



2011年8月17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

谨提及安全理事会第1963(2010)号决议,并向安全理事会提交关于安全理事会第1373(2001)号决议执行情况的最新全球调查报告(见附件),供安全理事会审议。

调查报告由反恐怖主义委员会执行局根据截至2011年5月的现有资料编写,对各区域和次区域执行第1373(2001)号决议的情况进行了评估,并总结了在各主要专题领域执行该决议方面取得的进展。

调查报告评估了风险和威胁的演变程度以及执行情况的影响,查明了在执行决议方面的差距,并就切实可行地执行决议的新方法提出了建议。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会关于反恐怖主义的
第1373(2001)号决议所设委员会
主席

H. S. 普里(签名)



附件

关于会员国执行安全理事会第 1373 (2001) 号决议情况的全球调查报告

目录

	页次
缩写表.....	4
一. 导言.....	5
二. 按区域分类的评估.....	8
A. 非洲.....	8
北非.....	8
东非.....	11
南部非洲.....	15
西非和中部非洲.....	19
B. 亚洲.....	24
东亚.....	24
太平洋岛屿.....	26
东南亚.....	29
南亚.....	33
中亚和高加索地区.....	36
西亚.....	40
C. 拉丁美洲.....	44
中美洲和加勒比.....	44
南美洲.....	47
D. 欧洲和北美.....	50
东南欧.....	50
东欧.....	54
西欧、北美和其他国家.....	58

三. 按专题领域进行的评估	63
A. 立法	64
B. 打击资助恐怖主义的行为	66
C. 执法	68
D. 边境管制	71
E. 国际合作	73
F. 人权	76
附件：重要反恐文书	79

缩写表

东盟	东南亚国家联盟
独联体	独立国家联合体
中非经共体	中非国家经济共同体
西非经共体	西非国家经济共同体
海合会	海湾合作委员会
国际民航组织	国际民用航空组织
伊加特	政府间发展管理局
劳工组织	国际劳工组织
基金组织	国际货币基金组织
海事组织	国际海事组织
国际刑警组织	国际刑事警察组织
国际船舶和港口设施保安规则	1974年《国际海上人命安全公约》国际船舶和港口设施保安规则
北约	北大西洋公约组织
美洲组织	美洲国家组织
欧安组织	欧洲安全与合作组织
南盟	南亚区域合作联盟
南共体	南部非洲发展共同体
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
西非经货联盟	西非经济和货币联盟

一. 引言

1. 关于会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议情况的本全球调查系反恐怖主义委员会执行局依照安全理事会第 1963(2010)号决议的要求编写,该决议要求反恐执行局更新 2009 年 11 月发布的前一次调查(S/2009/620)。
2. 安理会还在第 1963(2010)号决议中表示打算在 2011 年 9 月 28 日召开一次对联合国更广大会员国开放的反恐怖主义委员会特别会议,以纪念第 1373(2001)号决议通过十周年。安理会把本调查与将在那次会议上举行的讨论联系起来,要求在 2011 年 6 月 30 日之前将本调查编写完毕。
3. 安理会还要求,除了记录第 1373(2001)号决议的执行情况外,调查报告还应逐地区评估风险和威胁的演变程度,查明执行方面的差距,并提出弥补这些差距的途径。
4. 调查报告依据了在会员国提供的资料和最新资料基础上编撰的数据、关于国家访问的报告(委员会访问了 60 多个国家)、区域研讨会,以及国际、区域和次区域组织提供的资料。委员会执行局为 192 个会员国编写的初步执行评价也记录了这些数据。如同以往的版本,本调查报告由委员会执行局的专家根据其截至 2011 年 4 月所得的资料所作的职业判断编写。
5. 调查的重点是决言论及的主要专题领域,即反恐立法、打击资助恐怖主义行为、执法、边境管制和国际合作。调查还考虑到与决议的要求有关的保护人权状况。关于各区域执法和边境管制的章节,总体上较 2009 年调查有所扩大,原因是专家查明了评估这些领域进展情况的更多标准。
6. 如同以往的调查,调查报告的第二节按区域和次区域评估了第 1373(2001)号决议的执行情况。本调查使用的区域和次区域分类不一定反映出联合国或其他国际组织或区域组织使用的经济和政治分类。第二节还概述了取得的进展,查明了区域的强项和弱点,提出面对某些执行方面困难的国家组可能受益于采取区域或次区域办法的领域。调查报告的这一节提到在某些领域取得显著进展的具体国家。然而,不应把没有提到其他国家看作是对其执行情况的否定。
7. 第三节提供了为履行决议的规定应制订的一般标准和建议的做法,并指出在某些重要专题领域决议执行情况的一般性全球趋势。对一般读者来说,这一专题部分可能更加有用,因为它提供了自决议通过以来,在应对恐怖主义的挑战方面,国际社会从最广泛的意义上说取得进展的较全面情况。
8. 在每一节的最后,都有会员国和委员会及其执行局为加强决议在每个次区域或专题领域的执行而可以采取的三个实际步骤的优先建议。希望这些建议对在反恐领域工作的其他国际组织和双边捐助者有所助益。

9. 调查报告的附件中载有重要反恐文书的清单。

一般性评论

10. 安全理事会第 1373(2001)号决议充分保持了其时事性，是联合国在反恐领域的一个重要文件。在第 1373(2001)号决议通过后的十年里，这一全球努力取得了许多进展。就国际恐怖主义提出的威胁和有效应对这一威胁的手段而言，这一决议加强了会员国之间的团结和对话。这一积极的趋势也受益于安全理事会关于恐怖主义问题的其他附属机构的工作，以及大会在 2006 年通过的全球反恐战略(第 60/288 号决议)和反恐执行工作队的相关工作。

11. 用最简单的定量措施——自决议通过以来国际反恐文书的批准率——来评估，会员国已明确显示出对国际合作的政治承诺增加。例如：2001 年 9 月 28 日，共有 50 个国家签署了 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(下称《制止资助恐怖主义公约》)(四个成为缔约国)，到 2001 年底，另有 82 个国家签署了该公约，另有 12 个国家成为缔约国。截至 2011 年 5 月 1 日，加入《制止资助恐怖主义公约》的国家总数达到 173 个。另一个例子是：2001 年 9 月 28 日，有 28 个国家加入 1997 年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，到 2011 年 5 月 1 日，这一数字增加到 164 个。

12. 其他领域的积极发展也很明显。多数国家现在已经按照决议和相关国际文书规定的义务，采取措施在其国内法规中，把恐怖主义行为定为刑事罪。许多国家成立了金融情报中心和其他机制，保证更有效地防止资助恐怖主义的行为。新的边境安全系统，例如像国际民用航空组织(国际民航组织)要求得那样加强货物检查和在多数国家采用机器可读旅行证件，都使恐怖分子的跨国活动变得复杂起来。国家间的信息交流得到改善，法律互助似乎更加系统。出现这些进步，许多是由于双边捐助者、联合国系统各机构和其他人持续承诺提供与各国执行决议相关的技术援助。

13. 过去十年进步的结果是，自 2001 年 9 月以来，威胁国际社会的某些恐怖主义网络削弱了。在某些国家，基地组织被迫进一步转入地下，对该组织的一些成员进行了成功的起诉，定罪和判刑，或对其进行了刑事诉讼。国际合作还帮助检方找到在世界不同地区活动的其他恐怖团体，包括那些被列入安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1267(1999)号决议所设委员会综合名单的人。警惕性的提高和世界各地警察和情报工作的效力提高，使得一些恐怖阴谋在执行之前就被挫败，这无疑拯救了许多生命。

14. 然而，恐怖主义的威胁在世界许多地区依然很高。虽然有些恐怖分子的网络被破坏，其他的网络改变了它们的行动方法。例如，正如制裁基地组织和塔利班委员会的监测组所观察的那样，伊斯兰马格里布基地组织通过绑架赎金募集了相当数额的金钱，并受益于更多利用南美洲毒品生产者在萨赫勒的走私路线(见

S/2011/245)。据报道，南亚和中亚的一些团体也在越来越多地把武器和毒品走私作为收入来源。恐怖团体还利用某些国家持续和(在某些情况下)越来越不稳定的局势，这使得他们在行动时不怕政府当局对其进行瓦解。此外，尽管乌萨马·本·拉丹被击毙，这可能引起基地组织领导层的断裂，但该组织仍然是一股有影响的危险力量。部分原因是它与伊斯兰马格里布基地组织和阿拉伯半岛基地组织等组织结盟，并继续有能力启发其他的团体和个人策划在世界所有地区发动攻击。

15. 恐怖团体和个人更多地利用新的信息和通信技术，往往越过国境进行招募、煽动和募集资金，这造成了特殊的威胁。网络证明是从事恐怖活动的重要工具，因为在监管其内容方面，涉及重大的技术和法律挑战。因被控内容非法而受到阻挡和失去能力的网页，常常在几小时内就能够在别处的网上被重新激活。因特网和其他新通信技术的监管必然受到各国尊重言论自由的义务的限制，而言论自由是国际人权的基石。然而，第 1373(2001)号决议要求各国制止招募恐怖分子，安全理事会第 1624(2005)号决议要求各国禁止和防止煽动实施恐怖行为。在今后的岁月里，这些问题继续构成挑战。

16. 如本调查报告所显示，在各国执行第 1373(2001)号决议的其他领域，国际反恐工作仍然存在差距。若想充分履行按照引渡或起诉的原则将恐怖分子绳之以法的义务，需要在更多的国家通过执行立法，并做出更多的承诺，在引渡不可行时对恐怖主义案件提出起诉。某些国家需要进一步加强司法系统，以便以完全符合法治的方式来对恐怖主义进行起诉。确保管理松懈的陆地和海上边界安全问题对许多国家仍是重大挑战，大多是因为资源方面的限制。

17. 在打击资助恐怖主义领域仍然存在挑战，包括需要更有效地监测新支付方法，非正规货币和价值转移系统以及使用现金运送人。还需要更有效地防止滥用非政府组织，同时确保监管与风险的程度相称，而不是任意实施。

18. 实际上在所有区域，各国在确保其反恐措施遵守国际法，包括国际人权法、难民法和人道主义法规定的所有义务方面，继续面临挑战。最后，许多国家面对一系列其他问题，例如发展方面相互竞争的优先事项，培训机会有限，对政府预算的持续压力，这影响到它们在执行决议方面取得的进展。

19. 在第 1373(2001)号决议通过后的十年里，人们越来越认识到，尽管执法措施是决议的中心，但有效的应对措施必须包括法律和社会政策的其他方面。首先必须把恐怖主义作为在任何情况下都不可开脱的罪行。然而，它也是以非人、令人憎恶和不可接受的方式表达冤情。不仅是安全机构，而且是整个社会必须以坚定的决心面对这个问题，加强对话和扩大文明间的了解，提高对恐怖主义受害者痛苦的认识，并在包括发展、教育、社会融入和人权在内的许多领域采取政策。如

2011年4月与欧洲委员会合作在法国斯特拉斯堡举行的反恐怖主义委员会与国际、区域和次区域组织特别会议所确认，预防工作至关重要。

20. 在这方面，特别重要的是，安全理事会第1963(2010)号决议鼓励反恐执行局在会员国的同意下，与它们讨论如何制订全面和综合的国家反恐战略，其中包括按照国际法规定的义务，注重导致恐怖活动的因素。同样重要的是，安理会第1963(2010)号决议强调区域和次区域组织在反恐方面可以发挥的作用，尤其是通过加强会员国全面执行第1373(2001)号决议的能力和促进提供技术援助。这两个方法对于应对恐怖主义的挑战都是必不可少的。

21. 尽管过去十年肯定取得了进展，但要使各会员国和各区域免于恐怖主义的威胁，显然仍任重道远。

二. 按区域分类的评估

A. 非洲

北非

(阿尔及利亚、埃及、阿拉伯利比亚民众国、毛里塔尼亚、摩洛哥、苏丹和突尼斯)

委员会访问了该次区域五个国家。

一般性评论

22. 北非比非洲其他次区域受到更多恐怖主义的影响，已经法律和行动方面采取了各种应对做法。所有北非国家均在立法上采取了反恐措施。但这些措施往往缺乏国际反恐文书中规定的犯罪行为的确切定义。这可能引起人权和法治方面的关注。已经获取了反恐方面的专门知识，并采用了创新的做法，目的是为了防止进一步招募可能的恐怖分子，或者是为了制止可能导致暴力行为的激进化。

23. 北非最近的政治和安全事态发展可能导致某些国家修正其目前的战略，尤其是为了确保遵守法治和处理人权方面的关注，同时保持该地区打击恐怖主义等重罪的能力。

24. 作为一般性评论，应更好协调该次区域的执法措施，尤其是在行动层面，而且这些措施应受到司法的监督。漫长的海洋边界和开放式陆地边界仍然是对边境管制的挑战。

评估领域

立法

25. 所有的受访国都已颁布立法，授予其司法、检察和执法当局打击恐怖主义所需的能力。在将指称的恐怖主义罪行实施者送上法庭方面，主要依靠得到特别立

法补充的刑法典。已在几个国家成功地进行了与恐怖主义有关的起诉。但有些国家继续利用过度宽泛的恐怖主义定义，将劝告这些国家按照国际反恐文书将恐怖主义罪行纳入其国内刑法。几个受访国正在采取这种做法，制定新的立法，以加强遵守国际人权法规定的义务。例如突尼斯在 2009 年修订了第 2003-75 号法，将煽动实施恐怖主义行为定为刑事罪，以便将“煽动仇恨”和“宗教激进化”与恐怖主义罪行分开。阿尔及利亚最近解除了紧急状态。受访国还把招募人员实施恐怖行为和为恐怖分子提供庇护所定为刑事罪，并为其实施制订了行动措施。所有受访国都把利用自己的领土实施或筹备实施针对其他国家的公民、设施和外交代表的恐怖行为定为刑事罪。它们还把针对这些目标的恐怖行为视为针对本国国家安全的行为。然而，国家应以同样方式把针对另一国的行为定为刑事罪。简言之，有必要将“引渡或起诉”的原则纳入国家立法，即便在与那个国家没有直接联系的情况下。

打击资助恐怖主义的行为

26. 自前一次调查以来，次区域各国取得了进展，所有国家都制定了反洗钱法。突尼斯在 2009 年 8 月修订了其反洗钱法，摩洛哥目前正在对其自己的反洗钱法进行修订。虽然所有国家都设立了金融情报中心，但只有埃及的中心在充分运作，并且是埃格蒙特集团的成员。摩洛哥的金融情报中心在 2009 年 10 月收到和处理了其第一批可疑交易报告。所有的国家均加入了 1999 年《制止资助恐怖主义公约》，但只有几个国家依照《公约》规定将该罪行定为刑事罪。这可能削弱它们在国际一级开展有效合作的能力。突尼斯和阿拉伯利比亚民众国(分别于 2009 和 2010 年)将客户尽职调查、保存记录和报告可疑交易的义务延伸到其他指定的非金融业务和专业，从而扩大了反洗钱法和打击资助恐怖主义行为义务的范围。资产冻结条款虽然尚未完全符合决议的规定，但已经在多数国家颁布，在某些情况下已经成功冻结了恐怖分子的资产。制定了监管慈善和非营利组织的法律，但并非所有国家都已经审查了其法律框架，以防止将非营利部门滥用于资助恐怖主义的目的。自前一次调查以来，突尼斯已修订了其反洗钱法，以加强其管制捐款的审慎规则。为控制货币跨界流动而采取的措施主要是为了解决在兑换控制方面的担忧，而不是为了反洗钱和打击资助恐怖主义行为。

执法

27. 所有国家都依赖内政部或其他相关部委颁布的内部条例作为对刑法典的补充，以监管其执法机构的工作。受访国设立了专门的反恐单位和体制机构，并有能力进行调查和利用相对先进的技术。在受访国，政策层面的机构间合作水平已经很高，并已下传到行动层面。然而，内部协调、尤其是情报交换方面的内部协调主要是通过会议和私人接触来进行。有必要采用更多技术手段，以便进行实时的行动情报交流。除了阿拉伯司法部长理事会的定期会议外，在次区域一级没有定期和体制化的行动情报交流。为北非设立一个国际刑事警察组织(国际刑警组

织)次区域办事处,将有助于改善该次区域各国间的合作。此外,所有国家都必须加强对执法活动的司法监督,以确保在调查与恐怖主义有关的案件中尊重人权,防止对执法人员有罪不罚。在该次区域几个国家最近事态发展的同时,安全机构发生了改变。例如,埃及和突尼斯都解散了它们的国家安全部队,因为指控这些部队在反恐时侵犯了人权。所有国家均采取措施管制武器和爆炸物的生产、销售和转让。有五个国家批准了《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》(下称《管制火器议定书》)。

边境管制

28. 受访国采取了筛查旅行者和检测伪造旅行证件的措施,包括在国际机场进行这些检查。在一些边境站,仍实行人工登记信息。几个国家可以改进身份证件和旅行证件发放程序的安全性和统一性。该次区域多数国家在国际民航组织规定的2010年4月这一最后期限前采用了机器可读旅行证件。所有的受访国均使用国际刑警组织的数据库,有些正在采取步骤,将其扩大到边境站。几个国家(例如阿尔及利亚、埃及和突尼斯)制定了实际措施,检查货币和无记名可转让票据的出入境携带。这种措施包括报关单、报告无记名可转让票据的义务,以及授权海关官员没收现金。

29. 除一国之外,所有国家均加入了1951年《关于难民地位的公约》(下称《难民公约》)及其1967年议定书。然而,联合国人权机制对没有充分遵守不推回难民原则提出了关注。可以在所有国家,尤其是在处于南方边界的国家加强防止和制止恐怖分子跨界流动的措施。阿尔及利亚试图解决这个问题,2009年在塔曼拉塞特省为边防卫队增加了第四个旅。有六个国家加入了《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》(下称《打击贩运人口议定书》),五个国家加入了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》(下称《打击偷运移民议定书》)。除一个国家外,所有国家均表示愿意实施世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》,并启动了这一程序。2010年4月启动了马格里布海关合作理事会,并在世界海关组织区域情报联络处的所在地卡萨布兰卡设立了一个培训中心。

30. 有四个国家执行了《2001年联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》(下称《小武器问题行动纲领》)。2010年,除一个国家外,该次区域的所有国家均向联合国提交了一份附加报告,说明其执行该行动纲领的情况。关于海事安全,所有受访国均执行了国际海事组织(海事组织)《国际海上人命安全公约》国际船舶和港口设施保安规则(1974年《国际海上人命安全公约》的一个修正案)。然而,对最新执行情况以及安全措施测试的不合规定之处,以及所观察到的受访国港口安全措施的差距感到关切。所有国家继续执行1944年《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》)附件17和附件9的相关安全条款。在阿拉伯利比亚民众国,2009年10月26日批准了国家民用航空安全方案。

自前一次调查以来，阿尔及利亚、阿拉伯利比亚民众国、毛里塔尼亚和摩洛哥接待了国际民航组织普遍保安审计计划第二周期访问团。

国际合作

31. 该次区域批准国际反恐文书的比率较高。2010年，阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯又加入了一个或更多的国际文书，阿尔及利亚成为该次区域第一个批准所有文书的国家。然而，如上所述，几个国家依赖过度广泛的恐怖主义法律定义，这可能引起国际合作方面的困难。几乎所有的国家都仍需要颁布法律互助和引渡方面的法律。总的来说，各国在阿拉伯国家联盟相关机构、其公约(其在该次区域的批准比率高)和双边条约框架内开展合作。有必要改善信息的交流，并加强与其它区域国家的合作。

关于如何切实执行决议的建议

32. 该次区域各国应：

(a) 加强法律框架，通过审查其法律框架是否适当等方式，采取措施进一步保护其非营利组织，并加强其金融情报中心的能力；

(b) 继续加强入境点和开放式边界沿线的边境安全，以防止和制止恐怖分子跨界货物和武器/爆炸物以及货币和无记名可转让票据的流动，实施国际民航组织、世界海关组织和海事组织等专门机构规定的国际最佳守则和标准；

(c) 加强对警务活动的司法监督方案，促进与相关国际和区域机制继续对话，以确保在反恐时遵守国际人权义务。

33. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 更积极与相关区域组织(如非洲恐怖主义问题研究中心、非洲联盟和阿拉伯国家联盟)互动协作，重点开展旨在克服挑战和加强第1373(2001)号决议执行工作的活动；

(b) 继续推进与受访国的密切对话，特别是鉴于目前该次区域的事态发展；

(c) 更积极地与该次区域各国互动协作，包括进行后续访问，并抓住机会，在经过该次区域时与相关国家的官员举行双边会晤。

东非

(布隆迪、科摩罗、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加、莫桑比克、卢旺达、塞舌尔、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)

委员会访问了该次区域四个国家。

一般性评论

34. 由于非洲之角的政局持续不稳和各种武装团体的活动，恐怖主义对东非次区域的威胁依然很高。2009年，政府间发展管理局(伊加特)反恐能力建设方案在积极的气氛中通过了关于引渡和法律互助的公约，这些公约加强了成员国之间进行反恐合作的法律框架，从而加强了国家和区域安全。

35. 该次区域在边境管制方面面临重大挑战(例如面临海盗行为和其他在海上实施的罪行的持续威胁)，这些挑战耗尽了用于反恐的现有国家资源。漫长和基本开放的陆地和海洋边界继续对各国政府提出重大挑战。边界划定问题和边境社区的意向使得该次区域某些地区的有效边境管理复杂化。

36. 将通过对执法工作进行更有效的国家协调和改善次区域的信息交流，来加强次区域的反恐工作。

评估领域

立法

37. 所有国家均已制定了一些立法措施，但这些措施并没有将国际反恐文书中所列罪行充分列入国内法律。在四个受访国中，有两个尚未通过已经制订了几年的反恐法律草案。尽管在起诉方面存在挑战，肯尼亚已经对发生在其境内的恐怖活动成功地进行了审判。另外两个国家在五年多前开始实施反恐法律，但没有报告相关的调查或起诉。鉴于该次区域的脆弱性，有必要采取更多的措施将招募人员定为刑事罪。并非所有的国家都就其对恐怖行为的管辖权提供了充足的资料，但几乎所有的国家都采取部分措施，授予它们对在其境内所犯罪行的管辖权。整个次区域都没有适用“引渡或起诉”的原则，因为各国没有将其明确纳入国内法。

打击资助恐怖主义的行为

38. 九个国家加入了《制止资助恐怖主义公约》。少数国家已通过了把资助恐怖主义定为刑事罪的立法，其他国家至少制定了部分措施。大多数国家制定了反洗钱法，但没有几个国家在立法和行动层面制定措施，以便毫不拖延地冻结资金。对某些国家来说，制定定期的实地方案以便对报告实体进行视察，从而确保遵守反洗钱和打击资助恐怖主义行为的要求，是一个重大的挑战，因为那是一个耗费资金的做法。有几个国家设立了金融情报中心，但尚未运作。少数国家规定报告资助恐怖主义行为的义务，但关于可疑交易的报告很少。该次区域的八个国家须接受东南非洲反洗钱工作组、国际货币基金组织(基金组织)或世界银行进行的相互评价报告，但只有五个国家是东南非洲反洗钱工作组的成员。除一个国家外，所有国家均制定了规范非营利组织的立法，但只有一个国家采取并有效实施了防止通过非营利组织资助恐怖主义的法律规定。没有国家对非营利部门进行审查或就资助恐怖主义进行风险评估。委员会的访问表明，该区域各国(主要是以现金

交易为基础的经济体)需要在对现金和无记名可转让票据的流动没有实行最低门槛要求的地方实施这一要求,从而加强对现金运送人的控制。

执法

39. 大多数国家主要依赖刑事诉讼法来监管其执法机构的工作。几乎所有国家都缺乏开展有效调查或利用数据库和法证等先进工具的能力。某些国家存在用于内部协调和恐怖主义问题研究的反恐和安全机构。肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国各有一个国家反恐中心;乌干达则有一个国家安全委员会。如果有必要,将通过使政策一级的协调下传到行动一级,来加强内部协调。信息交换将受益于技术的改进(例如通过建立数据库并使它们与所有相关的执法机构连接)。可通过现有的区域机构,如东非警察局长合作组织以及国际刑警组织驻内罗毕办事处,加强次区域合作。为确保反恐措施与法治和各国的国际人权义务保持一致而通过主管司法当局和其它当局对执法进行的监督不力。该次区域几乎有半数国家已经采取措施管制武器和爆炸物的生产、销售和转让,有六个国家批准了《管制火器议定书》。其他国家则需要改进在这方面的立法。大多数受访国有必要加强危机管理计划,以确保获取证据,防止二次爆炸的伤亡,并确保在发生大型恐怖袭击时做到充分疏散。

