



安全理事会

Distr.: General
27 December 2019
Chinese
Original: English

2019 年 12 月 27 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》更新本。

根据安全理事会第 1373(2001)、1535(2004)、1624(2005)、2178(2014)、2395(2017)和 2396(2017)号决议，反恐怖主义委员会要求委员会执行局更新 2017 年技术指南，以反映上述决议有关规定，以及安理会 2017 年以来通过的相关决议所载增订内容。本技术指南更新本的意图是在反恐怖主义委员会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给荷。

安全理事会关于反恐怖主义的
第 1373(2001)号决议所设委员会

主席

路易斯·乌加雷利(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
一. 导言	5
二. 每个领域的总体框架	6
A. 全面和综合反恐战略	6
B. 打击资助恐怖主义行为	6
C. 边境安全和武器贩运	7
D. 执法和信息共享	8
E. 一般法律问题，包括立法、刑事司法和国际合作.....	9
F. 第 1373(2001)、1624(2005)、2178(2014)、2396(2017)和 2462(2019)号决议框架内反恐 主义问题的国际人权法、难民法和人道主义法方面.....	10
G. 根据国际法禁止和预防煽动和招募人员实施恐怖主义行为并根据第 1624(2005)、 2178(2014)、2354(2017)和 2396(2017)号决议打击暴力极端主义和恐怖主义言论.....	11
第一章：安全理事会第 1373(2001)号决议，第 1 段	12
A. 将资助恐怖主义行为定为犯罪	12
B. 毫不拖延地冻结恐怖主义分子的资产	14
C. 金融机构和非金融企业及行业要采取的预防措施.....	17
D. 资助恐怖主义风险评估	19
E. 打击资助恐怖主义行为的必要体制性框架	20
F. 利用金融情报进行调查和提起诉讼	23
G. 货币或价值转移服务，包括替代汇款系统	24
H. 电汇	25
I. 现金运送人	26
J. 非营利组织	28
K. 新技术	31
第二章：安全理事会第 1373(2001)号决议，第 2 段	33
A. 制止和预防招募	33

B. 通过因特网招募恐怖主义分子	35
C. 取缔对恐怖主义分子的武器供应	36
D. 采取必要步骤，通过预警防止实施恐怖主义行为.....	41
E. 拒绝庇护	45
F. 防止利用领土实施恐怖主义行为	46
G. 编纂	47
H. 可预防的犯罪和筹备行为	52
I. 将与外国恐怖主义作战人员有关的行为定为犯罪.....	54
J. 对恐怖主义行为的调查、起诉和裁判	55
K. 起诉、改造和重返社会	72
L. 应对监狱中恐怖主义激进化和招募恐怖主义分子的风险，确保监狱履行囚犯改造和重返社会职能	75
M. 管辖权与引渡或起诉	78
N. 国际法律合作	78
O. 有效的边境安全和相关问题	86
第三章：安全理事会第 1373(2001)号决议，第 3 段	111
A. 交换情报	111
B. 多边和双边协定	116
C. 批准国际反恐文书	117
D. 关于难民和庇护的措施	121
E. 不适用“政治罪”原则	123
F. 基于不当起诉理由拒绝合作	123
第四章：安全理事会第 1624(2005)号决议	124
A. 根据国际法防止和打击煽动和招募人员实施恐怖主义行为.....	124
B. 对可能犯下煽动实施恐怖主义行为罪犯罪人的入境和庇护审查措施.....	125
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.....	127
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，以打击煽动恐怖主义行为、暴力极端主义和恐怖主义宣传	128

E. 防止恐怖主义分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构.....	132
F. 风险评估和干预方案	133
G. 国际合作	134
H. 遵守国际人权法、难民法和人道主义法	135

一. 引言

1. 安全理事会第 1373(2001)、1535(2004)、1624(2005)、2178(2014)、2395(2017)和 2396(2017)号决议要求反恐怖主义委员会执行局协助安全理事会关于反恐怖主义的决议 1373(2001)号决议所设委员会(反恐怖主义委员会)监测、协助和推动会员国执行安理会第 1373(2001)、1624(2005)、2178(2014)和 2396(2017)号决议。在这方面,委员会请执行局更新其技术指南,¹以反映安理会第 1373(2001)号决议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)和 2396(2017)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)、2347(2017)、2354(2017)、2368(2017)、2370(2017)、2379(2017)、2388(2017)、2462(2019)、2467(2019)和 2482(2019)号决议所列要求,以反映这些决议所述补充内容。本指南还借鉴了反恐怖主义委员会的《关于外国恐怖主义战斗人员的指导原则》(又称《马德里指导原则》)(S/2015/939,附件二)和《关于外国恐怖主义作战人员的指导原则增编》(2018 年)(《马德里指导原则增编》)(S/2018/1177,附件)中提出的指导意见。
3. 本指南由反恐怖主义委员会执行局编写,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,本指南没有给各国规定任何其他义务。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,而是探讨国际法(尤其是国际人权法、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。
4. 本指南阐明安理会在以下几个方面对反恐怖主义委员会和反恐怖主义委员会执行局的工作要求:
 - (a) 全面和综合反恐战略;
 - (b) 打击资助恐怖主义行为;
 - (c) 边境安全和武器贩运;
 - (d) 执法和信息共享;
 - (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)、2178(2014)、2396(2017)和 2462(2019)号决议框架内反恐怖主义问题的国际人权法、难民法和人道主义法方面;

¹ 本技术指南于 2009 年首次发布,最近一次更新是在 2017 年。

(g) 根据国际法禁止和预防煽动和招募人员实施恐怖主义行为并根据第 1624(2005)、2178(2014)、2354(2017)和 2396(2017)号决议打击暴力极端主义和恐怖主义言论。

5. 本指南还反映联合国按照 2122(2013)、2195(2014)、2242(2015)、2331(2016)、2354(2017)、2395(2017)、2396(2017)和 2467(2019)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行动包括反恐工作而持续开展的工作。本指南还审议了与反恐怖主义委员会执行局任务规定有关的将性别平等层面纳入安全行动包括维和方面的良好做法。

6. 根据第 2395(2017)号决议第 29 段，本指南说明执行局为将恐怖主义对儿童和儿童权利的影响纳入其工作，包括在回返和异地安置的外国恐怖主义作战人员的家属问题上，酌情开展的工作。在这方面，本指南将对反恐措施如何确保以符合国际法的方式顾及儿童最大利益提供指导。²

二. 每个领域的总体框架

A. 全面和综合反恐战略

7. 安理会 2395(2017)号决议鼓励会员国根据国际法义务，考虑制定全面和综合的国家反恐战略和有效的执行机制，包括注意助长恐怖主义的条件，并进一步鼓励反恐怖主义委员会执行局除其他外应会员国以及国际、区域和次区域组织及其他相关伙伴的请求与它们合作，就制定这些战略及其执行机制进行评估并提供咨询。

8. 第 1963(2010)号决议第 6 段和第 2129(2013)号决议第 18 段鼓励反恐怖主义委员会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及其重视恐怖主义活动致因的执行机制。如今，恐怖主义分子越来越有能力避开执法措施并采取其他办法，如利用因特网和社交媒体招募人员。这对执法构成了重大挑战，增加了总体威胁。

9. 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复原力，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

10. 第 1373(2001)、2178(2014)、2253(2015)、2368(2017)、2396(2017)和 2462(2019)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。第 2341(2017)号决议载有关于旨在摧毁或破坏关键基础设施的恐怖主义袭击的补充规定。

11. 第 2331(2016)号决议阐明为支助恐怖主义组织或恐怖主义分子而贩运人口，包括为实施恐怖主义行为提供资助和进行招募的问题。安理会第 2388(2017)号决

² 第 2242(2015)和 2396(2017)号决议以及，《马德里指导原则增编》，第 8 段。

议促请会员国增强开展积极主动金融调查的能力，以追踪和阻止贩运人口活动，并查明其与资助恐怖主义行为的潜在联系。

12. 安理会第 2396(2017)号决议促请会员国就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及其家属)的行动或动向及流动模式，加紧和加速及时交流相关行动信息和财务情报。第 2462(2019)和 2482(2019)号决议也重申了这一呼吁。第 2462(2019)号决议是安理会第一个专门致力于防止和制止资助恐怖主义行为的决议。该决议提出了一个新的关注焦点，即资助恐怖主义的风险，敦促所有国家评估各自的风险。还值得注意的是，该决议确认了金融情报在反恐方面，包括在侦查恐怖主义分子及其资助者网络方面所具有的价值。安理会在该决议中要求会员国在执行决议规定时遵守国际法包括国际人道主义法、国际人权法和国际难民法所规定的义务。

13. 对会员国执行这些措施的情况进行分析时遵循联合国有关公约以及相关国际和区域机构的有关国际文书、标准和良好做法，特别是 2012 年 2 月修订的金融行动特别工作组的《关于打击洗钱及资助恐怖主义和扩散的国际标准》，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。

14. 安理会第 1617(2005)号决议强烈敦促所有会员国执行金融行动特别工作组的建议。特别工作组所采用的方法是通过评价直接成果的落实情况，重点评估各项措施的成效。³ 特别工作组定期更新其各项建议和方法，以反映新的威胁或薄弱环节。安理会多项后续决议包括第 2253(2015)、2368(2017)、2395(2017)和 2462(2019)号决议敦促会员国执行这些建议。

C. 边境安全和武器贩运

15. 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。安理会在该决议中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主义行为参与者滥用。有效的边界管理对于第 2178(2014)号决议所述、后经第 2396(2017)号决议重申的打击外国恐怖主义作战人员特别重要，其中包括要求会员国建立预报旅客资料系统，发展收集、处理和分析旅客姓名记录数据的能力。

16. 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)和世界海关组织等专门国际组织制定了多项国际文书和标准。

³ 关于直接成果的更多资料，见《金融行动特别工作组的建议和反洗钱/打击为恐怖主义融资系统实效的技术合规评估方法》。

17. 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》(《枪支议定书》)、《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(毒品和犯罪问题办公室)执行《枪支议定书》的立法指南、《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》，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编制的其他参考资料。

D. 执法和信息共享

18. 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，它们是切实执行安理会反恐决议的关键。

19. 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。此外，安理会第 2396(2017)号决议还促请各国与利益攸关方建立伙伴关系和分享信息和经验，从而在针对“软”目标的恐怖主义袭击所致损害方面开展防止、保护、减轻、调查、反应和恢复工作。关键基础设施和“软”目标特别容易受到恐怖主义袭击，而且迅速成为恐怖主义分子的首选目标。安理会第 2482(2019)号决议第 15(b)段促请会员国考虑根据国际法订立适当的法律和机制，从而尽可能广泛开展国际合作，包括任命联络官，警察部门彼此合作，建立和使用联合调查机制，对涉及恐怖主义与国内或跨国有组织犯罪有联系的案件加强跨境调查协调。

20. 安理会第 2396(2017)号决议决定，会员国应在遵守国内法和国际法，包括人权法的情况下，建立已知和疑似恐怖主义分子包括外国恐怖主义作战人员的监控名单或数据库，供执法、边境安全、海关、军事和情报机构使用，以便对旅客进行筛查并进行风险评估和调查。此外，也鼓励会员国通过双边和多边机制分享这一信息。

21. 执法工作在本指南所述其他一些方面也可发挥作用，这里指的是反恐委员会的《马德里指导原则》和《马德里指导原则增编》，以及其他相关国际文书、标准和良好做法，包括联合国反恐怖主义中心/反恐执行工作队⁴/全球反恐论坛题为“反恐和阻止外国恐怖主义作战人员流动方面边境安全和管理良好做法”的联合文件的相关谅解备忘录、国际刑事警察组织(国际刑警组织)关于打击恐怖主义和关于综合边境管理和国际刑警组织总秘书处通过国际刑警组织国家中心局向其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，附件)和《执法人员使用武力和火器的基本原则》(1990 年在哈瓦那通过)所鼓励采取的行动。

⁴ 2019 年被联合国全球反恐协调契约工作队取代。

E. 一般法律问题，包括立法、刑事司法和国际合作

22. 安理会第 1373(2001)和 2178(2014)号决议规定了会员国在若干领域承担的法律义务，并促请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、将恐怖主义分子绳之以法和国际法律合作。

23. 安理会还促请各国查明国际、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在其示范反恐立法条款中提出的做法)。19 项国际反恐文书和附加修正案也提出了编纂、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法、难民法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)、2178(2014)和 2396(2017)号决议执行工作得到加强。

24. 安理会第 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。安理会第 2396(2017)号决议第 24 段特别指出，按照第 2322(2016)号决议所述并鉴于不断发展的外国恐怖主义作战人员的威胁，会员国需要加强国际司法合作。本指南对这些规定作了阐述。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。安理会在该决议中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刑事责任。安理会第 2396(2017)号决议第 27 段促请会员国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“软”目标的恐怖主义袭击所致损害方面开展防止、保护、减轻、调查、反应和恢复工作；

25. 安理会第 2396(2017)号决议第 29 段促请会员国评估并调查进入这些会员国境内的、它们有合理理由认为是恐怖主义分子的个人，包括疑似外国恐怖主义作战人员及其随行家属，包括配偶和子女，拟订并实施针对这些个人的全面风险评估，并采取适当行动，包括考虑采取适当的起诉、改造和重返社会措施，并且强调会员国应确保依照国内法和国际法采取所有此类行动。在第 40 和 41 段中，安理会鼓励会员国采取一切适当行动，维持安全和人道的监狱环境，并采取一切适当行动，在遵守国内法和国际法的情况下，防止已被判定犯有恐怖主义相关罪行的囚犯影响他们可能接触到的其他囚犯，通过激进化而使后者走向暴力。在第 31 段中，安理会强调与往返冲突地区的回返或迁移外国恐怖主义作战人员有关联的妇女和儿童可能承担许多不同角色，包括作为恐怖主义行为的支持者、协助者或实施者，因此在制定有针对性的起诉、改造和重返社会战略时需要给予他们特别关注，并强调指出必须为与外国恐怖主义作战人员有关联、但可能是恐怖主义受害者的妇女和儿童提供协助，同时考虑到性别和年龄的敏感性。

26. 本指南还述及一些实际体制问题。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)、2178(2014)、2396(2017)和 2462(2019)号决议框架内反恐怖主义问题的国际人权法、难民法和人道主义法方面

27. 安理会强调指出,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,并应按照国家法尤其是国际人权法、难民法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怖主义委员会执行局,就与确定和实施有效执行第 1373(2001)、1624(2005)、2178(2014)、2396(2017)和 2462(2019)号决议的措施有关的、涉及这类法律的问题,向反恐委员会提供咨询。在 2006 年通过的人权政策指导中,反恐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,包括在对各国执行第 1373(2001)号决议的情况进行分析时考虑这些问题。⁵

28. 安理会第 2178(2014)和 2396(2017)号决议特别指出,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;并指出必须尊重法治,以便有效地预防和打击恐怖主义,还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,是加剧受激进化影响走向暴力的原因之一,并滋生有罪不罚意识。

29. 安理会第 2462(2019)号决议第 6 段要求会员国确保所有反恐措施,包括根据本决议规定采取的打击资助恐怖主义行为的措施符合它们根据国际法、包括国际人道主义法、国际人权法和国际难民法承担的义务;第 24 段敦促各国在制定和采取打击资助恐怖主义行为的措施时考虑到这些措施对公正的人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯属人道主义的活动、包括医务活动的可能影响。

30. 制定本指南是为了承认世界各国承担的国际人权法和人道主义法义务各不相同。一些国家尚未加入某些普遍性人权或国际人道主义法文书,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。对于将国际人权和国际人道主义法标准纳入国内法问题同样存在不同理解。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或武装冲突时也是如此。⁶ 不可克减的权利包括生命权、⁷ 免遭酷刑、⁸ 不为奴隶也不受奴役⁹ 以及思想、良心和宗教自由。¹⁰ 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。

⁵ 反恐委员会,“关于人权和反恐委员会政策指导的结论:政策指导第 PG.2 号”,2006 年 5 月 25 日。见 www.un.org/sc/ctc/news/document/sac-402006pg-2-conclusions-for-policy-guidance-regarding-human-rights-and-the-ctc/。

⁶ 《公民及政治权利国际公约》第四条指出:“(包括)在社会紧急状态威胁到国家的生命并经正式宣布时,不得克减第六条、第七条、第八条(第一款和第二款)、第十一条、第十五条、第十六条和第十八条。”在关于紧急状态期间克减问题的第 29(2001)号一般性意见中,人权事务委员会确认《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。

⁷ 《世界人权宣言》,第三条;《公民及政治权利国际公约》,第六条。

⁸ 《世界人权宣言》,第五条;《公民及政治权利国际公约》,第七条和第四条第二款。

⁹ 《世界人权宣言》,第四条和《公民及政治权利国际公约》,第八条和第四条第二款。

¹⁰ 《世界人权宣言》,第十八条和《公民及政治权利国际公约》,第十八条和第四条第二款。

31. 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《难民地位议定书》。国际人道主义法的主要渊源有 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约及其两个 1977 年附加议定书。

G. 根据国际法禁止和预防煽动和招募人员实施恐怖主义行为并根据第 1624(2005)、2178(2014)、2354(2017)和 2396(2017)号决议打击暴力极端主义和恐怖主义言论

32. 安理会第 1624(2005)号决议第 1 和第 3 段促请所有国家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主义行为，防止这类行为，并制止以极端主义和不容忍为动机的煽动恐怖主义行为。反恐怖主义委员会执行局代表委员会进行了国别访问并与其他与会会员国开展对话，在此框架内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(2005)、2178(2014)、2354(2017)和 2396(2017)号决议，以应对煽动实施恐怖主义行为的威胁。安理会第 2178(2014)号决议第 16 段鼓励会员国“让相关当地社区和非政府行为体参与制订战略，打击可能煽动恐怖主义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，包括增强青年、家庭、妇女以及宗教、文化和教育领导人和所有其他有关的民间社会团体的权能，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”。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和教育与宗教举措以及社区参与方案或制订国家打击暴力极端主义战略。

33. 安理会第 2354(2017)和 2396(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，附件)及其建议采取的准则和良好做法，力求对伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，又称达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体利用宣传鼓励、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。

34. 安理会第 2396(2017)号决议着重指出，必须加强国际合作以应对外国恐怖主义分子构成的威胁，包括预防和制止煽动实施恐怖主义行为、防止受激进化影响走向恐怖主义和招募外国恐怖主义作战人员。

35. 安理会在该决议第 38 段促请会员国制定和实施风险评估工具，用以查明表现出受激进化影响而走向暴力迹象的个人，根据适用的国际法和国内法制定干预方案，包括具有性别平等视角的方案，而不是以国际法所禁止的任何歧视性理由进行特征分析。

第一章： 安全理事会第 1373(2001)号决议， 第 1 段

36. 在第 1373(2001)号决议第 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

37. 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。

38. 1999 年《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《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，以及资助第 2462(2019)号决议第 5 段和金融行动特别工作组建议 5 解释性说明第 2 段所规定的行为定为犯罪。

39. 金融行动特别工作组的建议 5 及其解释性说明超出《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》所载义务，又更广泛地要求各国将资助恐怖主义组织和恐怖主义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 段和第 2368(2017)号决议第 18 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主义分子，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。安理会在第 2462(2019)号决议第 5 段决定，出于任何目的蓄意资助恐怖主义组织和恐怖主义分子行为应被视作刑事犯罪，即便它与某一具体恐怖主义行为无关。金融行动特别工作组根据其

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。

40. 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《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》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，金融行动特别工作组修订了建议5的解释性说明。修订包括根据第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”(即石油、石油产品、模块化炼油厂和相关物资、其他自然资源)的行为。第2368(2017)和2462(2019)号决议重申了这项规定。

41. 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一个或多个恐怖主义行为；或(b) 与一个或多个具体恐怖主义行为有关。

42. 对于以任何目的向恐怖主义组织和恐怖主义分子提供资金一事，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。

43. 各国应确保按照客观实际情况推定故意和知情要件，用以证实可从客观事实情况中推断的资助恐怖主义行为罪。

44. 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

45. 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主义分子的行为，有些国家采用了违反资产冻结规定罪。为此规定将出于任何目的的直接或间接向恐怖主义组织或恐怖主义分子蓄意提供资金和金融资产或经济资源或其他有关服务的行为定为刑事罪予以禁止，即便它与(第1373(2001)号决议第1(d)段规定的)某一具体恐怖主义行为无关。第2253(2015)号决议第20段和第2368(2017)号决议第21段重申了这个立场。

46. 刑事定罪应符合《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第六条，即在任何情况下的都不可引用政治、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。

47. 要考虑以下问题：

(a) 资助恐怖主义行为是否作为独立罪行被定罪？

¹¹金融行动特别工作组，“金融行动特别工作组指导意见：将资助恐怖主义行为定为犯罪(建议5)”，2016年10月，巴黎。

¹² 第2178(2014)号决议，第6(b)段。

- (b) 是否涵盖了该罪行的每个要素？
- (c) 筹集资金行为是否在提供资金行为之外单独定罪？
- (d) 资助恐怖主义是否被列为洗钱罪的上游犯罪？
- (e) 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
- (f) “资金”定义是否包括一切供资行为，是否涵盖第 2161(2014)、2199(2015)、2253(2015)、2368(2017)和 2462(2019)号决议所列提供经济资源并遵循了金融行动特别工作组的建议 5 及其解释性说明？
- (g) 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？
- (h) 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主义分子或恐怖主义组织？¹⁴
- (i) “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？
- (j) “资助恐怖主义”罪是否适用于资助外国恐怖主义作战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？
- (k) “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主义袭击？

48. 应参考金融行动特别工作组的以下建议：

- (a) 没收和临时措施(建议 4)；
- (b) 资助恐怖主义罪(建议 5 及其解释性说明和直接结果 9)和金融行动特别工作组，“关于将资助恐怖主义行为定为犯罪的指南(建议 5)”，2019 年 7 月，巴黎；
- (c) 执行相关国际文书(建议 36 至 39)。

B. 毫不拖延地冻结恐怖主义分子的资产

49. 打击恐怖主义最有效的办法之一，是防止恐怖主义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主义行为，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。

50. 毫无拖延地冻结与恐怖主义组织或恐怖主义分子相关的资金和资产之义务，是第 1373(2001)号决议的关键内容。决议第 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。

51. 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 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 1.1.6。

¹⁴ 同上，模板 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

52. 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主义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。

53. 安理会第 2253(2015)号决议第 19 段作出以下澄清，即第 1373(2001)号决议第 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。这项规定得到安理会第 2322(2016)号决议第 6 段的进一步确认，第 2368(2017)号决议第 20 段和第 2462(2019)号决议第 3 段也对此予以重申。

54. 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。安理会强调，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，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法采取这类措施。根据《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 17 条，“应保证根据本公约被羁押、对其采取任何其他措施或提起诉讼的任何人，获得公平待遇，包括享有符合该人所在国法律和包括国际人权法在内的国际法适用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《公民及政治权利国际公约》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。

55. 第 1373(2001)号决议所设机制与同样拟定伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单的第 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，反恐怖主义委员会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

¹⁵ 金融行动特别工作组，“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)”，2013 年 6 月，巴黎，第 31 段。

提出请求，金融行动特别工作组有一个手册，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。

56. 各国应考虑公布本国根据第 1373(2001)号决议订立的国家或区域资产冻结清单。¹⁶ 这项规定的目的是加强双边、区域和国际合作，打击资助恐怖主义行为，特别是确保与第 1373(2001)号决议有关的资产冻结机制的有效性。如达到本国指认标准，各国可继续行使主权，根据本国法律和监管框架决定国内是否采纳区域或其他国家资产冻结清单。

57. 要考虑以下问题：

- (a) 国家如何执行第 1373(2001)号决议关于冻结资产的要求？
- (b) 国家是否毫不拖延地冻结资产？
- (c) 国家是否能够单方面或无需事先通知便冻结资金？¹⁷
- (d) 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名称？
- (e) 参与贩运人口资助恐怖主义是否可以作为根据第 1373(2001)号决议设立的资产冻结机制指定个人或实体的理由？
- (f) 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？
- (g) 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？
- (h) 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？¹⁸
- (i) 国家如何将依照冻结机制采取的行动通知私营部门？
- (j) 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？
- (k) 解除资金或其他资产冻结的请求是否得到了及时处理？
- (l) 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？
- (m) 如果根据第 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其他资产？

¹⁶ 第 2462(2019)号决议，第 11 段。

¹⁷ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 1.2.2。

¹⁸ 同上，模板 1.2.7。

(n) 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？

(o) 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？¹⁹

(p) 国家是否已根据第 1373(2001)号决议冻结任何资产？²⁰

58. 下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

(a) 第 1373(2001)和 1267(1999)号决议及后续决议；

(b) 关于恐怖主义和资助恐怖主义的定向金融制裁(金融行动特别工作组建议 6 及其解释性说明和直接结果 10)；

(c) 金融行动特别工作组，“关于恐怖主义和资助恐怖主义的定向金融制裁国际最佳做法(建议 6)” 2013 年 6 月，巴黎。(提供了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

59. 私营部门、金融机构以及金融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，确定涉嫌资助者、恐怖主义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。各国还应确保私营部门、金融和非金融企业和行业以及任何其他重要经济部门参与风险识别，并确保私营部门对已识别的风险有敏感认识。

60. 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主义分子或恐怖主义实体利用，或用于恐怖主义目的。为了应对伊黎伊斯兰国(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。²¹

61. 安理会第 2462(2019)号决议促请所有国家提高金融交易的可追溯性和透明度。

62. 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)。

¹⁹ 第 2178(2014)号决议，第 4 段。

²⁰ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 1.2.4。

²¹ 第 2253(2015)号决议，第 24 段。

63. 各国应具备充分监督报告实体的必要监管和检查能力，以确保采取有效措施防止通过私营部门筹集和转移资金。

64. 要考虑以下问题：

(a) 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？

(b) 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？

(c) 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？

(d) 国家是否对(一) 金融机构和(二) 被指认的非金融企业和行业规定了报告义务？(核查金融行动特别工作组所列每一“被指认非金融企业和行业”。)

(e) 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？

(f) 国家是否设立了负责监管和监督报告实体打击资助恐怖主义合规情况的主管机构？

(g) 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？

65. 下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

(a) 评估风险并采用基于风险的方法(金融行动特别工作组的建议 1 及其解释性说明和直接结果 1)；

(b) 客户尽职调查和做记录(金融行动特别工作组的建议 10 至 12、16、17、19、22 和 23 和直接结果 4)；

(c) 报告可疑交易、通风报信和保密(金融行动特别工作组的建议 20、21 和直接结果 4)；

(d) 内部控制(金融行动特别工作组的建议 18 及其 2017 年 11 月订正的解釋性说明)；

(e) 监测交易(金融行动特别工作组的建议 11)；

(f) 法人和安排的透明度和实际所有权(金融行动特别工作组的建议 24、25 和直接结果 5)；

(g) 监管和监督(金融行动特别工作组的建议 26 至 28 和直接结果 3)；

(h) 金融行动特别工作组，“关于私营部门信息共享的指导意见”，2017 年 11 月，巴黎。

D. 资助恐怖主义风险评估

66. 各国应清楚地了解它们面临的资助恐怖主义风险，以及最容易受到资助恐怖主义行为伤害的经济部门，包括非金融服务(如建筑、商品和制药产业)。²²

67. 应编制并定期更新资助恐怖主义行为国家风险评估。各国还应考虑和评估与特定产品和支付方式相关的风险，包括使用现金和不记名流通票据、虚拟资产和新型金融工具。²³

