



安全理事会

Distr.: General
3 June 2020
Chinese
Original: English

2020年6月3日安全理事会关于反恐怖主义的[第1373\(2001\)号决议](#)所设委员会主席和安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的[第1267\(1999\)](#)、[1989\(2011\)](#)和[2253\(2015\)](#)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](#)所设委员会和安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的[第1267\(1999\)](#)、[1989\(2011\)](#)和[2253\(2015\)](#)号决议所设委员会，提及2019年3月28日第[2462\(2019\)](#)号决议第36段，其中安理会请反恐怖主义委员会和[第1267\(1999\)](#)号、[第1989\(2011\)](#)号和[第2253\(2015\)](#)号决议所设委员会在12个月内举行一次联合特别会议，讨论资助恐怖主义的威胁和趋势以及该决议所载规定的执行情况。我们并谨提及同一决议第37段，其中安理会请反恐怖主义委员会执行局和分析支助和制裁监测组在联合特别会议之前就会员国为制止资助恐怖主义而采取的行动编写一份报告。

在这方面，我们谨转递反恐怖主义委员会执行局和分析支助和制裁监察组根据安全理事会第[2462\(2019\)](#)号决议第37段编写的关于会员国为制止资助恐怖主义行为而采取的行动的联合报告(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

凯斯·卡布塔尼(签名)

安全理事会

关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)(达伊沙)、
基地组织及关联个人、团体、企业和实体的[第1267\(1999\)](#)、
[1989\(2011\)](#)和[2253\(2015\)](#)号决议所设委员会主席

钱宁(签名)



附件

反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)和安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组根据第 2462(2019)号决议第 37 段编写的关于会员国采取措施制止资助恐怖主义行为的联合报告

执行摘要

2019 年 3 月 28 日, 安全理事会通过第 2462(2019)号决议, 合并了安理会以往关于打击资助恐怖主义行为的各项决议, 强调了联合国、特别是安理会在反恐斗争中的核心作用, 并呼吁采取旨在预防和制止资助恐怖主义行为的新措施。该决议的通过表明, 安理会继续决心剥夺恐怖分子的资金、其他金融资产和经济资源, 阻止他们进入金融系统和容易进行恐怖主义融资的其他经济部门。

在该决议第 37 段中, 安理会要求反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)和关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组编写一份报告, 说明各国为制止资助恐怖主义行为而采取的行动。反恐执行局和监测组邀请会员国填写一份调查问卷, 通报为制止资助恐怖主义行为而采取的行动以及在执行安全理事会涉及资助恐怖主义行为的措施时遇到的挑战。调查问卷全文见本报告附文一, 对调查问卷作出答复的国家名单见附文二。

本报告载有以各国对调查问卷的答复为基础进行分析和调查的结果。其目的是更深入地了解各国为制止资助恐怖主义行为而采取的措施, 包括有效执行安理会相关决议要求的措施。报告还力图强调各国在制止资助恐怖主义方面遇到的挑战。各国对调查问卷的答复反映了国际社会对支持旨在阻止恐怖团体获得资金和金融服务的一系列广泛法律和政策措施的坚定承诺。

根据 112 个会员国的答复, 本报告概述了会员国在执行国际打击资助恐怖主义行为的标准方面采取的措施、良好做法和遇到的挑战。对各国答复的分析揭示了对打击资助恐怖主义行为各项要求的全面理解, 包括有效打击资助恐怖主义行为所需的法律框架, 以及安理会第 1267(1999)和 1373(2001)号决议及后续决议规定的资产冻结和制裁指认措施。报告还揭示, 第 2462(2019)号决议所要求的某些打击资助恐怖主义行为的措施尚未得到测试或充分实施。

在调查问卷中, 反恐执行局和监测组要求各国通报第 1267(1999)和 1373(2001)号决议规定的各项制裁措施的执行情况, 包括是否及如何冻结受这些措施制约的资产、如何向相关利益攸关方通报指认情况以及各国如何界定针对第 1267(1999)号决议所设名单(“伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单”)载列的个人和实体“毫不拖延”执行制裁的要求。绝大多数作出答复的国家建立了主要基于互联网的机制, 根据第 1267(1999)号决议通报制裁名单, 并要求相关金融

机构予以执行。不过，非金融实体执行制裁措施的情况更为复杂。大约三分之二的报告国将“毫不拖延”定义为不超过 24 小时。一些国家指出，安理会相关决议并没有用具体时限来定义“毫不拖延”。

关于根据第 1373(2001)号决议执行对国内指认方的资产冻结要求，大多数国家报告称，既没有指认个人或实体，也没有冻结其资产。然而，在已指认个人或实体的国家中，只有一半国家冻结了第 1373(2001)号决议所列被指认个人或实体的资产，或测试了法律保障(如上诉权和准予部分动用被冻结资金)。只有少数国家报告称，已提交或收到第三方指认请求。大多数国家，包括大多数冻结资产的国家，公布了冻结清单。

大多数国家进行了资助恐怖主义行为风险评估，作为国家风险评估或更广泛的洗钱风险评估的一部分，并借助多利益攸关方正式或非正式协调，通过了打击资助恐怖主义行为战略。大多数国家还报告称，近期修订了关于打击资助恐怖主义行为的法律。虽然出于任何目的资助恐怖主义行为、资助恐怖主义组织和资助恐怖分子个人似乎在各国关于打击资助恐怖主义行为的法律中都有广泛的规定，但在执行关于不属金融资产的任何类型经济资源和资助外国恐怖主义作战人员旅行的规定方面仍然存在缺陷。

大多数国家报告称，与执法部门、司法部门、金融情报单位、私营部门和非营利组织开展了协作。大多数国家还力图通过公私伙伴关系和外联活动提高对资助恐怖主义行为风险的认识。然而，合作的程度差别很大。金融行动特别工作组为评估非营利部门面临的固有资助恐怖主义风险而界定的正式公私伙伴关系以及与民间社会协商机制很少。这些答复还表明，各国难以找到政策或实际措施，根据第 2462(2019)号决议第 24 段确保打击资助恐怖主义行为的措施考虑到这些措施对公正的人道主义行为体开展纯人道主义活动、包括医疗活动的潜在影响。

大多数国家认为，要有效制止资助恐怖主义行为，就必须在国家和国际两级建立更加有效的协调机制。各国注意到联合国制裁措施、特别是资产冻结措施的相关性和潜在效力，但对指认工作带来的挑战和世界各地执行不均衡问题表示关切。

除了难以通过正规和非正规金融系统侦测交易之外，最常提到的挑战包括将金融情报纳入反恐努力，缺乏强化和专门的调查和执法能力，以及缺乏跟上金融工具和资助恐怖主义方法快速发展的法律框架。

工作方法

本报告反映了 112 个会员国的答复。虽然一开始给了各国两个月的时间作出答复，但后来延长了截止日期，以确保更广泛的参与，并为更实质和更广泛的分析提供便利。

有些国家的答复不太完整。有少量答复似乎不同于反恐执行局代表反恐怖主义委员会进行的评估、金融行动特别工作组或类似区域机构的相互评估报告、或者其他公开来源所载信息。鉴于将答复与其他来源信息相互对照涉及资源需求，本报告决定只考虑在答复中提供的信息。绝大多数答复反映了各国提供全面和详细信息的决心。

一. 根据安全理事会第 1267(1999)和 1373(2001)号决议执行制裁措施

1. 调查问卷首先询问会员国如何执行针对伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单所列个人和实体的制裁,包括各国是否根据第 1267(1999)号决议提交了最新情况或拟议列名;是否查明和冻结了资产;如果是,这些资产有多少价值。还要求各国说明国家当局与私营部门相互通报信息的方式。

2. 有 22%作出答复的会员国表示,已向安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会提交了请求或最新情况。24%的会员国表示,已查明并冻结了名单所列个人和/或实体的资产。

3. 近些年来,根据伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单作出的指认比以往许多列名包含更多的识别数据,包括参与资助伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国,也称达伊沙)或基地组织活动的实体或个人。因此,这种列名可能会导致出现比本报告所述更多的冻结行动。

4. 有 10%的答复国提供了被冻结金融资产的货币价值。报告的资产总值为 61 318 210.77 美元。应当指出的是,有几个国家列入了不属于安全理事会制裁范围的实体和个人的资产价值。因此,无法根据答复提供严格按照第 1267(1999)号决议相关制裁措施冻结的资产总值。有八个国家报告称冻结了经济资源(如车辆、住宅、地块、公司、商业实体和农业或农田)。

5. 有 85%的答复国报告称,现行条例要求各自私营部门冻结名单所列各方的资产,并毫不拖延地向主管金融机构报告冻结行动。其中几个报告已根据第 1267(1999)号决议制裁制度冻结资产的国家,还要求金融机构每隔一定时间提交关于被冻结资产状况的报告。有一个国家要求每年提交两次报告,另一个国家要求每年提交一次。这种报告制度反映了良好做法。

6. 有 50%的答复国报告称公布了国家冻结名单。一些报告指出,金融当局发布的年度报告已包含关于冻结行动的信息。

大多数国家以电子方式通报对伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单的变动

7. 调查问卷请各国报告国家当局如何向金融机构和指定的非金融企业和行业或负责执行资产冻结措施的其他机构通报对伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单的变动。

8. 如下文图一所示,近 90%的答复国通过制裁执行情况监督机构的网站,以电子方式向金融机构和指定的非金融企业和行业通报变动情况。这类监督机构通常是外交部、财政部、金融情报单位或同等机构。许多国家报告称,通过数字和非数字手段(包括在官方期刊或公报上发表)相结合的方式发布有关名单变动的信息。

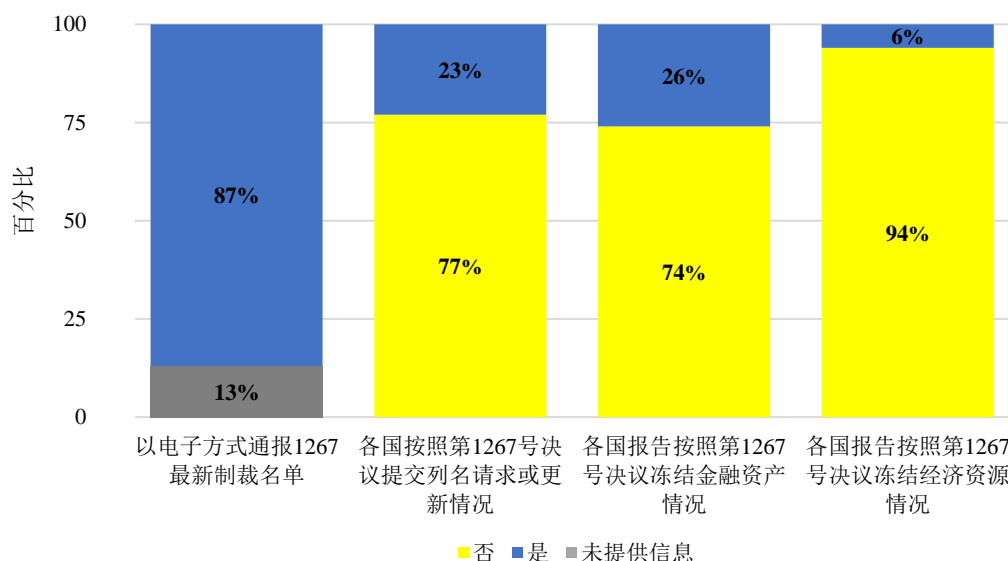
9. 一些国家指出,在收到来自联合国的信息后,一旦国家名单得到更新,私营部门就会收到电子更新。在另一些国家,则是金融机构直接从联合国或通过第三方接收最新信息。

