



2016年1月18日安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所
设委员会主席给安全理事会主席的信

谨代表安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所设委员会，向安全理事会提交载有会员国执行安全理事会第1624(2005)号决议情况全球调查报告的文件。

全球调查报告是根据安全理事会第2129(2013)号决议第6段的规定由反恐怖主义委员会执行局编写的。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件并将其作为安理会文件分发为荷。

安全理事会关于反恐怖主义问题的
第1373(2001)号决议所设委员会

主席

阿姆鲁·阿卜杜勒拉蒂夫·阿布勒阿塔(签名)



附件

会员国执行安全理事会第 1624(2005)号决议情况全球调查

目录

	页次
一. 导言	2
二. 与煽动实施恐怖行为的威胁有关的问题、趋势和动态	4
A. 煽动行为和反煽动工作的地点	4
B. 刑事司法办法	5
C. 替代方法	6
三. 在法律上禁止煽动实施恐怖行为的措施	7
四. 防止煽动行为	8
五. 国际合作	10
A. 采取措施拒绝提供安全避难所	10
B. 交换信息	11
C. 国际边界的安全	12
六. 加强对话和打击基于极端主义的煽动行为和不容忍	12
A. 加强对话和扩大理解	14
B. 通过与当地社区和民间社会互动协作打击煽动行为	15
C. 反击言论和战略通信	16
D. 防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构	16
E. 通过受害者的声音打击煽动行为	17
F. 通过妇女和青年的声音打击煽动行为	17
七. 人权和第 1624(2005)号决议	18
八. 结论和建议	19

一. 引言

1. 安全理事会在第 2129(2013)号决议中, 指示反恐怖主义委员会执行局至迟于 2015 年 12 月 31 日拿出其安全理事会第 1624(2005)号决议执行情况全球调查报告的最新稿。反恐怖主义委员会 2011 年 12 月 30 日通过了第一次调查报告(S/2012/16)并于 2012 年 1 月 6 日向安全理事会提交。调查报告的本稿考虑到安理会第 2129(2013)号决议赋予反恐执行局的任务, 即“酌情考虑到《联合国全球反恐战略》, 与有关伙伴协商, 在各级确定新出现的与第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议有关的问题、趋势和事态发展, 并就会员国执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议的实际办法向反恐委员会提出建议”。

2. 安全理事会第 1624(2005)号决议的主要目的是应对煽动实施一种或多种恐怖行为所构成的威胁。在这方面, 本调查报告考虑到第 1624(2005)号决议的所有执行部分, 最后提出促进其执行的结论和建议。在调查报告结尾处单独讨论了人权问题, 但由始至终也不断提到这个问题。

3. 还应指出, 安全理事会提到, 第 1624(2005)号决议的有效执行是有效执行第 2178(2014)号决议的一个重要因素, 安理会在后一决议中涉及并力求消除外国恐怖主义战斗人员构成的威胁。煽动行为常常是诱发因素, 促使个人决定前往其居住国或国籍国之外的另一国家, 以便实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为, 或提供或接受恐怖主义培训。安理会在第 2178(2014)号决议中请委员会在反恐怖主义委员会执行局的支持下, “查明会员国执行安全理事会第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议的能力方面有哪些主要差距, 可能妨碍各国制止外国恐怖主义战斗人员流动的能力; 确定在执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议制止外国恐怖主义战斗人员流动方面的良好做法”。因此, 本调查报告还认为, 第 1624(2005)号决议是否得到有效执行, 可能关系到能否制止这种战斗人员的流动。

4. 本调查报告是在执行局以委员会的名义访问各国以评估第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议执行情况后, 根据来源广泛的信息、包括其编写的报告所载的信息而编撰的。截至 2015 年 11 月 1 日, 执行局代表委员会对 90 多个国家总共进行了 106 次访问(包括后续访问)。这次调查还基于执行局在与国别访问范围之外的国家进行的对话中收集的数据。调查结果中还提到各国提交的关于其执行第 1624(2005)号决议情况的报告, 但有些报告时间已久。¹ 其他重要信息来源包括联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处的反恐怖主义立法数据库和欧洲委员会恐怖主义问题专家委员会的数据库。反恐执行局还感谢包括欧洲委员会、独立国家联合体反恐怖主义中心、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、欧洲安全

¹ 截至 2015 年 11 月 1 日, 总共 117 个国家向委员会报告了其执行第 1624(2005)号决议的情况。反恐执行局还保存 35 个国家提交的有关 2011 年编写第一次全球执行情况调查报告的补充报告的档案。

与合作组织(欧安组织)跨国威胁部/反恐行动股及上海合作组织地区反恐怖机构在内的一些伙伴组织所提交的信息。

二. 与煽动实施恐怖行为的威胁有关的问题、趋势和动态

A. 煽动行为和反煽动工作的地点

5. 自关于第 1624(2005)号决议执行情况的第一份全球调查报告印发以来,恐怖团体及其支持者利用互联网及其他信息通信技术(信通技术),大幅度增加了煽动实施恐怖主义行为和颂扬这种情况,包括由伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)(又称达伊沙)、基地组织、青年圣战运动、中东和其他地方的其他一些恐怖团体实施的这种行为。近年来,数以千计的旨在加强对恐怖团体的支持的网站、录像和有针对性的信息,通过信息和通信技术而上载。这些信息可供好奇者以及考虑参与恐怖活动的个人自由阅览。煽动和招募的讯息不仅通过许多现有公共域(如 YouTube、脸书和推特)、而且还通过加密渠道和“黑网络”传送。这阻碍了在执法和情报机构查明行为实施者的工作。在安全理事会关于基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会分析支助和制裁监测组最近编写的一份关于外国恐怖主义战斗人员的报告中,该小组指出,“尽管大多数会员国表示,直接的人与人接触依然是多数外国恐怖主义战斗人员激进化和被招募过程的核心要素,但互联网和社交媒体也发挥了重要作用”(S/2015/358,第 53 段)。

6. 在教育、文化和宗教机构、监狱和正常的社区环境中,也“实时”传递着旨在助长激进化以达到暴力的信息。虽然所有这些信息并不升级到国内法所禁止的煽动罪行,并可能受表达自由权保护,但许多信息发挥了帮助说服受影响者越过界线从事恐怖活动的作用。因此,煽动行为已成为无处不在的挑战,需要予以紧急和果断的应对。

7. 为对付这一威胁,各国和其他行为体,包括媒体、民间社会和宗教界、工商界和教育机构,都在积极制定新的和有创意的办法。这些方法包括查明和防止煽动行为,并制定打击恐怖分子和暴力极端分子传播信息行为的战略。安全理事会第 1624(2005)号决议中吁请各国采取三种不同的打击煽动行为的行动:对基于极端主义和不容忍的煽动行为予以禁止、防止和打击。过去四年中在所有这三个领域已经取得了重大进展,

