联合国 S/2017/716

安全理事会

Distr.: General
18 August 2017
Chinese
Original: English

2017 年 8 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，向安理会提交《执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他相关决议的技术指南》订正本。

安全理事会第 1373(2001)、1535(2004)、1624(2005)和 2178(2014)号决议要求反恐怖主义委员会执行局协助反恐怖主义委员会监测、协助和推动会员国执行第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议。在这方面，委员会成员国要求反恐怖主义委员会执行局草拟其 2009 年技术指南订正本，以反映上述决议有关规定，以及安理会 2009 年以来通过的相关决议所载增订内容。委员会赞扬反恐怖主义委员会执行局起草本技术指南订正本，以便在协助反恐执行局代表委员会编写的国家评估报告的框架内向反恐执行局和会员国提供协助。

委员会请安理会成员注意此信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

阿姆鲁·阿卜杜勒-拉蒂夫·**阿布拉塔**(签名)

附件

执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他相关决议的技术指南

目录

页次

导言 6

A. 全面和综合反恐战略 6

B. 打击资助恐怖主义行为 7

C. 边界安全和武器贩运 7

D. 执法 8

E. 一般法律问题，包括立法、刑事司法和国际合作 8

F. 第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议框架内的反恐人权问题 9

G. 根据第 1624(2005)和 2178(2014)号决议禁止和预防煽动恐怖主义和打击暴力极端主义 10

一. 安全理事会第 1373(2001)号决议，第 1 段 11

A. 将资助恐怖主义行为定为犯罪 11

B. 毫不拖延地冻结恐怖分子的资产 13

C. 金融机构和非金融企业及行业要采取的预防措施 16

D. 打击洗钱和资助恐怖主义行为的系统中必要的体制性措施和其他措施 17

E. 货币或价值转移服务，包括替代汇款系统(如地下汇款系统) 19

F. 电汇 20

G. 现金运送人 21

H. 非营利组织 23

I. 新技术 25

二. 安全理事会第 1373(2001)号决议，第 2 段 27

A. 制止和预防招募 27

(1) 通过因特网招募恐怖分子 28

B. 取缔向恐怖分子供应武器 30

C. 通过提供预警，采取必要步骤防止实施恐怖主义行为 33

(1) 防止实施恐怖主义行为 33

(2) 预警 36

D. 拒绝庇护 38

E. 防止利用领土开展恐怖主义行为 38

F. 编纂 39

1. 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》，1963 年 41

2. 《关于制止非法劫持航空器的公约》，1970 年 41

3. 《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》，1971 年 41

4. 《制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》，1988 年 41

5. 《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》，2010 年 41

6. 《关于〈制止非法劫持航空器的公约〉的补充议定书》(2010 年)补充《关于制止非法劫持航空器的公约》(1970 年) 42

7. 《修正〈关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约〉的议定书》，2014 年 42

8. 《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》，1973 年 42

9. 《反对劫持人质国际公约》，1979 年 42

10. 《核材料实物保护公约》(1980 年) 42

11. 《〈核材料实物保护公约〉修正案》，2005 年 43

12. 《制止核恐怖主义行为国际公约》，2005 年 43

13. 《制止危及海上航行安全非法行为公约》，1988 年 43

14. 《制止危及海上航行安全非法行为公约》，2005 年 43

15. 《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》，1988 年 44

16. 《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书的议定书》，2005 年 44

17. 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》，1991 年 44

18. 《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，1997 年 44

19. 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，1999 年 45

G. 预防性罪行和筹备行为 45

H. 将与外国恐怖主义作战人员有关的行为定为犯罪 47
I. 对恐怖行为的调查、起诉和裁判 48
1. 调查 49
2. 起诉 52
3. 司法机构 54
J. 回返外国恐怖主义战斗人员的起诉、恢复正常生活和重返社会战略 59
K. 管辖权和“引渡或审判”原则 62
L. 国际法律合作 63
1. 要考虑的引渡问题 64
2. 司法互助 66
3. 中央主管当局 68
M. 有效的边境管制和相关问题 71
1. 法律框架 72
2. 战略和认识 73
3. 证件 74
4. 防止外国恐怖主义战斗人员流动的国家做法 75
5. 抵达目的国之前进行筛查 75
6. 抵达边境口岸的旅客审查 76
7. 边防人员查询信息 76
8. 抵达国家后筛查 78
9. 机构间合作 78
10. 与其他国家机构协调 78
11. 与区域和国际合作伙伴开展协调 79
12. 货物流动 80
13. 民航安全 81
14. 海上安全 83
15. 关键基础设施 85

三. 安全理事会第 1373(2001)号决议，第 3 段 91

A. 交换情报 91

B. 多边和双边协定 96

C. 批准国际反恐文书 97

D. 关于难民和庇护的措施 101

E. 不适用“政治罪”原则 104

F. 基于不当起诉的理由拒绝合作 104

四. 安全理事会第 1624(2005)号决议 105

A. 禁止和防止煽动实施恐怖行为 105

B. 可能犯有煽动实施恐怖主义行为罪行的人的入境和庇护审查措施 107

C. 加强对话、扩大了解和制订防止恐怖主义蔓延的综合办法 108

D. 加强与媒体、民间社会、宗教界、当地社区、商界、青年、家庭、妇女和其他相关非政府行为体的互动协作并增强其权能，以打击煽动行为和暴力极端主义 110

E. 防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构 112

F. 国际合作 114

G. 遵守国际人权法、难民法和人道主义法 114

导言

1. 安全理事会第 1373(2001)、1535(2004)、1624(2005)和 2178(2014)号决议要求反恐怖主义委员会执行局协助反恐怖主义委员会监测、协助和推动会员国执行第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议。在这方面，委员会请反恐执行局更新其 2009 年技术指南，以反映安理会相关后续决议的要求。本指南意在成为一个参考工具，帮助确保对国家执行工作进行连贯一致的分析。

2. 本指南逐一阐述第 1373(2001)和 1624(2005)号决议各段，并标出第 2178(2014)号决议的关键段落。本指南还考虑到第 2129(2013)、2133(2014)、2178(2014)、2195(2014)、2220(2015)、2242(2015)、2253(2015)、2309(2016)、2322(2016)、2331(2016)、2341(2017)和 2354(2017)号决议所列要求，以反映这些决议中所列补充内容。

3. 本指南由反恐执行局编写，除了根据安全理事会相关决议和决定、国际条约、习惯国际法承担的已有义务或各国自愿承担的其他义务外，本指南无意规定任何其他义务。关于国际反恐条约的讨论并不是要确定缔约国何时履行或不履行条约为其规定的义务，而是要探讨国际法(尤其是国际人权、难民法和人道主义法)中与安全理事会有关决议执行工作有关的各方面问题。

本指南阐明安全理事会在以下几个方面对委员会和反恐执行局的工作要求：

A. 全面和综合反恐战略；

B. 打击资助恐怖主义行为；

C. 边界安全和武器贩运；

D. 执法；

E. 一般法律问题，包括立法、刑事司法和国际合作；

F. 第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议框架内的反恐人权问题；

G. 根据第 1624(2005)、2178(2014)和 2354(2017)号决议禁止煽动恐怖主义和打击暴力极端主义。

4. 本指南也反映联合国按照 2122(2013)、2242(2015)和 2354(2017)号决议着重阐明的要求，为加大工作力度将性别平等层面纳入和平与安全努力而持续开展的工作。对与反恐执行局任务规定有关的将性别平等层面纳入安全包括维和行动方面的良好做法也有所考虑。

每个领域的总体框架如下：

A. 全面和综合反恐战略

5. 安全理事会第 1963(2010)号决议第 6 段和第 2129(2013)号决议第 18 段请反恐执行局与会员国对话，以便酌情指导它们制定全面和综合的国家反恐战略，并建立重视恐怖主义活动致因的执行机制。如今，恐怖分子能够避开执法措施，采

取其他办法，如利用因特网和社交媒体招募。这对执法构成了重大挑战，扩大了总体威胁。

6. 因此，鼓励各国考虑在本国国家战略中采取措施，通过均衡、多学科的综合办法加强民众的应对能力，将执法措施与旨在解决社会经济、政治、教育、发展、人权、性别平等和法治问题的措施结合起来。

B. 打击资助恐怖主义行为

7. 安全理事会第 1373(2001)、2178(2014)和 2253(2015)号决议要求各国将资助恐怖主义行为定为犯罪，并采取一些措施防止和制止这一行为。安全理事会第 2341(2017)号决议载有关于资助恐怖袭击以破坏或瘫痪关键基础设施的补充规定。在联合国有关公约以及相关国际和区域机构有关国际文书、标准和良好做法(特别是 2012 年 2 月修订的金融行动任务组的 40 项建议)，包括建议 5(“资助恐怖主义”罪)、建议 6(“对恐怖主义和资助恐怖主义行为的定向金融制裁”)和有关准则的指导下，对会员国执行这些措施的情况进行了分析。

8. 安理会第 1617(2005)号决议强烈敦促会员国执行金融行动任务组的建议，并指出应特别注意相关解释性说明和最佳做法文件，以及为协助金融行动任务组以及任务组类型的区域机构成员为执行第 1373(2001)、2178(2014)和 2253(2015)号决议所开发的评估方法。这一方法通过评价直接成果的落实情况，侧重于评估各项措施的成效。金融行动任务组定期更新这些建议和方法，以反映新的威胁和弱点。

C. 边界安全和武器贩运

9. 第 1373(2001)号决议规定的边境安全相关义务要求在若干领域采取行动，包括移民、海关管制和航空、海上和货物安全。该决议还促请所有国家采取必要步骤，防止实施恐怖主义行为；加紧和加速交流行动信息；合作预防武器、爆炸物和敏感材料的贩运；并确保庇护和难民程序不被恐怖行为参与者滥用。有效的边界管理对于第 2178(2014)号决议所述打击外国恐怖主义战斗人员特别重要。

10. 本指南提出的文书、标准和其他做法应被用于评估会员国的执行工作。边境安全包括管制边界两侧人员(移民)和物资(海关)的跨界流动，以及防止对民用航空、海上航行和国际货物运输的非法干预。在上述大多数领域，国际民用航空组织(国际民航组织)、国际海事组织(海事组织)和世界海关组织(海关组织)等专门国际组织制定了多项国际文书和标准。

11. 预防小武器和轻武器贩运相关国际标准的主要渊源有：《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》、联合国《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器国际文书》、联合国毒品和犯罪问题办公室《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》的立法指南、《联合国从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领，以及联合国开发计划署(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。

D. 执法

12. 反恐领域没有国际商定的执法标准。不过，联合国机构通过了多项与执法机构运作以及与接触此类机构的人所受待遇有关的“软性法律”文书。在大多数国家，执法当局对打击恐怖主义负有主要责任。因此，它们是切实执行安全理事会反恐决议的关键。

13. 警察部队越来越多地参与预防恐怖主义的努力。安理会第 2322(2016)号决议促请各国继续分享国际持续反恐合作信息，包括特勤部门、安全机构和执法组织及刑事司法当局之间的合作信息。安理会第 2341(2017)号决议促请会员国探讨如何就针对关键基础设施规划或实施的恐怖主义袭击，在预防、保护、减轻、防备、调查、应对或恢复方面交流相关信息并开展积极合作。

14. 执法工作在本指南所述其他方面也可发挥作用，本指南提及委员会 2015 年 7 月特别会议所定马德里指导原则的各项意见，还提及其他相关国际文书、标准和良好做法，包括联合反恐中心/反恐执行工作队-全球反恐论坛关于“反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理良好做法”的文件相关谅解备忘录、国际刑事警察组织(国际刑警组织)关于打击恐怖主义、综合边境管理和国际刑警组织总秘书处通过国家中心局向国际刑警组织成员国提供全天候警务执法支援标准的指导方针，以及欧洲刑事警察组织(欧洲刑警组织)恐怖主义问题工作组和其他区域警察协会的惯例、《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》(Havana,1990)所鼓励采取的行动。

E. 一般法律问题，包括立法、刑事司法和国际合作

15. 安全理事会第 1373(2001)和 2178(2014)号决议规定了联合国会员国在若干领域承担的法律义务，并呼吁各国就其一般法律框架采取更多措施，包括国际反恐文书的编纂、拒绝庇护、人员征聘、管辖权、将恐怖分子绳之以法和国际法律合作。

16. 安理会还呼吁各国查明国际、区域和次区域组织的已有良好做法(包括联合国毒品和犯罪问题办公室示范反恐法律规定提出的做法)。19 项国际反恐文书和补充修订案文也提出了编纂、调查、起诉、审判、管辖权、国际合作和拒绝庇护等方面的具体措施。此外，反恐公约和议定书所载许多条款还明确要求遵守国际人权、难民和人道主义法的各个方面，包括公平待遇权和法治。这些措施如全面采用，将使第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议执行工作得到加强。

17. 安全理事会第 2322(2016)号决议增加了其他规定，意在加强国际合作，包括调查人员、检察官和法官的合作，以预防、调查和起诉恐怖主义行为。本指南对这些规定作了阐述。安理会第 2341(2017)号决议又促请会员国探讨如何就针对关键基础设施筹划或实施的恐怖主义袭击，在防止、保护、减轻、防备、调查、反应或恢复方面交流相关信息并开展积极合作。决议促请各国确保对旨在摧毁或破坏关键基础设施的恐怖主义袭击及其规划、培训、资助和后勤支持活动规定了刑事责任。

18. 本指南还述及一些实际和体制问题。例如，第 1373(2001)号决议第 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。这一规定有助于对会员国有效执行相关立法的程度进行审查。在国际合作方面也采用了类似的做法。

F. 第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议中反恐问题的人权、难民和人道主义法方面

19. 安全理事会强调指出，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施均符合国际法规定的全部义务，并应按照国际法尤其是国际人权、难民和人道主义法采取此类措施。安理会根据其任务规定指示反恐执行局，就与确定及实施有效执行第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议的措施有关的、涉及这类法律的问题，向反恐怖主义委员会提供咨询。在 2006 年通过的人权政策指导中，委员会阐明了对人权的立场，指示反恐执行局考虑到相关问题，包括在对各国执行该决议的情况进行分析时考虑这些问题。[1]

20. 安全理事会第 2178(2014)号决议强调，尊重人权、基本自由和法治与有效的反恐措施相互补充，相辅相成，是成功反恐努力的一个重要部分。安理会指出必须尊重法治，以便有效地预防和打击恐怖主义，并指出不遵守这些义务和其他国际义务，包括《联合国宪章》规定的义务，是加剧激进化的原因之一，并滋生有罪不罚意识。[2]

21. 制定本指南是为了承认世界各国承担的人权义务各不相同。一些国家尚未加入某些普遍性国际人权文书，但许多国家已成为在某些方面有所不同的区域人权文书的缔约国。对于将国际人权标准纳入国内法同样存在不同理解。然而，人权是人人所固有的，具有普遍性并相互关联、相互依存、不可分割。此外，一些人权绝不能被中止或受到限制，包括在公共紧急状态时也是如此。[3] 不可克减的权利包括生命权、[4] 免遭酷刑、[5] 不为奴隶也不受奴役、[6] 思想、良心和宗教自由。[7] 普遍认为一些原则，如绝对禁止酷刑，已取得强行法地位，这意味着任何国家绝不能减损这些原则。

---

[1] S/AC.40/2006。

[2] S/RES/2178(2014)，序言。

[3] 《公民权利和政治权利国际公约》第四条指出：“(包括)……如经当局正式宣布紧急状态，危及国本……，第六条、第七条、第八条(第一项及第二项)、第十一条、第十五条、第十六条及第十八条之规定，不得……减免履行。”在第 29 号一般性意见(紧急状态期间的克减问题)中，联合国人权事务委员会确认了《公民权利和政治权利国际公约》第四条所列之外各国不得减免履行的强行法的范例，包括公正审判(包括无罪推定)、免于被任意剥夺自由和禁止集体惩罚的基本原则。

[4] 《世界人权宣言》，第三条；《公民权利和政治权利国际公约》，第六条。

[5] 《世界人权宣言》，第四条和《公民权利和政治权利国际公约》，第八条及第四条第二项。

[6] 《世界人权宣言》，第五条和《公民权利和政治权利国际公约》，第七条及第四条第二项。

[7] 《世界人权宣言，》第十八条和《公民权利和政治权利国际公约》，第十八条及第四条第二项。

22. 人权指导的主要渊源包括联合国特别程序机制的调查结论和联合国条约机构的判例。在根据上述决议履行义务时，各国还必须适当顾及国际难民法，包括1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》。

G. 根据第 1624(2005)和 2178(2014)号决议禁止和预防煽动恐怖主义和打击暴力极端主义

23. 安全理事会第 1624(2005)号决议促请会员国根据它们依国际法承担的义务，采取必要和适当的措施，在法律上禁止煽动犯下一种或多种恐怖行为，防止这类行为，[8] 并采取措施制止煽动基于极端主义的恐怖行为和不容忍。[9] 在代表委员会进行的国家访问和其他与会员国的对话框架内，反恐执行局敦促会员国考虑采取全面办法，通过法律和执法措施及其他相关倡议，有效执行第 1624(2004)和2178(2014)号决议，以应对煽动实施恐怖行为的威胁。

24. 安理会第 2178(2014)号决议鼓励会员国“让相关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，消除可能助长恐怖主义的暴力极端主义蔓延的条件，包括赋予青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人以及所有其他有关的民间社会团体权能，并通过量身定做的办法来制止招募人员，促进社会包容和凝聚力”。[10] 打击暴力极端主义举措可能包括建立宗教间和文化间对话机制、教育和宗教举措、社区参与方案或制订国家打击暴力极端主义战略。

25. 安全理事会第 2354(2017)号决议敦促会员国执行反恐委员会 2017 年 4 月提交安理会的《反击恐怖主义宣传的综合性国际框架》(S/2017/375)及其中载有建议采取的准则和良好做法，力求对伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体利用它们的宣传来鼓励、激励和招募他人实施恐怖主义行为的种种手段，进行有效打击。

---

[8] S/RES/1624(2005)，第 1(b)段。

[9] S/RES/1624(2005)，第 3 段。

[10] S/RES/2178(2014)，第 16 段。

第一章

安全理事会第 1373(2001)号决议，第 1 段

在该决议第 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。

A. 将资助恐怖主义行为定为犯罪

评述：

1. 资助恐怖主义行为应属于洗钱和单独罪行的上游犯罪。协助和教唆作案等罪行不是恰如其分的替代词。

2. 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第二条所规定的该罪行的范围值得注意。这一罪行所指不仅属于 1999 年《公约》所述各项反恐文书所规定全部罪行范围内被定罪的恐怖主义行为，而且也指一般罪行。因此，资助恐怖主义罪也适用于 19 个国际反恐文书中的 15 项罪行。一般罪行需要有故意，但《公约》和其他国际文书所定罪行则无需故意。仅涵盖独立的“一般”恐怖主义行为定义的法律框架无法充分反映条约所规定的罪行。分析人员应查明一国是否已将资助(该国已加入的)条约所述行为，以及资助解释性说明第 2(c) ㈡段所规定的行为定为犯罪。

3. 金融行动任务组的建议 5 及其解释性说明(2016 年 10 月修订)在 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》所载义务之外，又更广泛地要求各国将资助恐怖主义组织和恐怖分子的行为定为犯罪，而无须与一个或数个具体恐怖主义行为挂钩。第 2253(2015)号决议第 17 段重申了这一义务，其中安理会指出，建议 5 适用于为任何目的资助恐怖主义组织或恐怖分子，包括但不限于招募、培训或旅行，即便它与某一具体恐怖主义行为无关。金融行动任务组根据其建议发布了关

于资助恐怖主义行为的详细指导意见，[11] 阐明如何才能在不同法律传统框架内落实联合国和金融行动特别工作组的各项要求，包括下述各项内容。

4. 资助恐怖主义罪应适用于从合法或非法来源取得的任何资金。资金的定义应纳入法律或刑法典，并符合 1999 年“资助恐怖主义公约”所载定义。对“资金”的定义必须广泛，还必须包括可能被用来获取物品和服务的资产和贸易资源。2016 年 10 月，金融行动任务组修订了建议 5 的解释性说明。修订本根据安理会第 2161(2014)、2199(2015)和 2253(2015)号决议，将“资金”一词改为“资金或其他资产”的表述，以明确涵盖提供“经济资源”(石油、石油产品、模块化炼油厂和相关物资、其他自然资源)的行为。

5. 资助恐怖主义罪不应规定：有关资金(a) 被实际用于实施或企图实施恐怖行为或(b) 与某一具体恐怖行为有关。

6. 对于以任何目的向恐怖主义组织和恐怖分子提供资金一事，提供者或筹集资金者应对此知情或心存非法故意。不过，资助者不必具体了解应如何或打算如何使用这些资金。

7. 各国应确保按照客观实际情况推定故意和知情要件，用以证实资助恐怖主义行为罪。

8. 各国应将本国国民或在本国领土内以任何方式直接或间接地蓄意提供或收集资金，意图将这些资金用于或知晓这些资金将用于资助个人前往其居住国或国籍国之外的另一国家实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义培训的行为定为刑事罪。[12]

9. 为了补充尚不完整的资助恐怖主义刑事罪，特别是资助恐怖主义组织或恐怖分子的行为，有些国家采用了违反资产冻结规定罪。这样做需要将出于任何目的直接或间接向恐怖主义组织或恐怖分子提供资金和金融资产或经济资源或其他有关服务的行为，即便它与某一具体恐怖行为无关(第 1373(2001)号决议第 1(d)段规定，并经第 2253(2015)号决议第 20 段重申)，定为刑事罪予以禁止。

10. 刑事定罪应符合 1999 年《公约》第六条(即在任何情况下都不可引用政治、思想、意识形态、种族、族裔或宗教性质的考虑因素为犯罪行为辩解)。

要考虑的问题：

1. 资助恐怖主义行为是否作为独立罪行被定罪？

2. 是否涵盖了该罪行的每个要素？

3. 筹集资金行为是否在提供资金行为之外单独定罪？

4. 资助恐怖主义是否被列为洗钱罪的上游犯罪？

[11] 金融行动任务组指导意见：将资助恐怖主义行为定为犯罪(建议 5)，2016 年 10 月。

[12] S/RES/2178(2014)，第 6(b)段。

5. 国内法中的“资金”定义是否涵盖任何合法或非法所得资金？[13]

6. “资金”定义是否涵盖所有方面？是否包括第 2161(2014)、2199(2015)和 2253(2015)号决议所列提供经济资源并遵循了金融行动任务组的建议 5 及其解释性说明？

7. 国内法中的“资助恐怖主义”罪即使与某一具体恐怖主义行为没有联系，是否也依然适用？

8. 国内法中“资助恐怖主义”罪是否涵盖出于任何目的资助恐怖分子或恐怖主义组织？[14]

9. “资助恐怖主义”罪是否涵盖资助 19 项国际反恐文书规定的所有罪行？

10. “资助恐怖主义”罪是否适用于资助外国恐怖主义战斗人员前往另一国家实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义培训？

11. “资助恐怖主义”罪行是否适用于资助蓄意破坏或瘫痪关键基础设施的恐怖袭击？

应参考金融行动特别工作组的以下建议：

1. 临时措施(建议 4)；

2. “资助恐怖主义”罪(建议 5 及其解释性说明和直接结果 9)和关于将资助恐怖主义行为定为犯罪的 2015 年《指南》的指导意见；

3. 执行相关国际文书(金融行动任务组建议 36 至 39)。

B. 毫不拖延地冻结恐怖分子的资产

评述：

1. 打击恐怖主义最有效的办法之一，是防止恐怖分子和恐怖主义实体获得所需资金用于招募、培训、旅行以及规划和实施恐怖行为，包括为故意破坏或瘫痪关键基础设施的恐怖袭击进行策划、开展培训、给予资助和提供后勤支持。

2. 毫无拖延地冻结与恐怖主义组织或恐怖分子相关的资金和资产，是第 1373(2001)号决议的关键内容。第 1(c)段所述规定的所有要素都应落实到位，国家应该能够毫无拖延地冻结资金、其他金融资产或经济资源。

3. 各国应设定一项法律条款，根据第 1373(2001)号决议规定冻结恐怖主义资金和资产，并设立一个充分顾及适当程序的指认机制，并设立一个专门处理外国资产冻结请求的特别机制。冻结决定必须通知私营部门，以查明和发现被指认个人

[13] 反恐执行局执行情况详细调查(DIS)模板 1.1.6。

[14] DIS 1.1.7。

或实体所持有的任何资金或金融资产。可以考虑定期审查被指认个人和实体，以确定这些其资产已被冻结的个人和实体依然对国家构成恐怖主义威胁。[15]

4. 第 1373(2001)号决议第 1(d)段对资产冻结规定作出补充规定，即禁止任何人向恐怖分子和恐怖主义实体提供资金、金融资产或经济资源及其他相关服务。第 1(d)段应与第 1(c)段所述冻结资产规定一并被视为一项禁令。一旦(“实施或企图实施恐怖主义行为的”)个人或实体被指定，就应禁止向这些个人或实体提供任何资金、资产、经济资源、金融服务或其他有关服务。各国无须将违反这一禁令定为犯罪(但许多国家还是将蓄意违反禁令定为破坏制裁罪或资助恐怖主义罪)。大多数会员国已采取行政处罚或罚款的办法对违反禁令的人员或对没有为避免发生违禁行为而适当尽职的机构进行制裁。

5. 安理会第 2253(2015)号决议第 19 段强调指出，第 1(d)段的禁令应当既严格又包容。任何资金即使不是被蓄意用于恐怖主义目的，也不得提供给被指认的个人或实体，除非经指认个人或实体的国家适当核准予以豁免。这项规定得到理事会第 2322(2016)号决议的进一步确认。

6. 各国应当采用最佳做法以保障其资产冻结制度的正当程序。安全理事会强调，各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施均符合国际法规定的各项义务，并应按照国际法，尤其是国际人权、难民和人道主义法采取这类措施。根据“资助恐怖主义问题”的《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法规规定的一切权利与保障。”依各国所承担的国际义务而定，适用的法律可以包括《公民权利和政治权利国际公约》及《经济、社会及文化权利国际公约》的条款，以及《世界人权宣言》的条款。其他的因素包括有必要考虑个人或实体是否可能诉诸有效、独立和公正的司法补救或其他补救办法对冻结资产的决定提出质疑。按照第 1452(2002)号决议，依第 1373(2001)号决议被指认的个人和实体可以向国家要求准予使用部分资金和资源用于支付基本和特别费用。

7. 根据第 1373(2001)号决议设立的机制与同样拟定联合国清单的安理会第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所载列的要求不同。资产冻结机制可以具有行政或刑事性质，前提是国家能够毫不拖延地单方面实行冻结。许多国家最近几年采用了一些机制，以查明应当毫无拖延地冻结其资金和资产的个人和实体。然而，这些机制很少得到检验，由此很难评估机制的有效性。为了便利处理第三方按照第 1373(2001)号决议提出的冻结资产的要求，反恐执行局制作了一个资产冻结联络数据库，提供下列信息：指定接收外国司法管辖机构冻结恐怖主义资产请求的管理当局名称、电子邮件地址、电话号码、传真号码、可接受的语言、网站地址(如有)、请求表格(如有)。为了便利向其成员提出请求，金融行动任务组有一个手册，列明每个国家的联络人、程序、法律检验及执行资产冻结的证据要求。

[15] 金融行动任务组 2013 年关于恐怖主义和资助恐怖主义行为的定向金融制裁国际最佳做法，建议 6，第 31 段。

要考虑的问题：

1. 国家如何执行第 1373(2001)号决议关于冻结资产的要求？

2. 国家是否毫无延迟地冻结资产？

3. 国家是否能够单方面或无需事先通知便冻结资金？[16]

4. 国家如何确定和指认根据第 1373(2001)号决议应被冻结资金和资产的个人姓名和实体的名称？

5. 国家是否设有不同于司法协助程序的处理第三方资产冻结请求的机制？

6. 国家如何向可能持有目标资金或其他资产的金融机构和其他个人或实体提供指导？

7. 国家定有何种法律规定允许资金或其他资产被冻结的个人或实体就冻结措施向法院或其他主管机关提出质疑？[17]

8. 国家如何将依照冻结机制采取的行动通知私营部门？

9. 国家如何监测对相关资产冻结规定的遵守情况，如何对不遵守规定的行为实行民事、行政或刑事制裁？

10. 解除资金或其他资产冻结的请求是否得到了及时处理？

11. 无意中受到冻结机制影响的个人或实体经核实并非被指认人后，其资金或其他资产是否可以解除冻结？

12. 如果根据安全理事会第 1452(2002)号决议确定有必要动用依照第 1373(2001)号决议冻结的资金或其他资产支付基本开支、某类付费、费用和服务费或特别费，国家是否准许动用这些资金或资产。

13. 资金或其他资产被冻结的个人或实体如何质疑冻结措施以得到法庭或其他独立行政机构的审查？

14. 国家是否已利用其资产冻结机制阻止和预防向外国恐怖主义作战人员提供财政支助？[18]

15. 国家是否已根据第 1373(2001)号决议冻结任何资产？[19]

下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

1. 安全理事会第 1373(2001)和 1267(1999)号决议及后续决议。

---

[16] DIS 1.2.2。

[17] DIS 1.2.7。

[18] S/RES/2178(2014)，第 4 段。

[19] DIS 1.2.4。

2. 关于恐怖主义和资助恐怖主义的定向金融制裁(金融行动任务组建议 6 及其解释性说明和直接结果 10)。

3. 金融行动任务组国际最佳做法：2013 年 6 月修订的关于恐怖主义和资助恐怖主义的定向金融制裁(建议 6)。(介绍可协助各国根据安理会有关决议为预防和禁止资助恐怖主义行为实施定向金融制裁的做法。)

C. 金融机构和非金融企业及行业要采取的预防措施

评述：

1. 私营部门、金融机构和非金融企业及行业可被错误地用于资助恐怖主义的目的，不过，它们也可以在举报涉嫌资助恐怖主义行为，摸清同伙人脉络，确定涉嫌资助者、恐怖分子或外国恐怖主义作战人员的财务情况等方面发挥核心作用。各国需要确定本国境内存在的资助恐怖主义行为的风险，并据此确保采取预防措施打击资助恐怖主义行为。

