



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20日

议程项目3

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

旨在防止和打击暴力极端主义的政策和做法对人权的影响

反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员的报告*

摘要

在本报告中，反恐中促进和保护人权和基本自由问题特别报告员论述了广泛使用旨在防止和打击暴力极端主义的政策和做法对全球和国家的影响。特别报告员承认应对暴力极端主义具有必要的社会和政治意义，但特别指出，只有确认和注重权利的政策才能在防止暴力方面取得长期成功。她强调，目前旨在防止和打击暴力极端主义的政策和做法缺乏强有力的科学基础，完全没有基于人权的监测和评估，包括联合国实体的监测和评估。

特别报告员告诫不要在复杂的冲突和脆弱的环境中过于简单化地实施旨在防止和打击暴力极端主义的政策，因为在这些环境中，需要采取更广泛的相互关联的干预措施来遏制暴力极端主义。她特别提到对极端主义和暴力极端主义缺乏准确的法律定义，以及由此产生的对人权的普遍侵犯。侵犯可减损和不可减损权利的情况尤其发生在宗教团体、少数群体和民间社会。特别报告员注意到，一直缺乏与防止和打击暴力极端主义措施所针对的社区进行有意义的协商，也一直缺乏这些社区的参与。她着重强调指出为推进旨在防止和打击暴力极端主义的政策而将妇女和女童作为交易条件的问题，并确定存在多重伦理问题。她提醒联合国各实体，在支持防止和打击暴力极端主义方面的技术援助和能力建设时，负有基本的尽职调查义务。

* 本报告在截止期限之后提交是为了反映最新事态发展。



一. 引言

1. 防止和打击暴力极端主义已成为当代全球反恐政策和实践的核心和决定性问题。最近一次全面审查防止和打击暴力极端主义政策和做法对促进和保护人权的影响是在 2015 年进行的。¹ 促使编写本报告的原因是，旨在全球防止和打击暴力极端主义的政策编制工作正在加速、深化和扩大，并在国家、区域和全球各级对人权保护、执行和促进此类方案编制工作产生了可观的影响。在互联网上搜索“防止和打击暴力极端主义”会得到 820 万个结果。防止和打击暴力极端主义的日益标准化的政策和方案在全球得到推广，对于现任任务负责人来说，这在她针对具体国家的实质性工作中已变得显而易见。² 鉴于新出现的做法和趋势，以及国际组织和区域组织在这些政策和方案的构思、制定和执行中发挥的集中作用，本报告是及时和必要的。

2. 防止和打击暴力极端主义是广泛的高级别法律和政策决定及做法的基础，因此，这种提法在政治、政策和法律环境中十分普遍。防止和打击暴力极端主义作为一种话语和相关的一套规范标准，普遍出现在反恐和人权领域。防止和打击暴力极端主义的措施对人权和法治，以及对国家和国际组织针对个人、团体和社区的公认的中立和不偏不倚的立场以及给予他们的平等待遇都有重大影响。特别报告员特别指出，防止和打击暴力极端主义的目标人口本质上比反恐措施的目标人口广泛得多，这使得各国以及国家和国际决策者迫切需要对该领域进行细致的人权和法治分析。注重人权的实体和组织也有责任更好地了解防止和打击暴力极端主义的影响和后果，关注各国和国际组织围绕这个新提法制定的实质性政策，确保在适用这些政策时恪守尽职调查义务，并避免这些政策被旨在预防和打击会破坏和削弱人权保护的暴力极端主义的安全保障政策所利用。

3. 特别报告员的分析确认了暴力极端主义构成的无可争辩的全球挑战。正如秘书长在关于其《防止暴力极端主义行动计划》的报告中明确指出，³ 我们关注一些重大威胁，并需要国家、区域和全球作出回应。⁴ 从新纳粹支持者的大胆游行和暴力行为，到伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)狂热、残酷的暴力行为，暴力极端主义意识形态在全球无处不在。

4. 然而，同样清楚的是，与任何涉及集体和个人暴力产生的复杂问题一样，诊断可能比治疗更简单。防止和打击暴力极端主义作为一个主题、一种话语和一套政策或干预措施，不会出现在真空中。在 2001 年 9.11 事件后经过近 20 年的反恐监管，防止和打击暴力极端主义已进入了一个定义明确的全球反恐架构，自那时以来，该架构已得到建立和巩固。全球颁布反恐准则，防止和打击暴力极端主义

¹ A/HRC/31/65。

² 一些国家只使用防止暴力极端主义一词，而在另一些国家，打击暴力极端主义还包括防止暴力极端主义。特别报告员将采用防止和打击暴力极端主义的说法。

³ A/70/674。

⁴ 联合国开发计划署(开发署)，《通往非洲极端主义之路：招募所需的驱动因素、激励因素和临界点》，2017 年。

是其中的一部分，这些准则应该准确地理解为：一种全球性和国际化的现象。⁵ 防止和打击暴力极端主义经由安全理事会、安全理事会第 1373(2001)号决议和随后安理会关于该问题的决议倡导，在 2001 年 9.11 之后整合全球化安全制度方面发挥着越来越明显的作用。⁶

5. 因此，至关重要，人权分析不仅要处理防止和打击暴力极端主义的独立构架，而且要结合具体情况，将这种政策和做法与更广泛的反恐监管情况结合起来，同时认识到女权主义政治学家所说的“嵌套制度主义”。⁷ 尽管旨在防止和打击暴力极端主义的政策看起来可能是全新的，但事实并非如此。防止和打击暴力极端主义的法律、政策和体制对策概览是传统反恐法律曾走过的路线，追踪这些路线和重叠部分将是本报告的一个主题。

二. 暴力极端主义的定义和法律依据

6. 虽然防止和打击暴力极端主义的说法相对较新，但应对暴力极端主义的初衷在一定程度上是为了寻求广泛和战略性的对策，以应对暴力极端主义团体的社会后果和暴力行为，并阻止这些后果和行为。⁸ 早期方案和政策举措旨在防止和遏制某些极端意识形态的扩张，并寻找到社会融合和广泛进步的融合战略，而不是监禁战略，以遏制暴力并扭转基于仇恨的意识形态。⁹ 防止和打击暴力极端主义可追溯到德国、挪威和瑞典在 1990 年代中后期涌现的“去激进化”方案(称为“退出方案”)，以对付日益壮大的极右翼极端团体。¹⁰

7. 这些早期举措与当今防止和打击暴力极端主义政策之间的联系体现在以下领域：《联合国全球反恐战略》在各国之间的演变；安全理事会第 2178(2014)号决议的推动作用；秘书长提出的《防止暴力极端主义行动计划》；在过去十年中，制定了国家一级的预防战略，主要侧重于遏制与某些伊斯兰武装团体有关的恐怖主义行为。由于防止和打击暴力极端主义的工作是在 2001 年 9 月 11 日之后发展起来的，人们认识到，需要密切关注有助于暴力极端主义猖獗的环境，并认识到，仅采取安全和军事反恐措施似乎是不够的，而且适得其反。¹¹

⁵ 包括但不限于防止暴力极端主义之友小组以及通过大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议。

⁶ 2001 年 9 月 11 日之后，安理会立即通过了第 1368(2001)和第 1373(2001)号决议，并扩大了根据第 1267(1999)号决议建立的定向制裁制度。

⁷ 指某些政策和做法的嵌入方面，使修改或改革变得困难。见 Louise Cappell 和 Georgina Waylen, “Gender and the hidden life of institutions”, *Public Administration*, vol. 91, No. 3.

⁸ 新纳粹的改造和根本原因类型的方法。

⁹ Jessie Blackburn 等人, “Understanding and responding to right-wing terrorism”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 14, No. 3.

