治支持加强这些工作。大会关于在援助恐怖主义受害者方面加强国际合作的第 73/305 号决议没有提及区域组织，未来的专题决议应该这样做。

D. 监督、追责和补救

44. 有效的监督和追责机制以及相应的补救对于确保区域组织在反恐时尊重和保护人权至关重要。许多区域组织并不直接参与实际反恐活动，而是开展标准制定、技术援助、能力建设、培训、研究和分析等活动。如果成员国使用“不适当的”标准或技能，上述活动可能会间接助长成员国的侵犯人权行为。不仅应事先评估这些活动的人权影响，而且还应在执行过程中监测这些活动，并在活动完成后对任何不利影响进行评价，以便能够提供有效补救，防止再次发生侵权行为。一些区域反恐活动可对人权产生更直接的影响，这些活动包括分享有关个人或团体的信息和情报、分发逮捕证或恐怖分子“黑名单”以及参与联合或区域执法、边境安全或军事行动。

45. 具有国际人格的区域组织须遵守人权法、难民法和人道法等习惯国际法，以及任何适用的协定，包括往往承认国际法的组成文书。区域组织对可归咎于它的违反国际义务行为负有国际责任，¹⁰¹ 而无论该组织的成员国是否对与该行为相关的成员国违反行为负有责任。¹⁰² 令人遗憾的是，各国很少愿意就影响个人的侵犯人权或人道法的行为追究某个国际组织或另一个国家的责任。与此同时，很少有区域组织允许个人直接向该组织伸张自己的权利。

46. 大多数区域组织没有设立专门针对反恐活动的监督或监测机构或程序，但已有若干区域人权系统和某些其他机制。欧洲联盟是少数几个授权其区域法院直接审查区域法律及欧洲联盟各机构行动的组织之一，这反映了欧洲联盟独一无二的区域一体化程度。欧洲联盟的各机构、成员国和个人¹⁰³ 可以向欧洲联盟法院提起诉讼，包括要求检查是否符合《欧洲联盟基本权利宪章》。在 *Kadi* 诉讼案中，欧洲法院确保欧洲联盟制裁在执行安全理事会制裁时符合欧洲人权法，¹⁰⁴ 从而促使安全理事会加强制裁中的正当程序。西非经共体法院允许个人对西非经共体及其成员国提出人权申诉。南部非洲发展共同体法庭自 2005 年起允许个人对南部非洲发展共同体提起诉讼，但令人遗憾的是，该法庭于 2010 年停止运作。

¹⁰¹ 国际法委员会，“国际组织的责任条款草案”（2011 年），第 3 和 4 条。

¹⁰² 同上，第 48 条。

¹⁰³ 《欧洲联盟运作条约》，第 263 和 265 条。

¹⁰⁴ 见 A/67/396。

47. 在大多数区域，专门区域人权机制通常由人权委员会和(或)法院组成，可允许个人和(或)国家间对成员国提出申诉，其中可能涉及具有约束力的司法补救。因此，这些机制允许对国家执行区域反恐法的情况提出质疑，但不允许直接对区域措施提出质疑。不过，由于自 2007 年以来一直预期欧洲联盟将加入《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)，¹⁰⁵ 因此允许对欧洲联盟提出个人申诉。区域机制可以对区域情况作出响应，享有区域合法性，并促进区域对普遍规范的自主践行。

48. 欧洲人权法院在发展反恐判例法方面表现最为积极，它从 400 多宗案件中发展判例法，并定期更新一份方便用户使用的判例法指南。¹⁰⁶ 大量案件逐步使关键人权问题变得更加清晰，反过来又有助于推动国际人权法发展。然而，从国际人权角度来看，有些判决是有争议的，包括关于以下问题的判决：在安全评估中给予国家的“判断余地”范围；作为克减理由的“突发公共事件”的门槛；对权利的限制范围(包括佩戴头巾、美化恐怖主义行为或为其找借口、大规模监视和犯罪预备)；在武装冲突中域外适用人权的情况。欧洲委员会部长理事会监督判决的执行情况。美洲人权法院还积极审理由个人起诉的案件，¹⁰⁷ 包括关于滥用反恐法打击土著人民社会抗议和医疗活动的案件。¹⁰⁸ 有一项创新做法是，成员国可以就国家法律与人权的兼容性问题请美洲人权法院提供咨询意见。美洲人权委员会制定了与恐怖主义相关的标准，¹⁰⁹ 发布了关于位于古巴关塔那摩湾的美国拘留设施的预防措施，并与美洲组织美洲反恐怖主义委员会进行了互动。