2. 资助恐怖主义行为很难发现，因为所涉资金数额可能不大。因此，私营部门也许很难确定可能合法的资金实际上可能被恐怖分子或恐怖主义实体利用，或用于恐怖主义目的。为了应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，亦称为达伊沙)等恐怖主义组织所构成的威胁，应当加强私营部门和公共部门之间的伙伴关系，并向私营部门提供适当的资助恐怖主义风险指标。[20]

3. 应当建立正式或非正式机制，加强私营部门与政府之间以及私营部门实体自身内部关于资助恐怖主义行为的信息交流。

4. 有关对客户尽职调查的国际文书和标准、由此产生的报告义务以及对不合规情况的惩罚措施都十分详尽。之所以需要这些文书和标准是因为金融机构和其他企业及行业要确保它们能够查明客户身份和客户活动、保存相关记录并报告任何使人有理由产生疑虑的活动(甚至在未成功的交易情况下)。

要考虑的问题：

1. 国家及所有有关当局是否适当了解本国国内资助恐怖主义的风险？国家是否进行了国家风险评估？

2. 哪些部门面临资助恐怖主义的风险，而且是否已经向私营部门宣传了风险指标？

3. 国家是否对所有金融机构和被指认的非金融企业和行业规定了必须查明客户包括实际所有人身份和做记录的法律义务？

4. 国家是否规定了必须举报涉嫌资助恐怖主义和洗钱活动的明确和直接义务？

5. 国家是否对㈠ 金融机构和㈡ 其他中介机构规定了报告义务？(核查金融行动任务组所列每一“被指认非金融企业和行业”。)

[20] S/RES/2217(2015)，第 24 段。

6. 针对报告实体的违禁行为规定了哪些制裁办法，这些办法是否有效、适度及具有阻吓作用？

7. 国家是否设立了负责监管和监督报告实体反洗钱和打击资助恐怖主义合规情况的主管机构？

8. 国家设置了哪些机制使公共/私营部门得以共享资助恐怖主义方面信息？

下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

1. 客户尽职调查和做记录(金融行动任务组的建议 10、11、12、16 和 17、19、22、23 和直接结果 4)

2. 报告可疑交易、通风报信和保密(金融行动任务组的建议 20、21 和直接结果 4)

3. 内部控制(金融行动任务组的建议 18)

4. 监测交易(金融行动任务组的建议 11)

5. 法人与安排的透明度和实际所有权(金融行动任务组的建议 24 和 25 及直接结果 5)

6. 监管和监督(金融行动任务组的建议 26 至 28 和直接结果 3)。

D. 打击洗钱和资助恐怖主义行为的系统中必要的体制性措施和其他措施

评述：

1. 金融情报中心是反洗钱/打击资助恐怖主义制度的一个重要构件，因为它负责接收、分析和传播有关可疑交易/活动的报告及涉嫌洗钱和资助恐怖主义行为的其他相关信息。该中心通常(但并非始终)是主管当局与私营部门之间的关键沟通者，从而经常在向私营部门提供指导、培训和反馈方面发挥作用。

2. 金融情报中心应能够从报告实体获得进一步信息，并应及时获得其适当履行职能所需要的金融、行政和执法信息。

3. 因此，有效的金融情报中心可成为重要的驱动因素，有助于建立反洗钱/打击资助恐怖主义行为的强有力制度。许多情况都取决于金融情报中心能否与其他主管当局和私营部门建立关系。除了有必要确保金融情报中心履行下述核心职责外，该中心并没有单一的模式。有些机构履行调查或起诉职能，还有些机构纯属行政性质(或混合模式)。大多数国家都设立了金融情报中心，但各中心的权力范围和实际效果有很大差异。已有 150 多个国家和司法管辖区域的金融情报中心加入了埃格蒙特集团(一个专门为金融情报中心服务的组织)，以便除其他外为交流洗钱和资助恐怖主义行为方面的具体信息提供安全平台。

4. 各国应确保被指定的执法当局负起责任，在本国反洗钱和打击资助恐怖主义行为的框架内调查洗钱和资助恐怖主义行为。大多数恐怖主义调查都应当有一个积极主动的金融调查部分。此外，主管当局在调查洗钱、相关上游犯罪和资助恐怖主义行为时应能够索取金融情报中心掌握的所有相关信息。

5. 尚未采取行动的国家应根据安理会第 2331(2016)号决议第 5 段的要求，培养本国金融情报中心的专长，着力分析资助恐怖主义的贩运人口行为案件，并应与其他国家合作加强这一能力。

6. 各国应制定措施，确保将任何参与资助恐怖主义行为的人绳之以法，并能够以适当反映罪行严重性的方式起诉和惩处他们。[21]

要考虑的问题：

1. 国家是否在法律上确定设立金融情报中心？

2. 金融情报中心在行使权力时是否行之有效？

3. 金融情报中心现在是否接收、分析和传播可疑交易报告和其他有关涉嫌洗钱或资助恐怖主义活动的信息，并履行金融情报中心的其他核心职能？

4. 已收到并处理了多少报告？

5. 专门为金融情报中心提供了多少(财力和人力)资源？

6. 金融情报中心与报告方之间的关系如何(包括就如何提出报告和反馈提供指导)？

7. 国家是否要求金融机构向金融情报中心报告涉嫌资助恐怖主义的可疑交易？[22]

8. 国家是否作出法律规定，规定报告实体在向金融情报中心报告情况时免于承担赔偿责任？[23]

9. 国家是否依法禁止报告实体披露向金融情报中心提供可疑交易报告或其他信息的情况？[24]

10. 法律是否规定金融情报中心可以从报告实体取得更多信息？[25]

11. 金融情报中心可否阻止涉嫌洗钱和资助恐怖主义行为的可疑交易？

12. 国内法中是否有规定允许金融情报中心取得金融、行政和执法信息？[26]

13. 金融情报中心和金融调查员如何协助国家反恐行动？

14. 金融情报中心是否参与制定任何国家反恐战略？

---

[21] S/RES/2178(2014)，第 6(b)段。

[22] DIS 1.4.3。

[23] DIS 1.4.4。

[24] DIS 1.4.5。

[25] 调查模板 1.4.6。

[26] 调查模板 1.4.7。

下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

1. 金融情报中心、执法和调查当局的责任和权力(金融行动任务组的建议 29、30、31 和直接结果 4 和 6)

2. 其他形式的国际合作(金融行动任务组的建议 37 和 40 和直接结果 6)

3. 报告可疑交易(金融行动任务组的建议 20 和直接结果 4)

4. 仅根据外国请求向任何报告实体索取进一步资料的权力(即无须将是否有国家可疑交易报告作为先决条件)

5. 报告跨境电汇而不必设立门槛数额

6. 中央银行账户登记(欧洲联盟委员会加强打击资助恐怖主义行为行动计划，2016 年 2 月)

7. 金融情报中心、执法机构和情报部门之间的合作。

关于提高金融情报中心效力的其他有用资源：

1. 《中止可疑交易》(世界银行，2013 年)；

2. 《金融情报中心埃格蒙特集团关于金融情报中心活动和信息交流的业务指南》(2013 年 7 月)；

3. 《金融情报中心埃格蒙特集团关于金融情报中心之间信息交流的原则》(2013 年 10 月)。

E. 货币或价值转移服务，包括替代汇款系统(如地下汇款系统)

评述：

1. 货币或价值转移服务包括从事资金转账或汇款的非银行机构，如兑换机构。这些机构范围很广，有大型全球网络，也有仅活动于特定汇款“走廊”的小钱庄。货币或价值转移服务还包括替代汇款系统，如地下汇款系统，地下汇款系统传统上与货币转移机制有联系，靠特定地区或族群维系业务，一般在正规银行渠道外运作，经常不受主管当局的监督。这种情况可能使这类机制很容易被滥用。货币或价值转移服务对于希望汇款或兑换货币的人来说可以是不错的选择，因为这类服务商收取的费用往往低于银行，服务速度也快，或允许无账户的消费者使用服务，这对无银行账户者特别有利。在银行服务有限或没有银行服务的地区常常使用这类服务。

2. 货币或价值转移服务供应商应：㈠ 接受对反洗钱和打击资助恐怖主义行为合规情况的监督；㈡ 确保其代理商具有主管机构颁发的许可证或注册，并不断更新代理商名单；㈢ 将代理商纳入其反洗钱和打击资助恐怖主义行为的方案并监督其遵守上述方案的情况。

3. 各国应采取行动查明无许可证或未经登记而提供货币或价值转移服务的自然人或法人身份，对其采取适当的阻吓制裁措施。

4. 应要求货币或价值转移服务供应商遵守一切相关的反洗钱/打击资助恐怖主义行为的预防和报告规定，尤其是在客户尽职调查、做记录和报告可疑交易等方面。

5. 国家不必将替代汇款系统定为非法，但各国应有能力监督和管控其活动。

要考虑的问题：

1. 国家是否规范和有效监督货币价值转移服务？

2. 对于提供(正式或非正式)货币或价值转移服务的个人或法人是否规定了获取许可证或注册的义务？[27]

3. 对于提供(正式或非正式)货币或价值转移服务的个人或法人是否规定了履行反洗钱和打击资助恐怖主义行为的义务？[28]

4. 国家是否有能力查明未经许可或登记而提供这类服务的个人或法人？

5. 非法提供这类服务的个人或法人是否受到适当的行政、民事或刑事制裁？[29]

6. 国家是否对私营部门实体开展了与替代汇款系统有关联的资助恐怖主义行为相关风险的宣传教育运动？[30]

下列文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

1. 货币或价值转移服务(金融行动任务组的建议 10、11、12、14、15、17、22 和 23 及其解释性说明和直接结果 4)

2. 金融行动任务组，通过汇款和货币兑换商进行洗钱，2010 年 6 月

3. 金融行动任务组，地下汇款系统和其他类似服务供应商在洗钱和资助恐怖主义中的作用(2013 年 10 月)[31]

4. 金融行动任务组，风险防范方法指南“货币或价值转移服务”，2016 年 2 月

F. 电汇

评述：

1. 常规金融系统提供的电汇和其他票据可能为出于资助恐怖主义目的或一般支持恐怖主义活动的非法洗钱或转移非法资金行为提供了一个有效途径。恐怖主

[27] DIS 1.5.1。

[28] DIS 1.5.2。

[29] DIS 1.5.3。

[30] DIS 1.5.4。

[31] FATF(2013), *The Role of Hawala and other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing*, FATF, Paris： http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Role-of-hawala-and-similar-in-ml-tf.pdf 。

义分子为避免有关方面履行举报和记录义务，通常在一定限度内按部就班地开展交易活动。

2. 金融机构必须确保 1 000 欧元/美元或以上金额的所有跨境电汇都必须提供：㈠ 所需准确发款人信息；㈡ 所需取款人信息。对于国内电汇交易，交易信息应包括发款人信息，如发款人姓名、发款人账号(如无账户则须提供可追踪的独特交易编号)、发款人地址、国民身份号码、客户身份号码或出生日期和出生地。

3. 收款金融机构必须：㈠ 采取合理措施，查明没有发款人或收款人信息的跨境电汇；㈡ 查证以前未经核实的取款人身份，并保留这一信息(适用于 1 000 美元/欧元或以上金额的跨境电汇)；㈢ 制订风险政策和程序，以确定(a) 何时执行、拒绝或中止无发款人或取款人信息的电汇；(b) 适当后续行动。

要考虑的问题：

1. 国家是否确保金融机构在资金电汇中纳入充分准确的发款人信息、充分实在取款人信息和其他有关信息？[32]

2. 国家是否责成金融机构在整个付款链中纳入电子资金转账相关发款人和取款人信息？”[33]

3. 国家为更好地审查无发款人/取款人信息的电汇采取了何种措施？

下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供了指导：

1. 电汇(金融行动任务组的建议 16 及其解释性说明)。

G. 现金运送人

评述：

1. 由于许多国家严重依赖现金，现金和无记名可转让票据的实物跨境转移依然很普遍。

2. 第 1373(2001)号决议第 1(a)段指示会员国防止和制止资助恐怖主义行为，第 2(g)段要求各国通过有效的边界管制防止恐怖主义集团的移动。1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》要求各缔约国考虑采取措施，发现或监测现金和无记名可转让票据的实际越境交送。

3. 各国必须采取措施发现或监测现金和无记名可转让票据的的实际越境交送，监测范围充分涵盖出入境现金和无记名可转让票据的越境交送，包括集装箱运货。

4. 由于现金和无记名可转让票据的实际越境交送牵涉到至少两个国家，海关和其他类似边境当局可在制止这一现象和加强有效的国际合作方面显然发挥重要

[32] DIS 1.6.1。

[33] DIS 1.6.2。

作用。然而，各国海关当局对资本外逃的关注往往甚于对洗钱和资助恐怖主义的关注，因此并没有充分收集有关情报，也没有与金融情报中心合作。

5. 各国必须建立出入境货币和无记名可转让票据越境交送的申报或披露制度。各国可以采用申报或披露制度；没有必要同时采用两种制度。在申报制度中，任何人凡越境实际交送货币或无记名可转让票据超过15 000美元/欧元预设限额的，都必须向指定主管当局如实申报。在披露制度中，旅行者在当局提出要求后必须如实答复和提供适当信息，但不必预先作出书面或口头申报。

6. 对于涉嫌资助恐怖主义或洗钱或涉嫌虚假申报或披露的货币或无记名可转让票据，各国必须确保本国主管当局拥有阻止或限制此类货币或票据的法律权力。各国还应确保对提交虚假申报或披露的人实行有效、适度的阻吓性制裁，并采取措施没收涉及资助恐怖主义或洗钱的货币或无记名可转让票据。此外，各国应加强本国编制“抵达前”和“抵达”阶段的海关风险指标，提高对申报/披露要求的认识，并建立收集、汇总和分享旅行者信息的记录制度。

要考虑的问题：

1. 国家是否制定了披露或申报制度或采取其他措施稽查非法越境实际交送货币或无记名可转让票据行为？[34]

2. 这些措施是否适用于个人通过邮件或集装箱出入境货币和无记名可转让票据越境实际交送？

3. 如果国家已设有申报制度，其申报门槛是否相当于或低于15 000美元/欧元？[35]

4. 边境当局是否有法律权力阻止或限制涉嫌洗钱或资助恐怖主义行为的货币和无记名可转让票据？[36]

5. 国家是否已采取措施没收涉嫌资助恐怖主义或洗钱的货币或无记名可转让票据？

6. 是否针对虚假申报或披露实行了适度阻吓性民事、行政或刑事制裁措施？[37]

7. 从申报/披露制度中获得的信息是否与金融情报中心分享，如果是，分享何种信息？[38]

8. 国家是否开展行动，宣传申报/披露规定(如标牌、小册子和表格)？[39]

---

[34] DIS 1.7.1。

[35] DIS 1.7.4。

[36] DIS 1.7.6。

[37] DIS 1.7.7。

[38] DIS 1.7.8 和 1.7.9。

[39] DIS 1.7.10。

9. 国家是否建立了记录制度，以收集和分享旅行者信息？

10. 国家所采取的措施是否尊重资本流动自由？

11. 国家是否具有防止和侦查现金和无记名可转让票据非法越境实际交送的执法能力(信息和情报、风险分析、定向作业、检查)？[40]

下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

1. 现金运送人(金融行动任务组的建议 32 和直接结果 6 和 7)

2. 没收和临时措施(金融行动任务组的建议 4)

3. 金融行动任务组，国际最佳做法：侦查和预防现金和无记名可转让票据的非法越境交送，2010 年 2 月

4. 金融行动特别工作组，通过现金越境实际交送进行洗钱，2015 年 10 月

5. 世界海关组织，制止资助恐怖主义行为的海关执法指南，2015 年。

H. 非营利组织

评述：

1. 非营利组织在世界经济中发挥着关键作用。

2. 鉴于非营利机构的法人形式五花八门，金融行动任务组根据建议 8 对非营利机构采用了“职能性”定义(2016 年 10 月修订)，据此非营利机构指的是“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”。一些非营利机构(即金融行动任务组定义所涵盖的组织)出于各种原因可能被滥用从而卷入资助恐怖主义行为，这些原因包括：㈠ 非营利机构享有公众信任，有机会获得巨额资金，而且往往有大量现金；㈡ 一些非营利机构在恐怖主义活动最猖獗的地区内或附近地区开展活动。

3. 会员国为保护非营利机构避免可能被滥用而采取的措施应当有的放矢并符合基于风险的办法。各国在采取这些措施时必须履行《联合国宪章》和国际人权法为其规定的义务。

4. 由于并非所有非营利机构都具有固有的高风险性质，各国应首先了解本国非营利部门以及该部门面临的资助恐怖主义风险，以查明哪些分组存在资助恐怖主义的更大风险，属于金融行动工作队的定义范畴。在查明最容易被滥用于资助恐怖主义的分组后，各国应审查与本国相关的法律和条例是否适当，并与该部门密切合作，以确定确保该部门不被滥用所需采取的措施力度。

5. 有各种各样的办法可以查明、预防和打击非营利机构被滥用于资助恐怖主义。有效的办法应包括下述所有四个要素：㈠ 持续外联；㈡ 采取有针对性的风险监督或监测办法；㈢ 切实开展调查和收集资料；㈣ 有效的国际合作机制。

[40] DIS 1.7.11。

6. 各国应鼓励并开展外联和教育方案，提高和加深非营利性组织和捐助界的认识，使它们认识到非营利性组织很有可能被滥用于资助恐怖主义并面临资助恐怖主义的风险，以及非营利性组织可采取哪些措施保护自己免于被滥用。各国应与非营利性组织合作，制定和完善应对资助恐怖主义风险和脆弱性的最佳做法，保护它们不被滥用于资助恐怖行为。

7. 应采取有针对性的风险监督或监测办法。例如，有执照和已注册的非营利性组织可以发布关于其收支年度财务报表，采取适当的管制办法，并公布其目标、控制和管理信息。各国应建立有效的国际合作机制(建立适当的联络人和程序，对国际上索取资料请求，特别是有关非营利机构涉嫌资助恐怖行为或参与其他形式支持恐怖行为的资料)。

8. 各国应查明那些被恐怖分子或恐怖主义组织利用或在知情情况下支持恐怖分子和恐怖主义组织的非营利机构，对它们采取有效适当行动，同时考虑到案件的具体情况。各国应致力于适当预防和起诉资助和以其他形式支持恐怖主义的行为。如果发现非营利机构涉嫌或参与资助或以其他形式支持恐怖主义，各国的首要优先必须是调查和制止这种资助和支持恐怖主义的行为。为此目的采取的行动应在尽可能合理范围内，最大限度地减少对慈善活动无辜合法受益人的负面影响。然而，不能以这一考虑为由认为没有必要立即采取有效行动促进当前利益，制止非营利机构资助或以其他形式支持恐怖主义。

9. 各国为保护非营利机构不被滥用于资助恐怖主义所采取的重点措施不应干扰或阻碍合法慈善活动。相反，此种措施应在整个捐助界和广大民众中增强问责和信心，相信预定的合法受益方能够获得慈善资金和服务。在非营利机构的管理和运作方面推动实现高度问责、廉正和公信度的制度，是确保它们不被滥用于资助恐怖主义的一部分。

要考虑的问题：

1. 国家是否已确定哪些非营利机构分组符合金融行动任务组的定义？

2. 国家是否已对金融行动工作组定义内的非营利机构分组进行风险评估或资助恐怖主义行为审查？

3. 国家是否已审查其非营利部门在资助恐怖主义相关风险方面法律和监管框架的适当性？[41]

4. 对非营利机构部门法律和监管框架的审查是否确保尊重非营利性组织的结社自由权以及非营利机构在收集和分配资金方面发挥的合法作用？[42]

5. 国家是否在进行国家风险评估时与该部门互动？

[41] DIS 1.8.1。

[42] DIS 1.8.2。

6. 国家如何让非营利机构部门参与制定基于风险的定向措施，防止它们被滥用于资助恐怖主义？

7. 是否有针对非营利机构的国内监管机构？[43]

8. 国家是否有非营利机构中央数据库或类似的中央信息登记册(名称、宗旨、活动、负责人等)？[44]

9. 对违反监管和监督框架的非营利机构是否进行制裁？[45]

10. 非营利机构登记册所载非营利机构资料是否可以提供给执法机构和金融情报中心？[46]

11. 国家是否已制定有效的国际合作机制，以应对国际上索取非营利机构涉嫌资助恐怖主义或参与其他形式支持恐怖行为等资料的请求？

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 非营利机构(金融行动任务组的建议 8 及其解释性说明和直接结果 10)

2. 金融行动任务组，“非营利机构被恐怖分子滥用的风险”，2014 年 6 月

3. 金融行动任务组，“打击滥用非营利机构”最佳做法，2015 年 6 月

I. 新技术

评述：

1. 在第 2253(2015)号决议中，安全理事会表示关切恐怖分子及其支持者越来越多地利用新的信息和通信技术特别是因特网协助开展恐怖主义行动，谴责他们用这些技术进行煽动、招募、资助或筹划恐怖主义行动。[47]

2. 在合法的人道主义援助借口下进行网上筹款已被滥用于资助恐怖主义。[48]

3. 众筹技巧的使用也是一个新出现的资助恐怖主义风险。[49] 众筹是企业、组织或个人利用因特网筹集捐款或投资或向多人筹款的一种方式。

4. 预付卡、信用卡和因特网支付系统已被用来为资助恐怖主义目的在线转移资金。

---

[43] DIS 1.8.3。

[44] DIS 1.8.5。

[45] DIS 1.8.7。

[46] DIS 1.8.8。

[47] S/RES/2253(2015)，序言。

[48] 金融行动任务组(2015)，《新出现的恐怖分子筹资风险》，金融行动任务组，巴黎：www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/emerging-terrorist-financing-risks.html，第 34 页。

[49] 同上，第 6 页。

5. 比特币等虚拟货币可以被犯罪团伙利用。这一技术允许在国际上匿名转移资金，这可能被用于资助恐怖主义。恐怖主义集团积极促进使用这种技术。[50]

6. 采用分散分布式结构的新技术，如“块环链”相关技术，可被各方用于和用作杠杆进行传统金融网络以外各类资产的兑换、移动、提取或报账。

7. 社会网络和第三方付款或通信软件被用来便利消费者之间的付款。

要考虑的问题：

1. 金融情报中心或它国主管部门是否已对可能被滥用于资助恐怖行为的新技术进行了国家风险评估？

2. 执法当局是否监测社交媒体的趋势，以确定用于资助恐怖行为的新技术？

3. 政府是否已建立与私营部门和民间社会组织沟通的公共-私营部门沟通平台，讨论不断演变的资助恐怖主义的新技术威胁？

4. 是否对用于资助恐怖主义目的的网上筹款进行监测？

5. 预付卡和信用卡是否须遵守反洗钱/打击资助恐怖主义的法律制度？

6. 因特网支付系统是否须遵守反洗钱/打击资助恐怖主义的法律制度？

7. 虚拟货币和兑换平台是否须遵守反洗钱/打击资助恐怖主义的法律制度？

8. 金融情报中心和监管机构目前使用的方法和工具是否适应分散式新技术的出现？

9. 负责执行资产冻结措施的当局如何处理虚拟货币问题？

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 新技术(金融行动任务组建议 15 和直接结果 4)

2. 金融行动任务组，《新出现的资助恐怖主义风险》(2015 年 10 月)

3. 金融行动任务组，《虚拟货币：反洗钱/打击资助恐怖主义的主要定义和潜在风险》(2014 年 6 月)

4. 2001/413/JHA：欧盟理事会 2001 年 5 月 28 日框架决定：打击欺诈和伪造非现金支付手段

5. 阿拉伯国家联盟，2010 年，《阿拉伯打击信息技术犯罪公约》

6. 2016 年 2 月 2 日委员会就《加强打击资助恐怖主义行动计划》给欧洲议会和欧洲理事会的来文(COM(2016)50)

7. 《欧洲委员会第四次反洗钱指令》。

[50] 同上，第 35 至 36 段

第二章

安全理事会第 1373(2001)号决议，第 2 段

在该决议第 2 段中，安全理事会决定所有国家应：

(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召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；实施恐怖主义行为实施恐怖主义行为实施恐怖主义行为

A. 制止和预防招募

评述：

1. 恐怖组织和与恐怖主义有关联的个人所使用的招募方法随着恐怖主义威胁的演变而演变。在第 1373(2001)号决议第 2 段(a)中，安理会决定所有会员国应制止恐怖主义集团招募成员。安理会在第 2178(2014)号决议中扩大了这一要求，决定各国应根据国际人权法、国际难民法和国际人道主义法，防止和制止招募外国恐怖主义作战人员。

2. 定罪是制止恐怖分子招募人员的关键。依照第 2178(2014)号决议，所有会员国均应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，用以进行起诉和予以惩处，[51] 包括起诉和惩处蓄意组织和实施招募外国恐怖主义战斗人员的行为，依法制止这些行为。有效执行是制止恐怖分子招募人员的第二步。

[51] S/RES/2178(2014)，第 6 段。

3. 除了制止招募外，安理会呼吁各国防止招募恐怖分子。为此通常需要拟订和执行更广泛的预防招募战略。其他反招募工具包括提高认识战略以及针对各族群的外联活动。

要考虑的问题：

1. 国家是否制定了立法条款，制止招募恐怖分子和外国恐怖主义战斗人员？[52]

2. 国家是否将招募行为定为一项独立存在的罪行？

3. 招募入刑和国家战略的实施是否基于必要性和相称性原则，是否排除任何形式的专断或歧视？

4. 将招募行为定为犯罪和国家战略的实施是否规定充分尊重个人权利，特别是包括自由结社、表达自由、宗教自由和隐私的权利？

5. 国家是否制定了国家制止招募战略？[53]

6. 国家是否制定了制止招募恐怖分子的实际(业务)措施？[54]

7. 该战略是否对可招聘恐怖主义人员的弱势社区和地点，包括教育或宗教培训地点、礼拜场所及监狱具有针对性？

8. 国家是否制定了具体方案，以查明和取缔对潜在自杀式任务候选人的招募和训练技能(“人才发掘”)，以及在蓄意为此设立的训练营内使用特殊的心理灌输方法？[55]

9. 国家是否有一项提高认识和外联方案，促进社区教育、社区治安、[56] 以及在自我维持社区安全和安保措施方面与当地民众建立伙伴关系？

10. 国家是否将性别平等考虑纳入旨在制止招募的努力？

评述：

(1) 通过因特网招募恐怖分子

1. 对于希望加入恐怖组织或前往冲突区的个人与恐怖主义招募人员来说，进行直接匿名联络相对容易。[57] 为了应对这一威胁，迫切需要加强国家、区域和国际

[52] DIS 2.1.2。

[53] DIS 2.1.1。

[54] DIS 2.1.3。

[55] 特务局、安保机构和执法组织负责人会议：反自杀式恐怖主义最佳做法。

[56] 《关于阻止外国恐怖主义战斗人员流动的马德里指导原则》(S/2015/939)。

[57] S/2015/683，第 3 页。

合作，打击为恐怖主义目的使用互联网和社交媒体，特别是招募外国恐怖主义战斗人员。[58]

2. 互联网的普及给恐怖组织和恐怖同情者提供了全球潜在应征人员库。各国、区域组织、私营部门和民间社会应建立有效的伙伴关系，以制定更好的方法来监测和研究通过因特网和其他通信技术传播的恐怖主义内容，打击煽动实施恐怖主义的行为，利用这些内容开展情报工作，并酌情将这些内容交给有关执法机构处理。[59]

3. 会员国还应审查其阻止、过滤或删除非法互联网内容的法律框架，以评估这些框架在应对危机时是否遵循了国际法尤其是人权法规定的义务，包括基本自由。

要考虑的问题：

1. 如果法律制度允许阻挡、过滤或删除内容，有哪些要求和保障措施？

2. 法律框架为这类行动规定了哪些要求和保障措施？

3. 在执行这一领域的执法措施时考虑到哪些人权义务和原则？

4. 国家是否已承担反恐怖主义等任务的信通技术公司建立正式或非正式的公私伙伴关系框架，监测和研究因特网上的恐怖主义内容，利用因特网开展情报工作，适当时移交有关执法机构？[60]

5. 反招募战略是否处理信通技术用于招募问题？[61]

6. 国家是否已采取措施消除恐怖主义集团特别通过互联网招募和贩运妇女和女童行为？[62]

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 《关于阻止外国恐怖主义战斗人员流动的马德里指导原则》(S/2015/939)；

2. 反恐怖主义委员会关于“受外国恐怖主义作战人员影响的国家执行安全理事会第 2178(2014)号决议的情况”的第二次报告，2015 年 9 月(S/2015/683)；

3. 反恐怖主义委员会关于“受外国恐怖主义作战人员影响的国家执行安全理事会第 2178(2014)号决议的情况”的第三次报告，2015 年 12 月(S/2015/975)；

4. 2016 秘书长关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的报告(S/2016/501)；

---

[58] S/2015/683，第 16 页。

[59] S/2015/939，第 11 页。

[60] S/2015/939，第 11 页。

[61] S/2015/939，第 16 页。

[62] S/RES/2331(2016)和 S/2016/501，第 45 至 47 页。

5. 《安全理事会第 1373(2001)号决议执行情况全球调查》，2016 年 1 月(S/2016/49)；

6. 特别事务、安保机构和执法机关负责人会议：打击自杀式恐怖主义的最佳做法(关于“人才发掘”的第 4b 段)。

B. 取缔向恐怖分子供应武器

评述：

1. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国不向参与恐怖行为的实体或个人主动或被动提供任何形式的支持，包括取缔向恐怖分子供应武器。[63] 武器转移是世界许多地区的一个重大问题，使恐怖团体得以大大增加其军力。[64] 外国恐怖主义战斗人员的涌入增加了武器和弹药跨越国界移动的概率。[65] 武器外流的原因可能是无适当管制的转让、未经批准的再转让、保管不善的武器库存被盗窃、向武装团体发放武器或涉及自然资源的易货交易。