68. 各国应制定具体措施，消除恐怖主义分子可能受益于跨国有组织犯罪金融收益并获得跨国有组织犯罪集团支持的风险，还应有能力起诉受益于跨国有组织犯罪的恐怖主义分子以及与之协作的跨国有组织犯罪分子。各国应研究和收集信息，以增进对恐怖主义与有组织犯罪之间可能存在联系的性质和范围的了解和认识。²⁴

69. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否进行了打击资助恐怖主义行为专项国家风险评估？国家是否参与了区域打击资助恐怖主义行为风险评估？

(b) 国家(包括所有相关当局)是否了解其资助恐怖主义的风险？

(c) 金融和非金融企业和行业以及任何重要的经济部门是否进行了部门打击资助恐怖主义行为风险评估？²⁵

(d) 打击资助恐怖主义行为风险评估如何纳入国家反恐战略(包括反洗钱和打击资助恐怖主义行为战略)？

(e) 主管当局是否能够处理与使用虚拟资产和其他匿名货币或金融交易手段有关的潜在风险，并酌情预测和处理新型金融工具可能被滥用于资助恐怖主义的风险？

(f) 各国是否研究和收集信息，以增进对恐怖主义与跨国有组织犯罪之间可能存在联系的性质和范围的了解和认识？国家是否还支持有效查明和处理恐怖主义与跨国有组织犯罪之间联系的举措和国内机制？

(g) 这种国家风险评估多久进行和更新一次？

70. 下列金融行动特别工作组建议在这一领域提供指导：评估风险并采用基于风险的方法(金融行动特别工作组建议 1 及其解释性说明和直接结果 1)。

71. 以下资助恐怖主义风险评估的其他有用资源也可能有用：

(a) 澳大利亚报告和分析中心以及印度尼西亚金融交易报告和分析中心，“2016 年资助恐怖主义行为区域风险评估：东南亚和澳大利亚”，2016 年；

²² 第 2462(2019)号决议，第 14 段。

²³ 同上，第 20(c)和(d)段。

²⁴ 第 2482(2019)号决议，第 2 段。

²⁵ 与非营利组织部门有关的风险见第一章，J 节，“非营利组织”。

(b) 欧盟委员会，“欧盟委员会给欧洲议会和理事会的关于影响国内市场并与跨境活动有关的洗钱和资助恐怖主义行为风险评估的报告”，2019 年 7 月；

(c) 毒品和犯罪问题办公室，“会员国对资助恐怖主义行为进行风险评估的指导手册” (2018 年，维也纳)；

(d) 金融行动特别工作组，资助恐怖主义行为风险评估指导意见(2019 年 7 月，巴黎)。

E. 打击资助恐怖主义行为的必要体制性框架

72. 金融情报部门是反洗钱/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。

73. 金融情报部门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。

74. 因此，有效的金融情报部门可成为重要的驱动因素，不仅有助于建立反洗钱/打击资助恐怖主义行为的强有力制度，也有助于建立一个有效的反恐系统。许多情况都取决于金融情报部门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部门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部门，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部门加入了金融情报部门埃格蒙特集团，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。

75. 各国应加强其金融情报部门获取信息和分析资助恐怖主义行为的能力，包括与主管当局一起制定风险指标。²⁶

76. 尚未采取行动的国家应根据第 2331(2016)号决议第 5 段的要求，培养本国金融情报部门的专长，着力分析涉嫌资助恐怖主义的有组织犯罪活动，²⁷ 包括资助恐怖主义的贩运人口案件，并应与其他国家合作加强这一能力。

77. 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，并确保负责当局有能力以适当反映罪行严重性的方式起诉和惩处他们。²⁸

78. 各国应更有效地调查和起诉资助恐怖主义案件，并实施适当、有效、相称和具有阻遏作用的刑事制裁。²⁹

²⁶ 第 2462(2019)号决议，第 16 段。

²⁷ 第 2482(2019)号决议，第 15(d)段。

²⁸ 第 2178(2014)号决议，第 6(b)段。

²⁹ 第 2462(2019)号决议，第 8 段。

79. 各国应确保被指定的执法当局负起责任，在本国打击资助恐怖主义行为的框架内调查资助恐怖主义行为。所有与恐怖主义有关的调查都应有一个主动的金融调查构件。³⁰ 各国本应制定阻止资助恐怖主义行为的战略，以便在获取证据确保资助恐怖主义行为被定罪方面应对各种挑战，包括但不限于考虑对个人或实体也可能参与的其他刑事犯罪展开其他调查。此外，在对资助恐怖主义行为进行调查时，主管当局应能够索要金融情报部门掌握的所有相关信息。

80. 各国应通过适当渠道和安排并根据国际法和国内法，大力收集、分析和分享与贩运人口资金流有关并与通过贩运人口活动资助恐怖主义活动的程度和性质有关的数据。³¹

81. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否在法律上确定设立金融情报部门？金融情报部门在行使权力时是否行之有效？

(b) 金融情报部门现在是否接收、分析和传播可疑交易报告和其他有关涉嫌资助恐怖主义活动的信息，并履行金融情报部门的其他核心职能？

(c) 已收到并处理了多少可疑交易报告？

(d) 专门为金融情报部门提供了多少(财力和人力)资源？

(e) 金融情报部门与报告实体之间的关系如何(包括就如何提出报告和反馈提供指导)？

(f) 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？³²

(g) 国家是否作出法律规定，规定报告实体在向金融情报部门报告情况时免于承担赔偿责任？³³

(h) 国家是否依法禁止报告实体披露向金融情报部门提供可疑交易报告或其他信息的情况？³⁴

(i) 法律是否规定金融情报部门可以从报告实体取得更多信息？³⁵

(j) 金融情报部门可否阻止涉嫌资助恐怖主义行为的可疑交易？

³⁰ 同上，第 7 和 8 段。

³¹ 第 2388(2017)号决议，第 9 段。

³² 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 1.4.3。

³³ 同上，模板 1.4.4。

³⁴ 同上，模板 1.4.5。

³⁵ 同上，模板 1.4.6。

- (k) 国内法中是否有规定允许金融情报部门取得金融、行政和执法信息？³⁶
- (l) 金融情报部门和金融调查员如何协助国家反恐行动？
- (m) 金融情报部门是否参与制定任何国家反恐战略？
- (n) 金融情报部门是否发布了任何准则和/或风险指标(“举旗示警”)，以加强金融机构识别可疑交易包括人口贩运产生的非法流动的能力？
- (o) 金融情报部门和非政府组织在打击人口贩运和支持受害者方面是否建立了合作和信息共享机制？
- (p) 是否有专门的执法单位负责打击资助恐怖主义行为？
- (q) 是否向负责调查资助恐怖主义行为的专门执法单位提供了它们履行职责所需的人力和后勤资源？
- (r) 已采取哪些措施优先调查资助恐怖主义行为？
- (s) 国家是否对所有恐怖主义案件都进行了系统的金融调查？
- (t) 国家是否制定了阻止资助恐怖主义行为的战略？

82. 下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

- (a) 金融情报部门以及执法和调查当局的责任和权力(金融行动特别工作组的建议 5、29、30、31 和直接结果 4、6 和 9)；
- (b) 其他形式的国际合作(金融行动特别工作组的建议 37 和 40 和直接结果 2 和 6)；
- (c) 报告可疑交易(金融行动特别工作组的建议 20 和直接结果 4)；
- (d) 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)；
- (e) 报告跨境电汇而不必设立门槛数额；
- (f) 中央银行账户登记(欧洲联盟委员会给欧洲议会和理事会的关于加强打击资助恐怖主义行为行动计划的来文，2016 年 2 月 2 日)；
- (g) 金融情报部门、执法机构和情报部门之间的合作。

83. 以下关于提高金融情报部门效力的其他有用资源可能有用：

- (a) Klaudijo Stroligo、Horst Intscher 和 Susan David-Crockwell，《中止可疑交易》，世界银行研究报告(世界银行，2013 年，华盛顿特区)；
- (b) 埃格蒙特集团，“金融情报部门埃格蒙特集团关于金融情报部门活动和信息交流的业务指南”，2017 年 2 月修订；

³⁶ 同上，模板 1.4.7。

(c) 埃格蒙特集团，关于金融情报部门之间信息交流原则，2013 年 10 月。

F. 利用金融情报进行调查和提起诉讼

84. 安理会第 1373(2001)号决议第 2(f)段决定，各国应在涉及资助或支持恐怖主义行为的刑事调查或刑事诉讼中互相给予最大程度的协助，包括协助取得本国掌握的诉讼所需证据。

85. 由于难以收集足够的可采证据来确保定罪，调查和起诉涉嫌外国恐怖主义作战人员有时仍然面临重大挑战。为起诉涉嫌外国恐怖主义作战人员拿出可采证据，把信息和情报转化为可采证据，是复杂和多方面的工作。

86. 一些国家根据数据隐私法建立了侦查恐怖主义分子资产的中央银行账户数据库。安理会第 2462(2019)号决议促请会员国根据包括国际人权法在内的国际法加速交流业务信息和金融情报，包括考虑建立一个机制，使主管当局能够获取相关信息，包括但不限于银行账户信息。

87. 政府机构之间以及政府机构与金融部门之间的信息共享与合作可大大提高调查的有效性。金融机构越来越多地使用情报分析发现和预测金融犯罪风险。金融部门掌握丰富信息，包括交易、行为和用户身份数据，可帮助主管当局查明嫌疑人之间的财务联系，并进行预防性或攻击后分析。安理会第 2462(2019)号决议鼓励国家主管当局与私营部门包括金融机构、金融技术行业以及因特网和社交媒体公司建立伙伴关系，特别是在资助恐怖主义行为的趋势演变、来源和方法方面开展伙伴合作。此外，安理会还敦促会员国在国家一级建立或加强相关框架，使国家主管当局特别是金融情报机构、情报部门、执法机构、检察和(或)司法当局能够收集和分享关于资助恐怖主义行为的信息。

88. 会员国应确保金融机构以及指定非金融企业和行业能够共享信息，以降低打击资助恐怖主义行为的风险，并向主管当局提供关于犯罪计划的全面信息。³⁷

89. 会员国应根据国内法和国际法，加紧和加速及时交流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及其回返者和迁移者的行动或流动及流动模式的相关业务信息和金融情报。³⁸

90. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否根据国内法和国际法，通过国家、双边和多边机制交流相关金融情报？

(b) 国家采取了哪些措施来确保金融情报部门之间关于所有司法管辖区资助外国恐怖主义作战人员、回返者和迁移者及小组以及恐怖主义筹款人和协助人活动情况国际共享信息的质量？³⁹

³⁷ 第 2462(2019)号决议，第 20(b)段。

³⁸ 同上，第 19 段。

³⁹ 《马德里指导原则增编》，指导原则 45(f)。

(c) 主管当局是否能利用金融情报部门分享的金融情报并能从私营部门获取相关金融信息？

(d) 国家采取了哪些措施加强恐怖主义案件金融情报的整合和利用，包括加强机构间协调和在收集信息方面建立公私伙伴关系？

(e) 主管当局是否能够有效利用金融情报和金融足迹，作为侦查恐怖主义分子、资助者和同情者网络的手段？

(f) 金融机构是否能够(一) 为加强金融交易的可追踪性和透明度，在国内和国际上共享同一金融集团的内部信息以管理洗钱和资助恐怖主义行为的风险，(二) 确保向主管当局提供有关犯罪计划的全面信息，并查明和登记不受管制的汇款者，(三) 评估和处理与使用现金、不受管制的汇款系统(包括哈瓦拉汇款系统)以及包括预付卡在内的其他金融产品有关的风险？

91. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 金融行动特别工作组直接结果 6；

(b) 金融行动特别工作组，“业务问题：金融调查指导意见”，2012 年 6 月，巴黎；

(c) 金融行动特别工作组，“金融行动特别工作组信息共享综合标准”，2017 年 11 月更新，巴黎；

(d) 埃格蒙特集团，“金融情报部门埃格蒙特集团关于金融情报部门活动和信息交流的业务指南”，2017 年 2 月修订；

(e) 国际货币基金组织打击资助恐怖主义行为手册(待发布)。

G. 货币或价值转移服务，包括替代汇款系统

92. 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。这种情况可能使这些区域或社区很容易被滥用。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。

93. 货币或价值转移服务供应商应：(a) 接受对反洗钱和打击资助恐怖主义行为政策合规情况的监督；(b) 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；(c) 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。

94. 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。

95. 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。

96. 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这些活动。

97. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否规范和有效监督货币或价值转移服务？

(b) 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？⁴⁰

(c) 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？⁴¹

(d) 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？

(e) 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？⁴²

(f) 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？⁴³

98. 下列文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

(a) 货币或价值转移服务(金融行动特别工作组的建议 10 至 12、14、15、17、22 和 23 以及建议 10、12、14、17、22 和 23 的解释性说明和直接结果 4)；

(b) 评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会/金融行动特别工作组，《通过汇款和货币兑换商进行洗钱》(2010 年 6 月)；

(c) 金融行动特别工作组，《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，巴黎)；

(d) 金融行动特别工作组，《货币或价值转移服务风险防范方法指南》(2016 年 2 月，巴黎)。

H. 电汇

99. 常规金融系统使用电汇和其他票据可能为洗白非法所得或转移合法资金资助恐怖主义提供有效途径，电汇和票据也可被用于一般支持恐怖主义活动。恐怖

⁴⁰ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 1.5.1。

⁴¹ 同上，模板 1.5.2。

⁴² 同上，模板 1.5.3。

⁴³ 同上，模板 1.5.4。

主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。

100. 金融机构必须确保 1 000 美元/欧元或以上金额的所有跨境电汇都必须提供：所需准确发款人信息和所需收款人信息。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。

101. 收款金融机构必须：(a) 采取合理措施，查明没有发款人或收款人信息的跨境电汇；(b) 查证以前未经核实的收款人身份，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)；(c) 制订风险政策和程序，以确定何时执行、拒绝或中止无发款人或收款人信息的电汇；适当后续行动。

102. 要考虑以下问题：

(a) 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、充分实在收款人信息和其他有关信息？⁴⁴

(b) 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收款人信息？⁴⁵

(c) 国家为更好地审查无发款人/收款人信息的电汇采取了何种措施？

103. 下列标准和良好做法为这一领域提供了指导：

(a) 电汇(金融行动特别工作组的建议 16 及其解释性说明)；

(b) 埃格蒙特集团，“金融情报部门收集跨境电汇报告的好处”(2016 年 11 月)。

I. 现金运送人

104. 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。

105. 安理会第 1373(2001)号决议第 1(a)段指示各国防止和制止资助恐怖主义行为，安理会在第 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流动。《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。

106. 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。

107. 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，也没有与金融情报部门合作。

⁴⁴ 同上，模板 1.6.1。

⁴⁵ 同上，模板 1.6.2。

108. 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。各国可以采用任一制度；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。

109. 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，提高对申报或披露要求的认识，并建立收集、汇总和分享旅行者信息的记录制度。

110. 安理会第 2462(2019)号决议促请会员国加强国际合作，防止和打击资助恐怖主义行为，包括加强海关当局之间和税务当局之间以及这两个部门之间的跨境合作，并改善国际警务和海关业务协调。

111. 要考虑以下问题：

(a) 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？⁴⁶

(b) 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？

(c) 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？⁴⁷

(d) 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？⁴⁸

(e) 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？

(f) 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？⁴⁹

(g) 从申报/披露制度中获得的信息是否与金融情报部门分享？如果是，分享何种信息？⁵⁰

(h) 金融情报部门和海关当局是否有正式的合作和信息共享机制？

⁴⁶ 同上，模板 1.7.1。

⁴⁷ 同上，模板 1.7.4。

⁴⁸ 同上，模板 1.7.6。

⁴⁹ 同上，模板 1.7.7。

⁵⁰ 同上，模板 1.7.8 和 1.7.9。

(i) 国家是否开展行动，宣传申报或披露规定(如标牌、小册子和表格)?⁵¹

(j) 国家是否建立了记录制度，以收集和分享旅行者信息?

(k) 国家所采取的措施是否尊重资本流动自由?

(l) 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、定向作业和检查)?⁵²

112. 下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导:

(a) 现金运送人(金融行动特别工作组的建议 32 及其解释性说明和直接结果 6 和 7);

(b) 没收和临时措施(金融行动特别工作组的建议 4);

(c) 金融行动特别工作组,“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,巴黎;

(d) 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,巴黎);

(e) 世界海关组织,关于打击洗钱和资助恐怖主义行为的海关执法指南,2015 年。

J. 非营利组织

113. 非营利组织在世界经济中发挥着关键作用。

114. 鉴于非营利组织的法人形式五花八门,金融行动特别工作组根据建议 8 对这类机构采用了“职能性”定义(2016 年 10 月修订),据此非营利组织指的是“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”。一些非营利组织(属于上述定义所涵盖的组织)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:(a) 非营利组织享有公众信任,有机会获得巨额资金,而且往往有大量现金;(b) 一些非营利组织在恐怖主义活动最猖獗的地区内或附近地区开展活动。

115. 会员国为保护非营利组织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。

116. 由于并非所有非营利组织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,以查明哪些分组属于金融行动工作队的定义范畴,存在资助恐怖主义的更大风险。在查明这些分组后,各国应

⁵¹ 同上,模板 1.7.10。

⁵² 同上,模板 1.7.11。

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。

117. 有各种各样的办法可以查明、预防和打击非营利组织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：(a) 持续外联；(b) 采取有针对性的风险监督或监测办法；(c) 切实开展调查和收集资料；(d) 有效的国际合作机制。

118. 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这方面的风险，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主义。

119. 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(设立适当联络人和程序，对国际上索取资料请求，特别是有关非营利组织涉嫌资助恐怖主义行为或参与其他形式支持恐怖主义行为的资料作出回应)。

120. 各国应查明那些被恐怖主义分子或恐怖主义组织利用或在知情情况下支持恐怖主义分子和恐怖主义组织的非营利组织，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。如果发现非营利组织涉嫌或参与资助或以其他形式支持恐怖主义分子，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，制止非营利组织资助或以其他形式支持恐怖主义。

121. 各国为保护非营利组织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，此种措施应在这些组织、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。在非营利组织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。

122. 安理会第 2462(2019)号决议敦促各国在制定和采取打击资助恐怖主义行为的措施时，考虑到这些措施可能对公正人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯粹人道主义活动、包括医务活动造成的影响。

123. 要考虑以下问题：

(a) 国家已确定哪些非营利组织分组符合金融行动特别工作组的定义？

(b) 国家是否已对金融行动工作组定义内的非营利组织分组进行风险评估或资助恐怖主义行为审查？

(c) 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？⁵³

(d) 对非营利组织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这些机构在收集和分配资金方面发挥的合法作用？⁵⁴

(e) 国家是否在进行国家风险评估时与该部门互动？

(f) 国家如何让非营利组织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？

(g) 是否有针对非营利组织的国内监管机构？⁵⁵

(h) 国家是否有非营利组织中央数据库或类似的中央信息登记册(除其他外，包括机构的名称、宗旨、活动、负责人)？⁵⁶

(i) 对违反监管和监督框架的非营利组织是否进行制裁？⁵⁷

(j) 非营利组织登记册所载非营利组织资料是否可以提供给执法机构和金融情报部门？⁵⁸

(k) 国家是否已制定有效机制，以应对国际上索取非营利组织涉嫌资助恐怖主义或参与其他形式支持恐怖主义分子等资料的请求？

(l) 国家是否在制定和采取打击资助恐怖主义行为的措施时，考虑到这些措施可能对公正人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯粹人道主义活动、包括医务活动造成的影响？⁵⁹

124. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 非营利组织(金融行动特别工作组的建议 8 及其解释性说明和直接结果 10)；

(b) 金融行动特别工作组，《非营利组织被恐怖主义分子滥用的风险》(2014 年 6 月，巴黎)；

(c) 金融行动特别工作组，《最佳做法：打击滥用非营利组织》(建议 8)(2015 年 6 月，巴黎)；

⁵³ 同上，模板 1.8.1。

⁵⁴ 同上，模板 1.8.2。

⁵⁵ 同上，模板 1.8.3。

⁵⁶ 同上，模板 1.8.5。

⁵⁷ 同上，模板 1.8.7。

⁵⁸ 同上，模板 1.8.8。

⁵⁹ 第 2462(2019)号决议，第 24 段。

(d) 欧洲议会和理事会 2017 年 3 月 15 日关于打击恐怖主义、替换理事会第 2002/475/JHA 号框架决定和修订理事会第 2005/671/JHA 号决定的(EU) 2017/541 号指令(第 38 段)。

K. 新技术

125. 安理会在其第 2253(2015)号决议中, 表示关切恐怖主义分子及其支持者越来越多地利用新的信息和通信技术(信通技术)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。

126. 预付卡、信用卡、移动银行和因特网支付系统被用来为资助恐怖主义目的在线转移资金。

127. 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。⁶⁰

128. 众筹技巧的使用也是一个新出现的资助恐怖主义风险。⁶¹ 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。安理会促请所有国家提高金融交易的可追溯性和透明度, 包括评估和处理与虚拟资产和众筹平台相关的潜在风险, 并确保此类资产的提供者履行反洗钱和打击资助恐怖主义义务。

129. 安理会还肯定了新的和正在出现的金融和监管技术在促进金融普惠和推动有效执行反洗钱/打击资助恐怖主义措施方面所发挥的作用。⁶²

130. 比特币等虚拟资产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。恐怖主义集团正在积极促进使用这种技术。⁶³

131. 采用分散分布式结构的新技术, 如“区块链”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。

132. 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。

133. 要考虑以下问题:

(a) 金融情报部门或他国主管部门是否已对可能被滥用于资助恐怖主义行为的新技术进行了国家风险评估?

(b) 执法当局是否监测社交媒体的趋势, 以确定用于资助恐怖主义行为的新技术?

(c) 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?

(d) 是否对用于资助恐怖主义目的的网上筹款进行监测?

⁶⁰ 金融行动特别工作组, “新出现的恐怖主义分子筹资风险”, 2015 年 10 月, 巴黎, 第 34 页。

⁶¹ 同上, 第 6 页。

⁶² 第 2462(2019)号决议, 第 20(a)段。

⁶³ 金融行动特别工作组, “新出现的恐怖主义分子筹资风险”, 第 35 和 36 页。

- (e) 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？
- (f) 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？
- (g) 虚拟资产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？
- (h) 金融情报部门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？
- (i) 负责执行资产冻结措施的当局如何处理虚拟资产问题？

134. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

- (a) 新技术(金融行动特别工作组 2018 年 10 月订正的建议 15 和直接结果 4)；
- (b) 金融行动特别工作组，“新出现的资助恐怖主义风险”，2015 年 10 月，巴黎；
- (c) 金融行动特别工作组，“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；
- (d) 欧洲议会和理事会关于打击非现金支付手段方面的欺诈和伪造以及取代理事会第 2001/413/JHA 号框架决定的 2019 年 4 月 17 日(EU)2019/713 号指令；
- (e) 阿拉伯国家联盟 2010 年通过的《阿拉伯打击信息技术犯罪公约》；
- (f) 金融行动特别工作组，《虚拟资产和虚拟资产服务商基于风险的做法指导意见》(2019 年 6 月，巴黎)；
- (g) 委员会给欧洲议会和理事会的关于加强打击资助恐怖主义行动计划的来文，2016 年 2 月 2 日；
- (h) 欧洲议会和理事会关于防止金融系统用于洗钱或资助恐怖主义目的、修订欧洲议会和理事会的(EU)648/2012 号条例并废除欧洲议会和理事会第 2005/60/EC 号指令和委员会第 2006/70/EC 号指令的 2015 年 5 月 20 日(EU)2015/849 号指令；
- (i) 欧洲议会和理事会修订关于防止金融系统用于洗钱或资助恐怖主义目的的(EU)2015/849 号指令并修订第 2009/138/EC 号和 2013/36/EU 号指令的 2018 年 5 月 30 日(EU)2018/843 号指令；
- (j) 亚太反洗钱小组/中东和北非金融行动特别工作组，“社交媒体和资助恐怖主义行为”，2019 年 1 月。

第二章： 安全理事会第 1373(2001)号决议， 第 2 段

135. 在第 1373(2001)号决议第 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招募成员和取缔对恐怖主义分子的武器供应；

(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，在国内法规中将此种恐怖主义行为定为刑事重罪，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，并通过采取措施防止假造、伪造或冒用身份证和旅行证件，防止恐怖主义分子和恐怖主义团体的移动。

A. 制止和预防招募

136. 恐怖主义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(a)段中，安理会决定所有国家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，防止和制止招募外国恐怖主义作战人员。

137. 定罪是制止恐怖主义分子招募人员的关键。依照第 2178(2014)号决议第 6 段，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，包括起诉和惩处蓄意组织和招募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，依法制止这些行为。有效执行是制止恐怖主义分子招募人员的第二步。

138. 除了制止招募外，安理会促请各国防止招募恐怖主义分子。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。

139. 安理会在第 2396(2017)号决议中认识到回返或转移的外国恐怖主义作战人员造成的威胁，除其他外，也包括他们进一步支持伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地

组织及其基层组织、附属团体、分化团体和衍生实体的行动或活动，包括为此类实体招募人员或以其他方式持续提供支持。在同一决议第 40 段中，安理会鼓励会员国开发有助于应对监狱中受激进化影响而走向暴力和恐怖主义招募行为的工具。(此问题在第二章，K 节“起诉、改造和重返社会”中阐述。)

140. 安理会第 2482(2019)号决议第 18 段促请会员国提高惩教系统相关从业人员对恐怖主义与有组织犯罪之间联系的认识，包括轻罪实施者可能被恐怖主义分子利用或招募的情况。此外，该决议第 20 段还鼓励会员国探讨如何在尊重国际人权法的情况下阻遏恐怖主义分子与其他罪犯之间进行合作和传输技能和知识。

141. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否制定了立法条款，制止招募恐怖主义分子和外国恐怖主义作战人员？⁶⁴

(b) 国家是否将招募行为定为一项独立存在的罪行？

(c) 国家是否制定了制止招募的国家战略？⁶⁵

(d) 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？

(e) 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？

(f) 国家是否制定了制止招募恐怖主义分子的实际(即业务)措施？⁶⁶

(g) 该国家战略是否考虑到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？

(h) 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”)，以及在为此设立的训练营内使用特殊的心理灌输方法？⁶⁷