10. 还有一些国家要将名单进一步翻译后分发给私营部门(虽然在联合国更新伊黎伊斯兰国名单后就需要尽快执行)。在这种情况下,各国一个良好做法是向私营部门说明,制裁的执行不以在官方公报上公布为条件,因为后者在名单变动后的几天或几周内都可能不会发生。

11. 另一个良好做法是各国鼓励金融机构和指定的非金融企业和行业直接订阅安全理事会制裁名单,并采取必要措施确保制裁筛查系统得到相应更新。金融机构的国家监管方应考虑要求金融机构和指定的非金融企业和行业出具证据,证明筛查系统得到了及时更新。

图一

安全理事会第 1267(1999)号决议伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁措施的执行情况



大多数国家将“毫不拖延”解释为需要立即或在 24 小时内采取冻结行动

12. 调查问卷请各国报告是否要求其金融机构和指定的非金融企业和行业“毫不拖延”地实施资产冻结,如果是,如何定义这一短语。安理会相关决议和关联指导没有就“毫不拖延”予以执行作出定义。¹ 会员国报告了一系列解释,但大多数国家将“毫不拖延”解释为立即执行或在 24 小时内执行。

¹ 《金融行动特别工作组各项建议术语汇编》将“毫不拖延”定义为“最好是在安全理事会或其相关制裁委员会(如‘1267委员会’、‘1988委员会’和‘1718制裁委员会’)指认后几个小时之内。就第 1373(2001)号决议而言,‘毫不拖延’一词是指在有合理理由或合理依据去怀疑或相信某人或某实体是恐怖分子、资助恐怖主义者或恐怖组织之时。在这两种情况下,对‘毫不拖延’一词的解释都应在需要防止与恐怖分子、恐怖组织、资助恐怖主义者和资助大规模毁灭性武器扩散有关的资金或其他资产外逃或流失,以及需要采取全球一致行动,迅速阻止和中断其流动的背景下进行。”见 www.fatf-gafi.org/glossary/u-z/。

13. 一些答复国出台了要求从名单变动之日起“不超过一个工作日”予以执行的规定。在下文图二中，这些国家的答复被归入“24 小时以上”一类，因为如果变动发生在工作周结束时或国家节假日之前，“一个工作日”实际上会变成两天甚至三天。对于将“毫不拖延”定义为“在尽可能短的时间内”的国家，其答复则被归在“未提供定义”之下。

14. 有一个国家承认“毫不拖延”概念与其国内当局的政策不一致，因为制裁措施在官方公报上公布后即发生法律效力。在这种情况下，国家甚至在政府当局发布正式通知之前就要求金融机构采取适当措施。另有一个会员国指出，虽然本国制裁名单应在安全理事会公布变动后立即更新，但在实践中，这些名单是在联合国公布后的第一个工作日更新。

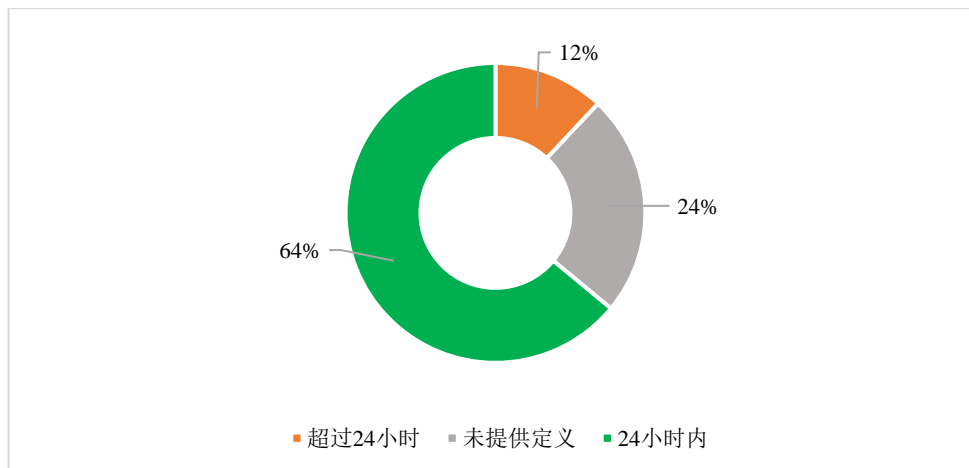
15. 除了要求立即冻结与制裁措施有关的金融资产和经济资源外，一些国家还要求金融机构建立机制，保证充分有效地执行任何限制性措施。

16. 大多数欧洲国家指出，在实践中，其金融机构和指定的非金融企业和行业会毫不拖延地查明和冻结资产，“毫不拖延”一词被理解为“立即”或“最多 24 小时内”。然而，有几个国家指出，欧洲联盟国家并没有这样做的法律义务。欧洲联盟只要根据欧洲联盟第 881/2002 号条例正式纳入安全理事会的指认，就有义务冻结资产，但会因为要翻译成欧洲联盟所有语文而延迟数日。欧洲联盟理事会在 2018 年发布了关于执行安全理事会决议的指导意见，² 其中指出，“重要的是欧洲联盟尽快执行联合国此类限制性措施。在资金可以快速流动的资产冻结案件中，速度尤为重要。在这种情况下，每个成员国可考虑采取临时国家措施的可能性”。许多欧洲联盟国家报告称，已颁布旨在补充和加强欧洲联盟制裁措施的国家法令或立法，主要目的是使这些措施立即生效。此类立法在一些司法管辖区尚待通过。

17. 一些欧洲国家还将进一步行政行动作为执行制裁的前提，例如需要政府当局事先通知或者需要在国家公报上公布制裁措施。这些要求通常会使执行延迟。有一个国家着重提到的良好做法是，要求金融机构和指定的非金融企业和行业自主监测联合国制裁制度的更新情况，同时也要求广大政府主管部门随时了解这些更新，并确保在其监督下的指定的非金融企业和行业遵守“毫不拖延”的要求。

² 欧洲联盟理事会，制裁准则-2018 年 5 月 4 日更新。
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>。

图二
对“毫不拖延”予以执行的定义



大多数国家通过了根据第 1267(1999)号决议冻结或封锁金融资产的措施，但在冻结或封锁经济资源方面不太有效

18. 调查问卷请各国说明为确保不向名单所列各方直接或间接提供资金、其他金融资产或经济资源而采取的措施。

19. 安全理事会第 2368(2017)号决议第 1(a)段要求各国采取三项措施：

(a) 毫不拖延地冻结伊黎伊斯兰国、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括由他们或由代表他们或按照他们指示行事的人直接或间接拥有或控制的财产所衍生的资金；

(b) 确保本国国民或本国境内的人不直接或间接为此类人的利益提供这些被冻结的资产；

(c) 确保本国国民或本国境内的人不直接或间接为这些人的利益提供任何其他资金、金融资产或经济资源。³

20. 冻结资产的目的是不让名单所列个人、团体、企业和实体有支持恐怖主义的手段。冻结适用于名单所列个人、团体、企业和实体拥有或控制的所有资产，也适用于由他们直接或间接拥有或控制的财产所衍生的资金，或者由代表他们或按照他们指示行事的人拥有或控制的资金。安全理事会第 2368(2017)号决议明确规定，这一定义适用于所有类型的金融和经济资源。⁴

³ 这一措施涉及任何金融资源，以及任何尚未被名单所列各方拥有或控制、因此未被冻结的经济资源。

⁴ 安全理事会第 2368(2017)号决议第 1(a)段：“毫不拖延地冻结这些个人、团体、企业和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括他们、代表他们行事的人或按照他们指示行事的人直接或间接拥有或控制的财产所衍生的资金，并确保本国国民或本国境内的人不直接或间接为这些人的利益提供此种或任何其他资金、金融资产或经济资源”；第 5 段：“确认上文第 1(a)段的规定适用于所有类别的金融和经济资源，其中包括但不限于用来提供因特网托管服务和相关服务，用来支持基地组织、伊黎伊斯兰国和伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单上的其他个人、团体、企业或实体的资源”。另见 2015 年 2 月 24 日经 1267/1989/2253 伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁委员会核准的“资产冻结术语解析”。

www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/eot_assets_freeze_-_english.pdf。

21. 对调查问卷的答复显示，几乎所有答复国都有措施，规定有义务冻结名单所列各方拥有或控制的金融资源，并禁止向名单所列各方提供此类资产，除非根据制裁制度规定的豁免程序获得授权。几乎所有答复国都有措施确保不直接或间接向名单所列各方提供任何其他财政资源。

22. 然而，就冻结经济资源的措施而言，各国的答复表明它们的做法不够全面。约 40%的答复国明确强调了为确保不向列名当事方提供经济资源而采取的措施。然而，鉴于这些措施可能涉及任何类型的动产和不动产，各国立法应明确禁止本国国民或在本国境内的任何个人或实体为列名当事方的利益直接或间接提供上文第 20 段定义的任何经济资源。

23. 此外，对于这些类型的资源，其他利益攸关方应参与查明受上述三项措施限制的财产，这些利益攸关方包括负责维护公共登记册(例如不动产交易)的主管机构以及海关机构，因为它们通常是监测货物跨国流动(包括进出会员国关境或过境转运)的唯一主管机构。只有 5%的答复国报告称，其海关当局将伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单所列第三方纳入与商品有关的风险管理和海关管制。

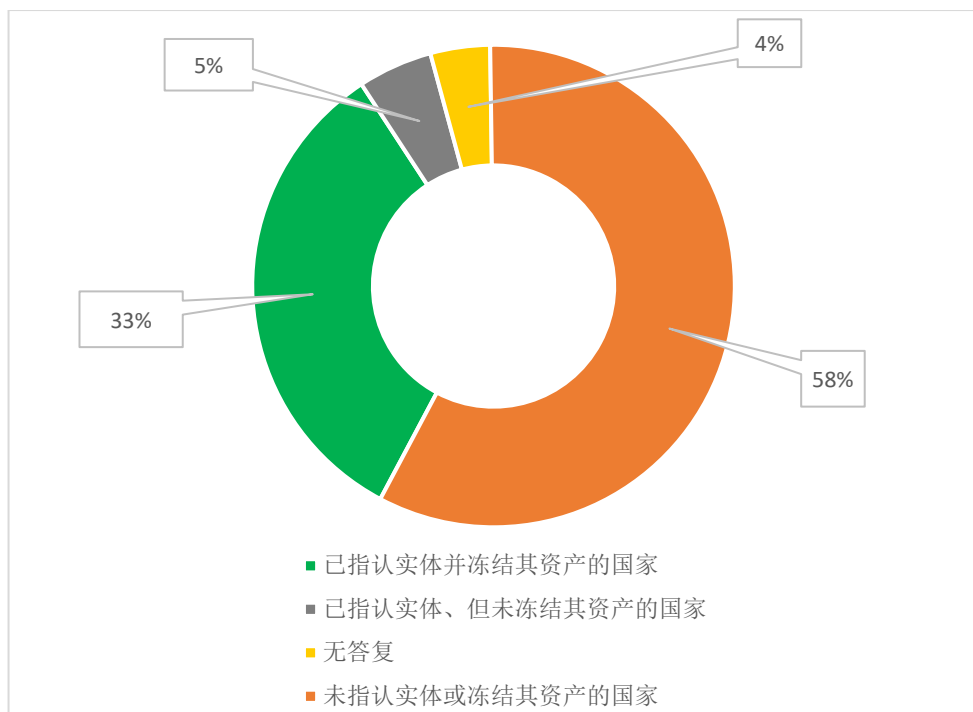
24. 大多数答复国将“经济资源”解释为包括“所有类型”的经济资源。对向列名当事方提供经济资源的行为，各国规定的惩罚措施包括即决定罪、罚款和监禁。

