



安全理事会

Distr.: General
9 January 2012
Chinese
Original: English

2012 年 1 月 6 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

谨提及安全理事会第 1963 (2010) 号决议, 其中指示反恐怖主义委员会执行局最迟于 2011 年 12 月 31 日提交关于会员国执行安全理事会第 1624 (2005) 号决议情况的全球调查报告。

因此, 谨此提交委员会 2011 年 12 月 30 日通过的关于会员国执行安全理事会第 1624 (2005) 号决议情况的全球调查报告, 供安理会审议。

调查报告由反恐怖主义委员会执行局根据截至 2011 年 10 月的现有资料编写。报告对各区域和次区域执行第 1624 (2005) 号决议的情况进行了评估, 并总结了在各主要专题领域执行该决议的进展情况。

调查报告评估了风险和威胁的演变以及会员国执行第 1624 (2005) 号决议所产生的影响, 查明了在执行方面存在的差距, 并提出了新的切实可行的执行决议方法。

请将本函及报告作为安全理事会文件分发为荷。

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

H. S. 普里 (签名)



会员国执行安全理事会第 1624 (2005) 号决议情况全球调查报告

目录

	页次
一. 导言	3
二. 风险和威胁的演变及执行决议所产生的影响	4
三. 评估各区域执行第 1624 (2005) 号决议的情况	5
A. 非洲	5
B. 亚洲	8
C. 东欧	11
D. 拉丁美洲和加勒比	14
E. 西欧	16
四. 在执行第 1624 (2005) 号决议方面的差距	19
A. 人权方面的挑战	19
B. 因特网及其他现代通信技术	21
C. 防止颠覆教育、文化和宗教机构	21
D. 有关最佳法律做法的资源有限	22
五. 实用新方法	22
A. 将煽动定为刑事犯罪，同时保护表达自由权	22
B. 加强国家和社区层面的对话	23
C. 打击基于极端主义和不容忍的煽动	23
D. 更用心的倾听受害者的声音	24
E. 改造方案	25
F. 制定全面和综合的国家战略	25
六. 结论及建议	25

一. 引言

1. 安全理事会第 1963(2010)号决议指示反恐怖主义委员会执行局最迟于 2011 年 12 月 31 日提交关于会员国执行安全理事会第 1624(2005)号决议情况的全球调查报告。
2. 安全理事会第 1963(2010)号决议还指示该调查报告除其他外，应：
 - 评估风险和威胁的演变以及会员国执行第 1624(2005)号决议所产生的影响
 - 查明在执行方面存在的差距
 - 提出新的切实可行执行决议的方法
3. 本调查报告系依照上述指示提交，其中讨论了第 1963(2010)号决议提及的各种相关问题，最后提出了一些结论和建议。
4. 报告是依据若干来源的资料编写而成。一部分是会员国依照第 1624(2005)号决议第 5 段的要求提交反恐怖主义委员会的报告，该段吁请所有国家汇报它们为执行该决议而采取的步骤。截至 2011 年 10 月 31 日，共有 113 个国家报告了决议执行工作。本报告还吸收了 35 个国家根据 2011 年 5 月 27 日委员会主席向以往提交过报告的国家发出的请求函提供的补充资料。执行局感谢这些国家提供资料。
5. 本调查报告还依据了几个国际、区域和次区域组织应执行局执行主任的信函要求提供的资料，该信请求它们提供关于其执行决议工作的资料。鉴于安全理事会决议要求委员会与各国合作，协助开展能力建设，包括分享最佳法律实践和促进信息交流，这些组织提供的资料特别有价值。最后，报告还依据了执行局在正常工作活动(包括代表委员会进行国家访问)中收集到的资料。
6. 依照决议第 6 段的要求，委员会先前向安理会提交了两份关于会员国执行第 1624(2005)号决议情况的报告。¹ 这些报告基本上总结了各国提交委员会的报告内容。本调查报告更进了一步，根据第 1963(2010)号决议所载任务规定，不仅汇编资料，还分析了截至目前的决议执行情况；评估了执行决议的背景及影响；并就如何加强决议的执行提出了建议。
7. 在编写调查报告时，认识到第 1624(2005)号决议的核心是防止恐怖主义。决议提到要禁止和防止煽动实施恐怖行为(下文称“煽动行为”)；为此应加强国际合作，包括在边境安全方面的合作；加强不同文明之间的对话和增进它们之间的了解；打击煽动行为；防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构。因

¹ S/2006/737；S/2008/29。

此，决议主要涉及可能有利于恐怖主义蔓延的社会环境方面的问题。决议还强调，为执行决议而采取的任何措施都必须符合各国根据国际法承担的义务，包括人权义务。本调查报告更加重视社会背景和预防措施，这表明委员会和执行局依照安全理事会相关任务规定开展打击恐怖主义的工作更深入了一步。

二. 风险和威胁的演变及执行决议所产生的影响

8. 第 1624(2005) 号决议通过已六年多，但在世界大部分地区，煽动实施恐怖行为的风险和威胁依然严峻。不过，风险和威胁的严重程度各异，即使是同一区域或次区域的国家之间也不尽相同。在一些国家，时常出现在公共场所及通过电子媒体、特别是因特网进行的煽动活动。这些活动波及面很广，且似乎总能找到受众，因而存在滋生恐怖行为的极大风险。一个国家指出，它担心宗教、民族、无政府和分裂势力等各种激进势力企图挑起动乱，破坏国家稳定。该国认为，此类活动以最极端的形式表现时往往会导致暴力极端主义和生命损失。其他国家认为，在他们国家，煽动行为的威胁程度较低，在他们看来，这通常是因为国内的社会和人口状况降低了从事煽动活动以及由此引发恐怖主义暴力行为的可能性。不过，即使那些报告威胁程度较低的国家也强调它们保持高度警惕。

9. 虽然只有少数国家担心存在迫在眉睫的煽动行为的威胁，但几乎所有国家都认识到存在煽动行为的危险。一个国家认为，全球反恐努力大大削弱了“基地”组织的领导力，但威胁的来源已转移到与该核心组织有关联但独立于该组织的团体，以及受这些团体的思想及其煽动暴力行为影响的个人。一些国家强调，不能将恐怖主义与任何宗教、民族、文明或团体挂钩，恐怖威胁有多个来源，其中包括极右和仇外团体。煽动行为可能由个人或个人组成的小团体实施，这令一些国家特别担心。大多数国家明确指出，第 1624(2005) 号决议要求采取的一系列措施对于维护国际和平与安全依然有现实意义，因此应继续得到委员会的密切关注。

10. 能否实施煽动行为取决于信息传播能力。在考虑煽动行为风险的演变时，应该记住，自第 1624(2005) 号决议通过以来，信息传播形式和手段发生了巨大变化。强大的传播媒体——尤其是因特网和移动电话技术——现在可以将信息发送到全球各个角落，使得掌握任何信息的任何人几乎瞬间即可将信息传播到广大受众。在决议通过时，许多国家才刚刚开始应对因特网通信的挑战。自那以来，通过因特网和其他手段传播信息的数量和形式急剧增加。

11. 应该补充说明的是，在世界上一些地区，高技术通信手段、特别是因特网的使用有限，这意味着在那些地方更多采用传统手段实施煽动行为。需要进一步研究不同传播形式对煽动行为以及恐怖行为的风险和威胁的影响。尽管如此，可以说总体而言，通信技术的快速发展使得全球范围内煽动行为的危险比 2005 年时更大。但是，应该补充的是(另如下文所指出的)，通信技术的进步也为打击恐怖主义言论提供了大有可为的新途径。

12. 大多数国家根据第 1624(2005) 号决议调整了本国刑法, 禁止煽动行为。因此, 一些国家成功地对实施煽动行为或以其他方式支持恐怖主义行为的个人进行了起诉和定罪。一些国家阻止了涉嫌从事煽动活动的个人在国际上流窜, 或拒绝给他们提供庇护。在交流有关此类人员的信息、特别是通过国际刑事警察组织(国际刑警组织)进行交流以及在边境安全合作方面也取得了进展。

13. 召开了许多国际会议和研讨会并开展了大量学术研究活动, 目的是澄清煽动行为的确切性质和这种行为使用的方法, 确定有效的刑事司法及其他应对措施。在国家、区域和国际各级也投入了大量资源以实施各种举措, 旨在加强不同文明之间的对话和理解, 打击由极端主义和不容忍所引发的煽动行为。所有这些措施无疑有助于提高认识, 形成共识并抵制煽动行为的风险和威胁。这些进展部分是各国执行第 1624(2005) 号决议的结果。