边境管制

40. 该次区域各国平常是使用人工方法检查身份旅行证件。关于原始证件以及身份证和护照发放程序健全性的资料提供得很少。次区域所有国家均在国际民航组织规定的2010年4月这一最后期限前采用了机器可读旅行证件。然而,筛查这种旅行证件的读取器尚未在次区域推广。尽管该区域各国设立了国际刑警组织国家中心局,但缺乏能力和无法延伸至边境站阻碍了对国际刑警组织服务的利用。委员会对该区域的访问表明,各国需要制订风险指标并提高探测方法方面的能力,从而加强对立法的实施,防止现金和无记名可转让票据的非法跨界流动。

41. 几乎所有国家都加入了1951年《难民公约》,但联合国人权机制对某些国家没有建立充分的法律框架以防止驱回难民表示关注。并非所有进入港都有自动化操作的移民处理程序/系统,而且监测观察清单的能力非常有限。检查假冒证件、通信以及获取和储存旅行者数据的设备即使有,也需要购置或升级。七个国家加入了《打击贩运人口议定书》和《打击偷运移民议定书》,监测货物的流动在该区域仍是一个巨大挑战。除两个国家外,所有国家都签署了执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》的意向书,但各国需要做更多的工作,以确保贸易链,提高在风险管理方面的能力,并鼓励机构协调和边境站的信息交换。

42. 过去两年,厄立特里亚、肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国向《小武器问题行动纲领》提交了报告。除了内陆国家外,所有国家都指定了一个国家机构负责港口和船只安全,并按照《国际船舶和港口设施保安规则》制定了安全计划。

这方面需要进一步加强的措施包括实施 1974 年《国际海上人命安全公约》的其他方面，实施远程识别和跟踪系统，按照国际劳工组织(劳工组织)的标准，为所有海员和船员进行登记，并颁发安全身份证件。

43. 管制武器和爆炸物的法律没有对武器中介活动和中间商或转让武器载有明确的规定。管理松懈的边界继续对有效的边境管制构成挑战，应该做出更多努力，制订区域办法和最佳做法(例如社区警务)，以应对这些挑战。肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国认识到在这方面与边境社区接触很重要，并定期与社区领导人接触，讨论边境问题。自前一次调查公布后，四个国家接待了国际民航组织普遍保安审计计划第二周期访问团，两个国家接待了第一周期后续访问团。

国际合作

44. 自 2009 年以来，批准国际文书的水平未变，并有很大差别。有一个国家加入了 14 项文书，其邻国之一却一项也没有加入。通过引渡和法律互助法律的国家甚少。这限制了它们对其他国家的相关请求做出积极回应的能力。如上文第 34 段所述，2009 年，伊加特成员国内政部长就一项引渡公约草案和一项司法互助公约达成协议，这些公约如果得到充分实施，将加强一些东非国家之间在刑事事项上的合作。

关于如何切实执行决议的建议

45. 该次区域各国应：

(a) 通过并实施列明国际反恐文书中所列一切恐怖主义罪行的全面、统一的国家反恐法律框架，同时与国际人权标准保持一致；

(b) 加强政策和行动层面的内部协调；

(c) 加大力度，加强入境点和开放边界沿线的边境安全，并通过制订区域办法和最佳做法(例如社区警务)等方式，预防和阻止恐怖分子的跨界流动，同时按照国际最佳准则和做法，防止和阻止货币和无记名可转让票据、货物、武器/爆炸物的实际跨界携带。

46. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 更积极地与相关区域组织(非洲联盟、东非共同体、东非警察局长合作组织、东南非洲反洗钱工作组和伊加特反恐能力建设方案)互动协作，重点开展旨在克服不足和改进该决议执行情况的活动；

(b) 继续推进与该次区域各国开展的密切对话，包括通过与面临威胁和挑战的具体国家打交道的联合国各办事处，这些威胁和挑战可以影响这些国家和该次区域其他国家对付恐怖主义的能力；

(c) 继续积极与该次区域开展互动协作，包括通过促进技术援助、举办讲习班和其他次区域活动(例如 2010 年 7 月在内罗毕举办的边境管理讲习班)，以及通过把执行者和业务官员聚集在一起的举措开展后续行动。

南部非洲

(安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、马拉维、毛里求斯、纳米比亚、南非、赞比亚、津巴布韦和斯威士兰)

委员会访问了该次区域一个国家。

一般性评论

47. 尽管南部非洲各国已对反恐作出承诺，但很多国家缺乏全面执行第 1373(2001)号决议所需的技术和财政资源。南部非洲的自然资源、跨界犯罪以及小武器在以往冲突中的供应使该次区域可能易受洗钱者、国际罪犯、毒品贩子和恐怖团体的影响。

48. 南部非洲的会员国已从南部非洲警察局长区域合作组织的倡议中受益，这些倡议重点预防和打击跨界犯罪，包括军火和武器贩运(该次区域的一个重大问题)。东南非洲反洗钱工作组在该次区域发挥着关键作用，因为该工作组负责评价其成员国在反洗钱和打击资助恐怖主义行为方面采取的措施，并负责制订次区域政策和方案，以了解次区域在洗钱和资助恐怖主义方面的趋势，并确定打击此类行为的行动和解决方案。南部非洲发展共同体(南共体)建立区域预警中心的努力令人鼓舞。

49. 几个国家感觉很难履行其报告和执行义务，或许是因为这些国家需要解决其他紧迫的关切问题。批准国际文书的比率有很大差别。有几个国家批准了 10 多项文书，不过，除了两个国家之外，所有国家都需要进一步采取行动，把这些文书全面纳入国内法。

50. 该次区域非正式经济占主导地位，这使金融交易难以追踪。该次区域国家的经济以现金为基础，容易发生资助恐怖主义和洗钱的现象。为了减少这一风险，应鼓励这些国家继续努力促进包容性金融，设立金融情报中心且使其运作，并审查非营利部门以确保其不会被滥用于资助恐怖主义等非法目的。由于货币和其它无记名可转让票据的实际跨界携带也仍可能用于资助恐怖主义，因此需要通过采用申报表来加强边境管制。

51. 对于小武器的跨界流动和供应问题，次区域所有国家都应采取协调一致的应对措施。正如非洲其他区域一样，该次区域漫长的海上和陆地边界对边境管制提出了挑战。

评估领域

立法

52. 该次区域 10 个国家中，只有毛里求斯和南非制定了全面的反恐立法，而且只有南非曾在该框架内提出诉讼。联合国人权机制对两个国家不当适用反恐措施表示关切。有四个国家已把招募恐怖分子行为适当地定为刑事罪，而其余国家或者部分程度上这么做了，或者根本没有这么做。有四个国家已采取适当的法律措施把提供庇护所定为刑事罪；有四个国家在部分程度上这么做了；有两个国家没有提供有关资料。有五个国家制定了立法措施，禁止利用其领土实施或筹划针对其它国家或其公民的恐怖行为。该次区域大多数国家在法律上遇到的挑战说明，仍然需要鼓励这些国家将国际反恐文书全面纳入其国内立法，并加强检察和司法部门在反恐案件上的机构能力。

打击资助恐怖主义的行为

53. 该次区域有六个国家加入了《制止资助恐怖主义公约》。有四个国家已适当地把资助恐怖主义行为定为刑事罪，有三个国家根本没有这么做。2010 年 7 月，安哥拉颁布了立法，其中规定了反洗钱和打击资助恐怖主义行为的预防和限制措施。2010 年 4 月 15 日，安哥拉申请加入东南非洲反洗钱工作组。大部分国家制定了反洗钱立法，其中有四个国家将资助恐怖主义列为前提罪行。在采取立法和行动措施以毫不拖延地冻结资金方面，大多数国家仍然遇到挑战。有六个国家制定了与报告义务有关的一些措施，包括报告资助恐怖主义行为的措施，但只有一个国家的措施是充分的。在大多数情况下，这些措施扩大至银行，但不清楚是否包括其它金融及非金融行业和职业。

54. 在采取措施设立金融情报中心方面取得了进展。目前，有四个机构可被视为已在全面运作，其中有三个(马拉维、毛里求斯和南非)也是埃格蒙特集团的成员。毛里求斯和南非散发的可疑交易报告引发了许多调查工作，并导致对几起洗钱案件提出诉讼。有六个国家制定了一些管制非营利组织的立法措施。只有南非对其非营利组织管制框架进行了审查。不过，没有一个国家为确保非营利组织不被滥用于资助恐怖主义的目的而对其非营利部门进行审查或开展风险评估。有六个国家已采取措施控制货币流动(申报制度)。毛里求斯告知委员会，2009 年《金融法》对其《海关法》进行了修正，2009 年 10 月 1 日，该国建立了跨界携带货币申报制度，该制度取代了以前的披露制度。其他国家没有提供这一领域的充分资料。

执法

55. 有四个国家建立了由适当机构管理的专门反恐组织结构。南非采取了综合反恐战略，且在其各机构间建立了适当水平的合作、信息分享和行动协调。2010 年，毛里求斯在总理办公厅设立了反恐股，由国家反恐委员会负责监督。所有国家都是南部非洲警察局长区域合作组织的成员，因此能够分享预警信息。成员国

就涉及被盗机动车辆、武器和弹药贩运及毒品走私和贩运等罪行开展了具体行动。不过，只有在受访国才有可能看到国际刑警组织在当地的国家中心局成功地让有关执法机构与国际刑警组织情报来源相互联系上。2010年7月，南共体为了加强其成员之间的沟通设立了区域预警中心。该中心由外交部、武装部队、警方以及国家安全和情报机构的代表组成。该中心将帮助南共体成员国查明任何危机、冲突或自然灾害的迹象。有两个国家说明了通过司法程序有效监督执法活动的情况。

56. 所有国家都采取了一些管制武器和爆炸物生产、销售和转让的步骤，不过，除了一个国家之外，其管制武器和爆炸物的立法没有对军火中介活动和中间商、武器转运或安全理事会的军火禁运作出明确规定。只有五个国家批准了《管制火器议定书》。《南共体关于管制火器、弹药和其他有关物资的议定书》对南共体成员国具有约束力。南部非洲警察局长区域合作组织在执行该《议定书》方面起到了推动作用，并在这方面提出了很多提案，包括统一立法、能力建设、联合跨界行动、解除武装、复员、重返社会以及发展和破坏。该组织还为执行《南共体议定书》制订了标准作业程序，并与很多成员国一起制订了建立统一数据库和火器标识方面的倡议。南非采用了火器管理的五个支柱战略，且参与次区域消除火器的工作。

边境管制

57. 有几个国家正采取步骤把其移民和公民身份有关程序计算机化。除南非之外，大多数国家边境点的旅客检查出入境系统仍为手工操作。南非的陆地口岸与中央数据库相链接，所有入境点都可进入中央自动化系统获取所有旅客的详细资料，这一系统还载有利用各执法机构提供的资料定期更新的警告名单。毛里求斯在2009年采用了新的边境管制系统，可在旅客抵达或离开国际机场时立即将其数据记录到一个数据库中。经授权的人员还可在线查阅这些资料。关于委员会未到访国家的海关在防止货币和无记名可转让票据的实际跨界携带方面的成效，现有资料有限。不过，反恐怖主义执行局设法了解到，南非采用了风险评估技术并在收缴未申报大额现金方面日益取得成功。

58. 该次区域所有国家都批准了1951年《难民公约》。混合移民流动，特别是来自非洲之角和大湖区的混合移民流动，在南部非洲内部造成挑战，并给有限的现有人道主义资源带来压力。该次区域所有国家都在国际民航组织规定的2010年4月这一最后期限前采用了机器可读旅行证件。该次区域有两个国家计划采用电子护照。有四个国家报告了本国关于签发国民身份证件的规定，还有两个国家提出了国民身份证立法。目前正在通过加强管制和提高认识相结合的办法，应对伪造证件和骗取证件问题。有七个国家既加入了《打击贩运人口议定书》，也加入了《打击偷运移民议定书》。所有国家都签署了实施海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》的意向书。

59. 所有国家都报告了其执行《小武器问题行动纲领》的情况，但总体而言，该次区域各国需要加强它们在这方面的方案及合作，并采用最新国际最佳做法和军备控制标准。南部非洲次区域小武器的跨界流动和供应仍然是值得关切的问题。

《国际船舶和港口设施保安规则》已在四个国家实施和适用，其中有三个国家指定了负责港口和船只安全的国家权力机构，有两个国家制定了所有港口的安全计划。只有在受访国(南非)才可能评估《国际船舶和港口设施保安规则》其它方面的实施情况(实施达到了可接受的标准)。有四个国家部分实施了《国际民用航空公约》附件 17 和附件 9 中与安保有关的规定。纳米比亚和津巴布韦接待了国际民航组织普遍保安审计计划第二周期访问团，安哥拉接待了第一周期后续访问团。

国际合作

60. 国际反恐文书的批准比率有很大差异。南非批准了其中 13 项文书，另外有四个国家(博茨瓦纳、莱索托、毛里求斯和斯威士兰)批准了至少 10 项文书。有三个国家批准了四项或不到四项文书。莱索托自 2009 年以来批准了五项文书，使其批准的文书总数达到 11 项。有四个国家制订了法律互助和引渡方面的综合国内法，其余国家或者在部分程度上执行了这一规定，或者根本没有这么做。还有一些次区域合作文书，主要包括 1997 年《南部非洲警察局长区域合作组织关于在打击犯罪方面开展合作和互助的协定》、《南共体刑事事项法律互助议定书》以及《南共体引渡议定书》。许多合作是通过南部非洲警察局长区域合作组织开展的。不过，在法律互助和引渡合作的实际内容方面缺乏资料。南非展示了提供法律互助的能力。

关于如何切实执行决议的建议

61. 该次区域各国应：

(a) 落实其通过的国家反恐立法，同时铭记国际人权标准；

(b) 审查其非营利部门，以确保其不被滥用于资助恐怖主义的目的，并对货币和无记名可转让票据的实际跨界携带活动进行管制和监测；

(c) 更新本国在法律互助和引渡方面的立法，并充分执行南共体关于法律互助和引渡的有关议定书；

(d) 在与次区域伙伴开展国际合作方面促进能力建设。

62. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 与东南非洲反洗钱工作组、南共体和南部非洲警察局长区域合作组织等有关次区域组织进行更积极的接触，重点开展旨在克服不足和加强决议执行工作的活动；

(b) 通过促进技术援助、举办讲习班和其他次区域活动等方式，继续与该次区域保持积极主动的接触；

(c) 与东南非洲反洗钱工作组合作促进各国的能力建设，以建立/加强次区域的金融情报中心，并加强各国毫不拖延地冻结资金的立法和行动能力。

西非和中部非洲

(贝宁、布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、佛得角、乍得、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日尔、尼日利亚、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂和多哥)

委员会访问了该次区域六个国家。¹

一般性评论

63. 伊斯兰马格里布基地组织特别对萨赫勒构成威胁，并对西非构成普遍威胁。这一威胁加重了该次区域各国面临的其他犯罪威胁(主要是洗钱、贩毒、非法贩运军火和恐怖分子跨界流动)。该次区域缺乏反恐行动计划，这阻碍了应对恐怖威胁的集体努力。漫长、无法接近和基本上开放的边境使得边境管理极难取得成效，并且助长了跨界犯罪集团和恐怖团体的活动。中部非洲还面临着几内亚湾等地武装暴力、犯罪和恐怖行为增多的局面。

64. 是否有能力防止恐怖分子在该次区域(特别是在萨赫勒)的会员国境内组织起来和自由流动，不仅取决于双边和次区域合作是否见效，而且还取决于是否采取措施制订执法和边境管制方面的国际最佳准则和做法，以及是否对边境、海岸和内陆地区进行有效的保护和监测。所有国家的经济都以现金为基础，这增加了通过实际跨界携带货币和其它无记名可转让票据或通过其它汇款系统非正式转移金钱和价值的方式资助恐怖主义的风险。此外，该次区域在执法、法治和尊重人权方面仍然面临挑战。

65. 自前一次调查以来，单个国家采取的反恐措施在防止潜在的恐怖行为方面发挥了作用，说明这方面的能力有所提高。2009年和2010年，在西非(马里、尼日利亚和塞内加尔)几次收缴了大量军用武器。这些收缴突出说明该次区域的海关机构在世界海关组织和反恐怖主义执行局的支持下开展了重要工作。在次区域一级，根据第一和第二阶段“COCAIR”行动的规定，中部非洲(和东非)所有机场如今都与世界海关组织海关执法网络数据库和国际刑警组织数据库实现连接，海关官员和边防警察在海关/警方联合平台框架内共享旅客资料和其他有关资料。

¹ 西非和中部非洲是两个次区域。不过，为了本次调查的目的，对这两个次区域一并进行评估。这并不反映在非洲采用的经济和政治分组情况。

66. 为了应付海上实施的犯罪增加的问题，西部和中部非洲海事组织(西中非海事组织)正在海事组织的协助下，通过设立海岸警卫队网络加强执法机构之间的合作。2010年，成员国和捐助者在加纳审查了在阿比让、达喀尔、拉各斯和黑角设立四个控制中心以及在安哥拉和加纳设立两个次区域协调中心的事宜。这个海岸警卫队网络应该能使北至毛里求斯、南至安哥拉的20个缔约国促进和开展旨在保护人的生命、执法、加强安全和保护环境的海上联合活动。

评估领域

立法

67. 六个受访国建立了反恐立法框架，这些国家在该框架内主要依靠刑法和刑事诉讼法。2010年收缴了一批走私到尼日利亚的非法武器，在对此进行调查之后逮捕了一名被告人，目前正对其提出诉讼。与在塞内加尔一样，在尼日尔有一人因洗钱被定罪。大多数国家仍然需要将国际反恐文书中的罪行纳入国内法。受访国制订了制止招募恐怖分子的行动措施和政策。例如，布基纳法索重视打击暴力极端主义的工作，并且正在开展工作抵御招募恐怖分子的企图。提供庇护所的行为主要被定为“协助”或“教唆”罪。几乎所有国家都把利用其领土对另一国公民、设施和外交代表实施或筹划恐怖行为定为刑事罪。不过，在几个国家，执行这些措施的国家能力有限。大多数国家尚未在其立法中确立对国际反恐文书中有关罪行的适当管辖权。并非所有国家都根据国际反恐文书的规定在其国内法中建立了“或引渡或起诉”原则。

打击资助恐怖主义的行为

68. 除了两个国家之外，所有国家都加入了《制止资助恐怖主义公约》。西非在把资助恐怖主义定为刑事罪方面取得了某些进展。自前一次调查以来，又有三个国家(科特迪瓦、尼日尔和多哥)已把西非经济和货币联盟(西非经货联盟)关于制止资助恐怖主义的指令纳入其国内立法。结果，有更多国家把报告义务扩大至资助恐怖主义行为，并将这一罪行列为洗钱的前提罪行。由于西非政府间打击洗钱行动小组发挥了积极主动的作用，西非国家的反洗钱和打击资助恐怖主义行为的制度相对先进。所有国家都通过了反洗钱法。不过，除了几个近期对其反洗钱法进行修正的国家之外，大多数国家仍然需要对其反洗钱法进行审查，以使其符合国际标准。西非经货联盟中央银行已开始对适用于该联盟所有八个国家的《统一反洗钱法》进行修订。该法的修正案除其他外将涉及客户尽职调查义务。2010年，加纳通过了《经济犯罪和有组织犯罪法》，该国还设立了经济犯罪和有组织犯罪办公室，作为监测和调查经济犯罪和有组织犯罪的专门机构。

69. 尽管可疑交易报告数量增加，但是除了在尼日利亚之外，已起诉并定罪的洗钱案很少(更不用说资助恐怖主义的案件)。司法机构的能力和独立性普遍需要加强。西非在金融情报中心方面取得了一些进展。又有两个国家建立了金融情报中

心(使国家总数达到 13 个)。科摩罗和科特迪瓦加入了埃格蒙特集团, 马里不久也将加入。除了尼日利亚和塞内加尔之外, 其他国家的金融情报中心仍缺乏分析可疑交易报告的能力。西非经货联盟/《统一打击资助恐怖主义行为法》规定对恐怖分子的资产予以行政冻结。各国面临的挑战将是如何有效执行这一制度。总体而言, 该次区域仍然需要建立适当程序, 允许在不事先通知有关人员和实体的情况下毫不拖延地冻结其资产, 其中包括相称的适当程序保障措施。

70. 该次区域没有一个国家对非营利部门资助恐怖主义的情况进行审查, 也没有就此开展风险评估。大多数国家都制定了关于货币和无记名可转让票据跨界流动的法律规定(例如申报制度)。除了未加入中非国家经济共同体(中非经共体)的刚果民主共和国之外, 中部非洲国家都采用了反洗钱/打击资助恐怖主义行为的法律框架, 该框架包括自动执行的《中非经共体章程》, 该《章程》把洗钱和资助恐怖主义行为定为刑事罪; 规定客户尽职调查和报告义务; 规定设立金融情报中心。不过, 有关该《章程》执行情况资料很少。对成员执行“40+9”反洗钱金融行动任务组关于反洗钱和打击资助恐怖主义的建议的情况, 中部非洲反洗钱行动小组缺乏评估能力。

执法

71. 大多数国家依靠刑事诉讼法管理其执法机构的工作。只有很少国家设立了特别或专门反恐执法部门。几乎所有国家都采用人工处理信息, 这削弱了该制度的效力。有些国家愿意在内政部建立协调机制, 包括行动层面的协调机制, 却仍然在资源、管制和监督方面面临内部挑战。有些国家有待处理与恐怖主义案件有关的人权问题(例如, 警察拘留超期和利用律师服务方面的限制)。马里和尼日尔是在阿尔及利亚塔曼拉塞特新设的次区域联合情报中心的成员。2010 年在喀麦隆新设了国际刑警组织区域局, 由国际刑警组织“非洲绿洲”(发展警务活动能力的)等项目负责为其提供支助, 这将加强该次区域各国的能力。该区域局将与中部非洲警察局长委员会合作加强该次区域的安全。受访国的大部分国际机场都可接入国际刑警组织的“I-24/7”数据库。不过, 几乎没有几个国家的陆地边界与国家中央局连接, 因此无法利用国际刑警组织的工具。西非国家经济共同体(西非经共体)《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》于 2009 年 9 月 29 日开始生效, 这是该次区域管制军火贩运活动的重要一步。该《公约》对军火中介活动进行管制, 并禁止任何向恐怖分子供应武器的行为。有十一个国家批准了《管制火器议定书》。该次区域没有制订反恐行动计划, 除了包括非洲联盟所有成员国的非洲恐怖主义问题研究中心之外, 该次区域的组织都没有成立专门的反恐部门。

边境管制

72. 大多数西非国家部分采取了检测伪造旅行证件的措施。中部非洲国家在这方面未提供充分信息。应大大提高身份证件和旅行证件签发程序的安全性和统一性。马里建立了公民登记计划国家试点委员会，以期实现系统计算机化，并最终可保障安全签发身份和旅行证件。大多数国家仍依赖人工操作的系统。有两个国家未在国际民航组织规定的期限内采用机器可读的旅行证件。审查此类旅行证件的读取器尚未在该次区域广泛使用。大多数国家未制订货币申报程序。机构和行动能力的缺乏以及语言障碍阻碍了情报业务交流。需要在整个次区域更加切实地执行有关货币和无记名可转让票据跨界流动的现行法律规定(申报制度)。在塞内加尔，海关官员报告说，与非法现金出口有关的罪行日益增加，为此在该国与冈比亚和几内亚比绍的边境逮捕了一些人。

73. 虽然除一个国家之外所有国家都加入了 1951 年《难民公约》及其议定书，但是，联合国人权机制仍对有些国家防止驱回难民的法律框架不适当表示关切。所有国家都部分执行了防止和制止恐怖分子跨界移动的措施，但漫长、开放式的陆地边界将继续对边境管制构成挑战。有 19 个国家加入了《打击贩运人口议定书》，有 15 个国家加入了《打击偷运移民议定书》。除了 3 个国家之外，所有国家都签署了实施世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》的意向书，并部分执行了规定的措施。该次区域仍然没有制订适当统一的边境管理方案。大部分陆地边界警察哨所缺乏执行其任务的工具和设备，国家边境管制机构既没有相互充分合作，也没有与其邻国对应机构充分合作。

74. 2010 年，在筹备《小武器问题行动纲领》两年期会议期间，16 个国家(首次包括几内亚、几内亚比绍和利比里亚)提交报告说明了其执行该《行动纲领》的情况。只有一个国家从未提交报告说明其执行情况。关于 1974 年《海上人命安全公约》的《国际船舶和港口设施保安规则》，所有非内陆国家都指定了负责港口和船只安全的国家权力机构。除了在受访国(尼日利亚和塞内加尔)外，由于资料不足，无法评估《规则》在西非的执行情况。正如 2010 年海事组织/反恐怖主义执行局/联合国毒品和犯罪问题办公室在利伯维尔举办的讲习班所指出的那样，中部非洲国家需要加强其海上安全和安保措施。尚未这么做的国家应执行《海上人命安全公约》(2002 年修正案)及其 2005 年议定书。这些国家还需要全面实施《国际船舶和港口设施保安规则》及远程识别和跟踪系统；对所有海员和船员进行登记；并根据劳工组织的标准，包括根据 2003 年《海员身份证件公约》(修订本)(劳工组织第 185 号公约)，签发可靠的身份证件。最后，1944 年《国际民用航空公约》附件 17 和附件 9 与安保有关的规定仅得到部分执行。佛得角、加蓬、尼日尔和多哥接待了国际民航组织普遍保安审计计划第二周期访问团，中非共和国及圣多美和普林西比接待了第一周期后续访问团。

