



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) 号决议所设委员会主席 2015 年 5 月 19 日给安全理事会委员会主席的信

谨随函转递第 1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组编写的外国恐怖主义战斗人员问题报告。该报告是依照第 2178(2014)号决议第 23 段的规定，向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)号决议所设委员会提交的。

请提醒安全理事会成员注意本信和该报告，并将其作为安理会文件分发为荷。

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)号决议所设委员会

主席

杰拉德·范博希曼(签名)



分析支助和制裁监测组 2015 年 3 月 24 日给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) 号决议所设委员会主席的信

随函附上分析支助和制裁监测组依照安全理事会第 2178(2014)号决议第 23 段就外国恐怖主义战斗人员所构成威胁编写的报告。

监测组在访问会员国期间，以及在发出书面请求后，收到了大量资料。我们希望在今后报告中，以及向委员会口头通报情况时，能够借助这些资料。

监测组指出，参考文件的原文为英文。为便于参考，监测组提出的 11 项建议以黑体字显示。

第 1526(2004)号决议所设分析
支助和制裁监测组

协调员

亚历山大·埃文斯(签名)

关于外国恐怖主义战斗人员全球威胁的分析和建议

摘要

目前，世界上有一半以上的国家正在产生外国恐怖主义战斗人员。世界各地基地组织(QDe.004)的同伙，包括从基地组织中分裂出来的伊拉克和黎凡特伊斯兰国(列名为伊拉克基地组织 QDe.115)有 25 000 多个外国恐怖主义战斗人员参与，他们来自 100 多个会员国。他们的流动率之高超出历史上任何时候，主要流入阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克，这个问题在利比亚也日益严重。

这些个人及其网络构成直接和长期的威胁。那些已经或将要返回原籍国或第三国的人可能威胁或继续威胁到国家安全和国际安全。许多人可能会放弃暴力，重新融入社会。一些人已开始发动更多恐怖袭击，其他人将来也会效仿。

这一问题涉及方方面面，根本没有单一的、简单的解决办法。阻止外国恐怖主义战斗人员流动以及应对他们构成的威胁，给会员国带来前所未有的挑战和大量支出。首先要防止激进化，成功地筛检、监测或使回返者重新融入社会是全球有效应对措施的核心。也迫切需要加强对这个问题进行分析理解，加强各国政府内和会员国之间的实务信息和情报的分享，特别是进一步采取措施，分享监视名单上重要人员的信息。对隐私、数据保护和信息敏感性的关切使这一重要优先事项变得更加复杂。

全面执行第 2178(2014)号决议规定的预防性措施将是向前迈出的一大步。加倍努力，积极预防和妥善执行关于回返者的政策，包括进一步开展互联网和社交媒体的工作，至关重要。在会员国之间加速建立实务信息联系，包括关于重要人员和乘客信息数据的工作也十分重要。

目录

	页次
一. 实例资料库及背景资料	5
A. 实例资料库	5
B. 背景资料	5
二. 威胁评估	8
A. 当前威胁的规模	8
B. 对人的影响范围	9
C. 受影响最严重的地区	10
D. 激进化的趋势	11
E. 人口趋势	11
F. 招募趋势	12
G. 接应网络	12
H. 筹资趋势	13
I. 资金转移	14
J. 今后的威胁	15
三. 挑战	16
A. 预防, 特别是打击暴力极端主义	16
B. 国际和国内信息交流	16
C. 情报收集与联络	17
D. 边界管制和有效的管制机制	18
E. 互联网和社交媒体	18
F. 有关外国恐怖主义战斗人员的起诉	19
G. 回返者政策	20
H. 私营部门的作用	20
四. 应对措施	20
A. 迄今的应对措施	20
B. 互联网和社交媒体	21
五. 建议	22

一. 实例资料库及背景资料

A. 实例资料库

1. 作为其根据基地组织制裁机制承担的一项任务，分析支助和制裁监测组多年来一直在研究外国恐怖主义战斗人员的问题。监测组 2014 年 10 月第十六份报告(S/2014/770)和 2014 年 11 月关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国和黎凡特人民胜利阵线(QDe.137)的报告(S/2014/815)均警告外国恐怖主义战斗人员的威胁已成为具有战略意义的问题。为准备这份难免仍是临时性的报告，监测组收集了确凿翔实的实例资料。这其中包括与会员国进行了长达六个月的密集接触，包括 21 次国家访问，以及自 2013 年以来与 27 个情报和安全部门的双边会谈。监测组为此访问了主要受影响的成员国，主要过境国，以及产生大批和少量外国恐怖主义战斗人员的会员国。监测组致函所有 193 个联合国会员国，并收到 42 个会员国的答复。此外，小组还与国际和区域组织，包括国际刑事警察组织(刑警组织)、欧洲安全与合作组织和欧洲联盟讨论了外国恐怖主义战斗人员的问题。本报告的分析主要借助会员国的信息。

2. 外国恐怖主义战斗人员的挑战具有多层面，错综复杂。对此没有任何灵丹妙药或一蹴而就的解决办法。由于合理的理由，数据质量参差不齐。首先，并非所有外国恐怖主义战斗人员的情况都被国家当局所掌握。第二，估计数是暂定的。在许多情况下，据说有人似乎离开了其所在国，有可能加入与基地组织有联系的恐怖主义集团。确认信息十分困难，特别是当外国恐怖主义战斗人员进入缺乏有效政府控制的地区(伊拉克、利比亚、索马里和阿拉伯叙利亚共和国部分地区)时，那里的情报和执法情况不完全明了。会员国也许有不同方法计算那些已被打死或已离开冲突地区的人数。

3. 在评估激进化和招募驱动因素方面同样十分棘手，因为证据常常无法证实，而且可能在不同情况或在不同国家得出不同结论。许多政府希望确定一个外国恐怖主义战斗人员风险模式或类型，以指导筛检工作、预防行动和干预措施。但这些类型模式仍然难以捉摸。对回返者进行风险评估也存在类似的挑战。任何现行模式都难以准确预测回返者是否会构成风险。

B. 背景资料

4. 几个世纪以来，一直有人前往其他国家参加与本国无关联的团体，有些人成为雇佣军，有些人是做志愿者或成为恐怖分子。不论是因意识形态、还是出于贪婪或寻求冒险等原因，内战和国际武装冲突吸引了不少人。

5. 在第 2178(2014)号决议第 6(a)段，安理会对外国恐怖主义战斗人员作了如下定义：

为了实施、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而前往或试图前往其居住国或国籍国之外的另一国家的本国国民，以及为此前往或试图前往其居住国或国籍国之外的另一国家的其他个人。

6. 第一代与“基地”组织有关联的恐怖分子来自不同国家，包括外国恐怖主义战斗人员。他们不仅仅是 1980 年代前往阿富汗的那拨人，还包括在 1990 年代前往阿尔及利亚、索马里、塔吉克斯坦和前南斯拉夫的那些老兵，以及后来在二十一世纪第一个十年里前往伊拉克、巴基斯坦和也门的那些人。

7. 阿富汗经常被视为是外国恐怖主义战斗人员的发源地。1998 年，基地组织通过宣布成立“世界伊斯兰反犹太人和十字军圣战阵线”，在此为外国恐怖主义战斗人员构建了意识形态上和组织上的框架。2001 年前，基地组织在阿富汗维持一个恐怖分子训练营网络，容留了大批外国恐怖主义战斗人员，人数多达数千名。由于与塔利班运动的共生关系，由基地组织训练的外国恐怖主义战斗人员大部分分配给了塔利班军事作战部队。¹ 只有一小部分人进入基地组织的核心恐怖结构。2001 年底阿富汗塔利班政权倒台，阿富汗境内的基地组织网络被摧毁，导致第一批基地组织关联人员回返。在某些情况下，这些“阿富汗老兵”构成未来与基地组织有关的实体的核心。² 一个会员国向监测组解释说，这些“阿富汗老兵”在激进社区中被视为“英雄”，与大多数人对目前从伊黎伊斯兰国回返的人的看法大相径庭。由于这场冲突仍在持续，因此回返者在同伴中并不享有类似英雄的声誉。