8. 其中最突出的一个事态发展就是争取民心的工作。作为其应对近年来用信息和通信技术传播恐怖主义信息的情况层出不穷的工作一部分,各国投入了大量资源,实施反击这种信息传播的新办法。这包括质疑和反驳恐怖信息的宣传,以及促进另一种观点的其他宣传。这些努力似乎前景可观,但各国政府或许不是这方面的最佳信息传递者。私营部门和民间社会可能具有更大的潜力,它们也在大力制定宣传战略,揭穿恐怖分子的信息。民间社会组织具有的一个优势,是它们大

有可能赢得当地社区的信赖。在 2015 年 6 月 25 日至 28 日由肯尼亚政府主办在内罗毕为东非国家举行的打击暴力极端主义问题区域会议期间，在工作程序中用一整天专门举行了一次由一个国际非政府组织主持的关于社区一级民间社会团体反信息传播技能的培训会议。在会议结束时，为制订了最有创意的模拟媒体活动构想的团队颁发了实物支助奖。反煽动工作的未来很可能取决于能否进一步发展这种举措，而不是一个纯粹的执法办法。

B. 刑事司法办法

9. 然而，各国同时还加紧努力，实施刑法禁止煽动行为并惩罚那些被判犯有这种行为者。这类措施是第 1624(2005)号决议第 1 段的重点。在某些情况下，它们无疑是一个应对煽动行为威胁的适当办法。国际人权法规定了对表达自由权的限制，条件是各国遵守某些严格的要求。² 反恐执行局知道，各个国家在一些情况下对涉嫌实施导致刑事定罪的煽动行为者启动了刑事诉讼程序。³

10. 然而，执法办法在某些情况下可能会比其他行动效果更差，甚至适得其反。因表达行为而监禁个人，可能导致其成为献身事业的烈士和英雄。在 2013 年 2 月 26 日至 28 日于达累斯萨拉姆举行的由反恐执行局协助为东非各国反恐检察官的一次关于“起诉和预防恐怖主义的政策挑战”专题区域研讨会上，一些与会者认为，在起诉可防范的罪行方面，背景情况至关重要。他们认为，起诉基于“表达”的罪行并非总是最佳选择。关键的问题是传播信息的行为体的意图以及所表达的观点可能会变成行动的客观风险。

11. 当然，对国家针对涉嫌煽动罪行采取的行动的一个主要关切是，在某些情况下，所针对的行为可能根本不是煽动，而是一国可能反对的另一种表达形式，如本身并不造成恐怖暴力危险的持不同政见者或宣扬有争议的信仰或观点。联合国人权机制已经明确规定，煽动实施恐怖主义行为罪必须仅适用于那些实际上旨在煽动暴力的宣传，以避免侵犯表达自由权。自前联合国在反恐的同时促进和保护人权问题特别报告员将《欧洲委员会防止恐怖主义公约》中的定义引用为将煽动行为(或“公开鼓动”)定为刑事罪的良好做法(见 A/HRC/16/51，第 29 至 32 段)，已过去五年。该《公约》第五条规定，“煽动恐怖主义罪是指蓄意、非法向公众传播或以其他方式提供信息，意图教唆实施恐怖犯罪，此种行为，无论是否明确

² 根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条，“本条第二款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任，因此得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：(甲) 尊重他人的权利或名誉；(乙) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。”

³ 例见“British mother of six jailed for inciting terrorism on social media,” 德意志电波电台，2014 年 12 月 11 日，可查阅 www.dw.com/en/british-mother-of-six-jailed-for-inciting-terrorism-on-social-media/a-18124186；及“In a first for Spain, a woman is convicted for inciting terror over Twitter,” 《纽约时报》，2014 年 2 月 23 日，可查阅 www.nytimes.com/2014/02/23/world/europe/in-a-first-for-spain-a-woman-is-convicted-of-inciting-terror-over-twitter.html?_r=1。

鼓动恐怖犯罪，导致可能实施一项或数项此类犯罪的危险。”某些国家将该定义进一步狭隘化，要求涉嫌煽动行为造成的危险必须是“迫在眉睫的。”其他国家则倾向于与之相反，不仅将煽动行为本身、而且将颂扬恐怖行为或为其辩解以及非人化恐怖行为受害者的言论定为刑事罪。它们认为，这种表达造成随后实施恐怖行为的危险。

12. 显而易见的是，尽管在某些情况下制止涉嫌煽动行为是恰当的，但必须谨慎对待，因为误用这一手法可能导致与初衷相反的结果，引发对不公正的压迫的不满言论，很可能使某些群体或社区更加激进化。无疑正是出于这个原因，安全理事会在通过第 1624(2005)号决议时，采取了当时史无前例的步骤，在第 4 段中指出，各国必须确保“为实施本决议第 1、2 和 3 段而采取的任何措施，符合它们依国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务”。

C. 替代方法

13. 由于所有这些原因，许多国家还响应安理会第 1024(2005)号决议的号召，即在尊重人权和法治的框架内防止和打击煽动行为。他们设法通过全面的办法，包括使用非镇压措施，来实现这一目标。如上文所述，其中一项措施是有效的反驳散布信息措施。另一项措施是聚集各国政府和非政府行为体，包括当地社区领袖和民间社会以挫败煽动行为，为此消除《联合国全球反恐战略》(见大会第 60/288 号决议，附件)概述的传播恐怖主义的条件，并制定消除这些条件的战略，以使那些鼓吹恐怖主义暴力者被边缘化。这种做法符合鼓励安全理事会第 2129(2013)号决议的呼吁，即吁请反恐怖主义委员会执行局与会员国合作，“按照第 1624(2005)号决议和《联合国全球反恐战略》的要求，根据国际法为会员国规定的义务制定战略，其中包括制止出于极端主义和不容忍动机煽动恐怖行为，协助为该决议的执行工作提供技术援助”。

14. 在这方面，反恐执行局自 2010 年以来帮助举办了一系列关于执行第 1624(2005)号决议的区域和国家讲习班。这些活动不仅侧重于禁止煽动罪行，而且侧重于防止和打击这一行为，包括为此与媒体、民间社会和宗教界、工商界和教育机构建立战略伙伴关系。反恐执行局与在海牙的国际反恐中心以及最近与设在荷兰的人类共同安全基金会合作，协助举办了区域讲习班：在塔什干为中亚国家举办(2010 年 12 月与欧安组织合作)；在内罗毕为东非国家举办(2011 年 11 月)；在拉巴特为马格里布和萨赫勒区域国家举办(2012 年 7 月)；在阿尔及尔为北非国家举办(2013 年 6 月)。与肯尼亚政府合作在内罗毕(2014 年 5 月)和蒙巴萨(2015 年 1 月)举办了两次关于第 1624(2005)号决议的全国讲习班，2015 年 11 月 3 日和 4 日与突尼斯政府合作在突尼斯举办了第三次讲习班。计划在今后几个月里举办更多的讲习班。这些活动的主要目的是表明，要有效打击煽动实施恐怖行为的做法，各国应考虑采取综合办法，将执法措施与其他步骤相结合，防止和打击基于极端主义和不容忍的煽动行为。