¹⁰ Liz Fekete, “Exit from white supremacy: the accountability gap within Europe’s de-radicalization programmes”, Briefing No. 8, 2014 年 9 月，种族关系研究所。

¹¹ Naureen Chowdhury Fink, “Countering violent extremism: what are the key challenges for UN?”, 2015 年 11 月 3 日，国际和平研究所全球观察站。

8. 在美利坚合众国政策要求的推动下，暴力极端主义的当代说法从 2000 年代中期开始进入国际政策议程，这些说法借鉴了主要但不限于在冲突背景下制定的早期英国和法国模式。¹² 政府努力重新制订反恐战略，从完全的军事手段转向硬实力和软实力相结合的方式，这种方式强调“思想之战将与领土之战并驾齐驱；¹³ 与‘激进伊斯兰’的斗争不仅是在身体上的斗争，而且也将是在文化上的斗争。”¹⁴

9. 在联合国，根据安全理事会第 1963(2010)号决议，自 2010 年起，“暴力”和“极端主义”开始出现在同一句话中。¹⁵ “打击暴力极端主义”于 2014 年首次出现在安全理事会第 2178(2014)号决议中，而“防止暴力极端主义”出现在 2015 年秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》中。正如《行动计划》所指出，暴力极端主义是一种多样化的现象，没有明确的定义。它既不是新的，也不是任何地区、民族或信仰体系所独有的。正如《行动计划》所强调，暴力极端主义意识形态通常宣扬不容忍不同宗教、文化和社会观点的信息，暴力极端主义团体采用的策略挑战和平、正义和人的尊严的价值观，暴力极端主义在治理不善和不公正的环境中猖獗。¹⁶

10. 大会第 72/284 号决议回顾，在滋生恐怖主义的情况下防止暴力极端主义的重要工作牢牢植根于《联合国全球反恐战略》。特别报告员指出，虽然在概念上可以区分打击暴力极端主义和防止暴力极端主义，前者侧重于打击现有暴力极端主义分子的活动，后者侧重于防止暴力极端主义的进一步蔓延，但在实践中，这些概念往往是模糊的，方法往往是一致和结合的。在这些类别中，可以更好地区分打击暴力极端主义和防止暴力极端主义之间的短期、中期和长期协同效应，或更好地区分那些特别旨在寻求阻止激进化和招募进程以防止暴力极端主义的干预措施，与那些寻求使已经加入暴力极端主义组织的个人重新融入社会的干预措施之间的差异。¹⁷ 处理“吸引因素”的措施已广泛落入打击暴力极端主义的领域。与防止暴力极端主义相关的干预措施的最佳定义是指那些寻求解决暴力极端主义的结构驱动因素(即“推动因素”)的干预措施。¹⁸ 在防止和打击暴力极端主义

¹² 见大 David H. Petraeus 和 James F. Amos, “The U.S. Army and Marine Corps Counterinsurgency Field Manual”(华盛顿特区, 2006 年)。

¹³ 以 2001 年 9 月 11 日之前的反恐战略模式为基础。见 Frank Kitson, “Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping”(Stackpol Books, 1971 年); 以及 Constantine Melnik, “Insurgency and Counter-insurgency in Algeria”(兰德, 1964 年)。

¹⁴ Arun Kundnani 和 Ben Hayes, “The globalization of Countering Violent Extremism policies”, 跨国研究所, 2018 年 2 月。

¹⁵ 见上文第 5 段。

¹⁶ A/70/674, 第 2 和 27 段。

¹⁷ 开发署, “评估防止暴力极端主义方法所取得的进展及其未来的情况: 开发计划署第二次全球防止暴力极端主义会议的报告(奥斯陆第二协定)”, 2018 年 5 月。

¹⁸ 开发署, “通往非洲极端主义之路”。

义既包括安全又包括发展的情况下，需要确保采取平衡的做法，不能将前者置于后者之上。¹⁹

11. 与防止和打击暴力极端主义有关的术语、政策和做法现已纳入联合国、国家机构以及新的和非政府的国际机构。联合国全球反恐协调契约防止和打击滋生恐怖主义的暴力极端主义工作组由联合国开发计划署(开发计划署)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)联合主持。金融行动特别工作组在 2016 年修订了建议 8 和相关的解释性说明，以表明特别工作组认识到非营利组织迄今为止有意或正在努力提高其业务透明度，并防止资助恐怖主义行动泛滥，包括通过制定旨在阻止激进主义和暴力极端主义的方案。²⁰ 同样，全球反恐论坛的打击暴力极端主义工作组通过在国际、区域、国家和地方各级打击暴力极端主义的相关办法，解决日益减少的激进化和恐怖主义招募问题。工作组制定了一些办法，如全球反恐论坛达成的《关于以多部门方式打击暴力极端主义良好做法安卡拉备忘录》，以指导工作组的行动，包括与性别、康复、重返社会和监狱有关的事项。

12. 特别报告员感到关切的是，在“暴力极端主义”一词写入联合国决议近十年后，在秘书长将该词汇列为联合国各机构和方案以及各国政府的优先事项约五年之后，“暴力极端主义”的定义仍然不透明，争论不休。²¹ 她警告说，不要使用新的术语，如“恐怖主义”等术语，这种术语过于含糊，并允许在应用时具有广泛的自由裁量权。²² 采用新术语本身并不能保证其不被滥用，也不能保证采取全面措施来防止和打击暴力极端主义。缺乏国际定义导致了这样一个事实，即在全球范围内，越来越多的措施属于防止和打击暴力极端主义这个范畴。这些措施一方面是反恐机构的组成部分，即执法部门可利用的“软工具”，最终目的是增加被判犯有与恐怖主义有关罪行的人数，另一方面是解决边缘化社区和个人面临的长期挑战的社会和经济措施，取代个人和社区根据国际法享有的基于社会、文化和经济权利的应享权利。这两种方法都面临多重人权挑战，必须谨慎对待每一步。从这个意义上说，使用“暴力极端主义”作为通过新战略、措施和立法的基础，必须被视为比“恐怖主义”一词对人权的危害要大得多。特别报告员强调指出，由于暴力极端主义缺乏语义和概念上的清晰度，这阻碍了深入审查打击暴力极端主义的战略和政策对人权的影响，以及在减少恐怖主义威胁方面的效力。²³

13. 特别报告员强调指出了另一个关键的、表面上不符合人权的做法，即在多个国家的国内法中使用和适用“极端主义”一词，而不仅仅是“暴力极端主义”。她对在多个国家的政策和法律中使用“极端主义”这一术语及其不断扩大的范围²⁴

¹⁹ 开发署，“关于奥斯陆第二协定的报告”。

²⁰ 金融行动特别工作组，《关于打击洗钱和资助恐怖主义及扩散的国际标准》。

²¹ A/70/674，第 4 段。

²² 见 E/CN.4/2005/103，第 32 段和 E/CN.4/2006/98，第 26 段。

²³ A/HRC/31/65，第 55 段。

²⁴ 同上，第 21 段。

深表关切。²⁵ 她十分担心这个术语会让人对什么是极端主义做出不正当的判断，并强调这可能会导致非暴力团体被列入“极端主义”实体的政府名单，其中一个明显的例子是应对气候紧急情况的团体。²⁶

14. “极端主义”犯罪的类别特别模糊，而且会产生问题。如果没有“滋生恐怖主义的暴力极端主义”的限定词，这个术语仍然是宽泛和过于模糊的，可能会对人权产生深远的影响。特别报告员认为，“极端主义”一词在具有约束力的国际法律标准中没有任何作用，但当作为刑事法律类别使用时，与法律确定性原则是不可调和的，因此，这个术语本身与行使某些基本人权是不相容的。