8. 即使是在过去，这个问题也不仅限于某个地理区域。有许多例子可以说明这些外国恐怖主义战斗人员“老兵”参与了随后在 1990 年代发生的恐怖攻击事件。例如，1995 年，参与了多起针对法国的恐怖袭击的拥有法国和阿尔及利亚国籍的 Khaled Khelkal³ (未列名) 就与伊斯兰武装小组(QDe.006)有联系。一年前，三名法国居民参与了对摩洛哥马拉喀什 Atlas Asni 旅馆的袭击事件。⁴ 例如，2001 年“9·11”事件攻击者之一 Khalidal-Mihdhar (未列名)，以前曾前往波斯尼亚和黑塞哥维那、阿富汗和俄罗斯联邦参战。1999 年 8 月，吉尔吉斯斯坦受到与乌兹别克斯坦伊斯兰运动(QDe.010)有关联的外国恐怖主义战斗人员的影响。

9. 1990 年代以来，印度经历了多起恐怖袭击事件，这些事件涉及的人员都曾在巴基斯坦和阿富汗与基地组织关联人员一起接受培训或并肩作战。巴基斯坦发生

¹ 他们属于 Juma Namangani 指挥，当时他任乌兹别克斯坦伊斯兰运动(QDe.010)的领导人。

² 见例如, Thomas Hegghammer, “The rise of Muslim foreign fighters: Islam and the globalization of jihad”, *International Security*, vol. 35, No. 3 (Winter 2010/11)。

³ Jean-Loup Reverier and others, “Kelkal: les réseaux apparaissent”, 《问题》周刊, 1995 年 10 月 7 日。

⁴ Gilles Millet, “Attentat de Marrakech: un procès sur fond de banlieue française”, 《解放报》, 1995 年 1 月 10 日。

的若干恐怖袭击事件都是由阿富汗境内恐怖分子网络的老兵实施的。21 世纪之初，外国恐怖主义老兵是与基地组织有关联的极端分子给东南亚构成威胁的核心。伊斯兰祈祷团(QDe.092)成员 Zulkarnaen(QDi.187)是前往阿富汗接受培训的第一批东南亚武装分子之一。他在该地区领导了一个为来自东南亚的战斗人员设立的训练营。⁵ 回返者帮助策划重大恐怖袭击事件，例如 2002 年造成来自 20 多个国家的 200 多人丧生的巴厘岛爆炸。青年党(SOe.001)吸引了来自非洲、中东和欧洲的外国恐怖主义战斗人员。2013 年，肯尼亚的一个购物中心(Westgate Mall)遭到的暴力袭击与外国恐怖主义战斗人员有关。即使在伊黎伊斯兰国和胜利阵线当前的行动中，老兵的作用不可小觑，其很多高级指挥官是来自俄罗斯联邦的车臣人和中亚武装人员就是证明。⁶

10. 在过去三年，这个问题变得规模更大。外国主义战斗人员的总人数急剧增加，从十几年前几千人到今天逾 25 000 人。这些人员的来源国数量也显著增加。在 1990 年代，战斗人员只来自少数几个国家。今天，他们来自 100 多个会员国，包括从未有与基地组织相关团体问题的那些国家。

11. 这已成为一个紧迫的全球安全问题。鉴于旅行全球化的趋势，任何一国国民成为外国恐怖主义战斗人员相关攻击事件受害者的机会大增，特别是针对酒店、公共空间和场所的袭击。不过，对此仍要保持清醒、全面的认识。引起公众恐慌是恐怖分子一贯的目标，基地组织及其同伙常常采用公然的极端暴力行为，以刺激会员国做出过度反应，然后伺机加以利用。国家和国际社会的应对应慎重、有效、适度。

12. 外国恐怖主义战斗人员问题由来已久，错综复杂，需要采取长期、持久和协调一致的应对措施。鉴于打击恐怖主义属于国家安全范畴，因此应由会员国主导。然而，国际社会加强合作，不论是双边的还是多边合作，是有效应对措施的关键。会员国和国际社会面临的并不是全新的威胁，而是如何应对外国恐怖主义战斗人员的更大的威胁。一些会员国几十年来努力防止激进化，在他们旅行之前就查出潜在的战斗人员，收集和分析有关数据，谋划和立法制定适当的反恐战略，筛查回返者和采取措施驱除前恐怖分子的激进思想。然而，即使是经验丰富的国家，其现行政策框架和资源对应付当前问题的规模和深度也力不从心。

⁵ Zulkarnaen 列名理由简述。

⁶ Militants from Central Asia forming new ethnic groups in Syria: political expert", 《Tengri 新闻》，2014 年 9 月 17 日。

二. 威胁评估

A. 当前威胁的规模

13. 监测组认为，据从会员国得到的可靠信息，今天有来自 100 多个会员国的超过 25 000 的外国恐怖主义战斗人员参与与基地组织有关联的团体。一些战斗人员仍留在前线，直接与恐怖主义团体并肩战斗。其他人被杀死。有些人可能已返回家园或迁往第三国。有些人可能已放弃恐怖主义。其他人可能或正在重新融入社会，不论是通过政府行动或由于自己的幻想破灭。因此得出一个确切的全球恐怖主义战斗人员的数字是不可能的，但是有可能得出粗略估计数。

14. 监测组得出的全球估计数，是基于以下计算。它首先了解据认为已经前往阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的人员。两个具有全球评估能力的会员国报告，光是在该冲突地区就有 22 000 多名或者 20 000 多名外国恐怖主义战斗人员。这种差异是可以理解的，因为一些会员国不愿公开承认外国恐怖主义战斗人员中有其国民。不同政府机构的估计数各有不同。一些会员国强调他们对总体估计数的信任度大约为从低到中。这些估计数也在不断调整中。计算国民、居民或双重国籍人员的方法可能不一致。一个会员国无法证实有任何来自该国的恐怖主义战斗人员存在，尽管公开资料显然表明至少有一个恐怖主义战斗人员来自该国。几个会员国在向监测组提供的机密评估中给出了一个数值范围，而不是确切数目。然而，来自某些国家的威胁产生了大量外国恐怖主义战斗人员。监测组对公开资料的分析显示，有六个会员国各自产生了 1 000 多名恐怖主义战斗人员，有 42 个成员国各自产生了 100 多名外国恐怖主义战斗人员，另一组国家已知产生 1 名到 100 名外国恐怖主义战斗人员。

15. 2015 年 3 月阿富汗安全部队估计在阿富汗仍活跃有大约 6 500 名的外国恐怖主义战斗人员。其中大多数人与巴基斯坦塔利班运动(QDe.132)有关联，300 人与 Tehrik-e Nifaz-e Shariat-e Muhammadi(未列名)有关联、200 人与乌兹别克斯坦伊斯兰运动、160 人与拉什卡-塔伊巴组织(QDe.118)、150 人与东突厥斯坦伊斯兰运动(QDe.088)有关联。⁷ 将在其他国家行动的外国恐怖主义战斗人员汇总进来，即阿富汗(6 500)、也门、利比亚和巴基斯坦各数百人，索马里大约有 100 人，与基地有关联的外国恐怖主义战斗人员的总人数很可能超过了 25 000 人，他们来自 100 多个会员国。

16. 目前的趋势仍令人担忧。监测组对公开来源资料的分析表明，全世界的外国恐怖主义战斗人员在 2014 年中到 2015 年 3 月期间增加了 71%。这部分原因是会员国提供了更全面的内部报告和公开来源数据量增加了。来自一些欧洲和亚洲会员国的外国恐怖主义战斗人员数量也激增(从 70%增加到 733%)。

