



## 人权理事会

### 第三十一届会议

#### 议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员的 报告\*

### 秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员本·埃默森根据理事会第 22/8 号和第 29/9 号决议提交的年度报告。本报告是现任任务负责人提交理事会的第五次年度报告。特别报告员在报告各专题部分中论述防止和打击暴力极端主义背景下的人权问题。

\* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



# 反恐中注意促进与保护人权和基本自由问题特别报告员的报告

## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 特别报告员的活动 .....	3
三. 防止和打击暴力极端主义：人权层面的评估 .....	3
A. 语义和概念上的难题 .....	5
B. 防止和打击暴力极端主义的国际政策框架对人权的影响 .....	8
C. 防止和打击暴力极端主义的措施对人权的影响 .....	13
D. 助长暴力极端主义的条件 .....	18
E. 暴力极端主义与性别问题 .....	19
四. 结论和建议 .....	20

## 一. 引言

1. 本报告<sup>1</sup> 根据人权理事会第 22/8 号和第 29/9 号决议提交理事会。特别报告员在第二部分中列述 2015 年 6 月至 12 月开展的主要活动，在第三部分，特别报告员重点论述秘书长提出《防止暴力极端主义行动计划》之后，防止和打击暴力极端主义行动背景下的人权问题(A/70/674)。

## 二. 特别报告员的活动

2. 特别报告员向人权理事会提交上次报告(A/HRC/29/51)以来参加了下列活动。
3. 2015 年 9 月 22 日，特别报告员在华沙举行的欧洲安全与合作组织(欧安组织)2015 年“人的方面问题执行会议”期间出席了有关人权维护者问题的会外活动。
4. 2015 年 10 月 26 日，特别报告员向大会提交了关于反恐立法和其他措施对民间社会的不利影响的报告(A/70/371)，并就报告与大会进行了互动对话。
5. 2016 年 2 月 8 日，特别报告员参加了人权观察社、国际人权联盟、大赦国际和人权联盟在巴黎举办的“反恐与人权研讨会：评估反恐法律及程序对法国社会和公民自由的影响”。
6. 2016 年 2 月 11 日，特别报告员通过视频参加了由反恐执行工作队支持和突出恐怖主义受害者工作组指导、由联合国反恐中心在纽约举办的“促进和保护恐怖主义受害者的人权”大会。
7. 特别报告员继续对个人和组织发来的函件、表示的关切和提出的指称采取行动。他继续与政府开展对话，包括发出正式访问请求。他感到遗憾的是，虽已发出长期请求，但本报告所述期间未收到邀请。

## 三. 防止和打击暴力极端主义：人权层面的评估

8. 秘书长 2016 年 1 月 7 日发表了《防止暴力极端主义行动计划》；大会 2016 年 1 月 15 日审议了该计划。这份重要文件在大会通过《联合国全球反恐战略》<sup>2</sup> 十年后方才发表，为国家、区域和国际行动提出了 70 多项综合建议。秘书长在行动计划中承认，凭借侧重安保的反恐措施应对暴力极端主义，不足以防止新的、更加凶恶的暴力极端主义团体的出现。秘书长以预防措施为重，依据的是他 2014 年 9 月在关于外国恐怖主义战斗人员的安全理事会峰会上所作评论。他在

<sup>1</sup> 特别报告员感谢高级法律顾问 Anne Charbord 和法律顾问 Jessica Jones 协助编写本报告。

<sup>2</sup> 第 60/288 号决议，附件。

评论中指出，在不安全、不公正、脆弱和领导不力的环境下生长的暴力极端主义带来的恐怖主义威胁的性质有巨大演变。他强调，有效的应对措施必须重在消除令暴力极端主义组织有机会生根的根本条件，为此应提供教育、就业和融入机会，同时促生对人权的尊重、法治和善治。<sup>3</sup> 2016年1月，联合国人权事务高级专员指出，2016年人权方面核心挑战是确保政府在暴力极端主义和极端主义思维抬头的情况下仍继续支持人权议程。重要的是，他指出，更多地使用任何镇压方针都将强化极端主义意识形态的说辞，效果适得其反。<sup>4</sup> 秘书长应对暴力极端主义的方针和高级专员的评论都囊括了本报告中一些复杂的核心问题。

9. 一味注重安保的反恐手段显然存在缺陷，<sup>5</sup> 国际社会于是转向以消除助长暴力极端主义的深层原因为目标的措施。这并非全新方针，<sup>6</sup> 但最近国际、区域和国家层面普遍出现的举措说明，这一问题在全球议程上日益重要。除联合国主导的政策工作外，一些重要实例包括：2015年2月举行了白宫打击暴力极端主义首脑会议<sup>7</sup>；2015年9月为审查打击伊拉克和黎凡特伊斯兰国的进度举行了会议<sup>8</sup>；设立了“国际反恐和反暴力极端主义能力建设资料交换所机制”，<sup>9</sup> 同时联合国开发计划署也开展了多个反极端主义项目。<sup>10</sup> 区域上，欧安组织2015年12月通过了关于防止和打击暴力极端主义的部长级宣言，<sup>11</sup> 并就该议题启动了主题标签为#UnitedCVE 的宣传。定期更新的欧洲联盟“防止激进化和招募战略”

<sup>3</sup> 见 [www.un.org/press/en/2015/sc11912.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2015/sc11912.doc.htm)。

<sup>4</sup> 见 [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5plJRmfQ](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5plJRmfQ)。

<sup>5</sup> Naureen Chowdhury Fink, “打击暴力极端主义：联合国面临哪些主要挑战？”，国际和平学院(IPI)《全球观察》，2015年11月3日。

<sup>6</sup> 欧洲安全与合作组织(欧安组织)，《布加勒斯特打击恐怖主义行动计划》，第MC(9).DEC/1号文件，2001年12月4日，第9及以下各段，关于欧安组织区域内预防恐怖主义的行动；“Britain’s secret plans to win Muslim hearts and minds”，《星期日泰晤士报》，2004年5月30日；大不列颠及北爱尔兰联合王国外交和联邦事务部及内政部，“Draft report on young Muslims and extremism”，2004年；Paul Thomas, “Failed and friendless: the UK’s ‘Preventing Violent Extremism’ programme”，*British Journal of Politics and International Relations*, vol. 12, No. 3 (August 2010), 第442-458页；Peter Romaniuk, *Does CVE Work? Lessons Learned from the Global Effort to Counter Violent Extremism* (Goshen, Indiana, Global Center on Cooperative Security, 2015)；参见美利坚合众国打击恐怖主义国家战略所载“打赢思想之战”(2003年)。

<sup>7</sup> 见 [www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/18/fact-sheet-white-house-summit-counterint-extremism](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/18/fact-sheet-white-house-summit-counterint-extremism)。随后在阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、澳大利亚、哈萨克斯坦、肯尼亚、毛里塔尼亚、挪威、新加坡和土耳其举行了区域会议。

<sup>8</sup> 见 [www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/18/fact-sheet-white-house-summit-counterint-extremism](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/18/fact-sheet-white-house-summit-counterint-extremism)。

<sup>9</sup> 见 [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/247368.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/247368.htm)。

<sup>10</sup> 联合国开发计划署非洲区域局，《在非洲防止和应对暴力极端主义：发展的方针》(日期不详)。

<sup>11</sup> 《防止和打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进主义部长宣言》，第MC.DOC/4/15号文件，2015年12月4日。

