



## 2015年2月18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2014年12月15日至17日在瓦莱塔举行的关于将恐怖分子绳之以法的第六次检察官研讨会的报告(见附件)。

研讨会的重点是与起诉外国恐怖主义战斗人员有关的挑战。这次研讨会是反恐怖主义委员会执行局协助委员会为杰出的国家反恐检察官举办的系列研讨会的组成部分。与会者在研讨会上按照第1373(2001)号和第2178(2014)号决议的要求，成功列明了通过刑事司法系统应对外国恐怖主义战斗人员现象方面的许多主要挑战和良好做法。

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

雷蒙达·穆尔莫凯特(签名)



## 附件

## 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

## 一. 背景

1. 安全理事会在 2014 年 9 月 24 日通过第 2178(2014)号决议，籍此传递一个明确信息，即会员国和国际社会必须采取积极措施来应对外国恐怖主义战斗人员构成的威胁。安理会回顾其第 1373(2001)号决议，再次要求把参与资助、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，所有国家应确保在国内法规中确定此种恐怖主义行为是严重刑事罪行，从而能够起诉并以充分反映此种罪行的严重性的方式予以惩罚。因此，建立一个强有力的刑事司法制度，包括强健、积极的检察部门，对于有效执行该决议至关重要。

2. 为支持会员国努力应对将恐怖分子绳之以法的挑战，反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)代表反恐怖主义委员会致力于促进为杰出的国家反恐检察官举办关于将恐怖分子绳之以法的系列研讨会。首次研讨会于 2010 年 12 月在纽约联合国总部举行，后来又于 2011 年 7 月在安卡拉、2012 年 6 月在阿尔及尔、2013 年 2 月在坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆和 2013 年 12 月在突尼斯举办后续研讨会。

3. 每次后续研讨会都讨论在首次会议上提出的主要议题之一。在安卡拉会议上，与会者重点讨论了使用通过特殊侦查手段获得的情报和资料作为恐怖主义案件证据的问题。阿尔及尔研讨会侧重讨论检察官在预防恐怖主义的战略和行动层面发挥的作用。在达累斯萨拉姆，与会者讨论了起诉恐怖行为的政策考虑因素和影响。在突尼斯，与会者讨论了与立案起诉单独行动或小组行动的恐怖分子有关的挑战。

4. 反恐执行局还与执行伙伴利用在上述活动中分享的经验和教训，制定了若干相关举措。自 2009 年以来，反恐执行局在南亚举办了法官、检察官和警官参加的一系列讲习班。迄今为止共举办 9 次讲习班，资金由澳大利亚、加拿大、丹麦、印度和美国政府提供。2013 年 5 月，反恐执行局与全球合作安全中心一道，在澳大利亚和新西兰支持下，在坎帕拉推出面向东非会员国执法官员和检察官的五期系列讲习班。2014 年 10 月在内罗毕举办了一次后续讲习班，内容是警察和检察官之间尽早沟通的必要性以及将情报和信息转换为可采纳证据的问题。其余将举行的讲习班的目的是在国家 and 区域两级加强布隆迪、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和乌干达检察官和警察调查和起诉恐怖主义案件的能力。

5. 反恐执行局还正在与联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)预防恐怖主义处合作，目的是帮助各国在确保尊重人权和法治的同时有效开展反恐怖主义调查和起诉。这项举措是在瑞士支持下于 2013 年 10 月在日内瓦推出，

目前正在实施过程中，与此同时，欧洲联盟支持执行马格里布长期区域方案，美利坚合众国支持执行南亚长期区域方案。这两个方案都包括针对具体国家的活动和次区域讲习班，旨在帮助各国在法治框架内加强用刑事司法应对恐怖主义并确保遵守有关的反恐主义文书、人权标准和安全理事会决议。2013年11月，反恐执行局与毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处在欧洲联盟支持下，启动了一个为期18个月的方案，以支持尼日利亚安全和司法部门，最近于2014年12月在阿布贾为安全和司法机构举办了机构间合作与协调讲习班。

## 二. 与起诉外国恐怖主义战斗人员有关的挑战问题研讨会

### A. 引言

6. 与国际司法和法治研究所合作，2014年12月15日至17日在瓦莱塔举办了执法人员系列第六次研讨会。安全理事会第2129(2013)号决议指示反恐执行局查明与第1373(2001)和1624(2005)号决议有关的新出现的问题、趋势和动态，按照这一要求并根据第2178(2014)号决议，研讨会的重点是与起诉外国恐怖主义战斗人员有关的挑战。