(i) 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、⁶⁸ 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？

(j) 国家是否将性别平等和年龄考虑纳入旨在制止招募的努力？

⁶⁴ 反恐主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.1.2。

⁶⁵ 同上，模板 2.1.1。

⁶⁶ 同上，模板 2.1.3。

⁶⁷ 特勤局、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”(A/71/889-S/2017/349，附件)，第 4(b)段。

⁶⁸ 《马德里指导原则》。

B. 通过因特网招募恐怖主义分子

142. 对于希望加入恐怖主义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。⁶⁹ 为了应对这一威胁，迫切需要加强国家、区域和国际合作，打击为恐怖主义目的使用因特网和社交媒体，特别是招募外国恐怖主义作战人员。⁷⁰

143. 因特网的普及给恐怖主义组织和恐怖主义的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。⁷¹

144. 会员国还应审查其阻止、过滤或删除非法因特网内容的法律框架，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。

145. 要考虑以下问题：

(a) 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？

(b) 法律框架为这类行动规定了哪些要求和保障措施？

(c) 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？

(d) 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？⁷²

(e) 制止招募的国家战略是否处理信通技术用于招募问题？⁷³

(f) 国家是否已采取措施消除恐怖主义集团特别通过因特网招募和贩运妇女和女童行为？⁷⁴

146. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则》；

(b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 39 和 44；

⁶⁹ 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)号决议情况的第二次报告(S/2015/683，附件，第 3 页)。

⁷⁰ 同上，第 16 段。

⁷¹ 《马德里指导原则》，指导原则 13。

⁷² 同上。

⁷³ S/2015/683，附件，第 16 段。

⁷⁴ 第 2331(2016)号决议；S/2016/501，第 45 至 47 段。

(c) 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)号决议情况的第二次报告(S/2015/683, 附件);

(d) 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)号决议情况的第三次报告, (S/2015/975, 附件);

(e) 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);

(f) 会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议情况全球调查(S/2016/49, 附件);

(g) 特勤局、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”(A/71/889-S/2017/349, 附件), 关于“人才发掘”的第 4(b)段。

C. 取缔对恐怖主义分子的武器供应

147. 安理会第 1373(2001)号决议第 2(a)段要求各国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, 包括取缔对恐怖主义分子的武器供应。武器转移是世界许多地区的一个重大问题, 使恐怖主义团体的军事实力得到大幅提升。⁷⁵ 外国恐怖主义作战人员的涌入增加了武器和弹药跨越国界移动的概率。⁷⁶ 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。

148. 由于不断变化的威胁和恐怖主义行动环境的性质, 各国取缔恐怖主义分子获得武器和武器部件渠道的工作更加复杂, 也更具有挑战性。安理会第 2370(2017)号决议除其他外承认世界各地许多恐怖主义袭击中使用简易爆炸装置所构成的威胁, 需要全面应对这一威胁。简易爆炸装置对平民的影响, 包括在道路上、在商业场所、市场、礼拜场所和公共活动中实施恐怖主义袭击时使用简易爆炸装置所造成的影响, 仍是国际社会严重关切的问题。简易爆炸装置的使用已成为一种普遍做法。简易爆炸装置在敌对行动中经常采用简易迫击炮、射弹、手榴弹和地雷的形式, 使用方法与按传统方式生产的对应物类似。⁷⁷

149. 利用因特网进行武器贸易的情况越来越多, 包括用于制造简易爆炸装置的零部件和前体材料。恐怖主义组织积极传播指导材料, 分享制造和使用简易爆炸装置的诀窍。黑网市场对恐怖主义分子很有吸引力, 因为它们几乎完全匿名, 使恐怖主义分子得以躲避侦查。在这方面, 各国必须改进措施, 防止恐怖主义分子和恐怖主义组织获取、处理、储存、使用或设法获得各类军用、民用和简易爆炸物以及可用于制造简易爆炸装置或非正规武器的原材料和零部件。至关重要的是, 各国必须经常对爆炸材料非法贩运和流动情况进行风险和威胁评估, 并建立国家相关机构执法协调机制。

⁷⁵ 秘书长关于小武器和轻武器的报告(S/2015/289)。

⁷⁶ 同上, 第 25 段。

⁷⁷ 秘书长关于应对简易爆炸装置威胁的报告(A/73/156)。

150. 安理会第 2370(2017)号决议进一步确认，会员国需要按照国际法采取适当措施，处理小武器和轻武器非法贩运，特别是向恐怖主义分子非法贩运问题，包括按照本国法律框架适当加强国家系统，努力收集和分析向恐怖主义分子非法贩运此类武器的详细数据，并考虑到《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》，制定可能缺失的适当法律、条例和行政程序，在本国管辖范围内有效管制小武器和轻武器的生产、出口、进口，中介、转让或再转让，以防止向恐怖主义分子非法贩运此类武器。安理会第 2482(2019)号决议第 10 段敦促尚未采取行动的国家为防止恐怖主义分子获取武器，采取和执行必要的立法或其他措施，在本国法律中将下列行为定为刑事犯罪：非法制造、拥有、储存和交易各类军用和民用爆炸物，以及可用于制造简易爆炸装置的其他军用或民用材料和部件，包括雷管、引爆线和化学成分；以及贩运可用于非法制造军火和军备、包括爆炸装置的军用和两用材料和设备。在该决议第 11 段中，安理会敦促各国根据各自在标识方面的法律和规章，采取立法和其他措施，包括刑事措施，禁止非法制造无标识或标识不当的小武器和轻武器，禁止非法伪造、涂抹、去除或更改《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》(《国际追查文书》)规定的独特标识。

1. 会员国应建立一个适当的立法框架。

151. 要考虑以下问题：

(a) 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？

(b) 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？国家是否禁止将爆炸物和任何单兵携带防空系统及其基本组成部分转让给非国家最终用户？

(c) 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？

(d) 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？

(e) 国家是否酌情设立具体罪名，根据《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？

(f) 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？

152. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 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拉克和黎凡特伊斯兰国(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(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会实施的禁运；

(b) 《枪支议定书》；

(c) 《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》、1996 年 5 月 3 日修正的《禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的议定书》(修正后的第二号议定书)和《战争遗留爆炸物议定书》(第五号议定书)；

(d) (由联合国裁军事务厅领导的)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；

(e) 《国际追查文书》；⁷⁸

(f) 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”(A/71/889-S/2017/349，附件)，第 7 段。

(g) 某些常规武器公约第二修正议定书缔约国专家组的工作。

(h) 《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》。

2. 会员国应在其业务措施中制定特别程序，以取缔对恐怖主义分子的武器供应。

153. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否维持、制定或建立并有效执行国家法律、条例和行政程序，确保有效控制小武器和轻武器的生产、出口、进口和过境，包括把通过腐败行为非法制造、网上交易或向非法市场转移小武器和轻武器的行为定为刑事犯罪？

(b) 国家是否向国家执法当局提供授权和资源，协助它们防止和打击非法小武器和轻武器进口、出口或过境？

(c) 在授权小武器和轻武器国际转让时，国家是否采取一切适当措施，防止小武器和轻武器被转用，同时考虑到《国际追查文书》规定，凡未经国家主管当局颁发许可证或授权书的小武器和轻武器一律视作非法？

(d) 国家是否制定并根据需要加强认证程序和(或)最终用户证书以及有效的法律和执法措施，并按照国家法律和惯例，在不损害各国重新出口以前进口的轻小武器权利的情况下，尽一切努力在这些武器再转让之前按照双边协定通知原出口国？

(e) 国家是否有标识小武器和轻武器的程序？

⁷⁸ 另见关于其他方案包括《联合国国际小武器管制标准》的信息，可查阅 www.un.org/disarmament/convarms/mosaic/。

(f) 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？

(g) 国家是否确保政府国防和安全部队持有的武器按照《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》的规定得到安全、可靠和有效的管理和适当储存和控制，特别是在冲突中和冲突后局势中？

(h) 国家是否已制定程序，能够对经纪人进行注册？国家是否建立机制控制经纪人的活动，并侦查和逮捕那些违反安全理事会武器禁运的人，包括在因特网上违规的人？

(i) 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？

(j) 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？

(k) 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？

(l) 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？

(m) 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？

(n) 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？

(o) 国家是否借鉴大会第 60/81 号决议所设政府专家组报告所载建议，采取有效措施防止和打击小武器和轻武器非法中介活动？

(p) 国家是否交流并按照各国的国家法律框架和安全要求，采用小武器和轻武器出口、进口和过境管制方面的经验、教训和最佳做法，包括认证程序/最终用户证书？

154. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) (由联合国裁军事务厅领导的)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；

(b) 《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》；

(c) 联合国解除武装、复员和重返社会方案；

(d) 民航组织，《航空安全手册》(Doc. 8973-限制分发)，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。

3. 会员国应制定一项管制境内武器和爆炸物执法方案。

155. 要考虑以下问题：

- (a) 国家是否已制定追踪丢失或被盗火器的国家系统和程序？
- (b) 国家是否正在采取国内措施，防止恐怖主义分子利用信通技术包括黑网市场制造简易爆炸装置和贩运小武器和轻武器？
- (c) 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？
- (d) 国家是否正在采取国家级步骤，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？
- (e) 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？
- (f) 国家是否已建立简易爆炸装置国家联络网？
- (g) 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？
- (h) 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)？
- (i) 国家是否已设立有关机构之间打击武器贩运的国家执法协调机制？
- (j) 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)？
- (k) 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海关执法网通信平台(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？

4. 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。

156. 要考虑以下问题：

- (a) 国家是否已实施一项风险管理方案？
- (b) 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？
- (c) 国家能否收到来自进口商和出口商的预先电子信息？
- (d) 国家是否已制定一项检查方案？该方案是否包括标识核查？
- (e) 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，以加强边境安全机制？
- (f) 国家是否制定了海关管理的武器、弹药和爆炸物全面进出口/转运调度控制制度？

(g) 国家是否已建立海关当局之间的跨边界合作？(另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 11 小节，“与区域和国际合作伙伴开展协调”。)

(h) 国家是否已设立贸易伙伴关系方案？

(i) 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？

157. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则增编》，指导原则 52；

(b) 地雷行动处，“简易爆炸装置词典，” 2019 年，可查阅 www.unmas.org/en/publications；

(c) 国际刑警组织钟表匠项目，使国际刑警组织成员国能够识别和追踪参与制造或使用爆炸物已知个人或嫌疑人。这项工作是通过协助交换生物特征数据和文件记录的工作组完成的；

(d) 世界海关组织/国际刑警组织/毒品和犯罪问题办公室全球盾牌方案，旨在保护全球供应链和加强公共安全，以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。

158. 关于雇员廉正方案问题，另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 2 小节“战略和认识”。

D. 采取必要步骤，通过预警防止实施恐怖主义行为

1. 防止实施恐怖主义行为

159. 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反恐战略、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，最好是纳入“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，让其他各级政府、民间社会和其他国家参与其中并向它们通报政府如何防止恐怖主义。

160. 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，而预防要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。

161. 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，其中除其他外还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；

162. 安理会第 2396(2017)号决议强调指出，会员国需要制定、审查或修订国家风险和威胁评估办法，将“软”目标考虑在内，以便针对恐怖主义袭击制定适当的意外突发事件应急计划。决议还促请各国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“软”目标的恐怖主义袭击方面开展预防、保护、减轻、调查、反应和损害恢复工作。

163. 在第 2322(2016)号决议第 9(a)段中，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，防止实施恐怖主义行为，消除外国恐怖主义作战人员包括回返者的威胁。在第 18 段，安理会鼓励会员国及国际、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。

164. 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，其中包括：

- (a) 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；
- (b) 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；
- (c) 建立法证学能力，准许使用处理实物证据的设备和设施；
- (d) 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；
- (e) 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主义分子包括外国恐怖主义作战人员的恐怖主义威胁相关情报；
- (f) 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作战人员身份和活动的信息；
- (g) 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、“软”目标、脆弱目标和游览点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；
- (h) 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；
- (i) 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；
- (j) 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；

(k) 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；

(l) 建立报告可疑行为或活动的公共电话热线(“热线”)或网站。

165. 会员国还应建立一个预防实施恐怖主义行为的执法方案。在这方面应考虑以下问题：

(a) 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？⁷⁹

(b) 国家是否建立了执行该战略的机制？⁸⁰

(c) 国家是否建立了国家反恐执法战略？⁸¹

(d) 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？⁸²

(e) 执法架构是否得到了技术和设备(数据库、生物识别技术和通信)的支持？⁸³

(f) 刑事调查人员能否采用特别调查手段收集证据？⁸⁴

(g) 国家执法机关是否在针对关键基础设施、软目标、脆弱目标和旅游景点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？⁸⁵ 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？⁸⁶

(h) 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？⁸⁷

(i) 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？⁸⁸

166. 关于社区警务问题，另见第二章，A 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，A 节“交换情报”；关于跨机构协调问题，另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 11 小节，“与区域和国际合作伙伴开展协调”。

⁷⁹ 第 2395(2017)号决议，第 16 段。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.3.2。

⁸² 同上，模板 2.3.3。

⁸³ 同上，模板 2.3.4。

⁸⁴ 《马德里指导原则》，指导原则 25。

⁸⁵ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.3.7。

⁸⁶ 《马德里指导原则》，指导原则 25 和 26。

⁸⁷ 《马德里指导原则》，指导原则 17。

⁸⁸ 第 2322(2016)号决议，第 18 段。

167. 下列国际文书、标准和良好做法为该领域提供了指导：

- (a) 《马德里指导原则》，指导原则 11、15 至 19 和 25 至 27；
- (b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 50；
- (c) 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的报告：确保情报机构反恐中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/14/46)；
- (d) 《执法人员行为守则》(大会第 34/169 号决议，附件)
- (e) 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》(2014 年 2 月，维也纳)
- (f) 欧盟委员会，认识激进化网络，《预防受激进化影响走向恐怖主义和暴力极端主义的做法与实践文献集》(2019 年)，特别是关于反暴力极端主义基础设施的章节；
- (g) 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

168. 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主义分子进行跨境转移，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。⁸⁹ 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。

169. 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 全球警务通信系统，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 和失窃机动车辆的名义数据。⁹⁰ 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-联合国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。⁹¹

170. 会员国应通过海关执法网安全平台 and 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。

⁸⁹ 第 2178(2014)号决议和第 2322(2016)号决议以及，《马德里指导原则》，指导原则 17。

⁹⁰ 第 2322(2016)号决议，第 17 段。

⁹¹ 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。

171. 要考虑以下问题：

- (a) 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？⁹²
- (b) 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？⁹³
- (c) 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、恐怖主义分子(包括外国恐怖主义作战人员)或恐怖主义活动的信息？⁹⁴
- (d) 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？⁹⁵
- (e) 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？⁹⁶

172. 关于执法机关能力问题，另见第三章，A 节“交换情报”；关于使用海关执法网安全平台 and 世界海关组织区域情报联络处网络的问题，另见第三章，A 节“交换情报”。

173. 下列国际文书、标准和良好做法为该领域提供了指导：

- (a) 《马德里指导原则》，指导原则 15 至 19；
- (b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 50；
- (c) 非洲联盟，《非洲联盟大陆预警系统：大陆预警系统手册》，2008 年 2 月 21 日，亚的斯亚贝巴；
- (d) 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。

E. 拒绝庇护

174. 安理会第 1373(2001)号决议第 2(c)段要求各国不向资助、策划、协助或犯下恐怖主义行为的人提供庇护。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，⁹⁷ 以确保各国有能力不向窝藏恐怖主义分子的人以及资助、策划、协助、煽动恐怖主义行为者提供庇护，并将其绳之以法。⁹⁸

⁹² 反恐主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.3.10。

⁹³ 《马德里指导原则》，指导原则 15。

⁹⁴ 同上。

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ 《马德里指导原则》，指导原则 17。

⁹⁷ 第 1373(2001)号决议，第 2(b)段。

⁹⁸ 同上，第 2(c)段；第 1624(2005)号决议，第 1(c)段。

175. 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。⁹⁹

176. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否将窝藏恐怖主义分子定为犯罪？¹⁰⁰

(b) 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主义团体的成员，或阻碍或阻止对其进行逮捕”)？

(c) 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主义团体的情况下，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？¹⁰¹

(d) 国家是否制定了关于管辖权的适当法律措施？(另见第二章，J 节“对恐怖主义行为的调查、起诉和裁判”。)

(e) 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，A 节“交换情报”。)

F. 防止利用领土实施恐怖主义行为

177. 安理会第 1373(2001)号决议第 2(d)段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。

178. 此外，安理会第 2178(2014)号决议第 6(c)段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。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。

179. 要考虑以下问题：

(a) 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？¹⁰² (另见第二章，J 节“对恐怖主义行为的调查、起诉和裁判”。)

(b) 国家能否打击使用伪造旅行证件以加强本国国际边界的安全？(另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 3 小节“证件”。)

⁹⁹ 见《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 12 条。

¹⁰⁰ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.4.1。

¹⁰¹ 同上，模板 2.4.2。

¹⁰² 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.5.1。

180. 下列国际文书、标准和良好做法为该领域提供了指导：

- (a) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，2000 年；
- (b) 国际移民组织(移民组织)，《护照检查程序手册》，第 2 版(2016 年 6 月，日内瓦)；
- (c) 世界海关组织、国际空运协会和国际民航组织，“旅客信息预报系统准则”，2014 年；
- (d) 国际民航组织，《旅客姓名记录数据准则》(Doc. 9944) (2010 年，蒙特利尔)；
- (e) 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《解决安全关切同时不破坏难民保护》，第 2 修订本，2015 年 12 月 17 日；
- (f) 欧安组织，关于防止非法使用遗失/失窃护照和其他旅行证件的进一步措施的第 6/06 号决定，2006 年 12 月 6 日。

181. 另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”。

G. 编纂

182. 安理会第 1373(2001)号决议第 3(d)段促请各国尽快成为相关国际反恐公约和议定书的缔约国。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。

183. 安理会在第 2322(2016)号决议第 4 段中，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，并根据恐怖主义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。在第 11 段中，安理会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。

184. 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。

185. 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)，这些因素是否有可能侵犯人权。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。

186. 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)。

187. 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。

188. 关于国际反恐文书，第 1373(2001)号决议包含两个明确要求。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。

189. 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，在该决议第 3 段，安理会促请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，C 节“批准国际反恐文书”。)

190. 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其他国家，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，并防止和制止资助他们的旅行和活动。

191. 安理会在第 2396(2017)号决议第 1 段回顾第 2178(2014)号决议所载决定，即所有会员国应规定与外国恐怖主义作战人员旅行以及招募和资助外国恐怖主义作战人员有关的刑事重罪，并敦促会员国充分履行这方面的义务，包括确保国内法律法规订立刑事重罪，使其足以适当反映罪行的严重性，从而能够起诉和惩罚犯罪人。

192. 要考虑以下问题：

(a) 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？

(b) 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？

(c) 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)？

(d) 国家是否将指挥和(或)组织恐怖主义行为的行为定为犯罪？¹⁰³

(e) 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？¹⁰⁴

(f) 国家是否将企图实施恐怖主义行为定为犯罪？

(g) 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？¹⁰⁵ (另见第二章，I 节“将与外国恐怖主义作战人员有关的行为定为犯罪”。)

193. 在 19 项国际反恐文书中，会员国应尤其注意以下文书：

(a) 1963 年《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》。该公约不包含刑事定罪要求。其执行问题见第三章，C 节“批准国际反恐文书”；

(b) 1970 年《关于制止非法劫持航空器的公约》。该公约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；

¹⁰³ 《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》。

¹⁰⁴ 同上。

¹⁰⁵ 同上。

(c) 1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》。该公约要求缔约国：

- (一) 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；
- (二) 使劫持行为受到严厉惩罚；
- (三) 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；

(d) 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》。该议定书要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- (一) 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；
- (二) 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；

(e) 2010 年《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》。该公约要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- (一) 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；
- (二) 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；
- (三) 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；
- (四) 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；
- (五) 利用网络对空中航行设施进行攻击；
- (六) 指挥和组织此类违法行为；

(f) 2010 年《关于〈制止非法劫持航空器的公约〉的补充议定书》。该议定书要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- (一) 通过技术手段劫持航空器；
- (二) 指挥和(或)组织这类犯罪；

(g) 2014 年《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》。该议定书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；

(h) 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》。该公约要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- (一) 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；
- (二) 对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；
- (三) 威胁或企图实施此类攻击，或作为实施此类袭击的共犯；

(i) 1979 年《反对劫持人质国际公约》。该公约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作为威胁，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；

(j) 1980 年《核材料实物保护公约》。该公约要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- (一) 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；
- (二) 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；
- (三) 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；

(k) 2005 年《核材料实物保护公约修正案》。该修正案不包含刑事定罪要求。执行情况见第三章，C 节“批准国际反恐文书”；

(l) 2005 年《制止核恐怖主义行为国际公约》。该公约要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- (一) 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；
- (二) 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；
- (三) 在情况显示威胁可信的情况下，威胁实施上文第(二)分段所述行为；
- (四) 通过威胁或武力，非法要求获得放射性材料、装置或设施；

(m) 1988 年《制止危及海上航行安全非法行为公约》。该公约要求缔约国将以下行为定为犯罪：

- (一) 非法和故意通过武力、威胁或恐吓扣押或控制船只；
- (二) 对船上人员施用暴力，而该行为有可能危及船舶的航行安全；
- (三) 将破坏性装置或物质放置在船舶上；

(四) 实施有损船舶安全的其他行为；

(n) 《〈制止危及海上航行安全非法行为公约〉2005 年议定书》。该议定书要求缔约国将以下行为定为犯罪：

(一) 利用船舶作为工具协助恐怖主义行为；

(二) 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；

(o) 1988 年《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》。

(一) 该议定书规定《制止危及海上航行安全非法行为公约》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；¹⁰⁶

(二) 该议定书要求缔约国将以下非法和故意的行为定为犯罪：

a. 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；

b. 对在固定平台上的人员实施可能危及其安全的暴力行为；

c. 破坏固定平台或对其造成可能危及其安全的损害；

d. 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；

e. 在实施或企图实施上述罪行过程中伤害或杀害任何人；

f. 企图、教唆或作为共犯实施任何上述罪行；

g. 根据国家法律的规定，无论是否规定了条件，以从事上述一些罪行相威胁，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；

(p) 2005 年《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书的议定书》。该议定书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；

(q) 1991 年《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》。该公约不包含刑事定罪要求。其执行问题见第三章，C 节“批准国际反恐文书”；

¹⁰⁶ 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, 曼彻斯特大学出版社, 1999 年)在 141 至 159 页进一步解释了这些术语, 第 30 页附有插图。

(r) 1997 年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》。该公约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；

(s) 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。该公约要求缔约国：

(一) 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¹⁰⁷ 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；

(二) 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。

194. 其他规定另见第一章。

H. 可预防的犯罪和筹备行为

195. 第 1373(2001)号决议第 2(e)段提出的核心要求是所有国家应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并以适当反映该罪行严重性的方式进行处罚。此外，根据同一段，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。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，并在第 5 段中决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、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。此外，安理会在第 6 段还要求所有会员国确保本国法律和条例将以下行为定为严重刑事罪，使其足以适当反映罪行的严重性，用以进行起诉和处罚：为上述目的前往或试图前往他国、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这些目的的旅行，以及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。

196. 安理会在第 2341(2017)号决议中，促请会员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。

¹⁰⁷ 《关于制止非法劫持航空器的公约》；《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》；《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》；《反对劫持人质国际公约》；《核材料实物保护公约》；《补充〈关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约〉的制止在国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》；《制止危害航海安全的非法行为公约》；《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》；《制止恐怖主义爆炸的国际公约》。

197. 将筹备行为和可预防的犯罪行为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。¹⁰⁸ 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个人、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。¹⁰⁹ 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。¹¹⁰

198. 安理会在其第 2331(2016)号决议第 7 段中回顾其决定，即所有会员国均应确保将任何参与资助、规划、筹备或实施恐怖主义行为或支持恐怖主义行为的人绳之以法，并敦促所有国家确保在本国法律及条例中设立刑事重罪，使其足以适当反映为支持恐怖主义组织或恐怖主义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。

199. 要考虑以下问题：

- (a) 国家是否将策划行为定为犯罪，列为一个独立存在的罪行？
- (b) 国家是否将筹备行为定为犯罪，列为一个独立存在的罪行？
- (c) 国家是否将支持行为定为犯罪，列为一个独立存在的罪行？
- (d) 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？
- (e) 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？
- (f) 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
- (g) 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
- (h) 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

¹⁰⁸ 见 S/2015/123，附件。

¹⁰⁹ 同上。

¹¹⁰ 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的报告(A/HRC/31/65)。

¹¹¹ 第 2178(2014)号决议。

¹¹² 第 2341(2017)号决议。

¹¹³ 第 2331(2016)号决议第 7 段。另见第 2322(2016)号决议，第 11 段，其中安理会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相关国际公约，例如《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书，包括《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。

(i) 国家是否将恐怖主义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

(j) 国家立法是否按照《公民及政治权利国际公约》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

200. 下列国际文书为该领域提供了指导：欧洲理事会《防止恐怖主义公约》及其《附加议定书》。

I. 将与外国恐怖主义作战人员有关的行为定为犯罪

201. 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其他国家，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，并防止和制止资助他们的旅行和活动。安理会在该决议中再次要求将恐怖主义分子绳之以法，并决定所有国家应确保其国内法律和条例将以下行为定为刑事重罪，使其足以适当反映罪行的严重性，从而能够进行起诉和处罚：

(a) 本国国民为了实施、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，以及其他个人为此前往或试图前往其居住国或国籍国之外的另一国家；

(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，包括征募他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。

202. 安理会在第 2396(2017)号决议第 1 段中回顾其第 2178(2014)号决议所载决定，即所有会员国应规定与外国恐怖主义作战人员旅行以及招募和资助外国恐怖主义作战人员有关的刑事重罪，并敦促会员国充分履行这方面的义务，包括确保国内法律和规章订立刑事重罪，使其足以适当反映罪行的严重性，从而能够使起诉和处罚犯罪人。

203. 为确保掌握适当的法律工具应对不断变化的外国恐怖主义作战人员现象，会员国不妨修改现行法律或订立新法律，履行第 1373(2001)、1624(2005)、2178(2014)和 2396(2017)号决议的要求。这些决议要求会员国依照国际人权法设立预备罪和未完成罪，包括筹划和筹备作为外国恐怖主义作战人员进行旅行；组织、协助和资助外国恐怖主义作战人员旅行以及接受恐怖主义训练。

¹¹⁴ 第 2322(2016)号决议，第 12 段。

¹¹⁵ A/HRC/31/65。

204. 会员国还应充分履行国际法义务，制定特别保障措施和法律保护措施，确保在涉及儿童的案件中采取适当行动，¹¹⁶ (关于反恐框架内儿童和儿童权利的更多信息，见第四章，H 节“遵守国际人权法、难民法和人道主义法”)。