于 2005 年<sup>12</sup> 和 2011 年首度出台，同时设立了“激进化认识网络”这一全欧洲联盟范围内的利益攸关方大网络。<sup>13</sup> 国家举措有：美利坚合众国通过的“赋权当地伙伴防止暴力极端主义战略执行计划”（2011 年）；<sup>14</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国的“预防战略”（2011 年），尼日利亚的“打击暴力极端主义方案”（2014 年）和挪威的“打击激进化与暴力极端主义行动计划”（2014 年）。处理该问题的还有若干独立机构，例如全球反恐论坛<sup>15</sup> 和国际反暴力极端主义卓越中心，该中心是一个独立的多边中心，致力于为打击一切形式的暴力极端主义开展培训、对话、协作和研究。

10. 特别报告员在本报告中着重论述为防止或打击暴力极端主义采取的措施产生的人权影响。他首先简要论述语义和概念上的主要难题，随后论述联合国防止和打击暴力极端主义的政策框架及其人权影响，之后着重讨论国家层面通过的打击或防止暴力极端主义的措施产生的人权影响，接着讨论打击和防止暴力极端主义与消除助长恐怖主义或暴力极端主义的条件及性别问题之间的关系。最后，特别报告员得出结论并提出建议。

#### A. 语义和概念上的难题

11. 防止或打击暴力极端主义方面已有大量举措，<sup>16</sup> 但暴力极端主义尚无广为接受的定义，仍是“捉摸不定的概念”。<sup>17</sup> 国家层面提出了多种定义。澳大利亚政府将暴力极端主义视为“使用或支持以暴力实现意识形态，宗教或政治目标”；<sup>18</sup> 挪威将之定义为愿意使用暴力实现政治，意识形态或宗教目标的个人

<sup>12</sup> 见 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014%20781%202005%20REV%201>。

<sup>13</sup> 见欧洲联盟《内部安全战略在行动：加强欧洲安全五步走》之目标 2，第 COM (2010)673 号文件，2010 年 11 月 22 日。

<sup>14</sup> 见 [www.whitehouse.gov/sites/default/files/sip-final.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/sip-final.pdf)。

<sup>15</sup> 该论坛为国家反恐官员和工作者提供了会晤同行的场合，并支持贯彻《联合国全球反恐战略》。

<sup>16</sup> 安全理事会“打击”暴力极端主义，秘书长则拟定了“防止”暴力极端主义的计划，而欧安组织二者兼顾。各国二者择其一，或“应对”暴力极端主义。本报告使用的是“打击”一词。

<sup>17</sup> 欧安组织/民主制度和人权办公室(民主人权办)，《防止恐怖主义，打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进化：社区警务方针》（2014 年），第 35 页。另见 Maleika Malik, “Extreme speech and liberalism”, in Ivan Hare and James Weinstein, eds., *Extreme Speech and Democracy* (Oxford, Oxford University Press, 2007), 引文出自 Agnes Callamard, “Religion, terrorism and speech in a ‘post-Charlie Hebdo’ world”, *Religion and Human Rights*, vol. 10, No. 3 (2015), 第 207-228 页。关于这部分，美国国际开发署(美援署)在《以发展应对暴力极端主义和叛乱：贯彻原则》中提出了一项定义，《美援署政策》，2011 年 9 月。

<sup>18</sup> 见 [www.ag.gov.au/NationalSecurity/Counteringviolentextremism/Pages/default.aspx](http://www.ag.gov.au/NationalSecurity/Counteringviolentextremism/Pages/default.aspx)。

或团体的活动；<sup>19</sup> 瑞典将暴力极端主义分子定义为一再被视为“表现出不但接受使用暴力并且支持或出于意识形态动机实施暴力以推行某些事物之行为”的人。<sup>20</sup>

12. 联合国对极端主义的定义是：口头或行动上反对民主、法治、个人自由和不同信仰与信念的相互尊重与包容等根本价值观，以及呼吁将境内或海外的联合国武装部队人员处死。<sup>21</sup> 丹麦将极端主义描述为：以对世界和“敌人”持简单化观点、不接受根本的民主价值观与规范、运用非法甚或暴力的方法实现政治/宗教或意识形态目标为特点的群体。<sup>22</sup> 定义之多，可见各国应对极端主义的方针之广泛。

13. 暴力极端主义和恐怖主义在观念上一直难以区分，两者往往通用，并无明确界限。<sup>23</sup> 秘书长的立场是，“暴力极端主义有更多的表现形式[比恐怖主义]”（见 A/70/674，第 4 段），因为它包括其他形式的意识形态驱动的暴力。<sup>24</sup> 同时，秘书长的行动计划中指出的助长暴力极端主义的条件和“联合国全球反恐战略”支柱一指出的助长恐怖主义的条件几乎相同。应注意，至少在国际层面，主要是在打击恐怖主义的背景下谈论打击暴力极端主义。<sup>25</sup>

<sup>19</sup> 见 [www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism](http://www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism)。

<sup>20</sup> 见瑞典政府，《打击暴力助推的极端主义以保卫民主的行动计划》，第 2011/12:44 号政府通报，第 3.2 项。

<sup>21</sup> 联合国政府，《打击极端主义战略》（2015 年，伦敦），第 1 段；《预防战略》，2011 年，附件 A。注意首相的应对激进化和极端主义问题工作组在 2013 年报告第 1.4 段中定义了“伊斯兰极端主义”。

<sup>22</sup> 丹麦政府，《防止激进化和极端主义行动计划》（哥本哈根，2014 年）。

<sup>23</sup> Minerva Nasser-Eddine 等人，《打击暴力极端主义文献评述》，澳大利亚政府，国防部反恐与安全技术中心，第 DSTO-TR-2522 号文件，2011 年 3 月。

<sup>24</sup> Romaniuk, Does CVE work?。

<sup>25</sup> 见 A/70/674，第 2 段；欧安组织部长宣言和欧安组织/民主人权办，《防止恐怖主义》；安全理事会第 2178(2014)号决议。

14. 概念上的另一个难题事关如何认识“激进化进程”，也就是个体接受暴力极端主义分子意识形态的进程，这一进程可能引导他们犯下恐怖主义行为，或者可能应征加入恐怖组织。<sup>26</sup>

15. 很多应对激进化的方案依据的是一种简单化的认识，将该进程视为一条走向暴力极端主义的固定轨迹，全程带有可识别的标记。<sup>27</sup> 这有时抹煞了一些日后发现其实促进了个人走向激进化的、带有可预见的通用标志的因素。更准确的理解是，激进化是个体化<sup>28</sup> 的非线性道路，有众多共同的“推动因素”和“遏制因素”，但没有哪一特点是单一决定因素。<sup>29</sup> 地方、国家和超越国家的层面上各种因素的混合都有可能促进或防止激进化，各国考虑影响因素时倾向于重视本国最感兴趣的因素而回避更复杂的问题，例如外交政策和国际冲突等政治问题。<sup>30</sup> 有评论人士指出，人们可能对宗教意识形态这一恐怖主义和极端主义的推动因素过于关注，<sup>31</sup> 而忽视了其他与身份<sup>32</sup> 或受误导的利他主义相关的因素。<sup>33</sup>

<sup>26</sup> “导致恐怖主义的激进化和极端主义的工作组”在首次报告《国家方案调查》第4段中区分了打击激进化(“自下而上”)和消除激进化(“自上而下”)的方案。各国以其中之一为重，或二者结合。自上而下或结合式方案的实例有：丹麦2009年的“消除激进化一针对干预”方案(见概况介绍，参阅 [www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/8A7278CB-EFAD-43CC-B6E4-EE81B8E13C6D/0/factsheetderadicalisation.pdf](http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/8A7278CB-EFAD-43CC-B6E4-EE81B8E13C6D/0/factsheetderadicalisation.pdf))；新加坡的宗教改造小组；联合王国的“通道：支持易受暴力极端主义招募的个人”方案。欲深入了解消除激进化方案，请参见 Dounia Bouzar, *La vie après Daesh* (Atelier, 2015)。另见欧安组织/民主人权办，《防止恐怖主义》，第35页和比利时的预防暴力激进化方案，该方案称，激进思想本身并没有问题，相反它可以推动社会前进，从而有益社会。

