



安全理事会

Distr.: General
28 April 2017
Chinese
Original: English

2017年4月26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

我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，并根据2016年5月11日安全理事会主席的声明(S/PRST/2016/6)，向安理会提交一份反恐怖主义委员会的文件，供其进一步审议，其中载有关于反击恐怖主义宣传的综合性国际框架提案(见附件)。

该提案系反恐怖主义委员会按照安全理事会的要求，与反恐怖主义委员会执行局和其他相关联合国机构、国际和区域组织(特别是反恐执行工作队办公室)以及有关会员国密切协商拟定的。

请提请安理会成员注意本信及其附件以供进一步审议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·阿布拉塔(签名)



附件

反击恐怖主义宣传的综合性国际框架

1. 反恐怖主义委员会提议，[S/PRST/2016/6](#) 号文件中要求提出的反击恐怖主义宣传的综合性国际框架包含三个核心要素：根据国际法、包括国际人权法和安理会相关决议规定的义务，并为推进大会的各项决议，采取法律和执法措施；公私合作伙伴关系；开展反宣传。

根据国际法并符合联合国决议的法律和执法措施

2. 安全理事会在第 [1624\(2005\)](#)号决议中，最强烈地谴责煽动恐怖行为的行径，并驳斥为恐怖行为辩解或美化(称颂)这些行为的企图，这样做会煽动更多的恐怖行为。安理会还吁请所有国家根据其依照国际法承担的义务，采取必要和适当的措施，在法律上禁止煽动实施一种或多种恐怖主义行为，并防止这种行为。安理会还在第 [1624\(2005\)](#)号决议中，吁请所有国家采取措施，防止煽动实施恐怖行为，拒绝为任何根据可信的相关信息有充分理由认为曾进行这种煽动的人提供安全避难所，并加强国际合作，包括加强边境安全和筛查措施，以防止那些曾进行这种煽动的人进入其领土。安理会还吁请所有国家根据其依国际法承担的义务，防止不分青红皂白地针对不同的宗教和文化，并防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构。大会在全球反恐战略(第 [60/288](#) 号决议)中，决心“遵照我们各自依照国际法承担的义务，继续致力于采取必要和适当的措施，以法律禁止煽动实施恐怖主义行为，并防止这种行为的发生”。

3. 根据联合国决议和会员国依国际法所承担的义务，为禁止和防止煽动从事恐怖主义行为而采取的法律和执法措施是反击恐怖主义宣传综合性国际框架的核心内容。根据安理会要求反恐怖主义委员会与会员国对话以讨论执行第 [1624\(2005\)](#)号决议工作的任务规定，委员会将近 12 年来一直在评估各国执行第 [1624\(2005\)](#)号决议的情况，并确定良好做法。2016 年 1 月，委员会发表了会员国执行安全理事会第 [1624\(2005\)](#)号决议情况的第二次全球调查报告([S/2016/50](#))。在该文件中，委员会注意到，主要是由于通过信息和通信技术(信通技术)传送信息增加，而且通过更传统的渠道(如教育和宗教机构)传送信息增加，世界各地煽动实施恐怖主义行为的威胁显著增加。委员会还作出结论：“尽管煽动在世界许多国家中仍然是一种持久威胁，但会员国也在加强应对威胁的做法并使之多样化。”

4. 应当回顾的是，在为打击和防止煽动实施恐怖行为而采取的所有行动中，必须区分可能具有犯罪性质的通信与其他尽管道德败坏但并未达到前一类程度的通信。安全理事会在第 [1624\(2005\)](#)号决议中着重指出，各国必须确保为实施本决议而采取的任何措施符合其依国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务。在上述决议的序言部分，安理会忆及，《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》阐明的表达自由权，重申“对这项权利所施加的任何限制只应由法律规定，而且是《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条第 3 款所列条件所必需的”。在违法煽动案例中，采取执法的方式无疑是适当的，但非法通信与合法通信之间的界线可能难以区别。正如联合国毒品和犯罪问题办公

室(毒品和犯罪问题办公室)指出,“要同时执行[公约]第 19 条和第 20 条以保障每个人免受暴力威胁的权利,同时并保护意见自由和表达自由,就必须谨慎选择法规的政策和语言”。¹ 在预防和打击恐怖主义的情况下,有效的反恐措施和保护人权这两个目标并不矛盾,而是相互补充,相辅相成的。

