



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

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

防止和打击暴力极端主义所涉人权问题专题小组讨论会的结果

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据人权理事会第 30/15 号决议提交，概述理事会第三十一届会议期间，于 2016 年 3 月 17 日举行的防止和打击暴力极端主义所涉人权问题专题小组讨论会的情况。



一. 引言

1. 人权理事会第 30/15 号决议决定在第三十一届会议上举行一次专题小组讨论会，讨论防止和打击暴力极端主义所涉人权问题。这次小组讨论会于 2016 年 3 月 17 日举行。

2. 这次专题小组讨论会主席由人权理事会主席担任。四名讨论会讲员如下：

(a) **Nazila Ghanea**，普世权利小组董事会成员，欧洲安全与合作组织宗教或信仰自由问题专家组成员，国际人权法副教授，牛津大学凯洛格学院研究员；

(b) **Gastón Garatea**，秘鲁天主教大学教授，曾任秘鲁国家扶贫脱贫事务局局长，还曾任秘鲁真相与和解委员会委员；

(c) **Mehreen Farooq**，世界资源开发和教育组织高级研究员，领导一些研究项目，这些项目探讨当地民间社会组织促进和平和抵制暴力极端主义的能力；帮助决策者和社区向建立抵御暴力极端主义的能力的方案提供支持；

(d) **Ahmed Abbadi**，摩洛哥穆罕默德学者联盟秘书长，马拉喀什卡迪伊亚德大学教授，教授宗教和伊斯兰思想比较历史课程，曾任摩洛哥伊斯兰事务部伊斯兰事务处主任。

3. 在秘书长作起始发言之后，人权事务副高级专员作了开幕发言。哥伦比亚常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表 **Beatriz Londoño Soto** 主持了这次小组讨论会。在讨论会讲员进行初步发言之后，31 个国家(有些以国家集团的名义)、两个政府间组织和七个非政府组织(以总共 18 个非政府组织的名义)在交互式讨论过程中作了发言。

4. 人权理事会第 30/15 号决议请联合国人权事务高级专员办事处以纪要形式编写一份小组讨论会报告。本报告按照这项请求编写。

二. 开幕发言

A. 秘书长的发言

5. 秘书长在视频致辞中，对举行防止和打击暴力极端主义所涉人权问题讨论会表示欢迎。他强调说，暴力极端主义分子的侵犯人权行为构成对《联合国宪章》和《世界人权宣言》的直接违反。秘书长提到了他的《防止暴力极端主义行动计划》¹，在这项计划中，他强调，人权和法治在防止和打击暴力极端主义方面发挥着至关重要的作用。

¹ A/70/674。

6. 秘书长表示，任何理由都无法为暴力极端主义辩护，但是，需要研究分析暴力极端主义的驱动因素，只有这样，才能制定处理歧视、确保善治和提供接受教育、获取社会服务机会和就业机会的切实有效、立足于权利的应对措施。秘书长指出，这类步骤有助于加强国家机构和机构的服务对象之间的信任。尽管暴力极端主义团体的行为日益猖獗，但至关重要的一点是，同暴力极端主义作斗争的努力有必要充分尊重人权。

7. 秘书长强调，必须把暴力极端主义作为一项紧迫的人权优先事项加以处理，同时避免使用恐怖主义或暴力极端主义的宽泛的定义，因为这种定义会有损于人权。秘书长最后表示，充分尊重人权和追究不法行为的责任，对于弥合社会裂痕，有效抵御暴力极端分子构成的威胁至关重要。

