

## 执行安全理事会第 1373(2001)号决议的技术指南

### 目录

	页次
引言 .....	3
第一章：安全理事会第 1373(2001)号决议，第 1 段 .....	7
1. 把资助恐怖主义和有关的洗钱定为犯罪行为 .....	7
2. 立即冻结恐怖分子的资产 .....	8
3. 金融机构和非金融行业要采取的预防措施 .....	9
4. 反洗钱和反资助恐怖主义的系统需要的体制措施和其他措施 .....	10
5. 其他汇款系统/和资金/资产转移系统(例如，哈瓦拉) .....	11
6. 电汇 .....	12
7. 现金运送 .....	12
8. 非营利组织 .....	13
9. 将协助定为犯罪 .....	14
第二章：安理会第 1373(2001)号决议第 2 段 .....	16
1. 制止招募 .....	16
2. 不向恐怖分子供应武器 .....	17
3. 采取必要步骤防止实施恐怖行为以及预警 .....	19
4. 拒绝提供安全庇护 .....	21
5. 防止利用领土实施恐怖行为 .....	23
6. 编纂法律 .....	24
7. 特别刑事诉讼程序及附带保障措施 .....	30
8. 管辖权 .....	33
9. 国际司法合作 .....	35
10. 有效的边境管制及相关问题 .....	39

第三章：安全理事会第 1373(2001)号决议第 3 段.....	46
1. 交流情报.....	46
2. 多边与双边协议.....	47
3. 批准国际反恐文书.....	47
4. 关于难民和庇护的措施.....	49
5. 不适用政治犯罪原则.....	51
6. 以不当起诉为由拒绝合作.....	51

## 导言

根据安全理事会第 1535(2004)号决议，反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)要协助反恐怖主义委员会开展监测会员国执行第 1373(2001)号决议情况的工作。为此，委员会请反恐执行局起草一份用作参考资料的技术指南，帮助对各国的执行情况进行统一的分析。指南逐一阐述第 1373(2001)号决议各段，并标出委员会 2006 年核准的执行情况初步评估表中的相关栏目，以便于评估会员国的执行工作。除了根据安全理事会相关决议、国际条约、习惯国际法已经有的义务或各国自愿承担的其他义务外，指南并不规定义务。

指南把反恐执行局内根据安全理事会第 1805(2008)号决议规定设立的各项技术小组起草的内容同反恐执行局订正组织计划合并起来。技术小组负责以下职能领域：(1) 资助恐怖主义；(2) 边境安全、军火贩运和执法；(3) 一般法律问题，包括立法、引渡和司法协助；(4) 就第 1373(2001)号决议而言，反恐涉及的人权问题。这些领域的大致情况如下：

### 1. 资助恐怖主义

安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国为防止和打击资助恐怖主义采取一系列措施。分析这些措施的执行情况时应依循联合国相关公约以及反洗钱金融行动特别工作组(特别工作组)的 40 项建议和 9 项特别建议，人们普遍认为特别工作组是一个制订和通过反洗钱和反资助恐怖主义的标准的国际权威机构。尤其应注意为协助特别工作组和类似特别工作组的区域机构执行第 1373(2001)号决议规定而制订的准则和标准。建议按特别工作组自己进行评估所采用的方法，采用通盘方法来分析各国反资助恐怖主义的措施。(见：特别工作组，评估遵守特别工作组 40 项建议和 9 项特别建议情况的方法，2004 年 2 月 27 日，2009 年 2 月更新)应结合第 1373(2001)号决议的其他段落，尤其是第 1(b)和 1(c)段，来考虑第 1(a)和 1(d)段。第 1(a)和 1(d)段的防止和禁止目的表明各国应如何执行其他各项规定。

### 2. 边境安全、军火贩运和执法

在边境安全问题上，第 1373(2001)号决议规定的有关义务要求在一些领域、包括移民和海关管制以及航空、海事和货运安全等领域中采取行动。决议还呼吁所有国家采取必要步骤，防止恐怖主义行为；加紧和加快交流行动情报；合作防止军火、爆炸物和敏感材料的贩运；不让参与恐怖行动的人滥用避难和难民程序。在评估会员国的执行工作时，应采用本指南提出的准则、标准和其他惯例。

#### A. 边境安全

边境安全涉及管控人的越界流动(移民)和物的越界流动(海关)，并涉及防止非法干预民航、航海和国际货物的流动。国际专业组织，例如国际民用航空组织

(民航组织)、国际海事组织(海事组织)和世界海关组织，已在这些领域中的大多数领域制订了国际准则和标准。

下面是国际准则和标准的主要来源：

(一) 海关和货物安全

- 世界海关组织全球贸易安全与便利标准框架
- 海关合作理事会 2002 年 6 月 29 日关于《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》的建议和解释性说明
- 海关合作理事会 2005 年 6 月 25 日关于需要发展和加强海关当局打击洗钱和收缴犯罪收入方面的作用的建议
- 海关反洗钱和反资助恐怖主义的执法准则
- 修订后的京都公约：一般附件，关于清关和其他海关手续的第 3 章；一般附件，关于海关管制的第 6 章；特别附件 J，关于旅客的第 1 章；一般附件准则，关于海关管制的第 6 章。

(二) 航空安全

- 民航组织的《国际民用航空公约》(“芝加哥公约”),1944 年
- 芝加哥公约附件 17
- 芝加哥公约其他附件与安全有关的规定
- 有关手册和公告，包括《监管手册》，C 部分，“国家航空安全监管系统的建立和管理”和《防止非法干扰民用航空行为安全手册》

(三) 海事安全

- 海事组织的《海上人命安全公约》，1974 年，第九-2 章“加强海事安全的特别措施”
- 国际船舶和港口设施保安安全守则，A 和 B 部分，由海事组织负责实施
- 海事组织的有关条例和公告

(四) 移民

关于移民审理工作，反恐执行局指出，没有可供推荐的用于评估各国提供信息的经国际认可的惯例。这是因为有大量的人口在流动，寻求难民身份和庇护的人越来越多，恐怖主义分子试图利用覆盖面越来越大的快速交通网络跨越国界，而各国政府在应对由此产生的挑战时缺少一个协调决策的国际机构或组织，各自

行事。因此，本指南提出了一套惯例，用于指导评估工作。这些惯例是在委员会对会员国进行现场全面重点访问期间听取意见和进行讨论以及同会员国和国际移民组织等相关国际组织的专家进行协商的基础上提出的。

#### (五) 难民程序

这一领域分析工作的主要参考资料是 1951 年的《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书。此外，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)出版了一些指南和手册，用于协助采用国际标准。国际难民法的有些内容已经享有习惯法的地位。

#### B. 军火贩运

防止贩运小武器和轻武器(小/轻武器)的主要国际标准源于：对联合国《打击跨国有组织犯罪公约》起辅助作用的《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》；联合国的《使各国能够及时和可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》；联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)关于对联合国打击跨国有组织犯罪公约起辅助作用的打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书的立法指南；联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领；和联合国开发计划署(开发署)、联合国裁军事务厅(裁军厅)和联合国裁军研究所(裁研所)编制的其他参考资料。

#### C. 执法

在一般执法领域中，没有国际商定的反恐标准。本指南为负责反恐的机构提供的信息源于委员会对会员国进行现场全面重点访问期间听取的意见和进行的协商、会员国就其执行第 1373(2001)号决议情况向委员会提交的报告和对反恐执行局调查表的答复，调查表内容涉及各国执法部门为有效打击恐怖主义可以采用的战略、政策和良好做法。此外，还有国际刑警组织(刑警组织)的反恐最佳做法和为刑警组织国家中心局提供服务的标准以及欧洲警察反恐工作组和其他区域警察协会的做法。应指出，也有人权领域的最佳做法标准，例如，《执法人员行为守则》(大会第 34/169 号决议)和《执法人员使用武力和火器的基本原则》(哈瓦那，1990 年)。

#### 3. 一般法律问题，包括立法、引渡和司法协助

安全理事会第 1373(2001)号决议规定了联合国会员国在一些领域中的法律义务，呼吁它们围绕一般法律框架，主要是在编撰国际反恐文书、安全庇护所、招募、管辖权和国际司法合作等领域中，另外采取措施。本指南列出委员会关于对各国进行现场访问的报告所阐述的做法，可作为内部做法，供反恐执行各单位使用。它还试图列出国际、区域和次区域组织现有的良好做法(包括禁毒办在其《示范反恐立法条文》中制订的做法和英联邦秘书处制订的做法)。指南还严格依循国

际反恐文书的规定(因为这些规定是执行情况初步评估的重要依据),其中包括编撰法律、管辖权、国际合作和安全庇护所。如果全面采用,这些措施最终会使第1373(2001)号决议得到更有效的执行。指南还论及实际问题和体制问题。例如,第2(e)段要求各国确保把参与资助、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。这就要审查会员国在何种程度上切实执行有关立法。在国际合作方面也采用相同的做法。

#### 4. 就第1373(2001)号决议而言,反恐涉及的人权问题

安全理事会强调,各国必须确保它们采取的反恐措施遵守它们根据国际法承担的义务,并根据国际法,尤其是国际人权法、难民法和人道主义法,采取这些措施。安理会要求反恐执行局根据其授权,在制订和采取有效措施执行第1373(2001)号决议时,就这些法律涉及的问题,向委员会提供咨询。委员会2006年通过了有关人权的政策准则,阐明了它在人权问题上的立场,指示反恐执行局考虑有关问题,包括在分析各国执行该决议情况时。

本指南是在承认世界各国承担的人权义务不尽相同的情况下编写的。一些国家没有加入某些世界人权文书,许多国家加入了在一些方面并不相同的区域人权文书。在如何把国际人权标准列入国内法方面也有不同的理解。但是,正如联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)所指出的,人权是每个人固有的,是普遍、相互关联、相互依赖和不可分割的。一些人权得到习惯国际法的普遍保护,人们普遍认为这包括《世界人权宣言》提出的各项原则。此外,人们认为一些原则 - 例如绝对禁止酷刑 - 已经享有绝对法的地位,任何国家都不得损害这些原则。

人权准则的主要来源包括联合国特别程序机制的裁决和联合国条约机构的判例。还必须参考国际人道主义法,包括《日内瓦四公约》,对那些批准公约的国家和受享有习惯法地位的各项条款约束的国家来说,这还包括两项《附加议定书》。

## 第一章

### 安全理事会第 1373(2001)号决议，第 1 段

在决议第 1 段中，安全理事会决定所有国家应：

- (a) 防止和制止资助恐怖主义行为；
- (b) 将下述行为定为犯罪：本国国民或在本国领土内，以任何手段直接间接和故意提供或筹集资金，意图将这些资金用于恐怖主义行为或知晓资金将用于此种行为；
- (c) 毫不拖延地冻结犯下或企图犯下恐怖主义行为或参与或协助犯下恐怖主义行为的个人、这种人拥有或直接或间接控制的实体以及代表这种人和实体或按其指示行事的个人和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括由这种人及有关个人和实体拥有或直接或间接控制的财产所衍生或产生的资金；
- (d) 禁止本国国民或本国领土内任何个人和实体直接间接为犯下或企图犯下或协助或参与犯下恐怖主义行为的个人、这种人拥有或直接或间接控制的实体以及代表这种人或按其指示行事的个人和实体提供任何资金、金融资产或经济资源或金融或其他有关服务。