7. 恐怖主义是一种独特且不断演变的犯罪，起诉被认为是一个国家为有效预防和遏制恐怖主义而采取整体办法的关键组成部分。然而，尤其是在收集可采纳证据和成功起诉有关预备犯罪行为方面，恐怖主义案件向检察官提出了具体挑战。出席第六次研讨会的有大约40位杰出的国家反恐检察官、高级政府官员、国际组织和区域组织代表及民间社会代表。与会检察官来自世界各区域、不同发展水平和法律制度的国家。

8. 马耳他检察长 Peter Grech、反恐执行局中东、欧洲和中亚科主管 Ahmed Seif El-Dawla 以及国际司法和法治研究所临时执行秘书 Robert Strang 先生致开幕辞。发言者突出强调恐怖主义趋势和罪行的性质不断变化，检察官和刑事司法系统有必要进行调整以便有效地将恐怖分子绳之以法。外国恐怖主义战斗人员现象是一个全球性挑战，需要全球应对。国际合作从来没有像现在这样至关重要，信息共享的需要从未像现在这样紧迫。发言者指出在这方面已经取得进展，其中包括安全理事会第2178(2014)号决议得到通过，全球反恐主义论坛制定“更有效应对外国恐怖主义战斗人员现象的海牙-马拉喀什良好做法备忘录”，以及将于2015年2月启动国际司法和法治研究所外国恐怖主义战斗人员问题多层面方案。反恐执行局还与毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处协作，为后者制定加强在中东和北非国家打击外国恐怖主义战斗人员的法律制度全球项目。举办执行人员研讨会的想法出于促进检察官们就具体挑战交流经验和信息的目的。发言者还重申执行所有反恐主义措施必须遵守国际法，尤其是人权法。反恐执行局法律和刑事司法工作组协调人 David Scharia 介绍了安全理事会有关决议、尤其是第

2178(2014)号决议的要求，并概述了执行人员系列研讨会的背景和目标、之前讨论过的挑战和优先事项以及外国恐怖主义战斗人员现象的特殊性。

9. 为期三天的研讨会包括分小组讨论中心议题的各具体方面(见附文)。2014年12月16日即研讨会第二天，与会者审议了一个假设情景，讨论提出的各种问题，比较和对比各自国家的做法和法律。以下摘要反映了与会者发表的意见。讨论遵循了查达姆研究所规则。

## B. 讨论摘要：将外国恐怖主义战斗人员绳之以法的复杂挑战

10. “外国恐怖主义战斗人员”一词在过去一年的政治和公共辩论中越来越引人注目，并且，随着安全理事会第2178(2014)号决议的通过，该词被提升到全球议程的高度。上述决议于2014年9月24日在安全理事会获得一致通过，超过104个国家表示明确支持，该决议要求各国确保它们能够将外国恐怖主义战斗人员绳之以法。

11. 来自21个会员国的高级检察官以及7个国际和区域组织的代表用三天时间分析了起诉外国恐怖主义战斗人员带来的挑战。第2178(2014)号决议将此类人员定义为“前往其居住国或国籍国之外的另一国家，目的是实施、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”。

### 1. 对检察官的新挑战/旧挑战

12. 外国恐怖主义战斗人员不是一个新现象。从过去在非洲之角、阿富汗和世界其他地区发生的冲突中取得的经验可以而且应当用于应对当前外国恐怖主义战斗人员造成的威胁。但是，与会者也承认外国恐怖主义战斗人员是过去几年内急剧演变、发展迅速的挑战，给刑事司法系统带来独特且复杂的挑战。许多与会者指出，外国恐怖主义战斗人员与恐怖主义分子单独行动或小组行动事件日益增多密切相关，后者是2013年12月在突尼斯举行的研讨会的议题。

13. 与单独行动的恐怖分子一样，外国恐怖主义战斗人员的活动也借助于全球化和因特网。招募通常是在因特网上通过社交网站和聊天室实施。用户被吸引到或指引到特定网站，可以在这些网站上制作或获取信息、必要工具和方法。通往激进主义的途径很容易获得，包括联结成网络并获取伪造身份、制造炸弹和安排旅行方面的信息。一位与会者指出，自我激进化的概念是错误的，可能会限制我们开展调查和采取对策的范围。外国恐怖主义战斗人员的世界具有个人化、即刻性、全球化和多层面特点。它吸引的人数众多，超出了情报机构进行人身追踪的能力。