会员国应建立一个适当的立法框架

要考虑的问题：

1. 关于生产，国家是否界定哪些小武器和轻武器应受管制；指明负责生产、获取、拥有和控制小武器和轻武器的国家当局和机制；要求对小武器和轻武器进行标识；指定经许可的制造商；设立核查标识的机制；并指定负责核查的国家主管机构？

2. 关于拥有，国家是否制定了关于民间获取、拥有、运输、颁发经销商许可证、记录和追踪各类小武器和轻武器的规则和条例，规定要报告丢失或被盗的小武器和轻武器)，国家是否禁止将任何单兵携带防空系统(肩射导弹)及其基本组成部分和爆炸物转让给非国家最终用户？

3. 关于中介活动，国家是否已出台立法，规范小武器和轻武器和爆炸物经纪人和销售商的活动以及军火中介活动？

4. 关于进出口，国家是否指定一个国家机构，负责审查小武器和轻武器出口申请；核验交运武器和相关文件；禁止向任何非国家行为体出售和(或)转让小武器和轻武器、零部件、弹药和爆炸物？

5. 国家是否酌情设立具体罪名，根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(《有组织犯罪公约》枪支议定书第 9 条中关于枪支停用的一般性原则，防止非法重新启用停用枪支？

---

[63] S/RES/1373(2001)，第 2(a)段。

[64] 秘书长关于小武器和轻武器的报告，2015 年 4 月 27 日。

[65] 秘书长关于小武器和轻武器的报告，2015 年 4 月 27 日，第 25 页。

6. 国家是否将非法制造和贩运小武器和轻武器和爆炸物、非法擦掉其标识、篡改火器标识、越境非法运送小武器和轻武器、爆炸物和单兵携带防空系统定为犯罪？

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 安全理事会关于武器禁运的各项决议，包括安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班和与之有关联的个人、团体、企业和实体的第1267(1999)、1989(2001)和2253(2015)号决议所设委员会实施的禁运。

2. 《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》。

3. 《联合国禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》(《某些常规武器公约》)，经修正的第二号议定书和第五号议定书。

4. 由联合国裁军事务厅领导的联合国小武器问题协调行动制定的《国际小武器管制标准》的相关立法单元。

5. 《联合国使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器国际文书》。[66]

6. 《某些常规武器公约》的《禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的议定书》(经修正后的第二号议定书)。

7. 特勤部门、安全机构和执法组织负责人会议：打击自杀式恐怖主义的最佳做法(第7段)。

8. 联合国裁军事务厅关于简易爆炸装置非正式专家组的工作。

9. 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》。

会员国应在其业务措施中制定特别程序，以取缔向恐怖分子供应武器。

要考虑的问题：

1. 国家是否有标识小武器和轻武器的程序？

2. 国家是否有程序确保管制制造商并核查生产、储存、安保和转让？

3. 国家是否确保国防和安全部队持有的武器得到适当储存和控制？

4. 国家是否已制定程序，能够对经纪人和既定机制进行注册，以控制其活动，并侦查和逮捕那些违反联合国安全理事会武器禁运的人，包括在互联网上违规的人？

5. 国家是否有程序用于管理库存以及销毁或处置被没收、缴获或收缴的小武器和轻武器和单兵携带防空系统？

[66] 另见其他方案包括《联合国国际小武器管制标准》http://www.smallarmsstandards.org/。

6. 国家是否制定了程序，能够对民间小武器和轻武器拥有情况进行规范，并查明拥有者身份？

7. 国家是否制定了安全措施打击单兵携带防空系统瞄准民用航空的潜在威胁？

8. 追踪丢失或被盗火器的已有国家制度和程序是否来包括国际追查？

9. 国家的有关国内执法机构是否可以查询国际刑警组织非法武器记录和追查管理系统数据库和国际刑警组织弹道信息网络？

10. 国家是否对非法制造、贩运或改造火器或非法去除其标识的行为采取切实可行的措施和管制办法？

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 《国际小武器管制标准》(由联合国裁军事务厅领导的联合国小武器问题协调行动机制制定的相关立法单元)。

2. 《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联合国行动纲领》。

3. 《联合国解除武装、复员和重返社会方案》(《复员方案》)。

4. 《民航组织航空安全手册》Doc 8973，附录 27，其中载有最大限度地减少飞机被单兵携带防空系统击中风险的技术建议和程序，以及民航组织缔约国可通过安全网站获取的补充指导材料。

会员国还应制定一项管制境内武器和爆炸物执法方案。

要考虑的问题：

1. 国家是否已制定追踪丢失或被盗火器的国家系统和程序？

2. 国家是否正在采取国内措施，防止恐怖分子利用信通技术制造简易爆炸装置和贩运小武器和轻武器？

3. 国家是否有追踪非法小武器和轻武器的国家程序，该程序充分利用国际刑警组织非法武器记录和追踪管理系统？

4. 国家是否正在采取国家步骤，识别和定向打击涉嫌非法贩运武器包括被停用枪支的个人或团体？

5. 国家是否已采取国内措施查明、收集、扣押和处置非法武器和炸药？

6. 国家是否已建立简易爆炸装置国家联络网？

7. 国家是否正在采取国内措施，防止走私和非法转用可用于制造简易爆炸装置的前体化学品？

8. 国家是否经常通过执法工作对国内非法贩运进行风险和威胁评估(风险、普遍性、武器类型、统计、对法律和秩序的影响)?

9. 国家是否已设立打击武器贩运的有关机构之间的国家执法协调机制?

10. 国家是否已加入区域和国际执法合作机制，以防止和打击贩运武器(如警察工作组；区域警察机构)?

11. 国家是否尽可能利用国际刑警组织的 I-24/7 网络和世界海关组织 CENcomm 网络，加强会员国之间以及政府与私营部门之间的协调和信息共享，以防止简易爆炸装置部件如化学部件、雷管、导爆索的流动?

会员国应制定一项海关边境管制方案，查明和防止走私小武器和轻武器及爆炸物：

要考虑的问题：

1. 国家是否已实施一项风险管理方案?

2. 国家是否已与许可证颁发当局建立联系，核实已颁发许可证的有效性?

3. 国家能否收到来自进口商和出口商的预先电子信息?

4. 国家是否已制定一项检查方案，该方案是否包括标识核查?

5. 国家是否有资源和能力，必要时建立筛查妇女和女童的特别机制或设施?国家是否已实行一项安保部门招聘更多妇女的方案，以加强边界安全机制?

6. 国家是否已为海关所管理的武器、弹药和爆炸物制定全面的进口/出口/转运调度控制办法?

7. 国家是否已建立海关当局之间的跨边界合作(见第二章，第 13 节，“与区域和国际伙伴协调”)?

8. 国家是否已设立贸易伙伴关系方案?

9. 国家是否防止使用因特网和信息技术工具进行非法枪支及其零部件和弹药的三维打印?

关于雇员廉正方案的问题，见第二章，第 13 节，“战略和提高认识”

C. 通过提供预警，采取必要步骤防止实施恐怖主义行为

(1) 防止实施恐怖主义行为

评述：

1. 会员国应为防止实施恐怖主义行为制定全面和综合的国家战略、政策或政府通盘方案。国家反恐战略应阐明政府打算如何打击恐怖主义，并应纳入“预防”和“反应”要素。该战略还应界定由承担反恐任务的所有机构组成的体制结构，明确每个机构的角色，使其相互协调。该战略还应包括采取措施，向其他各级政府、民间社会和其他国家通报本国政府如何力求防止恐怖主义?

2. 在许多会员国，警察和其他执法机构在防止恐怖主义行为方面发挥关键作用。国家执法组织可以利用会员国采用的若干战略、政策和良好做法，防止实施恐怖主义行为。以情报为导向的强大执法能力有助于查明和阻断恐怖主义威胁。执法对策的效力也有赖于预防工作，而预防在执法部门通过社区警务等措施与当地社区密切合作时才最为有效。

3. 在第 2341(2017)号决议中，安理会促请会员国考虑制定或进一步改进减少关键基础设施所受恐怖主义袭击风险的战略，其中应包括评估和更好地认识相关风险；采取防备措施，包括对此类袭击作出有效反应；以及促进安保和后果管理方面的互操作性，并推动所有相关利益攸关方的有效互动。该决议还促请会员国就针对关键基础设施规划或实施的恐怖主义袭击，在防止、保护、减轻、防备、调查、反应或恢复方面开展积极合作；

4. 在第 2322(2016)号决议中，安理会促请所有国家按照国际和国内法交流信息，在行政、警察和司法事项上开展合作，防止实施恐怖行为，消除外国恐怖主义战斗人员包括回返者的威胁。[67] 安理会还鼓励会员国及国际、区域和次区域组织考虑是否有可能制定全天候反恐网络，同时考虑到其现有的合作安排。[68]

会员国应制定业务措施，采用适当结构，防止实施恐怖主义行为

1. 设立一个负责制定和协调国家反恐政策的高级别中央委员会或机构。

2. 设立一个中央机构(国家反恐中心)，整合、分析和评估有反恐任务的所有国家执法机构提供的所有业务和战略信息。国家反恐中心应召集有反恐任务的所有相关国家执法机构的代表汇总情报，就一个机构提供的信息对其他机构有用的情况提出警示；

3. 建立法证学能力，准许使用处理实物证据的设备和设施；

4. 在警察或有关执法机构内设立一个专门、高度专业化的反恐单位，由明确的指挥和控制机制提供支持；

5. 建立国家情报能力，能够清楚地了解和描述国家和国际恐怖主义局势，开展恐怖主义威胁评估，并根据国家法律和国际人权法，酌情向本国主管执法当局或外国当局转让可用于识别恐怖分子包括外国恐怖主义战斗人员的恐怖主义威胁相关情报；

6. 制订政策、机制和程序，以确保所有相关国家执法机构有效交流信息，包括从情报机构获得的有关恐怖主义分子包括外国恐怖主义战斗人员身份和活动的信息；

7. 采取措施酌情与公共和私营利益攸关方建立或加强国内、区域和国际伙伴关系，以分享信息和经验，从而在针对关键基础设施的恐怖主义袭击方面开展防止、

[67] S/RES/2322(2016)，第 9(a)段。

[68] Ibid，第 18 页。

保护、减轻、调查、反应、损害恢复工作，包括为此进行联合培训，并使用或建立相关通信或紧急警报网络；

8. 建立中央反恐数据库，在掌握需求基础上供所有相关执法机构使用，同时根据人权原则对信息的使用建立监督机制并加以适当限制；

9. 让所有相关执法机构和安全机构都能够使用国际反恐数据库；

10. 建立国家一级全天候运作的警报/逮捕信息能力，包括边境警察；

11. 对执法和情报机构的活动给予立法授权并进行监督，防止误用权力或滥用自由裁量权；

12. 建立报告可疑行为或活动的公共电话热线(“热线”)或网站。

会员国还应建立一个预防实施恐怖主义行为的执法方案：

1. 国家是否制定了全面综合反恐战略，让执法机关和更广泛的利益攸关方(如学术界、媒体、民间社会)都能参与？

2. 国家是否建立了执行该战略的机制？

3. 国家是否建立了国家反恐执法战略？[69]

4. 国家是否为国家反恐执法战略的执行工作建立了执法架构？[70]

5. 执法架构是否得到了技术和设备(除其他外，包括数据库、生物识别技术和通信)支持？[71]

6. 刑事调查人员能否通过特殊侦察手段收集证据？[72]

7. 国家执法机关是否在针对关键基础设施策划或实施的恐怖主义袭击的预防、保护、减轻、防备、调查、反应或恢复等方面开展关于恐怖主义的威胁和风险评估？[73]

8. 国家有关执法机关能否监测、收集和分析社交媒体平台上的数据，以便以符合国家国际人权义务的方式推进调查或防止外国恐怖主义作战人员流动？[74]

9. 国家是否建立了国家一级全天候运作的警报/通报逮捕信息的能力，包括边境警察的能力？[75]

---

[69] DIS 2.3.2。

[70] DIS 2.3.3。

[71] DIS 2.3.4。

[72] 马德里指导原则 25(S/2015/939)。

[73] DIS 2.3.7。

[74] 马德里指导原则 25 和 26(S/2015/939)。

[75] 马德里指导原则 17(S/2015/939)。

10. 是否已有反恐方面的区域和(或)次区域警察合作安排或全天候网络，如果有，国家是否已参与或考虑参与？[76]

(关于社区警务问题，另见第二章第 1 节“制止和预防招募”；关于执法机关之间交换信息问题，另见第三章第 1 节“交换信息”；关于跨机构协调问题，另见第二章第 13 节“与区域和国际伙伴的协调”。)

下列国际文书、标准和良好做法为该领域提供了指导：

1. 《关于制止外国恐怖主义作战人员流动的马德里指导原则》(2015 年)(S/2015/939)，指导原则 11、15、16、17、18、19、25、26、27；

2. 《确保情报机构反恐时尊重人权的法律和体制框架和措施包括如何监督的良好做法汇编》(A/HRC/1446)；

3. 《执法人员行为守则》(大会第 34/169 号决议)；

4. 欧洲安全与合作组织(欧安组织),《预防恐怖主义和打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进行为：社区警务办法》；

5. 《认识激进化网络，收集方法和做法，特别在反暴力极端主义基础设施方面》；

6. 全球反恐论坛，《关于更有效应对外国恐怖主义作战人员现象良好做法的海牙-马拉喀什备忘录》，(良好做法 10)。

(2) 预警

评述：

1. 会员国应积极与其他会员国的对等机构交流可能出现的恐怖威胁信息。各国还应分享相关信息以防止包括外国恐怖主义作战人员在内的恐怖分子进行跨境转移，如身份、旅行证件或旅行方式的具体信息，边境主管部门和其他相关机构能够根据这些信息及时作出知情决定，以便采取进一步行动。[77] 为了确保采取集中办法并避免工作重复，会员国应指定一个执法办公室作为反恐相关请求的协调中心。各国还应加强监测威胁和评估信息的能力(“分析职能”)，并努力交流对其他国家有用的信息。

2. 会员国应当充分利用现有提醒其他国家的机制。可通过国际刑警组织国家中心局使用国际刑警组织 I-24/7 全球警用通讯系统，在全世界实时获取、接收、分享、核对和传播警务信息。会员国应当寻求把 I-24/7 系统的使用权限扩大到国家中心局以外[78] 的反恐部队和其他执法机关，使所有有关当局都能够使用国际刑警组织保存的国际数据库，包括关于罪犯、失窃和遗失旅行证件、指纹、DNA 和

[76] S/RES/2322(2016)，第 18 段。

[77] S/RES/2178(2014)、S/RES/2322(2016)和马德里指导原则(S/2015/939)，第二节第 3 段。

[78] S/RES/2322(2016)，第 17 段。

失窃机动车辆的名义数据。[79] 各国应寻求通过国际刑警组织通信工具，使用该组织有色码标志的国际通告系统以及国际刑警组织-安全理事会特别通告，传播与犯罪有关的重要信息，包括关于被通缉个人、已知或疑似外国恐怖主义作战人员、可能的威胁、危险材料以及罪犯作案手法的信息。[80]

3. 会员国应通过海关执法网安全平台和世界海关组织区域情报联络处网络分享货物安全和其他关务相关信息。

要考虑的问题：

1. 国家是否针对恐怖主义和其他有关犯罪活动使用预警系统？[81]

2. 国家是否能够得到关于外国恐怖主义作战人员的国家、区域和国际信息源？[82]

3. 警方或有关执法机关是否寻求与其他会员国的对等机构交流关于潜在恐怖主义威胁、恐怖分子(包括外国恐怖主义作战人员)或恐怖主义活动的信息？[83]

4. 国家执法和安全机构是否积极传播可用于查明现有或潜在外国恐怖主义作战人员的相关信息？[84]

5. 国家是否寻求在国家执法、移民和边境机构中扩大使用国际刑警组织全球信息共享工具并确保它得到有效利用？[85]

(关于执法机关能力问题，另见第三章第 1 节“交换信息”；关于使用海关执法网安全平台和世界海关组织区域情报联络处网络的问题，见第三章，第 1 节“信息交流”。)

下列国际文书、标准和良好做法为该领域提供了指导：

1. 《关于制止外国恐怖主义作战人员流动的马德里指导原则》(2015 年)S/2015/939，指导原则 15、16、17、18 和 19；

2. 非洲联盟大陆预警系统：《大陆预警系统手册》，2008 年；

3. 全球反恐论坛，《关于有效应对外国恐怖主义作战人员现象良好做法的海牙-马拉喀什备忘录》，良好做法 10。

---

[79] S/RES/2322(2016)，第 17 段。

[80] 提醒执法机关注意因从属基地组织或塔利班而受到联合国制裁的个人和实体。

[81] DIS 2.3.10。

[82] 马德里指导原则 15(S/2015/939)。

[83] 同上。

[84] 同上。

[85] 马德里指导原则 17(S/2015/939)。

D. 拒绝庇护

评述：

1. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国不向为敌对其他国家或其公民的目的利用本国领土资助、策划、协助或犯下恐怖主义行为的人提供庇护。[86] 在这方面，有几项措施需要同适当尊重人权一道进行考虑。其中包括采取立法措施将提供庇护定为犯罪，并采取措施为起诉这些罪行提供适当管辖权。应当制定移民、边境控制和交换信息方面的实际和法律措施，[87] 以确保各国有能力不向窝藏恐怖分子的人以及资助、策划、协助、煽动恐怖主义行为者提供庇护，并将其绳之以法。[88]

2. 联合国反恐文书规定，对于因被控犯有恐怖主义罪行而须引渡之目的被羁押的任何人，“应保证其获得公平待遇，包括享有一切符合其所在国法律和包括国际人权法在内可适用的国际法规定的权利与保障”。[89]

要考虑的问题：

1. 国家是否将窝藏恐怖主义分子定为犯罪？[90]

2. 该法律是否包含对“窝藏”的明确定义(例如“故意隐藏恐怖主义行为实施者或策划者或者恐怖团体的成员，或阻碍或阻止对其进行逮捕”)?

3. 国家是否制定立法惩罚在明知某人实施或计划实施恐怖主义行为或加入恐怖团体的情况下，参与故意隐藏此人或阻碍或阻止对其进行逮捕的个人或组织？[91]

4. 国家是否制定了关于管辖权的适当法律措施？(另见第二章，第 9 节，“调查、起诉和裁定恐怖主义行为”。)

5. 国家是否制定了促进信息收集的法律措施以及国内和国际信息交流的机制？(另见第三章，第 1 节，“信息交流”。)

E. 防止利用领土开展恐怖主义行为

评述：

1. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求会员国采取措施防止资助、策划、协助或实施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。[92]

---

[86] S/RES/1373(2001)，第 2(c)段。

[87] S/RES/1373(2001)，第 2(b)段。

[88] S/RES/1373(2001)，第 2(c)段；S/RES/1624(2005)，第 1(c)段。

[89] 见 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的公约》第 17 条、《制止恐怖主义爆炸事件公约》第 14 条和《制止核恐怖主义行为国际公约》第 15 条。

[90] DIS 2.4.1。

[91] DIS 2.4.2。

[92] S/RES/1373(2001)，第 2(d)段。

2. 此外，安理会第 2178(2014)号决议要求各国确保本国法律和条例规定重大刑事罪，使其足以适当反映罪行的严重性，用以起诉和惩罚本国国民或在本国领土内蓄意组织或以其他方式协助个人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、策划、筹备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义培训的行为。[93] 在这方面，会员国为了防止领土用于恐怖主义行为，应考虑与邻国之间在边境安全措施方面的合作。

要考虑的问题：

1. 是否能够起诉为在国家境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在国内实施的筹备或胁从行为？[94] (另见第二章，第 9 节，“调查、起诉和裁定恐怖主义行为”)

2. 国家能否打击伪造旅行证件以加强本国国际边界的安全？(另见第二章，第 13 节，“文件编制”)

下列国际文书、标准和良好做法为该领域提供了指导：

1. 《打击跨国有组织犯罪公约》，2001 年；

2. 移民组织，《护照检查的程序手册》；

3. 《世界海关组织、空运协会和国际民航组织旅客信息预报系统准则》；

4. 《国际民用航空组织旅客姓名记录数据准则》(第 9944 号文件)；

5. 难民署，《解决安全关切同时不破坏难民保护》，2015 年 12 月；

6. 欧安组织，《防止非法使用遗失/失窃护照和其他旅行证件的进一步措施》；

另见第二章，第 13 节“有效的边境控制和相关问题”。

F. 编纂

评述：

1. 安全理事会第 1373(2001)号决议呼吁各国尽快成为关于恐怖主义的国际公约和议定书的缔约国。[95] 会员国应将所加入的相关国际反恐法律文书所述罪行或安理会相关决议所规定的罪行定为犯罪。

2. 安理会在第 2322(2016)号决议中，认识到国家立法在围绕恐怖犯罪行为开展国际司法和执法合作方面发挥重要作用，促请会员国颁布本国反恐立法，并根据恐怖团体和个人构成的威胁不断变化的情况，酌情审查这些立法。[96] 该决议还敦促会员国作为优先事项，酌情考虑批准、加入和执行关于支持就刑事事项开展

[93] S/RES/2178 (2014)，第 6(c)段。

[94] DIS 2.5.1。

[95] S/RES/1373 (2001)，第 3(d)段。

[96] S/RES/2322 (2016)，第 4 段。

国际合作的其他相关国际公约，例如 2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书。[97]

3. 会员国立法还应将作为从犯企图实施犯罪行为和(或)企图通过共谋或其他犯罪参与实施犯罪的行为定为犯罪；并实行与犯罪行为严重性质相适应的处罚。会员国还应考虑到其他因素，包括恐怖主义行为定义的准确性(无论是过于宽泛还是模糊不清)，这些因素也有可能侵犯人权。这些方面的不足之处可能减损整体措施的实际执行和(或)有效性。

4. 会员国可按照各自的法律传统，采取不同办法进行编纂(例如使用具体的反恐立法、《刑法》修正案或对不同立法进行修正)。

5. 毒品和犯罪问题办公室编制了多项示范法律作为技术援助工具，以协助各国政府将国际条约规定的义务纳入国家法律规定。示范条款是为了协助而非代替起草法律的严谨过程。在有关国际公约允许的范围内，每个国家都需要调整法律案文，以便更准确地反映其法律制度和宪法的基本原则。

6. 关于国际反恐文书，第 1373(2001)号决议包含两个不同的要求。本节阐述按照该决议第 2(e)段的要求，在国内法中将恐怖主义行为定为重大刑事罪。因此，本节仅涉及国际文书的刑事定罪要求。

7. 由于这些文书的一些内容不具有刑事性质，所以仅评估刑事定罪还不够。因此，该决议第 3 段呼吁各国加入并执行国际文书。(国际反恐文书中的非刑事定罪规定见第三章，第 3 节“批准”。)

要考虑的问题：

1. 国家的国内法是否将国际反恐文书列出的所有罪行定为犯罪？

2. 国家的国内法是否将它加入的国际反恐文书列出的所有罪行定为犯罪？

3. 如果国家在其立法中定义了恐怖主义行为，该定义是否足够明确和准确而不会适用于国际反恐文书预期之外的行为(即没有进一步阐明的据称威胁国家安全或稳定行为、传统犯罪或非暴力的抗议或异议行为)？

4. 国家是否将指挥和(或)组织恐怖主义行为的行为定为犯罪？[98]

5. 国家是否将故意协助犯罪者逃避调查、起诉或处罚定为犯罪？[99]

6. 国家是否将企图实施恐怖主义行为定为犯罪？

---

[97] S/RES/2322 (2016)，第 11 段。

[98] 《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》，2010 年。

[99] 同上。

7. 国家是否在形势表明威胁可信的情况下将威胁实施犯罪行为定为犯罪？[100] (另见第二章，第 8 节“将外国恐怖主义作战人员相关行为定为犯罪”。)

在 19 项国际反恐文书中，会员国应尤其注意以下文书：

1. 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》，1963 年

不包含刑事定罪要求。其执行问题见第三章，第 3 节“批准”。

2. 《关于制止非法劫持航空器的公约》，1970 年

要求缔约国:

- 将航空器内的人通过武力、威胁或恐吓非法扣押或控制航空器的行为定为犯罪。

3. 《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》，1971 年

要求缔约国:

- 将航空器内任何人在飞行中非法通过武力或威胁使用武力或任何形式的恐吓扣押或控制该航空器或企图这样做的行为定为犯罪；
- 使劫持行为受到严厉惩罚；
- 拘押罪犯，要么引渡罪犯，要么对案件提起公诉，并在《公约》规定的刑事诉讼方面相互协助。

4. 《制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》，1988 年

要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- 在为国际民用航空服务的机场上，对任何人非法和故意实施导致或可能导致严重伤害或死亡的暴力行为。
- 故意损毁或严重损坏为国际民用航空服务的机场的设施或该机场上非使用中的航空器，或扰乱该机场服务，如果该行为危及或可能危及该机场安全。

5. 《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》，2010 年

要求缔约国将以下行为定为犯罪:

- 使用民用航空器以实现造成死亡、严重身体伤害或严重损害的目的；
- 使用民用航空器释放或排放任何生物、化学或核武器或类似物质从而造成死亡、严重身体伤害或严重损害；

[100] 同上。

- 在民用航空器上或者针对民用航空器使用任何生物、化学或核武器或类似物质；
- 使用民用航空器非法运输任何生物、化学或核武器、相关材料或其他危险材料；
- 利用网络对空中航行设施进行攻击；
- 指挥和组织此类违法行为。

6. 《关于〈制止非法劫持航空器的公约〉的补充议定书》(2010 年)补充《关于制止非法劫持航空器的公约》(1970 年)

要求缔约国:

- 将通过技术手段劫持航空器；
- 指挥和(或)组织这类犯罪定为犯罪。

7. 《修正〈关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约〉的议定书》，2014 年

- 将对航空器内实施的罪行和行为的管辖权范围从航空器登记国扩大到运营者所属国家和着陆国。

8. 《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》，1973 年

要求缔约国将以下行为定为犯罪:

- 故意对应受国际保护人员进行谋杀、绑架或其他侵害其人身或自由的行为；
- 对应受国际保护人员的办公房地、私人住所或交通工具进行暴力攻击；
- 威胁或企图实施此类攻击，或作为实施此类袭击的共犯。

9. 《反对劫持人质国际公约》，1979 年

要求缔约国:

- 将劫持或扣押并以杀死、伤害或继续扣押另一个人为威胁，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，从事或不从事某种行为，作为释放人质的明示或暗示条件的行为定为犯罪。

10. 《核材料实物保护公约》(1980 年)

要求缔约国将以下行为定为犯罪:

- 非法接受、持有、使用、转移、改造、处置、传播、抢劫、挪用或以欺骗手段获得核材料；

- 通过使用武力或威胁使用武力或任何其他恐吓手段，要求获得核材料；
- 威胁使用核材料造成死亡、严重伤害或重大财产损失以及威胁实施偷窃或抢劫核材料的行为，以强迫自然人或法人、国际组织或国家从事或不从事某种行为。

11. 《〈核材料实物保护公约〉修正案》，2005 年

另见第三章，第 3 节“批准”。

12. 《制止核恐怖主义行为国际公约》，2005 年

要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- 非法持有放射性材料或制造或持有放射性装置，意图造成死亡或严重身体伤害，或对财产或环境造成重大损害；
- 使用放射性材料或装置损坏核设施而导致放射性材料释放或有释放的风险，意图造成死亡或严重身体伤害，或对财产或环境造成重大损害，或强迫某个自然人或法人、某个国际组织和某个国家从事或不从事某种行为；
- 在形势表明威胁可信的情况下，威胁实施上述行为；
- 通过威胁或武力，非法要求获得放射性材料、装置或设施。

13. 《制止危及海上航行安全非法行为公约》，1988 年

要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- 非法和故意通过武力、威胁或恐吓扣押或控制船只；
- 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；
- 将破坏性装置或物质放置在船舶上；
- 实施有损船舶安全的其他行为。

14. 《制止危及海上航行安全非法行为公约》，2005 年

要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- 利用船舶作为工具协助恐怖主义行为；
- 故意用船只运输企图用于或威胁用于造成死亡、严重伤害或损害以协助恐怖主义行为的各种材料或犯下恐怖主义行为的个人。

15. 《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》，1988 年

- 规定《制止危及海上航行安全非法行为公约》(1988 年)第 5、7 和 10 至 16 条(包括行使管辖权、不引渡就审判的规则和引渡)应比照适用于《议定书》所界定的在船舶上实施或危及大陆架固定平台的罪行。[101]
- 要求缔约国将以下非法和故意的行为定为犯罪：

  通过武力或武力威胁，或以任何其他形式的恐吓，夺取或控制固定平台；

  对在固定平台上的人员实施可能危及其安全的暴力行为；

  破坏固定平台或对其造成可能危及其安全的损害；

  用任何方法在固定平台上放置或导致放置可能会毁坏该固定平台或危及其安全的装置或物质，或在实施或企图实施上述罪行过程中伤害或杀害任何人；

  企图、教唆或作为共犯实施任何上述罪行；

  根据国家法律的规定，无论是否规定了条件，以从事上述任何罪行相威胁，迫使自然人或法人从事或不从事某种行为，而该威胁有可能危及该固定平台的安全。

16. 《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书的议定书》，2005 年

- 根据大陆架上固定平台的情况调整对《制止危及海上航行安全非法行为公约》的修正内容。

17. 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》，1991 年

不包含刑事定罪要求。其执行问题见第三章，第 3 节“批准”。

18. 《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，1997 年

- 要求缔约国建立适用于非法和故意在定义规定的各种公用场所、或是向或针对此公用场所使用爆炸性或其他致死装置、故意致人死亡或重伤、或故意对公用场所造成重大损坏行为的管辖制度或将这种行为定为犯罪，要求缔约国也将意图实施或以共犯身份参与实施此类罪行定为犯罪。

