



2015年12月15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,向安全
理事会提交关于受外国恐怖主义战斗人员影响的
国家执行安全理事会第2178(2014)号决议情况的
第三次报告(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本函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

受外国恐怖主义战斗人员影响的国家执行安全理事会第 2178(2014)号决议的情况

第三次报告

摘要

1. 引言

本报告是反恐怖主义委员会执行局根据安全理事会第 2178(2014)号决议第 24 段编写的系列报告中的第三次报告，旨在协助反恐怖主义委员会查明会员国执行安理会第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议能力方面的主要不足，这些不足可能会妨碍各国阻止外国恐怖主义战斗人员出入，并查明相关良好做法以及便利交付技术援助。第一次报告(S/2015/338，附件)采取了专题办法。第二次报告(S/2015/683，附件)采取区域办法评估了中亚、马格里布、东非/非洲之角、西欧和大洋洲/美洲 32 个国家开展的努力。本报告的重点是另外七个区域(乍得湖流域、西非/萨赫勒区域、中东冲突地区内或周边的国家、南亚、东南亚、南高加索和东南欧)，并列入了旨在加强各国应对外国恐怖主义战斗人员威胁的能力的区域和专题建议。

2. 第 2178(2014)号决议的刑事定罪要求

用于起诉外国恐怖主义战斗人员的本国刑法的缺乏，仍然是本报告所调查的所有区域的一个重大缺口。很少有国家已经采用全面的刑事罪来起诉与外国恐怖主义战斗人员有关的准备或辅助行为。许多国家依靠现有的立法来解决外国恐怖主义战斗人员现象，但这种立法可能不足以防止外国恐怖主义战斗人员旅行。在大多数国家，因难以到国外、特别从冲突地区收集可采纳的证据，或者难以将情报转变为可采纳的起诉外国恐怖主义战斗人员的证据而受到损害。几个国家在用通过信息和通信技术、特别是社交媒体收集的信息生成可采纳的证据，或者将情报转变为可采纳的证据方面遇到相关挑战。未雨绸缪地调查和起诉涉嫌的外国恐怖主义战斗人员是所有区域面临的另一个挑战，考虑到正当程序和人权关切，这一挑战尤其严峻。许多国家在寻找适当的办法来应对特定类别的旅行人员和回返者构成的潜在威胁方面继续面临挑战。

3. 执法和防止外国恐怖主义战斗人员在国家之间的旅行

几个区域缺乏信息共享和机构间的合作与协调，仍然是成功阻截外国恐怖主义战斗人员的一个主要障碍。所有国家都将从加强国家和国际执法信息共享和机构间的合作与协调中受益。许多执法机构缺乏在法治框架内并按照国际人权义务对恐怖主义案件进行调查所需的技术能力。政府机构需要同信通技术和执法部门一道采取

协调行动，以解决外国恐怖主义战斗人员现象。各国已经加强对外国恐怖主义战斗人员跨境移动的监控，但很多国家缺乏技术和行动能力，无法实行有效的边境管制，也无法控制身份证和旅行证件的发放，以有效发现和防止外国恐怖主义战斗人员旅行。漫长、漏洞百出的边界以及不充分的移民和签证管制也构成了障碍。只有极少数国家已经全面连接到国际刑事警察组织(国际刑警组织)的数据库。目前仅有少数国家使用预报旅客资料系统或旅客姓名记录，这两个都是查明潜在外国恐怖主义战斗人员的有效的基于风险的工具。各国应继续努力采取综合和创新办法，以根据第2178(2014)号决议有效遏制外国恐怖主义战斗人员的移动。

4. 打击资助恐怖主义的行为

打乱资金来源的工作仍然存在一些差距。所有区域内的各国应加强本国的反洗钱和打击资助恐怖主义行为制度。许多国家在积极调查和起诉资助恐怖组织和外国恐怖主义战斗人员嫌犯方面继续面临挑战，很少有国家已经采取必要的法律、体制和行政措施以禁止和打压资助外国恐怖主义战斗人员的行为，其中包括他们的旅行和相关活动。在许多国家，对资助恐怖主义的行为进行定罪的案例即使有，也没有几个。

5. 打击导致恐怖主义的煽动和暴力极端主义

大多数国家已经发现，必须消除有利于恐怖主义蔓延的条件，这是解决恐怖主义威胁的全面办法的一部分。所有区域中的各国都采用了一些工具，用于在打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进化过程中补充传统的执法行动，这些工具包括转业援助和重返社会战略、制作反宣传材料以及促进文化和宗教宽容。尽管已经更好地认识到有必要请民间社会参与打击暴力极端主义的努力，但这样的参与机会在一些区域仍然有限。只有极少数国家已经制定全面的打击暴力极端主义战略。有些国家已经将其纳入本国的反恐怖主义应对措施，以通过互联网监测暴力极端主义的蔓延。然而，防止利用互联网进行恐怖主义活动仍然是大多数区域的一个重大挑战。

目录

	页次
一. 导言	6
二. 外国恐怖主义战斗人员：问题、趋势和事态发展.....	6
A. 回返外国恐怖主义战斗人员	6
B. 招募妇女和女孩	11
C. 国际合作	13
三. 区域分析	16
A. 乍得湖流域(喀麦隆、乍得、尼日尔、尼日利亚).....	16
B. 西非/萨赫勒(科特迪瓦、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、塞内加尔).....	19
C. 中东冲突区内或冲突区周边各国(巴林、埃及、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、 约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、 土耳其、阿拉伯联合酋长国、也门).....	22
D. 南亚(阿富汗、孟加拉国、印度、马尔代夫、巴基斯坦、斯里兰卡).....	25
E. 东南亚(印度尼西亚、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡和泰国).....	27
F. 南高加索(亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚).....	31
G. 东南欧(阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、前南斯拉夫的 马其顿共和国和塞尔维亚)；以及俄罗斯联邦	34
四. 全球建议	36
A. 第 2178(2014)号决议的刑事定罪要求.....	36
B. 起诉外国恐怖主义战斗人员	37
C. 防止外国恐怖主义战斗人员在国家之间的旅行；边境管制；执法.....	37
D. 打击煽动和暴力极端主义	38
E. 防止资助外国恐怖主义战斗人员	38
F. 国际合作	39
G. 人权与法治	39
五. 区域建议	39
A. 马格里布	39

B. 东非/非洲之角	40
C. 乍得湖流域	40
D. 西非/萨赫勒地区	40
E. 中东冲突区内或周边的国家	41
F. 中亚	42
G. 南亚	42
H. 东南亚	43
I. 南高加索	43
J. 东南欧	44
K. 西欧	44
L. 大洋洲/美洲	44
附文	
方法	45

一. 引言

1. 本报告是反恐怖主义委员会执行局根据安全理事会第 2178(2014)号决议第 24 段编写的系列报告中的第三次报告,以支持反恐怖主义委员会查明会员国执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议能力方面的主要不足,这些不足可能会妨碍各国阻止外国恐怖主义战斗人员出入、确定相关良好做法以及便利交付技术援助的能力。

2. 本报告的重点是七个受到影响的区域:乍得湖流域、西非/萨赫勒区域、中东冲突地区内或周边的国家、南亚、东南亚、南高加索和东南欧。报告采用了基于风险的办法来审议会员国执行第 2178(2014)号决议的情况,并着重指出了共同主题以及对特定区域产生影响的特定主题。

3. 基于风险的办法旨在促进适合每个国家所认为的自身需要的能力建设。由于受到影响的区域相当多样化(就面积和人口而言)、外国恐怖主义战斗人员对特定国家构成的诸多威胁的性质、以及各国千差万别的能力和弱点,因此不可能采取“一刀切”的做法。各国应根据本国特定的国家安全关切制定应对外国恐怖主义战斗人员威胁的对策,而不是采用一个与其特定局面可能没有多大关系的固定“模板”。

4. 报告中还包括旨在加强会员国应对外国恐怖主义战斗人员威胁的对策的区域和专题建议。报告侧重于上述七个区域,从而完成了第二次报告(S/2015/683,附件)中开始的区域分析。本报告附文中载有关于所采用方法的说明。

二. 外国恐怖主义战斗人员:问题、趋势和事态发展

A. 回返外国恐怖主义战斗人员

1. 查明回返外国恐怖主义战斗人员

5. 根据定义,外国恐怖主义战斗人员都有一个他们可能回返、也可能不回返的原籍国。制定适当的措施来解决回返外国恐怖主义战斗人员,是原籍国面临的一个长期挑战。¹ 执行局将继续监测各国应对这一挑战的对策。

6. 从阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和其他冲突地区的战场回返的外国恐怖主义战斗人员的前景,是许多原籍国(国籍国或惯常居住国)的重大关切问题。虽然关于回返外国恐怖主义战斗人员人数的现有数据有限,一些国家报告接收了数百名

¹ 需要考虑的另一个类别是后来前往其他冲突地区的回返者(或“校友”)。这些战斗人员有能力激化或延长冲突。安全理事会第 1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组指出,在以往冲突中服役的许多高级指挥官证实,退伍军人在伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)和胜利阵线的运动中发挥的作用过大(见 S/2015/358)。

回返者。尽管看起来很少有外国恐怖主义战斗人员在回返后从事恐怖活动，但训练有素的外国恐怖主义战斗人员实施的袭击更有可能取得成功，并且更致命。² 此外，那些与恐怖组织一起训练的人回返以后比那些参与作战的人更有可能形成恐怖主义威胁。³ 恐怖组织，包括伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)，也被称为达伊沙；胜利阵线；以及基地组织的其他小组、附属机构、小派别或衍生团体，已经在整个中东、阿拉伯半岛以及马格里布和萨赫勒两个区域建立了训练营，招募和训练外国恐怖主义战斗人员(见 S/2015/441)。这些训练营的老兵回返原籍国后，可能会把新学到的技能和实战经验用于从事恐怖活动。⁴

7. 回返外国恐怖主义战斗人员可能不仅仅规划并实施恐怖活动，而且还支持其他人的恐怖活动(方法诸如招募人员参加恐怖组织，煽动他人实施恐怖行为)。他们还可能建立新的恐怖小组，提供指导或行动技巧，或募集资金用于恐怖行为或旅行。⁵

8. 因此，会员国必须设法查明回返人员并加以分类(无论是通过人口信息、在各自恐怖组织中发挥的作用(例如招募人员、提供便利人员、战斗人员、宣传人员或支持者)还是离开和回返的原因)。这是一项艰巨的挑战，但各国应该利用一切可能的手段(包括技术和生物识别筛选措施、积极的数据收集以及全面的访谈)做到这一点。

9. 要知道已经确定为回返外国恐怖主义战斗人员的个人是否会采取进一步的恐怖主义行动，是一个更大的挑战。因此，各国应努力制定并分享风险模型。知道如何评估已经回返个人所带来的风险，使政府得以有效地分配资源，以防止和打乱他们的活动，或帮助他们重新融入社会。

10. 各国通过广泛的刑事司法、行政以及转业援助和重返社会措施，已经解决了回返者构成的潜在威胁。然而，几乎所有这些措施都非常耗费资源。进一步努力制定风险模型将有助于资源的分配。

² 来自于阿拉伯叙利亚共和国的“回弹比率”(离境后回返并策划针对祖国或本来所属区域的袭击的战斗人员的比率)很低。不过，随着离境的外国恐怖主义战斗人员的人数增加，也可能这种风险将逐步增加。见 Thomas Hegghammer 和 Petter Nesser, “Assessing the Islamic State’s Commitment to Attacking the West,” *Perspectives on Terrorism*, Vol.9, No.4 (2015 年 8 月)。

³ Jeanine de Roy van Zuijdewijn, “The foreign fighters’ threat: what history can (not) tell us”, *Perspectives on Terrorism*, Vol. 8, No. 5 (2014 年 10 月)。

⁴ 2015 年 1 月针对 Charlie Hebdo 的袭击显示，半岛基地组织依然积极参与规划外部袭击和支持希望实施此类袭击的其他人员(见 S/2015/441)。

⁵ 欧洲刑警组织在《2015 年欧洲联盟的恐怖主义局势和趋势报告》中警告说，回返外国恐怖主义战斗人员可能会利用他们新获取的联络网络来帮助有理想的外国恐怖主义战斗人员辗转前往冲突地区，并筹集经费协助资助恐怖集团旅行或提供支持。

2. 刑事司法措施

11. 要规划采取刑事司法办法，涉及一系列复杂的问题，特别是起诉和预防之间的平衡、回返者作为合作证人的作用、从社交媒体和冲突地区收集证据的相关挑战、检察官在某个人被分配参加转业援助计划之前和之后所发挥的作用。

12. 为了制定有效、针对具体情况的针对外国恐怖主义战斗人员的刑事司法对策，并帮助对各类回返者带来的风险进行有效的评估，有必要进一步研究和交流经验。在消除外国恐怖主义战斗人员所造成的威胁过程中，必须解决在旅行期间犯下的各种严重罪行，其中包括战争罪、危害人类罪以及与性别平等有关的罪行。还必须对每个外国恐怖主义战斗人员进行初步评估，以确定可能犯罪的程度，从而制定适当的对策。

3. 行政措施

13. 一些国家采用管制命令，对可能从事恐怖主义的特定回返者进行监测。例如，马来西亚和新加坡制定了卓有成效的政府方案，与各类民间社会组织合作，通过预防性/行政拘留为恐怖分子囚犯提供转业援助并使他们重新融入社会。根据管制命令可能实施的限制包括：财产、工作地点、居住地点、与他人的关系以及旅行等。也可能命令某个人交出自己的护照、服从警方的突击访问、在特定的时间和地点向官员报到、服从采用电子标签或者向当局报告资金往来。此类命令一般都受到采用这些命令的少数几个国家的严格监督。决定使用管制命令的其他国家也应该采用监督措施。在采用这类措施执行第 2178(2014)号决议过程中，各国应确保完全符合国际法、特别是国际人权法、国际难民法和国际人道主义法。

4. 转业援助和重返社会

14. 针对外国恐怖主义战斗人员实行严苛的起诉政策和做法，对于实施旨在打击外国恐怖主义战斗人员和暴力极端主义的全面战略可能会适得其反。会员国应酌情考虑监禁以外的其他办法，并为回返者、囚犯和被拘留者提供转业援助，使他们有可能重新融入积极的工作和社会环境。

15. 监狱特别重要，因为在没有适当和必要的保障的情况下，监狱可能会提供一个安全的避风港，恐怖分子可在其中开展联络、比较和交流战术、招募新成员并灌输激进思想、甚至指挥致人死命的外部行动。此外，大多数被关押的极端分子最终会被释放。为了减少此类个人获释后回头实施恐怖主义的可能性，就必须帮助他们脱离暴力活动。监狱的环境可能会促进暴力极端主义，但也可以为防止激进化演变成暴力提供机会。