14. 从最初感兴趣到演变成激进分子、作出承诺、采取行动并最终加入外国恐怖团体的过程已迅速加快。这给当局努力进行跟踪、拦截、调查和起诉案件带来更多复杂性。招募所用的时间已经缩短，招募年龄更加年轻。外国恐怖主义战斗人员中包括只有15或16岁的年轻人，还包括大量妇女。有时甚至全家投奔。出席

会议的检察官说，当局正在努力应对这些新层面。并非总能弄清楚妇女是前往从事恐怖活动、寻找伙伴还是支持其家庭，也不清楚是否整个家庭都参与实施犯罪。

15. 外国恐怖主义战斗人员给社会造成的危险是多方面的。由于各种人不断参与，以往的局部冲突已成为国际性冲突，其影响更加不可预测，而且由于经历过战争而变得冷酷的个人来来往往，加剧了冲突的四处散播。在比利时、法国和西班牙等国已经发生了返回的外国恐怖主义战斗人员实施袭击事件。统计数据显示的画面可能并不完整，但却有助于说明这个现象的程度和蔓延范围。据与会者说，截至 2014 年 10 月，法国有 72 宗涉及恐怖主义的案件与阿拉伯叙利亚共和国冲突有关联，在不到一年时间增加了约 200%。大约 100 人被起诉；其中三分之二入狱。在波斯尼亚和黑塞哥维那，估计约有 150 人前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，30 人被打死，30 人回到本国。相比之下，在阿拉伯叙利亚共和国有 52 名芬兰外国恐怖主义战斗人员，其中有 42 名男子和 10 名妇女，这对于一个只有 540 万居民的国家来说人数相当可观。荷兰的情况也类似，荷兰情报当局估计有最多不超过 160 名荷兰籍外国恐怖主义战斗人员在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，有 30 人已回返。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，外国恐怖主义战斗人员和回返者的人数大约是 500 名和 250 名。已确定约 56 名来自印度尼西亚的外国恐怖主义战斗人员前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国加入伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)。

## 2. 适用相关罪名和法治方面的挑战

### 现行法律为起诉外国恐怖主义战斗人员提供了多种可能性

16. 与会者介绍了其各自司法管辖范围内的案例和现行法律，表明有很多可能的办法来起诉外国恐怖主义战斗人员有关罪行，或者至少在途中阻止他们。当然，还有具体针对恐怖主义的立法。美国法律制度允许起诉外国恐怖主义战斗人员从制订计划到准备旅行的各种行动。已经相当成熟的国际合作法律框架也为起诉提供协助。禁止向恐怖主义提供物质支持的主要法律在 2001 年 9 月 11 日袭击事件后得到修订，以便对外国恐怖组织作出认定。因此，任何人提供任何形式的物质支助(定义非常广泛)均构成某种犯罪。这项立法使美国能够在不作出重大修改的情况下应对外国恐怖主义战斗人员现象。

17. 根据美国法律，如果有人计划跨越国界加入恐怖团体，可以在其通过机场安检后进行拦截，这被视为门槛行动，还可指控其犯有物质支持罪。如果有人支持已被公开指认为恐怖团体的组织，则可以推定犯罪意图。同样，法国当局可依据该国关于犯罪组织的法律，如共谋罪名，在外国恐怖主义战斗人员实施犯罪的早期阶段，包括在行为人越过企图实施恐怖行为的门槛之前，即可予以逮捕、调查和起诉。一旦定罪，可判刑 10 至 20 年。最近，法国修订《刑法典》，增加“个人恐怖主义”罪，以处理日益增多的恐怖分子单独行动现象。设立该罪名的目的

是允许刑事司法系统在行为人单独行动、尚未建立两人或两人以上“犯罪团伙”的预备阶段进行干预。

18. 在推动起诉外国恐怖主义战斗人员有关案件过程中，各国主要依赖现行法律。与会者分享了他们如何利用现行法律，以创新方式来起诉外国恐怖主义战斗人员。例如，土耳其严重依赖惩治有组织犯罪的法律。印度尼西亚检察官则运用禁止以非民主手段变更宪法制度的刑法罪名。中国利用一系列广泛的移民法罪名阻止相关人员旅行。埃及依靠《刑法》规定的罪名，特别是《刑法》关于威胁国家安全犯罪的规定。为这些规定提供辅助的行政措施禁止涉嫌与恐怖组织或恐怖活动有关联的个人离境。其他国家则侧重于追究相关个人在离境前实施的金融犯罪。波斯尼亚和黑塞哥维那于 2014 年 6 月颁布法律禁止其国民离境参加境外的任何准军事活动或战斗。为证明罪行成立，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，当局已经注意到产生了预防效果，虽然法院尚未就此类案件作出判决，但外国恐怖主义战斗人员的流动已经减少。