5. 安全理事会在第 1373(2001)号决议中还呼吁各国按照国际法和国内法加紧和加速交流行动情报,并要求各国采取步骤,对于资助、计划、支持或犯下恐怖主义行为的人拒绝给予安全庇护。显然,在这方面仍需要作出进一步努力。国际刑警组织可在这些努力中发挥重要作用。国际刑警组织已加强其公开来源情报的收集能力,并向会员国执法机构发送媒体内容通知,以支持刑事调查。此外,作为其能力建设工作中的一项内容,国际刑警组织与会员国协作培训执法官员,使其掌握挖掘数码证据加强调查的方法。会员国应更一贯地依靠国际刑警组织提供的资源,以及诸如毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处等援助提供机构所提供的技术帮助。区域组织也可作出重要贡献。例如,欧洲委员会《预防恐怖主义公约》载有关于预防和国际合作的条款,包括涉及“公开煽动”实施恐怖行为的条款。

6. 除了第 1624(2005)号决议外,另有其他安全理事会决议对国家规定了与反击恐怖主义宣传有关的执法义务。安理会第 1373(2001)号决议要求会员国制止恐怖主义集团招募成员,并还要求它们“确保把参与资助、计划、筹备或犯下恐怖行为或参与支持恐怖主义行为的任何人绳之以法”。对于宣传达到第 1373(2001)号决议所列举的招募或其他行为程度的情况,安全理事会明确指出,应当采取适当的法律和执法行动。

7. 因此,反击恐怖主义宣传的综合性国际框架包括安全理事会及其反恐怖主义委员会正在开展的工作,以推动有效执行包括第 1373(2001)和 1624(2005)号决议在内的安全理事会有关决议中的法律和执法方面内容。大会的全球反恐战略和随后的大会决议也与这方面有关。安理会不妨提议委员会和执行局与反恐执行工作队办公室和其他方面协商,一起加强努力,作为该框架的一项内容,以促进各国根据国际法规定的义务落实战略中涉及强化行动反击恐怖主义宣传的方面。

公私伙伴关系

8. 安全理事会早已注意到公私伙伴关系对打击煽动从事恐怖主义行为的努力具有的重要性。安理会在第 1624(2005)号决议中着重指出,商界及其他方面可发挥作用,帮助创建一个不利于煽动恐怖主义的环境。安理会在第 2129(2013)号决议中注意到恐怖主义与信息通信技术、特别是因特网之间的联系,并指示反恐怖主义委员会执行局继续与包括私营部门在内的所有利益攸关方一起处理这一问题。在 2016 年 11 月 30 日和 12 月 1 日联合国总部举行的关于“防止为恐怖主义目的利用信息和通讯技术,同时尊重人权和基本自由”特别会议上,委员会审议了私营公司在网上反击恐怖主义宣传方面可发挥的作用。因特网加上其他因素在促使易受影响的个人激进化从而从事暴力行为方面所起的作用需要进一步研

¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处,“预防恐怖主义行为: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”,技术援助工作文件(纽约,2006 年)。

究。然而，众所周知，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)和其他恐怖主义实体正在以日益高超的手段利用信通技术和其他平台推动开展其活动。另外，各方普遍认为，维持信息和通信技术平台的公司为防止这种恶意利用方面可以继续发挥重要作用。

9. 继 2015 年 7 月在马德里举行阻止外国恐怖主义作战人员流动问题特别会议后，委员会通过马德里指导原则(见 S/2015/939，附件二)，其中包含以下规定：

各国、区域组织、私营部门和民间社会应建立有效的伙伴关系，以制定更好的方法来监测和研究通过因特网和其他通信技术传播的恐怖主义内容，打击煽动实施恐怖主义的行为，利用这些内容开展情报工作，并酌情将其交给有关执法机构处理。

10. 会员国鼓励私营部门支持反击恐怖主义言论和网上宣传的呼吁注重破坏和预防两方面的措施以及反宣传的运动，并已在有些司法管辖区域内建立机制，汇聚公共和私营部门的行为体一起减少接触网上恐怖主义内容的渠道，方式包括拦截、过滤或删除此种内容。落实这类安排的方式取决于各国国情。在一些国家，有关当局查明网上的恐怖主义内容，并通知公司其平台可能被人恶意利用的情况。在另一些国家里，国家当局不能要求删除内容，因为这样做将构成侵犯其相应的人权义务，包括宪法规定的义务。

