



人权理事会

第三十三届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

关于保护和增进人权工作在促进防止和打击暴力极端主义  
方面的最佳做法和经验教训的报告

联合国人权事务高级专员的报告

内容提要

本报告是根据人权理事会第 30/15 号决议提交的。报告显示了在防止和打击暴力极端主义领域的国内法律和政策的发展情况，尤其侧重于增进和保护人权在这一方面发挥的关键作用。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 人权法和导致出现暴力极端主义的因素和条件.....	4
三. 防止和打击暴力极端主义领域的国内法和政策发展.....	7
四. 制定符合人权的方案以防止和打击暴力极端主义的最佳做法和经验教训.....	9
A. 社区参与和赋权.....	11
B. 青年人的参与.....	13
C. 网上防止和打击暴力极端主义.....	15
五. 结论和建议.....	17

## 一. 导言

1. 人权理事会在其 30/15 号决议中，深感关切的是，由暴力极端主义和基于极端主义意识形态或不容忍的恐怖主义产生的行为对实现和享有人权构成严重威胁，暴力极端分子和恐怖分子团伙越来越多地严重践踏人权，违反国际人道主义法。在此方面，人权理事会提及了种种行为，包括非法杀人，蓄意攻击平民，非法招募和使用儿童兵，实施性暴力和其他形式的暴力，强迫改教，基于个人的宗教或信仰进行定向迫害，强迫流离失所和拐卖，凌辱妇女和儿童，暴力侵害少数族裔和宗教的成员，以及非法围困平民，特别是少数群体。<sup>1</sup> 大会和安理会还强调了问题的国际性质，安全理事会揭示了暴力极端主义与恐怖主义之间的联系，警示前者将助长后者。<sup>2</sup>

2. 暴力极端主义作为一种现象，很难充分把握。正在进行研究，以了解个人，尤其是年轻人出于何种原因转向极端的意识形态，进而导致大规模暴力行为，与此同时，国家一直在采取措施，防止和打击暴力极端主义。认识到国家和社区需要采取行动，防止暴力极端主义，2016 年 1 月，秘书长发布了《防止暴力极端主义行动计划》，强调需要采取一个全面方针，打击恐怖主义和暴力极端主义，以“除了执法、军事或安全措施外……，解决发展、善治、人权和人道主义问题”。<sup>3</sup> 这一方针包括处理助长暴力极端主义和恐怖主义的条件，解决所涉的人权和性别方面问题，为《全球反恐战略》支柱一和四下的行动提供了新的动力。秘书长强调，确保安全和尊重人权不是相互争竞而是相辅相成的目标，人权在确保防止和打击暴力极端主义的努力的有效性和可持续性方面发挥了关键作用。换言之，必须以符合人权的方式，设计和实施所有防止和打击暴力极端主义的立法、政策和方案，以避免恶性循环，导致所采取的措施，恰恰有可能为其旨在防范的现象火上加油。

3. 人权理事会在其第 30/15 决议中，请联合国高级专员办事处向其第三十三届会议提交一份汇编报告，介绍保护和增进人权工作在促进防止和打击暴力极端主义方面的最佳做法和经验教训。

4. 为编写本报告，同时，如理事会第 30/15 号决议所鼓励的，联合国人权高级专员办事处(人权高专办)2016 年 1 月 18 日发送普通照会，征求了会员国(通过其常驻日内瓦和纽约代表团)、国际和区域组织、国家人权机构和非政府组织的意见。各区域 28 个会员国、三个国际和/或区域组织和 28 个非政府组织提供了资料。开设了专用网页，<sup>4</sup> 以供为公开磋商查阅所有资料，并为投入提供更多机会。

<sup>1</sup> 人权理事会第 30/15 号决议。

<sup>2</sup> 大会第 68/127 和 70/109 号决议；以及安全理事会第 2178(2014)、2242(2015)和 2250(2015)号决议。

<sup>3</sup> 见 A/70/674, 第 41 段。

<sup>4</sup> [www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/PCVE.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/PCVE.aspx)。

## 二. 人权法和导致出现暴力极端主义的因素和条件

5. 如人权理事会第 30/15 号决议所强调的，各项人权和基本自由，包括和平集会和结社自由，是民主的基本组成部分，为个人提供了无比宝贵的表达自己政治见解的机会，有助于就防止和打击暴力极端主义开展对话。

6. 在防止暴力极端主义的背景下，需要透过《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》二者的第十八条对处理极端主义意识形态作出审议。这两项条款是类似的，肯定了思想、良心和宗教自由。《公约》第十八条无条件保护信奉或皈依自主选择的宗教或信仰的自由。<sup>5</sup> 宗教或信仰的表达得受某些限制，但这些限制只应由法律规定，并为保障公共安全、秩序、卫生、或道德、或他人的基本权利和自由所必需。

7. 《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》关于见解和表达自由的第十九条同样也很重要。如人权事务委员会所强调的，表达自由是个人全面发展的必不可少的条件，构成了每一自由和民主社会的基石。对持有见解的权利，《公约》不允许有任何例外或限制。<sup>6</sup> 不过，第十九(3)条规定，这些见解的表达，得受某些限制，但这些限制只应由法律规定，并为保障国家安全、公共秩序、或公共卫生或道德、或尊重他人的权利或名誉所必需。

8. 关于仇恨言论，《公约》第二十条规定，任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。为加深对表达自由与煽动仇恨之间关系的理解，人权高专办发起了一系列区域专家研讨会，最后在 2012 年通过了关于禁止鼓吹构成煽动歧视、敌视或暴力行为的民族、种族或宗教仇恨的《拉巴特行动计划》。<sup>7</sup> 《拉巴特行动计划》为通过六步临界测验(考虑到背景、发言者、意图、内容/形式、程度和可能性)以确定表达是否应被认作刑事犯罪提供了有用的指导。

9. 打击暴力极端主义的政策必须与国际法，包括人权法和国际人道主义法相一致。这方面尤其重要的是国际人权法就生命权规定的保护，特别关系到涉及使用武力的行动。关于刑法应对，禁止任意拘留和酷刑，残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，以及确保获得公正审判的权利，都具有特别重要的意义。按照《公约》第十五条，法律条文的明确以及合法性原则也是至关重要的。此外，禁止任意剥夺国籍，以及确保隐私权，特别是网上隐私权，也都是相关的。