19. 依靠非恐怖主义罪名会产生自身问题。尽管依赖现有的非恐怖主义罪名为应对外国恐怖主义战斗人员挑战提供了即时对策，但依赖非恐怖主义罪名可能会造成问题。可能导致出现问题的原因或者是法院不愿意接受检察官提出的此类创新解释，或者是因为这些条款包含作为定罪依据的不同行为和意图。依赖非恐怖主义罪名也对国际合作构成挑战，或是因为各国对何种参与外国冲突行为构成犯罪存在显著差异(从而引发双重犯罪标准问题)，或是因为这些行为如果不是在恐怖主义背景下则可能属于引渡条约例外条款规定的情形，如政治罪行。依靠非恐怖主义罪名还可能面临的一个风险是，法院无法充分应对案件的严重性，且处罚可能非常轻。在行为人离境前往冲突地区之前犯有违反移民法行为或者欺诈或盗窃等轻微犯罪的情况下，常会出现这种问题。

#### **为惩处外国恐怖主义战斗人员，颁布新罪名并加以定罪**

20. 考虑到为应对外国恐怖主义战斗人员而颁布新罪名和加以定罪方面的挑战，一些国家已开始以修改法律为目的的立法进程，以期设计具体的法律工具来应对外国恐怖主义战斗人员现象。中国、肯尼亚和法国都是如此。法国议会于 2014 年 11 月 13 日通过了《反恐怖主义法》。例如，根据法国法律，如有合理理由相信法国公民涉嫌前往参加恐怖行动，则可以禁止其离开法国。如果某人涉嫌前往参加恐怖行动，则可对其施加这项为期六个月(可延续最长达两年)的禁令。在区域一级，欧洲委员会的恐怖主义问题专家委员会在 2014 年就相关问题举行专题会议后，已在反恐执行局的支持下启动制定欧洲委员会 2005 年《防止恐怖主义公约》附加议定书的进程。该议定书会将第 2178(2014)号决议所列但《公约》没有规定的行为定为刑事犯罪。

### 对在旅行之前和期间实施的预备行为和预防性罪行的起诉

21. 阻止相关个人旅行的另一个重要工具是起诉在旅行之前实施的预备行为和预防性犯罪。在一个案例中，荷兰起诉外国恐怖主义战斗人员就是依靠指控有关人员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。这些罪名并非都专门针对恐怖主义，而是同样适用于已实施的犯罪。在印度尼西亚，法律规定任何未经授权的军事训练都构成刑事犯罪，检察官利用此类罪名处理外国恐怖主义战斗人员。

22. 若干与会者强调，使用煽动犯罪和宣扬犯罪等罪名来处理旅行前的有关个人非常重要。在许多案件中，未遂的外国恐怖主义战斗人员在旅行之前会在社交媒体和聊天室中进行广泛联络。在这些论坛上，他们可能表示同情恐怖主义事业，煽动他人实施恐怖行为，或宣扬恐怖组织实施的恐怖行为。当执法部门获悉此类人员计划旅行的情报时，搜查嫌疑人的计算机或匿名参与嫌疑人光顾的论坛，也许能提供足够证据以预备或预防性罪名起诉嫌疑人，并使当局能够进行干预和阻止旅行。在依赖此类罪名时的挑战是如何平衡干预措施和对言论自由的必要限制，以期找准极端主义信息成为可起诉罪行的切入点。

### 3. 产生可采纳的证据

23. 产生不利于外国恐怖主义战斗人员的可采纳证据，这方面面临复杂和多方面挑战，涉及到计划加入恐怖组织的个人时尤其如此。许多讨论都围绕着如何获得可采纳证据的主题。欧洲联盟一直在收集对外国恐怖主义战斗人员进行审判的资料。根据在研讨会上提供的资料，欧洲联盟成员国对外国恐怖主义战斗人员定罪的案例很少。情报、执法和公诉部门之间开展密切合作与协调是必要的。许多与会者指出，从一开始就让检方参与调查可以加强决策进程，确保成功干预和(或)起诉。