14. 然而, 国际人权机构和其他一些机构也提出了关切问题, 认为旨在制止煽动行为的某些措施可能太过严厉或涉及面太广, 有可能侵犯人权, 包括表达自由和不受歧视的权利, 从而带来适得其反的结果, 因为某些群体可能因此而被排除在国家反恐怖努力之外。由于各国对“煽动行为”和“恐怖主义”的定义各不相同, 执行第 1624(2005) 号决议特别具有挑战性。应该回顾指出的是, 决议第 4 段规定, 各国必须确保为实施决议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。

15. 从更广泛意义上讲, 煽动行为的风险和威胁的演进程度可能取决于各国在消除大会 2006 年全球反恐战略所定义的“有利于恐怖主义蔓延的条件”方面取得的进展。² 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受到的非人性化对待; 法治不彰和侵犯人权; 族裔、民族和宗教歧视; 政治排斥; 社会经济边缘化; 缺乏善政等。这些条件会引起怨愤, 或为来自不同背景、抱持不同宗教和信仰、决意煽动实施恐怖行为的个人创造可资利用的成熟条件。大会和安全理事会均已明确表示, 这些条件无一可作为恐怖主义行为的借口或理由。还应当指出, 许多会员国正在认真努力消除这些条件。但是, 只要这些条件持续存在, 世界各地就依然存在重大的煽动行为的风险和威胁。

三. 评估各区域执行第 1624(2005) 号决议的情况

A. 非洲

1. 法律措施, 包括禁止和防止煽动的措施

16. 虽然整体而言, 非洲国家提交报告的比率低, 但委员会和执行局通过国家访问和其他形式的信息交流, 了解到大量有关这些国家执行第 1624(2005) 号决议

² 大会第 60/288 号决议。

的情况。该区域一些国家将煽动实施恐怖主义行为明确为刑事犯罪，许多尚未这样做的国家将煽动行为作为一种一般罪行纳入刑法，或者将共谋、教唆或提供物质支持等其他相关从属罪行定为刑事犯罪。一些国家正在考虑进一步修订刑法，以落实该决议。有几个国家将为恐怖主义行为进行“辩解”定为刑事犯罪，其他一些国家表示，他们根据《阿拉伯制止恐怖主义公约》制定了相关立法。

17. 有几个国家提到已采取措施，禁止煽动种族、宗教或其他形式的歧视、仇恨或暴力，或禁止支持战争罪行或危害人类罪行。一个国家采取安保措施，监察和拘留极端分子，制止其开展活动并抵制他们的宣传。一些非洲国家似乎是通过过于宽泛的法律(比如将威胁国家安全的行为统定为刑事犯罪而没有做进一步阐述)将煽动行为定为刑事犯罪。

18. 一些非洲国家建立了有执法机关和其他机关参与的协调机构，以促进他们协调一致地开展反恐努力，包括制止煽动行为。许多国家还加强了与其他非洲国家或(如在北非)与欧洲国家的边境安全合作。各国均在不同程度上与国际刑警组织开展合作。

19. 在区域一级，由非洲联盟主持成立的非洲恐怖主义问题研究中心指出，非洲联盟的所有相关文书，包括《防止和打击恐怖主义公约》都提到了煽动行为的威胁以及将其定为刑事犯罪的必要性，并提出国际社会需要协调一致采取应对措施。2011年7月通过的非洲联盟全面反恐示范法也将煽动行为定为刑事犯罪。政府间发展管理局反恐能力建设方案帮助在非洲东部和东北部推行示范法。2011年10月，重新启动反恐能力建设方案，更名为政府间发展管理局安全部门方案，以使其在这一领域发挥更积极的作用，包括举办有关去激进化的会议和推动社区参与打击恐怖主义。

2. 加强对话和理解

20. 许多非洲国家大力支持联合国不同文明联盟和其他类似举措，包括联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、伊斯兰合作组织、伊斯兰教育、科学和文化组织等开展的举措，以及设在埃及亚历山大的安娜·林德欧洲-地中海文化间对话基金会在欧洲和地中海区域开展的举措。

21. 在国家一级，一个国家报告说，该国社会是多民族多宗教的社会，促进宽容(包括宗教宽容)是其宪法所规定的国家政策的一个基本目标和原则。该国指出，它利用媒体和有针对性的方案促进所有信仰和族裔之间的容忍和对话，国内各州都建立了由宗教领袖组成的不同信仰委员会或团体，以促进理解和宽容。另一个国家报告说，该国成立了专门负责民族文化事务的机构，并在国家和国际一级、包括与亚洲和欧洲国家举办了多次论坛，就各种文明展开对话和意见交流。该国还成立了人民友好理事会，致力于实现同样的目标。该理事会开展平民外交，旨在加强人民之间的关系和相互理解。该国还成立了一个宗教间委员会，并在指导和捐赠事务部设立了教会事务司和非穆斯林权利委员会。

3. 打击基于极端主义和不容忍的煽动

22. 一个国家指出, 该国指导部制定了一项提高认识方案, 呼吁在表达宗教意见时秉持温和及理性。该国还成立了由一个全国著名的知识分子领导的组织, 负责调解宗教事务。此外, 该国安全机关与宗教学者和知识分子协调工作, 成功执行一项方案, 制止某些极端分子蛊惑人心。另一个国家强调媒体的作用, 并指出, 该国政府已要求国内各个广播公司加强努力, 传播和平与宽容文化, 包括在儿童节目中进行这样的宣传。关于因特网, 该国致力于保护公众(特别是年轻人), 包括为此而开办各种宗教主题的网站。

23. 一个国家在战斗团体中开展反激进化工作, 并支持这些团体制作反对极端主义思想的出版物。这些出版物在全球范围、包括在因特网上广泛传播, 其中一份对“基地”组织进行了驳斥。对那些因从事恐怖活动而被监禁但后来表示已放弃恐怖主义信仰和思想的个人实行有条件的释放和监察; 有时政府、大学、研究中心或非政府组织也吸纳这些人参与反恐行动。该国实施了康复计划, 帮助被释放者融入社会, 包括协助其接受高等教育并帮助他们寻找就业机会。

24. 一个国家指出, 该国法律不允许建立基于信仰的政治党派, 许多不同信仰者通婚也有助于加强各宗教之间的宽容。它还指出, 该国的国民身份证不提及宗教或民族。

25. 非洲恐怖主义问题研究中心向执行局通报了在非洲执行的对参与恐怖活动的个人进行去激进化和恢复方案, 其中一些可被视为最佳做法。该中心指出, 它关切有些人出国留学后变得激进, 回国之后便鼓吹不容忍。一些国家正在努力解决这一问题, 方法之一是与潜在的恐怖分子对话, 同他们进行思想接触, 从而改变他们的想法。研究中心指出, 一些非洲国家采用切实行动(以情报收集和监测为基础)和社区行动(地方当局与社区宗教领袖和知识分子密切联系)双管齐下的方法解决这一问题。该中心认为, 这些方法需要付出相当大的努力、耐心和理解。

4. 防止颠覆教育、文化和宗教机构

26. 一个国家指出, 虽然当局并不太担心该国大部分族裔社区会出现激进化现象, 但在最近移居国外的群体以及近期归国的人群中存在不确定性。教育部负责应对教育机构中的激进化趋势。此外, 虽然没有制定相关法规, 但实际上宗教机构开办的方案都会受到其各自社区各种形式的监督。另一个国家指出, 教育部在宗教事务部的协助下, 对学校及文化和宗教机构实施的方案执行国家规则, 并有监察员监督这些方案的实施情况。

27. 一个国家指出, 虽然外国传教士可在其领土上自由行动, 但他们的宗教活动受到监督, 不得进行内容激进的布道。另一个国家指出, 这一领域的工作需要负责教育、文化、宗教和敬奉事务的所有政府部门以及媒体的共同参与。该国将公民教育纳入学校教育系统, 并审查了宗教学校的课程, 同时制定各种方案, 传播

人权和国际人道主义法。在宗教和敬奉事务方面，该国开办了各种方案和活动，调整宗教信条并改革宗教教育。它还支持制作电影，作为打击原教旨主义和蒙昧主义运动的一部分，并建造了新的图书馆和文化中心。在适当尊重良心和宗教自由权利的同时，对某些宗教出版物的进口进行监督。

5. 国际法，包括人权

28. 非洲区域几个国家强调指出，他们决心确保为保护公众免遭恐怖行为之害而采取的各种措施符合法律规定及其依国际法承担的义务。一些国家还指出，根据其各自的宪法，国际条约的规定一旦获得批准，即优先于其国内法。

B. 亚洲

1. 法律措施，包括禁止和防止煽动的措施

29. 亚洲区域的若干国家已经将煽动实施恐怖行为定为刑事犯罪。其他国家正在考虑修订刑事立法，以达到同样的目的。亚洲国家无论已有具体措施与否，多数都在考虑通过禁止煽动实施任何犯罪行为或者其他威胁、作为从犯参与或协助实施此类犯罪等从属犯罪行为的规定，将煽动实施恐怖活动的行为纳入法律处理范围。