#### 1. 把资助恐怖主义和有关的洗钱定为犯罪行为

评估报告第 1.1.1(L)节：现行的反洗钱法

评估报告第 1.2.1(L)节：明确将提供或筹集资金准备用于恐怖行为定为犯罪行为的法律

评估报告第 1.2.2(L)节：将资助恐怖主义定为犯罪行为的法律

评述：

- 资助恐怖主义应是洗钱的上游犯罪，也应是一种独立犯罪。用协助和怂恿等罪行来替代都是不当的。
- 要注意《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 2 条规定的罪行范围。它涉及被各项反恐公约定为犯罪的恐怖行为和一般罪行。一般罪行要有意图和目的，但“公约”所述行为则不需要。只自行述及恐怖行为“一般”定义的法律框架不可能全面阐述条约规定的有关罪行，进行分析的人既应确定一国是否将资助有关条约所述行为定为犯罪(如果该国加入公约)，也应确定它是否按解释性说明第 2(c)(二)段所述，将资助定为犯罪。

- 还应指出，特别工作组特别建议二所附解释性说明比公约第 2 条和第 1373(2001)号决议更进一步，呼吁各国将资助“恐怖组织”和“恐怖分子”的活动定为犯罪。可将此视为最佳做法。

要考虑的问题：

- 是否将资助恐怖主义定为一项单独罪行？
- 是否列入了罪行的每一个方面？
- 无论是否提供了资金，是否将收集资金定为犯罪？
- 洗钱根据有关国际文书是否是犯罪，资助恐怖主义是否列为洗钱罪的上游罪？

应参考特别工作组的以下建议：

- 洗钱刑事罪的范围(建议 1 和 2)
- 临时措施和没收(建议 3)
- 将资助恐怖主义和相关的洗钱定为犯罪(特别建议二)。

## 2. 立即冻结恐怖分子的资产

评估报告第 1.3.1(L/P)节：有关立即冻结恐怖分子的资金和资产(不管其来源是合法还是非法的)的规定  
评估报告第 1.3.2(L)节：保证有适当法律程序

评述：

- 立即冻结与恐怖分子有关的资金和资产的义务是第 1373(2001)号决议的一个要点。第 1(c)段规定的所有内容都要执行到位，各国应能立即冻结资金。许多国家说它们有必要机制来确定应立即冻结哪些人和实体的资金并有冻结资金的程序，却没有冻结资金的记录。这样很难对其效力进行评估。
- 在保证有适当法律程序方面，各国应采用最佳做法。安全理事会强调，各国必须确保它们采取的反恐措施遵守它们根据国际法承担的义务，并应根据国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法，采取这些措施。根据《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 17 条，“应保证根据本公约被羁押、对其采取任何其他措施或提起诉讼的任何人，获得公平待遇，包括享有符合该人所在国法律和包括国际人权法在内的国际法适用条款规定的一切权利与保障”。视国家的国际义务，适用法规包括《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》以及《世界人权宣言》的条款。除其他因素外，还要考虑个人和实体是否有有效、独立和不偏不倚的司法或其他补救办法，以便对冻结资产的决定提出质疑。

要考虑的问题：

- 国家是否采取司法、管理或行政措施来建立第 1373(2001)号决议规定的冻结机制？
- 国家是如何确定和指认根据第 1373(2001)号决议冻结其资金和资产的人和实体的？
- 国家是否参加确定和指认根据第 1373(2001)号决议冻结其资金和资产的人和实体的区域框架？
- 国家是如何向私人行业通报冻结机制采取的行动的？
- 国家怎样为可能持有要冻结资金或其他资产的金融机构和其他人或实体提供指导？
- 国家是如何监测有关立法、规则或规章的遵守情况并对不遵守情事进行民事、行政或刑事处罚的？
- 解除对资金或其他资产的冻结的申请是否及时得到处理？
- 资金或其他资产被冻结机制意外冻结的人或实体经核实不是被指认者后，其资金或其他资产是否解除了冻结？
- 国家是否批准动用根据第 1373(2001)号决议冻结的资金或其他资产，如果根据安全理事会第 1452(2002)号决议认定这种动用是基本开支、支付某些类别收费、开支和服务费或特殊开支所必需的？
- 资金或其他资产被冻结的个人或实体如何对冻结提出质疑以便让法庭或其他独立行政机构进行复审？

以下准则、标准和最佳做法提供了这方面的指导：

- 安全理事会第 1373(2001)号和第 1267(1999)号决议和各项后续决议
- 冻结和没收恐怖分子资产(特别工作组特别建议三、建议的解释性说明和最佳做法文件)。

### 3. 金融机构和非金融行业要采取的预防措施

评估报告第 1.1.2(L)：提交报告的义务也涉及洗钱和资助恐怖主义

评估报告第 1.1.3(L)节：金融机构和其他中介的提交报告义务

评估报告第 1.1.4(L)节：对不履行提交报告义务的处罚

评估报告第 1.1.8(L)节：有关了解客户和保存记录的立法

评述：

- 有关对客户进行尽职调查的国际准则和标准、由此产生的上报义务和不按规定行事要受到的处罚都很详尽，对私营部门提出了严格的要求。这是因为金融机构和其他行业需要确保它们了解自己的客户和客户的活动，上报任何有理由认为可疑的活动 - 活动并不一定是完成的交易或试图进行的交易。金融行业一般更遵守这些上报义务，被指认的非金融行业，例如律师、公证员、其他独立法律专业人士和会计师、提供信托和公司服务的人、贵金属和宝石经销商、赌场和房地产经纪人，则要差一些。此处“被指认的”指的是特别工作组的准则和标准列出的那些行业。

要考虑的问题：

- 国家是否规定所有金融机构和被指认的非金融行业有了解客户和保存记录的法律义务？
- 国家是否规定有上报与资助恐怖主义和洗钱有关的可疑活动的明确直接义务？
- 国家是否规定(一)金融机构和(二)其他中介有提交报告的义务？(检查特别工作组开列的每一个“被指认的非金融行业)
- 规定进行哪些制裁，制裁是否有效、适当和有劝阻效力？

以下准则、标准和最佳做法提供了这方面的指导：

- 对客户进行尽职调查和保存记录(特别工作组建议 5 至 10 和 12)
- 上报可疑交易和遵守情况(特别工作组建议 13 和 14 和特别工作组特别建议四)
- 内部控制(特别工作组建议 15)
- 监测交易(特别工作组建议 11)
- 阻止洗钱和资助恐怖主义的其他措施(特别工作组建议 18-20)
- 管控和监管(特别工作组建议 17、23 至 25 和 29)

#### 4. 反洗钱和反资助恐怖主义的系统需要的体制措施和其他措施

评估报告第 1.1.5 (L//P)节：设立金融情报中心或相应的机构

评述：

- 金融情报中心是反洗钱/反资助恐怖主义系统的一个重要组成部分，因为它负责收取、分析和分发有关可疑交易/活动的报告和洗钱和资助恐

怖主义涉嫌行为的其他相关情报。它通常是(但并不总是)有关当局与私营部门之间的主要联系人，因此起为私营部门提供指导、培训和反馈的作用。因此，一个有效的金融情报中心可对建立一个有活力的反洗钱/反资助恐怖主义系统起重大推动作用。很多工作都要靠金融情报中心与其他当局和私营部门建立关系。除了要确保履行下文详细开列的职能外，并没有设立金融情报中心的独一无二模式。一些中心开展调查和起诉工作，其他一些完全开展行政工作。大多数国家已经设立了金融情报中心，但中心活动的范围和效力差别很大。

要考虑的问题：

- 国家是否在法律上设立了金融情报中心(或相应的机构)？
- 金融情报中心是否在开展工作？是否收取、分析分发可疑交易报告和洗钱和资助恐怖主义涉嫌行为的其他相关情报及履行中心的其他核心职能？
- 已经处理了多少份报告？金融情报中心有多少专用资源(金融和人力资源)？金融情报中心与提交报告方之间是什么关系(包括就提交报告和反馈意见的方式提供指导)？

以下准则、标准和最佳做法提供了这方面的指导：

- 主管当局、主管当局的权力和资源(特别工作组建议 26-32)
- 法人和安排的透明度(特别工作组建议 33-34)
- 相关国际文书的执行情况(特别工作组建议 35 和特别工作组特别建议五)
- 司法互助和引渡(特别工作组建议 36 至 39 和特别工作组特别建议五)
- 其他国际合作形式(特别工作组建议 40 和特别工作组特别建议五)
- 上报可疑交易(特别工作组建议 13 和特别工作组特别建议四)

## 5. 其他汇款系统/和资金/资产转移系统(例如，哈瓦拉)

评估报告第 1.1.7 节：其他汇款系统的监管

评述：

- 全球现在有许多种资金/资产转移系统(其中一些系统的正规程度低于其他系统)。国家不必视其为非法，但应能够监测和监管它们的活动。

要考虑的问题：

- 国家是否监管资金/资产转移的系统？

以下准则、标准和最佳做法提供了这方面的指导：

- 非正规资金或资产转移系统或网络应该获得许可或登记，并应遵守适用于银行和其他非银行金融机构的特别工作组所有建议。(尤其见特别工作组特别建议六、建议的解释性说明和最佳做法文件)。

## 6. 电汇

评估报告第 1.1.7 节：监管其他汇款系统。

评述：

- 这是一个技术性很强的问题，强烈建议仔细研究相关的准则和标准。这些准则和标准重点注意电汇时提供哪类信息，信息如何跟随交易发送，各国如何处理缺乏信息或信息不足的情况。各国在这方面的行动应符合其他所有关于客户尽职调查和保存记录的反洗钱/反资助恐怖主义的准则和标准，尤其是评估报告第 1.1.8 节的规定。

要考虑的问题：

- 国家是否确保所有电汇在整个支付链中都附有准确和重要的汇款人信息？
- 国家已采取哪些措施，以便在缺乏汇款人信息的情况下提高电汇的安全性？

以下准则和标准以及最佳做法提供了这方面的指导：

- 电汇。(反洗钱金融行动特别工作组特别建议七、解释性说明和最佳做法文件。)

## 7. 现金运送

评估报告第 1.1.7 节(L/I/P)：监管其他汇款系统。

评估报告第 2.8.1 节(L)(I)(P)：有效控制人员及其财产的跨境流动。

评述：

- 各国必须建立一个现金和不记名可转让票据越境运入和运出的申报系统或披露系统。各国可以使用申报系统或者披露系统；但没有必要拥有两套系统。这方面的准则和标准重点关注信息收集和共享工作。这方面的行动也应该符合其他所有反洗钱/反资助恐怖主义的准则和标准。(见下文。)
- 因此，编写欧洲联盟成员国开展执行情况初步评估报告的分析人员应该确保他们有在这一问题上适用于欧洲联盟成员国的有关准则和标准的

最新信息，尤其是 2006 年 8 月 1 日欧盟委员会第 2006/70/EU 号指令(“欧洲联盟第三号反洗钱指令”)的最新信息。特别工作组于 2009 年 2 月修改了它的准则和标准，以反映欧洲联盟第三号反洗钱指令的规定。