国际合作

75. 国际反恐文书的批准比率有很大差异。2009 年和 2010 年，刚果民主共和国和马里加入了一个或更多国际反恐文书。这一次区域的国家仍需要加强其国内法律框架，以加强刑事事项上的合作，途径特别包括颁布关于引渡和法律互助的法律。2010 年，加纳通过了《司法互助法》，该法加强了该国为执行有关法律互助协定和其他法律互助安排而作准备的能力。各国主要通过双边条约彼此合作。第五届非洲法语国家司法部长会议通过的关于执行国际反恐文书的《反恐司法互助和引渡公约》可加强该次区域很多国家之间的合作。同样，在非洲联盟(包括非洲恐怖主义问题研究中心)主持下通过的区域引渡和法律互助公约可加强国家间在刑事事项上的合作。

关于如何切实执行决议的建议

76. 该次区域各国应：

(a) 采用列明国际反恐文书中所列一切恐怖主义罪行的全面、统一的国家反恐法律框架，有效执行反洗钱和打击资助恐怖主义行为的法律和法规，同时与国际人权标准保持一致；

(b) 加强政策和行动层面的内部协调；

(c) 加大力度，加强入境点和海上的边境安全，并通过参加讲习班(例如 2011 年 4 月国际移民组织与反恐怖主义执行局在努瓦克肖特合作举办的讲习班)等方式发展海岸警卫队网络、海关/警方机场联合平台以及开放式边境的社区警务等现有合作项目。

77. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 继续与参与次区域工作的有关区域和次区域组织(非洲联盟、西非经共体、西非政府间打击洗钱行动小组和西中非海事组织)保持积极接触，重点开展旨在克服挑战和加强决议执行工作的活动；

(b) 协助为西非经共体提供技术援助，以期通过西非国家区域反恐行动计划，并在西非经共体主持下设立专门的次区域反恐办公室；

(c) 进一步加强与下列组织的关系：中部非洲经济和货币共同体、中部非洲警察局长委员会、中部非洲反洗钱行动小组、西非警察局长委员会、世界海关组织西非(达喀尔)和中部非洲(喀麦隆杜阿拉)区域情报联络处。

B. 亚洲

东亚

(中国、朝鲜民主主义人民共和国、日本、蒙古和大韩民国)

委员会访问了该次区域一个国家。

一般性评论

78. 该次区域大多数国家都受到过恐怖袭击，有些袭击在其领土上进行，有些则针对它们在世界其他地方的国民。因此，对于保持警惕防范恐怖主义威胁的重要性具有高度认识，且大多数国家都已致力针对潜在的袭击加强防御。联合国综合清单列出了在该次区域开展活动的一些恐怖组织。

79. 第 1373(2001)号决议在东亚地区的执行取得了合理的良好进展，但挑战依然存在。立法已经制订——尽管并非都像建议的那样全面，也不总是完全符合国际规范。各国还在体制层面加强了对规定的反恐措施的执行。这方面的一个重要成果是更多地参加和参与了区域结构以及在双边基础上提供了技术援助。有一个国家未提交评估其反恐努力所需要的足够资料。

评估领域

立法

80. 有四个国家已制订了全面的反恐法律。大多数国家已妥善处理了在国内法中把国际反恐文书列明的罪行定为刑事罪并对这些罪行确立管辖权的事项。不过，联合国人权机制对有些国家的恐怖主义罪行法律定义不精确以及被指司法侵权的问题提出了关切。在本次审查期间，蒙古和大韩民国已在一定程度上把为恐怖主义团体招募成员定为刑事罪。现在，所有国家都已在国内法中把为恐怖分子及其支持者提供庇护所和利用本国领土实施或准备实施针对其他国家或其公民的恐怖行为定为刑事罪。各国进一步提供资料说明它们如何落实这些规定将是有益的。

打击资助恐怖主义的行为

81. 中国、日本、蒙古和大韩民国已批准 1999 年《制止资助恐怖主义公约》并在国内法中把资助恐怖主义定为刑事罪。这四个国家还制订了反洗钱法。一些国家把资助恐怖主义列为洗钱的前提罪行将进一步加强这些措施。上述四个国家都确保报告义务涵盖了资助恐怖主义的问题，并报告正在扩大客户尽职调查。这些国家已设立金融情报中心，并制订了立法以管制现金和无记名可转让票据的实际跨界流动。中国、日本和大韩民国已制订了规范非营利组织活动的法律条文。中国和大韩民国正考虑把报告义务扩大到包括非金融行业和专业。这四个国家也有规定允许冻结被指认者的资产，但这些规定还可进一步加强，例如建立足够的法

律保障，使被指认个人或实体能够就指认提出上诉或请求对被冻结的资金给予人道主义豁免。

执法

82. 有四个国家已订立了指导执法机构的国内反恐战略和立法框架。四个国家设立国家执法单位并配备了适当工具，负责落实立法授权所支持的反恐措施和举措。不过，联合国人权机制对一些执法机构被指侵犯人权的情况表示了关切。有三个国家在本国执法主管部门之间建立了程度合理的协调与合作。所有国家都采取了一些步骤对军火和爆炸物的生产、销售和转让进行管制，但有些国家的国内立法对于军火中介活动、武器过境或安全理事会军火禁运问题并未载有明确规定。有一个国家尚未加入《管制火器议定书》。

边境管制

83. 有四个国家已出台了对照国家数据库中当局所掌握的涉案人资料对旅客进行筛查的程序。有四个国家使用了检测伪造旅行证件的现代化设备。这些国家报告说已采取控制措施确保旅行证件发放程序的健全和安全。中国、日本和大韩民国可以利用国际数据库对个人进行筛查。有四个国家已发放了符合证件安全国际标准的机器可读旅行证件。中国最近启动了该国的电子护照方案初步阶段。所有国家都颁布了法律以防止和制止恐怖分子跨界流动，有四个国家采取了积极步骤缉拿罪犯。有四个国家签署或批准了《打击贩运人口议定书》，并有三个国家签署或批准了《打击偷运移民议定书》。中国、日本和大韩民国是 1951 年《难民公约》的缔约国，但其中有两个国家未提供足够信息，因此无法确定它们是否已设立一个可查出寻求庇护者中恐怖分子的有效制度。

84. 有四个国家已签署了执行《全球贸易安全与便利标准框架》的意向书，以确保货物安全，防止其被用于恐怖主义目的，其中三个国家已达到较先进的执行阶段。这些国家中有三个已设立机制管制现金和无记名可转让票据的跨界流动，尽管检测非法运送的方法还有待加强。有四个国家已出台了立法以执行确保民航安全的标准和惯例。所有国家都由国际民航组织通过其普遍保安审计计划进行了审计。有三个国家已建立了处理海事安全需求的法律框架，并按照《国际船舶和港口设施保安规则》部分地执行了港口和船舶安全的强制性国际标准。有三个国家已就武器、弹药和爆炸物以及核、化学和生物材料及其运载工具的跨界流动出台了严格的管制措施。这三个国家执行了《小武器问题行动纲领》，但其中两国没有就行动纲领提出报告，而且似乎没有为打击军火走私订立一个国家实施方案。

国际合作

85. 有四个国家已批准了国际反恐文书中的至少 12 份。有三个国家出台了允许引渡、司法互助和信息交流的法律条文，并与其他国家缔结了相关的双边条约或作出其他安排。蒙古采取了类似的行动，但该国在这方面的努力还有待加强。有

两个国家可以为加强合作努力增加与其他国家作出这种安排的数目。有三个国家出台了一些程序，禁止引渡可能面临酷刑或迫害危险的个人。有两个国家都没有就其驱回难民的惯例/程序提供资料。国际人权机制对有两个国家的引渡程序中缺少适当法律保障表示关切。中国、日本、蒙古和大韩民国都有构成其各自反恐战略之一部分的早期预警系统。除了一个几乎没有提供相关信息的国家之外，所有东亚国家都是反恐方面几个区域组织或国际合作机制的成员，并致力于加强这些关系。

就执行决议的切实可行方法提出的建议

86. 该次区域各国应：

(a) 审查本国的刑法，以确保把为恐怖行动和恐怖团体招募人员充分定为刑事罪；

(b) 解决在把资助恐怖主义定为刑事罪方面的不足之处，并将这种行为列为洗钱的前提罪行，同时解决在冻结恐怖分子资产方面的不足之处，尤其是要允许足够的保障并把人道主义豁免纳入冻结程序中；

(c) 审查本国的刑法，以确保恐怖活动的法律定义和将恐怖分子绳之以法的程序严谨并符合关于法治的相关原则。

87. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 与就第 1373 (2001) 号决议执行情况提供资料有限的国家进行更积极的接触；

(b) 通过各种办法与有关国际和区域组织更紧密合作，包括促进提供方/捐助方的技术援助和组织讲习班及其他区域活动，以解决需要注意的具体执行问题；

(c) 与国际和区域组织及各国进行更积极的互动协作，以推动经验的分享和技术援助的提供。

太平洋岛屿

(斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚(联邦)、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢和瓦努阿图)

委员会未访问该次区域任何国家。

一般性评论

88. 太平洋岛屿论坛各国地理位置偏僻、交通不便、幅员较小(一个不利于匿名的因素)且金融和商业部门相对简单，因此被认为恐怖主义危险较低。然而，由

于重大的资源制约妨碍了在许多反恐领域落实规定的管制措施，该区域至少存在着被用作恐怖活动避风港的脆弱性。

89. 太平洋区域存在跨国犯罪，其中包括贩毒、贩运人口和洗钱。太平洋岛屿论坛国家需要持续的能力建设(包括加强边境和海事安全管制)以处理这种犯罪与恐怖主义的任何潜在关联。

90. 不过，太平洋岛屿论坛国家在按照第 1373(2001)号决议执行各种反恐措施方面取得了良好进展。它们制订了反恐立法并努力进一步加强区域协调及合作，特别是在海事方面。打击跨国犯罪的执法努力有所增强，并可在需要时转化为反恐努力。已采取数项举措，提高对金融机构根据反洗钱和打击资助恐怖主义行为的立法按要求进行报告的认识。

评估领域

立法

91. 很少有国家在其国内立法中充分编入了恐怖主义犯行。有七个国家关于法院管辖权的法律条文没有规定它们已加入的有关国际文书所要求的范围，尽管大多数国家都应用了“引渡或起诉”的原则。有六个国家把招募恐怖分子定为刑事罪，而萨摩亚的反恐法草案一旦通过，将产生同样效力。有两个国家采用了特别刑事程序，如预防性拘留和为某些调查技术规定的“特别权力”。然而，未就附带保障措施提供任何资料。有几个国家已为其反恐立法起草了修正案，但尚未颁布。

打击资助恐怖主义的行为

92. 有十个国家加入了《制止资助恐怖主义公约》，其中六个国家已把资助恐怖主义适当定为刑事罪。所有国家都已设立金融情报中心，其中三个已正常运作。其余中心的运作效率和效力水平参差不齐，需要技术援助以提高它们的能力，使其符合国际标准。虽然所有国家都已通过反洗钱立法，但在大多数情况下，相关规定都存在不足之处，包括未在洗钱的前提犯罪清单上列入资助恐怖主义的行为，并把某些相关的非金融行业和专业排除在有义务向金融情报中心提交可疑交易报告、进行客户尽职调查和适当保存记录的实体名单之外。在有些情况下，反洗钱和打击资助恐怖主义行为的法律从未被用作刑事诉讼或指控的依据。大多数国家已出台了管制现金和无记名可转让票据跨界流动的法律。有七个国家已制订规范非营利组织的立法，但很少有国家采取措施防止通过这种组织对恐怖主义进行资助。对大多数国家而言，监管和监测替代汇款系统仍是一项挑战。

执法

93. 有十个国家设立了负责制订共同反恐战略和方针、指导执法努力和协调国内安全事务的国家安全机构(“法律机构联合小组”)或高级别中央办事处(由执法机构、司法部委和检察官组成)。各执法机构采用了各种机制维护法治，例如密

切合作和积极执法。有三个国家设立了负责调查恐怖主义和其他罪行的打击跨国犯罪股。不过，各国的报告中并未载入资料说明执法机制或说明具体的特别刑事诉讼程序或特殊的调查技术。只有五个国家为国际刑警组织成员。所有国家都通过区域执法机制分享信息。在国内，执法机构依靠相关的法律规定、谅解备忘录以及国家中央机构的成员资格进行合作、协调及信息交流。不过，没有国家提供有关这方面实际机制的信息。所有国家都制订了法律以管制小武器和弹药的制造、拥有、获取、销售、转让、运输和供应，但这些法律未对军火中介活动、武器过境或安全理事会军火禁运作出明确规定。只有一个国家加入《管制火器议定书》。有关信息提供得太少，难以确定各国政府在反恐或监督反恐活动方面采取的体制或业务办法。各国政府看来认为恐怖主义威胁很低，因此把执法资源主要用于调查普通罪行。

边境管制

94. 所有国家都制订了移民和护照法，以监管移民和旅行证件问题。有九个国家对身份和旅行证件的发放实行了一些立法管制。有十个国家签发了机器可读旅行证件，有两个国家正朝这个方向采取步骤。所有国家似乎都对抵达和出发的旅客进行筛查，但有九个国家用于筛查旅客的数据性质不明。有三个国家报告说，它们对照国家数据库筛查旅客。没有国家提供足够信息说明为确保证件发放程序安全或在边界点查出犯罪分子而实行的实际管制措施。该次区域各国没有说明用于防止和制止恐怖分子跨界流动的程序或机制。有五个国家是 1951 年《难民公约》的缔约国，但只有一个国家批准了《打击贩运人口议定书》和《打击偷运移民议定书》。

95. 有四个国家签署了执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》的意向书，并正在向执行阶段迈进。没有提供资料说明为管制现金和无记名可转让票据跨界流动而实行的机制。应加强努力落实管制小武器、轻武器和爆炸物的立法，而只有四个国家执行了《小武器问题行动纲领》。大多数国家出台了设立国家航空安全主管机构和执行航空安全标准的法律，但很少有国家提供资料说明其执行《芝加哥公约》相关附件的情况。在审查期间，国际民航组织对五个国家进行了航空安全审计。提交给海事组织的报告显示，有七个国家似乎执行了《国际船舶和港口设施保安规则》一些方面的规定，包括制订港口设施安全计划。不过，一些国家似乎并未按照该《规则》的要求根据安全审计/测试的结果定期更新其安全计划。有两个国家为加强对抵达船只的检查作出了协调一致的努力。尽管如此，现有资料无法清楚说明执行航空、海事或货物安全措施、实行边境管制或落实执行方案以确保小武器不落入未获授权个人手中的情况。

国际合作

96. 该次区域对国际反恐文书的批准情况达到了合理水平。有六个国家批准了十项或更多文书，斐济和瑙鲁批准了全部 16 项。其他国家继续在为批准作出努力。

所有国家都作出了法律互助安排以促进区域和国际合作，并全都制订了引渡和司法互助法，但由于缺少资料，目前不可能确定双边和多边条约及安排的范围或数目或合作及协调的程度。关于犯罪和打击犯罪立法办法的信息交流大都局限在次区域和邻近的管辖区，一般都是在区域声明支持下通过区域机构完成。

关于如何切实执行决议的建议

97. 该次区域各国应：

(a) 进一步将本国反恐框架制度化并审查各自的刑法，以确保将每一指定类别中的恐怖主义罪行适当定为刑事罪；并在适用时制订反恐立法；

(b) 进一步建立本国金融情报中心和执法机构调查金融及与恐怖主义有关罪行的能力；

(c) 加强各有关主管部门之间的信息分享并继续强化区域协调及合作。

98. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 与在该区域开展工作的国际和区域组织(亚洲开发银行、亚太反洗钱工作组、大洋洲海关组织、太平洋岛屿非政府组织协会和太平洋岛屿论坛秘书处)进行更积极的接触，并开展旨在克服不足和改进决议执行情况的活动；

(b) 通过各种办法(包括与提供方/捐助方联合促进技术援助和举办讲习班及其他区域活动)更密切地与太平洋岛屿国家合作，以解决需要注意的具体执行问题；

(c) 考虑今后访问该次区域(委员会未访问过该次区域任何国家)。

东南亚

(文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、东帝汶和越南)

委员会访问了该次区域十个国家。

一般性评论

99. 该次区域的主要恐怖组织包括伊斯兰祈祷团(在印度尼西亚、马来西亚和新加坡特别活跃)、阿布沙耶夫集团、菲律宾的一批叛乱团体和泰国南部的叛乱分裂分子。主要是由于采取可有效的反恐执法措施，这些恐怖组织大都被认为在走下坡路，尽管它们仍有能力偶尔进行袭击(例如，伊斯兰祈祷团经过四年沉寂后于2009年7月在雅加达两家酒店进行自杀炸弹袭击，以及最近在棉兰老岛和泰国南部发生的一系列恐怖袭击)。不过，自2000年以来，印度尼西亚以恐怖主义罪名逮捕了600多人并起诉了约500人。这不仅从社会上清除了一大批危险人物，而且还向国际社会显示，恐怖主义是可以通过正常的刑事司法系统予以处理的。

100. 该次区域各国的行动已远远超越了单纯以执法方式处理恐怖主义团体构成的挑战。它们积极推进不同信仰间的对话和公私合作伙伴关系、订立社区警务举措并尝试狱中改造方案，以努力从根源上解决暴力极端主义的问题。印度尼西亚、马来西亚和新加坡已在这方面积累了一些经验和良好做法，可向有需要的国家提供技术援助。

101. 除一个国家外，所有国家都在政策和(或)行动层面设立了专门的反恐机构。总体而言，执法能力大大加强。但是，至少有五个国家的刑事司法系统有待改进，以求更有效地将恐怖分子绳之以法。有四个国家在和平时期采用了毋须起诉或司法承诺的预防性(行政)拘留，这种做法一直是人权关切的一个问题。不过，有些国家正日益认识到以人权为基础的办法与有效反恐之间的关联性。

102. 东南亚国家联盟(东盟)为设立一个区域合作反恐框架开展了工作。东帝汶目前正在申请加入东盟。《东盟打击恐怖主义公约》于2007年通过，但批准速度相当缓慢。柬埔寨和菲律宾于2010年批准了该公约，此前批准的还有新加坡和泰国。该公约还需要再有两个国家批准才能生效。多边和双边捐助方为各国的反恐能力建设积极提供了技术援助。

评估领域

立法

103. 有八个国家把反恐措施纳入了其国内法或出台了特别的反恐法律。新加坡通过了纳入第1373(2001)号决议所有要素的全面反恐法律。柬埔寨最近出台了全面反恐法律。有三个国家仍必须制订适当的反恐法律条文。有些国家的恐怖主义定义似乎模糊不清或过于宽泛，应当根据国际规范进行调整。该次区域有半数国家没有把为恐怖主义团体招募成员定为刑事罪。大多数国家都没有把煽动恐怖主义定为刑事罪，而在已定为刑事罪的国家，定义一般都不够具体，从而令人担心这些法律可被用于压制言论自由。

打击资助恐怖主义的行为

104. 虽然除一个国家外，所有国家都加入了《制止资助恐怖主义公约》，但该次区域几乎半数国家都没有充分地把资助恐怖主义定为刑事罪。有些国家未按照国际规范将洗钱定为刑事罪。反洗钱金融行动任务组的国际合作审查小组在2009年6月指出，该次区域有六个国家在反洗钱和打击资助恐怖主义行为方面存在不足之处。有四个国家没有负责冻结恐怖分子资产和资金的机制，而大多数国家的冻结机制并不总是能按照第1373(2001)号决议的要求“毫不拖延地”发挥作用。客户尽职调查和记录保存在大多数国家都有所改善。除一个国家外，所有国家都设立了金融情报中心，且所有国家都经历了要求它们处理的可疑交易报告数目显著增加。五个金融情报中心大幅度增强了与报告实体进行沟通和可疑交易报告的能力。马来西亚和新加坡被认为有能力向有需求的其他国家提供与金融情报

中心职能有关的技术援助。在大多数国家，报告义务尚未延伸到所有被指认的非金融行业和专业。公职人员中对非营利部门被滥用于资助恐怖主义目的之风险的认识近几年来大有提高，并有许多国家正尝试审查本国的非营利部门，以确保实行适当的监管。作为新型支付方法等技术进步的反映，许多国家在管制替代汇款系统方面面临新挑战。大多数国家都制订了法律条文，以管制现金和无记名可转让票据的跨界流动。

执法

105. 东帝汶最近完成了将国家警察部队制度化并整合成一个独立构架的进程。执法机构组织良好并设立了专门的反恐机构、委员会和单位。但是，在有些案件中，国际机制对安全部队被指侵犯人权的情况表示了关切。2010年7月，印度尼西亚设立了国家反恐局及其工作队，以制订反恐政策和协调相关政府机构之间的活动。执法官员在数个区域机构中得到了良好培训，这些机构包括位于印度尼西亚的雅加达执法合作中心、位于马来西亚的东南亚反恐怖主义区域中心和位于泰国的国际执法学院。东盟各国在东盟警察首长协会的框架之中开展工作并为其犯罪数据库提供资料，该数据库与国际刑警组织的数据库相联结以分享情报。不过，仍需注意机构间合作和情报分享。据信该区域的恐怖分子大都依赖常规武器。尽管有严格的法律和运营控制，但制造小武器和轻武器的工匠和家庭生意在整个区域都依然存在。只有柬埔寨和老挝人民民主共和国加入了《管制火器议定书》。

边境管制

106. 除一个国家外，所有国家都在国际民航组织规定的期限内发放了机器可读旅行证件。不过，有一个国家的机器可读旅行证件含有应当解决的安全隐患。该次区域约半数国家发放的旅行证件内置生物鉴别特征，从而使这些证件更加安全。许多国家的边境管制点缺少相关和可行的警务和情报“监视”信息，也未与国际刑警组织“I-24/7”数据库中的国际“监视”数据相联结。许多国家都未完全采用风险管理做法等现代化侦测方法，并缺少探测设备对过境货物进行检查。对现金和无记名可转让票据非法跨界流动的检测，以及海关、金融情报中心及执法人员之间在这方面的协调不是缺乏就是不足。

107. 开放式陆海边境的管理对大多数国家而言都是一项巨大的挑战，一个重要原因是该区域覆盖了数以千计的岛屿，许多岛屿都人烟稀少。所有东盟国家都表示打算执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》，有许多国家正在这方面取得良好进展。大多数国家都对小武器和轻武器的跨界流动进行了管制，但若干国家的检测方法有待加强。该次区域约半数国家向《小武器问题行动纲领》提交报告。在本次评估期间，有四个国家接待了国际民航组织普遍保安审计计划第二周期访问团，有一个国家接待了第一周期后续访问团。总体而言，该区域的海事安全需要加强。大多数国家没有国内难民立法，且只有三个国家批准了1951

年《难民公约》。不过，大多数国家在处理难民申请方面都改进了与难民署的合作。防止和制止恐怖分子跨界流动的实际措施还有待加强，尚有四个国家未批准《打击贩运人口议定书》，还有五个国家尚未批准《打击偷运移民议定书》。

国际合作

108. 有九个东盟国家加入了四项与航空有关的文书。约半数东盟国家批准了1988年海事文书，但没有国家批准2005年“修订海事议定书”。所有东盟国家都加入了《制止资助恐怖主义公约》。与核有关的文书和《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》的批准率仍然偏低。有一个国家未加入任何相关文书。虽然《东盟打击恐怖主义公约》尚未生效，但东盟《刑事司法互助条约》获得九个国家批准，已经生效。大多数国家都通过了关于引渡的法律规定，但该次区域半数国家需要改进这些规定。有三个国家不依据对等原则引渡逃犯。大多数国家都指定了一个中央机构负责引渡和司法互助事宜。东盟成员国通过东盟警察首长协会交流信息并签署了《信息交流和建立联系程序协定》。该区域金融情报中心之间有关信息交流的谅解备忘录数目大幅度增加。

关于如何切实执行决议的建议

109. 该次区域各国应：

(a) 加强本国的立法和业务措施以充分解决以下问题：把资助恐怖主义定为刑事罪；冻结机制(妥善注意适当法律程序)；金融情报中心的有效运作；根据要求管制现金和无记名可转让票据的跨界流动；管制替代汇款和非营利部门；

(b) 确保与国家犯罪数据库和国际刑警组织数据库相连接、对工作人员进行检测和检查方法方面的培训并购置必要的检测设备，以在入境点加强边境管制措施；

(c) 通过培训和研讨会加强本国刑事司法系统，包括在获得公平审判的权利方面。

110. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 加强同区域反恐机构的合作，这些机构包括国际执法学院、雅加达执法合作中心、东南亚反恐怖主义区域中心等等，以利于提供必要的技术援助和培训；

