



**UNODC**

联合国毒品和犯罪问题办公室



## 在刑事司法框架内 支持恐怖主义受害者的 良好做法



联合国毒品和犯罪问题办公室  
维也纳

# 在刑事司法框架内 支持恐怖主义受害者的 良好做法



联合国  
2015年，纽约

© 联合国，2015 年 11 月。全世界版权所有。

本出版物中所用的名称以及材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或对其边界或界线的划分表示任何意见。

出版：联合国维也纳办事处英文、出版和图书馆科。

# 前言

恐怖主义行为每年在全球各地杀害、伤害和危害数以千计不同种族、文化和宗教信仰的无辜受害者。

在过去，恐怖主义等犯罪受害者在刑事司法机制中往往被遗忘。但近年来，这些重要行为者的权利和作用在刑事司法框架内得到了更广泛的认可。

将恐怖主义行为的实施者绳之于法，并且根据法治和人权让其对其行为承担责任，是国际社会打击恐怖主义的努力中密不可分的一部分。这一基本原则要求会员国对此类犯罪制定和实施有效、基于法治的国家调查和起诉措施，并在刑事司法机制内保护和支持此类犯罪的受害者。

有鉴于此，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）应会员国在 2013 年 12 月 18 日大会第 68/187 号决议中提出的请求，除其他措施外，“继续增进专门法律知识，途径是与会员国密切协调，编拟关于向恐怖主义受害人提供援助和支助，包括受害人在刑事司法框架内的作用的最好做法”。

本出版物是由毒品和犯罪问题办公室于 2014 年 11 月 24 日至 25 日召开的专家组会议的成果。在该会议上，来自会员国、联合国、民间社会和相关机构的专家交流了经验，讨论了在刑事司法框架内向恐怖主义受害者提供更大支持的挑战和手段。在对可用的国际、多边和区域文书和规范框架等进行讨论和审议后，专家们制定了若干良好做法建议，本出版物将对此做出说明。

这些建议旨在协助会员国制定和加强政策、法律和机构能力，为受害者提供更好的成果，同时充分尊重法治和被告人的权利。我们希望本出版物能在这一重要主题领域为越来越多的判例做出贡献。

联合国毒品和犯罪问题办公室  
执行主任  
尤里·费多托夫



# 目录

	页次
前言 .....	<b>iii</b>
一. 导言 .....	<b>1</b>
背景 .....	1
国际、区域和其他多边文书和安排.....	3
定义和一般原则.....	12
二. 法律框架、机构能力和协调 .....	17
三. 在刑事调查和起诉期间为恐怖主义受害者提供援助和支助 .....	23
导言 .....	23
以受害者为中心的办法调查和起诉恐怖主义行为的必要性.....	24
司法救助、法律咨询、代表和参与.....	27
信息、个人隐私和处理媒体事务 .....	40
归还、赔偿和经济补偿 .....	43
四. 受害者协会和民间社会的作用.....	51
五. 国际合作 .....	57
附件	
一. 制定以受害者为中心的刑事司法对策的流程图.....	61
二. 援助受害者的国际、区域和多边文书与安排.....	63
三. 撰稿人名单 .....	65





# 一. 导言

## 背景

1. 刑事司法机制历来主要集中于逮捕、起诉和惩罚犯罪实施者，而犯罪受害者的作用往往仅限于充当证人或被遗忘。但联合国大会于 1985 年通过了《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》，其中包含了 21 项建议措施，旨在保障司法救助和公平待遇，并确保为受害者提供复原、补偿和社会援助，反映了为制定更加以受害者为中心的刑事司法对策而作出的具有里程碑意义的变化。《宣言》为后续制定和实施的关于根据法制、人权和基本自由在法律和刑事司法体制内公平对待犯罪受害人的国际标准和规范奠定了基础。

2. 尽管《宣言》不是专门针对恐怖主义受害者的，但同样适用于此类人员，而且其包含的原则推动和影响了后来制定的关于在刑事司法框架内公平对待恐怖主义受害者及其权利的国际及多边文书和安排。此外，在联合国系统内，恐怖主义受害者在刑事司法过程中的地位、作用和权利已被确认为有效反恐主义框架的一部分，正如《联合国全球反恐主义战略》以及安理会和大会决议所承认的那样。<sup>1</sup>

3. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）通过其预防恐怖主义处，经大会决议授权为会员国提供技术援助，协助其履行在联合国支持下谈判订立的 19 份国际反恐文书所规定的义务，以及与大会反恐决议相关的义务，这些义务根据《联合国宪章》第七章具有约束力。

4. 根据近期的决议，大会进一步认识到会员国必须将有关恐怖主义受害者之地位、权利和作用的有效措施纳入其反恐的法律和刑事司法对策中。

---

<sup>1</sup> 可查阅 [www.un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml](http://www.un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml) 和 [www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-sc.html](http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-sc.html)。

根据这些决议，大会已授权毒品和犯罪问题办公室为会员国提供专门技术援助，以加强后者的国家法律和刑事司法体制能力，从而为恐怖主义受害者提供支助。

5. 应毒品和犯罪问题办公室于 2013 年 4 月 22 日至 26 日在维也纳召开的预防犯罪和刑事司法委员会第二十二届会议上提出的请求，大会通过了关于为执行有关打击恐怖主义的国际公约和议定书提供技术援助的第 68/187 号决议，进一步加强了毒品和犯罪问题办公室通过预防恐怖主义处执行的有关恐怖主义受害者的职能。这一决议：

- 回顾了第 66/282 号决议，其中认识到一切形式和表现的恐怖主义的受害人可发挥的作用，包括在抵制恐怖主义吸引力方面的作用。
- 注意到联合国相关实体和会员国为确保恐怖主义受害人受到有尊严的对待及他们的权利得到承认和保护而正在持续做出的努力。
- 注意到毒品和犯罪问题办公室开发的新的技术援助工具，包括题为“支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策”的手册。

6. 此外，决议执行部分第 8 段要求毒品和犯罪问题办公室“继续增进专门法律知识，途径是与会员国密切协调，编拟关于向恐怖主义受害人提供援助和支助，包括受害人在刑事司法框架内的作用的最佳做法”。

7. 为了履行决议的授权任务，预防恐怖主义处与全球反恐怖主义论坛合作，于 2014 年 11 月 24 日和 25 日在维也纳召开了一场专家组会议，这次会议汇集了来自联合国会员国、民间社会、受害者协会和其他相关组织的专家，以交流在恐怖主义相关刑事调查和起诉过程中支持恐怖主义受害者的经验和比较方法。

8. 利用与会专家的讨论，以及现有关于恐怖主义等犯罪受害者的国际、多边和区域文书及安排，还有过去在编制“支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策”时收集的资料，预防恐怖主义处已和与会专家进行磋商，汇编了一份可以认为是能代表这一重要领域良好做法的做法清单（并非包罗无遗）。

9. 就本出版物而言，良好做法可以认为是代表了一些关于在刑事司法程序期间支助和援助恐怖主义受害者的政策或做法，它们被确定为有效，因为：*(a)* 其在为恐怖主义受害者改善刑事司法结果方面产生积极影响；*(b)* 其对大部分国家来讲具

有可持续性；以及 (c) 如有必要，其可在大多数国家重复开展，但需要根据特定国情（如文化和法律状况）作出调整。

10. 本出版物旨在为会员国的决策者、刑事司法人员和执行人员提供协助和实用指导，助其制定和实施基于法治的刑事司法对策，以期在国内法律和刑事司法框架下支持恐怖主义受害者。希望本出版物能增进对这一重要领域相关问题的理解，并且推动制定可识别的国际标准和规范。

11. 在编制本出版物的过程中也考虑了毒品和犯罪问题办公室司法科的相关工作。其在 1999 年编制了《为受害者取得公理手册：关于使用和适用为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》，作为执行《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》的国家的指南。该《手册》概括了为犯罪受害者制定全面援助服务的基本步骤，以及为司法机构制定对受害者敏感的政策、程序和规定的基本步骤。司法科目前正在修订该《手册》，确保其为会员国提供最新和有用的资源。

12. 此外，在 2008 年一场专家组会议上与国家专家和专门机构进行磋商后，毒品和犯罪问题办公室有组织犯罪科编制了“关于在涉及有组织犯罪的刑事程序中保护证人的良好做法”。这一指南可供决策者、立法者、开业律师以及执法和司法人员查阅，旨在协助各国在其国家法律体系和操作程序中适用实际措施。尽管该指南的主要重点是与有组织犯罪相关的调查和起诉，但其包含的做法和手段也同样适用于确定和阐述有关保护和支持那些同为恐怖主义刑事调查和起诉之证人的受害者的良好做法。

## 国际、区域和其他多边文书和安排

### 联合国

13. 在联合国系统内，受害人在刑事司法框架内的权利和作用已在若干反恐和刑事司法文书和机构实体中得到明确承认，其中包括：

### 联合国全球反恐怖主义战略

14. 大会在 2006 年 9 月会第 60/288 号决议及其所附《行动计划》中通过了《联合国全球反恐怖主义战略》。作为联合国在反恐怖主义领域的指导性战略文件，

该策略标志着全体会员国首次商定采取共同的战略方法打击恐怖主义，为此决心以单独和集体方式采取切实步骤，防止和打击恐怖主义。该战略基于四个支柱：

- 消除有利于恐怖主义蔓延的条件的措施（支柱一）
- 防止和打击恐怖主义的措施（支柱二）
- 建立各国防止和打击恐怖主义的能力以及加强联合国系统这方面作用的措施（支柱三）
- 确保以尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争根基的措施（支柱四）

15. 支柱一的第 8 段述及了恐怖主义受害者的权利和作用，并且承认其是有效反恐主义的一个关键组成部分，该段规定会员国应决心：

考虑在自愿基础上建立国家援助系统，促进满足恐怖主义受害者及其家属的需要，帮助他们恢复正常生活。在这方面，我们鼓励各国请联合国的有关实体帮助建立这样的国家系统。我们还将努力促进国际团结共同支持受害者，并推动民间社会参与反对和谴责恐怖主义的全球运动。这可包括在大会探讨建立切实可行机制向受害者提供援助的可能性。

16. 自从通过以来，该战略一直每两年审查一次，以评估联合国和会员国在消除恐怖主义威胁方面的工作，并且着重指出在当前的国际安全格局中，实施反恐方案和活动的挑战和机遇。

17. 在第三和第四次两年期审查中，大会通过了相关决议，重申坚定致力于加强国际合作，以预防和打击任何形式的恐怖主义，并强调必须推动全球团结，为恐怖主义行为受害者提供支持。大会认识到联合国实体和其他组织对恐怖主义受害者的支持，并鼓励它们做出进一步努力，应要求为会员国提供能力建设和技术援助，为这些受害者制定和落实援助和支持方案。

### 支持恐怖主义受害者研讨会

18. 联合国秘书长潘基文于 2008 年召开了一场支持恐怖主义受害者研讨会，目的是为受害者、专家、会员国、区域组织、民间社会和媒体提供一个论坛，讨论援助受害者的具体步骤、分享最佳做法和着重指出会员国和非政府组织已经实施的受害者支助和赋权措施。

19. 在研讨会上，恐怖主义被视作严重侵犯基本人权而遭到谴责，同时也强调了赋予受害者合法地位的至关重要性。研讨会促请会员国考虑设立特设机构，以对恐怖主义案件的调查工作作出补充，确保定期与恐怖主义受害者分享调查结果，并促进受害者参与对犯罪实施者提起的法律诉讼。研讨会确定了有关向恐怖主义行为受害者提供有效支持的八项建议：

- 为恐怖主义受害者、政府官员、专家、服务提供者和民间社会提供虚拟联网、沟通和信息中心
- 加强国际和国家一级的法律文书，为恐怖主义受害者赋予合法地位并保护其权利
- 建立容易获得的保健服务，为受害者提供短、中、长期的全面支持
- 设立一个国际快速反应小组以支持受害者
- 向受害者提供财政支助
- 提高联合国在援助恐怖主义袭击幸存者和因恐怖主义袭击而死亡或受伤的工作人员的家属方面的能力
- 参与支持恐怖主义受害者的全球认识运动
- 改进媒体关于恐怖主义受害者的报道

### **联合国安全理事会决议**

20. 尽管在联合国主持下谈判确定的 19 份反恐怖主义公约和议定书并未明确述及恐怖主义受害者的权利和作用，但它们强调了各国充分遵守国际文书、标准和规范，将法治、人权和基本自由纳入调查和起诉恐怖主义犯罪的国家法律和刑事司法对策的重要意义。通过这种途径，受害者的权利在这些文书中得到含蓄承认，成了有效反恐怖主义措施必不可少的重要部分。

### **安全理事会反恐怖主义委员会执行局**

21. 安全理事会于 2004 年 3 月 26 日第 4936 次会议通过第 1535 (2004) 号决议，设立了反恐怖主义委员会执行局，重申其根据《联合国宪章》第七章通过的第 1373 (2001) 号决议，第 1377 (2001) 号决议和第 1456 (2003) 号决议所附两份部长级宣言，以及关于恐怖主义对国际和平与安全造成的威胁的其他决议。



22. 反恐怖主义委员会执行局负责评估会员国履行安理会恐怖主义相关决议所规定的国际义务的情况。作为对会员国国家反恐法律、政策和做法的总体评估的一部分，执行局会评价会员国将措施纳入其国家法律和刑事司法体制，以及在调查和起诉恐怖主义相关犯罪期间为主要行为者提供保护和支持的程度。这一评估包括评价恐怖主义受害者的技术援助需求，以及收集各国在这一方面的最佳做法。

23. 在第 2129 (2013) 号决议中，安理会大力声援恐怖主义的受害者及其家人，并鼓励执行局考虑到受害者和幸存者网络可以在反恐方面发挥的重要作用，同时与反恐执行工作队及其相关工作组保持密切合作。

### *反恐执行工作队*

24. 反恐执行工作队于 2005 年由秘书长设立，由主管政治事务部副秘书长主持工作，包含 35 个联合国和国际实体。其主要通过工作组和其他举措，致力于确保联合国系统反恐工作的协调一致。该工作队也努力将秘书长制定的优先事项纳入其工作中，包括“人权先行”倡议中提及的尊重人权，并且力图促进联合国系统和国际及区域组织、民间社会以及私营部门之间在必要时开展建设性合作，以执行《联合国全球反恐怖主义战略》。

25. 该战略将大会、安理会和相关联合国专门机构数十年来作出的联合国反恐政策和法律对策汇集在一个一致的框架中，自反恐执行工作队设立以来一直是其工作的重点。

26. 该战略欢迎联合国秘书处把反恐执行工作队设为一个机构。因此，秘书长于 2009 年在政治事务部中设立了一个反恐执行工作队办公室，使反恐执行工作队在若干专题倡议和工作组的协助下，并通过大会在会员国的政策指导下，致力于协调整个联合国系统对实施该战略的支持，以及促成全系统增值举措，以支助会员国全面执行该战略的工作。

