



2014年11月7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

谨随函转递对会员国执行安全理事会第1373(2001)号和第1624(2005)号决议的能力方面存在的并可能妨碍其按照第2178(2014)号决议制止外国恐怖主义战斗人员流动的能力的主要差距所作的初步分析(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件，并将其作为安理会文件分发给
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

雷蒙达·穆尔莫凯特(签名)



附件

对会员国执行安全理事会第 1373(2001) 号和第 1624(2005) 号决议的能力方面存在的并可能妨碍其按照第 2178(2014) 号决议遏制外国恐怖主义战斗人员流动的能力的主要差距所作的初步分析

一. 引言

1. 安全理事会第 2178(2014)号决议述及外国恐怖主义战斗人员构成的威胁，并请反恐怖主义委员会执行局在三个关键领域支持反恐怖主义委员会：

(a) 查明会员国在执行安全理事会第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议方面存在的差距；

(b) 确定会员国执行上述决议的良好做法；

(c) 促进必要的技术援助。

2. 按照第一项要求，执行局在不针对具体国家的情况下，就可能影响会员国制止外国恐怖主义战斗人员流动的能力的主要差距编写了以下初步分析。

二. 法律和司法框架方面的差距

3. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国确保在国内法律法规中将资助、策划、筹备或实施恐怖主义行为或支持恐怖主义行为定为严重刑事犯罪，并确保惩罚充分反映此种行为的严重性；安理会第 2178(2014)号决议要求各国确保制订必要的法律措施，将外国恐怖主义战斗人员为实施上述恐怖主义行为以及为提供或接受恐怖主义训练(包括与武装冲突有关的训练)而前往其居住国或国籍国以外国家的行为定为刑事犯罪。

4. 根据第 2178(2014)号决议的规定，各国必须确定，本国法律是否已将该决议认定为与外国战斗人员相关的具体行为定为刑事犯罪。执行局的初步分析表明，尽管许多国家已根据第 1373(2001)号决议颁布可用于应对外国恐怖主义战斗人员挑战的全面立法，但其他国家在这方面没有适当立法。一些国家尚未按照该决议的要求将各种筹备犯罪行为定为刑事犯罪，其他国家则推出过于宽泛的法律来处理与外国恐怖主义战斗人员有关的筹备行为。此外，一些国家没有立法处理以协助外国恐怖主义战斗人员旅行为目的的筹备行为(例如为这类旅行提供装备或资金或作出安排)。执行局对各国执行第 1373(2001)号决议情况的持续评估可以具体指明哪些国家缺乏这方面的必要立法。

5. 从积极的一面来看,过去十年来各国为执行第 1373(2001)号决议所采取的一些法律措施可以用来处理外国恐怖主义战斗人员犯下的某些罪行。例如,很多国家现在可以按照国籍原则起诉被指控的恐怖分子,包括外国恐怖主义战斗人员。但是,一些国家没有将个人为加入国外恐怖主义团体而离开本国领土的行动适当定为刑事犯罪。此外,执行第 2178(2014)号决议第 6 段意味着各国必须在国内法中对外国恐怖主义战斗人员相关罪行作出更准确的定义,以确保执法行动不侵犯行动自由和良心自由等权利,因为几乎所有会员国都有义务维护这些权利。

6. 一些国家没有将外国恐怖主义战斗人员为在其他国家实施恐怖主义行为而从本国过境旅行定为刑事犯罪。安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国拒绝对资助、策划、支持或实施恐怖主义行为或提供安全庇护所的人给予安全庇护。尽管各国在这一领域取得了很大进展,一些国家可能需要加强制止外国恐怖主义战斗人员不断通过其领土的能力。

7. 很多国家没有能力确保按照第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议规定,通过有效的起诉将参与外国恐怖主义战斗人员相关活动的个人绳之以法。要将外国恐怖主义战斗人员绳之以法,还存在很大的实际困难。委员会与会员国就其执行第 1373(2001)号决议情况持续进行的对话表明,很难从他国(无论是原籍国、过境国还是目的地国)取得证据,而且外国恐怖主义战斗人员很少在动身之前透露自己的计划。单独行动的恐怖分子独自采取行动,因此要收集不利于这些人的证据就更困难,这就要有效使用特别调查手段,让调查人员能够查明为协助旅行而进行的因特网通信和其他秘密活动。