#### 将情报转换成证据

24. 与会者详细讨论了把情报转变为检察官能够依赖且法庭予以采纳的证据这方面所面临的挑战，这也是 2011 年安卡拉研讨会的主题。正如有些与会者指出的那样，各国可能会掌握一个人有旅行意图的情报，但很难在法庭使用这一情报而不暴露情报来源或途径。为应对这一挑战，波斯尼亚和黑塞哥维那的做法是，以此类情报为根据，运用有可能产生可采纳证据的特殊侦查手段，如拦截通讯，秘密搜查房舍以查找宣传材料，或者监视。一些与会者建议，此类情报可用于启动对被调查者的朋友、家庭成员、学校和宗教场所的更深入调查。这些调查可能会揭示相关个人的真实意图，不仅能产生可采纳的证据，而且让当局能够采取其他行政措施阻止个人旅行或采用更温和的做法来打击暴力极端主义。

### 证明意图的挑战

25. 另一个挑战是，在一个人实际加入冲突地区的恐怖组织之前，如何证明其具有恐怖主义行为的目的(见安全理事会第 2178(2014)号决议，第 6 段)。许多人声称其旅行的目的是为了在目的地国提供人道主义援助。另一个复杂因素是“恐怖分子网络”呈分散结构，往往使得计划旅行的个人与恐怖组织之间的联系非常细微。正如几位与会者所指出，许多个人在前往冲突地区之前尚未加入任何网络。

### 从社交媒体收集可采纳证据

26. 起诉外国恐怖主义战斗人员有关罪行的重要证据可以出自社交媒体来源。因特网和社交媒体在外国恐怖主义战斗人员招募过程中发挥关键促进作用。与会者审视了通过因特网招募的证据在法庭上的可采纳性和分量。与会者一致认为，在“脸书”上发帖不能单独作为起诉依据，但可以作为显示嫌疑人意图的重要证据。一些国家发展出良好做法，把从社交媒体收集的信息转化为证据。大不列颠及北爱尔兰联合王国等国家选择的方向是，把持有、收集或下载此类材料定为犯罪。在约旦，检察官办公室的做法是让社交媒体专家出庭作证。专家在法庭上提供证词，解释和证明支撑社交媒体的技术要素，揭示被告与相关帖子之间的联系，并向法庭介绍社交媒体在招募外国恐怖主义战斗人员方面所发挥作用的背景。

27. 从社交媒体收集的信息也可能对追踪冲突地区内相关人员的活动非常有用。一些与会者突出强调必须继续收集此类资料，一旦相关个人返回，则有可能在法庭上使用此类资料。经验表明，许多外国恐怖主义战斗人员都与其原籍国的朋友和家人保持联络。许多人还积极参与招募并宣扬其所在组织中其他人实施的恐怖主义行为，他们定期沟通关于正在开展的活动和计划的信息。他们经常与已在冲突区的朋友和想法相同的人建立联系。一旦相关个人返回其原籍国，这些信息就可以提供重要证据，这突出表明在收集社交媒体证据方面必须开展有效的国际合作。

### 夯实表明旅行意向的证据

28. 其他情况可能会引起主管部门的注意，但只能反映部分事实。例如，当局可能掌握了整个家庭非法移居国外、出售各种财产并有意不申请签证的资料。虽然这些资料不足以构成起诉的依据，但可以补充其他证据，揭示被告的真实意图。在其他案件中，调查机构注意到非正常的旅行计划，能够加以利用，以此为基础进一步调查旅行的真正原因。例如，荷兰对未遂的外国恐怖主义战斗人员的家庭成员实行安全披露旅行意向制度。

#### 4. 行政措施

##### 旅行证件和旅行禁令

29. 更直接且很可能非常有效的行动是跟踪护照丢失或被盗的报案。例如，土耳其当局利用这种方法揭露外国恐怖主义战斗人员的行踪。一位与会者指出，其本国已经注意到一种趋势，即报告护照丢失并领取旅行证件，以便出售护照原件作为伪造基础。他敦促所有大使馆立即审查这类案件。在一个相关问题上，一位与会者指出，施加旅行禁令可能是打击外国恐怖主义战斗人员现象的最有效和最简单措施之一，但并非没有风险。一些外国恐怖主义战斗人员使用假签证或倾向于非法越境，可以对他们进行拦截并在此基础上提出指控。在另一个国家，相关个人离境受阻，随后在本国领土上对一个火车站进行了恐怖袭击。应对外国恐怖主义战斗人员的目的不仅仅是预防在国外的攻击，也是预防本土袭击。检察官必须为每个案件决定最有效和最可持续的行动过程。