三. 在法律上禁止煽动实施恐怖行为的措施

15. 安全理事会在第 1624(2005)号决议第 1 段(a)中, 吁请所有国家“根据它们依国际法承担的义务, 采取必要和适当的措施, 以便在法律上禁止煽动实施一种或多种恐怖行为”。正如四年前一样, 各国继续以不同方式应对这一法律挑战。截至 2015 年 11 月 1 日, 全世界至少有 76 个国家已在其国内法中明确将煽动实施一种或多种恐怖行为定为独立存在的罪行。许多这些规定是在通过了第 1624(2005)号决议之后通过的, 在大多数情况下, 它们构成更全面的反恐怖主义法律的一部分。许多没有明确将煽动实施恐怖行为定为刑事罪的法律规定的国家, 制订了禁止煽动实施任何犯罪的法律。这些国家认为, 这有助于禁止煽动实施恐怖行为(这些国家也将这种行为定为刑事罪)。根据以上所述, 反恐执行局认定, 全世界至少有 135 个国家已有效地依法禁止煽动实施恐怖行为。

16 不过, 执行局认为, 如果有更多的国家在其国内法中明确将煽动实施一种或多种恐怖行为定为刑事罪, 就会提高将煽动者绳之以法的能力。此外, 如下文所述, 执行局认为, 如果此种规定明确要求具备主观要素(意图)及客观要素(造成将要实施的恐怖主义行为的危险), 就可以更好地保护表达自由权。因此, 它认为, 尽管在全球范围内已高度执行第 1624(2005)号决议第 1 段(a)的规定, 大多数国家仍可改进相关立法。

17. 在这方面可以提出若干意见。首先是, 将煽动实施恐怖主义行为定为刑事罪的最好办法, 实际上仍然是通过包括主观要素(意图)及客观要素(造成危险)的刑法规定。事实上, 很少关于煽动行为的国家法律规定同时包含这两个要素。如上文第 11 段所述, 在一些已批准《欧洲委员会防止恐怖主义公约》并将其关于“公开鼓动”的第五条纳入各自国内法的国家, 可见到明显的例外。

18. 第二点意见是, 相当数量(虽不多)的国家继续将煽动行为仅仅视为协从犯罪, 只是在已实施或已试图实施主要犯罪(在这种情况下即恐怖行为)的情况下规定赔偿责任。这使在国家一级起诉煽动者以及与其他国家合作将涉嫌煽动者绳之以法更加困难。在设法通过规定禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的任何宣扬民族仇恨、种族或宗教仇恨而应对煽动行为的国家, 出现一种不同类型的复杂情况。尽管这些规定涉及《公民权利和政治权利国际公约》第二十条的要求, 但可能不足以起诉煽动实施恐怖行为的行为。

19. 第三点意见涉及到“美化”或“辩护”恐怖主义或为其辩解的罪行, 这些是不同于煽动的罪行。一些国家提到, 其禁止美化的做法是为执行第 1624(2005)号决议而采取的措施。安全理事会在该决议的序言中, “最强烈地”谴责煽动恐怖行为, 并“驳斥”企图美化可能会煽动更多恐怖行为的恐怖行为的做法。该决议执行部分各段中没有提到美化的问题。这可能是因为在一些国家认为, 美化行为不符合对言论实行刑事惩处的必要的严格法律门槛, 原因是它可能会被用于令人厌

恶可能不构成实施恐怖行为危险的言论。其他国家认为，可以把美化恐怖行为恰当地定为刑事罪，因为它制造一种有利于实施恐怖主义行为的环境。一些西欧、东欧和非洲国家将美化行为定为刑事罪，在某些情况下却没有具体说明关于构成危险的规定。为了应对煽动造成的日益增长的威胁，一个国家最近加重了对美化行为实施的处罚，将这一罪行从其新闻法中转入刑法。毫无疑问，美化恐怖行为是一种令人憎恶的表达形式，应被所有国家所拒绝。但是，各国必须非常小心，确保对被指控的美化行为适用的惩罚措施尊重表达自由权。

20. 对于为禁止煽动行为所采取的措施的最大关切仍然是：在有些国家，这方面的法律规定所用的措辞模糊不清或过于宽泛，造成可能被用于侵犯表达自由权的严重风险。这种情况出现在那些关于煽动罪的法律或成为其基础的恐怖主义罪的定义的起草用语含糊不清的国家，例如在提到被指控威胁国家安全或国家统一的行为时，并不需要与暴力行为有联系。这种含糊的规定使反煽动措施与明确界定的恐怖主义行为互无关联，从而创造一种危险，即可能被误用于政治表达或其他形式的受保护言论。在某些情况下，这些措施不当地以人权维护者、记者和其他人为目标，给保护人权造成严重影响。

21. 安全理事会第 1624(2005)号决议明确强调，在实施决议规定时必须履行尊重人权的义务。笼统定义的煽动行为把刑事责任强加于被说成威胁国家安全的言论而不加以详细的澄清，很容易导致侵犯表达自由权。关于“极端主义”和“实质支持”的法律可能会造成类似的问题。反恐执行局了解到一些国家的立法据说满足第 1624(2005)号决议的要求，却带来侵犯表达自由权的严重风险。它在与这些国家的对话中，敦促它们最好与包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在内的相关人权机构协商审查这些规定。

22. 最后，关于禁止煽动行为，应当指出，少数几个国家对煽动罪适用的处罚极为严厉，监禁期可长达 30 年，而至少在一个案件中，竟处以死刑。《公民权利和政治权利国际公约》第六条规定，在未废除死刑的国家，“判处死刑只能是作为对最严重的罪行的惩罚，判处应按照犯罪时有效……的法律”，而这种刑罚“非经合格法庭最后判决，不得执行”。在这方面，执行局认为，在煽动实施恐怖行为的案子中处以死刑，可能违反了国际人权法的规定。它还提醒各国注意联合国关于暂停使用死刑的呼吁，其最终目的是废除死刑。

四. 防止煽动行为

23. 安全理事会在第 1624(2005)号决议第 1 段(b)中吁请所有国家防止煽动行为。刑事定罪是一种有效的预防手段，但要履行有关的国际人权义务。禁止煽动行为的明确和可用的规定，除其他目标外还有利于阻止和防止煽动行为。然而，预防所需要的不仅仅是刑事定罪。在第 1624(2005)号决议通过以来的 10 年中，各国采取了一些办法，加强防止煽动实施恐怖行为的行动。