要考虑的问题：

- 国家是否建立披露系统或申报系统或采取其他措施，以发现现金和不记名票据的实际跨境运送？
- 这些措施是否也适用于个人以邮寄或集装箱货物方式进行的实际越境运送？
- 此外，反洗钱/反资助恐怖主义的其他措施也应适用于现金或不记名可转让票据的实际跨境运送：
  - (一) 应制裁那些进行虚假申报或披露的人；
  - (二) 应制裁那些进行与资助恐怖主义或洗钱有关联的现金或不记名可转让票据实际跨境运送的人；
  - (三) 对进行与资助恐怖主义或洗钱有关联的现金或不记名可转让票据实际跨境运送的人，也应适用临时措施和没收措施(见 1.2.2)；
  - (四) 应制定措施，毫不拖延地冻结与资助恐怖主义有关联的现金或不记名可转让票据(见 1.3.1)。

以下准则和标准以及最佳做法提供了这方面的指导：

- 现金运送(反洗钱金融行动特别工作组特别建议九、解释性说明和最佳做法文件)
- 制裁(反洗钱金融行动特别工作组建议 17)
- 临时措施和没收措施(反洗钱金融行动特别工作组建议 3)
- 采取措施毫不拖延地冻结现金或不记名可转让票据(反洗钱金融行动特别工作组特别建议三)。

## 8. 非营利组织

评估报告第 1.1.6 节(L//P)：监管慈善组织

评述：

- 为阻止资助恐怖主义以便遵守第 1373 号决议(2001 年)第 1 段的规定，各国应采取的一个最重要措施是对慈善机构进行监管。恐怖分子和恐怖

主义组织可能利用慈善机构或非营利组织筹集和转移资金，还可能利用它们直接为恐怖分子提供后勤支助并为其行动提供掩护。然而，必须回顾非营利组织在国家的发展过程中发挥积极作用，并经常参加至关重要的人道主义工作。非营利组织是许多国家经济的一个重要组成部分，过分管制将会使它们受到不当制约。不断认真仔细但又恰如其分地进行监测和管理，以维持自愿奉献的活力，是一个挑战。虽然好的做法是要求非营利组织与其他社会行动者一样，接受负责的政府的监督，但分析人员还应铭记各国义务确保参与非营利组织的人能够信奉其信念并能够依照国际人权标准来实现其信念。有无取缔组织的程序是应该考虑的一个方面。

- 几乎所有国家都为非营利组织制定了法律和监管框架。对反恐执行局来说，最重要的是确定有关国家是否已经评估了滥用非营利组织资助恐怖主义的风险，以及它是如何消除这些组织的弱点的。分析人员必须确保相关国家已对其非营利组织和本国的监管机制进行审查以查明资助恐怖主义的风险，并已采取必要措施来尽可能降低这一风险。分析人员应该考虑相关国家与其非营利组织的关系和相互联系(联络和监督)；它是如何收集非营利组织的信息和如何对其进行调查的；以及它在何种程度上能按国际社会的要求提供本国非营利组织的信息。

要考虑的问题：

- 国家是否评估或审查其非营利组织资助恐怖主义的风险？

以下准则和标准以及最佳做法提供了这方面的指导：

- 监管非营利组织(特别工作组特别建议八、解释性说明和最佳做法文件)。

## 9. 将协助定为犯罪

评估报告第 1.2.3 节(L)：将一切形式的协助(交通、住宿等)定为犯罪

评估报告第 1.2.4 节(L)：明确将协助定为犯罪，以清楚表明哪些行为被禁，并防止为压制合法示威或不同意见进行滥用。

评述：

- 应鼓励各国在把为恐怖行为提供的各种形式协助定为犯罪时，尽可能具体化。虽然笼统地将“协助”定为犯罪在法律上可能涵盖了“一切”形式的协助，但更明确地规定“哪些”形式的协助构成犯罪，将有助于执法人员以及公众开展反恐工作，并能确保符合要求对罪行进行明确界定的罪行法定原则。但是，协助形式的列举应有包容性，以便列入将来可能出现

的协助形式，因为恐怖分子善于采用新技术和新方法来实施恐怖主义行为。还请参阅《英联邦打击恐怖主义措施示范立法条文》的规定(见第 1.2.3.)以及《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(见第 1.2.4.)。禁毒办的《打击恐怖主义示范立法条文》第 18 条是采用通用办法处理协助的例子。

- 根据罪法定原则，对犯罪行为的界定应明确无误，足以表明哪些行为被禁，并防止可能错误适用刑法的情况。对恐怖主义概念来说，这一原则十分重要，因为尚无获得普遍接受的恐怖主义定义。应分析相关国家对被禁的“协助”作出的界定，以期确保受人权法保护的行为，例如以非暴力方式表达或表明政治观点、宗教信仰或道德信念，不会引起刑事责任。

要考虑的问题：

- 以提供住宿方式提供的协助是否定为犯罪？
- 以提供交通(车辆、船只或飞机)方式提供的协助是否定为犯罪？
- 提供会议设施或设备是否定为犯罪？
- 被禁行为是否明确无误？
- 如何量度因向慈善组织提供协助而产生的刑事责任？
- 有哪些保障措施来确保把协助定为犯罪不会导致侵犯人权(包括言论自由、结社和良知权利)？
- 有关立法中是否有构成犯罪的故意要件以及“目的是促成有关群体的犯罪活动或犯罪意图”，或者“明知有关群体有犯罪意图”？(见《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 2(5)(c)条。)

## 第二章

### 安理会第 1373(2001)号决议第 2 段

安理会在该决议第 2 段中还决定所有国家应：

(a) 不向参与恐怖主义行为的实体或个人主动或被动提供任何形式的支持，包括制止恐怖主义集团招募成员和消除向恐怖分子供应武器；

(b) 采取必要步骤，防止犯下恐怖主义行为，包括通过交流情报向其他国家提供预警；

(c) 对于资助、计划、支持或犯下恐怖主义行为或提供安全庇护所的人拒绝给予安全庇护；

(d) 防止资助、计划、协助或犯下恐怖主义行为的人为敌对其他国家或其公民的目的利用本国领土；

(e) 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，确保除其他惩治措施以外，在国内法规中确定此种恐怖主义行为是严重刑事罪行，并确保惩罚充分反映此种恐怖主义行为的严重性；

(f) 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；

(g) 通过有效的边界管制和对签发身份证和旅行证件的控制，并通过防止假造、伪造或冒用身份证和旅行证件，防止恐怖分子和恐怖主义集团的移动。

#### 1. 制止招募

评估报告第 2.1.1 节(L)：将恐怖主义集团招募成员定为犯罪

评估报告第 2.1.2 节(P)：努力制止恐怖主义集团招募成员

评述：

- 定为犯罪是制止恐怖主义集团招募的有效办法。其他反招募工具包括制订提高认识战略以及与不同社区进行沟通。会员国应制定战略和筹备资源，制止恐怖主义集团招募成员。这一方案最好至少有以下四个要素：
  - (一) 制止恐怖主义招募的国家战略，其中包括了解情况、评估潜在威胁、发现威胁和分享信息；

- (二) 信息和情报职能，包括由专门机构收集、评价并分发关于潜在嫌疑人和集团的情报，随后与检察部门进行协调；
  - (三) 与调查类别相应并尊重法治和符合人权标准的调查和评估方法，包括与情报活动有关的方法？
  - (四) 宣传和外联方案，以促进社区教育、治安并制定可自我维持社区的安全保障措施。
- 从人权角度出发，必须核实相关国家起草和执行的反招募规定是不是足够明确，不会影响那些可能引起争议但不是犯罪的表达方式。还必须考虑到隐私权。

要考虑的问题：

- 国家是否将招募定为一项独立的罪行？
- 国家是否制定了国家反招募战略？
- 在把招募定为犯罪以及执行国家战略时是否遵循罪行相当原则，是否杜绝任意性或歧视？
- 在把招募定为犯罪以及执行国家战略时是否充分尊重个人权利，尤其是包括结社自由、言论自由、宗教自由和隐私权？
- 相关战略是否涵盖那些容易招募到从事恐怖活动的人的社区和地点，包括网络空间、学校或宗教培训和信仰场所以及监狱？
- 相关战略是否包括开展教育，以打击激进主义并考虑到有利于恐怖主义蔓延的条件？

## 2. 不向恐怖分子供应武器

评估报告第 2.2.1 节(L)：立法管制武器和爆炸物

评述：

- 应鼓励各会员国批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》；
- 各会员国应除其他外，建立有关以下事项的立法框架：
  - (一) 关于生产：界定需要管制的小/轻武器；明确规定必要的国家当局和机制来负责生产、购置、拥有和管制；规定小/轻武器要加标记；指定有许可证的制造商；建立标记核查机制；指定负责核查的国家当局；

- (二) 关于持有：制定关于各类小/轻武器民间购置、持有、运输、经销商许可、记录保存和追踪的管理规章，制定小/轻武器丢失或失窃必须上报的规定，并禁止向非国家最终用户转让便携式防空系统(肩射导弹)、其核心零部件和爆炸物；
  - (三) 关于中介活动：对小/轻武器和爆炸物的中介商和经销商进行监管，并规定相关的登记和许可要求；
  - (四) 关于进出口：指定一个国家机关负责审查小/轻武器的出口申请；核实已装运的武器及相关单据；禁止向非国家行为体销售和/或转让小/轻武器、零部件、弹药和爆炸物，并执行安理会的武器禁运决定和原则。
- 此外，还应立法将非法制造和贩运小/轻武器和爆炸物、篡改枪支标记、以及非法越境运送小/轻武器、爆炸物和肩射导弹定为犯罪。

评估报告第 2.2.1 节(P)：管制武器和爆炸物的行动措施

评述：

- 应鼓励会员国成为《使各国能及时可靠地查明和追踪非法小武器和轻武器的联合国国际文书》的缔约方；
- 会员国应建立相关机制，按照《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》提交报告；
- 会员国应采取行动措施，其中包括以下各项工作的程序：
  - (一) 小/轻武器加标记；
  - (二) 管制制造商并核实生产、储存、安保和转让；
  - (三) 对中介商进行登记并建立机制以管制其活动，并查清和逮捕那些违反联合国安理会武器禁运的中介商；
  - (四) 管理被没收、扣押或收缴的小/轻武器和肩射导弹库存，对其进行销毁或处置；
  - (五) 对武器的民间持有进行管理，查明拥有者；
  - (六) 追踪非法小/轻武器；
  - (七) 酌情开展解除武装、复员和重新融入社会工作。
- 会员国还应有执法计划，以便在其领土内管制武器和爆炸物，包括：

- (一) 通过执法工作不断评估本国非法贩运的情况(风险、范围、武器类型、统计数据、对治安的影响)；
- (二) 查明参与非法贩运的个人或集团，并将其列为目标；
- (三) 发现、收缴、扣押和处置非法武器和爆炸物，并起诉罪犯；
- (四) 相关机构在国内、区域和国际层面协调工作。

评估报告第 2.2.2 节(P) :武器和爆炸物的进出口管制以及检查和防止走私武器的实施方案

评述：

- 会员国应有海关边境管制方案，以查出并防止走私小/轻武器和爆炸物，包括：
  - (一) 由海关管理的小/轻武器和爆炸物进口、出口和过境运输边境管理方案和程序；
  - (二) 接收贸易方事先提供的电子信息；
  - (三) 风险管理方案；
  - (四) 海关部门之间的跨境合作；
  - (五) 检察方案，包括核实标记；
  - (六) 贸易伙伴方案；
  - (七) 雇员操守方案。