30. 此外，旅行禁令一般属于临时措施，而且必须基于可靠和可信的情报并立足于法律。否则，旅行禁令可能会不合理地侵犯一个人的行动自由权。但是，各国确实有权控制其边境。国际人权框架的平衡至关重要：对个人权利的干涉必须合法、必要且适度。各国未能尊重这些权利并依照第 2178(2014)号决议实施法治是推动激进化加剧的因素之一。一些国家还配备法律武器，由法律授权国家在其公民表明效忠其他国家时剥夺该人公民资格。但是，与会者指出，以伊黎伊斯兰国为例，它不是一个国家。

#### 5. 金融线索

##### 调查出发前实施的金融犯罪

31. 金融调查，包括金融犯罪调查，大大有助于揭露相关个人的意图。在一些案件中，旅行费用可能相当于相关个人的数月工资，许多未遂的外国恐怖主义战斗人员自己没有钱旅行。低收入和工作不稳定的穷困之人可能从其他人处获得资金，而该资金可能来自境外供资人。这些资金可以被追踪。在一些案件中，检察官通过金融调查得以确定此类资金的来源。在其他案件中，相关个人在准备旅行时实施欺诈、盗窃、逃税和洗钱等犯罪。检察机关可以而且已经通过证明嫌疑人在试图离开该国之前出售了所有家庭财产，从而揭穿嫌疑人声称旅游目的而旅行的谎言。在这类案件中，突然以低于市场价格的价格出售财产，可以提供更有力的证据表明嫌疑人出国旅行另有目的，如加入恐怖组织。

##### 为外国恐怖主义战斗人员旅行提供融资、资金或便利的个人或组织

32. 显然，如今离境活动更有组织而且背后往往有金融网络提供支持。一位与会者讨论了有无可能将成功起诉有组织犯罪的经验教训用于起诉恐怖主义分子和外国恐怖主义战斗人员。一些国家已经利用参加有组织犯罪集团的罪名来起诉恐

怖分子。有一个国家非常重视研究外国恐怖主义战斗人员和有组织犯罪之间在作案手段上的联系和相似性。在某些情况下，旅行得到犯罪网络的协助，他们负责安排伪造护照和过境事宜。旅行经费筹措的相似性可能意味着资金流动上的相似性。因此，金融调查可能会揭示出存在离岸账户、专业的资金管理人员、挂名负责人和中间人。这为调查和起诉创造了机会。与其他金融调查一样，让税务部门、海关和金融情报机构在早期阶段介入，有助于确定联系和工作方法。一名与会者解释了注重金融调查如何能够帮助了解支撑外国恐怖主义战斗人员组织的主干，并导致起诉为旅行提供便利和协助该组织资助其活动的整个网络。他提到了针对提供资金给外国恐怖主义战斗人员旅行的供资人采取秘密行动的可能性。

33. 其他与会者确认，已成功利用打击资助恐怖主义的法律起诉寄送金钱供非洲之角青年党战斗人员活动的犯罪人。在一个案件中，肯尼亚反恐怖主义机构提供的情报对于证明嫌疑人与恐怖组织的联系至关重要，突出表明国际合作发挥的核心作用。在调查税务欺诈过程中截获了外国恐怖主义战斗人员的其他有关罪行，实施欺诈是为了资助五名国民前往阿拉伯叙利亚共和国。在起诉过程中还指控一个恐怖团体虚设立人道主义援助组织作掩护，目的是穿越土耳其，购置某些设备，并在因特网上传招募视频和军队手册，作为“新兵训练营”方案的组成部分。这个案件中提出的指控包括出于恐怖意图的谋杀、招募、提供训练和税务欺诈。

34. 在荷兰，检察官指控据称是斯里兰卡反叛团体泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)的5名成员犯有敲诈勒索、洗钱和为恐怖组织筹集资金罪。法院认定曾担任猛虎组织海外簿记员的其中一名被告犯有参与犯罪组织罪，而不是支持恐怖主义的指控罪名。此外，由于欧洲联盟已把猛虎组织列入恐怖组织名单，在荷兰为该组织筹资的活动也属非法。

## 6. 国际合作和挑战

35. 起诉外国恐怖主义战斗人员在很大程度上依赖在原籍国、过境国和目的地国收集的证据。与会者一再强调这一点，一致认为加强一切形式的国际合作对于成功将外国恐怖主义战斗人员绳之以法至关重要。与会者提到他们处理国际合作的经验。一些人强调签订双边条约的好处，因为这表明两国之间有更强烈的政治意愿和信任。许多人则强调在各级相互信任的必要性。正如一位与会者所指出的那样，底线是我们必须调动集体知识。