[101] 尽管“固定平台”的定义仅指海床，但是《议定书》的序言，第 1(1)、3 和 4 条和标题都提及“大陆架”。《联合国海洋法公约》(1982 年)第 76 条将沿海国的大陆架定义为“其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸，扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土，如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到 200 海里，则扩展到 200 海里的距离”。第 76 条将“大陆边”定义为“包括沿海国陆块没入水中的延伸部分，由陆架、陆坡和陆基的海床和底土构成。不包括深洋洋底……”R. Churchill 和 A. Lowe，The Law of the Sea(第三版，曼彻斯特，1999 年)在 141 至 159 页进一步解释了这些术语，第 30 页附有插图。

19. 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，1999 年

要求缔约国：

- 将以下行为定为犯罪：直接或间接地非法和故意提供或募集资金，意图将全部或部分资金用于或者明知资金将全部或部分用于实施构成《公约》附件所载条约[102] 范围内或经其定义为罪行的任何行为或意图致使平民或在武装冲突情势中未积极参与敌对行动的任何其他人造成死亡或重伤的任何其他行为，如这些行为因其性质或相关情况旨在恐吓民众，或迫使一国政府或一个国际组织采取或不采取任何行动，并要求缔约国为防止此类行为进行合作。

- 就涉及《公约》所述罪行的刑事调查或刑事诉讼或引渡程序提供最大程度的协助，包括协助取得缔约国所掌握的诉讼所需证据。

进一步要求另见第一章。

G. 预防性罪行和筹备行为

评述：

1. 第 1373(2001)号决议的核心要求是会员国务必确保在国内法律和条例中将恐怖主义行为定为重大刑事罪，使其足以适当反映该罪行的严重性，从而能够进行起诉和处罚。[103] 此外，根据第 1373(2001)号决议，各国必须确保国内法律制度将涉及参与、资助、策划、筹备、实施或支持恐怖主义行为的行为定为犯罪。[104] 安理会第 2178(2014)号决议重申各国根据第 1373(2001)号决议承担的义务，安理会进一步规定，会员国应根据国际人权法、国际难民法和国际人道主义法，防止和制止招募、组织、运输或装备人员前往居住国或国籍国以外的其他国家，以实施、策划、筹备或参与恐怖行为，或提供或接受恐怖主义培训，并防止和制止资助他们的旅行和活动，[105] 包括将为上述目的旅行或企图旅行、以任何方式直接或间接蓄意提供或收集资金并有意将这些资金用于或知晓这些资金将用于资助个人为上述目的旅行、本国国民或在本国领土内蓄意组织或以其他方式(包括招募行为)协助为上述目的进行旅行等行为定为重大刑事罪。[106]

---

[102] 附件清单：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》；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》；1979 年《反对劫持人质国际公约》；1980 年《核材料实物保护公约》；1988 年《补充〈关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约〉的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》；1988 年 3 月 10 日在罗马签订的《制止危害航海安全的非法行为公约》；1988 年 3 月 10 日《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》；1997 年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》。

[103] S/RES/1373，第 2(e)段。

[104] 同上。

[105] S/RES/2178 (2014)，第 5 段。

[106] S/RES/2178 (2014)，第 6 段。

2. 安理会在第 2341(2017)号决议中，促请各国确保已对旨在摧毁或破坏关键基础设施的恐怖主义袭击及其策划、培训、资助和后勤支持活动规定了刑事责任。

3. 将筹备行为和预防性罪行定为犯罪是有效预防性反恐战略的一个关键部分，并将协助各国有效地将恐怖主义分子绳之以法。[107] 筹备或预防性罪行不需要将企图实施或顺利实施恐怖袭击作为犯罪要素。尽管各国在如何具体界定这些罪行方面可能有所不同，但将个人或任何其他人、协会或团体实施的筹备行为定为明文规定的罪行大大有助于刑事司法制度的早期干预，也提高了减少暴力和挫败袭击的可能性。[108] 在将这些行为定为犯罪的过程中，会员国应确保按照罪刑法定原则，明确和准确地界定罪行。[109]

4. 安理会在其第 2331(2016)号决议中，敦促所有国家确保本国法律及条例所规定的重大刑事罪使其足以适当反映为支助恐怖主义组织或恐怖分子目的实施贩运人口罪行、包括为实施恐怖主义行为招募人员的严重性，从而能够进行起诉和处罚。[110]

要考虑的问题：

1. 国家是否将策划行为定为犯罪，列为一个独立存在的罪行？

2. 国家是否将筹备行为定为犯罪，列为一个独立存在的罪行？

3. 国家是否将支持行为定为犯罪，列为一个独立存在的罪行？

4. 国家是否将提供培训的行为定为犯罪，列为一个独立存在的罪行？

5. 国家是否将接受培训的行为定为犯罪，列为一个独立存在的罪行？

6. 国家是否将外国恐怖主义作战人员相关不法行为定为犯罪？(另见关于将外国恐怖主义作战人员不法行为定为犯罪的下一节。)[111]

7. 国家是否将意图摧毁或瘫痪关键基础设施和其他相关不法行为定为犯罪？[112]

8. 国家是否已将为支持恐怖主义组织或恐怖主义分子目的实施的贩运人口不法行为，包括为实施恐怖主义行为提供资金和招募人员)定为犯罪？[113]

---

[107] S/2015/123。

[108] 同上。

[109] A/HRC/31/65。

[110] S/RES/2331 (2016)，第 7 段。

[111] S/RES/2178 (2014)。

[112] S/RES/2341 (2017)。

[113] S/RES/2331 (2016)第 7 段，根据第 1373 号决议，回顾旨在确保本国法律及条例所规定的重大刑事罪，使其足以适当反映为支助恐怖主义组织或恐怖分子目的实施贩运人口罪行、包括为实施恐怖主义行为招募人员的严重性，从而能够进行起诉和处罚的各项决定。S/RES/2322 (2016)第 11 段“又敦促会员国作为优先事项，酌情考虑批准、加入和执行关于支持就刑事事项开展国际合作的其他相关国际公约，例如 2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书，包括《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》。

9. 国家是否将恐怖分子或恐怖主义团体得益或可能得益的一切形式和方面的贩运文化财产和相关不法行为定为犯罪？[114]

10. 国家立法是否按照《公民权利和政治权利国际公约》第十五条规定的罪刑法定原则对刑事责任规定了严格和明确的定义？[115]

下列国际文书、标准和良好做法为该领域提供了指导：

1. 《欧洲防止恐怖主义公约》及其《附加议定书》。

H. 将与外国恐怖主义作战人员有关的行为定为犯罪

评述：

1. 安理会第 2178(2014)号决议要求会员国防止和制止招募、组织、运输或装备人员前往居住国或国籍国以外的其他国家，以实施、筹划、筹备或参与恐怖行为，或提供或接受恐怖主义培训，并防止和制止资助他们的旅行和活动。

2. 安理会第 2178(2014)号决议再次要求将恐怖分子绳之以法，并请会员国规定严重刑事罪，使其足以适当反映罪行的严重性，从而能够起诉和惩罚下列人员和行为：

(a) 为了实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义培训而前往或试图前往其居住国或国籍国之外的另一国家的本国国民，以及为此前往或试图前往其居住国或国籍国之外的另一国家的其他个人；

(b) 本国国民或在本国领土内以任何方式直接或间接地蓄意提供或收集资金，并有意将这些资金用于或知晓这些资金将用于资助个人前往其居住国或国籍国之外的另一国家，以实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义培训；

(c) 本国国民或在本国领土内蓄意组织或以其他方式协助个人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，或提供或接受恐怖主义培训。

要考虑的问题：

1. 国家是否将国民为实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为的目的所作旅行定为犯罪？

2. 国家是否将国民为提供或接受恐怖主义培训目的所作旅行定为犯罪？

3. 国家是否将国民外出协助、包括组织、运送和装备外国恐怖主义战斗人员的旅行定为犯罪？

---

[114] S/RES/2322 (2016)，第 12 段。

[115] 特别报告员 A/HRC/31/65。

4. 国家是否将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，以实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义培训定为犯罪？(关于资助恐怖主义行为的刑事定罪问题，见第一章，第 1 节。)

5. 国家是否将本国国民或在本国领土内蓄意组织或以其他方式协助个人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，或提供或接受恐怖主义培训定为犯罪？

6. 国家如何处理未成年人移动(如父母带孩子前往伊斯兰国控制的领土)，特别是女童抵达后可能遭受性暴力、强迫婚姻和被剥夺受教育机会的问题？

下列国际文书、标准和良好做法在此领域提供指导：

1.《欧洲委员会防止恐怖主义公约附加议定书》，2015 年。

I. 对恐怖行为的调查、起诉和裁判

评述：

1. 安全理事会第 1373(2001)号决议并不要求各国制定特别刑事程序来调查或起诉与恐怖主义有关的案件。有些国家选择通过普通刑事程序处理与恐怖主义有关的事项。另一些国家则以恐怖主义案件对执法工作构成特别挑战为由制定了特别程序。这些程序可能包括关于拘留、证据和其他审判事项以及设立特别法庭或军事法庭的特殊规定。虽然这些措施可能有合理依据，但必须考虑它们是否符合罪刑法定、必要性和相称性原则，是否附有适当的保障措施。在极少数情况下，各国可能因感到恐怖主义威胁而宣布进入非常或紧急状态。在采取这些行动时必须遵守适用国际法，包括缔约国必须遵守《公民权利和政治权利国际公约》第四条的规定。

2. 根据若干涉及严重犯罪的国际公约，特别刑事程序应区别于特别调查手段，后者被广泛视为执法工具，具有强制性。安全理事会第 2322(2016)号决议注意到开展合作以便从因特网上采集数码数据和证据的请求大幅度增加，强调必须考虑酌情对方法和最佳做法、特别是调查方法和电子证据重新进行评估。[116]

3. 安理会第 2341(2017)号决议着重指出，各国必须发展能力，以尽可能防止和扰乱针对关键基础设施的恐怖主义阴谋，在恐怖主义袭击造成损害的情况下尽量减少影响和缩短恢复时间，查明损害原因或袭击来源，保留袭击证据并对袭击的相关责任人追责。[117]

4. 在某些情况下，刑事司法系统中对外国恐怖主义作战人员的诉讼程序会使裁判恐怖主义嫌疑人的既定刑事程序和证据标准的某些方面复杂化。安理会第

[116] S/RES/2322(2016)，序言。

[117] S/RES/2341(2017)。

2178(2014)号决议要求在取证方面开展合作，指出各国将在刑事调查中互相协助，包括协助取得证据。[118]

1. 调查

(a) 特别调查手段

1. “特别调查手段”得到广泛接受，[119] 应区别于特别刑事司法程序。特别调查手段是主管当局在刑事调查工作中采取的手段，目的是侦探和调查严重犯罪和嫌疑人，并以不惊动调查对象的方式收集情报。

2. 按照国际标准，并不是所有案件都需要使用特别调查手段。尽管如此，大家认识到这可能是打击严重犯罪(包括恐怖主义行为)有效战略的一个组成部分。鼓励各国酌情缔结双边或多边协定或安排，以便在国际合作中利用此种手段。安理会促请所有国家按照国际法考虑制定适当法律和机制，以便除其他外酌情设立和使用联合调查机制，并对恐怖主义案件中的跨界调查进行更有力的协调。[120]

3. 这些手段的使用可能侵犯基本权利和自由，其部分原因在于这些手段具有隐蔽性。因此，各国应当建立必要的机制，确保对其使用情况加以有效监督。在任何情况下采用特别调查手段时都应遵循罪刑法定性、必要性、相称性和不歧视的原则。

要考虑的问题：

加强立法

1. 国家立法是否允许采用特别调查手段？

2. 立法范围是否广泛，足以把现有的特别调查手段包括在内？

3. 法律是否明确界定可在哪些情况下采用特别调查手段？

4. 司法当局或其他独立机构是否通过事先授权、调查中监督和事后审查对此种手段的使用进行充分控制？

5. 由哪个主管当局决定、监督或使用特别调查手段？

6. 对特别调查手段的使用有没有时间限制？

7. 已订立哪些规定或系统通过立法机构或其他部门审查反恐立法草案和现行反恐立法，包括任何对普通刑事程序的修正，以确保它们符合人权义务)？[121]

8. 现行法律和程序是否考虑到新的技术？

---

[118] S/RES/2178(2014)，第 12 段。

[119] 例如，见 2001 年《打击跨国有组织犯罪公约》第 20 条，S/2016/49，和《马德里指导原则》第 25 号原则(S/2015/939)

[120] S/RES/2322(2016)，第 15 段。

[121] DIS2.7.7。

9. 国家立法是否赋予权力，使主管当局能够下令迅速保存特定数码数据或以类似方式直接获得此种数据？[122]

10. 国家法律中是否规定互联网服务提供商和其他信通技术公司必须在特定时期内保留客户数据？[123]

11. 国家法律是否明确授权主管当局命令其境内的某人提交其拥有或控制的数据？[124]

12. 国家立法中是否明确规定了搜查计算机硬件或数据的权力？[125]

13. 国家法律是否明确规定了收缴计算机硬件或数据的权力？[126]

14. 国家立法中是否明确规定进行实时数据收集的权力？[127]

15. 国家法律是否明确规定截获内容数据的权力？[128]

16. 国家法律是否明确规定在法庭程序中可以采用电子证据／记录，并规定验证规则的程序？[129]

17. 国家法律中是否明确规定有权获取订户信息？[130]

18. 如果有些调查方法的侵入性程度低于特别调查手段，而这些方法又适于侦查、预防或起诉犯罪，法律是否确保主管当局采用此种方法？

19. 国家如何顾及防止任意或非法干预隐私的需要？

20. 是否有程序规则适用于此类证据的出示和可受理性及捍卫被告人的公平审判权？

---

[122] 《非洲联盟网络安全和个人资料保护公约》，第 31(3)条；英联邦 2002 年《计算机和计算机犯罪示范法》，第 17 条；欧洲委员会 2001 年《网络犯罪公约》及其《附加议定书》，第 16 和 17(1)a 条；国际电联/加共体/加勒比电信联盟 2010 年《关于网络犯罪/电子犯罪的示范立法文本》，第 23 条。

[123] S/2016/49。

[124] S/2016/49。

[125] 《非洲联盟网络安全和个人资料保护公约》，第 31(3)条；英联邦 2002 年《计算机和计算机犯罪示范法》，第 12 条；欧洲委员会 2001 年《网络犯罪公约》及其《附加议定书》，第 19 条；国际电联/加共体/加勒比电信联盟 2010 年《关于网络犯罪/电子犯罪的示范立法文本》，第 20 条。

[126] S/2016/49。

[127] 《非洲联盟网络安全和个人资料保护公约》，第 31(3)条；英联邦 2002 年《计算机和计算机犯罪示范法》，第 12 条；国际电联/加共体/加勒比电信联盟 2010 年《关于网络犯罪/电子犯罪的示范立法文本》，第 26 条。

[128] S/2016/49。

[129] S/2016/49。

[130] S/2016/49。

特别调查手段领域的国际合作

1. 国家是否制定了国内机制，允许在特别调查手段方面开展国际合作，包括酌情设立和使用联合调查机制？

2. 国家是否制定了在特别调查手段方面进行国际合作的双边和多边安排，尤其是同邻国的合作安排？

(b) **法证能力**

1. 法证能力不仅是现代刑事调查，也是整个刑事司法系统的重要内容。在调查期间，在犯罪现场或向个人(如嫌疑人、受害人或证人)取证，并使用科学方法加以分析，然后在法庭上提出。在与恐怖主义有关的调查中，法证学可以帮助检察官和调查人员，例如把某人同某项具体活动或事件、地点、材料或另一人联系起来。应用法证学收集和分析的证据类型会因调查中的犯罪类型不同而有差别，除其他外，可能包括生物证据(如 DNA)、无色印痕证据、数码证据、弹道、痕迹证据等等。同样，法证服务的提供情况也因国家法律制度类型的不同而有差异。

2. 针对恐怖分子越来越多地出于各种目的使用信通技术，《马德里指导原则》确认会员国应增强本国执法机构内的信通技术、法证能力和专门知识，加强执法机构监测恐怖主义相关社交媒体内容的能力，以便按照国家的国际人权义务防止外国恐怖主义作战人员流动。[131]

要考虑的问题：

1. 警察部队或相关执法机构是否有能力应用法证学收集和分析实物证据？

2. 警察是否有专门的警察科学实验室或法证学实验室，可以使用适当设备、设施和实验室并通过训练处理实物证据？

3. 国家是否已在本国执法机构内建立信通技术、法证能力和专门知识？[132]

4. 国家是否已按照国家的国际人权义务，加强这些机构监测恐怖主义相关社交媒体内容的能力，以防止外国恐怖主义作战人员的流动？[133]

下列国际文书、标准和良好做法在此领域提供指导：

1. 联合国毒品和犯罪问题办公室，维也纳，2009 年，《非司法鉴定人员的犯罪现场与物证意识》(ST/NAR/39)；

2. 《关于阻止外国恐怖主义作战人员流动的马德里指导原则》(2015 年)(S/2015/939)，指导原则 26 和 27；

---

[131] 马德里指导原则 26(S/2015/939)。

[132] 马德里指导原则 26(S/2015/939)。

[133] 同上。

3. 联合国裁军事务厅的简易爆炸装置信息中心；[134]

4. 国际刑警组织，《犯罪现场指纹传送准则》；

5. 国际刑警组织《DNA 数据交换和实践手册：国际刑警组织 DNA 监测专家组的建议》，2009 年第二版；

6. 欧洲法证学研究所网络，《数码技术法证学检查最佳做法手册》，ENFSI-BPM-FIT-01，2015 年 11 月；

7. 欧洲安全与合作组织，《反恐怖主义调查中的人权：执法人员实用手册》；

8. 《基于计算机的电子证据的良好做法指南》，警察局长协会(联合王国)，见国际刑警组织《指纹传送准则》。

(c) **拘留**

1. 任何形式的拘留都必须遵循法定程序。在任何情形下都不允许进行随意拘留。虽然有些国家已规定特别程序，在恐怖主义案件中延长调查拘留期限，但按照国际人权法，审前拘留仍被视为例外而非常态。此种拘留不得延续很长时间或无限期进行，还必须接受独立司法机制的密切监督。无罪假定已被定性为不容克减的权利。

要考虑的问题：

1. 国家是否制定了特别程序，准许在与恐怖主义有关的案件中延长调查拘留期限？

2. 拘留是否要接受独立和公正法庭的迅速定期审查？

3. 国家是否确保被告人的有效辩护权，包括可以切实聘请律师？

4. 国家是否作出特别规定，可以不经审判延长或无限期进行行政拘留？国际人权机制如何评估此类安排？

2. 起诉

1. 反恐怖主义委员会确认，对恐怖份子的起诉越来越复杂，具有高度专门性。检察官需要知道煽动和招募行为的类型，他们需要专门化的信息，并了解慈善法、金融、信通技术和恐怖组织的工作方法，还要了解可使用的一系列特别调查手段。该进程需要有一定程度的训练、知识、技能和水平。他们须能够指导、指示和监督调查机构的工作。本文指南收入了给检查部门和司法部门的若干建议，用于评估有效实施的实际内容。

为了能够将恐怖份子绳之以法，各国必须建立有效的起诉制度。

1. 国家检察机关系统是否有处理复杂案件的能力和专门知识(涉及共谋、慈善法、金融、人权)?

[134] 可查阅 www.un.org/disarmament/convarms/ieds/。

2. 国家是否设立了特别检察官单位或指定检察官专门处理恐怖主义案件或严重犯罪，包括恐怖主义案件？[135]

国家的检察机关系统是否有能力和专门知识适当要求法律互助和提出引渡申请，并与国家中央当局或酌情与其他相关刑事司法当局进行有效合作，以防止、调查和起诉恐怖行为？

1. 国家检察机关系统是否有能力和专门知识对侦查机构使用特别调查手段的情况进行监督？

2. 国家检察机关系统是否有能力和专门知识处理调查机构收集的情报，并按照本国法律系统的安排酌情将情报转化为可受理证据？

3. 国家检察系统是否有能力和专门知识处理不同国家收集的证据？

4. 国家检察系统是否有机会接受适当培训？

5. 国家检察系统是否有能力将金融情报同其他类型的信息进行整合和加以利用？[136]

6. 国家检察系统是否有能力和专门知识实施打击资助恐怖主义的措施(冻结、没收等)?

7. 国家检察系统是否有能力和专门知识起诉受益于跨国有组织犯罪的恐怖份子以及与之协作的跨国有组织犯罪份子[137] ，并办理招募和煽动罪案件？

8. 国家检察系统是否有能力和专门知识不断更新培训和证据收集办法和特别调查手段，以吸纳新的信通技术？[138]

9. 国家检察系统是否有能力和专门知识就此类问题开展(正式和非正式)国际合作？

10. 国家检察机关系统是否有能力和专门知识在政府各部门(包括信信技术和执法部门)之间协调行动？

11. 国家检察系统是否有在检察机关不同科室之间以及同其他机构(即执法机构)进行协调的非正式机制？

[135] DIS 2.7.1。

[136] S/RES/2322(2016)。

[137] S/RES/2322(2016)，第 9(c)段。

[138] S/2014/807。

3. 司法机构

为了能将恐怖份子绳之以法，各国必须建立有效的司法系统。

1. 国家的法院系统是否有能力和专门知识处理共谋、慈善法、金融、人权等复杂案件？

2. 国家法院系统是否对法官进行法证、技术和金融等方面的调查和起诉培训？

3. 国家法院系统是否有能力和专门知识开展(正式和非正式)国际合作？

4. 国家法院系统能否掌控调查机构和检察机关使用特别调查手段的情况？

5. 国家法院系统是否规定法官可以查阅保密资料或国家安全情报？如果是，被告公平审判权如何保证？

6. 国家法院系统是否有能力和专门知识打击可能助长或协助开展恐怖主义活动的跨国犯罪？

7. 国家法院系统是否具备充足的人力资源？

8. 国家法院系统是否向法官和法院适当提供在反恐怖主义、洗钱和恐怖主义罪行问题上敏感对待性别平等问题的特别培训或教育方案？

9. 国家法院系统是否专门针对恐怖主义罪行的判决问题提供培训，同时考虑到与改造和重返社会有关的问题？

10. 国家法院系统是否就少年司法问题提供培训？

11. 司法部门是否对反恐措施进行定期独立监督，以确保公正待遇和适当程序？

(a) 特别法院和法院程序

1. 有些国家规定特别法院拥有审理恐怖主义相关案件的管辖权。有些国家还就法庭程序作出特别规定，包括可以接受的证据形式。联合国人权事务委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》第十四条的第 32 号一般性意见再次确认，军事法院审判平民应视为例外。[139] 《世界人权宣言》第十条规定，“人人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。”虽然公平审判权的某些方面在特殊情形下可能受到某些限制，但所有此类措施均须遵循罪刑法定、必要性、相称性和不歧视的原则。人权事务委员会还指出，在任何情况下都必须遵守公平审判的基本要求。出于民主社会道德、公共秩序或国家安全的理由或当诉讼当事人私人生活的利益有此必要时，可以对公开审讯加以限制，但须严格以法庭认为公开审判会损害司法利益的特殊情况为限。[140] 然而，就可判处死刑的案件而言，委员会指出，由于生命权具有不容克减性，公平审判的所有义务都应当得到遵守。

[139] 人权事务委员会，第 32 号一般性意见(第 22 段)。

[140] 人权事务委员会，第 32 号一般性意见(第 27 和 28 段)。

要考虑的问题：

1. 恐怖主义案件是否由按照正常程序(即非军事、非紧急措施)任命或选出的独立法官审理？[141]

2. 在涉及恐怖主义指控的案件中，国家是否已规定特别法律程序？如果是，国家是否已确保所有人权义务都在实践中得到遵守？

3. 在可能处以死刑的案件中，国家是否严格确保所有公平审判义务都得到遵守？

4. 是否从法律上保证恐怖主义案件的审判在原则上都对公众开放？[142]

下列国际文书、标准和良好做法在此领域提供指导：

1. 《联合国保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》；

2. 《联合国关于司法机关独立的基本原则》；

3. 《联合国关于检察官作用的准则》；

4. 联合国人权事务委员会，第 29 号一般性意见(紧急状态)；第 32 号一般性意见(公平审判)；第 35 号一般性意见(人身自由和安全)；

5. 联合国任意拘留问题工作组的报告；

6. 《关于制止外国恐怖主义战斗人员流动的马德里指导原则》；

7. 反恐执行工作队，《关于反恐背景下公平审判权和法定程序权的基本人权参考指南》；

8. 反恐执行工作队，《关于反恐背景下拘留问题的基本人权参考指南》；

9. 反恐执行工作队，《关于国家反恐立法与国际人权法保持一致的基本人权参考指南》；

10. 全球反恐论坛，特别是《关于司法部门在裁判恐怖主义罪行方面良好做法的海牙备忘录》和《关于刑事司法部门有效反恐工作的良好做法的拉巴特备忘录》；

11. 欧安组织民主制度和人权办公室，特别是《打击恐怖主义，保护人权》；

12. 非洲恐怖主义问题研究中心，特别是《国际法和恐怖主义研究手册》。

(b) **针对刑事司法人员的保障措施**

1. 在许多会员国中，参与调查和起诉有组织犯罪和恐怖主义案件的人员直接面临安全风险。能够在不担心受到恫吓或报复的情况下参加执法调查和(或)司法诉讼

[141] DIS2.7.2。

[142] DIS2.7.3。

对于维持公正和有效的刑事司法制度至为重要。[143] 会员国应当制定各项方案，保护执法人员、检察官、司法人员和参与调查和起诉恐怖份子的其他相关人员。[144]

要考虑的问题：

1. 是否有适当国家当局负责向检察官、执法人员、法官及其家属提供有关个人安全的信息、培训和咨询？[145]

2. 国家是否已将干预司法或执法人员履行公务的肢体暴力、威胁或恫吓行为定为犯罪？[146]

3. 司法机关是否能够在不受任何限制、压力、威胁或干预的情况下以事实为依据，依法独立履行司法职能？[147]

4. 如果检察官、法官、执法人员或其家属受到暴力行为或暴力威胁，或受到任何方式的骚扰、盯梢骚扰、恫吓或胁迫，是否有任何保障措施确保对此类事件进行全面调查、向面临风险者通报调查结果、采取步骤防止此类情况再次发生以及使面临风险者及其家属能够得到任何必要的咨询或心理支持？[148]

5. 国家是否确保适当国家当局在检察官、执法人员、法官及其家属的人身安全因适当履行公职而受到威胁时为他们提供人身保护？

6. 国家是否在相关检察官和法官的工作场所和住所安装安保和人身保护装置?

7. 国家是否确保所有相关利益攸关方(包括受害人、民间社会行动者、妇女和青少年)的安全?

