在反恐战略和政策中加强人权

工具包

联合国人权
高级专员办事处

在反恐战略和政策中加强人权：

工具包

目录

导言 iv

工具 1:将人权纳入反恐战略和政策的内容 1

1. 确定相关人权并将其纳入反恐战略或政策 3
2. 考虑战略或政策如何影响不同群体，特别是可能受到歧视的群体 12
3. 评估反恐战略或政策对人权的风险 13
4. 拟议的战略或政策是否限制或制约一项人权?哪些权利不能减损? 14
5. 应采取哪些步骤提高反恐战略和政策的透明度并加强监督和问责 18
6. 在何处查找联合国人权机制关于反恐的信息 22

工具 2:建设反恐方面的制度化人权专业能力 27

1. 何为人权专业能力? 29
2. 人权专业能力制度化的重要性 30
3. 何时使用人权专业能力 30
4. 在何处获得人权专业能力 31
5. 人权专业能力的作用和职责 31
6. 人权专业能力制度化需要什么 35

工具 3: 加强政府与民间社会在反恐方面的互动 37

1. 为何政府与民间社会就反恐问题进行互动很重要? 39
2. 反恐对民间社会和公民空间的影响 39
3. 建立旨在营造安全、有利环境的法律和政策框架 41
4. 加强政府与民间社会互动的切实步骤 42
5. 其他行为体在促进政府与民间社会就反恐问题进行互动方面的作用 49
6. 关于与民间社会有效互动的核对清单 50

鸣谢 53

尾注 54

文献目录 62

导言

国际人权法规定了各国必须遵守的义务。各国成为国际人权条约缔约国就承担起国际法规定的义务和责任，尊重、保护和实现其境内和受其管辖的所有个人的人权。[1] 这要求各国使反恐措施与国际人权义务保持一致，并确保避免反恐措施的有害影响。还包括采取有效措施，保护个人的生命和安全免受恐怖主义行为的威胁。恐怖主义行为对充分享有人权和基本自由产生有害影响。这些行为破坏政府稳定；危及和平与安全；破坏民主、善政和民间社会；威胁社会和经济发展；对妇女和儿童等特定群体造成尤为严重的影响。[2]

此外，各国必须消除助长恐怖主义的条件，包括持续不尊重人权。[3] 不维护人权的反恐措施既会造成新的不满，也会造成容易发生暴力和不安全的环境。[4] 保护和促进人权，包括促进性别平等，不应被视为行动或战略障碍，而应被视为反恐措施取得成功的先决条件。[5]

由于反恐战略或政策可对随后采取的反恐措施产生决定性影响，将人权纳入反恐战略和政策可有助于加强反恐斗争。

本工具包如何提供帮助?

本工具包列出了帮助各国将人权纳入反恐战略和政策的关键行动，涉及三个独立但相互关联的领域：

- 工具 1——将人权纳入反恐战略和政策的内容
- 工具 2——建设反恐方面的制度化人权专业能力
- 工具 3——加强与民间社会在反恐方面的互动

工具包内含关于如何在战略或政策讨论中考虑和纳入人权的提示和问题、清单和实际步骤，以协助使战略或政策与国家的人权义务保持一致。关于更多指导，尾注和超链接提供了补充资源。

工具包为谁而设?

本工具包面向在国家或地方层面从事反恐战略或政策设计、实施和评价工作的政府政策官员和决策者。政策官员可利用工具包在现有工作的基础上将人权纳入反恐工作。

如何使用工具包

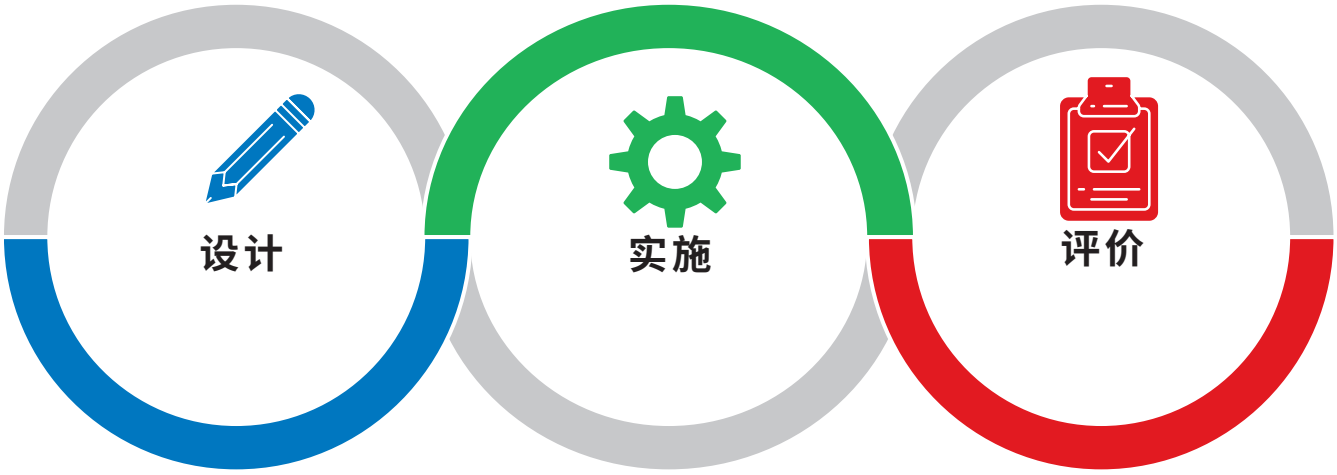
本工具包应在反恐战略或政策的设计、实施和评价之初和整个过程中使用，以帮助确保纳入人权并为决策提供依据。建议同时使用所有这三种工具。

使用工具包并不是衡量国家有效履行国际人权法义务的指标-衡量国家在履行尊重、保护和实现人权承诺方面的进展情况，要通过全面审查其法律、政策、程序和做法进行评估。然而，这些工具如果按其预期用途加以实施，将有助于这一进展。

如何将人权行动纳入反恐战略和政策

图 1 说明为确保将人权纳入反恐战略或政策，在整个战略或政策进程(包括设计、实施、评价和审查)中应采取的人权行动。这些活动不一定在每个阶段都有明显区别，而应被视为在整个过程中需要处理的关键因素。

图 1: 反恐战略或政策进程中的人权行动



- 考虑并将人权纳入政策问题或难题中
- 确定拟议战略或政策可能产生的潜在人权问题
- 分析和评估拟议反恐战略或政策可能对人权造成的风险
- 制定减轻人权风险的措施
- 确定适用于拟议反恐战略或政策的人权，包括通过性别平等和跨部门视角
- 纳入性别平等分析以及拟议反恐战略或政策的潜在效果和影响
- 向政府各利益攸关方(见 工具 2)、国家机构和民间社会行为体(见 工具 3)征求人权方面的意见
- 在战略或政策中列入并提及与反恐战略或政策相关或因其产生的具体人权和人权问题
- 使战略或政策中的人权内容符合国际人权规范和标准
- 将平等、多样性和包容性纳入设计、实施和评估战略或政策的员工队伍和工作流程
- 确定负责在反恐战略或政策中发挥不同作用的官员和主管机构

- 监测反恐战略或政策对人权的效果和影响
- 收集分类数据，加强对受战略或政策影响或过大影响的特定群体或个人的分析，包括：
  - 种族、族裔、土著或宗教群体
  - 青年
  - 妇女
  - 移民
  - 难民、境内流离失所者和无国籍人
  - 人权维护者
  - 儿童
  - 残疾人
  - 恐怖主义和反恐的受害者
- 分析对特定群体的影响，并据此调整、改变甚至停止政策
- 审查战略或政策对公民空间的影响，并确定消除负面影响的方法
- 让外部利益攸关方，包括不同的民间社会行为体参与，了解其在实施战略或政策方面的观点、经验和证据
- 与独立的监督和问责机制合作和接触

- 在评价战略或政策的效力时纳入人权
- 查明和评估战略或政策对人权的效果和影响
- 确定解决对人权的负面效果和影响的方法
- 让外部利益攸关方，包括独立监督机制和民间社会参与，以考虑到他们关于战略或政策的信息和结论



工具 1

将人权纳入反恐战略和政策的内容

本工具为政府的政策官员提供指导，说明如何在反恐战略和政策设计中维护人权，并将人权纳入反恐战略或政策进程；这包括加强问责、监督和透明度的步骤。

所涉专题：

- 确定相关人权并将其纳入反恐战略或政策
- 考虑战略或政策如何影响不同群体，特别是有可能受到歧视的群体
- 评估反恐战略或政策对人权的风险
- 拟议的战略或政策是否限制或制约一项人权?哪些权利不能减损?
- 采取哪些步骤提高反恐战略和政策的透明度并加强监督和问责
- 在何处查找联合国人权机制关于反恐的信息

1. 确定相关人权并将其纳入反恐战略或政策

1.1 主要反恐问题和相关人权概述

图 1.1 显示一些关键的反恐问题，突出强调可能出现的潜在人权问题的类型，并提到相应的人权。

1.2 将人权纳入反恐战略或政策

在反恐过程中必须尊重所有人权；然而，某些人权更经常受到影响，其中包括下文所述的人权。在反恐对策中明确与人权的联系可有助于确保在战略或政策中充分考虑人权，包括载于和源于这些重要政府文件的措施和行动。

- 生命权
- 平等和不歧视
- 禁止酷刑和其他虐待行为
- 自由和安全权
- 意见和表达自由
- 隐私权
- 和平集会和结社自由
- 儿童权利

1.2.1 生命权

这项权利载于《公民及政治权利国际公约》第六条。它承认人人享有生命权，不得任意剥夺任何人的生命。生命权不可减损，因此在任何情况都不能中止，即使在公共紧急状态期间。

这项权利与反恐对策有何关联？

恐怖主义行为通常涉及蓄意攻击公众，造成死亡和严重伤害，这涉及生命权。各国有义务保护其管辖范围内的个人免受一切可预见的生命威胁，包括恐怖袭击。[6] 各国还有义务确保任何人的生命不被任意剥夺。这一点在反恐行动中尤其重要，因为反恐行动可能包括蓄意、定点或任意杀戮。[7] 还令人关切的是，涉及判处死刑的与恐怖主义有关的审判缺乏正当程序，包括对未达到“最严重罪行”门槛的罪行或对少年犯判处死刑的审判。[8]

图 1.1: 主要反恐和人权问题简介



图 1.1: 主要反恐和人权问题简介(续)

潜在人权问题

相关人权

打击资助恐怖主义行为

- 对民间社会行为体工作的不当阻碍
- 对公民空间和人道主义活动的限制
- 任意搜查和扣押
- 结社自由
- 意见和表达自由及和平集会自由
- 隐私权

与恐怖主义有关的案件的刑事司法

- 过度诉诸军事/特别法庭审判平民
- 在法庭上使用逼供/匿名举报人作为证据
- 对法律顾问的限制
- 公平审判和正当程序权
- 禁止酷刑和其他虐待
- 聘请律师的权利

起诉前/审前拘留

- 拘留期间缺乏法律依据和保障措施
- 酷刑和虐待
- 冗长的审前拘留
- 未证明有罪之前被推定无罪的权利
- 禁止酷刑和其他虐待行为
- 公平审判权和正当程序权，包括被迅速告知指控的权利

为恐怖主义行为和侵犯人权行为的受害者及其家人提供支持和伸张正义

- 不平等和无效的司法救助
- 提供的支持和援助不足
- 对受害者的污名化，包括基于性别的污名化
- 有效补救权
- 公平审判权，包括法律面前平等
- 获得赔偿的权利(承认、纪念、信息和援助)

使用监控

- 大规模或批量监控
- 不受监管的网络监控技术和贸易
- 缺乏问责和独立监督
- 隐私权
- 意见和表达自由
- 有效补救权

紧急状态权力的使用

- 超越紧急状况需要的广泛权力
- 紧急权力成为普通法
- 紧急措施的权力、权限和期限缺乏透明度
- 合法性、必要性和相称性原则
- 公平审判和正当程序权
- 社会监督、透明度和问责制

如何在反恐战略或政策中维护这项权利

反恐战略或政策应重申国家维护生命权的义务。反恐战略或政策应确认恐怖主义是对生命的威胁-恐怖主义袭击通常旨在杀害和伤害人民-并承认受害者及其家属有权获得有效补救和赔偿，包括援助。

同样，反恐战略或政策还应指出，所有反恐措施都应力求维护和保护生命，减少生命损失，包括在规划和执行可能涉及使用致命武力的反恐行动时。还应提及严格控制和限制执法人员可诉诸使用致命武力的情况的法律框架。[9] 一些国家已部署军队打击恐怖主义，在这种情况下，反恐战略或政策应明确规定，授予武装部队执行公共安全任务的权力必须是例外、有时限、从属于民政当局并对其负责，并符合民法和国际人权法。在使用致命武力的情况下，应对任何死亡情况进行独立和公正的调查，并对任何侵犯生命权的行为追究责任，包括起诉和赔偿。

1.2.2 平等和不歧视

> 这些权利载于《公民及政治权利国际公约》第二、三和二十六条；《经济社会和文化权利国际公约》第二条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第一、二和五条；《残疾人权利公约》第三、四和五条；《消除对妇女一切形式歧视公约》第一和二条。受保护免遭歧视的理由包括种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份。所有人都有权受到平等对待，包括不受任何歧视地受到法律的平等保护、法律面前人人平等以及平等参与公共生活。不歧视是不可减损的，因此在任何情况下都不能中止，即使在公共紧急状态期间也是如此。

这些权利与反恐对策有何关联?

不同类型的反恐措施对平等和不受歧视权构成不同的风险，[10] 有些措施可能对某些种族、族裔和宗教少数群体以及其他人造成尤其严重的影响，以下例子突出说明了这一点：

- 列入监控名单的做法——将已知和/或疑似恐怖分子的个人或团体列入国家名单——可能导致基于种族、族裔、宗教或政治见解的歧视。[11]
- 在反恐对策等方面使用面部识别等生物识别技术，会带来基于种族、族裔、宗教、性和性别进行定性的重大风险。[12]
- 剥夺国籍作为反恐对策对属于某些族裔或种族群体的个人的影响尤为严重，对妇女的影响也有所不同。[13]
- 用于反恐目的的人工智能、机器学习和预测分析等数据驱动技术可能会复制和强化性别和种族偏见，或加剧或导致歧视性做法。[14]

歧视还可能影响恐怖主义受害者诉诸司法或获得支助的方式；在许多情况下，这可能与限制妇女诉诸司法的现有性别不平等现象重叠。

此外，反恐战略和政策造成了性别化的安全危害，特别是在下列情形中：性别被视为女性的同义词；人权和性别被从反恐战略或政策中删除；性别平等被用作一种国家安全策略；或性别平等视角被用

于关注女性恐怖分子，从而鼓励惩罚性的国家应对措施。[15] 男子和男童也受到基于性别的偏见和歧视的影响，因为反恐战略或政策本来就将他们视为潜在的安全风险。[16]

如何在反恐战略或政策中维护这些权利

应在战略或政策中明确承认平等和不受歧视的权利，并提及禁止基于国际人权法所列理由的歧视的相关立法。这包括明确禁止而不仅仅是避免种族或族裔定性、陈规定型观念或污名化以及任何歧视。这样做有助于确保在反恐措施中或战略或政策所产生的行动中充分考虑到这些权利。

战略或政策还应要求相关机构对反恐对策进行人权影响评估(包括纳入不歧视原则)。为此，应定期收集和分析关于反恐措施的实施和影响的分类数据。性别敏感度培训和能力建设也应纳入参与战略或政策设计、实施和评价的公务人员(决策者、执法人员、边境管制人员和其他人员)的专业培训和发展。

这项战略或政策还可包括承诺与受反恐措施影响的社区进行协商，以便它们能够帮助国家了解和消除偏见和歧视。还应阐明政府在反恐应对措施中，特别是在受影响社区，正在进行哪些努力，以防止、处理和纠正歧视，解决种族主义问题和促进平等。

战略或政策还必须认识到，在许多情况下，特别是针对妇女的原有歧视性规范、法律和政策依然存在，并创造了影响实现妇女和多元性别者人权的普遍条件。将性别平等分析和性别平等视角纳入战略或政策进程是帮助确定反恐政策和措施的具体性别影响的关键，包括对妇女和女童、男子和男童以及多元性别者权利的具体影响。此外，还有助于确定包括妇女和儿童在内的家庭成员的具体保护需求。

1.2.3 禁止酷刑和其他虐待行为

这项禁令载于《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》(《禁止酷刑公约》)和《公民及政治权利国际公约》第七条。不得对任何人实施酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；各国必须采取措施维护这一禁令，包括防止酷刑并将其定为刑事犯罪，培训官员，以及在有合理理由认为发生了酷刑行为的情况下迅速进行公正调查。这项禁令不可减损，因此在任何情况下都不能中止，即使在公共紧急状态期间。

这项禁令与反恐对策有何关联?