B. 副人权事务高级专员的发言

8. 副高级专员在开幕发言中指出，秘书长的《行动计划》申明了权利，制定了很高的目标，而且具有深远意义，因为这项行动计划指明了促成和助长暴力极端主义的多种因素。助长暴力极端主义的条件有：实际存在的歧视和不公正或认为遭受了歧视和不公正待遇，政治上被剥夺权利，青年人不再抱有幻想，以及剥夺特性等。她重申了秘书长的看法，即近年来，无视人权的做法往往加剧了这些状况。要防止和打击暴力极端主义，就需要动员有着不同视角、来自不同部门的多个行为者，这些行为者的行动以人权和法治为坚实基础。副高级专员传递了三个主要信息：(a) 就应对暴力极端主义而言，尊重和保护区人权的举措要比忽视尊重和保护区人权的举措更为有效、更具可持续性；(b) 平等和不歧视是打击暴力极端主义的基础；(c) 追究侵犯和侵害人权行为的责任，对于持久解决暴力极端主义问题来说至关重要。

9. 关于需要采取尊重人权的举措，副高级专员指出，治理不力以及侵犯人权的压制性政策和做法会助长暴力极端主义。2001年9月11之后采取的高压反恐措施造成的不利影响，扩大了群体间的裂痕，加剧了不信任，催生了公众充满恶意的言论。所吸取的一个主要教训是，专门给穆斯林贴上“暴力极端主义”标签，会加剧不容忍和歧视现象。她强调，维护对宗教、信仰、见解和言论自由的尊重，对于同暴力极端主义作斗争来说至关重要。有必要维护适当的空间，使民间社会能够表达不同团体和群体的关切，并便利民众参与决策。任何防止或打击暴力极端主义的行动和措施，都不得对人权的行使和享有设置不必要的、过分的限制。

10. 副高级专员指出，平等和不歧视构成防止和打击暴力极端主义努力的牢固基础。因此，打击社会排斥或边缘化现象的法律和政策，是有效防止和打击暴力极端主义工作的基本要素。人人都能为了他人的利益，加强对经济、社会、文化权利的尊重，是防止个人、群体和社会受到暴力极端主义言论影响的关键。在平等和多元基础上全面参与政治和公共生活，是建设有凝聚力社会的关键。尊重妇女的人权，以及以人权为基础提供高质量的教育，对于设法达成群体间的谅解和相互尊重来说是不可或缺的。

11. 此外，副高级专员提到了秘书长的《行动计划》，这项计划强调，对于暴力极端主义，必须追究其责任。追究责任措施不仅是一个法律义务问题，而且也是据以培养对公共机构、义务承担者和政府领导人的信任的基础。暴力极端主义分子为了招募新的支持者，把一些致使人权遭受侵犯的反恐措施作为一种具有号召力的理由。在国家或非国家行为者犯有违法或侵害行为的情形中，诉诸司法和补救办法对于维护恐怖主义和暴力极端主义受害者的尊严来说都是至关重要的。具体而言，必须向遭受了酷刑、虐待和性暴力的妇女和女童提供补救，包括她们需要的一切支助。

12. 副高级专员对于不再采取“一味注重安保”的做法，而是把重点放在防止和打击暴力极端主义上表示欢迎。秘书长的《行动计划》为按照《联合国全球反恐战略》² 支柱一和四的规定，处理助长恐怖主义扩散的条件和采取措施确保尊重所有的人的人权，提供了新的动力。最后，她提到了秘书长的告诫：有必要避免采用暴力极端主义的宽泛的定义，因为这种定义会有损于人权。将“暴力极端主义”概念的范围扩大到“极端主义”可能于事无补，政界反对派或政府行为的批评者不应当自动被视为极端主义分子。副高级专员强调，言词和主张不应混同于实际行为，不同意见和辩论对于人类进步来说极为重要。

三. 讨论会讲员的初步发言

13. 小组讨论主持人由哥伦比亚常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表担任，她宣布专题小组讨论会开始。她说，人权理事会第 30/15 号决议重申，暴力极端主义是所有国家共同严重关切的问题。她指出，尽管任何理由都不得为暴力极端主义提供辩护，但是，侵害和侵犯人权行为等因素也许会导致形成一种环境，在这种环境中，一些人特别是青年人容易被激进化，从而可能作出暴力极端主义行为，并且被暴力极端主义分子和恐怖分子招募。