<sup>27</sup> Marc Sageman “The stagnation in terrorism research, terrorism and political violence”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, No. 4 (2014), 第568-569页。

<sup>28</sup> 见欧洲议会，第A8-0316/2015号文件。

<sup>29</sup> Faiza Patel, *Rethinking Radicalization* (New York, Brennan Center for Justice, 2011); Romaniuk, *Does CVE Work?*; Lynn Davies and others, *Formers and Families: Transitional Journeys In and Out of Violent Extremism in the UK* (ConnectJustice, 2015); and Louise Richardson, *What Terrorists Want* (John Murray, 2006), 第60及以后各页。早于2001年的情况概述，见 Martha Crenshaw, “The causes of terrorism”, *Comparative Politics*, vol. 13, No. 4 (July 1981), 第379-399页。

<sup>30</sup> Faiza Patel 和 Richard Barrett, 关于打击暴力极端主义的谈话“Just Security and Project for the Study of the 21st Century (PS21)”视频及重点内容，2015年7月1日，见 [www.justsecurity.org/24335/video-highlights-conversation-cve/](http://www.justsecurity.org/24335/video-highlights-conversation-cve/); Davies 等人, *Transitional Journeys*。另见美国打击恐怖主义的国家战略，第25页；Waterhouse Consulting Group, “Preventing violent extremism: an independent evaluation of the Birmingham Pathfinder”, 2008年，第12页。

<sup>31</sup> Marc Sageman 访谈，E-International Relations, 2014年11月20日；Arun Kundnani, *A Decade Lost: Rethinking Extremism and Radicalisation* (London, Claystone, 2015), 第10-11页。

<sup>32</sup> Scott Atran, 2015年4月23日在安理会的讲话，见 [scott-atran-on-youth-violent-extremism-and-promoting-peace/](http://scott-atran-on-youth-violent-extremism-and-promoting-peace/)。

<sup>33</sup> Andrew Silke, “Cameron’s anti-terror strategy is ‘barking up wrong tree’, says expert”, 《卫报》，2015年7月20日。另见宗教或信仰自由问题特别报告员的报告(A/HRC/28/66)，第19和第22-28段；Kundnani, *A Decade Lost*, 第22-25页。

16. 秘书长在行动计划中指出，没有权威数据来表明个人是如何走向激进化的(见 A/70/674, 第 23 段)。但他准确地肯定，暴力极端主义没有任何理由存在，但也非凭空产生。(同上，第 3 段)。他指出，在充分尊重人权和让所有人享有经济机会的基础上建立开放、公平、包容和多元的社会，是取代暴力极端主义的最实际和最有用的办法，是消除它的吸引力的最可行战略(同上，第 7 段)。这方面，特别报告员关切地注意到《关于采取多部门办法打击暴力极端主义的良好做法的安卡拉备忘录》。

17. 打击暴力极端主义牵涉到“使用威胁以外的方式劝服个人或团体不要走向暴力，减少非国家行为方为推动政治目的而招募、资助、协助或参加意识形态驱动的恐怖主义”。<sup>34</sup> 打击暴力极端主义战略常被视为与反恐举措并行的“软性”措施，但其本身也具有可见的人权风险。

## B. 防止和打击暴力极端主义的国际政策框架对人权的影响

### 1. 安全理事会

打击暴力极端主义：第 2178(2014)号决议(2014 年)

18. 2014 年 9 月 24 日，安全理事会在一次高级别公开辩论的结论中通过了第 2178(2014)号决议，除其他外，决议处理了外国恐怖主义战斗人员带来的威胁这一问题。决议的一个章节称，以打击暴力极端主义防止恐怖主义是解决外国恐怖主义战斗人员对国际和平与安全的威胁的题中之意。安理会建议各国，接触地方社区和非政府行为方，共同打击可能煽动恐怖主义行径的暴力极端主义言论，并通过赋权青年、家庭、妇女和宗教、文化与教育领袖消除助长暴力极端主义传播的条件。安理会鼓励各国促进社会团结与融入，以专门方针打击暴力极端主义的招募。

19. 该决议在《联合国宪章》第七章之下通过，说明联合国采取的方针发生了变化，人们已认识到仅凭安保措施不足以应对恐怖主义。<sup>35</sup>

20. 该决议含有鲜明的人权条款，指出了不尊重人权与激进化抬头之间的关联。但这并未缓解暴力极端主义定义不明这一关切，加上决议展现的态度，可能导致一些国家对个人实施极具干预性质、过于激烈或带有歧视的措施。

21. 实际上，安全理事会决议呼吁会员国应对暴力极端主义和激进化的现象，但未对两者加以全面定义。特别报告员特别关切的是“极端主义”一词，多个国家早在第 2178(2014)号决议通过之前就已使用该词，并非用在打击暴力极端主义

<sup>34</sup> Humera Khan, “Why countering extremism fails”, 《外交》，2015 年 2 月 18 日。

<sup>35</sup> 见 A/70/371, 第 14 段。另见安理会第 2129 (2013)号决议。



战略中，而是将其本身视为一种犯罪。<sup>36</sup> 这一词语在这种背景下引起了合理关切：概念之不明确可能使之被用于针对宗教少数群体成员、民间社会、人权维护者、和平分裂主义者及土著群体和政治反对党派成员。<sup>37</sup> 人权事务委员会曾强调，需要确保明确界定“极端主义活动”等罪行，以确保不会导致对表达自由的不必要或者过分干涉。<sup>38</sup> 当前背景下再次提出这一关切，非政府组织指出，“极端主义”和“激进化”“概念定义不明”，为侵犯人权打开了方便之门。有些政府已经一向给政治对手和记者贴上恐怖分子标签。声称问题在于“极端主义”只是给打压异己提供了更多理由。<sup>39</sup> 最近几个案例中，有关极端主义的立法被用于打击非暴力团体的活动<sup>40</sup> 或非暴力团体的宗教文本、<sup>41</sup> 打击批评国家政策的记者和政治活动人士，<sup>42</sup> 这体现了以定义不明的概念为依据的内在风险。特别报告员指出，国家应确保所有立法均完全符合《公民权利和政治权利国际公约》第十五条所载合法性原则，准确明白地定义刑事责任。

22. 联合国人权事务高级专员曾指出，2016 年最大的人权挑战之一是，暴力极端主义抬头，政府常以镇压应对，令民间社会担负了巨大压力。<sup>43</sup> 令人严重关切的是，第 2178(2014)号决议将加剧这一局面，尽管安全理事会承认民间社会打击暴力极端主义的关键作用。<sup>44</sup> 特别报告员指出，国家有义务保护民间社会。凡可能影响民间社会的存在或能否发展、具有效力或独立的措施都无益于国家反极端主义的努力。国家应确保本国的反极端主义措施对民间社会的结社、表达和

<sup>36</sup> SOVA Center for Information and Analysis, “The structure of Russian anti-extremist legislation”, 2010 年 11 月。另见 Inter-parliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States, Model Law on Countering Extremism, 参阅 <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=30827>。

<sup>37</sup> 见 A/HRC/16/53/Add.1, 第 99-106 段；A/HRC/10/3, 第 35 段。另见国际人权联盟，《上海合作组织：侵犯人权的一种手段》(巴黎，2012 年)。另见第 19 篇，“俄罗斯：关于极端主义的立法的修正案进一步限制表达自由”，2007 年 7 月 19 日，内容为 2002 年通过的俄罗斯“打击极端主义活动”法，参阅 [www.article19.org/data/files/pdfs/press/russia-foe-violations-pr.pdf](http://www.article19.org/data/files/pdfs/press/russia-foe-violations-pr.pdf)。