绝大多数国家没有根据第 1373(2001)号决议对个人或实体实施制裁措施；许多实施了制裁措施的国家在受到司法挑战后，已准许动用部分资金

25. 问卷请各国说明它们是否指认了个人或实体、冻结了资产并公布了冻结名单。已冻结资产的国家被要求说明冻结行动是否在法庭上受到质疑，或者涉及根据安全理事会第 1452(2002)号决议动用部分冻结资金支付基本费用的要求。

26. 60%以上的答复国根据第 1373(2001)号决议建立了国家资产冻结制裁机制。然而，大多数答复国没有指认个人或实体。58%的答复国报告说，它们没有指认列入国内名单的个人或实体，也没有冻结资产；33%的答复国称已指认恐怖主义行为体并冻结其资产；5%的答复国称已指认行为体，但未冻结其资产。4%的国家没有回答这个问题。

图三
根据安全理事会第 1373(2001)号决议指认实体和冻结资产的情况



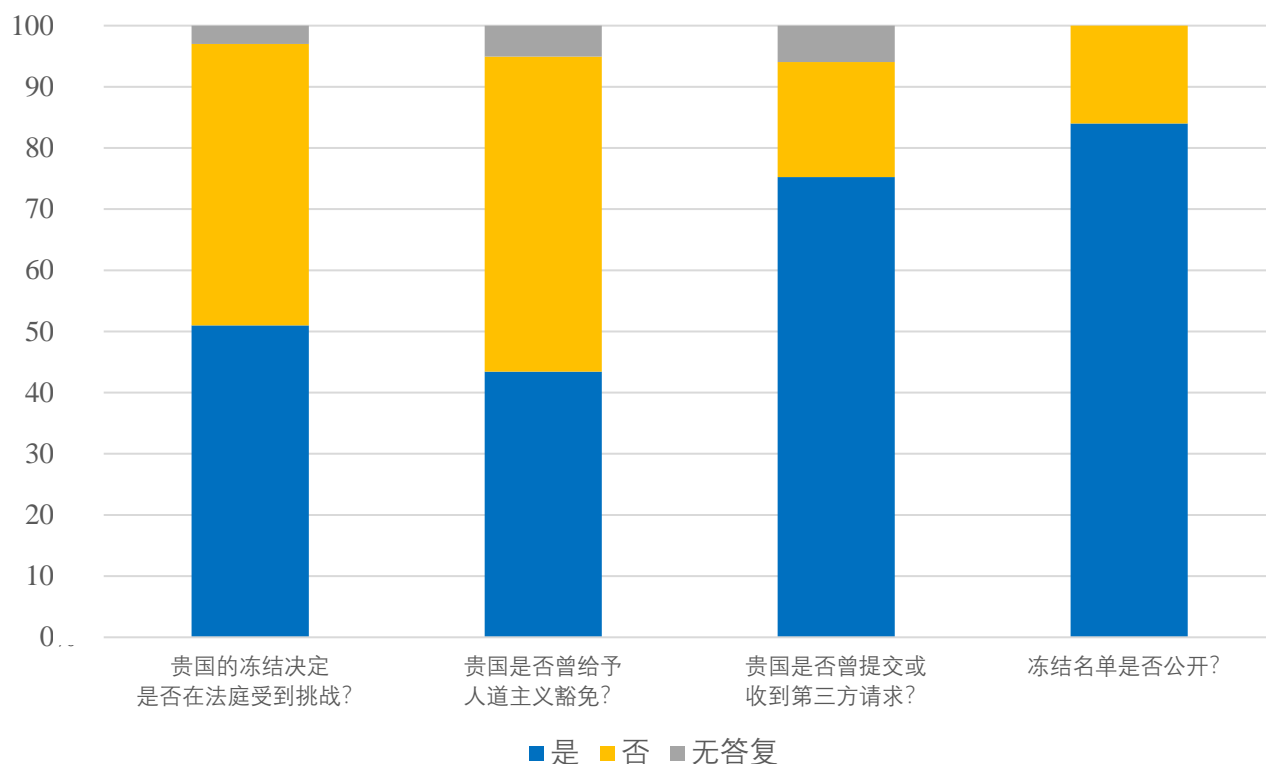
27. 实行了冻结资产的国家中，51%的国家(占答复国总数的 16%)的冻结决定在法院受到挑战。在这 51%的国家中，近一半在过去三年中遇到过司法挑战。

28. 所有实行国家指认的答复国都已根据第 1373(2001)号和第 1452(2002)号决议建立了酌情准许动用冻结资金的机制。在已指认个人或实体并冻结资产的国家中，43%给予了人道主义豁免，51%没有给予豁免(分别占答复国总数的 14%和 17%)。实行了冻结资产的国家中，有 5%没有说明是否给予了人道主义豁免。

29. 已实行冻结资产的国家表示，国际合作至关重要。已实行冻结资产的国家中有 76%收到或提交了第三方请求(占答复国总数的 25%)。一些国家对国家间执行国家制裁制度方面的国际合作可能缺乏效力表示关切，理由是认为接收国或提交国将请求政治化，以及第三方收到的许多请求所载的识别信息不完整。

30. 许多国家公布冻结名单。总体而言，57%的答复国公布冻结名单，32%不公布。其余 11%的国家没有回答这个问题。在具有冻结被指认实体资产的相关经验的国家中，84%公布名单，16%不公布。

图四
根据安全理事会第 1373(2001)号决议实行冻结资产的国家



大多数国家缺乏国内指认的经验。其他国家面临资源制约和难以识别列名当事方等挑战

31. 问卷请各国提供资料,说明为防止资助恐怖主义行为而设立的国内资产冻结和信息共享机制的有效性,以及在确定国内指认目标方面遇到的挑战。

32. 尽管大多数答复国表示它们采用了资产冻结机制,但许多国家也指出,它们从未使用这类机制或作出对个人的指认。4 个欧洲联盟国家表示,在指认个人或实体时,它们完全依赖基于欧洲联盟理事会第 2580/2001 号条例和第 2002/931 号共同立场(又称“第 931 号共同立场名单”)的欧洲联盟名单。

33. 大多数答复国认为国家制裁制度在打击资助恐怖主义行为方面是有效的,它们指出,这些制度除其他外,对潜在支持者起到了遏制作用,并限制了恶意行为体的资源和输送渠道。若干国家强调,它们的国家制裁制度是对其他反恐怖主义安全措施的补充。

34. 大多数已指认个人或实体的答复国报告说,它们通过本国外交部或金融情报中心,或以金融情报中心埃格蒙特集团成员的名义,向其他管辖区通报本国的列名和冻结行动。国家在请求提供关于涉嫌资助恐怖主义的个人和实体的信息时,通常通过正式的司法互助请求或通过埃格蒙特集团与其他司法管辖区接洽。许多国家指出,它们利用区域机制传播和请求提供信息。

35. 南亚和东南亚国家指出，它们利用孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议分享信息。东南亚国家联盟(东盟)成员国指出，它们经常依赖金融情报咨商小组(东南亚打击资助恐怖主义行为峰会的业务部门)。亚太区域的一些国家利用亚太国家资产追回机构间网络交流有关个人和实体的信息，并追踪犯罪所得。一些欧洲国家指出，欧洲司法合作署和欧洲理事会对外关系顾问工作队的制裁小组发挥了有益作用。许多国家指出，它们公布了国家联络点，以便就资助恐怖主义和制裁相关问题开展国家间合作。

36. 大多数国家报告说，它们在确定国内指认目标方面没有遇到挑战。少数遇到挑战的国家提到了本国主管部门和金融机构的能力和资源有限所带来的负面影响。两个受跨国恐怖主义影响的国家指出，脆弱的安全状况和机构间协调不力对国家列名工作构成挑战。

37. 大多数国家指出了在接收第三方指认请求方面的挑战，此类请求往往缺乏识别要素，或未能提供将个人或实体列名的合理理由。其他国家感到遗憾的是，在哪些情形构成“合理理由”的问题上缺乏统一标准(例如在一些管辖区，煽动实施恐怖主义行为可能被认为是应第三方请求采取行动的充分理由，但在另一些管辖区，这不构成充分理由)。一些国家表示，它们通过司法互助协议接收审议第三方请求所需的信息，或者要求只有在与提交国订立司法互助协议的情况下才审议列名请求。应当指出，在第 1373(2001)号决议所述资产冻结的背景下，利用司法互助机制回应第三方请求不符合相关国际标准和做法。与司法互助请求或刑事诉讼相比，第三方请求的证明责任更轻，所覆盖的地理范围可能广得多。多个国家指出，一些列名明显被政治化，这使它们无法同意与提出请求的当局接洽。

二. 了解恐怖主义融资威胁、风险和脆弱性

大多数国家进行了恐怖主义融资风险评估，作为国家风险评估或更广泛的洗钱风险评估的一部分

38. 问卷请各国说明它们是否进行了专门的恐怖主义融资风险评估；这类评估是何时进行的；以及如果尚未进行，将来是否计划进行这类评估。

39. 60%的答复国进行了恐怖主义融资风险评估，作为国家风险评估进程或更广泛的洗钱风险评估的一部分。只有 20%的国家报告称进行了专门的恐怖主义融资风险评估。约 10%的答复国表示，它们尚未进行恐怖主义融资风险评估，但计划在 2020 年或不久的将来进行。

大多数国家的评估显示，联合国指认的恐怖主义团体构成最大的恐怖主义融资风险。这类风险因区域而异

40. 问卷请各国提供关于风险评估结果的信息，包括查明的威胁和脆弱性、遇到的与新技术相关的恐怖主义融资风险以及采取的减轻风险行动。评估查明的主要威胁来自联合国指认的跨国恐怖主义团体，即伊黎伊斯兰国和基地组织及关联实体。一些国家还查明了根据本国制裁制度指认的地方团体所构成的恐怖主义融资

威胁。4个国家在其风险评估中明确指出，极端右翼恐怖主义是一种威胁，并将这类团体构成的威胁归因于移民潮和经济困难。

41. 已查明的脆弱性因区域而异。许多中东和非洲国家指出了与边界漏洞、靠近冲突区以及现金经济占主导地位有关的脆弱性。多个欧洲国家指出，来自冲突区的移民潮和移民社群带来挑战，私人捐款是恐怖主义融资的主要来源。境内存在脆弱社区的国家还指出，社会保障欺诈和轻微犯罪是暴力极端分子获取资金的主要来源。

42. 各国指出，虽然恐怖主义分子和恐怖主义团体呼吁使用虚拟资产资助恐怖主义，但与虚拟资产相关的风险总体上仍相对较低。只有少数国家认为这种风险很高，这是基于使用加密币的固有风险。虚拟资产未得到广泛使用的原因包括存在技术进入壁垒，其他传统恐怖主义融资措施的实用性强，以及采取了缓解措施，以使虚拟资产服务提供商更好地遵守“客户尽职调查”和“了解客户”协议。

43. 各国强调，其他技术带来了不可小觑的恐怖主义融资风险，包括众筹网站、社交媒体、加密信息平台、预付卡、移动钱包，以及从事汇款业务的新兴金融科技提供的其他形式的电子支付。一些国家认为利用金融科技转移资金的风险与来自金钱服务行业的风险一样高。多个欧洲国家提到“黑钱包”项目(由欧洲联盟资助，旨在查明和减轻金融科技部门的恐怖主义融资和洗钱风险)的手册编写工作，该手册将为金融情报中心调查金融科技公司的资金转移服务提供指导。一个欧洲国家指出，该国成立了虚拟资产和新兴技术常设工作组，其正式成员中包括金融科技公司。