<sup>5</sup> 见人权事务委员会，第 22 号一般性意见(1993 年)，第 2-3 段。

<sup>6</sup> 见人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 9 段。

<sup>7</sup> 见 A/HRC/22/17/Add.4.，附件和附录。

10. 关于克减问题，或应回顾《公约》第四条，其中规定了在“社会紧急状态威胁到国家的生命”时，国家临时调整根据《公约》承担的某些义务的可能性，但须符合某些条件，主要是所采取措施以紧急情势所严格需要的程度为限。在此情况下采取的措施必须真正是为应对局势，有其充分的正当理由。因此，对某一具体条款的一项可允许的克减可能由情势的需要而合理，但这一事实并没有排除根据克减所采取的特殊措施也必须反映情势需要的规定。<sup>8</sup> 国家还必须确保建立必要的保障措施，防止任意和过度干涉人权，这是因为保护个人免遭任意行为是合法性原则和法治的题中应有之义，无论在何种环境下都有其约束力。尤其是，某些权利在任何情况下均不得克减，包括与任意剥夺生命，禁止酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，以及思想、良心和宗教自由有关的权利。<sup>9</sup>

11. 无论如何，即使可以允许对某些人权加以限制，也必须满足一些条件。首先，此类限制必须由法律加以规定，并符合合法性原则，甚至在紧急状态期间，这一原则仍然是适用的。在这一方面，防止或打击暴力极端主义的法律和政策应明确界定其所针对的现象以及相关方案的范围。法律和政策的制订必须足够清晰和准确，以对执行者加以指导，并使民众得以相应规范其行为。在实施过程中赋予国家官员酌处权的法律应清楚划定此类酌处权的范围，详尽说明在何种情况下允许干涉人权。还应设想建立独立的监督机制，当事个人可通过这一机制进行投诉。

12. 上述规定为评估行为提供了重要指导，但在其适用过程中，却存在重大挑战。首先，恐怖分子和暴力极端主义团伙<sup>10</sup> 往往是以诡秘和分散的方式行事，很难发现。因此，各国都在努力捕捉激进活动的最初表现，一些考量严重妨碍了人权的享有。<sup>11</sup> 一些研究人员试图制订某些“激进活动指标”，<sup>12</sup> 目的是确认正在或已经采纳“极端主义”观点的个人。这一方针本身即可能导致一些国家借助定序的方法，将维持安全摆放在保护人权之上。这种风险损害了绝对权利，削弱了公正和客观评估在何种程度上限制其他权利的能力。为尽可能早地捕捉走向恐怖主义和暴力极端主义的迹象，或将需要编织巨大的安全网络，导致人权保护形同虚设。

<sup>8</sup> 见人权事务委员会，第 29 号一般性意见(2001 年)，第 4 段。

<sup>9</sup> 见《公民权利和政治权利国际公约》第四条第二款，其中规定“不得根据本规定而克减第六条、第七条、第八条(第一款和第二款)、第十一条、第十五条、第十六条和第十八条”。

<sup>10</sup> Nicholas Pace, “Decentralization: the future of ISIS”, *Small Wars Journal* (2014 年 11 月); Thomas Mockaitis, *The “New” Terrorism: Myths and Reality*(斯坦福, 加利福尼亚, 斯坦福大学出版社, 2008 年), 第 120 页; Nathan Hamilton 和 David Gray, “Decentralized terrorism: ramifications for a centralized international system”, 《全球安全研究》, 第 3 卷, 第 2 期(2012 年春季号)。

<sup>11</sup> Harriet Allan 和其他, “Drivers of violent extremism: hypotheses and literature review” (皇家联合军种研究所, 2015 年 10 月 16 日)。

<sup>12</sup> 见 M. Sageman, “The stagnation in terrorism research”, 《恐怖主义和政治暴力》, 第 26 卷, 第 4 期(2014 年), 第 568-569 页。

13. 各国一再申明其承诺“采取措施，消除有利于恐怖主义蔓延的条件，这些条件包括但不限于长期未能解决的冲突，一切形式和表现的恐怖主义的受害者的非人化，法治不彰，侵害人权，族裔、民族和宗教歧视，政治排斥，社会经济边缘化，缺乏善政等，同时确认这些条件无一可作为恐怖主义行为的借口或理由”。<sup>13</sup> 需要的是深入理解暴力极端主义运动是如何发展起来，哪些因素促使个人参与其中。这往往要求除简单的安全考量外，认真考虑一系列个人、境遇、经济、社会和文化因素及其相互作用。<sup>14</sup> 此外，如安全理事会和秘书长所强调的，需要开展顾及性别问题的研究，收集数据，以查明妇女激进化的起因和她们在暴力极端主义中的作用。<sup>15</sup>

14. 虽然很难理解，但暴力极端主义不是在真空中演进的。因此，不能仅仅借助一个变量来进行预测。秘书长强调，这一现象“往往在治理不力、缺乏民主、腐败盛行和国家或国家代理人的非法行为得不到惩处的情况下发展壮大”。<sup>16</sup> 他还表示，“在人权受到侵犯、缺少善政和希望破灭时，”暴力极端主义叙事就显示了吸引力。<sup>17</sup>

15. 由于缺少实证研究，需要对促使暴力极端主义出现的因素和条件采取整体性方针。反恐中注重增进和保护人权问题特别报告员也强调，“激进化是个体的非线性道路，有众多共同的‘推动’和‘拉动’因素，没有单一的决定因素。”<sup>18</sup> 此外，特别报告员同他人一样，<sup>19</sup> 反对过分强调宗教意识形态是恐怖主义和暴力极端主义的驱动因素，却忽视其他潜在的政治、社会或经济因素。<sup>20</sup>

<sup>13</sup> 大会第 60/288、68/276 和 70/291 号决议。

<sup>14</sup> 在此意义上，见 Arun Kundnani, “A decade lost: rethinking radicalisation and extremism”(克雷斯顿, 2015 年 1 月); ARTIS 研究和风险模型, “Theoretical Frames on pathways to violent radicalization”(2009 年 8 月), 见 [www.artisresearch.com/articles/ARTIS\\_Theoretical\\_Frames\\_August\\_2009.pdf](http://www.artisresearch.com/articles/ARTIS_Theoretical_Frames_August_2009.pdf); Martha Crenshaw, “The causes of terrorism”, 《比较政治学》, 第 13 卷, 第 4 号(1981 年 7 月), 第 379-399 页; Alex Schmid, “Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: a conceptual discussion and literature review”(海牙, 国际反恐中心, 2013 年); Rik Coolsaet, “All radicalisation is local: the genesis and drawbacks of an elusive concept”(Egmont—皇家国际关系研究院, 2016 年 6 月), 见 <http://egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/05/ep84.pdf>。