15. 定义难题仍然是一个长期存在的问题，因为旨在防止和打击暴力极端主义的政策仍在发展中，而对这些政策旨在解决的现象没有明确的概念。本报告所述的许多问题根源于对“防止和打击暴力极端主义”这一短语中的几乎每一个词都没有明确的定义。使得政策措施和监管框架完全依赖一个本质上取决于背景的未定义概念，永远不能符合人权所依据的相称性和必要性原则。因此，最终会对合法行使基本自由的个人和团体歧视性地或过度广泛地适用这些措施。与恐怖主义一样，防止和打击暴力极端主义的过于宽泛定义和做法正在影响“普通”法律，造成新形式的法律例外论，包括撤销正当程序权、诉诸特殊法院，以及对安全罪行施加严厉处罚。与恐怖主义一样，打着打击极端主义幌子对人权捍卫者和公民社会活动人士的广泛镇压是可以预见的情况。具有明显讽刺意味的是，各国向安全理事会关于反恐的第 1373(2001)号决议所设委员会或金融行动特别工作组等其他全球实体报告其关于“恐怖主义和极端主义”指控和处理情况的统计数据，宣传这些数字是它们致力于反恐的证据，并因其遵守起诉、管制和击败恐怖主义的全球义务而获得奖励，然而，人权与法治妥协的相互矛盾现实却是这一格局的重要组成部分。定义不清晰只是防止和打击暴力极端主义以复杂和多重方式挑战人权的原因之一。

三. 防止和打击暴力极端主义的“科学”

16. 特别报告员会见了许多政府官员，这些官员声称他们开展的旨在防止和打击暴力极端主义的方案行之有效。当他们被要求提供证据、方法和评估办法时，很快就发现，对这类方案和做法很少或根本不存在有力的监测和评价，²⁷ 这些方案的实地影响评估存在切实缺陷。联合国支助的旨在防止和打击暴力极端主义的项目也存在同样缺陷，这至少意味着存在系统性地不遵守联合国尽职调查政策的行为。正如一个人道主义非政府组织指出：“发展干预措施是否真的减少了暴力极

²⁵ 例如，2017 年，中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦为成员国的上海合作组织《关于打击恐怖主义、分裂主义和极端主义的上海公约》及其修订解释。

²⁶ Vikram Dodd 和 Jamie Grierson, “Terrorism police list Extinction Rebellion as extremist ideology”, 《卫报》，2020 年 1 月 10 日。

²⁷ 正在进行一些尝试，但与这方面的项目和支出规模相比微不足道。见开发署，“关于奥斯陆第二协定的报告”。

端主义，充其量未经证实。很少有证据能够证明有意识的[打击暴力极端主义]办法成功减少了极端主义。但这并不妨碍某些干预措施的可能效果被夸大，尤其是在教育部门。”²⁸ 事实上，特别报告员发现，尽管扩大了对暴力极端主义驱动因素和临界点的了解，但这方面的辩论往往主要由私人行为体和咨询人所主导，这些人或是自诩专家，或是受到仍在推进已被科学证伪问题的政府政策的影响。²⁹ 这一现象突显了以下挑战，即如何将研究和证据同政策和方案相挂钩，确保政策和方案不会无效和适得其反，不会加剧助长恐怖主义滋生的不满情绪。³⁰ 学术专家、专业人员和民间社会行为体能够为决策者提供参考，说明地方驱动因素和考量因素，但这些人决策和方案设计环节严重缺席。那些身为防止和打击暴力极端主义方案规划对象的社区和个人进一步受到排斥，引发了一系列道德问题，同时削弱了有关方案效力的说法。

17. 关于激进化和恐怖主义之间是否存在可预测的关系，正在出现一场新的学术和科学辩论。承认这场辩论正在进行，同时认识到各国政府和私营实体正在部署的可用工具和指示系统缺乏确定性，对于开展有关广泛使用防止和打击暴力极端主义的方案规划的审议至关重要。³¹ 一些工具已经在区域一级得到部署，包括经修订的宗教原教旨主义量表、暴力极端主义风险评估工具二次修订版(VERA-2R)、极端主义风险准则(ERG22+)以及由相关专业团体在暴力激进化识别和应对项目下制定的检查清单，还包括欧洲各机构提供的各类工具，如欧洲边境和海岸警卫队编写的共同风险指标手册。³² 使用这类工具引发了一些道德和功能方面的挑战。例如，VERA-2R 和 ERG22+等心理测量工具的共同特点是，它们将传统上聚焦精神疾病和越轨行为的结构化法证分析模型同其他带有强烈意识形态和政治内涵的情报分析模型相结合。³³ 在实际应用中，这些心理测量工具始终使用模糊因素，造成激进化评估与刑事和法律惯例脱节，使得精神因素成为预防性刑事司法领域

²⁸ 挪威难民理事会，“打击暴力极端主义和人道主义行动”，立场文件，2017年8月。

²⁹ D. Elaine Pressman 和 John Flockton，“Violent extremist risk assessment: issues and applications of the VERA-2R in a high-security correctional setting”，载于 Andrew Silke (编)，*Prisons, Terrorism and Extremism: Critical Issues in Management, Radicalization and Reform* (Routledge, 2014 年)；Akimi Scarcella 等人，“Terrorism, radicalization, extremism, authoritarianism and fundamentalism: a systematic review of the quality of psychometric properties of assessments”，*PLOS ONE*, vol. 11, No. 12；Allard R. Feddes 和 Marcello Gallucci，“A literature review on methodology used in evaluating effects of preventive and de-radicalization interventions”，*Journal for Deradicalization*, vol. 5, No. 1。

³⁰ 欧洲联盟资助的研究；见 Kundnani 和 Hayes，“The globalization of countering violent extremism policies”。

³¹ Sergio Bianchi，“Radicalization: no prevention without juridicalization”，*Security Papers* No. 2/2018, Agenfor International；and Cecile Rousseau, Ghayda Hassan and Youssef Oulhote，“And if there were another way out? Questioning the prevalent radicalization models”，*Canadian Journal of Public Health*, vol. 108, No. 5-6。

³² 地方上也推出了一些产品，例如区域监狱系统所使用的“Arrel”系统。

³³ E.D. Pressman，“Risk assessment decisions for violent political extremism”（加拿大公共安全部，渥太华，2009年）。

的主流。³⁴ 此外，许多防止和打击暴力极端主义的风险评估工具在实践中被当作类型分析工具使用，使得用户(主要但不限于国家)在使用风险模型时容易陷入以下误区：(a) 使用的风险模型受到偏见、政治化或某方面无知的影响，尤其是在多文化环境下；(b) 使用的风险模型无法预测监测对象和社区；(c) 使用的风险模型在预防实践中引发大量行政专断行为；(d) 使用的风险模型在大多数应用情况下完全不受司法监督。³⁵ 特别报告员对上述所有风险感到关切，她着重指出，当风险模型被应用到政策领域时，上述风险似乎被系统性地忽略或低估了。

18. 众所周知，必须对有关暴力极端主义驱动因素和深层因素的推定和假设提出有力质问。³⁶ 特别报告员在审查了大量有关防止和打击暴力极端主义的国家计划和政策后得出结论，在调查人们如何走上激进化道路以及制定旨在防止和打击暴力极端主义的战略时，对宗教意识形态的重视是以没有适当处理其他因素为代价的，尽管尚无实证数据支持宗教意识形态助长恐怖主义的假设。³⁷ 她承认，一些防止和打击暴力极端主义的国家计划确实属于良好做法，尤其是瑞士的国家计划，该计划最大力度地纳入了人权框架。她还承认，奥地利、加拿大、芬兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国的计划切实纳入了人权作为重要考量因素。