## 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员

27. 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员 (A/HRC/20/14) 为确保恐怖主义受害者人权制定了拟议框架原则。

28. 报告中的建议旨在支持《联合国全球反恐怖主义战略》的支柱一和四，大致可以分为以下类别：*(a)* 定罪，*(b)* 刑事调查和起诉，*(c)* 司法协助和国际合作，*(d)* 受害者参与刑事诉讼程序，*(e)* 个人隐私，*(f)* 补偿，*(g)* 受害者支助组织，*(h)* 调解和解决争端以及 *(i)* 消除有利于恐怖主义蔓延的条件。

## 欧洲的情况

29. 在欧洲，欧洲委员会、欧洲联盟和欧洲安全与合作组织（欧安组织）共同将恐怖主义等犯罪受害者的权利纳入具有和不具有约束力的政策指示和建议中。

## 欧洲委员会

30. 部长委员会是欧洲委员会的决策机构，包含了所有 47 个成员国的外交部长或常驻代表。根据其章程，部长委员会可以就已商定共同政策的事项，向成员国提出不具有约束力的建议。

31. 部长委员会在援助和支助犯罪受害者问题上已通过了若干建议，除其他外还涵盖了补偿、司法救助、参与刑事诉讼程序和防止受害方面。其中最重要的是关于受害者在刑事法律和程序框架内地位的第 R (85) 11 号建议，以及较新的关于援助犯罪受害者的第 Rec (2006) 8 号建议，替代了关于援助受害者和防止受害的第 R (87) 21 号建议。还应特别考虑部长委员会于 2005 年 3 月 2 日通过的《保护恐怖行为受害人的准则》。

32. 恐怖主义问题专家委员会是一个政府间专家委员会，设立于 2003 年，替代了反恐怖主义国际行动多学科小组，也一直参与制定打击恐怖主义的法律文书。因专家委员会的工作，欧洲委员会于 2005 年通过了《防止恐怖主义公约》，其中的一项条款明确述及为恐怖主义受害者提供保护、补偿和援助。

## 欧洲联盟

33. 欧洲联盟审议了援助犯罪受害者的专题，特别是利用框架决定或指示，两者都对成员国具有法律约束力，但也为国家方法和做法提供了一定的灵活性。

34. 一份具有里程碑意义的重要文书是欧洲联盟理事会关于受害者在刑事诉讼程序中的地位的第 2001/220/JHA 号框架决定，该决定于 2001 年 3 月 15 日通过，对犯罪受害者在刑事诉讼程序中的最低限度权利作出了规定。其条款规定保证受害者有权享有保护、补偿以及获得调解服务和任何相关资料，并且有权参与诉讼程序。此外，欧洲联盟理事会 2002 年 6 月 13 日关于打击恐怖主义的第 2002/475/JHA 号框架决定促请成员国确保其立法符合该决定，并且对恐怖主义罪行制定了最低限度规则和处罚，成员国必须将其纳入各自国家立法中，同时确保为受害者家属提供适当的援助。

35. 相关的文书还有欧洲联盟理事会 2004 年 4 月 29 日关于补偿犯罪受害者的第 2004/80/EC 号指示。该指示的目的是设立一套合作制度，促进犯罪受害者在跨境情况下获得补偿。最近，欧洲议会和理事会于 2011 年 12 月 13 日通过了关于欧洲保护令的第 2011/99/EU 号指示，就犯罪受害者保护措施相关决定在欧洲联盟成员国之间取得了相互承认。

36. 最后，欧洲议会和理事会 2012 年 10 月 25 日的第 2012/29/EU 号指示对犯罪受害者的权利、支助和保护制定了最低限度标准，替代了理事会第 2001/220/JHA 号框架决定，通过着重指出恐怖主义受害者面临的特殊情况和政府及时回应其具体需求的必要性，显著改善了犯罪受害者在欧洲联盟的处境。

37. 除了这些立法以外，欧洲理事会还通过了 2010-2014 年期间的一个五年期方案——《斯德哥尔摩方案》，为欧洲联盟成员国的国家主管当局提供关于保护基本权利、隐私、少数群体权利和需要特别保护人群的权利的共同政策指导方针。这些指导方针尤其呼吁成员国审查如何能进一步改善关于保护恐怖主义等犯罪受害者的国家立法和相关支助措施。

## 欧洲安全与合作组织

38. 欧安组织是一个政府间组织，包含 57 个参与国和 11 个合作伙伴。该组织



39. 这些决定包括欧安组织常设理事会 2004 年 7 月 1 日关于声援恐怖主义受害者的第 618 号决定，<sup>2</sup> 该决定邀请欧安组织参与国“在不违背国内法律的前提下，探索是否可以采取或加强适当措施，为恐怖主义受害者及其家属提供支助，包括经济支助”。其进一步鼓励各国“与民间社会相关机构合作，为恐怖主义受害者及其家属”声援和提供支助。

40. 第 618 号决定也命令民主制度和人权办公室汇编关于援助和补偿恐怖主义受害者的现有立法，并且推广这一领域的最佳做法。民主制度和人权办公室根据这一任务规定，制订了一个关于声援恐怖主义受害者的项目，并且于 2007 年 9 月 13 日至 14 日在维也纳召开了一次恐怖主义受害者问题高级别会议，确认国际公认的支助恐怖主义受害人的最低标准可以拟订，并且继续在向参与国推广这一领域的良好做法方面发挥作用。<sup>3</sup>

41. 最后，欧安组织常设理事会 2012 年 12 月 7 日关于欧安组织反恐怖主义斗争合并框架的第 1063 号决定<sup>4</sup> 规定，欧安组织为加强合作和建设能力以预防和打击恐怖主义的活动必须“把重点放在恐怖主义受害者及其家属的作用上，推广向其提供声援方面的最佳做法，并且确保他们的声音得到倾听”。

## 其他多边倡议

### 全球反恐怖主义论坛

42. 全球反恐怖主义论坛是一个政府间机构，包含 29 个国家和欧洲联盟。该论坛于 2011 年 9 月启动，提供了一个非正式的多边反恐怖主义平台，目的是：(a) 查明关键的民众反恐需求，(b) 动员必要的专业知识和资源来满足这样的需求，以及 (c) 加强全球合作。全球反恐怖主义论坛定期与来自其成员国、联合国和其他多边机构的重要决策者、执行人员和专家召开会议。

### 《在紧急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》

43. 全球反恐怖主义论坛的刑事司法部门和法治工作组于 2011 年 9 月被要求制定刑事司法部门对恐怖主义做出有效和基于法治的对策方面的良好做法。2012 年 7

<sup>2</sup>可查阅 [www.osce.org](http://www.osce.org)。

<sup>3</sup>同上。

<sup>4</sup>同上。

月 9 日和 10 日，西班牙政府在全球反恐怖主义论坛的打击暴力极端主义工作组支持下，召开了一次恐怖主义受害者问题高级别会议。在会上，成员国认识到有必要合作编制一份概括援助恐怖主义受害者之良好做法的文件。西班牙政府分发了《在紧急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》的草案，其中确定了 17 个刑事司法良好做法，分成三个大类：(1) 一般方法，(2) 紧接袭击事件之后的行动，以及 (3) 刑事诉讼程序期间的行动。

44. 来自各成员国的专家于 2012 年 11 月 7 日开会讨论并完善了这一文件。根据全球反恐怖主义论坛《反恐怖主义和法治开罗宣言》，鼓励所有成员国考虑使用这些不具有约束力的良好做法，同时认识到必须按照适用的国际法和国家法律法规实施这些做法，并且必须考虑到成员国之间不同的历史、文化和法律体系。还鼓励各国注意相关国际和区域文书、联合国大会决议和联合国报告，也鼓励但不强制成员国与打击暴力极端主义工作组交流其在适用建议做法方面的经验。

#### **《刑事司法部门有效反恐实践良好做法拉巴特备忘录》**

45. 全球反恐怖主义论坛借鉴了刑事司法部门和法治工作组关于刑事司法当局在调查和干扰恐怖主义活动的作用方面所提供的资料，于 2012 年 2 月通过了《刑事司法部门有效反恐实践良好做法拉巴特备忘录》，该备忘录提出了反恐怖主义的 15 个良好做法，其中一些与恐怖主义受害者的权利和作用相关，如良好做法 1。

46. 全球反恐怖主义论坛鼓励成员国通过和实施《马德里备忘录》和《拉巴特备忘录》中规定和建议的不具有约束力的良好做法。

#### **《全球反恐怖主义论坛恐怖主义受害者行动计划》**

47. 在恐怖主义受害者问题高级别会议上，成员国确定和商定了一份《行动计划》，包含了推动和加强援助恐怖主义受害者的具体步骤。这一计划所确定的若干举措（如编制公共信息资料，如小册子、海报和以网络为基础的服务）与确定和实施这一领域的良好做法有关。

#### **非洲联盟**

48. 非洲联盟是一个区域性组织，包含来自非洲大陆的 54 个国家。其旨在促进非洲国家的统一和团结，协调和加强发展合作，捍卫成员国的主权，并且推动联合国框架内的国际合作。

49. 非洲联盟大会 2004 年 7 月 8 日在亚的斯亚贝巴召开的第三届常会通过了《非洲统一组织防止和打击恐怖主义公约议定书》。根据该议定书的第 3 条第 1(c) 款，缔约国有义务“查明、侦查、没收和冻结或扣押任何用于或拟用于实施恐怖主义行为的资金和其他资产，并且制定关于使用这些资金补偿恐怖主义行为受害者或其家属的机制”。

50. 非洲联盟委员会于 2014 年 10 月 27 日和 28 日在阿尔及尔召开了恐怖主义行为受害者问题研讨会，这次研讨会汇集了来自非洲联盟成员国和伙伴国、国际和区域组织、民间社会以及参与促进援助和支持恐怖主义受害者的非政府组织的代表。研讨会期间开展的讨论着重与支助和援助恐怖主义受害者有关的若干专题性问题。与会者尤其强调了进一步制定应对机制的必要性，这些机制应当考虑到受害者的近期、中期和长期需求，满足妇女和儿童等不同群体的需求，并且对受害者的身心健康给予足够的重视。

51. 研讨会的重点是恐怖主义行为受害者、媒体、民间社会以及社区和宗教当局在使恐怖主义失去合法性和打击暴力极端主义方面的重要作用。在非洲联盟协助下设立的非洲和平安全记者网络旨在促进非洲媒体报道和平和安全问题，在非洲的媒体和记者间推动这一手段方面发挥着重要作用。研讨会的与会者还对建立非洲恐怖主义行为受害者协会网络进行了讨论。

### **阿拉伯国家联盟**

52. 阿拉伯国家联盟是一个区域性组织，包含北非、非洲之角和西南亚及周边的 22 个阿拉伯国家。联盟的主要目的是“使成员国之间的关系更密切并协调它们之间的协作，捍卫其独立和主权，并一般性地审议阿拉伯国家的事务和利益”。阿拉伯国家联盟的成员于 1998 年通过了《阿拉伯制止恐怖主义公约》，该《公约》旨在确保区域各国政府不容忍或支助在阿拉伯国家发起恐怖袭击的团体或个人。《公约》的第三章第三部分对保护证人（包括同时为受害者的证人）和鉴定人做出了规定，本文件后续章节将加以详细述及。

### 南亚区域合作联盟

53. 南亚区域合作联盟是一个经济和地缘政治组织，包含八个南亚国家和观察员。<sup>5</sup> 该联盟旨在促进南亚区域的社会经济发展和集体安全。成员国于 1987 年通过了《南盟制止恐怖主义活动区域公约》，为在南亚区域内反恐怖主义规定了全面措施。成员国于 2004 年通过了该公约的《附加议定书》，以处理有关打击资助恐怖主义的问题。

### 美洲国家组织

54. 美洲国家组织是一个区域性政府间组织，包含 35 个美洲国家，是该区域的主要政治、司法和社会政府论坛。此外，其还授予 69 个国家和欧洲联盟以常驻观察员资格。其成员国于 1971 年对《防止和惩治以对人身犯罪和有关勒索为形式的具有国际意义的恐怖主义行为的公约》进行了谈判，该公约是一份区域反恐怖主义文书，包含了与恐怖主义受害者相关的条款。

## 定义和一般原则

### 定义：恐怖主义受害者

55. 为制定有效的国家法律和政策，以在刑事司法框架内为恐怖主义受害者提供支助，国家政策、法律和体制做法中必须明确界定或确定打算让哪些当事方受益于保护和保障措施。

56. 就本出版物而言，“恐怖主义”一词一般是指防止和惩治恐怖主义行为的国际法律文书所定义的行为。<sup>6</sup> 在提到国家实例或区域或多边文书时，定义的范围可能有所不同，事实上也如此。在这种情况下，必要时应在特定的国家、区域或多边背景下寻求澄清术语的具体定义。

57. 在许多国家，刑法或具体的受害者权利立法都对犯罪受害者进行了界定，以满足其普通刑法目的。这些立法往往反映了《为罪行和滥用权力行为受害者取得

---

<sup>5</sup>阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡。

<sup>6</sup>可查阅 [www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml](http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml)。

公理的基本原则宣言》中规定的原则，其中第 1 段将“受害者”一词定义为“个人或整体受到伤害包括身心损伤、感情痛苦、经济损失或基本权利的重大损害的人，这种伤害是由于触犯会员国现行刑事法律，包括那些禁止非法滥用权力的法律的行为或不行为所造成的”。

58. 作为人权委员会第 2005/35 号决议附件的《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享有补救和赔偿的权利基本原则和导则》执行部分第 8 段也对“受害者”一词作出了进一步解释：

8. 为本文件的目的，受害人是指由于构成严重违反国际人权法或严重违反国际人道主义法行为的作为或不作为而遭受损害，包括身心伤害、精神痛苦、经济损失或基本权利受到严重损害的个人或集体。适当时，根据国内法，“受害人”还包括直接受害人的直系亲属或受扶养人以及介入干预以帮助处于困境的受害人或阻止加害他人行为而遭受损害的人。

59. 在特别报告员的报告（A/HRC/20/14）中，特别报告员在未明确界定恐怖主义的情况下，指出以下四大类恐怖主义受害者：

- 恐怖主义直接受害者：因为恐怖主义行为被杀害或身心受到严重伤害的人。
- 恐怖主义附带受害者：恐怖主义直接受害者的近亲或受扶养者。
- 恐怖主义间接受害者：特别报告员指出这些是作为恐怖主义行为的间接后果、其身体或精神受到严重伤害的人。这一类包括 (a) 因为对恐怖分子嫌疑人使用致命武力而被杀害或受伤的公众成员（如人质或旁观者）；(b) 因为目击恐怖主义暴力事件或其直接后果而受到严重精神伤害的目击者；(c) 在被公共机构错误地认定为恐怖分子嫌疑人之后被置于致命武力之下的人；(d) 由于参加紧急救助行动而受到严重身心伤害的援救人员。
- 恐怖主义可能受害者：为能全面说明这一领域的基本权利和义务，未来恐怖主义行为的可能受害者也应是重要的一类。”<sup>7</sup>