(b) 组织区域活动以解决在管制现金运送人和非营利部门过程中存在的不足之处；

(c) 与合作伙伴一道开展工作，精简捐助国和捐助组织向该次区域提供的双边技术援助，以避免重复并充分满足需要。

南亚

(阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡)

委员会访问了该次区域三个国家。

一般性评论

111. 信奉多种意识形态的各种团体使南亚各国遭受恐怖主义的严重伤害。活跃在该区域各地的恐怖团体有基地组织、塔利班分子、虔诚军等，它们继续威胁着该区域各国的和平与安全。管理松懈的边界、非法毒品生产、日益增加的犯罪活动、全球化以及有限的资源和应对能力促使该区域内外恐怖主义的威胁的国际化。在该区域，毒品生产与恐怖活动之间存在密切关联。各国打击恐怖主义的努力面临许多共同的挑战和制约因素。

112. 区域各行为体(主要是南亚区域合作联盟(南盟))，早就认识到恐怖主义对其公民造成的威胁。早在 1987 年，该区域的政治领袖们就商定了南盟《制止恐怖主义区域公约》，该公约要求缔约方将公约规定的行为定为恐怖主义罪行，并为此目的呼吁其成员国之间就引渡、证据共享和其他形式的信息交换开展合作，并且合作起诉被指称犯下此类“恐怖行为”者。2004 年新签订了《公约》的一项《附加议定书》，以应对资助恐怖主义的行为。为更有效地起诉刑事案件，该区域各国于 2008 年签署了南盟《刑事事项互助公约》。

113. 尽管采取了这些举措，打击恐怖主义的区域努力继续面临重大挑战。各国试图实现和平解决冲突的努力是一个持续进程。在许多国家，机构能力的差距和有限的资源使其很难将反恐工作置于优先地位。此外，缺乏符合国际标准的反恐立法和专业化的反恐行动能力制约了这些机制的有效性。各国在建立反洗钱/打击资助恐怖主义行为的制度方面取得良好进展，但在行动层面需要更多的区域合作。

评估领域

立法

114. 南亚八个国家中有四个制定了法律，将为恐怖主义招募人员定为刑事罪，并且禁止利用其领土实施或筹划针对其他国家或其公民的恐怖行为。此外，有四个国家制定法律，将个人或组织向恐怖分子及其支持者提供庇护所定为刑事罪。五个国家的法院管辖权扩展到其国民在本国领土之外实施的行为(不论此人目前在该国境内与否)。很少有国家全面更新其法律框架，列入具体的反恐法律。相反，大多数国家选择对其刑法做出有限的修正。马尔代夫在国际刑警组织和联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处的协助下，于 2011 年初开始起草一部反恐怖主义法。联合国人权机制曾对一些国家限制某些人权的反恐特殊规定表

示关切，这些规定有可能反而给执行司法互助和引渡方面的国际协定造成困难。在这方面，一些国家如能审查国内立法以确保其完全符合国际反恐文书和人权义务，将从中受益。

打击资助恐怖主义的行为

115. 除一个国家外，所有各国都加入了《制止资助恐怖主义公约》。该次区域近年来在反洗钱/打击资助恐怖主义行为的立法方面取得许多进展。例如，尼泊尔通过了《防止清洗资产(资金)法》(2008年)，孟加拉国通过了《防止洗钱法》(2009年)，巴基斯坦通过了《反洗钱法》(2010年)。印度是该区域唯一于2010年6月加入反洗钱金融行动任务组的国家。所有八个国家都设立了金融情报中心。考虑到南亚许多金融情报中心刚成立，能力发展是优先关切事项。该次区域各国是否有能力依照正当程序迅速冻结资产是一个关切事项。

116. 在与该区域各国的对话中，委员会确认了一些良好做法，其中包括制定和强制执行相关措施以防止慈善和非营利基金为恐怖主义筹资。这一点在因发生自然或人为灾难而需要紧急调动大量外部资金时尤其重要(这些资金通常作为慈善捐款通过非营利组织支付)。旨在便利紧急救济工作的良好做法(例如简化登记、海关和签证发放程序)得到确认。所有八个国家都制定了管理非营利组织的法律，但似乎许多国家的执法工作都需要改进。此外，货币和价值转移系统仍存在许多薄弱环节。尽管一些南亚国家已经建立了现金和无记名可转让票据的跨界流动申报制度，但一些制度仅针对从境内流出的现金而忽略流入境内的现金。因此需要采取更多的立法措施。

执法

117. 委员会访问的三个国家都推出了综合反恐战略，并采取步骤制订由相关机构管理的专门的反恐体制架构和措施。这些国家均认识到各机构之间以及在区域与国家两级之间开展合作、共享资料和相互协调的重要性。三个受访国均发挥重要作用，创设了专门的反恐机构和/或警察单位，并确保为这些单位提供必要培训和工具以便履行其在一系列反恐领域中的职责。例如，不丹于2009年在其警察部门中设立了一支精英特种部队以应对恐怖主义。印度于2008年设立了国家调查局，负责对恐怖主义和其他严重犯罪进行调查和起诉。

118. 该次区域缺乏保护证人及执法和司法人员的证人保护法和方案，唯一的例外是斯里兰卡，该国正在起草相关立法草案。联合国人权机制发现在一些情况下存在与过度使用暴力有关的严重关切事项，并且，就努力在执法机构的工作中实现人权保障制度化而言，仍然存在挑战。另一项挑战是加强区域合作以及执法人员之间的资料共享。各国应加强法律框架，将非法生产、持有和贩运小武器和爆炸物定为刑事罪。只有一个国家加入了《管制火器议定书》。

边境管制

119. 陆地边境管制存在很多疏漏，这一点对几乎所有国家都构成威胁。为此，四个国家颁布法律，惩处个人无证件跨越国界的行为。各国正在做出努力，加强控制身份证件和旅行证件的发放。各国均已建立发放机器可读旅行证件的程序。孟加拉国和尼泊尔于 2010 年开始发放机器可读旅行证件。印度的单一身份管理局于 2010 年 9 月 29 日开始发放单一身份号码，巴基斯坦设立了国家数据库和登记管理局，建立起一个先进的民事登记计算机系统，有助于便利身份和旅行证件的安全发放。一些国家已经采取行动步骤，以确保执行现金运送的相关法律。南亚海关官员参与了“阿特拉斯行动”（2009 年 10 月 26 日至 30 日），这次行动是有史以来最大的一次针对现金走私人员的多边行动，世界海关组织 80 个成员国参与其中。大多数国家应采取进一步实际措施，以查明并遏制现金非法跨界流动。所有国家均表示打算执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》。各国均未制定关于庇护的国内法，而且仅有阿富汗加入了 1951 年《难民公约》及其 1997 年《议定书》。因此，在目前情况下，不能对难民进行系统甄别，以查明其是否与恐怖主义和其他严重犯罪活动有潜在联系。在把贩运人口和偷运移民定为刑事罪方面，只有印度加入了《打击贩运人口议定书》和《打击偷运移民议定书》。

120. 需要进一步采取步骤，以实施遏制武器和爆炸物走私的实际措施。尽管 2010 年有三个国家、2008 年有一个国家向《小武器问题行动纲领》提交了报告，但另外四个国家从未向行动纲领提交过报告。作为国际民航组织普遍保安审计计划的组成部分，2009 年和 2010 年对孟加拉国、不丹和尼泊尔的机场进行了审计。在海事安保方面，《国际船舶和港口设施保安规则》（1974 年《国际海上人命安全公约》）在次区域五个国家中适用且已生效，其中四个国家已经指定了负责船舶安全的国家管理局，三个国家指定了负责港口安全的国家管理局。

国际合作

121. 有两个国家加入了至少 13 项国际反恐文书。各国均未批准《制止危及海上航行安全非法行为公约 2005 年议定书》和《制止危及大陆架固定平台安全非法行为 2005 年议定书》。该区域在这方面的最新活动是巴基斯坦于 2009 年 6 月批准了《制止资助恐怖主义公约》。在南盟恐怖犯罪监察股 2010 年 6 月的一次会议上，南盟会员国决定实时共享资料并在恐怖分子照片、恐怖事件和恐怖主义档案等许多相关领域交换数据。

122. 为了增强南亚执法官员打击恐怖主义和相关犯罪的能力，并同时加强区域合作及执法人员之间的信息共享，反恐主义委员会执行局促成了（从 2009 年 11 月开始）举办一系列讲习班，这些讲习班的目的是将执法官员（主要是警官和检察官）聚集起来，分享处理国际犯罪和恐怖主义案件的经验和教训和最佳做法。所

有八个南亚国家都积极参加了迄今为止召开的三次会议，南盟秘书处作为观察员列席。从 2001 年 5 月在不丹举行的第四次讲习班开始，将吸收法官参与该进程。

关于如何切实执行决议的建议

123. 该次区域各国应：

(a) 解决资金转移系统中的薄弱环节，强化框架以防止慈善组织滥用来自海外的资金；

(b) 制订保护证人、法官和执法人员的框架；

(c) 加强区域合作及执法人员之间的资料共享，包括在相关人权问题方面。

124. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 继续支持加强区域合作及执法人员之间资料共享的各项举措，例如为南亚从事反恐工作的警察、检察官、其他前线官员和民间社会代表举办区域讲习班；

(b) 加强当前的努力，积极促使南盟参与委员会及其执行局支持的区域活动；

(c) 考虑今后访问南亚所有国家，并且对已经访问过的国家进行后续访问。

中亚和高加索地区

(亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)

委员会访问了一个中亚国家和三个高加索国家。

一般性评论

125. 以下一些因素妨碍了第 1373(2001)号决议在中亚的执行工作：靠近阿富汗冲突(在阿富汗，毒品生产供养恐怖主义活动，滋生活跃的武器换毒品交易)；存在非法跨界运送现金的活动(向恐怖主义提供资助的潜在来源)；(该区域的政治动乱和内乱导致)过剩武器的流动；边境偏远且保护不足，外加缺乏人力和物质资源以确保有效的边境管制；存在大量移民工人(转而增加了对非正式汇款系统的使用，这是向恐怖主义提供资助的潜在来源)。此外，伊斯兰圣战组织、乌兹别克斯坦伊斯兰运动以及与之有关联的东突厥斯坦伊斯兰运动、所有与基地组织有关联的团体都在中亚区域的某些地区行动。因此，中亚各国面临严重的跨国恐怖威胁，需要采取区域协同且协调一致的应对措施。

126. 中亚各国在遵照第 1373(2001)号决议执行各种反恐措施方面取得了巨大进展。各国颁布了反恐立法和法律，管制小武器贸易。它们通过加强移徙管制，努力遏制恐怖分子的流动，并且通过加强特定的海关控制措施来提高货物安全

性。各国还在反恐法律执行领域做出有力的努力，并且正在增加双边和多边合作。这些措施通过限制上述恐怖团体的扩张而取得了具体成果。

127. 高加索是一个单独的地缘政治区域。该区域面临的各种恐怖威胁在源头和性质上有所不同，但后果相似。种族和边界争端未决导致的冲突破坏了制订有凝聚力的区域反恐对策的努力。此外，高加索还包括内陆产油国。因此，需要输油管网络来将石油和天然气从阿塞拜疆、土库曼斯坦和哈萨克斯坦通过里海运送到格鲁吉亚和土耳其的港口。有人担心这个战略性的基础设施会成为恐怖袭击的目标，而高加索会成为恐怖团体从阿富汗进入欧洲的走廊。此外，阿塞拜疆和格鲁吉亚与俄罗斯联邦的高加索地区相邻，在该区域活动的恐怖团体有可能为寻求庇护所而穿过共同边界。

128. 一些高加索国家已经采取步骤修改立法，尤其是通过建立刑事案件的司法保障制度，以遵守其国际人权义务。然而，该区域各国仍然存在一些缺陷。为寻求庇护者提供的程序性保障仍然薄弱。尽管许多国家加强了司法保障，但这些保障尚未得到有效执行，尤其是在调查的最初阶段和审判前阶段。酷刑、虐待和任意拘禁事件继续引起关切。因此，需要巩固已经取得的进展。

评估领域

立法

129. 所有的中亚国家都已颁布反恐法律。在过去两年中，哈萨克斯坦和土库曼斯坦在把国际反恐法律文书列明的罪行纳入本国刑法方面取得了进展。哈萨克斯坦还惩处了与招募恐怖分子和恐怖团体有关的犯罪。一些国家不妨审核其国内立法，以确保其完全符合各国际文书。应准确定义各项恐怖主义罪名，以维护合法性原则，同时确保这些罪名不会侵害受国际法保护的活动。至少在一个国家，恐怖主义罪的定义似乎过于宽泛，这有可能阻碍国际一级的合作。

打击资助恐怖主义的行为

130. 中亚各国在执行反洗钱和打击资助恐怖主义的行为规定方面取得了具体进展。所有国家都加入了《制止资助恐怖主义公约》。2009年，哈萨克斯坦和土库曼斯坦通过了适当的反洗钱/打击资助恐怖主义行为法律，根据这些法律设立了金融情报中心，要求许多实体报告可疑交易，并确立了可疑交易的确定标准。依照委员会访问时提出的要求，阿塞拜疆重新定义了资助恐怖主义行为并将其定为刑事罪，大体上符合《制止资助恐怖主义公约》和反洗钱金融行动任务组特别建议二。2009-2010年期间，一些中亚国家进一步完善并扩展了在反洗钱和打击资助恐怖主义行为方面现有的法律。例如，乌兹别克斯坦制订了内部控制规则，确立了对未履行报告义务的实体的惩罚措施；土库曼斯坦和乌兹别克斯坦实施了严格的客户身份认证和保存记录程序。塔吉克斯坦于2009年10月设立了金融监测部(其金融情报中心)，于2010年11月起草了反洗钱和打击资助恐怖主义行为

法新草案。在独立国家联合体(独联体)其他成员国工作的中亚移民工人的汇款被确认有潜在的洗钱和资助恐怖主义风险,需要关注。尽管这些资金是通过正式系统进行转移,但客户身份认证程序过于简化、高额汇款以及难以查明资金来源和目的,是引起关切的原因。当此类汇款通过非正式系统转移时,相关风险更大。此外,有人关切,产生于阿富汗的活跃的武器换毒品贩运行为可能会导致通过现金运送活动在相邻的中亚国家资助恐怖主义。一些中亚国家已经建立了跨境携带现金和无记名可转让票据的申报制度。阿塞拜疆修订了反洗钱和打击资助恐怖主义行为法律,规定了更严格的客户尽职调查措施。应当定期审查非营利组织部门,以确保非营利组织不容易被用于资助恐怖主义目的。

执法

131. 自上次调查以来,中亚各国通过加强机构间合作和资料共享以及在国内和国际两级建立和使用犯罪和其他数据库,加强了执法措施,以支持反恐执法努力。土库曼斯坦和乌兹别克斯坦正在使用各反恐执法机关都能进入的中央数据库。所有国家都参与了区域执法合作机制。土库曼斯坦和乌兹别克斯坦参与资料交换,并(在国内和国际两级)就针对恐怖主义相关人员的司法援助请求做出回应。出于执法工作所固有的人权因素,必须加强监督机制。乌兹别克斯坦建立了法律保障框架,以增强嫌疑人、被拘押者和被告的权利,调查关于这些权利受到侵犯和使用酷刑的申诉。所有国际都已采取一定步骤管制武器、弹药和爆炸物的生产、销售和转让。三个国家批准了《管制火器议定书》。在国家和国际两级,执法机关之间的合作与协调程序更为明确,以确保有效调查和起诉,这将让高加索各国受益。(例如,阿塞拜疆建立了一个统一的国家数据库,供各执法机关查阅移民、签证和边境管制资料。)此外,各国应更积极地确保有效起诉恐怖主义案件,采取良好做法并遵循公平审判的国际标准。

边境管制

132. 本次区域各国的报告表示,在执行与人员和货物跨界流动以及航空安全有关的立法和行动措施方面取得了进展。各国已经确立了相关程序,在发放旅行证件之前确定相关人员的真实身份,且多数国家发放了机器可读旅行证件。已经制订了防止恐怖分子跨界流窜的法律,所有国家均已批准《打击贩运人口议定书》,除两个国家外,所有国家都加入了《打击偷运移民议定书》。(但尚可改进防止和制止恐怖分子跨界流窜措施的执行工作。)2009年,土库曼斯坦颁布《移民服务法》,2011年,乌兹别克斯坦推出机器可读旅行证件。哈萨克斯坦在给予临时或永久居留权或批准入籍之前,根据综合名单、上海合作组织和独立国家联合体的观察清单以及双边和政府间协定对相关个人进行筛查。试图非法进入阿塞拜疆的人员被扣留在边界过境点的临时中心内,经过身份认证和采指纹等程序。亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚都发放机器可读旅行证件;阿塞拜疆还为其护照增添了一些安全特性,所有护照都通过一个集中控制的国家机构发放。除了一个国家外,

所有国家都是 1951 年《难民公约》的缔约国，但它们的甄别和排除机制执行工作可能有些不一致。

133. 大多数国家都需要更好地实际执行查明和制止现金运送人的办法，以及发现现金和无记名可转让票据以其他方式非法流动的办法。不清楚各国筛查旅行人员、检查其行李并采取适当行动的程度。除一个国家外，所有国家均表示有执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》的意向，阿塞拜疆正在执行自己的阿塞拜疆共和国 2007-2011 年海关系统发展国家方案。阿塞拜疆在国际边界过境点安装了武器探测和监视设备。2010 年，亚美尼亚、格鲁吉亚、哈萨克斯坦和土库曼斯坦向《小武器问题行动纲领》提交了国家报告。阿塞拜疆对照内务部和国家安全事务局列出的全国“黑名单”，对申请合法持有火器许可的人员进行核查。为军事或执法目的进出口武器需要内阁批准。除哈萨克斯坦和土库曼斯坦之外，高加索其他国家均未批准《管制火器议定书》。该次区域各国越来越多地参与区域项目和方案(这促进了信息和情报的索取、收集和分享)，作为增强能力以解决与边境有关的恐怖主义威胁和有组织犯罪的途径。一些国家缺少证件阅读机等技术设备和缺少充分的数据库链接，因而无法在边界过境点对旅行证件和货物进行全面、有效的筛查。

国际合作

134. 中亚和高加索八个国家中有七个已批准了 12 项国际反恐法律文书，吉尔吉斯斯坦正在积极考虑加入其尚未成为缔约方的 6 项文书。该区域各国均未批准《制止危及海上航行安全非法行为公约 2005 年议定书》和《制止危及大陆架固定平台安全非法行为 2005 年议定书》。尽管多数国家是内陆国，但仍应批准这两部 2005 年议定书并将其中的罪名移植到其各自的国内法中，以便在答复司法互助和引渡请求时，相关罪行能成为两国共认罪行。2009 年，土库曼斯坦制定法律，在反洗钱和打击资助恐怖主义行为领域加强与外国的资料共享和司法互助。中亚国家所属的区域组织处理具体的反恐问题，包括在特殊区域背景下的立法、反洗钱和打击资助恐怖主义的行为、执法和边境安全。这些国家在上述多边框架下进行互动，但也应当扩大在司法互助和引渡事项中的双边联系，并在边境安全方面开展共同合作(尤其是因为恐怖主义威胁通常具有跨境性质)。没有任何一个国家能独自对抗恐怖主义，因为恐怖主义威胁的跨国性质要求与其他国家进行合作和协调。在高加索地区，恐怖活动、持续敌对和石油工业的存在综合在一起，需要在执行反恐措施方面开展强有力的合作。为此原因，必须在执法、边境安全、司法互助和引渡领域建立有效、持久和全面的区域协作机制。

关于如何切实执行决议的建议

135. 该次区域各国应：

(a) 确保建立、维护和更新国家犯罪和相关数据库，并使其与执法和边境管理机关联网；

(b) 确保在主要的边界过境点安装技术设备(文件阅读器、扫描仪和欺诈检测设备)；

(c) 加紧对(正式和非正式)汇款系统的管制和监测，包括现金和无记名可转让票据的实物跨界流动。

136. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 更积极地与在该区域开展活动的各国际和区域组织(其中包括集体安全条约组织、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、上海合作组织地区反恐机构以及位于塔吉克斯坦杜尚别的欧安组织边界管理工作人员学院)进行互动协作，以便重点开展旨在克服缺陷和改进第 1373(2001)号决议执行工作的活动；

(b) 通过不同方式(包括与援助提供方和捐助者合作为技术援助提供便利以及举办区域讲习班)，与中亚和高加索各国更密切合作，讨论需要关注的具体领域，包括加强刑事司法系统和为法官和检察官举办的专门方案；

(c) 考虑将来对该次区域进行访问和后续访问，以便更积极地与各国互动协作。

西亚

(巴林、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、阿拉伯联合酋长国和也门)

委员会访问了该次区域七个国家。

一般性评论

137. 该次区域面临的威胁和挑战包括恐怖主义、区域冲突、政治过渡和内乱造成的动荡及海盗行为。总体而言，该次区域各国自第 1373(2011)号决议通过以来已加强其反恐措施。然而，还需要对其中一些措施作出细微调整，使之符合国际准则以及执行决议的最佳标准和做法(包括遵守法治和国际人权义务)。次区域各国应确保对执法活动进行有效司法监督，防范滥权行为，防止有罪不罚。

138. 该次区域若干国家的经济发达地位和邻近地区的政治不稳定局面可能带来资金流入恐怖团体的风险。因此，需要加强金融部门安全和对汇款和现金跨界流动的管制。

139. 一些司法管辖地区对非营利组织部门严加监管。(例如,科威特和沙特阿拉伯已取缔在自动服务亭募款的做法,相关部委总体上对慈善机构进行更加严密的监管。)应增强连通性,以促进慈善机构和执法机构数据库之间的信息交流。

140. 由于该次区域部分地区持续存在恐怖主义威胁,应加强边境管制,进行旅客筛查,防止武器走私。一些国家还应更有效地处理该区域存在大批寻求庇护者这一问题,特别是应加入1951年《难民公约》。

评估领域

立法

141. 大多数国家的反恐法律框架主要依赖本国的刑法以及其他特别法令。大多数国家有能力对恐怖案件进行调查。在一些司法管辖地区,恐怖行为犯罪人已被逮捕并随后被绳之以法。然而,一些国家依赖于过于宽泛的法律定义和特殊刑事诉讼程序,这已引起联合国人权机制的关注,并可能造成国际合作方面的困难。一些国家将本国已加入的国际公约看作是国内立法的组成部分。然而,阿拉伯联合酋长国已积极主动地将国际文书中列明的大多数罪行纳入国内立法,沙特阿拉伯和其他几个司法管辖地区也正在审议为此制定的法律草案。若干国家已将为实施恐怖行为而进行的招募活动定为刑事罪。沙特阿拉伯已经制定一个颇有前途的恐怖分子改邪归正方案。阿拉伯联合酋长国已制定在该国所有社区促进宽容和温和的政策,以此作为建立社区复原能力、防范招募活动和煽动激进行为的措施。大多数国家把为恐怖分子提供庇护所定为刑事罪,还把利用本国领土对其他国家的公民、设施或外交代表实施或筹备实施恐怖行为定为刑事罪,并且把对这些目标实施的任何恐怖行为视为危害其国家安全的行为。但是,各国还应依照国际反恐文书,将“引渡或起诉”的原则纳入国内法。

打击资助恐怖主义的行为

142. 七个国家已加入《打击资助恐怖主义公约》(其中也门在2010年成为缔约国)。次区域大多数国家已通过反洗钱方面的立法和规定,并建立了多个监管机构。然而,在打击资助恐怖主义行为方面需要制定类似措施,特别是行动方面的措施。例如,大多数国家尚未将资助恐怖主义定为刑事罪,也没有将其定为洗钱罪的前提罪行。将资助恐怖主义行为部分定为刑事罪的国家还应确保纳入《打击资助恐怖主义公约》第2条的所有内容。报告义务已经扩及资助恐怖主义行为,这主要限于已部分地将资助恐怖主义定为刑事犯罪的那些国家。其他国家可能已通过中央银行通告,规定对资助恐怖主义行为有报告义务,但没有制定将这些罪行的犯罪人绳之以法的任何法律框架。大多数国家已制定更多的法律和法规,以确保把客户尽职调查和保存记录要求扩大到指定的非金融业务和行业。大多数国家已制定扣押和没收措施。2010年,约旦修正了反洗钱和打击资助恐怖主义行为的法律,以使之符合国际标准,其中包括颁布一项关于行政冻结恐怖分子资金的