⁷ 一个会员国提供的信息。

B. 对人的影响范围

17. 计算外国恐怖主义战斗人员是一回事；评估他们对人类生活的影响是另一回事。在短期内，外国恐怖主义战斗人员给生活在恐怖团伙活动区域的人民带来了更多的威胁，但是也给恐怖团伙增加了人力资源，包括战斗人员、自杀炸弹手、警卫、宣传、技术人员和炸弹制造者。那些以往有过军事经验的人，不论是来自本国的军事生涯⁸ 还是以往参与恐怖主义活动获得的经验，都对恐怖团伙极有价值。外国恐怖主义战斗人员还强奸和虐待妇女，以恐吓平民。外国恐怖主义战斗人员通常与当地民众的关联有限，因此可能更为残暴，就象在阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和也门一再看到的那样。许多战斗人员也助长了激进派别纷争。令人吃惊的是，外国恐怖主义战斗人员常常被恐怖团伙当成“炮灰”，毫不吝惜地让他们参与自杀式爆炸或送往前线。

18. 就中长期而言(也有既成事实的情况)，外国恐怖主义战斗人员对他们的原籍国或第三国构成了威胁。这一威胁不仅包括恐怖袭击，而且还包括使其他人变得激进、进行招募、制作社交媒体内容、筹资、提供培训、后勤或传递服务等辅助活动。从 1980 年代到最近，外国恐怖主义战斗人员的以往经历给我们带来两个重要经验教训。

19. 第一个教训是，大多数前外国恐怖主义战斗人员以后并没有直接参与恐怖活动。那些没有被打死并返回家园或前往第三国的人，他们中大部分人没有继续成为活跃的恐怖分子或恐怖分子协助者。但有些人例外。总体而言，随后参与恐怖活动的前外国恐怖主义战斗人员不到 15%。⁹ 近来最明显的例子是 2014 年 5 月 Mehdi Nemmouche (未列名)袭击比利时犹太人博物馆事件，据报这名外国恐怖主义战斗人员曾在阿拉伯叙利亚共和国加入伊黎伊斯兰国的行列。

20. 第二个教训是，一个人如果曾是外国恐怖主义战斗人员，就仍然是一个重大风险因素。一些老兵可能后来参与恐怖主义活动。他们返回时可能会带回各种危险技能、信念和人际关系。他们可能已经学会如何使用武器、制造炸弹以及策划可靠的攻击计划。他们可能因其经历而更加激进，甚至受到创伤。许多人建立了紧密的社会团体，发展友谊网络，互表忠信，这些都可能成为未来自发的、跨国恐怖团体的基础。

21. 这一战略威胁在 2015 年和未来数年会更加严重。对数千名前往阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的外国恐怖主义战斗人员来说，主要是那些与伊黎伊斯兰国有关联的人，也包括那些加入胜利阵线的人，他们生活和工作在一个为极端分子建

⁸ 一个会员国提供的信息。

⁹ 数字来自会员国的情况通报和 Thomasf Hegghammer, “Should I stay or should I go? Explaining variation in Western jihadists’ choice between domestic and foreign fighting”, *American Political Science Review*, vol. 107, No. 1 (2013 年 2 月)。公开来源和学术数字略有不同。

立的名副其实的“国际完工学校”，正如 1990 年代的阿富汗一样。在阿富汗的外国恐怖主义战斗人员之间存在着明显的族裔分离。阿拉伯人并肩作战，但乌兹别克、欧洲和中国的武装人员倾向于以族群为单位行动，尽管他们都与基地组织保持联系。

22. 那些吃在一起，混在一起的人，才能一起搞爆炸。基地组织及其同伙已全球化，特别明显的是伊黎伊斯兰国，另一个例子是阿拉伯半岛基地组织(半岛基地组织)(QDe.129)。这一情况导致，建立了一个不断蔓延的跨国社交网络。从本质上讲，新一代外国恐怖主义战斗人员的中期威胁是，他们能把全球不同社区的各种外国恐怖主义战斗人员串联起来，从而为策划未来的袭击提供“即插即用”的社交网络。新出现的外来战斗人员还提供了一个广博的人才库，基地组织核心和伊黎伊斯兰国领导人可以从中挑选人员，增加了能力更强的恐怖分子参与未来袭击策划的风险。同时，伊黎伊斯兰国鼓动从袭击游客到残忍杀戮的“独狼”行动，使得在新一波相互关联不大的袭击中，意识形态顽固的外国恐怖主义战斗人员成为急先锋的风险增大。

C. 受影响最严重的地区

23. 在全球范围，流向基地组织和相关实体的外国恐怖主义战斗人员分配情况并不平衡，并受以下因素的影响：各恐怖团伙的活动重点，其活动的区域进出是否方便，其宣传的效果以及招募机制的效力如何。¹⁰

24. 基地组织的核心在于通过“精英”恐怖组织袭击远方的敌人。因此基地组织核心指标指向招募精心挑选的少数人，他们一心效力于国际恐怖主义纲领。基地组织专注于区域事务的同伙们，例如阿拉伯半岛基地组织，为外国恐怖主义人员提供了更多的可能性。除了专门从事恐怖活动的人员外，这些团伙也招募一些“普通”战斗人员加入他们的队伍。伊黎伊斯兰国目前吸引了全球大部分外国恐怖主义战斗人员，部分原因有可能是其有效地将基地组织的意识形态、区域议程和所谓的“哈里发”项目整合在一起。

25. 诸如免签证区域等进出便利，以及行动区有吸引力，对一个团体能招募外国恐怖主义战斗人员的人数也有影响。阿富汗/巴基斯坦边境地区和萨赫勒地区地处偏远，人迹罕至，生存比较艰难。加入在区域里十分活跃的团体例如也门的阿拉伯半岛基地组织，相对比较容易。伊黎伊斯兰国的活动区域包括大的市区，其毗邻的几个会员国也都与全球旅行基础设施连通。

26. 目前，绝大部分外国恐怖主义战斗人员集中在阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和阿富汗。也门、利比亚、巴基斯坦、萨赫勒国家、索马里和菲律宾的人数稍少。

¹⁰ 监测组分析了基地组织以及伊黎伊斯兰国核心宣传效果的基本差异。见 S/2014/815，第 29 至 30 段。

他们对这些国家构成的直接威胁迫在眉睫。然而，受影响最严重的国家还包括外国恐怖主义战斗人员的来源国和可能返回的国家(或目的地国)。因此，产生外国恐怖主义战斗人员的 100 个左右的国家全部受到影响，尽管影响程度参差不齐。一些国家的绝对数量很高(例如，突尼斯、摩洛哥、法国和俄罗斯联邦)。在其他国家呈现新的规模(例如马尔代夫、芬兰和特立尼达和多巴哥)。在某些国家这基本上属于一个新问题(例如某些撒哈拉以南的非洲国家)。注重来源国和目的地国往往会掩盖这样一个事实，即过境国也面临巨大风险，承受重大负担。前往加入伊黎伊斯兰国的大多数外国恐怖主义战斗人员旅行时途经土耳其。土耳其不得不同时与几十个国家协调，同时还要应付本国的外国恐怖主义战斗人员，管理与阿拉伯叙利亚共和国接壤的 911 公里长的边界和与伊拉克接壤的 311 公里的边界，应付大批难民涌入，这使其不堪重负。¹¹

D. 激进化的趋势

27. 激进化似乎更为迅速，尽管激进化仍主要依赖直接的社交。互联网和社交媒体正日益加强和缩短这个进程。在几个案件中，这个过程也就是几个星期到数月。对大多数外国恐怖主义战斗人员来说，激进化似乎发生在他们抵达冲突地区之前，尽管在极少数情况下为人道主义目的旅行的人在到达阿拉伯叙利亚共和国后也变得激进了。伊黎伊斯兰国的宣传手法相当精湛，专门迎合很多不同社会中的年轻人，将理想主义、激情和血腥混在一起，让人热血沸腾。伊黎伊斯兰国的信息集中宣扬一个意志坚定人士及其家人组成的新社会，以及百无聊赖者和心怀不满者接受训练和参加战斗(和可能带来的声誉)。使用爆炸性事件和引发恐惧的谋杀和袭击视频意义重大。¹² 同时在战场的外国恐怖主义战斗人员通过社交媒体帖子远距离地影响其同伴和潜在的同情者。