<sup>7</sup>反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员：保证恐怖主义受害者的人权的框架原则（A/HRC/20/14），第 16 段。



60. 《马德里备忘录》未明确界定为实施其建议良好做法而应被视为恐怖主义受害者的当事方。有关是否和如何界定恐怖主义受害者的决定似乎要由各个国家在实施建议时酌情处理。

61. 《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》第三部分总结了关于定义“恐怖主义受害者”一词所用的不同比较方法，很有用。<sup>8</sup> 无论采取哪种方法，出于国内立法、政策和程序的目的，有权获得恐怖主义受害者地位和协助的人员必须得到迅速识别。在这方面，每一恐怖主义受害者都应得到在刑事司法框架内向恐怖主义受害者提供的所有权利和服务，包括那些并非案件调查、起诉和审判国的公民或居民的受害者。本文件关于国际合作的第五部分将讨论对恐怖主义受害者提供国际、跨境覆盖的必要性。

### 防止和避免二次伤害

62. 一个普遍接受的刑事司法原则是恐怖主义等犯罪受害者不应受到二次伤害。二次伤害系指并非是伤害受害者的犯罪行为直接造成的伤害，而是经由机构和个人对受害人作出的反应所造成的伤害。<sup>9</sup>

63. 在联合国范围内，虽然尚未对“二次伤害”一词做出具体定义，但作为人权委员会第 2005/35 号决议附件的《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享有补救和赔偿的权利基本原则和导则》已承认这一重要原则。其规定“国家应当确保在国内法中尽可能规定，遭受暴力或创伤的受害人应当获得特殊考虑和照顾，以免在执行司法和赔偿的法律和行政程序中使受害人再次遭受创伤。”

64. 在开展有关犯罪受害者的工作时，毒品和犯罪问题办公室强调了防止二次伤害的重要性。例如，《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》指出：“恐怖行为幸存者和家属因犯罪行为而遭受损失并更加脆弱。因此，国家的机构框架，包括其刑事司法系统和负责援助受害人的行政机关，必须保护这些受害人，使其不再承受不必要的额外负担。”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>联合国毒品和犯罪问题办公室，《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》（2012 年，维也纳），第 15-32 页。

<sup>9</sup>欧洲委员会，部长委员会向成员国提出的关于援助犯罪受害者的第 Rec (2006) 8 号建议于 2006 年 6 月 14 日获得部长委员会通过。

<sup>10</sup>《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》，第 65 段。

65. 在刑事司法对策中避免和防止让恐怖主义等犯罪受害者受到二次伤害的必要性不可以被低估，而应成为任何有效法律或刑事司法体制的一个基本目标。这一目标为本文件的意见提供了支持，应当成为各国政府为恐怖主义受害者寻求制定更有效的法律和刑事司法政策、做法和机构支助的指导原则。

## 维护人权和法治

66. 国际反恐主义和人权文书的一个基本原则是与恐怖主义有关的刑事调查和起诉必须充分遵守法治、人权和基本自由相关的国际标准和规范。

67. 在其若干技术援助出版物中，毒品和犯罪问题办公室述及了在恐怖主义相关刑事诉讼程序中恐怖主义受害者和证人以及被告人的人权问题，并且规定了这些权利的性质、范围和适用。<sup>11</sup> 例如，《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》指出：

正如国际和区域标准一再指出的那样，承认受害人的权利不会损害被告的任何权利。不言而喻，不管公众抗议多强烈，被告都有权获得公正审判。……必须特别注意在非常需要保护的被告权利——包括无罪推定、平等武装和获得高质量的辩护服务——与受害人权利之间进行平衡，以确保审判的公正。<sup>12</sup>

68. 因此，上述原则适用于恐怖主义受害者以及被控犯下这些行为的被告人的权利。其要求各国根据其国家刑事司法法律、政策和做法，作出谨慎平衡，尊重这些当事方的权益。

69. 本出版物无意重复毒品和犯罪问题办公室此前关于在刑事司法背景下从人权和法治角度为恐怖主义受害者制定刑事司法对策问题的出版物中所包含的分析。但在此重申的是，在恐怖主义相关犯罪的调查和起诉期间，基于法治和人权的手段是任何有效刑事司法对策的一个密不可分的组成部分，具有十分重要的意义。

<sup>11</sup> 见《刑事司法反恐对策手册》，刑事司法手册丛书（联合国出版物，出售品编号：E.09.IV.2）；《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》；以及毒品和犯罪问题办公室，《人权和刑事司法反恐对策》，反恐主义法律培训课程单元4（2014年，维也纳）。

<sup>12</sup> 《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》，第64和65段。





## 二． 法律框架、机构能力和协调

### 导言

70. 许多国家都制定了法律和体制措施，作为其国家法律和刑事司法框架的一部分，以期为犯罪受害者提供适当的支持服务。在许多情况下，这包括了向恐怖主义行为相关犯罪的受害者提供的支持服务。

71. 受害者的需求按其个人状况存在较大差别，并且会随着时间的推移，即从短期、恐怖主义事件发生后不久到中长期，会出现不断变化。医疗、财政、心理和情绪支持以及在刑事诉讼之前、期间和之后获得信息等需求应当通过一个全面综合的政府对策加以满足，充分协调其他公共或私人支持服务。

72. 在一些情况下，参与处理受害者需求的人员和机构的数量、资源和协调可能差别较大。为确保有效，负责机构的努力必须协调一致，而且应由训练有素的专家执行政策和做法。参与受害者经历刑事司法体系全程各阶段工作的所有执法、刑事司法和相关机构（包括社会福利）相互协调至关重要，并在预防二次伤害方面都发挥着重要的作用。

73. 受害者及其家属在刑事调查和审判中往往会承受压力和出现焦虑，而旨在减少非必要官僚或行政程序或障碍的措施将能减轻这些影响。

74. 各国应考虑让刑事司法部门的一个或多个机构主要负责执行和协调关于保护和支恐怖主义受害者的国家政策 and 做法。当局应确保所有负责或参与援助受害者及其家属的相关政府机构、民间社会、社区团体和非政府组织开展有效和适当的合作和协调。在很多情况下，可以在一份备忘录或类似安排中对相关政府机构的作用、协调和信息交流做出规定。

75. 各国应确保负责援助和支持受害者的所有政府机构都能获得充足的资金和资源，以执行这些职能。应当为支持恐怖主义行为受害者的应急措施和支持以及继

续援助制订计划。所有参与处理受害者问题的人员都应受到充分、专门地培训，尤其应把重点放在更为脆弱的受害者上。应考虑定期开展国家模拟训练演习，以期测试和评估参与支持恐怖主义受害者的政府机构、社区团体和非政府组织的反应。

76. 各国应就为受害人提供服务和受害人权利拟订国家政策，制订法律框架，并且在必要时采用执行这些法律和政策的指导方针。<sup>13</sup> 制定关于受害者权利的立法有助于增强恐怖主义受害者的能力，而且本身也有效地传递了反暴力极端主义和恐怖主义的信息。此外，它能让公共机构更加透明，有利于建立对刑事司法体制和法治的信心和信任。而且，将恐怖主义受害者的法定权利纳入国家法律可以让这些权利更有可能在所有案件中一致可用和适用。

77. 对于希望制定和执行与恐怖主义受害者有关的有效国家政策及立法和体制框架的政府而言，根据公认的国际良好做法，对现行政策、法律和机构能力进行审查或差距分析是一个出发点。这种审查可以在国际专家或技术援助提供者的援助下开展，应能查明任何必要的改革，以增强在刑事司法框架中对受害者的支持和援助。附件一的图中着重指出在刑事司法背景下一个有效的恐怖主义受害者支持框架需要具备的一些关键要素，而且制定了一套可能的国家政策和法律框架制定方法。

78. 在实施新政策、法律和体制措施后，各国政府应当为相关的刑事司法从业人员和受害人支持行为者提供有关受害者问题的培训，在必要时可以与有关的技术援助提供者合作。此外，应建立持续监测和评估这些措施的有效性的机制。这些监测和审查机制应包括与受害者、受害者协会和其他相关民间社会行为者进行磋商并听取其反馈的机会。

79. 这些磋商可以通过与受害者、受害者协会和（或）其他代表以及重点关注受害者的组织的定期对话形式开展，由此征求关于在刑事司法体制内制定或实施有关受害者权利的立法、政策和做法的意见。实现这一目标的一个可能的机制是设立一个多学科委员会或小组，定期开会讨论受害者相关问题，创造性地解决问题，并且向决策者提出建议。应考虑任命一名高级别官员作为负责人或

主席，以期进一步凸显受害人相关问题和在司法部门内推动必要的政策或立法改革。

80. 在刑事司法机构内设立受害者支持专家、协调人或联络人可以加强这些机构与受害者、受害者协会和其他相关民间社会行为者之间的沟通和了解。这些受害者支持专家、协调人或联络人应定期开会审议和交流良好做法，而且在必要时，通过与受害者、受害者协会和其他民间社会行为者持续磋商，确定可加强受害者支持工作的政策和方法。检察官办公室的受害者支持专家通过定期向受害者通报法庭聆讯情况、协助受害者准备出庭作证和确保受害者能在判刑时发表意见，可以确保促进司法救助。

### 美利坚合众国

81. 在美利坚合众国，联邦调查局建立了受害者援助办公室，为所有类型联邦犯罪的受害者提供服务。受害者援助办公室负责开展专为恐怖主义和重大人员伤亡事件受害者而设的恐怖主义和特别管辖权方案。该方案专用于协助严重创伤受害者，并且支助了一支可调动应对美国和海外大规模袭击的飞行队伍。在起诉针对美国公民的海外恐怖主义犯罪期间，司法部会通过其海外恐怖主义受害者司法办公室为受害者提供信息和支持。

82. 在国家一级，各美国检察官办公室也至少拥有一名受害者和证人协调人，以确保适当通知受害者开庭日期，并为在美国审理的恐怖主义案件的检察官提供协助。

83. 这些程序和做法应被纳入阐明受害者最低限度待遇标准的国家法律、政策和做法中，促进所有案件的受害者获得有效和一致的司法救助。各国应考虑为所有参与应对恐怖主义受害者问题的刑事司法人员提供最新的政策和做法准则和规程。

### 大不列颠及北爱尔兰联合王国

84. 大不列颠及北爱尔兰联合王国皇家检控署承认了受害人及其权利在其“核心质量标准”中的核心地位和重要性，<sup>14</sup>12条核心质量标准确定了皇家检控署的

<sup>14</sup>可查阅 [www.cps.gov.uk/consultations/cqs\\_policy.pdf](http://www.cps.gov.uk/consultations/cqs_policy.pdf)。

核心工作并显示了工作如何开展。核心质量标准 8 规定，皇家检控署必须评估受害人和证人的需求，使其了解案情进展，并帮助其提供最佳证据。核心质量标准 9 规定，皇家检控署在驳回案件或对控告作出实质改动时向受害人解释其决定。

85. 在核心质量标准的基础上，皇家检控署发布了经增订的《犯罪受害人业务守则》。增订后的《守则》对“受害人”作了比以前更广泛的定义，包括向警方进行指控或由他人代表自己进行指控，称自己已经直接遭受国家犯罪记录标准规定的犯罪行为的所有人。这个定义还包括下列人员：凶杀案中的死者亲属、18 岁以下受害人的父母、家属发言人以及附指定联系人的企业。

86. 多学科危机应对小组应包括紧急医疗专业人员、创伤专家、悲痛辅导员、社会工作者以及经过特别培训的调查员。

## 西班牙

87. 2011 年 9 月 22 日通过关于承认和全面保护恐怖主义受害者的第 29/2011 号法后，西班牙设立了恐怖主义受害者支持总局。这一独特的机构汇集了参与支持恐怖主义受害者的不同部门的负责人，其中包括一个负责补偿和援助的部门，并且与国家高等法院下属的信息和恐怖主义受害者援助办公室进行联络。该机构也负责联络、协助和引导恐怖主义行为受害者及其家属。<sup>15</sup>

## 南非

88. 南非全国检查机关设有一个特别部门，该部门与非政府组织等若干利益攸关方协调，为犯罪受害者和证人提供援助。此外，司法和宪法发展部制定了《南非犯罪受害者服务宪章》，确保受害者和证人能得到司法救助。

89. 在可能的情况下，这些支持服务应该由政府机构提供。但如果因任何理由而不可能这样做，那么就应考虑政府机构与在提供这类服务方面有大量可靠经验的受害者协会或非政府组织订立备忘录或类似协议。

90. 各国政府应与相关的公共或私营实体开展合作并加强这一良好做法，通过订立合同或备忘录，共享所有相关可用信息，以期为身处海外的恐怖主义受害者提供援助和支持。

## 爱尔兰

91. 爱尔兰游客援助服务是一项免费的专门服务，为成为犯罪受害者的游客提供即时的支持和援助。这项服务由与旅游服务有关的公共和私营部门领军机构出资。

### 良好做法

- 各国应与受害者、民间社会、受害者协会和相关专家磋商制定政府战略、政策和立法，提供有效对策，以在刑事司法框架内支持恐怖主义受害者。
- 各国应在刑事司法机构内设立受害者支持专家、协调人或联络人。<sup>a</sup>
- 各国应制定程序和做法，如用于确定必须立即采取的行动和指定机构负责每项干预等，让执法和刑事司法机构在应对恐怖主义行为、尤其在涉及可能的受害者时予以遵守。
- 利用多学科危机应对小组可能有助于推广以受害者为中心的办法。各国应从全系统的专业角度，为恐怖主义袭击发生后立即应对受害者及其家属的需求做好准备。<sup>b</sup>
- 各国应根据受害者的需求，确保其在刑事诉讼之前、期间和之后一段适当时间内获得保密的免费受害者支持服务。
- 恐怖主义受害者应得到免费的笔译或口译服务，以与其他国家的负责机构进行有效互动。

<sup>a</sup> 欧洲联盟委员会司法总局关于采用和实施欧洲议会和理事会 2012 年 10 月 25 日确立犯罪受害者权利、支持和保护最低限度标准并替代了理事会第 2001/220/JHA 号框架决定的第 2012/29/EU 号指示的指导文件（2013 年 12 月，布鲁塞尔）。

<sup>b</sup> 欧洲委员会部长委员会于 2005 年 3 月 2 日在第 917 届部长代表会议上通过了《保护恐怖行为受害者准则》。《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》。





### 三． 在刑事调查和起诉期间为恐怖主义受害者提供援助和支助

#### 导言

92. 若干国际、区域和多边文书和安排都提供了关于良好做法和特点的有益指导，这些做法和特点都应在恐怖主义相关刑事调查和起诉中加以体现。包括欧洲联盟和欧洲委员会的指示和建议、全球反恐怖主义论坛的《刑事司法部门有效反恐实践良好做法拉巴特备忘录》和《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》以及特别报告员的报告（A/HRC/20/14）在内的这些来源都确定了及时性、客观性、透彻性、透明性和问责制等因素。