49. 很少有其他区域人权系统直接处理恐怖主义问题。非洲人权和民族权委员会是一个充满活力但资金不足的准司法机制，设有一名武装冲突问题协调人和若干名负责监测受恐怖主义影响国家的特定专员，但没有专门将反恐作为重点。在 55 个非洲联盟成员国中，只有 34 个承认非洲人权和民族权法院的管辖权，而只有 8 个(比之前的 11 个有所减少)允许个人申诉。不同区域机制的长处和短处是众所周知的，¹¹⁰ 而人们往往对这些机制在安全问题方面的效力有更多质疑。许多区域组织设有人权机构，但没有法院，¹¹¹ 关于设立阿拉伯人权法院的提案被

¹⁰⁵ 《修订〈欧洲联盟条约〉和〈建立欧洲共同体条约〉的里斯本条约》(2007 年)，第 6 条第 2 款。

¹⁰⁶ 见 https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_terrorism_eng。

¹⁰⁷ 例如美洲人权法院，*Velásquez Rodríguez* 诉洪都拉斯案，判决，1988 年 7 月 29 日；美洲人权法院，*Neira Alegría* 等人诉秘鲁案，判决，1996 年 9 月 19 日。美洲人权法院，*Lori-Berenson-Mejía* 诉秘鲁，判决，2004 年 11 月 25 日；美洲人权法院，*Castillo Petruzzi* 等人诉秘鲁案，判决，1999 年 5 月 30 日。

¹⁰⁸ 分别为美洲人权法院，*Norín Catrimán* 等人诉智利案，判决，2014 年 5 月 29 日；美洲人权法院，*De La Cruz Flores* 诉秘鲁案，判决，2004 年 11 月 18 日。

¹⁰⁹ 美洲人权法院关于恐怖主义与人权的决议(2001 年)；美洲人权法院，“关于恐怖主义与人权的报告”，2002 年；美洲人权法院，“关于美洲组织成员国在打击恐怖主义中保护人权的建议”，2006 年。

¹¹⁰ 见 A/HRC/39/58。

¹¹¹ 东盟、南盟、独立国家联合体、阿盟、伊斯兰合作组织和上海合作组织。

搁置。一些区域可以监测国家遵守人权的情况，但大多数区域不设申诉程序或申诉程序薄弱。一些区域人权文书似乎不完全符合国际法。¹¹²

50. 其他类型的区域人权实体包括欧洲联盟基本权利署(该机构对欧洲联盟的反恐措施进行了有力审查)、欧洲联盟人权问题特别代表、欧洲委员会人权事务专员(该专员制定关于监督安保服务的准则，¹¹³并可干预诉讼)以及政府间阿拉伯常设人权委员会(不同于监测《阿拉伯人权宪章》的阿拉伯人权委员会)。欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室的任务是监测和协助成员国确保尊重人权，¹¹⁴包括就反恐措施的执行工作提供技术援助、咨询和培训。¹¹⁵该办公室还力求确保欧安组织的其他机构也处理人权问题。该办公室在关于各种反恐问题的手册、¹¹⁶准则和出版物中大力宣传人权。¹¹⁷它对其他区域组织反恐标准的不利影响发表了评论，¹¹⁸并为联合国人权机制做出了贡献。区域议会及其人权或安全委员会也可以成为一个积极进取的监督平台。然而，一些区域面临障碍，包括：人权机构资源不足，无法开展大量反恐活动；反恐机构与人权机构的协商不足；反恐机构缺乏人权文化。