24. 一种办法是加强执法机关和当地社区之间的合作。反恐执行局已收到许多国家提供的资料，说明它们正为发起或加强社区警务方案采取的步骤，以此为其防止煽动恐怖主义行为的办法。社区警务使各国能够洞见当地社区内发生的活动，包括煽动行为。然而，大多数国家认识到，社区警务如果只是用于收集情报，是没有作用的。当然，当地社区深为关切在它们中间发生的犯罪活动，因此有意愿帮助预防。社区警务要取得成功，就需要采用经调整的办法，考虑到社区的关切并促进信任。欧洲联盟还大力倡导开展社区警务。其社区警务防止激进化和恐怖主义项目确定了有效开展社区警务的六个要素：(a) 关注；(b) 可靠性；(c) 反应能力；(d) 胜任能力；(e) 方式；(f) 公平。⁴ 欧安组织还强调，社区警务可有效打击恐怖主义和暴力极端主义，并将这种警务的描述如下：

社区警务的主要原则是，警察应该：显而易见并可为公众提供帮助；理解公众并为公众所知；接触、动员社区并与其建立伙伴关系；倾听社区的关切；满足社区的需求；尊重和所有社区成员的权利；说明他们的行动及这些行动的结果。⁵

25. 但是，信息和通信技术的使用，带来了不同的挑战。这方面的一个关键预防要素，涉及到查明和追踪可能意在煽动恐怖主义行为的通讯。反恐执行局注意到，一些国家的执法机关着力于监测经信息和通信技术进行的通讯，目的除其他外包括发现和防止煽动行为，为此识别相关的通讯并收集可能有助于查明其来源的信息。各国还采取一系列措施删除内容，但这一步骤可能并非总是最有利于执法目的。安全理事会在第 1624(2005)号决议中指出，需要在这一领域进行国际合作，认识到“在一个日益全球化的世界，各国必须协力防止恐怖分子利用先进技术、通信手段和各种资源来煽动支持犯罪行为”。这方面区域行动的一个良好例子，就是欧洲刑警组织 2007 年在欧洲联盟支持下启动的“检查网络”项目。2015 年 3 月 12 日，欧洲联盟理事会商定了一个欧洲刑警组织关于扩大该项目的提案，为此成立一个欧洲联盟互联网查询股，其主要目标有以下四个：

- (a) 与有关伙伴协调并共同承担确定(标明)恐怖分子和暴力极端分子的网上的内容的任务；
- (b) 与该行业密切合作，迅速、高效率和有成效地开展和支持查询；
- (c) 支持主管当局，为其提供战略分析和业务分析；
- (d) 担任上述任务的欧洲卓越中心。

⁴ 欧洲联盟委员会司法、自由和安全总局，“社区警务防止激进化和恐怖主义：培训员手册”，第二版，2014 年。

⁵ 欧洲安全与合作组织，预防和打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进行为：社区警务办法(维也纳，2014 年)。见 www.osce.org/atu/111438。

26. 虽然第 1624(2005)号决议是针对会员国的，但也应回顾非政府行为体在预防方面的作用。在该决议序言中，安全理事会着重指出“媒体、民间社会、宗教界、商界和教育机构在加强对话和增进了解、促进包容与共处、帮助创建一个不利于煽动恐怖主义的环境方面，发挥重要的作用”。例如，世界各地许多社交媒体公司监测在其平台上张贴的内容，部分原因是确保它不会煽动或颂扬恐怖主义行为。这些措施往往基于“服务条件”规定，其中说明平台不得被滥用于犯罪目的或其他不符合有关准则的目的。例如，YouTube 公布了“社区准则”，据报在过去两年中删除了约 1 400 万个视频。脸书据报每周收到并审查约 100 万个有关违反其使用条款的用户通知(不仅仅是与恐怖主义有关的张贴)，推特据说在最近几个月关闭了至少 2 000 个与伊黎伊斯兰国有关的账户。

27. 在实施所有这些预防措施时都必须履行适用的国际人权义务。预防工作绝不能包括任意检查，也不应妨碍免于任意或非法干涉隐私的权利。各国政府采取的措施也决不能以种族、宗教、原籍国或其他为国际法所禁止的理由而非法歧视任何群体。就私营公司而言，它们的行为最好符合联合国《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》(见 A/HRC/17/31，附件)。反恐执行局与包括人权高专办和联合国反恐执行工作队相关工作组在内的其伙伴保持密切合作，持续掌握当前的相关问题。

五. 国际合作

28. 安全理事会在第 1624(2005)号决议第 1 段(c)中，吁请所有国家拒绝“为任何根据可信的相关信息有充分理由认为曾犯下这类行为的人提供安全避难所”。安理会在该决议第 2 段中，吁请所有国家“进行合作，以便除其他外，加强本国国际边界的安全，包括杜绝伪造旅行证件，并尽量加强识别恐怖分子和保证旅客安全的程序，以防止犯下上文第 1 段(a)所述行为的人进入本国国境”。

A. 采取措施拒绝提供安全避难所

29. 拒绝提供安全避难所的工作需要有效适用“引渡或起诉(*aut dedere aut judicare*)”的原则。⁶ 各国在开展合作以将涉嫌煽动者绳之以法方面继续面临着挑战，部分原因是缺乏上述各国将煽动罪刑事定罪方法方面存在的差异而产生的两国共认罪行。即使在有两国共认罪行的情况下，由于缺乏国家间协定和缺乏对等，引渡也遭遇失败。

30. 在这方面值得注意的是，安全理事会在第 1624(2005)号决议中，回顾《世界人权宣言》第十四条体现的寻求和享有庇护的权利以及各国根据 1951 年《关于

⁶ 尤其见安全理事会第 1456(2003)号决议第 3 段，安理会在其中指出，各国必须按照国际法、特别是根据引渡或起诉的原则，将那些资助、计划、支持或犯下恐怖主义行为或提供安全庇护所的人绳之以法。

难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》所承担的不驱回义务。⁷ 为加强国际合作，各国应按照国际法，包括国际人权义务采取更多措施，缩小和澄清其对煽动罪的定义，并确保不针对受国际法保护的言论采取镇压措施。

31. 拒绝提供安全避难所可通过更多地使用国际和区域反恐公约而加大力度。在欧洲，上文所述《欧洲委员会防止恐怖主义公约》的通过加强了法律合作框架。截至 2015 年 12 月 1 日，已有 34 个国家批准了该《公约》。非洲联盟《防止和打击恐怖主义公约》也呼吁缔约国将煽动行为刑罪化。