联合国广泛记录了在反恐中使用酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(酷刑和其他虐待)的情况。[17] 一些特别报告员发现，被控犯有恐怖主义罪行的个人在未经指控或审判的情况下被长期单独监禁，无法适当获得法律顾问或诉诸独立司法审查，这在某些情况下达到了酷刑、残忍、不人道或有辱人格待遇的门槛。[18]

法律还被滥用于遏制原本合法的活动，并以记者、人权维护者、少数群体、政治反对派成员或其他个人为目标，其中一些人被任意拘留，并在拘留期间遭受酷刑或其他虐待。[19]

还表示关切的是，有人指称，某一宗教团体成员因被指称与恐怖主义团体有联系而遭到任意拘留、酷刑和法外处决。[20]

如何在反恐战略或政策中坚持这一禁令

禁止酷刑和其他虐待行为是绝对的，即使在公共紧急状态下也是如此，在任何情况下都不能为其辩护。反恐战略或政策必须认识到这一点，同时保证对参与酷刑或其他虐待行为的追责。[21] 战略或政策还应概述国家人员实施酷刑或其他虐待行为的受害者求助和诉诸司法的机会，包括赔偿。在建立了国家防范机制的国家，战略或政策应承认其有权探视因恐怖主义指控被关押在拘留场所的个人。该战略或政策还可重申，律师可探视所有因被指称犯下恐怖主义罪行而被拘留的个人。

战略或政策宜规定对所有执法人员、军事人员、民事人员和医务人员、公职人员或可能参与拘留、审讯或处理遭到任何形式逮捕、拘留或监禁的个人的其他人员进行适当的指导、培训和监督。[22]

政府可在战略或政策中说明已采取哪些预防措施，以保证禁止将个人遣返到他或她有可能遭受酷刑或其他虐待的任何国家，[23] 包括不完全依靠外交保证来破坏不驱回原则。[24]

1.2.4 自由和安全权

> 这些权利载于《公民及政治权利国际公约》第九和十条。这些条款承认，人人享有自由和安全的权利，不得任意逮捕或拘留任何人，不得剥夺任何人的自由，除非依照法律规定的理由。所有被剥夺自由的人应得到人道和有尊严的待遇。

这些权利与反恐对策有何关联?

国家可合法逮捕和拘留涉嫌犯有恐怖主义罪行的个人。[25] 然而，反恐对策的特点是任意逮捕、延长审前拘留期、在司法监督保障不足的情况下使用行政拘留、任意和非法拘留或秘密拘留。这些行动增加了强迫失踪和/或酷刑和其他虐待的风险。[26]

此外，如果恐怖主义罪行的范围模糊和宽泛，这可能导致行政拘留或拘留个人的理由过于宽泛，并非绝对必要。[27] 还有一些情况是，国家为打击恐怖主义而诉诸紧急状态或特别法律和程序，这往往增加任意拘留的风险，因为没有遵守《公民及政治权利国际公约》第十四条规定的程序保障。[28] 在某些情况下，情报部门在反恐行动中被赋予逮捕和拘留的权力，但没有明确保障正当程序权利。此外，有人对情报部门运作的立法未规定足够的控制和监督表示关切。[29]

如何在反恐战略或政策中维护这些权利

反恐战略或政策应重申，所有执法人员(以及任何其他拥有拘留和逮捕权的当局)必须尊重所有个人的自由和安全权。明确的措辞可包括确保被拘留者：(a) 在被捕后迅速被带上法庭；(b) 可迅速就拘留的合法性向法庭提出质疑；(c) 可定期被医生和法律顾问探视；(d) 能够定期与家人联系。即使在公共紧急状态下，仍有义务提供最低限度接触法律顾问的机会，并规定预防性拘留的合理期限。[30]

参照《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)也有助于制定反恐罪行的拘留框架。

1.2.5 意见和表达自由

这些权利载于《公民及政治权利国际公约》第十九条。该条承认人人有保持意见不受干预之权利，享有表达自由权，包括寻求、接受和传播各种信息和思想。

这些权利与反恐对策有何关联？

将“鼓励”、“美化”、“道歉”或“为恐怖主义辩护”的行为定为刑事犯罪的国内法可能会导致对表达自由的不当干涉，尤其是因为这些行为的定义往往过于宽泛或模糊。[31]

此外，国家为解决恐怖主义团体滥用信息和通信技术问题作出的过度努力对意见和表达自由产生了负面影响。[32] 例如，一些国家以维护公共秩序和保护国家安全为由强行关闭互联网。此举造成了意想不到的后果，影响到从事合法活动的众多用户，通常在追求合法目的时达不到必要性标准，而且在持续时间和地理范围方面一般都很过分。[33]

大型科技公司也以反恐为由，越来越多地限制网上的表达自由。一些国家对私营公司施加影响，对在线内容进行不当修改或删除。恐怖主义和“暴力极端主义”的定义模糊不清，公司政策凌驾于明确的立法框架之上，模糊了合法与非法内容之间的界限。对私营公司所作决定的审查有限，对删除内容等决定缺乏强有力的司法监督或审查。[34]

如何在反恐战略或政策中维护这些权利

反恐战略或政策可明确规定，不应以反恐的名义对某些形式的表达自由加以禁止或定罪，如异议、网络活动或批评政府。战略或政策应明确规定，持有意见的权利不得受到限制或减损。[35] 战略或政策可确定与意见和表达自由交织在一起的反恐问题和挑战的类型，如在防止、修改或删除实际在线恐怖主义内容或使用新技术打击恐怖主义方面，尤其突出强调可能涉及限制表达自由的措施类型。战略或政策应承认，此类限制必须符合合法目的以及必要性、相称性和不歧视原则。战略或政策还应提及对这些限制作出的立法规定，如何确定这些限制，哪些当局有权限制这些权利，以及如何对这些限制提出质疑。

寻求、接受和传播信息的自由是表达自由的一部分，政府应主动公开反恐战略和政策。[36]

1.2.6 隐私权

这项权利载于《公民及政治权利国际公约》第十七条。该条承认，任何人的隐私、家庭、住宅或通信不得受到任意或非法干涉，并有权受到法律保护，免受这种干涉。

这项权利与反恐对策有何关联？

反恐措施——特别是监视行动和有针对性或大规模的监视活动——往往有可能违反隐私权以及合法目的、必要性、相称性和不歧视原则。此外，此类措施往往过于针对少数群体和边缘化社区。[37]

在反恐活动中越来越多地使用人工智能、间谍软件、生物识别和其他技术，也影响到隐私权以及不歧视和表达自由。人脸识别尤其产生基于种族、族裔或宗教对个人进行定性的重大风险。例如，人脸识别可用于以反恐为借口的非法目的，例如查明和平集会参与者的身份。[38] 尽管努力控制此类技术的使用，但许多当局在没有适当人权保障的情况下将其用于反恐活动。[39]

如何在反恐战略或政策中维护这项权利

反恐战略或政策应明确规定，负责的政府机构将确保对隐私权的任何干涉都有法可依，符合合法目的及必要性、相称性和不歧视原则。此外，还可包括：

- 哪些法律规定允许任何限制
- 哪些独立(最好是司法)当局可以行使这些权力
- 如何对任何限制提出质疑
- 非法干涉隐私行为的受害者可利用哪些监督机制和有效补救措施

战略或政策应提及适用的数据保护标准，要求仅为具体、明确和合法目的收集个人数据，并且必须按照合法性、依法性和正当性、同意、透明性、目的、公正性、相称性、最小化、质量、责任和安全性等原则处理个人数据。[40]

1.2.7 和平集会和结社自由

> 这些权利载于《公民及政治权利国际公约》第二十一和二十二条。这二项条款分别确认和平集会权，以及人人有自由结社之权利，包括为保障其本身利益而组织及加入工会之权利。

这些权利与反恐对策有何关联?

关于和平集会权，各国以国家安全或公共安全为借口，利用反恐措施和法律赋予执法和安全机构广泛的权力，限制或禁止合法的和平示威，并以民间社会行为体为目标、加以限制和定罪。环境和气候公正活动人士因反恐措施而被起诉。[41] 此外，还过度使用武力镇压和平抗议者，[42]并使用监控技术监视和平抗议和其他集会。[43]这些类型的反恐应对措施通过劝阻、限制或约束举行和平集会的机会，对公民空间产生重大负面影响。

关于结社自由，打击资助恐怖主义行为的措施——例如对登记、获得资金和监管要求采取过度和不必要的宽泛办法，以及故意滥用打击资助恐怖主义行为的措施来压制某些观点和限制公民空间-干涉了他们的结社自由。[44] 例如，民间社会组织报告称，由于法律赋予广泛的酌处权，可以基于据称的安全和反恐关切或限制或禁止外国资助为由拒绝或取消登记，因此，组织或维持组织的权利受到限制。[45] 此外，打击资助恐怖主义行为的法律已被证明对妇女权利组织产生了负面影响，阻碍了宣传、促进性别平等、增强妇女权能以及向妇女和女童提供平等和权利保护的公民空间。[46]

如何在反恐战略或政策中维护这些权利

战略或政策应阐明现有和所需的保障措施，以确保可能限制和平集会和结社自由的公共场所监视和公共监控政策绝对必要和相称。[47]

此外，战略或政策应认识到，国家取缔组织的做法不得被用于压制或剥夺结社自由与和平集会的权利，也不得被用于镇压政治异见、压制不受欢迎或少数人的观点或限制民间社会和平活动的手段。[48] 还应明确指出，不得根据反恐法律将组织或参加和平集会定为刑事犯罪。[49]

任何打击资助恐怖主义行为的政策或战略都应从大多数非营利组织没有或很少有资助恐怖主义行为的风险这一前提出发。政策或战略应重申，任何打击资助恐怖主义行为的措施都应符合国际人权规范和标准；在打击资助恐怖主义行为的政策和方案中纳入人权基准设定；明确列入对人道主义活动的明确豁免；加强政府各实体之间在打击资助恐怖主义行为措施方面的协调，包括调查和起诉资助恐怖主义的嫌疑人。[50] 政策或战略还应确保咨询多样化和包容性的非营利部门——特别是妇女领导的民间社会组织，以制定基于风险和有针对性的打击资助恐怖主义行为的措施。

1.2.8 儿童权利

> 《儿童权利公约》是一项涵盖儿童生活各个方面的条约。本工具包其他章节中讨论的人权也适用于儿童，但各国必须尊重和履行专门针对儿童的其他保护措施，包括在反恐背景下。

这些权利与反恐对策有何关联？

许多儿童仍然被挽留，因为他们实际或被指称与出于国家安全原因被指认为恐怖组织的武装团体有关联。[51] 在对待儿童方面，儿童权利日益被忽视，例如降低某些罪行的最低刑事责任年龄，在成人法庭或特别反恐法庭或军事法庭审判被控犯有恐怖主义罪行的儿童，以及侵犯正当程序权利，包括儿童特有的此类权利。[52] 反恐立法和措施往往不区分儿童和成人。

被指认为恐怖组织的武装团体将儿童作为招募和使用的目标；限制或剥夺女童接受教育、获得医疗保健和参与公共生活的机会；绑架、强奸和对儿童实施其他形式的性暴力和性别暴力。[53]

如何在反恐战略或政策中维护这些权利

任何反恐战略或政策都必须明确承认儿童权利，包括《儿童权利公约》及其关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书所规定的权利。被指认为恐怖组织的武装团体招募和使用的儿童——这严重违反了国际法——无论他们的角色如何，都必须首先根据国际法规定的儿童权利和需要，将他们作为受害者对待。[54] 应首先将儿童视为恐怖主义的受害者，并将其作为受害者对待。[55]

战略或政策应重申，在任何有关儿童的决定和任何反恐行动中，儿童的最佳利益都是首要考虑因素。[56] 这包括可能被指控犯有恐怖主义罪行的儿童。[57] 应认识到，在调查儿童是否犯有恐怖主义罪行时，需要采取特殊的保护和保障措施。战略或政策应重申，国家有义务避免因儿童表达意见或仅仅是非国家武装团体(包括被指认为恐怖团体的团体)的成员或与之有关联而对儿童提出指控和起诉，并优先考虑他们的康复和重新融入社会。[58]

各国应明确将儿童排除在国家反恐和安全立法之外，并确保在充分尊重儿童司法保障的情况下，仅在儿童司法系统内而不是在军事、情报或国家安全法院中，处理超过最低刑事责任年龄并可能犯下恐怖主义相关罪行的儿童。在没有此类专门系统的地方，应指派接受过儿童司法标准和与儿童互动方面培训的司法部门人员。

反恐战略或政策还应重申国家的法律承诺，即拘留儿童仅作为最后手段，而且“期限尽可能短”，[59] 并优先考虑以非拘禁措施替代拘留，包括在审前阶段。各国不应为反恐目的对儿童进行行政或预防性拘留或延长审前拘留。

战略或政策应进一步确认，国家对其国民中因安全相关罪行或与被指认的恐怖主义团体有关联而被拘留的儿童负有责任，包括其国民所生的儿童。有关国家应根据不驱回原则，在尊重儿童最佳利益的情况下，并根据国际法，为据称与这些团体有关联的儿童，包括涉嫌与恐怖主义团体有家庭联系的儿童，自愿、安全遣返和重返社会提供便利。[60] 任何针对恐怖主义行为的儿童受害者和证人的重返社会方案都应敏感对待年龄和性别问题。

2. 考虑战略或政策如何影响不同群体，特别是可能受到歧视的群体

本节为政策官员介绍了一些关键问题，这些问题可有助于确定和评估反恐战略或政策的效果和影响，包括对不同群体、特别是可能受到歧视的群体的跨领域问题。

2.1 性别与交叉分析

纳入性别平等分析，包括妇女权利和多元性别者的权利，可有助于查明、评估和处理反恐战略或政策的性别影响。需要考虑的关键问题是：[61]

- 该战略或政策如何对男子、妇女、女童、男童和多元性别者的人权产生不同影响?例如，这如何与其他基于种族、族裔、宗教或政治见解的潜在歧视形式产生交集?
- 分析工作是否查明和审查战略或政策对不同性别，特别是妇女的积极和(或)消极影响?
- 为战略或政策提供参考依据并纳入其中的分析是否使用了以包容性方式收集的分类数据(按生理性别和社会性别)和信息?
- 战略或政策是否使用了有关妇女和男子在家庭、社会、经济、社会或公共生活中作用的性别成见或陈规定型性别规范?例如，根据妇女在社区和家庭中的地位描述她们在反恐中的作用，可能会强化关于妇女在家庭中作用的陈规定型性别规范。
- 分析工作是否查明并处理基于性别或性别成见，包括交叉理由，直接或间接对个人进行不当惩罚或歧视的反恐措施，例如，明确或间接影响属于某一宗教团体的妇女的监控措施?
- 战略或政策是否关注在恐怖主义和反恐背景下实施的性暴力和性别暴力?
- 分析工作是否涉及确定妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者和间性者在当地环境中的关切问题以及解决这些问题的方法?

2.2 分析歧视性后果和影响

查明和分析反恐战略或政策对人权的潜在歧视性影响将有助于政策官员在设计阶段(在作出任何决策之前)及早查明不利影响,并视需要通过调整或改变战略或政策加以解决。需要考虑的关键问题是:[62]

- 查明是否有任何群体因种族、族裔、宗教、性别、政治见解或国籍等原因而受到战略或政策的影响。他们如何受到影响?他们受到何种待遇?这与其他人的待遇有何不同?
- 在作出任何决定和付诸实施之前,是否对拟议战略或政策的效果和影响进行了审查和评估,以查明任何潜在的歧视性内容或后果?
- 分析报告是否提供了关于受战略或政策影响较大的个人和群体的信息?除年龄、生理性别和社会性别外,是否还收集了相关数据并对其进行分类,以帮助查明基于种族、族裔和宗教等的歧视?
- 如何监测实施情况以发现对某些群体——例如种族、族裔或宗教群体或妇女——的意外影响?

3. 评估反恐战略或政策对人权的风险

本节列出了一些关键问题,可用于评估反恐战略或政策对人权的风险,以帮助确保战略或政策从一开始就了解风险,并制定缓解措施。

在执行战略或政策的过程中,或如果执行战略或政策的条件发生变化,可能会出现人权风险。如果无法有效管理人权风险,则应改进或不采用拟议的反恐战略或政策(表1.1)。

表1.1:评估和管理人权风险的模板

确定反恐战略或政策对人权的风险	评估的风险是什么?请列出风险。 分别评估每项风险,并使用模板评估与政策或措施相关的每项风险,可能会有所帮助。风险可能涉及政策或战略造成的侵犯人权行为或接近侵犯人权行为,或对特定社区造成视或伤害的风险。
分析和评估人权风险,以更好地了解反恐战略或政策如何可能对人权产生负面影响	● 根据现有信息,风险的可能性有多大? ● 如果风险发生,会产生什么影响?确定对何人或什么造成影响的严重程度以及后果。需要特别关注严重风险,如侵犯生命权或自由权,以及禁止酷刑。 ● 哪些因素会促使风险发生的可能性增加?哪些因素会影响风险?
确定受战略或政策影响的群体或社区	● 哪些群体或社区可能受到反恐战略或政策的影响或过度影响? ● 他们如何受到影响? ● 是否构成歧视?
确定风险指标	● 发生损害人权风险的指标是什么? ● 哪些数据或信息可用于监测/查明潜在的人权风险,这些数据的可靠性和全面性如何? ● 哪些信息可用于确定当前发生风险的可能性? ● 应多久监测一次这些指标?
确定缓解措施	● 可以制定和采取哪些缓解措施以有效管理已查明的人权风险? ● 说明这些措施如何发挥作用。
监测风险评估和缓解措施	● 多久需要对风险评估和缓解措施进行一次监测和重新评估? ● 监测和评价需要哪些信息? ● 如何进行和记录?