8. 在有效开展国际司法合作方面也存在差距。安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国在涉及资助或支持恐怖主义行为的刑事调查和刑事诉讼中互相给予最大程度的协助。安理会第 2178(2014)号决议回顾该项义务,并强调必须在涉及外国恐怖主义战斗人员的调查或诉讼方面履行该项义务。经验表明,外国恐怖主义战斗人员不一定回返原籍国。执行局的分析就第 1373(2001)号决议对这方面的管辖权规定提供了有用信息。自通过第 1373(2001)号决议以来取得了很大进展,但在某些情况下,国际司法合作的基础结构依然运作缓慢,缺乏效力,其原因包括:缺乏全面的合作安排和手段;能力和培训不足;程序过时,没有考虑到新的取证方法(尤其是特别调查手段和电子证据);缺乏政治意愿。

9. 国际司法合作领域仍然存在引渡安排和机制方面的差距。执行局以及包括国际和区域组织在内的其他协助方作出努力,使人们更好地认识到,国际反恐怖主义文书为国家间合作引渡恐怖主义嫌犯奠定了坚实基础。然而,在应对外国恐怖主义战斗人员流动方面,原籍国、过境国和目的地国之间双边引渡条约数目有限,这说明引渡并非总是按照第 2178(2014)号决议的要求得到迅速执行。

10. (第 1373(2001)号决议述及的)招募问题和(第 1624(2005)号决议述及的)煽动问题与各国应对外国恐怖主义战斗人员的威胁的行动直接相关,这是因为各种讯息(常常通过因特网和社交媒体)传播给易受蛊惑的人,以招募这些人充当外国恐怖主义战斗人员或煽动他们实施恐怖主义行为。很多国家的法律框架和司法框架仍有差距,使之无法在这方面采取有效行动,必须做出更多努力,包括采取步骤加强国际合作,执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议在这方面的这些要求。

三. 执法和边境管制措施的差距

11. 第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议提到,执法和边境管制领域在应对外国恐怖主义战斗人员的威胁方面也存在重大差距。在执法方面,安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国采取必要步骤,防止实施恐怖主义行为。执法机构有一系列手段来实现这一目标,其中包括制定含有执法部分的反恐怖主义战略,并通过一个集中调查架构和各主管执法机构之间共享信息提供支持。另一个手段是在人权和法治框架内有效利用特别调查技术。上文已经提到,煽动和招募外国恐怖主义战斗人员的行为往往是借助社会媒体平台、因特网和相关通信技术。但是,很多国家在执行第 1373(2001)号决议有关“防止”的规定时,没有足够的能力通过特别调查技术和其他合法手段监测这些通信。

12. 有效执行社区警务方案是一些国家能力欠缺不足的另一个方面。依靠这类方案可有助于防止第 1373(2001)号决议规定的恐怖主义行为(包括外国恐怖主义战斗人员相关行为),这类方案有助于执法机构与当地社区合作,在相互信任的氛围中侦查和防止恐怖主义活动。委员会的评估表明,一些国家在执行社区警务方案方面采取了良好做法,但其他国家仍有很大差距。

13. 会员国执法机构和情报机构在进行国际情报交流,防止实施恐怖主义行为并将包括外国恐怖主义战斗人员在内的恐怖分子绳之以法方面也存在差距。安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国采取必要步骤,防止实施恐怖主义行为,包括通过交流情报向其他国家提供预警。该决议还呼吁各国想方设法加紧和加速交流行动情报,尤其是关于恐怖主义分子或网络的行动或流动的情报。这种形式的情报交流对于打击外国恐怖主义战斗人员的威胁可能会起到关键作用,应予以加强。

14. 各国在执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议对边境管制的要求方面也存在重大差距。这是有效执行第 2178(2014)号决议的又一障碍。安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国通过有效管制边界、管制身份证和旅行证件签发、以及采取防止伪造、伪造或冒用身份证和旅行证措施,防止恐怖分子和恐怖主义集团的流动。很多国家仍然缺乏执行这些要求的有效机制。这类机制包括:制定明确的政策和措施,确保身份证和旅行证件签发程序的安全性和完整性;在机场和其他过境点采取控制措施,确保对旅客进行有效筛查。这类措施包括:风险分析;