下列国际文书、标准和良好做法在此领域提供指导：

1. 2002 年《班加罗尔司法行为原则》(由加强司法廉正小组通过并经毒品和犯罪问题办公室核准)；

2. 国际检察官协会，《关于检察官及其家属最低安保标准的宣言》。

---

[143] 第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《关于检察官作用的准则》，1990(4)，以及全球反恐论坛，《关于刑事司法部门有效反恐工作的良好做法的拉巴特备忘录》，良好做法 1

[144] DIS2.6.7。

[145] 国际检察官协会《关于检察官及其家属最低安保标准的宣言》(5)。

[146] 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。

[147] 加强司法廉正小组通过并经毒品和犯罪问题办公室核准的 2002 年《班加罗尔司法行为原则》，参见联合国经济及社会理事会第 2006/23 号决议，价值 1：独立)。

[148] 国际检察官协会，《关于检察官及其家属最低安保标准的宣言》(8)。

(c) 法庭内的安全保障

1. 为了能够将恐怖份子绳之以法，会员国应当确保法庭内里的安全保障，使法官、证人、受害人、执法人员和检察官不受恫吓、阻碍、骚扰、不当干涉或无正当理由地背负民事、刑事或其他赔偿责任。[149]

要考虑的问题：

1. 国家是否确保为可能遭受或已经遭受严重威胁的法官提供安保人员或警察保护？[150]

2. 国家是否已考虑在法庭内外增派警察或其他安保人员？

3. 国家是否已考虑在法院和法庭的公众入口处设置安全检查站和甄别程序、金属探测器、X 光检查装置和其他安检技术？

4. 国家是否已考虑在法院和法庭内禁止携带(或使用)手机和其他电子装置？

5. 国家是否已考虑为法官、检察官和法庭人员设立单独和安全的停车场入口？[151]

下列国际文书、标准和良好做法在此领域提供指导：

1. 毒品和犯罪问题办公室，《检察官的地位和作用》(2014 年)，《刑事司法手册丛书》；

2. “法官：独立、效率和责任”，CM/Rec(2010)12 号建议和解释性备忘录(经欧洲委员会部长委员会通过)；

3. 国际检察官协会，《关于检察官及其家属最低安保标准的宣言》；

4. 全球反恐论坛，《关于司法部门在裁判恐怖主义罪行方面良好做法的海牙备忘录》。

(d) 保护证人

在某些犯罪包括恐怖主义犯罪领域，证人受到恫吓的风险越来越大。因此，各国应向证人以及与司法部门协作者提供保护。

要考虑的问题：

1. 国家是否在作证之前、作证期间及以后按照案情需要，向证人以及与司法部门协作者和与之接近的人提供人身保护和社会保护？

2. 国家是否在酌情允许不披露或限制披露此类证人的身分和地点信息的情况下允许受理证据？国家在此类情形下如何保障被告人的权利？

[149] 第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《关于检察官作用的准则》，1990(4)。

[150] 保护法官的安全措施，欧洲委员会部长委员会在 1994 年 10 月 13 日第 518 次部长代表会议上通过的给会员国的关于法官独立、效率和作用的第 R(94)12 号建议，原则三.2。

[151] 全球反恐论坛，特别是《关于司法部门在裁判恐怖主义罪行方面良好做法的海牙备忘录》。

3. 国家是否已制定保护证人方案，其中规定设立自治机构，配备充分资源并能够处理紧急案件，同时又不披露证人身分？

4. 国家是否已作出国际合作安排，以便酌情为证人提供保护，并使之能够在安全地点作证？

5. 国家是否向刑事司法人员提供适当培训，为处理证人可能需要保护措施和方案的案件制定指导方针，并确保为此类措施 / 方案提供适当资源？

(e) **受害人参与刑事诉讼的权利**

1. 安全理事会大力声援恐怖主义受害者及其家人，鼓励反恐执行局考虑到受害者和幸存者网络在反恐方面发挥重要作用。[152] 正式承认恐怖主义受害者参加刑事诉讼的权利是承认受害者为人的一个重要组成部分，从而公开强调了人类为恐怖主义付出的代价。[153]

2. 受害人对调查和起诉恐怖主义行为至关重要。他们常常是调查和审判中的重要证人。应制定保护他们的法律程序和实际措施。[154] 能够在不受恫吓或报复的情况下参加诉讼对维持法治至关重要，[155] 也有助于加强各国将恐怖份子绳之以法的能力。

3. 妇女和女童往往直接成为恐怖主义团体的目标，还会遭受强奸、强迫卖淫、强迫婚姻、强迫怀孕和贩运人口等形式的性别暴力。正如秘书长 2015 年 3 月 23 日关于冲突中性暴力的报告(S/2015/203)所指出的那样，性暴力和性别暴力已经成为控制领土、贬低受害者人格和招募新支持者的标准工具。

要考虑的问题：

1. 国家是否有足够的安全保障措施确保受害者的生命、人身安全和隐私权得到保护？[156]

2. 国家是否有一个支助系统，在整个刑事司法诉讼过程中为恐怖主义受害者及其家属提供援助？[157]

3. 国家是否允许受害者或其近亲参与对犯罪行为人的诉讼程序？[158]

---

[152] S/RES/2129(2013)，第 16 段。

[153] S/RES/2129(2013)，第 39 段。

[154] 《在紧接袭击事件之后以及在刑事诉讼程序期间为恐怖主义受害者提供援助的良好做法马德里备忘录》，良好做法 9。

[155] 同上。

[156] A/HRC/20/14，第 67(g)段。

[157] 同上，第 37 段。

[158] 同上，第 39 段。

4. 国家是否已采用一个法律框架，确立受害人在刑事司法程序期间的权利和作用？[159]

5. 国家是否向法官和其他刑事司法系统参与者提供敏感性培训？[160]

6. 国家是否已对有关调查或刑事诉讼资料作出解释？[161]

7. 国家是否向法官和其他刑事司法系统参与者提供敏感性(包括性别问题敏感性)培训以防止受害者在刑事司法程序内二次伤害和重复受害？[162]

下列国际文书、标准和良好做法在这方面提供指导：

1. 毒品和犯罪问题办公室，《支持恐怖主义行为受害人的刑事司法对策手册》(A/66/310)；

2. 全球反恐论坛《在紧接袭击事件之后以及在刑事诉讼程序期间为恐怖主义受害者提供援助的良好做法马德里备忘录》；

3. 《上海合作组织打击恐怖主义公约》第 7(8)条。

J. 回返外国恐怖主义战斗人员的起诉、恢复正常生活和重返社会战略

评述：

1. 安全理事会在第 2178(2014)号决议中，促请各国按照国际法规定的义务开展合作，以应对外国恐怖主义作战人员构成的威胁，包括制定和实施关于回返外国恐怖主义战斗人员的起诉、恢复正常生活和重返社会战略。[163]

2. 委员会在其《马德里指导原则》中指出，会员国应确保其主管部门能够根据风险评估、已有证据和相关因素，对回返者采取个案处理办法。会员国应制定和执行处理具体类别回返者尤其是未成年人、妇女、家庭成员和(其他)可能易受伤害者的战略。起诉策略应符合国家反恐战略，包括行之有效的打击暴力极端主义的战略。[164]

3. 委员会还在其《马德里指导原则》中指出，会员国应考虑对有关案件采取适当行政措施和(或)实施恢复正常生活和重返社会方案，将此作为起诉的替代

[159] 《在紧接袭击事件之后以及在刑事诉讼程序期间为恐怖主义受害者提供援助的良好做法马德里备忘录》，良好做法 3。

[160] 《在紧接袭击事件之后以及在刑事诉讼程序期间为恐怖主义受害者提供援助的良好做法马德里备忘录》，良好做法 11。

[161] 同上，第 40 段。

[162] 《在紧接袭击事件之后以及在刑事诉讼程序期间为恐怖主义受害者提供援助的良好做法马德里备忘录》，良好做法 15。

[163] S/RES/2178(2014)，第 4 段。

[164] 马德里指导原则 30(S/2015/939)。

做法。应该以符合适用的国际人权法和国内立法的方式采取这种措施，并对这些措施进行有效审查。[165]

4. 在制定和实施起诉、恢复正常生活和重返社会战略时应考虑到两个主要问题。首先，安理会第 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，使其足以适当反映该决议第 6 段所列外国恐怖主义作战人员相关罪行的严重性，用以起诉和惩罚这些人员。在消除外国恐怖主义作战人员的威胁时必须处理在旅行期间犯下的各种严重罪行，特别是战争罪、危害人类罪以及与性别有关的罪行。[166] 应评估确定罪责，从而确定处理每个人的适当方式。[167] 可根据每个国家的国家立法和刑事司法系统确定是否在不同的刑事诉讼阶段采用恢复正常生活和重返社会方案，以此替代监禁或作为监禁的补充措施，包括作为减刑的一部分。其次，起诉、恢复正常生活和重返社会战略必须符合适用的国际人权法和人道主义法以及国内法，包括在刑事诉讼的不同阶段将这些方案作为替代办法，并在回返的外国恐怖主义作战人员被宣告无罪、指控被撤销或案件不符合起诉门槛时自愿使用上述方案，无论其原因是证据不足还是罪犯年龄或其他个别因素。

要考虑的问题：

1. 国家是否制定了一项战略用于处理与回返外国恐怖主义作战人员有关的案件，包括按照国内法和国际法(包括适用的国际人权法和国际人道主义法和标准)，采取适当行政措施和(或)恢复正常生活和重返社会方案？如果是，国家是否实施这一战略？[168]

2. 会员国是否能够实施适当的行政措施和(或)恢复正常生活和重返社会方案，在适当情况下将此作为起诉的替代做法？[169]

3. 起诉策略是否符合国家反恐战略，包括行之有效的打击暴力极端主义的战略？[170]

4. 主管部门是否能够根据风险评估、已有证据和相关因素，对回返者采取个案处理办法？[171]

5. 国家是否已制定处理具体类别回返者的战略，尤其是未成年人、妇女、家庭成员和(其他)可能易受伤害的个人？

---

[165] 马德里指导原则 31。

[166] 马德里指导原则 32。

[167] 《马德里指导原则》，第 19 和 20 页。

[168] 马德里指导原则 30(S/2015/939)。

[169] 马德里指导原则 31。

[170] 马德里指导原则 30。

[171] 马德里指导原则 30。

6. 国家是否制定了关于少年司法的规范和标准，以妥善处理少年回返者？[172]

7. 是否设立法律保障措施，以确保参与者同意在正式诉讼或审判前实施或代替正式诉讼或审判或自愿实施的对其强加任何义务的措施？[173] 是否酌情适当告知与会者他们停止参与的权利及其程序，以及这些措施是否符合国际人权法？

8. 是否设立法律保障措施，以确保在罪犯提出申请后，有关给予非拘禁措施的决定须接受司法机关或其他独立的主管当局审查？[174]

9. 是否设立法律保障措施，确保参与者都能向司法机关或其他独立的主管当局就影响其个人权利的事宜提出请求或申诉？[175]

10. 是否设立适当的机制，对在实施行政措施和(或)恢复正常生活和重返社会方案时任何不遵守国际公认人权的申诉进行追索，并在可能的情况下作出补救？[176]

11. 是否采取措施确保致力于顾及参与者信仰和意识形态的方案确保充分保护国际人权，包括思想自由、宗教自由、表达自由和隐私权？

12. 国家是否能够酌情将恢复正常生活和重返社会方案和其他非刑事措施与监测/报告、监督、缓刑、固定地址、限制令、交出护照/身份证、旅行禁令或其他措施结合起来，而且这些方案和措施是否符合包括人权法和人道主义法在内的国内法和国际法？

13. 国家是否设立了适当的架构，以确保在制定和执行机构间/多方利益攸关方/多学科平台模式方面有适当的协调和明确的领导？

14. 是否所有可能参与执行起诉、恢复正常生活和重返社会战略的行为体都获得了充足、可预测的长期资源、支助、指导和监督以及与主管部门进行协商的机会？[177]

15. 国家是否设立了适当的机制，以评估收容社区包括地方政府和当局、地方社区和家庭是否愿意并有能力根据要求酌情让回返者重新融入社会，并帮助社区为接受回返者作好准备？

16. 是否酌情与地方政府进行协商，探讨它们可能负责的相关问题，包括住房问题、教育和就业前景？

---

[172] 1985 年《联合国少年司法最低限度标准规则》(“北京规则”)；马德里指导原则 30；1990 年《联合国保护被剥夺自由少年规则》;《联合国儿童权利公约》(第 37 条)(1989 年)；儿童权利委员会，关于少年司法中的儿童权利的第 10(2007)号一般性意见。

[173] 三.监禁替代办法和恢复性司法，12.《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(“东京规则”)(3.4)。

[174] 同上，(3.5)。

[175] 同上，(3.6)。

[176] 三.监禁替代办法和恢复性司法，12.《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(“东京规则”)(3.7)。

[177] 同上。

下列国际文书、标准和良好做法在这方面提供指导：

1. 反恐怖主义委员会关于遏制外国恐怖主义作战人员流动的马德里指导原则，[178] (特别包括指导原则 30 至 32)；

2. 《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》；

3. 1990 年《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(“东京规则”)；

4. 2002 年《关于在刑事事项中使用恢复性司法方案的联合国基本原则》；

5. 1990 年《联合国保护被剥夺自由少年规则》；

6. 2006 年《联合国少年司法最低限度标准规则》(“北京规则”)；

7. 2010 年《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》(曼谷规则)；

8. 1989 年《联合国儿童权利公约》(第 37 条)；

9. 儿童权利委员会，关于少年司法中的儿童权利的第 10 号一般性意见；

10. 1966 年《公民权利和政治权利国际公约》(第 9 条和第 14 条)；

11. 毒品和犯罪问题办公室《关于管理暴力极端主义囚犯及预防狱中激进化演变为暴力的手册》，http：//www.unodc.org/pdf/criminal justice/Handbook on VEPs.pdf；

12. 欧洲委员会《监狱和缓刑监管机构关于激进化和暴力极端主义问题的手册》；

13. 欧洲联盟委员会认识激进化现象网络《关于与外国作战人员互动接触以促进预防、宣传、恢复正常生活和重返社会良好做法的宣言》；

K. 管辖权和“引渡或审判”原则

评述：

1. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求所有国家确保将参与资助、策划、筹备、实施或支持恐怖主义行为的人绳之以法。[179] 安理会第 1566(2004)号决议呼吁各国根据“引渡或起诉”(*引渡或审判*)的原则开展这项工作。[180] 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人员定罪。因此，会员国应考虑修订法律，使国籍或公民身份不成为拒绝引渡的依据。[181]

2. 安全理事会在第 1624(2005)号决议中，回顾所有国家都必须按照它们根据国际法承担的义务，在打击恐怖主义的斗争中全面开展合作，以便在“引渡或起诉”原则基础上，发现任何支持、协助、参与或企图参与资助、策划、准备

[178] S/2015/939。

[179] S/RES/1373(2001)，第 2(e)段。

[180] S/RES/1566(2004)，第 2 段。

[181] S/2015/975，第 34 段。

或实施恐怖主义行为或提供庇护的人，不向他们提供安全避难所，并将他们绳之以法。

3. 国际反恐文书呼吁各国在其领土发生犯罪行为或由其国民实施犯罪行为的情况下，确立对罪行的属地管辖权(另见第三章第 3 节“批准”)。各国还必须确立对这些罪行的管辖权，以起诉或引渡在该国领土内被指控的罪犯。[182]

要考虑的问题：

1. 国家是否确立了对其本国国民所实施恐怖主义罪行的管辖权，无论罪行在何地实施？[183]

2. 国家是否确立了对在其领土、在该国登记的飞机/船只内实施的恐怖主义罪行的管辖权？[184]

3. 如果国家不引渡恐怖分子，但只要被指称的罪行属于国际反恐文书所规定的范围，国家是否无一例外地、不论恐怖主义罪行是否在其领土内实施一律依照该国法律规定的程序将案件提交其主管当局起诉？[185]

4. 国家是否有效地执行引渡或起诉原则，包括执行安理会第 2322(2016)号决议规定的引渡措施？

5. 国家法律是否对出于恐怖主义目的滥用网络空间规定了管辖权？

L. 国际法律合作

评述：

1. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国采取一系列措施，以开展打击恐怖主义的国际法律合作。会员国应在起诉恐怖主义行为方面相互提供最大程度的协助，不论这些行为在何地发生。[186] 安理会第 2178(2014)号决议[187] 回顾第 1373(2001)号决议，其中呼吁各国相互提供最大程度的协助，特别是在涉及外国恐怖主义作战人员的此种调查或诉讼程序方面。[188]

2. 会员国还应在取得所掌握的为诉讼所必需的证据方面相互提供协助。[189] 因此，各国应当考虑建立适当的法律和机制，以提供尽可能广泛的国际司法合

[182] 2009 年执行安全理事会第 1373(2001)号决议的技术指南，对第二章第 8 节“管辖权”的评论，https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/01/technical_guide_2009.pdf

[183] 执行情况详细调查 2.8.1。

[184] 执行情况详细调查 2.8.2。

[185] 执行情况详细调查 2.9.3。

[186] S/RES/1456(2003)，第 2(b)段。

[187] S/RES/2178(2014)，第 12 段。

[188] S/RES/1373(2001)，第 2(f)；S/RES/2167(2014)，第 5 段；S/RES/2253(2015)，第 12 段。

[189] S/RES/1373(2001)，第 2(f)段。

作，[190] 并提供更高效、更有效的合作。[191] 会员国还应拨出必要的资源，使现行国际合作机制产生效力。[192] 各国应该认识到与打击恐怖主义的有效国际合作有关的诸多挑战，其中包括提供司法互助所需时间、僵化程序和缺乏能力，并加强其应对能力。[193]

3. 在其第 2322(2016)号决议中，安理会呼吁所有国家开展一系列旨在加强司法互助和引渡的更多措施，包括考虑强化和酌情审查在反恐相关刑事事项方面提高其各自关于引渡和司法协助的双边和多边条约效力的可能性；酌情在对等基础上或在个案的基础上合作；根据其所承担的国际义务，包括其根据国际人权法承担的义务，颁布并酌情审查和更新引渡和司法互助法律，以及其各自关于与恐怖主义罪行有关的司法互助和引渡的双边和多边条约；鉴于必须遵守相关的法律义务，考虑如何简化引渡和司法互助请求，同时认识到需要进行适当的考虑；指定中央主管当局或其他有关刑事司法当局处理司法互助和引渡问题，确保它们有足够的资源、培训和法律权威，特别是在恐怖主义罪行案件中；更新关于恐怖行为的司法互助现行做法，包括酌情考虑以电子方式传送请求以加快诉讼程序，同时充分尊重现有条约义务；考虑向毒品和犯罪问题办公室提供存储数据库的联系信息和被指定当局的其他相关细节；考虑建立和参加区域司法互助合作平台，做出和加强在恐怖罪行案件中迅速开展跨区域合作的安排。

1. 要考虑的引渡问题：

(a) *法律框架*

1. 国家是否制定了涵盖引渡的法律框架(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)？

2. 国家是否按照其国际义务、包括根据国际人权法承担的义务，颁布并酌情审查和更新与恐怖主义罪行有关的引渡和司法互助法律？

3. 国家是否特别考虑到对数字数据的请求数量大幅增加，必要时为提高效力审查和更新了本国司法互助法律和机制？[194]

4. 国家是否能够在恐怖主义案件中使用其加入的可适用的国际文书作为引渡的依据？[195]

---

[190] S/RES/2322(2016)，第 15 段。

[191] S/2015/975，第 31 段。

[192] S/2015/975，第 44 段。

[193] S/2106/501，第 52 段。

[194] S/RES/2322(2016)，第 13(b)段。

[195] S/RES/2322(2016)，第 13(a)段。

5. 国家是否能够在没有适用公约或规定的情况下在对等基础上或在个案基础上开展合作？[196]

6. 立法框架是否足够宽泛，可以涵盖第 1373(2001)号决议规定的义务(尤其是在编纂违法行为和引渡或审判原则等管辖要素方面)?

7. 是否在立法中或参照适用的条约明确界定可引渡罪行？

8. 在两国均将所涉行为定为犯罪时，国家是否对引渡施加障碍？

9. 国际反恐文书中所述罪行或第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议所规定的罪行是否被视为可引渡的罪行列入缔约国之间现行的任何引渡条约中？

10. 国家是否制定了法律规定要求在有充分理由相信所涉人员有遭受酷刑的危险时，拒绝外国法域提出的引渡请求？[197]

11. 国家是否为引渡决定的上诉或复审作出规定?

12. 国家法律框架是否列入拒绝的理由，例如：

- 一罪二审
- 不适当的起诉理由[198]
- 根据国际人权法或难民法有可能被驱回
- 在刑事诉讼程序中没有最低限度的保证
- 已废除死刑的国家没有适当的保障措施

(b) *实际应用*

评述:

1. 引渡的依据由多边和双边条约提供，而相关程序问题则往往由国内立法和机构规定。安理会在第 2322(2016)号决议中，呼吁所有国家将它们加入的适用国际文书用作恐怖主义案件中开展司法互助和酌情进行引渡的依据，鼓励各国在没有适用公约或规定时，尽可能在对等或个案的基础上开展合作。[199]

2. 审查一国是否已确立与引渡有关的做法、程序和标准。

---

[196] S/RES/2322(2016)，第 13(a)段。

[197] 执行情况详细调查 2.9.11。

[198] 例如，见《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 15 条。

[199] S/RES/2322(2016)，第 13(a)段。

要考虑的问题：

1. 国家是否指定中央主管当局或其他相关刑事司法当局处理司法互助和引渡事宜？[200]

2. 国家是否确保当局有充足的资源、培训和法律权威，特别是在恐怖主义罪行的案件中？[201]

3. 是否有一个在接受引渡请求后应遵循的明确程序？

4. 国家是否已采取步骤加强本国反恐刑事事项双边和多边引渡和司法互助条约，并酌情审查可否提高这些条约的效力？[202]

5. 国家是否已在实施现有适用国际法律文书的框架内，考虑如何在履行相关法律义务的同时，简化适当恐怖主义案件中的引渡和司法互助请求，包括是否需要进行适当的审议？[203]

6. 是否有程序方面的书面资料可提供给请求协助引渡的国家？

7. 是否设立了逮捕个人的程序？

8. 是否设立了上诉/司法复核程序？

9. 在有“充分理由认为”请求引渡的对象如返回原籍国或任何其他国家将有可能遭受酷刑时是否禁止回返？

10. 如果一国拒绝引渡，国家是否能够将其掌握的证据转递起诉国？[204]

11. 是否对恐怖主义相关案件或其他案件进行了引渡？

2. 司法互助

国家是否实施立法，授权主管当局：

1. 协助确保被拘留者或其他人提供证据或协助调查？

2. 送达司法文书？

3. 执行搜查和扣押？

4. 检查物品和场所？

5. 提供资料和物证？

---

[200] 同上

[201] 同上

[202] 同上，第 13(c)段。

[203] S/RES/2322(2016)，第 13(d)段。

[204] 毒品和犯罪问题办公室《国际涉恐刑事事项合作手册》，模块 1.C.1。第 30 页。

6. 加强联合调查的协调？[205]

7. 以可受理形式提供用于刑事司法程序的文件和记录，包括银行、财务、公司或者商业记录？

8. 搜查和扣押金融机构或其他自然人或法人的资料、文件或证据(包括财务记录)?

9. 接受个人提交的证据或陈述?

10. 协助个人自愿出庭，向请求国提供信息或证词？

11. 向外国同行提供未经索取的信息/与外国同行交流信息？[206]

12. 查明、冻结、扣押或没收用于或打算用于资助恐怖主义的资产、犯罪工具和具有相应价值的资产？[207]

13. 在与恐怖主义有关案件中，酌情移交刑事诉讼？[208]

国家立法是否允许：

1. 将其加入的适用国际文书作为恐怖主义案件中开展司法互助的依据，并在没有适用公约或规定时，尽可能在对等或个案基础上开展合作？[209]

2. 有效执行各自关于反恐刑事事项双边和多边引渡和司法互助条约？[210]

3. 在实施现有适用国际法律文书的框架内，简化恐怖主义案件的引渡和司法互助请求，同时确保遵守相关法律义务，特别是要进行适当考虑？[211]

4. 尽可能广泛的国际合作，包括任命联络官，开展警察之间的合作，酌情建立/利用联合调查机制，在恐怖主义案件中加强跨界调查的协调，并在充分尊重被告人接受公平审判的保障下，更多地使用电子通信和通用模板？[212]

5. 在与恐怖主义有关的案件中，酌情通过适当的法律和机制移交刑事诉讼？[213]

---

[205] 技术合作委员会《关于国际合作的政策指导》，第 2 段。

[206] S/RES/1373 (2001)，第 3(a)段；欧洲委员会 2001 年《网络犯罪公约》，第 26 条；阿拉伯国家联盟 2010 年《阿拉伯打击信息技术犯罪公约》，第 33 条；欧盟第 2005/222/JHA 号框架决定，第 11 条；欧盟第 2001/413/JHA 号框架决定，第 12 条。

[207] 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，1999 年。

[208] S/RES/2322 (2016)，第 9(b)段。

[209] 同上，第 13(a)段。

[210] 同上，第 13(c)段。

[211] 同上，第 13(d)段。

[212] 同上，第 15 段。

[213] 同上，第 9(b)段。

6. 在当事人因其他原因不可能或不适于出席被请求方诉讼程序的情况下，通过被请求方的视频会议收集证据？

7. 规定为调查目的向被请求方临时移交被拘留者？

8. 自发递交资料？

9. 在没有条约安排情况下以及根据条约安排提供援助？

10. 授权中央主管当局对请求施加条件和限制？

11. 在以下方面开展法律互助：

- 特别调查手段？
- 规定可酌情受理在其他管辖区内收集的证据？
- 应外国请求查阅/收集/披露计算机数据？[214]

3. 中央主管当局

评述：

1. 安全理事会在第 2322(2016)号决议中，呼吁各国指定中央主管当局或其他有关刑事司法当局处理司法互助和引渡事宜，确保它们有足够的资源、培训和法律权威，特别是在恐怖主义罪行案件中；[215]

2. 该决议还呼吁各国酌情采取措施，更新现有的关于恐怖主义行为的司法互助做法，包括酌情考虑在充分尊重现有条约义务的情况下，在各中央主管当局或其他相关刑事司法当局之间采用电子传送请求的方式，以加快诉讼程序；[216]

3. 还呼吁会员国考虑向毒品和犯罪问题办公室提供存储数据库的联系信息，包括被指定当局的其他相关细节。[217]

要考虑的问题：

1. 国家是否指定一个中央主管当局或其他相关刑事司法当局处理司法互助和引渡事宜？[218]

2. 当局是否有充足的资源、培训和法律权威，特别是在恐怖主义罪行案件中？[219]

---

[214] S/RES/1373(2001)，第 3(a)段。欧洲委员会 2001 年《网络犯罪公约》第 30 至 34 条；阿拉伯国家联盟 2010 年《阿拉伯打击信息技术犯罪公约》第 38 至 42 条。

[215] S/RES/2322(2016)，第 13(e)段。

[216] 同上，第 13(f)段。

[217] 同上，第 13(g)段。

[218] 同上，第 13 段。

[219] 同上，第 13(e)段。

3. 中央主管当局是否能够将它们加入的适用国际文书用作在恐怖主义案件中开展司法互助和酌情进行引渡的依据，并在没有适用公约或规定时，尽可能在对等或个案基础上开展合作？[220]

4. 国家是否建立适当机制，以尽可能开展广泛的国际合作，包括任命联络官，开展警察之间的合作，酌情建立/利用联合调查机制，在恐怖主义案件中加强跨界调查的协调，并在充分尊重被告人接受公平审判的保障下，更多地使用电子通信和通用模板？[221]

5. 国家是否已确保采用最新司法互助做法，包括酌情在充分尊重现有条约义务的情况下，在各中央主管当局或其他相关刑事司法当局之间以电子方式传送请求以加快诉讼程序？[222]

6. 国家是否向毒品和犯罪问题办公室提供存储数据库的联络信息，包括被指定当局的其他相关细节？[223]

7. 中央主管当局是否能够在起草和执行司法互助和引渡请求方面对官员、法官和检察官进行培训？

8. 中央主管当局是否与其他国家协调扣押和没收行动？

9. 中央主管当局是否同其他当局(中央、司法、检察和执法机构)议定了有效的双边或多边合作安排和渠道？

10. 中央主管当局是否议定了协调跨境调查和起诉的有效双边或多边安排和渠道？

11. 中央主管当局是否议定了关于控制交付、秘密调查和联合调查队的双边或多边安排？

12. 中央主管机关是否建立了在拒绝司法互助或引渡请求前或在推迟执行此种请求前进行合作和协商的机制？

13. 国家是否参加区域司法互助合作平台，是否已采取步骤，酌情制定或加强针对恐怖主义相关罪行迅速开展跨区域合作的安排？[224]

14. 中央主管当局是否有充足的资源、培训和法律权威，特别是在恐怖主义罪行案件中？

---

[220] 同上，第 13(a)段。

[221] 同上，第 15 段。

[222] 同上，第 13(f)段。

[223] 同上，第 13(g)段和《反恐委员会关于国际合作的政策指导》，第 2(k)段。

[224] S/RES/2322 (2016)，第 13(h)段。

15. 中央主管当局是否有能力在没有明确指定全天候联络人的情况下担当全天候网络联络中心？[225]

16. 中央主管当局是否能够向国内从业人员和外国当局散发关于司法互助和引渡的国家指导？

17. 中央主管当局是否能够利用司法互助和引渡的替代办法(而且事实上这样做)？

18. 中央主管当局是否能够采取实际措施，以协助迅速执行一项请求？

19. 中央主管当局是否能够移交刑事诉讼？[226]

下列国际文书、标准和良好做法在这一方面提供指导：

1. 《马德里指导原则》(关于国际合作的原则 33 至 35)；

2. 反恐怖主义委员会，《关于国际合作的政策指导》；[227]

3. 毒品和犯罪问题办公室，《国际涉恐刑事事项合作手册；

4. 毒品和犯罪问题办公室，司法互助请求编写工具；

5. 毒品和犯罪问题办公室，《关于开展国际合作的示范法》；

6. 反洗钱金融行动任务组，建议 36 至 40；

7. 非洲联盟萨赫勒情报汇总与联络股；[228]

8. 欧洲联盟，《设立联合调查小组的示范协定》[229]

9. 国际检察官协会反恐检察官网；

10. 《印度洋委员会成员国引渡和法律互助实用指南》；

11. 《萨赫勒区域司法平台实施国家刑事事项有效引渡和司法协助请求的实用指南》。

---

[225] S/RES/1373 (2001)，第 3(a)段；欧洲委员会 2001 年《网络犯罪公约》第 35 条；欧盟第 2005/222/JHA 号框架决定，第 11 条；阿拉伯国家联盟 2010 年《阿拉伯打击信息技术犯罪公约》，第 43 条；

[226] S/2015/975，第 40 段。

[227] 技术合作委员会关于国际合作的政策指导，第 2(f)段。

[228] S/RES/2199(2015)，第 4 段。

[229] S/RES/1963(2010)。

M. 有效的边境管制和相关问题[230]

评述：

1. 有效边境管制对打击恐怖主义至关重要，因为它是制止恐怖分子、非法商品和货物跨界流动的第一道防线。[231] 安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国通过有效的边界管制和对签发身份证和旅行证件的控制，防止恐怖分子和恐怖主义集团的移动。[232] 同样，安理会第 1624(2005)号决议呼吁所有国家合作加强本国国际边界的安全，包括杜绝伪造旅行证件和加强识别措施。[233] 如第 2178(2014)号决议所述，有效的边界管理对打击外国恐怖主义作战人员具有特别重要的意义。[234] 安理会第 2322(2016)号决议重申各国有义务按照适用的国际法，防止恐怖分子和恐怖主义团体的流动，并强调在阻止外国恐怖主义作战人员流动方面必须加强国际合作。[235]

2. 为了在入境口岸对旅客进行有效筛查，需要根据空中、海上或陆地边界等不同情况混合使用若干机制。机场使用的主要机制包括：预报旅客资料系统、乘客姓名登记系统、生物识别技术和国际刑警组织数据库。[236] 确保有效边境管制的另一个要素是实施世界海关组织的标准框架，使各国能够通过风险分析和定向检查统筹兼顾贸易便利化和安全控制。[237]

3. 机场仍是恐怖主义团体的攻击目标。《芝加哥国际民用航空公约》及其附件提供了确保世界各地民航设施安全的重要标准。[238] 安理会第 2309(2016)号决议表示关切恐怖主义团体仍然把民用航空当作一个诱人的目标，并确定了会员国为加强执行国际民航组织的标准应采取的若干步骤。[239]

4. 制订和执行全面边境管理战略对许多会员国而言仍有困难。[240] 管理松懈的边界仍然是一个令人严重关切的问题，因为它们可使恐怖分子不通过正式过境点进入一个国家，从而避免查验证件和根据国家和国际观察清单进行的比对筛查。对大片开阔空间的监测需要大量资源。一些国家的地质和气候条件使出

[230] 执行情况详细调查 2.10.1、2、11 和 23。

[231] S/2016/49，第 424 段。

[232] S/RES/1373(2001)，第 2(g)段。

[233] S/RES/1624(2005)，第 2 段。

[234] S/RES/2178(2014)，第 2、8、9、11 段。

[235] S/RES/2322(2016)，序言。

[236] S/RES/2178(2014)，第 9 和 13 段；S/PRST/2015/11；S/2015/975，第 3 页；S/2016/49，第 426 段。