<sup>15</sup> 安全理事会第 2242(2015)号决议和 A/70/674, 第 53 段。

<sup>16</sup> ARTIS Research and Risk Modeling, “Theoretical frames on pathways to violent radicalization”。

<sup>17</sup> 见 A/70/674, 第 3 段。

<sup>18</sup> 见 A/HRC/31/65, 第 15 段。

<sup>19</sup> 见 [www.e-ir.info/2014/11/20/interview-marc-sageman](http://www.e-ir.info/2014/11/20/interview-marc-sageman); Kundnani, “A decade lost”, 第 10-11 页和 22-25 页; “Scott Atran on youth, violent extremism and promoting peace”, 见 <http://blogs.plos.org>; 和 Matthew Weaver, “Cameron’s anti-terror strategy is ‘barking up wrong tree’, says expert”, 《卫报》(2015 年 7 月 20 日)。另见 A/HRC/28/66, 第 19 和 22-38 段。

<sup>20</sup> 见 Mark Sedgwick, “The concept of radicalization as a source of confusion”, 载于《恐怖主义与政治暴力》, 第 22 卷, 第 4 号(2010 年), (2010), 第 480-481 页。

### 三. 防止和打击暴力极端主义领域的国内法和政策发展

16. 如本报告所收到答复中载录的，近来的国际和国内事态，包括需要遏制外国战斗人员的流入和本土恐怖主义行为和暴力极端主义，以及对此类行为的戒惧，导致许多国家制定法律和政策，应对暴力极端主义的挑战。

17. 所制定的法律、政策和措施涉及“暴力极端主义”和相关概念，例如“极端主义”和“激进化”。暴力极端主义被描述为“使用或支持暴力”；<sup>21</sup> “有意”使用暴力；<sup>22</sup> 采取、鼓吹或鼓励暴力行为，<sup>23</sup> 以及“煽动或激发暴力思潮，助长特定信念，加深可能导致共同体内暴力的仇恨”。<sup>24</sup> 暴力极端主义一般被视为旨在实现政治、意识形态或宗教目标，<sup>25</sup> 或由某些拒绝民主、人权和法治的团体采取的手段。<sup>26</sup> 一些定义明确指出，激进思潮的问题不在于其本身，而在于其一旦付诸暴力行动，即会威胁到国家安全。<sup>27</sup> 在其他情况下，所采用的定义没有充分明确“暴力极端主义”是否意指暴力行为或煽动暴力行为，或是否还将通常不会导致刑法制裁的程度较低的行为方式包括在内。

18. 一些国内法和政策在处理“极端主义”现象时，未冠之以“暴力”。它们将“极端主义”定义为“口头或积极反对”各自国家或社会的价值观，包括“民主、法治、个人自由和相互尊重，以及容忍不同信仰和信念”等价值观。<sup>28</sup> 一些对“极端主义”的定义提及种族主义、无政府主义、民族主义、威权主义或全控主义的概念和目标，无论其政治、意识形态、宗教或理念特征，且其在理论上或实践中，与民主或人权原则、或国家民主体制的良好运作，或法治的其他基本原则相背离。<sup>29</sup> 一些法律和政策更进一步，将极端主义描述为包含非暴力行

<sup>21</sup> 澳大利亚政府，总检察署，“打击暴力极端主义”，见 <https://www.ag.gov.au/NationalSecurity/Counteringviolentextremism/Pages/default.aspx>。

<sup>22</sup> 挪威司法和公共安全部，《打击激进化和暴力极端主义的行动计划》见 <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism>。

<sup>23</sup> 瑞士联邦委员会，Ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération。

<sup>24</sup> 经济合作与发展组织，发展援助委员会高级别会议，2016年2月19日公报。

<sup>25</sup> 挪威司法和公共安全部，《打击激进化和暴力极端主义的行动计划》。另见瑞典首相府，《捍卫民主，打击助长暴力的极端主义的行动计划》。

<sup>26</sup> 瑞士联邦委员会，Ordonnance sur le Service de renseignements de la Confédération。

<sup>27</sup> 加拿大政府，“暴力极端主义”，见 <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrtr/cntr-trrrsm/cntrng-vlnt-xtrmsm/vlnt-xtrmsm-eng.aspx>。

<sup>28</sup> 联合王国，“在我们价值观的基础上建立更强大的英国”，内政大臣的讲演(2015年3月23日)，见 <https://www.gov.uk/government/speeches/a-stronger-britain-built-on-our-values>。

<sup>29</sup> 比利时政府，安全和防范总局，“定义：暴力极端主义”，见 <https://www.besafe.be/fr/base-de-connaissance/d-finitions-radicalisation-violente>。

为，包括据认为损害国家荣誉，触犯民族尊严的行为，<sup>30</sup> 或蓄意传播对联邦或地方官员的诬陷，例如指控他们以官方身份从事违法或罪恶勾当。<sup>31</sup> 此类措施如果不仅仅限于“暴力极端主义”，就有可能以持有某种观点或信念而不是采取实际行动为目标。

19. 另一个频频使用的词汇是“激进化”，一些国家针对这一现象采取了一些对策。“激进化”的概念一般用于描述这样一个过程，在此过程中，个人走向日趋极端的一整套信念和意愿。这可能包括但不限于宽容、支持、协助或使用暴力，推进政治、意识形态、宗教或其他目标。<sup>32</sup> 国家和其他利益攸关方就激进化采用了种种不同定义，往往限于强调“暴力”激进化<sup>33</sup> 或导致恐怖主义的激进化。<sup>34</sup> 欧洲刑警组织最近建议采用“暴力的极端主义社会趋势”，而不是“激进化”一词。<sup>35</sup> 然而，此类模糊概念可能有损于人权，包括《公民权利和政治权利国际公约》第十五条。秘书长在其《防止暴力极端主义行动计划》中，将暴力极端主义的定义交由各国决定，但提醒说，此类定义必须与各国的国际法义务，尤其是国际人权法义务相契合。<sup>36</sup>

20. 此外，政策框架，如不能明确定义其所要处理的现象，不仅可能导致无效措施，还有可能导致有害措施。“暴力极端主义”、“极端主义”或“激进化”一类模糊概念听凭人们解释，很容易被滥用。<sup>37</sup> 尤其是，它们可能涵盖国际人权法认定合法的表现或行为。