14. 主持人先介绍了第一位讲员 Ghanea 女士，随后请她在考虑到人权理事会重申各国在防止和打击暴力极端主义的同时促进和保护人权的国际义务，以及各国承诺处理助长暴力极端主义的条件的前提下，谈一下各国和国际社会应当如何应对暴力极端主义这一问题。

15. Ghanea 女士提到了人权理事会第 30/15 号决议，理事会在该决议中强调，所有旨在防止和打击暴力极端主义的行为都必须符合国际人权法、难民法和国际人道主义法。她强调，这些规定至关重要，因为不然，旨在防止暴力极端主义的行为本身就可能助长进一步的暴力极端主义。积极努力，确保遵守《公民权利和政治权利国际公约》关于宗教信仰自由的第 18 条，有助于防范暴力极端主义。与宗教或信仰自由、容忍和不歧视相关的学校教育问题国际协商会议

² 大会第 60/288 号决议。

最后文件指出，维护宗教信仰自由和防止不容忍之间存在着重要联系。这次会议由宗教或信仰自由问题的报告员于 2001 年 11 月 23 日至 25 日在马德里安排举行。³ 她还指出，人们可能因其宗教或信仰而遭受歧视，但这种歧视和暴力也可能以宗教的名义得到实施，因此，这种歧视和暴力可能基于行为人的宗教信仰。

16. Ghanea 女士指出，在第 16/18 号决议中，人权理事会列出了一些有益的行动，例如在医疗卫生、预防冲突，就业、媒体教育、政府工作人员培训等领域执行协作项目，以及鼓励以开放、建设性和尊重的方式开展辩论等。理事会在这项决议中还强调了不歧视、切实参与和坚决努力打击以宗教划线做法的必要性。Ghanea 女士提请注意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》，⁴ 叙述了一些可有助于防止和打击暴力极端主义的旨在制止煽动仇恨的举措。在《拉巴特行动计划》中，尊重言论自由的重要性得到了承认，宗教界和政界领导人在果断、迅速地发表意见方面所发挥的极为重要的作用得到了强调。限制言论自由方面的三要素标准，即合法性、相称性和必要性标准，也得到了强调，被视为防止和打击暴力极端主义的必要手段。必须谨慎、细致地执行相关措施，否则，就可能发生歧视，民间社会组织和社区的工作可能受到损害。

17. Ghanea 女士最后表示，以过于宽泛的方式应对暴力极端主义可使人权遭受侵犯。她指出，在反恐的同时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员曾经告诫说，“暴力极端主义”一词具有弹性，这可能对多项人权产生严重不利影响。⁵ 秘书长在他的《防止暴力极端主义行动计划》中强调，为防止暴力极端主义而实施的所有立法、政策、战略及采取的所有做法，都必须以尊重人权和法治为坚实基础。

18. 主持人随后请第二位讲员 Garatea 先生联系他的专门知识和曾经担任秘鲁国家扶贫脱贫事务局局长的经历，谈一下对铲除贫困项目如何能够成为处理助长暴力极端主义的条件的国家战略的一部分这一问题的看法。

19. Garatea 先生指出，每个冲突当事方都不会无缘无故地卷入有关冲突。不惜一切代价寻求解决办法，并非解决争端的最佳途径，冲突当事方必须自己寻求解决办法。此外，参与极端暴力行为的人知道他们为何被边缘化。

³ 见 E/CN.4/2002/73，附件，附录。

⁴ 见 A/HRC/22/17/Add.4，附件，附录。

⁵ 见 A/HRC/31/65，第 54 段。

20. Garatea 先生强调, 贫困在很大程度上容易孳生侵犯人权行为。所以, 社会中的每个成员, 各阶层人士, 都必须参与铲除贫困的努力。每个人, 包括社会最贫困阶层人士, 都必须有机会发表意见。Garatea 先生提到了秘鲁自 2000 年以来在国家、省、区和社区各级举行的论坛和包容式协商。在所有这些协商中, 贫困都是一个十分突出的共同的问题。