93. 从受害者的角度来看，紧接恐怖主义袭击事件之后的一段时期尤其充满挑战和困难。除了遭受创伤事件造成的即时身心影响和正常生活被严重扰乱以外，对于许多受害者及其家属来说，后续刑事诉讼可能是他们第一次接触执法和刑事司法当局，这本身就可能充满压力。

94. 在这些情况下，调查员和检察官在与受害者互动时必须细心敏感，多加体谅，以期避免可能发生的更多压力和二次伤害。

95. 应评估受害者的需求，而且应向其告知获得支持服务的权利，以及在必要时协助其安排适当的转诊。在确定和告知受害者现有支持服务以及如何获得具体支持服务时，利用大众和社交媒体以及其他支持或基于社区的团体是非常有用和高效的。

96. 在整个刑事司法诉讼程序期间，重要的是执法调查员、检察官、法官、其他刑事司法工作者以及受害者支持专业人员必须尽可能在与受害者互动和满足其具体需求方面具备敏感认识、经过培训和使用适当策略。

97. 应时刻落实充分措施，确保受害者，尤其需要在审判期间作证的受害者的人身安全。为避免受害者直接接触被控实施者或将这种风险降至最低，必须在整个刑事诉讼程序中采取适当的措施，特别是在即将开展审判的审判室中。

98. 必须让受害者感到被包容，并且在整个刑事诉讼程序期间为其提供一个支持的、能赋予其能力的环境。受害者对刑事诉讼结果的预期、法律知识的缺乏、及时和准确获得起诉过程信息的需求以及媒体在审判程序中的参与都可能造成二次伤害，除非已实施有效措施支持和保护受害者。

99. 虽然国家法律制度内的规定承认了不同程度和形式的受害者参与，但这些措施都应考虑并特别关注到有特殊需要或需要人身保护措施的患者，例如在受害者也是刑事起诉的证人的情况中。

100. 在可能的情况下，检察官和（或）联络官应在诉讼初期与受害者见面，为其解释案件并解答关于受害者作用和司法程序的问题，期间最好避免使用法律术语。如有要求，受害者应有机会熟悉即将开展审判的法院的周围环境。

101. 如果检察官必须就案件处理的重要方面做出决定，而受害者可能不同意这些决定时，则必须及时向受害者（最好在一名法律代理人或支持人员的支持下）告知做出这些决定的原因以及其获得复核或其他补救措施的权利。

102. 在被告人在审判中被定罪并出庭接受判刑时，应允许受害者向法院提交声明，向判刑法官告知该犯罪对其及其家属的影响。被告人被判处监禁后，在后来的任何假释听证会或释放前给予受害者足够的提前通知，让其有机会以书面方式或亲自就犯罪者可能的释放表达意见。

## 采取以受害者为中心的办法调查和起诉恐怖主义行为的必要性

### 导言

103. 本文件提出的许多良好做法都可以通过一支包括一名受害者和证人协调员或专家在内的多学科小组实施，以对恐怖主义相关犯罪进行调查和起诉。这一办法使经过彻底筛选、对受害者相关问题具备敏感认识且训练有素的调查员、检察官和受害者支助专业人员能更好地维护受害者的利益，并且保护调查的完整性。



此外，由于信息仅与经过安全审查的受信任小组成员分享，因此可以确保受害者和证人在整个刑事司法程序中得到保护。

104. 调查或起诉小组吸收受害者权益维护者或协调者，可以使受害者和小组之间的联系更加紧密，沟通更加有效，从而促进实施以受害者为中心的办法。这些权益维护者和协调者可以充当受害者的主要联系人，为其解答问题和回应其关切，有助于在司法过程中建立信任和促进受害者参与，从而加强刑事司法体制的总体有效性。

105. 此外，受过培训的权益维护者和协调者能够更好地识别受害者的需求和为其提供有关如何获得政府、受害者协会或其他非政府组织提供的医疗、心理、法律和财政必要支持的信息。

## 联合王国

106. 在联合王国，警方、皇家检控署和法院都承认受害者在刑事司法程序中的核心地位。<sup>16</sup> 当发生涉及死亡的恐怖事件时，警方的初步反应包括确认受害者及其家属。确认之后，警方将任命一名或多名家属联络官，为受害者及其家属提供支持。家属联络官具有若干职能，包括：

- 通过定期更新向家属提供信息
- 消除家属可能因其安全问题存在的恐惧和忧虑，如需要，协助保护
- 为家属提供适当建议
- 保护家属，以免他们受到无端的媒体侵扰
- 如果家属需要医疗（支助）服务，为其获得服务提供便利

107. 家属联络官将在警方调查和随后的任何起诉期间继续向受害者及其家属提供信息、建议和协助。

108. 采取包含调查员、检察官和受害者权益维护者在内的多学科团队办法也能减少进行多次受害者面谈的必要性，因为它能促进参与案件的刑事司法专业人员之间的信息分享和协调。

<sup>16</sup>《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》。

109. 这一良好做法意味着受害者能有更多机会接触起诉团队，增加受害者在刑事司法程序中的投入和参与。

## 联合王国

110. 联合王国于 2007 年推出了《聚焦受害者计划》。根据该计划，检察官在某些涉及死亡的案件中向死者家属提供会面机会。其目的是解释皇家检控署的职能、任何控告的法律依据、法院程序、案情进展和受害者个人陈述计划，本文件后续章节将述及详情。<sup>17</sup>

## 大韩民国

111. 在大韩民国，当局在刑事案件的调查阶段采取了一系列受害者和证人保护措施，包括任命一名助理或受托人陪伴证人和提供支助、将证人的个人信息从法院诉讼记录中删除以及在证人作证时使用视频链接、双面镜、不公开审理和证人匿名措施等。

112. 除了指派受害者权益维护者加入调查团队以外，另一个方法是当局与具备适当经验的受害者协会或非政府组织订立合同或备忘录，以期与受害者进行联络、为其提供案件的最新进展以及推动相关的受害者服务。

113. 在使用这一办法时，出于安全目的，负责这一重要任务的任何个人或团体都应经过全面审查，以免妨碍调查或危害受害者的安全和福利。此外，该个人或团体应充分了解受害者的法律权利、各种可用的措施和服务以及在实际中如何促进受害者获得这些措施和服务。

114. 这些培训可以由受害者援助专业人员提供，刑事调查员和其他负责访谈或询问受害者或处理支持服务转介的工作人员尤其应参与这些培训。

115. 在可能的情况下，这种体贴受害者的刑事调查办法培训应被纳入警察培训学院或警察学校的课程中，作为一个标准组成部分。其也应当成为检察官持续职业发展的一部分。同侪培训或以“训练培训师”的方式，即选定工作者向其他培训者传授经验和知识，是一个高效和有效的可持续培训方法。指导或保护方案也有助于在相关机构内部宣传良好做法。

## 联合国毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义委员会执行局

116. 毒品和犯罪问题办公室也为调查员、检察官、法官和其他相关工作者提供了关于刑事司法程序中受害者权利和需求的专门工具和培训。这些培训通过多种方式提供，包括面授式培训讲习班及其全球电子学习平台，如预防恐怖主义处的在线反恐怖主义学习平台。这些平台能有效和具有成本效益地实施这一良好做法。

117. 除了毒品和犯罪问题办公室的工作以外，反恐怖主义委员会也通过其执行局促进为会员国提供技术援助，方式包括在安理会第 1373 (2001) 号决议的框架下宣传良好做法，查明现有的技术、财政、监管和立法援助方案，促进国际、区域和次区域组织援助方案之间的协同，充当潜在捐助者和受惠者之间的联络中介以及保留一份援助提供者在线名录。

### 良好做法

- 各国应确保在调查初期就为受害者指派受害者支助专业人员，告知他们所有可用的支持服务，确定其需求，并且在必要时促进转介或与提供者进行初步接触。
- 各国应确保调查员、检察官和其他专业人员（如医务人员）尽可能限制与受害者面谈的次数以及对受害者进行的医疗检查次数。<sup>a</sup>
- 各国应确保所有成员都经过安全检查的多学科团队中包含受过应对恐怖主义受害者培训的检察官，与调查员合作，以提高成功起诉和为受害者取得更好成果的可能性。
- 各国应确保经过培训的受害者和证人协调者或权益维护者可充当受害者的主要联系人，以回答受害者的问题并为其提供有关案件的信息，或安排转介到支持服务。
- 各国应确保调查员、检察官和任何其他处理受害者的专业人员受到体贴受害者的特殊培训，了解受害者需求、适当处理受害者的策略以及防止二次伤害必要性。<sup>b</sup>

<sup>a</sup>欧洲议会和理事会于 2012 年 10 月 25 日确立犯罪受害者的权利、支持和保护最低限度标准并替代理事会第 2001/220/JHA 号框架决定的第 2012/29/EU 号指示(第 2012/29/EU 号指示第 20(b) 和 (d) 条)。

<sup>b</sup>《良好做法马德里备忘录》的良好做法 15 和欧洲联盟确立犯罪受害者权利、支持和保护的最低限度标准的第 2012/29/EU 号指示，第 25 条。

## 司法救助、法律咨询、代表和参与

### 导言

118. 具有根本重要意义的是，各国根据其国家立法，为恐怖主义受害者提供有针对性的支持、权利以及获得最适合其当地条件的司法救助的有效途径。在法律

和刑事司法体制中，这些机制的缺乏和不足可能导致或造成二次伤害，加重受害者受到的心理伤害和其他慢性长期影响。

119. 鉴于国家法律和刑事司法体制存在差异，一些国家不能让受害者参与刑事诉讼程序或有效地得到司法救助。受害者往往无法得到司法救助或充分参与刑事司法程序，原因各异，包括了对自身权利缺乏了解、其社会经济或文化背景或者其他当地条件。

120. 为解决这一问题，任何有效的法律和刑事司法体制的一个主要目标应是及时确定受害者，并向其告知获得司法救助的权利。在这些情况下，应对更弱势和处境更不利的受害者给予特别关注。

121. 有关受害者权利的信息，包括获得法律援助和调查和诉讼程序的情况，应及时、准确并通俗易懂。有关刑事司法体制的一般信息应该使用简明易懂的语言描述，而且在适当情况下，应提供免费的口译和笔译服务，以期消除语言和经济障碍，让受害者得以行使其法律权利。

122. 在可能的情况下，各国应根据其国家立法、政策和做法，在刑事诉讼期间赋予恐怖主义受害者特定权利和作用。这些国家法律和诉讼程序应承认受害者有权在刑事诉讼程序中发表意见、参与程序并发挥积极作用。根据国家法律、政策和体制做法，受害者也应有权得知法院审讯的日期和地点，而且如果愿意，他们还有权出庭，必要时采取适当保护措施。

123. 如果一国的国家立法未明确规定或组织受害者参与法律和刑事司法程序，那么检察机关可以通过现有的合法途径和程序，在一定程度上接纳受害者的参与。这样做的例子包括在判刑时向法院提交受害者影响报告，或者在判刑时促进受害者在必要保护措施下出庭。

124. 应编制一份受害者名单，包括受害者及其至亲的联系方式，并且在整个刑事司法程序中不断更新。使用媒体和其他支持服务（如医院或社区团体）可以是一种极其有用和有效的方式，告知受害者现有的具体支持服务以及登记的必要性。基于互联网的工具也能用于有效、高效地登记、记录和促进联系受害者，并向其提供有关获得司法救助权利、所参与的刑事诉讼程序以及期间他们可能需要的不同支持服务（如心理或咨询服务和法律咨询）的最新信息。

125. 在特别报告员的报告（A/HRC/20/14）中，特别报告员提到，每个案件的调查（能以不同形式开展，如审讯、公开调查或独立调查）都应符合规定的最低限度标准，包括：

- 一旦事情引起当局的注意，当局就必须依职权采取行动，而不能等待正式申诉。
- 调查应当总是立刻开始进行。及时的调查更可能获得可靠的证据。虽然可能有使调查拖延的障碍，但也必须适当加速进行。
- 在任何情况下，一旦调查已经开始，当局就必须确保随时让受害者或其至亲充分了解进展情况，并向他们提供参与调查的适当机会。<sup>18</sup>

126. 就受害者权利制定国家立法（许多国家已这样做）来庄严体现这些最低限度要求，有助于促进在所有刑事案件中保护受害者的权利。

127. 可以向受害者偿还因参与司法程序而产生的所有费用和支出的情况和条件应在法律中加以规定，以期促进落实，并且确保所有案件的受害者能得到平等待遇。

128. 确保恐怖主义相关刑事案件得到足够重视的一个方法是制定从提出指控到完成刑事诉讼的时间框架，包括做出裁决和判刑。确保案件能及时结束的一个良好做法是尽可能让审判程序能持续进行，即证词和证据应在无长期持续或审讯日期无长期间隔的情况下提供。制定和使用标准案件管理程序，包括为刑事司法工作者制定的时间和业绩规则、清单和流程图，将有助于及时、高效地开展刑事诉讼。

129. 将与刑事案件管理有关的指导方针或规则纳入国家法律和政策中，将有助于确保所有案件的受害者都能获得一致的待遇和结果。此外，它能让刑事司法程序更加透明，有利于建立对刑事司法体制和法治的信任和信心。

---

<sup>18</sup> 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员的报告（A/HRC/20/14）。



130. 为鼓励合理期望，受害者应获得有关刑事司法体制的全面信息，包括刑事诉讼程序的阶段以及各阶段的一般时长，除非受害者表明其不希望得到这些信息。<sup>19</sup> 比较理想的是，一名经过培训的受害者和证人协调人、联络人或权益维护者充当受害者的主要联系人，为其解答有关其案件的问题并定期向其告知最新进展，正如第三部分第一节所述及。

131. 检查机关应制定一套通知制度，及时向受害者通知法院公开审讯信息。在无公开审讯或审判的情况下，应与受害者协商，并且使用非法律术语为其解释其中的原因。在可能的情况下，受害者应由一名法律顾问、一名受害者支助专业人员或一名其选择的提名支持人员陪同。

### 哥伦比亚

132. 哥伦比亚制定了一个受害者自动通知方案，通过短信向被害人通知法院开庭日期。

### 西班牙

133. 在西班牙，2011年9月22日关于承认和全面保护恐怖主义受害者的第29/2011号法规定了在国家高等法院设立一个信息和恐怖主义受害者援助办公室，<sup>20</sup> 主要负责：

- 提供对恐怖主义受害者造成影响的诉讼信息
- 为受害者提供有关刑事和诉讼行政程序的建议
- 提供个人陪伴出庭服务
- 在受害者参与诉讼程序期间保障其安全和隐私
- 建立信息渠道