指示。总体而言，次区域大多数国家为冻结与恐怖主义有关联资金所采取的措施还有待进一步加强，包括简化程序和业务以毫不拖延地冻结资金。

143. 大多数国家已建立金融情报机构。巴林、黎巴嫩、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国和阿拉伯联合酋长国的金融情报机构是埃格蒙特集团的成员。其他金融情报机构尚待进入全面运作，可从上述更先进的机构获得经验和协助。2009年，伊朗司法机构和经济和金融事务部成功建立了基于计算机的反洗钱培训试点方案，设在金融情报机构。大多数国家已制定充足的法律法规，对非营利组织的登记进行监管。一些国家还在安全部门主持下采取监管措施。在沙特阿拉伯，慈善组织和协会的账户须遵守沙特阿拉伯货币机构关于在商业银行开户和使用账户的规则。然而，大多数国家尚未对其非营利部门进行风险评估，以确保该部门不会遭到滥用，被用来资助恐怖主义。大多数国家已制定法律措施对现金运送进行监管，一些国家建立了披露制度。

执法

144. 所有受访国都通过了反恐战略，并建立了由执法机构负责管理的专业化反恐机制架构和措施。根据观察，这些国家已经拥有比较先进的调查能力。整个区域的取证和技术能力参差不齐，委员会到访的海湾合作委员会国家似乎拥有比较先进的能力。社区警务发挥重要作用，(例如，在一个受访国，政府利用移动“智能”电话向公众通告重大事件，并利用基于互联网的社交网络服务登载警方提供的信息。)大多数国家在政策一级进行内部协调和信息交流，并通过人工或亲自联络而不是电子方式“下达”到行动一级。如果利用共同或联网的数据库，可增强这种合作/协调工作。

145. 阿拉伯内政部长委员会和海湾合作委员会是该次区域各国之间增强区域政策合作的两个论坛。后者特别是通过利用含有适当生物特征的国民身份证，加强国家和区域安全，为其公民跨越共同边境提供便利。海湾合作委员会打击恐怖主义常设安全委员会每年举行会议，并于2009年通过一项海湾合作委员会成员国反恐官员培训指导计划。联合国人权机制对该区域部分地区在打击恐怖主义过程中过度使用武力和虐待被羁押人表示关切，有鉴于此，各国似乎需要对执法活动进行更系统的监督，例如由司法机关进行监督。所有国家已采取一些步骤，对武器和爆炸物的生产、销售和转让进行监管，但只有四个国家已批准《管制火器议定书》。大多数国家已制定包括申报制度在内的法律措施，对货币跨界流动进行监管。

边境管制

146. 大多数国家已实施识别伪造旅行文件的措施。阿拉伯联合酋长国在证件安全和旅行证件查验方面采取多层次做法，其中包括对旅行证件进行初步筛查，并由一个设备精良的刑事鉴定证件审查实验室对可疑证件进行复检。约旦已向各主

要过境点的官员提供先进的证件欺诈识别设备，供其使用。现场观察表明，这些设备被经常用来查明旅行证件欺诈。该次区域所有国家都在国际民航组织规定的 2010 年 4 月这一最后期限前采用了机器可读旅行证件。所有受访国都已使用国际刑警组织数据库。然而，大多数国家还需要把与国际刑警组织数据库的联网扩大到边境哨所，供前沿官员使用。大多数国家已建立查明和制止现金运送的行动机制。约旦海关署已设立反洗钱和打击资助恐怖主义行为股，该股可以进入各种内部和外部数据库，并与所有边境哨所合作。

147. 只有两个国家已加入 1951 年《难民公约》，极少数国家制定了关于寻求庇护者的法律，主要依赖难民署驻该区域办事处协助管理这些程序。联合国机制对若干国家缺乏防止驱回难民的法律和实际措施表示关切。大多数国家在批准任何形式的临时和永久居留之前对申请人进行审查。海湾合作委员会成员在这方面使用了先进技术。阿拉伯联合酋长国对照国家数据库中的警告名单，对抵达后申请签证的个人进行核对，这份名单包括拉丁文和阿拉伯文字母拼写。移民当局还使用虹膜识别移民系统，对移民劳工人数最多的国家的国民进行核查。七个国家已加入《打击贩运人口议定书》或《打击偷运移民议定书》（其中三个国家加入了两个议定书），但是，很难对执行工作进行衡量。所有国家已签署执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》的意向书，并已部分执行必要措施。在阿拉伯联合酋长国，中央海关情报股将信息/情报输入到电子通关系统的风险说明中。科威特已将风险说明纳入电子通关系统。

148. 巴林、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、约旦、阿曼、阿拉伯叙利亚共和国和也门已提交关于 2009-2010 年期间《小武器问题行动纲领》执行情况的报告。然而，各国仍然需要加强各项方案及合作，执行最新的国际最佳做法和军火管制标准。整个次区域已部分执行《国际船舶和港口设施保安规则》。阿拉伯联合酋长国的杰贝阿里港是中东最大的港口。因此，阿拉伯联合酋长国认真对待海事安全和威胁防范工作，并已建立先进的系统、基础设施和程序，以评价和应对各种风险，同时确保提供畅通的贸易便利。总体而言，大多数国家可以通过利用远程识别和跟踪系统，对悬挂外国国旗的船只或对其自动识别系统以外的船只进行跟踪，以此改善海上能力。所有报告国已部分执行《国际民用航空公约》附件 17 以及附件 9 中关于安全的相关规定。阿拉伯联合酋长国和约旦均已接待了国际民航组织普遍安全审计计划第二周期访问团，伊朗伊斯兰共和国接待了第一周期后续访问团。阿拉伯联合酋长国和约旦对机场一级的航空安全政策、方案和安全管制的执行作出了一些重大改进。

国际合作

149. 约旦、阿拉伯联合酋长国和也门均已加入一项反恐文书，巴林又加入了三个项文书。巴林和阿拉伯联合酋长国现已加入 14 项文书。只有少数国家已制定关于引渡和司法互助的国内规定。海湾合作委员会成员和阿拉伯国家联盟成员

在引渡和法律互助方面依循各自相关的统一示范立法。然而，这都仅限于该区域的惯例，而这一惯例还受到多边和双边条约的约束。与该区域以外的国家进行法律互助和引渡主要受双边条约的约束，而且通常是在收到国际刑警组织发出的通知后才对引渡予以考虑。大多数国家应从“政治罪”豁免中排除其已加入的国际反恐文书中列明的罪行。

关于如何切实执行决议的建议

150. 本次区域各国应：

(a) 培训检察官和法官以及其他相关执法官员，以切实执行最近通过的反恐和(或)反洗钱法律，并适当关注国际人权义务；

(b) 加强打击资助恐怖主义的立法和法规框架，包括把资助恐怖主义定为刑事罪，采取必要措施，毫不拖延地冻结资金，并对非营利部门进行风险评估；

(c) 继续采取措施，通过执行相关国际最佳准则和做法加强边境安全。

151. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 更加积极地与阿拉伯国家联盟、海湾合作委员会、伊斯兰会议组织、中东和北非金融行动特别工作组等相关区域组织互动协作，重点开展旨在克服挑战和改善决议执行工作的活动；

(b) 继续推进与该区域受访国开展的密切对话，特别是考虑到该次区域目前的事态发展。这还将有助于查明促进技术援助的最佳方式，例如，通过举办讲习班和开展其他区域活动，处理在执行方面需要关注的具体问题；

(c) 对西亚各国进行进一步后续访问，并利用访问该区域的机会与相关国家官员举行双边会晤，以此更加积极地与次区域各国进行互动协作。

C. 拉丁美洲

中美洲和加勒比

(安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、哥斯达黎加、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、萨尔瓦多、格林纳达、危地马拉、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯以及特立尼达和多巴哥)

委员会访问了该次区域两个国家。

一般性评论

152. 中美洲和加勒比区域的恐怖主义威胁程度依然很低。在整个区域，还没有记录或发现本土恐怖主义以及恐怖团体或恐怖主义嫌疑人的活动。然而，刑事犯罪活动不断升级及其对社会造成的破坏性影响，依然是该次区域各国所面临的重大安全挑战。一系列因素导致了犯罪和不安全的局面，其中主要是非法毒品贸易、非法贩运武器、贩运人口、帮派交战、失业、腐败，以及在某些情况下刑事司法制度没有能力将犯罪人绳之以法。尽管没有把恐怖主义具体说成是一种普遍存在的现象，但这无疑是一个令人关注的领域，因为上述许多因素有可能在该区域助长恐怖主义行为。此外，由于其所处的地理位置(其中包括广阔、开放的海洋边界以及众多的小岛屿国家)，该区域在海洋领域容易受到犯罪活动的影响，因此在海上和边境的有效管制方面面临挑战。由于用来应对挑战的人力和物质资源存在制约，这些挑战变得复杂化。然而，各国政府为了解决这些问题，继续执行必要措施，并开展双边和区域合作。小武器易于获得已成为中美洲令人严重关切的问题。处于流通之中的未登记小武器达到 200 多万件。

153. 该次区域在遵守第 1373(2001)号决议方面取得了良好的进展，特别是在打击资助恐怖主义行为以及采取与港口和机场管制有关的措施方面。同样，已通过反恐立法，为司法和检察机关提供了将恐怖分子绳之以法的足够法律权限。各国已制定区域性机制，确保在金融系统管制、执法和边境管制方面进行协调一致的法律和体制能力建设，并确保开展合作，对人权和避免活动重复给予关注。

评估领域

立法

154. 中美洲和加勒比各国都已出台反洗钱和打击资助恐怖主义立法，其中包括对恐怖主义和资助恐怖主义罪行作出规定。然而，各国尚未将各国际文书规定的罪行全面纳入国内法。所有国家都禁止本国国民利用其领土实施或筹备针对其他国家的恐怖行为，三分之一的国家已制定适当措施，以制止为恐怖团体招募成员，把为恐怖分子或其支持者提供庇护所定为刑事罪，在国内法中对相关犯罪规定充足的管辖权。

打击资助恐怖主义的行为

155. 大多数中美洲和加勒比国家已批准《打击资助恐怖主义公约》，并已通过反洗钱和打击资助恐怖主义的立法，将资助恐怖主义单独定为一种罪行，并作为洗钱的前提罪行。尽管各国已建立金融情报中心，对特别交易报告作出分析，但是，其中一些中心需要开展行动方面的能力建设。各国还可以改善金融机构遵守客户尽职调查标准的情况，特别是在涉及政治风险人物方面。许多国家已制定立法，对现金和无记名可转让票据的实物跨界流动进行管制。2009 年，哥斯达黎加批准了《反恐怖主义法》，并将资助恐怖主义列入其中。2010 年期间，伯利兹、

牙买加和圣卢西亚修订了本国的打击资助恐怖主义法律规定，以进一步加强本国的各项制度。牙买加已启动一项方案，使其金融情报中心实现现代化。巴巴多斯也核准在金融情报中心增设六个职位，并将该中心的信息技术系统更新换代。安提瓜、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、百慕大、多米尼克、格林纳达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚以及圣文森特和格林纳丁斯的金融情报中心已成为埃格蒙特集团的成员。若干国家尚未执行查明和毫不拖延地冻结恐怖分子资产的程序。约半数国家采取了一些措施，防范利用非营利部门资助恐怖主义。因此，在这方面必须作出进一步努力。

执法

156. 所有中美洲和加勒比国家已制定切实有效的执法措施，并缔结双边、区域和国际合作和信息交流协定。各国在国内和国际上增强了机构间合作、信息共享以及犯罪数据库的建立和使用情况，以支持执法和打击恐怖主义工作。该次区域各国均已加入国际刑警组织，并已设立国家中心局。一些国家还加入了中美洲和加勒比警察局长委员会，可以利用该委员会的数据库。然而，许多国家需要改善本国国家中心局的能力，以确保边境检查站与中央数据库连线。该次区域容易受到武器走私的影响，尽管 17 个国家已批准《管制火器议定书》，大多数国家的国内立法在管制涉及小武器和轻武器的各种非法活动方面存在漏洞。

边境管制

157. 在多国生物特征边境管制方案方面，加勒比区域走在前列，有 15 个国家和 18 个机场在运作上采用了相同的指纹和面部生物特征识别系统。该区域还制定了加勒比旅行通行证方案，为加勒比共同体的公民和合法居民过境提供安全和便利。该次区域所有国家利用各种本国和国际数据库，对游客以及申请签证或居留地位的人进行审查。所有国家都签发了机器可读旅行证件，一些国家还采用了旅客信息预报系统。三分之二的国家已建立各种机制，以在签发身份证之前确认公民的真实身份，但还需要增强身份证和旅行证件签发程序的安全性和健全性。

158. 约有半数国家已对小武器和轻武器、弹药和爆炸物的非法贩运实施海关管制，但还需要加强海关管制和官员培训。八个国家已就《小武器问题行动纲领》的执行工作提出报告。加勒比共同体特别工作组和美洲国家组织多层面安全秘书处已实施一项制止非法小武器扩散的区域计划。这一问题已被确定为对加勒比国家保障公民安全和免遭暴力的能力构成主要威胁。迄今，只有特立尼达和多巴哥不断更新本国义务。毒品和小武器贩运依然是该次区域的一项严重关切，特别是无人防守的边境地区。现金和无记名可转让票据的非法流动也是一个令人关切的问题。尽管许多国家已建立各种机制，对现金和无记名可转让票据的跨境流动进行管制，但侦测方法还有待加强。大多数国家表示打算执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》，而且大多数国家已采取行动，执行其标准。国际民航组织在 2009 年和 2010 年对九个国家进行了航空安全审计。由于大多数国家尚

未提供足够资料说明本国执行海事组织海事安全标准的情况，因此依然缺乏关于海事安全标准执行情况的资料。17个国家已加入1951年《难民公约》，其中半数以上已制定措施，防止庇护程序遭到滥用。除四个国家外，所有国家均已批准《打击贩运人口议定书》和《打击偷运移民议定书》。

国际合作

159. 有一个国家(巴拿马)已批准15项国际反恐文书，三个国家已批准13项，而该次区域大多数国家已批准大约12项文书。然而，有两个国家批准的文书不到六项。约半数国家已制定关于引渡和法律互助的适当规定，其余国家正在这方面取得进展。然而，加勒比各国已通过《加勒比严重刑事事项法律互助条约》(涵盖与恐怖主义、资助恐怖主义、洗钱和毒品贩运有关的罪行)。该条约规定，各国负有义务在与上述严重刑事犯罪有关的调查、起诉和司法程序的任何阶段，提供最大限度的法律互助。此外，20个国家是美洲国家组织美洲恐怖主义问题委员会成员，其中约半数国家已加入《美洲反恐怖主义公约》，并已批准《美洲刑事事项互助公约》。已经建立区域和双边执法合作机制，例如预警机制和情报合作。该次区域的合作不断改善，但还应得到进一步加强，特别是在边境地区，以期加强管制，防止可能发生的恐怖分子入侵和跨国犯罪扩散。

关于如何切实执行决议的建议

160. 该次区域各国应：

- (a) 加强立法和实际措施，对小武器和轻武器的非法贩运进行规范和管制；
- (b) 继续改善边境管制措施，以更加有效地防止和发现非法跨界活动；
- (c) 改善货运处理领域的海关管制办法，以防范为恐怖主义目的进行的操纵。

161. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

- (a) 继续加强与各区域组织的伙伴关系，以支持该次区域的会员国切实执行第1373(2001)号决议；
- (b) 通过出访和加强对话，更加积极地与次区域各国开展互动协作，特别是与关键行为体和政策制定者互动协作，以提高对第1373(2001)号决议的了解，以及提高对切实执行决议的要求的了解；
- (c) 继续促进在已查明的需求领域提供技术援助，与国际和区域组织及捐助国合作，以进行能力建设。

南美洲

(阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、巴拉圭、秘鲁、苏里南、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)

委员会访问了该次区域两个国家。

一般性评论

162. 该次区域受到的恐怖主义威胁被认为并不严重，但还是极易发生与恐怖主义有关的活动，特别是在某些地区。在该区域存在着一些活跃的国内叛乱团体，其中包括哥伦比亚的哥伦比亚革命武装力量游击队、秘鲁的“光辉道路”和图帕克-阿马鲁，以及巴拉圭人民军，这些活动均构成实际的安全威胁。在某些情况下，从生产和贩运非法毒品和其他跨国犯罪活动所得的收入被用于资助现存的非法武装团体。保持足够的边境安全管制仍面临挑战，特别是考虑到该次区域地理环境所造成的困难。

163. 南美国家在按照第 1373(2001)号决议执行各项反恐措施方面取得切实进展。各国均颁布反恐立法，大多数国家至少已批准了 12 项国际反恐文书。已作出努力，进一步加强区域协调与合作。不断加强执法力度，以打击跨国犯罪，并能够根据需要适应反恐局势。各国政府已出台若干举措，以提高金融机构对要求上报可疑交易的认识。

评估领域

立法

164. 虽然尚无国家把 16 项国际反恐文书中的恐怖主义罪行完全纳入国内法，但有 6 个国家建立了全面的反恐法律框架。然而，执行反恐条款的情况有待改进，特别是有关边境管制和国际合作问题。智利、哥伦比亚、巴拉圭和秘鲁的反恐立法得到加强。有两个国家查明在编纂有关恐怖主义罪行的国内法方面的不足。巴拉圭最近通过一项打击恐怖主义的全面法律，并在有关反恐和打击资助恐怖主义的立法方面取得显著进展。大多数国家在提高其起诉和司法服务的能力方面取得进展。国际和区域组织继续发挥积极作用，在司法合作、预防犯罪和促进人权等领域提供培训和能力建设。有九个国家已采取措施，制止恐怖团体招募成员。

打击资助恐怖主义的行为

165. 有 11 个国家是《制止资助恐怖主义公约》的缔约国，其中六个国家已将资助恐怖主义严格定为刑事罪。虽然所有国家都通过了反洗钱的立法，但在大多数情况下，有关规定存在缺陷，包括把某些相关非金融企业和行业排除在必须向金融情报中心报告可疑交易、进行客户尽职调查和保存记录的实体名单之外。所有国家都设立了金融情报中心，其中六个投入运作。其余的金融情报中心运作的效率和效力程度不同，某些需要技术援助，以提高其达到国际标准的能力。有 7 个国家将报告义务扩大到包括资助恐怖主义问题。哥伦比亚和秘鲁提高了毫不拖延地冻结与恐怖主义有关的资金和资产的能力，但其他一些国家尚未完全落实。尽管大多数国家都制定规范慈善组织的立法，但至少十个国家仍需颁布和有效执行旨在防止通过非营利组织资助恐怖主义的立法(前一次调查时是 12 个国家)。秘鲁和乌拉圭在这一领域已取得改善。没有一个国家对其非营利组织部门进行全

面审查，也没有对资助恐怖主义的问题进行风险评估。许多国家改进了关于现金运送者的措施，建立了报告现金跨界流动情况的申报和披露制度。大多数国家监测替代汇款系统的工作仍需改进，这些系统的监管和监测仍是必须应对的挑战。

执法

166. 有十个国家设立了国家机构或办公室(综合执法机构小组)或高级别中央办公室，以处理反恐事务。该次区域各国制定联合战略，并在其各自反恐机构之间建立联系。然而，各国的报告中未包含所使用的执法专项调查技术的资料，或现有的特定例外刑事诉讼程序的资料。所有国家都设立法律互助安排，以促进区域与国际合作以及信息共享。还利用了区域执法机制。包括通过预警和情报等开展的合作似乎是有效的。哥伦比亚、智利、巴拉圭和秘鲁还颁布立法，赋予其执法机关特别调查权力。所有国家都可获取国际刑警组织的数据，但在很多情况下，获取和利用这些数据的效果尚不清楚。在国内，执法机关依据有关立法规定、谅解备忘录和在国家中央合作机构中的成员资格，开展合作、协调和信息交流。有五个国家尚未加入《管制火器议定书》，但几乎所有国家都执行了美洲国家组织的立法，将非法制造、拥有和贩运小武器和轻武器、弹药和爆炸物定为刑事罪。有九个国家的有关立法似乎比较全面。大多数国家的政府似乎都坚决致力于确保执法机构尊重人权，但在某些情况下，安全部队侵犯人权的情况引起人们的严重关切。

边境管制

167. 该次区域所有国家都制定了移民和护照方面的法律，以规范移民和旅行证件的安全，并建立了在发放一个人的身份证件之前先确定此人真实身份的程序。所有国家都签发机读旅行证件。有九个国家执行了有效的旅客筛查程序。跨区域边界的合作有了大幅改善，包括共享信息和海关合作。然而，鉴于该次区域边界的管理松懈，可通过增加警察巡逻和购置监测设备，显着改善控制的效果。有九个国家表示打算执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》。在报告所述期间，该次区域有七个国家报告了它们执行《小武器问题行动纲领》的情况。大多数国家对小武器和轻武器的跨界流动进行控制，并都在努力提高预防和侦察效果。然而，由于存在大量过去和现在的冲突中所使用的非法小武器和轻武器储存，控制和消除武器贩运活动成为边境管制机构和其他执法机构面临的一项挑战。

168. 通过培训、举办提高认识讲习班和进行演习，该区域对现金和无记名可转让票据的跨界流动的管制情况继续得到改善。智利、哥伦比亚、秘鲁和乌拉圭在一些边界站点建立有效的控制，检测和防止非法流动的情况。2009年和2010年，有五个国家接受了国际民航组织普遍保安审计计划的审计。大多数国家都出台建立国家航空安全当局和执行航空安全标准的法律，但很少有国家提供其执行《国际民用航空公约》有关附件情况的信息。整体看来，海事安全法规和标准的执行

情况也有所改善。尽管取得进展，由于边境管理松懈和存在黑市贸易路线，边境管理继续构成挑战。有十个国家批准了 1951 年《难民公约》。所有国家都批准了《打击贩运人口议定书》，而且除两个国家外，所有国家都是《打击偷运移民议定书》的缔约国，但是应加大力度执行防止和制止恐怖分子跨界流动的法律。

国际合作

169. 该次区域在批准国际反恐文书方面取得了合理的进展。智利批准了 14 项文书，巴西、巴拉圭和秘鲁批准了 13 项，还有四个国家批准了 12 项。八个国家出台了关于引渡和法律互助的全面规定，其余国家正在这一领域取得进展。通过建立区域合作机制，改进了国际合作。所有国家都是美洲国家组织成员国，该组织提供了在政策和行动领域进行区域合作的机制。只有两个国家尚未批准《美洲反恐怖主义公约》。11 个国家批准了《美洲刑事事项互助公约》，余下的一个国家是《公约》的签署国。只有两个国家批准了《美洲国家间引渡公约》，而其他五个国家是《公约》签署国。然而，参与区域合作的一些行为体之间似乎缺乏协调，特别是在引渡和法律互助事项上。

关于如何切实执行决议的建议

170. 该次区域各国应：

(a) 对刑法进行审查，以确保每个指定类别中的罪行均适当定为刑事罪，必要时制定反恐立法规定；

(b) 解决在将资助恐怖主义定为刑事罪以及冻结恐怖分子资产方面的不足，并加强对非营利部门和替代汇款系统的监测；

(c) 加强主管部门侦查货物、现金及其他货币票据非法流动的能力。

171. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 加强与美洲国家组织/美洲反恐怖主义委员会/美洲管制药物滥用委员会、毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处、南美洲反洗钱金融行动特别工作组和捐助国就一系列问题，包括资助恐怖主义、反恐法律框架和边境管制问题的技术援助协调；

(b) 考虑未来访问该区域，以便与有关国家更积极地互动协作。

D. 欧洲和北美

东南欧

(阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、黑山、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛文尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国)

委员会访问了该次区域三个国家。

一般性评论

172. 恐怖主义对东南欧国家的威胁程度被认为相对较低，虽然阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、匈牙利、黑山、塞尔维亚和斯洛文尼亚有时也利用反恐立法实施逮捕(2009年和2010年)，塞尔维亚还以恐怖主义罪行将罪犯绳之以法(2009年)。该次区域发生的大多数暴力行为均与民族主义议程相关。然而，各国当局越来越意识到出于宗教动机的激进主义和暴力极端主义的潜在影响。

173. 该次区域各国在反恐努力方面，面临许多共同挑战和制约因素。区域范围的挑战包括有组织犯罪和恐怖主义之间存在潜在的联系，金融体系存在漏洞和缺陷，这有可能被利用来资助恐怖主义。该次区域也是人口、资金、武器和非法货物的主要过境路线。

174. 通过建立新的合作机制和加强现有机制，区域合作不断得到改进。各国通过更新其立法，加强公检法和金融机构的能力，在很多情况下，作为其融入欧洲进程的一部分，继续发展在各个领域的反恐能力。一些国家制定了国家反恐战略，但执行程度需要改进，应更加关注预防方面，尤其是应对煽动恐怖主义的问题，以及激进主义导致暴力极端主义的威胁。

175. 尽管改进了边界管理，对基础设施、人力资源与区域合作进行大量投资，但来自世界其他地区(特别是冲突地区)的难民和寻求庇护者继续利用东南欧进入欧洲大陆。邻近地区更多国家正处在不稳定时期，这增加了来自这些地区的移民和难民涌入的可能性，并有可能对东南欧国家形成重大挑战。