11. 社交媒体公司通常都规定了服务条件。如果违背这些条件，就构成删除某些内容的依据。许多大公司正在积极主动地采取自愿措施，以防止利用其产品和服务达到恐怖主义目的。这些措施大多从内容管控角度着手，并涉及修改服务条件和社区标准等各种步骤，以禁止恐怖主义内容。许多信通技术公司还允许用户举报违反服务条件的内容。

12. 反恐怖主义委员会执行局和瑞士的非政府组织“信通技术促进和平基金会”在 2016 年发起了一个项目，旨在查明私营部门针对恐怖分子恶意利用其产品和服务而正在推出的自愿自我监管规范，并着重指出这方面的公私部门倡议。该项目于 2016 年间在欧洲、北美洲和亚洲与不同的利益攸关方举行了一系列初步的磋商。一些私营部门实体表示有兴趣与民间社会合作，利用自己的平台支持开展反宣传。信息和通信技术公司推出了一系列创新的方案和运动，使那些最接近有受影响风险的个人(包括青年、妇女、家庭)及宗教、文化和教育领袖增强权能，以打击网上暴力极端主义和恐怖主义宣传。

13. 在区域一级，2015 年 12 月设立的欧洲联盟因特网论坛汇聚会员国、私营部门和民间社会组织，探讨如何对付网上的恐怖主义宣传，而同时尊重人权。2016 年 12 月举行的第二次欧洲联盟因特网论坛上，推出了民间社会赋权方案，以支持民间社会与私营部门合作在网上进行有效反宣传的努力。全球网络倡议与信息和通信技术行业保持对话，旨在克服信通技术公司在根据政府要求删除其平台上的恐怖主义内容时面临的挑战。该倡议于 2016 年 11 月发布了一项新的政策简报，其中就政府和私营公司在应对网上暴力极端主义或恐怖主义举报内容的同时促进和保护表达自由和隐私权利提出了建议。

14. 联合国和其他方面、包括会员国在促进公私伙伴关系方面开展的工作应被视为反击恐怖主义宣传综合性国际框架的一个核心要素。安理会不妨指示委员会加强其在这一领域的努力，包括采取各种举措，例如反恐执行局的信通技术促进和平项目等。

反宣传

15. 全球各地对反宣传运动在全面打击恐怖主义和有利于恐怖主义的暴力极端主义威胁的作用兴趣大增。安全理事会在第 1624(2005)号决议中，除了呼吁采取法律措施外，还呼吁各国“继续开展国际努力，加强不同文明之间的对话和增进它们之间的了解”，并“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”。安理会在关于外国恐怖主义作战人员问题的第 2178(2014)号决议中，鼓励各国“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”。安理会还在同一决议中强调指出教育在反击恐怖主义言论中可发挥的作用。

16. 会员国和其他方面指出，恐怖分子使用许多不同的策略，试图为其所事招募新的追随者。恐怖分子滥用信息和通信技术的问题受到了很大关注，而且毫无疑问，电子媒体是接触大量受众的代价低、易藏匿、高效率的沟通手段，具有极大的吸引力。然而，信息和通信技术只是恐怖分子用来招聘人员的渠道之一；实际上，在许多国家，大部分居民无法采用信通技术。研究显示，在发达国家和发展中国家里，人员的招募和趋向暴力的激进化往往是在当地社区中通过直接接触进行，经常是通过与亲友的交往而发生的。在许多国家里，恐怖分子及其支持者成功地颠覆了教育、文化和宗教机构。恐怖分子在这些及其他场合采用有针对性的办法，试图招募易受影响的人，包括妇女和女童。他们往往在单个人身上投入相当多的时间和资源使其激进化。监狱是恐怖主义同情者用言论来招募人员并使其激进化走向暴力的另一场合。因此有效反击恐怖主义宣传需要国际社会在多个阵线上进行战略思考：网上和实地、地方社区、学校、监狱和其他地方。此外，所作的努力还必须扩大，以便与近年来线上及线下恐怖主义言论所达到的规模相较量。