利用或加强使用旅客信息预报系统；评估旅行模式并对照国家警戒名单进行核查；充分培训一线人员和提供装备。

15. 很多国家要么没有充分连通、要么没有充分利用国际刑事警察组织(国际刑警组织)的数据库,包括失窃和遗失旅行证件数据库。很多国家的国际刑警组织国家中心局与偏远边哨没有充分联络。其他长期存在的不足包括国家间缺少信息交流,以及在防止外国恐怖主义战斗人员旅行方面没有合法和适当的行政措施。这些差距加大了外国恐怖主义战斗人员为了在国外实施恐怖主义行为的目的,在各国之间随便出入的危险。

16. 最后,很多陆地边界(包括那些受外国恐怖主义战斗人员问题影响最大的国家的边界)漫长而疏于管制,加上缺乏必要的装备和受过专业训练的边境管制人员,这种情况仍在加重各国的脆弱性。

四. 打击资助恐怖主义行为措施方面存在的差距

17. 各国在按照第 1373(2001)号决议履行打击资助恐怖主义行为的义务方面仍然存在差距,这会妨碍有效执行第 2178(2014)号决议。一些国家尚未确保在其法律框架内将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪,从而确保能将外国恐怖主义战斗人员的资助者绳之以法。一些国家尚未毫不拖延地建立冻结恐怖分子资产的机制,以防止和阻断相关的资金流动。很多国家仍然缺乏有效查明和防止非法跨界现金流动的能力(这种现金流动是资助恐怖主义、包括资助外国恐怖主义战斗人员活动的一个主要途径),也缺乏监管替代汇款以及防止滥用慈善组织和非营利组织资助恐怖主义行为的能力。

18. 尽管很多国家在执行第 1373(2001)号决议的这些要素方面取得了重大进展,但各种挑战依然存在。并非所有国家都将利用合法资金资助恐怖主义行为定为刑事犯罪,而是着重使用的有关“犯罪收益”的法律。在某些情况下,相关法律仅适用于个人,不包括组织。一些国家的法律未规定将毫不拖延地冻结资产作为一项预防措施,或者未制定指认程序,而一些国家的指认和冻结程序缺乏正当程序保障。

19. 在监管替代汇款和防止滥用非营利部门的措施方面,很多国家在建立基于风险的有效管制方面仍然面临挑战。很少有国家审查非营利部门资助恐怖主义的情况,因此,很多国家的非营利部门未受到充分监管,很容易被外国恐怖主义战斗人员滥用。相反,一些国家管制过严,可能导致当局无法察觉的“地下”或非正式捐助和筹款活动。此外,设有国际办事处但不愿承担风险的金融机构可能为了遵守反洗钱/打击资助恐怖主义行为的标准而关闭合法慈善组织的账户。这种情况会造成更多的现金流动和非官方人道主义援助流动,这些流动时常采用临时“人道主义运输队”的形式。很少有国家与私营部门或非营利部门积极合作,以就如

何保护来自慈善捐赠的资金流动提供指导，同时确保这类资金不被转给恐怖主义组织。很多国家的政府、正规金融部门和替代汇款经营者之间缺乏互动，因此，监督机构可能不会注意到来自非正规经营者的预警迹象，包括与外国恐怖主义战斗人员有关的预警迹象。

20. 在一些国家，执法机构缺乏必要的知识和能力，难以开展有效的金融调查，从而能够有效地追踪和阻断非法国际资金流动，并查明和防止资助恐怖主义者的活动。一些国家未采取适当措施侦测和防止非法跨界运送现金。主管部门也没有利用、核实和分析许多国家采取的这类措施所产生的信息，用以查明经常旅行者、旅行者之间的联系或其他证据。在防止和阻断对外国恐怖主义战斗人员的资助方面，各国最关键的能力差距可能在于，国内执法机构与情报伙伴或国家机构与国际对应方未能适当分享全面、有益和及时的金融信息。