19. 开发署关于非洲极端主义的研究显示，尽管有 51% 的受访者表示出于宗教原因加入暴力极端主义团体，但多达 57% 的人也承认对宗教经文一知半解或一无所知。相反，实证数据显示，治理问题才是极端主义的主要驱动因素。值得一提的是，71% 的受访者表示，国家对暴力极端主义起到推手作用，这些人认为“政府行动”是最终促使他们加入暴力极端主义团体的关键事件。研究结果还显示，招募流程高度本地化，通往极端主义的路径因人而异。其他研究也证实，个人心理是投身极端主义的关键要素，对政治家、政治制度和安全机构的压迫做法丧失信任也是关键要素。³⁸ 值得注意的是，无力在境内施展权力、维护权威的弱小和脆弱国家也可能成为导致暴力极端主义泛滥的因素，因为它们制造了可为暴力极端主义团体利用的无政府空间。³⁹ 特别报告员注意到有不少研究脆弱国家政策和做法的文献，但在防止和打击暴力极端主义的大背景下推出的各项分析和政策没有利用这些文献。⁴⁰

20. 地方上与国际圣战的联系并不如全球言论所显示的那般紧密。一项又一项研究表明，遭受政府当局虐待和侵权的经历或这方面的印象是决定在多大程度上易

³⁴ 在 *Raza* 诉纽约市案(案件号：1:13-cv-03448-PKC-JO)中，纽约地区法院在对纽约警察局与清真寺的联合和解程序的裁定意见中确认，这类干预措施与法律权利息息相关。

³⁵ Bianchi, “Radicalization: no prevention without juridicalization”。

³⁶ 开发署，“关于奥斯陆第二协定的报告”，第 15 页。

³⁷ A/HRC/31/65，第 15 段。

³⁸ Anneli Botha, “Radicalization to terrorism in Kenya and Uganda: a political socialization perspective”, *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, No. 5。

³⁹ 开发署，“欧洲和独立国家联合体激进化问题的根源”，讨论文件，2015 年 7 月。

⁴⁰ 见 www.politicalsettlements.org。

受暴力极端主义影响或在多大程度上可以抵御暴力极端主义的因素。此外，从多个角度审视暴力极端主义就会发现，分离主义运动和旷日持久的冲突是有待处理的核心因素。⁴¹ 鉴于事关重大，决策者未能考虑到数十年来有关地方政治不满、冲突深层动因、长期结构性不稳定以及资源分配引发的政治紧张局势的信息和数据，是不可原谅的。开发署的概念框架着重指出了可能导致暴力极端主义行动的八大驱动因素：(a) 全球政治的影响；(b) 经济排斥以及有限的向上流动机会；(c) 政治排斥以及不断缩小的公民空间；(d) 不平等、不公正、腐败和侵犯人权行为；(e) 对社会经济和政治制度的失望；(f) 对社会日益多元化的反对；(g) 薄弱的国家能力和恶化的安全状况；(h) 不断变化的全球文化以及媒体和娱乐中暴力行为的庸俗化。⁴²

21. 战略、政策和方案应借鉴这些研究结论，确保发挥效力，而不基于过度简单的笼统概括和陈规定型观念，不适得其反或污名化。上文强调的主要研究结论表明，成功的方案应着重建设社区应对能力，引发人们对以安全为出发点的暴力极端主义应对战略的反作用以及不尊重人权现象的关注。这些研究结论强调，必须重建边缘化社区与政府之间的信任，优先实行国家问责制，特别是对腐败行为问责，尤其是对安全部门、治理和司法领域的腐败行为问责，并为边缘化个人的繁荣发展创造条件。

22. 然而，特别报告员发现，总体来看，方案、政策和措施并没有借鉴上述研究结论。尽管研究否定了贫困或恶劣经济环境本身是助长恐怖主义的条件这一观点，⁴³ 但许多措施和方案往往狭隘地针对底层社会经济背景的个人，没有认识到相对匮乏可能存在于社会各个阶层，造成社会成员的希望与现实脱节；⁴⁴ 或者强调教育，尽管有证据表明，青年人不论是否受过教育，都可能受到暴力极端主义的影响，易受激进化影响乃是社会大环境所致。⁴⁵ 同样，尽管最近的研究表明，关于暴力极端主义宣扬的讯息、迷思、承诺、目标、荣耀和其他诱惑可以被一套替代性宣传所取代或破除的假设仍然未经证实，⁴⁶ 但不少防止和打击暴力极端主义的国际措施都把重点放在反宣传工作上。特别报告员强调，没有可靠的数据表明，在不切实承诺改变实地物资条件并兑现承诺的情况下，这种办法可以奏效。⁴⁷ 如果做不到这一点，反宣传就无异于夸大其词，其目标社区也会形成这样的看法。问题在于，联合国也在通过其反击恐怖主义宣传的综合性国际框架、安全理事会第

⁴¹ 国际警觉组织，“If victims become perpetrators”，2018年；开发署，“激进化问题的根源”；开发署，“通往非洲极端主义之路”。

⁴² 开发署，“通过促进包容性发展、宽容和尊重多样性，防止暴力极端主义：应对激进化和暴力极端主义的发展对策”，2016年。

⁴³ Anneli Botha，“Radicalization to terrorism”。

⁴⁴ 开发署，“激进化问题的根源”。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 开发署，“关于奥斯陆第二协定的报告”，第18页。

⁴⁷ Eric Rosand 和 Emily Winterbotham，“Do counter-narratives actually reduce violent extremism?”，2019年3月20日，布鲁金斯学会，Order from Chaos 博客。

2354(2017)号决议和秘书长《防止暴力极端主义行动计划》推动反宣传办法，呼吁会员国与社交媒体公司和私营部门密切合作，制定和实施国家传播战略，反击宣扬暴力极端主义的言论。⁴⁸ 特别报告员担心，这种做法可能适得其反，因为它既可能被视为对现状的维护，也可能导致对民间社会和政府失去信任，在允许反宣传言论不透露真实意图的情况下尤其如此。⁴⁹ 同样，虽然关于传播和极端主义之间的联系、包括极端主义在线内容消费和线下暴力活动之间的联系的证据有限且存在争议，⁵⁰ 但许多防止和打击暴力极端主义的措施坚决实行内容监管。在多个国家，内容监管已经直接转化为对表达自由的广泛、不加区别和过度的限制。

四. 防止和打击暴力极端主义的趋势

23. 特别报告员认识到，存在大量防止和打击暴力极端主义的方案以及或旧或新的法律和政策措施。这些方案、法律和政策措施包括各国政府、民间社会和国际组织制定的国家、区域和地方各级方案和行动计划，以及涵盖一系列领域的能力建设方案和技术援助。这些领域包括极端主义驱动因素、青年、教育、离队作战人员和回返者重返社会、媒体、监狱去激进化方案以及针对不同性别特别是与妇女的互动协作。防止和打击暴力极端主义的措施牵涉到学校、卫生服务部门、监狱、当地社区、宗教场所和宗教领袖以及执法部门。特别报告员着重指出这方面一些令人担忧的趋势，每一种趋势都值得进行审慎、深入、注重人权的分析和评估。

A. 转向对“成为恐怖主义分子前”阶段进行监管

24. 特别报告员深感关切的是，对所谓的“犯罪前”或更准确地说是“成为恐怖主义分子前”阶段的思想行为的监管力度日益加大，形成了刑事监管与社会、宗教和行政监管多管齐下的做法。这种转变使得受国际法和国内法保护的合法权利被定为犯罪，⁵¹ 动摇了法律确定性、相称性和不歧视等法治基本原则，并主要依据对宗教或族裔群体和地理位置的陈规定型观念将群体和个人列为“嫌疑对象”。⁵²

25. 在防止和打击暴力极端主义目标的激励或指引下，监管做法已经从制裁个人行为转向预测这些行为，全球范围内预防性刑事制裁大行其道，并得到多管齐下的社会行政监管措施的支持和扩充。一些国家已改为加大使用行政措施作为管理和预防恐怖主义的基本法律依据，确立了事后而不是先验的司法审查制度，这显

⁴⁸ 反恐执行工作队互联网被用于恐怖主义目的问题工作组，“在关于利用互联网打击暴力极端主义吸引力的利雅得会议上通过的总结、后续行动和建议”，2011年。

⁴⁹ 开发署，“关于奥斯陆第二协定的报告”，第23页。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ Jude McCulloch 和 Sharon Pickering, “Pre-crime and counter-terrorism: imagining future crimes in the ‘War on Terror’”, *British Journal of Criminology*, vol. 49, No. 5.