134. 应对受害者安全保障措施开展一项需求评估，将受害者或其至亲的个人状况考虑在内，并且应在整个刑事司法程序中进行更新，以满足其当前需求。

---

<sup>19</sup> 欧洲委员会，《保护恐怖行为受害者的准则》，准则十。

<sup>20</sup> Oficina de Víctimas de la Audiencia Nacional, 可查阅: [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)。

135. 在受害者需要口头作证时，应考虑采取措施，让这些证言可以通过其他方式提供（如视频链接或法庭内屏风）。在受害者作证时，他们应得到一名受过培训的受害者支助专业人员的支持。实施这一良好做法的方法可以包括：

- 改变场所
- 使用远程视频证言
- 提供安全房屋
- 采取保护性拘留措施（如转移至酒店或中立环境，或安排警方对区域进行监视）
- 提供来往法院的执法运输（每日使用不同路线和（或）使用无标记车辆）
- 使用单独的法院出入口
- 确保审判室的安全（如配备武装警卫和（或）金属探测器）
- 保护受害者的身份（如更改其姓名或使用屏风、不公开审理或远程视频证据掩护他们）
- 保护可用于查明受害者住处或工作场所的私人信息，如地址和出生日期

## 印度尼西亚

136. 2003 年以来，印度尼西亚已经通过了一些专门涉及恐怖主义受害者的法律文书，即关于打击恐怖主义行为的第 15/2003 号法律；以及关于保护恐怖主义犯罪行为中的证人、调查人员、检察官和法官的程序的第 24/2003 号政府条例。第 15/2003 号法律规定国家应保护证人、调查人员、检察官和法官及其家属，防止这些人员的身心健康以及财产在审判之前、期间和结束后受到威胁。<sup>21</sup>

137. 根据关于证人和受害者保护的第 13/2006 号法律，印度尼西亚证人和受害者保护局是负责向受害者和（或）证人提供支助或保护以及评估受害者和（或）证人是否享有某些权利的政府机构。在决定向受害者和（或）证人提供何种支助或保护时，该局考虑到受害者和（或）证人证词的重要性及受害者和（或）证人所受威胁的种类和严重程度。

138. 在 2009 年雅加达万豪酒店和丽嘉酒店爆炸案后，印度尼西亚证人和受害者保护局收到来自有关机构向爆炸事件受害者或幸存者提供援助和康复服务的请求。对此，该局成立了一个由专家和官员组成的特别工作队，收集幸存者数据和

<sup>21</sup>《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》，第 89 段。

信息，并向其提供医疗、康复和其他服务。该局还考虑到了优先搞好保密工作，不向公众和媒体透露证人身份的重要性。

## 摩洛哥

139. 《摩洛哥刑事诉讼法》规定，必须向恐怖主义犯罪受害者和证人提供特别保护。第82-4条规定，必须向受害者告知其在法官或审判法庭前提起民事诉讼的权利。受害者必须被告知其法定权利。这一信息会在警方发布的报告中述及，或者如果受害者提起起诉的话，则会由控方述及。检察官或调查法官必须根据第82-5条采取保护措施，确保受害者、其家人和亲属及其财产免受任何因提出申诉而造成的损害。因此，可以为受害者提供以下保护：

- 一个警方或安全部门的特别号码，受害者可以在任何时候拨打此号码寻求保护；
- 警方为受害者及其家人或亲属提供贴身保护；
- 改变居所和不披露与受害者身份有关的信息；
- 提供由专业人员开展的医疗检查和必要的社会援助。

140. 如果事实证明上述保护措施并不足够，则可以采取其他有利于受保护人员的措施。

141. 在涉及受害者作证或提供信息时，应向受害者提供第82-6和82-7条述及的适当保护措施。

## 联合王国

142. 在联合王国，一个名叫“支持受害者”的全国性慈善团体设立了一项证人服务，对象是英格兰和威尔士皇家法院和治安法院的证人。这项服务提供：

- 有关刑事诉讼的一般信息
- 心理支持
- 陪伴证人出庭和使用侧门进出法院
- 安排适当的候审设施，将检方证人与辩方证人和公众隔开
- 停车和接送安排
- 在刑事审判期间传递其他证人要求



## 纳米比亚

143. 根据《纳米比亚刑事诉讼法》第 208 条，如果总检查长认为证人的个人安全有危险，或证人可能被威胁或阻止作证，那么其有权在分庭向法官申请将证人转移至安全地点。根据第 208 条受到保护的证人有权在受保护期间获得国家限定补贴。<sup>22</sup>

144. 必要时，应在整个刑事司法程序期间，从初步调查到完成审判和上诉，为受害者或其家人提供免费的笔译和口译服务。实施这一良好做法的可能方法包括：

- 引入官方登记和认证制度（非强制），在国家一级认证口译员和笔译员
- 与国际组织订立备忘录或类似安排，以便在受害者参与其他法域的刑事诉讼时为其提供口译和笔译服务
- 建立视频会议和其他技术工具，确保受害者在需要时可获得口译和笔译服务
- 在会员国负责当局之间制定合作做法，在跨境案件中共享笔译和口译服务资源和进行联络<sup>23</sup>

## 欧洲法律翻译协会

145. 欧洲法律翻译协会力求在与法律服务机构和法律专业人员的工作安排中促进合作和最佳做法。该协会也力求通过承认法律口译员和笔译员的专业地位，在培训和持续专业发展中交流信息和最佳做法，以及组织有关培训、研究和专业精神等问题的活动，提高法律口译和笔译的质量，从而推动欧洲联盟成员国的法律口译和笔译系统之间的司法合作和相互信任。

146. 由于国家刑事和程序模式与参与性制度之间有所不同，因此受害者参与刑事诉讼程序的国家实例各不相同。有关听取受害者意见的适用程序规则应被纳入国家刑事司法法律、政策和做法中，确保受害者能有效参与刑事司法体制。将受

<sup>22</sup>联合国毒品和犯罪问题办公室，《关于在涉及有组织犯罪的刑事程序中保护证人的良好做法》（2008 年，维也纳）。

<sup>23</sup>有关纳入和执行确立犯罪受害者权利、支持和保护最低限度标准的第 2012/29/EU 号指示的指导文件。

受害者的意见纳入刑事司法程序能促进受害者和大众对司法系统的信心。<sup>24</sup> 这一信心对于在国家和社会一级建立社会复原力和团结打击恐怖主义至关重要，而且能为更广泛的国家反恐怖主义战略提供支持，以期打击暴力极端主义和恐怖主义言论。

147. 在特别报告员的报告（A/HRC/20/14）中，特别报告员强烈建议当前没有可能让恐怖主义受害者或其至亲在刑事诉讼程序中发挥积极作用的国家（除了作为事实证人外）应严肃和尽快考虑制定体制，使其能有效参与。

148. 在一些普通法国家，包括澳大利亚、加拿大、新西兰、联合王国和美国，受害者不能作为刑事审判程序的一方进行直接干预，但他们有机会提交受害者影响报告，法院在判刑时将考虑其意见。

## 加拿大

149. 根据《加拿大刑法》，法院必须在对罪犯进行判决时考虑到受害者影响报告。受害者影响报告说明受害者所遭受的伤害或损失。报告的形式必须符合省议会中省督指定的受害者影响报告方案确立的程序。受害者影响报告一般遵循下列准则：

- 如果受害者希望在审判时宣读影响报告，即可允准其这样做。
- 在作出判决之前，法官必须询问受害者是否知晓其可以准备一份受害者影响报告。
- 可休庭，以允许受害者准备影响报告或向法院提交其他关于犯罪行为影响的证据。
- 在以精神错乱为由作出不负刑事责任的裁决之后，受害者影响报告应当获得法院和审查委员会的考虑。
- 对于被判处终身监禁的罪犯，在确定是否应当降低其假释资格的过程中，受害者既可以提供口头信息，也可以提供书面信息。<sup>25</sup>

150. 如果没有受害者影响报告，且如果受害者愿意，假释官可以进行社区评估。社区评估收集信息写成报告，协助监测罪犯进展情况。此外，受害者可随时向加拿大惩戒局或加拿大假释委员会提交与罪犯情况有关的书面材料。

---

<sup>24</sup>《良好做法马德里备忘录》，良好做法 14。

<sup>25</sup>《支持恐怖主义行为受害者的刑事司法对策》，第 158 段。

## 土耳其

151. 《土耳其刑事诉讼法》第 237 和 243 条对受害者参与司法诉讼和上诉程序作出了规定。为行使权利，受害者有权在法庭上对刑事案件进行干预。根据这些条款，犯罪受害者以及负责金钱赔偿的个人均有权在一审法院起诉期间的任何阶段对刑事案件进行干预，直到已作出判决，宣布其提出其请求为止。

152. 在提起刑事诉讼后，干预可通过向法院提出书面申请，或口头申请进行，并将口头请求记录在审判记录中。如果受害者在主审期间提出申诉，那么必须向其询问其是否希望干预诉讼。在听取检查官和被告人或其辩护律师的意见后，法官必须对干预请求进行评估。

## 美国

153. 美国在联邦和州一级的立法保障了受害者出席并参与刑事审判的权利。根据《犯罪受害者权利法》，受害者拥有“在涉及释放、辩诉、判决或任何假释程序的地方法院公开庭审程序中得到合理听审的权利”。<sup>26</sup> 在受害者人数较多的情况下，可以使用若干机制保障这一权利，包括采用投票方式决定谁将能发言、决定书面陈述和受害者代表。其他条款包括得到合理保护免遭被告侵犯的权利；获得公开庭审程序或假释程序的通知的权利；除非法院确定，如果受害者在诉讼程序中听到其他证词，其证词将会出现重大改变，否则不被排除在任何庭审之外的权利；在案件中与政府律师协商的合理权利；获得充分、及时赔偿的权利；毫无延误地获得法律程序的权利；以及获得公平和尊重受害者尊严及隐私待遇的权利。

## 联合王国

154. 2005 年 7 月 7 日的伦敦恐怖主义爆炸案造成 52 人死亡，另有多人受伤。随后，三人被指控（与在爆炸中死亡的四名引爆者一起）策划了爆炸。

155. 根据当时的法律，死者家属不在《聚焦受害者计划》所载“受害者”的定义范围内（他们被列入新的受害者定义范围）。然而，鉴于该案备受关注，对个人造成的损害巨大，当局决定将《聚焦受害者计划》的援助范围扩大至受影响的受害者和家属。因此，一旦确定家属，他们就被视同受害者。为他们指派了警方的家庭联络官，而皇家检控署的律师会见了受袭击影响家庭的代表。

<sup>26</sup>可查阅 [www.justice.gov/usao/resources/crime-victims-rights-ombudsman/victims-rights-act](http://www.justice.gov/usao/resources/crime-victims-rights-ombudsman/victims-rights-act)。

156. 这一案件突出了确定受害者及其家属的难处，特别考虑到这些创伤事件对第一响应单位（如警方和紧急服务单位）的影响。比如，根据《聚焦受害者计划》或新的指导方针，清理袭击现场者可能会受到长期影响，其受害者地位和权利需要引起决策者的注意。人们在承认没有处理这些人员之个人需求的正式机构的同时，认为有必要意识到他们的敏感问题。

157. 至于审判本身，没有目击证人被传唤出庭作证。他们的证据以陈述形式出示并为辩方接受。如果控方和辩方同意，刑事程序允许将书面陈述递交法庭宣读。因此没有必要考虑采取特别措施。

158. 在该案的审判中使用的关键举措之一是在另一个镇上开设了远程法庭，以便所有受害者及其家属能够出庭。该法庭在各方面均按正常法庭的标准设立，现场有一名法庭书记员（法律顾问）。审判被告的实际法庭提供现场视频和音频。设有多台监视器，以使所有人看到现场情况。法庭工作在密切监视中进行，确保远程法院看到的程序与受害者及其家属在实际法庭出庭看到的程序一样。家庭联络官也在现场。该举措使受害者及其家属能够看到实际法庭中发生的一切，并使其免受不必要的媒体关注。虽然经济成本较高，但鉴于案件性质，仍被认为是适当的。

159. 另一项举措是设立安全网站，目的是使无法在实际或虚拟法庭上出庭的人能够了解每日案情的进展及次日的计划。该网站对受害者及其家属设有保护密码。

160. 此外，皇家检控署的律师会见了一个名为“幸存者组织”的为灾难幸存者提供援助的非政府组织，并向其说明了皇家检控署的职责。还建立了一个系统，可以在要求出示可能令人难过的证据时提前通知受害者及其家属（例如一名受害者在被炸死之前走上地铁列车的最后视频剪辑）。实践证实，受害者及其家属在事件发生后就希望立即了解情况并在整个调查和审判期间一直如此。<sup>27</sup>

161. 在审问式诉讼制度中，通常允许受害者作为第三方参与调查或审判的各个阶段。这种做法在普通法制度中不太常见，在普通法制度中，起诉机构往往代表国家的利益，也间接代表受害者的利益（受害者没有单独代表）。

## 西班牙

162. 西班牙司法制度允许受犯罪行为影响者参与司法程序，请求、提出和进行刑事起诉和民事诉讼，寻求对被指控罪犯进行刑事定罪和对所遭受伤害的赔偿。此外，控方作为刑事诉讼中的受害者权益维护者坚持履行保护职能。《宪法》第124条第1款和12月30日关于《公诉人成文法》的第50/1981号法第1条和第3条第10款对此作了规定，重申了《刑事诉讼法》第773条第1款。除刑事诉讼以外，检察官还有义务提起民事诉讼，旨在对任何犯罪行为致使受害者遭受的损害提供适当赔偿。

163. 受害者可根据《刑事诉讼法》第101条成为刑事诉讼当事人。该条规定，所有西班牙公民均可依法提起刑事诉讼。这条规定在《宪法》第125条、《刑事诉讼法》第270条和1985年7月1日关于《司法权力成文法》的第6/1985号法律第19条第1款中得到核可。

164. 如果受害者不能作为刑事诉讼程序当事方直接干预，那么应当向其告知获得这些服务的权利。特别是处理受害者的工作人员应及时：

- 向受害者告知其法定权利
- 促进受害者与调查员和检察官会面
- 向受害者提供指控被告人罪名的副本
- 向受害者提供刑事司法体制的一般信息，以鼓励其作出合理期待。这些信息应包括刑事诉讼程序的阶段以及各阶段的一般耗时

165. 该程序应当清晰、透明，并且不应过于官僚，确保受害者能在没有律师代理的情况下提出复审申请。在是否提出复审不起诉决定的申请方面，受害者应能做出知情决定。财政资源缺乏不应成为受害者申请这一复审的障碍。

## 土耳其

166. 在土耳其，《刑事诉讼法》第233至243条对受害者权利做出了规定。根据第234条第5款，受害者有权通过法律规定的程序，对不起诉决定提出上诉。



167. 出于司法正义所需，法律援助应免费向受害者提供。为促进受害者获得免费法律协助，政府和国家或本地律师协会之间可以订立一份备忘录。

## 西班牙

168. 在西班牙，《承认和全面保护恐怖主义受害者法》规定，如果恐怖主义受害者能证明其没有诉讼资源，那么将有权得到免费代表，在所有行政程序和诉讼中由一名大律师和律师辩护。