B. 交换信息

32. 加强信息交流也是执行第 1624(2005)号决议的关键所在。反恐执行局在其国别访问期间获悉，各国之间就交换关于恐怖主义罪行、包括煽动行为的信息做出各种双边安排。在全球一级，一个关键信息交换的渠道仍然是国际刑警组织“通知”系统。国际刑警组织在 2015 年 7 月一份提交执行局的说明中指出，它收到成员国的信息来文和“红色通缉令”请求，内容涉及被指控犯有煽动实施恐怖主义行为等罪行的个人。说明进一步指出，

我们有一个专门的“质量保证和通知处”，负责审查所有红色通缉令请求和信息来文。对于可能违反国际刑警组织《章程》的情况，这些通缉令和信息来文将提交法律事务厅(法律厅)作进一步审查，以提出最后建议，即国际刑警组织有一个强有力的二级机制，用以确保这些通告和信息来文的完整性。送交法律事务厅进行法律审查的通缉令和信息来文是根据国际刑警组织《章程》、尤其是第三条处理的，该条规定严禁本组织实施任何具有政治、军事、宗教或种族性质的干预措施或活动；第二条(1)则要求本组织在工作中恪守规定表达自由的《世界人权宣言》的精神。

33. 在这方面，国际刑警组织的立场是，根据《公民权利和政治权利国际公约》(第十九条(3))和安全理事会第 1624(2005)号决议的规定，将煽动实施恐怖行为的罪行视作对表达自由权的必要限制。因此，在国际刑警组织的工作中，如被禁止的言论无异于煽动实施恐怖行为，则通常允许对数据(通知、来文或讯息)进行处理。

34. 另一个信息交流平台是安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议委员会的列名程序，其中包括支持基地组织的个人的名字，他们也可能参与了煽动恐怖主义行为的活动。另一个资源是在俄罗斯联邦主持下组织的由特别事务、安保机构和执法机关负责人会议管理的反恐恐怖主义数据库。独立国家联合体反恐中心和上海合作组织地区反恐怖机构均向会

⁷ 安理会在第 1624(2005)号决议中还回顾，《难民地位公约》及其议定书提供的保护不应提供给任何有重大理由认为有违反联合国宗旨与原则的行为的人。

员国提供交流信息的平台，其中包括关于外国恐怖主义战斗人员和被视为恐怖主义或极端主义的组织的消息。

C. 国际边界的安全

35. 会员国继续在加强边境安全以防止参与恐怖主义行为人员的国际流动方面取得进展，包括采取措施来执行第 1373(2001)号决议的有关规定。机器可读旅行证件系统目前是《国际民用航空公约》附件九所体现的一项要求，转用这一系统是这方面的重要动态。几乎所有国家现在都有了机器可读旅行证件系统，而附件九规定 2015 年 11 月 24 日为取消非机读护照使用的最后期限。保证边境安全的额外资源包括国际刑警组织 I-24/7 全球警用联络系统，用以查阅国际刑警组织的失窃和遗失旅行证件数据库。

36. 最近，安全理事会在其关于外国恐怖主义战斗人员的威胁的第 2178(2014)号决议中重申，所有国家“应通过有效的边界管制和签发身份证和旅行证件方面的管制，并通过防止伪造、伪造或冒用身份证和旅行证件的措施，防止恐怖分子和恐怖集团的流动。”安理会鼓励会员国“采用以证据为依据的旅客风险评估和旅客筛查程序，包括收集和分析旅行数据，而不基于国际法禁止的歧视性理由，根据定型观念进行定性分析”。安理会还促请会员国要求在其境内营运的航空公司将旅客信息预报提供给国家主管部门，以发现第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会指认的个人通过民用飞机从其领土出发，或企图入境或过境的情况。

37. 在 2015 年 7 月 27 日和 28 日于马德里举行的一次特别会议上，反恐怖主义委员会及其执行局与国际专家一道，讨论如何有效地执行第 2178(2014)号决议的新的边境管制规定。委员会自此采用一套以马德里讨论为基础的指导原则，这将有助于防止被认为实施煽动行为的人员跨界流动。这些原则载列了若干相关方面的建议，包括收集与外国恐怖主义战斗人员相关的信息、在国家之间予以传播及消除预报旅客资料系统使用方面的差距。指导原则还强调，必须采取综合办法进行边境管理。

六. 加强对话和打击基于极端主义的煽动行为和不容忍

38. 第 1624(2005)号决议的核心构想之一，是有效的反煽动行动不仅必须依靠法律和执法措施，而且还依靠促进对话及打击恐怖和暴力极端信息的举措。安全理事会在该决议第 3 段中，吁请所有国家“继续在国际上作出努力，加强不同文明之间的对话和增进它们之间的了解，致力防止不分青红皂白地针对不同的宗教和文化”。安理会还吁请所有国家“根据它们依国际法承担的义务，采取一切必要和适当的措施，制止煽动基于极端主义和不容忍的恐怖行为，防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构”。

39. 反恐怖主义委员会在促进充分执行该决议的过程中，已确认“打击”基于极端主义和不容忍的煽动行为的措施可以采取不同的形式。由于走上支持恐怖主义和暴力极端主义的道路是高度个人化的行为，故需要采取一系列方针，打击煽动恐怖行为和使易受影响的个人激进化的行动。在这一领域，正采取许多举措。反恐执行局已确认，近年来，在全世界所采取的促进对话和打击煽动行为的举措显著增加。这是执行第 1624(2005)号决议方面的一个积极事态发展。

40. 然而，打击煽动行为领域的进展不仅仅是第 1624(2005)号决议的结果。该决议只是日益增长的全世界反恐怖主义行为趋势的一部分，其手段不仅包括执法措施，而且包括让传统上与“反恐”方案无关的社会行为体参与进来的综合办法。用于这种做法的标题是“打击暴力极端主义”。

41. 安全理事会在第 2178(2014)号决议中确认，打击暴力极端主义对于反恐努力至关重要。安理会在其中强调，打击暴力极端主义是应对外国恐怖主义战斗人员对国际和平与安全构成的威胁的一项“基本要素”。安理会在该决议中鼓励各国使有关的当地社区和非政府行为体参与制订战略，以打击可能煽动恐怖行为的暴力极端主义言论。它还鼓励它们消除有利于暴力极端主义蔓延的条件，因为极端主义可能有助于恐怖主义，并为此增强民间社会的有关团体的能力。这些规定在一定程度上可能基于第 1624(2005)号决议，安理会在该决议中认识到非政府行为体可发挥作用，着力加强对话和增进了解、促进容忍与共处、营造不利于煽动恐怖主义的环境。从这个意义上讲，当前的打击暴力极端主义的重点是本身，就表明了第 1624(2005)号决议的有效执行。