⁵² A/HRC/28/66。

然是朝着防范于未然的防止恐怖主义的方向转变，对个人权利的保护造成严重后果。

26. 这类法律和政策存在问题，没有规定必须具备实施恐怖主义行为的意图，所针对的行为远远够不上实施恐怖主义行为。监管活动往往专门针对合法行使基本自由、特别是表达自由和宗教自由的行为。将赞扬、正名、辩解、鼓励、美化、倡导、或为恐怖主义申辩的言论定为犯罪的立法，其责任依据是言论内容，而不是说话人的意图或言论的实际影响。⁵³ 同样，当宗教内容成为被禁内容，那些强制要求托管第三方内容的信息和通信技术公司删除被认为涉及恐怖主义或极端主义的内容的法律和做法，或允许行政当局封锁、即便只是间接封锁网站的法律和做法(不设置任何司法控制或事后司法补救办法)，以及干脆封锁网站或整个互联网的措施，使政府规避了本身保护表达和意见自由权以及宗教信仰权的义务。⁵⁴

27. 正如促进和保护意见和表达自由权特别报告员所指出，当前的一些办法(其特点是在法律上对禁止哪些内容措辞模糊，对中介机构进行严厉惩罚)可能会产生很大的反作用，导致寒蝉效应。⁵⁵ 特别报告员回顾，不能单纯因可能批评政府或政府支持的政治或社会制度，⁵⁶ 或信奉宗教信仰或不持有政府认可的宗教信仰，而禁止网站或信息传播系统发布相关材料。根据人权机制以及《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》⁵⁷ 的建议，确定构成未完成罪的标准应当是有关言论具备成功煽动恐怖主义行为的合理可能性，据此可确定发生被禁止事件的因果关系或实际风险。⁵⁸ 这类罪行必须在表述上加以严格限定，符合法律确定性原则，并严格限制其适用，符合相称性和必要性原则，从而确保不过度限制表达和宗教自由权。

B. 侧重宗教信仰和行为

28. 大多数防止和打击暴力极端主义的战略都明确指出，暴力极端主义并不独属于任何区域、国籍或信仰体系，但特别报告员清楚地看到，正如宗教或信仰自由特别报告员在彻底审查后所指出，许多这类方案和政策在执行过程中歧视性地针对特定群体和社区，特别是基于宗教理由。⁵⁹ 多个国家在政策中广泛提及伊黎伊斯

⁵³ A/HRC/40/52, 第 37 段。A/HRC/31/65, 第 39 段。另见人权事务委员会关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见, 第 46 段; A/63/337, 第 61 段。

⁵⁴ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24234>。

⁵⁵ A/HRC/40/58, 第 53 段。

⁵⁶ 人权事务委员会, 第 34 号一般性意见, 第 43 段。

⁵⁷ A/HRC/22/17/Add.4。

⁵⁸ 《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4), 第 29 段; A/HRC/16/51, 第 30 段和做法 8。

⁵⁹ A/73/362; Sahar F. Aziz, “Losing the ‘War of Ideas’: a critique of countering violent extremism programmes”, Texas International Law Journal, vol. 52, No. 2; Faiza Patel 和 Meghan Koushik, “Countering violent extremism”, 布伦南正义中心, 2017 年。

兰国、基地组织和“博科圣地”组织等特定恐怖主义团体，极大地影响了辩论，⁶⁰ 尽管有多种来源的有力证据表明，全球范围内增长最快的恐怖主义威胁来自极右翼暴力极端主义。⁶¹ 在一些国家，防止和打击暴力极端主义的议程专门针对暴力伊斯兰极端主义，掩盖了其他形式的极端主义，导致污名化和两级分化。⁶² 只关注伊斯兰极端主义的做法低估了其他团体构成的严重危害。⁶³ 与此同时，特别报告员感到不安的是，对于曾经从事恐怖主义暴力活动的人员的改造和重返社会问题，缺乏更广泛的、基于科学的认识，取而代之的是神学标准。

29. 特别报告员对以“极端主义”思想、信仰和内容或“仇恨言论”是恐怖主义前兆为由而加以定罪的立法深表不安，因为这类立法经常被用来压制非主流或少数派宗教团体，或用来压制非多数意见。特别程序任务负责人对助长广泛使用任意拘留和“再教育”作为防止和打击暴力极端主义方法的立法表示关切。⁶⁴

30. 正如宗教或信仰自由特别报告员所强调，各国以防止和打击暴力极端主义为名，对禁止“仇恨言论”法意欲保护的少数群体动用这些法律。在某些情况下，禁止“仇恨言论”法甚至被用于限制少数群体成员宣传其文化和身份，或限制其表达对受到多数人歧视的关切。⁶⁵ 无论“极端”如何定义，仅仅持有或和平表达“极端”观点绝不应被定罪，除非结合了暴力或犯罪活动。和平谋求政治、宗教或任何其他议程——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。政府应驳斥意见，但不应试图阻止对非暴力观点和意见的讨论。⁶⁶ 法治国家绝不能钳制思想和信仰，更不能就此加以定罪。⁶⁷

31. 信仰自由的绝对权利是一项普遍权利，也是人性本质的固有方面，这项权利使每个人都可以从事自己的宗教活动或信奉信仰，无论是单独还是与他人一道，无论是私下还是公开。旨在防止和打击暴力极端主义的立法看似无害，却对这项权利构成了日渐严重的歧视性影响，特别报告员对此表示关切。严格约束宗教活动的立法，包括规定繁复或无法达到的宗教团体登记要求的措施，将未经登记的宗教习俗和仪式定为犯罪的措施，限制宗教文献进口可能性的措施，或针对被判犯有“极端主义”罪的个人的额外制裁措施，如禁止前往礼拜场所、大声祈祷、食用宗教认可的食物或向他人宣传信仰，所有这些都直接侵犯了宗教自由权。这些立法对某些宗教团体和个人行使思想、良心和宗教自由造成了尤为严重的影响。

⁶⁰ 美利坚合众国国务院和美援署，打击暴力极端主义联合战略，2016年5月，第4页；A/70/674，第2段。

⁶¹ 经济与和平研究所，2019年全球恐怖主义指数。可查阅 <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>。

⁶² 开发署，“关于奥斯陆第二协定的报告”，第20页。

⁶³ 开发署，“通过促进包容性发展防止暴力极端主义”。

⁶⁴ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf。

⁶⁵ A/HRC/40/58，第33段。

⁶⁶ A/HRC/31/65，第38段。

⁶⁷ A/HRC/43/46/Add.1。

特别报告员回顾说，这项权利独立存在，无需行政批准。⁶⁸ 限制措施不能针对信仰本身，根据《公民及政治权利国际公约》第十八条第三款，限制必须是由法律规定、明确必要(即作为最后手段)、追求正当目标、相称(即干预程度最低)，并在意图和效力上不歧视。