51. 有几个区域委托其他专门机制进行与反恐相关的人权审查，¹¹⁹特别是欧洲联盟，它有数百项与反恐相关的法律措施。独立的欧洲数据保护监督员监测欧洲联盟机构(包括欧洲联盟执法合作署(欧警署)和欧洲联盟刑事司法合作署(欧洲司法合作署))对个人数据的处理情况，¹²⁰以确保遵守欧洲联盟数据保护规则。欧洲数据保护监督员可以调查申诉，发布要求遵守规定的命令，暂停或终止数据处理操作，处以罚款，并将相关事项提交给欧洲联盟法院。欧警署进一步受到以下各方的监督：欧警署联合议会审查小组，¹²¹但该小组没有执行权；1名数据保护干事；1名基本权利干事，¹²²但其独立性得不到保障，且权力和资源

¹¹² 《阿拉伯人权宪章》(2004年)和《开罗伊斯兰人权宣言》(1990年)及其2020年修订。另见 Mona Rishmawi, “The revised Arab Charter on Human Rights: A step forward?”, *Human Rights Law Review*, vol. 5, No. 2 (2005), p. 361。

¹¹³ Aidan Wills, *Democratic and Effective Oversight of National Security Services* (Council of Europe, 2015)。

¹¹⁴ 赫尔辛基峰会宣言(1992年)。

¹¹⁵ 《布加勒斯特打击恐怖主义行动计划》(2001年)和《马德里部长声明》(2007年)。

¹¹⁶ 欧安组织，民主制度和人权办公室，《反恐与保护人权手册》(2007年，华沙)。

¹¹⁷ 调查、外国恐怖主义作战人员、边境安全和个人数据、社区警务以及拘留监测。

¹¹⁸ TERR-All/479/2023 (2023年)(欧洲委员会文书)；TERR-BiH/382/2020 (2020年)(上海合作组织文书)。

¹¹⁹ 例如欧安组织(民主制度和人权办公室)。

¹²⁰ 分别根据2016/794和2018/1727号条例。

¹²¹ 《欧洲联盟运作条约》，第88条。

¹²² (EU) 2022/991号条例，第41条第c款。

有限。¹²³ 欧盟边境与海岸警卫局(欧盟边管局)须受到 7 项监督和监测程序的管理, 程序实施者包括上述的基本权利干事、多名基本权利监测员和基本权利协商论坛, 但该局在开展外勤业务时遵守人权的情况一直令人严重关切。¹²⁴ 个人有权访问欧警署、欧洲司法合作署和欧盟边管局等欧洲联盟机构持有的个人数据,¹²⁵ 这些机构也受欧洲议会(包括关于欧洲司法合作署活动的议会间委员会年度会议)、欧洲监察员、欧洲反欺诈办公室和欧洲审计院的监督。监察员负责调查欧洲联盟活动中的行政失当行为,¹²⁶ 包括确保欧洲联盟机构设有维护基本权利的程序, 审议个人就权利问题提出的申诉, 并解决系统性权利问题。欧洲委员会还设有一个独立的内部监督局, 负责审计、评价和调查不当行为, 并在其评价报告中审议人权和性别平等问题。¹²⁷

52. 要求审查反恐标准的执行情况, 是查明国家不遵守人权情况的另一种积极手段。一个有力的例子是欧洲联盟委员会对成员国将欧洲联盟法律转化为国家法律的情况进行评估, 委员会有可能对违反行为提起有约束力的分阶段诉讼, 并最终提交欧洲联盟法院。这些诉讼针对欧洲联盟的反恐措施, 可有助于确保权利得到遵守。在不具约束力的层面, 欧洲联盟第 2017/541 号指令要求欧洲联盟委员会评估其对权利的影响(第 29 条第 2 款), 而欧洲联盟委员会则适当要求欧洲联盟基本权利署提交报告。问题是, 欧洲联盟委员会报告¹²⁸ 的调查结果总体上是积极的, 没有充分反映欧洲联盟基本权利署查明的在人权方面存在的缺陷。¹²⁹

53. 一些区域文书规定缔约国之间就其执行情况举行定期或特别的协商¹³⁰ 或会议,¹³¹ 但这些文书未被视为是批评个别国家的程序。具有创新性的是, 《〈非统组织防止和打击恐怖主义公约〉议定书》责成非洲联盟和平与安全理事会审查关于执行情况的国家报告(第 4 条), 而 2007 年《东盟反恐怖主义公约》则将执行情况的监测和审查工作分配给东盟各部门机构(第 16 条)。目前有多种多样的程序, 但它们都没有将遵守人权确定为工作重点。尽管如此, 应积极主动地利用基于条约的协商和审查程序对人权影响进行审查。积极的一面是, 欧洲委员

¹²³ Council of Bars and Law Societies of Europe, “CCBE position paper on the proposal for regulation amending Regulation (EU) 2016/794”, 6 May 2021.