21. Garatea 先生介绍了随后采取了一些步骤。秘鲁受影响的社区参与进行了 1,400 多次公开协商, 目的是这些社区能够找到解决办法。这些分散的协商活动在秘鲁不断进行, 16 年以后, 这些活动仍在进行。

22. 主持人接着提到了第 30/15 号决议, 人权理事会在这项决议中强调, 需要与民间社会所有相关团体接触, 尤其需要增强妇女和青年的权能, 以便处理助长暴力极端主义的条件。理事会还重申, 教育包括人权教育和培训, 在防止和打击暴力极端主义方面发挥着重要作用。主持人请 Farooq 女士谈一下她对当地民间社会组织能够发挥的作用的看法和她在这方面的经验。

23. Farooq 女士首先提到了一些风险因素(这些因素有助于发现弱势者), 包括社会学状况(如社会排斥和文化适应困难); 心理因素(创伤后应激障碍和精神疾病); 经济因素(如失业和相关的贫困); 政治上的不满(如认为政府公布了对某些群体实行歧视的政策); 以及意识形态因素(如不容忍和为利用暴力处理不满辩护)。这些风险因素还表明, 宗教思想这一单个因素不会使个人被激进化。

24. Farooq 女士说, 她所在的组织, 世界资源开发和教育组织, 把公共和私人联关系方的聚集到一起, 以便促进安全和社会团结。该组织的工作基于以下前提: 公众如果了解暴力极端主义的威胁和激进化的风险因素, 就能够更好地发现弱势者, 对他们进行劝说和教育, 以免他们作出暴力行为。该组织与大量联关系方建立联系, 成为预警网络的一部分, 并且对数百名当地执法人员、教育工作者和宗教界成员进行了培训。为青年执行的特别方案, 强调有必要及时发现某人通过社交媒体表达对某个极端主义组织的支持的倾向。防止和打击暴力极端主义的方案将社区置于核心位置, 并且让多个宗教团体进行参与, 从而可使这些团体对议程进行掌控, 同时还可以减少某个单一宗教团体可能遭受的诋毁。

25. 最后, Farooq 女士强调, 民间社会包括非政府组织、教会组织、宗教学者、教育工作者和社会服务提供者等, 发挥着极为重要的作用。她认为, 民间社会最善于了解社区面临的困难, 还可以更加迅速地调动资源, 满足社区的需要。应当向民间社会实体提供资源, 使其自身能够开展预防工作。此外, 必须鼓励更多国家采取举措, 以便与民间社会协作, 例如提倡与宗教和部落领袖及妇女协会接触, 共同打击暴力极端主义。最后, 必须改善世界各国的社区治安工作, 以便在政府工作人员、执法机构和社区之间建立起信任。Farooq 女士认为, 就向来注重安保措施而不是变通方案或其他预防犯罪方案的国家而言, 这些国家也许需要转变范式。

26. 主持人请第四位讲员 **Abbadi** 先生谈一下当地和宗教领导人在防止和打击暴力极端主义方面可以发挥的作用，以及为提倡各种宗教、信仰和文化之间的容忍和更好的谅解，目前正在采取或可能考虑采取的举措。

27. **Abbadi** 先生表示，必须对每种宗教的经文进行解释，以便使相关宗教能够在当今世界占据一席之地。他强调能力建设的重要性，还强调有必要理解当地社会中的个人包括青年人面临的问题。

28. **Abbadi** 先生指出，摩洛哥编制了培训材料，以便使学者知道如何影响现代受众。受过训练，知道如何以当代方式解释经文的学者，可以联系实际传授宗教知识，从而提倡非暴力和维护人权。**Abbadi** 先生说，维护生命是伊斯兰教的主要规定之一。受过训练，理解经文的精神和确定性的学者，可以通过有利于人权的实际行动将经文付诸实施。**Abbadi** 先生说，他曾经对儿童和学者进行宣传教育，目的是提倡非暴力，并且培养他们在这方面的能力。

29. 最后，**Abbadi** 先生告诫说，只要人们认为他们的理想和愿望无法实现，暴力极端主义分子就会用恐惧和暴力思想影响人们。在抵制这种危险言论方面，宗教和当地领导人发挥着重要作用。