30. 有一个国家指出，虽然该国宪法保障表达自由的权利，但是这个权利受到合理的限制，包括言论内容属于煽动性质的情况。该国进一步明确将煽动恐怖主义行为定为刑事犯罪。另一个国家对其反恐怖主义的法律提出了修正草案，规定对于煽动者意图煽动实施恐怖主义行为或其煽动行为“无论直接宣扬实施恐怖主义行为与否，均会造成可能导致实施恐怖主义行为的危险”的情况，将煽动行为定为刑事犯罪。这个修正案符合《欧洲委员会防止恐怖主义公约》第 5 条的规定，将对犯罪者处以 30 年监禁。至于有些国家，他们禁止煽动的措施显得模糊不清或过于宽泛。

31. 在内部协调方面，许多亚洲国家已经设立了中央机关或机构，负责协调反恐怖主义活动和分析相关情报，包括有关煽动活动的情报。这些机关和机构通常负责与其他国家、国际组织和其他合作伙伴交流信息。若干国家向反恐怖主义执行局提供了与其他国家达成的双边和多边协定以及在亚洲及亚洲之外运行的“热线”等举措的清单，这些协定和举措的作用是交流有关信息、拒绝庇护、开展司法互助及其他形式的合作。

32. 有一个国家指出，该国国家警察部队向混杂人群经常出现或居住的地区派遣了大约 500 名社区情报干事，密切监视极端主义分子或恐怖主义分子可能引发的冲突或煽动行为。另一个国家表示，该国已经发起一项运动，让其国民参与国家安全防卫工作，并责成各机关传播信息和动员非政府行为者参与国家安全保护。

另一个国家指出，防止煽动行为的主要责任属于国家军队及军队情报局，并且指出，该国领土上的难民营构成了特别的挑战。

33. 亚洲国家已经采取多项举措来加强边境安全，包括针对空运和海运旅客设立旅客筛查强化程序；设立身份生物鉴别系统并在身份证件中增加其他强化安全特性；建立外国人登记和监测综合自动系统开发方案。若干国家提到东南亚国家联盟(东盟)警察首长协会、海湾合作委员会和国际刑警组织在此方面发挥的重要作用。

34. 阿拉伯国家联盟指出，于 2008 年修正了《阿拉伯制止恐怖主义公约》第 3 段，将煽动实施恐怖主义行为纳入处理范围。海湾合作委员会正在制定防止恐怖主义活动分子使用因特网的规范准则。

2. 加强对话和理解

35. 亚洲国家参与国际、区域和国家各级多个加强各文明间对话和理解的倡议。若干国家特别指出亚欧会议的重要意义。亚欧会议是一个非正式对话与合作进程，有 19 个亚洲国家、东盟秘书处和欧洲联盟成员国参加。2009 年第五次亚欧会议不同信仰间对话最终通过了亚欧会议不同信仰间对话首尔声明。2011 年 10 月在马尼拉举行了第七次亚欧会议不同信仰间对话。

36. 在不结盟运动框架内也发起了倡议。2010 年 3 月，菲律宾政府主办了不同信仰间对话与合作促进和平与发展不结盟运动部长级特别会议，会上通过了马尼拉宣言和行动纲领。若干国家批准并推动教科文组织的《保护和促进文化表现形式多样性公约》。有一个东亚国家提到与西亚一所大学合作举办了一系列关于与伊斯兰世界对话的研讨会。

37. 在国家一级上正在开展许多倡议。有一个东亚国家告知反恐怖主义执行局，该国通过将不同宗教信仰的领袖召集在一起开会等途径，共同与民间社会和宗教团体在基层推动不同信仰间对话。该国已经根据“三个人群”（基督教徒、穆斯林教徒和生活在特定地区的土著民族）的概念制作了一本社区教育手册，并且在学校系统内开展和平教育。有一个西亚国家设立了一个伊斯兰与基督教对话全国委员会，并且近期举办了一个综合性的“宗教峰会”。有许多国家已经采取国家措施，支持不同文明联盟。有一个国家指出，该国设立了一个不同信仰间对话国际中心，并且组织和主办了许多相关活动。

3. 打击基于极端主义和不容忍的煽动

38. 亚洲区域的若干国家积极支持制定对策，包括因特网使用问题的对策，以期挑战恐怖主义意识形态中在观念和宗教上的根本性缺陷。有些国家在此方面与反恐怖主义执行工作队制止为恐怖主义目的使用因特网工作组等联合国实体密切合作。

39. 若干亚洲国家积极开展活动的另一个领域是为因被控或证明参与恐怖主义行动而受拘留或监禁的人制定改造方案。这些多层面的方案处理恐怖主义活动的所谓宗教理由，同时还考虑到可能导致作出诉诸恐怖主义选择的更广泛的社会问题和个人情况。有一个国家对此方面的工作辅以在线活动，包括与极端主义分子进行“网络对话”，以期劝说他们放弃极端意识形态。阿拉伯国家联盟表示，联盟反恐怖主义专家组近期强调反对恐怖主义意识形态的重要性，已请东盟秘书处汇编各国在此方面的经验和报告并分享成功经验。

40. 有些国家例举了禁止煽动仇恨、污名和族裔分裂的刑事法律。有一个国家设立了“激发措施”方案，以此向宗教和其他社会群体进行宣传，使其注意到和平与宽容的价值观。另一个国家介绍了各部委、机构和地点之间成功处理纠纷和宗教与族裔不满的协调机制。该国设立了国家和国际机构之间的协调机制，正逐步消除助长极端主义和不容忍的环境。该国还对社会经济发展与基础设施进行投入，同时还推动有关宗教与族裔政策的沟通和教育。

41. 有一个国家介绍了关于向青年人灌输民主价值观、教育他们学会宽容以及向他们灌输自我节制和接受他人的原则的方案；推动宽容和摒弃任何极端主义表现的宗教方案（音频和视频都有）；为宗教机构的布道者提供的课程和讲习班，着重于恐怖主义的危害和推动性质温和的宗教布道。该国指出，已经在全国颁布了多项关于摒弃极端主义和恐怖主义的法特瓦，以期将人们导向温和原则。该国制作了电影和电视节目，并且停止出版有煽动性内容的材料和禁止进口此类材料。

4. 防止颠覆教育、文化和宗教机构

42. 有一个国家提及一个推动不同信仰的宗教领袖交流意见的方案，目的是在宗教学校中推动温和教育。另一个国家对非营利基金会进行监测，确保各项基金用途符合其组织章程所述原则。但是，该国补充说明，尚未发现任何通过非营利基金会开展恐怖主义或资助恐怖主义的事件。另一个国家例举了在该国捐赠和宗教事务部支持下举办的一些宗教领袖演讲。这些演讲的目的是推动那些抵制极端主义、宗教狂热和暴力行为的温和宗教言论。

43. 有一个国家开展了旨在将私人资助的宗教学校纳入主流教育系统的改革，具体办法包括设立特别教育委员会以及要求更新所有课程。该国还打算改善对私人宗教学校老师的培训，并实行标准的学校认证政策。另一个国家指出，私人宗教学校数目增加，部分原因是在向所有儿童提供基础教育方面存在诸多挑战。私人运营的学校须在成立一年内登记注册并就其教育活动提交年度报告，而且被明令禁止发表任何宣扬好战精神、派别纷争或宗教仇恨的印刷资料。拒绝登记注册的学校或者与被禁恐怖主义组织有关联的学校已被关闭。该国还致力于改革基本限于传统神学科目的课程，以便增加非宗教科目，如数学、科学和外语。

44. 有些亚洲国家，包括一些太平洋岛国，指出它们不认为这类颠覆值得特别关切。不过它们也指出，任何犯罪活动，一经发现，就要按照一般法律规定加以预防或惩罚。

5. 国际法，包括人权

45. 若干亚洲国家强调它们遵守国际法规定的义务，并且其中一些国家还指出了其国内宪法的相关规定。有一个国家指出，该国所有国家和地方当局在制定可能影响或涉及人权的规则时都有法定义务通知国家人权机构。另一个国家指出，该国正在准备设立一个国家人权机构。若干国家提及已设立的保障措施，包括法律面前人人平等、防止歧视、在刑事案件中尊重无罪假设和正当程序以及遵守不驱回原则的保障措施。有一个国家指出，该国 2007 年通过的反恐怖主义法规定，该法的执行应“维护《宪法》所赋予的人的基本权利和基本自由”。