E. 人口趋势

28. 了解前往阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的外国恐怖主义战斗人员的社会形态很有必要。其中多数人是 15 岁至 35 岁的年轻男性，但也有年纪大的外国恐怖主义战斗人员(包括参加过其他恐怖活动的老兵)。会员国正在试图制定外国恐怖主义战斗人员的类型模型，但是外国恐怖主义战斗人员是如此多样，根本没有一个明确的概览图。有些人受极端主义意识形态的鼓动，例如在大不列颠及北爱尔兰联合王国和比利时的与某些极端主义领袖者有关联的战斗人员网络。有些人似乎更多的是因边缘化和百无聊赖，而不是意识形态。在某些国家，如法国和奥地利，似乎与以前的轻微犯罪之间有某种更大的关联，¹³ 但在摩洛哥或沙特阿拉伯似乎不是这种情况。改变宗教信仰者不多，在大多数国家中微不足道，但在少

¹¹ 会员国提供的信息。

¹² 例如，*The Flames of War*, 2014 年 9 月《生活报》媒体中心。

¹³ 会员国提供的信息。

数国家意义重大。自恐怖组织征召女性志愿人员以来，在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国有越来越多的妇女和女孩加入。¹⁴ 一些人前往这个区域，或者是陪伴家人或做志愿者和寻找作战士兵为夫。¹⁵ 与前几代外国恐怖主义战斗人员相比，目前有大量的未成年人，甚至有些是活跃的武装分子。¹⁶

F. 招募趋势

29. 外国恐怖主义战斗人员的招募模式不一，会员国的情况各不相同。人际接触依然重要，所以我们看到，围绕着城镇或学校(联合王国的情形)、监狱(法国的情形)及犯罪网络(奥地利车臣族居民的情形)，成批的人被招募。不过，伊黎伊斯兰国的三重宣传运动——理想化社会、介入阿拉伯叙利亚共和国这一极为公开的冲突、注重当下即行动——也吸引了许多被招募者。对有些战斗人员来说，听说伊黎伊斯兰国支付薪水，也形成一种金钱诱惑。某会员国甚至报称，有些团体还为外国恐怖主义战斗人员的留守亲戚提供支助。

30. 据报告，在一些欧洲会员国，掌控了某些宗教机构的暴力极端分子利用宗教集会招募人员。这些宗教机构据报既有政府办的也有非政府办的。围绕着某些学校、社区和大学建立的网络表明，招募活动仍非常依赖社区社交网络。¹⁷ 比较新的一个现象是有相当数量的妇女被招募为外国恐怖主义战斗人员，或更多情况下是被招募来陪伴外国恐怖主义战斗人员。关切还在于恐怖组织，特别是伊黎伊斯兰国大量使用未成年人作为战斗人员。¹⁸ 这种情况使会员国在打击外国恐怖主义战斗人员时很棘手，因为它们首先需要考虑儿童的最佳利益所在。与此同时，利比亚日益成为流入外国恐怖主义战斗人员接受军事培训(包括攻击策划、躲避、轰炸和心理战)的基地。自 2015 年初以来，甚至出现了这些战斗人员从中东反向流入利比亚的情形。

G. 接应网络

31. 一些证据表明，有种种接应者，其中包括个人和组织，为外国恐怖主义战斗人员提供旅行路线和走私网络信息的建议，从而把这些人从邻国接应到阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克。例如，来自塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦的外国恐怖主义战斗人员在伊斯坦布尔由接应者接应，而来自某马格里布国家的外国恐怖主义战

¹⁴ 会员国提供的信息。

¹⁵ 会员国提供的信息。

¹⁶ Elise Vincent, Soren Seelow et Piotr Smolar, « Ce que l'on sait de la vidéo de l'EI mettant en scène un enfant bourreau » *Le Monde*, 11 mars 2015.

¹⁷ 一个突出的例子是 Sharia4Belgium 网络(未列名)。

¹⁸ 例如，“Les enfants du califat: comment l'Etat islamique est en train de soulever une armée de petits soldats”。*Slate*, 2014 年 11 月 10 日。

人员则由在土耳其境内活动的叙利亚接应者协助。¹⁹ 地下支持网络能帮助这些被招募者克服语言及其他障碍。一些会员国报称，有提供伪造证件或非法获得的文件的情形(例如使用辅助身份证件以使行程不被追踪等)。

32. 政府官员强调，必须找到并阻断这些接应者。基地组织长期采用的接应外国恐怖主义战斗人员的路线最初以阿富汗为目的地，“9·11”事件之后改到阿富汗/巴基斯坦边境地带。其后，随着基地组织关联人员在也门、索马里和萨赫勒地区发展壮大，出现了多条接应渠道。对来自邻国的外国恐怖主义战斗人员来说，越境一般是非法的，因此他们就钻边境管理系统的空子。对远道而来的外国恐怖主义战斗人员来说，乘坐飞机往往是最佳选择。奔赴阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的大部分外国恐怖主义战斗人员现在是坐飞机去的。

33. 当前，外国恐怖主义战斗人员的主要路线是以阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克为目的地，主要因为绝大多数新老战斗人员都想到那里去。很多人跑到土耳其去，再穿过土耳其去这两个国家，因为土耳其与这两个国家之间有很长的边境线。²⁰ 一些外国恐怖主义战斗人员从黎巴嫩或约旦入境。由于国家和国际上采取了越来越多的禁止外国恐怖主义战斗人员的行动，他们就变换花样，不再直接前往冲突地区，而是越来越多地采用曲线或“分段”行程。分段行程即是将每段航程的旅行日程分开，或混用海、陆、空旅行方式，从而掩盖旅行意图。欧洲、阿拉伯和东南亚的外国恐怖主义战斗人员曾使用这种方式。

H. 筹资趋势

34. 外国恐怖主义战斗人员主要通过两种方式为旅行筹资——或是自己出钱(主要方式)，或是由第三方(包括由招募网络)出资。两种方式所涉金钱额度都不大，因此很难制定有效政策和采取干预行动来限制这种资金流动。据某会员国称，前往阿富汗、巴基斯坦、也门或索马里的第一代外国恐怖主义战斗人员也是自己负担前往冲突区的路费；虽有筹资网络，这些网络有时也会施以援手，但大多数战斗人员都是自掏腰包支付路费。

35. 自筹路费的资金来源各不相同，但总归包含种种合法的和非法的收入。合法资金来源包括储蓄、工资、向亲朋好友借贷及变卖个人财产。²¹ 对许多欧洲人或阿拉伯人来说，赴阿拉伯叙利亚共和国/伊拉克的路费很便宜，因此入境不存在太大障碍。不过，对其他路途遥远的人来说，前往冲突地带就需要更高的费用。

¹⁹ 会员国提供的信息。

²⁰ 据会员国向监测组报告，有下列旅行路线：空路和陆路，经伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的邻国；陆路，经欧洲国家，特别是巴尔干国家；海路，经希腊。

²¹ 会员国提供的信息。

据报，来自东南亚的一名外国恐怖主义战斗人员变卖家产，筹集了约 10 000 美元的路费，供他和家人前往阿拉伯叙利亚共和国。²²

36. 非法收入包括贪污、偷税漏税、滥用政府福利、偷盗抢劫、从银行和非银行机构贷款(小额信用机构提供的短期高利贷)但不打算归还或使用伪造证件、开立多个银行账户而后利用透支额度支取现金等。²³ 其他方法还有开设小公司以获取贷款，或得到其他外国恐怖主义战斗人员的资助。²⁴ 晚至 2015 年 2 月，伊黎伊斯兰国成员还在社交网络上积极宣传使用非法手段获取资金。²⁵

37. 总之，会员国提供的情况表明，外国恐怖主义战斗人员会想尽一切办法筹集路费，鉴于所需路费不高，因此不难凑足资金。外国恐怖主义战斗人员的金融活动所涉数额一般不大，因此难以查明。不过，可以把取空银行账户里的钱或借高利贷这样的行为作为迹象，查明要进行的旅行。