30. 在讲员进行第一轮发言之后，主持人强调，国家有必要认识到，防止和打击暴力极端主义可致使人权遭受侵犯。她请讲员们进一步讨论以下问题：如何能够以最佳方式使防止和打击暴力极端主义与人权义务相协调。**Ghanea** 女士认为，为防止和打击暴力极端主义，需要采取一系列行动，这些行动可能致使人权遭受侵犯。但是，许多其他政策措施也存在这种风险，民间社会的状况能够恰当表明防止和打击暴力极端主义的措施是否已经致使人权遭受侵犯。为了发挥这种作用，宗教和社会组织必须能够在不受歧视的情况下运作。**Garatea** 先生强调，在执行旨在防止和打击暴力极端主义的方案的同时，有必要进行教育和培训。这样做极为重要，能够确保相关措施在保护和落实人权的同时切实有效。

31. 关于秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》，主持人指出，暴力极端主义形式在各国不尽相同。她请 **Farooq** 女士和 **Abbadi** 先生谈一下一国在首次制定防止和打击暴力极端主义方案时应当采取的步骤。**Farooq** 女士指出，暴力极端主义团体每天发送的推特信息多达 40,000 条。国家的任何应对行动都可能相形见绌。必须把重点放在提高民众意识，包括社区教育和民间社会合作上面，国家的职责是鼓励建立这样一种环境。研究显示，在许多地区，民间社会已经在开展许多工作，国家不需要重复这些工作，只是需要为这些工作提供支持。**Abbadi** 先生认为，国家在制定防止和打击暴力极端主义的方案时，有必要征求人权组织的意见。为确保遵守国际法，国家还应当请专门律师参与制定旨在防止和打击暴力极端主义的措施。最后，为了确立暴力极端主义分子的言论的一种可靠替代，国家必须逐步建立传播方面的专门能力。

32. 主持人请几位讲员就儿童了解暴力极端主义问题的恰当年龄发表看法。Abbadi 先生认为，应当尽早让儿童了解这个问题，但这项工作不应当采取说教的形式。他补充说，有必要同娱乐业的领导人合作，以便制作影片和游戏，推动传递积极信息。Farooq 女士也认为，应当尽早让儿童了解暴力极端主义问题。世界资源开发和教育组织的方案以 10 岁儿童为对象。这个年龄的儿童已经接触到风险因素，包括欺凌和不容忍等。但是，许多积极的价值观是无法教授的，必须设法创造一种环境，以便使儿童能够体验这些价值观，并且通过自学形成这些价值观。Ghanea 女士也认为，必须在幼年时期就向儿童传授多元性、多样性和尊重等价值观。鼓励儿童与多种不同社会建立联系，可使儿童具有目标感，并使他们不会认为被剥夺了权利并遭受了不公正待遇。Garatea 先生对此表示同意，并认为，一个发挥培育作用、具有多样性的社会能够使儿童养成良好素质，应当鼓励建立这样的社会。

四. 与利害关系方的交互式讨论概要

33. 在与利害关系方的交互式讨论过程中，下列国家的代表以其他各方的名义作了发言：阿尔巴尼亚(以关于打击暴力极端主义的决议核心集团的名义)、澳大利亚(以墨西哥、印度尼西亚、大韩民国、土耳其的名义)、科威特(以阿拉伯国家集团的名义)、摩洛哥(以人权教育和培训平台的名称)、挪威(以北欧国家的名称)、巴基斯坦(以伊斯兰合作组织的名称)。下列国家也作了发言：澳大利亚、奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、中国、克罗地亚、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、摩洛哥、尼日利亚、巴基斯坦、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、塞内加尔、塞拉利昂、新加坡、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、美利坚合众国。欧洲联盟和欧洲委员会的代表也作了发言。