C. 东欧

1. 法律措施，包括禁止和防止煽动的措施

46. 多数东欧国家已经将煽动实施恐怖主义行为定为刑事犯罪。那些还没有这样做的国家则采用禁止煽动实施任何犯罪行为的一般规定。若干国家已经将为恐怖主义辩护和美化恐怖主义定为刑事犯罪。(一些国际人权机构对于此项犯罪的定义有时过于宽泛表示关切。)若干国家提及其刑事立法禁止以宗教、国籍或族裔等为理由发表仇恨言论和宣扬歧视或暴力。有一个国家指出，该国刑法有一个修正案，允许市政府提前三天对显然打算诋毁某个国家、种族、族裔或其他社会群体或者意图煽动犯罪行为的公共集会发出禁令。

47. 该区域的一些国家通过批准 2005 年《欧洲委员会防止恐怖主义公约》而承担起将“公开挑动”这一形式的煽动行为定为刑事犯罪的义务。该公约将“公开挑动”定义为“向公众散布或以其他方式提供旨在煽动实施恐怖犯罪的信息，而且这种行为无论直接宣扬恐怖犯罪与否，均可能导致实施一种或多种此类犯罪的危险”。

48. 若干国家已经设立中央机构，以协调反恐怖主义活动(包括针对煽动的活动)，这些机构由负责国家反恐怖主义方案不同方面的单位组成。此类机构中有许多都包含负责刑事犯罪执法之外领域的政府部门代表，如劳动部和社会事务部的代表。有一个国家提及设立了“联合情报工作组”，以便推动相关信息的交流。

49. 有些国家强调了社区警务在防止煽动方面的作用，多次提及欧洲联盟关于社区警务防止激进化的倡议。这个倡议凸显了早期发现和建立警察、民间社会和地方社区之间伙伴关系对于协助防止和打击暴力激进化的重要性。有一个国家指出，该国在外国人和雇用移徙工人的组织特别密集的地区开展警务工作，以期查明为恐怖主义组织招募或者谋划恐怖主义或极端主义活动的人员。

50. 有一个国家指出，煽动实施恐怖主义行为属于法律禁止的“极端主义活动”范畴，其中包括公开为恐怖主义辩护，煽动社会、种族、族裔或宗教冲突，以及公开呼吁暴力推翻宪政秩序。该国表示，此类行为也可归入禁止协助以政治、意识形态、宗教或其他形式仇恨为动机的犯罪活动和罪行的规定范围。该国法律规定，参与恐怖主义或极端主义的组织应予取缔，已经取缔了若干组织。该国执法机构近期打击了国内若干地区的宗教组织极端团体的活动。

51. 若干东欧国家参加了“检查网络”的项目(德国任欧洲联盟轮值主席时发起)，其目的是加强各警察机构与欧洲刑警组织在监测和评估可能包含煽动内容的因特网开放源方面的国际合作。若干国家还在致力于提高其执法机构关于信息技术和网络安全方面的知识。有一个国家指出，该国近期以“散布恐怖主义观点”为由封锁了若干因特网网站。另一个国家表示，该国反恐怖主义计划旨在防止激进观点及其散布者渗透到各群体和社区中进行招募恐怖主义分子的活动。

52. 该区域在边境安全方面有广泛的合作。欧洲联盟成员国在申根协定框架下并通过总部在华沙的欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局开展合作。另外在独立国家联合体和欧洲安全与合作组织(欧安组织)的倡议中也有边境合作。有一个国家例举了过去十年中因涉嫌参与恐怖主义活动而被拒入境的个人。另一个国家提及欧洲周边移民、激进运动和国际恐怖主义网络活动增加的风险，尽管它表示并未察觉其本国领土面临急迫威胁。有一个国家已经设立一个部门间合作系统，以防止恐怖主义组织成员、意识形态盲目追随者、恐怖主义战士和资助者入境。

53. 独立国家联合体反恐怖主义中心密切关注恐怖主义挑动和煽动问题。该中心通过执法和特勤部门都参与的举措，推动国际合作，并且在 2011-2013 年行动计划中列入关于打击利用因特网和现代信息技术等手段挑动和散布极端主义思想意识的问题。该中心还着重于禁止和封锁含有极端主义内容的因特网网站以及监管此方面的问题。

54. 欧安组织通过许多举措来更有效地禁止和防止煽动行为，具体包括在 2005 年至 2010 年间，由其反恐怖主义行动股等举办的 4 次关于这个专题的专家研讨会。欧安组织还通过其战略警务股收集警务良好做法和准则，包括以民主方式维持治安和公私伙伴关系方面的良好做法和准则。欧安组织在此方面的多数工作都是通过其在该区域的外地行动开展的。

2. 加强对话和理解

55. 东欧区域的若干国家属于不同文明联盟之友小组，也参与欧洲委员会、欧洲联盟和欧安组织的相关举措。有一个国家正在制定一个在教育、文化、劳动和社会事务、执法、司法和外交领域开展不同文明联盟项目的国家战略。另一个国家于 2009 年举办了一个关于加强政府各机构、大众媒体和民间社会之间反恐怖主

义合作与对话的国际研讨会。民间社会的代表应邀参加了国家反恐怖主义中心官方网站上关于恐怖主义风险、政府政策及相关问题的调查问卷的应答。

56. 有一个国家提及 2010 年 12 月举行的关于欧洲中部和东部穆斯林状况的研讨会。这次研讨会是该国与独联体以及一个国家穆斯林宗教协会联合主办的。另一个国家提到该国劳动和社会政策部的一个项目，内容是向政府官员提供关于近期移民文化的培训以及向近期移民普及关于东道国文化的知识。有一个国家最近主办了欧洲委员会知名人士小组关于题为“共同生活在 21 世纪的欧洲”项目的会议，并且还举办了关于基督教-犹太教-穆斯林不同信仰间对话的国际会议。另一个国家指出，因为该国不同族裔和社会群体之间没有发生过严重冲突或仇恨，因此该国没有采取有关对话和理解的具体国家措施。但是，该国参加了着重于此类问题的国际活动。

57. 有一个国家指出，该国对此问题特别关注。该国内政部与若干非政府组织，包括人权组织共同讨论了未能令人满意的对参与恐怖主义或极端主义犯罪人员的调查和搜查工作。该部还与传统宗教领袖一道举办各种会议和活动，以期通过公共宣传使民间社会参与到打击恐怖主义的活动中。

3. 打击基于极端主义和不容忍的煽动

58. 若干国家已经制定反煽动行为的国家战略和行动计划。有一个国家指出，该国制定了一个五年期国家反恐怖主义战略(正在接受公众审查)，其中将包含有关防止和反对激进化的问题。该国还在社区一级举办研讨会和讲习班，其间，媒体、私营部门、学者专家和非政府组织参与讨论了反对激进化的措施。另一个国家提及该国通过大众媒体等手段开展的公共宣传工作。

59. 该区域有些国家执行欧洲联盟 2005 年《打击激进主义和恐怖主义招募战略》，以期“阻挠吸引他人参加恐怖主义的网络和个人活动；确保主流观念的声音压倒极端主义的声音；更大力地为所有人促进安全、公正、民主和机会”。欧安组织成员国支持在打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进化现象的方案范围内开展的项目。这个方案旨在提高对这些现象的理解并促进良好做法和经验教训的交流。

60. 有一个国家的官员凭借反极端主义法律赋予的权力，通过大众媒体发布警告和提示，称绝不允许极端主义活动并且要通过法庭制裁来清理极端主义组织、取缔其活动并制止其行动。该国已经举办一次关于“制定措施，加强甄别和清除印刷品和音像制品中煽动族裔、种族或宗教敌意内容”的研讨会。该国在民间社会组织的合作下，持续监测大众媒体和因特网上关于计划中和已完成的极端主义违法行为以及激进组织活动的情况。该国还制作了一个关于穆斯林激进分子犯罪活动的纪录片，并且在监狱开展一个方案，防止因参与恐怖主义或极端主义活动而服刑的人员对其他囚犯进行思想意识洗脑。

61. 有一个国家通过举办反对仇外心理、族裔或宗教不容忍和仇恨言论的活动，来加强政府与民间社会的合作。近期活动包括关于巴尔干基督教和伊斯兰文明间共处和宽容的圆桌会议，以及其他着重于罗姆族人融合的活动。该国国家安全机构发布了关于查明和改造认同极端主义或激进组织意识形态的青年人的准则。另一个国家制定了一个“转型推动方案”，其中民间社会有着突出作用，该国在其近期自身的社会转型和民主化经历中即采用了这一方案，并与其他区域正在发生重要转型的国家分享，以便帮助这些国家开展此类进程。