36. 在提供有效国际合作方面面临挑战的原因在于，各国依靠不同的罪名起诉外国恐怖主义战斗人员，并且，许多国家适用的法律不直接针对恐怖主义罪行。一些与会者敦促利用国际公约和条约作为国际合作的基础。然而，现有的国际公约框架没有明确涵盖第2178(2014)号决议规定的应当定为刑事犯罪的所有行为。

37. 诚然，国际合作的环境并不完美。例如，不可能与一些目的地国开展司法互助，即便并非不可能直接去正在发生冲突和恐怖活动的实地收集证据，这样做也

非常困难。在不少案件中，当其国民在国外时，国家无法继续处理案件或缺席提出指控，而是必须等待这些国民返回。一些与会者突出强调了依赖过时的法律和程序开展国际合作带来的挑战。一些人提到，需要更多利用共同努力，包括原籍国和过境国之间的联合调查，以防止个人参加恐怖主义组织。

#### **替代与目的地国开展国际合作的办法**

38. 可能有好几种方式可以弥补与目的地国合作面临的可能障碍。检察官可在本国与外国恐怖主义战斗人员嫌疑人的家庭、朋友和邻居、当地警察和边境警察以及社区和宗教领袖交谈。当外国恐怖主义战斗人员仍在外国司法管辖区域内活动时，拦截其通过电话和电子邮件与朋友和家人的私人通讯以及在社交媒体上的发帖，也是获得情报和证据的宝贵来源。从计算机、移动通信设备和用户识别卡中收集信息，也可以弥补司法协助的欠缺。还可以探讨在缺乏与目的地国的国际合作情况下，有无可能让返回的外国恐怖主义战斗人员作为合作证人并重振特工行动。

### **7. 起诉的困境和战略**

#### **以对罪行严重性作出应有反映的方式刑罚罪犯**

39. 安全理事会第 2178(2014)号决议要求会员国“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”。一些与会者从罪行应判处的刑罚角度质疑本国一些刑事立法的适当性。一些与会者指出，在依靠传统罪名进行起诉来惩治外国恐怖主义战斗人员的国家，特别是在这些人员旅行之前，法官可能会作出宽大的处罚。显然，法官往往不认同检察官关于外国恐怖主义战斗人员造成严重危险的观点。一些与会者建议，法官需要接受教育，了解外国恐怖主义战斗人员现象给国家安全带来的风险。

#### **与青年有关的挑战**

40. 目前的外国恐怖主义战斗人员现象中也有 18 岁以下的年轻女孩和男孩，他们是鼓动前往国外参加恐怖活动的目标。许多国家的法律允许在边境，即在出发前阻止其旅行。任何恐怖行为都应被阻止，但这提出了一个问题：是否应当针对这类没有其他犯罪的少年犯适用该法律，因为一旦定罪将导致他们被判处 15 年至终身监禁，并且，尤其对于在边境被拦截的年轻初犯，此类刑罚是否适度或适当。

#### **有关随行家庭成员的起诉困境**

41. 另一个难题涉及在家庭成员与未遂的外国恐怖主义战斗人员一同旅行情况下的起诉策略。问题是，是否所有家庭成员仅仅因为旅行而全部构成犯罪，是否应起诉他们，即便在一些文化中妇女必须跟随丈夫。这也产生了父母携带子女前往冲突地区因而对子女犯下罪行的问题。与会者指出，在这种情况下，行政当局

除了刑事司法手段外还可以选择采取行政措施。事实上，一些国家的家庭法能提供保护机制，防止外国战斗人员将其家庭成员带往冲突地区。尽管如此，有人指出，即使是利用家庭法提供的各种工具，例如把儿童从其父母身边带走并将其置于少儿照管监督之下，还是可能产生意外后果。

#### 在打击外国恐怖主义战斗人员的全面战略范围内起诉外国恐怖主义战斗人员

42. 与会者提出了起诉在打击外国恐怖主义战斗人员全面战略中的作用问题。适用某些法律可能适得其反，不利于打击外国恐怖主义战斗人员的全面战略中更广泛的预防恐怖主义行动的工作，更为可取的做法也许是此类案件的指控使用非法跨越边境罪名。还可以提出的一个问题是，是否应考虑对未成年人采取不同做法，同时拟定反击言论同样紧迫。但在其他情况下，可用的刑罚可能太轻。