5. 社区参与

16. 安全理事会在第 2178(2014)号决议中鼓励会员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，包括赋予

青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人以及所有有关的民间社会团体权能。在这方面加强作出更大努力，可以帮助各国努力在社区层面遏制外国恐怖主义战斗人员的流动。

17. 许多国家已经与有风险的社区建立起成功的伙伴关系，使有关当局能够查明回返者、做出准确的风险评估并防止回返者回头实施极端主义。

18. 在适当情况下，各国可考虑采用支持技巧，与回返者家属建立和维持联络，以便创造一个他们能够回返的积极环境，并在外国恐怖主义战斗人员回返后与其建立一个联络点。这一点尤为重要，因为家庭经常在回返者脱离恐怖主义和重新融入社会方面发挥至关重要的作用。⁶

6. 地方当局的参与

19. 在许多国家，空前规模的外国恐怖主义战斗人员现象消耗了国家机构实施打击暴力极端主义国家战略的能力。请当地政府参与实施对策有许多优势，而不仅仅是使各国政府能够调用其他资源。一些国家已经制定国家计划，对各城市和城镇参与预防回返者从事暴力极端主义的情况进行协调。这是一个很好的做法，使政府能够部署更多资源，分享关于良好做法的信息，并采用更加细致入微“基于实地”的社区参与办法。

7. 结论和建议

20. 许多国家已经采取创造性办法来处理回返外国恐怖主义战斗人员问题。在适当情况下，他们应该在国际间共享这些办法。全面、多领域的办法可能非常消耗资源，但必须建立有效的风险模型，以查明可能在考虑进一步参与恐怖活动的回返者。这种模式不仅可以查明恐怖分子并将他们绳之以法，而且可以协助分配资源，用于其他有效、经过认真审查的对策。表 1 描绘官方确认的来自于最受影响会员国的外国恐怖主义战斗人员人数。

表 1

官方确认的来自于最受影响会员国的外国恐怖主义战斗人员人数

国家	外国恐怖主义战斗人员的人数
阿尔及利亚	260
澳大利亚	120
阿塞拜疆	271

⁶ “The European Commission Radicalization Awareness Network declaration of good practices for engagement with foreign fighters for prevention, outreach, rehabilitation and reintegration” 中载有 21 项建立信任、外联、精神药物和可持续性方面的良好做法，以及与家属接触的家庭支持模式，其中包括直接和间接接触的具体事例和经验教训。

国家	外国恐怖主义战斗 人员的人数
比利时	180
波斯尼亚和黑塞哥维那	217
加拿大	130 人以上
丹麦	115
芬兰	40
法国	500
格鲁吉亚	41
德国	740
印度尼西亚	50
爱尔兰	10
意大利	30
哈萨克斯坦	300
科威特	71
吉尔吉斯斯坦	350 人以上
马来西亚	60
马尔代夫	200
摩洛哥	1 200
荷兰	200
挪威	80
俄罗斯联邦	2 700
塞尔维亚	18
新加坡	2
塔吉克斯坦	300
特立尼达和多巴哥	24
突尼斯	超过 3 000 人
土耳其	1 300
联合王国	750-1 000
美国	180
乌兹别克斯坦	200-300

来源：反恐怖主义委员会执行局的定期评估工具和会员国的答复。查明和分析外国恐怖主义战斗人员的工作将因收集进一步证据而受益。然而，会员国做出的答复不足，显示数据收集仍然是一项挑战。

说明：根据原籍国、过境国和/或目的地国或者外国恐怖主义战斗人员比较活跃的武装冲突地区周边国家等因素，确定“最受影响的会员国”的优先次序。反恐执行局通过与会员国进行对话予以确定。所确定的会员国的数目在历次报告中有所变化(S/2015/338——21 个国家；S/2015/683——32 个国家；S/2015/975——77 个国家)。

B. 招募妇女和女孩

1. 日益严重的现象

21. 妇女在恐怖主义运动中长期以来一直发挥重大作用。⁷ 然而，对她们当前参与实施恐怖主义和暴力极端主义行为的规模需要进行更加严肃和紧迫的审查。⁸ 据估计，已经有 550 名欧洲妇女前往伊黎伊斯兰国控制的领土。在一些国家，妇女占西方外国恐怖主义战斗人员的 10% 至 20%。

22. 决策者和其他人经常从根深蒂固的性别定型观念视角看待外国恐怖主义战斗人员。常规的观点认为，妇女与男子相比参与恐怖主义的可能性更小。然而各国日益认识到，妇女恐怖分子与男子相比同样有可能实施致命的恐怖主义行为。在尼日利亚，涉及妇女和女孩的自杀式袭击的频率和强度在 2015 年急剧上升。⁹ 在尼日利亚和阿拉伯叙利亚共和国，完全由妇女组成的旅接受训练，负责讯问、控制和监视其他妇女。青年党曾公开呼吁家长送自己的未婚女儿与男性武装分子一道作战。显然，不应该假定妇女与男子相比更加危险或更加不危险，或者更倾向于和平、对话与和解。¹⁰

23. 推动暴力极端主义以及激进演变为恐怖主义的因素是多方面的，视具体情况而异。适用于妇女新成员的言论、宣传和途径有所不同，因为男子和妇女在恐怖组织中发挥不同的作用。近年来，网上女性拥护者或“caliphettes”（即承诺支持伊黎伊斯兰国的年轻女孩）的人数大幅增加，因为伊黎伊斯兰国继续推动妇女在建立“哈里发国”过程中发挥作用。

24. 伊黎伊斯兰国、博科哈拉姆和青年党等恐怖组织充分利用互联网和社交媒体来传播自己的意识形态，宣传他们的活动，筹集资金，以及协调和发展他们的行动。一个同样令人担忧的最新发展情况是女性招募人员增加，她们招募年轻妇女

⁷ 许多恐怖组织的成员中已经有妇女，这些组织包括德国境内的红军派、意大利境内的红色旅、爱尔兰共和军、巴斯克家园与自由组织及日本红军。最近，妇女在下列组织中发挥积极作用：真主党、基地组织、青年党、里亚杜斯-萨利欣车臣烈士侦察和破坏营以及哥伦比亚革命武装力量-人民军。她们的作用和活动水平相差很大，从非行动支持(例如，作为妻子或道德支持者)、行动支持(例如，作为招募人员、训练人员、筹资人员、宣传人员和劫持人员)到更致命的作用(例如，作为自杀行动人员)，不一而足。

⁸ 见 Erin Marie Saltman and Melanie Smith, “‘Till martyrdom do us part’: Gender and the ISIS phenomenon”, Institute for Strategic Dialogue, 2015. Available from <http://www.strategicdialogue.org/publications/>.

⁹ 2014 年记录了 26 起自杀式袭击事件，相比之下，截至 2015 年 5 月记录了 27 起案件。在此类事件中，至少有四分之三是由妇女和儿童实施的。

¹⁰ 见欧洲安全与合作组织，“Women and terrorist radicalization: final report”，可在下列网站上查阅 <http://www.osce.org/secretariat/99919?download=true>; and Kimiko de Freytas-Tamura, “Teenage girl leaves for ISIS, and others follow”, 《纽约时报》，2015 年 2 月 24 日，可在下列网站上查阅 http://www.nytimes.com/2015/02/25/world/from-studious-teenager-to-isis-recruiter.html?_r=1。

和女孩并灌输激进思想，让其作为社交媒体上暴力信息和图像的制作、¹¹ 传播者和支持者，或者博科哈拉姆和伊黎伊斯兰国的积极支持者(如战斗人员、招募人员、经费筹集人员、后勤人员、信使或间谍)，发挥更加积极的作用。表 2 按会员国描绘妇女或女孩在外国恐怖主义战斗人员中所占百分比。

表 2
按会员国分列的妇女或女孩在外国恐怖主义战斗人员中所占百分比

会员国	妇女或女孩在外国恐怖主义 战斗人员中所占百分比
比利时	20
波斯尼亚和黑塞哥维那	17
芬兰	20
法国	29
格鲁吉亚	0.82
德国	10
吉尔吉斯斯坦	20
马来西亚	20
挪威	30
塞尔维亚	39
特立尼达和多巴哥	40
美利坚合众国	15

2. 对策

25. 情报和执法机构应该调整自己的反恐办法，以配合妇女参与的当前性质和规模。一个特别的挑战是年轻妇女的比例很高，因此不太可能为执法、情报和边境官员所知。各国应该调整自己的战略，将针对妇女的安全培训纳入执法、政府和民间社会，以便妇女能够在反恐政策和方案的制定方面发挥更具建设性的作用。一些国家已经加强了妇女参与社区治安的程度，以期发现他们社区中的激进化和恐怖行动的迹象。其他国家据报则采取了招募更多妇女加入警察队伍的对策。

26. 在肯尼亚、尼日利亚和巴基斯坦，妇女组织促进宗教之间的对话，提供支持，并帮助恐怖主义的受害者重新融入社区。在伊拉克，妇女团体主张修订教育课程，以促进法治、预防冲突和打击暴力极端主义等方案。

¹¹ 见 Edwin Bakker and Seran de Leede, “European female jihadists in Syria: exploring an under researched topic”, 国际反恐中心的背景说明, 2015 年 4 月。可在下列网站上查阅：[http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf)。

3. 结论和建议

27. 各国应完全根据人权义务和法治，对边境管制和执法人员进行基于证据的风险评估培训，在培训过程中考虑到与访谈妇女和女孩有关的具体问题。各国还应该增加安全机构、特别是执法和反恐单位中妇女的人数，并应提高从业人员对妇女暴力极端主义分子相关具体问题的认识。

28. 打击暴力极端主义战略的设计、实施、监测和评价应包括对性别平等视角的重视，并应该让民间社会和安全部门的妇女参与。

29. 各国应继续与基层妇女组织建立真正的伙伴关系，确定可信的妇女活动分子和机构，并在预防和打击恐怖主义方面增强妇女参与所有各级决策过程的程度。

30. 在与新闻媒体接触互动，以制作针对极端主义言论的反宣传资料过程中，各国应请观点与某些目标受众产生共鸣的妇女参与，并提供资金，使妇女(包括以前的暴力极端主义分子)能够通过文章、书籍、电影和其他媒体来谈论暴力极端主义及其后果。根据第 2178(2014)号决议第 16 段，各国还应加强妇女和妇女民间社会团体，包括女性政治、社区和宗教领袖，与媒体接触互动的能力，并帮助制定用于对抗极端主义言论和行为的讯息和传播战略。

C. 国际合作

1. 促进合作

31. 促进刑事事项方面的国际合作，以便将恐怖分子绳之以法，一直是反恐怖主义委员会成立以来的核心目标。外国恐怖主义战斗人员现象的出现使得各国更需要加强国际合作。¹² 根据定义，外国恐怖主义战斗人员案件具有跨界因素。为应对外国恐怖主义战斗人员这一挑战，所有国家均应更广泛、迅速、有效地利用现有工具。各国还可考虑从长远角度采取集体行动，开发可进行更有力、更迅速、更有效的国际合作的新工具。2015 年 5 月通过的《欧洲委员会防止恐怖主义公约附加议定书》就是有效共同策略的一个例子。

2. 刑事事项司法互助和引渡

32. 总体而言，全球刑事事项司法互助的利用率不高。另外，对司法互助请求的处理也往往缓慢而繁琐。¹³ 外国恐怖主义战斗人员案件还有一些特殊问题。即

¹² 在第 2178(2014)号决议中，安全理事会回顾第 1373(2001)号决议中的决定，即所有会员国应该确保把参与资助、计划、筹备或犯下恐怖主义行为或参与支持恐怖主义行为的任何人绳之以法，以及会员国应在涉及资助或支持恐怖主义行为的刑事调查或刑事诉讼中互相给予最大程度的协助，包括协助取得本国掌握的、诉讼所必需的证据。

¹³ 出于以下全部或部分原因，司法互助请求的处理在请求国和被请求国均较为缓慢：(a) 未能指定一个中央主管机关或中央主管机关的法律权力不够；(b) 缺乏政治意愿；(c) 人力和技术资源不足(特别是在合作搜集取自互联网或社交媒体的证据方面)；(d) 各会员国的法律要求不同；(e) 语言障碍；(f) 缺乏公共信息(例如，关于请求程序和法律要求的概要介绍)；(g) 缺乏区域司法合作机构；(h) 缺少有权启动非正式沟通为提出请求做准备的协调中心。

使能力很强的国家也主要依赖在本国搜集的证据来起诉外国恐怖主义战斗人员。极少有国家能去冲突区进行现场考察，以收集资料。此外，在这些地区派驻外交人员的国家很少。在外国恐怖主义战斗人员案件中，对合作搜集数字资料 and 从互联网收集的证据的需求急剧增加，使得这一问题更加严重。这经常需要与私营部门合作。

33. 为阻止外国恐怖主义战斗人员流入冲突区，各国应确立逮捕和引渡外国恐怖主义战斗人员嫌疑人的法律权力和实际能力。引渡程序面临的挑战与司法互助程序遇到的挑战类似。不过，会员国就引渡签订的条约或协定少于就司法互助签订的条约或协定。此外，38%的会员国尚未指定处理引渡请求的中央主管机关。只有三分之一的国家可以根据国际刑警组织的红色通缉令逮捕逃犯，作为引渡的前奏。各国在引渡恐怖嫌犯方面似乎普遍缺乏信任。

34. 只有不到一半的会员国会引渡本国国民。如果一个国家不引渡，就应按照“引渡或起诉”的原则，根据引渡请求对案件进行起诉。¹⁴ 然而，如果证人和证据都在他国境内，就很难确保给所有被逮捕的外国恐怖主义战斗人员定罪。最近的趋势是让会员国修订法律，使所有公民不论国籍均可引渡。下文讨论引渡的其他替代办法(以及它们在外国恐怖主义战斗人员案件中的使用情况)。

3. 双边和多边协定

35. 外国恐怖主义战斗人员案件经常需要区域间合作。要让任何一个国家与所有其他会员国缔结关于司法互助的全面协定，既不现实也没有必要。如果没有这种协定，一些国家无论从法律上还是政策上，都不可以提供司法互助。关于刑事事项合作的区域外双边协定很少。这在需要原籍国、过境国和目的地国之间开展合作时可能会造成挑战，而当各国将第 2178(2014)号决议相关段落所载刑事定罪要素纳入立法后，才有可能适用双重犯罪原则。不过，摩洛哥和西班牙之间的合作是区域外双边合作的一个良好范例。

4. 双重犯罪和其他障碍

36. 双重犯罪问题在外国恐怖主义战斗人员案件中尤为重要。很少有会员国明确将外国恐怖主义战斗人员的旅行或资助他们的行为定为刑事犯罪。有些国家可能利用现有的法律规定起诉与外国恐怖主义战斗人员有关的罪行，但可能在双重犯罪问题上适用严格的规定，而不是灵活解释这一原则以最大限度地利用司法互助。