4. 防止颠覆教育、文化和宗教机构

62. 有一个国家指出，实现这个目标的最佳途径就是要灌输一种公民责任的观念以及使人们认识到公众必须向执法当局报告令人关切的问题。另一个国家表示，在过去一年中该国举办了18次反恐怖主义培训活动（主要是在教育和文化机构）。还有一个国家提及该国内政部为主要大学和学院的学生举办了一次关于族裔间关系中宽容问题的会议。

63. 有一个国家例举了关于该国国家反恐怖主义中心与相关机构合作防止恐怖主义分子及其支持者颠覆此类机构的一个方案。另外，该国正在落实“学校警察”的概念，即将警察分配到学校，负责培养信任并帮助预防犯罪。有一个国家指出，该国认为此类机构被颠覆的风险较低，但仍保持警惕。

5. 国际法，包括人权

64. 有一个东欧国家指出，该国所有法律草案都由一个议会委员会审查，以确保草案遵守国际法定义务。另一个国家强调，所有相关措施必须尊重相称原则，应在设计上尽量减少对自由和公民权利的影响。还有一个国家强调了在监管煽动行为方面的挑战，指出限制言论自由和集会自由的合法性是非常微妙的问题，需要司法部门、政府和立法部门平稳应对。在该国宪法法院的法律体系下，“目前只有最极端的仇恨言论，即可能导致立即发生暴力行为的煽动才被定为犯罪行为”。该国还指出，按照定义，恐怖主义行为属于一般罪行，应由标准刑事司法程序，而不是由特别规则或特别法庭处理。

D. 拉丁美洲和加勒比

1. 法律措施，包括禁止和防止煽动的措施

65. 拉丁美洲和加勒比大部分国家都通过把煽动任何犯罪行为定为刑事犯罪的一般规定以及通过禁止协助和教唆、咨询或提供物质支持的规定来处理煽动罪。大多数国家都改革了本国的刑法典或通过了特别法，以惩处煽动实施恐怖主义行为。一些国家指出，尽管它们不认为恐怖煽动的威胁很高，但它们将继续保持警惕。一个国家指出，“独狼”恐怖分子的威胁对预防工作构成了一种特殊挑战。

66. 为提高国家能力以共同防止煽动和不让拉丁美洲及加勒比区域成为避风港，已经建立了若干区域合作机制。合作是在美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会框架内展开。在南方共同市场框架内，一个关键的机制是具有信息共享功能的恐怖主义问题常设工作组。阿根廷、巴西和巴拉圭之间的三国边界三方指挥部为合作发挥着类似的作用。在加勒比，合作主要在加勒比共同体框架内进行。中美洲国家则通过中美洲一体化体系开展合作。

67. 2011 年 7 月，来自阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的 40 名国会议员在布宜诺斯艾利斯开会签署了“打击恐怖主义及煽动恐怖主义行为的联合声明”，承诺在这方面一道开展工作。拉丁美洲议会的 22 个成员国已通过了一个法律框架，以推动拉丁美洲在防止煽动和反对仇恨等方面制订政策和执行共同项目，正如在《圣保罗宣言》中商定的那样。在中美洲和加勒比，圣何塞对话进程运行了关于一体化以及防止恐怖主义和煽动行为的若干方案。

2. 加强对话和理解

68. 这一区域各国表现出了加强不同文明间对话和扩大理解的坚定承诺。它们中有许多都是不同文明联盟的成员和支持者，有几个国家着重指出了与消除对土著人民的歧视和保护他们的权利有关的举措。还有一些国家举措和国际举措是为了促进非洲裔人的权利以及与大屠杀历史教育和研究有关的国际合作。有些国家执行了 2010 年 3 月在马尼拉举行的不结盟运动宗教间对话与合作促进和平及发展部长级特别会议通过的原则。

3. 打击基于极端主义和不容忍的煽动

69. 打击基于极端主义和不容忍的煽动行为的许多努力所针对的都是仇外心理、歧视和种族主义的问题。几乎所有国家都实行了旨在促进不同民族、宗教和文明之间宽容的方案和政策，尽管这种方案很少是以煽动实施恐怖主义行为的问题为主要关切。一些国家制定了反歧视国家计划(包括反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议的后续行动)，而且还制定了国家计划，作为宗教间和文化间对话高级别会议的后续行动，以执行大会第 63/22 号决议。有一个国家设立了题为“和平之路与反恐战略”和“民主安全与人权”的方案，这些方案已促成了旨在从根源上解决相关问题的宪政改革。美洲反恐怖主义委员会也与欧洲委员会和西班牙政府一道启动了一个关于打击激进化和煽动实施恐怖主义行为的双半球讲习班。

4. 防止颠覆教育、文化和宗教机构

70. 这一区域各国一般都未把恐怖分子及其支持者对这类机构的颠覆认定为一大威胁，但对这方面可能出现的变化保持着警觉。各国主要通过国内情报收集处理这一问题。一些国家强调，他们努力确保充分尊重礼拜和信仰自由。

5. 国际法，包括人权

71. 拉丁美洲和加勒比所有国家都强调，它们在处理决议执行工作的同时还努力遵守国际法规定的义务，包括它们的人权义务。数个国家提到了为履行联合国和区域文书所规定义务而设立的法律框架，其中包括《美洲人权公约》。一些国家提到了警察和其他执法人员的培训方案，还有一些国家提到了在这方面发挥作用的机制，包括其中一个国家提及的负责调查虐待投诉的独立调查委员会。

E. 西欧和其他国家

1. 法律措施，包括禁止和防止煽动的措施

72. 这一区域许多国家已专门把煽动实施恐怖主义行为定为刑事犯罪。那些还没有这样做的国家则通过刑事煽动罪通用条文或通过伙同作案、教唆、合谋或提供物质支持等从属罪名惩处这一犯罪行为。一个国家指出，它已拓宽了在其《刑法典》中将恐怖组织列名的依据，使之包括了鼓动实施恐怖行为的组织。

73. 在欧洲，把煽动定为刑事犯罪的工作因 2005 年《欧洲委员会防止恐怖主义公约》的通过而得到促进。截至 2011 年 10 月 31 日，有 28 个国家已批准该《公约》。如前所述，该《公约》将散布讯息也定为刑事犯罪，前提条件是这种讯息具有危险的意图和因果关系，而无论讯息本身是否“直接”鼓动了恐怖主义犯罪行为。后面这一要素在人权问题专家中引起了一些关切，其中包括前任在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员。关切的理由是，呼吁各国把间接鼓动定为刑事犯罪的做法可能过于宽泛。在 2010 年关于最佳做法的报告中，特别报告员建议各国使用“明确”而不是“直接”一词。³

74. 欧洲联盟成员国也有义务依照 2008 年提出的 2002 年《欧洲联盟打击恐怖主义框架决定》修正案，将“公开挑动”定为刑事犯罪。有关方面已就这些修正案提出了类似于针对 2005 年《公约》第 5 条提出的关切，关切理由是这些修正案可能会允许压制并未上升到煽动程度的言论。一些人权机构还对有些西欧国家把辩护、美化恐怖主义行为(或为之辩解)的做法定为刑事犯罪的规定表示关切，尽管欧洲人权法院在 2008 年维持了一项对“辩解”的定罪。⁴ 安全理事会第 1624(2005)号决议在其序言中驳斥了这些行为的企图。

75. 关于国际合作，许多国家都加强了国家执法和情报机构之间以及与其他国家机构之间的情报分享。澳大利亚、加拿大、新西兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国创设的五国会议使用指纹检查和其他措施加强边境安全和防止身份欺诈。在欧盟和其他国家，合作是在《申根协定》框架内和通过欧洲联盟

³ A/HRC/16/51，第 30 段。

⁴ *Leroy v. France*, App. No. 36109/03, 欧洲人权法院(2008 年)。

成员国外部边界行动合作管理局进行。数个国家列举了在打击恐怖主义和其他罪行方面与其他国家合作的双边和多边协定。

76. 在这一区域，社区警务是许多国家预防战略的一个关键特点。若干国家提到了欧洲联盟的社区警务预防激进化的倡议，其重点是警方、民间社会和当地社区之间的伙伴关系。一个国家指出，该国警方具有与不同族裔社区一道开展工作的悠久传统。2010 年，该国推出了一个警方与各少数族裔群体之间加强对话和信息交流的新论坛，目的是打击歧视和种族主义。另一个国家强调了以社区为基础的办法的重要性，并指出，充分知情的家庭、当地社区和本地机构，是对暴力极端主义意识形态的最有效防御。该国正在发展以社区为基础的警务工作，同时也坚决避免因少数人的行动而抹黑或责怪整个社区。