32. 不少防止和打击暴力极端主义的做法针对特定人员、社区和群体，助长了假定“嫌疑人”身份、类型分析和排斥的做法，加剧了监视和骚扰等结构性歧视和排斥。⁶⁹ 特别报告员对所谓的“全社会”办法尤其感到关切。在这种办法下，发现“激进化迹象”的责任落在了社会各行为体身上，包括教师、社会工作者、医务人员和其他卫生保健专业人员、监狱工作人员、邻里和家庭成员、社区领袖和宗教团体成员。⁷⁰ 她认为，让医疗工作和社会工作等关爱性质的工作承担安全职责，侵犯了这些领域专业人员对服务对象的特有道德义务。⁷¹ 这种做法制造了暴力极端主义威胁无处不在、无孔不入的环境，其负面影响怎么强调都不为过。这些措施打破了个人和社区对主要负责保护和赋能的专业人员的脆弱信任，而且在造成个人投身暴力极端主义的过程没有任何可靠科学认识的情况下，准确识别基本无法实现。这类政策导致过度筛查和过度报告，主要依据被禁止的歧视性理由进行筛查和报告，对宗教和言论自由权及隐私权造成影响。此外，在使用生成的信息方面缺乏透明度，对政府实体共享信息的行为也往往缺少监管，这些促使人们相信，防止和打击暴力极端主义不过是国家情报部门反恐工作的又一工具，而不是抵御暴力极端主义威胁的真正努力。

33. 特别报告员指出，利用基于信仰的理由、言论和批判性思维工具，与负责说服人们加入极端主义团体的招募人员合作，是防止极端主义的有效方法。⁷² 不过，她同意宗教或信仰自由特别报告员的意见，即寻找任何宗教或信仰的“真实声音”不是政府的职责，宗教或信仰的内涵应由信徒来界定。⁷³ 她回顾说，有观点认为政府可以通过定向的意识形态或神学干预措施批准或控制个人思维方式或信仰，或规定何种思想或信仰获得批准，这类观点在法治和尊重人的尊严的社会中没有立足之地。

34. 宗教或信仰自由问题特别报告员曾指出，无论是孤立地看待宗教(忽视人权机构以及政治和其他非宗教因素的重要性)，还是否认宗教动机对犯下或支持暴力行为可能发挥的作用(可能导致宗教群体及其领袖回应不足)，都无法充分解释“宗教名义的暴力行为”这一复杂现象。人们有时候把这种现象同极端主义暴力

⁶⁸ A/HRC/28/66/Add.1，第 19 和 26 段。

⁶⁹ A/73/362，第 19 至 21 段。

⁷⁰ 见联合国王国，给英格兰和威尔士特定当局的有关《2015 年反恐主义和安全法》规定的必须适当考虑防止人们陷入恐怖主义的职责的指导意见(可查阅：www.gov.uk/government/publications/prevent-duty-guidance)；A/HRC/43/46/Add.1 和 A/HRC/40/52/Add.4。

⁷¹ 注意 A/HRC/40/52/Add.5 号文件中关于医疗和其他专业人员的具体建议。

⁷² 开发署，“关于奥斯陆第二协定的报告”。

⁷³ A/HRC/7/10/Add.3，第 76 段。

联系起来。⁷⁴ 对宗教的狭隘解读可能是一个原因，但宗教文本从来都是允许不同解读的。个人对解读自身信仰造成的实际后果负有最终责任。⁷⁵ 特别报告员回顾了导致或助长被视为宗教暴力行为的复杂因素，包括普遍腐败和裙带关系所引发的对公共体制的不信任、⁷⁶ 排斥政策⁷⁷ 以及有罪不罚、大事化小和不受法律惩罚现象。⁷⁸ 她肯定了对助长恐怖主义和极端主义的已知因素进行的更广泛的分析，鼓励各国利用现有资源解决治理、法治和反腐方面的缺陷；这方面的进展对于打击恐怖主义和暴力极端主义具有建设性作用，也符合人权理念。

C. 将防止和打击暴力极端主义作为外交政策工具

35. 秘书长《防止暴力极端主义行动计划》将防止暴力极端主义的措施与发展联系起来，强调解决多个暴力极端主义驱动因素的手段之一是使得国家发展政策与可持续发展目标保持一致。实际上，越来越多由西方国家资助的援助、发展、建设和平和技术援助等工作，已日益成为这些国家安全和反恐议程的组成部分，严重损害了在当地执行任务的发展和人道主义行为体的公正性和中立性。挪用发展议程并使得发展议程与安全问题的联系在一起是短视之举，从长远来看显然适得其反。这种战略之一⁷⁹ 旨在强调采用“包括发展在内的对外援助工具和方法，以减少特定的政治或社会经济因素，防止这些因素在可确定领域助长暴力极端主义的社区基础，或使特定人群面临暴力极端主义激进化和为暴力势力所招募的较高风险”，并联合“伙伴组织和多边机构，加强在关键国家提供教育和社会服务的方案，使这些国家具备解决暴力极端主义驱动因素的手段”。另一项⁸⁰ 战略表示，“外交政策通过在[若干]领域的参与，为解决暴力极端主义的根源和条件作出贡献。解决暴力极端主义的直接和结构性根源，需要在过渡和脆弱情况下以及在当前的冲突地区作出长期、可持续的承诺”。特别报告员强调，必须在这一关键政策领域进行反思。

36. 随着世界各地缩减援助预算，防止和打击暴力极端主义让各国政府得以将人道主义和发展援助与其广泛的安全目标相挂钩。对于受援组织而言，防止和打击暴力极端主义增加了获得资金的机会。但是，如世界各地的许多非营利组织和非政府组织所强调指出，这种做法在根本上违背有原则的人道主义行动。有一个非政府组织明确表示，“[打击暴力极端主义的]方法从一开始就政治化，与有原则的、基于需要的人道主义行动互不相容”。⁸¹ 事实上，这类政策对人道主义和发展干

⁷⁴ A/HRC/28/66，第 19 段。

⁷⁵ 同上，第 22 至 25 段。

⁷⁶ 同上，第 26 至 30 段。

⁷⁷ 同上，第 30 至 35 段。

⁷⁸ 同上，第 36 至 38 段。

⁷⁹ 美国国务院和美国国际开发署，联合战略，第 6 页。

⁸⁰ 瑞士，联邦外交部，防止暴力极端主义的外交政策行动计划，2016 年。

⁸¹ 挪威难民理事会，“打击暴力极端主义”。

预工作的直接和间接影响既是结构性的，也是业务性的。从结构方面而言，制定方案时会以特定的“风险”目标群体和社区为着眼点，而非采取基于需要的办法；从业务方面而言，各组织会调整方案，将防止和打击暴力极端主义列为重点，严重扭曲与受援对象的关系和方案的成果。此外，将人道主义组织视为政府安全议程分包商的情况越来越多，例如，有合同和要求规定，人道主义组织在分发援助时须开展持续的安全审查，这种审查方式与人道主义核心任务背道而驰。

D. 缺乏透明度和问责

37. 特别报告员感到讶异的是，各国政府公开不力，民间社会不太信任防止和打击暴力极端主义的措施，从政策方案到筹资、影响、科学基础和基准，甚至基础研究，皆是如此。在资金来自外部捐助者的情况下，民间社会受援方往往不愿披露资金来源，因为这可能会影响这些受援方的独立性或其行动的真实意图，或导致目标群体遭受污名或疏远。防止和打击暴力极端主义的方案常常标榜或重新包装为与安全要务无关的方案，给参与支持或资助蓄意欺瞒受援方的方案的联合国实体带来尤为棘手的问题。⁸² 缺乏透明度也会给人一种印象，即防止和打击暴力极端主义是政府安全机关中的另一个工具，而且在社会服务的背后暗藏着情报和警察机构。

38. 尽管从全球到地方各级采取了广泛措施，但似乎完全缺乏监督，也鲜有机制填补空白，促进采取以法治和人权为基础的方法防止和打击暴力极端主义。如特别报告员所指出，⁸³ 全球和区域推进防止和打击暴力极端主义的工作属于“软性法律”规制范畴，几乎不存在有意义的监督，也几乎没有在制定或实施中的人权评估或基准。在国内，许多防止和打击暴力极端主义的措施也是“软性法律”性质，意味着这类措施不受议会或公众监督，也没有分配专项预算，使得基于人权的预算分析颇具挑战。在全球层面，因适用旨在防止和打击暴力极端主义的措施和政策而发生侵犯人权的指控时，很少或根本没有问责机制、求助渠道或有效可行的补救办法。