34. 另外，下列非政府组织的代表作了发言：第 19 条(以美国公民自由联盟、公民社会——公民参与世界联盟、进步通信协会、非赢利法律国际中心、国际人道和伦理联合会、人权观察社、探索中心、人权联盟国际联合会以及亚洲人权与发展论坛的名称)、非洲维护人权会议(以世界和平国际妇女联合会和哈基姆基金会的名称)、美国人争取实现巴林人权和民主组织、大赦国际、Association Miraisme International、权利和发展全球网络、世界犹太人大会。

A. 一般看法

35. 多数与会者对秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》表示赞同，并对小组讨论会表示欢迎。一些与会者呼吁采取协同措施，防止和打击暴力极端主义，包括在国际和区域两级开展合作，在全球经验基础上制定计划。不过，有些国家指出，暴力极端主义在各区域的表现形式不尽相同，因此它们认为，制定一项国际计划并非易事。许多国家认为，联合国应当在国际一级发挥牵头作用，另一些国家则认为，应当在国家一级作出努力。有一个国家指出，为抗御恐怖主义和暴

力极端主义给全球造成的威胁，需要整个国际社会作出共同努力，同时需要尊重《联合国宪章》、各国相互平等、享有主权原则和不干涉内政原则。

36. 与会者强调，防止和打击暴力极端主义的措施必须严格遵守《拉巴特行动计划》所述的合法性、相称性和必要性三要素标准。此外，一个国家提到了《拉巴特行动计划》提出的关于动员社交媒体、学术界和民间社会打击不容忍现象的建议。各国普遍认为，防止和打击暴力及主义的措施应当注重人权和法治，尊重人权和努力防止和打击暴力极端主义这两者相辅相成。一些国家呼吁尊重基本自由，如言论自由、宗教自由及和平集会等项自由。必须在现行国际义务范围内制定防止和打击暴力极端主义的措施。

37. 一些国家关切地指出，人权维护者、民间社会代表和新闻记者往往成为暴力极端主义分子的攻击目标。这些国家呼吁设法保护这些人员。此外，人权培训和教育的重要性得到了强调。一个国家呼吁联合国人权事务高级专员办事处加强与联合国教育、科学及文化组织的关系。

38. 与会者指出，国家有责任处理造成暴力极端主义的根源，为境内的个人提供保护，而并非只是起诉暴力极端主义分子。迅速、严厉地处理暴力行为，可以发出零容忍信号；但是，为了处理导致暴力极端主义的激进化现象，也需要采取软性做法。

B. 呼吁采取综合做法

39. 与会者普遍认为，防止和打击暴力极端主义的政策想要奏效，就必须采取综合做法。“一味注重安保”的战略注定无法奏效。要处理助长暴力极端主义的因素，政府、民间社会实体、媒体和当地社区必须携手合作。另外，一些政府机构，包括教育和公共卫生部门，必须以互补方式开展工作。小组讨论会讲员提出的不同观点表明，不同学科之间的协作至关重要。但是，一些民间社会组织表示，不宜过分采取有媒体参与的打击暴力极端主义的措施，因为这些措施可能威胁网上的信息自由流动。这些组织对阻止进入互联网，打击匿名，弱化加密及不断对私人公司施加压力，迫使其参与政府的审查和监视行动的做法，表示严重关注。

40. 一些国家表示，社区抵御能力非常重要。与会者呼吁民间社会进一步参与防止和打击暴力极端主义的努力，以便实施综合做法。一些国家介绍了它们设法让社区和宗教领导人参与，倡导容忍和相互尊重方面的情况。另一些国家谈到了社会事务部门在防止和打击暴力极端主义方面的作用。民间社会与会者强调，需要让人权维护者参与这一进程。此外，与会者强调了经济发展发挥的重要作用，还强调了社会公正和与和谐的重要作用。一个国家提到了秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》和《2030 年可持续发展议程》⁶，并在这方面强调需要建设以善治为基础的和平社会。