205. 要考虑以下问题：

(a) 国家立法是否按照第 1373(2001)、1624(2005)、2178(2014)和 2396(2017)号决议的规定，将与外国恐怖主义作战人员有关的所有行为，包括预备和未完成行为定为刑事犯罪？

(b) 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？

(c) 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？

(d) 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作战人员的旅行定为犯罪？

(e) 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或知晓资金将用于资助个人前往其居住国或国籍国以外另一国家，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？(关于资助恐怖主义行为的刑事定罪问题，另见第一章，A 节“将资助恐怖主义行为定为犯罪”。)

(f) 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包括招募他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？

(g) 国家如何处理未成年人移动(如父母带孩子前往伊黎伊斯兰国(达伊沙)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？

(h) 上述刑事罪行的定义是否清晰？

(i) 对恐怖主义相关罪行的处罚，包括对外国恐怖主义作战人员的处罚，是否与其严重性相称？

(j) 国家的国内立法是否符合国际法规定的义务？

206. 下列国际文书在此领域提供指导：2015 年《欧洲理事会防止恐怖主义公约附加议定书》。

J. 对恐怖主义行为的调查、起诉和裁判

207. 由于难以收集足够的可采证据来确保定罪，恐怖主义案件包括涉及外国恐怖主义作战人员案件的起诉工作有时仍然面临重大挑战。拿出指控外国恐怖主义作战人员的可采证据并把情报转化为这种证据是复杂和多方面的工作。在某些情

¹¹⁶ 《马德里指导原则增编》，指导原则 42。

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

208. 各国应考虑酌情重新评估其方法和最佳做法，特别是涉及专门调查技术(包括涉及电子证据的技术)的方法和最佳做法。根据国内法和会员国根据国际法承担的义务，改进从冲突地区获得的相关信息和证据的收集、处理、保存和共享工作至关重要，而且也是联合国全球反恐协调契约刑事司法、法律对策和打击资助恐怖主义行为问题工作组制定指导方针的一个领域。

209. 成功处理与恐怖主义有关的复杂案件，特别是与外国恐怖主义作战人员有关的案件，越来越依赖于有效利用通过特别调查手段、数字证据、法医证据、军方信息和金融情报所收集的证据。(有关使用金融情报和诉讼程序的更多信息，另见第一章，F 节“利用金融情报进行调查和提起诉讼”。)

210. 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。

211. 在《马德里指导原则》中，反恐委员会为调查和起诉刑事犯罪提供了指导，以阻止外国恐怖主义作战人员的流动(见指导原则 25 至 29)。委员会在其《马德里指导原则增编》中，就使用特别调查手段处理外国恐怖主义作战人员情报威胁数据、收集数字数据、以及加强和加快相关业务信息和金融情报交流等问题提供了补充指导(见指导原则 43 至 45)。

1. 调查

(a) 特别调查手段

212. 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。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。

213. 安理会第 1373(2001)号决议并不要求各国授权特别刑事程序调查或起诉与恐怖主义有关的案件。但特别调查手段已被视为是打击严重犯罪(包括恐怖主义行为)有效战略的一个可能的组成部分。使用特别调查手段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，并与特殊刑事诉讼程序相区别。

214. 鼓励各国酌情缔结关于国际合作中使用此种手段的双边或多边协定或安排。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境调查进行更有力的协调。¹¹⁷

¹¹⁷ 第 2322(2016)号决议，第 15 段；另见第 2482(2019)号决议，第 15(b)段。

215. 要考虑以下问题：

- (a) 国家立法是否允许采用特别调查手段？
- (b) 立法范围是否广泛，足以把现有的特别调查手段包括在内？
- (c) 法律是否明确规定在哪些情况下可以使用特别调查手段，规定司法当局、公诉系统¹¹⁸ 或其他独立机构通过事先授权、调查中监督和事后审查对此种手段的使用进行充分控制？
- (d) 由哪个主管当局负责决定、监督或使用特别调查手段？
- (e) 对特别调查手段的使用有没有时间限制？
- (f) 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？¹¹⁹
- (g) 国家是否在必要时采取性别敏感的特别调查和起诉办法，对于涉及儿童的案件考虑儿童的权利？¹²⁰
- (h) 国家是否确保特别调查手段有效保护证人？¹²¹
- (i) 现行法律和程序是否考虑到新的技术？
- (j) 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？国家如何顾及防止任意或非法干预隐私的需要？
- (k) 是否有程序规则适用于证据的出示和可受理性及捍卫被告人的公平审判权？
- (l) 主管当局是否有能力和专门知识处理关于外国恐怖主义作战人员和其他恐怖主义分子的情报威胁数据以及调查机构收集的信息，遵照本国法律制度安排，酌情将这些数据和信息尽可能转化为可采证据？¹²²
- (m) 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？
- (n) 国家是否运用法证学程序的现有良好做法和标准作业程序，包括国际刑警组织的良好做法和标准作业程序，确保法庭上出具的法医证据可靠，增进公众信心？

¹¹⁸ 《马德里指导原则增编》，指导原则 48。

¹¹⁹ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.7.7。

¹²⁰ 《马德里指导原则增编》，指导原则 42。

¹²¹ 同上，指导原则 43(d)。

¹²² 同上，指导原则 43。

(o) 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？

216. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则》，指导原则 25；

(b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 43。

(b) 数字证据

217. 安理会第 2322(2016)号决议注意到，要求合作采集因特网数字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。

218. 安理会第 2396(2017)号决议促请会员国根据国内法和国际法采取措施，改进相关信息和证据的收集、处理、保存和分享，其中包括从因特网或在冲突区获得的信息；鼓励会员国根据适用的法律加强能力，以便与私营部门(特别是与信通技术服务公司)合作收集恐怖主义和外国恐怖主义作战人员相关案件中的数字数据和证据；并促请会员国酌情通过多边和双边协定，加强国际、区域和次区域合作以防止外国恐怖主义作战人员(特别是其中回返者和迁移的外国恐怖主义作战人员)在未被发现的情况下从其领土或通过其领土旅行。

219. 针对恐怖主义分子和恐怖主义团体越来越多地将信通技术用于各种目的，反恐委员会在《马德里指导原则》和《马德里指导原则增编》中确认，会员国应在刑事司法和执法机构内发展信通技术及法证能力和专门知识，加强执法机构监测与恐怖主义有关的社交媒体内容的能力，将之作为调查和起诉的数字证据，并防止外国恐怖主义作战人员流动，同时尊重人权和基本自由，并遵守国内法及适用的国际法规定的义务。

220. 会员国应在其程序性立法中，作为独立措施，落实关于加快保存数字数据和加快保存、部分披露流量数据的规定，并建立搜查和扣押计算机存储数据的专门法律制度，同时尊重人权和基本自由，并遵守国内法及适用的国际法规定的义务。表达自由、思想、良心和宗教自由、信仰和见解自由以及隐私不受任意或非法干涉的权利，都是与交换数据有关的人权。¹²³ 在这方面，必须忆及任何侵犯隐私权的行为都必须符合必要性、相称性和不歧视的原则。任何此类信息的国际转让都应以实现调查目标为必要条件，并规定非严格相关或非必要的信息不得披露。

221. 会员国应考虑鼓励私营公司与执法部门建立全天候合作机制，并订立保存数字证据和紧急披露请求的明确规则。

222. 各国还应考虑鼓励信通技术服务提供商自愿制定和执行有针对性的服务条款，专门打击为恐怖主义招募以及招募或煽动他人实施恐怖主义行为的内容，同时尊重国际人权法，并定期公布透明度报告，说明此类服务条款的执行情况和会员国提出的取缔请求，同时考虑到行业主导的全球因特网反恐论坛和反恐委员会执行局牵头的技术反恐倡议。

¹²³ 《公民及政治权利国际公约》，第十七条。

223. 要考虑以下问题：

(a) 关于国内调查(立法)：

(一) 国家立法是否能够迅速保存数字数据？

(二) 国家立法是否允许在紧急情况下披露因特网服务提供商和其他信通技术公司掌握的内容、流量数据和/或订户基本信息？

(三) 国家法律中是否规定因特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？¹²⁴

(四) 国家法律中是否明确规定有权获取因特网服务提供商和其他信通技术公司的订户基本信息？¹²⁵

(五) 国家法律中是否明确规定有权获取因特网服务提供商和其他信通技术公司的流量数据？

(六) 国家法律中是否明确规定有权获取因特网服务提供商和其他信通技术公司的内容数据？

(七) 国家法律中是否明确规定可以实时收集因特网服务提供商和其他信通技术公司的内容数据？¹²⁶

(八) 国家法律中是否明确规定可以实时收集因特网服务提供商和其他信通技术公司的流量数据？

(九) 国家法律是否明确授权主管当局命令其境内个人或实体提交其拥有或控制的任何数据？¹²⁷

(十) 国家立法中是否明确规定了获取计算机硬件或数据的权力？¹²⁸

(十一) 国家法律是否明确规定了获取计算机硬件或数据的权力？¹²⁹

(十二) 搜查和扣押计算机硬件或数据是否必须由专家进行？

(十三) 国家法律是否明确规定可以披露加密密钥？

¹²⁴ 会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议情况全球调查(S/2016/49, 附件)。

¹²⁵ 同上。

¹²⁶ 同上。

¹²⁷ 同上。

¹²⁸ 《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《关于计算机和计算机犯罪的示范立法》，第 12 条；欧洲理事会《网络犯罪公约》，第 19 条；国际电信联盟/加勒比共同体/加勒比电信联盟，《网络犯罪/电子犯罪：政策指南和立法文本——加勒比信通技术政策、立法和监管程序的协调统一》(2012 年)，第二节“示范立法文本——网络犯罪/电子犯罪”，第四部分，第 20 条。

¹²⁹ S/2016/49, 附件。

(十四) 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，并规定了使用验证程序规则？¹³⁰

(十五) 国家是否确保尊重国际法规定的主体隐私权不受任意或非法干涉，并尊重国家法律规定的相关保护，其中可能包括获取、纠正、限制使用和司法补救？

(b) 关于国家结构、能力与合作：

(一) 国家是否已在本国刑事司法和执法机构内建立信通技术能力和专门知识？

(二) 国家是否已按照国家的国际人权义务，加强国家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？

(三) 主管当局是否能够采用涉及恐怖主义的社交媒体内容作为调查和起诉的数字证据，同时尊重人权和基本自由，并遵守根据国内法和适用国际法承担的义务？¹³¹

(四) 国家在反恐调查收集和披露数字数据时为保护表达和言论自由权，制定了哪些法律、政策和措施？

(五) 国家是否建立了由司法机制和其他机构组成的独立监督系统，负责确保执法和情报机构合法收集和披露数字数据？

(六) 主管当局能否处理涉及通过因特网煽动实施恐怖主义行为和招募恐怖主义分子案件？

(七) 会员国是否鼓励私营公司根据可适用法律，与执法部门建立全天候合作机制，并订立保存数字证据和紧急披露请求的明确规则？¹³²

(八) 国家是否有全天候联络中心协助获得国内调查所需因特网服务供应商或信通技术公司的数据？

(九) 是否建立了网络应急小组？

(c) 关于跨境调查：

(一) 国家立法是否允许本国主管当局与外国因特网服务提供商直接联系，请求保存特定数据？

(二) 国家立法是否允许本国主管当局与因特网服务提供商直接联系以紧急申请披露数据？

¹³⁰ 同上。

¹³¹ 《马德里指导原则增编》，指导原则 44(d)。

¹³² 同上，指导原则 44(b)。

- (三) 国家立法是否允许本国主管当局与他国因特网服务提供商直接联系，以请求提供订户基本信息和(或)流量数据？
- (四) 国家立法是否允许他国主管当局与本国因特网服务提供商直接联系，请求保存特定数据？
- (五) 国家立法是否允许他国主管当局与本国因特网服务提供商直接联系，紧急申请披露数据？
- (六) 国家立法是否允许他国主管当局与本国因特网服务提供商直接联系，请求提供订户基本信息和(或)流量数据？
- (七) 国家法律是否明确规定在法庭程序中可以采用从其他管辖区获得的电子证据/记录，并规定了使用验证程序规则？
- (八) 国家有关部门是否知道如何直接向因特网服务提供商提出保存电子证据、自愿披露和紧急披露数据的要求？
- (九) 主管当局是否知道如何起草向另一国索要电子证据的司法互助请求？
- (十) 国家是否考虑过如何在收集恐怖主义和外国恐怖主义作战人员涉案数据和证据方面加强相关调查机构之间的合作，包括警察与警察之间的机制以及与私营部门特别是因特网服务提供商之间的机制？¹³³
- (十一) 是否有一个全天候协调中心负责收发关于数据保存、紧急披露数据和自发信息共享的国际请求？
- (十二) 国家是否有协助请求国提出电子证据申请的国家指南或手册？
- (十三) 有关当局是否考虑采用反恐怖主义委员会执行局、禁毒办和国际检察官协会制定的《跨境请求电子证据实用指南》？¹³⁴
- (十四) 是否有示范表格可用于向因特网服务提供商提出数据保存请求、直接请求和/或紧急披露请求？
- (十五) 国家是否确保尊重国际法规定的数据主体隐私权不受任意或非法干涉，并尊重国家法律规定的相关保护，其中可能包括获取、纠正、限制使用和司法补救？

224. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

- (a) 《马德里指导原则》，指导原则 26；
- (b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 49；

¹³³ 同上，指导原则 44(e)。

¹³⁴ 同上，指导原则 44(f)。

(c) 反恐委员会执行局/禁毒办/检察官协会,《跨境请求电子证据实用指南》, 2019 年;

(d) 国际刑警组织/联合国反恐怖主义办公室反恐中心联合手册:“使用因特网和社交媒体进行反恐调查”, 2019 年;

(e) 毒品和犯罪问题办公室,《人权和刑事司法反恐对策:反恐法律培训课程第 4 单元》(2014 年, 维也纳), 第 2.3 节;

(f) 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办),《人权、恐怖主义与反恐》, 概况介绍第 32 号(2008 年 7 月), 第三章, H 和 J 节;

(g) 反恐执行工作队,《向各国提供的关于应对外国战斗人员威胁人权合规对策的指导意见》(2018 年, 纽约), 第七和第十章。

(c) 法医证据

225. 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。应用法证学收集和证据类型会因调查中的犯罪类型不同而有差别,其中可能包括生物证据(如 DNA)、无色印痕证据、数字证据、弹道或痕迹证据。同样,法证服务的提供情况也会因国家司法制度的类别不同而有差别。

226. 法医生物识别技术(如指纹、DNA 和脸部识别)是法证学的重要组成部分,也是执法调查的重要内容。法医生物识别技术能力需要法证学领域其他相关学科以及技术和实验室专家领域的协调投入。犯罪现场和实验室的所有法证学材料处理都应遵循国际标准和相关质量管理体系。

227. 要考虑以下问题:

(a) 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?

(b) 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/实验室和专门知识并通过训练处理实物证据?

(c) 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?¹³⁵

(d) 国家是否制定了足够的治理机制、条例、数据保护、隐私政策、风险管理和脆弱性评估,以便负责和适当地并在充分遵守国际人权义务的情况下,收集、处理和使用法医证据,包括生物测定?

(e) 主管当局是否运用法证学程序的现有良好做法和标准作业程序,包括国际刑警组织的良好做法和标准作业程序,确保法庭上出具的法医证据具有可靠性并增进公众信心?¹³⁶

¹³⁵ 《马德里指导原则》, 指导原则 26。

¹³⁶ 《马德里指导原则增编》, 指导原则 43(c)。

228. 下列国际文书、标准和良好做法在此领域提供指导：

(a) 《非司法鉴定人员的犯罪现场与物证意识》(联合国出版物，出售品编号：C.09.IV.5)；

(b) 《马德里指导原则》，指导原则 26 和 27；

(c) 《马德里指导原则增编》，指导原则 38、43 至 45；

(d) 裁军事务厅的简易爆炸装置信息中心；¹³⁷

(e) 国际刑警组织，“犯罪现场指纹传送准则”，2012 年；

(f) 国际刑警组织，《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》，第二版(2009 年)；

(g) 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》(2015 年 11 月)；

(h) 欧安组织民主制度和人权办公室，《反恐怖主义调查中的人权：执法人员实用手册》(2013 年，华沙)；

(i) 大不列颠及北爱尔兰联合王国，警察局长协会，“警察局长协会计算机电子证据良好做法指南”，2012 年；

(j) 反恐怖主义委员会执行局/反恐办公室，《联合国负责任地使用和共享反恐生物鉴别技术推荐做法简编》(2018 年)；

(d) 军方收集的信息和证据

229. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否致力于协助军方收集、分享和受理与恐怖主义和外国恐怖主义作战人员案件有关的信息和证据，同时维护保管程序链并尊重刑事诉讼程序的完整性，将这种做法限制在冲突后或冲突局势等民事执法和司法官员无法发挥作用的高风险局势中，并遵守国际人权法和国际人道主义法？

(b) 执法官员和检察官是否在这一过程中尽早与冲突地区和高风险局势中根据法律授权开展工作的相关行为方建立工作关系和沟通渠道，从而协助收集可作为证据提交的信息？

230. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则》，指导原则 22 至 32；

(b) 反恐怖主义委员会执行局，在联合国全球反恐协调契约刑事司法、法律对策和打击资助恐怖主义行为问题工作组框架内制定的“协助使用军方保存、收集和分享的信息作为证据及其可受理性在国家法院起诉恐怖主义罪行的准则草

¹³⁷ 可查阅 www.un.org/disarmament/convarms/ieds/。

案”；以及全球反恐论坛，“关于为对恐怖主义嫌疑人提起刑事公诉而收集、使用 and 分享证据的阿布贾建议”，2018 年。

2. 拘留

231. 实施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。

232. 安理会在第 2396(2017)号决议中指出，监狱可成为恐怖主义激进化和招募恐怖主义分子的潜在孵化器，也可成为囚犯改过自新和重新融入社会的场所。(关于这个问题的更多信息，请另见第二章，K 节“起诉、改造和重返社会”。)

233. 要考虑以下问题：

(a) 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？

(b) 拘留是否要接受独立和公正法庭的迅速定期审查？

(c) 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？

(d) 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？

3. 起诉

234. 反恐怖主义委员会确认，对恐怖主义分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、信通技术和恐怖主义组织的工作方法，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。

235. 为了能够将恐怖主义分子绳之以法，各国必须建立有效的起诉制度。国家的检察机关系统必须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、调查和起诉恐怖主义行为。

236. 安理会第 2396(2017)号决议促请各国考虑采取起诉、改造和重返社会措施。(关于这个问题的更多信息，另见第二章，J 节“对恐怖主义行为的调查、起诉和裁判”。)

237. 要考虑以下问题：

(a) 国家检察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)？

(b) 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？¹³⁸

(c) 国家检察系统是否有能力和专门知识对调查机构使用特别调查手段的情况进行监督？

(d) 国家检察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？

(e) 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？

(f) 国家检察系统是否有机会接受适当培训？

(g) 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？¹³⁹

(h) 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)？

(i) 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分子以及与之协作的跨国有组织犯罪分子，¹⁴⁰ 并办理招募和煽动罪案件？

(j) 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？¹⁴¹

(k) 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？

(l) 国家检察系统是否有能力和专门知识在政府各部门(包括信通技术和执法部门)之间协调行动？

(m) 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？

(n) 国家是否制定了顾及国际法规定的儿童权利并将儿童最佳利益作为首要考虑的起诉办法？¹⁴² (关于儿童和儿童权利的更多信息，另见第四章，H 节“遵守国际人权法、难民法和人道主义法”；关于对儿童敏感的起诉、改造和重返社会战略的更多信息，另见第二章，K 节“起诉、改造和重返社会”。)

¹³⁸ 反恐主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.7.1。

¹³⁹ 第 2322(2016)号决议。

¹⁴⁰ 同上，第 9(c)段。

¹⁴¹ 对会员国执行安全理事会第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议的能力方面存在的并可能妨碍其按照第 2178(2014)号决议遏制外国恐怖主义战斗人员流动的能力的主要差距所作的初步分析(S/2014/807，附件)。

¹⁴² 《马德里指导原则增编》，指导原则 42、43 和 47。

4. 司法机构

238. 为了能将恐怖主义分子绳之以法，各国必须建立有效的司法系统。以法治为基础的反恐方法需要有一个独立的审判庭，能够处理恐怖主义案件的复杂要件，证据则可能来自情报、财政、电子或军事等多种来源。司法机关得保护收集证据的来源和方法，同时保障被告人获得公平审判的权利。

239. 要考虑以下问题：

(a) 国家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？

(b) 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？

(c) 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？

(d) 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？

(e) 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？

(f) 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？

(g) 国家法院系统是否具备充足的人力资源？

(h) 国家法院系统是否向法官和法院适当提供在反恐怖主义、洗钱和资助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？

(i) 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？

(j) 国家法院系统是否就少年司法问题提供培训？

(k) 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

240. 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。人权事务委员会关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利(《公民及政治权利国际公约》第十四条)的第 32(2007)号一般性意见第 22 段再次确认，军事法院审判平民应视为例外。《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，或在法庭认为公开审判会损害司法利益之特殊情况所绝对必要的限度内，可以对公开审讯加以

限制。¹⁴³ 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。

241. 有些国家还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《公民及政治权利国际公约》第四条的规定)。

242. 要考虑以下问题：

(a) 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？¹⁴⁴

(b) 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？

(c) 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？

(d) 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？¹⁴⁵

243. 下列国际文书、标准和良好做法在此领域提供指导：

(a) 《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》；

(b) 《关于司法机关独立的基本原则》；

(c) 《关于检察官作用的准则》；

(d) 人权事务委员会，关于紧急状态期间公约规定克减问题的第 29(2001)号一般性意见(《公民及政治权利国际公约》第四条)；第 32 号一般性意见和关于人身自由和安全的第 35(2014)号一般性意见(《公约》第九条)；

(e) 人权理事会任意拘留问题工作组的报告；

(f) 《马德里指导原则》；

(g) 反恐执行工作队，《基本人权参考指南：反恐背景下的公平审判和法定程序权》(2014 年 10 月，纽约)；

¹⁴³ 人权事务委员会，第 32 号一般性意见，第 29 段。

¹⁴⁴ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.7.2。

¹⁴⁵ 同上，模板 2.7.3。

(h) 反恐执行工作队，《基本人权参考指南：反恐背景下的拘留问题》(2014 年 10 月，纽约)；

(i) 反恐执行工作队，《基本人权参考指南：国家反恐立法与国际人权法保持一致》(2014 年 10 月，纽约)；

(j) 全球反恐论坛的工作，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》；

(k) 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：手册》(2007 年，华沙)；

(l) 非洲恐怖主义问题研究中心的工作，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

244. 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)司法诉讼对于维持公正和有效的刑事司法制度至为重要。¹⁴⁶ 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分子的其他相关人员。¹⁴⁷

245. 要考虑以下问题：

(a) 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？¹⁴⁸

(b) 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？¹⁴⁹

(c) 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？¹⁵⁰

(d) 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？¹⁵¹

¹⁴⁶ 第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《检察官作用准则》，1990 年，第 4 段，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。

¹⁴⁷ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.6.7。

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》，第 5 条。

¹⁴⁹ 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。

¹⁵⁰ 《班加罗尔司法行为原则》，价值 1：“独立”。

¹⁵¹ 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》，第 8 条，第四款。

(e) 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？

(f) 国家是否在相关检察官和法官的工作场所和住所安装适当的安保和人身保护装置？

(g) 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？

246. 下列国际文书、标准和良好做法在此领域提供指导：

(a) 加强司法廉正司法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》；

(b) 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》。

(c) 法庭内的安全保障

247. 为了能够将恐怖主义分子绳之以法，会员国应当确保法庭内的安全保障，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。¹⁵²

248. 要考虑以下问题：

(a) 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？¹⁵³

(b) 国家是否已考虑在法庭内外增派警察或其他安保人员？

(c) 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？

(d) 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？

(e) 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？¹⁵⁴

249. 下列国际文书、标准和良好做法在此领域提供指导：

(a) 毒品和犯罪问题办公室，《检察官的地位和作用：联合国毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会指南》，《刑事司法手册丛书》(2014 年，纽约)；

(b) 欧洲理事会，《法官：独立、效率和责任——CM/Rec(2010)12 号建议和解释性备忘录》(2011 年 11 月)；

¹⁵² 《检察官作用准则》，第 4 段。

¹⁵³ 欧洲理事会部长委员会在 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、效率和第 R(94)12 号建议，原则三，第 2 段。

¹⁵⁴ 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》。

(c) 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》;

(d) 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

250. 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。

251. 要考虑以下问题:

(a) 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?

(b) 国家是否在酌情允许不披露或限制披露此类证人的身份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?

(c) 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份?

(d) 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?

(e) 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,并确保为此类措施和方案提供适当资源?