4. 拟议的战略或政策是否限制或制约一项人权?哪些权利不能减损?

本节为政策官员指导,说明在反恐中对人权的合法限制,以及在公共紧急状态期间对权利的减损。

> 为遵守国际人权法,限制人权的反恐政策和措施应由法律规定,有针对性,并针对具体的合法目的,如避免对公共安全或国家安全的具体威胁;在民主社会中保护这一目的既必要且相称,不是歧视。这些措施还应该有限,集中在特定的地点和时间。[63]
>
> 所做的限制必须包括适当的保障措施,防止国家任意或滥用权力,并确保有关人权的实质不受损害。[64]

如何在反恐战略或政策中坚持

战略或政策应重申，对人权的任何限制都应由法律规定；仅在国际人权法规定的严格条件下加以限制；即使在应对恐怖主义或国家安全威胁时，也绝不能限制某些人权。在战略或政策中说明如何作出这些决定也可能是有助益。

4.1 限制人权的检验标准

以下是需要审查的基本问题：

- 拟议的反恐措施是什么？
- 限制的合法目的是什么？
- 拟议措施的法律依据是什么？
- 拟议的措施是否必要？
- 拟议的措施是否相称？
- 拟议的措施是否侵犯了不受歧视权？

4.1.1 何为拟议的反恐措施？

- 拟采取何种措施？拟议措施的目的是什么？解释要实现的目标的重要性。
- 拟议措施涉及哪项(些)人权？相关权利是否不可减损？如果是，则不得受到限制，任何这样做的尝试都不符合国际人权法。
- 这一措施在解决问题方面的效果如何？该措施将如何应对实际或潜在的恐怖主义威胁？支持该措施的证据有哪些不足之处？
- 这项措施如何保护其他人权？

4.1.2 限制的合法目的是什么？[65]

- 威胁的确切性质是什么？有何证据表明存在威胁？证据中存在哪些漏洞或可靠性问题？
- 是否有必要实现《公民及政治权利国际公约》各条款中的目的之一，以保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由？是否属于这些目标之一？
- 限制将如何防止这些目标之一受到威胁？

4.1.3 拟议措施的法律依据是什么？[66]

- 是否有国内法授权拟议的限制？如果没有，该措施就是非法。
- 如果有，规定限制的法律和有关规定是否明确、准确和可预见？相关条款是否足够详细规定了允许限制权利的情况？该条款是否使某人能够预见某行为或行动是非法的？
- 法律和相关规定是否便于查阅？

- 法律规定了哪些适当的保障措施(如果有),以防止对人权的非法或过滥限制?
- 法律中是否规定了任何有效的补救措施,使受限制影响的人如果认为限制不合法、不必要、不相称或具有歧视性,可以获得补救?

4.1.4 拟议措施是否必要?[67]

拟议措施必须是为实现其合法目标下各项紧迫目的所必需的,而且必须证明这种限制不会损害社会的民主功能。

- 说明该措施限制的具体人权。
- 解释拟议措施的合法目的只能通过限制人权来实现。
- 解释拟议措施将如何实现其目标,并权衡该措施的必要性。
- 是否有其他侵扰性较低的措施?如果有一种以上的措施可以合理地预期达到限制的目标,则必须选择限制性最小的措施。如果选择了更具侵扰性的措施,请解释为何侵扰性较低的措施不足以达到目标。

4.1.5 拟议措施是否相称?[68]

要使限制相称,这种措施所造成的伤害不得超过实现其目标的好处。[69]

- 该措施的适当性如何?是否适合实现其保护功能?
- 拟议的反恐措施对确定被限制的权利有何影响?
- 评估拟议措施是否超出了实现目标和解决所查明问题的必要程度。
- 解释拟议的行动如何与要保护的利益相称。
- 为减少对被限制人权的风险,在采取措施的同时应采取哪些保障措施?有哪些保障措施防止任意或滥用该措施?

4.1.6 拟议措施是否侵犯了不受歧视权?[70]

- 该措施是否涉及基于种族、族裔、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的差别待遇?
- 拟议措施是否具有损害平等享有权利的目的或效果?
- 差别待遇/影响是否相称?拟议的行动是否超出实现目的所需的程度?绝不能以歧视性的陈规定型观念为合法目的辩护。

4.2 减损与公共紧急状态

不得减损(暂停)某些权利——如生命权;禁止酷刑和虐待;不受歧视权:思想、良心和宗教自由;刑法中合法性原则;禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的行为——即使在威胁到国家存亡的紧急状态期间。[71] 它们继续适用于所有情况。

《公民及政治权利国际公约》第四条允许在公共紧急状态下减损某些权利,但有某些保障:[72]

- 减损《公民及政治权利国际公约》条款的措施必须具有例外和临时性质。缔约国援引第四条之前必须表明,有关情况相当于威胁到国家存亡的公共紧急状态,而且缔约国已正式宣布公共紧急状态。国内法律和宪法规定不应允许在《公民及政治权利国际公约》第四条所涵盖的情况之外减损,而且并非每一场危机都是威胁国家存亡的公共紧急状态。
- 缔约国必须能够证明,这种情况不仅对国家存亡构成威胁,而且所有减损公约的措施都是在紧急情况下绝对必须采取的措施(相称原则)。
- 国内法律和宪法规定不得允许减损《公民及政治权利国际公约》第四条所载的不可减损的公约条款。
- 缔约国不得减损其以人道和尊重人的尊严的方式对待所有人(包括被剥夺自由的人)的义务。
- 必须通过程序保障,包括司法保障,保护第四条第2款明确承认为不可减损的权利。[73]
- 即使在武装冲突期间,也只有在形势威胁到国家存亡的情况下,才允许采取减损《公民及政治权利国际公约》规定的措施。[74]
- 缔约国不得以歧视性或违反其根据国际法承担的其他义务的方式诉诸紧急状态权力或执行减损措施。
- 缔约国不得援引《公民及政治权利国际公约》第四条作为违反国际人道法或国际法强制性规范的理由——例如,劫持人质或实施集体惩罚,任意剥夺自由或秘而不宣地将人拘留,或偏离公平审判的基本原则,包括无罪推定。[75]

如何在反恐战略或政策中坚持这一义务

战略或政策应参考关于宣布公共紧急状态和行使紧急状态权力的宪法规定和其他法律规定。还应表明,根据减损规定采取的具体措施是威胁国家存亡的紧急情况所必需的。战略或政策应明确公共紧急状态措施的持续时间、地理范围和物质范围。还应充分说明宣布公共紧急状态的决定以及据此采取的任何具体措施的理由。战略或政策应表明,所采取的措施不涉及基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的歧视。战略或政策还应表明,任何减损《公民及政治权利国际公约》条款的措施如何符合国家根据其他国际法,特别是国际人道法承担的义务。

5. 应采取哪些步骤提高反恐战略和政策的透明度并加强监督和问责

本节列出了一份问题清单，涉及反恐立法和政策进程的公开性、政府的作用和职责以及监督和问责机构和机制，这些都应纳入反恐战略和政策以及更广泛的反恐背景中。

透明度有助于促进问责，[76] 并向公众提供信息，说明国家正在采取哪些反恐行动，负责的部/机构/部门和高级官员，以及哪些机构和机制独立监督不同反恐当局的工作并对其问责。在战略或政策中阐明这一点对善治很重要，可有助于增强公众对国家努力和行动的信心。

在反恐工作中，有些信息和数据仍属机密，包括个人数据、反恐政策进程的某些方面以及主要与情报和安全机构的工作有关的一些国家安全信息。不应过分依赖这一点作为阻止或限制透明度的理由。

- 反恐立法和政策进程的公开程度如何?
- 政府中谁负责?
- 有哪些报告要求?
- 政府中有哪些内部机构监督机构和程序?
- 有哪些独立的监督和问责制度?

5.1 反恐立法的公开程度如何?

- 公众是否可以查阅反恐措施的法律框架?这包括相关法律、条例和行政命令。
- 公众是否可以查阅反恐战略或政策?
- 是否有机会就法律、法规、战略和政策草案进行公众和(或)议会协商?
- 自上次制定反恐战略或政策以来，出台了哪些新的法律、规定或条例?

5.2 政府中谁负责?

反恐战略或政策应明确说明哪个(哪些)高级官员和哪个机构负责在反恐中发挥以下作用：

- 领导和(或)协调国家的总体反恐应对措施
- 监督或协调反恐战略或政策的设计、实施和评价工作
- 武装部队的贡献(如适用)
- 刑事司法系统的作用
- 情报机构的贡献
- 边境、移民和海关当局的作用
- 金融监管机构的作用
- 警察的作用

- 监狱和惩戒机构的作用
- 地方政府参与
- 任何国家行为体在援助和支持恐怖主义受害者方面的作用
- 任何国家行为体在防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义方面的作用
- 牵头起草和(或)评论与反恐有关的立法
- 向公众通报他们可在何处以及如何通知当局与恐怖主义有关的活动
- 在设计、执行和评价反恐战略或政策时与民间社会和其他利益攸关方互动协作
- 监督与反恐有关的儿童权利
- 国际合作与活动

认识到许多政府采用多机构办法预防和打击恐怖主义，可能涉及多个部委、部门和机构。最好作出更全面的说明，包括各自负责的主要行动类型，以及机构间协调的程序和机制。

5.3 有哪些报告要求?

- 政府是否就其反恐法律、政策或战略向议会或议会委员会提出报告，多久报告一次?
- 报告中是否包括对人权的考虑?如果是，如何考虑?
- 是否可公开查阅和获得这些报告?或者是否可以通过信息自由申请获得信息和这些报告?或者这些报告是否属于官方机密或国家机密法的范畴，在特定期限内不得公布?
- 部长们是否会向议会委员会或议会解释他们的决定?
- 议会委员会是否接受专家和民间社会的公开材料和陈述?

5.4 政府中有哪些内部机构监督机构和程序?

可能有内部机构监督机构和程序，包括在某个部委、部门或机构内，在谈到其工作或有关当局实行的措施时也可在战略或政策中提及这些机构和程序。这些在警察、情报和安全机构以及军队中很常见。

5.5 有哪些独立的监督和问责制度?

独立监督反恐行动对于确保正确行使反恐权力并防止其滥用、解决侵犯人权问题以及在预防和打击恐怖主义的背景下保障公民空间至关重要。

战略或政策应明确规定哪些国内机制和机构有独立监督反恐措施的任务和(或)职能。如果战略或政策着重强调不同机构和机制之间为全面监督反恐措施对人权的影响而开展的任何合作，也将很有助益。

由于情报和安全机构的保密性质和工作，可能需要专门的程序，以确保对这些机构进行充分的监督和问责。

以下若干示例供在贵国进行核查，如果没有这些机制，可考虑建立：

- 独立机构和机制
- 议会或国会委员会
- 司法监督

5.5.1 独立机构和机制

贵国有哪些机构或机制具有与反恐有关的监督职能?如何执行它们的决定?他们的独立性如何?

以下内容和其他内容将与此相关：

- 国家人权机构，这是独立于政府的国家授权机构，具有广泛的宪法或法律授权，负责在一系列公民、政治、经济、社会和文化权利方面保护和促进人权。
- 国家监察员、公共投诉委员会、调查权力委员会和儿童问题监察员是一些独立和公正的监察员机构的例子，这些机构的设立是为了就公共当局的行为提供咨询意见，并在个人投诉公共当局时提供支持。
- 国家防范机制，根据国际标准监测所有拘留场所。
- 独立的警察、安全和情报监督机构，负责监督执法工作，并受理对警察行为的任何投诉或指控。
- 反恐立法的独立法定审查员，有权定期审查法律的实施情况及其与人权法的一致性。
- 对军队进行监督和问责的军事机制或机构包括军事监察员和监察主任。

5.5.2 议会或国会委员会

哪些议会或国会委员会负责监督政府的反恐工作?政府如何考虑和处理这些委员会提出的建议?这些委员会的工作如何为政策设计、实施和评价提供参考依据?

根据法定职责，可能会有不止一个委员会——例如，监督情报和安全部门、司法部门、警察、人权等。

5.5.3 司法监督

司法独立对于监督反恐措施至关重要。司法机构在确保反恐措施和行动符合法律标准和人权方面发挥着至关重要的作用。

确定哪些法院(以及哪一级法院)(如果有)对以下事项具有管辖权：

- 根据明确的证据和国际人权法，仔细审查有关监控措施和授权令的请求
- 根据明确证据和国际人权法，仔细审查将个人和团体指认为恐怖分子或恐怖组织的请求
- 审查逮捕、拘留恐怖主义罪行嫌疑人/被告以及拘留令的合法性
- 确保嫌疑人/被告能够获得律师、口译员(视需要)和家庭成员的帮助

- 防范酷刑或虐待，确保人道的拘留条件
- 审查反恐法律和政策的合法性，包括合宪性
- 任何声称因反恐措施或行动而成为侵犯人权行为受害者的人都可诉诸司法并获得补救和赔偿

可用图 1.2所示的一些关键特征衡量独立监督和问责机构和机制有效履行任务和职能的独立性和能力。[77]

图 1.2: 监督和问责机制的独立性指标



独立性

- 法律应规定独立性
- 为机构和官员的自主性提供法律保障，免于因履行公务而受到民事或刑事起诉，并给予进行调查和迫使当局提供信息的权力
- 应在法律上确保预算的独立性
- 任命、工作和工作人员应不受控制，包括政治干预
- 这些机构在决定如何最好地履行职责时，必须能够不受干扰地开展工作
- 成员应反映社会的多样性

资源

- 为执行任务提供充足的财政和人力资源
- 履行机构或机制的任务和职能所需的充足专门知识
- 充足的基础设施、技术和其他技术资源

访问授权

- 获取对监督对象进行有效监督所需的定期报告和信息
- 必要时查阅机密信息；这可能需要制定程序，以确保机构和机制在需要高度安全许可的情况下能够查阅机密记录，并制定查阅保密信息的具体程序。
- 对拘留场所等设施进行事先宣布和未经宣布的监督访问
- 接触证人，包括传唤执法人员和其他人员

6. 在何处查找联合国人权机制关于反恐的信息

本节指出了联合国机构和机制提供的与反恐问题有关的人权信息来源，并提及主要的国际人权条约(图 1.3)和其他适用的国际法。

6.1 联合国人权机制对国际人权法的解释和适用

联合国人权机制包括：[78]

- 人权理事会特别程序
- 条约机构
- 人权理事会的普遍定期审议

它们掌握大量关于如何落实国际人权条约各项权利的信息、咨询意见和建议，是协助政策官员将人权纳入反恐战略和政策的有用资源。使用以下所示的联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的世界人权索引可容易地查阅这些资料。

6.1.1 人权理事会特别程序

联合国人权特别程序是人权理事会授权的独立专家从专题或国家角度就人权问题提出报告和咨询意见。

一项关键任务是反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员就广泛的反恐问题开展了大量工作。这包括访问各国，审查国家框架，并就其遵守国际人权法和相关条约的情况提供咨询意见。特别报告员还定期发表关于一系列人权和反恐问题的报告。

了解：

- 关于国别访问——特别报告员是否访问过贵国，以及访问的结果和建议
- 关于专题问题和年度报告——是否涉及你正在研究的问题，以及特别报告员提出了哪些建议
- 关于对立法和政策的评论——特别报告员是否评论了贵国的法律和政策以及发表了哪些意见

其他特别程序任务负责人也编写了与反恐问题有关的人权报告，包括：

- 任意拘留问题工作组
- 和平集会自由和结社自由特别报告员
- 促进和保护意见和表达自由权特别报告员
- 人权维护者处境特别报告员
- 隐私权特别报告员
- 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员
- 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员
- 法官和律师独立性特别报告员

6.1.2 条约机构

条约机构是由独立专家组成的委员会，负责审查缔约国关于其适用核心人权条约规定的报告。[79] 它们在审议缔约国定期提交的报告之后发表结论性意见(关切和建议)。[80]

许多国家也接受条约机构的管辖，同意这些机构接收受国家行为影响的个人提出的投诉并就其作出决定，同时就补救任何侵犯人权行为提出个别建议。

每个条约机构都以一般性意见或一般性建议的形式公布其对各自人权条约条款的解释。一般性意见/建议涵盖广泛的主题，并就国家报告中应提交的与条约具体条款有关的信息提供一般性指导。一般性意见还涉及更广泛的跨领域问题，如残疾人权利、暴力侵害妇女行为和少数群体权利。[81] 这些一般性意见在协助各国履行其条约义务和适用国际人权法方面发挥了关键作用，包括在反恐背景下。例如：