⁶ 大会第 70/1 号决议。

C. 界定暴力极端主义

41. 与会者普遍认为，防止和打击暴力极端主义是一项紧迫的任务。一个国家强调，应当为暴力极端主义受害者伸张正义，对于作出暴力行为的人，必须追究其责任。不过，一些国家和民间社会组织关切地指出，“暴力极端主义”定义的缺乏会致使人权遭受侵犯。它们认为，首先应当商定一个定义。在一些地区，一些防止和打击暴力极端主义的立法和政策得到了使用，目的是压制政治反对意见。对“极端主义”或“暴力极端主义”作过于宽泛或模糊的界定，会给政府提供一种压制手段，这种手段尤其可用来对付与国家政策意见相左，或想要对这些政策提出质疑的人。缺乏定义，会使反恐计划过分扩张，也会使公民自由遭受侵犯。至少需要详细区分恐怖主义和暴力极端主义。

42. 讨论显示，各国看待“暴力极端主义”一语的角度有所不同，这表明，“暴力极端主义”的界定存在困难。一些代表交替使用暴力极端主义和恐怖主义，有些代表则将暴力极端主义视为恐怖主义的根源，另一些代表则认为，暴力极端主义可能导恐怖主义，但只是在某些情形中会产生这种结果。在将暴力极端主义等同于恐怖主义的国家中，一个国家根据安全理事会第 2178 (2014)号决议对暴力极端主义作了界定。从这个角度来看，防止和打击暴力极端主义的措施，等同于为处理《联合国全球反恐战略》支柱一概述的助长恐怖主义扩散的条件而需要采取的措施。

43. 有国家指出，在反恐的同时注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员，已经在一份报告中提出了定义问题。⁷ 为帮助处理这一问题，一些国家介绍了它们使用暴力极端主义定义方面的情况。例如，一个国家表示，它把暴力极端主义理解为赞成使用暴力达到政治目的的人的信念和行动，这些信念和行动有时(并非一律)包含恐怖主义行为。

D. 人权在防止和打击暴力极端主义方面的作用

44. 多数国家强调了人权和民主在防止和打击暴力极端主义方面的作用。一些与会者呼吁各国遵守在国际法之下的义务。维护人权与防止和打击暴力极端主义这两者相辅相成。忽视其中的一个方面，另一方面就难以奏效。在人权遭受侵犯，治理不力，经济机会缺乏的环境中，发生暴力极端主义行为的可能性就会大一些。旨在防止和打击暴力极端主义的措施必须以法律为基础，具有相称性，而且必须是为实现正当目标所必须采取的措施。为此，有与会者请联合国对照国际规范，对相关措施作审慎的评估。

⁷ A/HRC/31/65。

45. 一些国家讨论了人权教育和培训在防止和打击暴力极端主义方面应当发挥的作用问题。这种教育和培训包括就青年人应当如何应对网上的暴力极端主义，以及如何对暴力极端主义分子进行改造，使其重新融入社会等问题，提供指导。一些国家强调，教育至关重要，并呼吁将提倡容忍和相互尊重纳入国家课程。与会者指出，人权理事会第 30/15 号决议重申了人权教育和培训在防止和打击暴力极端主义方面发挥的重要作用。民间社会与会者呼吁制定执行针对不同宗教和文化的教育方案，据以促进容忍和讲解。与会者普遍认为，教育应当在防止和打击暴力极端主义的努力中发挥突出作用。

46. 一些国家关切地指出，暴力极端主义分子利用互联网煽动仇恨和暴力。一些国家表示，应当采取行动应对这种威胁。不过，另一些国家表示，相关措施必须考虑到新闻自由、宗教信仰自由和言论自由。它们指出，防止和打击暴力极端主义的措施可被用来压制不同意见和政治反对意见。

47. 一些利害关系方强调了防止和打击暴力极端主义背景下不歧视原则重要性。一个国家表示，对于保安部队向来忽视平等保护每个人的基本自由和权利，只负责保卫国家或某些特定群体的国家来说，这要求转变范式。正人权理事会第 30/15 号决议认识到的那样，不能、也不应当把暴力极端主义与任何宗教、国籍、文明或种族群体挂钩。暴力极端主义是一个超出国界的全球问题，它呈多种形式，影响到多个国家。政府以防止和打击暴力极端主义为名，对某些群体进行诋毁的政策，只会产生事与愿违的结果。即便是用意良好的防止和打击暴力极端主义的努力，如果在论及暴力极端主义的根源时笼统地下结论，最终也可能使某些群体受到伤害。