### 3. 采取必要步骤防止实施恐怖行为以及预警

评估报告第 2.3.1 节(I) : 由适当机构管理的反恐怖主义措施

评述：

- 由于各国政府在反恐工作中采用各种方法，有些是军事的，大多数是民事的，而且很难把各种工作、手段、信息和资源合并起来，因此提出以下结构比较恰当。
- 会员国应制定战略或方案，防止实施恐怖行为。这一方案应有一个由所有担负反恐任务的机构组成的体制结构，并确保各机构之间协调一致：
  - (一) 负责制定和协调国家反恐政策的中央高级委员会或机构；

- (二) 负责协调所有担负反恐任务的执法机构业务活动的中央机构；
- (三) 刑事调查和法医部门；
- (四) 情报部门，最好能集中且制度化，并建立国际联系；
- (五) 地方和区域办公室，负责收集相关地区管制和安全方面的情报；
- (六) 中央反恐数据库以及其他各种执法数据库，可以获取所有担负反恐任务的相关信息，并根据人权原则有监督机制和对信息使用的适当限制；
- (七) 所有相关执法机构和安全机构都可以进入国际反恐怖主义数据库；
- (八) 立法授权明确以及对执法机构和情报机构的活动进行监督，以防止滥用职权或滥用酌处权。

评估报告第 2.3.1 节(P)：由适当机构管理的反恐怖主义措施

评述：

- 会员国应有一个整个政府系统的方案，以防止实施恐怖行为。这一方案应有以下五个要素：
  - (一) 国家反恐战略；
  - (二) 刑事调查和法医能力，包括根据尊重法治和遵守人道主义权利和人权的有明确规定的法律，视需要采用相应的特别调查技术。(应将这些方法的使用扩展到双边和多边合作中)；
  - (三) 所有担负反恐任务的机构相互开展国际合作的措施、程序和工具；
  - (四) 参加国际、区域和次区域执法网络、团体、警察工作组及双边安排；
  - (五) 国家保护计划；国家安全和应对计划以及反恐措施。

评估报告第 2.3.2 节(P)：同其他国家做出的预警安排。

评述：

- 同其他国家做出的预警安排应有：
  - (一) 一个被指定担任反恐协调中心的执法部门；
  - (二) 国家监测威胁和评估情报的能力；

- (三) 充分利用国际刑警组织的全球警察保密通讯系统(又称为 I-24/7) , 通过国际刑警组织的国家中心局(国家中心局)在全世界范围内实时接收、分享和发送情报 ;
- (四) 将 I-24/7 用于国家中心局以外的其他执法实体 ,使所有相关当局都能进入国际数据库 ,包括国际刑警组织的罪犯、失窃或丢失的旅行证件、指纹、DNA 和失窃机动车分类数据 ;
- (五) 利用国际刑警组织的通讯工具分享重要犯罪信息 ,包括被通缉逃犯、潜在威胁、危险物品和罪犯作案手段的信息 ,并利用国际刑警组织的国际色码通报系统以及国际刑警组织——联合国安理会特别通报提醒执法机构注意那些因与基地组织或塔利班有关联而受到联合国制裁的个人和实体 ;
- (六) 利用海关执法网络的安全平台和区域情报联络处网络分享与货物安全和其他海关事项有关的信息。

#### 4. 拒绝提供安全庇护

评估报告第 2.4.1(L)节 : 制定立法 , 将个人或组织向恐怖分子及其支持者提供安全庇护定为犯罪。

评述 :

- 在这方面 , 有几项措施需要集体审议 , 其中包括将提供安全庇护定为犯罪的立法措施和适当管辖权。此外 , 需要有移民和边境管制的实际措施和法律措施。

要考虑的问题 :

- 国家应规定 , 在明知有人已经或计划实施恐怖行为或有人是恐怖团体成员的情况下 , 收容或掩护他们 , 或阻止或防止逮捕他们 , 是犯罪行为 ;
- 国家应制定法律 , 将策划和筹备对另一国家或其公民或国际组织实施恐怖犯罪的活动或行为定为犯罪 ;
- 国家在管辖权方面应有适当的法律措施。(见评估报告第 2.6.3.、2.6.4. 和 2.6.5. 节) ;
- 国家在国际法律合作义务方面应有适当措施。(见评估报告第 2.7.1.、3.2.1.、3.3.1.、3.6.1.和 3.6.2. 节) ;
- 关于给予难民资格和庇护 , 见下文 3.5.1.、3.5.2.和 3.5.3.。另参见移民法和边境管制。在给予任何形式的居留前 , 应注意进行筛查 , 以查出恐怖分子 , 并采取措施 , 将非法移民定为犯罪 , 减少非法移民。

评估报告第 2.4.2(P)节：在给予任何形式的临时或长期居留，包括移民归化前，进行筛查，以查出恐怖分子。

评述：

- 会员国应确保：
  - (一) 签发身份证件和旅行证件的程序是安全的；
  - (二) 国家签发的身份证件和旅行证件有安全性能，包括可机器读取的旅行证件；
  - (三) 签发签证和出/入境点有有效的筛查制度和做法；
  - (四) 有旅客信息预报，包括有旅客信息预报系统、观察名单和(国家和国际)情报，以协助筛查；
  - (五) 签发工作许可和永久居留许可及给予公民身份有安全审查程序。

评估报告第 2.4.3(P)节：确保不受国家直接控制的人(例如，难民署和非政府组织管理的难民营和境内流离失所者营地，分离省份)不藏匿恐怖分子的措施。

评述：

- 会员国应确保非政府人员控制的大批居民和(或)领土不为恐怖分子提供安全庇护，具体做法除其他外，包括：
  - (一) 有健全的筛查程序；
  - (二) 有各种发现恐怖分子及其支持者的程序；
  - (三) 有安全的营地边界。

评估报告第 2.4.4(L)节：逮捕和惩罚人口贩子的规定。

评述：

- 会员国应将下列行为定为犯罪：
  - (一) 为偷运和贩卖人口提供便利；
  - (二) 制作伪造旅行证件或身份证件；
  - (三) 购买、提供或加工此类伪造证件；
  - (四) 让非本国国民能够非法滞留在本国。

评估报告第 2.4.5(L/I)节：将非法移民定为犯罪和减少非法移民的措施。

评述：

- 会员国应有适当的法律依据来采取措施，防止外国人或非本国国民非法入境/滞留。

评估报告第 2.4.5(P)节：将非法移民定为犯罪和减少非法移民的措施。

评述：

- 会员国应采取措施，包括：
  - (一) 根据国际人权标准，建立有效机制，以筛查进出其领土的人；
  - (二) 建立追踪违反签证规定的人的能力；
  - (三) 建立发现和追寻非法入境者的能力，同时适当注意国际法的相关规定，包括不驱回原则(见下文 2.7.2)；
  - (四) 用政府系统对外国人进行登记。

## 5. 防止利用领土实施恐怖行为

评估报告第 2.5.1(L)节：禁止利用领土对其它国家或其公民实施或筹备实施恐怖行为。

评述：

- 国家应制定法律，将策划和筹备旨在对另一国家或其公民或国际组织实施恐怖犯罪的活动或行为定为犯罪。恐怖行为的定义不应因国家而异。

评估报告第 2.5.1(P)节：禁止利用领土对其它国家或其公民实施或筹备实施恐怖行为。

评述：

- 会员国应有执法能力，发现和防止策划或协助开展旨在对另一国家或其公民实施与恐怖主义有关的罪行的活动。
- 为防止利用领土实施恐怖行为，会员国应考虑与邻近国家在边境安全措施方面开展合作。

另见上文 2.3.1。

## 6. 编纂法律

评估报告第 2.6.1(L)节：将国际反恐文书规定的各项恐怖主义罪行编入国内刑法。

评述：

- 下面的准则严格沿用国际反恐怖主义文书的措辞。会员国可根据各自的法律传统，采用不同方法进行编纂。(例如，它们可以制定具体的反恐怖主义立法，可以修订刑法典，或对不同的立法做出修订)。现列出国际反恐文书的条款，以确保在编纂工作中列入这些条款。会员国的立法还应列入企图犯罪、共犯和同谋，规定对罪行实行与其严重性相应的处罚。本指南中还有对有关罪行进行编纂的其他相关要点，也可加以考虑。(例如：恐怖行为定义的准确度，定义的范围是否太广或模糊不清，或者可能导致侵犯人权)。这些方面的不足可能影响整套措施的实际执行和(或)成效。指南还列出与起诉和司法有关的实际考虑因素，这些因素会影响到所采用的立法措施的效力。禁毒办编制的反恐示范立法条文和英联邦秘书处的各种出版物在这方面提供了有用的指导。

要考虑的问题：

- 1970 年《关于制止非法劫持航空器的公约》
- 1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》
- 1988 年《制止在用于国际民用航空的机场发生的非法暴力行为的议定书》

依照上述三项文书，国家应将下列行为定为犯罪：

- (一) 航空器内的个人以武力或武力威胁或任何其他形式胁迫手段劫持或控制飞行中的航空器(1970 年公约)；
- (二) 对飞行中的航空器内的人实施暴力，如果该行为有可能危及该航空器的安全(1971 年公约)；
- (三) 破坏使用中的航空器或对该航空器造成损害，使其不能飞行或有可能危及其飞行安全(1971 年公约)；
- (四) 在使用中的航空器内放置一种可能破坏该航空器或对其造成损害使其不能飞行或对其造成损害而可能危及其飞行安全的装置或物质(1971 年公约)；
- (五) 破坏或损害导航设备或妨碍其工作，如果此种行为可能危及飞行中的航空器的安全(1971 年公约)；

- (六) 传递明知是虚假的信息，从而危及飞行中的航空器的安全(1971年公约)；
- (七) 非法和蓄意对在用于国际民用航空的机场的个人实行暴力，造成或可能造成重大伤亡(1988年议定书)；
- (八) 非法和蓄意破坏或严重损害用于国际民用航空的机场的设备或停在机场上未在使用中的飞机，或扰乱机场的服务，如果此种行为危及或可能危及该机场的安全(1988年议定书)。

- 1973年《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》

国家应将下列行为定为犯罪：

- (一) 谋杀、绑架受国际保护的人或其他侵害其人身或自由的行为；
- (二) 暴力攻击受国际保护的人的官方馆舍、私人寓所或交通工具，而可能危及其人身安全或自由；
- (三) 威胁进行这类攻击。

- 1979年《反对劫持人质国际公约》

国家应将下列行为定为犯罪：

劫持或扣押并以杀死、伤害或继续扣押另一个人(“人质”)为威胁，以强迫第三方，即某个国家、某个国际政府间组织、某个自然人或法人或某一群人，作或不作某种行为，作为释放人质的明示或暗示条件。

- 1997年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》

国家应将下列行为定为犯罪：

在公用场所、国家或政府设施、公共交通系统或基础设施，或是向或针对公用场所、国家或政府设施、公共交通系统或基础设施投掷、放置、发射或引爆爆炸性或其他致死装置，意图：

- (一) 致人死亡或重伤；
- (二) 对这类场所、设施或系统造成巨大毁损，从而带来或可能带来重大经济损失；
- (三) 组织或指使他人实施有关罪行；
- (四) 密谋实施上文(一)和(二)款所列的罪行。