77. 一个国家介绍说，它最近在其联邦警察机构中新设了若干职位，负责监测互联网上的恐怖活动和进行初步调查。如上所述，欧盟还启动了“检查网络”项目，目的是在各国警察机构和欧洲刑警组织中加强国际合作，监测因特网上可能含有煽动讯息的开放来源。

2. 加强对话和理解

78. 许多国家和区域组织都为在国际、区域和国家各级加强不同文明之间的对话和理解作出了大量投入。许多国家都属于不同文明联盟之友小组，而且还有一个国家表示最近通过了实现其目标的第二份国家计划。欧洲委员会和欧洲联盟已实行了多项增进理解的举措。欧洲委员会的办法部分地是依据其成员国外长 2008 年 5 月通过的《文化间对话白皮书》。该本白皮书阐述了在若干社会领域中加强对话的概念和实践框架。最近依据该白皮书采取的一个举措是 2010 年 9 月在前南斯拉夫的马其顿共和国奥赫里德举行的“关于文化间对话宗教层面的交流”。欧洲联盟指定 2008 年为“欧洲文化间对话年”，并为加强对话和理解举办了一系列活动。

79. 安娜·林德欧洲-地中海文化间对话基金会把地中海各国人士汇集在一起加强对话。如上所述，欧洲联盟和亚洲国家之间也在亚欧会议框架内寻求加强对话。在亚太区域，澳大利亚和新西兰与印度尼西亚和菲律宾一道，主持着亚太区域信仰间对话，其第五次会议已于 2009 年 10 月在澳大利亚珀思举行。还有一些举措是为了推动各国政府与私营部门和民间社会之间的对话，其中包括亚太经济合作组织 2011 年 9 月举办的一次贸易安全会议，以及同月由欧安组织举办的一个加强旅游安全问题讲习班。这一区域的若干国家都支持开展旨在增进了解的国际学生、学者和教师交流。

80. 一些国家承认这种对话的价值，但并不认为这是国家的优先事项，部分原因是因为他们的人口基本同质。不过，大多数国家都高度重视对话，将其视为提供机会让不同社区表达意见、发泄怨气和为国家决策及战略作出贡献的一种途径。

许多国家都设立了政府出资的办事机构，负责受理不同族裔、宗教和文化社区的成员提出的关切问题。

81. 一个国家列举了其帮助移民融入社会的国家计划，重点是投资于教育举措。另一个国家设立了一个多元及共存基金会，着重通过融合宗教少数群体和增进对少数群体的理解防止不容忍和暴力。还有一个国家创设了一个移民问题跨部门工作组，以采取鼓励融合的措施，包括语言技能和就业培训方面的措施，促进同移民的对话和监测仇外心理、种族主义和极端主义的情况。

3. 打击基于极端主义和不容忍的煽动

82. 一些国家已采取了广泛的国家反恐战略，其中包括打击煽动行为的方案。一个国家支持了一项重要的研究和培训举措，其中涉及到学者、决策者和执行人员，目的是了解暴力极端主义如何在个人、群体和社会中发展，并考虑采取有效办法加以解决。与该区域其他国家一样，这个国家已推出一项国家战略，以增强地方合作伙伴在打击和防止暴力极端主义方面的权能。一个国家列举了 2006 年通过的广泛反激进主义计划，其目的是打击激进化，同时也保护民主价值。另一个国家采取了一项国家战略，其中包括处理有利于恐怖主义蔓延的条件和防止激进化的指导方针及措施。它指出，政府和民间社会之间的合作，是防止人们转向恐怖主义的努力的一个重要部分，并表示它正加强努力查找和调查因特网上的仇恨言论。

83. 一个国家提到一项欧洲联盟举措，其中包括一个预防和识别年轻人激进化问题的研讨会，这次研讨会为争取民间社会、私营部门、教师和其他人参与解决这个问题提出了若干建议。另一个国家表示已在 2011 年 9 月举办了一次关于暴力激进化问题的圆桌会议，其他欧洲国家的代表和海外观察员出席。有一个国家于 2010 年设立了一个多方面多样性和社会凝聚方案，目的是促进相互尊重和每个人的归属感，并建立社区的调适能力。另一个国家认为，国家主导打击极端主义的任何全面对策，都必须把社区本身视为国家安全框架必不可少的一个组成部分。这个国家还推动了不同社区与媒体的更多互动协作，警示一些社区可能面临孤立，并强力要求政府各机构了解它们所接触的社区并允许开展健康的辩论，以防止暴力极端主义。

84. 在区域一级，欧洲联盟于 2011 年 9 月推出了警惕激进化网络，目的是把在欧洲联盟各国参与打击暴力激进化的重要群体连接起来，包括研究人员、社会工作者、宗教领袖、青年领袖、执法官员和其他群体。据欧盟内部事务网站介绍，该网络的重点将是如何对付恐怖主义言论和招募，办法包括鼓励具有公信力的舆论领袖发出正面讯息，以抵制恐怖主义言论。它的另一目的是促进国家和欧洲这两级的政策贡献，包括为执行 2005 年欧洲联盟制止激进化和恐怖主义征召战略提出政策。如上所述，欧安组织成员国支持在打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进化现象的方案框架内开展的项目。

4. 防止颠覆教育、文化和宗教机构

85. 一个国家指出了其民族事务办公室在这方面发挥的重要作用。该办公室致力于增进社区组织的知识和与不同族群建立有力和积极的工作关系。它鼓励各社区在没有政府干预的情况下自我监督和反对偏激意见，作为在社区内防止激进化的一种更具可持续力的办法。另一个国家提到了一个“安全学校和健康学生”方案，多个政府部门在该方案中共同开展工作，在学校里防止暴力和其他问题。一个国家表示已采取措施鼓励在学校中进行不同宗教间和不同文化间的对话，而且该国一所大学还为宗教领袖推出了一门课程，目的是从宗教教义中萃取民主方面的元素和防止极端分子颠覆学校。

86. 一个国家认为这些机构受到颠覆的危险较低，并责成其情报机构对这方面进行常规监测。不过，它也指出，在教育领域，其基本课程包括向所有学生传授文化间对话和了解的知识，包括向移民背景的学生传授这方面的知识。这个国家的私立教育机构不多，但那些与特定意识形态或教育理念有关的教育机构必须支持实现政府设立的国家教育目标。此外，教育不能要求学生个人承诺接受特定的意识形态。

5. 国际法，包括人权

87. 数个国家提到了 2005 年《欧洲委员会防止恐怖主义公约》第 12 条。根据该条的规定，缔约国为执行该《公约》而采取的措施必须尊重人权义务，特别是表达自由、结社自由和宗教自由的权利。第 12 条还进一步规定，执行措施“应在谋求的合法目标以及作为一个民主社会的必要手段方面遵守相称原则，还应排除任何形式的专断或歧视性或种族主义待遇”。

88. 一个国家报告说，其国家反恐战略要求当局的行动保持一致和透明，并确保尊重法治、民主、基本权利和善治。另一个国家表示，其联邦宪法为言论自由提供了特别有力的保护。欧洲联盟成员国提到了它们在《欧洲保护人权与基本自由公约》下承担的义务和欧洲人权法院的有关判例。许多国家强调重视表达自由权，并提供了资料说明它们如何设法调和这一立场与禁止及防止煽动的措施之间的关系。

四. 在执行第 1624 (2005) 号决议方面的差距

89. 执行局在审查各国提交的第 1624 (2005) 号决议执行情况报告和其他资料、包括国际和区域组织提交的资料时，确定了一些可能需要进一步注意的差距。

A. 人权方面的挑战

90. 第 1624 (2005) 号决议第 4 段着重指出，“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”。这说明安理会确认，该决议执行不当有可能影响到这些国际法律义务。

91. 在这方面，联合国人权机构已就不同国家对“煽动”这一概念的诠释表示了关切。这些机构担心一些国家的反煽动条文可能含义模糊或过于宽泛，有可能涵盖非暴力的政治表达或其他形式的宣传，并可能造成决议的执行侵犯表达自由或其他权利的危险。对“恐怖主义”一词本身的定义的不同看法使这一情况变得更加复杂。

92. 这些不同的办法可以对决议的执行产生国家和国际影响。在国家一级，对决议规定过于宽泛的应用可能会违反国家的人权义务，从而可能违背决议第4段的规定。在国际上，这些差异可能会对有效合作制造障碍(包括在引渡、拒绝提供安全庇护和在难民保护方面)，特别是在那些有理由担心煽动罪名可能被滥用于政治目的的地方。决议第2段关于国际合作和加强边境安全的规定，在很大程度上要依靠对与煽动有关的犯罪行为作出的适当界定。