<sup>38</sup> 人权事务委员会，关于第十九条(见解自由和表达自由)的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 46 段。

<sup>39</sup> 见美国公民自由联盟，第 19 篇；纽约大学法学院 Brennan Centre for Justice 2015 年 12 月 24 日致特别报告员的信函，特别报告员存档。另见第 19 篇，“UN HRC: resolution on violent extremism undermines clarity”，2015 年 10 月 8 日。

<sup>40</sup> SOVA, Misuse of anti-extremism legislation, 2015 年 11 月。

<sup>41</sup> 同上。另见 Columbia University, Global Freedom of Expression, “The case of *Prayers to God: its Purpose and Place in Islam* book”。

<sup>42</sup> 见俄罗斯记者 Boris Stomakhin 一案。另见 Russian Legal Information Agency, “Russia’s Supreme Court upholds 7-year sentence for journalist for inciting terrorism”。

<sup>43</sup> 见 [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5plJRmfQ](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53035#.VqW5plJRmfQ)。

<sup>44</sup> 见第 2178 (2014)号决议。

集会自由权及隐私没有消极影响，并且必须符合必要性、相称性和非歧视性的原则。

#### 煽动恐怖主义：第 2178(2014)号和第 1624(2005)号决议

23. 安全理事会在第 2178(2014)号决议中提及，需要打击可能煽动恐怖主义行为的暴力极端主义言论的战略。第 1624(2005)号决议已载有以法律禁止煽动施行恐怖主义行为的明确义务。因此，各国大体上虽可自行酌情采取打击暴力极端主义的措施，但仍需结合第 2178(2014)和第 1624(2005)号决议的要求，采取法律措施，应对煽动恐怖主义行为的做法。<sup>45</sup>

24. 第 1624(2005)号决议载有鲜明的人权条款，明确提及关于表达自由的《公民权利和政治权利国际公约》第十九条。但仍存在与煽动行为刑罪化相关的严重人权关切，主要是围绕表达自由和隐私权的关切。秘书长曾表示，法律只应允许对直接煽动恐怖主义进行刑事诉讼，即煽动言词直接鼓励犯罪、意图是鼓动犯罪举动、可能引起犯罪举动(见 A/63/337, 第 62 段)。前任人权与反恐问题特别报告员指出，为遵循国际人权法，煽动恐怖主义罪(a) 必须仅限于煽动在本质上确实属于恐怖主义的行为；(b) 对于表达自由的限制不得超出保护国家安全、公共秩序和安全、公共卫生或公共道德所必需的程度；(c) 必须由法律做出明确规定，包括避免采用“光大”或“推广”恐怖主义等含糊的用语；(d) 必须包括实施被煽动行为的实际(客观)风险；(e) 应明确提及传播信息的意图和通过相关信息煽动实施恐怖行为的意图；(f) 如适用“非法”煽动恐怖主义罪，应保留合法辩护或可以解除刑事责任的原则。<sup>46</sup>

## 2. 大会

25. 最近的“全球反恐战略”审查工作中，大会在第 68/276 号决议中震惊地注意到，暴力极端主义夺走无辜生命，造成破坏，导致人民流离失所，并提及散布仇恨和威胁生命的暴力极端主义行为和煽动实施恐怖行为。大会在题为“构建一个反对暴力和暴力极端主义的世界”的第 68/127 号决议中呼吁各国，在打击暴力极端主义的过程中尊重和保护所有人权和基本自由及法治，并支持促进了解、容忍和非暴力的一切行动。

<sup>45</sup> 另见欧洲委员会《关于打击恐怖主义的 2002/475/JHA 号框架决定》，该决定同样是旨在将煽动恐怖主义定为犯罪却未加以定义。

<sup>46</sup> 见 A/HRC/16/51, 第 31 段。报告第 29-32 段还提出了煽动恐怖主义罪条文范本。另见关于公开煽动实施恐怖行为的欧洲委员会《预防恐怖主义公约》第 5 条，以及欧安组织/民主人权办，《防止恐怖主义》，第 42 页。

### 3. 人权理事会

26. 2015年10月2日，经过激烈辩论，人权理事会通过了首个关于人权和打击极端主义的决议。<sup>47</sup> 理事会注意到，促进人权与防止暴力极端主义是相辅相成的。具体而言，理事会注意到，践踏和侵犯人权可能造成一种氛围，使人们容易趋向激进，被暴力极端分子和恐怖分子所招募。

27. 理事会在决议中称，一切形式和表现的暴力极端主义行为、方法和行径，都意图对人权和基本自由的享有及民主构成威胁，对各国的领土完整和安全构成威胁，破坏合法组成的政府的稳定。特别报告员注意到对暴力极端主义所产生影响的描述之宽泛，还注意到完全未要求这些活动本身涉及使用暴力。这可能令一些政府得以将批评政府的非暴力行动定性为暴力极端主义。令他更为关切的是，决议提及“极端主义意识形态或不容忍”时未提及暴力，并且使用了暴力极端主义分子的“支持者”这一含糊措辞。

28. 特别报告员关切的是，该决议可能进一步限制民间社会运作的空间。他指出，人权理事会在第27/31号决议中不仅促请各国在法律和实际上创造并保持安全有利的环境，让民间社会安全运作不受妨碍，还强调，在赋权属于少数群体和弱势群体的人以及配偶为少数群体或观点与信念相异者的人方面必须有民间社会的空间，这点至关重要。特别报告员关切的是，第30/15号决议不仅未承认民间社会近年遭受的侵犯，还可能导致进一步在全世界局限其行动。<sup>48</sup> 实际上，应鼓励民间社会组织参与打击极端主义，联合王国的“打击极端主义战略”就提出了这一点。

### 4. 秘书长

29. 秘书长向大会提交了等待已久的《防止暴力极端主义行动计划》，是全球打击暴力极端主义的重大进展。秘书长在行动计划中考察了暴力极端主义的各个方面，包括其影响、背景和驱动力，同时强调了助长暴力极端主义的条件在激进化过程中的重要性(“全球反恐战略”支柱一)。他提出了防止暴力极端主义的“行动议程”，其中一项建议是：每个会员国通过一项防止暴力极端主义进一步散播的国家战略。最重要的是，秘书长在《行动计划》中承认，人权是暴力极端主义问题的核心。他回顾了尊重所有人权对防止暴力极端主义的关键作用，并以人权为贯穿“计划”的红线。

<sup>47</sup> 第30/15号决议，提案国为人权理事会40多个成员国和非成员国，以37票对3票、7票弃权获得通过。辩论、修正案、口头订正及意见不一致体现出理事会内部的分歧，主要分歧在于是否纳入暴力极端主义的成因，以及暴力极端主义指意识形态还是行为。

<sup>48</sup> 第19篇，“UN HRC: resolution on violent extremism undermines clarity”，2015年10月8日。

30. 为此，他首先强调了暴力极端主义对人权的消极影响。秘书长指出，暴力极端主义是对人权的侵犯(见 A/70/674, 第 1 段)并直接威胁着享有各项根本权利。

31. 其次，秘书长指出，侵犯人权可能是导致暴力极端主义的因素。他强调，人权受到侵犯时，抱怨不平、论述实际或想象中的不公平、许诺增强权能和实行重大改革就会变得很有吸引力(同上，第 3 段)。侵犯人权和破坏法治的压制政策和做法可能增加暴力极端主义的吸引力，而其他民怨，主要是经济、社会和文化权利未充分实现，可以让暴力极端主义分子有机可乘(同上，第 27-29 段)。