48. 一些国家认为，暴力极端主义分子会从边缘化造成的想法中寻求正当性。想要理解导致暴力极端主义的根本原因，就须提出一些尖锐的问题。不公正感和权利的剥夺被广泛视为可助长暴力极端主义的兴起。此外，应当抵制以种族或宗教划线的做法。有些国家呼吁采取措施打击对穆斯林不容忍的现象，一个民间社会与会者对一些针对穆斯林群体的措施表示关切。另一个国家敦促将青年人和妇女纳入旨在防止和打击暴力极端主义的方案。

五. 结束性发言

49. 主持人在结束性发言中重申，人权、法治和民主对处理影响到世界各地许多国家的暴力极端主义问题来说至关重要。虽然暴力行为可造成极大的痛苦，但是各国在设法防止和打击暴力极端主义时仍须维护人权。防止和打击暴力极端主义的举措应当考虑到群体的需要，与群体的特定状况相适应，而不应以自上而下的方式强行采取。

50. 主持人请讨论会讲员发表看法，谈一下他们是否认为“暴力极端主义”和“恐怖主义”这两者完全相同。Garatea 先生表示，这两者十分接近，但同时认为，它们并不相同，因为暴力极端主义往往旨在报复和打破现状，而恐怖主义则侧重攻击制度本身。Farooq 女士谈到了防止和打击暴力极端主义措施和反恐之间的差别：前者想要减轻可能导致暴力极端主义的激进化风险因素；后者侧重在个人被激进化的情况下对其进行阻止。Ghanea 女士认为，尽管缺乏得到接受的定义，防止和打击暴力极端主义的努力应当继续。不过，需要拟订一个以人权为核心的行之有效的定义，不论采用何种定义，都必须按照《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条和 19 条，对思想和行为作出区分。Abbadi 先生也强调，需要区分行为和思想，同时强调，国家有必要对“极端主义”和“暴力极端主义”作出区分。此外，他强调能力建设和培训的作用，有必要对警员、军人和安保人员开展能力建设和培训活动，只有这样，才能在防止和打击暴力极端主义过程中将人权置于重要和核心位置。

51. 在被问到如何在防止和打击暴力极端主义过程中以最佳方式保护记者的权利时，Ghanea 女士指出，国家必须保障言论自由和新闻自由等权利，并且建立一个便利独立媒体运作的框架。此外，国家必须提供防止打击报复的保护手段，并且为权利遭受侵犯的记者提供补救办法。

52. 主持人指出，暴力极端主义往往与某些团体和宗教有联系。Farooq 女士指出，许多人由于政治上的不满或经济状况而被激进化。即便是在人们笃信宗教的国家，宗教也不一定是导致暴力极端主义的主要原因。她强调，需要在地方一级开展研究，以便更好地了解各特定区域导致激进化的因素。

53. Abbadi 先生建议国家侧重人权教育，能力建设和师资培训。Ghanea 女士同意一些利害关系方表达的看法，即防止和打击暴力极端主义的行动，从实现各社会的团结，鼓励国际和国家行为者之间的协作，以及使国际社会不仅重视国家间和国家层面而且还重视社区层面等角度来看，都是国际社会面临的一项实实在在的挑战。Farooq 女士敦促各国把重点放在知道如何以最佳方式实施以权利为核心的防止和打击暴力极端主义方针上。她同时指出，民间社会组织的经费有限，需要增加，尤其需要增加基层组织的经费。Garatea 先生强调了妇女在防止和打击暴力极端主义方面的作用。

54. 最后，主持人说，联合国人权事务高级专员办事处将编写一份关于保护和促进人权如何有助于防止和打击暴力极端主义方面的最佳做法和吸取的教益的报告(见 A/HRC/33/29)。