37. 由于许多外国恐怖主义战斗人员是青年或儿童，界定未成年人的国家立法也可能影响国际合作。法定诉讼时效届满也可能造成挑战；各国应在刑事案件中取消这种时效限制。

¹⁴ 尤其见安全理事会第 1456(2003)号决议附件第 3 段，安理会在该段中宣称，各国必须按照国际法、特别是根据引渡或起诉的原则，将那些资助、计划、支持或犯下恐怖主义行为或提供安全庇护所的人绳之以法。

5. 中央主管机关

38. 在缺乏指定中央主管机关的情况下，各国可以依靠外交渠道。这可能造成对司法互助请求的答复有所延误。大约 44% 的会员国要么尚未指定中央主管机关，要么未能使之全力投入运作，其中就有受外国恐怖主义战斗人员现象影响最大的一些国家。

6. 国际联合调查

39. 各国酌情就同一宗外国恐怖主义战斗人员案件进行协调，这一点很重要。一些国家建立了统筹进行国际联合调查的机制。对这一趋势应加以鼓励，特别是因为这些机制可以协助调查外国恐怖主义战斗人员的招募和筹资网络。印度和美利坚合众国在对 2008 年印度孟买恐怖主义爆炸案的调查中以及印度尼西亚和澳大利亚在对 2002 年印度尼西亚巴厘恐怖主义爆炸案的调查中开展的合作，证明在法办恐怖主义分子方面很有效。另一个成功模式是设在布达佩斯的东南欧执法中心模式，在该中心的工作人员中，12 个成员国每一国至少有一名联络干事(警察和/或海关)。该中心负责协调对跨国犯罪的实时信息交流和联合调查。¹⁵ 然而，许多国家要么没有进行联合调查的法律依据，要么缺乏必要的经验和培训。

7. 刑事诉讼程序的移交

40. 在调查外国恐怖主义战斗人员的旅行时，证据和证人有可能分散在离境国、过境国和目的地国。此外，两个或两个以上的国家可能会发现自己正在调查同一个外国恐怖主义战斗人员。便利此类调查的一个有效方式是移交刑事诉讼程序，这涉及结束一国的调查，将全部刑事档案移交给另一国继续调查。这一机制通常在有关国家各自检察官和警察部队之间的双边条约或协定的框架内运作。这需要一定程度的互信，如果相关国家拥有类似的刑事司法程序则尤为有效。然而，不管是因为缺乏认识、信任还是缺乏专门知识，这一机制很少得到采用。

8. 滥用难民地位

41. 来自冲突区的难民和寻求庇护者的大规模流动还可能引起这样的风险，即外国恐怖主义战斗人员试图利用难民制度来逃避起诉。各国均应与联合国难民事务高级专员办事处协商，建立一个有效的身份确定程序，给予符合条件的寻求庇护者难民地位，将按照《关于难民地位的公约》第 1F 条被认为不符合国际保护资格的人排除在外。

9. 被判刑人员的国际移交

42. 外国恐怖主义战斗人员经常在其国籍国以外的国家被起诉和判刑。服刑期满后，他们被释放和遣返回本国，重新融入社区。然而，在自己的国家服刑可具有

¹⁵ 该中心的联合调查(包括恐怖主义案件以及与小武器和轻武器有关的案件)数量从 2010 年的 44 宗增加到了 2014 年的 70 宗。

转业援助方面的优势。家人、朋友、社区以及宗教领袖的支持，对于外国恐怖主义战斗人员的去激进化和重返社会可能至关重要，这种支持通常可以在本国获得。

43. 这方面的一个良好措施是欧洲委员会《被判刑者转移公约》，欧洲委员会区域以外的 18 个国家(包括亚洲、美洲和太平洋国家)也已加入这一公约。然而，移交涉及许多挑战，包括量刑标准和监狱条件方面的不同。因此，鼓励目的地国、原籍国和过境国缔结关于将外国恐怖主义战斗人员移交给其国籍国的双边协定。¹⁶

10. 结论和建议

44. 由于与外国恐怖主义战斗人员有关的挑战就其本质而言是国际性的，会员国应当加强在处理这些挑战方面的国际合作。国际合作机制确实存在，但其执行力度仍不足以有效应对这些挑战。会员国应拨出必要的资源，使现有国际合作机制切实有效。他们还应酌情审查和修订其相关立法、体制结构与合作机制。

三. 区域分析

45. 本节继续进行第二次报告开始的对威胁和执行优先事项的区域分析，另增七个受外国恐怖主义战斗人员现象影响的区域。所讨论的主题各区域不同，依据的是执行局对威胁和执行优先事项的评估。

A. 乍得湖流域(喀麦隆、乍得、尼日尔、尼日利亚)

1. 总体威胁评估

46. 随着博科哈拉姆的行动从尼日利亚扩大到相邻的尼日尔、乍得和喀麦隆，恐怖主义对乍得湖流域的威胁越来越具有区域性。尽管该流域四国组成的联盟最近取得了成功，但博科哈拉姆仍然是一个巨大的威胁，继续在该区域发动致命的攻击。

47. 多国联合特遣部队投入运作以及尼日利亚总统布哈里下决心打败该团体，可能成为该区域的一个转折点。不过，要防止恐怖分子的招募和外国恐怖主义战斗人员的流入，该区域各国还应在执法办法外辅之以侧重于解决恐怖主义根本社会经济驱动因素的温和办法。

48. 该区域各国作为原籍国和目的地国受到外国恐怖主义战斗人员现象的影响。博科哈拉姆的成员仍然主要是尼日利亚国民，但据报告，该团体正在从喀麦隆(约 3 000 人)、乍得和尼日尔招募越来越多的武装分子。虽然没有迹象表明该团体正在从区域以外招募大量的外国恐怖主义战斗人员，但确实似乎正在马里招募(乍得已逮捕了与博科哈拉姆在乍得境内实施的袭击有关的马里嫌犯)。该团体似乎在区域各地建立了地方小组。许多新成员是被武力招募的，或者是为了换取金钱或其他好处，但有些成员是被该团体的文告吸引的。

¹⁶ 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 17 条规定，缔约国可考虑缔结双边或多边协定或安排，将因犯有本公约所涉犯罪而被判监禁或其他形式剥夺自由的人员移交其本国服满刑期。

49. 博科哈拉姆已与活跃在非洲大陆上的其他恐怖主义团体特别是伊斯兰马格里布基地组织建立了联系，这已经有了很多记录。2015年3月，博科哈拉姆宣誓效忠伊黎伊斯兰国，后来将自己更名为“伊斯兰国西非省”。尚不了解伊黎伊斯兰国提供了多少实质支持。不过，2015年1月，博科哈拉姆开启了一个阿拉伯文推特账户，声称是博科哈拉姆媒体部门 Al-Urwah al-Wuthqa 的正式发布渠道。该团体以前并没有维持一个固定的在线宣传网站或任何其他语文的正式社交媒体账户，但现已发布了各种类型的网上宣传，包括一些录像。博科哈拉姆推特账户启动后所进行的宣传的复杂程度，表明了伊黎伊斯兰国的影响。

2. 区域分析

(a) 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

50. 所有国家都制定了反恐立法；但没有国家根据第 2178(2014)号决议，将前往或试图前往其居住国或国籍国之外的另一国家以便实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为或者提供或接受恐怖主义培训的行为明确为刑事罪。尼日利亚的《防止恐怖主义法》在起草过程中满足了第 2178(2014)号决议关于刑事定罪的大部分要求。喀麦隆和乍得将以实施恐怖主义行为为目的进行招募和提供或接受培训的行为定为刑事犯罪。乍得的反恐恐怖主义立法也包括了提供便利的行为。然而，喀麦隆和乍得最近通过的反恐法律对“恐怖主义”和“恐怖主义行为”的定义过于宽泛，并对大部分恐怖主义罪行规定了死刑。这引起了人权方面的关切。

51. 对与恐怖主义有关罪行的起诉很少，原因有若干，缺乏起诉能力是其中之一。有一个国家建立了专门的反恐检察官和法官库，最近还在公共检察部成立了一个复杂案件部门，处理恐怖主义案件和严重罪行。该区域的其他国家在这方面较为落后。为了成功起诉与外国恐怖主义战斗人员有关的犯罪行为，各国应加强其从目的地国收集证据的能力(特别是在军队处于反恐斗争前沿并参与收集和保存证据的地方)，并加强警察、边境管制当局、情报部门和检察官办公室的国内和国际协调及信息共享。区域各国应确保被绳之以法的恐怖主义行为人，包括外国恐怖主义战斗人员在内，均经由适当程序处理。其他挑战包括情报在法庭上的可受理性，以及对检察官主导的调查的依赖。

(b) 执法

52. 信息交流和机构间合作并不发达。一个国家设立了反恐怖主义特别局，但该局缺乏有效履行职能的技术能力和设备。有三个国家主要由军队负责打击恐怖主义。因此，执法机构调查恐怖主义活动、包括通过符合人权和法治标准的手段进行调查的能力有限。一个国家有多个执法机构调查恐怖主义罪行，而没有在这些机构之间分配案件的明确机制。不过，该国已在国家安全顾问办公室设立了一个本国联合情报股，并正在创建一个集中管理的计算机化数据库。区域各国也缺乏法证能力。一些国家已采取措施加强情报搜集和共享。四个国家全都正在通过多

国联合特遣部队加紧努力，协调打击博科哈拉姆的军事行动，并通过新成立的区域情报汇总中心加强情报共享。尽管如此，各国还应注重加强国家和区域执法协调与合作。

(c) 防止外国恐怖主义战斗人员在国家间的旅行

53. 博科哈拉姆好战分子大多来自喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚的边境社区。他们讲卡努里语或豪萨语，很容易与当地居民打成一片。他们往往在边境两边都有亲戚，而且，因为出生证等“原始”证件的发放不是很严谨，他们可较轻易地从另一国获得身份证或护照。

54. 该区域各国往往主要把资源用于保障机场边防哨所安全的措施上。有两个国家使用了计算机化的移徙流动管理系统，其中整合了国家出入境观察名单和警报。另一个国家则对照本国嫌疑人名单核查旅客的个人资料。一个国家正在采取步骤加强边境管理能力，包括提供硬件设备和套装软件对跨界流动进行管理，并连接国际刑警组织的数据库。该区域大多数国家用抵达前收到的旅客清单与出入境观察名单进行比对。然而，旅客数据通过清单的传输没有自动化，检查也是人工进行的。此外，并不是所有航空公司都传输清单。总体而言，边境机构能力有限，难以在边境或内部根据全面和综合的国家及国际嫌疑人名单对非本国国民进行核查，尤其是在陆路边界。

55. 许多陆上边界哨所缺乏电力和因特网连接等基本资源。因此，许多边防官员无法查阅国家和国际数据库，而必须依靠书面的受通缉人员名单。此外，为数不多的官方边防哨所要负责数百公里长的边界。边境社区经常越过非官方过境点从事商业和社会活动。打击博科哈拉姆的冲突限制了政府当局在边境地区派驻人员，因为孤立的政府设施很容易成为攻击目标。因此，博科哈拉姆的好战分子很容易越过陆地边界而不被察觉。两个相邻的国家设立了由军队、警察和宪兵组成的边境巡逻队。

(d) 打击导致恐怖主义的煽动行为和暴力极端主义

56. 除尼日利亚外，住户和个人、特别是弱势群体获取和使用信通技术的比例仍然很低。然而，人们担心，博科哈拉姆正在通过因特网进行激进宣传和招募。人们还担心，更多受过教育的人可能会经由网络受到影响而变得激进，并应招到区域以外(例如阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克)作战。据报，其他激进宣传渠道还包括宗教学校、流动传教士、监狱以及难民和境内流离失所者营地。在该区域的所有四个国家中，颠覆教育和宗教机构是一个重大风险，特别是在政府教育服务不能满足当地居民需求的情况下(尤其是受到博科哈拉姆影响的地区)。一个国家已采取步骤促进不同信仰间对话和宗教容忍，包括为此创立一个祈祷和平日和一个宗教间平台，在该国各地区实施和平共处方案。只有一个国家通过了一项打击暴力极端主义方案，确认需要与民间社会和社区合作。该国聘用了大批工作人员来

执行这项方案，其中包含一个回返者方案。不过，执行工作才刚刚开始。尚不清楚这项战略是否能在受到博科哈拉姆严重影响的地区顺利实施，因为政府在这些地区没有多少影响力。一个国家的发展和战略促使人们获得教育等基本社会服务，但缺乏必要的资源。另一个国家最近设立了一些帮助年轻的前外国恐怖主义战斗人员重返社会的中心。前外国恐怖主义战斗人员的重返社会和转业援助工作在该区域仍处于萌芽状态。

B. 西非/萨赫勒(科特迪瓦、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、塞内加尔)

1. 总体威胁评估

57. 2012 年年初，继(主要是图阿雷格人)阿扎瓦德民族解放运动反叛之后，内战爆发，马里的政治局势急剧恶化。暴力伊斯兰团体趁乱控制马里北部地区，破坏萨赫勒区域的稳定。

58. 2013 年，其中一些团体因法国领导的名为“薮猫行动”的军事干预而遭到重挫。但他们撤退之后重新集结。这些团体虽然已无力像以往那样控制整个城市，但仍能通过恐怖袭击破坏现有的建设和平进程。自 2014 年以来，他们已将重点袭击对象从马里北部的国际与马里政府军事部队，转向马里中部和南部的联合国和红十字国际委员会的人员和承包商。暴力活动并没有南移，而是正在分散到全国各地。2015 年夏季，恐怖主义团伙“伊斯兰捍卫者”还向科特迪瓦和毛里塔尼亚发出了直接威胁。

59. 由于所涉团体众多，该区域面临的威胁也变得日益多层面。马西纳解放运动和伊斯兰捍卫者组织仍主要是民族运动，并未招募外国战斗人员。而伊斯兰马格里布基地组织公布的关于 2015 年 7 月袭击联合国车队的录像显示，该组织使用了来自摩洛哥、西班牙和埃及的战斗人员。目前尚无法全面估计活跃在萨赫勒的外国恐怖主义战斗人员的人数，但已经掌握其一般模式。

60. 最明显的一个模式是，与伊黎伊斯兰国不同的是，在萨赫勒活动的恐怖团体往往根据各自的战略和影响地区，招募来自特定国家的战斗人员。例如，穆拉比通组织通常招募西非唯一性与圣战运动中的毛里塔尼亚人，或者以马里为根据地的 Signatories in Blood 组织中的马格里布人。为了削弱伊斯兰马格里布基地组织的影响，据报西非唯一性与圣战运动已将其招募活动扩大至乍得和苏丹。伊斯兰马格里布基地组织最近重新努力招募熟悉恐怖分子行动领域的当地人。伊黎伊斯兰国则企图通过雇用当地潜伏小组来扩大在该地区的影响，诸如 2015 年 7 月在毛里塔尼亚被拆散的来自于阿尔及利亚的外国战斗人员潜伏小组。