- 关于《公民及政治权利国际公约》第六条的第36号一般性意见：生命权
- 关于《公民及政治权利国际公约》第二十一条的第37号一般性意见：和平集会的权利
- 关于《公民及政治权利国际公约》第十九条的第34号一般性意见：意见和表达自由
- 强迫失踪问题委员会关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第32号一般性建议
- 消除种族歧视委员会关于防止和打击执法人员种族定性的第36号一般性建议

了解：

贵国如何履行这些条约机构规定的义务？

- 搜索贵国关于履行不同条约规定的人权义务的定期报告，其中包含反恐中的相关人权。还可查阅条约机构对这些报告的结论性意见，了解具体的关切和建议。
- 咨询外交部和(或)总检察长办公室的国际组织部或司，这些部门通常负责与联合国人权机制的报告和沟通，以获取与反恐中的人权有关的信息，了解不同机构和机制之间的最新沟通情况。

6.1.3 人权理事会的普遍定期审议

普遍定期审议是联合国人权理事会的一个进程，涉及每四年半对会员国的人权记录进行定期同行审议。普遍定期审议使每个国家都有机会报告为改善本国人权状况所采取的行动，并接受其他会员国的建议。[82]

了解： 贵国在执行普遍定期审议进程中所提建议的进展情况。

6.2 主要国际人权条约

与反恐最相关的主要国际人权条约(及其相应的条约机构)见图 1.3。

国际人权法也见于习惯国际法。无论一国是否是人权条约缔约国，它都适用。普遍认为，禁止酷刑、奴役、灭绝种族和种族歧视以及自决权是习惯国际法。[83]

了解： 使用 人权高专办的批准状况看板，了解贵国何时成为这些重要国际人权条约的缔约国。

图 1.3: 主要国际人权条约



其他相关国际法

其他相关国际法也适用于处理恐怖主义问题:

- 国际人道法是规范武装冲突行为的国际法体系。它既适用于武装部队，也适用于非国家武装团体。国际人道法禁止在武装冲突中实施大多数在和平时期被称为“恐怖主义”的行为，国内立法和涉及恐怖主义的国际公约将这些行为定为“恐怖主义”罪行。[84]
- 国际难民法是通过界定难民一词、规定国家对难民的义务以及制定难民待遇标准，为保护难民提供具体法律框架的法律体系。
- 关于预防和制止恐怖主义具体方面的国际公约，如与民用航空或劫持人质有关的犯罪，有助于全球反恐法律制度，并为国际合作提供了一个框架。[85]
- 国际刑法以《国际刑事法院罗马规约》等条约为基础，根据事实和情况而定，这些条约载有可能包括恐怖行为在内的各种罪行。[86]

为在反恐背景下适用这些国际法提供指导不属于本工具的范围。

人权高专办世界人权索引

如图 1.4 所示，您可以使用世界人权索引搜索特别程序、条约机构和普遍定期审议提出的报告、结论性意见和建议。这种搜索将立即产生一些结果——例如，从人权事务委员会等特定条约机构关于国家对恐怖主义的定义搜索。必须指出，更广泛的机制和专题搜索将产生的结果可能多于相关结果。

图 1.4: 如何搜索人权高专办世界人权索引

搜索人权高专办世界人权索引



使用 人权高专办世界人权索引 网站上的下拉选项卡进行搜索。





工具 2

建设反恐方面的制度化人权专业能力

这一工具指导政策官员、决策者和部长如何建设反恐战略和政策方面的制度化人权专业能力。

所涉专题：

- 何为人权专业能力?
- 人权专业能力制度化的重要性
- 何时使用人权专业能力
- 在何处获得人权专业能力
- 人权专业能力的作用和职责
- 人权专业能力制度化需要什么

1. 何为人权专业能力?

图 2.1: 反恐中所需的人权专业能力实例

人权专业能力:

支持和加强将人权纳入反恐对策的知识、经验和技能(专家) 以及任务和资源(能力)

反恐中的人权

有一系列与反恐有关的人权问题,专业能力可以帮助将这些问题纳入拟议的战略或政策,或提出需要解决的关切问题。专业能力可有助于确保新的或现有的战略或政策以及培训课程符合国家的国际人权义务。专业能力可提供人权方面的专门知识和建议,为决策者提供指导和信息。除了这些作用外,专业能力还可协助为政策官员及执法、安全和其他人员拟定和提供培训,以促进对国际人权规范和标准的理解和遵守。

人工智能和数字技术

随着各国在反恐中日益采用人工智能和数字技术(包括监控、生物识别和面部识别技术),保护人权对于跟上其不断发展的使用和应用步伐至关重要。专业能力可帮助政策官员更好地了解人工智能和数字技术对人权的影响,如隐私权、平等和不受歧视权以及表达自由,还可帮助确保任何反恐对策都符合人权,并有适当的保障措施(人权高专办,A/HRC/51/17,2022年8月4日,第56至57段)。

性别

恐怖主义和反恐对男子、妇女、男童、女童和多元性别者产生不同的人权影响,这就需要专业能力。了解妇女权利、性别平等概念、使用性别平等视角和促进性别平等可帮助政策官员评估反恐行动和措施对不同性别的影响。

儿童

了解反恐背景下的儿童权利需要专业能力,特别是在将儿童主要作为受害者对待并首先考虑其最佳利益方面。司法系统中的儿童权利专门知识、恐怖主义团体招募和使用儿童——这是一种严重的侵权行为——以及儿童通过家庭关系等方式与恐怖主义团体"有关联"的影响和适当应对措施,都有助于确保反恐行动符合国家在儿童保护方面的法律义务和良好做法。

数据保护

个人数据的处理必须基于明确易懂的法律规章,规范如何根据国际人权法收集、存储、共享、处理和删除数据。例如,在反恐中收集数据可能会限制隐私权,并可能影响平等和不歧视。专业能力有助于向决策者阐明反恐中数据保护的复杂性,确保任何反恐行动都符合隐私权和数据保护标准,并有足够的保障、监督和补救措施(人权高专办,A/HRC/39,2018年8月29日,第61段)。

残疾人

专业能力有益于了解恐怖主义或反恐措施对受恐怖主义袭击或反恐行动影响的残疾人的影响。这可以确保决策者和机构对保护他们的人权给予必要的重视,加强他们对政府反恐对策方面决策的参与,并使他们有更多机会了解作为恐怖主义或侵犯人权行为的受害者可获得的服务和支持。

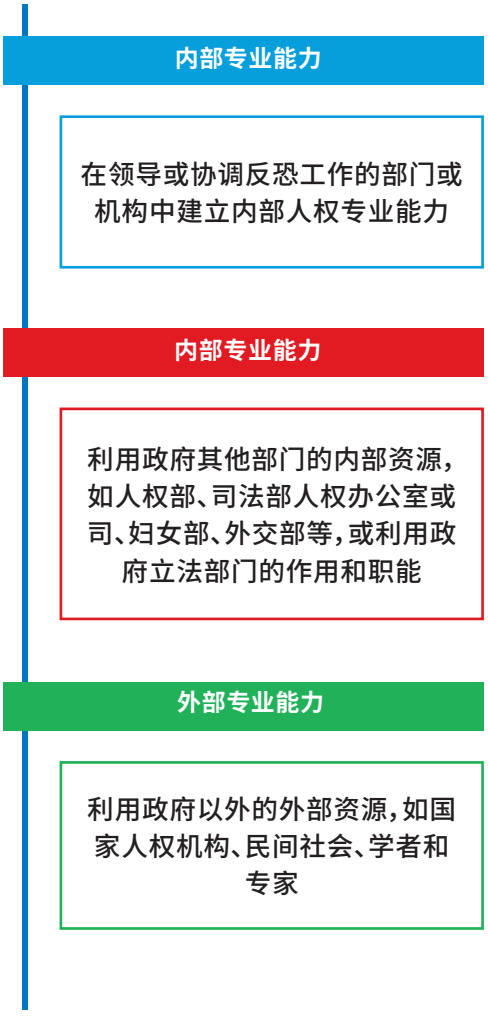
资料来源:源于 联合国人权事务高级专员办事处、国家人权机构全球联盟和联合国开发计划署(2016年)。

2. 人权专业能力制度化的重要性

在反恐背景下使人权专业能力制度化非常重要，因为这可以协助各国：

- 在反恐行动中履行国际人权法义务。这包括根据国际性法院的判例法以及联合国各人权机制(见工具1，第6节)的决定、结论性意见、一般性意见和建议履行义务。
- 确保生命权和禁止酷刑等不可减损权利在任何时候都得到保障。
- 确保对人权的任何约束或限制都是由法律规定的，并符合合法目的、必要性、相称性和不歧视等前提条件(见工具1，第4.1节)。
- 以符合国际人权法的方式实施宪法和国家法律，特别是人权保障措施。
- 考虑到并消除特定群体和社区的人权受到的任何潜在有害影响。
- 为政府的风险管理方法提供参考依据，预测和减轻人权和权利持有人(即公众和(或)特定群体)所受到的负面影响和冲击。
- 就某些法律、战略和政策以及快速行动(例如应对恐怖主义行为或威胁的行动)产生的风险和挑战提出可信、及时和有说服力的观点。
- 清晰地理解和解释由人权和反恐引起的问题、挑战和复杂性。
- 加强与民间社会组织(包括人权维护者以及恐怖主义受害者和受害者组织)的互动，减少摩擦，加强与这些群体之间的信任关系。
- 增进国家对助长恐怖主义的条件的了解并加强努力消除这些条件，这可有助于制定更全面和可持续的反恐战略或政策。
- 支持高级官员/决策者确保一贯和适当地把人权纳入反恐战略规划和监督中。

图 2.2: 三管齐下的方法



3. 何时使用人权专业能力

为了能取得成效，应在制定或审查反恐战略或政策的进程之初就利用人权专业能力(包括图 2.1中例举的多个领域)，以便尽早确定相关人权，迅速提出潜在的人权关切或挑战，在设计战略或政策时参考和纳入人权分析。

应在整个反恐战略或政策的设计、实施和评价以及培训过程中利用人权专业能力。这一过程的各个阶段很少明显分开，往往相互重叠，应相互反馈。在各个阶段持续并同时利用专业能力，在整个过程中采用三管齐下的办法(图 2.2)，将为在战略或政策中加强人权带来最大益处。

4. 在何处获得人权专业能力

内部专业能力。被安排在反恐部门或机构的工作人员可有助于确保具有专业能力的人员参与到日常反恐工作中。这要求相关官员参与所有关键决策。如果政府没有资源立即设立新职位，政府可以培训现有工作人员协助知识获取和培训，包括利用下文列出的能力(政府内部或外部专业能力)进行培训。今后的预算规划应包括关于专业能力的预算编制。

即使拥有内部专业能力，对参与战略或政策的设计、实施和评价的反恐政府官员进行人权培训也应成为优先事项。

政府内部专业能力。政策官员可以利用政府其他部门现有的人权专业能力。大多数乃至所有国家均设有司法部或同等机构，这些机构可能拥有可供借鉴和加强的相关人权和宪法权利知识专长。一些国家设有专门的人权部或妇女事务部，可对此加以利用。总检察长办公室是了解宪法权利和 以及国内法中的人权的重要知识来源。外交部可能具有相关的知识专长，移民部也可能具有国际难民法方面的知识专长，国防部可能具有国际人道法方面的相关知识。

还可利用专业能力向参与反恐行动的执法行动指挥官和高级指挥官提供人权咨询意见。

除了行政部门之外，议会或政府立法部门在监督反恐政策或战略方面也发挥至关重要的作用，可利用这些部门为政策或战略的设计、实施和评价提供参考依据。利用立法部门的专业能力可能有所裨益，立法部门在支持政府履行尊重、保护和促进人权的职责方面具有独特优势，这体现在通过议会或国会委员会起草和审查法律、战略或政策。[87]

外部专业能力。这可以包括利用国家人权机构、民间社会组织、学术界或研究中心和机构等独立公共团体获得专业能力，例如把重点放在宪法权利、人权问题和(或)涉及相关反恐专题的团体。

国际和区域两级的人权机制或程序可能可以提供技术援助，包括立法起草和培训。

5. 人权专业能力的作用和职责

本节就人权专业能力在三管齐下办法各个方面的作用和职责提出建议。

5.1 (在反恐行动牵头或协调部门或机构内的)内部专业能力

可通过一名或多名工作人员发挥反恐行动牵头或协调部门或机构内部的人权专业能力，担任这些职位的人员应具有人权方面的职权和知识专长。

任职者应参与设计、实施和评价战略和政策的日常工作，与政策小组和其他小组的其他成员一起合作。

应让部门或机构的所有人都知晓这些专业能力，使其得到重视和利用，并被视为团队中不可或缺的一部分。

该(这些)职位应被纳入有关单位的任务、使命和结构。任职者还应具有足够的资历，以有效影响有关单位的工作。

政府部门的部长可能需要在较短期限内作出决定，例如，他们正在制定反恐政策以应对恐怖主义袭击或者感知到或潜在的恐怖主义威胁。在这种情况下，内部专业能力可立即提供人权方面的专门知识和指导。

有时可能需要额外的专业化或专门知识，在确定从何处寻找这些资源以及利用这些资源需要何种条件方面，内部专业能力可能至关重要。

虽然各国政府有国内法、刑法和国际法方面的法律专家，包括在反恐行动牵头部门或机构，或在司法部或外交部等其他部委或部门，但国际人权法知识是这一专业能力发挥效力的核心技能组合。

内部人权专业能力可能包括以下一些作用和职责：

- 在反恐战略和政策的设计、实施和评价过程中，在国际人权规范和标准方面发挥领导作用
- 识别、分析和评估在制定反恐战略或政策时应考虑的人权问题和挑战
- 为战略或政策的设计提供人权方面的意见
- 在符合国际人权法的前提下，就国家的国际人权法义务以及宪法权利和自由向政策官员和决策者提供咨询意见
- 就反恐政策建议在何地、何时、如何以及为何可能不符合国家人权义务向政策官员和决策者提供咨询意见
- 促进在数据收集、分类、研究和分析中使用国际人权规范和标准，以此作为反恐战略和政策的设计、实施和评价过程的一部分
- 开展并促进对反恐对策的监测和评价以及影响评估
- 识别、联络和利用政府各部门和政府外部的专业能力，解决相关问题
- 分析政治、人道主义和其他事态发展，以便更深入地了解助长恐怖主义的条件

5.2 (政府内部的)政府专业能力

在整个行政部门，不同的部委或部门可能都具有与人权相关的职责和职能，可提供专业能力。例如以下部委或部门：[88]

- 总检察长办公室
- 司法部
- 社会福利、社会事务或社会发展部
- 妇女、妇女事务或性别事务部
- 人权部
- 外交部
- 内务部
- 国防部
- 移民局或移民部

重要的是要查明不同部委或部门的哪些职位具有相关职能和职能组合，并将合作纳入政府相关部门的实际工作流程中。此举有助于重点突出可从何处抽调专业能力以及如何利用这些能力，可在职权范围或工作协议中列出这些安排。应认可和鼓励政府各机构开展合作，在反恐战略和政策中利用人权专业能力。

从政府其他部门引入专业能力的好处是有助于在政策和跨政府工作中采取多学科办法。

可通过以下几种方式在这一层面提供人权专业能力：

- 积极参与早期和持续进行的战略或政策讨论，确定与正在讨论的反恐对策相关的人权类型
- 进行人权分析并提供信息和数据，为政策的设计、实施和评价提供参考依据
- 在作出决定之前，对国际人权规范和标准作出评论并确保将其充分纳入政策建议或战略中
- 对政策或战略草案进行审查、评论和提供人权方面的意见

议会或国会委员会

议会或国会委员会监督政府不同部门在不同领域或问题方面的工作。与人权、司法或安全相关的议会或国会委员会可能会涉及恐怖主义和反恐问题。议会还可设立特设或特别委员会，处理与反恐有关的具体问题。

可利用这些委员会为履行监督职能而开展的各类工作，为反恐战略或政策的设计、实施和评价过程提供参考依据并将其纳入该过程中。这也可以包括开展联合工作或联合调查。政府应利用正在研究这些问题的不同委员会的工作，而不仅仅依赖一个委员会。

议会委员会可通过以下方式提供专业能力：

- 就反恐战略或政策建议提供与人权有关的反馈
- 在具体的反恐法律草案或法律条款草案被提交到议会之前，就国际人权法提供咨询意见
- 在议会或国会审议反恐法律草案时对这些草案进行审查
- 审查反恐战略、政策或法律的执行情况和效力
- 就特定的恐怖主义或反恐专题进行调查并接收提交的材料

5.3 外部专业能力(来自政府外的外部资源)

国家人权机构、联合国和议会等政府以外的一些资源可以提供人权专业能力。

5.3.1 国家人权机构

国家人权机构是一个独立于政府之外的公共团体，承担在国家一级促进和保护人权的法定任务。它履行以下若干促进和保护人权的关键职能：[89]

- 提出建议、提供意见、编写报告、提请注意任何侵犯人权的情况，并提出旨在终止这种情况的倡议
- 促进和确保国家的法律、法规和实践与该国加入的国际人权文书保持一致
- 鼓励批准国际人权文书
- 协助编写提交联合国各机构和委员会以及区域机构的国家报告
- 协助制定和执行人权教学和研究方案
- 通过宣传和教育提高人们对人权的认识