93. 如何在确保充分尊重表达自由权的同时又使该权利的行使受到某种正当的限制，是早已被公认的挑战。《公民及政治权利国际公约》第十九条规定，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”。在涉及煽动时，这些原则被以不同的方式加以运用。例如，一些国家把为恐怖主义行为辩护、将其“美化”或鼓励恐怖主义行为的言论定为刑事犯罪，而另一些国家在把表达行为定为刑事犯罪时，却使用了另外一些条款和概念，它们认为这些条款和概念符合法律规定而且为保障国家安全或公共秩序所必需。这些问题需要认真考虑，特别是鉴于含义模糊或过于宽泛的措施将会有适得其反的风险。

94. 决议吁请所有国家“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”(第3段)。这一呼吁也引出了其他人权问题。尽管这些目标的正当性无可争辩，但为实现这些目标而采取的措施却可能对各种权利产生严重影响，这些权利包括思想、良心和宗教自由权。例如，联合国人权机制已对一些国家采取步骤限制某些宗教团体或其成员的活动以及在某些情况下将其活动定为刑事犯罪的做法表示了关切。

95. 虽然在处理这些问题方面存有采取灵活办法的余地，但现在看来明确的是，除非各国确保它们在执行决议规定的同时充分尊重人权，包括通过遵守合法性、必要性和相称性原则去尊重人权，否则就不利于在执行第1624(2005)号决议方面的国际合作。此外，为预防不当适用反煽动的规定，在所有情况下由独立的司法机构按照法治对执行措施进行监督，将有利于决议的执行。只要这些保障措施得不到落实，有效执行方面就会存在差距。

B. 因特网及其他现代通信技术

96. 由于法律和技术的双重原因，通过因特网及其他新通信方式进行的煽动活动是一个艰难的挑战，也是执行工作中的一个潜在差距。因特网带来的挑战在于其无所不在、无影无形、无从捕捉。煽动信息的作者和来源可能难以确定。一条信息的发起者可能在一个国家，但用来传送信息的服务器可能位于其他国家，而信息的发布可能发生在更多的国家。因此，一个国家根据合理原因封锁网络信息的措施可能会被轻易绕开。从执法角度看，当犯罪活动分散在几个国家时，存在着复杂的管辖权问题及与调查和诉讼有关的技术难题。

97. 因特网、移动电话及其他快速发展的技术现已成为世界大部分地区社会交流的核心要件。这些技术显然带来了自由交流思想的好处。但毫无疑问，与其他形式的公开言论一样，通过这些媒介发表的言论须符合国际人权法的要求。

98. 为解决因特网上表达问题，大量国际举措正在开展之中。因特网治理论坛致力于推动有关因特网使用问题的全球讨论。国际电信联盟也在主持开展相关工作。联合国反恐怖主义执行工作队制止为恐怖主义目的使用因特网工作组深入探讨了在打击滥用因特网散布信息以推进恐怖主义目的的行为这方面的挑战，特别是通过 2009 年发布的一份报告。⁵ 区域层面(如上文提及的欧洲联盟“检查网络”项目和《布达佩斯网络犯罪公约》)以及谷歌和微软等私营部门公司也在开展相关举措。

99. 此类举措表明了如何有效且合法地应对利用因特网煽动他人立即实施暴力的问题。例如，工作组在其报告中例举了少数国家为便于删除因特网上与恐怖主义有关的内容而采取的措施。对何种内容可能煽动人们立即实施实际的暴力行为缺乏明确的界定，且需履行尊重表达自由权的义务，加大了实现这一目标的难度。报告指出，在因特网服务提供商等私营公司的自愿参与下与其建立伙伴关系，也取得了积极的成果。尽管应进一步考虑此类措施，但必须指出的是，在执行针对因特网上表达问题的各项举措时，必须尊重表达自由权及其他权利。应对该问题所涉及的困难可能成为有效执行决议的重大差距。

C. 防止颠覆教育、文化和宗教机构

100. 执行局在审查各国的决议执行报告时注意到，决议中呼吁各国“防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构”(第 3 段)的规定得到的关注相对有限。这可能存在几点原因。最根本的原因是触及此类机构的任何规定都具有敏感性，因为这将直接影响人们自由获得信息和观点的权利、文化自由权以及思想、良心和宗教自由等权利。因此，制定该领域的监管框架面临切实的挑战，在很多

⁵ 联合国反恐怖主义执行工作队《制止为恐怖主义目的使用因特网》，可查阅：www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/ctitf_internet_wg_2009_report.pdf。

人力和财力资源有限的国家更是难上加难。当此类机构接受外国和外国实体的支持时，问题进一步复杂化。执行局认为，需针对该领域开展进一步研究和行动，以更有效地执行决议。

D. 有关最佳法律做法的资源有限

101. 安全理事会第 1624(2005)号决议指示反恐主义委员会在与会员国的对话中探讨会员国对决议的执行情况，并通过分享最佳法律做法和推动信息交流等措施，帮助会员国开展能力建设。委员会在其网站上发布了执行决议的国际良好做法、守则和标准的初步清单。这些信息主要来自各国际组织。⁶ 关于上文提及的防止对某些机构的颠覆问题，需要在清单中进一步补充信息和良好做法，特别是那些针对决议各方面制定创新办法以弥补执行差距的国家提供的信息和良好做法。

五. 实用新方法

102. 执行局指明了可加强决议执行工作的数项实用新方法(其中部分由国家、国际和区域组织提出)。

A. 将煽动定为刑事犯罪，同时保护表达自由权

103. 尽管在反煽动措施方面没有国际标准，但多个国际、区域和民间社会组织已投入资源，以明确一个各方面兼顾且合法的办法应包含的要素。联合国毒品和犯罪问题办公室在其题为《防止恐怖行为：将法治准则纳入联合国反恐文书执行工作的刑事司法战略》⁷ 的工作文件中深入处理了该问题。为协助各国执行第 1624(2005)号决议，该办公室除提供法律起草及其他援助之外，目前还在开发一个技术援助工具，用于处理利用因特网实现恐怖主义目的(包括煽动行为)案件调查和诉讼中出现的法律问题。工具手册将于 2012 年上半年发布。

104. 欧洲委员会研究了各国为执行 2005 年《防止恐怖主义公约》第 5 条采用的办法，包括通过其恐怖主义问题专家委员会和国际公法法律顾问委员会开展的研究工作。该工作根据欧洲人权法院的相关裁定开展。为明确这方面的问题，欧安组织通过其反恐行动股与民主制度和人权办公室组织了相关活动，包括反恐行动股和执行局与乌兹别克斯坦政府合作、于 2010 年 12 月在塔什干联合举办的“防止恐怖主义：反煽动和暴力极端主义的有效战略”研讨会。

105. 本调查明确显示，尽管煽动是刑法中公认的罪行，但对其准确范畴存在不同解释。触及煽动范畴问题的一个值得注意的项目是联合国人权事务高级专员办

⁶ 可查阅：www.un.org/en/sc/ctc/docs/bestpractices/res1624.pdf。

⁷ 可查阅：www.unodc.org/pdf/terrorism/TATs/en/3IRoLen.pdf。

事处(人权高专办)关于《公民及政治权利国际公约》第 20 条执行工作的一系列专家研讨会。第 20 条的关注重点与第 1624(2005)号决议有所不同,因为该条规定针对的不是煽动实施恐怖主义行为,而是鼓吹能煽动歧视、敌意或暴力的民族、种族或宗教仇恨。但两者的执行办法存在共同之处。

106. 为人权高专办研讨会准备的文件中包括人权理事会三位特别报告员⁸提交的报告。报告审查了禁止和防止煽动行为的不同办法,并为提升此类工作的效力提出了建议。特别报告员强调,需要起草明确的法律,并为保证遵守必要性和相称性原则而制定具体条款。他们还建议,有效的反煽动战略不仅需要法律措施,还应包括推动文化间对话及教育领域的措施。他们的结论是:“对仇恨言论的战略对策是更多的言论”。这可能是防止煽动恐怖主义行为的一剂良方。推进此类举措有助于明确“煽动”的含义和限定范围,特别是在保证尊重表达自由权方面。

B. 加强国家和社区层面的对话

107. 安全理事会第 1624(2005)号决议呼吁“国际社会继续努力,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”(第 3 段)。显然,各国认真对待该呼吁并投入了大量资源。很多国家还提供了信息,介绍本国在国家和社区层面加强对话与增进理解的工作。这说明国际、国家和社区层面的工作可产生协同作用,共同加强对话。

108. 第 1624(2005)号决议序言着重指出,“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”。安全理事会在第 1963(2010)号决议序言中指出,地方社区、私营部门、民间社会和媒体在提升对恐怖主义威胁的认识并更有效地应对这一威胁方面,可发挥重要作用。安理会还呼吁执行局在与反恐委员会及相关会员国协商的基础上,在支持委员会监察第 1373(2001)和 1624(2005)号决议执行情况时,酌情与民间社会及其他相关非政府行为体互动。