五. 具体影响

A. 性别与防止和打击暴力极端主义

39. 秘书长在《防止暴力极端主义行动计划》中肯定了性别平等在打击恐怖主义方面的重要性，特别是因为，性别平等指数较高的社会受暴力极端主义的影响较小并非偶然。⁸⁴ 处理性别与暴力极端主义两者关系的一个综合交叉方法包括重点

⁸² 把以妇女为目标群体、旨在防止和打击暴力极端主义的方案描述为“旨在增强妇女权能”是欺骗行为，其道德意图令人怀疑。

⁸³ [A/74/335](#)。

⁸⁴ [A/70/674](#)，第 53 段。

关注尊重妇女人权及其缺失、结构性不平等、武装冲突的性别驱动因素，以及暴力霸权式男子主义与暴力极端主义的产生之间的关系。⁸⁵

40. 解决暴力极端主义的性别层面的政策和方案有明显增加，⁸⁶ 但尚没有对此类方案的优点、影响或人权合规情况进行系统监测和评估。遗憾的是，优先将妇女作为防止和打击暴力极端主义的主体和渠道，很少是以妇女不受歧视和平等的权利为前提，相反，其战略理由是，这种做法可以更全面地认识暴力极端主义的根源，有助于采取更为本地化、更可信的反恐战略，这种将妇女作为交易条件的做法让特别报告员深感关切。⁸⁷ 明显侧重于以妇女为手段改善反恐努力，存在议程被挪用的风险，在此过程中，狭隘地强调“妇女”，分散了对造成性别不平等、排斥和暴力的广泛结构性现实因素的关注。

41. 从道德角度而言更有问题的是，将防止和打击暴力极端主义的方案宣传为旨在增强妇女权能或是造福妇女的技能培训，隐瞒参与背后的安全理由，最终让任何可信的评估都变得毫无价值。同样，通过旨在防止和打击暴力极端主义的方案和政策，将妇女作为母亲、妻子和姐妹设定为社区中男子和男童的看家人，也带有明显的父权色彩。一些评论员强调指出了妇女和女童在被定为此类政策的前线接受对象时所面临的风险，特别是在这种政策要务被视为强国的外交政策偏好的情况下。在高度复杂、社会保守和不稳定的环境中，妇女越来越多地被置于防止和打击暴力极端主义行动前线这种不值得羡慕的位置。如今，这种入侵行为也常见于生活最私密的地方，如医生办公室、教室、家事法庭、母婴中心和家庭生活等，已正式构成侵犯国际法所保护的隐私权、家庭生活权、教育权和健康权的行为。⁸⁸ 据妇女领导的非政府组织报告，在多个脆弱和受冲突影响的环境中，资金来源都与防止和打击暴力极端主义的方案挂钩。损害妇女和女童的最基本权利(生命和安全)，不应成为在有滋生恐怖主义风险的边缘社区进行广泛的经济、社会和政治改革的间接后果。⁸⁹

B. 民间社会

42. 若要解决防止和打击暴力极端主义行动的陷阱，则需反思民间社会在反恐过程中所面临的挑战。在推动全球促进和保护人权方面，民间社会的参与通过抵制恐怖主义行动和减轻激进或暴力极端主义的吸引力这两条途径，为实施更为有效

⁸⁵ Melissa Johnston 和 Jacqui True, “Misogyny and violent extremism: implications for preventing violent extremism”, 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署), 政策简报, 2019 年。

⁸⁶ Fionnuala Ní Aoláin 和 Jayne Huckerby, “Gendering Counterterrorism: How to, and How Not to – Part II”, Just Security, 2018 年 5 月 3 日。

⁸⁷ Jayne Huckerby, “Feminism and international law in the post-9/11 era”, *Fordham International Law Journal*, vol. 39, No. 3。

⁸⁸ Fatima Ahdash, “The interaction between family law and counter-terrorism: a critical examination of the radicalization cases in the family courts” *Child and Family Law Quarterly*, vol. 30。

⁸⁹ Katherine E. Brown, *Gender, Religion, Extremism: Finding Women in Anti-Radicalization*, (牛津大学出版社, 2020 年)。

的预防战略铺平了道路。民间社会的参与促使人们一贯关注维护法治、倡导基于人权的价值观、保护最脆弱和边缘化群体并为反恐措施的目标人群发声。反恐措施针对的个人和群体有时因其观点或因被视作威胁而遭到辱骂和排斥，但身而为人，他们的人权和固有尊严理应受到平等保护。当民间社会组织让包括恐怖主义受害者在内的边缘化和弱势群体有机会发声时，便为确保反恐工作中的问责和透明度提供了一条建设性途径，包括通过开展倡导活动、教育、研究、监督和与政府缔结伙伴关系。

43. 然而，在世界许多地方，公民社会空间正在缩小，并面临持续的压力。防止和打击暴力极端主义日益成为压制民间社会行为体声音、限制其活动范围和针对它们的手段，与此同时，自相矛盾的是，国家将人权倡导解释为一种“极端主义”，再加上缺乏暴力极端主义的全球商定定义，让各国放开了手脚，将民间社会行为体和人权维护者视为“极端分子”。越来越明显的是，人权维护者是一些国家政府推行的旨在防止和打击暴力极端主义的策略的对象，这些政府认识到，借这一新术语之名针对持不同意见者十分具有价值。

44. 一些国家政府将民间社会行为体视为推进旨在打击暴力极端主义的政策工具，拉拢民间社会行动参与自上而下的防止和打击暴力极端主义议程，以实现政治或安全目的。⁹⁰ 这种情况相对来说不太令人担忧，但同样是事实。政府针对的目标尤其适用于妇女和女童，完全无视这种拉拢或交易行为会使得那些在法律、政治和经济领域通常处于边缘地位的人变得脆弱。⁹¹ 值得注意的是，若不合作，就会被解读为易受极端主义的影响或心怀同情，而很少被认为是一种独立生存和对单纯、中立和不受拉拢的立场的坚持。⁹²

45. 但是，我们不应放弃当地社区和最易受极端主义影响的社区的价值和作用。地方参与不仅最有成效，而且能在地方一级各种错综复杂的情况下参与协调，帮助制定并执行政策，在最为艰难脆弱的环境中维持当地社区和民间社会。自相矛盾的是，由于对资助恐怖主义行为实施基于风险的方法会产生下游影响，这类社区遭遇撤资、丧失支持的风险最大，也最有可能缺少全面的人道主义豁免。最终受援方必须处于这一进程的中心位置，由外部人员发挥辅助作用。⁹³

⁹⁰ Anne Charbord 和 Fionnuala Ní Aoláin, “The role of measures to address terrorism and violent extremism on closing civic space”, 明尼苏达大学人权中心, 2019 年。

⁹¹ 见 <https://icsr.info/2018/07/23/from-daesh-to-diaspora-tracing-the-women-and-minors-of-islamic-state/>。

⁹² Annemarie van de Weert 和 Quirine A.M. Eijkman, “Subjectivity in detection of radicalization and violent extremism: a youth worker’s perspective” *Behavioural Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 11, No. 3。

⁹³ 开发署, “关于奥斯陆第二协定的报告”, 建议。

六. 联合国的方案拟定

46. 联合国在推进防止和打击暴力极端主义议程方面发挥了重要作用。在国家一级，包括开发署、教科文组织、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在内的多个联合国实体，为制定、执行和实施旨在防止和打击暴力极端主义的方案提供直接支持和专门知识。除了通过决议和《防止暴力极端主义行动计划》倡导这一概念外，联合国还协助会员国制定国家行动计划，并设立了防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义工作组。目前，有 18 个联合国实体在实施 400 多个旨在防止和打击暴力极端主义的项目，惠及世界所有区域的 90 多个会员国，涉及《行动计划》建议的所有七个优先领域。作为《联合国全球反恐协调契约》的签署方，特别报告员参与了一系列涉及防止和打击暴力极端主义的问题，同时也是上述工作组的成员。但是，特别报告员指出，没有为任务负责人参与这项工作单独提供资源或行政能力，充分参与人权监督的能力面临严重的资源限制。