[237] S/2016/49，第 430 段。

[238] S/2016/49，第 430 段。

[239] S/RES/2309(2016)。

[240] S/2016/501，第 63 段。

入境控制更为复杂化。[241] 边境哨所缺乏必要的基础设施使检查人员无法充分查阅相关数据库，往往更为复杂的是，边境哨所的检察人员可能需要监测正规过境点以外的广阔地区。[242]

5. 任何边境管理制度的效力都将取决于国家内部和国家之间各政府实体的适当协调和信息共享。至关重要的是，各国必须继续注重这些业务问题，包括过境点工作人员和国家其他部门工作人员之间需要共享出入国境的人员和货物资料。[243] 安理会第 2322(2016)号决议重申必须考虑这些问题。[244]

6. 安全理事会第 2178(2014)号决议要求各国采取措施，防止任何疑似外国恐怖主义作战人员入境或过境。除定罪之外，一些国家还为此采取了行政措施，包括实施旅行禁令或撤销旅行证件。必须以符合国际人权法和正当程序保护的方式执行这些措施。

7. 安理会第 2341(2017)号决议注意到，在跨界关键基础设施，如用于能源生产、输送和分配，空中、陆地和海上运输，银行和金融服务，供水，粮食分配和公共卫生的跨界关键基础设施方面，国家间的相互依赖性日益提高。该决议还认识到保护工作包含多重努力，包括保护方案和活动的风险管理；供应链的完整性和安保。该决议还促请会员国酌情在信息共享、风险评估和联合执法领域采取双多边手段加强合作，保护区域互联互通项目和相关跨界基础设施等关键基础设施以防恐怖主义袭击。

在执行这些边界管制措施时，会员国还必须遵守国际人权法和国际难民法。[245] (另见第三章，第 4 节)

要考虑的问题：

1. 法律框架

1. 国家是否落实防止恐怖分子非法入境的立法？[246]

2. 国家是否落实防止恐怖分子偷渡入境的立法？[247]

3. 国家是否通过正式法案和(或)谅解备忘录规范机构间合作，为通盘边境安全和管理活动、工作和责任作出明确定义？[248]

---

[241] S/2015/683，第 66 段；S/2015/975，第 71、87、96、133 段。

[242] S/2015/975，第 55 和 68 段。

[243] S/2015/975，第 70、84、134、156(c)段；全球反恐论坛的海牙-马拉喀什备忘录，良好做法 10。

[244] S/RES/2322(2016)，序言。

[245] S/RES/1624(2005)，第 4 段；S/RES/2178(2014)，第 5 段。

[246] DIS2.10.1。

[247] DIS2.10.2；S/2016/49，第 427 段。

[248] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 2。

2. 战略和认识

1. 国家是否落实协调边境管理战略，明确列出要在 3 至 5 年内实现的目标？[249]

2. 国家是否制定边境安全和管理国家行动计划，说明反恐领域的有关具体活动？[250]

3. 主管部门是否使用优势、劣势、机会和威胁分析，或部队实况图等决策分析工具，协助制定边境安全和管理及国家行动计划？

4. 是否查明了有意促进、领导和监督执行国家行动计划(邻国公共行政、参与边境安全和管理的国内组织、允许再入境和重返社会以及国际机场入出境流动)的所有相关利益攸关方？

5. 国家是否指定了由有关部委及其部门组成的机构间工作组，负责执行国家行动计划？

6. 国家是否采取措施，让边防人员了解外国恐怖主义战斗人员现象？[251]

7. 边防人员是否受到关于外国恐怖主义战斗人员定义的培训，特别提及被第 2178(2014)号决议定为犯罪的行为的筹备性质？

8. 边防人员是否受到如何发现外国恐怖主义战斗人员的培训？

9. 边防人员是否受到与发现女性外国恐怖主义战斗人员有关的具体挑战的培训？[252]

10. 国家是否采取了边境社区警务办法？[253]

11. 边防机构是否与边境社区建立伙伴关系，开展对话，提高边境社区对恐怖主义威胁的认识？

12. 边防机构是否与边境社区所有人员(包括部落酋长、族裔群体、宗教领袖和游牧民)和民间社会代表开展对话？

13. 边防机构是否让边境社区参与制定、执行和评估各种边境安全和管理战略以及行动计划、政策和措施？

14. 国家边境安全和管理机构对边境社区和游牧部落来说是否用得上、看得见、可求助？

15. 负责机构是否能够分析可能影响外部边界安全的威胁的演变，确定相应的优先行动？

---

[249] 《马德里指导原则》(S/2015/939)，原则 20 和 21。

[250] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 13。

[251] S/2015/939，附件 1，第二分专题(a)，第 3 页。马德里指导原则 18。

[252] S/2015/939，附件二，原则 18(f)；S/2015/975，第 27 段。

[253] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 5。

16. 主管部门是否能够制定战略计划，用于执行业务和战术计划?

17. 主管部门是否能够根据不同领域的风险程度，预测人力资源和设备需求，确保外部边界安全?

18. 国家政府和边防部门是否采取重点突出的方法打击某些关键领域的腐败，如身份查验，旅行证件，罪行侦探和跨界商务监测? [254]

19. 国家政府是否考虑制定国家反腐败战略和行动计划，在边境安全和管理问题上培养反腐败文化?

3. 证件

1. 国家是否制定了一套将个人列入观察名单和禁飞名单的客观标准? [255]

2. 国家是否制定了确保名单上个人信息完整、准确、及时更新的流程? [256]

3. 国家是否落实必要保障，确保观察名单和禁飞名单上的信息不被滥用，不威胁到人权，同时充分尊重隐私权? [257]

4. 国家是否有能力防止和查明冒用身份证件和旅行证件? [258]

5. 国家是否颁发安全可靠、符合国际民用航空组织规定的机器可读旅行证件? [259]

6. 国家是否颁发安全的“原始”原初证件? [260]

7. 国家是否有能力在颁发旅行证件之前，核证“原始”的原初证件的真伪(即通过以电子方式或其他方式核查民政登记)? [261]

8. 国家是否在旅行证件中加入很难仿造、独特鲜明的设计和材料? [262]

9. 国家是否经常把被盗和遗失旅行证件/护照列入国家观察名单和警报通知? [263]

10. 国家是否经常向国际刑警组织通报被盗和遗失旅行证件相关数据? [264]

---

[254] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 15。

[255] S/2015/338，第 36 段。

[256] S/2015/338。

[257] S/2015/338。

[258] DIS2.10.7；S/RES/2178(2014)，第 2 段。

[259] DIS2.10.12。

[260] DIS2.10.13(A)。

[261] DIS2.10.13(B)。

[262] DIS2.10.13(C)。

[263] DIS2.10.14。

[264] DIS2.10.15。

11. 国家是否撤销疑似外国恐怖主义战斗人员的旅行证件，如果是，

- 这类措施多长时间有效?
- 国家是否在国家数据库中记录撤销情况?
- 国家是否向国际伙伴通知撤销情况(如将这一情况记录在国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库)?
- 为受影响人员对此类措施提出反驳建立了哪些程序?

4. 防止外国恐怖主义战斗人员流动的国家做法

1. 国家是否采取措施防止外国恐怖主义战斗人员跨越国界(如实行旅行禁令或撤销旅行证件)?

2. 国家是否了解实施这些措施的先决条件?

3. 国家是否制定了程序，保障适当程序和行动自由权利?

4. 国家是否制定了程序，禁止潜在或疑似外国恐怖主义战斗人员前往冲突地区?

5. 国家是否制定了程序，依照法院裁决禁止潜在或疑似外国恐怖主义战斗人员旅行，没收其护照，包括在不需要护照即可前往一些目的地的情况下禁止旅行?(另见第二章，第 13 节“证件”)

5. 抵达目的国之前进行筛查

1. 国家是否有查明潜在恐怖主义分子的情报和分析能力? [265]

2. 国家海外使领馆是否比照国家和国际观察名单查验签证申请人的详细资料?

3. 国家是否采取措施预先筛查来自免签证或落地签证安排受益国的人员? [266]

4. 在妇女和女童的筛查可能需要单独设施和人员的情况下，国家是否有设施和人员对她们进行筛查?

5. 国家是否能够为评估风险目的，通过预报旅客资料系统查阅旅客抵达前信息? [267]

6. 国家是否收到飞机乘客的旅客姓名记录? [268]

7. 如果收到，是否根据国际人权法使用和储存这一信息? [269]

---

[265] DIS2.10.7 和马德里指导原则 15、16、17、18、19。

[266] S/2015//338，第 43 段和马德里指导原则 15、16、17、18、19。

[267] DIS2.10.7；S/RES/2178(2014)，第 9 段；S/PRST/2015/11；S/2015/975，第 156(d)段和马德里指导原则 19(API)。

[268] S/2015/939，原则 19(f)；全球反恐论坛，《海牙-马拉喀什备忘录》，良好做法 12；S/PRST/2015/11。

[269] 马德里指导原则 19(f)。

8. 国家是否落实了“单一窗口”系统，指定一个机构作为收取旅客信息预报和(或)旅客姓名记录的主要部门？[270]

9. 是否比对国家观察名单核查这一信息(旅客信息预报和(或)旅客姓名记录)？[271]

10. 国家是否设立了专职分析小组，及时审查有关现行或潜在外国恐怖主义战斗人员的信息？[272]

11. 国家是否制定了程序，防止疑似外国恐怖主义战斗人员从境内机场过境？[273]

关于根据国际人权法管理信息的问题，见第四章，第 2 节“可能犯有煽动实施恐怖主义行为罪行的人的入境和庇护审查措施”。

6. 抵达边境口岸的旅客审查

1. 国家是否考虑与伙伴国家主管部门设立联合过境点，检查国外过境人员？

2. 国家是否在人员入境前一贯和有效地审查他们是否有可能与恐怖主义有联系？[274]

3. 国家是否对受益于免签证或落地签证安排的旅客开展威胁评估？[275]

4. 边防人员是否采用生物识别技术，筛查出入国境的人员？如果采用，采取了哪些保障措施保护数据和遵守人权标准？[276]

关于筛查程序符合国际人权法和难民法的问题，参见第三章，第 4 节，“关于难民和庇护的措施”。

7. 边防人员查询信息

1. 国家移民筛查流程是否在一线与国家观察名单和警报通知挂钩？[277]

2. 国家移民筛查流程是否在一线与国际刑警组织 I-24/7 系统失窃和遗失旅行证件数据库和疑似罪犯和通缉犯红色通告以及基地组织制裁名单挂钩？[278]

3. 国家是否采用国际刑警组织移动网络数据库和国际刑警组织固定网络数据库？[279]

---

[270] 马德里指导原则 19。

[271] S/2015/377，第 35 和 36 段。

[272] 马德里指导原则 16。

[273] S/2015/338，第 42 段。

[274] DIS2.10.3；S/RES/2178(2014)，第 2 段。

[275] S/2015/338，第 43 段。

[276] S/2015/975，第 8 段；S/2015/939，原则 15(e)。

[277] DIS2.10.4。

[278] DIS2.10.5。

[279] DIS2.10.6；全球反恐论坛，海牙-马拉喀什备忘录，良好做法 13。

4. 国家是否使用国际民用航空组织的公匙密码目录核准电子机器可读旅行证件?

5. 国家是否可查询毒品和犯罪问题办公室的调查案件管理系统(goCASE)? [280]

6. 国家是否制定并在过境点和边境上执行了边境安全和管理信息交流方案和机制?

7. 国家是否考虑采用更宽泛的模式，交换涉及内政部、财政部及其各机构(如刑事警察、打击有组织犯罪单位、情报部门、移民部门和签证部门)信息系统的相关信息?

8. 国家是否考虑酌情把情报部门关于外国恐怖主义战斗人员和恐怖分子的威胁的信息降级供官方使用，把这些信息提供给一线的筛查人员，例如移民、海关和边界安全人员? [281]

9. 国家是否建立了机制，通过联合数据库确保 4 类信息交流(“按要求”交流、“特别”交流、“定期”交流和“持续”交流)的效率和可靠性?

10. 国家是否指派专家开展有效的风险分析评估，弥合和最大限度缩小风险与能力之间的差距?如果是：

- 联合风险分析进程是否有系统，不间断，有商定明确的内容、矩阵结构和处理相关信息的措施?
- 海关官员是否根据国家立法和国际法，包括双边和多边条约，在边境口岸进行检查监督?
- 相关数据是否按边界类型分类(陆地、空中和海上)?
- 收集的所有数据是否每周、每月、每季度和每年进行分析?

11. 风险分析是否包括制定和了解通用关键指标，如：

- 侦测跨越绿界和蓝界或过境点的非法越界？
- 拒绝旅客入境/离境？
- 侦测在内陆和在出境边界的非法停留？
- 侦测人口贩子和人口走私人员？
- 识别伪造旅行证件和签证？
- 关于回返和允许再入境和(或)驱逐的行政决定？
- 关于申请庇护的数据?

---

[280] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 3。

[281] S/RES/2322(2016)，第 5 段。

12. 国家是否调动政府机构和部委广泛参与联合风险分析?

13. 国家是否能指定边境安全和管理主导机构，对一系列威胁情况进行风险评估?

14. 边防部门是否收到最新信息，了解外国恐怖主义战斗人员使用新的越境方式，包括“间断旅行模式”？[282]

15. 主管部门是否设有热线电话?

16. 热线基础设施是否能够把打来的电话分门别类，以便对信息予以最高度重视，能够立即采取行动，并马上转给业务机构?

17. 边防人员是否有系统地在国家和国际观察名单上增补关于外国恐怖主义战斗人员的信息？[283]

关于如何使用海关执法网络安全平台和世界海关组织区域情报联络处网络的问题，见第二章，第 2 节“预警”。

8. 抵达国家后筛查

1. 国家是否系统地努力查明无合法理由在国内停留的人员？[284]

2. 国家是否采取了有效的国内筛查措施(即在调整合法身份、颁发工作许可、获得永久居留或公民身份等之前)，防止恐怖主义分子获得居留权？[285]

9. 机构间合作

1. 是否作出正规书面安排，特别是标准业务程序、报告和交流、分析方法、工作流量协调机制等方面的安排？[286]

2. 是否为日常工作中部门与部门或个人与个人信息交换、协商、磋商或咨询作出非正规安排?

10. 与其他国家机构协调

1. 边防人员是否与其他国家机构分享关于个案或正在充实的外国恐怖主义战斗人员简介的信息?

2. 国家有关机构(海关、金融情报中心、警察)是否主动与边防人员分享关于疑似外国恐怖主义战斗人员的信息(即在此类人员试图出境之前)?

---

[282] S/2015/338，第 40 和 41 段。

[283] S/PRST/2015/11；S/2015/939，原则 17；全球反恐论坛，《海牙-马拉喀什备忘录》，良好做法 14。

[284] DIS2.10.9。

[285] DIS2.10.10。

[286] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 1。

3. 国家是否考虑加强机构间合作，设立通用交流平台，方便分享信息和情报(如信息技术系统)?

4. 参与边境安全和管理的所有部委(如外交部、国防部、卫生部)是否都被纳入机构间协调结构?

5. 是否制定了边防程序，就来自其他国家机构的外国恐怖主义战斗人员信息的有效性和实用性并就取得成果情况给予反馈?

6. 国家部门是否考虑把过境设施和程序与邻国部门或合约部门的过境设施和程序协调一致(即联合过境点、“一站店”式过境点)?

7. 国家是否(在自动化系统中)记录和存储人员出入境情况? [287]

8. 非治安部门(边防人员、边防警察)和海关机构以及治安部门(警察和国防军)之间是否通力协作? [288]

9. 国家是否缔结了设立边界合作中心的双边或多边协议，将之作为边界执法机构的联合合作中心?

10. 边防人员查出疑似外国恐怖主义战斗人员时，是否有向执法机构转案的标准程序?

11. 与区域和国际合作伙伴开展协调

1. 国家是否采取措施与其他国家合作，特别加强其国际边界的安全，包括打击伪造旅行证件，加强对恐怖主义分子的筛查和旅客安全程序? [289]

2. 如无协议，国家是否在政府双边(或适用时多边)基础上参与解决划定和标定边界问题的程序? [290]

3. 邻国是否考虑安排由机构间工作队或汇总中心负责政府间、部门间加强边境安全和管理工作?

4. 国家是否开展联合协调的跨界巡逻，以及多机构、多部门联合行动作业?

5. 国家是否缔结了双边或多边协议，以便能够通过联合行动开展跨界行动作业? [291]

6. 如果是，此联合行动是否包括联合机动部队的边界巡逻和监测?

---

[287] DIS2.10.8。

[288] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 2。

[289] DIS2.10.16；S/RES/2178(2014)，第 3 段；S/2015/975，第 71 段。

[290] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 3。

[291] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 11；阻止外国恐怖主义战斗人员流动的马德里指导原则(2015)(S/2015/939)，指导原则 20、21。

7. 如果是，是否就中心点问题达成协议，包括：

- 在多大距离范围内可以进入邻国开展跨界行动业务？
- 国家可怎样请求他国移交被捕嫌疑人？
- 交换调查和跨界作业进展情况？

8. 国家是否指定和任命了边界联络官，通过面对面协调和知识交换建立外联关系?

9. 国家是否查阅有关外国恐怖主义战斗人员的区域和国际资料来源? [292]

10. 国家是否在有关国际组织和其他专家协助下，采取具体措施更好地了解外国恐怖主义战斗人员如何利用间断式旅行的模式? [293]

11. 国家是否采取措施与邻国分享关于外国恐怖主义战斗人员的信息和经验? [294]

12. 国家是否参与国际刑警组织关于外国恐怖主义战斗人员的项目? [295]

12. 货物流动

1. 国家是否制定综合程序，在入境点处理货物，包括货物分类、运货商和货物检查、税收和交易核查? [296]

2. 国家是否实施“单一窗口”和“一站点”系统?

3. 国家是否在运抵之前收到货物/集装箱货物的数据(电子传送)? [297]

4. 国家是否对货物/集装箱进行风险评估? [298]

5. 国家是否有能力(技术、设备和培训教官)，以非侵入方式检查入境、离境和在其领土过境/转运的货物? [299]

6. 国家是否开展海关对海关合作，包括按要求开展检查? [300]

7. 国家是否建立了海关对企业伙伴关系，执行货物安全标准，包括特许经营者方案? [301]

---

[292] S/2015/939，原则 15(a)。

[293] S/RES/2178(2014)，第 11 段；S/2015/939，原则 16(c)。

[294] 全球反恐论坛，《海牙-马拉喀什备忘录》，良好做法 10。

[295] S/2015/975，第 85、97、156(b)段；全球反恐论坛，海牙-马拉喀什备忘录，良好做法 10。

[296] 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》，良好做法 13。

[297] DIS2.10.17(A)。

[298] DIS2.10.17(B)。

[299] DIS2.10.17(C)。

[300] DIS2.10.17(D)。

[301] DIS2.10.17(E)。

13. 民航安全

国家一级

1. 国家是否采用规范框架和航空安全监督系统，其中国家有义务：

   a. 成立保安组织，妥善配备人员？

   b. 制订法律、条例、方案、政策和程序？

   c. 确保这些要求有效，得到执行和可以持续?

2. 国家是否采用了有关方案，包括：

   - 国家民航保安方案(必要的授权、责任、国家航空安全政策和相关条例、标准、措施、做法和程序，以防范非法干扰行为)?
   - 国家民航保安质量控制方案(授权、责任和机制，以审计、测试、调查和检查所有机构、部门、航空器运营人和其他有关实体执行的所有航空保安措施)?
   - 国家民航保安培训方案(国家总的航空保安培训目标和政策，确定培训资源和负责组织，物色、培训、核准、测试安全人员-筛查人员和航空安全教官的框架；以实现和保持可以接受的效益和效率水平)?
   - 国家和机场应急计划(国家为每个机场编制的全面应急计划以及安全和紧急情况指示，包括详细说明从最高级别至实地指挥和管制政策、职责和指挥通讯系统)?

3. 国家是否指定主管政府部门负责执行和保持国家民航保安方案? [302]

4. 国家是否为国家航空安全机制提供资源?(需要确保落实有效、可持续的航空安全系统)?

5. 国家是否采纳了书面政策，要求就航空安全各个方面与其他国家开展合作?

6. 国家是否制定了政策，在双边和(或)多边基础上就航空安全开展合作? [303]

7. 国家是否执行了此类政策? [304]

8. 国家是否执行了监督机制，确定在国家一级和在机场一级遵守《芝加哥国际民用航空公约》附件 17 的规定?国家安全监督系统关键要素应包括：

   - 主要航空安全立法?
   - 航空安全方案和条例?

---

[302] DIS2.10.18(A)。

[303] S/RES/2309(2016)，第 6(f)段。

[304] DIS2.10.18(A)。

- 负责航空安全的国家部门及其职责？
- 人员资格和培训?
- 提供技术指导、工具和重大安全信息?
- 核证和批准义务?
- 质量管理义务?
- 解决安全问题?

9. 国家是否定期进行威胁和风险评估、审计、测试和检查，以核查守规情况，纠正不足？[305]

10. 国家是否制定方案，协助其他国家发展航空安全能力、培训和其他必要资源、技术援助、技术转让和方案?

机场一级

1. 国家是否确保每个民航机场都制定执行机场安全方案？[306]

2. 国家管辖范围内的机场现行措施是否着眼于防范风险?是否按照国际民航组织的标准和建议做法，定期全面评估这些措施，以反映不断变化的威胁情况?

3. 国家是否促进有效航空安全文化?如果是，如何促进?

4. 国家是否确保安全管制人员经过背景调查，获得必要培训和核证？[307]

5. 现行安全措施是否考虑到拥有场区特别出入权的人可能起到的作用，以及可能对恐怖分子筹划或进行袭击有帮助的知识或信息？[308]

6. 国家是否建立了准许出入民航机场控制区和禁区之前识别人员和车辆的系统，以防止擅自进入？[309] (另见第三章，第 3 节“证件”)

7. 国家是否定期检查这类禁区周围的安全护栏?

8. 国家是否在开始登机或装载行李之前检查始发乘客和换乘乘客的手提行李和托运行李，确保每件托运行李在承运之前一一确认与托运人同机或是不同机？[310]

9. 国家是否在开始登机或装载行李之前检查始发乘客和换乘乘客?

---

[305] DIS2.10.18(B)。

[306] DIS2.10.18(C)。

[307] DIS2.10.18(D)。

[308] S/RES/2309，第 6(c)段。

[309] DIS2.10.18(E)。

[310] DIS2.10.19。

10. 国家是否在进入机场安全禁区之前对乘客以外人员及其随身物品进行检查和出入管制?

11. 国家是否对准予进出安全禁区的车辆采取措施?

12. 国家是否落实措施解决非禁区安全、网络安全和便携式防空导弹问题?

13. 国家是否采取步骤，充分采用新技术和新技能发现爆炸物和查明其他航空安全威胁? [311]

14. 国家是否落实飞行器和飞行安全措施?

15. 国家是否落实货物、餐饮和邮件安全措施?

16. 国家是否落实应急安排，应对非法干扰行为?

14. 海上安全

1. 国家海上安全机构(如海岸警卫队、港口安全局、海关、移民局和海上警察)如何相互协调合作并与其他边界管理机构协调合作? [312]

2. 国家是否指定一国家部门负责船舶安全? [313]

3. 是否有执行国际海事组织《国际船舶和港口设施保安规则》的国家立法依据，包括立法部门颁发条例，采取所有其他必要步骤(如检查和执法)，全面充分落实国家的安全条令?

4. 国家是否指定一国家部门负责港口设施安全? [314]

5. 是否国家境内所有港口设施(以及有权悬挂国家旗帜、适用《船舶和港口设施保安规则》的船舶)都充分遵守《国际海上人命安全公约》第十一-2 章和《船舶和港口设施保安规则》的有关规定?

6. 国家是否指定接收船对岸安全警报的部门? [315]

7. 国家是否成立了经认可的保安组织? [316]

8. 国家是否指定了接收其他缔约国政府海上安全通讯的部门? [317]

---

[311] S/RES/2309(2016)，第 6(e)段。

[312] DIS2.10.23。

[313] DIS2.10.20(A)。

[314] DIS2.10.20(B)。

[315] DIS2.10.20(C)。

[316] DIS2.10.20(D)。

[317] DIS2.10.20(E)。

9. 国家是否指定了受理向船舶提供咨询或援助的申请的部门，或船舶可报告问题的机构？[318]

10. 国家是否定期进行威胁评估、审计、测试和检查，核实合规情况，纠正不足，包括更新安全计划？[319]

11. 国家是否在每个开展国际贸易的港口执行港口安全方案？[320]

12. 国家是否确保执行安全管制的人员接受背景调查，获得必要培训和核证？[321]

13. 国家是否设有在准许进入港口之前检查人员和车辆的系统，防止擅自进入？[322]

14. 国家是否在所有有关港口成立港口安全委员会？[323]

15. 国家是否制定了程序，登记和颁发海员舱单/身份证件？[324]

16. 国家是否设立必要程序：

- 确定可适用的安全水准(包括向可能受影响的船舶和港口设施发布适当指示)?
- 确保根据《船舶和港口设施保安规则》相关规定，开展、审查和批准对船舶和港口设施的评估?
- 确定需要指定港口设施安全官的港口设施?
- 确定何时需要出具保安声明?
- 确保根据《国际船舶和港口设施保安规则》相关规定，制订、审查、批准和执行《船舶和港口设施保安计划》？
- 测试已获批准的《船舶和港口设施保安计划》的效益?
- 颁发和延续《国际船舶安全证书》？
- 执行船舶管制和合规措施?
- 接收船舶安全警报和随后的通知?

17. 国家是否把《国际海上人命安全公约》第十一-2 章和《国际船舶和港口设施保安规则》规定的任何安全义务授权给一个认定安全组织?如果是，国家是否对授

[318] DIS2.10.20(F)。

[319] DIS2.10.20(G)。

[320] DIS2.10.20(H)。

[321] DIS2.10.20(I)。

[322] DIS2.10.20(J)。

[323] DIS2.10.21。

[324] DIS2.10.22。

权的工作和义务进行监督?国家是否按照《国际海上人命安全公约》第十一-2/13章的规定，向国际海事组织通报所有相关信息?这一信息是否更新，不时审查?

18. 国家是否确保港口设施安全官和适当的港口设施安全人员掌握知识和接受培训，同时考虑到《船舶和港口设施保安规则》B 部分的指导?

19. 除《国际海上人命安全公约》第十一-2 章和《国际船舶和港口设施保安规则》A 部分规定之外，国家是否还执行任何其他安全措施(如成立港口或国家安全委员会)?

15. 关键基础设施

1. 国家是否确保一贯努力保护关键基础设施，包括在保护方案和活动的风险管理方面?

2. 国家如何解决评估和更好地认识相关风险，采取防备措施等问题，包括有效应对民航、海上边界和陆地边界关键基础设施遭到的袭击? [325]

3. 国家是否解决供应链完整性和安全问题?

4. 是否有任何形式的合作，保护关键基础设施，包括保护区域互联互通项目和相关跨界基础设施? [326]

5. 相关边防机构、私人部门和边境社区之间是否有任何专门合作网络?

6. 是否考虑以双边和多边方式分享信息、评估风险和联合执法?