42. 自第 2178(2014)号决议通过以来的一年里，实施了若干促进打击暴力极端主义的重要举措。2015 年 2 月 18 日，美利坚合众国政府在华盛顿特区举行了一次关于打击暴力极端主义的白宫首脑会议，目的是着重强调“要进行国内和国际努力，防止暴力极端分子及其支持者针对美国境内和海外个人或团体灌输激进思维、招募或煽动其从事暴力行为的行动”。自那时以来，在如下一些会员国举办了关于打击暴力极端主义问题的区域首脑会议：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、澳大利亚、哈萨克斯坦、肯尼亚、毛里塔尼亚和挪威。2015 年 10 月，上海合作组织地区反恐怖机构举行了一次该组织成员国和观察员参加的关于合作打击恐怖主义和极端主义的区域会议。打击暴力极端主义也是全球反恐论坛的重点，该论坛有一个关于这一问题的工作组，并编写了若干相关文件。⁸ 2012 年 12 月于阿布扎比启用的国际反暴力极端主义卓越中心(Hedayah)，是这一领域的重要行为体。

⁸ 例见“关于采用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”，参见 www.thegctf.org/documents/10162/72352/13Sep19_Ankara+Memorandum.pdf。

43. 联合国秘书长在华盛顿特区首脑会议上宣布了一个多方利益攸关方防止暴力极端主义全面行动计划。秘书长表示，他将于 2016 年初向大会全体成员介绍防止暴力极端主义行动计划。

44. 第 1624(2005)号决议第 3 段的执行工作包括若干不同领域中的行动，其中许多也可视为打击暴力极端主义的行动。以下是一份并非详尽的概述，说明最近几年各国及国际和区域组织为加强对话并制止基于极端主义和不容忍的煽动行为所采取的举措。

A. 加强对话和扩大理解

45. 会员国及国际和区域组织继续努力，加强对话和扩大了解，以此作为打击基于极端主义和不容忍的煽动行为工作的一部分。2015 年 4 月 21 日和 22 日，秘书长与大会主席和联合国不同文明联盟高级代表合作，在联合国总部举行了一次关于“促进宽容与和解：促进和平、包容各方的社会和打击暴力极端主义”的高级别专题辩论。会议为会员国和世界各地的宗教领袖提供了一个平台，用以讨论如何促进宽容与和解，以及如何应对打击激进化和极端主义所带来的挑战。⁹

46. 2015 年 7 月 22 日和 23 日，地中海联盟在巴塞罗那举行关于文化间和宗教间对话的高级别会议。经西班牙外交事务与合作部长的建议举办了一次会议，汇集了来自许多国家促进文化间对话与合作机构、宗教间组织、宗教机关的代表和著名公众人物。¹⁰ 亚欧会议第八次文化间和宗教间对话问题高级别会议于 2014 年 7 月 3 日和 4 日在圣彼得堡举行。这一系列会议旨在加强亚洲和欧洲的相互理解、社会凝聚力和容忍以及日益增长的社会相互依存与宗教和文化多样性。¹¹

47. 反恐执行局还收到关于一些旨在促进对话和了解的国家举措的信息。相关实例包括在印度尼西亚举办宗教间协商论坛和多文化的青少年营，在那里讨论关于宗教的不同观点，以及在卡塔尔多哈不同信仰间对话国际中心开展的工作。在新加坡，社区发展、青年和体育部敦促宗教组织加入族群与宗教互信圈，其目的是作为一个平台，促进不同族裔和宗教社区之间的交流。¹² 反恐执行局还得知，圭亚那设立了宗教间组织，其中包括 30 多个基于印度教、犹太教、佛教、基督教、伊斯兰教和巴哈教的不同宗教组织的代表。

⁹ 见 www.un.org/pga/hltd-promoting-tolerance-and-reconciliation/。

¹⁰ 见 www.unaoc.org/2015/07/the-euro-mediterranean-region-needs-intercultural-and-religious-actors-in-the-area-to-take-urgent-and-practical-action-to-confront-regional-challenges/。

¹¹ 见 www.aseminfoboard.org/events/ase-min-high-level-conference-intercultural-and-inter-religious-dialogue。

¹² 见 www.ircc.sg/。

B. 通过与当地社区和民间社会互动协作打击煽动行为

48. 安全理事会在第 1624(2005)号决议序言中，着重指出“媒体、民间社会、宗教界、商界和教育机构在加强对话和增进了解、促进包容与共处、帮助创建一个不利于煽动恐怖主义的环境方面，发挥重要的作用”。如上文第 14 段所述，自 2010 年起，反恐执行局已经协助举办了一系列区域和国家讲习班，目的是加强政府与非政府行为体之间在打击煽动行为和暴力极端主义方面的伙伴关系。这些举措如果支持和利用现有的活动和结构，往往会带来最大的成功机会，从而增强地方自主意识。反恐执行局意识到，会员国在这方面采取了一些行动，其中一些行动是在打击暴力极端主义框架内实施的。

49. 例如在尼日利亚，政府在国家安全顾问办公室领导下制定了打击暴力极端主义的国家战略。该战略旨在加强各级政府与民间社会、学术专家及传统、宗教和社区领导人之间的伙伴关系。在菲律宾，政府向孤立和受冲突影响的社区伸出援手，使他们更积极地参与建设和平的努力。政府的主要反激进化举措(Payapa at Masaganang Pamayanan)的目标是在棉兰老岛受冲突影响地区建设和平和促进社会经济发展。

50. 俄罗斯联邦一直在制定一项打击煽动行为、暴力极端主义和恐怖主义的对策，它不仅涉及到传统的安全行为体，而且还涉及到文化部、教育和科学部及负责区域发展的实体。这一对策认识到，需要与当地社区一道制定措施，消除可能助长恐怖主义蔓延的根源和条件。它强调许多部门，包括工商界、民间社会、宗教领袖和媒体之间应进行对话和意见交流。

51. 2014 年，澳大利亚宣布了一项打击暴力极端主义新方案，其中包括补助金项目，用以支持社区非政府组织和地方政府组织帮助个人远离暴力极端主义的工作。共同安全生活倡议力求突出社区和政府是如何建设有复原力的社区的。在加拿大，加拿大皇家骑警社区警务办法是一项综合举措，使全国各地社区参与保护加拿大的国家安全。这些努力的一个关键组成部分是跨文化安全圆桌会议，其目的是促进政府和地方社区之间的长期对话和谅解，以防止激进主义导致暴力。包括芬兰、挪威和荷兰在内的几个欧洲国家通过了行动计划，重点突出非政府行为体在打击煽动和暴力极端主义方面的重要作用。

52. 在联合王国，预防方案旨在加强与广泛的各部门，包括教育、刑事司法、宗教、慈善、网络和卫生等部门的互动协作，以消除激进化的风险。内政部与地方当局、一系列政府部门及社区组织合作，落实这一战略。2011 年，美国宣布了一项计划，帮助增强社区及其当地伙伴防止暴力极端主义的能力。该计划承诺，政府分享更多关于激进主义的威胁的信息，帮助社区更好地了解和保护自己免受暴力极端主义的宣传，特别是网上的宣传。2011 年 12 月，政府发布了赋予当地伙伴防止美国暴力极端主义能力战略执行计划。