(e) 受害人参与刑事诉讼的权利

252. 安理会大力声援恐怖主义受害者及其家人,鼓励反恐怖主义委员会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。¹⁵⁵ 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人格的一个重要组成部分,从而公开强调了恐怖主义给人造成的代价。

253. 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。¹⁵⁶ 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,¹⁵⁷ 也有助于加强各国将恐怖主义分子绳之以法的能力。

254. 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。安理会强调指出,武装冲突中贩运人口行为及冲突中性暴力和性别暴力,可能是某些恐怖主义团体的战略目标和意识形态的一部分,并被它们当作一种策略使用,为此,除其他外,采取了

¹⁵⁵ 第 2129(2013)号决议,第 16 段。

¹⁵⁶ 《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。

¹⁵⁷ 同上。

刺激招募；通过销售、交易和贩运妇女和男儿童帮助筹资；破坏、惩罚、征服或控制社区；使民众离开战略要区；从男女被拘留者口中榨取情报信息；推行意识形态，包括压制妇女权利和利用宗教理由规定和实行性奴役制度和控制妇女的生育等办法。¹⁵⁸

255. 安理会申明恐怖主义团体实施的各种形式的贩运人口行为和性暴力行为的受害者都应归入恐怖主义受害者类别，目的是使他们有资格获得官方为恐怖主义受害者提供的支持、给予的承认和补救，能利用国家的救济和赔偿方案，帮助解除这类犯罪带来的社会文化污名，并促进康复和重返社会的努力。¹⁵⁹

256. 要考虑以下问题：

(a) 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？¹⁶⁰

(b) 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？¹⁶¹

(c) 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？¹⁶²

(d) 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？¹⁶³

(e) 国家是否已对有关调查或刑事诉讼资料作出解释？¹⁶⁴

(f) 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受到二次伤害和重复受害？¹⁶⁵

(g) 国家是否将恐怖主义团体实施的贩运人口和性暴力行为的受害者归类为恐怖主义受害者，以便使他们有资格获得给予恐怖主义受害者的官方支持、承认和补救？

257. 下列国际文书、标准和良好做法在这方面提供指导：

(a) 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》(2012 年，维也纳)；

¹⁵⁸ 第 2331(2016)号决议，第 8 段。

¹⁵⁹ 同上，第 10 段。

¹⁶⁰ 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员的报告：保证恐怖主义受害者人权的框架原则(A/HRC/20/14)，第 67(g)段。

¹⁶¹ 同上，第 37 段。

¹⁶² 同上，第 39 段。

¹⁶³ 《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。

¹⁶⁴ A/HRC/20/14，第 40 段。

¹⁶⁵ 《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。

(b) 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》；

(c) 《上海合作组织打击恐怖主义公约》，第 7(8)条。

5. 涉及儿童的案件

258. 国家是否制定了特别保障措施和法律保护措施，以确保对涉及儿童案件采取适当行动，充分遵守国际法规定的义务，并确保主管当局：

(a) 充分尊重和促进儿童权利，优先考虑儿童的最佳利益；

(b) 考虑到儿童年龄以及与外国恐怖主义作战人员有关联的儿童可能曾经承担过许多不同角色，同时认识到这些儿童可能是恐怖主义的受害者；

(c) 考虑恐怖主义对儿童和儿童权利的影响，特别是在与返回和迁移的外国恐怖主义作战人员家庭有关的问题上；

(d) 逐一评估每个儿童，不存偏见，并考虑到儿童的权利和需求，同时也考虑到与案件有关的情况，采取任何进一步的刑事或安全相关行动；

(e) 对诉讼各阶段有适当范围的酌处权，可对司法诉讼和判刑采取各种替代办法，包括适当的年龄敏感的儿童保护措施；

(f) 得到明确的指导，了解根据国际法和国家标准是否应该或在何种条件下拘留儿童，以及在何种情况下可依照规章和审查程序进行转送，同时铭记在涉及儿童的案件中，拘留应作为最后手段；

(g) 按照刑事立法规定的、符合国际法定义的关于审前拘留和使用其他约束措施的准则行事？

259. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则增编》，指导原则 42；

(b) 《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》；

(c) 《关于国家安全、言论自由和获得信息权利问题的约翰内斯堡原则》；

(d) 人权理事会关于在因特网上增进、保护和享有人权的 32/13 号决议。

K. 起诉、改造和重返社会

260. 安理会在第 2178(2014)号决议第 4 段中，促请各国按照国际法规定的义务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作战人员的起诉、改造和重返社会战略。

261. 安理会第 2396(2017)号决议促请会员国评估并调查进入本国境内的、它们有合理理由认为是恐怖主义分子的个人，包括疑似外国恐怖主义作战人员及其随行家属，包括配偶和子女，拟订并实施针对这些个人的全面风险评估，并采取适

当行动，包括考虑适当起诉、改造和重返社会措施，并且强调会员国应确保依照国内法和国际法采取所有这些行动。

262. 反恐委员会在其《马德里指导原则》的指导原则 30 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方法。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。委员会还在指导原则 31 中指出，会员国应考虑对有关案件采取适当行政措施和(或)实施改造和重返社会方案，将此作为起诉的替代做法。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。委员会在其《马德里指导原则增编》中，就如何在包括涉及儿童的案件中制定和执行起诉、改造和重返社会战略和规程提供了更多指导(见指导原则 46 和 47)。

263. 在制定和实施起诉、改造和重返社会战略时应考虑到两个主要问题。首先，第 2178(2014)号决议要求会员国“确保本国法律和条例规定刑事重罪，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，从而能够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 安理会在其第 2331(2016)号决议第 7 段中，敦促所有国家确保本国法律及条例规定刑事重罪，使其足以适当反映为支持恐怖主义组织或恐怖主义分子目的实施贩运人口罪、包括资助和招募人员实施恐怖主义行为的严重性，从而能够进行起诉和惩处此类罪行。

264. 应评估确定罪责，从而确定处理个案的适当方式。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改造和重返社会方案，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、改造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改造和重返社会方案作为替代办法，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。与冲突后回返或迁移的外国恐怖主义作战人员有关联的妇女和儿童可能曾经承担过许多不同角色，包括作为恐怖主义行为的支持者、协助者或实施者，也可能是受害者，因此需要给予特殊关注和援助。¹⁶⁸ 各国应特别注重确保国内立法尊重关于妇女儿童问题的国际法，并将儿童的最佳利益作为首要考虑。

265. 要考虑以下问题：¹⁶⁹

¹⁶⁶ 《马德里指导原则》，指导原则 32。

¹⁶⁷ 同上，第 19 和 20 段。

¹⁶⁸ 第 2396(2017)号决议，第 31 段。

¹⁶⁹ 《马德里指导原则增编》，指导原则 46 和 47。

(a) 国家是否履行义务，按照第 1373(2001)、2178(2014)和 2396(2017)号决议的要求，确保将恐怖主义分子绳之以法，并确保刑事司法系统能够处理外国恐怖主义作战人员可能实施的所有严重罪行？

(b) 起诉、改造和重返社会战略是否与国家反恐战略，包括打击助长恐怖主义的暴力极端主义的有效办法相一致？

(c) 起诉、改造和重返社会措施是否及时、适当、全面和有针对性，同时酌情考虑到性别和年龄敏感性和有关因素、全面风险评估、所犯罪行的严重程度、现有证据、意图和个人罪责、支持网络、公共利益以及其他相关考虑或因素，是否遵守国内法和国际法，包括国际人权法和人道主义法？

(d) 起诉、改造和重返社会战略是否可以与其他措施相结合，如监测和(或)报告、监督、缓刑、固定地址、限制令、交出护照和(或)身份证以及旅行禁令？采取此类措施时是否遵守可适用的国际人权法和国内立法，是否对这些措施进行有效审查？

(e) 国家是否酌情考虑采取全政府作法，同时肯定卫生、社会福利和教育等部门及地方社区的民间社会组织可以发挥的作用？在制定这种办法时，各国是否考虑如何确保有效协调和明确引导，包括创建多学科小组，其中可能包括执法机构、刑事司法部门、监狱和缓刑机构、社会服务机构和相关民间社会组织？

(f) 国家是否考虑酌情向协助执行起诉、改造和重返社会战略的行为体提供必要的资源、支持、指导和有效监督，并提供机会与主管当局协商？

(g) 国家是否考虑到民间社会组织可能了解地方社区的相关情况，能够与地方社区联络互动，在为回返和迁移的外国恐怖主义作战人员及其家属制订改造和重返社会战略时主动与民间社会积极接触？

(h) 国家是否考虑鼓励妇女自愿参与外国恐怖主义作战人员及其家属回返和迁移应对战略的制定、执行、监测和评价工作并发挥领导作用？

(i) 国家采取哪些措施确保处理和反击恐怖主义宣传(包括监狱中)的方案，尊重国际人权法包括意见和表达自由权、宗教或信仰自由权以及不受任意或非法干涉隐私的权利？

(j) 国家是否做出任何努力监测、评价和审查起诉、改造和重返社会战略的有效性？

(k) 在涉及儿童的案件中，国家是否确保起诉、改造和重返社会战略：

(一) 将儿童的最佳利益作为首要考虑因素？

(二) 得到执行，充分遵守刑事立法，同时考虑到可能实施的任何罪行的严重程度，并顾及儿童的年龄，认识到儿童可能也是恐怖主义受害者？

(三) 纳入可以加入增进儿童福祉的保健、心理社会支助和教育方案等内容，并在可能时提供正规教育机会？

(四) 考虑到年龄和性别敏感性？

(五) 让儿童保护行为体和社会部门能够参与并与司法部门进行有效协调？

266. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

- (a) 《马德里指导原则》，特别是指导原则 30 至 32；
- (b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 46 和 47；
- (c) 联合国，《联合国儿童司法共同办法》，2008 年(特别是战略干预办法)；
- (d) 《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(纳尔逊·曼德拉规则) (大会第 70/175 号决议，附件)；
- (e) 《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(东京规则) (大会第 45/110 号决议，附件)；
- (f) 《刑事事项中使用恢复性司法方案的基本原则》(经济及社会理事会第 2002/12 号决议，附件)；
- (g) 《联合国保护被剥夺自由少年规则》(大会第 45/113 号决议，附件)；
- (h) 《联合国少年司法最低限度标准规则》(北京规则) (大会第 40/33 号决议，附件)；
- (i) 《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) (大会第 65/229 号决议，附件)；
- (j) 《儿童权利公约》，第 37 条；
- (k) 儿童权利委员会，关于少年司法中儿童权利的第 24(2019)号一般性意见；
- (l) 《公民及政治权利国际公约》，第 9 条和第 14 条；
- (m) 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受激进化影响走向暴力的手册》(2016 年，纽约)；
- (n) 欧洲理事会，《欧洲理事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》(2016 年 12 月，斯特拉斯堡)；
- (o) 欧洲联盟委员会，认识激进化现象网络的《关于与外国作战人员互动接触以促进预防、宣传、改造和重返社会良好做法的宣言》。

L. 应对监狱中恐怖主义激进化和招募恐怖主义分子的风险，确保监狱履行囚犯改造和重返社会职能

267. 安理会在第 2396(2017)号决议中注意到，监狱可成为囚犯受激进化影响而走向恐怖主义和招募恐怖主义分子的潜在孵化器，因此，为减少恐怖主义分子吸收新成员的机会，对在押外国恐怖主义作战人员进行适当评估和监测至关重要。安理会确认，监狱也可适当发挥帮助囚犯接受改造和重返社会的作用，会员国可

能需要根据相关国际法在犯罪行为人出狱后继续与其接触，以避免累犯现象，并酌情考虑到《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(纳尔逊·曼德拉规则)。安理会鼓励会员国根据国内法和国际法，采取一切适当行动防止已被判定犯有恐怖主义相关罪行的囚犯对他们可能接触到的其他囚犯进行激进化暴力宣传。

268. 如没有作出更广泛的努力确保对所有囚犯进行有效管理，则独立干预方案就不大可能取得成功。这些努力应包括落实适当的安全措施、情报系统和控制系统，并酌情与其他执法和刑事司法机构、专门工作人员、信仰专业人员、治疗师、辅导员和家属进行合作。必须在充分遵守国家法律和相关国际法的情况下，尽一切努力消除监狱中恐怖主义激进化和招募恐怖主义分子的风险，使囚犯接受改造和重返社会，还应确保充分尊重人权和基本自由，包括意见和表达自由、宗教或信仰自由、隐私权不受任意或非法干涉的权利以及绝对禁止酷刑。这种努力还应纳入性别平等视角，并考虑到儿童的需要和权利。¹⁷⁰

269. 要考虑以下问题：

(a) 主管当局是否确保根据囚犯的法律地位(审前和定罪)、年龄(儿童和成人)和性别进行适当初步隔离？

(b) 主管当局是否进行适当的收容评估和定期风险和需求评估，为囚犯分类和分派提供参考？

(c) 国家是否确保拘留条件尊重所有囚犯的尊严，包括保护他们免遭酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；提供适当物质条件和保障人身安全；建立机制确保逮捕嫌疑人 and 一切形式的剥夺自由都符合国家法律和国际法规定的相关义务？

(d) 国家是否考虑建立符合国家法律的结构化监狱情报系统？

(e) 国家是否确保足够数量的训练有素合格工作人员，包括适当专门工作人员和其他专家，如信仰专业人员、治疗师和辅导员，并建立了机制和规程，确保所有监狱工作人员在任何时候都符合专业和个人行为的高标准？

(f) 有关方案是否力求消除监狱中恐怖主义激进化和招募恐怖主义分子的风险，并确保监狱根据对恐怖主义激进化和脱离接触进程明确一致的理解，履行改造和重返社会职能？这些方案是否酌情制定了明确和清晰定义的、理想和可计量的脱离接触进程的宗旨和目标？

(g) 国家是否制定了各种此类方案，包括适合性别和年龄的方案，可以有针对性地满足每个人的具体需要，并结合开展适当的职业培训和教育方案以及宗教、创意、文化和娱乐活动？

(h) 国家是否建立了监狱工作人员、地方社区服务提供者、民间社会和家庭之间的适当协作机制？

¹⁷⁰ 《马德里指导原则增编》，指导原则49。

(i) 国家是否考虑提供各种释放前方案，为合格囚犯提供获得地方社区资源的机会，包括适当的就业、教育和职业培训方案、临时探亲假和地方社区管教？

(j) 国家是否考虑根据国际法包括国际人权法，酌情制订适当的释后行政措施、监测和报告义务、干预和支助方案及释后保护措施？

(k) 国家是否建立了有效的监督机制，酌情考虑到《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(纳尔逊·曼德拉规则)？

(l) 国家是否考虑制定性别敏感的监狱系统反宣传战略？¹⁷¹

270. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则》，特别是指导原则 30 至 32；

(b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 48；

(c) 联合国，《联合国儿童司法共同办法》，2008 年(特别是战略干预办法)；

(d) 《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(纳尔逊·曼德拉规则) (大会第 70/175 号决议，附件)；

(e) 《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(东京规则) (大会第 45/110 号决议，附件)；

(f) 《刑事事项中使用恢复性司法方案的基本原则》(经济及社会理事会第 2002/12 号决议，附件)；

(g) 《联合国保护被剥夺自由少年规则》(大会第 45/113 号决议，附件)；

(h) 《联合国少年司法最低限度标准规则》(北京规则) (大会第 40/33 号决议)；

(i) 《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) (大会第 65/229 号决议，附件)；

(j) 《儿童权利公约》，第 37 条；

(k) 儿童权利委员会，关于少年司法中儿童权利的第 24(2019)号一般性意见；

(l) 《公民及政治权利国际公约》(第 9 条和第 14 条)；

(m) 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受激进化影响走向暴力的手册》(2016 年，纽约)；

(n) 欧洲联盟委员会，认识激进化现象网络的《关于与外国作战人员互动接触以促进预防、宣传、改造和重返社会良好做法的宣言》；

(o) 国际司法和法治研究所，《监狱管理当局打击和防范监狱激进化的建议》，建议 10 至 13。

¹⁷¹ 第 2396(2017)号决议，第 40 段。

M. 管辖权与引渡或起诉

271. 安理会第 1373(2001)号决议第 2(e)段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。安理会第 1566(2004)号决议第 2 段促请各国根据引渡或起诉(*aut dedere aut judicare*)的原则将这些人绳之以法。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。¹⁷²

172. 安理会在第 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。

273. 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, C 节“批准国际反恐文书”)。各国还必须确立对这些罪行的管辖权,以起诉或引渡在本国境内被指控的罪犯。¹⁷³

274. 要考虑以下问题:

(a) 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?¹⁷⁴

(b) 国家是否确立了对在其领土、在该国登记的飞机和船只内实施的恐怖主义罪行的管辖权?¹⁷⁵

(c) 如果国家不引渡恐怖主义分子,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而不得无故拖延?¹⁷⁶

(d) 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?

(e) 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?

N. 国际法律合作

275. 第 1373(2001)号决议要求各国采取一系列措施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。¹⁷⁷ 安理会在其第 2178(2014)号决议第 12 段中,回顾第

¹⁷² S/2015/975, 附件, 第 34 段。

¹⁷³ 反恐怖主义委员会执行局,《执行安全理事会第 1373(2001)号决议的技术指南》,2009 年,第二章,第 8 节“管辖权”。

¹⁷⁴ 反恐怖主义委员会执行局,执行情况详细调查,模板 2.8.1。

¹⁷⁵ 同上,模板 2.8.2。

¹⁷⁶ 同上,模板 2.9.3。

¹⁷⁷ 第 1456(2003)号决议,附件,第 2(b)段。

[1373\(2001\)](#)号决议第 2(f)段促请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。¹⁷⁸

276. 会员国还应在取得各自掌握的刑事诉讼所需证据方面相互提供协助。¹⁷⁹ 因此，各国应当考虑建立适当的法律和机制，以开展尽可能广泛的国际司法合作，¹⁸⁰ 并提供更高效、更有效的合作。¹⁸¹ 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。¹⁸² 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。¹⁸³

277. 安理会第 [2322\(2016\)](#)号决议促请所有国家采取一系列追加措施加强司法互助和引渡，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审议；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；更新关于恐怖主义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，做出和加强针对恐怖主义相关罪行迅速开展跨区域合作的安排。

278. 安理会第 [2396\(2017\)](#)号决议促请会员国酌情通过双多边协定加强国际、区域和次区域合作，防止外国恐怖主义作战人员特别是其中的回返者和迁移者在未被发现的情况下从其领土或通过其领土旅行，包括更多地分享用于识别外国恐怖主义作战人员的信息，分享和采用最佳做法并更好地了解外国恐怖主义作战人员及其家属的旅行模式，并促请会员国合作采取国家措施，防止恐怖主义分子利用技术、通信和各种资源来支持恐怖主义行为，同时尊重人权和基本自由，并遵守国内法及适用的国际法规定的义务。

279. 在与外国恐怖主义作战人员包括回返者、迁移者及其家属有关的案件中，国际司法合作仍然是一项挑战。安理会第 [2322\(2016\)](#)和 [2396\(2017\)](#)号决议认识到与外国恐怖主义作战人员有关的案件共同面临的持续挑战，着重指出为防止、调查和起诉恐怖主义行为，必须加强国际合作。

¹⁷⁸ 另见第 [2133\(2014\)](#)号决议，第 5 段和第 [2253\(2015\)](#)号决议，第 12 段。

¹⁷⁹ 第 [1373\(2001\)](#)号决议，第 2(f)段。

¹⁸⁰ 第 [2322\(2016\)](#)号决议，第 15 段。

¹⁸¹ [S/2015/975](#)，附件，第 31 段。

¹⁸² 同上，附件，第 44 段。

¹⁸³ [S/2016/501](#)，第 52 段。

1. 要考虑的引渡问题

(a) 法律框架

280. 要考虑以下问题：

(a) 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)？

(b) 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？¹⁸⁴

(c) 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？¹⁸⁵

(d) 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？¹⁸⁶

(e) 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？¹⁸⁷

(f) 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起诉原则等管辖要素方面)？

(g) 是否在立法中或参照适用的条约明确界定可引渡罪行？

(h) 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？

(i) 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可作为可引渡罪行被列入缔约国之间任何现行引渡条约？

(j) 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？¹⁸⁸

(k) 国家是否为引渡决定的上诉或复审作出规定？

(l) 国家法律框架是否列入拒绝的理由，例如：

(一) 一罪二审？

(二) 不适当的起诉理由？¹⁸⁹

¹⁸⁴ 第 2322(2016)号决议，第 13(b)段。

¹⁸⁵ 同上，第 13(b)段。

¹⁸⁶ 同上，第 13(a)段。

¹⁸⁷ 同上，第 13(a)段。

¹⁸⁸ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.9.11。

¹⁸⁹ 例如，见《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 15 条。

- (三) 根据国际人权法或难民法有可能被驱回？
- (四) 在刑事诉讼程序中没有最低限度的保证？
- (五) 尚未废除死刑的国家没有适当的保障措施？

(b) 实际应用

281. 引渡的依据由多边和双边条约提供，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)号决议第 13(a)段中，促请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。

282. 审查一国是否已确立与引渡有关的做法、程序和标准。

283. 要考虑以下问题：

(a) 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？¹⁹⁰

(b) 国家是否确保当局有充足的资源、培训和法律权威，特别是针对与恐怖主义有关的罪行？¹⁹¹

(c) 国家是否向毒品和犯罪问题办公室提供关于其负责反恐事务的中央主管当局现有网络存储数据库的信息，包括被指定当局的联系方式及其他相关细节？¹⁹²

(d) 是否有一个在接受引渡请求后应遵循的明确程序？

(e) 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条约的执行工作，并酌情审查可否提高这些条约的效力？¹⁹³

(f) 国家是否已在实施现有适用法律文书的框架内，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？¹⁹⁴

(g) 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？

(h) 是否设立了逮捕个人的程序？

(i) 是否设立了上诉或司法复核程序？

(j) 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？

¹⁹⁰ 第 2322(2016)号决议，第 13(e)段。

¹⁹¹ 同上，第 13(e)段。

¹⁹² 《马德里指导原则增编》，指导原则 49(c)。

¹⁹³ 第 2322(2016)号决议，第 13(c)段。

¹⁹⁴ 同上，第 13(d)段。

(k) 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？¹⁹⁵

(l) 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

284. 国家是否实施立法，授权主管当局：

(a) 协助确保被拘留者或其他人提供证据或协助调查？

(b) 送达司法文书？

(c) 执行搜查和扣押？

(d) 检查物品和场所？

(e) 提供资料和物证？

(f) 加强联合调查的协调？¹⁹⁶

(g) 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？

(h) 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)？

(i) 接受个人提交的证据或陈述？

(j) 协助个人自愿出庭，向请求国提供信息或证词？

(k) 向外国同行提供未经索取的信息或与外国同行交流信息？¹⁹⁷

(l) 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？¹⁹⁸

(m) 在与恐怖主义有关案件中，酌情移交刑事诉讼？¹⁹⁹

285. 国家立法是否允许：

(a) 将其加入的适用国际和区域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？²⁰⁰

¹⁹⁵ 毒品和犯罪问题办公室，《国际涉恐刑事事项合作手册》(2009年，纽约)，模块1.C.1，第30页。

¹⁹⁶ 反恐怖主义委员会，“国际合作政策指导：政策指导 PG.3”，2010年6月，第2段；第2482(2019)号决议，第15(b)段。

¹⁹⁷ 第1373(2001)号决议，第3(a)段；《欧洲理事会网络犯罪公约》，第26条；《阿拉伯打击信息技术犯罪公约》，第33条；理事会第2005/222/JHA号框架决定，第11条；以及欧洲议会和理事会关于打击欺诈和伪造非现金支付手段和取代理事会第2001/413/JHA号框架决定的2019年4月17日(EU)2019/713号指令，第14条。

¹⁹⁸ 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。

¹⁹⁹ 第2322(2016)号决议，第9(b)段。

²⁰⁰ 同上，第13(a)段。

(b) 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？²⁰¹

(c) 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？²⁰²

(d) 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，酌情建立和利用联合调查机制，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？²⁰³

(e) 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？²⁰⁴

(f) 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，通过被请求国的视频会议收集证据？

(g) 规定为调查目的向被请求方临时移交被拘留者？

(h) 自发递交资料？

(i) 在没有条约安排情况下以及根据条约安排提供援助？

(j) 授权中央主管当局对请求施加条件和限制？

(k) 在以下方面开展法律互助：

(一) 特别调查手段？

(二) 规定可酌情受理在其他管辖区内收集的证据？

(三) 应外国请求查阅、收集、披露计算机数据？²⁰⁵

3. 中央主管当局

286. 安理会在第 2322(2016)号决议第 13(e)段中，促请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的案件中。

287. 安理会在该决议第 13(f)段中又促请各国酌情采取措施，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。

²⁰¹ 同上，第 13(c)段。

²⁰² 同上，第 13(d)段。

²⁰³ 同上，第 15 段。

²⁰⁴ 同上，第 9(b)段。

²⁰⁵ 第 1373(2001)号决议，第 3(a)段。《欧洲理事会网络犯罪公约》，第 30 至 34 条；《阿拉伯打击信息技术犯罪公约》，第 38 至 42 条。

288. 还促请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。²⁰⁶

289. 要考虑以下问题：

(a) 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？²⁰⁷

(b) 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？²⁰⁸

(c) 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？²⁰⁹

(d) 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，酌情建立和利用联合调查机制，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？²¹⁰

(e) 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？²¹¹

(f) 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？²¹²

(g) 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？

(h) 中央主管当局是否与其他国家协调扣押和没收行动？

(i) 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？

(j) 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？

²⁰⁶ 第 2322(2016)号决议，第 13(g)段。

²⁰⁷ 同上，第 13(e)段。

²⁰⁸ 同上，第 13(e)段。

²⁰⁹ 同上，第 13(a)段。

²¹⁰ 同上，第 15 段；第 2482(2019)号决议，第 15(b)段。

²¹¹ 第 2322(2016)号决议，第 13(f)段。

²¹² 同上，第 13(g)段；反恐委员会，“国际合作政策指导”，第 2(k)段。

(k) 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？

(l) 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？

(m) 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？²¹³

(n) 中央主管当局是否有充足的资源、培训和法律权威，特别是在恐怖主义相关罪行案件中？

(o) 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联络中心？²¹⁴

(p) 中央主管当局是否能够向国内从业人员和外国当局散发国家司法互助和引渡指导？

(q) 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)？

(r) 中央主管当局是否能够采取实际措施协助迅速执行一项请求？

(s) 中央主管当局是否能够移交刑事诉讼？²¹⁵

290. 下列国际文书、标准和良好做法在这一方面提供指导：

(a) 《马德里指导原则》，指导原则 33 至 35；

(b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 49；

(c) 反恐怖主义委员会，“国际合作政策指导：政策指导 PG.3”，2010 年 6 月 14 日，第 2(f)段；

(d) 毒品和犯罪问题办公室，《国际涉恐刑事事项合作手册》(2009 年，纽约)；

(e) 毒品和犯罪问题办公室，司法互助请求编写工具；

(f) 毒品和犯罪问题办公室，《关于国际合作的示范法》；

(g) 金融行动特别工作组建议 36 至 40；

(h) 萨赫勒情报汇总与联络股；

²¹³ 第 2322(2016)号决议，第 13(h)段。

²¹⁴ 第 1373(2001)号决议，第 3(a)段；《欧洲委员会网络犯罪公约》，第 35 条；理事会第 2005/222/JHA 号框架决定，第 11 条；《阿拉伯打击信息技术犯罪公约》，第 43 条。

²¹⁵ S/2015/975，附件，第 40 段。

- (i) 欧洲联盟理事会关于设立联合调查小组的示范协定的第 2017/C 18/01 号决议；
- (j) 国际检察官协会反恐检察官网；
- (k) 《印度洋委员会成员国引渡和法律互助实用指南》；
- (l) 《萨赫勒司法平台成员国实施国家刑事事项有效引渡和司法协助请求的实用指南》。

O. 有效的边境安全和相关问题²¹⁶

291. 有效边境安全和总体边境管制对打击恐怖主义至关重要，因为它是制止恐怖主义分子、非法商品和货物跨界流动的第一道防线。²¹⁷ 安理会第 1373(2001)号决议第 2(g)段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，防止恐怖主义分子和恐怖主义集团的移动。同样，安理会第 1624(2005)号决议第 2 段促请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。如第 2178(2014)号决议第 2、8、9 和 11 段及第 2396(2017)号决议所述，有效的边境安全与管理对打击外国恐怖主义作战人员具有特别重要的意义。安理会在其第 2322(2016)号决议序言部分重申，各国义务按照适用的国际法，防止恐怖主义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。安理会第 2482(2019)号决议第 15(a)段促请各国加强边界管理，以有效查明和防止恐怖主义分子、恐怖主义团体和与其合作的跨国组织犯罪分子的流动。