21. 在一些法域，据报告打击极端主义的法律已被用于不适当地限制人权，例如表达自由、和平集会自由、宗教自由或隐私权。<sup>38</sup> 宗教或信仰自由问题特别报告员一再表示关切的是，对极端主义的笼统或模糊的定义有可能任意适用或滥

<sup>30</sup> 第 19 条，“吉尔吉斯斯坦：打击极端主义活动法”（伦敦，2015 年 12 月），见 <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38221/Kyrgyzstan-Extremism-LA-Final.pdf>，以及吉尔吉斯斯坦，《打击极端主义的第 69/2003 号法》，第 3 条。

<sup>31</sup> 见俄罗斯联邦，《打击极端主义活动的联邦第 114 FZ 号法》（2002 年），第 1 条。

<sup>32</sup> 丹麦政府，《共同的安全未来：防止青年人极端主义思潮和激进化的行动计划》（2009 年），以及欧洲委员会，《监禁和缓刑机构激进化和暴力极端主义问题指南》（2016 年）。

<sup>33</sup> 加拿大政府，“暴力极端主义”，以及欧盟委员会暴力激进化问题专家小组，“导致恐怖主义行为的激进化过程”（2008 年）。

<sup>34</sup> 欧洲安全与合作组织，《防止恐怖主义和打击暴力极端主义和导致恐怖主义的激进化：共同体政策方针》（2014 年 2 月）。

<sup>35</sup> 欧洲刑警组织，“伊斯兰国恐怖主义攻击行动方式的变化”（2016 年 1 月），见 <https://www.europol.europa.eu/content/changes-modus-operandi-islamic-state-terrorist-attacks>。

<sup>36</sup> 见 A/70/674，第 5 段。

<sup>37</sup> A/HRC/28/28 和 A/HRC/31/65。

<sup>38</sup> 例见载于 A/HRC/31/79，第 57 页(RUS 3/2015)、A/HRC/29/50，第 52 页(MDA 1/2015)和 A/HRC/25/74，第 50 页(UZB 2/2013)中特别程序任务负责人的联合指控函和紧急呼吁。



用，以控制宗教社团，甚至将宗教或信仰的合法表现刑罪化。<sup>39</sup> 同样，增进与保护人权和基本自由问题特别报告员在反对恐怖主义的同时，表示关注有政府采用模糊的“恐怖主义”定义，惩罚不遵从传统性别角色的人，压制争取性别平等以保护人权的运动。<sup>40</sup>

22. “暴力极端主义”与“恐怖主义”的混用，以及二者之间不作明确区隔，可能也会引发问题。<sup>41</sup> 秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》指出，“暴力极端主义有[比恐怖主义]更多的表现形式，”警示不可混淆这两个用语。实际上，没有明确定义，则旨在防止或打击暴力极端主义的举措就可能，而且有时已经用作理由，借以针对某些行为笼统适用反恐措施，而按照标准，这些行为本来够不上恐怖主义行为或与恐怖主义相关的行动。<sup>42</sup>

23. 虽然防止和打击暴力极端主义经常被描述为采取非强制手段，劝阻个人为推进政治、社会和意识形态目标而诉诸暴力，<sup>43</sup> 但国家一级在这方面采取的一系列措施有可能妨碍人权。在防止和打击暴力极端主义的名义下，国家除其他外，将个人置于监督之下，删除或屏蔽网上内容，限制流动自由和个人自由，禁止接受教育，或暂时将未成年人从其家人身边带走。对此类措施产生的性别影响，包括似乎性别中立，但因为潜在的性别动能而导致歧视性待遇的一类影响，往往很少作出评估。

24. 防止和打击暴力极端主义的措施，只有在完全符合国际法，尤其是国际人权法的前提下才是合法的。因此，虽然应当赋予安全和情报机构适当手段，使之有能力保护社会免遭暴力，但极为重要的是，应确保有独立和有效的司法和议会制约，在防止和打击暴力极端主义的同时切实保护人权。

#### 四. 制定符合人权的方案以防止和打击暴力极端主义的最佳做法和经验教训

25. 在人权理事会 2016 年 3 月 17 日小组讨论期间(见 A/HRC/33/28)，联合国人权事务副高级专员强调，尊重和保护人权的暴力极端主义问题对策是最有效和可

<sup>39</sup> 见 A/HRC/28/66/Add.1, 第 49 段；A/HRC/22/51, 第 53 段；A/HRC/16/53/Add.1, 第 100 段和 E/CN.4/2005/61/Add.1, 第 152 段。

<sup>40</sup> 见 A/64/211 和 Corr.1, 第 27 段。

<sup>41</sup> Minerva Nasser-Eddine 和其他人，“Countering violent extremism (CVE) literature review”（澳大利亚国防部，反恐和安全技术中心，国防科学和技术组织，2011 年 3 月）。

<sup>42</sup> 见 A/70/674, 第 4 段。

<sup>43</sup> Humera Khan, “Why countering extremism fails”, 《外交季刊》(2015 年 2 月 18 日), 以及 Bryan Price, “A view from the CT foxhole: an interview with Tom Wheelock” (打击恐怖主义中心, 2015 年 4 月 30 日), 见 <https://www.ctc.usma.edu/posts/a-view-from-the-ct-foxhole-an-interview-with-tom-wheelock>。

持续的对策。<sup>44</sup> 报告本节根据所收到的各方面答复，意在阐明确保制定符合人权标准的方案以防止和打击暴力极端主义的最佳做法和经验教训。

26. “直接预防”的目的是消除风险因素，建立法律、行政和政策框架，以防止侵犯人权行为，而“间接预防”的目的则是通过查明和处理侵犯人权行为的原因，防止其再度发生。<sup>45</sup> 一项对策要想行之有效，必须考虑到其所面对的具体背景。长期以来，各国一直在执行有关方案，消除社会排斥或边缘化现象，加强经济、社会和文化权利的享有，推进性别平等，确保人人切实和平等参与政治和公共生活，以帮助个人感受到他们得到了有关机构的充分代表。在其他情况下，对腐败和治理无方的感受则引起怨愤和失望。有罪不罚和缺乏问责的文化促使个人和社会走向暴力。一些国家一直在投资于加强法治，以减少怨愤和不满。这些活动是建立包容性和有凝聚力的社会所必不可少的，有助于促成不同社群之间的理解和相互尊重。这些活动当然推动了防止暴力极端主义发生，但人权义务却是独立存在的。保护、增进和落实人权的义务本身必须继续作为一个目标，而不是与防止和打击暴力极端主义有关的议程的一个附属手段。<sup>46</sup> 此外，如果只从维护安全的角度出发，社会、教育和其他政策或方案的效力将会减弱，公民社会的空间也将萎缩。<sup>47</sup>