38. 若干会员国报称，还有证据表明外国恐怖主义战斗人员得到第三方资助的情况，包括通过海外侨民和社团提供资助。²⁶ 对少数非盈利组织被用来资助外国恐怖主义战斗人员也有关切。²⁷ 还有一些情况是付钱给值得信任的志愿人员，让他们招募外国恐怖主义战斗人员。²⁸

I. 资金转移

39. 据会员国报告，有些人携带现金越境，或是自用，或是支持外国恐怖主义战斗人员或被列名的团体。所涉现金量通常不大，极少超过 5 000 美元，一般都比这个数目小得多。²⁹ 若干会员国还报称有专门运送现金的人，包括外国恐怖主义

²² “The evolution of ISIS in Indonesia”, Institute for Policy Analysis of Conflict, IPAC 报告，第 13 号，2014 年 9 月。

²³ 会员国提供的情况及金融行动任务组 2015 年报告，“Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)”(巴黎，经济合作与发展组织，金融行动任务组，2015 年 2 月)。

²⁴ 会员国提供的信息。

²⁵ SITE Intelligence Group, “Jihadists Encourage Stealing Money for Migration, Offer Private Advice in Doing So,” 2015 年 2 月 23 日。

²⁶ 另见金融行动任务组，“Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)”。

²⁷ 例如，根据某非政府组织“Hilal Ahmar Society Indonesia”(QDe.147)列名简述，一个称为“印度尼西亚 Hilal Ahmar 协会”(HASI)的非政府组织“从事了一系列协助招募[伊斯兰祈祷团]外国恐怖主义战斗人员并协助其前往叙利亚的活动……[伊斯兰祈祷团]利用 Hilal Ahmar Society Indonesia 筹集资金，这两个团体还合作筹集资金。”见关于 Hilal Ahmar Society Indonesia(QDe.147)的列名简述。另见“Charity in France is Accused of Being a Front for Financing Terrorism in Syria”，《纽约时报》2014 年 12 月 4 日。

²⁸ 会员国提供的信息。

²⁹ 会员国提供的信息。

战斗人员及其配偶转移现金的情况。例如，在联合王国的一个案例(A mal El-Wahabi 公诉案)中，一名妇女被判犯有恐怖主义罪行，因为她应身在阿拉伯叙利亚共和国的丈夫要求，以 1 000 欧元的酬金请一位朋友私运 20 000 欧元。这位朋友把总额 20 000 欧元的大面额钞票藏在自己的衣物中，打算前往土耳其，结果在机场被拦截。另一个越境转移资金的办法是利用自动取款机。外国恐怖主义战斗人员可以在冲突地带或附近通过自动取款机从自己的国内银行账户上提款。³⁰ 另有多国会员国报称，有人利用正式或非正式的汇款机制转移现金。³¹ 例如，澳大利亚外国恐怖主义战斗人员 Khaled Sharrouf 的姐姐和姐夫拥有的一个资金转移公司被关闭。这家公司涉嫌将高达 2 000 万澳元的资金转送到冲突地带周边国家以资助恐怖主义行动。³² 另外，还有些家庭成员前往冲突地带是受到伊黎伊斯兰国作出的金钱资助承诺的诱惑。“朋友们在脸书和推特上描绘了提供生活费、带家具的公寓和免费医疗等承诺，令人心生向往。”³³

J. 今后的威胁

40. 还值得简要讨论一下今后可能出现的威胁。前往阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的外国恐怖主义战斗人员的数目本身就是个突出问题。尽管他们是在延续基地组织及其关联者的以往做法，但现在国际环境已截然不同。科技消除了距离的障碍。1980 年代，阿富汗的外国恐怖主义战斗人员一般都用不上电话。现在，伊拉克的外国恐怖主义战斗人员却能利用移动互联网，与朋友、家人和可能的被招募者随时联系。围绕着阿拉伯叙利亚共和国发生的区域危机以及伊拉克的宗派紧张局势也吸引了更多国际注意力。

41. 首先，我们没有理由假定对阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的这种高度关注会一直持续下去。随着别的国家成为外国恐怖主义战斗人员施展的舞台，威胁的重心也很可能随之转移。青年党曾有很多外国恐怖主义战斗人员，许多人后来都被清洗掉了。博科哈拉姆(QDe.138)开展越境行动，因此也有在区域内招募战斗人员的风险。战斗人员今后可能会给非洲带来更大的问题，但迄今为止，中东对他们来说一直比非洲更有吸引力。

42. 其次，虽然首要关注的是外国恐怖主义战斗人员离开或一旦返回时所构成的安全威胁，但威胁不仅限于激进化和恐怖袭击。有些战斗人员，特别是那些直接

³⁰ 某会员国提供的情况和金融行动任务组报告，“Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)”。

³¹ SITE 情报集团最近在 Ask.fm 上发布的帖文称，有一个据称是伊黎伊斯兰国战斗人员说，他们有能力把钱寄回家。SITE Intelligence Group, “IS Fighter Encourages Lone Wolf Attacks, Claims Method for Fighters to Send Money to Families,” 2015 年 1 月 7 日。

³² 会员国提供的信息。

³³ Sidney Jones, “Counter-terrorism and the rise of ISIS in 2014,” Institute for Policy Analysis of Conflict。

经历冲突和暴行的人很可能会因其目睹的景象而深受创伤。即使有的外国恐怖主义战斗人员在回返时已对暴力极端主义失去幻想，但他们的情绪和心理创伤却会持续很久。这些人可能很难融入正常生活。他们可能会出现或造成与恐怖主义无关的其他社会问题。

43. 第三，外国恐怖主义战斗人员还可能成为犯罪网络的一个资源，特别是在萨赫勒地区。在那里，恐怖主义团体与走私人口、武器和毒品的网络之间的关系正日益紧密。³⁴

44. 第四，在军事上击败在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克境内的伊黎伊斯兰国(这从中期看来并非不可能)可能在无意间造成将暴力性的外国恐怖主义战斗人员驱散到全世界的结果，应付起来愈加棘手。

三. 挑战

45. 外国恐怖主义战斗人员的问题给会员国、各国社会和国际社会带来了一系列挑战。

A. 预防，特别是打击暴力极端主义

46. 打击外国恐怖主义战斗人员的最有效办法是防止他们的激进化，阻止其被招募和旅行。会员国解释称，许多情况下，那些奔赴冲突区充当外国恐怖主义战斗人员的人以前并未在国家安全机构挂名。首要的战略难题是怎样防止个人被激化。做到这一点就能在整体上缓解问题。这是一项长期、艰巨的任务。成果很难衡量，国家干预可能有益，也可能适得其反。在这一方面，有三个主要原则。第一，没有普遍适用的一刀切办法。对马格里布地区的潜在的外国恐怖主义战斗人员有效的办法可能在中亚完全不起作用。社区治安方案可能在一个城市管用，到另一个城市就不灵。第二，必须保证不给激进煽动者留下任何可以侵占的社交空间。不论是政府还是民间社会，都必须传播与之针锋相对的言论。³⁵ 当下，大部分这类活动发生在数码世界中，其中包括不断演变的社交媒体形式。第三，必须交流经验教训，包括政策失误，因为失败和成功一样有助于学习提高。绝大多数会员国都将打击暴力极端主义视为一个重要的战略问题。

B. 国际和国内信息交流

47. 当前，外国恐怖主义战斗人员的流动和回返成为对国家安全的一个威胁。阻拦行动往往要依靠详细的情报，而这种情报又大多要依靠其他国家或私营部门提供的信息。一些会员国指出，机构之间、国家之间如何有效交流信息仍是个问题，

³⁴ 会员国提供的信息。

³⁵ 不过，法国在这方面的举措值得关注，特别是创造了新颖的数码内容。

包括交流下列简单而有用的信息：嫌疑外国恐怖主义战斗人员(通常都列在国家监视名单上)的身份，他们的动向如何(情报和执法机关往往掌握这类情况)。一些会员国表示，国际信息交流已有改进，特别是 2014 年后期以来，但其他会员国则提到时效性和开放性的问题，这些问题甚至在双边情报渠道中也存在。必须推广如国际刑警组织的外国恐怖主义战斗人员数据库这类多边数据库，不过即使在这方面，有些会员国也迟迟没有从本国监视名单中有选择地提供一些基本的身份信息。