### C. 结论意见

43. 在三天的研讨会上，与会者针对外国恐怖主义战斗人员问题，讨论了各种实际情形。研讨会突出强调检察官在本国现行法律范围内成功指控外国恐怖主义战斗人员相关罪行的能力。与会者提出了起诉的一些选项和办法。他们同意，有可能适用现行法律来应对不断变化的外国恐怖主义战斗人员现象和恐怖主义。虽然制定新法律可能会有所帮助，有时甚至是必要的，但检察官已经而且必须继续直面挑战，找到新的方法来利用其所掌握的现行法律。为此，必须调动一切形式的合作，既积极进取又讲求实际。

44. 与会者回顾指出，需要在起诉和预防之间找到平衡。这两个支柱缺一不可。为解决外国恐怖主义战斗人员现象，检察官应当采取战略方法，确保尊重人权和法治。检察官必须考虑每个案件的特殊情况，包括被告心生悔意的可能性。检察官必须尽可能使用最广泛的各种罪名，以便努力找到这种平衡。永远不能让起诉和处理起诉的方式成为恐怖分子进行宣传的口实。应对这一复杂局面需要采取复合解决办法，这种办法将深入、细致了解情况、详细掌握所有可用的法律和工具与认真考虑起诉决定的影响融合起来。

## 附文

## 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第六次 检察官研讨会

2014年12月15日至17日，瓦莱塔

### 国际司法和法治研究所

#### 议程

2014年12月14日

17:30-18:30 预登记和情况介绍(Grand Excelsior Hotel 服务台，马耳他弗洛里亚纳)

2014年12月15日

第一天

08:45 - 9:15 登记

09:15-9:45 致开幕辞

- 马耳他总检察长 Peter Grech
- 联合国反恐怖主义委员会执行局中东、欧洲和中亚科主管 Ahmed Seif El-Dawla
- 国际司法和法治研究所执行主任 Robert Strang

9:45-10:15 **通报安全理事会相关委员会的报告并介绍会议专题**  
关于2010年12月1日至3日在联合国总部举行的将恐怖分子绳之以法的研讨会的报告(S/2011/240)并介绍以下后续研讨会：2011年7月，安卡拉；2012年6月，阿尔及尔；2013年2月，坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆；2013年12月，突尼斯；介绍安全理事会第2178(2014)号决议

- 反恐怖主义委员会执行局法律和刑事司法工作组协调员 David Scharia

10:15-11:15 提交表格和会间休息

11:15-12:30 **外国恐怖主义战斗人员：给起诉提出新挑战**  
实际威胁、风险和挑战概述；目前现象的规模；对会员国和起诉的影响；应对起诉挑战的办法，包括全球反恐怖主义论坛《更有效地应对外国恐怖主义战斗人员现象海牙-马拉喀什良好做法备忘录》

12:30-14:00 午餐时间

14:00-15:30 被用于起诉与外国恐怖主义战斗人员有关的案件的罪名和指控类型；最常见的案件类型：旅行前、过境期间

	或旅行后；如何起诉与外国恐怖主义战斗人员有关的预防性犯罪
15:30-16:00	会间休息
16:00-17:00	<b>公开讨论：重大差距和挑战</b> 检察官在处理外国恐怖主义战斗人员案件过程中面临的主要挑战
2014 年 12 月 16 日 第二天	
9:15-10:45	<b>产生证据</b> 起诉外国恐怖主义战斗人员时使用的证据的主要类型；为外国恐怖主义战斗人员案件收集证据的备选方案和主要障碍；如何在起诉外国恐怖主义战斗人员案件时更成功地发掘证据和解决差距
10:45-11:15	会间休息
11:15-12:45	从区域角度看起诉外国恐怖主义战斗人员问题 不同司法管辖区域如何看待这个现象；区域合作面临哪些机遇和挑战；起诉在全面办法中发挥的作用
12:45-14:00	午餐
14:00-15:00	虚拟案件
15:00-15:30	会间休息
15:30-17:00	虚拟案件(续)
2014 年 12 月 17 日 第三天	
9:00-11:00	<b>新工具和新机会</b> 安全理事会第 2178(2014)号决议把焦点对准外国恐怖主义战斗人员以及将其绳之以法的必要性；新刑事罪名要求；外国恐怖主义战斗人员有关罪行与资助恐怖主义行为和洗钱之间的关系
11:00-11:55	今后的道路：与共同组织者的公开讨论
11:55-12:00	致闭幕辞
12:00	午餐招待会