32. 秘书长同时指出，遭受酷刑或侵犯程序公正权等侵犯人权行为的个人经历(同上，第 33 段)可能促成个体走向激进化。侵犯受教育权也可能影响这一过程(同上，第 34 段)。

33. 最后，秘书长坚持认为，采取防止暴力极端主义的措施的同时必须尊重人权。与“联合国全球反恐战略”相呼应，秘书长指出，防止暴力极端主义是国家依《联合国宪章》和国际人权法做出的承诺和承担的义务(同上，第 50 段)。他强调，如果各国采纳国际人权准则和标准并维护法制，就会为民间社会创造一个有利的环境，减少暴力极端主义的吸引力。所有会员国消除暴力极端主义的努力必须坚决尊重法治和国际人权法并酌情遵守国际人道主义法才能有效且可持续。(同上，第 20 和第 50 段)。

34. 在实际层面，秘书长建议各国采取若干步骤，包括审查本国打击暴力极端主义的立法、政策、战略和方法，以确保它们尊重人权和法治。他还提出多项具体措施供各国参考：让所有人都能诉诸司法；公正、有效、负责和包容的机构；以非歧视的方式提供基本服务，对提供的服务负责；提高安全部队、执法机构和司法机构的职业水准，对这些机构进行有效监督和问责；追究严重违反国际人权法和国际人道主义法的行为的责任；改革国家法律框架和监狱制度；对参与暴力极端主义的人采用顾及性别和年龄的脱离接触、恢复正常生活和心理咨询方案；促进享有经济、社会和文化权利；处理煽动暴力极端主义的行为，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。采取适当措施反对教育体系中基于宗教或信仰的一切形式不容忍和歧视；依国际法明确严格界定对表达自由实行的限制。<sup>49</sup>

35. 如上文所述，对行动计划的主要批评在于，尽管已有应对暴力极端主义的详细框架，这一概念仍没有任何定义。秘书长认为使用这一名称之所以必要，是为了避免混淆恐怖主义与暴力极端主义，这种混淆可能导致过于宽泛地运用反恐措施，包括将之用于不应定性为恐怖主义的行为(同上，第 4 段)。特别报告员同

<sup>49</sup> For a critique of the Plan of Action, see Naz Modirzadeh, “If it’s broke, don’t make it worse: a critique of the UN Secretary-General’s plan of action to Prevent Violent extremism”, Lawfare, 2016 年 1 月 23 日。

意反恐措施往往过于随意地用于并非恐怖主义的举动这一评价，但警告称，新名词在观念上的不利之处可能不亚于“恐怖主义”一词。<sup>50</sup> 实际上，暴力极端主义没有明确定义的情况下，考虑到防止暴力极端主义的措施可能也会产生严重的人权影响，提出新名词后没有任何办法避免滥用。由于国际层面从未尝试定义暴力极端主义，<sup>51</sup> 国家层面定义宽泛，以该名词为基础通过新的战略、措施和法律最终可能比使用“恐怖主义”一词更加危险。

### C. 防止和打击暴力极端主义的措施对人权的影响

36. 国家为打击或防止暴力极端主义采取的措施——无论是为实施安全理事会第2178(2014)号决议或为其他目的——包括针对各种活动、个人和社区的广泛的法律、行政和政策措施。国家在这类措施中纳入了将恐怖主义犯罪预备行为刑事化的措施，以及重在消除恐怖主义的吸引力或防止个人受恐怖主义召唤的措施。有些措施针对的是“极端主义”言论，<sup>52</sup> 或强调恐怖主义受害者的遭遇。一些国家提出了个人干预与咨询方案或特定社区能力建设方案；另一些国家采取了重在解决助长恐怖主义的根本条件的措施。

37. 所有上述措施都有一定风险，可能侵犯基本人权和自由。从人权角度看，尤为令人关注的是，一些措施针对特定个人或群体，因为断定他们特别“有可能”走向暴力极端主义。这种方针可能带有歧视性并造成多个少数群体、族裔或宗教或土著群体的耻辱化。将远未完成的暴力行为定为未遂犯罪可能侵犯表达自由、思想、良心、宗教或信仰自由，集会和结社自由也可能受到镇压“极端主义”非政府组织的措施的影响。涉及教育机构的措施可能影响受教育权和学术自由。出于怀疑或秘密情报的原因采取的管理措施给无罪推定、正当程序和公正审判的权利带来了严重关切。国家必须严格监督采取的打击暴力极端主义措施的人权履约情况，并在实施举措的过程中确保透明度。

#### 1. 限制表达和禁止网上内容的措施产生的影响

38. 特别报告员首先想要指出的是，表达自由适用于一切形式的思想、信息和见解，包括冒犯、震撼或侵扰国家或任何社会阶层的言论。<sup>53</sup> 表达自由权是有限度的权利，可以并且有时必须加以限制，<sup>54</sup> 但这种限制不得有损这一权利的

<sup>50</sup> 例如，见 E/CN.4/2005/103, 第 32 段和 E/CN.4/2006/98, 第 26 段。

<sup>51</sup> 而对于恐怖主义，国际层面有 12 项“部门”公约，关于国际恐怖主义的综合性公约草案和安全理事会第 1566 (2005)号决议中提出了一项定义草案。

<sup>52</sup> 关于这部分的详情，见 Callamard, “Religion, terrorism and speech”。

<sup>53</sup> 欧洲人权法院，Handyside 诉联合王国(第 5493/72 号判例)，1976 年 12 月 7 日。

<sup>54</sup> 《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第二十条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条；《防止及惩治灭绝种族罪公约》第三条(c)；安全理事会第 1624 (2005)号决议。

实质。因此，必须明确的是，仅仅持有或和平地表达根据任何定义属于“极端”的观点绝不应被定罪，除非结合了暴力或犯罪活动。和平地奉行某种政治或任何其他议程——即便该议程与政府的宗旨相左并被视为“极端”——必须受到保护。各国政府应直面异见，但不应试图防止讨论非暴力的观点和见解。

39. 特别报告员知晓这一立场本身的难度，特别是由于在言论表达方面，和平表达与煽动之间存在一个危险的灰色地带需要解决。各国政府已注意到，某些群体和个人利用表达自由权传播冒犯信息，虽未达到煽动或歧视程度，但应予以谴责(见 A/67/357, 第 32 段)。这包括并不直接呼吁行动<sup>55</sup> 但为暴力行动打意识形态下基础的言论。<sup>56</sup> 针对这一情况，很多国家寻求通过新法律，设置了“倡导”恐怖主义、<sup>57</sup> 接和间接“引导”、“鼓励”、<sup>58</sup> “颂扬”<sup>59</sup> 恐怖主义、或为恐怖主义提供物质支持<sup>60</sup> 等罪名，将未达到煽动程度的“极端主义”言论刑罪化。<sup>61</sup> 另一些国家将以往的民事犯罪转化为刑事犯罪。<sup>62</sup> 这些新罪名的共同点是，判定责任的依据是言论的内容，而非发言者的意图或言论的实际影响。人权事务委员会曾强调，应明确界定“鼓吹”、“颂扬”恐怖主义或为其“辩护”的罪行，以确保不会导致对表达自由的不必要或者过分干涉。<sup>63</sup> 秘书长曾表示，不赞成将颂扬恐怖主义刑罪化这一“令人不安”的趋势，认为这可能对言论造成过分限制(见 A/63/337, 第 61 段)。某一案例中，一人因翻译招募视频等文件并在因特网上发布而被认定为基地组织提供实质支持，从而获罪。批评人士谴责道，“记者、学术研究人员、翻译、甚至普通网民等普通人[可能]因研究或翻译有争议和不受欢迎的思想而受到追究”。<sup>64</sup>

<sup>55</sup> 见卢旺达问题国际刑事法庭，检察官诉 Akayesu，案件号 ICTR-96-4-T，1998 年 9 月 2 日的判决，第 555-557 段。

<sup>56</sup> 联合国，《打击极端主义战略》，第 10 段。

<sup>57</sup> 澳大利亚议会参议院，2014 年“打击恐怖主义立法修正案(外国战斗员)法案”，总检察长分发的解释性备忘录。

<sup>58</sup> 见 2014 年“恐怖主义法：反恐怖主义立法独立审查员 David Anderson 的报告”，QC，第 9.8 段。

<sup>59</sup> 联合国 2006 年《恐怖主义法》。

<sup>60</sup> 见美国最高法院，Holder 诉人道主义法项目；A/70/371。

<sup>61</sup> Callamard, “Religion, terrorism and speech”.