- 1988年《制止危及海上航行安全非法行为公约》(经生效后的2005年议定书修正)。

国家应将下列行为定为犯罪：

- (一) 以武力或武力威胁或任何其他恐吓形式扣押或控制船舶；
- (二) 对船上人员施用暴力，而该行为有可能危及船舶的航行安全；
- (三) 破坏船舶或对船舶或其货物造成有可能危及船舶航行安全的损害；
- (四) 以任何手段在船舶上放置或使人放置某种装置或物质，有可能破坏船舶，或对船舶或船上的货物造成损害，从而危及或有可能危及船舶的航行安全；
- (五) 破坏或严重损害海上航运设施，或严重干扰这些设施的运行，而此种行为有可能危及船舶的航行安全；
- (六) 传递明知是虚假的信息，从而危及船舶的航行安全；
- (七) 因实施或企图实施上述任何一种罪行而伤害或杀害任何人；
- (八) 以实施下述任何一种罪行相威胁，旨在迫使某个自然人或法人从事或不从事某种行为：
  - (a) 对船上人员施用暴力，而该行为有可能危及船舶的航行安全；
  - (b) 毁坏船舶或对船舶或其货物造成有可能危及船舶航行安全的损害；
  - (c) 毁坏或严重损害海上导航设施或严重干扰其运行，如果此种行为有可能危及船舶的航行安全，如果此种威胁有可能危及所涉船只的航行安全。

- 1979 年《核材料实物保护公约》(经生效后的 2005 年核材料实物保护公约修正案修正)。

国家应将下列行为定为犯罪：

- (一) 未经授权，非法收受、拥有、使用、转移、更换、处置或分散核材料，从而引起或可能引起任何人死亡或重伤，或重大财产损失；
- (二) 偷窃、抢劫、盗取或以欺骗手段取得核材料；
- (三) 通过威胁或使用武力或任何其他恐吓手段，索取核材料；
- (四) 威胁使用核材料造成任何人死亡或重伤，或重大财产损失；
- (五) 威胁偷窃或抢劫核材料，以强迫某一自然人或法人、某一国际组织或某一国家实施或不实施某一行为。

- 2005 年《制止核恐怖主义行为国际公约》

国家应将下列行为定为犯罪：

- (一) 非法拥有放射性材料，或制造或拥有一个装置，目的是致使死亡或人体受到严重伤害；或目的是致使财产或环境受到重大损害；
  - (二) 利用放射性材料或装置，或以致使放射性材料外泄或有外泄危险的方式利用或破坏核设施，目的是致使死亡或人体受到严重伤害；或目的是致使财产或环境受到重大损害；或目的是迫使某一自然人或法人、某一国际组织或某一国家实施或不实施某一行为；
  - (三) 在显示威胁确实可信的情况下，威胁实施上述行为；
  - (四) 在显示威胁确实可信的情况下，通过威胁或使用武力，非法索要放射性材料或装置或核设施。
- 1988年《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》(经生效后的2005年议定书修正)。

国家应将下列行为定为犯罪：

- (一) 以武力或武力威胁或其他恐吓形式夺去或控制固定平台；
- (二) 对固定平台上的人员施用暴力，而该行为可能危及固定平台的安全；
- (三) 毁坏固定平台或给固定平台造成可能危及到其安全的损害；
- (四) 以任何手段在将可能破坏固定平台或可能危及其安全的装置或物质置或使之置放于固定平台上；
- (五) 因从属上述罪行或从事该类罪行未遂而伤害或杀害任何人；
- (六) 无论国内法对威胁是否规定了条件，以从事下述任何一种罪行相威胁，旨在迫使自然人或法人从事或不从事某种行为：
  - (1) 对固定平台上的人员施用暴力，而该行为可能危及固定平台的安全；
  - (2) 毁坏固定平台或给固定平台造成可能危及其安全的损害，而该威胁可能危及固定平台的安全。

将恐怖罪行定为犯罪的其他因素：

评述：

- 应当指出，尚无获得普遍接受的恐怖主义定义。因此，每个国家应根据本国法律框架处理这一问题。但是，在评估一个国家的立法时有一些因素需要考虑。

要考虑的问题：

- 恐怖主义的定义是否太狭窄(未涵盖国际恐怖主义或未涵盖有关普遍性文书中列出的所有行为)？
- 恐怖主义的定义是否太宽(将所有侵害国家利益的活动，例如军事攻击和间谍活动，都定为恐怖主义)？
- 恐怖主义的定义是否太宽(涵盖有组织犯罪、持有武器等传统犯罪行为)？传统犯罪，即使是恐怖组织成员所为，也不应是反恐立法的关注对象；
- 在联邦系统中，各州之间或各州与联邦之间是否有不同的定义？
- 恐怖主义的定义是否太模糊(例如，使用可能让当局有很大的酌处余地的不明确或不准确的用语，因此负责反恐的国家机构可能滥用权力和无法有效分配权力)？恐怖罪行的定义应明确列出恐怖罪行有哪些犯罪要件。
- 有关定义是否有可能让非暴力的反对行为或抗议行为被定性为恐怖主义？

人权

- 从人权角度看，编纂工作的一个关键问题是“恐怖行为”的定义是否准确，是否有被滥用的危险。合法性原则要求在法律上明确规定哪些行为构成犯罪，以便向潜在违法者发出警告，并确保对罪行的制裁不是任意或可追溯的。如果“恐怖行为”的定义太宽或太模糊，涵盖了受国际人权法保护的行为，例如发表有争议的言论或以非暴力方式批评政府，就有可能出现滥用。
- 联合国人权理事会人权与反恐问题特别报告员建议采用安全理事会第1566(2004)号决议第3段中的三个要素，以“累积方法”确定一个一般性定义(见 E/CN.4.2006/98)。这三个要素是：(1) 意图造成死亡或严重身体伤害或劫持人质的行为，包括针对平民的此种行为；(2) 以在公众或某一群体或某些个人中引起恐慌、恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取某种行动为目的的行为；(3) 有关恐怖主义的国际公约和议定书界定的犯罪行为。
- 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第2条更进一步，不仅将具有普遍性的反恐文书界定的犯罪行为定为犯罪，还将“任何意图致使平民或致使在武装冲突情势中未积极参与敌对行动的任何其他人死亡或重伤的其他行为”定为犯罪。有些定义还将为有关目的意图造成重大财产损失的行为定为犯罪。

- 为了明确区分“恐怖行为”和人权法允许的行为，一些国家在法律定义中载入一项排他性规定，例如：“不得将任何为宣传、抗议、表达异见或罢工目的，且无意造成本法所述的伤害的行为，视为本定义所述的恐怖活动”。

实际因素/机构：有效的起诉和司法

评述：

- 起诉恐怖分子的工作显然越来越复杂且高度专业化。起诉人需要知道煽动和招募人员分成哪些类别，他们需要专业化，需要了解慈善法、金融法甚至税法。这一过程需要一定程度的培训、知识、技能和经验。他们要有能力来指导、指引和监督调查机构的工作。本指南中有一些供检察和司法部门参考的建议，用于评估有效执行的一些实际因素。

要考虑的问题：

- 起诉

为了能够将恐怖分子绳之以法，有效的检察系统必须能够：

- (一) 处理复杂案件(涉及共谋、慈善法、金融、人权)；
- (二) 开展国际合作(正式的和非正式的)；
- (三) 正确处理司法互助和引渡请求；
- (四) 监督调查机构使用特别调查手段；
- (五) 能够处理不同调查机构收集到的情报，并酌情将其变为可受理的证据；
- (六) 处理不同国家收集到的证据；
- (七) 获得适当培训；
- (八) 采取打击资助恐怖主义的措施(冻结、没收等)；
- (九) 打击支助或协助恐怖活动的跨国犯罪。

检察部门需要有：

- (一) 中央机构；
- (二) 协调机制；
- (三) 人力资源和技术资源；
- (四) 国内和国际信息交流机制；
- (五) 反恐专业化(至少在国家一级)。

- 司法机关

为了能够将恐怖分子绳之以法，有效的司法系统必须有能力：

- (一) 处理复杂案件(涉及共谋、慈善法、金融、人权)；
- (二) 处理调查和起诉工作涉及的法证、技术和财务问题；
- (三) 开展国际合作(正式的和非正式的)；
- (四) 迅速正确处理司法互助和引渡申请；
- (五) 管控调查机构使用特别调查手段；
- (六) 处理不同国家收集到的证据；
- (七) 获得适当培训；
- (八) 采取打击资助恐怖主义的措施(冻结、没收等)；
- (九) 打击有支助或协助恐怖活动的跨国犯罪。

司法系统需要有：

- (一) 人力资源；
- (二) 技术资源；
- (三) 酌情为法官和法院提供有关反恐、洗钱和资助恐怖主义罪行的特殊培训或教育方案。

## 7. 特别刑事诉讼程序及附带保障措施

评估报告第 2.6.2(L/P)节：有适用于恐怖主义案的特别刑事诉讼程序及附带保障措施

评述：

- 安全理事会第 1373(2001)号决议并不要求采用特别刑事诉讼程序来调查或起诉与恐怖主义有关案件。有些国家通过正常的刑事诉讼程序来处理与恐怖主义有关的事宜。其他国家则建立特别程序，理由是与恐怖主义有关的案件给执法部门带来特殊挑战。这种程序可能包括对拘留、证据和其他审判事项做出特别规定和设立特别法庭或军事法庭。虽然这些措施可能有合理的依据，但必须考虑它们是否符合合法、必要和相称的原则，是否有相应的适当保障措施，是否遵守权利不可减损的原则。特别刑事诉讼程序应有别于特别侦查手段，人们普遍认为后者是一种执法工具，而且一些关于重大罪行的国际公约规定必须采用这些手段。

## 1. 特别侦查手段

评述：

- 如上所述，“特别侦察手段”为人们广泛接受，它应有别于特别刑事诉讼程序。主管当局在刑事调查中采用特别侦察手段，在不惊动调查对象的情况下收集情报，以发现重大罪行和嫌疑人并对其进行调查。
- 国际标准并未规定所有情况都要使用特别侦察手段。但是，已确认这些手段可以是打击重大犯罪、包括恐怖行为的有效战略的一部分。联合国的三个公约——《打击跨国有组织犯罪公约》、《反腐败公约》和《禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》——责成缔约国采取必要措施，在本国法律制度基本原则允许时，允许适当使用这些手段(第 20 条、第 50 条和第 11 条)。鼓励缔约国酌情订立双边或多边协定或安排，在国际合作中使用这类特别侦察手段。
- 这些手段的使用可能会侵犯基本权利和自由，部分原因是它们具有隐秘性。因此，各国应建立必要的机制，有效监督这些手段的使用。在任何情况下，诉诸特别侦察手段均应遵循合法、必要、相称和不歧视原则。

要考虑的问题：

- 相应立法
  - (一) 国家法律是否允许使用特别侦察手段？
  - (二) 哪个主管当局决定、监督或使用特别侦察手段？
  - (三) 特别侦察手段的使用是否有时间限制？
  - (四) 法律和程序是否考虑到了新技术？
  - (五) 法律是否明确界定在哪些情况下可以使用特别侦察手段？
  - (六) 司法当局或其他独立机构是否通过事先授权、调查过程中的监督和事后审查，适当控制这些手段的使用？
  - (七) 法律是否要求有充分的理由认为某人或某些人或身份不明的某人或某些人已实施或正准备实施重大罪行？
  - (八) 使用特殊调查手段产生的影响与既定目标是否相称？
  - (九) 法律是否确保在侵扰程度较低的调查方法足以发现、预防或起诉罪行时，主管当局采用这种方法而不是特别侦察手段？
  - (十) 是否有关于这类证据的提取和可采纳性的以及保障被告获得公平审判权利的程序规则？