292. 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、旅客姓名记录、生物识别技术和国际刑警组织数据库。²¹⁸ 确保有效边境管制的另一个要素是实施世界海关组织的《全球贸易安全与便利标准框架》，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。²¹⁹

293. 为了有效解决外国恐怖主义作战人员跨境流动问题，应及时向边防哨所和其他相关机构提供有关已知、疑似或潜在战斗人员身份的适当信息，以便边境当局作出知情决定，采取进一步行动。关于外国恐怖主义作战人员的信息可以是具体信息，也可以是一般信息。具体信息包括从执法和情报机构有时甚至从军方、预报旅客资料、旅客姓名记录、生物识别技术、国家和国际观察名单和数据库、国际刑警组织通告，包括外国恐怖主义作战人员犯罪分析文件、国际刑警组织通报、分析结果和线人等来源获得的信息。一般信息则包括趋势分析和风险评估结果。

²¹⁶ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.10.1、2、11 和 23。

²¹⁷ S/2016/49，附件，第 424 段。

²¹⁸ 第 2178(2014)号决议，第 9 和 13 段；2015 年 5 月 29 日安全理事会主席声明(S/PRST/2015/11)；S/2015/975 和 S/2016/49，附件，第 426 段。

²¹⁹ S/2016/49，附件，第 430 段。

294. 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。²²⁰ 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和建议做法应采取的若干步骤。安理会第 2396(2017)号决议敦促会员国执行国际民航组织制定的《全球航空安全计划》，该计划为国际民航组织、会员国、民用航空业和其他利益攸关方合作实现加强全球航空安全的共同目标并取得五项关键优先成果奠定了基础，这五项优先成果是：加强风险意识和应对措施、培养安全文化和人的能力、改善技术资源和创新、改善监督和质量保证，以及增加合作和支助，呼吁在全球、区域和国家各级采取行动并呼吁行业和其他利益攸关方采取行动，以提高有效落实全球航空安全的水平。

295. 安理会在其第 2396(2017)号决议根据《联合国宪章》第七章采取行动，决定为促进第 2178(2014)号决议和国际民航组织的标准和建议措施，并为了在充分尊重人权和基本自由的情况下防止、发现和调查恐怖主义罪行及相关旅行，会员国应建立预报旅客资料系统并发展收集、处理和分析旅客姓名记录数据的能力。

296. 生物特征识别是一个有效工具，可以抵御恐怖主义分子企图利用虚假、伪造或篡改的旅行证件进行国际旅行的威胁。安理会第 2322(2016)号决议明确促请各国分享关于恐怖主义分子和外国恐怖主义作战人员的信息，包括生物识别信息。安全理事会在其第 2396(2017)号决议中决定，会员国应开发和实施用于收集生物特征数据的系统，包括收集指纹、照片、面部识别和其他相关的身份生物特征数据，以便负责地稳妥识别恐怖主义分子，包括外国恐怖主义作战人员。安理会还鼓励会员国负责地与相关国家、国际刑警组织和其他相关国际机构分享这些数据。执法机构在国际机场和其他入境点实施风险评估和采取适当的定向措施，对于查明、发现和拦截疑似外国恐怖主义作战人员和其他高风险旅客至关重要。正如委员会在其《马德里指导原则》中指出的那样，预报旅客资料系统使边境当局能够在航班抵境前确定旅客风险；在旅客获准登机前进行离境检查；或在可疑外国恐怖主义作战人员企图入境或过境前采取行动。这些措施在很大程度上取决于承运人、托运人、货运代理人 and 进口商向执法机构和边境管制当局提供的旅行数据和其他信息的有效性。承运人和航空公司向执法和边境管制当局提供的旅客相关信息流可分为两类：即预报旅客资料和旅客姓名记录。预报旅客资料辅之以旅客姓名记录可有力地协助各国发现企图越境的外国恐怖主义作战人员。

297. 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。²²¹ 管理松懈的边境仍然是一个令人严重关切的问题，因为它们可使恐怖主义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或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入境控制更为复杂化。²²² 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

²²⁰ 同上。

²²¹ S/2016/501，第 63 段。

²²² S/2015/683，附件，第 66 段；S/2015/975，附件，第 71、87、96、133 段。

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。²²³

298. 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境的人员和货物资料。²²⁴ 安理会在其第 2322(2016)号决议序言部分重申必须考虑这些问题。

299. 安理会第 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。

300. 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。安理会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。

301. 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(另见第三章，D 节“关于难民和庇护的措施”)。²²⁵

1. 法律框架

302. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否落实防止恐怖主义分子非法入境的立法？²²⁶

(b) 国家是否落实防止恐怖主义分子偷渡入境的立法？²²⁷

(c) 国家是否通过正式法案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？²²⁸

(d) 国家立法是否明确规定本国根据国际民航组织标准和建议措施以及国内法和国际义务并在充分尊重人权和基本自由、包括符合《公民及政治权利国际公约》第十七条的前提下如何收集、使用、保留和转递预报旅客资料和旅客姓名记录数据(关于预报旅客资料和旅客姓名记录的更多信息？(另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 14 小节“有效利用预报旅客资料和旅客姓名记录”。))

²²³ S/2015/975，附件，第 55 和 68 段。

²²⁴ 同上，附件，第 70、84、134 和 156(c)段；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。

²²⁵ 第 1624(2005)号决议，第 4 段；第 2178(2014)号决议，第 5 段。

²²⁶ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.10.1。

²²⁷ 同上，模板 2.10.2；S/2016/49，附件，第 427 段。

²²⁸ 全球反恐论坛，“反恐和阻止‘外国恐怖主义作战人员’流动方面边境安全和管理良好做法”，良好做法 2。

(e) 国家是否制定了适当的立法，以建立和使用已知和疑似恐怖主义分子包括外国恐怖主义作战人员的观察名单或数据库，并能够适当共享这些信息？(关于观察名单或数据库的更多信息，另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 15 小节“建立和维护综合反恐观察名单或数据库”。)

(f) 国家是否制定了适当的立法，确保负责任地使用生物特征数据？(关于负责任地使用生物特征数据的更多信息，另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 16 小节“身份生物鉴别”。)

2. 战略和认识

303. 要考虑以下问题：

(a) 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？²²⁹

(b) 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？²³⁰

(c) 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？

(d) 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国内组织、允许再入境和重返社会以及国际机场出入境流动)的所有相关利益攸关方？

(e) 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？

(f) 国家是否采取措施，让边防人员了解外国恐怖主义作战人员现象？²³¹

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

(h) 边防人员是否接受过如何发现外国恐怖主义作战人员的培训？

(i) 边防人员是否接受过与发现女性外国恐怖主义作战人员有关的具体挑战的培训？²³²

(j) 边防人员在实施边境管理战略时是否接受过关于保护和促进儿童权利的培训，包括关于识别可能被父母绑架、刑事绑架(拐带)或不明原因失踪的儿童以及适当处理此类案件的培训？

²²⁹ 《马德里指导原则》，指导原则 20 和 21。

²³⁰ 全球反恐论坛，《边境安全和管理良好做法》，良好做法 13。

²³¹ S/2015/939，附件一，第二组专题(a)；《马德里指导原则》，指导原则 18。

²³² 《马德里指导原则》，指导原则 18(f)；S/2015/975，附件，第 27 段；第 2396(2017)号决议。

(k) 国家是否采取了边境社区警务办法？²³³

(l) 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？

(m) 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？

(n) 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？

(o) 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？

(p) 负责机构是否能够分析可能影响外部边境安全的威胁的演变，确定相应的优先行动？

(q) 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？

(r) 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，确保外部边境安全？

(s) 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？²³⁴

(t) 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

304. 要考虑以下问题：

(a) 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？(关于观察名单和数据库的更多信息，另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 15 小节“建立和维护综合反恐观察名单或数据库”。)²³⁵ 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？²³⁶

(b) 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？²³⁷

²³³ 全球反恐论坛，《边境安全和管理良好做法》，良好做法 5。

²³⁴ 全球反恐论坛，《边境安全和管理良好做法》，良好做法 15。

²³⁵ S/PRST/2015/11；《马德里指导原则》，指导原则 15 和 37。

²³⁶ 《马德里指导原则》，指导原则 15 和 37；反恐恐怖主义委员会执行局，《执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他有关决议的技术指南》，2017 年，第 64 页。

²³⁷ S/PRST/2015/11；《马德里指导原则》，指导原则 15 和 37。

- (c) 国家是否有能力防止和查明冒用身份证件和旅行证件? ²³⁸
- (d) 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? ²³⁹
- (e) 国家是否颁发安全的“原始”原初证件? ²⁴⁰
- (f) 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)? ²⁴¹
- (g) 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? ²⁴²
- (h) 国家是否经常把被盗和遗失旅行证件和护照列入国家观察名单和警报通知? ²⁴³
- (i) 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? ²⁴⁴
- (j) 国家是否撤销疑似外国恐怖主义作战人员的旅行证件,如果是:
 - (一) 这类措施多长时间有效?
 - (二) 国家是否在国家数据库中记录撤销情况?
 - (三) 国家是否向国际伙伴通知撤销情况(例如,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)?
 - (四) 建立了哪些程序使受影响人员能够对此类措施提出反驳?

4. 防止恐怖主义分子包括外国恐怖主义作战人员流动的国家做法

305. 要考虑以下问题:

- (a) 国家是否采取措施防止外国恐怖主义作战人员跨越国界(如实行旅行禁令或撤销旅行证件)?
- (b) 国家是否了解实施这些措施的先决条件?
- (c) 国家是否制定了程序,保障适当程序和行动自由权利?
- (d) 国家是否制定了程序,禁止潜在或疑似外国恐怖主义作战人员前往冲突地区?

²³⁸ 反恐主义委员会执行局,执行情况详细调查,模板 2.10.7;第 2178(2014)号决议,第 2 段。

²³⁹ 反恐主义委员会执行局,执行情况详细调查,模板 2.10.12。

²⁴⁰ 同上,模板 2.10.13(A)。

²⁴¹ 同上,模板 2.10.13(B)。

²⁴² 同上,模板 2.10.13(C)。

²⁴³ 同上,模板 2.10.14。

²⁴⁴ 同上,模板 2.10.15。

(e) 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作战人员旅行，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，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 3 小节“证件”。)

5. 抵达目的地国之前进行筛查

306. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否有查明潜在恐怖主义分子的情报和分析能力？²⁴⁵

(b) 国家是否制定了程序，防止疑似外国恐怖主义作战人员从本国境内机场过境？²⁴⁶

(c) 国家是否设立了专职分析小组，及时审查有关现有或潜在外国恐怖主义作战人员的信息？²⁴⁷

(d) 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？

(e) 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？²⁴⁸

(f) 在妇女和女童的筛查可能需要单独设施和人员的情况下，国家是否有人员和设施对她们进行筛查？

(g) 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？

(h) 国家是否收到飞机乘客的旅客姓名记录？(关于预报旅客资料和旅客姓名记录的更多信息，另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 14 小节“有效利用预报旅客资料和旅客姓名记录”。)

307. 关于外国恐怖主义作战人员外国恐怖主义作战人员关于根据国际人权法管理信息的问题，另见第四章，B 节“对可能犯下煽动实施恐怖主义行为罪犯罪人的入境和庇护审查措施”。

6. 抵达边境口岸的旅客审查

308. 要考虑以下问题：

(a) 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？

²⁴⁵ 同上，模板 2.10.7 和《马德里指导原则》，指导原则 15 至 19。

²⁴⁶ 受外国恐怖主义战斗人员影响的国家执行安全理事会第 2178(2014)号决议的情况(S/2015/338，附件)，第 42 段。

²⁴⁷ 《马德里指导原则》，指导原则 16。

²⁴⁸ S/2015/338，附件，第 43 段；《马德里指导原则》，指导原则 15 至 19。

(b) 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?²⁴⁹

(c) 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?²⁵⁰

7. 边防人员查询信息

309. 要考虑以下问题:

(a) 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?

(b) 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伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单挂钩?²⁵¹

(c) 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?²⁵²

(d) 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?

(e) 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 系统)?²⁵³

(f) 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?

(g) 国家是否考虑采用更宽泛的模式, 交换涉及内政部、财政部或对等机构及其下属各机构(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?

(h) 国家是否考虑酌情把情报部门关于外国恐怖主义作战人员和恐怖主义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、海关和边境安全机构?²⁵⁴

(i) 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?

(j) 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:

²⁴⁹ 反恐怖主义委员会执行局, 执行情况详细调查, 模板 2.10.3; 第 2178(2014)号决议, 第 2 段。

²⁵⁰ S/2015/338, 附件, 第 43 段。

²⁵¹ 反恐怖主义委员会执行局, 执行情况详细调查, 模板 2.10.5。

²⁵² 同上, 模板 2.10.6; 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 13。

²⁵³ 全球反恐论坛, 《边境安全和管理良好做法》, 良好做法 3。

²⁵⁴ 第 2322(2016)号决议, 第 5 段。

- (一) 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？
- (二) 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？
- (三) 相关数据是否按边界类型分类(陆地、空中和海上)？
- (四) 收集的所有数据是否每周、每月、每季度和每年进行分析？
- (k) 风险分析是否包括制定和了解通用关键指标，如：
 - (一) 侦测跨越绿界和蓝界或过境点的非法越界？
 - (二) 拒绝旅客入境或离境？
 - (三) 侦测在内陆和在出境边界的非法停留？
 - (四) 侦测人贩子和蛇头？
 - (五) 识别伪造旅行证件和签证？
 - (六) 关于回返和允许再入境或驱逐的行政决定？
 - (七) 关于申请庇护的数据？
- (l) 国家是否调动政府机构和部委广泛参与联合风险分析？
- (m) 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？
 - (n) 边防部门是否收到最新信息，了解外国恐怖主义作战人员使用新的越境方式，包括“间断旅行模式”？²⁵⁵
 - (o) 主管部门是否设有热线电话？
 - (p) 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？
 - (q) 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作战人员的信息？²⁵⁶
 - (r) 国家法律是否允许运行生物特征数据的系统与边境生物特征应用程序，包括与国际刑警组织提供的生物特征数据库进行互操作？
 - (s) 国家采取了哪些措施最大限度地利用国际刑警组织的生物特征数据库(面部识别、指纹和DNA)？(关于生物识别的更多信息，另见第二章，O节“有效的边境安全和相关问题”，第16小节“身份生物鉴别”。)

²⁵⁵ S/2015/338，附件，第40和41段。

²⁵⁶ S/PRST/2015/11；《马德里指导原则》，指导原则17；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14。

310. 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，另见第二章，D 节“采取必要步骤，通过预警防止实施恐怖主义行为”，第 2 小节“预警”。

8. 抵达国家后筛查

311. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否系统地努力查明无合法理由在国内停留的人员？²⁵⁷

(b) 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、给予永久居留或公民身份之前)，防止恐怖主义分子获得居留权？²⁵⁸

9. 机构间合作

312. 要考虑以下问题：

(a) 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？²⁵⁹

(b) 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

313. 要考虑以下问题：

(a) 边防人员是否与其他国家机构分享个案信息或外国恐怖主义作战人员情况动态？

(b) 国家有关机构(如海关、金融情报部门、警察)是否主动与边防人员分享关于疑似外国恐怖主义作战人员的信息(即在此类人员试图出境之前)？

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

(d) 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？

(e) 是否为边防人员制定了程序，就来自其他国家机构的外国恐怖主义作战人员信息的有效性和实用性并就取得成果情况给予反馈？

(f) 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(即联合过境点或一站式过境点)？

²⁵⁷ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.10.9。

²⁵⁸ 同上，模板 2.10.10。

²⁵⁹ 全球反恐论坛，《边境安全和管理良好做法》，良好做法 1。

(g) 国家是否(在自动化系统中)记录和存储人员入出境情况? ²⁶⁰

(h) 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? ²⁶¹

(i) 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?

(j) 边防人员查出疑似外国恐怖主义作战人员时,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

314. 要考虑以下问题:

(a) 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? ²⁶²

(b) 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? ²⁶³

(c) 邻国是否考虑设立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的?

(d) 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?

(e) 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? ²⁶⁴

(f) 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?

(g) 如果是,是否就中心点问题达成协议,包括:

(一) 在多大距离范围内可以进入邻国开展跨界行动业务?

(二) 国家可怎样请求他国移交被捕嫌疑人?

(三) 交换调查和跨界作业进展情况?

(h) 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?

²⁶⁰ 反恐怖主义委员会执行局,执行情况详细调查,模板 2.10.8。

²⁶¹ 全球反恐论坛,《边境安全和管理良好做法》,良好做法 2。

²⁶² 反恐怖主义委员会执行局,执行情况详细调查,模板 2.10.16; 第 2178(2014)号决议,第 3 段; S/2015/975,附件,第 71 段。

²⁶³ 全球反恐论坛,《边境安全和管理良好做法》,良好做法 3。

²⁶⁴ 同上,良好做法 11 和《马德里指导原则》,指导原则 20、21。

- (i) 国家是否查阅有关外国恐怖主义作战人员的区域和国际资料来源？²⁶⁵
- (j) 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作战人员如何利用间断式旅行的模式？²⁶⁶
- (k) 国家是否采取措施与邻国分享关于外国恐怖主义作战人员的信息和经验？²⁶⁷
- (l) 国家是否参与国际刑警组织关于外国恐怖主义作战人员的项目？²⁶⁸
- (m) 国家是否按照国际人权法与国际伙伴共享生物特征数据？(关于生物识别的更多信息，另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 16 小节“身份生物鉴别”。)

12. 货物流动

315. 要考虑以下问题：

- (a) 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？²⁶⁹
- (b) 国家是否实施“单一窗口”和“一站式”系统？
- (c) 国家是否在运抵之前收到货物和集装箱货物的数据(电子传送)？²⁷⁰
- (d) 国家是否对货物和集装箱进行风险评估？²⁷¹
- (e) 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、过境或转运的货物？²⁷²
- (f) 国家是否开展海关对海关合作，包括按要求开展检查？²⁷³
- (g) 国家是否建立了海关对企业伙伴关系，执行货物安全标准，包括特许经营方案？²⁷⁴

²⁶⁵ 《马德里指导原则》，指导原则 15(a)。

²⁶⁶ 第 2178(2014)号决议，第 11 段；《马德里指导原则》，指导原则 16(c)。

²⁶⁷ 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。

²⁶⁸ S/2015/975，附件，第 85、97 和 156(b)段；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。

²⁶⁹ 全球反恐论坛，《边境安全和管理良好做法》，良好做法 13。

²⁷⁰ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.10.17(A)。

²⁷¹ 同上，模板 2.10.17(B)。

²⁷² 同上，模板 2.10.17(C)。

²⁷³ 同上，模板 2.10.17(D)。

²⁷⁴ 同上，模板 2.10.17(E)。

13. 民航安全和便利化

316. 安理会在其第 1373(2001)、2178(2014)和 2396(2017)号决议中指出,所有会员国都应通过有效的边境管制和对发放身份证件和旅行证件的管制,并通过采取措施防止伪造、伪造或冒用身份证件和旅行证件,防止恐怖主义分子或恐怖主义团体的流动。必须根据国内法和国际义务并在充分尊重人权和基本自由的情况下采取所有这些措施。

317. 应及时提供已有、疑似或可能外国恐怖主义作战人员的适当身份信息,供边境管制当局作出知情决定,确保在例行边境、移民和警察检查过程中发现外国恐怖主义作战人员,但不得以国际法所禁止的任何歧视性理由进行相貌特征分析。

318. 关于外国恐怖主义作战人员的信息要十分具体并可辅之以一般信息。具体信息包括从执法和情报机构乃至军方、预报旅客资料系统、旅客姓名记录、生物识别技术、国家和国际观察名单、国际刑警组织数据库(包括外国恐怖主义作战人员数据库和失窃和遗失旅行证件数据库)及国际通告和通报、分析结果和线人等来源获得的信息。一般信息则包括趋势分析和风险评估结果。

319. 为了有最大机会发现外国恐怖主义作战人员并防止他们继续旅行,应定期将关于外国恐怖主义作战人员的信息与所有个人旅行期间产生的信息进行比较,包括但不限于预报旅客资料、过境信息、生物特征信息、旅客姓名记录和签证申请,并与所有相关国家适当分享这些信息。

320. 要考虑以下问题:

(a) 国家是否通过了监管框架和国家民用航空安全监督制度(全面、灵活和有效的国家航空安全机制立法、条例、方案、预防性安全措施和程序)?

(b) 国家是否通过了有关方案,包括:

(一) 国家民航保安方案?

(二) 国家民航保安质量控制方案(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民航保安系统的所有航空保安措施的授权、责任和机制)?

(三) 国家民航安全培训方案(有效执行国家民航保安方案所定预防措施的綜合航空安全培训方案)以及保安人员培训、认证和测试系统,以达到和保持可以接受的效益和效率水平?

(四) 国家应急计划?

(c) 国家是否通过了国家航空安全机制的各项规定?

(d) 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?²⁷⁵

²⁷⁵ 同上,模板 2.10.18(A)。

(e) 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)?

(f) 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?

(g) 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?²⁷⁶

(h) 国家是否执行了此类政策?²⁷⁷

(i) 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《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:

(一) 航空安全立法;

(二) 航空安全方案和条例;

(三) 负责航空安全的国家部门及其职责;

(四) 人员资格和培训;

(五) 提供技术指导、工具和重大安全信息(另见第二章, C 节“取缔对恐怖主义分子的武器供应”所提及的《国际民航组织航空安全手册》附录 27);

(六) 核证和批准义务;

(七) 质量管理义务;

(八) 解决安全问题。

(j) 国家是否定期进行威胁评估、审计、测试和检查,以核查守规情况,纠正不足?²⁷⁸

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

(l) 国家是否努力执行《全球航空保安计划》并履行该计划附录 A(全球航空保安计划路线图)指派各国履行的具体措施和任务?

(m) 国家是否有能力提高风险意识和应对能力,确保更广泛地了解民用航空业面临的威胁和风险?

14. 有效利用预报旅客资料和旅客姓名记录

321. 要考虑以下问题:

(a) 国家是否建立了预报旅客资料系统,以便在充分尊重人权和基本自由的情况下预防、侦查和调查恐怖主义犯罪和旅行?

²⁷⁶ 第 2309(2016)号决议,第 6(f)段。

²⁷⁷ 反恐怖主义委员会执行局,执行情况详细调查,模板 2.10.18(A)。

²⁷⁸ 同上,模板 2.10.18(B)。

(b) 国家是否要求在其境内营运的航空公司将预报旅客资料提供给相关国家主管当局？

(c) 是否有足够资源实施有效的预报旅客资料和旅客姓名记录系统？

(d) 航空公司是否有义务向有关国家主管当局(单一窗口和旅客信息单位)转递预报旅客资料和旅客姓名记录数据？

(e) 国家是否建立/指定具体实体负责收集、储存、处理和分析空运机构的旅客姓名记录和预报旅客资料数据(如设立旅客信息单位和开展能力建设)？

(f) 旅客信息单位是否将旅客姓名记录和预报旅客资料数据与相关执法数据库进行比较，并根据预先确定的标准进行处理，以查明可能参与恐怖主义罪行者，而没有以国际法禁止的任何歧视性理由进行定性分析？旅客信息单位是否逐案答复主管当局提出的索要旅客姓名记录和预报旅客资料数据的合理要求？

(g) 国家是否为旅客信息单位指派一位数据保护官员，负责监测旅客姓名记录数据的处理情况和实施相关保障措施？

(h) 是否在充分尊重人权和基本自由的情况下，与相关或有关会员国分享相关预报旅客资料和旅客姓名记录数据，以侦查返回原籍国或国籍国或前往或搬迁到第三国的外国恐怖主义作战人员，特别是安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会所指认的全部人员？

(i) 国家是否允许将这些数据与国际刑警组织数据库和联合国制裁名单等资料进行比较？

(j) 旅客姓名记录数据处理和保留框架是否包含监督和隐私保护？是否采取了预防措施防止国家当局不当使用或滥用数据？

(k) 国家是否确保尊重国际法规定的数据主体的隐私不受任意或非法干涉的权利，以及国家法律规定的相关保护，其中可能包括获取、纠正、限制使用和司法补救？

15. 建立和维护综合反恐观察名单或数据库

322. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否在遵守国内法和国际法，包括人权法的情况下，建立已知和疑似恐怖主义分子包括外国恐怖主义作战人员的监控名单或数据库，供执法、边境安全、海关、军事和情报机构使用，以便对旅客进行筛查并进行风险评估和调查？

(b) 国家是否确保有效监督整个观察名单或数据库，特别注意数据管理职能和数据使用目的，以及需要避免未经授权扩大范围和或准入权限的任何行为？

(c) 国家是否进行了以下核证，即明确妥当的标准，包括与恐怖主义行为定义有关的标准，符合安理会决议及国家根据国际反恐公约承担的义务，是否制定了这些标准并依赖标准将有关个人的姓名纳入观察名单和数据库？

(d) 国家是否执行了观察名单或数据库数据登记、使用、审查、保留和删除方面的监管框架？国家采取了哪些措施确保通信网络的安全，并建立适当的安全级别以保护运行环境，包括数据、硬件、软件和通信网络？

(e) 国家是否制定和实施具体框架和保障措施，在儿童可能被列入观察名单或数据库，包括出于儿童保护目的被列入数据库的情况下，保护和促进儿童权利？

(f) 国家采取了哪些措施确保观察名单或数据库纳入了受权相关执法机构提供的投入，从而足够全面？

(g) 国家采取了哪些措施确保观察名单或数据库方便执法机构和边境当局使用？

(h) 国家是否建立了适当的保障监督制度和程序，确保所有相关执法机构和边境当局依照观察名单或数据库得出的比对结果所采取的行动和对策均符合国内法和国际法，包括人权法？

16. 身份生物鉴别

323. 要考虑以下问题：

(a) 主管当局是否将入出国境或申请本国居住权的个人生物特征识别数据与其他国家和国际生物特征识别数据库，包括已知和疑似外国恐怖主义作战人员数据库进行比较？

(b) 国家采取了哪些措施以负责稳妥方式建立或更多地使用生物特征识别系统，验证个人身份，防止他们出示虚假资料或企图冒充他人？²⁷⁹

(c) 生物特征数据库和数据共享协议是否得到有效维护？

(d) 国家是否通过了明确以人权为基础的生物识别技术使用框架，其中包括使用程序性保障措施和有效监督其适用情况，包括为此建立适当的监督机构或扩大现有监督机构的职权范围，监督相关立法的执行情况并在这方面出现违法行为时提供有效补救，或采取其他办法补充立法，为所有关于为反恐目的使用生物特征识别技术的国家政策和决策提供参考？

(e) 国家是否制定了具体、适当的法律框架和保障措施，在收集儿童生物特征数据的情况下，包括为保护儿童目的收集数据时，保护和促进儿童的权利？

(f) 国家是否对生物特征识别应用程序的端到端流程定期进行风险评估，以减轻当前或新出现的威胁，例如盗用身份、删除和替换数据及故意损坏？

(g) 国家采取了哪些措施确保当局根据生物特征识别匹配情况而采取的行动顾及国际法，包括顾及国际人权义务以及充分知情和合法回应的必要性？

²⁷⁹ 反恐怖主义委员会执行局，《执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他有关决议的技术指南》，2017 年，第 64 页。

(h) 运行生物特征识别数据的系统和规范其使用的法律框架是否允许其他国家和国际生物特征识别数据库，包括国际刑警组织之间的互通运行，并最大限度地使用国际刑警组织生物特征识别数据库(面部识别、指纹和 DNA)?