109. 鉴于该规定和反恐委员会的指导,执行局发起了一系列有关执行第 1624(2005)号决议的区域研讨会。研讨会聚集了政府人员、学术专家、民间社会代表及其他相关人士,寻找加强对话和更有效合作的办法,推动决议目标的实现。进一步强化国家和社区层面行为体的参与有助于更有效的执行决议。

C. 打击基于极端主义和不容忍的煽动

110. 为禁止和打击煽动行为,很多国家不仅在刑事立法方面采取措施,还制定了包括社会、教育、宗教和信息政策领域行动的战略。这些国家认为,恐怖主义意识形态的基础是有懈可击的;公开的辩论和讨论并推动所有相关的利益攸关方

⁸ 促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员;宗教或信仰自由问题特别报告员;当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员;可查阅: www2.ohchr.org。

积极参与，可挑战这一意识形态的基础。这可通过多种方式实现，包括社区论坛等公开活动以及在网络上打击煽动恐怖主义的行为。此类活动无冗余之虞，因为利用每一个机会将恐怖主义意识形态暴露在公众监督和批评之下，都有助于不断消蚀这一意识形态。提供空间以挑战恐怖分子及其支持者的言论，还能使受影响社区有机会为政府反恐政策提出建议。这有助于确保此类政策的推进得到更多的支持。

111. 若干国际与国家行为体、学术专家、宗教学者及其他人士提出了“反击言论”的理念；这是暴露恐怖主义言论非法性的方法之一。反恐怖主义执行工作队制止为恐怖主义目的使用因特网工作组创建了一个反击言论资料数据库(包括重点介绍曾参与恐怖主义活动的悔改者故事的影片)，世界各地的有关方面都可利用这些材料来挑战恐怖主义言论。⁹ 在因特网上发布反击言论是根据表达自由权，将因特网的开放性和无障碍环境化为切实优势的办法之一。反恐怖主义全球论坛成立了反暴力极端主义工作组；工作组将作为研究与分析交流中心，聚集相关专家设计打击暴力极端主义的有效战略，并协助确保政府和民间社会在了解激进化现象方面训练有素。只要煽动行为仍造成威胁，就必须在通过因特网和其他形式进行的公开讨论和辩论中挑战其根本动机和意识形态。

D. 更用心的倾听受害者的声音

112. 与反击言论理念紧密相关的是，人们日益认识到为制定有效的反煽动战略，来自恐怖主义受害者的声音非常重要。近年来，人们对辩论过于狭隘地关注反恐战略和政策，而对受恐怖主义行为影响最深者——受害者和幸存者的看法和经历关注不足的问题表示关切。然而极少人会否认，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。

113. 为将受害者和幸存者的声音更充分地纳入反煽动工作，近期开展了一些重要举措。2008年9月，秘书长在联合国总部召开支持恐怖主义受害者专题讨论会；反恐怖主义执行工作队支持和关注恐怖主义受害者工作组随后继续开展该方面的工作(如建立了一个门户网站，受害者和其他人可将其作为分享有关支持受害者的信息、资源和最佳做法的论坛)。¹⁰ 全球幸存者网络等由受害者成立的民间社会团体在为受害者提供发表言论的平台方面发挥了领导作用。在区域层面，近期开展的举措包括欧洲委员会、美洲反恐怖主义委员会及西班牙政府与巴斯克自治区合作，于2011年6月在西班牙圣塞瓦斯蒂安联合举办的恐怖主义受害者会议。为恐怖主义受害者提供更多的促进讨论的空间，有助于更有效地打击煽动行为。

⁹ 可查阅：www.un.org/en/terrorism/ctitf/documentaries.shtml。

¹⁰ 可查阅：www.un.org/en/terrorism/ctitf/wg_supportvictims.shtml。

E. 改造方案

114. 若干国家、国际组织、学术机构及其他机构正在为因参与恐怖主义活动而被拘留或监禁的人积极制定创新的新改造方案。这些工作的主要目标是使激进的个体不再通过暴力达到目的(不论是政治、宗教或任何其他性质的目的),并协助他们重新融入社会。虽然各国采用的改造办法有所不同,但更多着眼于交流该领域的经验与确定最佳做法。这些方案引起了人们对参与者权利的特别关切,特别是在参与者被拘留的情况下。另外,尚需进一步研究证明此类方案能真正产生积极的效果,以降低参与者继续实施或煽动他人实施恐怖主义行为的可能性。

115. 该领域内的一项重要举措是由联合国区域间犯罪和司法研究所在若干国家及联合国其他机构的支持下开展的一个项目。该项目旨在收集并分析来自各国的信息,共同评估不同办法与最佳做法,并协助开展能力建设工作。此类项目可能有助于打击基于极端主义和不容忍的煽动行为,至少对部分人来说。但鉴于此类项目对思想、良心和宗教自由等基本权利及依法获得公平待遇权利的直接影响,还需对其进行谨慎考虑。

F. 制定全面和综合的国家战略

116. 第 1963(2010)号决议指出,会员国需按国际法规定的义务,制定注意到恐怖活动引发因素的全面和综合的国家反恐战略,并建立战略执行机制。上文提及的办法强调了这种战略的潜在价值。第 1963(2010)号决议序言指出,“仅凭军事力量、执法措施和情报作业无法打败恐怖主义”。决议强调,必须如《联合国全球反恐战略》的第一支柱所述,消除有利于恐怖主义蔓延的各种条件。

117. 恐怖主义和煽动行为是犯罪行为的复杂表现。尽管人们公认此类行为无理可辨,但必须了解催生这些行为的复杂动机和社会状况,才能有效解决问题。部分国家开始认识到这一点,并制定了超出传统执法范围、涉及多个社会行为体的全面国家反恐战略。某国近期通过的国家反恐法指出,“打击恐怖主义要求采用全面的办法,包括政治、经济、外交、军事和法律手段;制定办法时要对恐怖主义的根源给予应有的考虑,但这些根源不应成为为恐怖主义者和[或]犯罪活动开脱的理由。”推动国家战略理念和要素的发展可为有效执行第 1624(2005)号决议提供一个实用的框架。

六. 结论及建议

118. 为本调查提交的信息明确显示,很多国家认为煽动实施恐怖主义行为在世界大部分地区仍是重大的风险和威胁,尽管在不同地区的程度有所不同。通信技术的快速发展使有效执行第 1624(2005)号决议面临更大的挑战,但也创造了新的机遇。煽动是一个复杂问题,需要在政府和非政府层面开展进一步诊断。尚需进一步了解煽动和实施暴力行为之间的确切关系、通过网络开展的煽动与其他煽动

的影响有何区别、防止煽动的最有效切入点在哪里。各国继续根据决议采取多种办法禁止和防止煽动。尽管可在较为灵活的框架下采用这些办法，但在任何情况下，这些办法都必须符合国际法为各国规定的义务，包括尊重表达自由权的义务。

119. 为加强不同文明之间的对话和了解，打击基于极端主义和不容忍的煽动行为，世界各地投入了大量资源开展相关举措。这些举措值得欢迎，并可能有助于提升意识、形成共识，并在一定程度上降低煽动造成的风险和威胁。为解决煽动恐怖主义行为的问题，在这些领域开展进一步行动至关重要。整体来看，加强国际合作与信息交流、制定全面和综合的国家战略可能是打击与防止煽动的最有效方式。各国可能在起草法律、有关不同战略的培训和提高认识等方面需要技术援助。反恐委员会和执行局应继续为这方面的技术援助工作发挥协调作用。

120. 在本调查的基础上，建议会员国：

- 继续制定禁止和防止煽动的举措，明确最佳做法，开展信息交流，同时谨记需确保所有相关措施都符合国际法律义务，包括人权义务。
- 强化各种政策和方案，增进不同文明之间的对话和了解，以此作为有效反煽动战略的一个关键部分。
- 考虑将执行第 1624 (2005) 号决议的措施纳入全面和综合的国家反恐战略。国家反恐战略应包括地方社区、私营部门、民间社会、媒体及其它相关行为体的参与。

121. 在本调查的基础上，建议反恐委员会/执行局：

- 继续收集会员国对安全理事会第 1624 (2005) 号决议执行情况的信息，包括(通过国家访问或其他形式的对话)鼓励尚未提交报告的国家提交报告。
- 与反恐怖主义执行工作队及其各工作组、联合国其他相关机构、其他国际组织和区域组织、媒体、民间社会和宗教团体、商界和教育机构紧密合作，继续研究并推动执行决议的实用新方法。
- 为改善国际合作和推动技术援助等目的，酌情加强最佳法律做法的传播并推动信息交流。