44. 一些国家指出需要对某些小银行提高警惕，这些银行推出了数字界面，并提供更简单快捷的银行服务，因此可能被恐怖主义分子利用。各国还呼吁对虚拟赌博活动、包括对赌场平台进行更严格的控制，并对恐怖主义分子使用的传统资金转移方法——包括非正式汇款网络(“哈瓦拉”)和现金运送人——表示持续关切。在提供了关于本国恐怖主义融资风险评估的定性信息的国家中，大多数将此类网络视为一个主要威胁。

三. 为中断恐怖主义融资而采取的措施

大多数成员国都采取了打击资助恐怖主义行为的战略

45. 问卷请各国说明它们是否制定了打击资助恐怖主义行为的战略，如果是，该战略是否已被纳入国家整体反恐怖主义战略。70%以上的国家报告说已经制定了打击资助恐怖主义行为的战略。相比之下，13%的国家仍在制定打击资助恐怖主义行为的战略，15%的国家没有采取此类战略的计划。大多数尚未制定打击资助恐怖主义行为战略的国家计划在2020年制定这一战略，它们通常将延迟归因于需要改善体制框架。15%的国家报告说，它们没有采取专门的打击资助恐怖主义行为的战略，因为它们现有的打击恐怖主义国家安全战略已经包含打击资助恐怖主义行为的内容。

许多国家正在参与正式和非正式的多利益攸关方协调和国际合作，但此类协调与合作不一定在本国打击资助恐怖主义行为战略的背景下开展

46. 问卷请各国提供信息，说明本国打击资助恐怖主义行为战略的目标；负责实施该战略的主管机构；机构间协调机制；伙伴关系；以及与私营部门、民间社会、金融技术部门和社交媒体公司的接触。

47. 绝大多数国家报告说，它们制定了打击资助恐怖主义行为的战略，并建立了涉及多个机构和机关的相关协调机制。这些机制或者专门侧重于反洗钱和(或)打击资助恐怖主义行为，或者是国家反恐主义协调机构的一部分。这些国家的打击资助恐怖主义行为战略，旨在消除造成恐怖主义的根源、加强政府内部协调、改善国际合作并建设打击资助恐怖主义行为的机构能力。许多国家的此类战略涵盖与治理和法治有关的政策领域(例如，有些战略寻求将非正规经济正规化，或加强公共机构与私营部门之间的协调)。这表明各国理解为打击恐怖主义采取全社会办法的必要性。答复国指出的另一个良好做法是，作为优先事项批准所有 19 项国际反恐主义文书，以促进和加强反恐主义方面的国际合作。

48. 各国还确定了一些国际合作机制。许多国家指出，它们的国家反恐主义协调机构或外交部直接管理对外合作事宜，还有许多国家指出，埃格蒙特集团是金融情报中心之间合作和共享信息的主要论坛。一些国家还提到，国际和区域执法组织是就打击资助恐怖主义行为开展协调与合作的适当论坛，特别是国际刑事警察组织(国际刑警组织)和欧洲联盟执法合作署(欧警署)。

49. 大多数国家没有提到私营部门和民间社会在这方面的作用，或者指出，它们没有与私营部门或民间社会建立正式的伙伴关系，作为本国打击资助恐怖主义行为战略的一部分。少数几个提到私营部门和民间社会参与情况的国家指出，它们针对私营部门和民间社会开展了外联和提高认识活动，并在国家风险评估和制定打击资助恐怖主义行为的战略时纳入了私营部门和民间社会代表的意见。一些国家指出，虽然它们没有在打击资助恐怖主义行为的战略中确立私营部门的正式作用或与私营部门的机构伙伴关系，但私营部门与国家情报界或反恐主义协调机构之间有临时联络渠道。少数国家指出，它们完全依靠本国在金融行动特别工作组或类似区域机构中的成员资格来推动与私营部门或非营利部门的接触。一些国家指出，它们的国家反恐主义机构或反洗钱/打击资助恐怖主义行为协调机构包括私营部门常驻代表。

50. 各国提到了两个值得注意的由政府、私营部门和其他民间社会利益攸关方共同参与的全球伙伴关系，但这两个伙伴关系并不特别侧重于打击资助恐怖主义行为，它们分别是：《克赖斯特彻奇行动呼吁》和全球互联网反恐论坛。全球互联网反恐论坛是 2017 年由谷歌/YouTube、脸书、推特和微软发起的一项私营部门主导的倡议，旨在打击利用网络平台为恐怖主义服务的行为。

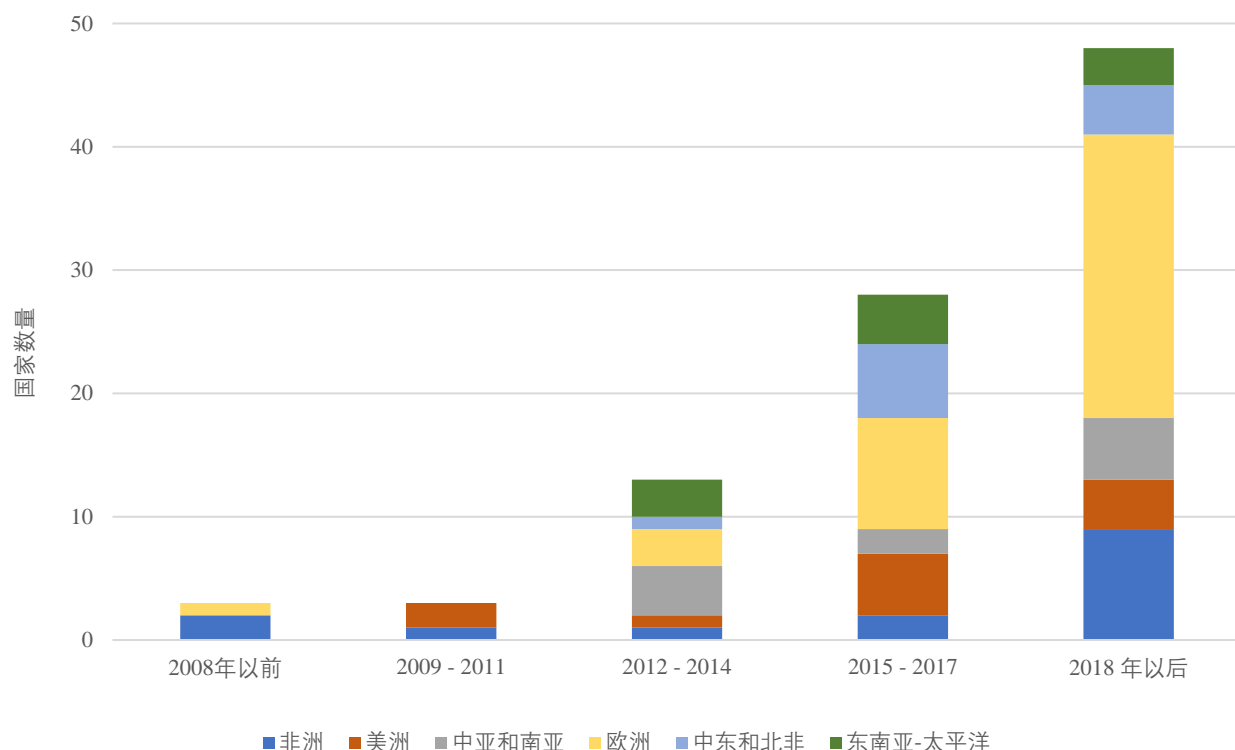
许多国家在 2018 年和 2019 年修订了关于资助恐怖主义行为的法律

51. 83%的国家近年来修订了关于资助恐怖主义行为的法律。在提供数据的 93 个国家中，在 2012 至 2014 年间、2015 至 2017 年间和自 2018 年以来修订了相关法

律的国家分别占 14%、30%和 51%。似乎只有 6 个国家的相关法律从 2011 年以前到现在没有变化。

图五

各区域关于资助恐怖主义行为的法律的修订情况(2011-2020 年)



52. 非洲和欧洲会员国报告的关于资助恐怖主义行为的法规修订案在 2018 年和 2019 年期间大幅增加。美洲以及中东和北非区域各国似乎大多在 2015-2017 年期间修正了相关法律。亚洲和太平洋国家报告的修订案在过去两年间大幅增加，其中大多数修订是在 2019 年作出的。

53. 97%的国家报告称，根据国际标准(特别是第 2462(2019)号决议第 5 段)，它们规定的资助恐怖主义罪行包括“资助恐怖主义行为”、“为任何目的资助恐怖主义组织”和“为任何目的资助恐怖主义分子”。86%的国家报告称，根据安全理事会第 2368(2017)号决议，它们对此类罪行中的资产的定义包括各种金融和经济资源。应该指出，11%的答复国没有回答关于刑事定罪的问题。

54. 76%的答复国指出，它们规定的资助恐怖主义罪行包括资助外国恐怖主义作战人员的旅行；13%的国家报告称不包括这一项；11%的国家没有提供这方面信息。这表明，各国仍需要按照第 2178(2014)号决议作出要求，不仅将与恐怖主义行为有关的筹资活动定为刑事犯罪，而且将用于资助外国恐怖主义作战人员旅行的筹资活动定为刑事犯罪。

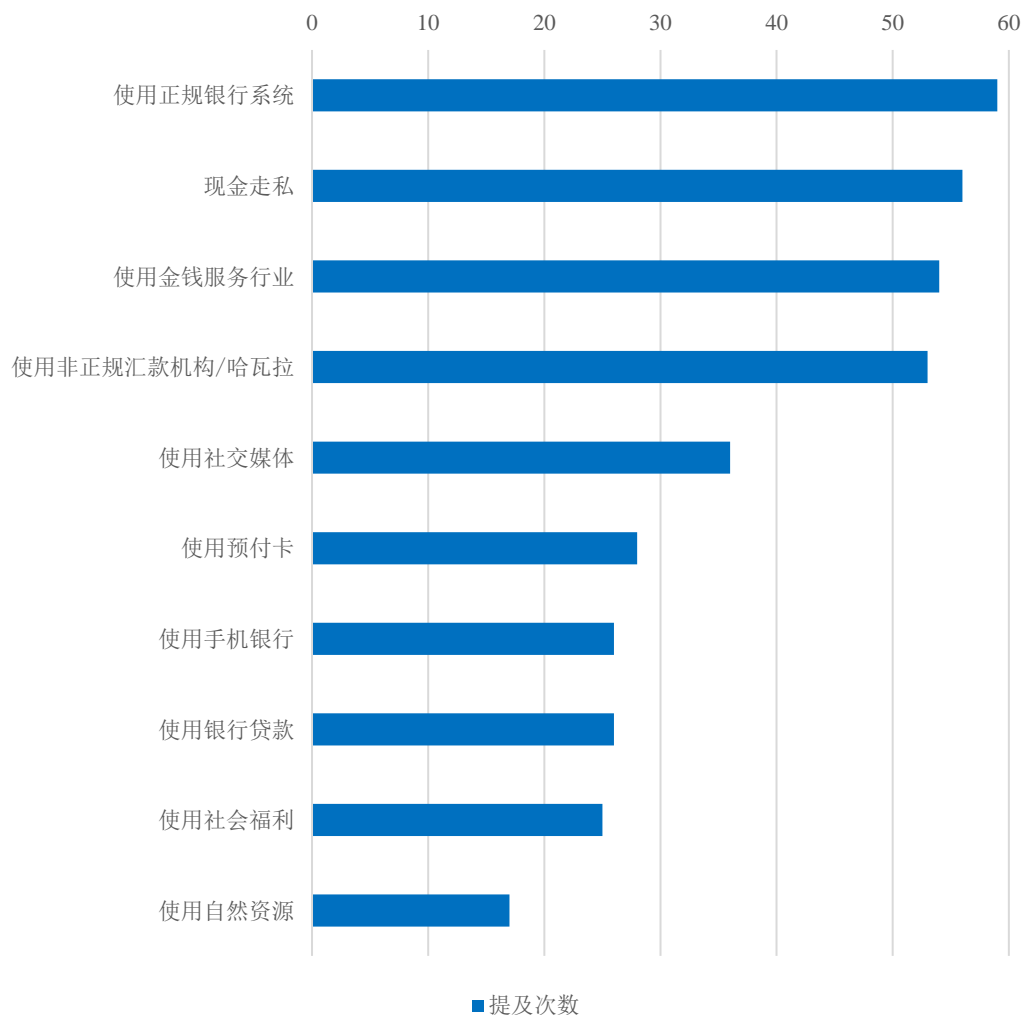
银行系统仍然脆弱，与此同时，会员国对恐怖主义融资的创新表示关切

55. 半数以上的答复国认为正规银行系统是最常用的恐怖主义融资渠道。12个国家指出，由于难以区分合法和非法的低成本交易，交易监测方案往往无法识别恐怖主义融资行为。两个国家尤其关切间接交易难发现的问题。在这类案件中，需要专门的情报能力并使用数据分析来改进对实益所有人的侦查工作。23%的国家指出了与使用银行贷款和社会福利有关的风险。