¹²⁴ 欧洲反欺诈办公室, Olaf.03(2021)21088 号文件; 人权观察, “欧盟边管局未能保护欧盟边境的人民”, 2021 年 6 月 23 日。

¹²⁵ (EU) 2018/1725 号条例。

¹²⁶ 《欧洲联盟运作条约》, 第 228 条。

¹²⁷ 见欧洲委员会评价政策, 第 23 段和欧洲委员会评价准则, 第 24 页。

¹²⁸ 欧盟委员会, COM(2021) 701 final 号文件(2021 年), 第 4 页。

¹²⁹ 欧洲联盟基本权利署, 《关于打击恐怖主义的 2017/541 号指令: 对基本权利和自由的影响》。

¹³⁰ 《〈南盟制止恐怖主义区域公约〉附加议定书》(2004 年), 第 21 条; 《独立国家联合体成员国合作打击恐怖主义条约》(1999 年), 第 16 条; 《美洲反恐怖主义公约》(2002 年), 第 18 条。

¹³¹ 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年), 第 30 条; 《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题以及资助恐怖主义问题的公约》(2005 年), 第 48 条。

会防止恐怖主义公约缔约国会议在其关于执行情况的公开评估报告中审议了人权问题。¹³² 该公约还规定，缔约国会议可应成员国的请求就文书的解释和适用发表意见，¹³³ 这也有助于澄清权利问题。

54. 另外，定期审议公约适当性并提出公约修正案的条约程序可以使规范性框架本身在实践中出现人权问题时得到重新审议。随着时间推移，许多区域公约及其议定书都得到更新。欧洲委员会目前正在修订其对恐怖主义的定义，从而与欧洲联盟的定义保持一致，伊斯兰合作组织正在审查其 1999 年的文书，并就一项新的议定书进行审议，目的包括处理人权问题。¹³⁴ 这些进程应确保旨在加强预防和制止恐怖主义的措施纳入相应的人权保障。

55. 某些其他进程也可以进行人权审查。打击恐怖主义和暴力极端主义的区域战略通常包含对人权的承诺，同时通常与联合国全球反恐战略的重点相一致。因此，这些战略提供了一个框架，可以促进衡量国家的遵守情况并推动改进。非洲联盟反恐主义中心的国别访问和评估还经常涉及由非洲主导的、有公信力的人权对话。在亚洲太平洋经济合作组织论坛方面，成员国在自我报告关于贸易和运输安全的国家反恐行动计划时，理应述及人权问题，但许多成员国并未这样做，而且似乎很少有后续跟进行动。

56. 可能可以使用国际人权程序对区域措施进行审查，尽管这通常只是通过审查国家执行情况进行间接审查，因为大多数国际监测只适用于国家。特别程序偶尔会述及区域组织。¹³⁵ 一些区域人权系统与联合国系统之间以及区域机制之间开展了对话，但很少具体关注反恐问题。一些区域组织鼓励全球监督和追责，例如欧洲联盟支持制定全球反恐论坛关于反恐监督和追责机制的布鲁塞尔备忘录草案。然而，该论坛的成员数量有限，可能会限制论坛标准的普遍吸引力，同样，区域组织的某些宣传方式如果对其他区域的合理关切问题不敏感，其普遍吸引力也会受到限制。