以下国际文书、标准和良好做法为此领域提供指导：

人员流动

1. 难民署，《在不影响难民保护的条件下解决安全问题》，2015 年；

2. 难民署，《难民保护和混合移民：10 点行动计划》，2016 年；

3. 毒品和犯罪问题办公室，《调查和起诉偷运移民基本培训手册》；

4. 《公民权利和政治权利国际公约》，1966 年；

5. 人权事务委员会，第 16 号一般性意见，第 17 条(隐私权)；

6. 《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》，1984 年；

7. 《打击跨国有组织犯罪公约》，2001 年；

8. 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书；

9. 《减少无国籍状态公约》，1961 年；

[325] S/RES/2341(2017)。

[326] 同上。

10. 人权高专办，《国际边界人权问题建议原则和准则》；

11. 国际民航组织，《旅客姓名记录数据准则》(Doc.9944)；

12. 国际民航组织，《机器可读旅行证件》(Doc.9303)；

13. 国际民航组织，附件 9《简化手续》，第 3 章，人员及其行李的入境和离境；

14. 国际民航组织，附件 9《简化手续》，第 5 章，不能获准入境者和被驱逐者；

15. 国际移民组织，《实施一站点式移民手册》；

16. 国际移民组织，《护照检查程序手册》；

17. 国际移民组织，边防和移民管理官员培训；

18. 反恐执行工作队，《基本人权参考指南》，“拦截和搜查人员”；

19. 反恐执行工作队，《基本人权参考指南》，“安全基础设施”；

20. 在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员马丁·谢宁的报告(A/HRC/13/37)；

21. 世界海关组织、空运协会和国际民航组织，《旅客信息预报系统准则》；

22. 欧安组织，《防止非法滥用失窃和遗失护照和其他旅行证件的进一步措施》；

23. 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》；

24. 欧盟边管局，欧盟边防人员基本培训共同核心课程；

25. 国际刑警组织，固定网络数据库和移动网络数据库；

26. 国际刑警组织，全球警用通讯系统(I-24/7)；

27. 《欧洲委员会关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》(CETS 108)及其关于监管部门和跨界数据流动的附加议定书(CETS 181)；

28. 欧洲委员会《人权与反恐怖主义斗争准则》；

29. 《关于阻止外国恐怖主义战斗人员流动的马德里指导原则(2015)》(S/2015/939)，指导原则 15、16、17、18、19、20、21；

货物流动

1. 联合国毒品和犯罪问题办公室——世界海关组织，《全球集装箱管制方案》；

2. 《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》，1993 年；

3. 国际民航组织，芝加哥公约附件 9《简化手续》，第 4 章，货物及其他物品入境和离境；

4. 世界海关组织，《全球信息与情报战略》(海关简编)；

5. 世界海关组织，《海关风险管理简编》；

6. 世界海关组织，《综合边界管理简编》；

7. 世界海关组织，《综合供应链管理指南》；

8. 世界海关组织，《全球贸易安全与便利标准框架》；

9. 全球反恐论坛，《反恐和阻止外国恐怖主义战斗人员流动方面边境安全和管理的良好做法》。

民航保安

1. 芝加哥《国际民用航空公约》，1944 年；

2. 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》，1963 年 9 月 14 日于东京签署(Doc 8364，《东京公约》)；

3. 《关于制止非法劫持航空器的公约》，1970 年 12 月 16 日于海牙签署(Doc 8920，《海牙公约》)；

4. 《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》，1971 年 9 月 23 日于蒙特利尔签署(Doc 8966，《蒙特利尔公约》)；

5. 《补充〈关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约〉的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》，1971 年 9 月 23 日于蒙特利尔制定，1988 年 2 月 24 日于蒙特利尔签署(Doc 9518，《蒙特利尔补充议定书》)；

6. 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》，1991 年 3 月 1 日于蒙特利尔制定(Doc 9571，《MEX 公约》)；

7. 《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》，2010 年 9 月 10 日于北京制定；

8. 《关于制止非法劫持航空器的议定书》，2010 年 9 月 10 日于北京制定。(也称为《关于〈制止非法劫持航空器的公约〉的补充议定书》)；

9. 《关于修订〈关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约〉的议定书》，2014 年 4 月 4 日于蒙特利尔制定(也称为《〈东京公约〉修订议定书》)；

10. 国际民航组织，附件 2《空中规则》，为遭受非法干扰的航空器与空中交通服务单位建立通讯程序；

11. 国际民航组织，附件 6《航空器的运行》，第一部分(国际商业航空运输-飞机)，(要求机组人员舱门必须可以从里面上锁，规定搜查炸弹时机上必须备有搜查程序检查单，建立机组人员安保培训规定)；

12. 国际民航组织，附件 8《航空器适航性》(考虑航空器设计特点，使武器、爆炸物或其他危险物品不易在航空器上藏匿，并尽可能减少炸弹对航空器结构的影响)；

13. 国际民航组织，附件 9《简化手续》，(有关旅行证件标准化及人员和货物通关系统和程序合理化问题)；

14. 国际民航组织，附件 10《航空电信》，第四卷(监视雷达和避撞系统)(有关答复代码问题)；

15. 国际民航组织，附件 11《空中交通服务》，(界定需要提供给已知或据信遭受非法干扰行为的航空器的空中交通服务)；

16. 国际民航组织，附件 13《航空器事故和事故征候调查》，(要求在航空器已经或可能已经遭受非法干扰行为的情况下，立即通知有关国家)；

17. 国际民航组织，附件 14《机场》，第一卷(机场的设计和运行)，(有关航空器停机位分散和机场应急规划问题)；

18. 国际民航组织，附件 17《保安：保护国际民用航空免遭非法干扰行为》；

19. 国际民航组织，附件 18《危险品的安全航空运输》，(有关危险材料和危险货物的运输问题)；

20. 国际民航组织第 39 届大会关于网络安全的决议；

21. 国际民航组织，《保护民用航空不受非法干扰的保安手册》(Doc 8973)；

22. 国际民航组织，《简化手续手册》(Doc 9957)；

23. 国际民航组织，《航空保安监管手册》：“建立和管理国家航空保安监管系统”(Doc 10047)；

24. 国际民航组织，《附件 6 中保安规定的实施手册》，(Doc 9811，限制发行)；

25. 国际民航组织，《机场设计手册》(Doc 9157)；

26. 国际民航组织，《航空器的运行》(Doc 8168)；

27. 国际民航组织，《机场规划手册》(Doc 9184)；

28. 国际民航组织，《民用航空保安工作的人的因素》(Doc 9808)；

29. 国际民航组织，《人的因素培训手册》(Doc 9683)；

30. 国际民航组织，《风险背景说明》；

31. 《支持反恐怖主义目标的风险管理框架：空中航行周期内的协调边境管理》(反恐执行工作队与反恐有关的边境管理和执法工作组的倡议)；

32. 关于阻止外国恐怖主义作战人员流动的马德里指导原则(2015 年)(S/2015/939)，指导原则 19(API)。

海事保安

1. 1988 年《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其 1995 年议定书；

2. 《海上人命安全公约》，1974 年；

3. 《海上人命安全公约》第 XI-2 章——加强海事保安的特别措施：

- 第 XI-2 章第 2 条——国际船舶和港口设施保安规则，A 部分，强制规定；
- 第 XI-2 章第 3 条——保安登记；
- 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；
- 国际劳工组织和国际海事组织，《港口保安业务守则》；
- 国际劳工组织，《海员身份证件公约(修订本)》，2003 年(第 185 号)；
- 国际劳工组织，SID-2002，根据《海员身份证件公约(修订本)》，2003 年(第 185 号)，海员身份证件中基于指纹的生物鉴别特征为将基于指纹的生物鉴别技术应用于海员身份证件提供了指导原则；
- 国际海事组织，《国际船舶和港口设施保安规则》；
- 国际海事组织，海事安保通知：
  - SC/Circ.1097，执行《海上人命安全公约》第 XI-2 章及《船港保安规则》；
  - MSC/Circ.1106，在港口设施执行《海上人命安全公约》第 XI-2 章及《船港保安规则》；
  - MSC/Circ.1110，与《海上人命安全公约》第 XI-2 章第 6 条和第 7 条有关的事项；
  - MSC/Circ.1111，执行《海上人命安全公约》第 XI-2 章及《国际船舶和港口设施保安规则》的有关准则；
  - MSC/Circ.1132，执行《海上人命安全公约》第 XI-2 章及《船港保安规则》的有关准则；
  - 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，《关于海上人命安全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《海上人命安全公约》第 XI-2 章和《船港保安规则》。

关键基础设施

1. 安全理事会第 2341(2017)号决议；
2. 欧洲联盟委员会，《欧洲关键基础设施保护方案》，2006 年；
3. 《独立国家联合体成员国合作打击恐怖主义条约》，1999 年，第 5 条，第 1(e)款；
4. 美洲反恐怖主义委员会(美洲反恐委)《关于保护关键基础设施免遭新兴威胁的宣言》，2015 年(CICTE/doc.1/15)；
5. 欧洲安全与合作组织，《保护非核关键能源基础设施免遭恐怖主义袭击、聚焦来自网络空间的威胁的良好做法指南》；

第三章

安全理事会第 1373(2001)号决议，第 3 段

在决议第 3 段，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理会第 1269(1999)号和 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。

A. 交换情报

评述：

1. 会员国应有鼓励相关执法机关适当交流行动情报的程序和机制。各国还应能查阅国际和区域执法情报来源，以查明现有或潜在的外国恐怖主义作战人员。国家执法和安全机构应积极传递有助于查明现有或潜在外国恐怖主义作战人员的相关情报。[327]

2. 安理会促请各国通过双边、区域和国际执法渠道，酌情分享有关外国恐怖主义作战人员及其他恐怖主义分子和恐怖主义组织的情报，包括生物鉴别和简历情报，并强调把这些情报提交给各国的观察名单和多边筛查数据库的重要性。[328]

[327] 马德里指导原则 15。

[328] A/RES/2322(2016)，第 3 段。

3. 安理会促请各国酌情考虑把关于外国恐怖主义作战人员和恐怖主义分子的威胁的情报降级供官方使用，适当把这些情报提供给一线的筛查人员，例如移民、海关和边界安全人员，并按照国际和本国的法律和政策，适当同其他有关国家和相关国际组织分享这些情报。[329]

4. 安理会在关于保护关键基础设施免遭恐怖主义袭击的第 2341(2017)号决议中认识到，保护工作包含多重努力，例如规划；公共信息和警报；行动协调；情报和信息分享；拦截和扰乱；筛查、搜索和侦测；访问控制和身份核查；网络安全；实物保护措施；保护方案和活动的风险管理；供应链的完整性和安保。安理会还促请会员国探讨如何就针对关键基础设施规划或实施的恐怖主义袭击，在防止、保护、减轻、防备、调查、反应或恢复方面交流相关情报并开展积极合作。

5. 安理会认识到，国际刑警组织的 I-24/7 全球警用通讯系统在保卫全球通讯系统方面的有效性已得到证实，鼓励各国加强国家中心局使用 I-24/7 系统的能力，为这一网络指定一个“全天候”当值的联络点。[330]

6. 安理会还鼓励各国考虑把国际刑警组织 I-24/7 系统的使用权限扩大到国家中心局以外处于战略位置的其他国家执法实体，例如边远地区过境点、机场、海关和移民岗位或警察局。[331]

根据委员会在全面且有重点的国家访问期间的观察、会员国向安理会提交的关于第 1373(2001)号决议执行情况的报告和《马德里指导原则》，以下做法有利于适当的情报交流：

1. 包括国际合作、情报共享以及在国家、区域和全球各级协调行动的国家反恐战略；

2. “全天候”运行的国际警察和海关合作的程序与工具(数据库、安全通信系统)，包括向执法机关通报国际刑警组织——安全理事会关于因与基地组织联系而受到联合国制裁系统限制的个人和实体的特别通知的机制；

3. 维持一个足够全面的综合反恐数据库；

4. 多边和双边网络，例如国际刑警组织国家中心局、世界海关组织区域情报联络处、区域网络以及参加国际刑警组织和区域执法团体或协会；

5. 情报交流与合作的协调人；

6. “全天候”运行的交流和传送情报的系统或流程；

7. 两个国家或更多国家视需要并根据法律协议组建的联合调查队；

---

[329] A/RES/2322(2016)，第 5 段。

[330] 同上，第 16 段。

[331] 同上，第 17 段。

8. 可行时颁发区域逮捕令，为区域内国家间引渡提供便利；

9. 通过区域论坛等途径与其他会员国的情报和安全机构协商；

10. 就针对关键基础设施规划或实施的恐怖主义袭击，在防止、保护、减轻、防备、调查、反应或恢复方面开展专门的国家和区域各级积极协调与合作项目；

11. 开展与国际刑警组织的合作措施，监测和防止包括外国恐怖主义作战人员在内的恐怖主义分子过境，包括把国际刑警组织 I-24/7 系统的使用权扩大到具有反恐职责的反恐单位和其他相关执法机关。各国还应积推动充实国际刑警组织行动数据库，包括关于已知恐怖分子、外国恐怖主义作战人员、被盗和遗失旅行证件、被盗火器、爆炸物的数据库等。

12. 有关隐私权和无罪推定的保障措施，以及根据国际人权法以非歧视性方式收集、存储和共享情报的做法。

要考虑的问题：

1. 执法机关是否与其他国家的对口单位开展情报合作、协调与交流？

2. 国家警察部队是否是区域性执法机关网络的积极成员？

3. 除正式合作方式外，国家是否寻求通过多边和双边渠道参与非正式(警方对警方)合作，以促进“实时”情报交换？

4. 国家是否收集生物鉴别和简历情报，如果是，是否通过双边、区域和全球执法渠道分享此类情报，是否将此类情报提供给各国观察名单和多边筛查数据库？

5. 国家是否把有关外国恐怖主义战斗人员和恐怖主义分子威胁的情报降级供官方使用？如果是，此类情报是否提供给一线筛查人员，例如移民、海关和边界安保人员，国家是否同其他有关国家和相关国际组织分享此类情报？

6. 在反对恐怖主义和外国恐怖主义战斗人员方面，是否有指定的“全天候”执法交流与合作联系人？

7. 国家是否拥有包括经授权的相关执法机关数据在内的综合反恐数据库？[332]

8. 综合反恐数据库是否足够全面？是否包括来自国外的情报？该数据库是否向所有相关的执法机关开放？

9. 该数据库是否含有来自国际刑警组织的情报？[333]

[332] DIS 3.1.1。

[333] DIS 3.1.2。

10. 国家是否向执法机关通报国际刑警组织——安全理事会关于因与基地组织联系而受到联合国制裁系统限制的个人和实体的特别通知？[334]

11. 这些数据库是否已经接入国际刑警组织 I-24/7 系统？[335]

12. 执法机关是否配备参与国际反恐合作所需的法律和运行机制？[336]

13. 国家执法机关在针对恐怖主义行为和恐怖主义组织的调查中是否配备双边和多边合作工具？[337]

14. 所有具有反恐任务的相关执法机关是否可以通过 I-24/7 系统使用国际刑警组织关于已知恐怖分子(包括外国恐怖主义作战人员)、被盗和遗失旅行证件、被盗火器等数据库？[338]

15. 是否有程序和工具确保一线执法人员及边界出入境岗位有权使用上述数据库？[339]

16. 是否有措施和程序积极充实国际警察数据库，如国际刑警组织的警察数据库？[340]

17. 相关执法机关是否在使用世界海关组织海关执法网的安全平台和区域情报联络处网络？

会员国应在以下几方面努力建设数据库及相关情报共享程序和机制：

1. 有关恐怖主义分子和跨国有组织犯罪的情报共享；[341]

2. 为查明走私路线(如伊黎伊斯兰国和沙姆法塔赫阵线使用的走私路线)的情报共享；[342]

3. 有关贩运军火的行动情报共享；[343]

4. 旨在防止非法转让、囤积和滥用小武器和轻武器的情报共享机制，特别是情报共享方面的跨境海关合作和网络；[344]

---

[334] DIS 3.1.3。

[335] DIS 3.1.4。

[336] DIS 3.2.1。

[337] DIS 3.2.2。

[338] S/RES/2178(2014)，第 13 段。

[339] S/RES/2178(2014)，第 13 段；马德里指导原则 17。

[340] 马德里指导原则 15。

[341] S/RES/2195(2014)，第 8 段。

[342] S/RES/2199(2015)，第 14 段。

[343] S/RES/2199(2015)，第 24 段。

[344] S/RES/2220(2015)，第 1 段。

5. 有关小武器和轻武器贩运嫌疑人和贩运路线的情报及行动情报共享；[345]

6. 有关小武器和轻武器非法扩散对妇女和儿童造成的影响的数据收集和国家风险评估标准；[346]

7. 政府内部和政府之间有效打击资助恐怖主义行为的情报共享能力和做法；[347]

8. 通过双边或多边机制开展的有关恐怖主义分子或恐怖主义网络(包括外国恐怖主义作战人员)行动或动向的情报交流，[348] 包括交流最佳做法以及增进对外国恐怖主义作战人员旅行模式的认识；[349]

9. 执法机关是否能够在针对关键基础设施的恐怖主义袭击方面开展防止、保护、减轻、调查、反应和损害恢复工作，包括采用以下手段：

   - 情报共享方面的双边和多边手段？
   - 风险评估和联合执法？
   - 联合培训？
   - 使用或制定相关交流办法？
   - 紧急警报网络？

有关预报旅客资料和观察名单问题，见第三章第 13 节“抵达目的地国前的筛查”。

有关小武器和轻武器问题，见第二章第 2 节“取缔对恐怖主义分子的武器供应”。

下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

1. 《关于联合国〈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〉执行情况报告的准则》；

2. 联合国毒品和犯罪问题办公室，《〈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〉的立法指南》；

3. 《概况介绍：数据库》，国际刑警组织，COM/FS/2016-03/GI-04；

4. 《概况介绍：连接警察：I-24/7 系统》，国际刑警组织，COM/FS/2015-02/GI-03；

5. 《关于阻止外国恐怖主义作战人员流动的马德里指导原则》(2015 年)(S/2015/939)，指导原则 15、17、19；

---

[345] S/RES/2220(2015)，第 11 段、第 19 段。

[346] S/RES/2220(2015)，第 16 段。

[347] S/RES/2253(2015)，第 25 段。

[348] S/RES/2178(2014)，第 3 段。

[349] S/RES/2178(2014)，第 11 段。

6. 《独立国家联合体成员国合作打击恐怖主义条约》，1999 年，第 11 条；《上海合作组织打击恐怖主义公约》，第 11 条。

B. 多边和双边协定

评述：

1. 安理会在第 1373(2001)号决议中呼吁各国在司法事项上合作。[350] 安理会明确指出双边和多边安排和协定是促进国际合作的有效方法。[351] 此外，司法合作网络的建立表明区域机制可在加强正式和非正式合作中发挥效用。[352]

2. 《联合国反恐怖主义委员会关于国际合作的政策指导》(2010 年)鼓励各国在引渡和司法互助方面增加双边合作，分享有关司法互助进程和结果的信息。[353] 还呼吁会员国加入有关此类问题的相关次区域和区域文书，[354] 并执行区域和国际最佳做法。[355] 《马德里指导原则》鼓励各国考虑建立和参加区域司法互助合作平台，以应对来自外国恐怖主义作战人员的威胁。

要考虑的问题：

1. 国家是否与其他国家就司法合作事项特别是引渡和司法互助缔结了双边协定？[356] (另见第二章，第 12 节“国际司法合作”)

2. 国家是否批准了与有组织犯罪、贩毒、人权及其他打击恐怖主义问题有关的多边条约？[357]

3. 国家是否考虑缔结多边、区域或双边条约，作为确定司法互助请求内容的法律依据？[358]

4. 国家是否与其他国家缔结了刑事事项双边协定？[359]

---

[350] S/RES/1373(2001)，第 3(b)段。

[351] S/RES/1373(2001)，第 3(e)段。

[352] 秘书长关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的报告(S/2016/501)，第 54 段。

[353] 《反恐委员会关于国际合作的政策指导》，第 2(b)段。

[354] 《反恐委员会关于国际合作的政策指导》，第 2(c)段。

[355] 《反恐委员会关于国际合作的政策指导》，第 2(f)段。

[356] 《反恐委员会关于国际合作的政策指导》，第 2(b)段。

[357] 全球反恐论坛，《关于刑事司法部门有效反恐工作的良好做法的拉巴特备忘录》。

[358] 《联合国毒品和犯罪问题办公室关于恐怖主义问题的国际刑事事项合作手册》，第 2.D.1 单元，第 113 页。

[359] 《联合国毒品和犯罪问题办公室关于恐怖主义问题的国际刑事事项合作手册》，第 1. B.4 单元，第 21 页。

5. 国家是否依靠双边或多边条约规范在其他国家执行搜查和扣押行为？[360]

6. 国家是否考虑与有关国家建立双边交流，以澄清除名申请相关问题？[361]

7. 国家是否考虑建立双边或多边协定，以便经常或根据个案情况分享犯罪所得？[362]

8. 作为目的地国、来源国或过境国，国家是否计划缔结关于将外国恐怖主义作战人员移交给其国籍国的双边协定？[363]

9. 国家是否与区域组织紧密合作，以加强司法和其他相关网络和跨区域合作？[364]

下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

1. 反恐怖主义委员会，《关于国际合作的政策指导》；

2. 联合国毒品和犯罪问题办公室，《关于恐怖主义问题的国际刑事事项合作手册》，第 1 和 2 单元。

C. 批准国际反恐文书

评述：

1. 安理会第 1373(2001)号决议第 3 段呼吁各国尽快成为关于恐怖主义的国际公约和议定书的缔约方，[365] 包括 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。2010 年，《反恐怖主义委员会关于国际合作的政策指导》重申了这一要求。[366]

2. 第 1373(2001)号决议就国际反恐怖主义文书提出两项明确要求。第 2(e)段要求所有会员国的国内法将恐怖主义行为确立为严重刑事罪行，(决议的这个方面见第二章第 6 节“编纂”)。决议第 3 段呼吁各国加入并执行国际文书。鉴于文书的某些部分属于非刑事性质，只评估刑事定罪是不够的。例如，无论是《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》(1963 年，东京)，还是《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》(1991 年，蒙特利尔)都没有确立刑事罪行，但必须对各国执行这两项公约的情况进行评估。

---

[360] 《联合国毒品和犯罪问题办公室关于恐怖主义问题的国际刑事事项合作手册》，第 2. B.3 单元，第 84 页。

[361] 《联合国毒品和犯罪问题办公室关于恐怖主义问题的国际刑事事项合作手册》，第 2.B.3 单元，第 103 页。

[362] 《联合国毒品和犯罪问题办公室关于恐怖主义问题的国际刑事事项合作手册》，第 2.C.7 单元，第 111 页。

[363] S/2015/975，第 43 段。

[364] S/2015/975，第 159(b)段。

[365] S/RES/1373(2001)。

[366] 《反恐委员会关于国际合作的政策指导》，第 2(a)段。

要考虑的问题：

《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》，1963 年

机长的权力：

1. 对于在登记国以外缔约方领空(即外国领空)内飞行的航空器所载人员已经或即将实施的犯罪或其他行为，国家是否已采取措施授予机长特别权力？

2. 对于在登记国领空内飞行的航空器所载人员已经或即将实施的犯罪或其他行为，国家是否已采取措施授予机长特别权力？

3. 对于在公海或国家领土外任何其他区域上空飞行的航空器所载人员已经或即将实施的犯罪或其他行为，国家是否已采取措施授予机长特别权力？

4. 前一起飞地点或预定下一降落地点是否在登记国以外另一国家?

5. 航空器随后是否在登记国以外另一国家领空内飞行？

6. 国家是否允许机长在有理由认为某人在航空器上已实施或即将实施公约认定的犯罪或其他行为时，采取必要的合理措施，包括限制行动，以保障航空器或机上人员或财产的安全？

7. 国家是否允许机长在有理由认为某人在航空器上已实施或即将实施公约认定的犯罪或其他行为时，采取合理措施，包括管束措施，以维护航空器上良好秩序和纪律?

8. 国家是否允许机长在有理由认为某人在航空器上已实施或即将实施公约认定的犯罪或其他行为时，将此人交送主管当局？

9. 国家是否允许机长在有理由认为某人在航空器上已实施或即将实施公约认定的犯罪或其他行为时，将此人交送主管当局？

10. 国家是否允许机长在有理由认为某人在航空器上已实施或即将实施公约认定的犯罪或其他行为时，使此人离开航空器？

11. 国家是否采取一切相关措施，允许机长要求或授权其他机组人员给予协助，来管束机长有权管束的任何人？

12. 国家是否采取一切相关措施，允许机长请求(而非强求)或授权其他乘客给予协助，来管束机长有权管束的任何人？

13. 国家是否采取一切相关措施，允许任何机组人员或乘客在未经机长授权或有理由认为必须立刻采取行动的请况下，采取合理的预防措施，以保障航空器或所载人员或财产的安全？

14. 国家是否可以确保无论机长、机组其他人员、乘客、航空器所有人或经营人或本次飞行是为他而进行的人，对于根据本公约所采取的措施在该人因被采取措施所受待遇而提起的诉讼中一概不追究责任?

非法劫持航空器[367, 368]

1. 当航空器内的个人已经或即将以武力或武力威胁非法实施干扰、劫持或其他控制飞行中航空器的不法行为时，国家是否采取一切适当措施，恢复合法机长对航空器的控制，或保护其对航空器的控制权？

缔约方在下机和移送问题上的权力和责任[369]

1. 国家在对航空器上实施的任何犯罪行为采取调查或逮捕措施或行使管辖权时，是否顾及空中航行安全及其他利益？

2. 国家主管部门是否采取一切相关程序，以接收来自机长的关于机上人员受管束及其原因的通知？

3. 国家是否允许在另一缔约国登记的航空器的机长在航空器降落地为一人本国领土时使他在其领土内离开航空器？

4. 国家是否接受机长移交的任何人？

其他乘客和机组人员的待遇[370]

1. 如遇非法劫持航空器，国家是否能够采取适当措施，允许乘客和机组人员在可行的情况下尽快继续其旅行？[371]

2. 国家是否能够确保为希望继续旅行的人提供在保护和安全方面不低于类似情况下给予其本国国民的待遇？

《反对劫持人质国际公约》，1979 年[372]

要考虑的问题：

1. 国家是否能够采取其认为适当的一切措施，缓解被挟持人质的处境，特别是解救并协助其离开？

2. 对于罪犯劫持人质时获取的、后由国家保管的任何物品，国家是否能够尽快归还给前人质？

---

[367] 《国际反恐怖主义公约成套执行文件包》，英联邦秘书处，2002 年，第 2 章，第 17 页。

[368] 《联合国毒品和犯罪问题办公室关于将反恐怖主义的普遍文书纳入立法的指南》，2006 年，第 76 页。

[369] 《国际反恐怖主义公约成套执行文件包》，英联邦秘书处，2002 年，第 2 章，第 17 和 18 页。

[370] 《国际反恐怖主义公约成套执行文件包》，英联邦秘书处，2002 年，第 2 章，第 18 页。

[371] 《联合国毒品和犯罪问题办公室关于将反恐怖主义的普遍文书纳入立法的指南》，2006 年，第 76 页。

[372] 《国际反恐怖主义公约成套执行文件包》，英联邦秘书处，2002 年，第 7 章，第 147 页。

《核材料实物保护公约》，1980 年[373]

要考虑的问题：

1. 国家(作为输出或批准输出核材料的国家)能否确保不输出核材料，除非该国已经取得保证：核材料将在国际核运输中受到《公约》附件 I 所列级别的保护？

2. 国家能否确保不从非缔约国输入核材料，除非已经取得保证：这种核材料将在国际核运输中受到《公约》附件 I 所列级别保护？

3. 国家是否对自其某一地区经由国际水道或空域运至本国另一地区的核材料，给予同样的保护？

《〈核材料实物保护公约〉修正案》，2005 年

要考虑的问题：

1. 国家是否保护国内使用、贮存和运输中用于和平目的的核设施和核材料？

2. 国家是否参与扩大与其他国家的合作，迅速采取以下措施：

- 查找和追回被盗窃或偷运的核材料？
- 减轻放射性影响或破坏？
- 预防和打击相关犯罪？

《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》，1991 年

要考虑的问题：

1. 国家是否能够在《公约》生效后三至十五年内销毁其领土内的所有未加识别剂的炸药或使之失效？[374]

《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，1999 年[375]

要考虑的问题：

1. 国家是否采取适当措施，以识别、侦查、冻结或扣押用于实施或调拨以实施资助恐怖主义罪行的资金并最终没收此类资金？(另见第一章。)

2. 国家是否采取适当措施，以识别，侦查、冻结或扣押通过实施资助恐怖主义罪行直接或间接获得或由其产生的任何资金？(另见第一章。)

3. 国家是否就分享没收所得资金订立了双边协定？

4. (另见第一章。)

---

[373] 《国际反恐公约成套执行文件包》，英联邦秘书处，2002 年，第 8 章，第 165 页。

[374] 毒品和犯罪问题办公室《全球反恐法律制度立法指南》，2008 年。

[375] S/RES/1373(2001)，第 3(f)和(g)段。

5. 国家是否建立机制，使没收资金可用于赔偿恐怖主义受害者？

6. 国家能否确保上述措施的执行不会损害第三方的权利？

《〈制止危及海上航行安全非法行为公约〉议定书》，2005 年

要考虑的问题：

1. 国家是否订立法律，使得在负责管理或控制法律实体的人以该身份犯下《公约》规定的罪行时，能够追究法律实体的民事、行政或刑事责任？[376]

下列国际文书、标准和良好做法在这方面提供指导：

1. 毒品和犯罪问题办公室，《全球反恐文书纳入立法和实施指南》，2006 年；

2. 毒品和犯罪问题办公室，《全球反恐法律制度立法指南》，2008 年；

3. 英联邦秘书处，《国际反恐公约成套执行文件包》，2002 年。

D. 关于难民和庇护的措施

评述：

1. 安全理事会第 1373(2001)号决议促请各国采取适当措施，确保不给予计划、协助或参与犯下恐怖主义行为的人难民地位，并确保难民地位不被犯下、组织或协助恐怖主义行为者滥用。[377] 安理会第 2178(2014)号决议吁请各国还对外国恐怖主义作战人员采取此类措施。[378] 与所有反恐措施一样，此类措施必须符合国际法，包括国际人权法和难民法。[379] 安理会第 2322(2016)号决议重申了这些呼吁。[380]

2. 1951 年《关于难民地位的公约》为确定谁是难民并因此有权得到国际保护规定了明确标准。《公约》还规定，对于有重大理由认为犯有战争罪、危害人类罪或严重的非政治性罪行或有违反联合国宗旨和原则的行为的人，不应给予这种保护。[381]

3. 然而，国家往往难以及时查明这样的人，特别是在移民、难民和寻求庇护者大规模流动的情况下。健全的接收、登记和甄别抵达者的能力可支助反恐工作，使国家能够区分不同类别的人，尽早识别可能构成安全风险的个人。

4. 国际难民法还规定，难民有义务遵守收容国法律。难民对于在收容国境内所犯任何罪行不享有起诉豁免，难民如果被认定构成安全风险，其难民地位也不妨

---

[376] S/RES/2178(2014)。

[377] S/RES/1624(2005)，第 4 段；S/RES/2178(2014)，第 5 段。

[378] S/RES/2322(2016)，第 10 段。

[379] S/RES/1624(2005)，序言；1951 年《关于难民地位的公约》，第一条第六款(乙)和(丙)项。

[380] 1951 年《关于难民地位的公约》，第二条。

[381] 1951 年《关于难民地位的公约》，第三十二条。

碍采取适当措施。[382] 1951 年《关于难民地位的公约》载有明文规定，允许在某些情况下基于国家安全或公共秩序理由驱逐难民。[383]

5. 安理会强调 1951 年《关于难民地位的公约》规定的不推回义务。[384] 依照《公约》第三十三条的规定，任何国家“不得以任何方式将难民驱逐或送回(“推回”)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，则该难民不得要求本条规定的利益”。除这些条款外，人权法绝对禁止将个人送回有实质理由相信其可能会遭受酷刑的国家。无论此人是否已申请(或被给予)难民地位，这一禁止措施都适用。[385]

要考虑的问题：

1. 国家是否为 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》的缔约国？

2. 国家是否建立了确定难民身份的系统？[386]

3. 国家是否拟订了必要的法律规定和程序，以确保尊重不推回原则以及对引渡和驱逐的其他人权限制，例如，如果引渡或驱逐嫌疑人，会产生重大的侵犯人权风险？[387]