## 阿尔及利亚

169. 在阿尔及利亚，1971年8月5日关于法律援助的第71-57号法律通过2009年2月25日第09-02号法得到了修正和增补，其第28条规定恐怖主义行为受害者自动获得法律援助。在这方面，恐怖主义行为受害者享有豁免权，不用支付律师、办事员、公证员等费用。免费法律援助的福利也提供给受害者的受抚养人。<sup>28</sup>

## 土耳其

170. 根据《土耳其刑事诉讼法》第234条，在涉及性侵犯和刑罚为五年以上监禁的犯罪案件中，如果受害者没有代表人，那么他们有权在调查和刑事诉讼程序期间，向律师协会申请指派一名律师作为其代表人。此外，如果受害者年龄不足18岁或患有残疾，而且没有代表人，那么受害者无需提出申请就能获配一名代表人。指派给受害者的律师具有作为一名辩护律师的所有权利、义务和责任。

171. 通过这一手段，被指派的律师将在调查和刑事诉讼程序期间协助受害者处理司法和法律问题、陪同和支持受害者作出陈述，并且根据《刑事诉讼法》规定的条件审查和调查文件。

172. 律师协会指派的律师的费用由从司法部预算发放的补贴承担。通过这样做，受害者就能免费得到律师代表。在司法诉讼之前应当向受害者告知其请求和得到律师代表的法定权利，而且这一点应被写入司法记录中。

## 意大利

173. 意大利的司法制度允许犯罪受害者参加诉讼程序，并且针对所遭受伤害提起民事诉讼，要求赔偿。受害者有权从司法机构得知诉讼程序特定阶段的相关信



息，并且在审判前参与证据收集工作。此外，如果他们决定提起民事诉讼，那么他们就有权自行提出证据（即独立于检察官），并且盘问被告人等其他当事方带上法庭的证人。

#### 良好做法

- 各国应以符合国际法和国家数据保护法的方式，制定尽早识别和登记并联系受害者的机制。
- 各国应确保对指控的恐怖主义行为展开及时、迅速和彻底的刑事调查，确保落实公共问责制。受害者应得到有关调查及其可能结果的准确且及时的信息。<sup>a</sup>
- 各国应确保受害者可迅速得知其获得司法救助的权利、可用的途径以及相关服务（如口译、法律咨询）。此类服务应为受害者免费提供。
- 各国应确保刑事诉讼程序，包括上诉，都快速开展。
- 各国应确保在刑事诉讼程序之前和期间与受害者取得联系，并向其提供最新的详细信息。<sup>b</sup>
- 受害者的安全是至关重要的。应在整个调查和起诉过程中评估受害者的安全风险，而且在必要时，各国应采取措施，在受害者参与刑事司法体制期间为其提供保护。
- 在受害者需要或希望出席法院审讯时，各国应采取措施，防止或减少受害者与被告及其亲属或支持者发生个人接触的风险。
- 必要时，各国应向受害者或其至亲提供免费的法院诉讼口译服务。
- 各国应确保依据国家法律，受害者拥有主动参与刑事诉讼程序的明确法定权利。这一权利可能是其各自拥有代表人，或检察官在法庭上充分考虑和代表其利益。
- 没有预想受害者直接参与的国家可以采取或考虑现行机制，使受害者在国家检察机关和法律制度中拥有代表性。<sup>c</sup>
- 各国应在其国家法律或刑事诉讼法中制定一项程序，使受害者有权要求复审不起诉决定。<sup>d</sup>
- 受害者或其至亲应当免费获得法律援助，以便利他们在法院程序中得到代理。

<sup>a</sup> 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员的报告（A/HRC/20/14），第 36 段。

<sup>b</sup> 《良好做法马德里备忘录》，良好做法 13。

<sup>c</sup> 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员的报告（A/HRC/20/14），第 38 和 39 段。

<sup>d</sup> 有关纳入和执行确立犯罪受害者权利、支持和保护最低限度标准的第 2012/29/EU 号指示的指导文件。

## 信息、个人隐私和处理媒体事务

### 导言

174. 从受害者角度来看，有关信息提供和利用的问题必须从受害者的知情权和个人隐私权的角度加以考虑。受害者获得信息权的重要性无论如何强调都不为过。这包括其获得关于调查和起诉其为受害者的刑事犯罪、受害者和其他类型支持服务（如医疗、咨询和经济补偿）以及行使其司法救助权的信息的权利。

175. 在任何情况下，相关政府机构都应当及时和准确地向受害者提供与其案件相关的调查和司法程序信息。这些信息最好使用非法律术语提供，而且在必要时，应当为受害者免费提供口译和笔译服务。

176. 此外，根据案件的具体情况，包括发生恐怖袭击后主流媒体和社交媒体网络对事件的关注和广泛报道程度，相关的调查和刑事诉讼程序以及受害者及其家属身份的披露都可能造成二次伤害。因此，当局应保持警惕，保护受害者的隐私权和保密权，特别是他们的身份和联系信息，以及有关其医疗、情绪或心理健康状态的较敏感信息。考虑到受害者的隐私权和尊重其家庭生活，应避免受害者受到媒体的无端侵扰。他们也应了解有关应对媒体的选择，而且在必要时得到媒体传播专业人员的支持。

### 印度尼西亚

177. 根据印度尼西亚法律制度，有关法律工作人员或当局应受害者要求会向其发送公函，通知他们有关事项。实际上，印度尼西亚国家警察已经应证人和（或）受害者请求，通过向其通报诉讼进展情况落实这项特权。证人和（或）受害者还有权在任何阶段（初步调查、调查、起诉、审判程序）查阅诉讼记录，而一般公众只能在审判期间获得信息。<sup>29</sup>

178. 实施这一良好做法的措施可以包括：

- 在公开文件中修改受害者的名称或姓名首字母

- 保护个人隐私信息，如出生日期、地址或其他识别资料
- 使用独立的非公开出口进出法院，避开媒体和避免被拍照
- 在法院内使用屏风，避免受害者与大众和被告人接触

## 美国

179. 美国司法部致力于确保联邦犯罪受害者在其案件经过刑事司法制度时得到公平待遇。为了向受害者提供案件诉讼的信息，司法部制定了受害者通知系统，根据受害者的选择，以信件、电子邮件、网站或电话的形式向其通知所有公开法院诉讼和主要案件活动。通知可以使用英语或西班牙语发出。

## 西班牙

180. 西班牙对受害者数据权利采取了体贴受害者的办法，重点是保护受害者的隐私，其中包含的法律措施包括：

- 将出于贬损、侮辱或耸人听闻的目的，使用恐怖主义受害者图像的媒体报道视为非法
- 负责确保音像媒体履行义务的机构承担实施适当措施的责任，保障恐怖主义受害者受到与宪法原则和价值一致的对待
- 实施停止、纠正行动或制裁
- 制定适用于恐怖主义受害者数据，涉及媒体在促进保护恐怖主义受害者和保障恐怖主义受害者图像安全方面的作用的原则

181. 媒体促进和实施更体贴受害者的办法的一个可能方式是将受害者敏感的话题纳入记者培训机构的基本课程，从而在这些机构中提高对受害者相关问题的认识和敏感度。此外，在这些机构中设立这一主题领域或受害者心理学领域的具体教席有助于提高对受害者相关问题的认识。

182. 这一良好做法的实施方式可以是确保媒体得到所有关于相关联络人、信息来源和受害者登记系统的可用信息，以及举行政府媒体会议、分发信息材料或开展宣传活动。

183. 为确保以协调的方式与媒体开展协作，各国应考虑在政府内设立一个媒体联络小组，为记者提供最新信息，并加强沟通渠道的流畅性。

184. 社交媒体有助于在线广泛传播任何图像或录像。通过这一渠道，恐怖袭击的图像，包括受害者的图像，可以在全球传播。关于社交媒体在处理私人 and 可能令人痛心的受害者或恐怖主义袭击图像时可能出现的风险方面，媒体可以在社区中发挥教育和提高认识的突出作用。

185. 参加受害者协会的受害者援助专业人员和（或）合格且经验丰富的人员应向受害者提供信息，告知其如何与记者划清界线。受害者支助服务和（或）协会应制定指导方针或咨询材料，以期在应对媒体时为受害者提供协助。受害者应了解与媒体互动的可能选择，例如通过一名家属发言人进行互动、媒体互动的影响以及如果愿意，拒绝与媒体接触的权利。在特别敏感的时刻，如纪念日或审判时，受害者支助专业人员应给予受害者更加敏感的关注，重点是维持或增强受害者及其家属的复原力和管理其期待。

186. 在应对媒体时，检察和调查机构应实施保护和保障受害者隐私的政策。这些机构应指定并授权具体人员向媒体通报恐怖主义行为相关的刑事调查或起诉情况。

187. 受害者应了解与媒体相关的自身权利，包括其有权选择是否向媒体作出陈述或接受媒体采访。他们应了解自身选择可能带来的后果，包括其陈述可能对调查造成的影响。应阻遏幼儿参与媒体采访，而且机构应与家长或监护人密切合作，代表儿童受害者的最大利益。

188. 在受害者同意向媒体发言时，他们应提前了解到其可以提出特定条件，在这些条件满足后才能同意接受采访，而且如果媒体不愿意或不同意这些条件，受害者可以退出任何采访。受害者可能提出的要求可以包括：

- 媒体签署一份文件，表明同意其中的任何条件
- 采访的时间和地点
- 提前获悉报道的角度
- 提前收到问题
- 媒体不披露采访地点并保护受害者身份，包括删除受害者的任何照片或采取措施隐藏其图像
- 不对其他家庭成员进行采访和（或）拍摄，包括儿童
- 采访由一名特定的记者进行
- 从广播或出版物中删除任何具有攻击性的照片或图像

189. 如果受害者选择向媒体发言，那么他们应为这一接触做好准备，并得到必要的支持。他们参与的任何采访都必须加以协调，以期保护其安全和隐私（如采访必须在中立环境进行，或其工作或居住地点必须得到模糊处理）。如果受害者不愿意在出席庭审时与媒体接触，那么应为其作出安排，让其使用其他独立入口。

190. 关于实施这一良好做法的措施，见第三部分第三节。

#### 良好做法

- 各国应确保受害者享有保护免遭媒体或大众不合理刺探其个人隐私的权利。
- 各国应为受害者提供救济，弥补媒体侵犯隐私权的行为，必要时实施停止、纠正行动或制裁。
- 各国应鼓励媒体采取自我监管措施，确保作出体贴受害者的报道（如行业与政府、民间社会和受害者支助专业人员协商制定的媒体指导方针或标准）。
- 各国应让媒体参与其他旨在提高对受害者脆弱性、需求和二次伤害潜在风险的认识的具体任务。
- 各国应确保受害者在应对媒体时获得信息。
- 各国应确保处理受害者或向受害者提供信息的官员接受关于体贴受害者的办法的具体培训。

## 归还、赔偿和经济补偿

### 导言

191. 大量国际、区域和多边文书都认识并认同为恐怖主义受害者制定及时、公平和有效的归还、赔偿和经济补偿的国家机制的必要性和重要性。例如，在特别报告员的报告（A/HRC/20/14）中，特别报告员建议政府应在其境内发生恐怖主义行为而造成死亡或严重伤害时，向恐怖主义受害者提供全面和有效的赔偿，包括归还、补偿、康复、赔偿和保证不再发生。向遭受伤害的受害者提供某种形式的经济归还或补偿，不仅有助于其恢复正常状态和重新融入社会，还能具有象征意义，在受害者努力找回正常生活感觉的同时重申其尊严。

192. 为恐怖主义受害者制定有效的国家经济补偿政府机制和法律制度的需求因国家而异。此外，政府向恐怖主义受害者提供全面补偿的能力也有所不同，因为



各国的经济和财政资源存在显著差异。因此，对于恐怖主义和相关受害情况严重，且向受害者提供国家资助财政补偿的经济和财政能力有限的国家而言，要向恐怖主义受害者提供财政或社会支助是很困难的。

193. 各国实施补偿计划的办法也各不相同。在很多国家，不法之徒有义务赔偿或补偿受害者所受到伤害，这一概念一直以来都是国内文化和（或）法律制度中密不可分的一部分。除了允许受害者对罪犯提起民事索偿的规定外，有些遵循民法传统的国家还立法承认犯罪受害者得到财政补偿和参与刑事诉讼程序的权利。

194. 有些国家通过先验建立的一种法律机制提供补偿，而有些国家则以专案解决办法调整针对每个案件的对策。所提供的补偿金额以及受害者寻求补偿的适当时机存在巨大差异。有些体系可能提供几乎即时的援助，无需考虑刑事诉讼的情况，而在其他一些体系中，只有最终作出司法裁决时，补偿才会发生。但在实践中，使用诉讼往往包含着费时和成本高昂的程序，而且不保证成功或复原。在不能确定或找到犯罪者（如自杀炸弹手已死）的案件中，或难以确定参与策划或支助恐怖主义行为的案件中，尤其可能产生障碍。因此，各国应当允许补偿——至少在在一定程度上——独立于刑事或民事诉讼结果。

195. 无论采取何种办法，对许多政府而言，为恐怖主义受害者提供及时、公平和合理的补偿仍然是一项重大挑战。在有效的国家反恐怖主义框架中，这一方面的重要性不应被低估，不论是在为恐怖主义受害者赋权并支持其重新回到正常生活方面，还是传递社会团结和声援受害者的强烈和象征性信息方面，都是如此。

## 印度尼西亚

196. 关于保护证人和受害者的第 13/2006 号法律涉及对犯罪证人和受害者的补偿、赔偿和援助问题，包括了恐怖主义案件的情况。为了该法的目的，补偿是由于罪犯无力履行其赔偿责任而由国家提供的一种补偿金。赔偿是罪犯或第三方以返还财产、支付损失或痛苦补偿，或偿付某些费用的方式向受害者或其家属提供的赔偿金。

197. 此外，2008 年第 44 号政府法规规定，证人和（或）受害者有权获得医疗支助和社会心理康复支持。在实践中，印度尼西亚政府通过卫生部



为恐怖袭击受害者提供免费医疗和社会心理康复，只要治疗发生在印度尼西亚。

## 印度

198. 印度的《刑事诉讼法》在 2009 年经过修正，包含了一个受害者补偿计划，规定了各邦政府应与中央政府合作制定资金提供计划，以期向遭受犯罪导致的损失或伤害，且需要复原的受害者或其抚养人提供补偿。在法院作出补偿建议时，地区或国家法律服务机构将根据计划决定给予补偿的数额。

199. 除了财政援助以外，长久无法工作的人员和被杀害受害者的家属都有权得到地区保健协会根据《国家农村健康计划》提供的医疗卡。医疗卡持有者有权为暴力造成的伤害和所有其他重大疾病得到免费医疗服务。