57. 在反恐活动信息的披露和透明度水平(包括在网上的披露和透明度水平)上，各区域组织之间存在很大差异。披露不足不仅可能反映出资源限制，也可能反映出保密文化，这种文化体现了成员国的普遍态度。令人关切的是，若干区域组织没有公布其关于打击恐怖主义和暴力极端主义的区域战略，而这些战略是广泛深入地行使公共权力的基础。区域组织的良好做法有：公开、全面、定期地报告其反恐活动，包括关于人权和性别影响的情况，并使人们能便捷获取这些报告；事先公布会议议程和文件，并事后公布会议记录。在必要且适当的情况下，仍然可以保护机密信息，以保障安全。

¹³² 见 [www.coe.int/en/web/counter-terrorism/consultation-of-parties-cop-#/{%2224579702%22:\[0\]}](http://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/consultation-of-parties-cop-#/{%2224579702%22:[0]})。

¹³³ 《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题以及资助恐怖主义问题的公约》(2005 年)，第 48 条第 1 款(b)项。

¹³⁴ 见 www.oic-oci.org/topic/ampg.asp?t_id=11148&t_ref=4385&lan=en。

¹³⁵ 例如，第 OL OTH 71/2023 号来文(阿拉伯内政部长理事会)；第 AL VNM 5/2023 号来文(东盟)；第 OL OTH 71/2018 号来文(欧洲联盟)。另见 A/76/261，第 26–36 段。

58. 民间社会组织还可以在监测和评价区域反恐活动、查明和记录侵犯人权行为、倡导补救和追责、代表受害者以及向人权程序提出申诉方面发挥不可或缺的作用。所有这些工作都有助于改善区域组织遵守人权的情况，从而加强这些组织的公共合法性和效力。然而，区域组织必须避免对人权维护者进行报复和恐吓，必须系统性地保护他们免受成员国的报复，促进公民空间(特别是在许多国家敌视人权维护者的区域)，并积极主动地与民间社会接触。

三. 建议

A. 对区域组织和各国的建议

1. 区域规范

59. 确保包括未来文书在内的所有区域反恐文书均纳入遵守国际人权法、国际难民法和国际人道法的一般义务，以及与特定条款相关的具体权利。

60. 修订各区域对恐怖主义的定义，以确保这些定义符合确定性和可预见性等合法性要求，仅纳入根据国际标准真正具有恐怖主义性质的行为，并且不侵犯受保护的权利和自由。从定义中去除以下内容：(a) 国家和非国家武装部队在武装冲突中“符合”人道法的活动；(b) 不造成死亡或严重人身伤害的宣传、抗议、异议或劳工行动等行为。避免将“极端主义”定为刑事犯罪或追究其责任。¹³⁶

61. 确保在界定犯罪预备时对意图要件进行严格定义，并符合就近/客观风险、合法性、必要性和相称性原则。确保在界定与表达相关的罪行时，纳入特别报告员和《拉巴特行动计划》建议的标准。¹³⁷

62. 确保关于删除或审核网上恐怖主义内容的规则尊重表达自由且不带歧视性，方法包括：避免使用过于宽泛的定义；在作出删除内容决定方面，提供足够的时间并确保有足够的机构独立性；对必要性、相称性和背景进行评估；严格控制服务提供商的自我审核，包括对自动化工具进行人为监督；保证有正当程序、司法保障和有效补救。

63. 在提出新文书时，就文书是否符合人权法这一问题与独立、专业的区域和国际人权机制以及各种民间社会行为体进行切实协商，并修正提案以消除不符合之处。¹³⁸

2. 区域合作

64. 承认国际难民法和国际人权法规定的不推回原则是拒绝区域文书规定的引渡和司法协助请求的强制性理由。确保严格依照国际难民法和人权法制定和适用关于拒绝给予恐怖主义分子难民地位或庇护的区域规范。

¹³⁶ [A/HRC/43/46](#)，第 14 段。

¹³⁷ [A/HRC/16/51](#)，第 31 段，和 [A/HRC/22/17/Add.4](#)，第 29 段。

¹³⁸ [A/76/261](#)，第 59 和 60 段。

65. 保证区域恐怖分子旅行或其他方面的黑名单或观察名单及相关信息的分享程序符合关于合法性、正当程序和不歧视的国际义务，包括筛除不正当的列名提议和执行公正独立的除名程序。