- 特别侦察手段领域的国际合作

- (一) 国家是否有允许围绕特别侦察手段开展国际合作的国内机制？
- (二) 国家是否尽可能利用现有的有关使用特别侦察手段的国际司法和警察合作安排？
- (三) 国家是否有(特别是与邻国的)双边和多边安排，以便就特别侦察手段开展国际合作？
- (四) 国家是否作出安排，确保所获情报的获取方式不违反发送国或接收国的人权义务？
- (五) 关于一般国际合作，见本指南 2.7.1。

## 2. 保护证人

考虑到在恐怖罪等某些罪行中，证人更可能受到恐吓；并为了将任何参与资助、策划、筹备、实施或支持恐怖行为的人绳之以法，各国需要保护证人和与司法机构合作的人。

会员国应：

- (一) 在证人和与司法机构合作者及其亲友作证之前、期间和之后，为他们提供人身和社会保护；
- (二) 在尊重被告方权利的情况下，会员国应在允许采纳证据的同时，酌情允许不披露或限制披露这些人的身份和所在地信息；
- (三) 会员国应在其能力范围内制定证人保护方案，方案应有一个独立的机构，拥有充足的资源，能够处理紧急情况并始终为证人保密；
- (四) 会员国应做出国际合作安排，酌情保护证人，使其能够出庭作证；
- (五) 刑事司法人员应获得适当培训和指导，以处理证人可能需要保护措施或方案的情况。

## 3. 留置盘问

- (一) 一些国家启用了恐怖主义案长期留置盘问的特殊程序。根据国际人权法，审前留置是例外，而不是常情，留置不能是长期或无限期的。这种留置涉及是否按无罪推定行事的问题，无罪推定是一项法定的不可减损的权利。任何形式的留置均须根据按照法定程序进行。任意留置是在任何情况下都是不允许的。至少，任何形式的长期留置盘问或审前留置都要经过独立公正法庭的及时定期审查。准备有效辩护的权利，包括有效接触律师的权利，应该得到保障；

- (二) 在任何留置情况下，国家都应采取措施保障被告的身心健康。人们认识到，长期隔离留置或秘密留置可能助长酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇。酷刑或虐待不仅为国际法所禁止，还可能在某些情况下妨碍引渡或起诉、定罪和惩罚参与恐怖行动者，致使安全理事会第1373(2001)号决议第2(e)段无法得到有效执行；
- (三) 在一些大陆法系国家，在一段时期内对嫌疑人进行某种形式的留置盘问(*garde à vue*)属于正常程序，但上述告诫仍应适用。

#### 4. 特别法庭和法庭程序

一些国家赋予特别法庭处理恐怖主义案的管辖权。在某些情况下，这些法庭是军事法庭。一些国家还对法庭程序做出了特殊规定，包括规定哪些形式的证据可以采纳。有人说，军事法院审判平民实属特殊。根据《世界人权宣言》第十条，任何人都“完全平等地”有权“由一个独立而无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯，以确定他的权利和义务并判定对他提出的任何刑事指控”。虽然在紧急情况下，可在有严格保障措施的情况下减损获得公平审判权利的某些方面，但有人说，在任何情况下都要尊重公平审判的基本要求。此外，由于生命权利是不可减损的，因此在有可能判处死刑时，应遵守所有的公平审判义务。

#### 8. 管辖权

评估报告第 2.6.3(L)节：法庭的管辖权涵盖本国国民在本国境外所犯行为(无论其目前是否在本国境内)

评估报告第 2.6.4(L)节：法庭的管辖权涵盖目前在本国境内的外国国民在本国境外所犯行为

评估报告第 2.6.5(L)节：应用“*aut dedere aut judicare*”(起诉或引渡)的原则。

评述：

- 国际反恐怖主义文书谈到与管辖权有关的强制和酌处事项。强制事项包括，在罪行是在本国境内、由国民或是在本国注册的飞机或船上实施时，必须建立属地管辖权。此外，各国必须确立对罪行的管辖权，以起诉或引渡或目前在本国境内的被指控犯罪者。
- 2.6.3、2.6.4.和 2.6.5.概述了关于由有关公约产生的与管辖权有关的强制性条款。禁毒办的《反恐怖主义示范法规》以及英联邦的出版物提供了相关指导。

要考虑的问题：

- 国家应确立对下列罪行的管辖权：
  - (一) 罪行发生在本国境内，包括发生在本国领海或在该国注册的船只或飞机上；
  - (二) 罪行系针对在罪行发生时悬挂本国国旗的船只或在此种船只上发生；
  - (三) 罪行系针对位于本国大陆架上的固定平台或在此种平台上发生；
  - (四) 罪行发生所在飞机在本国境内着陆，被指控犯罪者仍在机上；
  - (五) 罪行发生在飞机上，而飞机系不带机组租赁给主要营业地点是本国或主要营业地点不在本国但有本国永久居留身份的承租人；
  - (六) 被指控犯罪者为本国国民；
  - (七) 罪行系针对应受国际保护人员；
  - (八) 罪行的目的是迫使本国采取或不采取任何行动(只适用于《人质公约》；其他公约可选用)。
- 公约缔约国应规定，如果被指控犯罪者在其境内，而它不予引渡，则无论罪行是否发生在本国境内，它都有义务无一例外地将案件提交本国主管当局予以起诉
- 另参考关于提供庇护所以及禁止利用领土准备或实施针对其他国家的行动的指南。

有关公约产生的酌处事项：

- 缔约国也可确立对下列罪行的管辖权：
  - (一) 罪行的目标是本国国民或是在本国境内或针对本国国民实施的；
  - (二) 罪行系惯常居住在本国的无国籍人实施的；
  - (三) 实施罪行时，本国国民被扣押、威胁、伤害或杀害；
  - (四) 罪行的目标是本国在国外的国家或政府设施或是对本国在国外的国家或政府设施实施的，包括本国使馆或其他外交或领馆房舍；
  - (五) 罪行的目标或实施旨在迫使本国采取或不采取行动；
  - (六) 罪行是在本国政府运营的飞机上实施的；
  - (七) 罪行是对本国认可的有本国国民身份的人质实施的。

## 9. 国际司法合作

评估报告第 2.7.1(L/P)节：引渡和(或)相互移交刑事诉讼的国内规定。

评述：

- 国家可同时依照国内立法、双边协定、多边协定和区域或次区域协定行事。国内立法还可列入有效执行双边和多边协定的惯例和程序。

### (a) 引渡

要考虑的问题：

- 法律
  - (一) 国家是否有一个涵盖引渡问题的法律框架(议会法案、双边和多边条约、国际反恐文书、区域和次区域协定)？
  - (二) 该法律框架的范围是否足以涵盖第 1373(2001)号决议规定的义务？(特别是有关将各种罪行以及各种司法要素，包括“或引渡或起诉”原则，编入法律)
  - (三) 有关立法是否明确界定可引渡的罪行？
  - (四) 如果引渡在有关行为被批准引渡国家视为犯罪的情况下方能进行，则在有关行为已被两国视为犯罪时，国家不应对引渡设置障碍；
  - (五) 两个缔约国间现有的引渡条约是否将国际反恐怖主义文书开列的罪行列为可引渡罪行？
  - (六) 本国加入的有关国际反恐怖主义文书开列的罪行，是否也被同一公约的另一缔约国视为可引渡罪行？(缔约国不把相互之间有条约作为引渡的条件)
  - (七) 立法还应列入拒绝的理由和保障措施：
    - (1) 一罪二审；
    - (2) 迫害(见 3.6.2.)；
    - (3) 驱回(见 2.7.2)；
    - (4) 刑事诉讼缺少最低限度的保障；
    - (5) 已废除死刑的国家缺少足够的保证；
    - (6) 上诉/审查；
    - (7) 与投案有关的程序；

(8) 如果没有双边和多边安排,对临时安排和相应保障措施做出规定。

- 实际应用

多边和双边引渡条约提供了引渡的基础,而国内立法通常对引渡做出程序规定。应审查国家是否已确立引渡的惯例、程序和标准:

- (一) 是否已确立和指定处理引渡申请的国家中央主管当局?
- (二) 是否有关于接受引渡申请的明确程序?
- (三) 是否有可以提供给申请国的关于程序的书面资料,以便促成引渡?
- (四) 是否已制定逮捕当事人的程序?
- (五) 准予保释的标准是什么?
- (六) 是否有正当程序来确定当事人是否符合投案条件?
- (七) 是否已制定上诉/司法复审程序?
- (八) 法律、实际和程序措施是否可以简化引渡程序?
- (九) 考虑恐怖主义案件或其他案件是否进行过引渡?
- (十) “引渡或起诉”原则的应用(见管辖权)?
- (十一) 中央主管当局在专门知识、人力资源以及财政和技术支持方面的能力如何?

(b) 司法互助

立法授权主管当局:

- (一) 协助提供被羁押人或其他人,以便作证或协助调查;
- (二) 送达司法文书;
- (三) 进行搜查和扣押;
- (四) 检查物件和场所;
- (五) 提供资料和物证;
- (六) 提供有关文件和记录的原件或核证无误的副本,包括银行、财务、公司或营业记录;
- (七) 从金融机构或其他自然人或法人搜查和收缴资料、文件或证据(包括财务记录);

- (八) 向有关人员采集证据或证词；
- (九) 协助有关人员自愿到场，向申请国提供信息或作证；
- (十) 查明、冻结、扣押或没收经过清洗或准备清洗的资产、洗钱的收入、用于或准备用于资助恐怖主义的资产以及这类犯罪的工具和相应价值的资产。

立法允许：

- (一) 使用最有效的通信渠道，特别是通过电子或其他电信手段递交资料；
- (二) 如果有关人员无法或因其他原因不宜出席申请方的诉讼程序，可通过视频会议采集证据；
- (三) 对为调查目的暂时将被羁押人暂时移交申请国做出规定；
- (四) 自发传递资料；
- (五) 根据条约安排提供协助，没有条约安排也提供协助；
- (六) 中央主管当局有权对申请规定条件和限制；
- (七) 在以下各方面进行司法互助：
  - (1) 跨界调查；
  - (2) 特别侦察手段；
  - (3) 联合调查队；
  - (4) 规定对通过司法互助获得的资料实行数据保护；
  - (5) 规定从其他管辖区收集的证据的可采纳性；
  - (6) 即便批准引渡国不视其为犯罪，也提供司法协助，特别是如果有关措施侵扰程度较低，是非强制性的。

如果申请国和提供国都必须视有关行为为犯罪才能进行司法互助，则在有关行为已被两国视为犯罪时，国家不应在提供协助方面设置法律或实际障碍。为司法互助目的，不得将资助恐怖行为罪视为经济罪。

实际应用

设立一个具有以下能力的中央主管当局，接受司法互助申请：

- (一) 采取切实措施，协助迅速执行有关申请；
- (二) 传递和执行并确保适当和迅速执行司法互助申请(有明确、高效的程序，可及时执行司法互助申请而没有不当拖延)；