17. 在理念上，反宣传运动属于各国反煽动及克服共同弱点和风险的那类更广泛战略。这种战略力图解决可能导致恐怖主义和有利于恐怖主义的暴力极端主义的因素，针对导致某些易受影响的人考虑加入恐怖主义团体的动机，其一种方式是处理诸如格格不入、歧视、缺乏经济机会和对未决冲突的愤怒等情绪方面的问题。现在人们普遍认为，为了有效反击恐怖主义宣传，各国和其他方面必须更充分地进入“意见自由市场”，以着重强调恐怖分子的不人道，揭露其论点的谬误，并提出不同的观点。许多专家还认为，除了反宣传，还有必要提出倡导更完整世界观的那种积极的言论或别的言论，包括提议用非暴力的方式来解决冤情。

18. 毋庸置疑，开展有效的反宣传不是易事。恐怖主义言论是复杂的，具有不同的形式，其中包含多种多样的主题，例如，包括以貌似宗教的理由为恐怖主义行动辩护；所谓战场上的光荣人生；因社会不公正、侵犯或践踏人权行为和歧视的经历呼吁采取行动；志同道合的人群提供的归属感；对伊黎伊斯兰国而言，所谓

的“哈里发国”所依据的原则。可以采取许多不同的办法来反击这些言论，例如可以包括宗教当局对宽容和非暴力等问题的学术性反驳；有关战场人生的反面证据(包括前恐怖分子的证词)；关于恐怖主义对受害者及其家属影响的个人遭遇；关于恐怖主义团体大规模和严重侵犯人权的信息。这在很大程度上取决于宣传时的背景，包括国情。此外还在很大程度上取决于锁定对象的心理状况。出于这一原因，面向广大受众的反宣传往往需要辅之以一对一的帮助，包括通过社区导师、心理健康专业人员和其他人做工作。目标受众的批判性思考能力是可能极大地左右恐怖主义言论影响的另一个因素。

19. 许多国家和该领域的专家认为，仅仅集中关注反击恐怖主义言论不可能成功，其部分原因是这只针对往往是多层面和错综复杂的宣传中的一个方面。因此主张有必要同时提出不同或积极的说法，尤其是当恐怖分子试图利用真正的冤情进行蛊惑时。有效的宣传必须考虑到无能为力和格格不入的感觉，并提供可信的替代手段，特别是向寻找生活意义的易受影响的年轻人提供这种手段。安全理事会在第 2178(2014)号决议中强调，会员国必须努力“为受影响的个人和地方社区制订预防和解决冲突的非暴力替代途径，以减少激进化演变为恐怖主义的风险，并强调应努力提倡用和平的办法取代外国恐怖主义战斗人员支持的暴力言论”，虽然恐怖主义行为都是犯罪行为而且无可辩解，但反宣传仍然必须提出非暴力的变革途径，以解决其根本的驱动因素。

20. 反恐怖主义宣传也带来须使不同的行为体参与其中这一挑战。许多国家强调指出，国家本身必须在这方面发挥领导作用，而且反宣传的工作必须尊重《联合国宪章》的各项原则，包括会员国的主权。但是，人们还广泛认为，成功的反宣传运动需要不同的利益攸关方参与，包括宗教和社区领导人、青年、妇女、恐怖主义的受害者、民间社会组织、私营部门实体和媒体。在开展这一充满挑战的工作中，有必要建立战略伙伴关系，在国际上分享经验和良好做法，同时在制定有效应对行动时保持积极灵活。鉴于反恐怖主义领域的工作高度敏感，还必须采取步骤，确保所有参与者的安全和安保，并保全民间社会组织的独立性。在大多数情况下，特别重要的是要避免将社区行为体的工作称为反恐。

21. 许多国家和独立专家认为，政府独自行动的方式不适合于展开有效的反宣传运动。相反，政府最有助益的作用是充当调解人的角色，“培育”但不指挥宣传工作，并帮助寻找资金来源。易受影响的年轻人较倾向于相信同伴及榜样的观点，而不那么愿意接受官方的说法。因此，必须结成广泛的联盟以有效反击恐怖主义言论，但要形成这样一个联盟，就有必要在不同行为体之间建立信任及一种的共同的使命感。

22. 因此，反恐怖主义宣传的综合性国际框架应包括在这一领域可有所贡献的所有行为体持续开展有效的反宣传。