4. 边境官员是否经过旨在识别难民并将他们移交适当程序的培训？

5. 国家是否制定了处理移民、难民和寻求庇护者大规模涌入的程序？[388]

6. 确定难民身份的程序是否可防止对曾经计划、推动或参与恐怖主义行为的人予以庇护？[389]

7. 国家庇护法是否规定，获得难民身份的人凡后来参与被国际反恐文书定为犯罪的行为，将被取消难民身份？[390]

---

[382] S/RES/1624(2005)，序言；1951 年《关于难民地位的公约》，第三十一条第(1)款；1969 年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》，第二条第(3)款。

[383] 1984 年《禁止酷刑公约》第 3 条第(1)款。另见 1950 年《欧洲人权公约》，第 3 条。

[384] DIS 3.4.3；S/2015/338，第 48 段；S/2015/975，第 41 段。

[385] DIS 3.4.1。

[386] S/2015/975，第 41 段。

[387] DIS 3.4.3；S/RES/1373(2001)，第 3(g)段；S/2015/975，第 41 段；2016 年执行情况全球调查(S/2016/49)，第 428 段。

[388] 难民署，在不损害难民保护的情况下解决安全关切问题，第 27 段。

[389] 难民署，在不损害难民保护的情况下解决安全关切问题，第 13 段。

[390] DIS 3.4.4。

8. 国家是否在负责确定难民身份的机构内设立专门的排除单位，以开展这些专门评估？[391]

9. 寻求庇护者和难民的排除和驱逐程序是否符合国际人权标准和适当的保障规定：

- 对证据或资料做出回应的权利？
- 获得法律援助的权利？
- 获得翻译的权利？
- 有权对驱回提出上诉，以及获得保护免遭驱回，直至用尽所有法律补救办法？[392]

10. 如果个人因参与恐怖主义相关行为而不能获得难民身份(或被取消难民身份)，国家是否酌情依照国际反恐文书将案件移交检察机关？[393]

11. 国家是否向得到承认的难民发放安全可靠的机器可读旅行证件？[394]

关于可能犯有煽动实施恐怖主义行为罪行的人的相关问题，见第四章第 2 节“可能犯有煽动实施恐怖主义行为罪行的人的入境和庇护审查措施”。

下列国际文书、标准和良好做法在这方面提供指导：

1. 《公民权利和政治权利国际公约》，1966 年；

2. 《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》，1984 年；

3. 《关于难民地位的公约》(1951 年)及其 1967 年《议定书》；

4. 《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》，1969 年；

5. 《减少无国籍状态公约》，1961 年；

6. 人权高专办，《基本人权参考指南：人员的拦截和搜身》；

7. 难民署，《根据 1951 年关于难民地位的公约及其 1967 年议定书确定难民身份的程序和标准的手册和准则》，2011 年；

8. 难民署，“在不损害难民保护的情况下解决安全关切问题”，2015 年 12 月；

9. 难民署，“难民保护和混合移民十点计划”(2016 年)；

10. 《欧洲保护人权与基本自由公约》，1950 年。

---

[391] 1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的蒙特利尔公约》，第 7 条；1979 年《反对劫持人质国际公约》，第 8 条；1988 年《制止危及海上航行安全非法行为公约》，第 10 条；1998 年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，第 7 条；《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，第 10 条。

[392] DIS 3.4.5。

[393] S/RES/1373(2001)，第 3(g)段。

[394] DIS 3.5.1。

E. 不适用“政治罪”原则

评述：

1. 安全理事会第 1373(2001)号决议吁请各国确保依照国际法，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。[395] 因此，应当制订法律，规定对于根据国际法律规范和原则构成恐怖主义行为的恐怖主义罪行，不得以它们具有政治性为由而认为可以免于或豁免国际合作。应把这一要求与以下并行国家义务区分开，即国家有义务在移交人员的请求显然出于不当起诉的目的情况下拒绝合作。

要考虑的问题：

1. 是否在可拒绝引渡或提供刑事司法互助的政治性质犯罪中，排除了恐怖主义犯罪？[396]

F. 基于不当起诉的理由拒绝合作

评述：

1. 国际反恐文书涉及这一要求。例如，《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 15 条指出：“如果被请求的缔约国有实质理由认为，请求进行引渡[或请求提供司法互助]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”。在此类情况下，受影响个人可能有申请难民地位的合法主张。

要考虑的问题：

是否已拟订法律条款，规定如果有实质理由认为，提出请求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，应拒绝引渡？[397]

---

[395] DIS 3.6.1。

[396] S/RES/1624(2005)，第 1(b)段。

[397] S/RES/1624(2005)，第 3 段。

第四章

安全理事会第 1624(2005)号决议

安理会在该决议中吁请各国：

(a) 根据它们依国际法承担的义务，采取必要和适当的措施，以便：

㈠ 在法律上禁止煽动实施一种或多种恐怖行为；

㈡ 防止这类行为；

㈢ 拒绝为任何根据可信的相关信息有充分理由认为曾犯下这类行为的人提供安全避难所；

(b) 进行合作，以便除其他外，加强本国国际边界的安全，包括杜绝伪造旅行证件，并尽量加强识别恐怖分子和保证旅客安全的程序，以防止犯下第 1(a)段所述行为的人进入本国国境；

(c) 继续在国际上作出努力，加强不同文明之间的对话和增进它们之间的了解，致力防止不分青红皂白地针对不同的宗教和文化，并根据它们依国际法承担的义务，采取一切必要和适当的措施，制止煽动基于极端主义和不容忍的恐怖行为，防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构；

(d) 着重指出各国必须确保为实施本决议第 1、2 和 3 段而采取的任何措施，符合它们依国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务。

A. 禁止和防止煽动实施恐怖行为

评述：

1. 安全理事会第 1624(2005)号决议吁请会员国根据它们依国际法承担的义务，采取必要和适当的措施，在法律上禁止煽动实施一种或多种恐怖行为，防止这类行为，[398] 并采取措施，制止煽动基于极端主义和不容忍的恐怖行为。[399]

2. 安理会第 1624(2005)号决议还促请所有国家拒绝为任何根据可信的相关信息有充分理由认为曾犯下此类煽动行为的人提供安全避难所，并加强国际合作，包括为此加强边界安全和筛查措施，以防止犯下此类煽动行为的人进入国境。

3. 各国面临为恐怖主义目的滥用信息和通信技术(信通技术)的重大威胁。利用信通技术，特别是利用因特网和社交媒体平台，显然使恐怖分子得以进行宣传，分享培训材料，开展非法武器交易，确定潜在的招募人员，筹措资金并发动袭击。他们不仅通过主流社交媒体应用程序，而且还通过加密渠道和“黑网”传递讯息。

[398] S/RES/1624(2005)，第 4 段。

[399] S/RES/2242(2015)，第 13 段。

4. 各国、区域组织、私营部门和民间社会应建立有效的伙伴关系，以制定更好的方法来监测和研究通过因特网和其他通信技术传播的恐怖主义内容，打击煽动实施恐怖主义的行为，利用这些内容开展情报工作，并酌情将其交给有关执法机构处理。反宣传和正面宣传也可能是有效的措施。

5. 各国必须确保为实施决议而采取的任何措施都符合国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法规定的所有义务。[400]

6. 在制定有效措施以消除煽动和促进对话方面，各国应考虑到在推动和煽动恐怖主义背景下妇女在抵制恐怖主义宣传方面发挥的作用，并制定适当的能力建设措施来应对这一现象。

要考虑的问题：

1. 国家是否制定了清晰明确的法律，禁止煽动实施一种或多种恐怖行为？[401]

2. 立法及相关措施是否如安全理事会第 1624(2005)号决议序言部分所忆及的那样，遵循国家的义务，确保尊重表达自由权，并且考虑到对这项权利所施加的任何限制只应由法律规定且为《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款所列条件所必需？

3. 国家可否举例说明它力求通过执法战略或其他措施，防止煽动实施一种或多种恐怖行为？[402]

4. 国家为防止恐怖分子利用信息和通信技术、特别是因特网采取了什么措施？[403]

5. 国家是否与其他国家协力防止恐怖分子利用先进技术、通信手段和各种资源来煽动支持犯罪行为？[404]

6. 国家是否同国际和区域组织、私营部门、民间社会建立了伙伴关系，改进方法用于监测和研究通过因特网和其他通信技术传播的恐怖主义内容，利用这些内容开展情报工作，并酌情将其交给有关执法机构处理？[405]

下列国际文书、标准和良好做法在这方面提供指导：

1. 人权高专办，《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》(2012 年)；

---

[400] 关于 S/RES/1624(2005)的执行情况详细调查，1。

[401] 关于 S/RES/1624(2005)的执行情况详细调查，3。

[402] S/2016/50，第 16 段。

[403] 关于 S/RES/1624(2005)的执行情况详细调查，7。

[404] S/RES/2178(2014)，第 11 段。

[405] S/RES/1624(2005)，序言部分。

2. 欧安组织，“预防恐怖主义和打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进行为：社区警务办法”(2014 年)；

3. 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(2005 年)，第 5 条(联合国反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员援引第 5 条作为对恐怖分子进行刑事定罪的良好做法)。

B. 可能犯有煽动实施恐怖主义行为罪行的人的入境和庇护审查措施

评述：

1. 安全理事会第 1624(2005)号决议吁请各国采取措施，以便拒绝为任何根据可信的相关信息有充分理由认为曾犯下煽动实施恐怖行为的人提供安全避难所。

2. 该决议还忆及《世界人权宣言》第十四条所阐明的寻求和享受庇护权。[406] 该决议重申“恐怖主义的行为、方法和做法”违反联合国宗旨与原则，1951 年《关于难民地位的公约》及其《议定书》所给予的保护不应适用于曾犯下这类行为的任何人。[407] 关于庇护程序以及 1951 年《难民公约》排除条款适用性的讨论，见上文第三章第 4 节。

3. 与边界管理的其他方面一样，国际合作至关重要。安理会第 1624(2005)号决议吁请各国与其他国家进行合作，以便除其他外，加强本国国际边界的安全，包括杜绝伪造旅行证件，并尽量加强识别恐怖分子和保证旅客安全的程序，以防止犯下煽动行为的人进入本国国境。[408] 对于外国恐怖主义作战人员可能在会员国寻求庇护或进入会员国的情况，边境管制和旅客筛查特别重要。

要考虑的问题：

1. 国家是否制定措施，协助拒绝为任何根据可信相关信息有充分理由认为曾犯下煽动实施一种或多种恐怖行为的人提供安全避难所？[409]

2. 国家是否与其他国家进行合作，以便除其他外，加强本国国际边界的安全，包括杜绝伪造旅行证件，并尽量加强识别恐怖分子和保证旅客安全的程序，以防止犯下煽动实施恐怖行为的人进入本国国境？[410]

3. 国家是否运用有据可依的旅客风险评估和筛查程序，包括收集和分析旅行数据，同时又不以国际法所禁止的歧视为由，凭借成见作出定性？[411]

---

[406] S/RES/1624(2005)，序言。

[407] S/RES/1624(2005)，序言。

[408] S/RES/1624(2005)，第 2 段。

[409] S/RES/1624(2005)，第 1(c)段。

[410] S/RES/1624(2005)，第 2 段。

[411] S/RES/1624(2005)，第 2 和 4 段；A/HRC/16/51，第 29 至 32 段；《世界人权宣言》，第七条。《欧洲委员会防止恐怖主义公约》第 5 条(公开鼓动)规定，“煽动恐怖主义罪是指蓄意、非法向公众传播或以其他方式提供信息，意图教唆实施恐怖犯罪，此种行为，无论是否明确鼓动恐怖犯罪，导致可能实施一项或数项此类犯罪的危险”。

4. 国家是否保障寻求和享受庇护的权利，同时确保不为有重大理由认为曾犯下经适当定义的煽动实施恐怖行为的任何人提供庇护？[412]

国际边界安全的相关问题见第二章第 13 节“有效的边境管制和相关问题”。

有关恐怖分子行动或流动的情报交流的相关问题见第三章第 1 节“情报交流”。

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 难民署，《根据关于难民地位的 1951 年公约和 1967 年议定书确定难民身份的程序和标准的手册和准则》，2011 年；

2. 难民署，《在不影响保护难民的情况下解决安全关切》，2015 年 12 月；

3. 难民署，《难民保护和混合移民十点行动计划》(2016 年)，I-24/7 系统，马德里指导原则；

4. 《世界人权宣言》，第十四条；

5. 《关于难民地位的公约》(1951 年)及其 1967 年议定书；

6. 反恐执行工作队，《基本人权参考指南》：“安保基础设施”；

7. 人权高专办，《国际边界人权问题建议原则和准则》；

8. 反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员的报告(A/HRC/4/26)；

9. 国际刑警组织，全球警察安全通讯系统。

C. 加强对话、扩大了解和制订防止恐怖主义蔓延的综合办法

评述：

1. 安理会第 1624(2005)号决议吁请各国继续在国际上作出努力，加强不同文明之间的对话和增进它们之间的了解，致力防止不分青红皂白地针对不同的宗教和文化。[413] 在建设社区复原力、发现和解决不满以及努力预防招募行为方面，政府和社区之间开展建设性对话是一个关键因素。[414] 加强对话和加深对暴力极端主义动因的理解，可以帮助各国制定防止恐怖主义和暴力极端主义蔓延的全面和协调一致办法。[415] 安全理事会第 2178(2014)号决议也强调必须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，消除可能助长恐怖主义的暴力极端主义的蔓延条件。[416] 各国应考虑投入更多资源，支持社会服务和资助相关研究，以使各国更好地认识到个人向往成为外国恐

[412] S/RES/1624(2005)，第 1(c)和 4 段以及《世界人权宣言》，第 14 条。

[413] S/RES/1624(2005)，第 3 段。

[414] 马德里指导原则 2。

[415] S/RES/2129(2013)，第 19 段.

[416] S/RES/2178(2014)，第 16 段。

怖主义作战人员的理由。在许多情况下，针对个人情况采取的干预措施可能是解决激进化演变成暴力行为的唯一有效途径。[417]

2. 为加强政策和方案对策证据资料库的质量，安全理事会第 2242(2015)号决议呼请反恐执行局在其当前授权任务范围内与妇女署合作，“开展顾及性别平等问题的研究，收集数据，以查明妇女激进化的起因和反恐战略对妇女的人权和妇女组织的影响，以便制订有针对性的循证政策和方案对策”。在这方面，国家应确保对民间社会和主要合作伙伴开展的外联活动使得妇女和妇女团体能够有意义地参与实施全社会和整个政府制定国家和区域打击恐怖主义和暴力极端主义战略的方法。第 2178(2014)决议中所载努力加强防止和打击暴力极端主义的措施也可为第 1624(2005)号决议的执行工作提供支持。

要考虑的问题：

1. 国家是否已加入国际努力，着力加强不同文明之间的对话并增进彼此了解，努力防止不分青红皂白地以不同宗教和文化为目标？[418]

2. 国家是否参与可能解决第 1624(2005)号决议中所提问题的国家、次区域或区域反恐战略？[419]

3. 国家是否已考虑制定传播战略，加强对暴力极端主义意识形态性质和诱惑的了解，并推动采用非暴力替代渠道预防和解决冲突？[420]

4. 国家是否已考虑支持相关研究，以更好地了解个人向往成为外国恐怖主义作战人员的理由？[421]

5. 国家是否参与或鼓励社区宣传简报会、市民会议、咨询委员会及政府和非政府行为体表达不满和讨论社区关切问题的其他社区平台？[422]

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 马德里指导原则 8；

2. 国际反暴力极端主义卓越中心，《制定国家打击暴力极端主义战略的准则和良好做法》；

---

[417] 马德里指导原则 1。

[418] S/RES/1624(2005)的详细执行情况调查，第 6 点。

[419] S/RES/2129(2013)，第 7 段；S/PRST/2014/23“鼓励会员国继续与反恐怖主义委员会和反恐执行局合作制定全面综合性国家、次区域和区域反恐战略”。

[420] S/2015/975，第 157(a)段：“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”。

[421] 马德里指导原则 1。

[422] 马德里指导原则 2。

D. 加强与媒体、民间社会、宗教界、当地社区、商界、青年、家庭、妇女和其他相关非政府行为体的互动协作并增强其权能，以打击煽动行为和暴力极端主义

评述：

1. 安全理事会第 1624(2005)号决议着重指出，媒体、民间社会、宗教界、商界和教育机构在加强对话和增进了解、促进包容与共处、帮助创建一个不利于煽动恐怖主义的环境方面，发挥重要的作用。安理会第 2178(2014)号决议鼓励各国让相关的当地社区和非政府行为体参与其中，包括增强青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人以及所有其他有关的民间社会团体的权能，通过有的放矢的办法来制止为可煽动恐怖主义行为的暴力极端主义招募人员，并提高社会包容度和凝聚力。[423] 地方社区可对使个人成为实施恐怖主义行为的煽动和招募对象的各种因素提出宝贵见解，从而也能在预防方面发挥关键作用。[424] 为了推动这一目标，各国应努力为民间社会创造空间，并为政府与地方社区、青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人以及其他相关团体之间的对话建立创新机制。[425] 安理会第 2122(2013)和 2242(2015)号决议强调妇女的潜在作用，特别指出第 1325(2000)号决议所述原则，并将其适用于国际反恐努力，尤其是努力执行第 1373(2001)、1624(2005)和 2178(2014)号决议。

2. 安理会第 2178(2014)号决议强调各国必须努力为受影响的个人和地方社区制订预防和解决冲突的非暴力替代途径，以减少激进化演变为恐怖主义的风险，并强调应努力提倡用和平的办法取代外国恐怖主义作战人员支持的暴力言论，并铭记教育可以在对付恐怖主义言论方面发挥的作用。[426]

3. 安理会第 2354(2017)号决议敦促会员国考虑执行反恐委员会 2017 年 4 月提交安理会的《反击恐怖主义宣传的综合性国际框架》(S/2017/375)，其中载有有效打击伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体设法利用宣传鼓励、激励和招募他人实施恐怖主义行为的建议准则和良好做法。委员会提出的全面框架包括三个核心要素：㈠ 根据国际法义务制定并符合联合国决议的法律和执法措施；㈡ 公私伙伴关系；㈢ 开展反宣传。该决议还强调，在开展和实施反宣传和方案时，各国应考虑：㈠ 使反宣传措施和方案符合各层级不同背景下的具体情况；㈡ 与青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人以及其他有关民间社会团体等各种行为体互动协作；㈢ 支持通过教育和媒体努力提高公众对反恐怖主义宣传的认识，包括制定预防青年接受恐怖主义宣传的专门教育方案；㈣ 力求既要驳斥恐怖主义宣传，又要扩大正面宣传，提供可信的替代办法解决

---

[423] S/RES/2178(2014)，第 19 段：“为受影响的个人和地方社区制订预防和解决冲突的非暴力替代途径，以减少激进化演变为恐怖主义的风险，并努力提倡用和平的办法取代外国恐怖主义作战人员支持的暴力言论，并铭记教育可以在对付恐怖主义言论方面发挥的作用”。

[424] 马德里指导原则 8。

[425] 马德里指导原则 9。

[426] 马德里指导原则 6。

易受恐怖宣传蛊惑的弱势受众所关切的问题；㈤ 顾及性别平等层面，针对男女具体关切和脆弱性编写宣传材料；㈥ 支持继续研究恐怖主义和暴力极端主义的动因。该决议重申，会员国为打击恐怖主义、包括为打击恐怖主义宣传而采取的所有措施必须符合其根据国际法，包括国际人权法、国际难民法和国际人道主义法所承担的义务。

要考虑的问题：

1. 国家采取了哪些措施制止煽动基于极端主义和不容忍的恐怖主义行为，其中包括让地方社区、私营部门、民间社会、媒体和其他相关的非政府行为体参与其中？[427]

2. 国家采取了哪些措施促进妇女更多参与决策和执法机构以及民间社会，从而打击煽动行为和暴力极端主义？[428]

3. 国家如何努力确保反恐和打击暴力极端主义的工作不造成伤害，尤其是不对妇女和青年造成伤害？[429]

4. 国家采取了哪些措施让青年积极参与反煽动和打击暴力极端主义的工作？[430]

5. 国家是否已考虑与受害者和受害者协会建立伙伴关系？[431]

6. 国家是否与信通技术行业的行为体有效合作，以执行打击网上激进化威胁的有效战略？[432]

7. 国家是否界定了政府和民间社会行为体在打击暴力极端主义方面各自发挥的作用？[433]

8. 国家是否制定了方案，以加强青年人参与打击暴力极端主义工作，如提高归属感的青年辅导和技能发展方案、社区服务项目和更多的教育机会？[434]

---

[427] S/RES/2178(2014)，第 16 段；S/RES/2354(2017)，序言和第 2(f)段以及马德里指导原则 1.B。

[428] 马德里指导原则 8 以及 S/RES/2354(2017)，序言及第 2(f)和(k)段。

[429] 马德里指导原则 8 和 9。

[430] S/RES/2178(2014)第 16 段和马德里指导原则 9。

[431] PRST/2016/6 和马德里指导原则 6

[432] 安理会第 2354(2017)号决议敦促会员国考虑执行反恐委员会 2017 年 4 月提交安理会的《反击恐怖主义宣传的综合性国际框架》(S/2017/375)。委员会提议的全面框架包括三个核心要素：根据国际法义务制定并符合联合国决议的法律和执法措施；公私合作伙伴关系；开展反宣传。另见：马德里指导原则 26。

[433] 马德里指导原则 7；S/RES/1624(2005)第 3 段：“根据它们依国际法承担的义务，采取一切必要和适当的措施……防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构”。

[434] S/RES/2178(2014)，第 16 段；S/RES/2354(2017)，序言及第 2(f)和(g)段；马德里指导原则 2、7 和 9。

9. 国家是否与家庭沟通，同时确保这种互动是自愿而不是强加的？国家是否对与家庭接触的服务机构提供支助，前提是这种服务机构与安全机构毫无瓜葛？[435]

10. 国家是否考虑了恐怖主义受害者在防止激进化演变成暴力方面发挥的作用，特别是打击恐怖主义言论和在线招募企图的反宣传努力？[436]

11. 国家是否根据安全理事会第 2354(2017)号决议和有关文件规定的方法和准则，参与或探索了反击恐怖主义言论的努力？是否与青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人或其他有关民间社会团体合作实施了任何举措？

12. 国家采取了哪些法律和执法措施来应对恐怖主义宣传问题？[437]

13. 国家是否已探索发展公私伙伴关系，以加强其反击恐怖主义言论的做法？[438]

14. 国家如何设法确保其在反击恐怖主义言论方面所采取的举措符合其根据国际法，包括国际人权法、国际难民法和国际人道主义法所承担的义务？[439]

15. 国家在这方面是否寻求国际组织或区域组织(如教科文组织、开发署或反恐执行工作队其他成员实体)、会员国、国际民间社会组织或其他有关援助方提供技术援助？

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 法治与安全机构厅/维和部，《联合国警察两性平等工具包》，2015 年；

2. 认识激进化网络，《就预防、外联、转业援助和重返社会问题与外国作战人员进行接触的良好做法的宣言》；

3. 认识激进化网络预防工作组，《举行艰难的对话》；

4. 《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》；

E. 防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构

评述：

1. 安全理事会第 1624(2005)号决议吁请各国根据它们依国际法承担的义务，采取一切必要和适当的措施，防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构。[440]

---

[435] S/RES/2178(2014)，第 16 段；S/RES/2354(2017)，第 2(f)段；马德里指导原则 2；S/2015/338，第 3 段(“促进政治和宗教容忍、促进经济发展以及社会凝聚力和包容性”)。

[436] 马德里指导原则 6。

[437] 安理会第 2354(2017)号决议敦促会员国考虑执行反恐委员会 2017 年 4 月提交安理会的《反击恐怖主义宣传的综合性国际框架》(S/2017/375)。委员会提议的全面框架包括三个核心要素：根据国际法义务制定并符合联合国决议的法律和执法措施；公私合作伙伴关系；开展反宣传。

[438] 马德里指导原则 26 和 S/RES/2354(2017)。

[439] S/RES/2354(2017)，序言及第 2(e)段。

[440] S/RES/1624(2005)的详细执行情况调查，第 11 点：“国家根据其依国际法承担的义务，采取一切必要和适当的措施，防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构的例子”。

2. 根据国际人权法，各国还有义务禁止鼓吹民族、种族或宗教仇恨而构成煽动歧视、敌视或暴力的行为。地方社区往往最适合与宗教机构接触，以防止被恐怖分子及其支持者颠覆。

3. 还应考虑推动妇女更多地参与这一方面的努力。[441]

要考虑的问题：

1. 国家已采取哪些措施防止恐怖分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构？[442]

2. 国家是否已考虑与宗教领袖接触，为同一信仰内和不同信仰间的对话和讨论提供平台，以此促进社区之间的宽容和理解？[443]

3. 国家是否为监督宗教领袖的提名和培训工作制定了任何具体措施？[444]

4. 国家是否通过适当渠道监督宗教和非宗教课程的草拟工作？[445]

5. 国家是否已考虑向教育方案投入资源，以培养批判性思维并提高对不同文化的认识和了解？[446]

6. 国家是否制定了任何旨在加强各级学校宗教容忍教育的方案？[447]

7. 国家如何努力确保其在这一领域的努力符合其根据国际法承担的义务，包括尊重思想、良心和宗教自由的权利以及自由表明自己宗教或信仰的权利，只受国际法规定的某些可容许的限制？[448]

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 《世界人权宣言》，第十八条；《公民权利和政治权利国际公约》，第十八和二十条

2. 人权事务委员会第 22 号一般性意见，第 18 条(“思想、良心或宗教自由”)；

3. 《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》；

4. 联合国宗教或信仰自由问题特别报告员的报告；

---

[441] S/2016/50，第 57 段。

[442] 马德里指导原则 4。

[443] S/2016/50，第 57 段。

[444] S/2016/50，第 57 段。

[445] S/RES/2178(2014)，第 18 段：“合作和不断支持其他国家努力打击可能助长恐怖主义的暴力极端主义，包括进行能力建设，协调计划和努力，分享吸取的经验教训”。

[446] S/2015/683，第 5 段，导言：“需要加强有关暴力极端主义内容方面的司法合作，特别当因特网服务器主机地址位于国外之时”。

[447] S/RES/2178(2014)，第 12 段：“国家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给予其他国家的协助程度”。

[448] S/RES/1624(2005)，第 4 段：“必须确保为实施本指导意见而采取的任何措施，符合其依国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务”。

F. 国际合作

评述：

1. 安理会第 2178(2014)号决议指出国际合作在打击暴力极端主义框架中的重要性，并促请各国合作和不断支持其他国家努力打击可能助长恐怖主义的暴力极端主义，包括进行能力建设，协调计划和努力，分享吸取的经验教训。[449]

要考虑的问题：

1. 鉴于因特网服务器主机可能位于国外，国家是否已考虑加强国际法律合作，处理旨在煽动恐怖主义行为或个人激进化演变为暴力的内容？[450]

2. 国家在涉及煽动实施恐怖主义行为的调查或诉讼中已给予其他国家何种程度的协助？[451]

3. 国家是否推动关键利益攸关方机构和部委以及专家和从业人员开展合作，以促进采取区域办法来打击煽动行为和暴力极端主义？

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 《关于阻止外国恐怖主义作战人员流动的马德里指导原则》，指导原则 24；

2. 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》，第 4 条；

G. 遵守国际人权法、难民法和人道主义法

评述：

1. 安全理事会第 1624(2005)号决议着重指出各国必须确保为实施该决议第 1、2 和 3 段而采取的任何措施，符合它们依国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务。[452] 除其他措施外，各国有义务保障非政府行为体有能力在安全环境中开展活动，充分尊重和平行使人权和基本自由权，其中包括思想、良心、言论、宗教信仰、和平集会和结社自由。[453]

2. 国家必须确保为防止和打击煽动行为和暴力极端主义所采取的任何措施符合其根据国际法，尤其是国际人权法、国际难民法和国际人道主义法承担的所有义务，[454] 同时铭记各国在这方面努力的不足之处可能被恐怖分子用于招募目的。[455]

---

[449] 马德里指导原则 10。

[450] 人权理事会第 30/15 号决议。

[451] S/2016/49，第 397 段。

[452] S/RES/1624(2005)，第 4 段。

[453] 马德里指导原则 10。

[454] 人权理事会第 30/15 号决议。

[455] S/2016/49，第 397 段。

要考虑的问题：

1. 国家为在打击恐怖主义煽动行为的同时保护线下和线上的表达和言论自由，制定了哪些法律、政策和措施？[456]

2. 国家为在打击恐怖主义煽动行为的同时保护宗教或信仰自由，制定了哪些法律、政策和措施？[457]

3. 国家为在打击恐怖主义煽动行为的同时保护和平集会和结社自由，制定了哪些法律、政策和措施？[458]

4. 有哪些例子可以说明国家在努力确保为实施第 1624(2005)号决议第 1、2 和 3 段而采取的任何措施符合其按照国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务方面所遇到的挑战？[459]

5. 是否正在努力与民间社会、传统领袖和宗教领袖、妇女和青年团体接触，以帮助确保在打击煽动行为和暴力极端主义的努力中保护他们的权利？[460]

下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

1. 《关于阻止外国恐怖主义作战人员流动的马德里指导原则》(指导原则 2)；

2. 《关于<公民权利和政治权利国际公约>限制和克减条款的锡拉库萨原则》；

3.《关于国家安全、表达自由和信息获取的约翰内斯堡原则》；

4. 人权理事会，关于“在互联网上增进、保护和享有人权”的 A/HRC/RES/32/13 号决议。

---

[456] S/RES/1624(2005)，序言。

[457] S/RES/1624(2005)，序言。

[458] S/RES/1624(2005)，序言和第 4 段。

[459] S/RES/1624(2005)的详细执行情况调查，第 10 点：“有哪些例子可以说明国家在努力确保为实施第 1624(2005)号决议第 2 和 32 段而采取的任何措施符合其按照国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务方面所遇到的挑战？”

[460] S/RES/2178(2014)和马德里指导原则 7。