- (三) 对官员、法官和检察官进行起草和执行司法互助申请的培训；
- (四) 在跨界调查、特别侦察手段和联合调查队方面进行有效合作；
- (五) 与其他国家做出协调扣押和没收行动的安排；
- (六) 在拒绝某项司法互助申请或延期执行申请前开展合作与协商的机制；
- (七) 与其他主管当局(中央、司法、检察和执法机构)的有效双边或多边合作安排和渠道；
- (八) 协调跨界调查和起诉的有效双边或多边安排和渠道；
- (九) 中央主管当局和法庭拥有相关设备(即计算机、安全的通信渠道、视频链接)；
- (十) 中央主管当局有能力保护通过司法互助获得的资料，并能够对有关过程保密；
- (十一) 中央主管当局向本国执行人员和外国当局分发有关国家司法互助规定的准则；
- (十二) 国家能够使用并实际使用其他司法互助途径；
- (十三) 关于跨界调查、监管交付、秘密调查和联合调查队的双边或多边安排。

评估报告第 2.7.2(L/P)节：确保不出现驱回的程序。

评述：

- 不驱回义务产生于国际难民法和国际人权法，与引渡申请直接相关。根据 1951 年《难民公约》第三十三(a)条，任何国家均不得“以任何方式将难民驱逐或送回(“驱回”)至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界”。但是，第三十三(2)条明确指出，“如有正当理由认为难民足以危害所在国的安全，或者难民已被确定判决认为犯过特别严重罪行从而构成对该国社会的危险，则该难民不得要求”这条规定的利益。
- 如果有“重大理由认为”难民地位申请人可能犯有或参与了恐怖罪行，则应根据 1951 年《公约》第一(F)条不让此人享有难民地位。如果某人不享有难民地位，那么他不能受益于国际难民法为防止驱回而提供的保护。
- 但是，仍然可以根据国际人权法排除引渡。以人权为由禁止驱回的依据是 1984 年《联合国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》(“《禁止酷刑公约》”)第 3 条，该条规定，“如有充分理由相信任

何人在另一国家将有遭受酷刑的危险”，则不得将此人遣返至该国，无论其是否难民，也无论其是否有恐怖分子嫌疑。在这一意义上，不驱回原则被广泛视为一项习惯国际法原则，这意味着它对《禁止酷刑公约》缔约国和非缔约国同样适用。如符合《禁止酷刑公约》第3条所述情况，东道国应行使管辖权，根据“引渡或起诉”规定(“aut dedere, aut judicare”)，在本国司法系统内启动诉讼程序。

要考虑的问题：

- 已制定哪些审议引渡申请的程序和机制？
- 这类机制有多大的独立性？
- 如果申请所要引渡的人申请庇护，在整个庇护诉讼程序期间，包括上诉阶段，是否暂不遣返？
- 国家立法是否承认，不驱回原则不仅适用于难民的原籍国，而且适用于难民有理由担心在其境内遭受迫害的任何其他国家？
- 是否有单独的调查来确定是否有“充分理由认为”申请所要引渡的人如果被遣返至原籍国或任何其他国家，可能会遭受酷刑？
- 在这种情况下，是否按照《禁止酷刑公约》第3条的规定，绝对禁止遣返？
- 由于引渡程序可能产生影响难民身份资格的信息，引渡与庇护程序是否可以同时进行？

## 10. 有效的边境管制及相关问题

评估报告第 2.8.1(L)节：有效管制人员及其财产(包括现金和其他货币工具)的跨界流动。

评述：

- 关于人员跨界流动的法规通常载于移民法，这些法规应包括：
  - (一) 出入国境的规定(即签证、旅行证件、准许入境/不准许入境的条件)；
  - (二) 有可靠旅行证件的规定；
  - (三) 指定官员来执行移民法的任何规定；
  - (四) 入境口岸的检查权力
  - (五) 执法权力，包括调查、逮捕、拘留和递解。

- 关于货物跨界流动的法规通常载于海关法和其他由海关在边界执行的法律，这些法规应包括：
  - (一) 关于(人员和货物，包括现金及其他货币工具)在指定的海关机构进行申报的规定；
  - (二) 关于向海关提供真实、准确和完整的资料的规定；
  - (三) 执法权力，包括搜查人员、货物或运输工具、扣押以及逮捕违规者。

评估报告第 2.8.1(P)节：有效管制人员及其财产(包括现金和其他货币工具)的跨界流动。

评述：

- 会员国应在有授权的出入境检查站实行管制，其中包括：
  - (一) 使用以下手段筛查出入境者：
    - (a) 最好使用自动化处理系统；
    - (b) 观察名单(国内和国际)
    - (c) 用检验/核查技术查明伪造、失窃和丢失的旅行证件；
    - (d) 连接到国际刑警组织的数据库，包括“失窃和丢失的旅行证件”数据库；
    - (e) 机读旅行证件能力；
    - (f) 设备(旅行证件辨读器和检验器)；
    - (g) 在航班/船只抵港之前取得旅客名单和其他信息，或者，如有可能，使用旅客信息预报系统；
    - (h) 风险评估单位/职能；
    - (i) 与其他国家/国际机构交流信息；
    - (j) 在出入境检查站与其他有关机构联合确定目标。
  - (二) 通过以下方法管制现金运送：
    - (a) 建立和管理申报/披露制度；
    - (b) 进行风险评估和确定目标；
    - (c) 检查；
    - (d) 联络和反馈(金融情报中心，其他)。

评估报告第 2.8.2(P)节：发现非法移民或外国人的程序。

评述：

- 除了 2.4.5 所述措施之外，会员国还应实施它们认为适当的任何其他监察机制：
  - (一) 根据国际人权标准筛查试图出入境者的有效机制；
  - (二) 追查违反签证规定者的能力；
  - (三) 发现和追捕非法入境者的能力；
  - (四) 在政府系统内登记外国人。

评估报告第 2.8.3(L)节：对发放身份证和旅行证件的管制。

评述：

- 会员国应制订发放身份证和旅行证件的条例和(或)管制措施，其中包括：
  - (一) 公民和非公民的登记，并严格管制登记信息的使用和安全；
  - (二) 有安全意识的护照签发机构(有安保人员，对雇员进行审查等)；
  - (三) 通过采取数码和实物管制措施，严格管制空白证件和安全膜等材料；
  - (四) 在护照申请过程中，使用反欺诈人员和技术；
  - (五) 签发护照机构和签发证文件部门核对出生证书、婚姻证书以及驾驶执照等证明文件；
  - (六) 规定要上报失窃或丢失证件，以便将信息列入国际刑警组织“失窃和丢失旅行证件”数据库等国际数据库中；
  - (六) 只有在进行彻查后，才能更换报告失窃或丢失的护照；
  - (七) 颁发机器可读的身份证及旅行证件。

评估报告第 2.8.4 节(P)：保障航空安全的规定。

评述：

- 会员国应有法律框架和措施来执行包括下列内容的有效航空安全方案：
  - (一) 国际公约
    - 《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》，Doc 7300 号文件)；

- 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》，(《东京公约》，8364 号文件)；
- 《关于制止非法劫持航空器的公约》，(《海牙公约》，8920 号文件)；
- 《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》，(《蒙特利尔公约》，8966 号文件)；
- 《制止在用于国际民用航空的机场发生的非法暴力行为以补充制止危害民用航空安全的非法行为的公约的议定书》，(《蒙特利尔补充议定书》，9518 号文件)；
- 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》，(《MEX 公约》，9571 号文件)。

(二) 《国际民用航空公约》附件

- 附件 2 《空中规则》有关安全的规定(第三章)；
- 附件 6 《航空器的运行》有关安全的规定；
- 第一部分国际商业航空运输——定翼飞机(第十三章)；
- 第三部分国际运行——直升机(第十一章)；
- 附件 8 《航空器适航性》有关安全的规定(第十一章)；
- 附件 9 《简化手续》有关安全的规定(第二、三、四、五和八章)；
- 附件 10 《航空电信》有关安全的规定；
- 第四卷监视雷达和防撞系统(第二章)；
- 附件 11 《空中交通服务》有关安全的规定(第二和五章)；
- 附件 13 《航空器事故和事故征候调查》有关安全的规定(第五章)；
- 附件 14 《机场》有关安全的规定；
- 第 I 卷 《机场的设计和运行》(第三、五、八和九章)；
- 附件 17 《保安：保护国际民用航空免遭非法干扰行为》；
- 附件 18 《危险品的安全航空运输》有关安全的规定(第二和十章)。

(三) 手册与通知

为协助各国建立并管理自己的民航安全系统，国际民航组织的下列文件提供了更多指导材料：

- 《监督手册》，C 部分“建立和管理国家航空安全监督系统”；
- 《保护民用航空不受非法干扰的保安手册》(8973 号文件，限制发行)；

- 《附件 6 中保安规定的实施手册》(9811 号文件, 限制发行);
- 《机场设计手册》(9157 号文件);
- 《航空器的运行》(8168 号文件);
- 《机场规划手册》(9184 号文件);
- 《不遵守或扰乱秩序的乘客所涉法律问题的指导材料》(288 号通知);
- 《民用航空保安工作的人的因素》(9808 号文件);
- 《人的因素培训手册》(9683 号文件);
- 《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(9082 号文件);
- 《机读旅行证件》(9303 号文件);
- 《培训手册》(7192 号文件)。

评估报告第 2.8.4(P)节: 保障海事安全的规定。

评述:

- 会员国应有法律框架和措施来执行包括下列内容的有效海事安全方案:

(一) 国际公约

- 《国际海上人命安全公约》(《海安公约》), 1974 年;
- 《制止危及海上航行安全非法行为公约》, 1988 年;
- 《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》, 1988 年;
- 生效后的《制止危及海上航行安全非法行为公约 2005 年议定书》;
- 生效后的《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书 2005 年议定书》。

(二) 与海事安全有关的措施

- 《海安公约》第 XI-2 章——加强海上保安的特别措施;
- 第 XI-2 章第 2 条——国际船舶和港口设施保安规则, A 部分“强制性要求”;
- 第 XI-2 章第 3 条——保安等级;
- 第 XI-2 章第 7 条——对船舶的威胁;
- 第 XI-2 章第 10 条——港口设施保安评估;
- 第 XI-2 章第 12 条——等效保安安排;
- 第 XI-2 章第 13 条——信息交流。

(三) 手册和通知

海事组织的下列规定、实用规则和海事安全通知提供了更多指导材料，以协助各国建立并管理自己的海事安全系统：

- 第 XI-2 章第 2 条——国际船舶和港口设施保安规则，B 部分“关于 A 部分的指南”；
- 国际劳工组织(劳工组织)和海事组织的《港口安全业务守则》，关于在港口更多区域适用《国际船舶和港口设施保安规则》的建议。

海事安全通知：

- MSC/Circ.1074——关于授权给代表缔约国行政当局和(或)指定当局行事的公认安全组织的临时准则；
- MSC/Circ.1097——执行《海安公约》第 XI-2 章及《国际船舶和港口设施保安规则》的准则；
- MSC/Circ.1106——在港口设施采用《海安公约》第 XI-2 章及《国际船舶和港口设施保安规则》；
- MSC/Circ.1110——与《海安公约》第 XI-2 章第 6 条和第 7 条有关的事项；
- MSC/Circ.1132——关于执行《海安公约》第 XI-2 章及《国际船舶和港口设施保安规则》的指南；
- MSC/Circ.1155——公司安保人员培训和发证准则；
- MSC/Circ.1188——港口设施安保人员培训和发证准则；
- MSC/Circ.1192——关于海安公约缔约国政府和港口设施自愿进行自我评估的准则；
- MSC/Circ.1193——管理当局自愿自我评估船舶安全的指南；
- MSC/Circ.1194——有效执行《海安公约》第 XI-2 章和《国际船舶和港口设施保安规则》。