56. 其他值得注意的恐怖主义融资手段包括现金走私、利用金钱服务行业和非正规汇款机构(如哈瓦拉汇款系统)等传统方法。这一发现与大多数国家和区域恐怖主义融资风险评估的结果一致。9个国家指出，边境点存在利用非正规渠道、特别是现金交易资助恐怖主义的风险。

图六

资助恐怖主义者最常使用的方法



57. 27%的国家对为恐怖主义目的滥用技术(包括社交媒体、预付卡和移动银行)表示关切, 并指出, 移动支付的最新发展和汇款的匿名性为恐怖主义融资提供了便利。多个国家对通过众筹平台发起非法的捐款号召表示关切。安全理事会第2462(2019)号决议促请各国评估包括众筹平台在内的新金融工具的潜在风险。

58. 安理会第2462(2019)号决议指出, 恐怖主义分子和恐怖主义团体通过各种手段筹集资金, 包括开采自然资源。17个国家指出开采自然资源是一个令人关切的问题。安理会第2462(2019)号和第2482(2019)号决议指出, 恐怖主义分子可把跨国有组织犯罪作为恐怖主义融资来源而从中受益。许多国家、特别是非洲和亚洲国家强调了这一来源。各区域会员国还指出, 绑架勒索和与有组织犯罪和贩毒的关联, 也为恐怖主义提供了资金来源。若干国家指出了通过建筑和房地产部门、利用空壳公司隐藏现金、利用非营利组织和在贸易基础上进行恐怖主义融资的可能性。

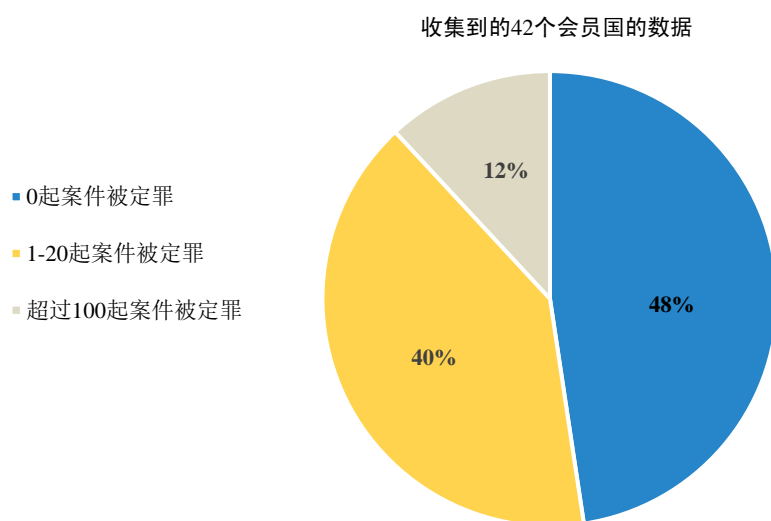
答复表明, 各国针对资助恐怖主义行为的调查能力强, 但经验相对有限

59. 90%的答复国报告说, 它们各自金融情报中心产生的情报被用于随后的恐怖主义调查工作。类似比例的国家报告说, 已经建立了获取相关信息、包括银行账户信息所需的机制, 以便查明恐怖主义分子的资产。

60. 大多数国家报告称有权使用金融情报中心提供的金融情报, 但64%的国家报告说, 它们在所有恐怖主义案件中都进行资助恐怖主义行为调查, 此外还独立于恐怖主义案件进行此类调查。6%的国家指出, 它们只在恐怖主义案件的背景下进行资助恐怖主义行为调查, 来自各区域的24%的国家或者表示没有进行系统性的资金调查, 或者拒绝答复这个问题。

61. 关于资助恐怖主义行为案件的定罪问题, 42个国家提供了数据, 其中48%的国家报告指出, 它们没有与资助恐怖主义行为相关的案件被定罪。17个国家报告有1至20起案件被定罪, 8个国家报告正在进行调查。12%的国家有100起案件被定罪。

图七
资助恐怖主义行为被定罪的案件数量



62. 这些调查结果似乎反映了国家执法机构、司法当局与金融情报部门的整体良好合作。然而，有限的定罪案件数量也可能表明，需要在调查恐怖主义案件的同时加强系统性金融调查。

政府内部协调机构是将金融情报纳入恐怖主义案件的最常用手段

63. 25%的报告国称，机构间合作对于将金融情报纳入恐怖主义案件至关重要。为了加强合作，来自所有区域的 20 个国家建立了汇集有关国家当局和金融机构的机构间组织(如理事会、特别工作组、委员会或中心)。此外，16 个国家报告表示，已通过谅解备忘录或合作协定等法律文书将这种合作正规化。

64. 一些国家采取了正式的合作方式，但另一些国家设定了较低的合作门槛。有一个国家制定了立法，允许自愿分享有关恐怖主义财产和涉嫌资助恐怖主义行为的信息，并赋予某些为警察工作的文职人员财务调查权。另一个国家指出，其得到适当法律框架支持的长期合作文化旨在促进主管当局之间随时进行公开和全面的沟通。六个国家指出，通过建立网络和协调中心、将专家借调到其他机构或在海外派驻联络官，可以最有效地巩固这种合作。

65. 这些机构间平台开会的频率也不同。有的召开季度会议，有的一年召开两次或一次会议。开会频率也取决于会议类型：15 个国家举办定期会议、讲习班、圆桌会议、培训和提高认识活动。九个国家强调，合作应该频繁开展，才能取得成功。两个国家强调了在工作和执行层面进行合作的必要性。六个国家已经建立了联合调查论坛和联合行动论坛。一个国家与私营部门建立了旨在加强信息共享的永久伙伴关系。四个国家采用了新的旨在加强和加快信息交流的电子平台。

66. 答复国注意到的其他措施包括发布研究报告和准则；自发传递信息；指定专门检察官；传播国家和国际观察名单；允许调查人员访问金融情报部门数据库；

借调调查人员到金融情报部门；与金融情报部门一起开展平行调查；使当局能够创建可操作的分组；制定明确的操作程序；共享情报产品；出席打击资助恐怖主义行为国际会议；加入埃格蒙特集团和国际刑警组织等组织；以及与学术界合作。

打击资助恐怖主义行为公私伙伴关系的正规化程度仍然参差不齐

67. 71%的国家报告已建立公私伙伴关系，以加强金融情报和可疑交易报告的处理和质量。若干答复表明，这种伙伴关系通常没有正规化。只有少数几个国家详细说明了它们的伙伴关系。两个国家指出，它们发展了执法部门和金融部门之间的伙伴关系，把大约 40 家金融机构聚集到一起，不断交流信息。其中一个伙伴关系包括外国政府机构的代表。

68. 已建立积极公私伙伴关系的国家报告指出，已收到的与资助恐怖主义行为相关的可疑交易报告的质量有所提高、数量有所增加。这些伙伴关系也是主管机构就趋势和类型问题定期向私营部门传播指导意见的一个有用论坛。一个国家指出，作为一种良好做法，该国自 2020 年 1 月以来已将数字支付服务提供商纳入其伙伴关系。然而，并不是所有合作伙伴都纯粹专注于打击资助恐怖主义行为，至少有两个伙伴关系还针对洗钱和其他金融犯罪。

69. 比四分之一略多一点的国家或者报告说它们尚未建立这种伙伴关系，或者拒绝答复。对这一问题回答“是”的国家提到允许进行某些信息交流(临时交流或通过共享协议交流)的法律，但没有提到正式协议。将更正式公私平台的建立正规化似乎是一种日益增长的趋势。至少有三个国家表示，它们正在与私营部门建立伙伴关系框架；一个国家指出，它正在实施由执法机构、金融情报部门、检察官办公室以及最大的银行和保险公司组成的试点“打击资助恐怖主义行为特别工作组”。2019 年与私营部门正式建立伙伴关系的一个国家指出，挑战在于确定这种伙伴关系必须多广泛才能在扩大信息共享和保持情报机密性之间取得平衡。

在调查资助恐怖主义行为时分配专用资源的不同方法

70. 就为调查资助恐怖主义行为提供人力资源而言，一些国家提供了已配备打击资助恐怖主义行为专家的国内机构名单，另一些国家则阐述了各机构专家的合作框架，还有一些国家提供了某些机构内部为此分配的雇员人数。答复国提到 5 至 15 个实体，包括金融情报部门、检察官办公室、警察局、海关、税务机关、外交部和司法部。这反映了就打击资助恐怖主义行为开展合作方面的复杂性。10%的国家采取集中统一办法，其中包括纯粹关注资助恐怖主义案件的调查人员、检察官和(或)法官。其他国家似乎涉及广泛的调查人员和机构，他们接受培训并开展与打击资助恐怖主义行为有关的工作。

71. 那些选择更集中统一办法的国家强调了确保对金融情报采取连贯、系统办法的好处，这不仅是为了打击资助恐怖主义行为，而且也是为了便利确定参与恐怖活动的个人(特别是诸如伊拉克和黎凡特伊斯兰国等主要恐怖组织的成员)。一个国家指出，需要确保人员专业化，以处理涉及先进调查技术和国际合作机制的日益复杂的案件。此类中央实体拥有国家管辖权，它们协调和依赖检察官网络，通过也处理涉及暴力极端主义的案件的初审法院开展工作。

72. 各国还注意到需要提供财务调查方面的跨政府培训。一个国家建立了金融调查人员培训和认证制度，促进在国家、区域和地方各级使用金融情报。许多国家报告指出，资助恐怖主义行为的调查人员与调查洗钱或其他金融犯罪的人员在同一单位工作。