66. 确保区域反恐机构通过配备专职人员或受过培训的其他人员，或通过与上级组织内其他符合资格的人员协调，掌握足够的人权专门知识。

67. 对区域反恐活动采取明确的人权尽责政策，并系统地适用这些政策以评估和减轻人权风险，或者停止其风险无法被减轻的活动。将人权指导和培训纳入已开展的所有技术援助和能力建设活动。

3. 恐怖主义受害者

68. 依照国际人权法，并根据《联合国关于满足恐怖主义受害者的需要并保护其权利的示范立法条文》¹³⁹ 和其他指导意见，通过关于恐怖主义受害者的具有约束力的区域标准。¹⁴⁰ 具体而言，区域标准应广义地界定“受害者”，并述及以下内容：全面援助；身心保护，包括隐私保护；赔偿，包括国家资助的补偿；适足弥补，包括了解真相和获得公众承认的权利；充足和方便获取的信息；诉诸司法和参与法律诉讼。

69. 确保为受害者设立的区域标准和方案满足有特殊需要的受害者，以受害者为中心，尊重人权，不造成伤害，避免二次伤害。为人员提供培训，确保追究国家当局和服务提供者的责任，平等对待所有罪行的受害者，让受害者协会和民间社会参与进来。

70. 设立 1 名区域协调员或 1 个协调部门，负责促进受害者权利，协调区域工作，与民间社会(包括受害者协会)和国际利益攸关方联络，并制定和执行区域方案。

71. 设立 1 个区域基金以协助恐怖主义受害者，包括协助缺乏能力的成员国和处理大规模事件或旷日持久的冲突局势。

¹³⁹ 可查阅 www.un.org/counterterrorism/publication/The-Model-Legislative-Provisions。

¹⁴⁰ 见 A/HRC/20/14。毒罪办，《在刑事司法框架内支持恐怖行为受害者的良好做法》(2015 年，维也纳)；毒罪办，《关于支助恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》(2011 年，维也纳)；欧洲委员会，《保护恐怖主义行为受害者：人权与恐怖主义——欧洲委员会经修订的准则》；全球反恐论坛，“在紧接袭击事件之后以及在刑事诉讼程序期间为恐怖主义受害者提供援助的良好做法马德里备忘录”，2019 年。

4. 区域监督、追责和补救

72. 确保所有反恐活动都受到与活动的范围和性质相称的内部和外部人权及其他相关监督和监测机制和程序的制约。在任何区域活动违反区域或国际人权法的情况下，立即追究责任并提供有效补救。

73. 依照国际法，建立有效的保障措施和程序，在区域反恐活动中保护个人数据。

74. 确保对国家执行区域反恐文书或标准情况进行的基于条约的监测或其他区域监测能够评估符合人权的情况。

75. 公开、全面、定期地报告反恐活动，包括人权和性别影响，并使人们能便捷地获取这些报告。

76. 加强区域反恐行为体与国际人权程序(包括特别报告员和其他特别程序任务负责人)之间以及区域组织之间的对话与合作。

77. 提供并宣传各种渠道，让各种各样的民间社会行为体定期、便捷、包容和切实地参与反恐措施的制定、执行、监测和评价工作；确保民间社会能够利用追责和补救机制；保护民间社会免遭报复。

B. 对各国的建议

78. 加入区域人权条约，承认区域人权机制的管辖权，包括在个人申诉程序方面的管辖权，并尊重和执行区域机制的结论。

79. 加强区域人权机制在监测、执行和补救方面的权力，并为这些机制提供充足资金。

80. 审查区域人权标准和解释性做法，确保它们完全符合国际人权法。

81. 向特别报告员提供充足和可预测的资源，使他能够以有效、可持续的方式履行联合国各项决议规定的范围特别广泛的任務。应在纽约增设一个由联合国经常预算供资的员额，参与联合国实体和区域组织的反恐活动。

简称

东盟	东南亚国家联盟
西非经共体	西非国家经济共同体
阿盟	阿拉伯国家联盟
美洲组织	美洲国家组织
非统组织	非洲统一组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
欧安组织	欧洲安全与合作组织
南盟	南亚区域合作联盟