评估报告第 2.8.4(P)节：保障货物安全的规定。

评述：

- 会员国应采用下列做法和标准：
  - (一) 在抵达前，预先用电子方式传输关于货物和集装箱运输的数据，以进行风险评估；

- (二) 进行风险评估和处理评估结果，以应对安全威胁；
- (三) 检查原产于某国或从某国出境、过境或转运的货物；
- (四) 利用技术进行风险评估和非侵入性检查；
- (五) 不同国家的海关开展合作，在接获请求时进行出港安全检查，并采用标准化的确定检查对象和进行筛查的标准；
- (六) 海关与企业建立伙伴关系，以便企业采用供应链最低安保标准和最佳做法；
- (七) 认可遵守规定的企业为“特许经济业主”，为这些企业的通关提供便利。

### 第三章

#### 安全理事会第 1373(2001)号决议第 3 段

在决议第 3 段中，安全理事会呼吁所有国家：

(a) 找出办法加紧和加速交流行动情报，尤其是下列情报：恐怖主义分子或网络的行动或移动；伪造或变造的旅行证件；贩运军火、爆炸物或敏感材料；恐怖主义集团使用通讯技术；以及恐怖主义集团拥有大规模毁灭性武器所造成的威胁；

(b) 按照国际和国内法交流情报，并在行政和司法事项上合作，以防止犯下恐怖主义行为；

(c) 特别是通过双边和多边安排和协议，合作防止和制止恐怖主义攻击并采取行动对付犯下此种行为者；

(d) 尽快成为关于恐怖主义的国际公约和议定书、包括 1999 年 12 月 9 日《制止资助恐怖主义的国际公约》的缔约国；

(e) 加强合作，全面执行关于恐怖主义的国际公约和议定书以及安全理事会第 1269(1999)号和第 1368(2001)号决议；

(f) 在给予难民地位前，依照本国法律和国际法的有关规定、包括国际人权标准采取适当措施，以确保寻求庇护者未曾计划、协助或参与犯下恐怖主义行为；

(g) 依照国际法，确保难民地位不被犯下、组织或协助恐怖主义行为者滥用，并且不承认以出于政治动机的主张为理由而拒绝引渡被指控的恐怖分子的请求。

#### 1. 交流情报

评估报告第 3.1.1(L/P)节：用于交流以下情报的程序：恐怖主义分子流动情况，虚假或伪造的旅行证件，贩运军火，使用通讯技术，涉及大规模毁灭性武器的恐怖威胁。

评述：

- 会员国应有鼓励适当情报交流的程序和机制，其中包括：
  - (一) 一个包括国际合作、分享情报和协调的国家反恐战略；
  - (二) 国际警察和海关合作的程序与工具(数据库、安全的通信系统)，投入运行的“全天候”系统；

- (三) 多边和双边网络，例如国家中心局、区域情报联络处、区域网以及参加国际刑警组织和区域执法团体或协会；
- (四) 隐私权和无罪推定方面的保障措施。

评估报告第 3.2.1(P)节：交流情报以及围绕行政和司法事项开展合作的程序。

评述：

- 会员国应有鼓励交流情报的程序和机制，其中包括：
  - (一) 情报交流与合作的协调人；
  - (二) 交流和传送情报的系统或流程，“全天候”运行；
  - (三) 两个国家或更多国家视需要根据法律协议组建联合调查队；
  - (四) 在可行时，颁发区域逮捕令，为同一区域各国之间进行引渡提供便利。

## 2. 多边与双边协议

评估报告第 3.3.1(L)节：引渡和(或)司法互助的多边或双边协定。

评述：

- 确立关于引渡和司法互助的多边和双边协定。  
(又见 2.7.1 节.)

## 3. 批准国际反恐文书

评估报告第 3.4.1(L)节：批准或加入“13 加三”国际反恐文书的状况。

评述：

- 确定国家已加入哪些国际反恐文书。
- 鼓励国家成为仍未加入的国际反恐文书的缔约国。

评估报告第 3.4.2(P)节：执行 13 项国际文书的状况。

评述：

- 关于国际反恐文书，安全理事会第 1373(2001)号决议有两项明确规定。第 2(e)段规定，所有会员国有义务确保在国内法规中将恐怖行为定为严

重刑事犯罪(2.6.1 节提到了决议这方面内容)。决议第 3 段呼吁会员国成为国际文书的缔约国并执行这些文书。由于有关文书中的某些要件不具有刑事性质，因此，仅评估定罪情况是不够的。例如，《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》(东京，1963 年)和《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》(蒙特利尔，1991 年)均未设定刑事罪，但是，必须评估各国执行这些文书的状况。

- 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》(东京，1963 年)

评述：

- 《公约》：

- (一) 适用于影响飞行安全的各种行为；
- (二) 授权航空器机长在必要时，对有理由认为已实施或将要实施这些行为的人，采取合理措施，包括限制行动，以保障航空器的安全；
- (三) 要求缔约国拘留犯罪者并让合法机长恢复对航空器的控制。

要考虑的问题：

- 国家是否：
  - (一) 有确立对在航空器内实施的罪行或其他行为拥有管辖权的立法？
  - (二) 有让合法机长恢复对航空器的控制的规定或制度？
  - (三) 允许航空器机长要求下机的人下机进入其领土，或接管或拘留下机的人？
  - (四) 有立即对被交送的人进行初步调查的机制？
  - (五) 有保障措施来保护被拘留者的权利？
  - (六) 有确保适当注意航空安全和其他利益和避免对航空器造成不必要的延误的机制？
- 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》(1991 年)

评述：

- 《公约》要求缔约国禁止并阻止未加识别剂炸药的生产、使用以及进出其领土，并对在其领土内的所有炸药添加识别剂，若未能这么做，则销毁炸药或使其无效。虽然《公约》没有确立任何罪名，但执行《公约》的立法可能需要确立罪名。(见执行国际反恐公约文件包，英联邦秘书处，第 229 页。)

要考虑的问题：

- 国家应制订措施，以：
  - (一) 禁止并阻止在其领土内生产未加识别剂的炸药；
  - (二) 禁止并阻止未加识别剂炸药进出其领土；
  - (三) 管制炸药的拥有和移交，阻止炸药被挪用或用于不符合《公约》目标的目的。

(又见关于管制军火和炸药的 2.2.1 节和 2.2.2 节。)

#### 4. 关于难民和庇护的措施

评估报告第 3.5.1(L/P)节：不让恐怖分子享有难民地位和驱逐已享有难民地位的恐怖分子的程序。

评述：

- 安全理事会第 1373(2001)号决议没有对国际难民法或程序新增任何约束或限制；必须作为一个政策事项，确保决议的执行不会产生这样的后果。就决议而言，问题是各国是否能够有效执行国际难民法有关不应让参与恐怖行为的人获得或享受难民保护的条款。
- 这方面的重要参考资料是 1951 年《关于难民地位的公约》第一条第(六)款，该款规定，公约条款不适用于“存在着重大理由足以认为有下列情事的任何人”：
  - (一) 该人犯了国际文件中已作出规定的破坏和平罪、战争罪、或危害人类罪；
  - (二) 该人在以难民身分进入避难国以前，曾在避难国以外犯过严重的非政治性罪行；
  - (三) 该人曾有违反联合国宗旨和原则的行为并被认为是有罪。
- 这三个类别的犯罪都可适用于恐怖行为。

要考虑的问题：

- 国家是否是 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书的缔约国？
- 如果是，是否有列入 1951 年《公约》除外和驱逐条款的庇护立法？

- 如果国家不是 1951 年《公约》的缔约国，是否有实现与除外条款相目的的立法？
- 国家有哪些具体程序和机制来协助执行决议的这一内容？
- 是否有受过培训的人和充足的资源来实现这一目的？

评估报告第 3.5.2(L/P)节：不给予难民地位和进行驱逐的程序符合国际人权标准和有关保障措施(例如，对证据或信息的答辩权、获得法律援助的权利、配备翻译的权利、上诉权和在用尽法律补救办法之前不被驱逐的权利等)。

评述：

- 会员国应在法律上和实践中确保有上述保障措施，同时根据国际人权标准，有其他必要和适当的措施。

评估报告第 3.5.3(L/P)节：关于可以不给与难民地位或可以驱逐出境但无法递解出境的寻求庇护者和难民的规定。

评述：

- 对可以不给与难民地位或可以驱逐出境但无法递解出境的寻求庇护者和难民，会员国应制订法律、政策和程序，以便把有合理理由怀疑参与了恐怖行为的人绳之以法。同时，各国必须遵守包括国际人权法在内的国际法为其规定的义务，确保无法被递解出境的人不会受到任意或无限期的拘留、酷刑或虐待。

评估报告第 3.5.4(L/P)节：有一个并行的庇护、人道主义或非正式保护机制，并有如何处理筹划、协助或参加恐怖行为的人的信息。

评述：

- 一些国家虽然加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书，但它们在既定的难民审理程序外保留一个并行的庇护制度。例如，一些国家可以不经任何审理程序，签发授予受保护地位的行政命令。还有一些国家没有加入国际难民公约，它们授予受保护地位的制度不同于难民署推荐的制度。

要考虑的问题：

- 国家是否有不符合公认国际标准的并行庇护程序？
- 如果有，是否有确保参与恐怖行为的人无法获得受保护地位的立法？

## 5. 不适用政治犯罪原则

评估报告第 3.6.1(L)节：不得以罪行具有政治性质为由，拒绝对恐怖罪提出的引渡或司法互助申请。

评述：

- 应制订立法，规定凡属国际法律准则和原则所述恐怖行为的恐怖罪行，均不会以这些行为具有政治性质为由，不进行国际合作。这一规定应有别于各国在请求移交人员显然是为了进行不当起诉时拒绝合作的并行义务(见下文 3.6.2 节)。

## 6. 以不当起诉为由拒绝合作

评估报告第 3.6.2(L)节：法律允许在有理由认为是出于种族、宗教、国籍、民族血统、政治观点或性别原因提出恐怖主义指控以便提起起诉时，拒绝引渡或司法互助申请。

评述：

- 国际反恐文书提到这一规定。例如，《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 15 条规定：“如果被请求的缔约国有实质理由认为，请求就第 2 条所述罪行进行引渡或请求就此种罪行提供司法互助的目的，是基于某人的种族、宗教、国籍、族裔或政治观点对该人进行起诉或惩罚，或认为接受这一请求将使该人的情况因任何上述理由受到损害，则本公约的任何条款不应被解释为规定该国有引渡或提供司法互助的义务”。在此种情况下，有关人员可能有合法主张来申请难民地位。

要考虑的问题：

- 是否有在有理由认为是出于种族、宗教、国籍、民族血统、政治观点或性别原因提出恐怖主义指控以便进行起诉或惩罚的情况下，拒绝引渡或提供司法互助请求的立法？