大多数国家报告指出，它们打击资助恐怖主义行为的机制符合其国际人权义务，但只有少数国家采取了专门措施

73. 不到 60%的国家回答了关于采取措施确保对资助恐怖主义行为的调查符合国际人权义务包括有关隐私义务的问题。答复国指出，刑事调查是根据尊重相关国际人权条约(32%)以及正当程序和刑事诉讼法(7%)的法律框架进行的。一个会员国特别指出，没有采取任何具体措施。10个国家报告指出，已建立机制，在被指控资助恐怖主义者或因资助恐怖主义而被调查者的案件中保障信息隐私和保护数据，包括隔离某些类型的信息，并在不再需要数据时将其删除。一个国家指出，金融情报应达到披露的法律门槛，个人信息的获取应限于需要知道的程度。三个国家设立了多个跨政府监督机制，以确保根据法律和包括隐私在内的相关国际义务进行资助恐怖主义行为调查。另一个国家通过确保可疑交易报告的匿名性质来保护其报告实体。

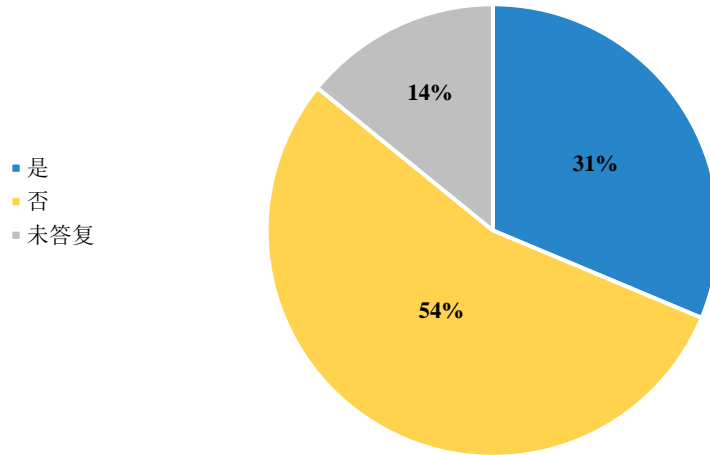
74. 只有少数几个国家阐述了已经采取的具体措施。三个国家提到关于冻结账户的规则和例外。一个国家指出，如果调查涉及国际部分，则其特别注意从规定可以判处死刑的外国收到的申请。另一个国家持续监测其他国家的人权状况，以确保其调查人员不会与其分享可能导致侵犯人权的信息，不会使用通过侵犯人权获得的与资助恐怖主义行为有关的信息披露。由于提供的信息有限，很难知道人权义务是否得到系统整合。有必要进一步研究各国在这一领域的做法。

大多数国家对非营利部门至少进行了一次评估

75. 在关于出于资助恐怖主义行为的目的而滥用非营利部门的相关问题中，问卷调查提到了金融行动特别工作组在这方面采纳的职能定义。⁵ 只有少数几个国家报告说，它们的非营利组织符合金融行动特别工作组的定义。三分之二的国家指出，进行了非营利部门评估；33%的国家指出，采取了有针对性的措施；34%的国家指出，已经采取措施提高对非营利部门的认识。应该指出，54%的答复国表示，它们从未确定有通过非营利部门资助恐怖主义行为的案件，约三分之一的国家表示确定过此类案件。

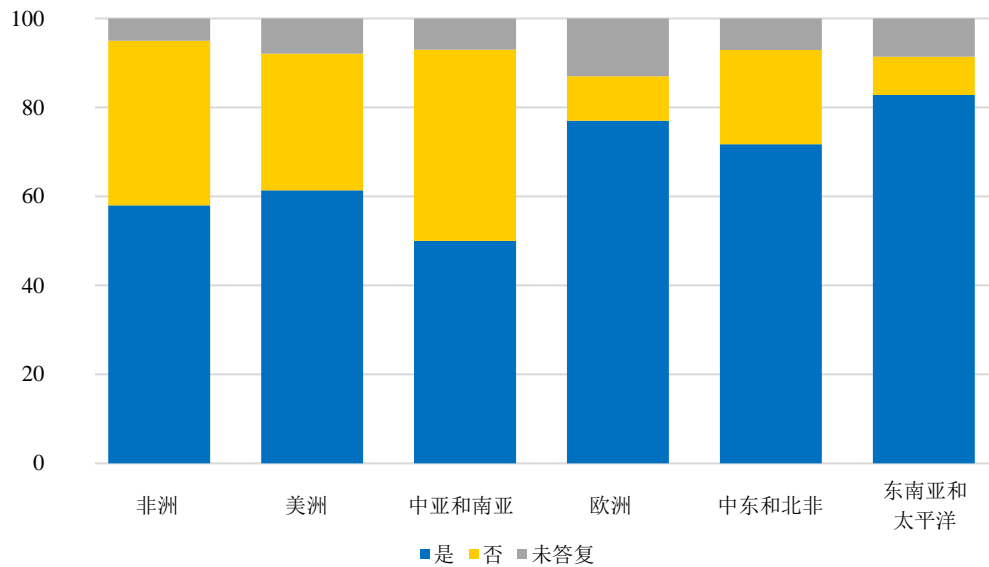
⁵ 非营利组织是指“主要从事筹集或分配资金以用于慈善、宗教、文化、教育、社会或博爱等目的或是为了做其他各种‘好事’的法人或安排或组织”。

图八
已确定有涉及非营利组织的资助恐怖主义行为案件的国家



76. 对问卷的答复指出，所有地理区域的国家都确定在非营利部门有资助恐怖主义行为的案件。然而，若干国家强调，已知滥用恐怖主义融资的金额非常有限，只有不到 50%的报告国表示，它们对非营利组织采取了基于风险并且符合国际人权义务的做法。大多数国家没有回答这个问题。

图九
各区域已确定有涉及非营利组织的资助恐怖主义行为案件的国家比例



77. 由于并不是所有的非营利组织都面临资助恐怖主义行为的固有风险，各国应确定哪些非营利组织符合相关的金融行动特别工作组定义，然后确定其资助恐怖主义行为的风险。安理会第 2462(2019)号决议呼吁各国定期对本国非营利组织部门进行风险评估，以确定哪些组织易受资助恐怖主义行为之害，并为采用基于风险的办法提供信息。67%的报告国表示，它们对非营利组织进行了资助恐怖主义

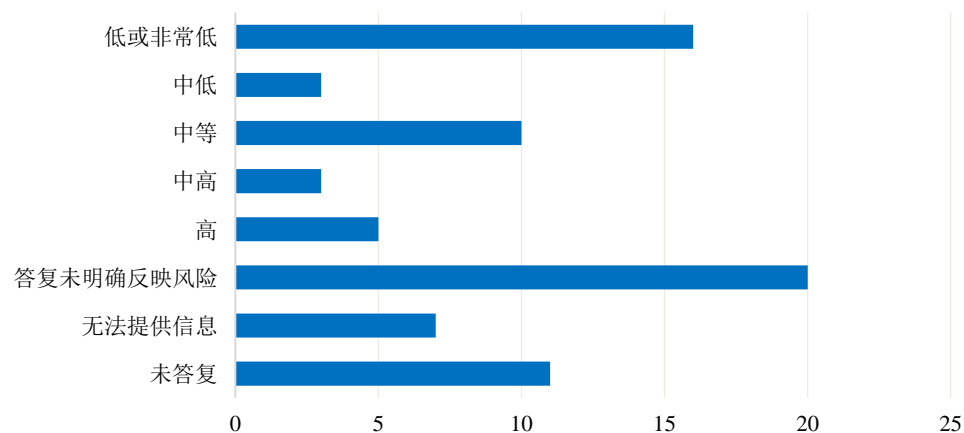
行为风险评估；22%的国家表示它们尚未这样做。将各国在这方面的答复与滥用非营利组织有关的资助恐怖主义行为风险水平进行比较似乎表明，对非营利组织部门的大量评估不是专门进行的，而是作为洗钱/资助恐怖主义行为总体风险评估的一部分进行的。

78. 然而，一些国家指出，对非营利部门进行专门的风险评估有助于完善其对洗钱/资助恐怖主义行为风险评估的分析和结论。只有 7 个国家指出，它们审查或评估了本国的非营利部门。在提供关于其非营利组织评估时间信息的国家中，有 64% 在 2017 至 2019 年期间进行了评估。11% 的国家表示，它们目前正在着手首次非营利组织评估。在这方面，应当回顾，金融行动特别工作组在 2018 年通过了其建议 8 的订正解释性说明，其中除其他外，呼吁对非营利部门采取基于风险的方法，应对已确定的滥用这些组织资助恐怖主义行为的威胁，并注意需要以尊重各国根据《联合国宪章》和国际人权法承担的义务的方式执行此类措施。在对该部门进行风险评估的国家中，有 21% 将风险水平评为中低到中高，21% 将风险水平评为低和极低。许多国家提供了关于其分类方法的信息，其他国家则介绍了其非营利组织风险评估的结果。如上所述，大多数报告国表示，它们从未处理过滥用非营利组织资助恐怖主义行为的案件。

图十

各国如何评估非营利部门资助恐怖主义行为的风险

开展非营利部门风险评估的国家提供的数据



79. 一些国家指出，不同类型的非营利组织具有不同程度的风险。已对其非营利部门进行风险评估的大多数国家表示，该部门的绝大多数组织是低风险，但一些非营利组织具有可能会带来较高风险的具体特征(例如，在敏感的地理区域开展业务，位于大城市的外围，或大量使用互联网)。若干国家指出，获得许可在当地运营的外国非营利组织和获得外国资金的当地非营利组织被认为比接受本国资金、仅在国内运营的非营利组织的风险更高。许多国家似乎对在边境地区运营或在边境地区募捐的非营利组织保留了更严格的审查。少数国家指出，监督不足和立法漏洞增加了该部门易受滥用的风险。

大多数国家已采取步骤，提高其非营利组织部门对被滥用于资助恐怖主义行为的认识

80. 安理会第 2462(2019)号决议鼓励各国与非营利组织合作，防止其被滥用，同时回顾各国还必须尊重人权和基本自由。一个国家指出，在进行资助恐怖主义行为的国家风险评估之后，其与国内组织和国际组织进行了接触，重新评估非营利组织部门面临的风险，并制定了一项方案，提高非营利组织部门和捐助团体的认识。若干国家强调，减轻风险是非营利组织(应尽可能实行自律)、监督当局和执法机构的共同责任。

81. 74%的国家表示，它们提高了其非营利组织部门对资助恐怖主义行为风险的认识，13%的国家表示尚未这么做，13%的国家没有提供任何信息。这些数字并不令人意外，因为提出最初的金融行动特别工作组特别建议 8 时，已要求对该部门保持敏感。一些国家提供了关于如何开展提高认识运动的补充资料。至少有两个国家表示，监管机构根据已识别的风险制定了外联方案，其中包括制定联合指导方针和发布关于资金筹集和转账方式等方面的警报。

大多数国家采取了旨在遵守国际要求的法律和监管措施。只有三分之一的国家采取了专门的实际措施，并就这一问题与非营利部门进行持续对话

82. 69%的答复国表示，它们采取了有针对性的防止滥用非营利组织的措施(包括法律和监管框架)；19%的答复国表示，它们没有采取任何措施。许多国家采取了旨在遵守国际要求的专门法律和监管措施，但在采取有针对性措施的国家中，只有不到 50%说明了在这方面采取的措施范围。只有少数几个国家表示，它们审查并确保打击资助恐怖主义行为义务与其他针对非营利组织的现有国家法律框架保持一致。防止非营利组织被滥用的最常用措施是开展外联活动、加强监测和登记、加强对外国非营利组织和在敏感地区运营(特别是利用公共资金开展运营)的非营利组织的审查、加强捐助方和税务当局的审查、开展机构间合作。一个国家表示，其已在适当的监管机构内部设立专门单位，重点关注滥用被确定为风险最高的组织的情况，以确保以相称的、基于风险的方法进行监测和监督，并减少对非营利组织(即慈善机构)的滥用，同时尽一切努力避免扰乱或阻碍合法的慈善活动。若干国家提供了在这方面实施的纪律措施的具体例子，如，暂停个人在非营利组织担任的职位(基于对滥用行为的强烈怀疑和情报)以及冻结资产和采用支付控制系统。有一小部分国家确认了一种良好做法，即针对非营利组织印发指导手册，概述现有的法律框架和相关政策以及财务透明度和廉正要求。此类文件一般通过定期与非营利部门的代表举行会议进行分享和讨论。