C. 反击言论和战略通信

53. 会员国已加强努力，制止恐怖分子和暴力极端分子包括在网上和其他相关环境中的言论，而且通常是与民间社会团体、私营部门和其他非政府行为体合作行动。这种反击言论举措的对象大不相同。它们包括反击恐怖团体所散布信息的信息，其他则提出另外的观点，还有一些拆析恐怖主义分子和暴力极端主义分子对宗教经文的错误解读。

54. 反恐执行局同摩洛哥开展对话时获悉，政府鼓励其宗教事务部以及主要宗教机关建立反击并驳斥激进意识形态的网站。经皇家法令设立的公共机构 (Al-Muhammadiya) 编制了一份电子期刊，通过该国一些最著名学者的文章而讨论不同的宗教问题。澳大利亚最近宣布了一项反击信息的运动，旨在驳斥恐怖团体在网上张贴的宣传。政府将提供资金，用以建立社交媒体监测和分析能力，以便更好地了解极端主义言论和制作反驳恐怖分子的观点的信息，同时分享多样性、包容、民主和社会价值观的惠益。

55. 一些会员国支持民间社会团体、智囊团和其他机构制作并不反映官方政策或观点的反击信息。全球许多非政府团体和独立艺术家、思想家和创新者也独立制作反击信息，为此利用各种媒体，包括视频、推文和博客。

D. 防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构

56. 安全理事会在第 1624(2005) 号决议第 3 段中，呼吁会员国“防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构”。若干国家已为此采取措施。例如在阿尔及利亚，政府通过为此目的设立的科学委员会监管宗教领袖的任命。当地宗教委员会监测礼拜场所，以确保宗教领袖不传播煽动和暴力极端主义的信息。阿尔及利亚有 12 所国家宗教领袖培训学校，它们提倡温和地解释宗教经文。

57. 2014 年，摩洛哥启用了穆罕默德六世伊玛目、Murshidines 和 Murshidates 培训学院，此为向今后世代的宗教领袖灌输宽容和共存价值观并使国家免遭暴力极端主义之害的国家战略的一部分。该战略依赖三个支柱：旨在有效监督的体制支柱；健全的宗教教育；现代科学和训练。摩洛哥最近同马里签署了一项协议，为该国培训 500 名伊玛目。自那时以来，该区域内一些其他国家请求得到类似培训方案。¹³

58. 巴基斯坦致力于改革其宗教学校的课程，部分做法是采用数学和科学等非宗教科目。最近对公立学校课程的改动，包括着力于加强关于宗教宽容的教学。有些学校还制定了方案，使参与恐怖主义团体的青年人接受改造并教会他们技能，以帮助建造更好的未来。其中一项举措就是斯瓦特河谷的 Sabaoon 方案。在菲律宾，Salaam 警务中心负责与少数群体社区联络，预先应对恐怖主义和暴力极端主

¹³ 见 www.un.org/en/sc/ctc/news/2014-10-08_cted_briefing.html。

义的威胁。这项工作包括监测每周星期五的布道并走访城市中心的清真寺和宗教学校。该中心向警察、学生和媒体提供关于宗教信仰、文化和传统的培训。

59. 在挪威，2014年《反激进化和暴力极端主义行动计划》责成政府各部采取各种措施打击暴力极端主义。挪威教育和培训局负责开发关于激进化和暴力极端主义的数字教学资源，用于初中和高中教育和培训。在土耳其，土耳其宗教局(Diyanet)着力于确保让所有清真寺的星期五布道统一获得关于对话和容忍的信息。Diyanet 监督所有宗教活动，确保宗教不被用于遭禁止的目的。

E. 通过受害者的声音打击煽动行为

60. 反恐执行局在第 1624(2005)号决议执行情况第一次全球调查报告中，着重提到受害者的声音在打击煽动行为工作中的潜在作用。调查报告指出，“极少人会否认，来自这些人的声音可能包含应对煽动恐怖主义行为的最有力的信息”。一些国家已采取步骤，为恐怖行为受害者提供平台。阿尔及利亚成立了全国恐怖主义受害者组织，其主要目的是向成员提供心理、医疗及其他支助。该组织还力求打击激进和暴力的意识形态。其成员每周举行会议，交流信息和促进宽容和温和地解释宗教教义。在印度尼西亚，两个受害者组织即印度尼西亚的幸存者基金会和恐怖主义受害者协会，与建立印度尼西亚和平联盟合作，鼓励受害者随其意愿更广泛地分享他们的经历。这两个组织都参加了学校和大学的方案，这些方案证明对受众产生了情感上的影响。

61. 在法国，法国的恐怖主义受害者协会一直与恐怖主义受害者合力扩大其题为“恐怖主义：请听听受害者如何说”的方案。该方案力求开启受害者和公民之间的对话，为此在学校、当地组织和监狱举行会议。其主要目标是使青年更多地了解受害者并促成一种共同的公民感；让教师和学生参与防止激进化；通过与当地行为体建立联系而加大信息的力度。西班牙设立了巴斯克地区恐怖主义行为受害者纪念中心，并致力于支持提高对恐怖主义威胁及其对受害者影响的认识运动。支助恐怖主义行为受害者总局致力于让受害人到学校和学院陈述亲身经历，以促进和平共处和容忍的价值观，并促使教师培训学院和大学的学生和受训人员更好地了解恐怖主义及其对受害者的影响。

F. 通过妇女和青年的声音打击煽动行为

62. 近来对妇女和青年能够为打击煽动行为和暴力极端主义的重大贡献更加重视。安全理事会在第 2178(2014)号决议中，鼓励会员国“让相关的当地社区和非政府行为体参与制订战略，打击可能煽动恐怖行为的暴力极端主义言论”，包括为此赋予青年、家庭和妇女权能。

63. 安理会在其 2014 年 10 月 28 日的主席声明(S/PRST/2014/21)中，指出暴力极端主义常常以妇女和女孩为目标，鼓励会员国让妇女和妇女组织参与制定打击暴力极端主义的战略。作为后续行动，反恐怖主义委员会于 2015 年 9 月 9 日在纽

约组织了一次公开通报会，专题为“妇女在打击恐怖主义和暴力极端主义方面的作用”。来自中东、东非和西非这三个受恐怖主义和暴力极端主义影响的区域的三位妇女活动家，分享了她们的亲身经历和关于增加妇女参与这些努力的建议。