61. 一些来自西非的外国恐怖主义战斗人员也加入了博科哈拉姆组织和伊黎伊斯兰国。2015 年初，据称一大批年轻人已从尼日尔前往尼日利亚，目的是加入博科哈拉姆组织以换取报酬(约每月 560 美元)。因此，萨赫勒国家成了原籍国和过境国，而马里是重要的目的地国。

62. 其他圣战团体通过声称效忠伊黎伊斯兰国来扩大自身的网络。2015年3月，博科哈拉姆组织声称效忠伊黎伊斯兰国，据报穆拉比通组织两个月后也这样做了。伊斯兰马格里布基地组织和伊黎伊斯兰国之间的竞争导致应对行动更加复杂，部分因为两者方法不同。例如，前者往往挟持人质作为谈判筹码，后者则杀害人质以宣扬激进思想。

63. 随着该区域恐怖威胁的演变，必须采取更加全面的反恐办法，包括采取措施消除助长恐怖主义蔓延的条件，并顾及青年失业率高、贫穷、长期冲突以及缺乏法治等社会经济因素。

2. 区域分析

(a) 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

64. 该区域大多数国家已制定全面的反恐法律，其中纳入了反恐怖主义条约所述犯罪行为。然而，这些法律一般并未遵守第 2178(2014)号决议的刑事定罪要求。毛里塔尼亚和尼日尔已在某种程度上纳入了这些要求，将为实行恐怖行为而在国内或国外招募以及提供或接受培训的行为定为刑事罪。

65. 这方面的切实进展是，马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔设立了专门的反恐调查和检控机构，以便相关法官和法院专门负责处理恐怖主义案件。然而，这些机构在处理此类案件时缺乏后勤和技术能力，成功起诉的案件很少。因此，必须加强这些机构的权力，培养其处理外国恐怖主义战斗人员案件的专长，并加强其技术资源。

(b) 执法以及防止外国恐怖主义战斗人员在国家间的旅行

66. 该区域各国很少有或根本没有立法、行政或业务措施，以确保防止企图成为外国恐怖主义战斗人员的个人离开原籍国和/或居住国前往冲突地区。一个国家采取的措施是没收涉嫌企图成为外国恐怖主义战斗人员的个人的护照。

67. 该区域对西非国家经济共同体国家的公民免除签证要求、通常缺乏过境签证、不检查过境旅客等做法，都是外国恐怖主义战斗人员可能利用的漏洞。

68. 由于陆地边界没有采取计算机化筛查措施，使一线官员难以对照观察名单或警报有效筛查旅行者。此外，观察名单和警报仍以纸质方式传递，因此无法实时核查。

69. 该区域只有为数不多的国家向一线官员提供了国际刑警组织 I-24/7 全球警用联络系统以及失窃和遗失旅行证件数据库，其中包括外国恐怖主义战斗人员数据库的访问权限。预报旅客资料的缺乏，也阻碍了一线官员侦查外国恐怖主义战斗人员进出情况的努力。另一个不足则是边境机构之间缺乏协调。

70. 如要防止、查明和制止外国恐怖主义战斗人员的流动，边防人员等各执法机构之间还应分享关于外国恐怖主义战斗人员的信息和相关分析。然而，在获取和

汇集关于恐怖团伙和外国恐怖主义战斗人员的信息和情报以及与所有执法机构交流信息的能力方面，各国差异很大。必须发展各国收集和分析信息的能力，并建立集中和分享信息和情报的机制。例如，塞内加尔在总统办公室内设立了战略指导中心，负责汇集国内外所有情报机构提供的情报。然而，尚不清楚该中心在多大程度上与所有安保机构分享了情报。

71. 边界漫长、漏洞百出以及政府无力采取有效的边境管制措施的问题，导致该区域各国难以阻止外国恐怖主义战斗人员的流动。然而，一些国家已采取措施，防止犯罪分子和恐怖分子过境。毛里塔尼亚的边境管理战略提供了官方入境点，并增加了法定过境点的数目。该国北部与马里接壤的地区已被宣布为军事限制地区，实行特别入境和居留制度。毛里塔尼亚还让游牧居民和当地社区参与安全管理和预警制度。尼日尔在其与马里和尼日利亚接壤的边界地区部署了联合(国际)巡逻队，并在全国各地部署了混合(国内)巡逻队。联合巡逻并不涉及海关机构，但尼日尔与马里签署了关于追逐权的双边协定。不过，尼日尔需要加大巡逻的频率和地理范围，并加强巡逻的行动能力。该区域其他国家也应设立联合及混合巡逻，包括制定标准作业程序。边境机构应加强与邻国对应机构的合作，开展联合或协同行动。

(c) 打击导致恐怖主义的煽动行为和暴力极端主义

72. 该区域的各种招募渠道包括：当地招募小组在伊斯兰马格里布基地组织的附属网络有坚实基础的国家开展集体动员；自发和个人应募；伊斯兰马格里布基地组织和西非唯一性与圣战运动主动招募，手段特别包括提供“应募奖金”等物质奖励，以及利用当地不满情绪、特别是权利遭到剥夺的地区年轻人的不满情绪，实施意识形态激励。

73. 在恐怖主义团体招募人员(特别是在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克)方面，互联网和社交媒体发挥作用的程度尚不可知。互联网在城市地区十分完善，但该区域国家互联网用户的总数和社交媒体的普及率依然不高。不过，网吧数量日益增加。该区域各国尚无力监测各类网站和社交媒体，也缺乏相关基本设备和知识。两个国家已采取防止招募措施，包括社区治安和监狱风险评估，但总体而言，由于缺乏资源，各国尚未有效处理招募问题。

74. 该区域有些国家并未将煽动行为定为刑事罪。政府承认激进化是一个日益恶化的重大问题，极端贫穷、识字率低、高失业率、尤其是青年的高失业率以及宗教极端分子的影响是其主要的根本原因。一些国家已组织宗教领袖与传统当局和民事当局召开会议，并已举办了提高公众认识的研讨会。此外，还采取措施监测宗教学校的课程。例如，塞内加尔立法机构面前待议的一项法案规定，宗教学校必须扩大课程范围，除了传授宗教之外，还应教授地方方言。一些国家还借鉴摩洛哥的相关举措，向伊玛目提供培训，让其传授“真正的伊斯兰教”。毛里塔尼亚已启动一项关于改造恐怖分子囚犯和极端分子的方案。该区域各国应借鉴这些

努力，采取全面的打击暴力极端主义战略，消除助长恐怖主义、暴力极端主义和招募的条件，并针对回返的外国恐怖主义战斗人员实施转业援助和重返社会方案。

(d) 区域合作

75. 该区域尚无国家批准第五次非洲法语国家司法部长会议通过的《2008 年关于反恐怖主义过程中的引渡和法律互助问题的拉巴特宣言》(A/62/939-S/2008/567, 附件)，该宣言如果生效，将为该区域合作阻止外国恐怖主义战斗人员的流动提供一个非常有效的工具。

76. 另外一个重要的非正式工具是萨赫勒司法合作区域平台，该平台通过任命警察和司法协调人，帮助处理司法互助请求，加强对法律和行政框架的相互了解。然而，该区域有些国家并未加入该平台。

77. 尽管成立了合作机制，如位于亚的斯亚贝巴的非洲情报和安全事务委员会以及总部在阿尔及尔的情报汇总中心，但警方对警方的合作以及情报合作依然薄弱。由于缺乏计算机化、集中的国家警务数据库以及普遍缺乏信任，这一局面正在恶化。

C. 中东冲突区内或冲突区周边各国(巴林、埃及、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、阿拉伯联合酋长国、也门)

1. 总体威胁评估

78. 根据最近的估计，来自 100 多个会员国的 25 000 多名外国恐怖主义战斗人员已前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，主要是为了加入恐怖组织，诸如伊黎伊斯兰国、胜利阵线以及基地组织的基层组织、下属机构、小分化团体和衍生团体(S/2015/358)。外国恐怖主义战斗人员主要集中在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，在也门的人数相对较少。这些人员助长了派别纷争，增加了区域冲突的强度、持续时间和复杂程度。

79. 中东冲突区内或冲突区周边各国无论是原籍国、过境国或目的地国，或者兼而有之，都是受外国恐怖主义战斗人员现象影响最大的国家。这源于一些特定的历史、政治和地理因素。首先，该区域各国地理上靠近阿拉伯叙利亚共和国的冲突。第二，两个国家(阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克)广大地区在伊黎伊斯兰国的控制之下。第三，缺乏一个区域论坛供该区域最受影响的国家开展反恐合作。鉴于伊黎伊斯兰国已成为该区域所有国家的共同威胁，因此迫切需要这样一个论坛。第四，该区域若干国家自 2011 年以来经历了重大的政治转型，因此不得不调整本国的优先事项。在某些情况下，转型过程造成了进一步的动乱和不稳定，使恐怖组织得以趁虚而入。这些因素加剧了以色列-巴勒斯坦长期冲突带来的现有挑战。

80. 两个因素可能有助于该区域的会员国解决有关伊黎伊斯兰国和外国恐怖主义战斗人员的威胁。第一，对该区域而言，外国恐怖主义战斗人员并非新现象。

二十年前，一些国家就针对从阿富汗冲突返回的外国恐怖主义战斗人员制定了立法和体制措施。第二，该区域所有国家均已采取措施执行第 1373(2001)号决议，其中一些措施可用来应对当前的外国恐怖主义战斗人员威胁。不过，不管是应对该区域恐怖团体日益先进的作案手法，还是应对外国恐怖主义战斗人员威胁，这些措施可能都不够。根据第 2178(2014)号决议采取的措施将提供更有效的解决办法。

2. 区域分析

(a) 刑事司法制度和刑事事项国际合作

81. 该区域大多数国家已建立刑事司法制度，因此各自的管辖机构能够起诉曾作为外国恐怖主义战斗人员和(或)参与国外恐怖主义组织但回返的国民。为了纠正这一局面，中东冲突区内或冲突区周边各国还采取了行政和执法措施，防止相关人员到国外旅行。然而，这些措施短期内可能有效，但长期内可能证明无效，如果没有适当的监管框架，则尤其如此。这些措施大多主要是为了加强执法机关的权力，而未适当考虑嫌犯的权利。因此需要防止潜在的弊端，应采取基于法治的办法支持用于阻止外国恐怖主义战斗人员流动的执法和行政措施。

82. 除了将第 2178(2014)号决议所述罪行纳入本国法律以外，各国应修订刑事程序，确保嫌疑人享有基本的公平审判的权利。这将确保旨在解决外国恐怖主义战斗人员现象的过程符合法治，并有助于执法机构抓获真正的嫌犯。刑事诉讼法中授权相关机构使用特殊侦查手段的条款将不仅加强执法机构处理复杂外国恐怖主义战斗人员案件的能力，还将限制执法机构依赖供词而非证据来定罪的现象。

83. 对中东冲突区内或冲突区周边各国而言，就该区域内外的外国恐怖主义战斗人员开展刑事事项国际合作特别具有挑战性，因为每个国家针对外国恐怖主义战斗人员有关犯罪行为的定罪方式不同，处罚不同。此外，该区域各国无论与中东其他国家还是与其他地区各国，签订的双边协定都很少。鉴于引渡和司法互助等传统合作机制可能无法跟上合作请求的增加数量以及迅速予以应对的要求，该区域各国应考虑签署双边协定，其中纳入关于在紧急情况下合作的加速程序。各国还应考虑移交刑事诉讼等其他合作机制。

(b) 执法以及阻止外国恐怖主义战斗人员在国家间的旅行

84. 对于外国恐怖主义战斗人员威胁，分享和交流信息极为重要，第 2178(2014)号决议也强调必须防止外国恐怖主义战斗人员流动。这对于不合作或没有合作能力的目的地国来说，更加重要。关于中东冲突区内或冲突区周边各国，执行局通过评估确定了若干漏洞。在国家一级，这些漏洞包括国家级反恐机构相互间的“争地盘”、反恐机构扩散以及未能确保合作从政策落实到行动上。在区域一级，缺乏信息共享机制的问题特别令人关切，因为该区域所有国家都是受外国恐怖主义战斗人员现象影响最大的国家。此外还缺少与其它区域国家之间的合作。

85. 为解决上述漏洞，迫切需要该区域各国与该区域内其他国家订立更多双边安排和信息交流协定。各国还应加强使用国际刑警组织的 I-24/7 全球警用联络系统，包括其外国恐怖主义战斗人员数据库。国际刑警组织目前正在探索如何加强利用现有工具，还设立了 Alqabda 项目，该项目有助于有关各方使用其关于中东和北非区域活跃恐怖分子的数据库。各国还应让官方边界哨所的一线边防人员使用 I-24/7 系统，使其获得关于通缉犯或嫌疑犯的信息。还需要设立预报旅客资料系统，帮助一线移民官员查明潜在的外国恐怖主义战斗人员。截至 2015 年 9 月 28 日，该区域 14 个国家中只有 6 个国家设立了预报旅客资料系统。

86. 该区域各国还应采取强化措施，查找被窃或遗失的旅行证件和护照。这些措施非常重要，不仅应在边界过境点落实，还应在首都和签发旅行证件的政府机构所在主要城市落实。为确保证件发放程序的安全和完整，有关机构应配备适当的工具和能力，以核查所有原始证件(例如出生证)的真实性，以确保不向冒充的(或遭通缉的)个人发放旅行证件。

87. 该区域若干国家漏洞百出的边界仍然令人严重关切。监测如此巨大的空间需要大量资源。在一些地区，各国已开展项目，封锁很可能遭到渗透的边界区段。例如，沙特阿拉伯-伊拉克边界以及阿曼-也门边界就属于这种情况。然而，这方面最令人关切的是阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克之间的开放边界地区，目前这些地区事实上处于伊黎伊斯兰国的控制之下。这种局面便利外国恐怖主义战斗人员往返于阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克之间，以及向冲突区提供物资支持。如果实施管制这些地区的措施，可能无法立即收复被伊黎伊斯兰国占据的领土，但却大大有助于防止外国恐怖主义战斗人员的自由流动以及向伊黎伊斯兰国提供资金和其它支持。在这方面，国际社会的支持、特别是提供用于侦查和拦截非法跨界活动的有效机制和设备至关重要。该区域一些国家还请求为一线边防人员提供培训，提高他们利用先进边界系统和技术的的能力。这对冲突区的邻国尤其重要。