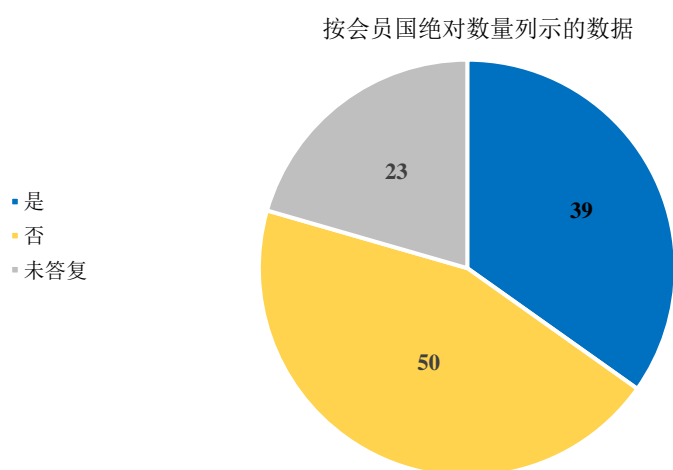
只有少数几个国家制定了针对打击资助恐怖主义行为对纯属人道主义活动的潜在影响的具体对策

83. 安理会第 2462(2019)号决议敦促各国，在制定和采取打击资助恐怖主义行为的措施时，考虑到这些措施对公正的人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯属人道主义的活动(包括医务活动)的可能影响。少数国家设立了相关政府机构与非政府部门代表组成的常设国家论坛，讨论与高风险司法管辖区人道主

义活动有关的问题，例如避免不必要的解除风险以及加强许可和豁免措施透明度的最佳做法。一些国家强调需要进行国家间对话，以减轻对合法人道主义行为体的影响，并进一步保持对非营利部门的敏感度。45%的国家缺乏考虑打击资助恐怖主义行为措施对人道主义活动影响的体制框架，35%的国家在这方面采取了措施。所描述的大多数措施都是一般性质(例如，对宪法保障的一般性提及)。其他措施包括严格的支付条件和控制系统，主要涉及分配给支持人道主义项目(甚至是危机地区的项目)的公共资金。一个国家指出，要求其供资机构与协会登记处协商，对申请组织的概况和项目进行详细研究。

图十一

制定考虑对人道主义活动影响的打击资助恐怖主义行为机制



84. 至少有三个答复国在其打击资助恐怖主义行为的立法中采用了人道主义豁免(其中一个国家警示，非营利组织可能会承担刑事责任，有责任审查那些代表其筹集资金者和从其手中获得资金者的意图)。此外，答复认为与银行和其他金融机构的对话很重要。两个国家指出，政府、非营利组织和金融服务公司需要建立伙伴关系，以讨论非营利组织在高风险情况下面临的挑战和运营风险，以期最大限度地减少打击资助恐怖主义行为措施对人道主义援助的影响，并解决难以获得正规资金渠道的问题。各国提到它们对金融机构解除非营利组织风险的关切。一些国家强调，解除风险受到禁止。但是，大多数参与国(58%)没有回答这个问题。

85. 最后，鉴于与冠状病毒病大流行有关的不断变化的局势及其可能对面临恐怖主义高风险的国家造成的影响，各国可能需要采取步骤，确保它们能够继续实施打击资助恐怖主义行为的措施，同时考虑到此类措施对纯属人道主义的活动(包括将由公正的人道主义行为体为应对疫情而开展的医疗活动)的潜在影响。

四. 良好做法：需要对资助恐怖主义行为采取全面、多学科和多层次的应对措施

86. 约四分之一的国家没有提供关于良好做法的资料。最常被列举的良好做法包括：

(a) 加强国家和国际两级的合作机制以及与私营部门的合作机制是有效的打击资助恐怖主义行为战略的核心：

一个会员国认为在海外派驻国际联络官是一种最佳做法。16个国家表示其政府的做法是就关键优先事项与私营部门沟通，以便它们能够“积极主动地就最优先调查目标披露金融情报”；

(b) 冻结涉嫌资助恐怖主义的人员和实体以及国内和国际名单指认的人员和实体的资产的能力是打击资助恐怖主义行为的最重要工具；

(c) 必须及时分享金融情报；

(d) 提高认识运动是防止和制止资助恐怖主义行为的关键；

(e) 调查和执法能力对于成功打击资助恐怖主义行为至关重要；

(f) 基于风险的方法对于打击资助恐怖主义行为战略的长期成功至关重要；

(g) 强有力的立法框架是可持续打击资助恐怖主义行为对策的基础。13个国家表示需要制定新的条例，以适应不断演变的资助恐怖主义威胁，特别是打击滥用虚拟资产。

五. 剩余挑战：采取综合和包容策略应对不断演变的威胁

87. 15%的国家报告说，在制止资助恐怖主义行为、执行安全理事会相关决议或处理新支付技术和虚拟货币方面缺乏经验。最常被列举的挑战包括：

(a) 加强国际合作机制：

22个国家表示，需要加强国际合作和指认人员流程。

(b) 更新相关立法框架：

约20%的答复国对与新技术有关的威胁表示关切，因为这些技术无法追查或当事方保持匿名。一些国家表示，需要在这一领域建立新的监管框架。

(c) 确保金融情报在刑事诉讼中的可受理性：

会员国指出了需要满足法律要求而造成的实际困难(例如，为论证措施合理而证明意图和收集充分证据)。

(d) 在公私伙伴关系中找到适当的平衡：

与私营部门建立了正式伙伴关系的会员国表示，降低风险已成为一项重大挑战，并指出金融机构没有在这方面采取一致的做法。一个国家表示，提供新兴金融技术的公司并未始终遵守打击资助恐怖主义行为的要求。

(e) 改进调查技术和资源：

10 多个会员国强调需要采用专门技术来侦测资助恐怖主义行为，并需要提供技术援助和培训以加强政府机构和当局的专知。

(f) 确定打击伊黎伊斯兰国在冲突区内外资助恐怖主义活动的有效方法：

恐怖主义团体和个人使用现金和新支付技术(包括在拘留营内)对执法构成了重大挑战，因为这种行为超越国界，正在变得越来越普遍。

结论

88. 本报告全面概述了各国为打击资助恐怖主义行为而采取的行动。大多数提交报告的国家通过了法律和机制，以履行其根据安全理事会有关决议承担的国际义务。然而，上述法律和机制没有得到一致或充分的使用，恐怖主义资助者继续寻找支助恐怖主义行径或维持恐怖主义活动的新方法。捐助界和执行机构应优先考虑需要技术援助、培训和相关设备的众多国家。交流有效做法和有益经验也将有助于各国单独和共同努力，确保充分遵守有关决议。各国的答复还表明，需要进一步研究将人权义务纳入对资助恐怖主义罪行的调查和起诉。

89. 这一领域不断演变的挑战突出表明，必须对差距达成共识，并确保联合行动具有针对性和有效性。根据第 2462(2019)号决议，反恐执行局将与监测组协商，以编写本报告时收集的数据为基础，与联合国反恐怖主义办公室密切合作，支持制定有针对性的技术援助和能力建设举措。两个专家组代表各自委员会继续进行的实地访问将促进与各国就进展和挑战、优势和不足以及需求和解决方式进行进一步对话和讨论。将通过反恐怖主义委员会对各国应采取更多行动以遵守安理会相关决议中打击资助恐怖主义行为关键规定的领域进行年度评估，以确保制止资助恐怖主义行为的承诺仍是各国反恐努力的核心。

附文一

反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)/关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组**关于会员国为制止资助恐怖主义行为而采取的措施的调查表**

安全理事会在第 2462(2019)号决议中请反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)以及关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组编写一份报告,说明会员国为制止资助恐怖主义行为而采取的行动,并邀请会员国在 2019 年年底前向它们提交关于为制止资助恐怖主义行为而采取的行动的书面资料。¹

因此,本调查表的目的是确定会员国为制止资助恐怖主义行为而采取的有效措施,以及会员国在侦测和制止资助恐怖主义行为方面遇到的挑战。如安全理事会在第 2462(2019)号决议和其他相关决议中所述,会员国必须确保为打击恐怖主义采取的措施都符合它们根据国际法,特别是国际人权法、国际难民法和国际人道主义法承担的所有义务。

调查表并不是要取代在反恐执行局代表反恐怖主义委员会进行的评估访问或监测组进行的威胁评估的框架内与会员国进行的对话。2020 年 3 月在纽约联合国总部举行的资助恐怖主义问题联合特别会议预计将讨论根据收到的答复而编写的报告。

反恐执行局和监测组希望会员国除了回答“是/否”问题外,还对开放式问题提供简明答复。可以用 Word 或 PDF 文档提交开放式问题的答案,以补充下文提供的信息。

请在 2019 年 12 月 18 日之前将完成的调查表发送到 UN2462quest@un.org。

¹ S/RES/2462(2019), 第 37 段。

第一部分：安全理事会第 1267(1999)和 1373(2001)号决议所定制裁措施的执行情况

关于安全理事会第 1267(1999)号决议的措施
<p>1. 贵国是否按照安全理事会第 2462(2019)号决议第 12 段的要求, 向安理会 1267 制裁委员会提交了关于第 1267(1999)号决议所列个人/实体(称为“伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单”)的请求或最新资料?</p> <p><input type="checkbox"/> 是</p> <p><input type="checkbox"/> 否</p>
<p>2. 贵国是否查明了伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单所列任何个人/实体的资产?</p> <p><input type="checkbox"/> 是</p> <p><input type="checkbox"/> 否</p>
<p>3. 伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单确认的资产是否已被冻结?</p> <p><input type="checkbox"/> 是</p> <p><input type="checkbox"/> 否</p>
<p>4. 向国家当局说明金融机构或私营部门采取的冻结行动的机制是什么?</p>
<p>5. 关于根据第 1267(1999)号决议而声明冻结的资产:</p> <p>(a) 声明冻结的资金和其他金融资产的现值是多少?</p> <p>(b) 请提供被冻结的其他经济资源(如公司、不动产、车辆、船只等)的信息?</p>
<p>6. 贵国是否将根据第 1267(1999)号决议冻结的国家或区域资产清单公之于众?</p> <p><input type="checkbox"/> 是</p> <p><input type="checkbox"/> 否</p>

7. 国家当局如何将伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单的变动传达给金融机构以及指定的非金融企业和专业人员或负责执行资产冻结措施的其他机构？