64. 2015年4月23日，约旦召开了一次安全理事会关于青年在打击暴力极端主义和促进和平方面的作用的高级别专题辩论。各国一致认为，应当投入更多的努力，为青年提供机会以参加关于打击煽动行为和暴力极端主义的国家和区域战略的讨论。2015年8月21日和22日，由约旦政府和联合国如下若干实体共同组织在安曼举行了全球青年、和平与安全论坛：青年发展问题机构间网络、秘书长青年问题特使办公室、联合国人口基金和联合国开发计划署以及寻求共同点组织及青年和平建设者联合网。该论坛聚集了来自100多个国家的约500名政府官员、政策专家、青年主导的组织和青年建设和平者。该论坛的构想为“落实新的青年、和平与安全国际议程的转折点”，旨在借助众多行为体的当前努力，果断地加强对年轻人包括在打击暴力极端主义方面对和平的贡献的全球关注。¹⁴

七. 人权和第1624(2005)号决议

65. 第1624(2005)号决议有别于安全理事会反恐决议的一个特点是，它在一个执行段落而不是在序言部分中提到履行人权义务的问题。这标志着安理会承认人权对于打击煽动行为的行动的特殊意义。煽动行为作为以表达而不是暴力行为为依据的犯罪，本身就给各国带来不寻常的挑战，对它的禁止必须审慎处理。各国采取了不同做法将煽动行为定为刑事罪，其中一些做法引起人权方面的问题，导致把被控实施煽动者绳之以法的国际工作中出现差距。为了纠正这种情况，各国应当审查它们将煽动定为刑事犯罪的方式，并设法将这些措施与其他国家的措施(只要它们也符合国际人权义务)协调起来。各国尤其应明确和严格定义煽动罪，以免将可能受到国际人权法保护的表达形式包括在其范围内。

66. 安全理事会第1624(2005)号决议还提出了其他一些重要的人权问题。如上文所述，安理会在该决议中回顾寻求和享有庇护的权利以及不驱回义务，二者均可能在将被指控犯有煽动罪者从一国向另一国移交的国际诉讼程序中涉及。另一个相关问题是尊重结社自由权。安理会在序言中指出，民间社会和宗教界在促进对话和谅解及在帮助构建一种不利于煽动恐怖主义的环境方面发挥作用。联合国人权机制对一些国家对民间社会施加的压力表示关切，这种压力危及表达和结社自由权。在某些情况下，包括人权维护者在内的民间社会行为者的个人安全，被置于危险之中。各国在借助民间社会和非政府行为体的帮助而着力制止煽动行为的努力中，必须考虑其在这方面的义务。

¹⁴ 见 www.un.org/youthenvoy/2015/08/amman-youth-declaration-adopted-global-forum-youth-peace-security/。

67. 尊重宗教和信仰自由权利对执行第 1624(2005)号决议也很重要。安全理事会在该决议第 3 段中, 促请会员国“防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构”。各国在采取有关行动时应谨慎行事, 因为针对信仰和良心问题的镇压行动, 会损害行使人权。与该决议相关的其他人权问题包括刑事诉讼中获得公平、透明和平等待遇的权利, 这确保必要的保护和公平审判的保障, 还包括免于任意或非法干涉隐私的权利及不受歧视的权利。在与各国关于该决议执行情况的往来函件中, 反恐执行局提请酌情注意所有这些问题, 并敦促各国与联合国人权机制和其他人权机构讨论这些问题。

八. 结论和建议

68. 在第 1624(2005)号决议通过十年之后和就其执行情况进行首次全球调查四年之后, 煽动实施恐怖主义行为的威胁在全世界范围内大大增加。其部分原因是恐怖团体及其支持者通过信息和通信技术传输的煽动和美化信息增多。在许多国家, 还继续出现关于在包括教育和宗教机构在内的较为传统地点进行煽动的报告。煽动恐怖行为事件的增加是外国恐怖主义战斗人员现象上升的一个因素, 它成为第 2178(2014)号决议的主题。因此, 能否切实执行第 1624(2005)号决议, 与各国阻止这些战斗人员的流动的能力直接相关。

69. 尽管煽动在世界许多国家中仍然是一种持久威胁, 会员国也在加强应对威胁的做法并使其多样化。各国最直接的行动包括对煽动行为实施刑事处罚, 而这一行动如果运用得当并符合国家的人权义务, 则可能是妥当的。各国还采用其他方法, 包括基于国际合作的预防性措施、促进不同文明间的对话及用来制止基于极端主义和不容忍的煽动行为的其他非压迫性办法。其中一些方法属于第 2178(2014)号决议所鼓励的打击暴力极端主义的措施范围。反恐执行局在调查各国正为禁止、防止和打击煽动行为采取的不同行动的过程中, 认为在符合人权义务的框架内执行的上述各项措施, 可以大大降低煽动恐怖主义的威胁, 特别是在各国为实现这一目标而密切合作的情况下。

70. 为了进一步加强第 1624(2005)号决议的执行, 反恐怖主义委员会执行局提出以下建议:

(a) 各国应继续密切注意煽动实施恐怖行为构成的威胁, 并按按照它们依国际法承担的义务采取可能必要和适当的措施, 遵从安全理事会第 1624(2005)号决议的促请, 依法禁止这种煽动行为;

(b) 各国应加强其旨在监测通过互联网和其他通信技术煽动实施和美化恐怖行为的事件的方案, 同时确保有关措施符合其人权义务, 包括尊重表达自由权和不受任意或非法干涉隐私权;

(c) 各国应认真审查其禁止煽动实施恐怖行为的法律措施，确保这些措施符合其国际法律义务。各国尤其应考虑通过明确和准确的规定将煽动实施恐怖行为定为刑事罪，这些规定包括一个主观要素(意图)和一个客观要素(造成危险)；

(d) 各国应进一步审查其就煽动实施恐怖行为所采取的法律措施，并考虑如何将其与其他国家的措施进行比较，包括履行各国的国际人权义务，以促进旨在将煽动者绳之以法的国际刑事合作；

(e) 各国应继续努力加强本国国际边界的安全，包括为此执行安全理事会第 2178(2014)号决议关于边境管制的规定，此举将对第 1624(2005)号决议的执行产生积极的影响；

(f) 各国应继续制定措施，加强对话、增进了解并制止基于极端主义和不容忍的煽动行为，包括为此借助有关的非政府行为体的支持，以及在可行情况下加强现有活动和结构。应特别重视创造更多让恐怖行为的受害者、妇女和青年参与的机会；

(g) 各国应加强努力，反击暴力极端分子和恐怖分子煽动实施恐怖行为和美化这种行为的广播信息，包括为此建立和加强与民间社会组织和社区领袖之间的伙伴关系并采取步骤支持他们的积极参与，同时尊重他们的自主权；

(h) 各国应加强努力，防止教育、文化和宗教机构被颠覆。应加强关于执行第 1624(2005)号决议的这一方面的有效方法，包括关于如何确保相关行动符合各国的国际人权义务的信息共享。