<sup>62</sup> 法国，2014 年 11 月通过的关于反恐的立法。

<sup>63</sup> 第 34 号一般性意见，第 46 段。

<sup>64</sup> 美国公民自由联盟，“Mehanna verdict compromises first amendment, undermines national security”，2011 年 12 月 20 日。另见 Investigative Project(www.investigativeproject.org)；《纽约时报》，“College student in Queens is charged with conspiring to support ISIS”，2015 年 6 月 16 日。

40. 由于因特网在个人招募或激进化中发挥的作用，很多国家采取了镇压与立法结合的措施，拦截、过滤和禁止特定内容或网站整体。有些国家设置了识别内容并交因特网和社交媒体公司删除的机制。<sup>65</sup> 2014 年因特网公司删除的非法内容的量大幅增加，达到 46,000 项(见 S/2015/683, 附件第 17 段)。特别报告员回顾道，凡为阻止或删除通过因特网或其他技术形式传播的信息而采取的措施均构成干涉表达自由权，必须说明理由。人权事务委员会指出，不应一律禁止特定网站的运作，而应视具体内容而定，任何网站或信息传播系统都不应单纯因批评政府或者政府支持的政治社会制度而受到禁止。<sup>66</sup> 必须提供独立的司法手段。准许行政机关拦截网站的法律，如果不经任何事先司法监控或事后司法补救，可能不符合这一要求。<sup>67</sup> 特别报告员还忆及他的结论称，《公民权利和政治权利国际公约》第十七条规定的国家的义务包括尊重数字通信的隐私和安全的义务。在原则上，这意味着个人有权在不受国家干涉的情况下彼此间交流信息和想法，并确保只有预定接收方才能收读他们的信息。干涉这项权利的措施必须得到公开、准确并符合《公约》要求的国内法的授权，必须有合法目的，并满足必要性和适当性的检验标准。(见 A/69/397, 第 58 段)。促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员曾指出，为打击仇恨言论所作的许多努力(包括要求封闭网站)都是被误导的，同解决暴力极端主义问题一样，对于该问题应以解决其根源的战略为优先事项(见 A/67/357, 第 32、第 33 和第 56 段)。特别报告员认识到不得放任仇恨言论，但也同意应消除其根源。

## 2. 限制个人行动的措施产生的影响

41. 一些国家正在考虑变更本国法律的多方面内容，以防止被视为“极端主义分子”者入境或在国内行动。具体变更可能包括以下方面的措施：禁止个人返回其拥有居住权的国家；令个人在居住国或原籍国国内迁移；修订国际规定或审查适用于寻求庇护者的规定。<sup>68</sup> 这些措施显然可能严重影响以下权利：行动自由；无罪推定和正当程序的权利；家庭、家庭生活与隐私受保护的權利；受保护免遭任意剥夺国籍的权利；自由和安全的权利；宗教、信仰、见解、言论和结社自由权。还可能严重影响 1951 年《关于难民地位的公约》规定的难民受保护的權利。规定所涉行为定义十分宽泛、司法机构参与有限、或举证责任轻微时，这种措施尤其成问题。

<sup>65</sup> 欧洲刑警组织打击恐怖主义和暴力极端主义宣传的网络传送部；联合王国反恐网络传送部。

<sup>66</sup> 第 34 号一般性意见，第 43 段。

<sup>67</sup> 大赦国际法国，“Blocage des sites internet en France : l'autorisation d'un juge est indispensable”，2015 年 3 月 18 日；人权观察社，“Russia: halt orders to block online media”，2014 年 3 月 23 日。注意，该法自此生效。

<sup>68</sup> 联合王国的打击极端主义战略，第 100 及以下各段。

42. 国家有权决定哪些人员有权入境本国领土和居留。然而个人一旦跨过国境线即有多项权利可适用，特别是申请难民身份的个人(A/62/263)。国家有权拘留待遣返的外国人，但遣返之前必须采取适当保障措施，特别是应避免将个人遣返至其可能遭受虐待的国家(驱回)。特别报告员回顾道，国际人权法禁止无国际状态，并规定了拥有国籍的权利。鉴于取消国籍可能造成无国籍状态，已采取或考虑采取旨在取消国籍的措施的国家应确保这些措施符合国际人权法。国家应确保所有人享有国籍权而不受任何歧视，确保无人出于歧视的原因被剥夺国际。对任何发生侵犯国籍权的行为，必须提供有效补救。<sup>69</sup>

### 3. 针对特定群体或个人的措施产生的影响

43. 打击暴力极端主义的战略在字面上多数具有一般性，但在实际操作中则倾向于针对被定为最“可能”受暴力极端主义吸引的特定群体。<sup>70</sup> 特别报告员忆及前任报告员就“恐怖分子貌相”的相关风险开展的工作(A/HRC/4/26)，并注意到，关于更有效应对外国恐怖主义战斗人员问题的良好做法的全球反恐论坛《海牙—马拉喀什备忘录》指出的良好做法之一是，国家应“避免或争取防止以任何宗教、文化族裔群体、国籍或种族识别暴力极端主义”。特别报告员认为，有效的战略不应源自关于最可能受激进化或暴力极端主义吸引的群体的预设或误区，而是应有据可依，以确保正确认识国家和地方层面影响激进化进程的问题。这样不仅可以确保同等接触所有风险社区，还可确保整个社区和族裔或宗教群体不遭受耻辱化。<sup>71</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条不仅保障所有人得到平等的和有效的保护以免受基于任何理由的歧视，还保障所有人在法律前平等并有权受法律的平等保护。<sup>72</sup> 参与方案落实的各方还必须考虑是否使用打击或防止暴力极端主义的标签，因为这样做可能令方案的受众感觉自己被视为支持或纵容极端主义。这些方案可能给社区带来所需资源，但也可能隔离这些社区，而它们的支持对方案的效力至关重要。

<sup>69</sup> A/HRC/13/34, 另见人权理事会第 7/10 和第 10/13 号决议; Craig Forcese, “A tale of two citizenships: citizenship revocation for ‘traitors and terrorists’”, *Queen’s Law Journal*, vol. 39, No. 2 (2014), 第 551 页。

<sup>70</sup> 见美国公民自由联盟 2015 年 12 月 24 日致特别报告员的信函, 存档; 美国公民自由联盟 2014 年 12 月 18 日致总统国土安全与反恐事务助理及国家安全副顾问 Lisa Monaco 的信函, 参阅 [www.aclu.org/files/assets/141218\\_cve\\_coalition\\_letter\\_2.pdf](http://www.aclu.org/files/assets/141218_cve_coalition_letter_2.pdf)。另见面向伊斯兰祈祷团成员及家人的方案, 参阅 <http://rrg.sg/about-us>; and Arun Kundnani, *Spooked! How Not to Prevent Violent Extremism* (London, Institute of Race Relations, 2009)。