(c) 打击资助恐怖主义

88. 中东冲突区内或冲突区周边各国设立的打击资助恐怖主义的机制和结构没有能力按照安全理事会第 2178(2014)号决议的设想，封禁所有的外国恐怖主义战斗人员财务支持机制。此外，大多数恐怖主义筹资架构是最近才建立的(洗钱架构通常是早些时候建立的)。因此，机构、执法机关和司法系统缺乏全面调查这一相对较新罪行所需的专门知识。执行局对该区域各国的评估体现了这一点，该评估总体上发现，处理的洗钱案件数量多于资助恐怖主义案件。此外，该区域各国在调查和证明一人资助另一人打算前往参加恐怖主义组织的意图方面面临重大困难。此外，伊黎伊斯兰国从所控制领土上的油田及其它非法活动(诸如绑架勒索、贩卖人体器官以及被盗工艺品和文物)中获得了大量收入。这些活动的收益还增强了伊黎伊斯兰国招募和资助个人并诱使其成为外国恐怖主义战斗人员的能力。

89. 为处理这一局面,各国应根据安全理事会第 1267(1999)号、第 2170(2014)号、第 2178(2014)号和第 2199(2015)号等有关决议采取措施。该区域各国应采取法律和行政措施,禁止以任何手段筹集或提供资金来资助外国恐怖主义战斗人员,并应采取步骤,让执法机构、金融和非金融机构、检察官和法官、石油公司、负责古代文物工作的政府和私营机构以及医疗机构等更清楚地了解资助外国恐怖主义战斗人员行为的多种类型。目前尚无多少证据表明该区域各国已采取了这些必要的法律、体制和实际措施;如果不这样做,资助外国恐怖主义战斗人员前往加入伊黎伊斯兰国等恐怖团体以及资助伊黎伊斯兰国本身的行为将变本加厉。

(d) 打击导致恐怖主义的煽动行为和暴力极端主义

90. 该区域大多数国家已经确认必须处理助长恐怖主义蔓延的条件,包括为此解决目前的区域冲突,特别是以色列-巴勒斯坦冲突。暴力极端分子有时通过诽谤宗教来煽动暴力和仇恨,包括利用礼拜场所进行诽谤。有时还利用囚犯进行煽动。

91. 该区域各国应采取全面综合办法,聚集广泛的政府和非政府行为体,使其各尽其能。这种办法应基于由地方社区、宗教领袖、民间社会、媒体、私营部门和人道主义组织等组成的广泛伙伴关系。其中还应包含用于打击极端主义和不容忍驱使的煽动恐怖主义行为的措施。

92. 对该区域许多国家而言,恐怖团伙利用社交媒体等信息和通信技术是一项日益严重的重大挑战。外国恐怖主义战斗人员的旅行安排和资助经常是通过联机网协调的,难以侦查。因特网的使用成本低,因此恐怖主义团体特别愿意使用在线平台进行联络和宣传。他们更多使用互联网的另一个原因,是集会场所受到了打压。一些国家已经查禁宣传恐怖主义的网站。然而,事实证明这一办法效果有限,因为恐怖主义招募者能够迅速另设新网站。此外,其他国家认为因特网是执法当局的重要信息来源。一些国家已在反恐对策侦查工作中纳入一些方案,监测因特网、社交媒体网站和聊天室,并发布相关内容,驳斥恐怖分子及其招募人员的言论。这些办法都有助于打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进主义,但必须确保不侵犯言论自由权。言论自由权必须得到保护,这不仅有助于确保反恐措施符合国际人权义务,还有助于防止恐怖分子利用由此激起的民愤。

D. 南亚(阿富汗、孟加拉国、印度、马尔代夫、巴基斯坦、斯里兰卡)

1. 总体威胁评估

93. 南亚的许多国家(包括阿富汗、印度和巴基斯坦)依然是重大恐怖主义袭击的受害者。这些袭击延续了 20 多年前开始出现的模式,而且没有任何消退迹象。印度仍是世界上最经常成为目标的国家之一。自 1990 年代以来,印度遭遇了多起恐怖主义袭击,这些袭击涉及在巴基斯坦和阿富汗境内同基地组织成员一起受训或战斗的人员。巴基斯坦境内的一些恐怖主义袭击是阿富汗境内的恐怖主义网络惯犯所为。

94. 2014年,约有330名马尔代夫成为外来招募人的目标并领取了经斯里兰卡前往阿拉伯叙利亚共和国的经费,赴阿拉伯叙利亚共和国参与冲突。当局称,住在马尔代夫较为偏远岛屿的马尔代夫似乎经常成为目标,许多人携妻带子前往叙利亚。仅2015年1月,至少有15名马尔代夫试图前往阿拉伯叙利亚共和国。4人在途经马来西亚时被捕。该区域的其他国家,如阿富汗和巴基斯坦,历来更重视应对基地组织和塔利班等根深蒂固的恐怖主义网络。然而,这些国家最近也开始更关注外国恐怖主义战斗人员的威胁。据了解,伊黎伊斯兰国在2014年联络了南亚的好战团体,显然希望扩大在该区域的影响并招募战斗人员前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国。外国恐怖主义战斗人员的威胁似乎在短期内会加剧该区域的动荡。

2. 区域分析

(a) 第2178(2014)号决议的刑事定罪要求

95. 通过第2178(2014)号决议以后,南亚区域合作联盟(南盟)成员国开始重视外国恐怖主义战斗人员构成的许多法律和执法挑战。一般而言,该区域的国家尚未采用全面刑事罪行来起诉在本国开展筹备或协从行为,以便在境外实施恐怖主义行为的做法。关于起诉为实施、规划、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居住国或国籍国之外国家的人员的刑法也存在具体立法漏洞。作为《南盟制止恐怖主义公约》的签署国,该区域各国已将帮助、教唆或指导犯罪的行为定为刑事罪。

(b) 执法和防止外国恐怖主义战斗人员在国家之间的旅行

96. 该区域各国的边境管制机制存在一些漏洞。许多边境漏洞百出是特别令人关切的问题。此外,该区域许多国家之间可免签证旅行,印度与尼泊尔之间的边境完全开放。一些国家(例如尼泊尔和马尔代夫)提供落地签证安排。外国恐怖主义战斗人员可利用此类安排和开放式边境采取躲闪式旅行模式或“间断式旅行”,使官员无法准确确定其抵达前曾前往何地。

97. 加强国家和国际执法情报分享以解决这些漏洞,将对该区域的所有国家有利。至关重要的是,国家警务机构应与海关官员和移民当局建立经常联系,并与国家情报机构保持定期接触。同样重要的是,各国政府应持续努力地开展区域内的合作,而且各国国家机构应充分利用多边资源。会员国应积极利用多边信息系统所载资料,如国家和区域管制清单以及国际刑警组织通报和数据库、包括外国恐怖主义战斗人员数据库。

98. 8个南亚国家中仅有一国(印度)目前使用旅客信息预报或旅客姓名记录。在免签证或落地签证制度下,此类系统可能是确定潜在外国恐怖主义战斗人员的唯一有效途径。旅客信息预报系统是一种边境管制工具,可用来拦截企图逃避侦查、逮捕和起诉的外国恐怖主义战斗人员和其他犯罪分子。敦促该区域的所有国家尽快实行旅客信息预报系统。

(c) 打击导致恐怖主义的煽动和暴力极端主义

99. 滥用互联网招募外国恐怖主义战斗人员是一个重大关切问题。各国依照第 1624 (2005)号决议采取了禁止招募和打击暴力极端主义的措施。尽管这些措施令人鼓舞，但应当指出的是，执法机构为打击招募外国恐怖主义战斗人员、特别是通过互联网的招募行为而采取的过于严厉的应对措施，可能会侵犯言论和结社自由等基本权利。

100. 已有两个国家通过加强与宗教领袖和社区的接触，努力应对极端意识形态的影响。在其中一个国家，有意担任伊玛目的人员须参加一项国家核准的为期六个月的培训课程，并领取在周五祈祷仪式上传播的核定布道词。在另一个国家，教育部对学校进行监督，并正在制定一项全国标准课程，其中包括在所有小学对八年级以下学生讲授的语文、数学和科学以及非宗教科目最低标准。宗教事务部以及国家抵制和防止激进主义委员会与伊玛目和宗教学者合作，提高公众对反恐怖主义的认识。此外，该区域的大多数国家与民间社会团体进行了接触，帮助它们了解面临的挑战并寻求解决办法。

(d) 打击资助恐怖主义行为

101. 该区域的会员国刚开始执行追踪外国恐怖主义战斗人员资金筹措的复杂任务。如其他区域一样，在南亚资助外国恐怖主义战斗人员旅行和装备仅需少量资金。这使追踪和拦截工作非常复杂。源自南亚的外国恐怖主义战斗人员可能自筹资金或得到招募网络资助。资金的来源可能合法(个人储蓄、社会福利及小额贷款和捐赠)或非法(具体而言，贩运毒品和武器、盗窃/抢劫和欺诈)。资金的流动可利用现金、资金转移服务(亦称哈瓦拉)等传统方法以及借记卡/信用卡。特别值得一提的是，阿富汗登记和监测资金转移服务的工作取得了巨大的进步。为了加强侦查和拦截工作，建议区域各国的中央银行、金融情报机构和私营部门代表就信息共享开展协调与合作。加强信息共享将有利于加强金融情报，并用以切断外国恐怖主义战斗人员的资金流。

(e) 国际和区域合作

102. 鼓励南亚各国开展更持续的区域和国际合作，包括正式的法律合作(例如司法互助和引渡)以及执法人员之间的行动情报交流。在过去 5 年里，正式和非正式反恐合作均有改善。然而，为有效应对外国恐怖主义战斗人员构成的迅速变化的威胁，各国应加强国际和区域合作，以防止招募外国恐怖主义战斗人员，并帮助以恐怖主义罪名逮捕和起诉外国恐怖主义战斗人员。

E. 东南亚(印度尼西亚、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡和泰国)**1. 总体威胁评估**

103. 虽然许多东南亚国家仍易受到国际恐怖主义的威胁，但在过去几年里出现了许多积极趋势和动态，而且威胁性质发生了重大演变。强有力的执法和社区参

与削弱了一些恐怖主义团体(包括与基地组织有关的伊斯兰祈祷团)¹⁷ 实施恐怖主义行为的能力。此外, 各国政府与分离主义团体最近签署的和平协定¹⁸ 有助于防止恐怖主义事件。然而, 该区域面临新的恐怖主义威胁, 其形式是外国恐怖主义战斗人员从东南亚前往伊黎伊斯兰国参战。

104. 伊黎伊斯兰国成立六个月后, 在伊黎伊斯兰国内部组建了主要由马来西亚和印度尼西亚的外国恐怖主义战斗人员组成的名为“马来群岛单位(Katibah Nusantara)”的特别军事部队。2015年4月, 这支部队攻占了伊拉克境内的几个库尔德控制区, 显示了军事能力。马来群岛单位正在协助伊黎伊斯兰国实现将东南亚变为其全球“哈里发国”组成部分的野心。伊黎伊斯兰国在其网站上刊载马来语和印度尼西亚语的宣传材料,¹⁹ 马来群岛单位据信负责照料东南亚外国恐怖主义战斗人员的家人并在该区域发展网络。自2014年夏季以来, 伊黎伊斯兰国的威胁在东南亚各地迅速蔓延。

105. 来自东南亚的外国恐怖主义战斗人员人数大幅度增加。据各国政府官方确认, 有209名印度尼西亚人、80名马来西亚人和2个新加坡家庭正在帮助伊黎伊斯兰国作战。²⁰ 马来群岛部队与经验丰富的回返者之间的关联加剧了该区域的恐怖主义威胁。印度尼西亚、马来西亚和新加坡已侦查到伊黎伊斯兰国回返者策划的若干次恐怖阴谋。

106. 包括印度尼西亚伊斯兰祈祷团和菲律宾阿布沙耶夫集团在内的约30个东南亚恐怖主义团伙已经公开效忠²¹ 伊黎伊斯兰国。然而, 阿布沙耶夫集团与伊黎伊斯兰国之间的关联尚未得到证实。鉴于阿布沙耶夫集团被认为更重视钱财而非意识形态(它经常实施绑架来敲诈勒索), 这一联盟可能是获取伊黎伊斯兰国的资金和后勤支持的一种手段。

107. 就外国恐怖主义战斗人员而言, 所有东南亚国家都是原籍国, 而且新加坡、马来西亚和泰国是过境国。由于该区域的大多数国家长期向海外输出移徙工人, 有许多制作假冒旅行证件的非法走私辛迪加。因此, 获得伪造护照前往冲突区作战较为容易。

¹⁷ 伊斯兰祈祷团已表示希望在包括印度尼西亚、马来西亚、新加坡、泰国南部、文莱达鲁萨兰国和菲律宾南部在内的东南亚建立一个伊斯兰国家。

¹⁸ 菲律宾于2014年3月同摩洛伊斯兰解放阵线签订了一项全面和平协定, 印度尼西亚于2005年同自由亚齐运动签订了一项和平协定, 缅甸与若干族裔群体签订了和平协定。

¹⁹ 截至2015年6月, 已发现大约10个马来语网站和70个印度尼西亚语网站。

²⁰ 据菲律宾政府了解, 截至2015年1月, 有2名菲律宾人在叙利亚境内被杀, 但尚无证据表明有菲律宾人为伊黎伊斯兰国战斗。

²¹ 菲律宾的摩洛伊斯兰解放阵线和摩洛民族解放阵线对伊黎伊斯兰国予以谴责。

108. 2013 年至 2015 年 10 月，马来西亚皇家警察逮捕了 132 名涉嫌企图离开马来西亚为伊黎伊斯兰国作战的马来西亚人(其中 20% 是妇女)。在 2015 年 4 月吉隆坡未遂恐怖阴谋中被逮捕的 2 个人刚从阿拉伯叙利亚共和国回返。

2. 区域分析

(a) 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

109. 虽然没有东南亚国家将外国恐怖主义战斗人员旅行或资助此类人员旅行明确定为刑事罪，但一些国家正迅速采取措施以解决法律漏洞。作为预防措施，马来西亚和新加坡可能会拒绝签发或吊销旅行证件，以遏制外国恐怖主义战斗人员旅行。马来西亚于 2015 年 6 月颁布了《打击外国恐怖主义特别措施法》并修订了《安全罪行(特别措施)法》，于 2015 年颁布了《防止恐怖主义法》并于 2015 年 9 月修订了《防止犯罪法》，以解决与外国恐怖主义战斗人员有关的问题。

110. 其他国家依靠现有立法处理外国恐怖主义战斗人员。然而，此类立法可能不足以防止外国恐怖主义战斗人员前往冲突区。至少有一个国家未将在其领土内外提供或接受恐怖主义训练定为刑事罪。至少有一个国家尚无控制签发旅行证件的法律依据。