国家人权机构的充分独立是其有效发挥作用和得到国际社会承认的关键。《巴黎原则》规定了这些机构应遵守的标准。[90]

5.3.2 联合国实体

联合国实体在世界各地的许多国家和地区设有机构并开展方案。不同的联合国实体提供人权、妇女权利、儿童权利和反恐方面的技术合作和援助，作为其支持各国促进和保护人权工作的一部分。这些实体包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国妇女署、联合国反恐怖主义办公室(反恐办)、反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)等。

5.3.3 民间社会组织、智囊团、大学、学术界或专家个人

妇女领导的组织、人权维护者、宗教组织、智囊团、大学、学术界和专家等民间社会组织在与应对恐怖主义和反恐行动直接有关或相关的主题领域拥有知识专长。

一些组织侧重于具体的主题领域，在具体的人权问题和(或)具体的反恐问题上拥有较高水平的知识专长。此外，社区和地方民间社会组织经常亲眼目睹恐怖主义和反恐对地方群体和社区产生的影响和冲击，可提供直接的知识和经验。

学术组织和民间社会组织的研究和知识专长可为政府战略或政策提供参考依据，改进战略或政策，并可提供相关主题领域的最新情况和数据。可以在政策周期的任何阶段委托进行研究，这可能需要资源和预算。

利用这类人权专业能力可能涉及以下一系列选项：

- 与包括妇女领导的组织在内的多种民间社会进行协商，确定反恐战略或政策方面的相关人权问题和挑战
- ・ 要求编写一份报告，为政府战略或政策提供参考依据，为反恐工作提供人权办法，或建议如何利用人权解决已确定的问题或关切
- ・ 委托对反恐措施进行人权影响评估
- ・ 获得关于人权指标的咨询意见，评价反恐措施的影响
- ・ 征求对战略或政策的草案或审查提出重要和建设性的意见和反馈

工具3提供了关于民间社会如何能为反恐战略和政策进程作出贡献的更多信息。

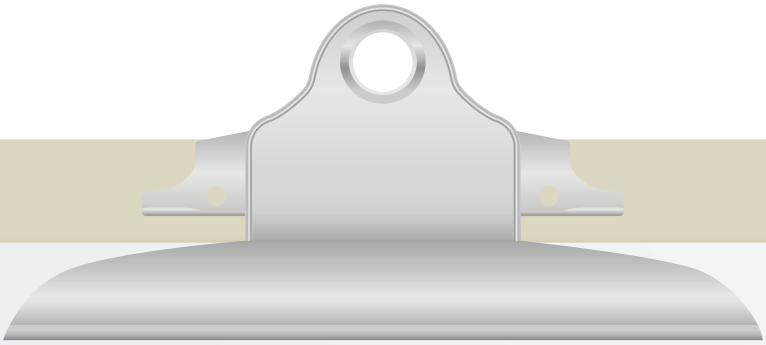
6. 人权专业能力制度化需要什么

为了使反恐对策所运用的人权专业能力制度化，建议采取以下行动：

- 总统、政府行政部门或部长公开承诺将反恐人权专业能力制度化
- 领导层和管理层支持推动在战略和政策进程中纳入人权专业能力
- 向展开反恐工作的官员和工作人员宣传利用人权专业能力的重要性和价值
- 在负责反恐的工作人员以及各个关键部门和机构中培养人权专业能力
- 营造一种接受、重视和积极寻求利用人权专业能力的制度文化
- 在反恐战略和政策中执行国际人权规范和标准
- 制定明确的关于利用和纳入人权专业能力的政策或程序，说明相关理由、承诺以及如何、何时和从何处着手
- 向参与反恐战略和政策进程的具备人权专业能力的人员授权
- 进行监测和评价，以此促进学习和改进，从而加强人权专业能力的制度化和利用
- 审查从反恐战略或政策中吸取的经验教训，对相关责任人进行审查和问责
- 为人权专业能力分配充足的资金和资源，制定持续的能力建设方案，以加强参与反恐工作的工作人员的技能和知识
- 加强国际和区域合作，从而确立承诺，加强能力建设，交流良好做法和经验教训。

图 2.3中的核对清单可作为人权专业能力制度化的起点。

图 2.3: 人权专业能力清单



- ☑ 在反恐牵头或协调部门或机构内是否有人权专门知识或专业能力?如果有,这种知识或能力是什么样的,如何加以整合?是否足够?如何加强?
- ☑ 您知道何时以及从何处请求并获得人权专业能力吗?
- ☑ 在制定或审查反恐战略或政策的过程中,目前在何时何地(什么环节)使用了人权专业能力?
- ☑ 在制定反恐战略和政策的内部项目管理工具、模板或准则中是否提及人权?
- ☑ 反恐牵头或协调部门或机构的领导层和管理层是否积极促进人权专业能力?
- ☑ 是否就反恐战略和政策咨询了政府其他部门的人权专门知识和意见?如果是,从哪里和向谁咨询?这种专业能力是什么样的,如何使用?
- ☑ 分配了哪些资金或资源用于支持建立内部专业能力或从政府其他部门或政府外部获得专业能力?
- ☑ 在反恐战略和政策方面,是否存在可能从政府外部引进不同类型专门知识的情况?从何处?何时?寻求哪类专门知识?
- ☑ 在战略或政策的设计、实施和评价方面,是否与外部行为体和合作伙伴进行了充分互动(以及互动的透明度)? (见工具 3。)



工具 3

加强政府与民间社会在反恐方面的互动

此工具为政策官员提供指导，帮助他们加强政府与民间社会在反恐战略和政策方面的互动。

所涉专题：

- 为何政府与民间社会就反恐问题进行互动很重要？
- 反恐对民间社会和公民空间的影响
- 建立旨在营造安全、有利环境的法律和政策框架
- 加强政府与民间社会互动的切实步骤
- 其他行为体在促进政府与民间社会就反恐问题进行互动方面的作用
- 关于与民间社会有效互动的核对清单

1. 为何政府与民间社会就反恐问题进行互动很重要?

包括民间社会在内的群体参与和表达意见的能力对于和平与发展[91] 以及在国家一级实现人权[92] 至关重要。一再试图限制公民空间，不让个人和群体表达意见、自由集会、结社和参与决策，往往是政治局势普遍恶化和进一步侵犯人权的前奏，[93]可能使社会容易产生助长恐怖主义和暴力的条件。[94] 相反，政府以切实、包容和安全的方式与民间社会进行互动，可有助于提高政府反恐法律、战略、政策和行动的效力、合法性和透明度。[95] 民间社会参与公共事务，包括参与影响反恐决策，也受到国际人权法的保护。

与民间社会互动可有助于改进反恐战略和政策的设计、实施和评价。政策制定者可：

- 向直接经历恐怖主义和反恐措施的影响和冲击的受害者和群体学习，并更好地了解他们，以及如何解决这些问题，为战略和政策提供参考依据
- 确保在反恐措施的决策和执行过程中，借鉴和纳入各种不同的意见、知识和专长

与民间社会互动可有助于加强政府反恐行动的合法性。这样做能够：

- 通过让公民参与维护社会安全与稳定，促进恢复和重建公众和各群体对执法和安全部队等国家机构的信任
- 创造有利环境，使民间社会和各群体能够参与其中，并帮助确保反恐对策更好地满足各群体的需要

与民间社会互动可有助于提高政府反恐对策的透明度。这样做能够：

- 使政府和反恐进程更加开放，促进对战略和政策进行审查，确保其得到适当的设计、实施和评价
- 增进公众对政府反恐努力和行动的了解和理解，提高接受度，从而增强合法性

2. 反恐对民间社会和公民空间的影响

公民空间与反恐

公民空间指使人和群体(即民间社会行为体)能够参与其社会的政治、经济、社会和文化生活的环境。[96] 然而，在许多国家，由于国家使用和滥用反恐措施，对民间社会行为体(特别是维护人权的行为体)的工作进行镇压、定罪和污名化，公民空间正在缩小。[97] 联合国反恐人权问题特别报告员详细记录了在世界各地许多国家，滥用反恐措施对民间社会合法工作造成寒蝉效应。[98] 为扭转这一破坏性趋势，各国应作出具体努力，使民间社会能够安全、包容、及早和切实地参与制定和执行反恐措施。

尽管政府与民间社会进行互动可能产生了上文所述的积极成果，但各国的反恐努力正被用来阻碍民间社会的参与并限制其合法工作。[99] 这些做法往往不符合国家根据国际人权法承担的义务，也与为民间社会的参与创造安全、有利的环境背道而驰。

各国阻碍民间社会参与和开展工作的反恐努力包括:[100]

- 错误地给民间社会行为体(包括不同意或批评国家或政府的行为体)贴上“恐怖分子”、“恐怖主义团体同情者”或与恐怖主义或“暴力极端主义”“有关联”的标签并将其定罪
- 对来自国际捐助方的资金等资金来源作出不相称的财政规定和限制
- 限制特定社团的登记,包括接受外国资助的社团或从事人权工作的团体
- 限制民间社会可合法开展的活动类型,并对未登记的活动实施刑事制裁
- 不必要或不相称地对和平集会进行限制以及对和平示威者进行刑事起诉
- 关于表达和结社自由的法律中存在不必要、不相称或歧视性的条款,或这些法律对某些群体产生不相称的负面影响
- 搜查和没收财产和设备和(或)强迫关闭有关单位
- 任意逮捕和拘留
- 利用民间社会行为体,特别是提供社区服务的行为体,为反恐主管部门收集情报或提供关于个人和群体的信息[101]

民间社会行为体还受到国家和非国家行为体的骚扰、恐吓和报复,例如:[102]

- 威胁性电话和社交媒体信息
- 线上和线下监控
- 身体攻击和袭击
- 性暴力
- 针对性别的暴力威胁
- 盗窃或破坏财产
- 抹黑行动和污名化
- 对抗议者非法使用武力
- 绑架和强迫失踪
- 酷刑和其他虐待
- 杀戮

妇女人权维护者面临着人权维护者普遍经历的所有挑战。但女性人权维护者需要获得特别关注,因为她们面临的压力不同于男子面临的压力,而且往往比男性人权维护者更容易受到针对性别的威胁和暴力,例如强奸和性暴力。[103]

3. 建立旨在营造安全、有利环境的法律和政策框架

参与公共事务权利是指公民和民间社会参与影响其生活的政治进程和决策的权利。这项权利载于《公民及政治权利国际公约》第二十五条[104] 以及其他国际人权文书。这项权利包括参加公共事务权利，这涉及到“行使政治权力，特别是行使立法、行政和管理权力”。[105]

创造安全、有利的环境是多个国家行为体的责任。本工具供政府行政部门、议会和与反恐有关的具体部委和部门使用，并说明这些机构如何能够通过采取下文所述的切实步骤为创造有利环境作出贡献。

国际人权文书规定的参与公共事务权利

- 《世界人权宣言》第二十一条
- 《公民及政治权利国际公约》第二十五条
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条
- 《儿童权利公约》第十二条
- 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条
- 《残疾人权利公约》第二十九条
- 《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》

各国必须确保已将参与公共事务权利充分纳入国内法或宪法。此外，采取强有力的政策立场来体现这一点可有助于传达政府的意图。为此，可将民间社会行为体的参与作为国家优先事项，并公开承诺支持民间社会早日切实地参与反恐战略或政策进程。[106]

其他人权对于民间社会的参与和加入也至关重要。这些人权包括：获取信息权等表达和意见自由权；结社与和平集会自由权；平等和不受歧视的权利。各国应落实这些权利，为民间社会参与和维护人权创造安全、有利的环境。[107]

此外，各国应废除与非政府组织登记法或获得国内和(或)外国资金相关的限制性和歧视性法律。这将有助于为民间社会参与反恐进程创造条件和手段，包括在资金方面。

国家还必须颁布和执行法律和措施，防止、处理、调查针对民间社会的所有恐吓、攻击和报复行为，并向受害者提供补救和有效救济。[108] 公开承诺对报复民间社会的行为实行零容忍办法，采取强有力的政策立场反对污蔑民间社会行为体(尤其是经常因其活动和工作而成为针对对象的人权维护者和被边缘化的发声者)的公开言论，这些举动将表明政府致力于解决这些问题。

有效参与反恐的主要原则

为有效落实参与公共事务权利，各国应遵循以下原则：[109]

- **不造成伤害。**这是与民间社会进行互动的一项关键原则，对身为受害者的民间社会行为体而言尤其重要。受害者的参与必须是自愿的，必须允许他们在必要时退出，他们的参与不得与是

否能获得任何服务或是否有可能进行调查和起诉挂钩。受害者可能会再次遭受创伤，因此互动必须得到合格专业人员的支持，这些人员应熟知创伤知情和以受害者为中心的做法。

- **安全、有利的参与环境。**这种环境——无论是线上还是线下环境——对于行使参与公共事务权利和公共自由权利至关重要。民间社会应当能够提出意见和批评，而不必担心自身安全或担心因此成为攻击目标。这关乎允许和促进公民社会蓬勃发展的条件以及社会公民空间的开放程度。[110]
- **知情同意和自愿。**任何民间社会行为体参与政府事务的行为应始终以知情同意为基础，即政府需充分解释互动的目的、范围、性质等，(通过提问检查理解情况从而)确保对方理解，并获得参与这一进程的个人的同意(即赞同)。参与也应该是自愿的，这样民间社会行为体就不会感到被强迫或胁迫参与这一进程。[111]
- **包容、平等和多样化的互动。**这是指确保并促进来自全社会的各种民间社会行为体不受任何歧视地进行互动和参与。
- **及早、及时和定期的互动。**这是指在制定新的或修订现有的反恐战略、政策或法律之前，从一开始就让民间社会参与进来。互动也应该是及时和定期的。
- **有意义的互动。**这是指民间社会行为体能够安全参与的程度，其知识专长和提出的意见受到重视的程度，及其提出的意见为决策提供参考依据和(或)得到落实的程度。[112]民间社会为反恐战略或政策提出意见的空间越大，其参与和互动就可能越有意义。这反过来又增强了政府决策的合法性。

4. 加强政府与民间社会互动的切实步骤

4.1 与谁互动

4.1.1 与广泛的民间社会行为体互动

民间社会由个人和集体行为体组成，它们围绕共同的利益、目的或价值观，以各种形式参与公共事务。[113]民间社会行为体可以是地方、国家、区域或国际行为体。可能有许多不同类型的民间社会行为体参与与反恐工作领域相关的一系列广泛活动。

互动范围不应局限于与民间社会在实施反恐对策中的作用有关的战略或政策领域，这些领域通常属于预防领域，例如提供服务、社区复原力或凝聚力活动。

4.1.2 民间社会行为体的类型

- 非政府组织和非营利组织
- 工会/工会成员、劳工组织以及记者、法官、律师、学生和治安法官专业协会
- 信仰团体、包括不同教派在内的信仰群体以及宗教领袖
- 和平运动、民主运动和气候运动等社会运动

- 各组织和行为体的联盟和网络
- 恐怖主义和反恐行动的受害者及其社区团体和协会
- 人权活动人士、律师、妇女活动人士、土地和环境活动人士等人权维护者
- 基层和社区团体、协会和组织以及社区领袖
- 学术机构、大学以及其他公共或政策研究所和智囊团
- 青年、农村、土著人民、妇女团体以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和性别奇异者团体和协会
- 为消除助长恐怖主义条件提供服务的从业者组织
- 线上活动人士和博主

必须积极主动地与民间社会行为体进行互动，例如以下行为体：

- 直接经历恐怖袭击或受到恐怖袭击密切影响的行为体，例如恐怖主义受害者及其家人和社区
- 受反恐措施过度影响的行为体，例如被边缘化或受影响的社区和少数群体
- 其声音、观点和经历代表或来自被边缘化、经常被忽视或代表性不足的群体和社区的行为体，包括：
  - 族裔、种族和宗教少数群体
  - 儿童和青年[114]
  - 残疾人
  - 老年人
  - 农村社区
  - 土著人民[115]
- 因为不受恐怖主义或反恐行动影响或者其工作与此无关而不太可能参与，但却可能有兴趣进行互动的行为体

了解以下情况：

- 哪些是主要的民间社会行为体和组织？
- 某些行为体是否比其他行为体更受到关注？
- 哪些行为体已参与进来，哪些没有？
- 哪些行为体有发声的机会，哪些没有？
- 你通常听到哪些行为体的声音？
- 你没有听到哪些行为体的声音？
- 某些群体面临何种参与障碍？
- 在整个社会中，哪些行为体特别容易在互动工作或反恐措施中受到歧视或排斥？
- 一些民间社会行为体是否因其所在地(例如农村地区)或无法获得技术而面临被孤立或排斥的风险？
- 来自贫困地区的民间社会行为体是否能够参与？
- 某些发声的行为体是否成为政府或非国家行为体的目标并受到暴力侵害、威胁或污名化？