48. 某会员国曾这样表示，“关于外国战斗人员的信息和数据交流迟缓是国际反恐合作中遇到的重大障碍之一。”迄今，只有不到 10%的基本身份识别信息进入了全球多边系统；需要在国家法律、数据分享、隐私权和操作性制约因素许可的情况下提高上述比例。³⁶ 有位国家官员曾强调，“国家尽可以进行双边交流，但他们需要有多边的考虑。”有一些办法可以填补双边与多边之间的空缺，在不流通太多信息的情况下利用敏感情报。某个会员国维持一个全球外国恐怖主义战斗人员数据库，并允许其他国家的情报机关查询这些人的姓名，而关于这些人的进一步信息则只能通过双边渠道获取。

49. 这方面还有大量工作要做，对有些欧洲国家来说尤其如此。正如另一位国家官员所言，这项工作主要是“各国要利用其手中的工具”。这依然是一个至关重要的领域，安全理事会已强调了需要开展的工作，其中包括各国加强和加快作业情报交流，各航空公司将旅客信息提前通知有关国家当局(见第 2178(2014)号决议，第 9 段)。过境国强调，作业情报不仅要及时，还要尽可能具体地列明身份信息、旅行路线、照片、法庭记录、国际搜查令及与恐怖主义团体的关联。³⁷ 但一些来源国则辩称，法律和人权方面的制约因素可能禁止如此详细地提供关于个人的情况，特别是在未获司法授权的情况下。另一些国家则指出，许多案件中涉及的个人此前并未在安全机构挂名，这也说明了为什么只有在外国恐怖主义战斗人员进入过境国之后案情信息才随后出现。

C. 情报收集与联络

50. 安全和情报机构是最直接参加应对工作的部门。分析工作要依靠它们提供的情报，而涉及到敏感案件时，这些机构的国际联络渠道往往是最可信赖的。人工及信号情报的收集无比宝贵。情报和安全机构都偏好采取单方面或双边行动，即使这样，还是非常谨慎。多边主义不是它们的自然反应，这主要是从行动角度考虑。国际和区域情报集团(有些众所周知，有些默默无闻)确实能提供集体交流分析成果的宝贵机会。外国恐怖主义战斗人员的问题数年来一直在它们的日程上。

³⁶ 这种难题也存在于政府之内，即法律和政策不允许边界和移民机构利用执法和反恐方面的信息，因此也制造了严重的薄弱环节。

³⁷ 会员国提供的信息。

实际上，俄罗斯联邦联邦安全局 2013 年举办的年度反恐会议促成将外国恐怖主义战斗人员的问题列为一个全球战略问题。应肯定的是，许多在双边关系中多有龃龉的机构在外国恐怖主义战斗人员的问题上仍在尽量合作。这方面的一个战略性难题可能在于那些缺乏反恐经验的国家的机构，或是对外联络网不够广泛的机构。若干国家已派驻更多联络人员到主要国家的首都，以增进信息交流，这种做法值得赞扬。

D. 边界管制和有效的管制机制

51. 边界管制能力对阻止外国恐怖主义战斗人员离境，防止资金和武器越境转移非常重要。尽管有些国家已在这方面采取了严格的措施，但其他许多国家在这方面面临严峻挑战，有些国家陆地边界线绵长，并且连起码的管制设备也没有，管制能力低下。过境国在得不到可靠情报的情况下也很难阻止这些战斗人员进入冲突地区。这方面的问题给某些国家造成很大的资源压力。陆地边界管制松懈，使那些接应网络能毫不困难地运作。进入阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的大部分外国恐怖主义战斗人员都是通过陆地边界入境的。生物识别信息、旅客姓名数据、国际刑警组织的失窃和遗失旅行证件数据库、黄色通知(国际刑警组织成员国发布的关于失踪人员的通知)等都能用作挖掘数据的重要工具，从而在过境检查站进行更严格的筛查，追踪可能的外国恐怖主义战斗人员。这方面存在很大的能力差距，因此，可能应当优先考虑援助那些相对于其现有外国恐怖主义战斗人员案件数量来说能力最为薄弱的国家。

E. 互联网和社交媒体

52. 对大多数外国恐怖主义战斗人员来说，互联网一直是他们社交生活的一部分。他们习惯于使用技术、通过社交媒体进行联系，有时还是应用新技术的先锋。外国恐怖主义战斗人员及其同情者和接应者活跃地使用一系列互联网、移动电话及社交媒体工具。从外国恐怖主义战斗人员在网上发布的大量视频和社交媒体贴文(包括图像和视频)看，与外国恐怖主义战斗人员有关的宣传活动影响面很广，遍及种种不同的平台。互联网除被用于接应、招募和宣传外，还用于联系和策划。

53. 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。一些会员国报称，有仅凭互联网就被激化(即所谓的“自我灌输”)的事例。在许多外国恐怖主义战斗人员的案件中(特别是参加伊黎伊斯兰国的战斗人员中)，使用社交媒体还强化了外国恐怖主义战斗人员之间的关系，这可能会种下退役战斗人员今后组建跨国网络的祸根。社交媒体还被用作激化和招募外国恐怖主义战斗人员的工具，主要是因为身处冲突地区的战斗人员一上网，与世界各地的潜在被招募者之间的社交距离就消失了。处理为战斗人员而滥用互联网以及战斗人员利用互联网的问题是必要的，但又是复杂的，因为会员国在法律、隐私权、数据和管

理制度方面各不相同。要采取实际的预防性的应对措施，就必须能够获取数据、储存数据、并进行必要的大数据收集和分析。

F. 有关外国恐怖主义战斗人员的起诉³⁸

54. 各会员国采用了不同的执法措施应对外国恐怖主义战斗人员问题。可以通过执法措施破坏企图成为外国恐怖主义战斗人员者的旅行计划、制止其协助者和其他支持者，并在外国恐怖主义战斗人员回国后进行起诉。³⁹ 一些会员国依靠现行的处理与恐怖主义有关罪行的法律，包括以往曾用于起诉参加青年党等其他团体的外国恐怖主义战斗人员的法律。与恐怖主义有关的法律包括禁止参与恐怖活动的法律(这些法律可能更难适用，因为要求与具体恐怖活动有关联)以及将支持被列名的恐怖组织定为刑事犯罪的法律，后者可以用来起诉那些向列名团体提供支持但没有表现出与恐怖活动有具体联系的人。其他会员国依靠并非针对恐怖主义的现有刑事罪名进行起诉，并时有创新，例如以违反移民规定、未经授权参与军事训练和参与外国冲突的罪名起诉。一些会员国已颁布了更具体地针对外国恐怖主义战斗人员现象并明确处理旅行事宜的法律。例如，澳大利亚 2014 年反恐怖主义立法(外国战斗人员)法案规定，无合法目的进入“指明地区”是一种罪行。⁴⁰ 当然，这些措施并非相互排斥，有些会员国多项措施并举。每项措施也各有利弊。

55. 根据反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)最近提交的一份报告(见脚注 38)中提到以及成员国反映的情况，这一问题很复杂，其中包括如何收集可采纳证据以支持案件诉讼的问题。这些问题包括把情报资料转变为可在法庭上提出的证据的挑战。各会员国面临的挑战规模各异，其中包括担心透露情报来源和方法，或是国家法律制度正式禁止在刑事案件中使用情报资料，这意味着会员国必须运用调查手段，再造通过情报收集的信息。

56. 另一个重大挑战是证明犯罪意图；特别是鉴于未来的外国恐怖主义战斗人员者可以声称他们旅行是为人道主义目的或旅游。⁴¹ 即便调查人员可以确定犯罪意图，也可能难以在法庭上以符合必要法定标准的方式加以证明。此外，法律必