111. 2007 年，有一个国家采用了载有严格保障措施的反恐怖主义法。然而，该法很少得到利用，而且没有列入将外国恐怖主义战斗人员旅行或资助此类人员旅行定为刑事罪的具体规定。同样，没有将筹备恐怖主义行为定为刑事罪，从而起诉外国恐怖主义战斗人员旅行的总体法律规定。

112. 马来西亚和新加坡已将招募恐怖主义团体成员定为刑事罪。各国政府应采取措​​施，应对伊黎伊斯兰国通过其网站用当地语文从东南亚招募战斗人员的行为。对利用社交媒体进行招募的处理措施应保护言论自由。

(b) 预防/行政措施

113. 有 2 个国家根据各自的国内安全法和一项新的反恐怖主义法采用了各种预防/行政措施，包括软禁等拘留和限制令，以遏制外国恐怖主义战斗人员旅行。这些措施可不经刑事指控和(或)司法审查，将潜在的外国恐怖主义战斗人员拘留长达两年，并且有无限期延长的可能性。²² 联合国人权机制对这一做法表示了严重关切。禁止酷刑委员会指出，这会构成违反《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的行为。人权事务委员会在关于《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条的第 35 项一般性评论中说，这类拘留造成任意剥夺自由的严重风险。

²² 每次延期不超过两年，但没有限制延期次数。

(c) 执法和起诉

114. 所有东南亚国家都制定了自己的反恐战略，并在警察和检察部门内建立了主管特别反恐部队。国家一级的协调有很大改进。在冲突地区收集信息和证据通常具有挑战性，但印度尼西亚和马来西亚采取的措施已证明行之有效。除一个国家外，国际刑警组织 I-24/7 全球警用联络系统数据库没有得到广泛利用。

115. 共有 266 名印度尼西亚籍外国恐怖主义战斗人员前往加入伊黎伊斯兰国。有 4 起与外国恐怖主义战斗人员有关的定罪，8 起案件尚待判决。目前，该国境内有 43 名与外国恐怖主义战斗人员有关的被拘留人员。然而，有一个国家采用较轻罪行起诉外国恐怖主义战斗人员旅行(原因是缺乏适当的刑事定罪)，这令人担心前恐怖主义囚犯在短期服刑后会实施恐怖主义行为。

116. 有 2 个国家使用预防/行政拘留以防止恐怖主义，为外国恐怖主义战斗人员提供转业援助并帮助他们重返社会，而不是在刑事司法体系内对其提出起诉。如上所述，这可引发人权问题。

117. 在一个国家，仅根据反恐主义法做出了一项定罪，该国通常依照刑法罪行对恐怖主义案件提出起诉。由于该国境内的恐怖主义团体经常实施绑架来勒索赎金，其国家警察和司法部检察部门组建了反恐部队和反绑架特别部队，并积累了包括人质谈判在内的特定专门知识。

118. 东南亚对执法活动的监督相对薄弱。检察官负责对警察调查的合法性进行监督。

(d) 打击导致恐怖主义的煽动和暴力极端主义

119. 所有东南亚国家都积极参与加强不同社会间的对话和理解，以防止暴力极端主义。大多数国家正在执行全面和创新的打击暴力极端主义政策，并成功解决了招募青年等严峻挑战。他们还加强了与民间社会的关系，以加强社区参与。在大学和学校内与青年的具体接触尤为成功。马来西亚和新加坡与各个民间社会组织合作，采用了恐怖主义囚犯转业援助和重返社会的方案，这些方案有时以预防/行政拘留制度为基础，引起了人权关切。马来西亚内政部在两个专门设施实施了转业援助和去激进化方案。

120. 印度尼西亚是全球反恐论坛拘留和重返社会问题工作组的共同主席，并推动该论坛的《关于暴力极端主义罪犯转业援助和重返社会良好做法的罗马备忘录》。印度尼西亚还与宗教领袖和社区合作制定了政府方案。

(e) 区域和国际合作

121. 总体而言，东南亚各国在信息交流方面的区域合作具有临时性。印度尼西亚和菲律宾等群岛国家的地理现实使边境管制具有挑战性。然而，印度尼西亚、马来西亚、新加坡和泰国正采取各种努力，如在马六甲海峡进行协调的海上和空中巡逻。

122. 东南亚国家联盟(东盟)成员国已经通过了区域文书, 包括《2007 年反恐怖主义公约》和《2004 年志同道合的东盟国家法律互助条约》。这两项文书已获东盟所有成员国批准。然而, 这些区域文书尚未得到充分利用。目前没有关于引渡的区域协定。

123. 东盟正在建立审议包括恐怖主义在内的安全问题的“政治安全共同体”。

124. 印度尼西亚和马来西亚与受伊黎伊斯兰国影响的国家关系密切, 并拥有收集关于本国籍外国恐怖主义战斗人员的相关信息的强大能力。所有东南亚国家均与美利坚合众国加强了各个方面的合作, 并积极参与亚洲太平洋经济合作组织和亚欧会议的反恐努力。

F. 南高加索(亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚)

1. 总体威胁评估

125. 若干领土冲突继续破坏南高加索区域的稳定, 并成为可持续经济增长和社会福祉的障碍。该区域遭受了一些恐怖主义袭击。在过去两年里, 有报告称格鲁吉亚和阿塞拜疆国民前往阿拉伯叙利亚共和国参加恐怖主义活动。

126. 据研究界和阿塞拜疆媒体报告, 自阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突开始以来, 有数百名阿塞拜疆人在那里作战。据当局称, 有 248 名阿塞拜疆公民前往阿富汗和巴基斯坦区域参加极端主义活动, 271 人前往阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克参加此类活动。据了解, 上述人员中分别有 78 人和 97 人被打死。30 人在回返后被绳之以法,²³ 33 人被宣布为国际通缉犯。

127. 2015 年 1 月 23 日, 安全理事会第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会将一名格鲁吉亚国民作为“伊黎伊斯兰国的阿拉伯叙利亚共和国高级军事指挥官和舒拉委员会成员”列入名单。自 2014 年年中以来, 此人领导了伊黎伊斯兰国的约 1 000 名外国恐怖主义战斗人员、特别是“移民和支持者军”, 并在阿拉伯叙利亚共和国北部实施了一些袭击。据报参与伊黎伊斯兰国、包括担任军事领导人的若干格鲁吉亚国民, 是来自与俄罗斯联邦北高加索交界的潘基斯峡谷的车臣人或基斯京人。当局 2015 年 8 月向执行局提供的统计数据表明, 41 名格鲁吉亚公民(包括 2 名妇女)正作为外国恐怖主义战斗人员在海外作战。内政部称, 2015 年 6 月, 4 名格鲁吉亚国民被拘留, 原因是涉嫌通过招募和支持恐怖主义行动, 协助加入外国境内的恐怖主义组织。²⁴

²³ 2015 年 7 月, 10 人被巴库一家法院判定犯有严重罪行, 并被判处 4 至 15 年徒刑。2015 年 1 月, 国家安全部宣布逮捕了另外 10 名曾在阿拉伯叙利亚共和国境内作战的公民。最近根据《刑法》第 283 条将被控犯有组织常设团体参加国外冲突罪的 39 人拘留。正在对滞留阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克境内的阿塞拜疆公民开展进一步调查。

²⁴ 正根据《格鲁吉亚刑法》第 327(1)条和第 328 条开展刑事调查。

128. 由于语言相似以及没有签证要求，阿塞拜疆人和格鲁吉亚人进入阿拉伯叙利亚共和国、包括过境土耳其依然比较容易。阿塞拜疆和格鲁吉亚还被中亚各国和俄罗斯联邦确定为国民前往阿拉伯叙利亚共和国的中转国。

129. 在该区域的 3 个国家中，亚美尼亚似乎受外国恐怖主义战斗人员的影响最小。由于与阿塞拜疆冲突不断而且与土耳其的边界关闭，亚美尼亚几乎没有受到外国恐怖主义战斗人员过境旅行的影响。然而，该国受到相关现象的影响，包括亚美尼亚族裔在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克境内遇袭，以及来自阿拉伯叙利亚共和国的难民将亚美尼亚作为目的地国和过境国涌入该国。

2. 区域分析

(a) 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

130. 阿塞拜疆和格鲁吉亚最近修订了反恐和刑事立法，以增强应对恐怖主义威胁的能力。2014 年，阿塞拜疆根据第 2178(2014)号决议的意图，增加了对恐怖犯罪以及与雇佣军有关的犯罪(作为雇佣军参加作战以及招募和赞助雇佣军)的刑事制裁，但没有包括外国恐怖主义战斗人员的旅行。2015 年，格鲁吉亚规定了外国恐怖主义战斗人员旅行、招募恐怖分子以及加入某一外国的或外国控制的恐怖组织等罪行的刑事责任。²⁵ 两个国家都将煽动恐怖主义和提供恐怖主义训练定为刑事犯罪。亚美尼亚刑法惩处国际恐怖主义和雇佣军活动。亚美尼亚的《新刑法概念》在 2015 年 6 月获得通过。在起诉外国恐怖主义战斗人员方面，所有三个国家还可以使用《刑法》中关于同谋的责任和准备实施严重犯罪的规定。

131. 对本国国民的恐怖主义犯罪，所有三个国家都建立了适当的管辖权，不论罪行是在何处所犯。

132. 两个国家有调查和(或)起诉本国国民参与国外恐怖主义活动方面的经验。然而，对于这些国家的刑事司法系统来说，这是一个比较新的现象，因此很可能需要进一步调整，以充分遵守法治和国际人权法的方式处理此类案件。此类调整包括应对取证方面的挑战，其中涉及到证明加入国外恐怖组织的意图和确定在外国(经常不受控制的)领土犯下恐怖主义罪行的要件。

(b) 执法和防止外国恐怖主义战斗人员在国家之间的旅行

133. 南高加索的执法、边境和海关当局加强了对外国恐怖主义战斗人员旅行的监测。阿塞拜疆在所有国家边境检查站使用组织间自动信息查询系统来查明外国恐怖主义战斗人员。更广泛地说，三个国家都在继续努力加强边境安全。然而，他们确保各自边境安全以及与其他有关国家就边境管制问题进行合作的努力受到边境管制挑战的妨碍，特别是在某些地区和山区，这一努力还受到持续的区域

²⁵ 最近的修正案由格鲁吉亚议会于 2015 年 6 月 12 日通过。

紧张局势以及与邻国紧张关系的妨碍。尽管如此，通过区域合作(包括分享关于路线、趋势、团体、运动和资金来源的信息)加强联合风险评估，对于制止外国恐怖主义战斗人员的流动十分必要。虽然该区域各国都没有完全实施预报旅客资料系统，但正在采取步骤加强入境口岸检查，包括为此利用观察清单。

134. 总的来说，这三个国家将得益于各自的执法、边境和海关当局之间更好的机构间协调和信息交流，特别是在防止外国恐怖主义战斗人员的旅行和过境方面。

(c) 打击资助恐怖主义行为

135. 在阻止和防止对外国恐怖主义战斗人员的资金支持方面还没有采取什么具体措施。然而，这三个国家继续改进立法和行动措施，旨在打击资助恐怖主义，这些措施也可用于打击对外国恐怖主义战斗人员及其旅行的资助。资助恐怖主义，不管所涉及的是恐怖组织还是恐怖分子，在三个国家都适当地被定为刑事犯罪。

(d) 打击导致恐怖主义的煽动和暴力极端主义

136. 已采取步骤应对日益增多的激进化现象和招募恐怖主义人员(包括外国恐怖主义战斗人员)的活动，为此采用了更多的针对宗教机构和媒体的控制措施。但是，其中一些措施无法区分煽动暴力者和政治反对派。该区域还在开展反击宣传。2014年1月，高加索穆斯林委员会发表正式声明(法特瓦)，谴责任何以宗教名义参加武装冲突的行为。为提高应对这一现象的能力，三个国家都需要加强对弱势群体的重视，包括通过经济发展、社区治安、监狱改革以及向族裔和宗教少数群体进行宣传。

137. 一些民间社会组织和媒体也越来越多地参与预防措施。例如，外国恐怖主义战斗人员及其家庭的报道经热门的电视节目“Seni Axtariram”(“我在寻找你”)播出之后，在阿塞拜疆更加引人注目。²⁶ 政府、私人部门和民间社会必须加强伙伴关系，以提高这些举措的效力。

(e) 区域合作

138. 作为欧洲委员会成员国，该区域三个国家预计都将成为《欧洲委员会预防恐怖主义公约附加议定书》的缔约国，该议定书专门处理有关外国恐怖主义战斗人员的问题。该区域各国还积极参与欧洲安全与合作组织防止恐怖主义和暴力极端主义的努力。亚美尼亚和阿塞拜疆是独立国家联合体的成员，独立国家联合体通过其反恐主义中心引导这方面的合作。通过民主和经济发展组织(阿塞拜疆和格鲁吉亚的情况)以及通过黑海经济合作组织，获得了更多的合作与信息交流渠道。然而，亚美尼亚和阿塞拜疆之间以及格鲁吉亚与俄罗斯联邦之间都没有外交关系，大大阻碍了区域合作。

²⁶ 该节目的目的是让失散的家人和朋友重新团聚。2013年和2014年，节目主持人在阿塞拜疆籍外国恐怖主义战斗人员的家人与节目联系之后，亲自前往阿拉伯叙利亚共和国采访外国恐怖主义战斗人员。

G. 东南欧(阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和塞尔维亚); 以及俄罗斯联邦

1. 总体威胁评估

139. 外国人在国外参加冲突这一现象在东南欧并不陌生。数千名外国战斗人员曾参加巴尔干冲突。之后有许多人前往参加其他冲突,有一部分人留在该区域并建立了家庭,在不同程度上融入了该区域的国家。

140. 外国恐怖主义战斗人员的新浪潮已大大影响了东南欧和俄罗斯联邦。前往参加阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克境内恐怖主义组织的外国恐怖主义战斗人员的人数较多。该区域大多数国家是原籍国,部分是过境国。

141. 在一些东南欧国家,外国恐怖主义战斗人员的人数已达数百人,人均数位列全世界最高的区域。该区域很容易受到激进化和恐怖主义招募活动的影响;激进化和招募外国恐怖主义战斗人员活动最近已达到惊人的程度。经济前景不佳、高失业率、历史宿怨和对政府不信任,使一些东南欧国家比其他国家更容易受到招募外国恐怖主义战斗人员活动的影响。该区域所有国家都认真对待外国恐怖主义战斗人员的威胁。一些国家(包括阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那以及塞尔维亚)已根据第 2178(2014)号决议颁布新的立法或积极开始立法进程。