评估领域

立法

176. 该次区域大多数国家都制定了现代反恐立法，并制订了执行决议的全面法律框架。尽管如此，仍有4个国家在把恐怖罪行列入国内法律方面存在严重不足。检察和司法当局的能力仍需加强。此外，尽管全球金融危机使资源减少，但区域和次区域组织还是有必要在检察官和法官的培训以及将恐怖分子绳之以法的国家能力建设方面进行投资。总体来看，该次区域各国在把招募恐怖分子定为刑事罪方面取得良好进展。2010年期间，斯洛文尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国批准了《欧洲委员会防止恐怖主义公约》，因此该次区域所有国家都已成为这一重要区域文书的缔约国。对大多数国家而言，下一步是采取切实可行的措施和国家预防战略，因为该次区域仍然容易出现招募恐怖分子的问题。据信，还需在国际合作、复杂调查方法(包括酌情使用特殊侦查手段)和保障人权等领域提供更多的有关处理反恐案件方面的培训。

打击资助恐怖主义的行为

177. 该次区域所有国家均为《制止资助恐怖主义公约》的缔约国，所有国家近年来都通过了新的反洗钱/打击资助恐怖主义的法律。所有国家都将资助恐怖主义列为前提罪行，并将报告义务扩展至资助恐怖主义的行为。这些法律按照国际标准，合理地将洗钱和资助恐怖主义定为刑事罪。其中大多数法律的起草得到了技术援助，其中一些是委员会访问后采取后续行动的成果。该次区域各国继续制定本国的监管制度，以有效执行该决议在金融方面的规定。例如：作为其新的《打击恐怖主义、洗钱及资助恐怖分子行为的战略》的一部分，黑山通过了2009-2012年期间执行战略的国家行动计划，重点是反洗钱和打击资助恐怖主义的行为。所有国家都成立了开展行动的金融情报中心，但其能力各不相同。在这方面，斯洛文尼亚的指定金融情报中心“防止洗钱办公室”即是很好的范例。欧洲委员会评估反洗钱措施特设专家委员会表示，该办公室组织机构健全，具有专业水平，似乎正在有效运作并与警方和其他有关国家机关建立了良好的工作关系。

178. 另一方面，委员会对该次区域进行的若干访问以及其他国际和区域组织进行的评价表明，一些金融情报中心的能力仍需加强。非营利组织在该区域发挥了重要作用。尽管该次区域所有国家都制定立法监管非营利组织，但规范和监督程度还不够高。没有一个国家对其非营利部门进行过审查，也没有对资助恐怖主义问题进行风险评估。大多数国家仍缺乏毫不拖延地冻结恐怖分子资产的完整制度。必须加强立法措施，监测现金的跨界流动，以防止资助恐怖主义，尤其是利用现金进行交易的做法比较普遍，因此使该区域易受影响。

执法

179. 所有国家都制定了指导执法工作的法律，并设立了协调国家反恐工作的机构。最近，波斯尼亚和黑塞哥维那以及斯洛文尼亚改革了其机构间合作机制，以加强机构间合作。该区域各国的反恐协调机构的结构(包括报告、权利和组织结构)方面大不相同。然而，各国反恐工作的合作和协调对该次区域所有国家形成挑战，现已认真做出努力，以提高机构间合作的效率。有六个国家全面或部分制定了国家反恐战略。最近，克罗地亚和黑山更新其国家战略。各国必须进一步努力确保这些战略涵盖有效反恐措施的各个方面，并有必要开展更多工作，以有效执行国家战略。过去几年，已成立了包括预警和情报合作在内的区域执法合作机制，并大大改善了区域合作水平。一项关键的改进是，提高了会员国开展联合调查的能力。特别令人感兴趣的是，继续通过东南欧合作倡议打击跨界犯罪区域中心和最近成立的《东南欧警务合作公约》秘书处开展执法合作。该次区域各国对其易受武器贩运影响是有警觉的，已制定立法框架，将非法贩运定为刑事罪，管制武器和炸药的生产、销售和转让活动。批准《管制火器议定书》的程度非常高，只有一个国家尚未成为缔约国。

边境管制

180. 过去五年里，该次区域所有国家签发的机器可读旅行证件都具有强化安全功能。阿尔巴尼亚和克罗地亚处在发放符合欧洲联盟和国际民航组织标准的生物特征护照的高级阶段。这两个国家可望在 2011 年完成这一进程。所有国家在边界管理方面继续取得实质性进展，这也是欧洲一体化进程的一部分。自 2009 年以来，该次区域所有会员国都与欧洲管理成员国对外边境业务合作署签署了工作安排，从而改善整个区域边界管理的协调。区域边界管理方面的合作继续得到改善，包括确立了联合巡逻、信息共享以及边境管制和海关合作区域机制。除了一个国家外，所有国家都签署了执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》的意向书。尽管取得这一进展，该次区域在这方面却仍面临一些挑战，特别是一些内部边界号称是“绿色边界”，而整个区域的边境管理质量参差不齐。在三个受访国，边境警察没有能够侦测伪造旅行证件的必要设备；也没有建立有效的边界监控机制。在这些国家，正式的过境点往往没有同中央数据库相连接。

181. 该次区域大多数国家在执行针对现金运送者采取的措施方面面临挑战。虽然许多国家努力增加筛查和检查活动，但大多数国家发现很难执行制止武器贩运的立法。2010 年期间，有五个国家向《小武器问题行动纲领》提交报告，只有一个国家从来没提交过报告。总体而言，尽管取得了进展，边境管制和海关管理仍是挑战。

182. 近年来，在防止恐怖分子滥用难民和庇护制度方面的努力取得了进展。例如，塞尔维亚在通过了 2009–2014 年期间塞尔维亚共和国制止非法移民国家战略之后，又于 2009 年 7 月通过了管理移民国家战略。该次区域所有国家都批准了《打击跨国有组织犯罪公约》的两个议定书，以及 1951 年《难民公约》。然而，从中东和非洲冲突地区涌入的移民和难民继续对各移民当局形成挑战。

国际合作

183. 批准国际反恐文书的比例相对较高。近年来，该次区域各国(如波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚和塞尔维亚)批准了一些最新的反恐文书。所有国家都制定了有关法律互助、引渡和信息交流的适当规定。在所有各级(公检法)与欧洲各国的合作水平很高。区域内国际合作大为改善。自 2008 年以来，《东南欧警务合作公约》秘书处和区域合作理事会在加强区域合作方面发挥了重要作用。尽管取得了这一进展，委员会对该区域进行的几次访问和举行的研讨会表明，需要进一步加强在反恐事项上的区域合作。

关于如何切实执行决议的建议

184. 该次区域各国应：

(a) 建立反洗钱/打击资助恐怖主义行为的制度的能力，特别重视金融情报中心、冻结恐怖分子的资金和资产，以及对慈善组织的监管；

(b) 加强区域合作机制的能力；

(c) 加强边境安全，在边境管制和海关事务方面开展有效合作。

185. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 继续与次区域合作机制互动协作，以加强这种合作；

(b) 支持各国努力通过和执行全面的国家战略，尤其重视防范恐怖主义；

(c) 鼓励各国加强边境安全，在边境管制和海关事务等领域开展有效合作。

东欧

(白俄罗斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦共和国、波兰、俄罗斯联邦、斯洛伐克和乌克兰)

委员会没有访问该次区域任何国家。

一般性评论

186. 该次区域容易受到一系列恐怖威胁。尽管恐怖威胁在大多数国家较少，但在其他国家、尤其是在俄罗斯联邦则较多，该国一直是恐怖袭击的目标。

187. 所有国家都制定了应对恐怖主义的立法框架。但是，普遍需要改善国家和国际两级执法机构之间的信息交流、合作与协调。俄罗斯联邦最近颁布的立法力求在有关反恐实体之间采取更统一的举措。有必要更有效地执行第 1624(2005)号决议，该决议鼓励宗教和文化之间的对话和理解，以应对出于极端主义和不容忍动机而煽动恐怖活动的行为。

188. 该次区域地处连接西欧、东欧和东南欧的交通干线上。这一位置潜在地增加了有组织犯罪以及与走私和贩运毒品、武器和人口有关的活动以及洗钱所带来的风险。

评估领域

立法

189. 该次区域大多数国家都把国际恐怖主义罪行编纂成法。几乎所有国家都规定禁止利用其领土实施或准备实施恐怖行为。此外，各国法院均对其本国国民在国外实施罪行或外国人在其领土实施罪行拥有管辖权。据信，大多数国家制定了全面和连贯的国家法律框架。2009年，俄罗斯联邦加重了对协助或参与恐怖活动(包括招募)的刑事制裁，并推出一项法律草案，加重了对与恐怖主义有关罪行的刑事责任。俄罗斯联邦还通过立法，保护恐怖主义受害者的权利，并出台有关涉

嫌实施恐怖行为的个人拘留条件的措施。白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰的《刑法》包含确立对审判以下罪行拥有管辖权的条款规定；其国民(无论届时是否在该国境内)在该国领土以外实施的恐怖罪行，和届时在该国境内的外国国民在该国领土以外实施的恐怖罪行。这些《刑法》还规定了“引渡或起诉”的原则。2009年，波兰通过了2009年至2011年保护波兰网络空间政府方案，还通过了一项法律草案，对《关于防止非法或不明来源的资产价值进入金融流通领域的法案》作出修订，并通过了修改《危机管理法》的法律草案。国际人权机制对该次区域采取的反恐措施的人权方面提出了一些关切。

打击资助恐怖主义行为

190. 所有国家都是《制止资助恐怖主义公约》的缔约国，所有国家都出台了反洗钱/打击资助恐怖主义行为的立法，并建立了加入埃格蒙特集团的金融情报中心。东欧国家继续加强其反洗钱/打击资助恐怖主义行为的立法和实践。俄罗斯联邦已推出关于监管非营利组织的立法，并修订了其反洗钱/打击资助恐怖主义行为的概念，以便把“资助恐怖主义”的概念纳入《刑法》所载关于非法获得核材料和放射性物质的罪行。2010年，白俄罗斯，俄罗斯联邦和乌克兰都成立了金融情报中心并全面投入运作，白俄罗斯和乌克兰通过了关于反洗钱/打击资助恐怖主义行为法律的修正案，在客户身份识别、客户尽职调查、保存记录、确定实际所有人以及可疑交易方面进行了修正，并将对汇款的监督标准扩大到整个国家邮政系统。2009年，俄罗斯联邦更多地参与并协调涉及金融监管的机关的工作，成立了一个由有关部委、俄罗斯银行、议会和检察官办公室高级别代表组成的跨部门委员会。

191. 2009年12月，斯洛伐克修订了《刑法典》，规定将资助恐怖主义自动视为刑事罪。2009年，波兰修订了《刑法典》，通过了一项新的《制止洗钱和资助恐怖主义行为法》，从而从更大的范围开展反洗钱/打击资助恐怖主义行为的工作。2009年10月，波兰在金融情报监察长办公室设立了打击资助恐怖主义行为部际咨询机构。爱沙尼亚的《国际制裁法》规定了金融制裁措施，并于2010年10月5日生效。2009年，匈牙利规定所有非营利组织必须作为非营利性商业协会进行登记，从而澄清了该国非营利组织部门的法律框架。2010年，匈牙利出台《电子注册法》，规定基金会必须进行电子注册，允许所有有关当局查阅登记册，并规定了出版安全理事会关于“制裁”的决议的程序。

192. 属于欧洲联盟成员的6个该次区域国家通过采行欧洲议会和欧洲理事会2005年10月26日第1889/2005号规章(欧共体)，使用欧洲联盟关于管制现金进出共同体的申报制度。

执法

193. 为了有效应对恐怖威胁的不对称性质，必须通过建立执法部门、边境安全和情报机构之间持续不断的信息交流，来加强合作。该次区域大多数国家为国内机构之间的合作与协调做出了安排。2009年10月，俄罗斯联邦总统批准了反恐概念框架，建立了国家反恐机制，以加强国家反恐机构的互动。此外，2011年1月，俄罗斯联邦国家杜马一读通过一项法案草案，确定三个层次的恐怖威胁，并相应厘清了反恐机构的责任与协调。匈牙利于2010年9月1日建立了该国第一个反恐中心。该中心分析和评估对本国恐怖威胁的状况，保护总统和总理，并侦测恐怖主义和绑架行为。有关对执法机构的监督与问责的资料普遍很少。大多数国家出台了控制生产、销售和转让武器的立法，并在一定程度上把贩运武器和爆炸物定为刑事罪。有6个国家是《管制火器议定书》的缔约国。2010年，俄罗斯联邦推出了全面立法，以加强对武器和爆炸物进出口和流通的控制，指派总检察长办公室全面负责监督、调查和落实这些措施。

边境管制

194. 该次区域所有国家均发放机器可读旅行证件。2009年6月，爱沙尼亚采用了指纹生物鉴别技术，2009年12月采用了对照“芯片”图片查验指纹的技术。白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰按照国际民航组织的规格签发机器可读旅行证件。自2006年以来，匈牙利一直在发放带有生物特征数据的电子护照，自2009年以来，发放可检验指纹的电子护照。乌克兰与波兰共同担任2012年欧洲足球协会联合会欧洲足球锦标赛的主办国，乌克兰在机场和其他边界管制站点扩大了获取国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库的范围。

195. 该次区域大多数国家认识到该次区域作为“中转”地区的重要性，纷纷出台有关庇护、旅客流动、预防和制止恐怖分子跨界流动的立法。此外，所有国家或者是《打击跨国有组织犯罪公约》及其《打击贩运人口议定书》和《打击偷运移民议定书》的签署国，或者是缔约国，并已批准1951年《难民公约》。难民署为白俄罗斯和乌克兰有关官员进行了培训，目的是确保有效和公平地执行1951年《难民公约》有关确定难民地位的规定。2010年，波兰通过了一项为期6年的方案，以重新训练其边防警卫，以应对当前的边界挑战。

196. 除了一个国家外，该次区域所有国家都签署了执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》的意向书。2010年，俄罗斯联邦修订了一系列立法法案，对交通安全和非法干扰交通业务和基础设施的行为，规定了行政和刑事责任。民航组织完成了对白俄罗斯、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰和俄罗斯联邦机场和航空安全的安保审计。俄罗斯联邦报告说，按照《国际船舶和港口设施保安规则》有关培训、通知和紧急情况下发出信号的规定，该国已采取措施，保护舰船与港口设施免遭恐怖袭击。白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰在执行有关

确保货物安全的标准和做法方面正取得进展。欧洲联盟 6 个成员国的海事安全得到欧洲海事安全局的监测和评估，该局检查船级社情况，评估港口国控制系统，跟踪问题船舶并保障船上设备符合标准。该机构监测欧洲和全世界 20 000 多艘船只的情况。

197. 该次区域大多数国家都出台了管制武器进出口的法律。2010 年，所有七个国家都向《小武器问题行动纲领》提交了国家报告。

198. 白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰已采取措施，执行现金和其他货币票据跨越国际边界的申报和检查制度，但可能需要采取进一步行动，以确保海关人员有必要的资源，来检测并防止现金和其他货币票据非法跨越其边界的流动。

国际合作

199. 所有国家都批准了 13 项或更多的国际反恐文书。拉脱维亚是该次区域唯一加入所有 16 项文书的国家，爱沙尼亚则加入了 15 项文书。几乎所有国家都采取了预警系统和交流情报安排。几乎所有国家均有法律互助和引渡安排。七个国家加入了申根区。2009 年，俄罗斯联邦批准了《独联体成员国之间反洗钱/打击资助恐怖主义行为条约》。它还与外国的金融情报中心签署了 51 项协定，交流与资助恐怖主义有关的交易的情报。白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰的刑事诉讼法都包含有关法律互助和引渡的规定。2009 年，俄罗斯联邦通过纳入两国共认罪行的规定，修订了拒绝引渡要求的理由。俄罗斯联邦和里海沿岸国家签署了一项关于在该次区域合作打击可能发生的恐怖威胁的协定草案。

200. 白俄罗斯和俄罗斯联邦定期参加由集体安全条约组织进行的反恐演习。俄罗斯联邦还参加由上海合作组织举行的反恐演习。俄罗斯联邦和乌克兰参加了北大西洋公约组织的“北约积极采取行动”，该行动涉及对海上交通的巡逻和监测，以遏止地中海盆地的恐怖活动。乌克兰表示愿意与其他国家交流信息，以了解恐怖主义和极端主义组织和团体的活动、计划和意图形成的威胁。2010 年 12 月，独联体反恐中心成员国签署了一项协议，向主管机构提供专门数据库的信息，其中载有列入独联体国家间“通缉”名单的个人信息。此外，俄罗斯联邦的联邦安全局在特勤局、安全机构和执法组织负责人会议框架内，一直积极开发国际反恐数据库，该数据库连接 20 个国家和两个国际组织，通过控制进入的网站传递机密信息。

201. 在国际范围，波兰已与包括法国和德国在内的几个国家签署了法律互助双边协定，并主办一个特警培训中心。在次区域打击有组织犯罪努力的框架内，德国、波兰、俄罗斯联邦、波罗的海国家和斯堪的纳维亚国家成立了一个有组织犯罪问题专家小组。

关于如何切实执行决议的建议

202. 该次区域各国应:

(a) 制定更加统筹协调一致的办法和更加有效的机制,以确保国家和国际两级相关反恐机构之间进行强有力的合作并交流情报;

(b) 加强对现金和无记名可转让票据实际跨界流动以及(正式和非正式的)汇款系统的管制/监测;

(c) 提高其能力,毫不拖延地冻结恐怖分子的资金和资产,并改进客户尽职调查工作。

203 反恐怖主义委员会及其执行局应:

(a) 在 2012-2013 年期间,与白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰进行对话,并组织对这 3 个国家的访问,以便查明哪些执行领域需要引起注意;

(b) 与有关区域组织(包括独联体反恐中心、集体安全条约组织和欧亚反洗钱与打击资助恐怖主义行为工作组)进行更密切的互动协作,重点开展旨在执行第 1373(2001)号决议的活动,并继续与欧洲联盟及其附属机构大力合作;

(c) 鼓励各国确保反恐措施的执行符合人权义务,并酌情建立有效的监督和问责机制。

西欧、北美和其他国家

(安道尔、澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、塞浦路斯、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、列支敦士登、卢森堡、马耳他、摩纳哥、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、圣马力诺、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)

委员会访问了该次区域九个国家。

一般性评论

204. 该次区域有几个国家被认为受到的恐怖威胁程度较低,但其他国家在 30 多年时间里遭受了程度显著的恐怖主义危害。数个国家最近成为得逞的和被挫败的恐怖袭击的受害者。这种持续的恐怖威胁来自各种国内民族主义团体和受政治动机驱策的团体,包括分裂主义组织、左翼和右翼团体以及支持某项特定政治议题(例如动物权利保护和反全球化)的激进团体,也来自基地组织等跨国组织。此外,许多国家都认定以宗教为基础的暴力极端主义的危险,认为这种极端主义可能导致本土恐怖分子的发展并吸引潜伏小组或独立行动的恐怖分子。据信该次区域一些国家面临的威胁程度仍然较高。尽管这些目标国的执法和国内安全机构尽

了最大努力，但发生更多恐怖事件的风险依然存在。此外，许多国家正经历着在其境内策划、支持和资助冲突地区恐怖袭击的个人日益严重的威胁。

205. 该次区域各国对于本国所面临的恐怖威胁非常警觉，并已投入大量资源扩大法律框架、建立和加强反恐机构，并努力增强执法和情报机构的能力。大多数国家都采用了尖端技术、信息共享机制和全面的反恐方法以保护本国利益。然而，许多国家的交通运输系统(尤其是重要基础设施)中仍然存在着种种弱点。许多国家还投资了一批社会方案以更好地了解 and 预防激进化及潜在的招募恐怖分子，而且所有国家都在一定程度上参加了反恐对话。与此同时，确保反恐措施符合人权义务的问题继续是该次区域一个重大的辩论主题。

206. 该次区域各国都非常清楚认识到资助恐怖主义的威胁，并对相关风险保持了警觉。拥有大型金融部门的国家对可能被犯罪集团和恐怖团体利用的弱点特别警惕。这些国家大都是负有反恐任务的国际和区域机构的成员，其中包括欧洲委员会、欧洲联盟及其各附属机构(欧洲联盟司法合作股、欧洲刑警组织和欧洲管理成员国对外边境业务合作署)、国际刑警组织和北约。欧洲联盟成员国是一系列反恐文书和公约的缔约国，北约盟国及合作伙伴已制订了将恐怖主义、资助恐怖主义和网络攻击视为威胁的新战略。然而，该次区域继续面临诸多挑战和风险，例如跨国有组织犯罪和金融犯罪，这些犯罪可能与恐怖威胁有直接关联，也可能没有。许多国家还将继续大力处理激进化、暴力极端主义和恐怖分子跨界流动等问题。

评估领域

立法

207. 该次区域 16 个欧洲联盟成员国全都批准了《欧洲委员会防止恐怖主义公约》，遵守了欧洲联盟各项反恐文书，并参加了欧洲委员会恐怖主义问题专家委员会进程以及欧洲联盟司法合作股的工作。大多数国家已完成了将欧洲联盟文书转化为国内法的工作。非欧洲联盟国家独立开展工作，制订反恐立法框架并将国际反恐文书中列明的罪行纳入国内法。大多数国家都通过了适当处理该次区域当前面临的恐怖主义危险并考虑到本国所受威胁程度的全面反恐法律。大多数国家都清楚界定了恐怖主义行为并继续在其刑法和刑事法典中增列了恐怖主义罪行。大多数国家都能将恐怖分子绳之以法并有这样做的政治意愿。澳大利亚、法国、德国、希腊、荷兰、土耳其、联合王国、美国和其他几个国家已成功地对恐怖主义罪名对一些人进行了审判和定罪。几乎所有国家都制订了禁止使用本国领土筹划和实施恐怖主义行为的立法，且大多数国家都已将为恐怖分子提供庇护所定为刑事罪。

208. 所有国家在加强检察和司法能力方面都取得了进展。不过，只有 20 个国家采取了制止为恐怖团体招募人员的实际措施和国家战略。考虑到该次区域许多

国家在招募恐怖分子方面所面临的问题，应当加大努力建立检察和执法部门在这方面的能力。澳大利亚、丹麦、法国、荷兰、新西兰、挪威、联合王国和美国都有海外省、属地和(或)领地，其中每一个都拥有程度不同的自治权和确定其自身反恐立法框架的能力。在可能时，各国政府与其领地合作，鼓励它们起草适当的本土反恐法，但在许多情况中，这些框架还需要改进。国际人权机制已对若干国家使用特别反恐措施和对与移民及庇护程序有关的问题提出了关切。各国应当确保在执行反恐立法时充分尊重人权。

打击资助恐怖主义的行为

209. 该次区域所有 30 个国家都加入了《制止资助恐怖主义公约》，并已将资助恐怖主义定为刑事罪。所有国家都设立了作为埃格蒙特集团成员的金融情报中心。有 23 个国家是反洗钱金融行动任务组成员。属于欧洲联盟成员的那些国家还执行欧洲联盟关于反洗钱和打击资助恐怖主义行为的立法，并通过了国家立法使之与相关的欧洲联盟指示保持一致。该次区域所有国家都出台了反洗钱法，多数国家都把资助恐怖主义定为洗钱的前前罪行。所有国家都将报告义务扩大到了包括资助恐怖主义，但有些国家还需要把报告义务扩大到包括相关的非金融行业和律师、会计师、信托和公司服务提供商、地产专业人士以及贵金属和宝石营销等专业人士。所有国家都已就违反行为制订了一一开列并广为公布的惩罚措施。

210. 除两个国家之外，该次区域所有国家都出台了立法，通过申报或披露制度监测现金的跨界流动，但有几个国家需要改进其制度，以确保其既处理现金，也处理无记名可转让票据。属于欧洲联盟成员的那些国家都通过采纳 2005 年 10 月 26 日欧洲议会和理事会关于管制现金进出共同体问题的 (EC) 1889/2005 号条例实施了申报制度。

211. 该次区域所有国家都设立了运作正常的金融情报中心，尽管有些仍在致力于增进能力。例如，希腊的金融情报中心为弥补人手不足的弱点做出了大量努力，工作人员数目从 2005 年的 19 人增至 2009 年末的 28 人，还将从其他几个机构再借调 10 名工作人员。新西兰金融情报中心的人员编制从 9 人扩大到了 2011 年初的 21 人。

212. 虽然该次区域各国在打击资助恐怖主义行为方面运作水平普遍较高，但许多国家都需要大幅度提高重视程度，为冻结与恐怖主义有关联的资金和资产制订有效的措施。欧洲联盟成员国中很少有国家为补充欧洲联盟规则而单独建立国家机制。现在需要这种机制使其他管辖区提出的冻结资产和指认请求产生效力，并使对欧洲公民和居民资金的冻结得以毫不拖延地生效。几乎所有国家都实行了针对预防性冻结措施提出上诉的程序，尽管在有些情况下这些程序的效力还有待改进。大多数国家需要改进它们对替代汇款系统的监管。澳大利亚已在这方面采取步骤，在 2010 年 2 月《2010 年犯罪立法修正案(重大有组织犯罪)法(第 2 号)》