<sup>71</sup> Kundnani, *Spooked!*; Romaniuk, *Does CVE work?*, 第 16-18 页; Thomas, “Failed and friendless”, 第 8 页; 联合王国的预防战略, 第 3.25 段。

<sup>72</sup> 人权事务委员会关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)。



44. 若干国家已面向被认为“有可能”或“容易”走向暴力极端主义的个人出台了咨询、支持和辅导方案。<sup>73</sup> 一个首要关切是，如何识别这些个人、考虑哪些指标、何人有资格接收。<sup>74</sup> 对这些方案的效力鲜有独立评估，主要是由于方案实施不透明。但方案对思想自由、宗教、隐私和不歧视等若干权利可能有相当影响。应谨记，凡需家人朋友相助的方案，包括转交警方，<sup>75</sup> 其效力均取决于是否信任当局尊重被接收的个人的权利。

45. 此外，一些国家已规定或考虑规定，公共部门机构负有法律义务，协助识别可能卷入恐怖主义或易受其影响的个人，以确保为这些人提供适当顾问与支持。对此，重点关切一直在于，这些义务不符合某些公共机构的职能，特别是在保健领域，因为可能需妥协保密义务；以及在教育领域，<sup>76</sup> 因为该领域思想的自由流动至关重要。不应要求教育工作者充当监督员或情报员，也不应要求他们以可能有损受教育权、学术自由或言论、思想、宗教或信仰自由的方式行事。<sup>77</sup> 这些措施可导致各年龄段学生自我审查，以免被定性为“极端主义分子”；或致使教师和其他员工将各年龄段学生视为潜在威胁、<sup>78</sup> 避免讨论某些问题、或避

<sup>73</sup> 见 Didier Bigo 等人，*Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU* (欧洲议会，2014 年)，第 27 页。另见 also Michelle Boorstein, “Muslim activists alarmed by the FBI’s new game-like counterterrorism program for kids”, 《华盛顿邮报》，2015 年 11 月 2 日。

<sup>74</sup> 见联合国政府，*Channel Duty Guidance: Protecting Vulnerable People from Being Drawn into Terrorism*, annex C, Vulnerability Assessment Framework (2015)。另见 BBC Radio 4, 2015 年 12 月 3 日播出的 *The Report: Changing Jihadi Minds*, 节目中提及联合王国的“通道方案”时指出，在没有官方数据的情况下，据悉已送交 7, 000 人接受可能的辅导，但 80% 最终被专家认为无需辅导。见 [www.bbc.co.uk/programmes/b06qmp0](http://www.bbc.co.uk/programmes/b06qmp0), 12:40。另见全国警察总监委员会向 BBC Radio 4 提供的数据：2012 年 4 月至 2015 年 12 月之间，415 名 10 岁以下儿童和 1, 400 名 11 至 15 岁儿童送交“通道方案”。见 Today 节目，2015 年 1 月 21 日，参阅 [www.bbc.co.uk/programmes/b06wg9dt](http://www.bbc.co.uk/programmes/b06wg9dt), 38:00。另见美国公民自由联盟 2015 年 12 月 24 日致特别报告员的信函，该组织在信中指出，2007 年至 2013 年，2,653 人送交“通道方案”，其中每年大约 57-67% 的人据登记为穆斯林。

<sup>75</sup> 见法国的免费号码，参阅 [www.stopdihadisme.gouv.fr/decrypter.html](http://www.stopdihadisme.gouv.fr/decrypter.html)。

<sup>76</sup> 例如，见《卫报》，“Texas schoolboy handcuffed for bringing homemade clock to school”，2015 年 9 月 15 日；“School questioned Muslim pupil about Isis after discussion on eco-activism”，2015 年 9 月 21 日。另见 Institute for Race Relations, “Prevent and the children’s rights convention”，2016 年 1 月。

<sup>77</sup> 见 40 多名学者签名的致《独立报》的信函，“PREVENT will have a chilling effect on open debate, free speech and political dissent”。

<sup>78</sup> 见《卫报》，“Schools monitoring pupils’ web use with ‘anti radicalization software’”；2015 年 6 月 10 日。另见 Ben Ferguson, “Is your child a terrorist? UK primary school children asked to complete radicalization survey”, Vice News, 2015 年 5 月 29 日；Alex Bushill, “‘Radicalisation risk’ pupils in Waltham Forest named”, BBC News, 2015 年 11 月 30 日；美国公民自由联盟 2015 年 12 月 24 日发出的信函。

免邀请观点可能有争议的演讲嘉宾。<sup>79</sup> 尚不确定应考虑哪些因素也可能致使教育工作者过度谨慎，因惧怕惩处而在不必要的情况下举报。<sup>80</sup> 对此，特别报告员忆及《儿童权利公约》的总体原则：关于儿童的一切行动，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑(第 3 条)。《公约》还称，采取措施确保儿童得到保护，不受基于儿童父母、法定监护人或家庭成员的观点或信仰而加诸的一切形式的歧视或惩罚(第 1 条)。

46. 特别报告员同见解和表达自由问题特别报告员一样认为，为创造有利环境，批判地讨论宗教和种族问题，并通过解构消极定型成见促进理解和容忍，表达自由至关重要。要充分实现思想、良心和宗教自由权，必须允许对宗教学说和做法进行有力检讨和批判(见 A/67/357, 第 36 段)。特别报告员警告道，举报措施如导致个人因担心被定性为“极端主义分子”而避免公开讨论，效果可能适得其反。

47. 最后，社区中可能有一种看法，认为反极端主义举措无非国家执行反恐战略之安全举措的另一渠道。在打击暴力极端主义的措施所针对的个人或社区看来(无论这种看法正确与否)，其中有些措施，例如个性化咨询与辅导<sup>81</sup> 和接触社区<sup>82</sup> (特别是有警察参与的措施)，意在收集个人、群体和社区的信息情报，<sup>83</sup> 而非帮助它们增强抵御暴力极端主义威胁的能力。这些方针若得以落实，可能侵犯隐私权，令某些群体更加耻辱化，破坏社区对执法的信任，效果适得其反。<sup>84</sup> 特别报告员指出，需明确区分打击暴力极端主义的措施和反恐之安全举措，才能使措施有效。

#### D. 助长暴力极端主义的条件

48. 大会 2006 年在“全球反恐战略”中提出的综合议程中所载的两个支柱处理了打击或防止暴力极端主义的一些要素。这两个支柱是：支柱一，应对可能助长恐怖主义的条件之措施；支柱四，以确保尊重所有人的人权和法治的措施为打击

<sup>79</sup> 相关问题，例如，见 Shaheed Fatima, “Deradicalization, free speech, and academic freedom”, Just Security, 2015 年 3 月 16 日。另见 The Times Higher Education, “Stop, look, listen: the university’s role in counterterrorism”, 2014 年 1 月 14 日。

<sup>80</sup> Fatima, “Deradicalization”。另见《卫报》，“Rules to fight extremism ‘creating fear among teachers and pupils’”, 2016 年 1 月 12 日。

<sup>81</sup> BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*.

<sup>82</sup> 见纽约大学法学院 Brennan Center for Justice 等 2015 年 7 月 10 日致 Michael McCaul 和 Bennie Thompson 两位代表的关于 2015 年第 H.R. 2899 号打击暴力极端主义法的信函。

<sup>83</sup> 美国公民自由联盟，致 Lisa Monaco 的信函；“Eye on the FBI: San Francisco”, 27 3 2012.