27. 继续监测防止和打击暴力极端主义措施的人权影响，尤其是对妇女、儿童以及种族和宗教少数的影响，以及进行切实和独立的监督，对保障人权至关重要。考虑到似乎缺少有关信息，显示新近制定的一些政策的有效性及其性别和人权影响，这一点就益发重要。<sup>48</sup> 此外，政策、方案和活动评估还有助于确保汲取经验教训，适当调整方案，提炼最佳做法。公布此类评估结果也将增加信任，保证透明度。

28. 从制定符合人权的方案以防止和打击暴力极端主义工作中汲取的最佳做法和经验，常常涉及社区参与和赋权、青年人参与以及防止和打击暴力极端主义的网上措施等内容。

<sup>44</sup> 联合国人权事务副高级专员凯特·吉尔摩在 2016 年 3 月 17 日举行的关于防止和打击暴力极端主义的人权方面问题小组讨论中的发言，见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17245&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17245&LangID=E)。

<sup>45</sup> 见 A/HRC/30/20, 第 9-10 段。

<sup>46</sup> 见 A/HRC/31/65, 以及 Naz Modirzadeh, “If it’s broke, don’t make it worse a critique of the U.N. Secretary-General’s plan of action to prevent violent extremism”, “法律事务博客” (2016 年 1 月 23 日), 见 [www.lawfareblog.com](http://www.lawfareblog.com)。

<sup>47</sup> 美洲公民自由联盟和布伦南正义中心提供的资料；第 19 条，关于《俄罗斯联邦极端主义法》拟议修正案的声明(2016 年 7 月)，以及 Jayne Huckerby, “The complexities of women, peace, security and countering violent extremism”, 载于 *Just Security*, 2015 年 9 月 24 日。

<sup>48</sup> Peter Romaniuk, “Does CVE work? Lessons learned from the global effort to counter violent extremism” (全球合作安全中心, 2015 年)。

## A. 社区参与和赋权

29. 建立社区与当局，包括安全部队以及社会和教育机构之间基于信任的关系，有助于加强抗御力，防止暴力。如果已经与社区建立这种关系，防止和打击暴力极端主义的举措就更容易取得成功。如果国家当局与社区缺乏沟通，或主要是经由安全部队进行沟通，则当局的此类方案，或有其明显参与的方案反而可能进一步加剧紧张局势。日常在社区中的投入有助于缓解此类风险，带来超出防止和打击暴力极端主义的更多好处。然而，社区参与不会抵消外在于社区的那些助长暴力极端主义的因素。因此，当局需要处理此类外在因素。

30. 防止和打击暴力极端主义的方案，要想行之有效并兼顾触发暴力极端主义的背景和个人因素，应当建立在对性别问题敏感的需要评估基础上，切实调动利益攸关方和受影响群体，包括民间社会，以及社区和宗教领导人的参与。不过，如果参与主要侧重于男性社群和宗教领导人，就有漠视妇女的风险。因此，在这一背景下，妇女在各级的充分参与是至关重要的。此一方针还将增进作为方案受益者的群体或社区的地方自主权。

31. 应当认真关注此类方案的设计与执行，以确保其不会产生直接或意外的后果，导致歧视、污名化以及种族或宗教定性。这一点尤其重要，因为以特定社群为目标可能导致他们进一步的边缘化和怨愤。充分地、包容性地调动各个社群参与制定与其有关的方案是避免意想不到的负面后果，保证此类方案解决各社群作为当务之急而确认的政治、社会、安全和其他问题的最佳途径。

32. 在一些国家，安全部队，特别是执法机构，似乎是处于防止和打击暴力极端主义方案的最前沿。虽然安全人员可能在这些举措中发挥了建设性的作用，但对他们参与的性质和程度，需要加以精心设计，因为如果反恐议程与社区凝聚议程混同在一起，就有可能损害与社会区的关系。这种做法也可能造成严重的人权问题，尤其是在参与教育、社会服务乃至卫生服务方案的公务员承担了法定义务，需要与其互动对象交流信息的情况下。只要存在这种义务，与此类服务的受益者在这一问题上的透明度就是极为重要的。

33. 此外，防止和打击暴力极端主义的方案不应作为广泛进行执法或情报收集活动的幌子。虽然这种方法可能会产生短期的效益，但存在破坏社区对政府当局的信任的严重风险。它还可能给执法人员在各自社区内的行动能力带来负面影响，进而迫使他们采取更为严厉的措施，有可能引发暴力和滥权的恶性循环。

34. 持续和有效的社区沟通要求因地制宜的长期接触。参与实施此类方案的人员应接受必要的培训，确保他们对方案背景和实施环境有充分的知识和了解。此外，接触时必须考虑到相关的个人和群体。没有哪个社区可被看作是一个同质的实体。特别是，在制定此类方案时，应充分考虑各社区内处境极其不利的群体的情况和需求。

35. 在这方面的一些努力倾向于强调妇女以某些方式的参与，而这些方式恰恰强化了性别问题上的陈旧观念，<sup>49</sup> 或导致妇女仅仅被看作是维护国家安全的手段。<sup>50</sup> 社区参与往往伴随着将家庭结构摆放在防止暴力极端主义的前沿。然而，只因为妇女在家庭中的假定地位，就将其作为主要动力加以强调，基本上是沿袭一种陈旧的性别观念。此外，防止和打击暴力极端主义的努力侧重于援助特定社群中的男人和男童，把他们视为面对“极端化”首当其冲者，这可能导致以一种使妇女和女童进一步边缘化的方式来进行资源的分配和再分配，而妇女和女童在其社区中往往有更多的紧迫需求。<sup>51</sup> 在制定方案时，与当地妇女团体的磋商将有助于设法应对这些挑战。

36. 宗教领导人在防止煽动暴力方面也有其重要作用。宗教间和宗教内对话举措也被看作是维护容忍和相互尊重的要素。<sup>52</sup> 在此背景下，不同宗教和信仰的代表 2015 年 4 月 24 日在摩洛哥的菲斯通过的宣言，除其他外，承诺公开谴责所有暴力、歧视和煽动暴力行为，包括以宗教或信仰为名实施的此类行为，并避免传播煽动仇恨的信息。<sup>53</sup>