中澄清了“被指认汇款安排”的定义，并发布了一份讨论文件，对为加强监管汇款部门而拟议进行的改革提供了一个高层次概述。大多数国家还需要改进本国的立法和能力，以防止通过慈善组织资助恐怖主义。许多国家还没有审查本国非营利组织部门被用于资助恐怖主义的风险，但具体而言，联合王国已制订了机制，以评估和保护这一部门，并通过慈善委员会国际方案确保开展国际业务外联以及帮助在世界其他地区建立能力。

执法

213. 面临恐怖主义高度威胁的国家都保持了特别的警觉，并采取步骤扩大其执法和情报机构的资源和能力。并非每个国家都有单独的反恐战略，但所有国家都制订了各种反恐政策和做法，并设立了一个国家机构或中心，根据立法授权开展工作，负责管理反恐措施。例如，在意大利，总理办公厅所设负责政治军事股由负责反恐的政府各部门和机构的高级代表组成，具有广泛和全面的职能。几乎每个国家都实行了有效机制，使执法机构有能力打击恐怖主义。所有国家都逐步建立了必要的机构和机构间关系，许多国家还设立了联合工作队和情报汇总中心，以分享情报、规划共同行动和确保协调一致的汇总分析。例如，以色列已设立了一个机构间情报汇总中心、一个查处金融犯罪的机构间工作队和一个反恐工作队。德国已设立了一个联合反恐中心，从而使数个关键反恐机构能在一个统一的地点一道开展工作，实时交流情报并协调分析和行动。

214. 大多数国家的情报和安全机构都具备调查恐怖活动和同相关执法机构进行协调的良好能力。所有国家都使用国际刑警组织的数据，而欧洲联盟成员国还通过欧洲刑警组织开展调查和行动方面的合作。还为包括早期预警和情报合作在内的执法合作设立了更多的区域和双边机制。许多国家还制订了打击激进化的执法方案。土耳其启动了国家团结项目，以解决土耳其社会中存在的社会和经济不平等不问题，据称这些问题加剧了库尔德人的异见和库尔德工人党的招募。荷兰划拨了 4 亿多欧元支持一个始于 2007 年的预防激进化四年行动计划。该次区域许多国家的政府都推出了社区警务方案和外联方案，并与民间社会开展了合作。不过，国际人权机制对执法和情报机构被指在调查和审讯过程中侵犯人权的情况已数度提出关切。

215. 所有国家都出台了立法，对军火和爆炸物的生产、销售和转让进行管制。不过，还需要采取更多步骤，将非法制造、拥有和贩运小武器和轻武器以及爆炸物的行为定为刑事罪。对《管制火器议定书》的批准比较薄弱，只有 7 个国家完全批准了这一文书。不过，自前一次调查以来，已有 13 个国家签署了公约。

边境管制

216. 虽然该次区域各国已采取步骤降低它们面对恐怖分子机动性和武装时的脆弱性，但恐怖分子和支持者可能非法进入这些国家领土并可能通过犯罪网络采

购到进行袭击所必需的材料的风险依然存在。这些国家力图通过一系列边境管制措施尽量减少这种威胁。所有国家都遵守了机器可读旅行证件的规定，且大多数国家都对旅行证件的发放实行了管制。例如，希腊为制作和发放生物特征机器可读旅行证件和希腊执法人员的身份卡设立了一流的机构和系统。美国对其护照进行了升级，使之更难以伪造/仿冒，并推出了防作弊签证。

217. 以高水平的先进技术和工艺进行边境管制。联合王国(和其他几个国家)广泛使用了闭路电视，而美国则使用生物特征辨识技术核查访问者的身份。大多数国家的边境哨所都与安全的国家数据库、国际刑警组织数据库和国际观察名单实时相连。通过采用联合巡逻、分享情报和边境管制及海关合作区域机制等做法，区域边境管理一般都运作良好。《申根协定》覆盖了该次区域 17 个国家，为这些国家之间开放边界作出了规定(两个申根成员不再有需要守卫的外部边界)。虽然这极大地便利了一体化，从而改善了贸易条件和合法人员的自由流动，但却也有利于非法货物和人员在一个广大地理区域的流动。不过，申根成员已出台了一系列措施处理这一挑战，其中包括申根信息系统，即一个计算机化的国际数据库，使各国可以储存和分享有关外国人、庇护寻求者、犯罪分子和受到国家安全机构监视者的资料，并有一个“退出”机制，允许其成员出于国家安全原因临时重建边境管制。

218. 大多数国家都已采取实际步骤查明和制止现金运送人作业，并能落实与现金和无记名可转让票据非法跨界流动有关的立法。加拿大和美国于 2010 年 11 月签署了一份谅解备忘录，通过分享有关在边境没收的货币的信息，追踪非法货币的流动情况。这一谅解备忘录将大幅度增强两国执法人员调查和追踪现金运送人和制止支助犯罪分子和恐怖分子活动的资金流动的能力。

219. 所有国家都已采取步骤，高度确保货物安全、海事安全和航空安全。大多数国家都执行了世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》，并遵守了国际民航组织的规定。国际民航组织已对该次区域的大多数国家进行了审计。17 个欧洲联盟成员国的海事安全由欧洲海事安全局监测和评估，由其检查分类情况、评估港口国家管制系统、追踪问题船只并保障船上设备标准的健全。该局在欧洲和全球对 20 000 多艘船只进行监测。该次区域大多数国家定期更新其安保系统，以反映不断变化的国际标准。

220. 还有一个挑战是采取实际措施查明和制止军火和武器的贩运。虽然自前一次调查以来，已有 23 个国家向《小武器问题行动纲领》提交了报告，但许多国家在这方面的努力仍有待进一步加强。在防止恐怖分子滥用难民和庇护制度方面取得了很大进展。所有国家都已通过了旨在使庇护程序符合国际标准的立法，而且除三个国家之外，所有国家都是 1951 年《难民公约》的缔约国。只有几个国家尚未加入《打击贩运人口议定书》和《打击偷运移民议定书》。联合国和区域人权机制就有些国家未能严格遵守不驱回难民原则的情况提出了关切。

国际合作

221. 该次区域各国为减少恐怖主义危险和本国易受恐怖主义袭击的脆弱性与区域和国际伙伴开展了良好合作。它们在双边和多边背景中交换有关威胁和警告的情报、分享行动信息并开展联合培训和其他行动。大多数国家设立了有力的法律框架以支持司法互助和引渡请求，尤其是在欧洲联盟的框架之内。所有国家都制订了交流信息的程序，包括通过它们的金融情报中心交流信息。欧洲联盟成员国为它们之间的合作和与第三国的合作建立了先进的机制，其中包括欧洲联盟司法合作股和欧洲刑警组织。国际反恐文书的批准水平相对较高，该次区域有四个国家已批准了所有 16 份文书。

关于如何切实执行决议的建议

222. 该次区域国家应：

(a) 确保海关人员有必要的实用措施和资源，以检测和防止货币和无记名可转让票据跨界流动并检测和防止军火和武器走私；

(b) 通过发展本国的“冻结”机制对区域框架进行补充，以增强本国毫不拖延地冻结恐怖分子资金和资产的能力；

(c) 进一步制订方案制止激进化和为恐怖主义招募人员。

223. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 鼓励各国加强它们反洗钱和打击资助恐怖主义的制度能力，尤其要重点监管替代汇款系统和慈善组织；

(b) 鼓励各国通过实际措施和国家战略制止恐怖主义团体招募人员，同时遵守相关的人权义务；

(c) 为促进国际合作，鼓励各国与其他国家尽可能广泛地分享最佳做法和技术专长。

三. 按专题领域进行的评估

224. 调查报告的这一节提出了为使决议的规定发生效力而应当实行的一般标准和推荐的做法，并介绍了在关键主题领域执行决议的总体全球趋势。这一专题评估就自决议通过以来国际社会在应对恐怖主义挑战方面如何取得最广义进展的情况提供了一个更全面的介绍。下文的分析显示，应当努力更加有效地执行第 1373(2001)号决议旨在订立全面反恐立法、防止和制止资助恐怖主义、发展执法基础设施、确保边境管制和推进国际合作的规定。

A. 立法

225. 为有效执行安全理事会第 1373(2001)号决议，订立全面反恐立法至关重要。该决议的意图是，各国通过制定具体的反恐立法规定，应当就不再需要诉诸含糊的法律条文、特设方法或自行定义的解释去起诉恐怖行为。因此，各国应建立明确、完整和一致的法律框架，具体将恐怖行为定为严重刑事罪，应根据此类行为的严重性进行处罚，确立管辖权并协助法院将恐怖分子绳之以法。正如第 1963(2010)号决议所述，这一框架应为制订一个全面、综合的国家反恐战略提供依据，该战略以法律办法为根基并确保法治(特别是将公平待遇纳入对恐怖分子的调查和起诉之中以保护人权)，同时也尽可能有效地打击恐怖主义。

226. 虽然大多数国家都为制订这样一个法律框架采取了重要步骤，但进展更多地局限在某些区域。西欧、东欧、中亚和高加索次区域的大多数国家都出台了全面反恐立法。在仍然需要取得进展的那些区域，有关罪行被充分编入法律的程度差异巨大，仍需关注。在将招募恐怖分子定为刑事罪方面有所改进，但普遍缺乏信息说明为制止恐怖团体招募人员采取了哪些战略并投入了哪些资源。

227. 需要注意的领域包括某些区域在把提供庇护所定为刑事罪方面的立法措施。委员会及其执行局在 2010 年向会员国进行一般情况通报时谈到了这一问题。第 1373(2001)号决议第 2(c)段要求各国对于资助、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。各国还被要求防止资助、计划、协助或犯下恐怖主义行为的人出于敌对其他国家或其公民的目的利用本国领土(第 2(d)段)。

228. 各国应将窝藏它们知道已经实施或计划实施恐怖行为的个人或窝藏属于恐怖团体成员的个人的行为和妨碍逮捕这些个人的行为定为刑事罪。进一步的措施包括将准备行为定为刑事罪的法律，这些行为包括为实施针对另一国家或其公民的恐怖主义罪行而进行的策划、协助和教唆行为。

229. 这些基本的立法措施必须得到适当管辖权的支持，以确保本国法院有能力处理潜在的犯罪者。这包括各国根据其加入的适用国际反恐文书履行引渡或起诉的义务。各国应采取全面办法拒绝提供庇护所，因为确保效力需要若干相互关联的措施，其中包括立法、执法、边境管制、难民和庇护措施。移民和边境管制机构应采用适当程序筛查难民以查出恐怖分子，而且应被赋予查出和缉拿非法逗留本国者的能力。

230. 第 1373(2001)号决议要求所有会员国将恐怖分子绳之以法。但是，委员会的国家考察和其他活动显示，这一要求对各国的刑事司法系统构成了重大挑战。大多数受访国在努力制订关于有效调查方法和刑事诉讼程序、国际合作和人权保障的法律规定方面继续遇到困难。各国在努力制订全面法律框架时，应采取步骤

加强检察和司法部门的能力。许多国家在努力为检察和司法单位配备老练的检察官和法官并为他们提供必要的技术资源和培训方面，继续面临各种挑战。

231. 反恐案件的起诉有赖于专门技能和专业知识，各国的检察和司法主管部门为处理这种日益复杂的案件不得不发展新方法，而这种情况常常造成不寻常和具有挑战性的案件管理问题。主要挑战包括：把机密情报用作证据（包括作为证据的可采性）、调查方法、国际合作、证人保护、恐怖分子对尖端技术的利用，以及恐怖主义与其他形式犯罪之间的联系。

232. 由于认识到这些问题的存在，委员会于 2010 年举办了一次具创意的研讨会，讨论“将恐怖分子绳之以法”的问题。在联合国总部举行的这次研讨会使与会检察人员得以确定在起诉恐怖主义罪行方面的共同挑战，并分享在尊重法治和人权的同时有效地将恐怖分子绳之以法的成功经验。委员会还得以在与会检察人员的经验及所采用良好做法的基础上再接再厉，在同国际、区域和次区域组织及会员国的对话中分享和推广这些经验及良好做法。委员会通过其执行局不断增加与执行人员的互动以落实第 1373(2001)号决议。它利用联合国的“召集”权，使参与反恐的检察人员和执法人员讨论共同的挑战、交流良好做法并增进他们的区域合作（委员会与南盟成员国的互动协作就是这方面的一例）。在捐助国和捐助组织支持下召开的这些执行人员研讨会促成了专业知识交流、促进了能力建设并为执行人员互动及建立关系网络提供了一个论坛。

关于如何切实执行决议的建议

233. 会员国应：

(a) 推动根据法治和人权义务通过全面和综合的国家反恐法律框架，并加强调查、起诉和判决恐怖主义行为的国家能力，包括在必要时请求能力建设援助；

(b) 推动将国际反恐文书中列明的恐怖主义罪行定为刑事罪；

(c) 采取步骤将提供庇护所和为实施恐怖行为进行准备的活动定为刑事罪。

234. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 与捐助国、联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处和其他捐助组织密切协调，继续促进（尤其是通过全球和区域执行人员研讨会等活动）良好做法的确定、分享和传播以及网络的形成；

(b) 鼓励各国通过必要的反恐法律框架并为相关人员提供落实该法律框架所必需的培训（例如在调查、起诉和国际合作等方面）并为此根据需要寻求技术援助提供方的支持；

(c) 在必要时促进各国检察和司法部门的能力建设。

B. 打击资助恐怖主义的行为

235. 打击资助恐怖主义行为是第 1373(2001)号决议的核心。该决议要求各国采取一系列法律、体制和实际措施，防止和制止资助恐怖主义的行为。尽管在这方面取得了一些进展，但各国依然面临一些挑战，包括新的挑战。随着金融部门的继续发展，例如网基系统、新的付款方式、电汇和电子付款的发展，各国面临的威胁和风险更为多样。利用慈善事业和现金运送人从事恐怖活动的可能性也依然令人关切。各国必须确保其立法和指南足以灵活和有力地应对新的威胁，并保持其防御功能。

236. 第 1373(2001)号决议和《制止资助恐怖主义国际公约》列明了各国在将资助恐怖主义行为定为刑事罪方面的义务。遵守这些义务就必须建立一个全面的法律制度。决议和《公约》都规定，为资助恐怖主义的行为定罪，并非一定要求打算用于资助恐怖行动的资金是犯罪所得，也并非一定要求该资金打算资助的恐怖行动已经发生，甚至已经尝试过。该《公约》还规定可对国际反恐文书列明的所有资助恐怖主义的行为提出起诉。然而，虽然在将资助恐怖主义定为刑事罪方面取得了一些进展，但仍有相当数量的国家尚未完全按照《公约》或该决议的规定，将资助恐怖主义定为刑事罪。此外，大多数国家对调查和起诉这一罪行缺乏足够的专业知识和经验。

237. 冻结恐怖分子的资产是第 1373(2001)号决议的一项主要内容，必须将其作为预防措施理解。各国必须立即采取行动，查明有关个人和实体，查明所有与其相关的资金和资产，并冻结这些资金和资产，为防止转移资产，无须事先通知有关个人和实体。各国在执行决议的有关规定时，还必须注意适当程序。各国应该建立法律规定的程序，允许资产被冻结的个人或实体就这一决定向法院或独立行政机构提出质疑。各国还应该在根据决议冻结资产时，规定允许的人道主义例外。有几个国家，包括一些受访国，已建立令人印象深刻的机制，以有效执行该决议中具有挑战性的这项规定。这些国家还报告，冻结资金和资产是防止恐怖行为的宝贵手段。但绝大多数国家尚未对决议的这部分内容作出有效规定，基本是靠其刑事诉讼法中的“扣押”规定执行决议。这也许不符合“毫不拖延地冻结”的要求，因为刑法规定只有在开始进行刑事调查后才能适用。

238. 许多国家继续面临很大挑战的另一个领域是客户尽职调查。大多数国家已在其立法中确定了客户尽职调查的义务和报告机制，其中要求金融机构和某些专业人员查明其客户，并向当局报告可疑活动。但挑战依然存在，特别是在实施基于风险的方法方面。有效的基于风险的方法注重发展健全的全球金融市场。

239. 金融普惠和健全的财政状况是相辅相成的两个目标。金融普惠有助于反洗钱和打击资助恐怖主义的行为，因为能帮助减少经济体中的现金量，并推动使用受到监管的金融服务部门。后者是健全而有效的反洗钱和打击资助恐怖主义行为这一制度的基础。

240. 新付款方法的出现有力地说明必须促进金融普惠。近几年来，通过新付款方法(例如手机货币转帐和预付卡)交易的数量和流动的资金额数显著增加。由于新付款方法可以为匿名交易和跨界转移资金提供方便，因而具有资助恐怖主义的风险。迄今已经查明数起用新付款方法洗钱和资助恐怖主义的案件。但是，国家在为这种日益迅速发展的付款方法制定适当的立法和监管制度方面遇到各种困难。对涉及新付款方法的案件进行调查和起诉不仅要求当局技术高超、行动神速，而且要求加强国际合作的形式，特别是要保留电子证据。在这方面，《欧洲委员会打击网络犯罪公约》第 35 条建立的 8 国集团 24/7 数据保留网和 24/7 网是良好做法。

241. 许多非正式的货币或价值转移系统，例如 hawala 哈瓦拉、hundi (印递)和 fei-chien(飞钱)系统，均跨越国界经营，不在国内法律框架管辖权范围内。许多海外劳工依赖这类服务，以便以低成本的快捷方式汇款回家。各国可能怀疑这种系统被用于资助恐怖主义，但对其范围缺乏明确了解。因此，必须增加这一部门的透明度，按照国际标准和最佳惯例，采取步骤减少这种风险。不过，政府的应对措施应该灵活、有效并与滥用这种系统资助恐怖主义的风险相称。在世界许多地方，这类系统对那些负担不起正规金融系统服务的人十分重要，而且对以现金为基础的经济体也很有助益，因为那里的银行部门不很发达。

242. 监测现金跨界流动是防止资助恐怖主义的另一个措施。事实上，如今人们已经认识到，利用现金运送人是非法资金流动、洗钱和资助恐怖主义的一个主要途径。反洗钱金融行动任务组关于现金运送人的特别建议九要求国家制定法律、机构和行动方面的措施，查明和防止资金和无记名可转让票据(即旅行支票、邮政汇票)的非法流动。许多国家已经引进货币管制机制。这些现有机制应该也有助于查明与洗钱或资助恐怖主义有关的资金和无记名可转让票据，并有助于采取适当行动。国家应该出台所要求的法律措施，诸如在怀疑洗钱或资助恐怖主义的情况下扣押资金。在监测现金和无记名可转让票据的跨界流动方面普遍存在的不足之处是：不能始终一贯地执行所要求的法律制度；对适用的法律和权力了解不充分；有关当局之间的信息交流不够。在今后的两年里，反恐怖主义委员会执行局将举办一系列次区域讲习班，帮助会员国更好地应对资金的非法跨界流动。

243. 全球的慈善捐赠是一个必不可少的资金来源，对许多发展中国家和遭受重大灾害的国家而言尤其如此。非营利部门的年业务费用大约为 1.3 万亿美元，在世界各地有 4 000 多万雇员。该部门需要防止资助恐怖主义的特别保护，因为滥用非营利组织不仅会对这些组织本身造成持久损害，而且会普遍影响人们的慈善捐助热情。目前，国家在执行专门针对这一问题而制定的国际标准方面做得不够，原因很多，其中包括认识不足，缺乏政治意愿，能力差和机构间协调不完善。反恐怖主义委员会执行局通过国家访问，能够确认有效保护这一部门同时尊重结社自由等基本人权的良好做法，其要点是反应适度。反恐怖主义委员会执行局还代

表反恐执行工作队对付资助恐怖主义行为工作组，在一些捐助国和捐助组织的支持下，领导了一个为期三年的全球主动行动，目的是在全部门对打击资助恐怖主义的正确做法形成共同认识。

目前，反洗钱金融行动任务组正在审查打击资助恐怖主义的行为标准，作为改善其评估进程、应对新的危险和挑战，支持会员国有效实施国际标准的一部分努力。反恐怖主义委员会执行局正在积极支持任务组进行这项工作。

关于如何切实执行决议的建议

244. 会员国应该：

(a) 加强努力，制定有效实施第 1373 (2001) 号决议“冻结”规定的法律措施和实际措施，同时考虑确保公平待遇这一需要；

(b) 继续对最新技术发展保持警觉，以便防止滥用，并查明通过新付款方法资助恐怖主义的案例；在调查和起诉滥用新付款方法资助恐怖主义的可疑情况方面，制定适当的法律和条例，并加强国际合作；

(c) 采取切实和适度的措施，不让人利用非营利部门资助恐怖主义。

245. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 继续努力团结国际、区域和国家的主要行为体，包括非营利部门的代表，交流观点，汇集工具和良好做法，保护该部门不被人利用；

(b) 在捐助国和捐助组织的支持下，举办次区域讲习班，帮助各国更好地应对资金跨界非法流动的问题；

(c) 继续支持反洗钱金融行动任务组改善国际打击资助恐怖主义行为标准的努力，以帮助会员国有效实施第 1373 (2001) 号决议中关于打击资助恐怖主义行为的规定。

C. 执法

246. 有效切实地实施反恐政策和程序要求有一个在评估风险的基础上制定的明确战略。该战略力求查明、防止和应对恐怖活动，制止招募人员从事恐怖活动。这一战略的重点是如何使各国在防御恐怖主义的工作中注意保护重要的基础设施和民众以及各国如何应对恐怖袭击，以便减少这种事件的影响，帮助受害者，恢复公共秩序。该战略还将针对调查恐怖行为和追究其行为人的问题，以便将恐怖分子及其支持者绳之以法。

247. 执行这一战略要求一国在安全和执法方面具备强有力和协调良好的基础。该基础设施由有权查明、防止和调查恐怖活动的所有机构组成。这些机构可以包括警察、宪兵、情报机构、特工、安全机构，在一些国家甚至包括军事机

构。这些机构必须要有以法律为依据的明确任务规定，说明它们各自在反恐斗争中的作用。国家还需要确保国内立法为这些机构规定必要的权力框架、手段和业务机动性，以利其执行任务，并确保它们有足够的资金，经过一定的培训，并有适当的装备。

248. 为了确保反恐措施由适当的执法机构进行管理和执行，国家应该建立专门的反恐单位，并且制定协调的国家立法授权，以指导它们的工作。此外还必须对执法活动进行监管，以确保开展的调查和行动符合人权义务。委员会注意到，凡已建立统辖机构对负责反恐的各执法机构的业务活动进行监管和指导的国家，往往能较好地进行机构间协调，并能更有效地交流信息。

249. 执法机构之间的协调与合作在各级都必不可少。共同使用专门工具，诸如与反恐有关的中央数据库和法证能力，对防止恐怖主义至关重要。警察和安全部门在进行与恐怖主义有关的调查和收集反恐案件的证据时，应该有权使用特殊的调查技术，同时对人权予以适当关注。联合工作组或由情报、警察和其他有关执法机构的代表组成的机构间“情报汇总”中心及时交流威胁评估和反恐行动信息，被引证是防备和挫败恐怖活动的良好做法。执法机构和司法/检察机构之间的联合调查和协调是将恐怖分子绳之以法的良好做法。

250. 除了国家协调以外，国家还必须建立区域和国际交流信息的程序和制度，其中可以包括关于促进东盟警察首长协会、欧洲刑警组织和国际刑警组织等现有区域和国际执法机构间合作行动或参与这些机构的双边或多边协定。

251. 大多数国家报告了在执行防止和打击恐怖主义的切实措施方面取得某些积极进展，但有些国家尚未向委员会报告它们在这方面的努力。大多数国家制定了打击恐怖主义的全面战略，并已采取步骤，确保反恐措施由相关或专门机构管理。但许多国家刚刚开始发展专门的反恐能力。一些国家继续在努力把执法系统中必不可少的能力和协调工作制度化。大多数国家都需要改善机构间合作和协调的水平。

252. 虽然大多数国家可以使用国际刑警组织的信息和通信工具，但需加强这些工具的使用，包括国际刑警组织数据库在内，使之更为一贯和普遍，并且推广到国际刑警组织范围以外。为了提供更为协调的援助，国际刑警组织在联合国和欧洲联盟设立了特别代表办事处，在曼谷设立了一个联络处，并设立了六个区域局。一个有效合作的范例是建立了一个国际刑警组织区域局，支持中部非洲警察局长委员会的工作和国家执法能力。许多国家缺少中央数据库和充分的法证能力，因而不能进行复杂的反恐调查。但是，大多数国家可以利用欧洲刑警组织和国际刑警组织等组织的信息交流工具并查阅其数据库，这可以在这方面提供帮助。大多数国家认识到区域和国际合作的必要性，并建立了促进预警的关系和机制，并具备了交流信息的基本水平。但区域和国际在反恐事项上的合作还需进一步加强。