<sup>84</sup> Michael Price, “Community outreach or intelligence gathering?: a closer look at ‘countering violent extremism’ programs”, Brennan Center for Justice; Thomas, “Failed and friendless”; and Kundnani, *Spooked!*, chap. 6. 另见 BBC Radio 4, *The Report: Changing Jihadi Minds*.

恐怖主义的根本。不出意料，这两个支柱受到的关注最少，与重在运作和安全的支柱二和三相比，较少有实施工作。

49. 大会一致认为，支柱一中的“助长条件”包括但不限于：冲突长期未决、恐怖主义受害者非人化、法治缺失、治理不力、侵犯人权、族裔、民族和宗教歧视、政治排斥、社会经济边缘化、缺乏善治。特别报告员欢迎秘书长日前强调实施该支柱以满足已确认的重在防范的需要。恐怖主义行为确实没有任何理由，但特别报告员完全同意，个人不会凭空为恐怖主义暴力所吸引。单纯关注反恐之安保举措的措施不足以停止恐怖主义蔓延，单纯关注压制暴力极端主义的各种最终表现的措施本身同样不太可能制止恐怖主义蔓延。

50. 特别报告员仍想提醒一点。支柱一所载的这些问题中，许多问题国家已在发展、教育、善治、民主或促进人权领域处理，而并未贴上防止或打击暴力极端主义标签。解决这些问题的过程中，重要的是不能将之与打击暴力极端主义大议程相关联，从而使之工具化。例如，侵犯人权可能是暴力极端主义的因素之一，国家必须尊重、保护和促进所有人的权利，不论大议程如何。人权本身即是根本目的，也必须被视为根本目的，即便促进人权也是实现大议程的手段。

51. 此外，比如与反恐措施或政策相关联的情况下(A/70/371)，人道主义行为方可能因担心增加人员受攻击的风险或担心这样做会影响它们与利益攸关方的关系而不愿加入任何防止或打击暴力极端主义的议程共同运作。凡参与带有“暴力极端主义”标签的方案均应属安全自愿之举。人道主义援助或发展援助方案包含防止暴力极端主义内容的，须谨记提供人道主义援助应以确认的需求为依据，而不是由于某群体被认定“有可能”激进化。

## E. 暴力极端主义与性别问题

52. 妇女卷入暴力极端主义和恐怖主义由来已久，这一点经常被强调，但恐怖主义和暴力极端主义的性别问题基本被忽视。<sup>85</sup> 特别报告员注意到近来国内和国际上为应对暴力极端主义的努力确实纳入了性别问题。秘书长在行动计划第53段中着重强调了性别问题，为更好地审议该问题提出了若干建议，同时特别指出，性别平等指数较高的社会受暴力极端主义影响较小。之后提出了一份关于暴力极端主义抬头的背景下与冲突相关的性暴力罪行的报告，(见 S/2015/203, 第82-85段)，秘书长在报告中的结论是，打击极端主义的努力必须包括赋权妇女，并应对极端主义团体实施的各种形式的性暴力犯罪。最近，安全理事会将暴力极端主义问题纳入了妇女、和平与安全议程(第2242(2015)号决议)。安理会在决议

<sup>85</sup> 这部分多数资料来自 Jayne Huckerby 2016年1月致特别报告员的信，存档，以及多篇文章，包括 Jayne Huckerby, “Women and preventing violent extremism: the U.S. and U.K. experiences”, Center for Human Rights and Global Justice Briefing Paper, 2012 及多份关于 Just Security 网站的出版物，参阅 [www.justsecurity.org/author/huckerbyjayne/](http://www.justsecurity.org/author/huckerbyjayne/)。

中认识到，恐怖主义和暴力极端主义对妇女和女孩的人权，包括对她们的健康、教育和公共生活的参与，产生了不同的影响，并为在国家 and 国际传媒更好地解决该问题提出了建议。作为第一步，2015 年 9 月，反恐委员会举行了首次关于妇女在反恐和反暴力极端主义中的作用的联合公开通报会。民间社会主导的举措中已有妇女参与预防反极端主义方案(例如非政府组织“无国界妇女组织”的工作)。妇女的加入有助于更全面地认识暴力极端主义的原因，有助于提高建设对极端主义的抵御力的战略的本地化程度、可信度、全面性和反响度。

53. 批评人士认为，让妇女参与的努力一直倾向于只强调妇女在非正式或地方层面的参与，并且所用方式通常使用并强化性别成见(妇女是恐怖主义受害者；妇女是母亲)。如果仅针对某一项打击或防止暴力极端主义的议程加强妇女的权能、开展教育或鼓励参与，还可能使妇女的参与工具化。如果妇女的权利被视为附属于某一总体议程，反而更可能有损性别均等、妇女权利维护者和女童的教育，并且更有可能为深化国家安全利益牺牲妇女权利性别均等。还需要更加注意确认是否、以及哪些情况下将妇女的特定活动归类或记录为打击或防止暴力极端主义的做法不安全、无原则或有害无益。

#### 四. 结论和建议

54. 由于认识到一味注重安保的反恐手段未能防止恐怖主义蔓延，加上恐怖团体的扩散(这种扩散是这种手段未能奏效的明证)，防止暴力极端主义已成为国际、区域和国家三级议程上一个不可或缺的项目。防止或打击暴力极端主义往往作为较柔和的反恐方针提出。但“暴力极端主义”一词具有灵活性，个人因何走向暴力极端主义尚不清楚，这意味着实行的立法、行政和政策措施多种多样，可能对多项人权产生严重消极影响。此外，打击暴力极端主义的针对性措施可能耻辱化某些群体和社区，从而影响政府为成功执行方案获得所需支持，效果适得其反。这些措施还可用于限制民间社会的运作空间，可能产生歧视妇女儿童的影响。

55. 秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》非常重视人权和实施消除助长暴力极端主义的条件措施，联合国和会员国对这一框架抱有希望。但围绕暴力极端主义存在语义和概念上的模糊，仍有碍深入审视打击暴力极端主义的战略政策对人权的影响及其减少恐怖主义威胁的效力。这又导致难以评估采取的限制权利的措施是否适度 and 必要。一些政府在某些方案上不透明，令情况更加复杂。

56. 特别报告员提出以下建议：

(a) 应开展更多研究，以更好地理解暴力极端主义的现象。为此必须审视促成激进化的因素及各方案对人权的影响。国家的反极端主义战略的透明度对这项研究至关重要，同时，国家必须深入了解导致个人错误选择的、实际上或被认为忽视人权或不公道的做法；

(b) 国家应按照秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》提出的建议，集中精力执行“全球反恐战略”支柱一和三，这是解决该问题仅有的整体、有效、可持续的方针。任何其他方针都可能不起作用，对人权有害，甚至适得其反；

(c) 国家为打击暴力极端主义采取的所有战略和政策，都必须严格依据并遵守国际人权法。如考虑采取限制权利的措施，必须考虑其对妇女、儿童、族裔和宗教社区或任何其他特定群体的潜在影响。所有措施必须接受议会和司法机构审查，审查水平等同其他打击恐怖主义的措施。应特别注意表达自由和思想、良心与宗教自由受到的影响。专门针对个人或群体的措施，无论在法律上或实际上都不应带有歧视性；

(d) 一国或国际社会笼统地使人权、国际发展、人道主义援助、教育、社区融入、性别或任何其他议程“安全化”的做法，必须避免。国家必须尊重、保护和促进所有个人的人权，无论年龄、性别、族裔或宗教所属，不带歧视，不将该义务纳入任何大议程的框架，包括防止和打击暴力极端主义的议程。在打算在防止或打击暴力极端主义方面开辟新的活动领域时，必须妥善分析牵涉其中的所有施动者和受众所受的影响。对政府举措的任何参与都必须在稳妥和自愿基础上进行。