2. 区域分析

(a) 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

142. 第 2178(2014)号决议通过后,一些国家开始审查并在必要时修订刑事立法。阿尔巴尼亚已着手修订刑事立法,以达到该决议的各项要求。波斯尼亚和黑塞哥维那于 2014 年 6 月通过的法律禁止国民离境参加境外的任何准军事活动或冲突。证明罪行成立不需要证明行为人有实施特定行为的意图,只需要证明其在境外参战。该罪行一旦判决成立,有可能处以 5 至 20 年监禁。自该法公布以来,当局注意到产生了不错的预防效果,尽管法院还不曾就此类案件作出判决。

143. 该区域只有少数国家具备将外国恐怖主义战斗人员绳之以法的能力和承诺。例如,塞尔维亚逮捕了 3 名涉嫌犯有与外国恐怖主义战斗人员有关罪行的国民。7 名外国恐怖主义战斗人员被刑事起诉,其中 4 人没有出庭。据媒体报道,2015 年 3 月,阿尔巴尼亚逮捕了 7 名涉嫌参与招募阿尔巴尼亚公民到阿拉伯叙利亚共和国参加战斗的个人。2015 年 8 月 6 日,前南斯拉夫的马其顿共和国警察逮捕了 9 名回返者。波斯尼亚和黑塞哥维那最近拘留了 16 人,他们涉嫌曾在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克参加战斗,或招募和资助其他巴尔干人加入伊黎伊斯兰国。

144. 俄罗斯联邦修订了《刑法》条款,以认定下列行为的刑事责任:提供训练和接受训练,目的是进行恐怖活动、建立或参与恐怖组织以及组织或参加非法武装团体。这些修正条款形成了起诉的根据,包括对招募、协助或资助外国恐怖主

义战斗人员旅行起诉的根据。2014年，有66人被判犯有恐怖主义罪行，其中包括5名外国国民，占被判犯有此类罪行总人数的8%。

(b) 执法和防止外国恐怖主义战斗人员在国家之间的旅行

145. 防止可疑的外国恐怖主义战斗人员在国家之间的旅行也许是该区域的最大挑战，该区域历来是欧洲、亚洲和非洲之间的过境路线，移徙者从遥远的巴基斯坦、阿富汗和非洲经由此地前往欧洲。该区域许多国家是外国恐怖主义战斗人员的原籍国或过境国。东南欧在防止外国恐怖主义战斗人员在国家之间的旅行方面有很大的加强余地。该区域一些国家预计近期不能加入申根地区，因此必须单边或双边地管理其边界。一些国家还采取旨在加强安全的单方面措施，作为区域边界管理合作工具的补充。例如，保加利亚在与非欧洲联盟成员国的边界设立了安全栅栏，以阻止移徙者的流动。

146. 阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和非洲之角的冲突还导致移徙者、难民和寻求庇护者大规模流动。各国都遇到了人员大规模跨界流动的问题。难民利用东南欧作为最终目的地或通往欧洲的门户。该区域大多数国家均制定了现代庇护法，但需要提高处理移徙者和难民的能力，同时依照国际法的规定尊重他们的权利。大多数国家在查明可疑的恐怖分子或回返者方面面临挑战。东南欧面临的另一个挑战是缺乏应对跨界流动的区域战略或合作机制。由于没有区域战略与合作，难民负担和潜在外国恐怖主义战斗人员滥用国家制度的风险将会增加，难民营中激进化风险和招募恐怖分子的活动也会增加。

147. 俄罗斯联邦采取了预防性措施，包括就俄罗斯公民涉嫌前往阿拉伯叙利亚共和国或伊拉克参与恐怖活动发布正式警告。俄罗斯联邦在机场和边界过境点采取了一系列措施，包括在旅客数据库搜索嫌疑人员和国际通缉人员。有70多名公民被拒绝离境。俄罗斯联邦还采取了法律措施，防止涉嫌参与恐怖活动的外国公民入境。

(c) 打击导致恐怖主义的煽动和暴力极端主义

148. 在制止招募恐怖分子、包括招募外国恐怖主义战斗人员方面，该区域各国执行第2178(2014)号决议的程度不尽相同。例如，所有国家都将招募恐怖分子定为刑事罪，并已签署和批准了《欧洲委员会预防恐怖主义公约》。东南欧国家应审查并考虑增订法律，以确保将招募外国恐怖主义战斗人员也定为刑事罪。这些国家还应着力打击招募活动和暴力极端主义，特别是在因特网上进行的招募活动和暴力极端主义。大多数东南欧国家尚未制订全面和综合的国家战略，其中包括得到强有力社区支持的打击暴力极端主义方案。

149. 俄罗斯联邦已经制定了打击招募活动的全面办法，其中不仅涉及执法和安全行为体以及文化、教育和科学部及区域发展部等政府行为体，而且涉及民间社会、宗教领袖、工商界和媒体。打击极端主义机构间委员会把重点放在对话和理

解上，该委员会也发挥重要的作用。通过因特网进行招募和煽动是政府非常关切
的领域。自 2014 年 2 月以来，有 500 多个煽动人们进行恐怖活动的网站被封锁。

(d) 国际和区域合作

150. 尽管东南欧没有应对人员跨界流动的区域办法，但过去十年来总体上在加强区域合作方面还是取得了很大进展。除了欧安组织和欧洲委员会的努力，还建立或加强了若干区域合作机制，其中包括东南欧执法中心和东南欧检察官咨询小组，前者开展执法合作，后者是一个由经验丰富的检察官组成的网络，他们协助处理业务事项，促进迅速交流跨界调查方面的信息和证据。咨询小组努力弥补该区域的重大差距，通过妥善执行司法互助协助请求，或通过更加非正式的信息交流渠道，促进信息和证据的及时交流。执法中心和咨询小组得益于一项区域公约，该公约授权实施联合调查等先进的合作方法。

151. 该区域所有国家都已采取步骤，加强反恐措施方面的区域合作(最近特别侧重于外国恐怖主义战斗人员问题)。2015 年 2 月，东南欧各国外交部长通过了关于恐怖主义问题的联合宣言，宣言特别重视外国恐怖主义战斗人员问题，并呼吁区域合作理事会建立一个区域合作平台，将所有相关的国家、区域和国际利益攸关方聚集起来，以制定打击恐怖主义和外国恐怖主义战斗人员的共同办法。尽管取得了这些重大成就，一些问题仍在损害该区域的区域合作，其中包括有历史渊源的双边紧张局势，这可能对跨界合作产生负面影响，从而有利于恐怖运动。

152. 俄罗斯联邦是欧安组织、独立国家联合体、集体安全条约组织、欧亚反洗钱和打击资助恐怖主义行为工作组以及上海合作组织的积极成员。通过在上述区域组织中发挥积极作用，俄罗斯联邦传播旨在协助邻国反恐努力的知识和技术。此外，在与邻国的双边协定框架内，自 2015 年以来有 380 人被禁止进入俄罗斯联邦。

四. 全球建议

153. 每一个受外国恐怖主义战斗人员影响的区域在执行第 2178(2014)号决议方面存在一些共有的差距。本节根据从专题角度审议有关问题的第一次报告(S/2015/338, 附件)和从区域角度分析外国恐怖主义战斗人员现象的第二次报告以及本报告所查明的不足之处，向会员国提出建议。建议如下。

A. 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

154. 建议如下：

(a) 确保在本国立法中将第 2178(2014)号决议规定的所有与外国恐怖主义战斗人员有关的罪行和第 1373(2001)号决议规定的所有有关罪行都定为刑事犯罪；

(b) 确保在本国法律中将安全理事会各项决议和国际反恐文书规定的所有准备行为和预防性罪行定为严重刑事犯罪，确保对恐怖罪行的相关定义清楚准确，以遵守罪刑法定原则；

(c) 采取步骤鼓励议员、民间社会、相关国际和区域组织以及决策者参与立法进程；

(d) 审查国家立法，以确保刑事诉讼和证据规则允许广泛收集和利用证据打击外国恐怖主义战斗人员，同时尊重国际人权和法治义务，并在必要时修订立法，特别是确保通过特殊侦查手段或从目的地国收集的证据，或通过信通技术手段和社交媒体、包括通过电子监视收集的证据，在与外国恐怖主义战斗人员有关的案件中都可以被合法采纳为证据，同时尊重国际法治和人权原则，尤其是尊重言论自由权和隐私不受任意或非法干涉的权利。

B. 起诉外国恐怖主义战斗人员

155. 建议如下：

(a) 为法官和检察官提供国际反恐最佳做法、特别是有关外国恐怖主义战斗人员的最佳做法方面的进一步培训，其中可包括收集和采纳源自社交媒体、金融调查、特殊侦查手段的证据以及从冲突地区收集的证据，同时确保充分尊重法治和遵守人权义务；

(b) 采取步骤确保情报、执法、检察以及包括财政当局在内的所有其他有关当局之间的密切合作与协调，并确保检察机关从一开始就参与对涉嫌的外国恐怖主义战斗人员的调查；

(c) 确保有关当局能够根据风险评估和现有证据等，对回返外国恐怖主义战斗人员采取逐案处理的办法；

(d) 制定和执行战略，处理特定类别的回返者，尤其是未成年人、妇女、家庭成员、具有潜在脆弱性的个人、医疗服务和其他人道主义需求的提供者，以及罪行较轻的幻想破灭的回返者；

(e) 利用行政措施和(或)转业援助和重返社会方案，在不宜提出与恐怖主义有关的指控的案件中作为替代起诉的预防性措施，同时确保此类措施的实施符合适用的国际人权法和国内立法，并受到有效审查。

C. 防止外国恐怖主义战斗人员在国家之间的旅行；边境管制；执法

156. 建议如下：

(a) 落实有关措施，确保有效收集、分析、传播和使用关于已知或涉嫌的外国恐怖主义战斗人员的具体信息；

(b) 积极利用国家和区域观察清单以及国际刑警组织通报和数据库(包括外国恐怖主义战斗人员数据库)等多边信息系统所载信息；

(c) 建立一个全天候预警系统，以确保及时提供国家和国际两级关于外国恐怖主义战斗人员的信息，包括为此建立一个中央数据库和机制，以便利会员国之间以及国家执法机构、安全机构和行政机构之间协调交流信息；

(d) 作为优先事项, 实施符合《国际民用航空公约》附件 9 和世界海关组织/国际航空运输协会/国际民用航空组织《预报旅客资料准则》的预报旅客资料系统;

(e) 采取未雨绸缪的步骤, 阻止外国恐怖主义战斗人员跨界流动: (a) 在边境管理松懈的情况下, 利用经过协调的边境管理方法; (b) 结合使用相关的信通技术; (c) 与边境社区密切合作, 以促进知识积累; (d) 制定有效的区域跨界合作机制。

D. 打击煽动和暴力极端主义

157. 建议如下:

(a) 鼓励各国制定有效的传播战略, 加强对极端主义意识形态的性质和吸引力的了解, 并促使采用替代方法, 以打击煽动和暴力极端主义;

(b) 使地方社区和民间社会(包括妇女、青年、宗教领袖和其他有关的非政府行为体)能够协助制定打击煽动和暴力极端主义的全面战略, 从而在阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面发挥作用;

(c) 采取措施, 有效禁止和防止煽动实施恐怖行为, 包括通过互联网和其他社交媒体进行煽动, 同时维护相关的人权, 包括言论自由、宗教或信仰等权利;

(d) 考虑加强与区域组织、私营部门和民间社会的伙伴关系, 以打击煽动行为, 为此采取媒体宣传、教育方案和其他举措, 旨在加强社区的复原力、促进人权, 提高对不同文化的认识并增进理解。

E. 防止资助外国恐怖主义战斗人员

158. 建议如下:

(a) 审查关于资助恐怖主义人员问题的立法, 考虑纳入关于外国恐怖主义战斗人员的新要求, 包括资助外国恐怖主义战斗人员旅行以实施恐怖主义行为, 筹划或筹备恐怖主义行为, 或者提供或接受恐怖主义训练等方面的要求;

(b) 按照第 1267(1999)号和第 1373(2001)号决议加强使用资产冻结机制, 以阻止恐怖主义活动, 包括采取按照人权原则进行国家指认恐怖分子工作的程序;

(c) 在边境采取有效的现金披露或申报程序, 以便阻止并方便没收非法越境运送的现金, 包括支持进一步招募外国恐怖主义战斗人员的资金;

(d) 向私营部门、包括非营利部门宣传外国恐怖主义战斗人员筹资的风险, 特别是那些提供新的付款方法(例如, 外国恐怖主义战斗人员可使用的电子钱包或移动银行)的公司、在冲突地区附近运作的资金或价值转移服务以及小额贷款公司构成的风险;

(e) 让金融情报机构更方便地获得来自执法和其他相关公共机构(例如海关、边防机构或国家情报机构)的汇总信息, 以及在许可的情况下获得社会福利和税

务信息，以便帮助追踪外国恐怖主义战斗人员筹资的途径及建立外国恐怖主义战斗人员财务状况简介，特别是关于已知的已经在冲突地区的外国恐怖主义战斗人员和回返者的情况。

F. 国际合作

159. 建议如下：

(a) 审查国际合作机制，包括关于司法互助和引渡的国内法，并视需要予以增订，以应对大量增加的数字数据需求；

(b) 考虑出台适当的法律和机制，以促进尽可能广泛的国际合作，包括有效的联合调查、任命负责联络的治安法官、警方合作、设立全天候合作网、移交刑事诉讼和移交判决；

(c) 指定中央机关负责接收、分析和应对司法合作和引渡请求，并确保这些机关获得必要的立法、资源和培训，包括：(一) 区域和双边合作工具；(二) 起草援助请求方面的培训；(三) 根据需要简化和非正式的程序；(四) 翻译能力；

(d) 考虑发展并参加区域司法互助合作平台，与国际和区域组织合作加强司法和其他相关网络及跨区域合作，以协助切实有效地处理引渡和司法互助请求。

G. 人权与法治

160. 建议如下：

(a) 确保以相称、准确、符合国际反恐文书的方式在国家立法中定义恐怖主义行为，并确保遵守国际法、特别是国际人权法、难民法和人道主义法规定的所义务，采取措施阻止外国恐怖主义战斗人员流动；