37. 应进行全面的社区沟通，以消除排斥和边缘化。这意味着应按照国际人权法的平等和不歧视原则，确保所有社区的个人都有机会以非歧视的方式获得基本服务，加强对经济、社会和文化权利的享有，保证能够平等参与所有的政治和公共生活。

38. 民间社会应被视为努力防止暴力极端主义的一个关键盟友。民间社会组织可能最适宜开展有关防止和打击暴力极端主义的活动，包括通过与有关局的伙伴关系，特别是在国家参与已被证明适得其反或会破坏当局与社区之间信任的情况下。<sup>54</sup> 为保持和增进社区的信任，当局和参与此类活动的民间社会组织都应保持透明度，说明提供服务的各组织与社区和当局之间的接触程度，包括对报告

<sup>49</sup> 见 Jayne Huckerby, “Feminism and international law in the post-9/11 era”, 《福德姆国际法杂志》，第 39 卷，第 3 号(2016 年)，第 550 页。

<sup>50</sup> 例见联合国促进性别平等和增强妇女权能署，《防止冲突，改革司法和确保和平》(2015 年)，以及 Jayne Huckerby, “Women and preventing violent extremism: the U.S. And U.K. experiences”, (纽约，纽约大学人权和全球正义中心，2012 年)。

<sup>51</sup> 见 Huckerby, “Feminism and international law in the post-9/11 era”，第 558 页，以及人权和全球正义中心，*A Decade Lost: Locating Gender in U.S. Counter-Terrorism*(纽约，纽约大学法学院，2011 年)。

<sup>52</sup> 塞内加尔提供的资料。

<sup>53</sup> 摩洛哥提供的资料，以及 2015 年 4 月 24 日在摩洛哥的菲斯举办的关于宗教领导人在防止引发暴行的煽动方面的作用问题论坛宣言草案，[www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/FezDeclaration.pdf](http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/FezDeclaration.pdf)。

<sup>54</sup> Peter Romaniuk, “Does CVE work?”。

与方案受益者的相互作用的任何要求，以及其参与的目标和意图。<sup>55</sup> 国家对民间社会组织的监督不应不适当地干涉其工作，监督的性质也不应破坏有关组织与其服务的社区之间的信任。

39. 各国应履行尽责义务，确保个人或群体的人权不受非国家行为者的滥用，包括有义务提供必要条件和空间，便利民间社会组织开展其工作。这些组织在进入有暴力极端主义团伙存在的环境和领土时，面对巨大挑战。<sup>56</sup> 在此情况下，应进一步制定维护或拓展民间社会空间的举措。

40. 国家有责任建立必要的监管和操作框架，以确保非营利组织不被滥用于为恐怖主义筹资。然而，在这方面采取的措施，特别是当与所谓向恐怖主义提供物质支持的过于宽泛的定义相联系时，在一些国家，就导致了对民间社会筹资的限制。和平集会和结社自由权利问题特别报告员强调，许多这些限制对于合法地推进打击洗钱和恐怖主义的斗争没有任何作用，而是出于政治原因采取的。<sup>57</sup> 对在被视为“恐怖主义”或“暴力极端主义”的团伙活跃的环境中进行运作的那些组织，其负面效果尤其严重，进而严重影响到向此类领土上的人口提供其迫切需要的援助。<sup>58</sup>

41. 基层组织，尤其是代表弱势群体的基层组织，往往规模较小。它们面对特殊的困难，因为打击为恐怖主义筹资的规则经常有利于那些名声显赫的大组织，并规定了严格的报告和审计要求。基层组织往往没有必要的行政基础设施来履行规定的报告和审计要求。<sup>59</sup> 这些情况频频导致小组织不能为其活动吸引必要的资金，对它们所支持的群体产生了不利影响。

## B. 青年人的参与

42. 涉及青年人的方案应以努力防止和打击暴力极端主义为主要特征。许多青年人都有被剥夺和被边缘化的感觉，这可能让他们很容易受到暴力极端主义的诱

<sup>55</sup> 见欧洲安全与合作组织，*Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization*，第 122 页；警觉激进化网络(RAN)，*RAN Collection: Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism*(2016 年)，第 51、88、199 和 201 页。

<sup>56</sup> Naz Modirzadeh, “If it’s broke, don’t make it worse”。

<sup>57</sup> 见 A/69/365，第 35 段。

<sup>58</sup> 见 A/HRC/23/39，第 25 段和 A/70/371 第 17-44 段；和平集会和结社自由权利问题特别报告员马伊纳·吉埃在 2016 年 4 月 18 日举行的金融行动特别工作组与非营利组织的磋商和对话会议上的发言，见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/UNSR\\_statement\\_FATFmeeting-13April2016.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/UNSR_statement_FATFmeeting-13April2016.pdf)，以及 Naz Modirzadeh, “If it’s broke, don’t make it worse”。

<sup>59</sup> 见人权和全球正义中心，*A Decade Lost: Locating Gender in U.S. Counter-Terrorism*(纽约，纽约大学法学院，2011 年)，第四节。

惑。青年人是暴力极端主义的潜在实施者和受害者，但同时又是防范工作的至关重要的行动者，因此，构成各类解决方案的重要组成部分。<sup>60</sup>

43. 青年人可以通过各种方式参与进来，包括通过教育、艺术或体育活动。<sup>61</sup> 最有效的方案是由同龄人发起，目的是培养生活能力，例如冲突管理、团队工作、容忍与同情。<sup>62</sup> 可通过旨在促进政治、种族、社会和宗教容忍，文化多样化和性别平等，以及增加对民主价值观和人权的知识的方案，培养这些能力。

44. 虽然着眼于大规模青年群体的在线和离线“反叙事”运动“作为提高人口意识，建立有抗御力的社会的普通教育手段有其重要价值”，<sup>63</sup> 但情况表明，直接接触小规模群体，尤其是当下即有加入暴力极端主义团伙危险的青年人，效果是最为显著的。<sup>64</sup>

45. 参与任何此类方案和活动都应建立在自愿基础上。还需要确保这些举措的设计或实行，不会导致歧视或种族或宗教定性。它们应容纳来自各种背景的青年人，而不仅仅侧重于当局或执行组织认为有暴力极端主义风险的那些人。

46. 教育机构和其他与青年人有关的组织必须提供安全的空间，让青年人可以在充分尊重人权，特别是见解自由和表达自由的权利的气氛下，自由表达他们的意见，并且不担心有何不利后果。特别是，需要强调应当提供发展批判性思维能力空间，让青年能够挑战暴力极端分子的观点。<sup>65</sup> 应建立一个辩论平台，包括用以消除成见和偏见。以一种开放和建设性的方式接触这类想法，较之闭门讨论更有可能产生积极的结果。