任何参与都需要考虑到社会中现有的性别不平等和性别动态，以确保充分纳入妇女的声音。例如，可能需要专门或单独征求妇女的意见，以便她们能够充分参与。政府可就如何确保妇女和妇女领导的民间社会组织平等、切实和充分参与的问题，咨询妇女领导的组织。

联合国关于恐怖主义受害者的示范立法条文[116]

《示范立法条文》载有关于保护恐怖主义受害者的权利和满足其需要的一系列问题和良好做法，包括保护受害者及其隐私的措施，以及为负责受害者事务的官员提供的对受害者问题有敏感认识的培训。

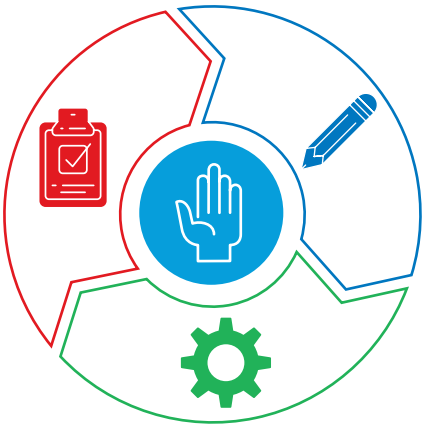
必须避免使互动变成民间社会参与的“走过场”行为。制定关于与多个行为体互动的公平、透明的标准，可有助于避免人们不信任这一进程。对互动进程的不信任通常发生在协商不均衡的情况下，例如，只咨询与政府更一致或更迎合政府的民间社会行为体，或以前曾发声的行为体，[117]或最引人关注或资金充足的行为体。

分析与互动有关的风险可有助于避免因主要群体与这些群体内的行为体之间互动不均衡而造成的紧张关系。

4.2 何时互动

互动不是线性的，应尽早让民间社会参与整个战略或政策进程，并参与决策的每个关键阶段。通过互动，还可确保按照工具2第5.3.3节的提议，纳入民间社会在应对和打击恐怖主义方面的经验和专门知识。关于民间社会可参与反恐战略或政策进程的不同阶段，见图 3.1。

图 3.1: 民间社会参与反恐战略或政策进程



设计

甚至在起草战略或政策之前的 **最早阶段**，包括在公共紧急状态下，征求民间社会对某一议题或问题的意见。意见可包括 **查明和评估恐怖主义威胁、针对问题**或现象提出可能的对策、为讨论提供 **信息和分析** 以及确定拟议战略或政策可能产生的 **效果和影响**。

评价

民间社会可参与 **评价反恐战略或政策**，帮助确定战略或政策的成果，提供有用的数据和信息，并提出建议。从中吸取的经验教训可用于修订战略或政策的设计和(或)实施。

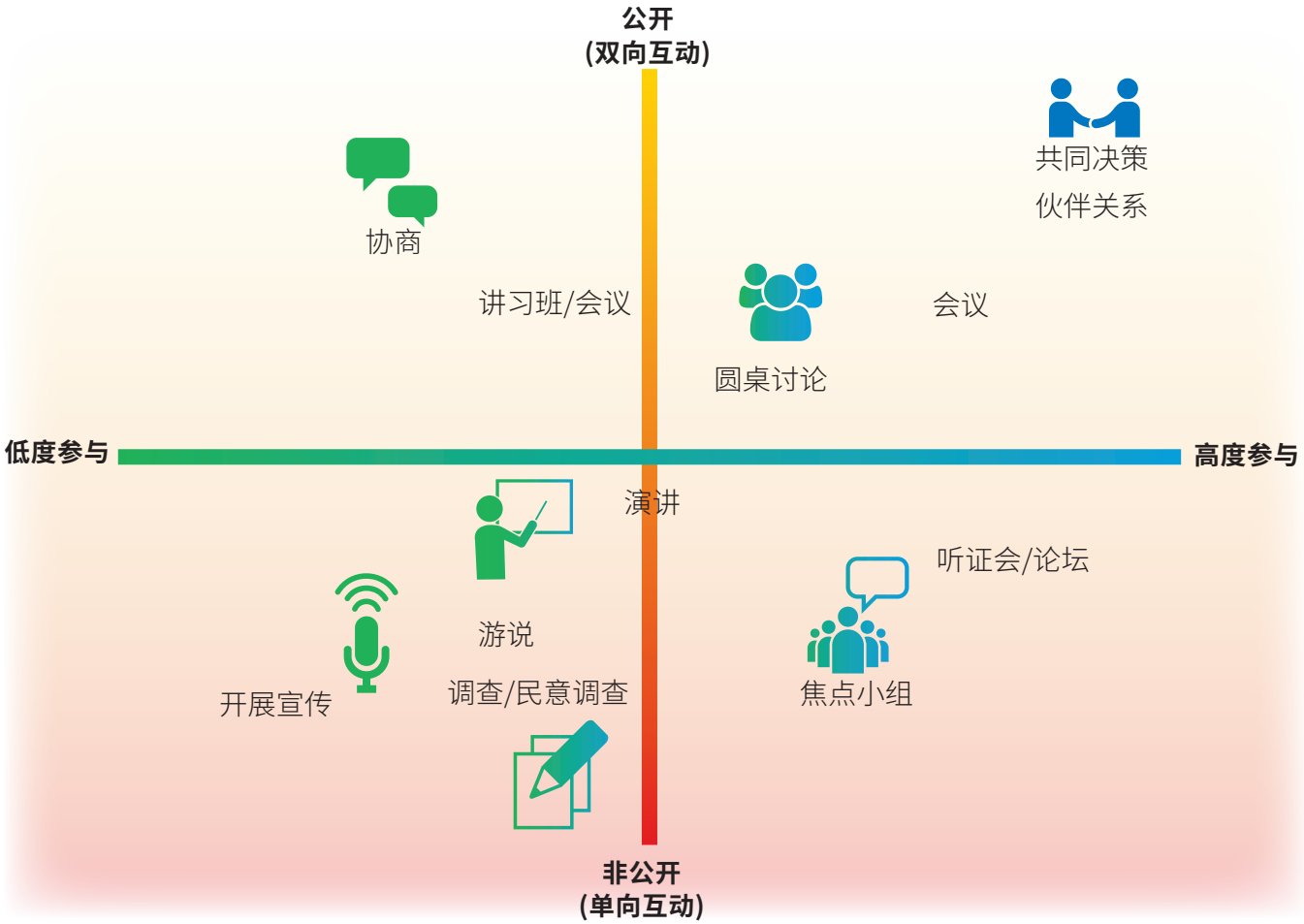
实施

民间社会可以协助制定实施战略或政策的计划，提供有助于 **制定实施计划** 和相关行动的有用数据和信息，并协助监测实施情况。

4.3 使用哪些类型的互动方式

互动通常指为了落实参与公共事务权利而采取的一系列不同的互动方法或类型。为了在讨论敏感问题时确保保密性，以及(或)保护包括民间社会行为体在内的参与者的隐私、保密性和安全，可能需要采取非公开互动的方式。这符合创造安全环境和采取无害办法的原则。互动可以采取线上或者线下和面对面形式进行。图 3.2列出了一些不同的互动类型。

图 3.2: 民间社会参与的不同类型



资料来源: Bond (2019).

民间社会的想法和建议，通过开展调查和民意调查对各种政策想法和政策选项进行检验，并就反恐战略或政策的草案提出书面反馈意见。以下是一些例子：

- 焦点小组通常将一小群个人、民间社会代表或公众代表聚集在一起，对他们的意见进行评估。焦点小组通常以一次性的形式开展，可简要地讨论某种情况或问题。由于焦点小组规模较小，在实地举办是可行的，因此可采用面对面或线上形式开展，也可以在城市和农村社区的不同地理区域组织举行，但组织焦点小组需要时间。需要有一位熟练的主持人听取所有或许多参与者的意见，确保会议不会被一两个强势意见主导。[118]
- 通过开展线上咨询，可听取人们对一项或一系列政策选项或建议的看法和意见。这是一种低成本的与人们互动的方式，因为不需要租用场地或支付参与者的差旅和住宿费用。这种方式能够让许多个人参与，被视为是一种快捷简便的互动方式，尽管无法访问或浏览互联网的人被排除在外。线上咨询通常是一次性的，或作为政策周期不同阶段的一系列活动中的一部分。这种咨询能够通过增加可以参加的人数，更平等地对待参与者，并有潜力让所有参与者都有平等的发声机会。很可能会组织线上咨询，以便参与者能够答复一系列问题——或许会有时间进行简短的交谈，但交谈的范围和时长会因不同的互动性质而受到不同限制。[119]
- 对话的目的是通过分享和交换意见、辩论观点、促进合作或协作来进行互动。与民间社会行为体进行持续和定期的对话，可有助于在参与者之间建立关系、信任和信心，创造共同点。这可能涉及一些利益攸关方或数百名参与者，财务费用取决于会议的规模和举办频率。对话有助于进行深入细致的审议，特别是就难题进行审议，通常举行面对面会议能更好地讨论这些问题。不过，可能要把定期对话的对象限于相同的民间社会行为体，这样才能切实可行，而且定期对话可能仅涵盖在某一特定政策方面的共同点，而不一定涵盖其他分歧点。[120] 可就具体问题与民间社会行为体进行定期和结构化的政策对话。

易于使用、方便访问和安全的在线平台

- 随着数字技术使用日益增加，在线平台可为参与会议、协商或研讨会提供一种易于使用和便捷的方式。
- 平台应是安全和易于访问的，应让民间社会应充分了解在线平台的安全安排和特性。
- 还应考虑网络连接的水平和强度，因为有些参与者可能在互联网基础设施较不发达的地区登录平台。
- 应考虑到文化和语言障碍(例如少数群体和土著人民面临的障碍)，以及如何使视力障碍者、听觉障碍者或其他残疾人能够访问平台，例如使用通用屏幕阅读器和字幕给用户提供支持。

4.4 获取有关互动的信息

获取信息是进行切实互动的必要条件。民间社会有效互动的关键在于阐明互动的宗旨和目标、范围以及条件，提供关于寻求协商的战略或政策的信息。

应以无障碍格式和语言提供关于互动的信息，其中可包括以少数群体语言和以残疾人无障碍格式提供的信息，例如实时字幕、手语、字幕、口述影像选项等，从而增强多样化民间社会参与的包容性。

在提供议程草案和最后议程、协商文档和文件、信息说明和简报时，应使用能够尽早传达给所有受众且无论设备和网络容量如何都易于获取的工具和手段。

应明确政府将如何答复和处理从互动中获得的反馈，包括为此建立反馈渠道，系统、及时和持续地接收意见。必须公开透明地说明如何考虑和(或)使用所收到的意见。

政府与民间社会互动的一个潜在障碍是机密或敏感信息的范围。不过，即使在反恐等方面，仍有相当大的互动空间。

4.5 谁在互动?

政府应公开透明地说明谁在领导和促进应对和打击恐怖主义问题方面的互动工作，特别是考虑到这些主题具有敏感性。政府或安全部门官员在场可能会产生负面影响，例如使参与者感到害怕。

必须与参与者明确沟通以下几点：

- 负责领导互动工作的公共当局/政府部门
- 负责决策的部委/部门或机构，特别是关于在战略或政策中如何考虑和(或)纳入哪些从与民间社会互动中获取的意见和反馈
- 与民间社会进行实际互动的官员或公职人员的身份(姓名、职位和部门)，例如谁主持或协调某次会议、协商、讲习班等。

政府和民间社会可以共同讨论和决定谁适合主持或领导某项互动工作。或者，可以请独立的专家主持人或其他组织(见第5.3节)主持互动工作。

4.6 使用安全的互动渠道

可立即采取若干措施，为关于反恐的互动提供安全渠道。这些渠道包括：

- 允许匿名提交材料或陈述意见
- 将查塔姆研究所规则运用于会议或协商，参与者可以自由使用收到的信息，但不得透露发言者或任何其他参与者的身份或隶属关系[121]
- 与利益攸关方举行非公开会议
- 举行远程会议，避免可能因前往协商地点而增加暴露风险
- 使用安全的通信平台，降低通信被截获的风险[122]
- 使用数字技术和渠道，确保安全获取和共享信息[123]
- 仅向需要开展互动工作的人员开放获取民间社会组织参与信息的权限，并与有权限获取这些信息的民间社会组织进行分享
- 确保在收集和使用民间社会行为体的个人数据时获得知情同意，并确保数据安全保密
- 确保参加任何政府互动活动的民间社会行为体随后不会受到监控

必须特别关注来自可能受到攻击、恐吓和报复的群体的互动者对保护的需求，例如记者、人权维护者(特别是妇女人权维护者)、青年和社区领袖等。这些行为体可能面临恐怖主义团体或国家行为体的攻击、恐吓和报复。需要注意不让平民和群体因参与反恐努力而变得易受伤害。

在进行互动之前，必须建立用于举报威胁/恐吓、攻击和报复行为以及请求和接受保护的清晰渠道，并告知相关人员。这些渠道应确保个人能向以某种方式参与互动工作的主管部门以外的主管部门举报指控。还应提供资料，说明如何向联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国各条约机构和特别程序、国家人权机构、国家防范机制或其他独立监督机构等联合国驻国家办事处举报指控。政府可以建立一个机制，快速响应因参与恐怖主义和反恐方面的互动而可能受到攻击或报复的民间社会行为体的需求。[124]

保护民间社会行为体[125]

各国应坚持履行人权义务，保护民间社会行为体不因开展合法工作而受到攻击、恐吓和报复，并应为受害者、证人和人权维护者制定具体的保护机制。应考虑所有形式的保护。各国可提供紧急援助赠款，用于开展安全和保障培训(包括开展数字安全培训和提供安保设备)，以及紧急转移面临风险的人员。为面临风险的个人进行外交干预也是一种选项。各国还可与在保护民间社会行为体方面具有知识专长的民间社会伙伴和保护网络密切合作。确保追究责任和向侵犯行为的受害者提供补救，仍然是创造安全、有利环境的关键条件。

4.7 促进互动[126]

可采用一系列方法促进互动和鼓励参与，特别是在政府意图与全国各地许多民间社会行为体(包括恐怖主义受害者及其协会)互动的情况下。

国家和地方媒体(电视、印刷品、特别是广播)可发挥有益的作用，播报各种呼吁和机会，传播关于互动的目的、范围和时间框架的信息，甚至可以在实际互动之前发布调查问卷和要讨论的问题。专门针对不同区域和受众的新闻稿可以成为传播互动信息的有益开端。

社交媒体和互联网可用于传播和分享互动信息，并有潜力成为开展某些互动的平台。

但至关重要的是，要避免某些关于互动的公众和媒体报道，因为这些报道可能会暴露或危及参与者，例如可能不得不穿越冲突地区的参与者。

减少可能持续存在的错误信息或“假新闻”传播是政府面临的一项挑战，不过确保通过官方渠道发布和传播信息可能有所帮助。为此，政府可考虑在相关部委或实体的网站上设置关于互动和协商工作的官方网页(最好是安全和加密的网页)。

向政府其他部门、议会和国家人权机构等独立机构通报情况也将有助于传播互动信息。

4.8 处理反馈

以公开透明的方式处理民间社会在互动过程中提出的意见，对于使互动富有意义、提高透明度和促进参与十分重要。

政府在互动结束后向民间社会提供反馈时，可以明确说明哪些意见已被采纳，哪些未被采纳，并解释未被采纳的原因。政府应说明在互动过程中听取的意见如何为战略或政策提供参考依据或被纳入战略或政策中，这对于建立信心很重要。反馈还可包括如何使用在互动过程中收集的信息，这些信息如何产生影响，以及如何为政策、决策和执行提供参考依据。

按类型对答复进行分类(例如X份书面意见)并纳入互动细节非常有用，以便让没有参加或参与的人看到这也是互动进程的一部分。例如，可以发表一份报告，说明所收到的意见或提议的性质和数量，并提供证据，说明如何考虑了参与情况。

纳入提出或讨论的问题或事项有助于提高进程的透明度。政府可以考虑公布完整答复，除非答复者因敏感或机密信息的原因另有要求，或者这可能使他人面临风险，后一种情况在任何关于反恐的讨论中尤其突出。

政府应设定一个时间框架，以便民间社会能够预期何时可收到回复。回复的时间长短可根据起草或审查战略或政策所需的时间作相应调整。应通过线下和线上手段及时、全面和透明地传播反馈意见。

4.9 促进互动的资金和资源

为支持民间社会参与反恐进程，政府应拨出预算和资源，组织政府与民间社会之间的互动。

如果个人或组织无力支付差旅费和住宿费，可向其提供酬金和费用，以促进多样化和包容性民间社会的参与。

5. 其他行为体在促进政府与民间社会就反恐问题进行互动方面的作用

5.1 国家人权机构

完全独立的国家人权机构可有助于促进与民间社会就反恐问题进行互动。

国家人权机构经常与政府行政部门进行正式和定期的互动，支持各国履行人权承诺。☒国家人权机构还定期与非政府组织、人权维护者、受害者和受害者协会等民间社会行为体合作。

国家人权机构可以充当政府与民间社会之间的桥梁，这有助于创造一个安全、有利的环境，以便与民间社会进行互动。可以采取以下方式实现这一点：在国家人权机构的空间内组织和主办不同类型的互动活动，为协商或对话提供一个公正的环境；或举办焦点小组、讲习班或其他活动，整理收到的信息，并以匿名方式将信息传递给政府。许多国家人权机构在全国各地设有办事处，也可利用这些办事处在地方一级开展外联和主办活动。