17. 机场保安

324. 要考虑以下问题：

- (a) 国家是否确保每个民航机场都制定和执行机场保安方案？²⁸⁰
- (b) 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措施，定期全面评估这些措施，以反映不断变化的威胁情况？
- (c) 国家是否促进有效的航空安全文化？如果是，如何促进？
- (d) 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？²⁸¹
- (e) 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，以及可能对恐怖主义分子筹划或进行袭击有帮助的知识或信息？²⁸²
- (f) 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？(另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 3 小节“证件”。)²⁸³
- (g) 国家是否定期检查这类禁区周围的安全护栏？
- (h) 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？²⁸⁴
- (i) 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？
- (j) 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？²⁸⁵
- (k) 国家是否落实飞行器和飞行安全措施？
- (l) 国家是否落实货物、餐饮和邮件安全措施？
- (m) 国家是否落实应急安排，应对非法干扰行为？

²⁸⁰ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.10.18(C)。

²⁸¹ 同上，模板 2.10.18(D)。

²⁸² 第 2309(2016)号决议，第 6(c)段。

²⁸³ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.10.18(E)。

²⁸⁴ 同上，模板 2.10.19。

²⁸⁵ 第 2309(2016)号决议，第 6(e)段。

18. 海上安全

325. 要考虑以下问题：

(a) 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？²⁸⁶

(b) 国家是否指定一国家部门负责船舶安全？²⁸⁷

(c) 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？

(d) 国家是否指定一国家部门负责港口设施安全？²⁸⁸

(e) 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 XI-2 章和《船舶和港口设施保安规则》的有关规定？

(f) 国家是否指定接收船对岸安全警报的部门？²⁸⁹

(g) 国家是否成立了经认可的保安组织？²⁹⁰

(h) 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？²⁹¹

(i) 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？²⁹²

(j) 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？²⁹³

(k) 国家是否在每个开展国际贸易的港口执行港口安全方案？²⁹⁴

(l) 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？²⁹⁵

²⁸⁶ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 2.10.23。

²⁸⁷ 同上，模板 2.10.20(A)。

²⁸⁸ 同上，模板 2.10.20(B)。

²⁸⁹ 同上，模板 2.10.20(C)。

²⁹⁰ 同上，模板 2.10.20(D)。

²⁹¹ 同上，模板 2.10.20(E)。

²⁹² 同上，模板 2.10.20(F)。

²⁹³ 同上，模板 2.10.20(G)。

²⁹⁴ 同上，模板 2.10.20(H)。

²⁹⁵ 同上，模板 2.10.20(I)。

(m) 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?²⁹⁶

(n) 国家是否在所有有关港口成立港口安全委员会?²⁹⁷

(o) 国家是否制定了程序,登记和颁发海员舱单/身份证件?²⁹⁸

(p) 国家是否设立必要程序:

(一) 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)?

(二) 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?

(三) 确定需要指定港口设施安全官的港口设施?

(四) 确定何时需要出具保安声明?

(五) 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》?

(六) 测试已获批准的《船舶和港口设施保安计划》的效益?

(七) 颁发和延续《国际船舶安全证书》?

(八) 执行船舶管制和合规措施?

(九) 接收船舶安全警报和随后的通知?

(q) 国家是否把《国际海上人命安全公约》第 XI-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 XI-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?

(r) 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《国际船舶和港口设施保安规则》B 部分的指导?

(s) 除《国际海上人命安全公约》第 XI-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)?

19. 保护关键基础设施、脆弱目标、“软”目标和旅游景点

326. 安理会第 2341(2017)号决议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,评估和更好地认识相关风险;采取防备措

²⁹⁶ 同上,模板 2.10.20(J)。

²⁹⁷ 同上,模板 2.10.21。

²⁹⁸ 同上,模板 2.10.22。

施，包括对此类袭击作出有效回应以及提高安保和后果管理互操作性并推动所有相关利益攸关方有效互动。

327. 安理会在第 2396(2017)号决议序言部分以及第 27 和 28 段中强调指出，会员国要制定、审查或修订国家风险和威胁评估，将“软”目标纳入考虑，以便就恐怖主义袭击制定适当的意外和突发事件应急计划，促请会员国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，分享信息和经验，以便预防、保护、减轻、调查和应对针对软目标的恐怖主义袭击和开展损害恢复工作。

328. 关键基础设施和软目标特别脆弱，容易成为恐怖主义目标。各国关键基础设施可能因彼此互联互通、相互关联和相互依存而更加脆弱。软目标之所以对恐怖主义分子有吸引力，不仅在于它们容易接近、开放和安全防护程度较低，还在于它们有可能受到大规模破坏、造成大量平民伤亡，产生广泛宣传效果和恐惧。

329. 会员国对保护关键基础设施和软目标负有主要责任。每个国家要根据本国具体国情确定关键基础设施和软目标的内涵。然而，为了最大限度地发挥保护这些目标，应发展或加强国家之间以及国家与通常拥有、经营和管理关键基础设施和软目标的私营公司之间的合作，以满足安全需要、减少脆弱性并分享有关威胁、脆弱性和降低风险措施的信息。联合培训、通信网络和预警机制应得到利用并加以完善。会员国应在各级政府包括地方一级开展合作，并让社区和民间社会参与进来。

330. 要考虑以下问题：

- (a) 国家是否根据本国国情确定了关键基础设施和软目标的内涵？
- (b) 国家是否制定了关键基础设施和软目标保护的政策和(或)战略？
- (c) 国家是否制定了降低关键基础设施和软目标遭受恐怖主义袭击风险的行动计划？行动计划是否包括预防、准备、应对、袭击后恢复和调查等措施？
- (d) 国家是否确保一贯努力保护关键基础设施和软目标，包括在保护方案和活动的风险管理方面？
- (e) 国家是否制定了定期更新的应急计划，与实际威胁保持同步？
- (f) 国家在采取哪些行动评估和更好地认识相关风险，采取防备措施，包括有效应对民航、海上边界和陆地边界关键基础设施或软目标遭到的袭击？²⁹⁹
- (g) 国家是否解决供应链完整性和安全问题？
- (h) 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？³⁰⁰

²⁹⁹ 第 2341(2017)号决议，第 2 段。

³⁰⁰ 同上，第 8 段。

(i) 一方面相关公共机构包括地方一级与另一方面私营部门、民间社会和边境社区之间是否有任何专门合作网络？

(j) 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？

(k) 国家是否在关键基础设施和软目标保护方面为信息共享等目的建立了公私伙伴关系？

(l) 国家是否定期对关键基础设施和软目标恐怖主义威胁采取的措施进行人权评估，并确保这些措施有据可依和因此有效？

(a) 人员流动

331. 以下国际文书、标准和良好做法为此领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则》，指导原则 15 至 21；

(b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 36 至 38；

(c) 难民署，《解决安全关切同时不破坏难民保护》，第 2 修订本，2015 年 12 月 17 日；

(d) 难民署，《难民保护和混合移民：10 点行动计划》(2016 年，日内瓦)；

(e) 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》(2010 年，维也纳)；

(f) 《公民及政治权利国际公约》；

(g) 人权事务委员会，关于隐私权的第 16(1988)号一般性意见(《公民及政治权利国际公约》第 17 条)；

(h) 《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》；

(i) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》；

(j) 《关于难民地位的公约》及其《议定书》；

(k) 《减少无国籍状态公约》；

(l) 人权高专办，《国际边界人权问题建议原则和准则》(2014 年，日内瓦)；

(m) 国际民航组织，《旅客姓名记录数据准则》(Doc.9944)(2010 年，蒙特利尔)；

(n) 国际民航组织，《机器可读旅行证件》(Doc.9303)(2010 年，蒙特利尔)；

(o) 国际民航组织，《国际民用航空公约》附件 9：《简化手续》(2017 年，蒙特利尔)，第 3 章，“人员及其行李的入境和离境”；

(p) 国际民航组织，《国际民用航空公约》附件 9：《简化手续》(2017 年，蒙特利尔)，第 5 章，“不能获准入境者和被驱逐者”；

(q) Reis Oliveira, C., M. Abranches and C. Healy, 《关于如何实施一站式移民问题的手册》(2009 年, 里斯本);

(r) 国际移民组织, 《护照检查程序手册》(2017 年, 日内瓦);

(s) 国际移民组织, “国际移民组织边防和移民管理官员培训”, 2015 年;

(t) 反恐执行工作队, 《基本人权参考指南: 反恐怖主义背景下人员的拦截与搜查》(2010 年, 纽约);

(u) 反恐执行工作队, 《基本人权参考指南: 安全基础设施》(2014 年, 纽约);

(v) 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的报告(A/HRC/13/37);

(w) 世界海关组织、国际空运协会和国际民航组织, 《旅客信息预报系统准则》(2014 年, 布鲁塞尔);

(x) 欧安组织, 第 6/06 号决定: 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, 2016 年;

(y) 全球反恐论坛, “反恐和阻止 ‘外国恐怖主义作战人员’ 流动方面边境安全和管理良好做法”;

(z) 欧洲边境和海岸警卫队机构, “欧盟边防人员基本培训共同核心课程”, 2017 年;

(aa) 刑警组织固定网络数据库和刑警组织移动网络数据库;

(bb) 国际刑警组织 I-24/7 全球警察安全通信系统;

(cc) 《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》及其关于监管部门和跨界数据流动的附加议定书;

(dd) 欧洲理事会, 《欧洲理事会部长委员会关于人权与反恐怖主义斗争的指导准则》(2002 年, 斯特拉斯堡)。

(b) 货物流动

332. 以下国际文书、标准和良好做法为此领域提供指导:

(a) 联合国毒品和犯罪问题办公室和世界海关组织的《全球集装箱管制方案》;

(b) 《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》;

(c) 国际民航组织, 《国际民用航空公约》附件 9: 《简化手续》(2017 年, 蒙特利尔), 第 4 章, “货物及其他物品入境和离境”;

(d) 世界海关组织, 《全球信息与情报战略》(2005 年, 布鲁塞尔);

(e) 世界海关组织, 《海关风险管理简编》(2011 年, 布鲁塞尔);

(f) 世界海关组织, 《综合边界管理简编》(2015 年, 布鲁塞尔);

- (g) 世界海关组织,《综合供应链管理指南》,2018 年;
- (h) 世界海关组织,《全球贸易安全与便利标准框架》(2018 年,布鲁塞尔);
- (i) 全球反恐论坛,“反恐和阻止‘外国恐怖主义作战人员’流动方面边境安全和管理良好做法”。

(c) 民航保安

333. 以下国际文书、标准和良好做法为此领域提供指导:

- (a) 《马德里指导原则》,指导原则 19;
- (b) 《马德里指导原则增编》,指导原则 36 至 38;
- (c) 《国际民用航空公约》;
- (d) 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》及其《议定书》;
- (e) 《关于制止非法劫持航空器的公约》及其《议定书》;
- (f) 《关于制止危害民用航空安全非法行为的公约》及其《议定书》;
- (g) 国际民航组织,《国际民用航空公约》附件 9:《简化手续》(2017 年,蒙特利尔);
- (h) 国际民航组织,《国际民用航空公约》附件 13:《航空器事故和事故征候调查》(2016 年,蒙特利尔);
- (i) 国际民航组织,《国际民用航空公约》附件 17:《保安》(2017 年,蒙特利尔);
- (j) 国际民航组织,《航空保安手册》(Doc. 8973-限制发行);
- (k) 国际民航组织,《简化手续手册》(Doc. 9957);
- (l) 国际民航组织,《航空保安监管手册》(Doc. 10047);
- (m) 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);
- (n) 国际民航组织,《机场设计手册》(Doc. 9157);
- (o) 国际民航组织,《航空器的运行》(Doc. 8168);
- (p) 国际民航组织,《机场规划手册》(Doc. 9184);
- (q) 国际民航组织,《民用航空保安工作的人的因素》(Doc. 9808);
- (r) 国际民航组织,《人的因素培训手册》(Doc. 9683);
- (s) 国际民航组织,《航空保安风险背景说明》(限制发行);
- (t) 反恐执行工作队与反恐有关的边境管理和执法工作组,“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”;

- (u) 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》；
- (v) 国际民航组织，国际民航组织大会关于网络安全的决议；
- (w) 国际民航组织，《国际标准和建议措施》及陆侧区保护指导材料；
- (x) 国际民航组织，《全球航空保安计划》，2017 年。

(d) 海事保安

334. 以下国际文书、标准和良好做法为此领域提供指导：

- (a) 《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其各项议定书；
- (b) 《海上人命安全公约》，特别是第 XI-2 章“加强海事保安的特别措施”：
 - (一) 第 XI-2 章第 2 条，“国际船舶和港口设施保安规则”，A 部分；
 - (二) 第 XI-2 章第 3 条，“保安等级”；
 - (三) 第 XI-2 章第 7 条，“对船舶的威胁”；
 - (四) 第 XI-2 章第 10 条，“港口设施保安评估”；
 - (五) 第 XI-2 章第 12 条，“等效保安安排”；
 - (六) 第 XI-2 章第 13 条，“信息交流”；
- (c) 国际劳工组织(劳工组织)和国际海事组织，《港口保安业务守则》；
- (d) 《海员身份证件公约(修订本)》，2003 年；
- (e) 劳工组织，《海员身份证件中基于指纹细节点的生物鉴别特征》(2006 年，日内瓦)，根据《海员身份证件公约》为将基于细节点的指纹生物鉴别技术应用于海员身份证件提供指导原则；
- (f) 国际海事组织，海事保安通知：
 - (一) 第 1097 号通知，“执行《海上人命安全公约》第 XI-2 章及《船港保安规则》”；
 - (二) 第 1106 号通知，“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》”；
 - (三) 第 1110 号通知，“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”；
 - (四) 第 1111 号通知，“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”；
 - (五) 第 1132 号通知，“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”；
 - (六) 第 1154 号通知，“公司安保人员培训和发证准则”；

- (七) 第 1188 号通知,“港口设施安保人员培训和发证准则”;
- (八) 第 1192 号通知,“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”;
- (九) 第 1193 号通知,“管理当局自愿自我评估船舶安全的指南”;
- (十) 第 1194 号通知,“有效执行《海上人命安全公约》第 XI-2 章和《船港保安规则》”。

(e) 关键基础设施和软目标保护

335. 以下国际文书、标准和良好做法为此领域提供指导:

- (a) 安理会第 2341(2017)号决议;
- (b) 《马德里指导原则增编》, 指导原则 50;
- (c) 欧洲联盟委员会,《欧洲关键基础设施保护方案》, 2006 年;
- (d) 《独立国家联合体成员国合作打击恐怖主义条约》, 第 5 条, 第 1(e)款;
- (e) 美洲反恐怖主义委员会,《关于保护关键基础设施免遭新兴威胁的宣言》;
- (f) 欧安组织,《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》(2013 年, 维也纳);
- (g) 反恐怖主义办公室和反恐怖主义委员会执行局,《保护关键基础设施免受恐怖主义袭击: 良好做法简编》(2018 年, 纽约);
- (h) 全球反恐论坛,“软目标保护倡议: 安塔利亚反恐环境下保护软目标备忘录”, 2017 年。

第三章： 安全理事会第 1373(2001)号决议， 第 3 段

336. 安全理事会在其第 1373(2001)号决议第 3 段促请所有国家：

(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信技术，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主义分子的请求。

A. 交换情报

337. 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。³⁰¹

338. 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。(关于身份生物鉴别以及观察名单和数据库的更多信息，见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 16 小节“身份生物鉴别”。)³⁰²

339. 安理会又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

³⁰¹ 《马德里指导原则》，指导原则 15。

³⁰² 第 2322(2016)号决议，第 3 段。

民、海关和边境安全人员，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。³⁰³

340. 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。

341. 安理会第 2396(2017)号决议促请会员国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“软”目标的恐怖主义袭击所致损害方面开展防止、保护、减轻、调查、反应和恢复工作，并敦促有能力的国家协助开展有效、有针对性的能力建设和培训并提供其他必要的资源，并视需要提供技术援助，使所有国家都能够发展适当能力，针对“软”目标受到的袭击执行意外和突发事件应急计划。

342. 会员国对保护关键基础设施和软目标负有主要责任。每个国家要根据本国具体国情确定关键基础设施和软目标。然而，国家之间以及国家与拥有、经营和管理关键基础设施和软目标的私营公司之间日益需要加强合作，以满足安保需求，减少脆弱性并分享与威胁、脆弱性和降低风险措施有关的信息。联合培训、通信网络和预警机制应得到利用和加以完善。为使公私伙伴关系最大限度地发挥保护软目标的潜力，需要在国家一级以及地方或城市一级发展和培育这种伙伴关系。会员国应鼓励和支持与能够推动开展防范、减轻、调查和应对软目标恐怖主义袭击及袭击后恢复工作的公司建立这种伙伴关系，并让地方当局参与这些努力。

343. 安理会认识到，国际刑警组织的 I-24/7 全球警察安全通信系统在保卫全球通信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。³⁰⁴

344. 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。³⁰⁵

345. 安理会促请会员国加紧和加速及时交流有关恐怖主义分子或网络的行动、流动及流动模式的相关业务信息和金融情报，包括恐怖主义与有组织犯罪之间可能存在的联系。会员国应考虑建立法律和机制，允许开展国际合作，包括使用联合调查机制并在涉及恐怖主义与国内或跨国有组织犯罪相互联系的案件中加强协调开展跨境调查。³⁰⁶

³⁰³ 同上，第 5 段。

³⁰⁴ 同上，第 16 段。

³⁰⁵ 同上，第 17 段。

³⁰⁶ 第 2482(2019)号决议，第 2 和 15(b)段。

346. 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：

(a) 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；

(b) 全天候运行的国际警察和海关合作的程序与工具(例如，数据库、安全通信系统)，包括向执法机关通报国际刑警组织-联合国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等特别通知的机制；

(c) 维持一个足够全面的综合反恐数据库；

(d) 国际刑警组织国家中心局、世界海关组织区域情报联络处网络、参加国际刑警组织和区域执法团体或协会，以及其他多边和双边和区域网络；

(e) 情报交流与合作的协调人；

(f) 全天候运行的交流和传送情报的系统或流程；

(g) 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；

(h) 可行时颁发区域逮捕令，为区域内国家间引渡提供便利；

(i) 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；

(j) 就针对关键基础设施和软目标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；

(k) 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 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。各国还应积极推动充实国际刑警组织行动数据库，包括关于已知恐怖主义分子、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；

(l) 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。

347. 要考虑以下问题：

(a) 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？

(b) 国家警察部队是否是区域性执法机关网络的积极成员？

(c) 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？

(d) 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？

(e) 国家是否把有关外国恐怖主义作战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、海关和边境安保人员，国家是否同其他有关国家和相关国际组织分享此类情报？

(f) 在反对恐怖主义和外国恐怖主义作战人员方面，是否有指定的“全天候”执法交流与合作联系人？

(g) 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？³⁰⁷

(h) 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？

(i) 该数据库是否含有来自国际刑警组织的情报？³⁰⁸

(j) 国家是否向执法机关通报国际刑警组织-联合国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？³⁰⁹

(k) 这些数据库是否已经接入 I-24/7 系统？³¹⁰

(l) 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？³¹¹

(m) 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？³¹²

(n) 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主义分子(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？

(o) 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？³¹³

(p) 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？³¹⁴

(q) 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？

³⁰⁷ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 3.1.1。

³⁰⁸ 同上，3.1.2。

³⁰⁹ 同上，3.1.3。

³¹⁰ 同上，3.1.4。

³¹¹ 同上，3.2.1。

³¹² 同上，3.2.2。

³¹³ 《马德里指导原则》，指导原则 17。

³¹⁴ 同上，指导原则 15。

348. 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：

- (a) 有关恐怖主义分子和跨国有组织犯罪的情报共享；³¹⁵
- (b) 为查明走私路线(如伊黎伊斯兰国(达伊沙)和沙姆法塔赫阵线使用的走私路线)的情报共享；³¹⁶
- (c) 有关贩运军火的行动情报共享；³¹⁷
- (d) 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；³¹⁸
- (e) 情报共享，包括有关小武器和轻武器贩运嫌疑人和贩运路线的行动情报；³¹⁹
- (f) 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；³²⁰
- (g) 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；³²¹
- (h) 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，³²² 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；³²³
- (i) 执法机关是否能够在针对关键基础设施和软目标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：
 - (一) 情报共享方面的双边和多边手段？
 - (二) 风险评估和联合执法？
 - (三) 联合培训？
 - (四) 使用或制定相关交流办法？
 - (五) 紧急警报网络？

³¹⁵ 第 2195(2014)号决议，第 8 段。

³¹⁶ 第 2199(2015)号决议，第 14 段。

³¹⁷ 同上，第 24 段。

³¹⁸ 第 2220(2015)号决议，第 1 段。

³¹⁹ 同上，第 11 和 19 段。

³²⁰ 同上，第 16 段。

³²¹ 第 2253(2015)号决议，第 25 段。

³²² 第 2178(2014)号决议，第 3 段。

³²³ 同上，第 11 段。

349. 有关预报旅客资料和观察名单问题，另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”，第 5 小节“抵达目的地国之前进行筛查”。有关小武器和轻武器问题，另见第二章，C 节“取缔对恐怖主义分子的武器供应”。

350. 下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

(a) 《关于〈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》；

(b) 毒品和犯罪问题办公室，《执行〈联合国打击跨国有组织犯罪公约〉及其〈议定书〉的立法指南》(2004 年，纽约)；

(c) 国际刑警组织 COM/FS/2016-03/GI-04 号概况介绍；

(d) 国际刑警组织 COM/FS/2015-02/GI-03 号概况介绍；

(e) 《马德里指导原则》，指导原则 15、17 和 19；

(f) 《独立国家联合体成员国合作打击恐怖主义条约》，第 11 条；

(g) 《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

351. 安理会在第 1373(2001)号决议第 3(b)段中，促请各国在司法事项上开展合作。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。³²⁴ 此外，司法合作网络的建立也表明区域机制可在加强正式和非正式合作中发挥效用。³²⁵

352. 反恐怖主义委员会在其 2010 年发布的关于国际合作的政策指导第 2(b)段中，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。该政策指导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，³²⁶ 并执行区域和国际最佳做法。³²⁷ 《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。

353. 要考虑以下问题：

(a) 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？(另见第二章，N 节“国际法律合作”。)³²⁸

(b) 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？³²⁹

³²⁴ 第 1373(2001)号决议，第 3(c)段。

³²⁵ S/2016/501，第 54 段。

³²⁶ 反恐委员会，《关于国际合作的政策指导》，第 2(c)段。

³²⁷ 同上，第 2(f)段。

³²⁸ 同上，第 2(b)段。

³²⁹ 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》。

(c) 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？³³⁰

(d) 国家是否与其他国家缔结了刑事事项双边协定？³³¹

(e) 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？³³²

(f) 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？³³³

(g) 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？³³⁴

(h) 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？³³⁵

(i) 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？³³⁶

354. 下列国际文书、标准和良好做法为这一领域提供指导：

(a) 反恐怖主义委员会，“国际合作政策指导：政策指导 PG.3”，2010 年 6 月；

(b) 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》(2009 年，纽约)，第 1 和第 2 单元。

C. 批准国际反恐文书

355. 安理会第 1373(2001)号决议第 3 段促请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，包括《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。2010 年，反恐怖主义委员会在其关于国际合作的政策指导第 2(a)段中重申了这一要求。

356. 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刑事重罪。(决议的这个方面见第二章，G 节“编纂”。)决议第 3 段促请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》，还是《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》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。

³³⁰ 毒品和犯罪问题办公室，《国际合作手册》，第 2.D.1 单元，第 113 页。

³³¹ 同上，第 1.B.4 单元，第 21 页。

³³² 同上，第 2.B.3 单元，第 84 页。

³³³ 同上，第 2.B.3 单元，第 103 页。

³³⁴ 同上，第 2.C.7 单元，第 111 页。

³³⁵ S/2015/975，第 43 段。

³³⁶ 同上，第 159(b)段。

《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》

357. 关于机长的权力，要考虑以下问题：

(a) 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？

(b) 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？

(c) 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？

(一) 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？

(二) 航空器随后是否在登记国以外另一国家领空内飞行？

(d) 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？

(e) 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？

(f) 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？

(g) 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？

(h) 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？

(i) 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？

(j) 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情况下，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？

(k) 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？

358. 关于非法劫持航空器，要考虑以下问题：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？^{337, 338}

359. 缔约方在下机和移送问题上的权力和责任，要考虑以下问题：³³⁹

(a) 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？

(b) 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？

(c) 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其本国领土时让人在该领土内离开航空器？

(d) 国家是否接受机长移交的任何人？

360. 关于其他乘客和机组人员的待遇，要考虑以下问题：³⁴⁰

(a) 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？³⁴¹

(b) 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》³⁴²

361. 要考虑以下问题：

(a) 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？

(b) 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？

《核材料实物保护公约》³⁴³

362. 要考虑以下问题：

(a) 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 1 所列级别的保护？

³³⁷ 英联邦秘书处，《国际反恐怖主义公约执行文件包》(2002 年，伦敦)，第 2 章，第 17 页。

³³⁸ 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，纽约)，第 76 页。

³³⁹ 英联邦秘书处，《执行文件包》，第 2 章，第 17 和 18 页。

³⁴⁰ 同上，第 2 章，第 18 页。

³⁴¹ 毒品和犯罪问题办公室，《纳入立法指南》，第 76 页。

³⁴² 英联邦秘书处，《执行文件包》，第 7 章，第 147 页。

³⁴³ 同上，第 8 章，第 165 页。

(b) 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 1 所列级别保护？

(c) 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》

363. 要考虑以下问题：

- (a) 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？
- (b) 国家是否参与扩大与其他国家的合作，迅速采取以下措施：
 - (一) 查找和追回被盗窃或偷运的核材料；
 - (二) 减轻放射性影响或破坏；
 - (三) 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》

364. 国家是否能够在《公约》生效后 3 至 15 年内销毁其领土内的所有未加识别剂的炸药或使之失效？³⁴⁴

《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》³⁴⁵

365. 要考虑以下问题：

- (a) 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)？
- (b) 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)？
- (c) 国家是否就分享没收所得资金订立了双边协定(另见第一章)？
- (d) 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？
- (e) 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》2005 年议定书》