³⁸ 2014 年 12 月就“将恐怖分子绳之以法：与起诉外国恐怖主义战斗人员有关的挑战”举办一次检察官研讨会之后，反恐怖主义委员会执行局就同一主题编写了综合报告(S/2015/123，附件)。在本节中，监测组广泛参考了该报告以及会员国提供的信息。

³⁹ 第 2178(2014)号决议第 6 段要求成员国确保本国法律和条例规定严重刑事罪，使其足以适当反映罪行的严重性，用以起诉和惩罚下列人员和行为：(a) 为了实施、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而旅行或试图旅行的外国恐怖主义战斗人员；(b) 有意资助此类旅行；(c) 蓄意组织或以其他方式协助此类旅行。

⁴⁰ 该法案第 119 部分称，当一个被列名的恐怖组织在一个外国地区开展敌对活动时，外交部长可宣布该外国地区为此类地区。

⁴¹ 例如，在一份题为“Hijrah to the Islamic State”的指南中，指导想成为外国恐怖主义战斗人员者如果被拦截就宣称其目的是人道主义或旅游。

须有足够的威力，在想成为外国恐怖主义战斗人员者实际前往冲突地区并在那里犯下罪行之前，足以起诉其预备罪行。例如，美利坚合众国以企图向被列名的恐怖组织提供物质支持的罪名起诉了想成为外国恐怖主义战斗人员者，制止他们在美国登上飞机前往冲突地区。与此同时，据反恐怖主义委员会执行局的报告称，在荷兰对于外国恐怖主义战斗人员的起诉涉及“指控为战斗做准备或训练、为杀人作准备和为制造爆炸物作准备。”(见 S/2015/123，附件，第 21 段)。

57. 另一个提到的障碍是从冲突地区获取证据。可能很难甚至无法收集物证。在这种情况下，互联网除了产生情报线索，还可以为检察官提供证据。许多外国恐怖主义战斗人员在网炫耀其罪行，包括张贴自证其罪的图片，在这些人返回时，事实证明这些对于检察官可能很有用处。当然，各国需要实行各种做法，以便能够有效地在法庭上呈交这些证据。反恐怖主义委员会执行局的报告介绍了约旦的例子，约旦检察官办公室让社交媒体专家在法庭上作证(见同上，第 26 段)。

G. 回返者政策

58. 当打击暴力极端主义的努力未能阻止个人成为外国恐怖主义战斗人员时，回返者政策就与实务工作同样重要。回返者出于不同的原因离开冲突地区，会员国关于这一点的信息也多有不同。一些会员国报告说，有些幻灭的外国恐怖主义战斗人员对基地组织和伊黎伊斯兰国失去信心。另一些会员国则说，回返者可能受到其他动机驱使，包括想暂时远离冲突、疗伤、筹集资金或为了推进意识形态目标或策划袭击其他地方。回返者政策有三个重大主题：如何筛查回返者以充分评估风险、如何制定和实施去激进化政策为激进的回返者解毒，以及如何使回返者重新融入社会。值得一提的会员国采取的举措的实例包括澳大利亚、比利时和沙特阿拉伯的打击暴力极端主义方案，其途径各异，结果也不同。澳大利亚的方案结合了预防和改造两个方面，重点是社区参与，比利时的方案则侧重于早期发现激进化的信号和更好地了解激进化过程和因素。沙特阿拉伯的方案以改造为导向，据报告相当成功，累犯率较低。

H. 私营部门的角色

59. 安全理事会尚未讨论的一个更广泛的应对措施是，私营部门在协助会员国阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面可以发挥的作用。如果安全当局和互联网服务提供商、航空公司、旅行社等私营部门的利益攸关方之间建立高效的公私伙伴关系，可以有效辅助会员国的其他行动。

四. 应对措施

A. 迄今的应对措施

60. 会员国、国际社会、联合国和私营部门均积极参与查明外国恐怖主义战斗人员的威胁并制定对策。为了更有效地应对，一些会员国或是加强了现有法律，或

是已制定或正在制定新的法律，另一些会员国则依赖现有法律起诉可能的外国恐怖主义战斗人员、其支持者和回返者。已经制定打击暴力极端主义政策的会员国正在改进这些政策，没有制定此类政策的正在制定中。

61. 政府内部和政府之间的协调，以及有效信息共享，是成功的政策和行动对策的核心所在。土耳其在主要入境点开展了国家筛查方案，其警示清单目前包括 12 500 人，⁴² 这就是已查明问题并试图找到有效方式与其他国家合作分享信息并解决问题的会员国例证。在区域一级，欧洲联盟制定了共享分析和警示清单数据的手段。在中亚，上海合作组织和集体安全条约组织在共享相关信息。

62. 一些会员国实行出境管制，同时加强收集和分享生物鉴别数据和旅客预报信息的能力，这种做法是非常可喜的。还应促进(情报、执法、军事和司法机构等)各界更密切协作。一些欧洲会员国设立了工作队，一些亚洲会员国设立了机构间汇总中心。

63. 国际社会已经针对外国恐怖主义战斗人员的问题开展多边工作，包括打击暴力极端主义(如 2015 年 2 月美国总统召开的首脑会议)、国际刑警组织领导的改善共享分析的工作，以及安全理事会通过的决议，尤其是第 2178(2014)号决议。一个重大空白是：缺乏刑事定罪的国际义务，因而无法在可能的外国恐怖主义战斗人员到达目的地之前就起诉他们。在某些情况下，一些来源国和过境国只有在第 2178(2014)号决议作出更强的国际法律义务规定后，才采取了更大行动。跟踪所有成员国执行该义务的情况，查明和处理关键会员国的能力差距，是至关重要的后续工作。

64. 在联合国，这项工作在很大程度上属于反恐怖主义委员会执行局的领域。监测组坚决支持反恐执行局对外国恐怖主义战斗人员问题作出系统反应的工作，特别是在法律和监管领域。联合国系统还可以通过联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处、通过联合国反恐中心，在能力建设方面发挥重要支助作用。支持打击暴力极端主义和努力提高联合国努力的一致性的工作，应当主要由反恐怖主义执行工作队主席、成员和工作组承担。

B. 互联网和社交媒体

65. 主要社交媒体公司一直在应对外国恐怖主义战斗人员和基地组织、伊黎伊斯兰国和其他恐怖分子利用互联网的挑战。虽然最初行动缓慢，但一系列公司目前正积极致力于修订政策与条款和条件，并与各国政府合作建立新的标准运营程序。会员国向监测组通报了与社交媒体和互联网公司打交道的各种经验。这些公司了解这种威胁，随时准备帮助应对，并在许多案件中进行了合作(有时极为迅速，甚至包括跨越边界的合作)。会员国有时也指出，当数据保存在国境之外时，难以从社交媒体公司获得用户和关系数据。数据留存和隐私权限制也妨碍执法机构获

⁴² 会员国提供的信息。

取社交媒体数据，特别是用户数据，虽然这只是一些特定管辖区的情况。各公司采取了越来越多的监管和商业行动，阻止了外国恐怖主义战斗人员利用社交媒体，这是有益的情况。将外国恐怖主义战斗人员排除在社交媒体之外很困难，但2015年伊黎伊斯兰国的支持者试图建立自己的社交媒体平台“Khelafabook”，这可能是一个成功标志。

66. 2012年1月，推特宣布，它将改变其内容政策，在推文可能违反当地法律的国家阻止推文。⁴³ 2014年底，据报推特至少暂停了1 000个与伊黎伊斯兰国有关联的账户，⁴⁴ 这据说造成了2015年伊黎伊斯兰国对推特发出威胁。⁴⁵ 脸书账户也被外国恐怖主义战斗人员广泛使用，既用于张贴极端主义内容，也用于试图出售伊黎伊斯兰国的商品。⁴⁶ 脸书一直在积极应对这一挑战，删除了数百个共享暴力极端主义材料的账户，并加强监测。⁴⁷ YouTube 长期以来一直被用于宣传基地组织相关材料，包括列名的基地组织同伙制作的视频。2010年，YouTube 在“暴力或令人反感”类别内增加了一个“宣扬恐怖主义”的选项，使用户得以举报冒犯性内容。⁴⁸ 2014年 Ask.fm 也增加了一个“极端主义”类别，使用户得以举报此类内容。⁴⁹