5.2 联合国系统

联合国系统可以通过斡旋，促进和推动政府与民间社会的互动。[127]

联合国可以通过定期举办关于恐怖主义和反恐问题的讲习班、会议和大会，将政府和民间社会的主要利益攸关方聚集在一起进行讨论。负责处理具体的恐怖主义和反恐及相关问题的联合国实体(如人权高专办、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)、联合国反恐怖主义办公室(反恐办)、反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)，联合国开发计划署(开发署)和其他实体等)可以加强民间社会对这些实体工作的参与，推动扩大民间社会对联合国工作的投入范围，特别是在国家一级与各国在这些问题上开展合作。就民间社会参与讨论的机会和程序增加沟通和透明度，可有助于在民间社会与联合国实体之间建立信任，为各国政府提供示范办法和做法。

5.3 议会或国会

议会的立法职责包括起草和通过反恐法律，在制定/修订法律过程中举行议会听证会和磋商。在履行这一职责时，议会和议员经常就一系列地方和国家层面的问题与民间社会行为体开展合作，这种合作可以扩展到人权、恐怖主义和反恐问题方面的互动。议会可以帮助加强与民间社会的联系和伙伴关系，帮助确定议会在这些问题上的工作切入点，这将扩大民间社会参与的作用和范围。

议会和议员可在与政府行政部门举行的会议和讨论中代表并分享民间社会行为体的声音、观点和看法，这些行为体往往是他们的选民。

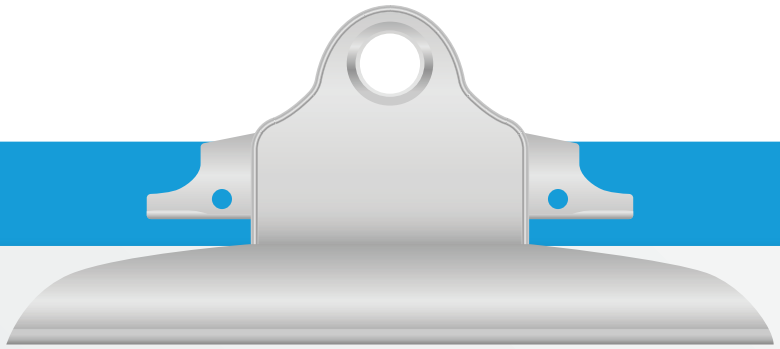
6. 关于与民间社会有效互动的核对清单

通过回答以下一些问题，可确定目前为帮助加强政府与民间社会在反恐问题上的互动所作r努力：

- 目前与民间社会的互动情况如何?涉及哪些内容，如何安排?
- 政府与民间社会协商的目的是什么?政府如何促进定期互动?在哪些方面还有加强和改善互动的空间?
- 政府如何能够帮助创造安全、有利的环境，以便就反恐问题与民间社会进行互动?
- 政府如何能够确保与多样化且广泛的民间社会接触?民间社会可能不愿意就反恐问题与政府进行互动的原因有哪些?政府如何消除这些障碍?
- 政府是否采用收到的意见制定反恐战略和政策?政府如何采用这些意见制定反恐战略和政策?
- 政府目前如何答复从民间社会收到的意见?政府如何告知民间社会它采用了哪些意见，没有采用哪些意见?政府如何答复民间社会的不同观点或批评性反馈或意见?
- 国家人权机构等外部行为体在促进政府与民间社会就反恐问题进行互动方面发挥何种作用?
- 目前在国家或地方一级分配了哪些资源，使政府能够与民间社会就反恐对策进行互动?

可根据互动的方法或类型对图 3.3的核对清单进行调整。

图 3.3: 民间社会有效参与清单



之前

- ☑ 查明民间社会行动体的情况，了解谁在开展什么反恐工作。
- ☑ 确定明确、透明和客观的参与者甄选标准。
- ☑ 对报复和恐吓以及主要社区和行为体之间可能出现的紧张关系进行风险分析。
- ☑ 与民间社会商定参与的范围、方式和结构。
- ☑ 明确概述参与的目的、目标和预期成果，并确保达成共识。
- ☑ 提前很长时间促进参与，留出充足的投入时间。
- ☑ 以无障碍格式和语言提前传播信息(包括关于保护措施的信息)。
- ☑ 获得使用和保留参与者数据的知情同意。

期间

- ☑ 确保公民社会通过安全的线下、面对面和在线渠道参与。
- ☑ 确保参与过程中信息和文件的可获性。
- ☑ 确保有经验丰富的协调人或主持人，以确保讨论的平衡和包容性。
- ☑ 设计结构化会议，鼓励积极参与。
- ☑ 确保对民间社会的贡献和投入进行准确记录和存档。

之后

- ☑ 向民间社会行为者及时提供具体反馈，说明他们的意见如何有助于决策，以及某些建议未被采纳的原因。
- ☑ 发布参与结果的详细摘要，包括这些结果如何与最终战略或政策保持一致。
- ☑ 提出改进建议，并积极融入未来的参与中。
- ☑ 考虑采取后续互动，与民间社会保持持续对话。

鸣谢

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)感谢各位同事、联合国实体、会员国、国家人权机构和民间社会组织的意见、建议与合作。

在与主要政府、联合国实体、国家人权机构和民间社会行为体在国家和国际层面就这份反恐和人权技术材料的初步纲要和内容草案进行的一系列协商中，我们收到了宝贵和富有见地的反馈。

人权高专办之所以能够编写这一份技术材料，得益于荷兰王国人权高专办关于基于人权的国家反恐措施示范全球项目提供的慷慨资金支助。

尾注

1. 这包括在国外或在一国对领土或被拘留者行使有效控制的情况下的执法、情报和军事活动。
2. 联合国秘书长(2021年)，第2页。
3. 联合国人权事务高级专员在与人权和民间社会伙伴就建立更好的防范和打击恐怖主义模式进行虚拟对话时发表的声明，2021年5月25日，https://www.ohchr.org/en/2021/05/virtual-dialogue-human-rights-and-civil-society-partners-building-better-paradigm-prevent?LangID=E&NewsID=27111。
4. 联合国秘书长(2021年)，第3页。
5. 秘书长在第二次联合国会员国反恐机构负责人高级别会议上的讲话。
6. 见人权事务委员会，第36号一般性意见，CCPR/C/GC/3，2019年9月3日，第20段。
7. 法外处决、即决处决或任意处决：特别报告员菲利普·奥尔斯顿的报告，E/CN.4/2006/53，第44至54段；另见反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员马丁·谢宁的报告，A/HRC/4/26，第74至78段。
8. 联合国人权事务高级专员关于恐怖主义和人权的报告，A/HRC/45/27，2020年9月9日，第26至27段，https://www.ohchr.org/en/documents/report-high-commissioner-human-rights-terrorism-criminal-accountability。
9. 联合国人权事务高级专员办事处(2008a)，第31页。
10. 主要人权条约和条约机构将歧视定义为基于某种受保护的理由，具有阻止平等享有人权的“目的或效果”的任何区别、排斥或限制(或优惠)(《消除一切形式种族歧视国际公约》，第一条第一款；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第一条；《残疾人权利公约》，第二条)。《消除一切形式种族歧视国际公约》还增加了“优惠”一词。消除一切形式种族歧视委员会力图将可能涉及优惠待遇的“特别措施”与“不合理的优惠”区分开来。只有后者才构成公约定义的一种被禁止的种族歧视形式。国际劳工组织《1958年就业和职业歧视公约》(第111号)第1条(a)款使用了与《消除一切形式种族歧视国际公约》类似的措辞，但省略了“限制”一词。见消除种族歧视委员会，第32号一般性建议(2009年)，第7段。另见人权事务委员会，第18号一般性意见(1989年)，第6至7段；经济、社会及文化权利委员会第20号一般性意见(2009年)，第7段。
11. 联合国人权事务高级专员办事处(2022c)，第16和20段。
12. 联合国人权事务高级专员办事处(2022c)，第27段。
13. 联合国人权事务高级专员办事处(2022c)，第36至42段；反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员关于“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，2022年2月，https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Deprivation-of-Citizenship.docx; 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员在结束对荷兰王国的访问时发布的任务结束说明，2019年10月7日，海牙，第25段，https://www.ohchr.org/en/statements/2019/10/end-mission-statement-special-rapporteur-contemporary-forms-racism-racial。
14. 消除种族歧视委员会，关于防止和打击执法人员种族定性的第36号一般性建议(2020年)，CERD/C/GC/36，2020年12月17日。
15. 联合国人权理事会(2021年)，第2段。
16. 联合国人权理事会(2021年)，第3段。
17. 关于反恐背景下全球秘密拘留做法的联合研究报告、反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员、任意拘留问题工作组和强迫和非自愿失踪问题工作组，A/HRC/13/42，2010年5月20日；另见 联合国人权理事会(2022a)。

18. 联合国人权理事会(2022a)，第23和30段。
19. 联合国人权事务高级专员关于反恐中保护人权和基本自由的报告，A/HRC/28/28，2014年12月19日，第21段，https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session28/list-reports。
20. 联合国人权事务高级专员办事处(2022c)，第32段。
21. 这包括下令、支持、协助、实施、隐瞒和/或掩盖酷刑或其他虐待行为的个人。
22. 《禁止酷刑公约》第10和16条，可查阅 https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading; 禁止酷刑委员会，关于美利坚合众国第三至五次合并定期报告的结论性意见(CAT/C/USA/CO/3-5)，2014年12月19日，第28段，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2FUSA%2FCO%2F3-5&Lang=en; 禁止酷刑委员会，美利坚合众国提交第六次定期报告之前的问题清单，CAT/C/USA/QPR/6，第16至18段，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2FUSA%2FQPR%2F6&Lang=en。
23. 见禁止酷刑委员会，第4号一般性意见，CAT/C/GC/4，2014年9月4日，第三节，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CAT/CAT-C-GC-4_EN.pdf。
24. 见禁止酷刑委员会，第4号一般性意见，CAT/C/GC/4，2014年9月4日，第20段，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CAT/CAT-C-GC-4_EN.pdf。
25. 联合国人权事务高级专员办事处(2008a)，第36页。
26. 例如见 联合国人权事务高级专员办事处(2008a)，第36页; 联合国人权理事会(2022a); 联合国秘书长(2021年)。
27. 联合国反恐执行工作队在反恐中注意保护人权问题工作组(2014b)，第61段。
28. 任意拘留问题工作组的报告，E/CN.4/2004/3，2003年12月15日，第55段，https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=E%2FCN.4%2F2004%2F3&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False。
29. 联合国人权事务高级专员关于反恐中保护人权和基本自由的报告，A/HRC/28/28，2014年12月19日，第24段，https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session28/list-reports。
30. 联合国人权事务高级专员办事处(2008a)。
31. 联合国秘书长(2023c)，第12和13段。
32. 联合国秘书长(2023c)，第38段。
33. 联合国人权理事会(2017年)，第14和15段。另见 联合国人权理事会(2022b)，第20段，https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5029-reinforcing-media-freedom-and-safety-journalists-digital-age。
34. 联合国秘书长(2023c)，第22段。
35. 人权事务委员会，第34号一般性意见，CPR/C/GC/34，2011年9月12日，第9段，https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf。
36. 人权事务委员会，第34号一般性意见，CPR/C/GC/34，2011年9月12日，第19段，https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf。
37. 联合国秘书长(2023c)，第35段。
38. 联合国秘书长(2023c)，第35至36段。
39. 联合国秘书长(2023c)，第35至36段。
40. 隐私权特别报告员的报告，A/77/196，2022年7月20日，第138至150段。

41. 和平集会自由权和结社自由权特别报告员的报告，行使和平集会自由权和结社自由权对于推进气候公正至关重要，A/76/222，2021年7月23日，https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a76222-exercise-rights-freedom-peaceful-assembly-and-association。

42. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的报告，A/61/267，2006年8月16日，第18段，https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F61%2F267&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False。

43. 联合国人权事务高级专员办事处(2022 b)。

44. 联合国人权理事会(2019年)；另见联合国人权特别程序，“打击资助恐怖主义行为的措施的人权和法治影响”，2022年6月，https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/2022-06-13-SRCT-HR-CFT-Position-Paper.pdf；和平集会自由权和结社自由权特别报告员的报告，关于确保民间社会组织获得资源的权利的一般原则和准则，A/HRC/53/38/Add.4，2023年1月23日，第2段，https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5338add4-general-principles-and-guidelines-ensuring-right-civil。

45. 联合国人权特别程序(2023年)，第66和67页。

46. 杜克大学法学院、国际人权诊所和妇女和平建设者方案，“紧缩开支：打击资助恐怖主义行为会给性别平等和安全带来什么代价”，2017年，援引 联合国人权理事会(2021年)，第13段。

47. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的报告，A/61/267，2006年8月16日，第11段，https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F61%2F267&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False。

48. 《联合国全球反恐协调契约》保护和促进人权、法治及支持恐怖主义受害者问题工作组，“基本人权参考指南：在反恐过程中取缔组织”，2022年6月，第48至50段。

49. 人权事务委员会，第37号一般性意见，CCPR/C/GC/37，2020年9月17日，第68段，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FGC%2F37&Lang=en。

50. 联合国人权特别程序，“打击资助恐怖主义行为的措施的人权和法治影响”，2022年6月，https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/2022-06-13-SRCT-HR-CFT-Position-Paper.pdf。

51. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员，“叙利亚：联合国专家呼吁结束大规模任意和无限期拘留，并敦促保护叙利亚东北部的儿童”，2023年7月21日，https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/07/syria-un-expert-calls-end-mass-arbitrary-and-indefinite-detentions-and-urges。

52. 关于被剥夺自由儿童问题的全球研究，https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/united-nations-global-study-children-deprived-liberty；反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员，“关于受反恐影响的儿童权利的立场文件”，https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/position-paper-child-rights-in-contexts-affected-by-terrorism-2023.pdf。

53. 联合国人权事务高级专员办事处(2019年)，第25和27段。

54. 见《儿童权利公约》第3和39条及序言，以及《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

55. 联合国人权事务高级专员办事处(2019年)，第2段。

56. 儿童权利委员会，第14号一般性意见，CRC/C/GC/14，2013年5月29日，第38段，https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc_c_gc_14_eng.pdf。

57. 儿童权利委员会，第14号一般性意见，CRC/C/GC/14，2013年5月29日，第33段，https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc_c_gc_14_eng.pdf。

58. 儿童权利委员会，第24号一般性意见，CRC/C/GC/24，2019年9月18日，第101段，https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-24-2019-childrens-rights-child。

59. 《儿童权利公约》第37(b)条，https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child。

60. 联合国秘书长(2023 a)，第119、205和333段。

61. 联合国人权事务高级专员办事处，“将性别平等纳入人权监测”，第15章，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Chapter15-20pp.pdf; 另见联合国毒品和犯罪问题办公室，“毒品和犯罪问题办公室工作人员性别平等简报：将性别平等纳入预防恐怖主义项目的主流”，https://www.unodc.org/documents/Gender/Thematic_Gender_Briefs_English/Terrorism_brief_23_03_2020.pdf。

62. 联合国人权事务高级专员办事处(2022c); 另见联合国毒品和犯罪问题办公室，“法治教育倡议大学单元系列：反恐，单元13：不歧视和基本自由”，https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-13/key-issues/principle-of-non-discrimination.html。

63. 例如见反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员关于在反恐以及预防和打击暴力极端主义背景下开发、使用和转让新技术对人权的影响的报告，A/HRC/52/39，2023年3月1日，第20段；另见特别程序来文CHN 18/2019和CHN 14/2020，可查阅 https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments; 和消除种族歧视委员会，CERD/C/CHN/CO/14-17，第40 (b)段。

64. 见人权事务委员会，第27号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.9，1999年11月1日，第13段：“在制订有关第十二条第3款所允许的限制的法律时，各国应永远以这样一条原则为指导，即限制不应破坏权利最根本的内容(参阅第五条第1款)；不得颠倒权利与限制以及规范与例外之间的关系。授权实行限制的法律必须使用精确的标准，对于实施限制者不能给予无限的权限”。另见《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》原则2，1985年4月，https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf。

65. 这源于人权事务委员会适用《公民及政治权利国际公约》关于限制表达自由的第十九条第三款；见人权事务委员会，第34号一般性意见，2011年9月12日，第35段：“如果缔约国援用一项合理理由限制言论自由，则其必须以具体和单独的方式表明威胁的确切性质，以及所采取具体行动的必要性和相称性，特别是通过在言论和威胁之间建立直接和紧密的关联”，https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf。

66. 这源于人权事务委员会适用《公民及政治权利国际公约》关于限制表达自由的第十九条第三款；见人权事务委员会，第34号一般性意见，2011年9月12日，第22和25段，https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf。