47. 国家人权机构和民间社会组织可以发挥核心作用，发展针对青年人的人权教育和培训。此外，必须确保培训课程的不同提供者之间的协调，并确保青年工作者本身也受益于人权教育和培训，作为一种手段，拓展其工作的人权视野，维护一个倡导人的价值和相互尊重的民主、宽容和可持续的社会。<sup>66</sup>

<sup>60</sup> 秘书长在关于青年人在打击暴力极端主义和维护和平方面的作用问题的公开辩论上的讲话，见 [www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8568](http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8568)。

<sup>61</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，《防止暴力极端主义教师指南》(巴黎，2016年)。

<sup>62</sup> 同上，Order of the Teaspoon foundation 提供的资料，以及警觉激进化网络，*RAN Collection: Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism*。

<sup>63</sup> Harald Weilnböck, “Confronting the counter-narrative ideology. Embedded face-to-face prevention—and youth(media)work” (Cultures Interactive, 2015), 见 <http://cultures-interactive.de/fachartikel.html>。

<sup>64</sup> 警觉激进化网络，*RAN Collection: Preventing Radicalization to Terrorism and Violent Extremism*，以及 Harald Weilnböck, “Responding to violent extremism needs more investment in human resources/practitioners, less in videos and Internet” (Cultures Interactive, 2015), 见 <http://cultures-interactive.de/fachartikel.html>。

<sup>65</sup> 联合王国提供的资料。

<sup>66</sup> 芬兰、摩洛哥和斯洛文尼亚提供的资料。

48. 在与青年人接触时，不应要求教育者和社会工作者透露他们的工作对象的个人信息，除非此类信息涉及犯罪，或其透露符合儿童的最大利益。要求从事青年人工作的那些人报告这些信息不仅是对青年人的人权，包括其隐私权和见解自由和表达自由的不当干预，还可能对这些青年人参与方案产生负面影响。

### C. 网上防止和打击暴力极端主义

49. 在防止和打击暴力极端主义的问题上，互联网，尤其是社交媒体的作用经常得到强调。安全理事会一再呼吁各国加强打击为恐怖主义目的利用互联网和社交媒体，尤其是在遏制外国战斗人员流入武装冲突地区的努力中。<sup>67</sup> 秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》认为，互联网既被暴力极端主义团伙用作招募人员的平台，也被人们用作手段，反击此类团伙的宣传。<sup>68</sup>

50. 互联网和数码技术即可用于积极目的，也可用于有害目的。它们是分享和搜集信息，以及加强民主参与的极其重要的手段，但其潜力也被某些暴力极端主义团伙滥用于招募追随者。实际上，互联网和数码通信技术已经成为一种工具，有人利用它来行使人权，有人利用它来侵犯人权。

51. 在“大数据”时代，国家以及信息和通信技术供应商有能力来审查表达，封锁或过滤信息接入，截收数据和监测网上活动。如人权高专办关于数码时代隐私权问题的报告中所述，“全球政治、经济和社会生活所日益依赖的技术平台不仅容易受到大规模监控，事实上还可能为这类监控提供便利。”<sup>69</sup> 控制网上内容的情况同样如此。互联网释放了信息自由流动的巨大潜力，与此同时，国家也日益有可能超越界限，大规模控制互联网。

52. 旨在防止和打击暴力极端主义的政策措施，一个关键部分就是对网上暴力极端主义作出有效应对。这些措施的侵入程度以及它们对人权的影响，取决于对“极端主义”、“暴力极端主义”和“激进化”一类概念的定义，以及极端主义理念，包括受此类理念蛊惑的情况，在促使个人投身于暴力极端主义或恐怖主义过程中发挥的作用。

53. 对获取信通技术的限制包括完全关闭网络或干扰网络，封锁对某些平台的访问，对个人联通或使用某些技术施加限制等等。屏蔽或删除特定内容一直被用作打击暴力极端主义的措施。各国就采取此类措施给出了种种理由，包括需要防止激进化、暴力极端主义和招募外国战斗人员；打击煽动恐怖主义的行为，以及制止传播恐怖主义材料。

<sup>67</sup> 安全理事会第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议。

<sup>68</sup> 见 A/70/674, 第 55 段。

<sup>69</sup> 见 A/HRC/27/37, para. 2。

54. 然而，上述措施都与按照人权法进行的必要的个性化评估相抵触。国家必须提供基于证据的理由，显示对表达自由的此类干预的必要性和适度性。它们必须表明，这些措施据认为的好处如何比互联网在讨论各种问题实现发声数量和多样性的最大化更重要。在屏蔽或删除措施方面缺乏透明度，会使人们很难评估是否有必要实施此类限制，以实现所称目的。因此，需要各国大大提高透明度，澄清它们过滤、屏蔽或删除了哪些内容，依据何在。

55. 国家还可能利用信通技术公司，控制和监管数码空间的内容接入。在这样做时，国家会诉诸正式法律程序，包括法庭命令和中间商责任制度，强制有关公司主动监测内容，或采取更多种形式施加压力，要求予以合作。网站主机提供商和社交媒体平台面临越来越大的压力，要求他们积极监测和管制用户产生或传播的内容，暴力极端主义和恐怖主义团伙对信通技术的利用加剧了这一趋势。

56. 在打击暴力极端主义时经常采用的另一个手段，是监测网上内容：监控、拦截、收集和留置数据。一些国家称，大规模监控是“必须的”，惟其如此，才能发现恐怖主义的图谋，查明恐怖主义分子、暴力极端主义分子、受招募者和其他支持者。<sup>70</sup> 数据的搜集、储存和利用可对一系列人权产生影响，包括隐私权、和平集会和结社自由，以及流动自由。<sup>71</sup> 增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员强调，网上监控可破坏形成见解的权利，因为担心网上活动例如搜索和浏览的非自愿披露，可能会妨碍个人访问信息，如果这种监控会导致压制后果，则情况尤其如此。<sup>72</sup>