67. 不太可能对互联网和社交媒体监管采取一种统一的国际办法。在言论自由、封锁或审查内容的合法权利以及对离岸数据的治外法权问题上意见不一，这都导致难以采取一种统一的集体办法。但是，在这一领域可以而且应该更有作为，尽管因国内立法差异，应对措施会不同。

五. 建议

68. 安全理事会进一步采取国际行动打击外国恐怖主义战斗人员的主要途径，是有效执行最近的各项决议。第2178(2014)号决议根据《联合国宪章》第七章规定

⁴³ Twitter, “Tweets still must flow”, 2012年1月26日。

⁴⁴ J. M. Berger and Jonathon Morgan, “The ISIS Twitter census: defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter”, Brookings Institution, No. 20 (华盛顿特区, 2015年3月)。

⁴⁵ Michael Isikoff, “Twitter under pressure to act more aggressively against terrorists”, 雅虎新闻, 2015年2月18日。

⁴⁶ Stephanie Burnett, “Sorry, jihadis, but you won’t be able to buy ISIS T-shirts on Facebook”, 《时代杂志》2014年6月25日。

⁴⁷ Shiv Malik and others, “Isis in duel with Twitter and YouTube to spread extremist propaganda”, 《卫报》, 2014年9月24日。

⁴⁸ Craig Kanalley, “YouTube gives users ability to flag content that promotes terrorism”, 《赫芬顿邮报》, 2010年12月13日。

⁴⁹ Caitlin Dewey, “Inside the battle for Ask.fm, the site where Islamic State recruited three American teens”, 《华盛顿邮报》, 2014年12月12日。

了一项新的重要的全球义务，根据这项义务，所有会员国必须确立能够起诉和惩处外国恐怖主义战斗人员的刑事罪行。

69. 应对外国恐怖主义战斗人员挑战的三个基本要素是信息、制止举措和打击暴力极端主义。

70. 对于信息，挑战在于产出、利用和分享关于潜在和已知的外国恐怖主义战斗人员的可供采取行动的信息。这包括能够帮助官员理解有关外国恐怖主义战斗人员的威胁和政策选项的旅客预报信息、国家警示清单材料、分析信息。

71. 有效的制止举措取决于建立适当立法框架、制定国家战略和发展政府内机构间迅速采取行动的能力。一些外国恐怖主义战斗人员不为本国政府或其他政府当局所知。在一些情况下，可能在其动身前一刻或之后，才接到关于计划或实际旅行的信息。国家当局针对这种状况要采取迅速有效并协调一致的行动，确实面临挑战。监测组与过境国的讨论一再表明，国家官员要迅速采取充分行动制止这些战斗人员的旅行计划，就需要其他国家政府甚至本国政府迅速提供信息。

72. 打击暴力极端主义仍然是成功应对外国恐怖主义战斗人员政策的核心所在。在预防方面，这包括对外国恐怖主义战斗人员身份及其激进化原因的全面分析。这意味着评估潜在的类型并确定有风险的人。大多数战斗人员似乎部分是通过与其他人的关联而变得激进或被招募。互联网包括视频和社交媒体内容也发挥了重要作用，但许多国家报告说，在大多数情况下个人联系仍然至关重要。新一代的基地组织同伙包括伊黎伊斯兰国在数字空间如鱼得水。他们注册数以千计的推特账户，大量张贴包括暴行在内的激进内容，设法使世界各地的社交媒体为己所用。虽然互联网公司特别是社交媒体公司已作出回应，但仍需做更多的工作，以有效识别、破坏或删除被用来煽动、招募和协助战斗人员的网上资料。

73. 更广泛地说，在国家一级制定打击暴力极端主义的综合战略是必要的，这不仅是为了打击激进化和招募活动(其中大部分是围绕反宣传)，也是为了能够正确评估返回的外国恐怖主义战斗人员，并在可能的情况下使其重返社会。评估回返者并制定适当的国家战略，以根据国家评估改造、起诉或监控他们，同样仍然是该努力至关重要的一部分。

74. 最后，国家能力仍然是一个重大战略挑战。当前面临的挑战不是提高人们对这一威胁的认识，而是建设和发展国家和国际能力，以帮助打击这一威胁。在这方面，许多会员国将克服法律、基础设施和更广泛的政策挑战，处理外国恐怖主义战斗人员问题。包括会员国和国际组织在内的捐助方必须准备加大力度，帮助最需要援助的国家。

75. 因此，监测组提出直接应对威胁的 11 项建议。监测组认为，2014 年安全理事会加紧努力，通过规定打击外国恐怖主义战斗人员的新国际义务，填补了当时存在的重大空白。但是，仍须做许多工作，才能理解这一威胁，执行所有会员国

依照第 2178(2014)号决议现在承担的义务，并建立持续的能力，以处理这一今后几十年可能持续存在的复杂的多方面的问题。

76. 监测组建议：

(a) 安全理事会系统地跟踪第 2178(2014)号决议规定的国际义务履行情况；

(b) 委员会向有能力的国际、区域和次区域组织和捐助方发出公开倡议，鼓励它们向有关会员国提供更多的财政和技术援助，目的是加强边境管制能力，应对外国恐怖主义战斗人员的流动；

(c) 委员会提醒会员国在国家和国际两级有效分享关于外国恐怖主义战斗人员信息的重要价值，包括在可能的情况下及时分享旅客信息、国家警示清单资料、分析报告和良好做法。根据信息敏感程度，可使用情报、执法、军事或其他双边渠道；同样，在可能的情况下，应该最大限度地开放利用多边工具，例如刑警组织的外国恐怖主义战斗人员数据库；

(d) 委员会鼓励会员国按基地组织制裁制度提出列名那些在动员、招募或协助外国恐怖主义战斗人员方面(包括通过互联网和社交媒体)发挥关键作用个人和实体；

(e) 委员会致函会员国，鼓励它们制定和执行各种打击暴力极端主义方案，这些方案应强调采取最适合其国家和社会的预防性办法，并与其他会员国进一步交流和传播最佳做法，包括反宣传。预防是关键政策领域，鉴于其具有挑战性，分享关于成功和不成功政策的证据非常重要；

(f) 鉴于必须成功地使那些已经与恐怖主义决裂者重返社会，并尽量减少那些继续致力于暴力极端主义者构成的威胁，委员会致函会员国，强调制定筛查和改造返回的外国恐怖主义战斗人员方案的重要性；

(g) 委员会致函会员国，鼓励它们与互联网服务提供商和社交媒体公司进行对话，以探讨如何根据本国立法，制止与基地组织有关联者利用因特网和社交媒体进行宣传 and 沟通并招募外国恐怖主义战斗人员；

(h) 委员会致函会员国，鼓励尚未这样做的国家按照其国内立法提高私营部门利益攸关方的认识，如在其管辖范围内运作的旅行社、航空公司、金融机构和非营利组织，提醒它们必须警惕外国恐怖主义战斗人员滥用其产品和服务，并强调指出私营部门能够通过积极主动地与有关当局接触，在应对这些人员的全球威胁方面发挥重要作用；

(i) 委员会致函会员国，鼓励它们与所有有关的国内利益攸关方密切合作，制定“示警红旗”指标，以帮助金融机构和其他相关部门发现并举报可能存在的外国恐怖主义战斗人员；

(j) 委员会致函会员国，强调滥用非营利组织、非正式/替代汇款系统和货币实际跨境流动的风险，提请会员国注意第 2161(2014)号决议第 12 段，并强烈鼓励会员国执行旨在防止滥用非营利组织、非正式/替代汇款系统和货币实际跨境流动的有关的国际标准，同时努力减轻对通过这些途径进行的合法活动的影响；

(k) 安全理事会处理会员国在打击外国恐怖主义战斗人员时可能遇到的具体能力差距，并鼓励捐助方、包括联合国反恐中心，针对最需要帮助的领域和会员国提供能力建设支持。