67. 这源于人权事务委员会适用《公民及政治权利国际公约》关于限制表达自由的第十九条第三款；见人权事务委员会，第34号一般性意见，2011年9月12日，https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf; 联合国人权事务高级专员办事处，“根据《公民及政治权利国际公约提交报告：培训指南”，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Reporting-ICCPR-Training-Guide.pdf。

68. 这源于人权事务委员会适用《公民及政治权利国际公约》关于限制表达自由的第十九条第三款；见人权事务委员会，第34号一般性意见，2011年9月12日，第34段，https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf; 人权事务委员会，第27号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.9，1999年11月1日，第14段。

69. 联合国人权事务高级专员办事处及平等权利信托，《保护少数群体权利：制定全面反歧视立法的实用指南》，2023年，第55页，https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/20240506-ohchr-ert-protecting-minority-rights-zh.pdf。

70. 这源于联合国人权事务高级专员办事处及平等权利信托，《保护少数群体权利：制定全面反歧视立法的实用指南》，2023年，https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/20240506-ohchr-ert-protecting-minority-rights-zh.pdf; https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-13/key-issues/principle-of-non-discrimination.html; 联合国人权事务高级

专员办事处(2022c); 联合国经济及社会理事会，联合国防止歧视及保护少数小组委员会，《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》，E/CN.4/1984/4，1984年，第9段；在反恐中注意保护人权问题工作组，“基本人权参考指南，国家反恐立法与国际人权法的一致性”，反恐执行工作队，联合国人权事务高级专员办事处，2014年10月，https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/counterterrorismlegislation.pdf; 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的报告，A/HRC/4/26，2007年1月29日，第83段，https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/4/26。

71. 关于不可减损权利的完整清单，请参阅《公民及政治权利国际公约》第四条；人权事务委员会，第29号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，2001年8月31日，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.11&Lang=en。

72. 人权事务委员会，第29号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，2001年8月31日，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.11&Lang=en。

73. 人权事务委员会，第29号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，2001年8月31日，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.11&Lang=en。

74. 人权事务委员会，第29号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，2001年8月31日，第3段，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.11&Lang=en。

75. 人权委员会，第29号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，2001年8月31日，第3和11段，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.11&Lang=en。

76. 促进和保护意见和表达自由权特别报告员的报告，A/68/362，2013年9月4日，第2段；另见联合国人权事务高级专员关于公共服务作为善政必要组成部分在增进和保护人权方面作用的报告，A/HRC/25/27，2013年12月23日。

77. 摘自《关于国家机构地位的原则》(《巴黎原则》)；联合国人权事务高级专员办事处和经济和社会权利中心，《谁要负责?人权和2015年后发展议程》，HR/PUB/13/1/Add.1。

78. 联合国人权事务高级专员办事处，世界人权索引，https://uhri.ohchr.org/en/about。

79. 联合国人权条约机构，联合国条约机构数据库，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en; 另见联合国人权条约系统，概况介绍第30/Rev.1号，2012年，第19页，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet30Rev1.pdf。

80. 1965年《维也纳条约法公约》第31条规定，应根据连续语境解释条约。通过批准《维也纳公约》，各国同意条约机构在解释所载权利方面发挥关键作用，因此也在监测各国适当执行这些权利方面发挥关键作用。

81. 联合国人权事务高级专员办事处，人权高专办法律数据库，https://juris.ohchr.org; 另见联合国人权条约系统，概况介绍第30/Rev.1号，2012年，第36页，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet30Rev1.pdf。

82. 联合国人权理事会，普遍定期审议，https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-home。

83. 联合国反恐执行工作队在反恐中注意保护人权问题工作组(2014 a)，第6段。见国际法委员会就关于国家责任的条款草案所作的评注，《国际法委员会年鉴》(1996年)，第2卷，第248页。另见 联合国人权事务高级专员办事处(2008a)，第36页。

84. 见红十字国际委员会，“恐怖主义”，https://www.icrc.org/en/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/terrorism#:~:text=IHL%20prohibits%20in%20war%20most,in%20particular%20domestic%20criminal%20law.&text=What%20does%20IHL%20say%20about%20terrorism%3F; 红十字国际委员会提交的材料，呼吁提供意见——反恐中注意促进与保护人权和基本自

由特别报告员——提交联合国大会第七十五届会议的专题报告，https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/GA75/ICRC-GA75CT.docx。

85. 联合国人权事务高级专员办事处(2008a)，第13页。

86. 联合国人权事务高级专员办事处(2008a)，第15页。

87. 联合国人权事务高级专员办事处和各国议会联盟(2023年)。

88. 这些部委或部门的名称各有不同。

89. 《关于国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，大会第48/134号决议，1993年12月20日，https://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris。

90. 《关于国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，大会第48/134号决议，1993年12月20日，https://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris。

91. 联合国(2020年)，第4页。

92. 联合国秘书长，《最高愿望：人权行动呼吁》，2020年，第3页。

93. 联合国(2020年)，第3页。

94. 见 联合国人权特别程序(2023年)，第10页。

95. 联合国(2020年)，第3和4页。

96. 公民空间指使人和群体能够切实参与其所属社会的政治、经济、社会和文化生活的环境。国家塑造法律和政策空间，在这个空间内，人们可以就影响其生活的问题(包括从基本服务的质量到更好的体制和对基本自由的尊重等问题)表达意见、进行集会和结社、与彼此和与当局进行对话。民间社会行为体，包括人权维护者、妇女倡导者、儿童、青年、少数群体成员和土著人民、工会成员和记者，应能够在完全安全的情况下自由表达意见，并以和平和有效的方式实现变革。见 联合国(2020年)，第3页；联合国人权事务高级专员办事处，《民间社会空间与联合国人权体系：民间社会实用指南》，2014年，第5页，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSystem_Guide_ch.pdf。

97. 联合国人权特别程序(2023年)，第6页。

98. 联合国人权特别程序(2023年)。

99. 见 联合国人权特别程序(2023年)，第82页。

100. 《恐怖主义与人权——联合国人权事务高级专员的报告》(2020年)，A/HRC/45/27，2020年9月9日，第16段，https://www.ohchr.org/zh/documents/reports/terrorism-and-human-rights-report-united-nations-high-commissioner-human-rights; 联合国人权事务高级专员办事处(2022c)，第16段; 联合国秘书长(2021年)，第22-26段; 联合国秘书长(2023c)，第17至24段。

101. 见 联合国人权特别程序(2023年)，第50页。

102. 联合国人权事务高级专员办事处，《民间社会空间与联合国人权体系：民间社会实用指南》，第14至16页，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSystem_Guide_ch.pdf; 联合国人权事务高级专员办事处，https://www.ohchr.org/zh/reprisals。

103. 联合国人权事务高级专员办事处，《妇女人权维护者》，2014年9月，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/WHRD/OnePagerWHRD.pdf。

104. 第二十五条：凡属公民，无分第二条所列之任何区别，不受无理限制，均应有权利及机会：

(子) 直接或经由自由选择之代表参与政事；

(丑) 在真正、定期之选举中投票及被选。选举权必须普及而平等，选举应以无记名投票法行之，以保证选民意志之自由表现；

(寅) 以一般平等之条件，服本国公职。

https://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

105. 人权事务委员会，第25号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.7，1996年8月27日，第5段，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=en。

106. 联合国秘书长(2022年)，第17段。

107. 《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》，1998年12月9日，大会第53/144号决议，https://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and。

108. 《公民及政治权利国际公约》第二条第三款规定了国家提供救济机会的人权义务；另见《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》，大会第53/144号决议，1998年12月9日，https://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and；《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》，大会第60/147号决议，2005年12月15日，https://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation；联合国(2020年)。

109. 联合国(2020年)，第3页；联合国人权事务高级专员办事处，《民间社会空间与联合国人权体系：民间社会实用指南》，2014年，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSystem_Guide_ch.pdf。

110. 安全、有利的环境包括但不限于以下条件：(a) 有利的法律、体制和行政框架；(b) 认真解决侵犯人权行为不受惩罚的问题；(c) 提供诉诸司法、公平审判和获得补救的机会；(d) 强大、独立和有效的国家人权机构；(e) 有效的保护政策和机制；(f) 安全、公开地接触联合国以及国际和区域人权机构，而不必担心受到恐吓和报复。例如见 联合国人权事务高级专员办事处(2018年)，第6页；联合国(2020年)；联合国人权理事会(2013年)。

111. 联合国人权事务高级专员办事处，《监测手册：人权监测的基本原则》，https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Chapter02-MHRM.pdf。

112. 联合国人权特别程序(2023年)，第82页。

113. 联合国人权事务高级专员办事处(2008年b)，第vii页。

114. 青年是指年龄为15至24岁的人，https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf。

115. 联合国土著人民权利专家机制(2011年)。

116. 各国议会联盟、联合国反恐怖主义中心和联合国毒品和犯罪问题办公室，《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》，https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/220204_model_legislative_provisions.pdf。

117. Bond (2019)，第8页。

118. https://www.involve.org.uk/resource/focus-groups。

119. https://involve.org.uk/resource/online-consultations。

120. https://involve.org.uk/resource/dialogue。

121. https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule。

122. 联合国秘书长(2023年b)，第23段。

123. 联合国秘书长(2023年b)，第23段。

124. 联合国秘书长(2023年b)，第23段。

125. 联合国秘书长(2023年b); 联合国秘书长，秘书长与联合国及其人权领域代表和机制的合作的报告，A/HRC/48/28，2021年9月29日，https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F48%2F28&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False。

126. 摘自联合国人权事务高级专员的报告《民间社会空间：参与国际组织和区域组织的活动》，A/HRC/44/25，2020年4月20日，第37至47段。

127. 于2020年发起的联合国秘书长人权行动呼吁重申了《世界人权宣言》的承诺，即追求基本权利和自由是联合国工作的核心，并将公众参与和公民空间作为优先领域。在行动呼吁的号召下，联合国通过了适用于全系统的《指导说明：保护和促进公民空间》，该文件的重点是促进民间社会参与联合国工作，加强对面临风险的民间社会行为体的保护，营造有利的公民空间，促进民间社会参与国家决策进程。见 https://www.un.org/sites/www.un.org/files/uploads/files/call_to_action_for_human_right_chinese.pdf; 秘书长的报告，《我们的共同议程》，https://www.un.org/zh/common-agenda。

文献目录

Amnesty International and Open Society Foundations (2021). *A Human Rights Guide for Researching Racial and Religious Discrimination in Counter-Terrorism in Europe*. https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/EUR0136062021ENGLISH.pdf

Bond (2019). *Ensuring civil society is heard: Principles and practices to improve government engagement with civil society*. https://www.bond.org.uk/wp-content/uploads/2022/03/bond_ensuring_civil_societys_voice_is_heard-online_april_2019_update.pdf

Chatham House (2021). *Gender, think-tanks and international affairs: a toolkit*. https://www.chathamhouse.org/2021/02/gender-think-tanks-and-international-affairs-toolkit

Chatham House (2023). *Integrating gender in cybercrime capacity-building: A toolkit*. https://www.chathamhouse.org/2023/07/integrating-gender-cybercrime-capacity-building

Conflict Sensitivity Consortium (2012). *How to guide to Conflict Sensitivity*. https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/646-how-to-guide-to-conflict-sensitivity

Council of Europe (n.d.). Civil Participation in the Decision-Making Process, The Code of Good Practice. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eede1

European Network Against Racism (2018). *Toolkit, Documenting the discriminatory impact of counter-terrorism and counter-radicalisation in the European Union*. https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/2018_10_counter-terrorism_toolkit_final.pdf

Gubbioni, Natalia and Danny Vannucchi (2023). From Theory to Practice: Reflections on how we can Meaningfully Measure Human Rights Impact. Journal of Human Rights Practice 29 November. https://doi.org/10.1093/jhuman/huad050

Institute of Development Studies (2022). Mapping Best Practice Guidelines in working with Civil Society Organisations. K4D Helpdesk Report 1082. https://www.ids.ac.uk/publications/mapping-best-practice-guidelines-in-working-with-civil-society-organisations/

Institute for Government (2011). *Policy Making in the Real World*. https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf

Institute for Government (2022). *Better policy making*. https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/better-policy-making.pdf

联合国人权事务高级专员办事处(2008年a)。《恐怖主义和反恐怖主义》。第32号概况介绍。https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-32-terrorism-and-counter-terrorism

联合国人权事务高级专员办事处(2008年b)。《参与联合国人权事务：民间社会手册》。https://www.ohchr.org/sites/default/files/AboutUs/CivilSociety/Documents/Handbook_en.pdf

联合国人权事务高级专员办事处(2016年)。参考良好做法和经验教训，为民间社会创建和维持安全有利的环境而编写的实际建议。4月11日。A/HRC/32/20。https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/32/20

联合国人权事务高级专员办事处(2018年)。各国有效落实参与公共事务权利的准则。https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidelines-effective-implementation-right-participate-public-affairs

联合国人权事务高级专员办事处(2019年)。在反恐时保护人权和基本自由。1月10日。A/HRC/40/28。https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/28

联合国人权事务高级专员办事处(2022年a)。各国在使用切实落实参与公共事务权准则方面的良好做法和面临的挑战。2月2日。A/HRC/49/42。https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4942-good-practices-and-challenges-faced-states-using-guidelines

联合国人权事务高级专员办事处(2022年b)。数字时代的隐私权。8月4日。A/HRC/51/17。https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5117-right-privacy-digital-age

联合国人权事务高级专员办事处(2022年c)。恐怖主义与人权。5月12日。A/HRC/50/49。https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F50%2F49&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False

联合国人权事务高级专员办事处(多年)。关于针对同联合国合作而实施的报复行为的年度报告。https://www.ohchr.org/en/reprisals/annual-reports-reprisals-cooperation-un

联合国人权事务高级专员办事处和各国议会联盟(2023年)。议会与人权：自我评估工具包。https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/policy-methodological/HumanRights_Toolkit_EN_web.pdf

联合国人权事务高级专员办事处、国家人权机构全球联盟和联合国开发计划署(2016年)。《国家人权机构能力评估全球原则》。https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/03/GANHRI-UNDP-OHCHR-Global-Principles-for-the-Capacity-Assessment-of-NHRIs.pdf

联合国反恐执行工作队在反恐中注意保护人权问题工作组(2014年a)。《基本人权参考指南：国家反恐立法与国际人权法的一致性》。https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/counterterrorismlegislation.pdf

联合国反恐执行工作队在反恐中注意保护人权问题工作组(2014年b)。《基本人权参考指南：反恐背景下的拘留》。https://www.ohchr.org/sites/default/files/newyork/Documents/DetentionCounteringTerrorism.pdf

联合国土著人民权利专家机制(2011年)。关于土著人民及其参与决策权问题的最后研究报告。8月17日。A/HRC/18/42。https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/AEVfinalreportStudyIPRightParticipate.pdf

联合国人权理事会(2013年)。人权维护者处境问题特别报告员玛格丽特·塞卡格亚的报告。12月23日。A/HRC/25/55。https://digitallibrary.un.org/record/766909?ln=en

联合国人权理事会(2017年)。促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的报告。3月30日。A/HRC/35/22。https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/22

联合国人权理事会(2019年)。反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员的报告。3月1日。A/HRC/40/52。https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/52

联合国人权理事会(2021年)。反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰的报告：反恐和打击(暴力)极端主义相关政策和实践对于妇女、女童和家庭权利的人权影响。1月22日。A/HRC/46/36。https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4636-human-rights-impact-counter-terrorism-and-countering-violent

联合国人权理事会(2022年a)。反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的报告：关于反恐背景下全球秘密拘留做法的联合研究报告的后续报告。2月28日。A/HRC/49/45。https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4945-follow-report-joint-study-2010-global-practices-relation-secret

联合国人权理事会(2022年b)。促进和保护意见和表达自由权特别报告员的报告。4月20日。A/HRC/50/29。https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5029-reinforcing-media-freedom-and-safety-journalists-digital-age

联合国毒品和犯罪问题办公室(2020年)。《将性别问题纳入预防恐怖主义项目的主流：毒罪办工作人员的性别简报》。https://www.unodc.org/documents/Gender/20-05713_Terrorism_Brief_ebook_cb.pdf

联合国(2020年)。《指导说明：保护和促进公民空间》。2020年9月。https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf

联合国秘书长(2021年)。恐怖主义与人权。8月6日。A/76/273。https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F76%2F273&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False

联合国秘书长(2022年)。与联合国及其人权领域代表和机制的合作。9月14日。A/HRC/51/47。. https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc5147-cooperation-united-nations-its-representatives-and-mechanisms-field

联合国秘书长(2023年a)。儿童与武装冲突。6月5日。A/77/895-S/2023/363。https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2023_363.pdf

联合国秘书长(2023年b)。与联合国及其人权领域代表和机制的合作。8月21日。A/HRC/54/61。https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc5461-cooperation-united-nations-its-representatives-and-mechanisms-field

联合国秘书长(2023年c)。恐怖主义与人权。8月2日。A/78/269。https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F78%2F269&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False

联合国人权特别程序(2023年)。《反恐措施对民间社会和公民空间影响问题全球研究》。https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2023/06/SRCT_GlobalStudy.pdf


联合国
人权
高级专员办事处