## 土耳其

200. 土耳其的《因恐怖主义和反恐怖主义斗争而导致的伤害补偿法》规定，必须对因恐怖主义行为造成的损失和伤害进行补偿。公共机构必须在其劳动力队伍中分配至少 2% 的人员负责处理恐怖主义受害者、受伤的安全官员及其直系亲属，以及被恐怖主义行为杀害的安全官员的直系亲属。所有公共机构必须每年两次向国家人事部提交分配给恐怖主义受害者、安全官员及其直系亲属的空缺职位，国家人事部负责在具体省份根据受害者的偏好，为其指定职位。

## 摩洛哥

201. 摩洛哥的法律条款保留了受害者在判决前的权利，例如由检察官（《刑事诉讼法》第 40 和 49 条）、法官（第 106 条）或法院（第 366 条）在判决前将被没收资产归还其所有者的权利。

## 意大利

202. 在意大利，根据 1990 年 10 月 20 日第 302 号法和 2004 年 8 月 3 日第 206 号法，恐怖主义受害者或其至亲可以向国家申请补偿，这些法律规定为恐怖主义行为受害者遭受的人身伤害产生的损害提供赔偿，无论犯罪者是否已被查出或起诉。国家应向恐怖主义受害者提供最多 200,000 欧元的补偿金，以及每月

1,033 欧元的特殊生活补贴。所有补偿金均为免税。恐怖主义行为受害者或被杀害受害者的至亲也有权从公共社会服务得到心理支持，以及从国家保健服务获得所有类型的免费医疗。此外，国家应在民事、行政和刑事诉讼中为受害者提供司法辩护。

## 加拿大

203. 《加拿大刑法》的受害者附加罚款是一种在判决时自动对罪犯实行的额外处罚，除非被告以过度困难为由成功寻求豁免。附加罚款由省和地区政府收取，用于资助向其管辖范围内的犯罪受害者提供的各种方案、服务和援助。

204. 《刑法》第 718 条规定，判决的根本宗旨是配合犯罪预防举措，促进对法律的尊重并通过实施公正制裁维护公正、和平、安全的社会。这种制裁的目的包括：为对受害者或社会造成的损害提供赔偿；促进罪犯的责任感和对受害者和社会造成损害的承认。

## 法国

205. 在法国，法律规定恐怖主义行为受害者可以从一项名为“恐怖行为和其他罪行受害者保障基金”的特别基金申请补偿。该保障基金根据 1986 年 9 月 9 日关于打击恐怖主义和国家安全袭击的第 86-1020 号法设立，目的是为恐怖主义行为受害者遭受的人身伤害产生的损害提供充分赔偿，该法自 1990 年起还涵盖了其他犯罪的受害者。无论是否存在任何刑事程序或罪犯的查明、起诉或潜在偿付能力如何，该保障基金都将提供赔偿。该保障基金根据检察官提交的证据以及索赔者提供的信息评估赔偿要求。如果确信可以支付赔偿，那么将根据所遭受的损失支付一笔初步预付款。其余赔偿将在从受害者或其代表人处收到损害证明之日起三个月内提供。

206. 该保障基金被视为一个法人实体，由一个理事会管理，理事会的主席由一名法国司法部门的成员担任，包含来自受害者协会、相关政府部门和保险行业的代表。

207. 该保障基金的资金通过财产保险合同扣款或征款提供（目前大约每份保单 3 欧元），并包括来自被判犯有恐怖主义罪行者被判处的经济及财产制裁的收入。

46 该保障基金代位取得受害者向损害或伤害责任人索赔的权利。

## 摩洛哥

208. 在摩洛哥，由恐怖主义相关犯罪造成伤害的索赔裁决可以通过两个法律渠道展开，首先是友好解决，其次是特别赠金。

209. 所使用的司法渠道取决于索赔的法律依据。如果是基于犯罪者的过失，那么案件将由行政法庭确定为民事事项。这一办法的基础概念是国家，包括其公职人员，有管理公共服务和在发生灾难时坚持国家团结原则的基本责任。

210. 根据 1953 年 3 月 2 日皇家法令第四条，在得到诉讼委员会的同意和订立协议后，司法人员可以作出让步，友好清偿恐怖主义受害者索赔将在受益者发出解除赔偿书后支付。这一方法在 2011 年已用于补偿马拉喀什袭击案的受害者。

211. 特别赠金办法在 2002 年用于卡萨布兰卡爆炸案的受害者，2003 年 9 月 11 日颁布的皇家法令规定向每名受害者的受益者发放一笔全额为 500,000 摩洛哥迪拉姆（50,000 欧元）的一次性赠款。

212. 若干国家实施了非由纳税人直接供资的全国恐怖主义受害者补偿计划。

## 美国

213. 美国政府设立了犯罪受害者基金，资金来源是向已判罪联邦罪犯征收的罚款和特别摊款。该基金并非由纳税人直接供资。该基金用于支助受害者援助和赔偿计划，其中包括可用于资助大规模暴力和恐怖主义受害者方案的反恐主义应急基金。

214. 尽管未与刑事司法程序直接相关，但现有商业保险单的现行限制或排除条款限制了个人就由恐怖主义行为造成的死亡、受伤或伤害自我投保，从而减少对公共资金或法院下令赔偿的依赖的能力。

215. 在特别报告员的报告（A/HRC/20/14）中，特别报告员强调指出保险公司销售或营销那些明确不对恐怖主义行为所致损失或伤害承保的保险单的商业做法。他认为这些排除条款不利于扩大恐怖主义受害者赔偿的财政基础，并且建议各国考虑在国家法律中禁止这一做法。某些补偿模式还参考本国的保险制度。这一方法可以减少恐怖主义受害者对国家资助补偿计划的依赖。在考虑可能的备选

方案时，决策者必须牢记平等对待所有有资格获得财政补偿的受害者的必要性，不论其个人情况如何。

216. 关于恐怖主义行为受害者的赔偿，不同国家制度之间的差异可导致歧视性待遇，例如同一案不同国籍的受害者待遇不同。无论受害者个人情况如何都一视同仁平等对待，不仅是改善对受害者的一般支持和提高其权利的一种手段，也是一种反恐声明。有些国家允许外国人获得赔偿，只要他们在事件发生时在这些国家的管辖范围内合法停留即可。同样，各国可以制定一些能防止向受害者重复付款的计划（即受害者有资格从袭击发生国和其国籍国获得赔偿的情况）。

217. 为了向受害者提供平等待遇和权利，必须由合格且经验丰富的评估员开展个体评估，在考虑到受害者及其家属、至亲的个人情况下，根据恐怖主义行为所致伤害、死亡或损失情况，确定合适的财政赔偿数额。

## 加拿大

218. 在加拿大，各省和地区主要负责为犯罪受害者提供方案和服务，包括补偿。各省区的方案侧重于犯罪的发生地，因此，援助并不只限于对加拿大人或特定省的居民。在加拿大实施的恐怖行为，如果被确定是在某省或领土内实施的犯罪行为，则其受害者有资格获得现有省或领土方案提供的补偿。

## 西班牙

219. 在西班牙，2011年9月22日关于承认和全面保护恐怖主义受害者的第29/2011号法巩固和统一了此前的立法，包括12月11日关于支助和援助暴力犯罪和侵犯性自由罪受害者的第35/1995号法。第35/1995号法建立了一个受害者援助办事处，旨在确保向受害者提供全面援助。该法引入了对在国外遭受损害的恐怖主义受害者的赔偿作为特殊援助。该法第四编确立了一系列称为“社会保护制度”的措施，旨在解决恐怖主义行为受害者一生可能出现的所有类型的需求。根据该法，赔偿无需取决于定罪结果、被定罪者的偿付能力或执行程序。

### 良好做法

- 各国应确保受害者有权获得及时、公平的归还、赔偿和补偿。
- 各国应确保在刑事定罪后，法官根据法定义务下令提交被告人的财力报告，并且有权下令对受害者提供赔偿或归还。
- 各国应确保金融情报单位和调查员经过培训，了解调查、追查和向法官提交有关被告人财力和作出赔偿或补偿能力的报告的必要性。
- 各国应考虑向受害者提供各种形式的间接财政援助(如免费或得到资助的教育、医疗或住房援助；就业培训和机会；以及税收减免)。
- 各国应考虑设立国家受害者基金，资金来源是根据法律条款，从已被判定犯有恐怖主义相关严重犯罪的人员处没收的资产，或是从已被判定对资助恐怖活动负有民事责任的法律实体处限制和充公的资产。
- 各国应考虑通过其他方法为恐怖主义受害者公共管理基金筹资(如人寿保险单征款或在刑事定罪判刑时，由法院评估或判处的罚款)。
- 各国应考虑禁止销售或营销不对恐怖主义行为承保的人寿保险单。
- 各国应确保受害者以补偿计划受益者的身份，按照其遭受的伤害，得到平等待遇，不论其个人情况和国籍。





## 四. 受害者协会和民间社会的作用

### 导言

220. 公认，为了向恐怖主义受害者提供有效支持，各国政府必须采取政府全体参与的全盘包容办法，包括与代表受害者的民间社会团体合作。许多意在支持受害者的国际或多边举措都强调民间社会和非政府组织可以在支持受害者方面发挥的重要作用。<sup>30</sup>

221. 受害者协会可以发挥许多作用，包括为受害者的权利而宣传和游说。它们在采用公共机构通常无法采用的方式向恐怖主义受害者提供信息的支持方面也常常发挥重大作用。尽管受害者协会的目的随着时间推移而发展、变化，但它们通常主要侧重在紧接恐怖主义事件发生时期内为受害者提供信息和实际支持。在许多情况下，正是这种作用导致成立这类的组织和协会。

222. 就短期而言，受害者协会或努力支持恐怖主义受害者的非政府组织的主要目的，是提供心理、情感、经济和法律支持。然而，它们也可以在与国家当局、政府以及区域和国际组织或机构往来方面充当感同身受的协调人或者发挥宣传作用。受害者协会的活动可以由专业人员有偿或者更常见地是自愿开展。对恐怖主义受害者的恢复和治疗来说，重要的是他们感受到了团结、支持和保护感。受害者协会通常可以在紧接袭击之后时期为受害者提供这种支持，促进与协会会员中的其他受害者接触，其中许多人都会有类似的个人经历。

223. 从中期和长期来看，受害者协会的目的常常演变为在区域、国家和国际层面积极开展游说或宣传的角色，让主流媒体和社交媒体网络都参与进来。各国政

---

<sup>30</sup>《良好做法马德里备忘录》、为犯罪受害者的权利、支持和保护制定了最低限度标准的第 2012/29/EU 号指示及反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员的报告 (A/HRC/20/14)。

府应当倾听并积极回应代表受害者利益的团体所表达的看法，它们可能更好地影响并丰富制订处理恐怖主义影响的公共政策、立法和对策过程。

224. 通常，受害者协会和团体都参与提高公众认识项目，重点是打击导致恐怖主义行为的暴力极端主义。受害者协会的不同作用和目的可能常常重叠，具体要看它们代表的受害者的恢复和治疗过程所处的阶段。例如，通过为恐怖主义受害者提供倾诉个人遭遇的安全渠道，受害者协会在治疗过程中支持受害者，同时也在打击导致恐怖主义行为的暴力极端主义方面发挥积极作用。

225. 特别报告员在其报告（A/HRC/20/14）中强调，恐怖主义受害者有权创立协会或任何其他类型的组织，以代表其利益和（或）支持其成员。同样，《全球反恐论坛恐怖主义受害者行动计划》承认非政府组织和民间社会可以在这个重要领域发挥的作用。

226. 参与受害者协会的人员应当获得不断培训，有交流国家良好做法、差距及替代战略与方式的论坛。代表恐怖主义受害者的受害者团体或协会应当予以促进，在恐怖主义猖獗或者缺乏公共资源为受害者提供适当专业支持的国家或区域更应当予以促进。

227. 各国应当考虑确定和任命一个主要协调人或联络人，负责与受害者协会或非政府组织往来，以增进政府与有关组织之间的沟通交流。在制订有关受害者和受害者协会的立法之前，应当征求有关民间社会行为者的意见，在决策过程中应当考虑他们对受害者相关问题的看法。

228. 提供这种支持的办法可以是设立和开办国家或国际补助或补贴，与经验丰富的受害者协会或相关非政府组织订立服务合同或签署谅解备忘录。

## 西班牙

229. 西班牙政府根据第 29/2011 号法，宣扬并承认受害者协会的作用和重要性，在第 64 和 65 条中强调指出，恐怖主义受害者协会和基金会有助于增进受害者的团结，维护受害者的利益，改善他们的状况，提高反对恐怖主义的社会认识，保存受害者的记忆。因此，受害者协会的活动得到了社会承认，使政府机构能够促

进创立和维持这些协会。该法承认恐怖主义受害者协会和基金会是受害者的代表；其第 65 条规定，国家行政部门应当发放补贴给代表和维护恐怖主义受害者利益的协会、基金会及非政府组织。

## 加拿大

230. 加拿大各地有许多拥护和支持犯罪受害者的非政府组织。许多非政府组织已经代表恐怖主义行为受害者做了大量工作，例如，加拿大反恐联盟由加拿大的恐怖主义受害者、反恐专业人士和致力于推进加拿大反恐政策的其他个人组成。这个无党派宣传机构自 2004 年以来一直很活跃，参与了关于恐怖主义和国家安全的全国对话。

231. 在加拿大，非政府组织可以向联邦政府申请项目资助，以便开展研究和磋商，或者在存在空白的领域为犯罪受害者创建新的服务。例如，受害者基金，由司法部受害者问题政策中心管理，为一些项目提供了赠款和捐款，以鼓励发展新方法，促进司法救助，提高服务提供者的能力，促进转介网络的建立和（或）增强向犯罪受害人及其家属提供服务的意识。这种资金使得非政府组织能够进行研究和磋商，以推进其与犯罪受害人有关的目标。致力于特别涉及恐怖主义行为受害者事务的非政府组织可以向联邦政府，也可以向省政府或领土政府申请这种资金。

232. 受害者的支助人和联络人与受害者协会之间应当定期协商，最好在协会总部开展协商，着重改进协调，避免资源和程序重叠，以利于加深了解各自的角色，增进协调与合作。政府机关应当促进与受害者协会定期举行通报或会议，并提高对涉及受害者的新法律、新政策或新服务的认识。

## 法国

233. 有几个国家，包括法国，允许受害者协会积极参与刑事诉讼。根据法国的《刑事诉讼法》第 2 条至第 9 条，“任何在犯罪发生当日注册至少满 5 年并通过其章程提出援助犯罪受害者的协会都可以行使民事当事人享有与第 706-16 条范围内的犯罪有关的权利。其中，诉讼由公诉人或受伤害方提起。”