8. 金融机构以及指定的非金融企业和专业人员是否被要求“毫不拖延”地实施资产冻结？

是

否

如果回答“是”，请提供贵国对“毫不拖延”的定义。

9. 采取了哪些措施确保不会直接或间接地向列名方提供资金或其他金融资产？

10. 采取了哪些措施确保不会直接或间接地向列名方提供经济资源？²

关于第 1373(2001)号决议的措施

11. 贵国是否根据第 1373(2001)号决议在国内指认了任何个人/实体？如果回答“是”，贵国是否冻结了他们的资产？

是

是，但没有冻结资产

否

² “各种”经济资源载于 S/RES/2368(2017)第 5 段。

12. 根据第 1373(2001)号决议采取的任何指认或冻结措施是否曾在法院受到质疑？

是

否

如果回答“是”，过去3年有多少起此类案件？

13. 贵国是否曾根据第 1373(2001)和 1452(2002)号决议就使用冻结资金提供人道主义豁免？

是

否

14. 贵国是否曾收到/提交关于冻结资产的第三方申请？

是

否

15. 贵国是否将国家或区域冻结清单公之于众？

是

否

16. 请提供关于下列方面的补充信息：

(a) 贵国对国内资产冻结机制防止恐怖主义分子筹集和转移资金的有效性的评估；

(b) 如何与其他管辖区分享有关资产冻结措施的信息；

(c) 在查明国内指认目标方面遇到的挑战；

(d) 在提交和收到第三方请求方面遇到的挑战；

(e) 用于审查现有指认/冻结行动的任何机制；

(f) 受影响方使用上述机制所质疑的任何冻结行动。

答复：

第二部分：了解资助恐怖主义的威胁、风险和脆弱性

17. 贵国是否曾进行专门的资助恐怖主义风险评估？

- 是的，进行了一项单独的资助恐怖主义评估
- 是的，但作为洗钱/资助恐怖主义风险评估的一部分
- 否

如果回答“是”，何时进行的评估？

如果回答“否”，贵国计划何时进行资助恐怖主义风险评估？

18. 请提供关于下列方面的补充信息：

- (a) 查明的主要威胁；
- (b) 查明的主要脆弱性；
- (c) 您对贵国面临的资助恐怖主义风险程度的理解；
- (d) 与包括虚拟资产在内的新技术相关的资助恐怖主义风险；
- (e) 通过一项相关行动计划，以减轻已查明的资助恐怖主义风险。

答复：

19. 贵国是否制定了打击资助恐怖主义行为战略？

- 是
- 否

如果回答“是”，战略涵盖了哪一期间？

如果回答“否”，贵国是否正在计划制定此类战略？何时？

20. 打击资助恐怖主义行为战略是否已被纳入贵国的国家反恐战略？

是

否

21. 请提供关于下列方面的补充信息：

- (a) 打击资助恐怖主义行为战略要实现的目标；
- (b) 负责总体执行打击资助恐怖主义行为战略的国家/主管机构；
- (c) 为监测打击资助恐怖主义行为战略所述行动的执行情况而建立的机构间协调机制以及为利益攸关方建立的协调机制；
- (d) 为国际对口单位建立的协调机制；
- (e) 包括民间社会在内的私营部门的参与情况；
- (f) 与金融科技行业和(或)社交媒体公司建立的特定伙伴关系。

答复：

第三部分：为制止资助恐怖主义行为而采取的措施

A. 资助恐怖主义罪行

22. 贵国是否修订了关于资助恐怖主义行为的法律条款？

是

否

如果回答“是”，最近一次修订是在何时？

23. 贵国的资助恐怖主义罪行是否包括：

资助恐怖主义行为

出于任何目的资助恐怖主义组织

出于任何目的资助恐怖主义个人？

24. 贵国是否确立了一项涵盖资助外国恐怖主义作战人员旅行的罪行？

是

否

25. 贵国资助恐怖主义罪行所述资产³ 的定义是否包括不属于金融资产的各种经济资源，以遵循安全理事会第 2368(2017)号决议的规定？⁴

是

否

B. 金融情报和资助恐怖主义行为调查

26. 你在调查过程中，查明了哪些形式的资助恐怖主义行为：

现金走私

³ 将冻结或拒绝向列名方提供的资产。

⁴ S/RES/2368(2017)，第 1(a)段：毫不拖延地冻结这些个人、团体、企业和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括他们、代表其行事的人或按照其指示行事的人直接或间接拥有或控制的财产所衍生的资金，并确保本国国民或本国境内的人不直接或间接为这些人的利益提供此种或任何其他资金、金融资产或经济资源”；S/RES/2368(2017)，第 5 段：“确认上文第 1(a)段的规定适用于所有类别的金融和经济资源，其中包括但不限于用来提供因特网托管服务和相关服务，用来支持伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单上的个人、团体、企业或实体的资源”。

- 使用货币服务业务
- 使用非正规汇款人/哈瓦拉
- 使用正规银行系统
- 使用社交媒体
- 使用预付卡
- 使用移动银行
- 使用自然资源
- 使用社会福利
- 使用银行贷款
- 其他(请具体说明)

27. 金融情报部门提供的金融情报是否用于资助恐怖主义行为调查？

- 是
- 否

28. 贵国是否建立了公私伙伴关系，以改善金融信息的交流和质量？

- 是
- 否

29. 贵国是否建立了机制获取相关信息，包括银行账户信息，以便查明恐怖主义分子资产？

- 是
- 否

30. 贵国是否对所有恐怖主义案件进行资助恐怖主义行为调查？

- 是，与恐怖主义调查同时进行，并独立于恐怖主义案件
- 是，但仅与现有恐怖主义案件同时进行
- 否

31. 请提供关于下列方面的补充信息：

- (a) 为加强将金融情报纳入恐怖主义案件而采取的措施(例如机构间合作、公私伙伴关系)；

- (b) 可用于调查资助恐怖主义行为的人力资源；
- (c) 金融情报机构、情报机构和执法机构(包括检察官)在反恐/打击资助恐怖主义行为案件中的协调机制类型；
- (d) 为确保任何资助恐怖主义行为调查都符合国际人权义务，包括涉及隐私的义务而采取的措施；
- (e) 将金融情报纳入恐怖主义调查/起诉以及进行资助恐怖主义调查方面遇到的挑战；
- (f) 作为恐怖主义调查/起诉的一部分或作为一项单独的资助恐怖主义行为罪行，对资助恐怖主义行为进行调查和定罪数量的统计数字。

答复：

C. 非营利组织

32. 贵国是否对非营利部门进行了评估，以确定哪些类型可能容易受到资助恐怖主义行为的影响？

是

否

如果回答“是”，何时进行的评估？

33. 贵国是否针对可能被滥用于资助恐怖主义目的的非营利组织采取了定向措施(包括监督做法)、法律和条例？

是

否

34. 贵国是否与非营利组织⁵ 进行了外联，以提高对资助恐怖主义风险的认识？

是

否

35. 贵国是否查明了涉及非营利组织的资助恐怖主义案件？

是

否

36. 贵国是否依照第 2462(2019)号决议就非营利组织建立了打击资助恐怖主义行为机制、法律或政策，并考虑到这些措施对公正的人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯属人道主义的活动、包括医务活动的可能影响？

是

否

如果回答“是”，有哪些机制、法律或政策？

37. 请提供关于下列方面的补充信息：

- (a) 贵国对与滥用非营利组织有关的资助恐怖主义行为风险程度的评估；
- (b) 贵国查明的具有较高资助恐怖主义风险各类非营利组织的特点；
- (c) 贵国为防止非营利组织被滥用于资助恐怖主义目的而采取的措施；
- (d) 贵国就非营利组织采取的措施，以确保相关步骤基于风险并遵守国际人权义务；
- (e) 为减轻非营利组织风险而制定的措施。

答复：

⁵ 就本问题而言，请参照金融行动特别工作组就非营利组织提供的职能性定义(即“是指主要从事筹集或分配资金以用于慈善、宗教、文化、教育、社会或博爱等目的或是为了做其他各种‘好事’的法人或安排或组织”)。

第四部分：良好做法和资助恐怖主义挑战

A. 良好做法

38. 请重点指出：

- (a) 贵国认为哪些制止资助恐怖主义行为的工具最有效；
- (b) 贵国认为属于制止资助恐怖主义行为的良好做法的任何进程/倡议/措施。

答复：

B. 资助恐怖主义挑战

39. 请重点指出：

- (a) 在有效制止资助恐怖主义方面遇到的任何挑战；
- (b) 在有效执行涉及 [1267\(1999\)](#)和 [1373\(2001\)](#)制裁名单的资产冻结措施方面遇到的任何挑战；
- (c) 任何具体涉及新的或新兴金融技术的资助恐怖主义挑战，包括与传统银行账户无关的移动钱包或电子交易；
- (d) 任何涉及虚拟货币的资助恐怖主义挑战。

答复：

附文二

提交调查表答复的会员国名单

- | | | |
|--------------|---------------|------------------------|
| 1. 阿富汗 | 39. 格鲁吉亚 | 77. 巴布亚新几内亚 |
| 2. 阿尔巴尼亚 | 40. 德国 | 78. 巴拉圭 |
| 3. 阿尔及利亚 | 41. 希腊 | 79. 秘鲁 |
| 4. 安道尔 | 42. 匈牙利 | 80. 菲律宾 |
| 5. 安哥拉 | 43. 印度 | 81. 波兰 |
| 6. 阿根廷 | 44. 印度尼西亚 | 82. 葡萄牙 |
| 7. 亚美尼亚 | 45. 伊拉克 | 83. 卡塔尔 |
| 8. 澳大利亚 | 46. 爱尔兰 | 84. 大韩民国 |
| 9. 奥地利 | 47. 以色列 | 85. 摩尔多瓦共和国 |
| 10. 巴林 | 48. 意大利 | 86. 罗马尼亚 |
| 11. 孟加拉国 | 49. 日本 | 87. 俄罗斯联邦 |
| 12. 白俄罗斯 | 50. 哈萨克斯坦 | 88. 圣文森特和格林纳丁斯 |
| 13. 比利时 | 51. 吉尔吉斯斯坦 | 89. 圣马力诺 |
| 14. 不丹 | 52. 老挝人民民主共和国 | 90. 沙特阿拉伯 |
| 15. 多民族玻利维亚国 | 53. 拉脱维亚 | 91. 塞内加尔 |
| 16. 巴西 | 54. 黎巴嫩 | 92. 塞尔维亚 |
| 17. 文莱达鲁萨兰国 | 55. 利比亚 | 93. 新加坡 |
| 18. 保加利亚 | 56. 列支敦士登 | 94. 斯洛伐克 |
| 19. 布基纳法索 | 57. 立陶宛 | 95. 南非 |
| 20. 加拿大 | 58. 卢森堡 | 96. 西班牙 |
| 21. 佛得角 | 59. 马达加斯加 | 97. 斯里兰卡 |
| 22. 中非共和国 | 60. 马来西亚 | 98. 瑞典 |
| 23. 乍得 | 61. 马尔代夫 | 99. 瑞士 |
| 24. 中国 | 62. 马里 | 100. 泰国 |
| 25. 哥伦比亚 | 63. 马耳他 | 101. 多哥 |
| 26. 科特迪瓦 | 64. 毛里塔尼亚 | 102. 突尼斯 |
| 27. 古巴 | 65. 毛里求斯 | 103. 土耳其 |
| 28. 捷克 | 66. 摩洛哥 | 104. 土库曼斯坦 |
| 29. 刚果民主共和国 | 67. 尼泊尔 | 105. 乌克兰 |
| 30. 丹麦 | 68. 荷兰 | 106. 大不列颠及北爱尔兰
联合王国 |
| 31. 多米尼加共和国 | 69. 尼加拉瓜 | 107. 美利坚合众国 |
| 32. 埃及 | 70. 尼日尔 | 108. 乌拉圭 |
| 33. 爱沙尼亚 | 71. 尼日利亚 | 109. 乌兹别克斯坦 |
| 34. 埃塞俄比亚 | 72. 北马其顿 | 110. 越南 |
| 35. 斐济 | 73. 挪威 | 111. 也门 |
| 36. 芬兰 | 74. 阿曼 | 112. 津巴布韦 |
| 37. 法国 | 75. 巴基斯坦 | |
| 38. 冈比亚 | 76. 巴拿马 | |