366. 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？³⁴⁶

367. 下列国际文书、标准和良好做法在这方面提供指导：

- (a) 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，纽约)；

³⁴⁴ 毒品和犯罪问题办公室，《全球反恐法律制度立法指南》，(2008 年，维也纳)。

³⁴⁵ 第 1373(2001)号决议，第 3(f)至(g)段。

³⁴⁶ 第 2178(2014)号决议。

- (b) 毒品和犯罪问题办公室,《全球反恐法律制度立法指南》(2008 年,维也纳);
- (c) 英联邦秘书处,《国际反恐公约执行文件包》(2002 年,伦敦)。

D. 关于难民和庇护的措施

368. 安理会第 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。³⁴⁷ 安理会第 2178(2014)号决议促请各国还对外国恐怖主义作战人员采取此类措施。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。³⁴⁸ 安理会第 2322(2016)号决议重申了这些呼吁。

369. 《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。

370. 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。

371. 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,其难民地位也不妨碍采取适当措施。³⁴⁹ 《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。

372. 安理会强调《关于难民地位的公约》规定的不推回义务。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。

373. 要考虑以下问题:

- (a) 国家是否为《关于难民地位的公约》及其《议定书》的缔约国?
- (b) 国家是否建立了确定难民身份的系统?³⁵⁰

³⁴⁷ 另见第 2322(2016)号决议,第 10 段。

³⁴⁸ 第 1624(2005)号决议,序言部分。

³⁴⁹ 同上,序言部分;《关于难民地位的公约》,第 33 条第(2)款和《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》。

³⁵⁰ S/2015/975,第 41 段。

(c) 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？³⁵¹

(d) 边境官员是否经过旨在识别难民并将他们移交主管当局的培训？

(e) 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？³⁵²

(f) 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？³⁵³

(g) 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？³⁵⁴

(h) 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？³⁵⁵

(i) 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，包括：

(一) 对证据或资料做出回应的权利；

(二) 获得法律援助的权利；

(三) 获得翻译的权利；

(四) 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。³⁵⁶

(j) 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？³⁵⁷

(k) 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？³⁵⁸

374. 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，另见第四章，B 节“对可能犯下煽动实施恐怖主义行为罪犯罪人的入境和庇护审查措施”。

³⁵¹ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 3.4.3；第 1373(2001)号决议；S/2015/975 和 S/2016/49。

³⁵² 难民署，《解决安全关切同时不破坏难民保护》，第 2 修订本，2015 年 12 月 17 日。

³⁵³ 同上。

³⁵⁴ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 3.4.4。

³⁵⁵ 《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》，第 7 条；《反对劫持人质国际公约》，第 8 条；《制止危及海上航行安全非法行为公约》，第 10 条；《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，第 7 条和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，第 10 条。

³⁵⁶ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 3.4.5。

³⁵⁷ 第 1373(2001)号决议。

³⁵⁸ 反恐怖主义委员会执行局，执行情况详细调查，模板 3.5.1。

375. 下列国际文书、标准和良好做法在这方面提供指导：

- (a) 《关于难民地位的公约》及其《议定书》；
- (b) 《公民及政治权利国际公约》；
- (c) 《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》；
- (d) 《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》；
- (e) 《减少无国籍状态公约》；
- (f) 反恐执行工作队，《基本人权参考指南：人员的拦截和搜身》(2010 年，纽约)；
- (g) 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 12 月，日内瓦)；
- (h) 难民署，《解决安全关切同时不破坏难民保护》，第 2 修订本，2015 年 12 月 17 日；
- (i) 难民署，《难民保护和混合移民：10 点行动计划》(2016 年，日内瓦)；
- (j) 《保护人权与基本自由公约》。

E. 不适用“政治罪”原则

376. 安全理事会第 1373(2001)号决议第 3(g)段促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主义分子的请求。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。

377. 要考虑以下问题：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？

F. 基于不当起诉理由拒绝合作

378. 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。

379. 要考虑以下问题：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？

第四章： 安全理事会第 1624(2005)号决议

380. 安理会在第 1624(2005)号决议中促请各国：

- (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：
 - (一) 在法律上禁止煽动实施一种或多种恐怖主义行为；
 - (二) 防止这类行为；
 - (三) 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主义分子和保证旅客安全的程序，以防止犯下煽动实施一项或多项恐怖主义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主义行为，防止恐怖主义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上文各小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. 根据国际法防止和打击煽动和招募人员实施恐怖主义行为

381. 安理会在其第 1624(2005)号决议第 1 段中，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，在法律上禁止煽动实施一种或多种恐怖主义行为，防止这类行为，并在第 3 段促请会员国采取措施，制止煽动基于极端主义和不容忍的恐怖主义行为。

382. 安理会在该决议中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，包括为此加强边境安全和筛查措施，以防止实施此类煽动行为的犯罪人进入国境。

383. 安理会第 2396(2017)号决议确认要采取全面办法应对外国恐怖主义作战人员构成的威胁，消除助长恐怖主义蔓延的条件，包括防止受激进化影响走向恐怖主义，阻止招募活动，切断对恐怖主义分子的资助，打击煽动实施恐怖主义行为，促进政治和宗教容忍、善治、经济发展、社会凝聚力和包容性，结束和解决武装冲突，以及协助调查、起诉、重返社会 and 恢复正常生活。安理会敦促会员国和联合国系统根据国际法采取措施，依照《联合国全球反恐战略》以均衡方式消除助长恐怖主义的所有内部和外部暴力极端主义动因。

384. 各国面临为恐怖主义目的滥用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，显然使恐怖主义分子得以进行宣传，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。

385. 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。反宣传和发布正面信息也可以成为有效的措施。

386. 各国必须确保为实施第 1624(2005)号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。³⁵⁹

387. 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。

388. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否制定了清晰准确的立法，禁止煽动实施一种或多种恐怖主义行为？³⁶⁰

(b) 立法及相关措施是否如第 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《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款所列条件所必需？

(c) 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主义行为？³⁶¹

(d) 国家为防止恐怖主义分子利用通信技术、特别是因特网采取了什么措施？³⁶²

(e) 国家是否与其他国家协力防止恐怖主义分子利用先进技术、通信手段和各种资源来煽动支持犯罪行为？³⁶³

(f) 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？³⁶⁴

B. 对可能犯下煽动实施恐怖主义行为罪犯罪人的入境和庇护审查措施

389. 安全理事会第 1624(2005)号决议促请各国采取措施，拒绝为任何根据可信相关信息有充分理由认为犯下煽动实施恐怖主义行为的犯罪人提供安全庇护。

390. 安理会在该决议序言部分回顾《世界人权宣言》第十四条所述寻求和享受庇护权。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，《关于

³⁵⁹ 反恐怖主义委员会执行局，第 1624(2005)号决议执行情况详细调查，模板 1。

³⁶⁰ 同上，模板 3。

³⁶¹ 会员国执行安全理事会第 1624(2005)号决议情况全球调查(S/2016/50，附件)，第 16 段。

³⁶² 反恐怖主义委员会执行局，第 1624(2005)号决议执行情况详细调查，模板 7。

³⁶³ 第 2178(2014)号决议，第 11 段。

³⁶⁴ 第 1624(2005)号决议。

难民地位的公约》及其《议定书》所给予的保护不应适用于曾实施这类行为的任何犯罪人。(关于庇护程序以及《公约》排除条款适用性的讨论，见第三章，D 节“关于难民和庇护的措施”。)

391. 国际合作对边界管理的其他方面至关重要。安理会第 1624(2005)号决议第 2 段促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主义分子和保证旅客安全的程序，以防止犯下煽动实施一项或多项恐怖主义行为的人进入本国国境。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。

392. 要考虑以下问题：

(a) 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主义行为的人提供安全庇护？³⁶⁵

(b) 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主义分子和保证旅客安全的程序，以防止犯下煽动实施恐怖主义行为的人进入本国国境？³⁶⁶

(c) 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？³⁶⁷

(d) 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主义行为的任何人提供庇护？³⁶⁸

393. 国际边境安全的相关问题，另见第二章，O 节“有效的边境安全和相关问题”；有关恐怖主义分子行动或流动情报交流的相关问题，另见第三章，A 节“交换情报”。

394. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 难民署，《关于 1951 年难民地位公约及其 1967 年议定书确定难民身份程序和标准的手册和准则》(2011 年 12 月，日内瓦)；

(b) 难民署，《解决安全关切同时不破坏难民保护》，第 2 修订本，2015 年 12 月 17 日；

(c) 难民署，《难民保护和混合移民：10 点行动计划》(2016 年，日内瓦)；

³⁶⁵ 同上，第 1(c)段。

³⁶⁶ 同上，第 2 段。

³⁶⁷ 同上，第 2 和 4 段；在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员的报告：打击恐怖主义的十项最佳做法(A/HRC/16/51)，第 29 至 32 段，特别报告员在报告中提出煽动恐怖主义罪示范定义如下“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，意图煽动实施恐怖犯罪，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”。另见《世界人权宣言》，第 7 条。

³⁶⁸ 第 1624(2005)号决议，第 1(c)和 4 段以及《世界人权宣言》，第 14 条。

- (d) 《马德里指导原则》;
- (e) 《世界人权宣言》, 第十四条;
- (f) 《关于难民地位的公约》及其议定书;
- (g) 反恐执行工作队,《基本人权参考指南: 安保基础设施》(2014 年, 纽约);
- (h) 人权高专办,《国际边界人权问题建议原则和准则》(2014 年, 日内瓦);
- (i) 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: 大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的第 60/251 号决议的执行情况(A/HRC/4/26);
- (j) 国际刑警组织, I-24/7 全球警察安全通信系统。

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

395. 安理会第 1624(2005)号决议第 3 段促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。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。³⁶⁹ 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。³⁷⁰ 安理会第 2178(2014)号决议第 16 段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, 打击可能煽动恐怖主义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。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。³⁷¹

396. 安全理事会第 2242(2015)和 2395(2017)号决议促请反恐执行局在其当前授权任务范围内与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(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作为第 1624(2005)号决议的执行工作提供支持。

397. 要考虑以下问题:

- (a) 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?³⁷²

³⁶⁹ 《马德里指导原则》, 指导原则 2。

³⁷⁰ 第 2129(2013)号决议, 第 19 段。

³⁷¹ 《马德里指导原则》, 指导原则 1。

³⁷² 反恐怖主义委员会执行局, 第 1624(2005)号决议执行情况详细调查, 模板 6。

(b) 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？³⁷³

(c) 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？³⁷⁴

(d) 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？³⁷⁵

(e) 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？³⁷⁶

398. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则》，指导原则 8；

(b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 39；

(c) 希达亚中心，“制定国家打击暴力极端主义战略的准则和良好做法”。

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，以打击煽动恐怖主义行为、暴力极端主义和恐怖主义宣传

399. 安理会第 1624(2005)号决议强调指出，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)号决议第 16 段鼓励会员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。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。³⁷⁷ 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。³⁷⁸ 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)

³⁷³ 第 1963(2010)号决议，其中安理会鼓励反恐怖主义委员会执行局与反恐执行工作队及其相关工作组密切合作，在与会会员国的对话中更多地集中注意第 1624(2005)号决议，以便按 1624(2005)号决议和《联合国全球反恐战略》的要求，根据国际法为会员国规定的义务制定战略，其中包括制止出于极端主义和不容忍动机煽动恐怖主义行为，协助为决议的执行工作提供技术援助。

³⁷⁴ S/2015/975，附件，第 157(a)段。

³⁷⁵ 《马德里指导原则》，指导原则 1。

³⁷⁶ 同上，指导原则 2。

³⁷⁷ 《马德里指导原则》，指导原则 6。

³⁷⁸ 同上，指导原则 2。

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。

400. 安理会第 2178(2014)号决议第 19 段强调会员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，并特别指出教育可以在对付恐怖主义言论方面发挥的作用。

401. 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，附件)，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。全面框架包括三个核心要素：(a) 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；(b) 公私伙伴关系；(c) 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：(a) 使反宣传措施和方案符合各层级不同背景下的具体情况；(b) 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；(c) 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；(d) 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易受恐怖宣传蛊惑的弱势受众所关切的问题；(e) 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；(f) 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。

402. 安理会第 2396(2017)号决议确认外国恐怖主义作战人员构成的威胁全面应对办法要求消除有利于恐怖主义蔓延的条件，包括防止受激进化而走向恐怖主义，阻止招募活动，切断对恐怖主义分子的资助，打击煽动实施恐怖主义行为，促进政治和宗教容忍、善治、经济发展、社会凝聚力和包容性，结束和解决武装冲突，以及协助调查、起诉、重返社会和恢复正常生活。

403. 在该决议中，安理会表示关切恐怖主义分子可能编造歪曲的宣传言论造成社区两极分化，招募支持者和外国恐怖主义作战人员，筹集资金，获取同情者的支持，特别是利用包括因特网和社交媒体在内的信通技术。安理会强调指出需要对伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体利用其宣传言论来煽动和招募他人实施恐怖主义行为的手段予以有效反击，在这方面，还回顾第 2354(2017)号决议以及反击恐怖主义宣传的综合性国际框架。

404. 决议又敦促会员国和联合国系统根据国际法采取措施，根据“联合国全球反恐战略”，以均衡方式消除所有助长恐怖主义的暴力极端主义的内部和外部驱动因素。决议还促请会员国制定和实施风险评估工具，用以查明表现出受激进化影响而走向暴力迹象的个人，并根据适用的国际法和国内法制定干预方案，包括具有性别平等视角的方案，而不是以国际法所禁止的任何歧视性理由进行特征分析。

405. 会员国在这些领域负有主要责任。但与当地相关社区和非政府行为体互动接触的重要性也应予以承认。各国应考虑支持青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领袖及其他有关民间社会团体开展工作。

406. 要考虑以下问题：

(a) 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，同时根据其国际法义务，捍卫表达和结社自由，维护民间社会和人权维护者的独立性并确保个人保障权？³⁷⁹

(b) 国家采取了哪些措施促进妇女更多参与民间社会，从而打击煽动实施恐怖主义行为和暴力极端主义？³⁸⁰

(c) 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？³⁸¹

(d) 国家采取了哪些措施让青年积极参与反煽动实施恐怖主义行为和暴力极端主义的工作？³⁸²

(e) 国家是否已考虑与受害者和受害者协会建立伙伴关系？³⁸³

(f) 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？³⁸⁴

(g) 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？³⁸⁵

(h) 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？³⁸⁶

(i) 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？³⁸⁷

³⁷⁹ 第 2178(2014)号决议，第 16 段；第 2354(2017)号决议，序言和第 2(f)段以及《马德里指导原则》，指导原则 2。

³⁸⁰ 《马德里指导原则》，指导原则 8；第 2354(2017)号决议，序言部分及第 2(f)和(k)段。

³⁸¹ 《马德里指导原则》，指导原则 8 和 9。

³⁸² 第 2178(2014)号决议，第 16 段；《马德里指导原则》，指导原则 9。

³⁸³ 2016 年 5 月 11 日安全理事会主席声明(S/PRST/2016/6)；《马德里指导原则》，指导原则 6。

³⁸⁴ S/2017/375，附件；第 2354(2017)号决议，第 1 和 2 段。另见《马德里指导原则》，指导原则 26。

³⁸⁵ 《马德里指导原则》，指导原则 7；第 1624(2005)号决议，第 3 段。

³⁸⁶ 第 2178(2014)号决议，第 16 段；第 2354(2017)号决议，序言部分和第 2(f)和(g)段；《马德里指导原则》，指导原则 2、7 和 9。

³⁸⁷ 第 2178(2014)号决议，第 16 段；第 2354(2017)号决议，第 2(f)段；《马德里指导原则》，指导原则 2 以及 S/2015/338，附件，第 3 段。

(j) 国家是否考虑了恐怖主义受害者在防止受激进化影响走向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？³⁸⁸

(k) 国家是否按照安全理事会第 2354(2017)和 2396(2017)号决议，以及反击恐怖主义宣传的综合性国际框架等相关文件规定的方针和准则开展工作，反击恐怖主义宣传？

(l) 是否与青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领导人及其他有关民间社会团体伙伴合作，努力反击恐怖主义宣传和(或)提出积极/替代性说辞？³⁸⁹

(m) 国家是否为反宣传措施和方案制定了明确的宗旨和目标，并与预期在执行这些措施和方案过程中发挥作用的所有行为体进行分享？国家是否支持旨在评价这些措施和方案实效的努力？³⁹⁰

(n) 国家采取了哪些法律和执法措施应对恐怖主义宣传问题？³⁹¹

(o) 国家是否探索建立公私伙伴关系，以加强其反击恐怖主义言论的做法？³⁹²

(p) 国家是否与私营部门和民间社会开展自愿合作，制定和采取更有效手段打击为恐怖主义目的使用因特网行为，包括开展反恐怖主义宣传并采取创新技术解决办法？

(q) 国家是否酌情与在组织和开展有效反宣传运动，以及反击恐怖主义分子包括外国恐怖主义作战人员及其支持者的言论方面掌握专门知识的宗教当局、社区领袖和其他民间社会行为体，包括妇女民间社会组织接触合作？

(r) 国家是否鼓励妇女领导和参与制定有效的反宣传战略和努力，打击导致恐怖主义的暴力极端主义，消除助长恐怖主义的条件？

(s) 国家是否鼓励青年领导和参与制定有效的反宣传战略和努力，打击导致恐怖主义的暴力极端主义，消除助长恐怖主义的条件？

(t) 国家是否确保预期在执行反宣传措施和方案中发挥作用的所有行为体得到必要资源、培训和指导，以符合人权、性别和年龄敏感方式有效开展工作？

(u) 国家如何设法确保它在反击恐怖主义宣传方面所采取的举措符合本国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？³⁹³

(v) 国家反宣传措施和方案是否对各层面不同环境下的具体情况精准施策？³⁹⁴ 这些措施和方案是否包括针对具体性别的方案编制？

³⁸⁸ 《马德里指导原则》，指导原则 6。

³⁸⁹ 第 2354(2017)号决议，第 2(f)段。

³⁹⁰ 同上，第 4(g)段。

³⁹¹ S/2017/375，附件；第 2354(2017)号决议，第 1 和 2 段。

³⁹² 《马德里指导原则》，指导原则 26 和第 2354(2017)号决议。

³⁹³ 第 2354(2017)号决议，序言部分和第 2(c)段。

³⁹⁴ 第 2354(2017)号决议，第 2(d)段。

(w) 国家在这方面是否寻求国际组织或区域组织(如联合国教育、科学及文化组织、联合国开发计划署或联合国全球反恐协调契约工作队(前反恐执行工作队)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?

407. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导:

- (a) 《马德里指导原则》，指导原则 8;
- (b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 39;
- (c) 维持和平行动部法治和安全机构厅警务司战略政策和发展科，《联合国警察性别平等工具包》，2015 年;
- (d) 欧盟委员会，认识激进化现象网络的《关于与外国作战人员互动接触以促进预防、宣传、改造和重返社会良好做法的宣言》;
- (e) 欧盟委员会，认识激进化网络，《预防受激进化影响走向恐怖主义和暴力极端主义的做法与实践文献集》(2019 年)，实践 2.5.31，“开展艰难对话”;
- (f) 《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》;
- (g) 欧安组织，《关于民间社会以各区域为重点在预防和打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进化方面的作用的指导手册》(即将发布);
- (h) Henry Tuck and Tanya Silverman，《反宣传手册》(2016 年 6 月，战略对话研究所)和 Louis Reynolds and Henry Tuck，《反宣传监测和评估手册》(2016 年 11 月，战略对话研究所)。

E. 防止恐怖主义分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构

408. 安理会第 1624(2005)号决议促请各国根据它们依国际法承担的义务，采取一切可能必要和适当的措施，防止恐怖主义分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构。³⁹⁵

409. 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，以防止被恐怖主义分子及其支持者颠覆。

410. 还应考虑推动妇女更多地参与这一方面的努力。³⁹⁶

411. 要考虑以下问题:

- (a) 国家已采取哪些措施防止恐怖主义分子及其支持者颠覆教育、文化和宗教机构?³⁹⁷

³⁹⁵ 反恐怖主义委员会执行局，第 1624(2005)号决议执行情况详细调查，模板 11。

³⁹⁶ S/2016/50，附件，第 63 段。

³⁹⁷ 《马德里指导原则》，指导原则 5。

(b) 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？³⁹⁸

(c) 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？³⁹⁹

(d) 国家是否通过适当渠道监督宗教和非宗教学校的课程草拟工作？⁴⁰⁰

(e) 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 and 了解？⁴⁰¹

(f) 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？⁴⁰²

(g) 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？⁴⁰³

412. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《世界人权宣言》，第十八条；《公民及政治权利国际公约》，第十八和二十条；

(b) 人权事务委员会，关于思想、良心和宗教自由的第 22(1993)号一般性意见(《公民及政治权利国际公约》第十八条)；

(c) 《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》；

(d) 宗教或信仰自由问题特别报告员的报告。

F. 风险评估和干预方案

413. 安全理事会在第 2396(2017)号决议中促请会员国制定实施风险评估工具，用以查明表现出受激进化影响而走向暴力迹象的个人，根据适用的国际法和国内法制定干预方案，包括具有性别平等视角的方案，而不是以国际法所禁止的任何歧视性理由进行特征分析。

414. 要考虑以下问题：

(a) 国家是否制定和实施了风险评估工具，用以查明表现出受激进化影响而走向暴力迹象的个人，包括具有性别平等视角的方案，⁴⁰⁴ 而不是以国际法所禁止的任何歧视性理由进行特征分析？

³⁹⁸ S/2016/50，附件，第 46 段。

³⁹⁹ 同上，第 56 段。

⁴⁰⁰ 同上，第 58 段。

⁴⁰¹ S/PRST/2016/6。

⁴⁰² 同上。

⁴⁰³ 第 1624(2005)号决议，第 4 段。

⁴⁰⁴ 第 2396(2017)号决议，第 38 段。

(b) 国家是否根据适用的国际法和国内法而不是以国际法所禁止的任何歧视性理由进行特征分析，酌情制定干预方案，包括具有性别平等视角的方案，防止此类人员实施恐怖主义行为？

(c) 国家是否制定或支持用于评价风险评估工具和干预方案的机制？

(d) 国家是否确保持续培训、发展和验证参与风险评估的专业人员？

(e) 国家是否建立了有效监督机制，确保对参与风险评估的专业人员进行问责？

415. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则增编》，指导原则 40；

(b) 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；

(c) 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 2 月，维也纳)；

(d) 《欧洲委员会防止恐怖主义公约》，第 5 条(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 条作为对恐怖主义分子进行刑事定罪的良好做法)。

G. 国际合作

416. 安理会第 2178(2014)号决议第 18 段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。

417. 要考虑以下问题：

(a) 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？

(b) 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？⁴⁰⁵

(c) 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？

418. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

(a) 《马德里指导原则》，指导原则 24；

(b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 49；

(c) 《欧洲理事会防止恐怖主义公约》，第 4 条。

⁴⁰⁵ 《马德里指导原则》，指导原则 33。

H. 遵守国际人权法、难民法和人道主义法

419. 安理会第 1624(2005)号决议第 4 段强调指出，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。除其他措施外，各国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。⁴⁰⁶

420. 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，⁴⁰⁷ 同时铭记各国在这方面努力的不足之处可能被恐怖主义分子利用，用于招募人员。⁴⁰⁸

421. 与冲突后回返或迁移的外国恐怖主义作战人员有关联的妇女和儿童可能曾经承担过许多不同角色，包括作为恐怖主义行为的支持者、协助者或实施者，也可能是受害者，因此需要给予特殊关注和援助。各国应特别注重确保国内立法尊重关于妇女儿童问题的国际法，并优先考虑儿童的最大利益。

422. 要考虑以下问题：

(a) 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？⁴⁰⁹

(b) 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？⁴¹⁰

(c) 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？⁴¹¹

(d) 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？⁴¹²

(e) 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？⁴¹³

⁴⁰⁶ 同上，指导原则 10。

⁴⁰⁷ 人权理事会第 30/15 号决议。

⁴⁰⁸ S/2016/49，附件，第 397 段。

⁴⁰⁹ 第 1624(2005)号决议，序言部分。

⁴¹⁰ 同上。

⁴¹¹ 同上，序言部分和第 4 段。

⁴¹² 反恐怖主义委员会执行局，第 1624(2005)号决议执行情况详细调查，模板 10。

⁴¹³ 第 2178(2014)号决议和《马德里指导原则》，指导原则 7。

423. 要考虑与国际人道主义法有关的以下问题：国家是否确保所有反恐措施，包括打击资助恐怖主义行为的措施，符合本国根据国际法包括国际人道主义法、国际人权法和国际难民法承担的义务？⁴¹⁴ 国家是否在制定和实施打击资助恐怖主义行为的措施时，考虑到这些措施可能对公正人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯粹人道主义活动、包括医务活动可能造成的影响？⁴¹⁵

424. 要考虑与儿童权利有关的以下问题：国家是否制定了特别保障措施和法律保护措施，以确保对涉及儿童的案件采取适当行动，充分遵守国际法规定的义务，并确保主管当局：

- (a) 充分尊重和促进儿童权利，优先考虑儿童的最佳利益；
- (b) 考虑到儿童年龄以及与外国恐怖主义作战人员有关联的儿童可能曾经承担过许多不同角色，同时认识到这些儿童可能是恐怖主义的受害者；
- (c) 考虑恐怖主义对儿童和儿童权利的影响，特别是在与返回和迁移的外国恐怖主义作战人员家庭有关的问题上；
- (d) 逐一评估每个儿童，不存偏见，并考虑到儿童的权利和需求，同时也考虑到与案件有关的情况，采取任何进一步的刑事或安全相关行动；
- (e) 对诉讼各阶段有适当范围的酌处权，可对司法诉讼和判刑采取各种替代办法，包括适当的年龄敏感的儿童保护措施；
- (f) 得到明确的指导原则，了解根据国际法和国家标准是否应该或在何种条件下拘留儿童，以及在何种情况下可依照规章和审查程序进行转送，同时铭记在涉及儿童的案件中，拘留应作为最后手段；
- (g) 按照刑事立法规定的、符合国际法定义的准则行事，规范审前拘留和其他约束措施的使用？⁴¹⁶

425. 下列国际文书、标准和良好做法在这一领域提供指导：

- (a) 《马德里指导原则》；
- (b) 《马德里指导原则增编》，指导原则 41 和 42；
- (c) 《关于公民及政治权利国际公约限制和克减条款的锡拉库萨原则》；
- (d) 《关于国家安全、表达自由和信息获取的约翰内斯堡原则》；
- (e) 人权理事会关于在因特网上增进、保护和享有人权的第 32/13 号决议。

⁴¹⁴ 第 2462(2019)号决议，第 6 段。

⁴¹⁵ 同上，第 24 段。

⁴¹⁶ 《马德里指导原则增编》，指导原则 42。