234. 协会作为民事当事方代表受害者介入的权利是应法国受害者协会——恐怖主义受害者援助协会的暴力受害者援助协会请求启动的。它包括在涉及与恐怖主义有关的罪行（包括谋杀、谋杀未遂以及协助、教唆和资助）的所有诉讼程序中以及在涉及与恐怖主义网络等恐怖主义行为有联系的犯罪组织罪行的诉讼程序中

获得民事当事人资格的权利。通过将受害人按同一律师进行分类，恐怖主义受害者援助协会的暴力受害者援助协会已经：

- 让受害者更容易获取关于诉讼过程状况的信息
- 促进与法官的关系
- 帮助受害者成为所有相关行政程序的民事当事人（如集中汇总法律援助的申请）
- 在审判前和审判期间组织信息通报会。

235. 该协会还向受害人提供一般执业律师和包括心理学家在内的专家网络。<sup>31</sup>

236. 在各国政府、国际组织和媒体的支持下，指定纪念恐怖主义受害者的国家日或国际日，帮助提高社会对恐怖主义影响的认识。恐怖主义袭击周年应当特别小心、特别敏感的时期，在这类困难的时候援助受害者，要采取多为受害者着想的办法。

## 欧洲联盟

237. 自2004年以来，3月11日成了纪念欧洲联盟内恐怖主义受害者欧洲日，举行纪念活动，该活动由欧洲联盟委员会主办，欧洲联盟各地众多受害者协会参加。

238. 在西班牙，6月27日依法定为恐怖主义受害者纪念和致敬日，由众议院主持，西班牙恐怖主义受害者协会参加。在法国，2015年1月巴黎袭击发生之后，法国国民议会立即主办全国致敬，以纪念所有受害者及其家人。此外，还有庞大人群公开集会，以示团结一心，抗击恐怖主义。

### 良好做法

- 各国应当与民间社会组织，包括与承认且活跃的非政府组织，密切合作，特别是在决策倡议、信息和提高认识运动，研究与教育方案以及培训方面，还有监测和评价支持和保护恐怖主义受害者的措施的影响方面。

- 各国应当在刑事司法系统内促进和支持向恐怖主义受害者提供支持的民间社会和非政府组织。
- 为了增加透明度，各国应当审查向支持受害者的非政府组织发放补助的依据和实施情况，以便监测和评价所提供支持的技术性质，增进政府与非政府行为者之间的双向合作、协调与沟通。
- 各国应当鼓励政府机构与合适的民间社会和非政府组织协调，以便更好地协调和提供支持恐怖主义受害者的司法相关服务。
- 各国应当支持受害者协会和民间社会的行动，以突出恐怖主义的人类代价，例如举办公开展览。





## 五. 国际合作

### 导言

239. 由于恐怖主义具有跨国性质，越来越复杂，现代交通形式也增加了全球流动性，一国公民与另一国境内实施的恐怖主义行为关系不大，却成了其受害者，这种可能越来越大（例如，一个观光游客在另一个国家遭受恐怖主义行为伤害）。

240. 尽管国际社会为加强国际合作以调查和起诉跨国有组织犯罪和恐怖主义做出相当大努力，但涉及国际合作的多数国际、区域和双边文书目前都特别着重促进成功调查犯罪和起诉罪犯的措施，而不是满足受害者的特殊人权和需要的措施。尽管此类文书完全符合受害者的人权和利益，确保以法惩治对受害者实施的犯罪，并从这个意义上讲就是支持受害者，但主要重心仍然是把被指控的罪犯绳之以法，而不是为受害者提供支持和援助。

241. 然而，有迹象表明，更加以受害者为中心的方法正在逐步纳入刑事调查和起诉的国际合作中。在欧洲，比如，可以发现欧洲联盟和欧洲委员会的规范框架多次明确提到受害者的权利和需要。第 2012/29/EU 号指示涉及合作与恐怖主义受害者服务协调，其第 26 条规定：

“1. 成员国应采取适当行动，促进成员国之间的合作，以改善受害者享受本指示和国内法规定的权利。此类合作的目的至少应是：

- (a) 交流最佳做法；
- (b) 在个案中进行协商；
- (c) 援助致力直接涉及受害者权利事宜的欧洲网络。

“2. 成员国应采取适当行动，包括通过因特网，目的是提高对本指示所述权利的认识，降低伤害风险，尽量减少犯罪的负面影响，尽量降低二次和重复

伤害风险、恐吓风险和报复风险，特别是要以儿童、性别暴力受害者及亲密关系暴力受害者等风险群体为目标。此类行动包括宣传和认识运动以及研究与教育方案，在适当情况下要与有关民间社会组织及其他利益攸关方合作。”

242. 同样，欧洲委员会《保护恐怖主义行为受害者准则》关于继续援助的第三条规定：

“1. 国家应当为恐怖主义行为受害者提供连续不断的适当医疗、心理、社会及物质援助。

“2. 如果受害者通常不居住在恐怖主义行为发生地国的领土上，则该国应与居住国合作，确保受害者得到此类援助。”

243. 最后，部长委员会向成员国提出的关于援助犯罪受害者的第 Rec (2006) 8 号建议关于国际合作的第 15 条规定：

“拟订国家对策

“15.1. 各国应当合作拟订打击跨国犯罪的有效协调对策。它们应当确保有全面的对策可供受害者利用，服务部门合作提供援助。

“与居住国协作

“15.2. 如果受害者通常不居住在恐怖主义行为发生地国，该国和居住国应当合作为受害者提供保护，并在举报犯罪和司法程序中援助受害者。”

244. 由于越来越着重犯罪（包括与恐怖主义有关的犯罪）受害者的状况和权利，可以预见，更以受害者为中心的方法会随着时间的推移而发展，并且更加充分、具体地纳入涉及刑事案件国际法律合作的文书中。此类发展符合《联合国全球反恐战略》，因为该战略呼吁各会员国考虑推出国家援助系统，促进满足恐怖主义受害者及其家属的需要，帮助他们恢复正常生活（支柱一），强调必须促进和保护恐怖主义行为受害者的权利（支柱四）。

245. 同样，特别报告员在其报告（A/HRC/20/14）中建议，各国通过一项宣示和保护恐怖主义受害人的权利的规范框架，采取有效国际行动保护他们。此类国

际框架在刑事调查与起诉（包括涉及国际合作的方方面面）中明确承认恐怖主义受害者的权利和利益，其拟订和通过可能会促进不同国家当局之间在提供更好的刑事司法对策以支持受害者方面开展国际合作与协调。

246. 在国际、多边或双边法律合作文书没有明确承认受害者权利的情况下，不同国家的执法和检察机关可以利用某种创新而灵活的思维与善意，彼此合作，为恐怖主义受害者，包括身为外国国民的恐怖主义受害者，提供更好的结果。例如，可以提供资金便利外国受害者行使会见检察官及跟踪、出席或参加（如果他们想）法院程序的权利。不过，这么做时，当局必须当心不要无意之间把受害者（可能来自不同国家）分成不同等级或类别，接受不同水平的援助或支持。

247. 在这种情况下，注意到了意在支持恐怖主义受害者的私营组织、基金会、慈善机构和非政府组织可以发挥的作用。此类团体和组织在许多国家开办，并且在长时期内已经发展出了国际协会、联合会及网络，在许多国家可以充当分享良好做法和加强支持恐怖主义受害者国家框架的平台。有了政府和国际组织的支持和参与，它们也可以充当支持恐怖主义受害者国际合作的非正式、灵活和专门渠道。再者，在更广泛的层面上，此类协会可协助查明和评估国家、区域或国际办法以及法律、政策和机构能力存在的空白，还可以在世界各地协助查明和实施保护和支恐怖主义受害者的良好做法和规范标准。

248. 在这方面，《全球反恐怖主义论坛恐怖主义受害者行动计划》特别注意到受害者协会的作用，鼓励其成员和其他国家考虑酌情援助，可能的话也从财政方面支持成立此类组织，促进它们的倡议。而且，《行动计划》还强调各国政府与非政府组织、非政府组织网络、受害者团体及第一响应单位之间互相联网，打造伙伴关系，非常重要。

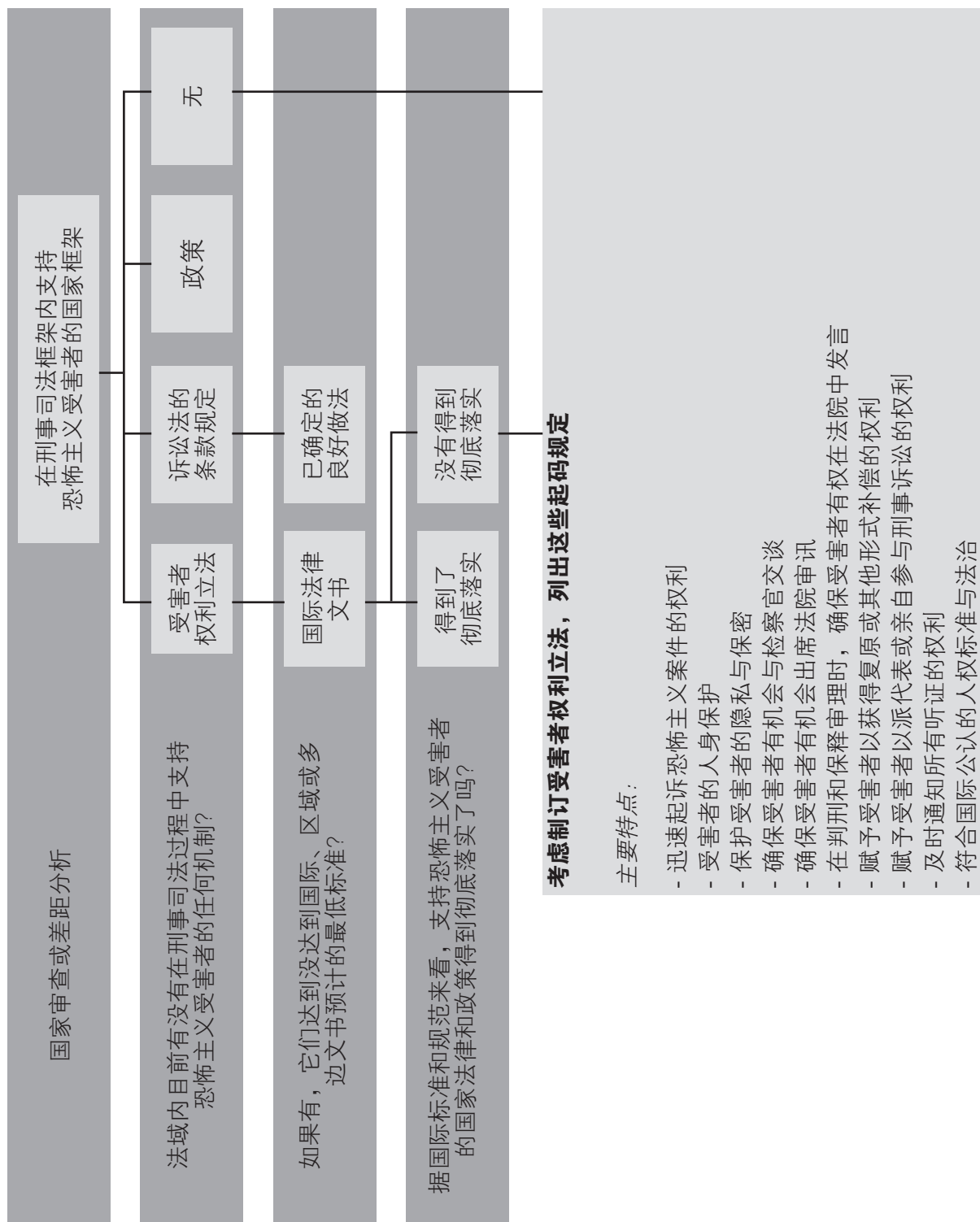
#### 良好做法

- 各国应当出台措施，确保身为外国国民的恐怖主义受害者拥有与当地国民同样的获得援助与支持的权利，并可以获得所有相关支持服务。

**良好做法（续）**

- 在为国际合作请求提供便利之时，各国在刑事司法框架内应当适当注意恐怖主义受害者，包括身为外国国民的恐怖主义受害者的状况、作用和权利。
- 各国应当确保其大使馆、领事馆及其他外交站点能够向可能在外国成为恐怖主义受害者的本国国民提供有效的援助和支持，并且有能力与政府和私营部门的主要对口机构和行为者合作。

# 附件一. 制定以受害者为中心的刑事司法对策的流程图







## 附件二． 援助受害者的国际、区域和多边文书与安排

下列文件和立法对考虑在刑事司法框架内支持恐怖主义受害者的良好做法很重要：

(a) 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员 2012 年报告 (A/HRC/20/14) 所载保证恐怖主义受害者的人权的框架原则 ( 查明可登录 [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-14\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-14_en.pdf) ) ；

(b) 《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》( 查阅可登录 [www.thegctf.org/documents/10162/72352/13Sep19\\_Madrid+Memorandum.pdf](http://www.thegctf.org/documents/10162/72352/13Sep19_Madrid+Memorandum.pdf) ) ；

(c) 《保护恐怖行为受害者准则》( 由欧洲委员会部长委员会 2005 年 3 月 2 日在第 917 届部长代表会议上通过 ) ( 查阅可登录 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=829533> ) ；

(d) 欧洲议会和理事会 2012 年 10 月 25 日第 2012/29/EU 号指示，确立了犯罪受害者权利、支持和保护最低限度标准，替代了理事会第 2001/220/JHA 号框架决定 ( 查阅可登录 [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance\\_victims\\_rights\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf) ) 。



## 附件三 . 撰稿人名单

印度

Ashok Warriar

印度尼西亚

Lili Pintauli

Teguh Soedarsono

意大利

Francesco Testa

摩洛哥

Kamal Arifi

Hamza Es Said

巴基斯坦

Shakaib Rafique

大韩民国

Dahye Chang

俄罗斯联邦

Irina Silkina

西班牙

Silvia Miralles Ortega

土耳其

Halit Haki Barut

美国

Heather Cartwright

Sheila Phillips

## 国际和区域组织

### 恐怖主义受害者协会国际联合会

Guillaume Denoix de Saint Marc

### 欧洲安全与合作组织

Mehdi Knani

Fraser Hirst

### 欧洲委员会

Childerik Schaapveld

Ivan Koedjikov

Lily Cook

## 联合国

### 联合国毒品和犯罪问题办公室

Trevor Michael Rajah

Dolgor Solongo

Philip Divett

Anna Giudice Saget

Maria Lozano Alia

Arianna Lepore

Arturo Laurent

Joaquin Zuckerberg

### 反恐怖主义委员会执行局

Javier Martínez

### 反恐执行工作队

Denise Lifton

毒品和犯罪问题办公室谨向 Laura Adal（个人承包商）及 Annelies Pauwels 与 Yuliya Hauff（实习生）表示真诚感谢，他们为本出版物编写做出了贡献。





# UNODC

联合国毒品和犯罪问题办公室

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria  
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)