47. 《联合国全球反恐协调契约》中旨在防止和打击暴力极端主义的项目数量之多，部分原因是防止和打击暴力极端主义对联合国来说并非全新内容。这项工作包括《联合国全球反恐战略》第一和第四支柱明确涉及的问题，⁹⁴ 也属于该战略的核心价值问题，特别是和平、发展、教育以及尊重人权和法治。许多联合国人员向特别报告员证实，以前单独处理的许多问题，现在都是以防止和打击暴力极端主义的名义进行处理。开发署强调，对联合国而言，这是联合国反恐战略与《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标相辅相成的新时代。⁹⁵ 整体而言，大多数可持续发展目标都与促进以持久办法防止暴力极端主义有关。

48. 但是，特别报告员指出，这种做法存在若干固有风险。防止和打击暴力极端主义的视角是以安全为焦点的视角。新的行动要务和概念借由防止和打击暴力极端主义的说法悄然渗入了制度层面。根据毒品和犯罪问题办公室的定义，暴力极端主义是指接受通过暴力手段实现通常为社会、种族、宗教和(或)政治性目标的意识形态。毒品和犯罪问题办公室认为，暴力极端主义特指会导致实施恐怖主义行径的行为和思想。⁹⁶ 教科文组织认为，暴力极端主义是指支持或使用暴力以实现意识形态、宗教或政治目标的人所坚持的信仰和行动，可能包括恐怖主义和其他形式的出于政治动机的暴力。⁹⁷ 教科文组织指出，面对这种由排他性的世界观和对信仰的错误解释所滋生的威胁，再加上仇恨和不容忍因素的煽动，“硬实力”不足以对抗。⁹⁸ 这种做法导致联合国在人权、发展、法治和教育等核心问题上与安全问题相提并论。重要的是，这导致联合国采取的没有偏见和公正合法的行动

⁹⁴ A/70/674，第 7 段。

⁹⁵ 开发署，“关于奥斯陆第二协定的报告”。

⁹⁶ 毒品和犯罪问题办公室，“中亚防止暴力极端主义网络指导方针”，2019 年。

⁹⁷ 教科文组织，“通过教育防止暴力极端主义：决策者指南”，2017 年。

⁹⁸ 教科文组织，“教科文组织在行动：在全世界防止暴力极端主义”，2018 年。

被潜在的歧视性、排他性和充满政治色彩的概念所玷污，化这种行动为“联合国的行动，被重要的安全问题驱动的反极端主义政策所污染”。这会对许多方案产生严重后果，影响民间社会合作伙伴的选择(排斥)、筹资提案的制定和推介方式(附加安全问题)，也会在方案实施地点和对受援者的看法方面给受援者造成影响(污名化)。用“整个联合国”、“弥合鸿沟”或“打破部门分割”的办法对待这一问题，将安全放在不亚于发展、人权和人道主义行动的位置，可能相当于将联合国的所有行动都附加安全问题。

49. 另一个风险在于，联合国不加批判地接受这一概念以及现实中对这一个概念的各种理解。对一些国家而言，防止和打击暴力极端主义是外交政策工具，例如，通过发展援助进行部署，或是用以影响宗教或政治意识形态或身份认同的工具，使防止和打击暴力极端主义带上固有的主观色彩。如果没有任何审查或问责机制，这会导致联合国对明显侵犯基本人权和基本自由的旨在防止和打击暴力极端主义的行动采取合法化、纵容和推动的态度，从而无视联合国在维护国际人权法方面的根本作用。特别报告员亲眼目睹了联合国和区域实体如何根据国家法律中的定义和相关实践，参与并支持违反国际人权条约、直接侵犯基本权利的旨在防止和打击暴力极端主义的方案，如应对“极端主义”的方案，该方案是对联合国尽职政策的完整性和落实的直接挑战。

50. 特别报告员继续强调指出，为防止和打击暴力极端主义工作的归因溯源、基准制定和协调落实提供的人权资源是不够的，远不足以应对人权挑战的规模。仅就方案拟定的规模而言，需要持续、结构化和资源充足的人权监督和能力。没有资源支撑的兼职特别报告员显然不足以担当人权堡垒，同样，鉴于方案拟定和政策的规模、广度和内容，给联合国人权事务高级专员办事处配备的有限的行政和财政资源，也难胜其任。

51. 特别报告员感谢人权理事会第 42/18 号决议请她在工作中反思恐怖主义的影响，她在继续认真思考如何在实质层面开展这项工作。特别报告员指出，她正在持续且有组织地参与恐怖主义受害者权利方面的工作。同时，她回顾了在上一份报告⁹⁹中就这一主题的表态。此外，特别报告员审查了理事会第 34/8 号决议请人权理事会咨询委员会就恐怖主义对享有人权的负面影响提交的报告草稿，她注意到，报告所依赖的有关适用人权法和实践的法律分析从根本上而言是有缺陷的。报告中存在一系列法律错误和多处前后不一，似乎与各国在国际人权法适用范围上的现有共识不符。她计划在现有资源范围内进一步反思和阐明这一问题。

七. 结论和建议

52. 特别报告员提出如下建议：

(a) 各国国家安全实践的所有方面，包括旨在防止或打击暴力极端主义的实践，都必须遵守国际人权法；绝不能以防止和打击暴力极端主义为由扼杀和平的

⁹⁹ A/HRC/40/52，第 29 段。

政治异见、批评或非暴力抗议，或将其作为起诉参与非暴力表达和倡导的个人的依据；任何时候都必须尊重宗教信仰自由的绝对权利；宗教实践必须受到保护，决不能将其定为刑事犯罪；

(b) 在法律、政策、方案或实践中管制“极端主义”的国家应废除在国际法中站不住脚的此类规定，国内法必须遵守合法性、必要性和相称性原则；

(c) 鼓励各国解决滋生暴力极端主义和恐怖主义的广泛条件，包括治理不善、侵犯人权、法治薄弱和腐败问题；只有持续解决这些错综复杂的条件，才能切实有效地解决暴力极端主义；

(d) 所有参与防止和打击暴力极端主义方案的联合国实体，必须确保其实践和方案既遵守国际人权法，也符合联合国尽职政策；这些义务真实存在，必须得到充分监督，特别是应由参与旨在防止和打击暴力极端主义的重大持续方案拟定工作的实体进行监督，包括反恐怖主义办公室、毒品和犯罪问题办公室、妇女署和教科文组织；

(e) 各国必须确保旨在防止暴力极端主义的政策和方案有证据基础和科学依据，应为这类政策和方案建立严格、系统和独立的监测和评价机制，作为衡量效力和加强透明度和问责制的关键工具；

(f) 所有旨在防止和打击暴力极端主义的国家政策和实践都应有明确和符合人权的法律框架规范，接受严格的监测和评价，包括常规、独立和定期的审查；

(g) 鼓励反恐怖主义委员会执行局处理导致在国家评估中出现持续侵犯可减损和不可减损人权的滥用“极端主义”法律和实践中出现的问题；

(h) 《联合国全球反恐协调契约》应针对旨在防止和打击暴力极端主义的政策对人权和尽职的影响建立清楚明确、资源充足的评价机制；

(i) 在旨在防止和打击暴力极端主义的方案拟订和实践中，必须充分保护妇女和女童的人权；

(j) 各国应建立明确的法律框架，规范打击恐怖主义和暴力激进化过程中的职业保密和其他保密义务。