(b) 采取步骤，在打击外国恐怖主义战斗人员的拟议措施通过之前对其进行公开辩论和人权审查，并考虑酌情使用日落条款；

(c) 回顾独立审查、监督和问责机制的重要性，包括在涉及导致剥夺自由的安全机构活动和措施的情况下。

五. 区域建议

161. 下列建议涉及第二次报告和本报告中纳入的区域分析。其目的是讨论每一个区域的优先领域，但有些建议可适用于多个区域。

A. 马格里布

162. 建议如下：

(a) 将一线移民筛选程序与国际刑警组织数据库相连，并积极向国际刑警组织外国恐怖主义战斗人员数据库输入信息；

(b) 实施互动式旅客信息预报系统；

(c) 制订促进和管理外国恐怖主义战斗人员转业援助和重返社会的方案，并在不宜提出恐怖主义相关指控的情况下，考虑将此类方案作为起诉的替代办法；

(d) 利用社区治安，防止招募活动及激进化演变为恐怖主义。

B. 东非/非洲之角

163. 建议如下：

(a) 制订和实施多层面、包容各方的国家打击恐怖主义战略和打击暴力极端主义综合战略，在制订阶段咨询民间社会，并通过国家指导委员会将合作制度化；

(b) 在国家执法机构内部发展信息和通信技术及法医能力和专长，加强执法机构监测有关恐怖主义内容的开放源码社交媒体平台的能力，以防止外国恐怖主义战斗人员流动；

(c) 采取措施确保有效的机构间协调，包括为此建立多机构工作组；

(d) 考虑批准《政府间发展管理局反恐司法互助和引渡公约》，以加强跨界刑事司法合作。

C. 乍得湖流域

164. 建议如下：

(a) 审查现有立法符合第 2178(2014)号决议的情况并增订国家立法，以便按照第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议的要求，将各种与外国恐怖主义战斗人员有关的准备行为和预防性罪行定为刑事罪，同时确保刑事罪行得到清楚的界定，而且尊重人权法和基本法治原则；

(b) 通过提供培训和充足的资源，加强起诉能力，以有效起诉恐怖主义行为的实施者和资助者，包括外国恐怖主义战斗人员；

(c) 加强执法、司法和边境管制部门之间的合作，以便将恐怖分子绳之以法，包括外国恐怖主义战斗人员；

(d) 通过改进边界管理、边境机构的信息共享和关于外国恐怖主义战斗人员的国际情报共享，加强拦截和逮捕外国恐怖主义战斗人员的能力；

(e) 制订促进和管理外国恐怖主义战斗人员转业援助和重返社会进程的方
案，并采取措施确保在不宜提出恐怖主义相关指控的情况下，可将此类方案作为
起诉的替代办法。

D. 西非/萨赫勒地区

165. 建议如下：

(a) 审查现有立法符合第 2178(2014)号决议的情况并增订国家立法，以便按照第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议的要求，将各种与外国恐怖主义战斗人员有关的准备行为和预防性罪行定为刑事罪；

(b) 加强控制正式边界哨所之间的空间，查明最脆弱的边界地段并实施减轻风险措施；在脆弱地点建立管制机制根据风险评价和需求评估，与邻国合作设立流动边境处理单位和(或)巡回巡逻；扩大官方边界检查站附近的管制地区；

(c) 建立、加强和落实跨界合作双边协定；

(d) 与边境社区和游牧人口就安全问题、包括外国恐怖主义战斗人员问题密切合作；

(e) 制定并执行打击和防止暴力极端主义的全面战略。

E. 中东冲突区内或周边的国家

166. 建议如下：

(a) 积极审查现有立法符合第 2178(2014)号决议的情况并增订国家立法，以便按照第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议的要求，将各种与外国恐怖主义战斗人员有关的准备行为和预防性罪行定为刑事罪。在此过程中，确保刑事罪行得到清楚的界定，而且尊重人权法和基本法治原则；

(b) 审查国家立法，确保通过特殊侦查手段收集的证据在有关外国恐怖主义战斗人员的案件中可作为证据被采用，同时尊重国际人权法，尤其是言论自由权利以及免受任意或非法干涉隐私的权利；

(c) 加强与其它区域国家的双边合作，包括各种形式的刑事事项合作；

(d) 审查现有的法律措施和机制，以纳入关于防止资助外国恐怖主义战斗人员旅行的新要求。在此过程中，各国应提出必要的立法修正案，以阻止和防止为外国恐怖主义战斗人员旅行提供资金支持以及为伊黎伊斯兰国、基地组织和其他相关团体提供资金支持；

(e) 制定打击和防止暴力极端主义的综合战略，其中包括青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人以及其他有关的民间社会团体的重大作用。无论是在公众集会上还是通过互联网和其他通信技术，密切关注与外国恐怖主义战斗人员有关的通信，并酌情审查现行立法，同时确保尊重言论自由权利以及宗教或信仰自由，以及免受任意或非法干涉隐私的权利；

(f) 在本国以及与其他国家的对应部门之间加强协调和机构间信息交流。国家执法和安全机构应当积极传递可用于确定已知或潜在的外国恐怖主义战斗人员的有关信息；

(g) 实施交互式旅客信息预报系统，以实时分析和处理乘客数据并采取适当行动；

(h) 积极利用国际刑警组织的全球工具和资源，包括其外国恐怖主义战斗人员数据库；

(i) 应向边境各地点提供适当的工具，以进行旨在防止外国恐怖主义战斗人员旅行的风险评估。

F. 中亚

167. 建议如下：

(a) 确保其本国法律能够提供根据第 2178(2014)号决议，将为实施、筹划、准备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义训练而前往或试图前往其居住国或国籍国之外的另一国家的个人的行为定为刑事罪的能力；

(b) 确立对在国外所犯与恐怖主义有关的罪行的管辖权；

(c) 确保反恐调查、起诉和审判工作的透明度和问责制；

(d) 按照国际标准，加强边界管理能力，包括在旅行证件的安全和边界管制措施方面；

(e) 建立适当的框架和业务惯例，加强国家和区域有关执法机构(国家安全委员会、边防、警察、海关部门和金融情报机构)间的合作；

(f) 与当地社区和民间社会组织合作处理助长暴力极端主义和激进化的不满情绪，包括侵犯人权、缺乏透明度和腐败以及社会政治疏离。

G. 南亚

168. 建议如下：

(a) 进行更持久的国际和区域法律合作，特别是批准《南亚区域合作联盟刑事事项互助公约》，并指定一个中央主管机关，负责回应法律协助和引渡请求；

(b) 加强国家机构间信息共享，特别重视情报、执法、边境管制和金融部门间的信息共享；

(c) 通过以下方式采取措施阻止外国恐怖主义战斗人员流动：利用涉及多漏洞开放边界的协调边界管理方法；纳入所有相关的信通技术；与边境社区密切合作，以促进知识建设；发展有效的区域跨界合作；

(d) 确保区域内的中央银行、金融情报机构和私营部门代表间的相互协调与合作，以分享旨在阻止外国恐怖主义战斗人员流动的金融信息；

(e) 与民间社会和私营部门合作，削弱暴力极端主义信息和言论的正当性和反响，包括通过社交媒体这样做；

(f) 在捐助国及有关专门机构和组织、包括国际民用航空组织和国际航空运输协会的支持下，实施旅客信息预报系统。

H. 东南亚

169. 建议如下：

(a) 按照相关国际标准审查和加强反恐法，尤其是通过以下方式：将招募恐怖主义团体成员和招募外国恐怖主义战斗人员定为刑事罪；将筹备严重恐怖主义罪行的行为定为刑事罪，包括根据第 2178(2014)号决议，将为实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义训练而前往或试图前往其居住国或国籍国之外的另一国家的个人的行为定为刑事罪；将在境内外提供或接受恐怖主义训练定为刑事罪；

(b) 鉴于联合国人权机制提出的关切，审查并加强关于预防性/行政拘留的防范措施；

(c) 与联合国难民事务高级专员公署合作建立适当的难民筛选制度；

(d) 通过更多地利用区域文书和机制，包括《东盟打击恐怖主义公约》和《观点相似的东盟国家间司法互助条约》，促进区域合作；

(e) 实施交互式旅客信息预报系统，以实时分析和处理乘客数据并采取适当行动。积极利用国际刑警组织的全球工具和资源，包括其外国恐怖主义战斗人员数据库。

I. 南高加索

170. 建议如下：

(a) 为参与反恐的刑事司法和执法人员提供培训，尤其是关于使用从外国司法部门和(或)通过特殊侦查手段获得的证据(包括数字证据)的培训，同时尊重法治和人权；

(b) 发展公私合作伙伴关系，包括与旅行社和因特网服务提供商发展伙伴关系；

(c) 通过区域合作加强联合风险评估，包括分享关于途径、趋势、团体、运动和资金来源等信息；

(d) 加强区域和国际机制，以促进合作以及交换关于外国恐怖主义战斗人员旅行、训练和便利的信息和情报；

(e) 与边缘化社区和少数群体互动协作并解决他们的需求，增强家长、教师、社会工作者、宗教人士和社区领导人的权能，使其能够认识到早期预警迹象，勇敢地面对暴力极端主义和激进化演变为恐怖主义的现象，倡导反对前往国外冲突地区。

J. 东南欧

171. 建议如下：

(a) 制定和实施多层面、包容各方的国家打击恐怖主义和暴力极端主义综合战略，特别关注通过互联网进行煽动和招募的行为。在此过程中，加强打击暴力极端主义方案；与民间社会、宗教领袖、少数群体和社区领导人密切合作；与私营部门互动协作，并与因特网和社交媒体提供商合作；

(b) 加强保护边界方面的国家和区域协调与合作，制订区域边境管制战略，其中考虑到进入和通过该区域的大规模移民潮；

(c) 继续加强警察对警察和边防局对边防局合作的全天候机制；

(d) 注重能力建设，以调查和起诉在前往冲突地区之前实施的犯罪行为。

K. 西欧

172. 建议如下：

(a) 确保立法修正案符合国际法，尤其是人权法；

(b) 将边境管制当局和警察局直接同国际刑警组织I-24/7全球警用联络系统连接，作为优先事项实施第2178(2014)号决议要求的旅客信息预报系统；

(c) 加强与欧洲联盟和欧洲委员会以外国家的双边和区域合作，包括考虑移交刑事诉讼以及增加与受外国恐怖主义战斗人员现象影响的非欧洲联盟成员国签订的双边条约数量。

L. 大洋洲/美洲

173. 建议如下：

(a) 采取措施记录并向该区域和其他区域各国提供良好做法，这些做法旨在增强当地社区和非政府行为体的权能，以制定打击暴力极端主义言论、防止激进化演变为恐怖主义的战略；

(b) 建立一个全天候预警系统，以便在国家和跨国两个层面上及时提供关于外国恐怖主义战斗人员的信息，包括为此建立一个集中的知识数据库；

(c) 建立促进成员国之间以及国家执法部门、安全机构和行政机构之间协调交流信息的机制；

(d) 建设公私伙伴关系，在打击外国恐怖主义战斗人员的宣传运动中利用社交媒体公司的专长，特别是利用其对社交媒体人口分析及营销工具的了解，扩大反宣传工作的影响。

附文

方法

A. 定义外国恐怖主义战斗人员

1. 反恐怖主义委员会执行局已确定了 77 个受外国恐怖主义战斗人员(定义为前往其居住国或国籍国之外的另一国家,以实施、筹划、筹备或参与恐怖行为,或提供或接受恐怖主义训练,包括因此参与武装冲突的个人)严峻而日益严重威胁影响最大的会员国。^a

B. 确定受影响国家

2. 将这 77 个会员国列为优先重点的原因是,它们是受招募参加伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)、胜利阵线以及基地组织的所有其他基层组织、附属机构、分离团体和衍生团体,包括阿布沙耶夫集团、青年党、博科哈拉姆、虔诚军、回教祈祷团和其他组织的外国恐怖主义战斗人员的原籍国、过境国和目的地国以及处于或邻近外国恐怖主义战斗人员活跃的武装冲突区的国家。^b在与各国持续对话的基础上,执行局将伊黎伊斯兰国和胜利阵线目前活跃地区以外的一些国家视为“目的地国”,因为它们吸引外国恐怖主义战斗人员前往其他被列名的组织。以后的报告中可能会指出更多这类国家,并讨论区域和次区域两个层面的外国恐怖主义战斗人员情况。还应指出的是,一些受影响的国家属于上述两种或两种以上的类型。

3. 利用其现有评估工具中的问题答复和其他以外国恐怖主义战斗人员为重点专门为此任务开发的工具,执行局描述了经与各国对话确认的受影响最严重的国家所存在的主要差距。

C. 循证风险管理

4. 调查由执行局的专家们进行,他们利用委员会在对各国的访问和在与各国其他形式的对话中获得的信息,包括作为该调查一部分的直接提交给各国的问卷的回答,以及为完成给各会员国准备的执行情况详细调查和执行情况评估概要所收集的信息。执行局还写信给所有相关国家,请其提供投入。

5. 这次调查还借鉴了执行局在与其伙伴对话中获得的威胁情况分析,这些伙伴包括安全理事会第 1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组和安全理事会其他专家小组、欧洲委员会、金融行动任务组、国际移民组织、国际刑事警察组织以及联合国毒品和犯罪问题办公室。

^a 安全理事会第 2178(2014)号决议,序言部分第 8 段。

^b 安全理事会在第 2178(2014)号决议第 14 段中提请特别注意这些国家的困境。

6. 在进行这一分析时，执行局首次采用了基于风险的方法，旨在促进符合每个国家自己认知的需要的能力建设。由于受影响国家之间在面积、人口、外国恐怖主义战斗人员对特定国家构成的威胁性质以及各国应对威胁的相对能力和脆弱性诸方面极不相同，“一刀切”的做法是行不通的。

7. 各国应根据其特定的国家安全考虑，而不是一个可能与其局势不甚相干的固定模板，来制定应对外国恐怖主义战斗人员威胁的办法。仅国家面积就是一种简单然而重要的指标，显示某些反恐措施比其他措施更具有相关性。例如，执行局的评估表明，大国比小国更需要复杂的协调机制以进行本国机构间数据交换，而在小国家，有意义的业务层面信息交流比较容易实现。

8. 尽管如此，执行局评估工作的一个巨大优势是其一致性。向所有国家提出的问题都是一样的。这样做的好处是能够按商定标准在区域和全球得出严谨而十分详细的结论。在本报告中，执行局在制订一种方法，这种方法保持了评估进程的公正，同时可以开发一项工具，用以对各国关于如何着手进行的问题提供切实的解决办法：一个使各国及其国际伙伴能够真正建设能力的拟议路线图。委员会已在其访问各国的报告中列出了一些优先步骤。这方面的意图是更系统地制定和实施上述方法。

9. 为了排定结论的优先等级，执行局专家们对执行具体措施的调查结果进行相互参照(分为6档，从“是”到“无信息”)，并排有“优先等级”(排列为三个级别：低、中、高)。“优先等级”概念旨在说明特定措施对国家安全的重要程度。委员会在进行国别访问时，针对各国的具体情况提出列明优先等级的建议。增加“优先等级”证明是个行之有效的办法，可帮助各国采取一种更有效、基于风险的办法来实施反恐措施。执行局在今后几个月中将进一步开发这一工具。