57. 如大会<sup>73</sup> 和人权理事会<sup>74</sup> 所申明的，在网上享有的各种权利，包括隐私权，在网上也应受到保护。隐私权虽然不属于绝对权利，但也必须加以保护，免遭非法和任意干涉。<sup>75</sup> 要想使干涉行动与国际人权法合拍，则允准干涉的国家法律必须便于了解，足够清晰和确切，使个人有法可依，能确认都有哪些人获得了授权，可以在何种情况下进行监控。<sup>76</sup> 监控必须基于合理怀疑，授权进行监控的任何命令须有确切的目标。<sup>77</sup> 监控方案经常不能满足这一要求。<sup>78</sup> 预先获

<sup>70</sup> A/69/397。

<sup>71</sup> 见 A/HRC/13/37, 第 33-38 段。

<sup>72</sup> 见 A/HRC/29/32, 第 21 段。

<sup>73</sup> 大会第 68/167 和 69/166 号决议。

<sup>74</sup> 人权理事会第 20/8 和 26/13 号决议。

<sup>75</sup> 见 A/HRC/27/37, 第 22-23 段，另见 A/HRC/13/37, 第 17 段。

<sup>76</sup> 见 A/HRC/27/37, 第 23 段。

<sup>77</sup> 见欧洲人权法院，大法庭，*Zakharov* 诉俄罗斯案(2015 年 12 月 4 日)，第 248 段。欧洲人权法院，第四审判庭，*Szabo* 和 *Vissy* 诉匈牙利案(2016 年 1 月 12 日)，第 77 段和 CCPR/C/NZL/CO/6, 第 16 段。

<sup>78</sup> 见 A/69/397, 第 37 段和 A/HRC/27/37。



得司法授权以及在监控期间和监控之后的有效独立监督是防范任意性的又一个重要保障措施。<sup>79</sup>

58. 大会<sup>80</sup>和人权高专办<sup>81</sup>要求各国审查其涉及通信监控以及截收和收集个人数据的程序、做法和立法，强调各国必须确保充分而有效地履行国际人权法为其规定的义务。<sup>82</sup>增进与保护人权和基本自由问题特别报告员也强调，国际人权法不允许在打击恐怖主义的同时进行大规模秘密监控，因为在采取此类措施的情况下，不可能作出个性化的必要性和适度性分析。<sup>83</sup>

59. 如前文所指出的，有确凿的证据表明，国家日益依赖私营部门，进行和便利数码监控，利用正式机制和隐蔽机制，获取内容和元数据。在没有保障措施的情况下提供大规模和有针对性的监控技术，是一个引人关切的问题，因为此类技术可能被用于压制持不同政见者。<sup>84</sup>增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员警告说，私人公司审查、监控或对见解自由施加其他限制的做法屡见不鲜，这往往是迫于政府压力，但有时也是出于主动。<sup>85</sup>人权理事会在其第 17/4 号决议中批准的《工商企业与人权指导原则》提供了一个审议世界各地的信通技术部门中私营工商企业责任的框架。

## 五. 结论和建议

60. 鉴于暴力极端主义导致的令人震惊的暴行无日无之，其对人权的影响不可低估。每个国家都有义务采取措施，保护其领土上或处于其管辖范围内的个人免遭暴力。这些措施必须与人权相一致。保护人权和确保遵守法治有助于防止和打击暴力极端主义。暴力极端主义对策，在尊重和保护人权的前提下，也将更加有效和持久。

61. 对与暴力极端主义相关的基本概念，必须给出明确定义，尤其是它们有可能引发干涉人权的措施。在国内立法基于此类概念订立刑事罪名时，情况尤其如此。如果“极端主义”或“激进化”等词汇用于涵盖非暴力活动，也可能带来侵犯人权的风险。各国应确保其措施侧重于实际行为，而不是见解或信仰。国际人

<sup>79</sup> 见 A/HRC/14/46, 第 34 段。

<sup>80</sup> 大会第 68/167 和 69/166 号决议。

<sup>81</sup> 见 A/HRC/27/37, 第 50 段。

<sup>82</sup> 见 A/69/397, 第 31 段。

<sup>83</sup> 见 A/HRC/27/37, 第 25 段和 A/69/397, 第 47 段。

<sup>84</sup> 无国界记者组织，“互联网的敌人：2013 年报告——专刊：监控”，引言（“数码雇佣军时代”）。

<sup>85</sup> A/HRC/32/38, 以及 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20115&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20115&LangID=E)。

权法规定了增进和保护人权的明确框架。尤其是，持有见解的权利以及维持或改变自己选择的宗教或信仰的自由不得受到任何限制。

62. 在国际人权法允许限制的情况下，国家必须说明其必要性，而且所采取的措施必须符合合法的目的，以便确保不断和有效地保护有关权利。因此，在采取措施防止和打击暴力极端主义引起对权利，尤其是表达自由和隐私权的限制时，各国必须提供之所以要采取这些措施的清楚和基于证据的理由，显示其据认为的好处大于其所带来的损害。

63. 旨在防止和打击暴力极端主义的经充分阐明的透明方案，有可能推动加强安全和更好地保护人权。然而，必须保持警惕，确保防止和打击暴力极端主义的措施完全符合国际人权法。

64. 防止和打击暴力极端主义方案中常常出现的内容，包括社区参与和赋权以及青年人的参与。国家开展或支持的防止和打击暴力极端主义的活动，应当是性别敏感的、包容性的、因地制宜的，并建立在国家与受其管辖的民众之间的信任基础上。支持社区对暴力极端主义威胁的抗御力是至关重要的。任何方案和措施都不得导致对特定群体或社区的歧视和污名化。防止和打击暴力极端主义的努力不可直接或间接导致种族、宗教或其他定性做法。

65. 应明确制规定网上防止和打击暴力极端主义的措施，这些措施应建立在关于何时、如何和在何种程度上可以拦截、过滤或删除在线内容的法律依据、标准和准则基础上。国家还应审查它们监控、截收、收集和留置个人数据的法律、政策和做法，以确保其完全符合国际人权法。如果有任何欠缺，各国应废除、修改或颁布法律，以确保有一个清晰的、精确的、可访问的、全面的和非歧视性的法律框架。信通技术公司只有在司法干预后有命令的情况下，才应允许在其平台上对个人进行监控。

66. 在加强法治基础上制定的方针，辅之以适当制衡，对防止和打击暴力极端主义的任何措施和方案都是至关重要的。它们应当基于人权影响评估，受制于国家一级建立的独立和有效的机制的切实监督。不断监测和定期审查将有助于确保这些措施和方案实现其目标，并迅速处理任何负面人权影响。此类监测和审查应以包容性方式进行，有民间社会的切实和自由参与。还需要有可资利用的问责程序，以利诉诸司法和获得补救。