253. 恐怖主义的威胁在随着新技术的采用以及招募、筹资和行动的能力而变，执法机构也必须采用新的做法，加强其反恐能力。一些国家已经针对恐怖分子在招募人员时对其进行激进宣传的做法采取战略，让执法机构发挥更为重要的作用。社区警务、主动积极的情报工作和对话方案是一些会员国正在有效使用的方法范例。但是，这方面的报告有限，良好做法才刚刚出现。谨防恐怖分子利用因特网是各国需要加强切实执行措施以防止招募恐怖分子以及支持和规划恐怖活动的另一个方面。

254. 为了杜绝恐怖组织的武器供应，各国已经颁布法律，将与武器有关的各种罪行(包括非法制造、拥有和贩运小武器和轻武器、弹药和爆炸物)定为刑事罪，并建立了有关国内执法方案。但各国普遍需要审查其立法框架，以弥补某些缺陷，并加强执行行动方面的措施，以有效控制武器和爆炸物的生产、销售、中介和转让及其跨界进出口。2001年5月31日，大会通过《联合国打击跨国有组织犯罪公约管制火器议定书》。迄今已有84个国家成为缔约国，而且自上次审查以来又有4个国家成为缔约国。会员国还应该采取步骤，及时并可靠地查明并追踪非法小武器和轻武器。在这方面，《小武器问题行动纲领》是一个很好的手段。

关于如何切实执行决议的建议

255. 会员国应：

(a) 采取步骤，推动国家(国内)一级和区域/国际一级的机构间协调，并交流反恐情报；

(b) 考虑建立专门的反恐单位，并根据需要，从情报、刑法、打击资助恐怖主义和边界管理等领域的专门机构借调专家，提供帮助；

(c) 继续与国际刑警组织加强合作，并进一步使用刑警组织的资源和数据库，例如国际通知系统，包括“红色通缉令”、观察清单以及被窃和遗失的旅行和证件数据库。

256. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 鼓励各国更彻底和更主动地提供关于切实运用执法方式和措施的信息和最新情况，并介绍这些有关领域执行人员的能力情况；

(b) 继续与国际刑警组织、捐助国和捐助组织密切协调与合作，促进提供技术援助，以建设执法机构的能力，并向需要的国家提供设备和设施；

(c) 继续与各国和联合国各实体(特别是联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处)以及国际组织合作，制定和执行控制武器和爆炸物的生产、销售、中介和转让的政策和业务措施，包括批准《管制火器议定书》和各项国际文书，使各国能够及时并可靠地查明并追踪非法小武器和轻武器。

D. 边境管制

257. 有效的边境管制是遵照第 1373(2001)号决议有效实施反恐战略的关键，因为边境管制是防止恐怖分子跨界流窜并防止商品和货物非法跨界流动的第一道防线。有效的边境管制也应该是国家按照第 1963(2010)号决议制定的全面综合反恐战略的一部分。边境管制要求规定以下措施和做法：对旅客、难民和寻求庇护者进行适当筛查；有效筛查和检查货物和旅客行李，查明和防止走私小武器和轻武器以及现金和无记名可转让票据的行为。边境界管制还必须考虑民用航空和海上航行的安全问题。各国应该按照相关的国际专门组织制定的标准和做法行事。只要适当执行这些标准和做法，就可以极大地增强国家保护边境安全和管制边境的能力。

258. 第 1373(2001)号决议要求各国通过对签发安全有效的身份证和旅行证件的控制，防止恐怖分子和恐怖团体的跨界移动。国际民航组织制定了机器可读旅行证件的国际标准，以确保不能假造和伪造。目前除了 9 个国家以外，所有国家都已按照国际民航组织规定的 2010 年 4 月这一最后期限，开始签发机器可读旅行证件。尽管这一进展显著，但依然存在以下关切问题：许多国家是否有能力始终确保申请获得机器可读旅行证件时提交的“原始文件”或证明文件真实可信，并在签发身份证和旅行证件的过程中保障安全。有关国际组织和区域组织正在协同努力，倡导有效控制方面的做法，并发展国家在这两个关键领域中的能力。

259. 防止恐怖分子的跨界流窜还要求在边境检查站使用技术和设备，例如证件阅读器和扫描机，以实时获取旅客数据，并且对照国家和国际的警报数据库和罪犯数据库核查旅客数据。虽然大部分国家在这方面已取得进展，但缺乏能力和没有连接有关数据库常常影响它们查阅对在过境点排查旅客十分重要的信息。此外，应该对边境管制和负责移民事务的人员加强培训，使其能够确认伪造的证件，并恰当处理出示这种证件的人。

260. 决议还要求各国防止和制止资助恐怖主义的行为。为此可采取的一个办法是控制现金和无记名可转让票据的非法跨界流动。但是，由于没有充分利用风险迹象和选择目标的标准，海关官员、执法部门和移民部门以及金融情报中心缺乏信息交流和合作，加上缺乏专门的人力和物力，因此往往不能在边界有效地查明和预防。如今已经提供有助于采取有效做法的指导材料。在这方面特别值得一提的是反洗钱金融行动任务组关于查明和预防非法跨界携带现金和无记名可转让票据的最佳做法论文和世界海关组织关于反洗钱和资助恐怖主义行为的执法指南。

261. 决议还指示会员国采取必要步骤，防止恐怖行为的实施。在边境管制方面，各国已在以下三个重要领域取得显著进展：保障全球贸易供应链、民用航空和海上航行的安全。各国在继续加强国际供应链的安全，为此它们实施了国际海关标准，并表示打算实施国际海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》(迄今共有

164 个国家这样做)。《全球贸易安全与便利标准框架》尤其规定了以下各方面的标准：保障全球供应链安全和提供便利、提倡肯定性和可预测性、对供应链的所有运输方式进行综合管理、加强海关当局之间的合作以改善查明高风险交运物的能力、加强海关与工商业的合作。

262. 关于民用航空安全，多数国家已经批准《国际民用航空公约》，并在不同的程度上实施了公约关于保护国际民用航空以防范非法干扰行动的附件 17 以及附件 9 的有关安全规定。为此，国际民航组织根据普遍保安审计计划，对会员国的机场和航空设施进行审计，并酌情提出了补救措施。在本报告所述期间，国际民航组织在许多国家进行了普遍保安审计计划的第二周期审计和后续审计，并继续与各国一起，确保各国充分遵守有关标准。

263. 关于海事安全，各国实施海事组织的国际船舶和港口设施保安规则的情况普遍改善。该规则提供了评估风险的标准化统一框架，使各国政府能够确定其船舶和港口设施面临的风险和薄弱环节，对其进行适当的保安，并采取相应的安全措施。自从上一次调查以来，又有一些国家批准了《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其 2005 年议定书，并批准了 1988 年《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》及其 2005 年议定书。最近出现了越来越多的内陆小国和小岛屿国家批准公约和议定书的倾向，前者或许是因为希望确立两国共认罪行，后者则因为其经济取决于航运、海洋商贸和旅游。

264. 此外，海上犯罪(包括海盗行为)显著增加，内水也不例外。这迫使各国严加控制，以便保护战略性的航道，并保护国际供应链。据设想，释放被扣押的船只、货物和船员得到的赎金可能被用于资助恐怖团体或恐怖活动。此外，还担心出海的船只，无论有否被劫持，都可能被用于实施恐怖行动。为了使各国能够对漫长的海岸线进行充分巡逻，要求它们彼此合作，在海岸警卫队、海军和海关当局之间交流信息和进行监测。最近建立的海岸警卫队网络就是这种合作的典范。该网络的目的是在西中非海事组织的主持并在国际海事组织的协助下，加强西非和中非执法机构之间的合作。

265. 各国继续按照《小武器问题行动纲领》的有关规定，进一步控制小武器和轻武器、弹药和爆炸物的跨界流动。该《行动纲领》力求控制小武器和轻武器的进出口和转口，防止非法中介、贩运和转移，并制定武器的标识、跟踪、最终用户证书、记录保存和安全储存方案。一些区域还缔结具体协定，控制这些武器的进出口和转口。

266. 各国还继续采取切实措施，防止并制止恐怖分子的跨界流窜。《联合国跨国有组织犯罪公约》的三个补充议定书中有两个——《打击贩运人口议定书》和《打击偷运移民议定书》——也是这方面的主要文书。自从上一次调查以来，已有 11 个国家新加入《打击贩运人口议定书》，八个国家新加入《打击偷运移民议

定书》。1951年《难民公约》是确定申请人是否符合难民地位条件的重要工具，并且为筛查与恐怖主义和其他严重犯罪行为的可能联系提供了依据。在本报告所述期间，没有国家新加入1951年《难民公约》。联合国人权机制继续对未充分遵守不驱回难民原则表示关切。有些国家将难民和其他人驱回他们很有可能遭受酷刑或迫害的国家。

267. 切实执行边境管制措施的资金不足，因此需要增加人力资源和物质资源以及能力建设方面的投入。此外，上文在评估各次区域时，几乎无一例外地强调需要通过交流信息、汇集资源和共同加强能力的方式，合作管理边界。邻国在边境管制方面的合作与协调对于在开放和管理松懈的漫长边界沿线提供有效的监视和保卫尤其重要。许多时候，国家缺乏必要的资源，或在巡逻、检查和与邻国联合行动方面的积极性不够，也没有在地方一级积极实施社区警务。在开放的边境采取这些措施，并以创新的合作与援助方式解决这些关切问题，将有助于提高边境管制的效力。反恐怖主义委员会执行局已在若干区域帮助举办关于管理边境管制的讲习班，并计划今后继续这样做。

关于如何切实执行决议的建议

268. 会员国应：

(a) 通过评估风险、交换和分析情报并在官方的边境口岸以及开放边界或管制松懈的边界沿线开展国际合作，实施更积极的预防、核查和检测程序；

(b) 采取行动确保原始证件的可靠性和制作机器可读旅行证件时的签发过程安全性，并在出入境检查站安装读取这些证件所需的设备；

(c) 改进其与国家和国际执法数据库和观察清单的连接，以便在边境口岸检测可能与犯罪组织和恐怖组织有牵连的个人。

269. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 继续推动会员国采纳和实施关于海关、军备控制、航空安全和海事安全的国际标准与建议措施；

(b) 通过信息共享和合作努力，鼓励在边境管理领域开展区域合作，并尽可能在开放的边界实施更全面的控制措施，包括与邻国的联合举措；

(c) 继续与国际和区域组织及会员国携手合作，让出入境检查站的执法机构能够更多存取和联接国家和国际犯罪和反恐数据库。

E. 国际合作

270. 反恐领域国际合作的一个重要组成部分，是批准16项国际反恐文书并将其转换为国内法和惯例。自从上次调查以来，又增加了65份批准书。1999年《制

止资助恐怖主义公约》现有 173 个缔约国(比以前增加四个)。自从上次调查以来,与核材料有关的国际文书也增加了相当一批批准书:1980 年《核材料实物保护公约》现有 145 个缔约国(比以前增加四个)。在本审议期间,17 个缔约国批准了 2005 年《核材料实物保护公约修正案》,该公约现有 45 个缔约国。2005 年《制止核恐怖主义行为国际公约》现有 77 个缔约国(比以前增加 23 个)。有两项文书的批准率仍很低:只有 19 个国家批准了 2005 年《制止危及海上航行安全非法行为公约议定书》,只有 15 个国家批准了 2005 年《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》。绝大多数会员国已成为十项或十项以上文书的缔约国。然而,在批准水平上存在区域差异。为了使这些文书全面生效,各国应通过国内立法,将国际反恐文书列出的罪行具体定为刑事罪、设置适当的处罚并对界定的罪行确立管辖权,以确保嫌疑人得到引渡或起诉。

271. 有效的国际合作是执行第 1373(2001)号决议的中心内容,安理会在该决议中吁请会员国在信息交流、司法互助和引渡请求方面相互合作,并在拒绝向恐怖分子提供庇护方面相互合作。大多数区域的大多数国家现在均已采取法律和行政措施,特别是在互惠基础上应请求向其他国家提供法律援助和进行引渡。然而,南美、西亚、南亚和非洲的一些国家尚未制定有关法律。许多国家仍需要制定法律,使其能以更先进的司法和行政合作模式进行合作。

272. 许多国家面临挑战的一个领域是在刑事事项法律互助方面的合作。即使各国之间存在就反恐事项进行合作的法律基础,实现具体合作仍然是一项挑战。这既有技术原因,又有政治原因。

273. 一些区域已经发展了促进法律互助的有效和先进的区域合作文书和机制。通过利用国家间联合调查小组等工具,西欧还开发出了先进的信息交流系统。欧洲联盟的司法合作组织“欧洲司法协调机构”便是先进的司法合作网络的一个范例。不过,世界其他地区也已经或正在开发其他类型的司法合作网络,如伊比利亚-美洲法律援助网络、美洲组织的西半球刑事事项和引渡互助信息交流网络、英联邦联系人网络以及在印度洋地区和萨赫勒地区的司法合作区域平台。此类机制的发展在不同区域差异很大,非洲或亚洲的其他地区尚未建立司法合作网络。区域组织通过的关于法律互助和引渡的区域文书,对于改善其成员国之间的司法合作也有很大贡献。其他范例包括欧洲委员会通过的一个欧洲司法互助公约、² 东盟通过的一个司法互助条约³ (有 9 个缔约国)以及独联体加入的提供法律互助和引渡合作的《明斯克公约》。⁴ 在东非,伊加特通过了一项关于引渡和法律互助的公约。2008 年,关于执行国际反恐文书的非洲法语国家司法部长第五次会议

² 《欧洲联盟成员国刑事事项互助公约》,2000 年。

³ 《刑事事项司法互助条约》,2004 年。

⁴ 《关于民事、家庭及刑事事项法律援助和法律关系的公约》,1994 年。

通过了《拉巴特宣言》，其中包括《反恐司法互助和引渡公约》，迄今已有 17 个成员国签署了这项公约，并获 1 个国家的批准。

274. 引渡恐怖分子仍然面临着诸多障碍，既不顺利，也不简单。引渡程序十分繁琐、缓慢、消耗资源。各国仍时常会以各种拒绝理由(如“政治性罪行”例外)拒绝移送。欧洲联盟的欧洲逮捕证提供了一个替代传统引渡的有效办法，可以开展直接接触并赋予司法当局权力。但是，世界上其他许多地区仍然依赖于需要由行政机关和司法机关实施干预的进程。尊重有关人权义务的需要，也构成了额外的挑战。

275. 2009 年，反恐怖主义委员会及其执行局向会员国介绍了有效引渡被指控的恐怖分子所面临的实际和法律障碍。这促成委员会通过了《关于国际合作的政策指导》(S/AC. 40/2010/PG. 3)，确定了其今后在这一领域开展工作的整套行动。

276. 许多机构通过国际或区域非司法组织(包括欧洲刑警组织和申根信息系统的海关信息系统)开展合作。许多国家还是埃格蒙特集团的成员，该集团推动各个金融情报中心之间开展信息交流。许多国家与双边和多边伙伴合作开发了某种形式的预警安排，以协助预测和防止恐怖袭击。一些安排还包括就即将实施的恐怖袭击共享情报。其他安排涉及到定期交流业务信息，以促进灵活机动性和防止恐怖活动。某些安排还更进一步，将资源共享也纳入其中，以确定潜在的威胁并应对恐怖主义行为。

277. 委员会与区域组织和该领域的其他参与者积极合作，以加强会员国相互合作的能力。开发现代工具、最佳做法、文书和机制可能有助于各区域和次区域加强国际合作。区域和次区域之间相互分享经验可能也十分有益。在实际层面上，一些国家在就刑事事项开展有效合作方面面临重大挑战。一些受访国仍然缺乏合作的基本工具，包括人力资源和技术设备领域的工具。许多受访国家由于缺乏培训和技术技能，面临合作上的困难。

关于如何切实执行决议的建议

278. 会员国应：

(a) 作为优先事项，通过利用本国已加入的文书、进一步发展双边合作、更新国内立法并加入更多有关法律互助和引渡问题的区域和国际公约，更加积极地参与涉及恐怖主义案件的法律互助和引渡；

(b) 采取行动向其他国家提供尽可能多的涉及恐怖主义案件的援助，在不同法律体系之间搭建桥梁；

(c) 通过参与相关的区域合作网络，推动主管当局之间迅速开展信息交流和更好的合作。

279. 反恐怖主义委员会及其执行局应：

(a) 继续提醒会员国有义务根据本国已加入的适用国际反恐文书进行引渡或起诉，并提醒会员国有义务确保不把出于政治动机的主张作为拒绝引渡被控恐怖分子的请求的理由；

(b) 与各国和禁毒办预防恐怖主义处携手合作，就刑事调查、法互助和引渡事项中有关请求和提供援助的程序问题，推广最佳做法并促成司法和执法机构成员和其他有关公务员的能力建设和培训；

(c) 就有效实施合作的现代工具、最佳做法、文书和机制问题，包括在没有现有区域机制的地区创建网络的问题，继续与国际、区域和次区域组织协作，特别是与禁毒办预防恐怖主义处协作。

F. 人权

280. 安全理事会第 1963(2010)号决议重申各国必须确保为打击恐怖主义而采取的一切措施均符合国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法为其规定的所有义务。安理会还强调，应一致和公平地处理所有与执行该决议有关的人权问题。在许多国家，如何在有效反恐的同时遵守人权义务的问题仍然是各方争辩的议题，在一些情况下还引发了争议。这未必是一个值得关切的问题，因为反恐所带来的特殊挑战可能需要作出创新性的回应，值得公众给予仔细考量。不过，虽然人权法确实在应对安全挑战方面赋予了一定灵活性，但各国在任何情况下都必须尊重某些核心原则，包括必要性、相称性、合法性和非歧视的原则。各国还有义务在任何时候都必须尊重国际法规定的不可克减的权利或已经取得强制法地位的权利，例如所有人都有免遭酷刑和禁止被迫失踪的权利。

281. 一些国家响应安全理事会以及有关人权和反恐的其他国际和区域机构的呼吁，并已采取措施作出回应，例如审查本国法律框架是否符合人权义务，加强培训和提高认识的举措，并建立监督机制以帮助执法和情报机构在实践中确保尊重人权。许多国家还采取行动加强本国司法机关的作用和效能，这是保证对恐怖主义威胁采取基于法治的应对措施的关键。其他措施，如考虑批准更多的国际人权文书、采用社区警务模式、让各个社区参与制定适当的政策等，都可以成为以人权为核心的全面反恐战略的一部分。

282. 尽管出现了这些积极的迹象，但世界各地仍然持续存在反恐背景下严重侵犯人权的关切。最近引发注意的一个问题是，一些国家根据指称的恐怖主义威胁实施了紧急状态或其他特别状态。对于《公民及政治权利国际公约》或有关区域文书的缔约国而言，紧急措施的适用有着严格的要求，在任何情况下都不得侵犯不可克减的权利，例如上述《公约》第 4 条所列的权利。在与实行紧急措施的国家进行对话时，反恐怖主义委员会提及了各国际机制提出的关切，并提出了一些

问题，如实施的措施是否合法，是否绝对必要并与威胁相称，且符合其他法律义务等。一些国家最近开始审查或终止紧急状态，这样做意义重大。

283. 鉴于反恐调查和起诉所带来的不同寻常的挑战，一些国家已拟议或颁布了有别于标准刑事或行政程序的特别措施。此类措施有时会发生在预防性行动的背景下，如恐怖主义行为据称仍处于筹备阶段时。例如，有些国家延长了调查或审前羁押的容许时限，或对获得律师协助的权利施加限制。显然，在处理恐怖主义案件时出现了特别的挑战，可能有必要采取额外措施。但是，联合国机制对此表示关注，认为这些规定可能不符合缔约国的国际人权义务。例如，就特殊侦查手段而言，联合国机制表达的关注是：此类手段并非总是受到充分的限制和司法监督，有可能侵犯私隐权。对公平审判权的尊重也是受到各方关注的话题，尤其是在涉及到使用声称与国家安全相关的情报或证据时。联合国机制还对使用预防性拘留或行政拘留及管制命令提出了严重关切，因为所有这些措施都涉及在没有刑事定罪的情况下对自由权利实施限制。

284. 一些国家关于恐怖主义罪行的定义过于模糊或宽泛，这对有效执行第 1373 (2001) 号决议继续构成挑战。据报道，与恐怖主义有关的控告或刑事指控经常针对从事国际人权法保护的行为(如行使表达自由、良心自由和集会自由)的个人。联合国机制、区域法院和其他机构还对据称在法律依据不明或不公的情况下指认恐怖分子、冻结资产和其他措施提出问题，在某些情况下，这些措施还没有充足和有效的补救办法。关于如何精确界定恐怖主义行为，包括从属犯罪，以避免违反合法性原则或侵犯人权，这方面的挑战仍然是委员会和一些国家之间讨论的话题。

285. 一些国家是在武装冲突的背景下采取反恐措施的，这就产生了是否遵守国际人道主义法的问题。在此类情况下使用致命武力必须尊重区分原则和相称原则，违规行为应受到问责。据称，一些国家的军队违反战争法和人权法，实施了即决处决或法外杀人。一些国家仍在使用军事法庭审判恐怖主义案件，这同样造成了人权方面的关切。

286. 安全理事会第 1963 (2010) 号决议提醒各国，采取有效的反恐措施和尊重人权是相辅相成、相互促进的，这也是反恐努力取得成功的一个重要因素。决议还指出，要有效打击恐怖主义，就必须尊重法治。因此，委员会仍有必要就如何有效执行第 1373 (2001) 号决议与各国开展对话，以期解决这些问题。安理会第 1963 (2010) 号决议还回顾了《联合国全球反恐战略》(大会第 60/288 号决议)第一支柱所概述的消除有利于恐怖主义蔓延的条件的必要性，包括促进法治、保护人权和基本自由、善治、宽容和包容性的必要性。安理会在着重处理煽动实施恐怖主义行为所造成的威胁的安全理事会第 1624 (2005) 号决议中强调，各国必须确保为实施该决议而采取的任何措施均须符合根据国际法(包括根据国际人权法)承担的所有义务。

287. 各国将所有这些问题更充分地考虑在内的方法之一是其纳入全面统筹的国家反恐战略,并在战略中重视导致恐怖主义活动的因素。安理会第 1963(2010)号决议鼓励反恐怖主义委员会执行局在征得会员国同意后安排与其举行各种形式的会议,包括举行会议审议有关此类战略的咨询意见。安理会还建议酌情与民间社会和其他有关的非政府行为体开展互动,努力监测第 1373(2001)号决议的执行情况。这些建议将继续指导委员会今后与会员国开展的对话。

关于如何切实执行决议的建议

288. 会员国应:

(a) 继续确保为打击恐怖主义而采取的任何措施均符合根据国际法(特别是国际人权法、难民法和人道主义法)承担的所有义务;

(b) 考虑制订全面统筹的国家反恐战略,并纳入以下方面的计划:改善国际人权义务的遵守情况;酌情让有关政府当局和其他实体(如私营部门、国家人权机构、民间社会和媒体)参与其中;

(c) 努力确保将人权培训酌情纳入参与实施包括预防、调查、羁押和起诉在内的所有阶段反恐措施的所有官员的职业发展和提高认识方案。

289. 反恐怖主义委员会及其执行局应:

(a) 在评估各国执行第 1373(2001)号决议情况的工作中,继续考虑有关人权的关切问题,并将此类关切问题列为与各国对话时的讨论内容;

(b) 继续确定各国在加强体制和加强法治方面的需要,并以积极的方式将人权和法治问题纳入到其给各国的技术援助建议之中,以期加强将恐怖分子绳之以法的国家制度,并改进国际合作;

(c) 将人权问题更有效地纳入其传播战略中,以驳斥这样一种误解,即委员会的工作没有将人权问题考虑在内。

附件

重要反恐文书

《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》，1963 年

《关于制止非法劫持航空器的公约》(1970 年)

《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》，1971 年(为 2010 年《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》所取代)

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

《反对劫持人质国际公约》，1979 年

《核材料实物保护公约》，1980 年

《制止在用于国际民用航空的机场发生的非法暴力行为的议定书》，1988 年(为 2010 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》所取代)

《制止危及海上航行安全非法行为公约》，1988 年

《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》，1988 年

《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》，1991 年

《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，1997 年

《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，1999 年

《制止核恐怖主义行为国际公约》，2005 年

《核材料实物保护公约修正案》，2005 年

《制止危及海上航行安全非法行为公约的议定书》，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》，2005 年

《联合国全球反恐战略》(大会第 60/288 号决议)

《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》(2001 年 1944 年《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》)(特别是附件 17 和附件 9 与安全有关的条款)

1974 年《国际海上人命安全公约》(2002 年修正)及其 2005 年议定书

1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，2000 年

- 《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》，2001 年
- 《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》，2000 年
- 《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，2000 年

《全球贸易安全与便利标准框架》

《关于打击洗钱和恐怖主义筹资的执法指南》

《关于简化和协调海关业务制度的京都公约修订本》，1999 年