五. 打击暴力极端主义方面的差距

21. 安全理事会第 2178(2014)号决议最具新意的一个方面是强调必须打击暴力极端主义。这也关系到安理会第 1624(2005)号决议，其中呼吁各国禁止和防止煽动实施恐怖主义行为，并打击基于极端主义和不容忍的煽动行为。安理会两项决议都要求各国采取行动，通过酌情采取执法措施以及在人权和法治框架范围内制订其他旨在将恐怖主义言论非法化的政策，反击恐怖主义暴力极端主义行动所依据的极端主义思想。

22. 近年来，人们的认识大大提高，了解到打击暴力极端主义在成功实施反恐战略中的作用。然而，各国的实践仍有很大差距。一些国家尚未采取适当步骤启动社区警务和社区参与方案，或制定有效传播反制讯息的战略。在打击恐怖分子及其支持者利用信息和通信技术，包括利用因特网煽动恐怖主义行为及鼓动支持和同情恐怖团伙方面，各国的努力也存在差距。

23. 各国尚未对以下方面提供充分支持：加强和平教育和文化间理解教育方案；加强不同文明间对话举措；安全理事会第 2178(2014)号决议所要求的消除有利于暴力极端主义蔓延的条件的举措，包括增强青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人以及其他相关民间社会团体的权能。如果按照第 2178(2014)号决议加强努力，“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”，就可以进一步加强第 1624(2005)号和第 2178(2014)号决议的有效执行。在这些领域以及涉及打击暴力极端主义的其他领域，各国的做法存在很大差距，妨碍了其制止外国恐怖主义战斗人员流动的能力。

24. 很多国家的一个具体差距是，缺少促进回返的外国恐怖主义战斗人员接受改造和重返社会的有效战略和方案。制定这类战略和方案是第 2178(2014)号决议的一项具体要求。安全理事会在该决议中还要求各国通过采用起诉战略追究外国恐

怖主义战斗人员的责任，同时评估是否有哪些替代手段可以更好地促进这些人接受改造和重返社会。

六. 遵守人权义务和法治方面的差距

25. 在为执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议所采取反恐措施的范围内，各国在努力确保遵守人权和法治义务方面仍有重大差距。这预示着执行第 2178(2014)号决议的工作也会有同样差距。安全理事会一再申明，各国采取的反恐措施必须遵守其根据国际法，包括根据国际人权法、国际难民法和国际人道主义法所承担的义务。安理会第 2178(2014)号决议序言部分还指出，国家不遵守人权和法治义务是加剧激进化的原因之一，而激进化的加剧又可能导致外国恐怖主义战斗人员的犯罪活动增加。

26. 联合国人权机制的调查结果表明，各国在反恐框架内遵守国际法所规定义务的情况仍然存在重大差距。一些国家的反恐法律不够清晰准确，无法确保这类法律不被用来侵犯言论、见解、信仰或结社自由权利。

27. 很多国家未能确保被指控犯有恐怖主义罪行者的公平待遇和正当程序、保护不受歧视权或确保尊重恐怖主义嫌犯的个人尊严并使其免受酷刑和虐待。恐怖主义威胁的严重性促使很多国家采取强有力的措施，但有时仓促行事，没有适当的监督或保护机制。很多国家在执行反恐措施时没有充分考虑到人权义务。这可能会加剧激进化，成为恐怖主义蔓延的有利条件。因此，各国需要消除遵守人权义务方面的漏洞，以限制激进化，帮助制止外国恐怖主义战斗人员的跨界流动。

28. 在处理难民流动和遵守国际难民法及第 1373(2001)号、第 1624(2005)号和第 2178(2014)号决议的有关规定方面也存在严重差距。受外国恐怖主义战斗人员威胁影响的国家发生的冲突造成大批难民和寻求庇护者跨界流动。境内流离失所者人数也迅速增加。受影响区域的一些国家缺乏管理这些复杂情况的有效机制，这些国家面临的重大困难是，既要按照国际法，包括安全理事会有关决议的要求，鉴别和保护难民，同时又要防止参与恐怖主义行为者进入本国国境。