



2016年1月18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，向安全理事会提交一份文件，其中载有会员国执行安全理事会第1373(2001)号决议情况全球调查。

此调查报告由反恐怖主义委员会执行局根据安全理事会第2129(2013)号决议第6段要求编写。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件并将其作为安理会文件分发为荷。

安全理事会关于反恐怖主义的
第1373(2001)号决议所设委员会

主席

阿姆鲁·阿卜杜拉提夫·阿布勒阿塔(签名)



附件

会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议情况全球调查

目录

	页次
一. 导言	4
二. 全球展望	5
A. 一般性意见	5
B. 问题、趋势和动态	6
三. 区域展望	19
非洲	19
北非	19
东非	24
南部非洲	28
西非	33
中部非洲	39
亚洲	43
太平洋岛屿	43
东南亚	47
南亚	53
中亚和高加索地区	57
西亚	62
东亚	67
拉丁美洲	71
中美洲	71
加勒比	75
南美洲	79

欧洲和北美	84
东欧	84
西欧、北美和其他国家.....	90
东南欧	96
四. 专题前景	100
A. 全面和综合的国家战略(次区域和国家).....	100
B. 立法	101
C. 刑事司法	102
D. 打击资助恐怖主义行为	104
E. 执法	107
F. 边境管制	108
G. 国际合作	110
H. 人权	110
附文	
重要反恐文书	113

一. 引言

1. 本调查报告由反恐怖主义委员会执行局依照安全理事会第 2129(2013)号决议所载要求编写，该决议要求执行局更新 2011 年 9 月发布的上次调查报告 (S/2011/463)。
2. 本调查报告第一节指出了 2011 年以来出现的四个关键问题、趋势和动态：
(a) 出现了许多外国恐怖主义战斗人员，前往冲突地区为恐怖组织作战；(b) 妇女在恐怖主义和防止恐怖主义等方面的作用；(c) 与身处恐怖主义环境中的儿童和青少年有关的特定问题；(d) 恐怖分子日益将信息和通信技术、包括因特网和社交媒体用于恐怖主义目的的问题和趋势。
3. 与上次调查报告一样，本报告第二节按区域和次区域评估了第 1373(2001)号决议执行情况。调查所用的次区域划分并不一定是联合国或其他国际或区域组织所用的经济和政治分组。第二节还概述了每个次区域的趋势、风险和和建议，并分析了每个次区域执行第 1373(2001)号决议情况。这一节中具体提及已在某些领域取得显著进展的一些国家。不过，未提及其他国家不应被理解为对他们的执行工作持消极看法。
4. 此次调查的重点是决议触及的主要专题领域：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。也考虑到了与决议中要求相关的人权保护问题。关于每个区域的执法和边境管制的各节普遍都比 2011 年调查报告有所扩展，因为专家们确定了评估这些领域进展情况的更多标准。
5. 第三节列出了在关键专题领域为使决议各项规定得以落实而应订立的一般标准和和建议做法，并介绍了决议执行情况的总体全球趋势。这一专题部分可能对一般读者而言更加有用，因为它更全面介绍了最广泛意义上的国际社会如何自该决议通过以来在应对恐怖主义挑战方面取得进展。
6. 在每个次区域章节的结束部分都列有实际步骤方面的优先建议，供会员国采纳以在每个区域或专题领域加强执行该决议。希望这些建议还将有助于在反恐领域开展工作的其他国际组织和双边捐助方。
7. 2015 年，安全理事会分发了反恐怖主义委员会执行局专家编写的关于安全理事会第 2178(2014)号决议执行情况、阻止外国恐怖主义战斗人员及相关政策问题的三份报告(S/2015/338、S/2015/683 和 S/2015/975)。本调查报告中的分析结果与这些报告是一致的。
8. 调查所依靠的是根据会员国提供给委员会的信息和更新资料汇编而得的数据；访问会员国的报告(执行局代表委员会访问了 90 多个国家)；区域研讨会；国际、区域和次区域组织提供的信息。执行局编写的每个会员国执行情况详细调查

和执行情况评估概览也记录了这些数据。与上次调查报告一样，本调查报告由反恐执行局专家根据其截至 2015 年 12 月的资料的专业判断结果编写而成。

9. 附文中载有主要反恐文书清单。

二. 全球展望

A. 一般性意见

10. 自上次调查以来，恐怖主义的环境发生了重大变化。上次调查报告指出，各国在执行第 1373(2001)号决议方面取得的进展削弱了某些恐怖主义网络。各国在打击某些恐怖网络方面继续取得进展。在某些区域(例如东南亚部分地区)，恐怖主义的危险有所减少。但中东和非洲部分地区的威胁已经升级和多样化，如今已影响到更多会员国。

11. 恐怖主义的威胁正在迅速变化。它也更加多样化、更具挑战性和复杂性，部分原因是来自跨国有组织犯罪收益的大量资源流向某些恐怖组织。恐怖主义和暴力极端主义的蔓延继续破坏中东、马格里布、萨赫勒地区、乍得湖流域和非洲之角等动荡不安地区的稳定。恐怖团体善于抓住冲突局势下政府弱化带来的机会。叙利亚危机已成为国际和平与安全的一个严重威胁。它还引发了当前世界上这场最大的人道主义紧急危机，导致至少 250 000 人(包括 1 万多名儿童)死亡。安全理事会主席在 2015 年 8 月 17 日的声明(S/PRST/2015/15)中指出，约有 1 200 万人(包括在邻国寻求避难的 400 多万人)被迫逃离家园，在阿拉伯叙利亚共和国有超过 1 220 万人需要紧急人道主义援助。

12. 一些恐怖团体控制着大片领土，谋求建立类似国家的架构。阿拉伯叙利亚共和国和大片地区都在伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，又称达伊沙及伊拉克和沙姆伊斯兰国)和胜利阵线等恐怖团体的控制之下。博科哈拉姆控制着尼日利亚东北部大片地区，青年党控制着索马里大片地区。

13. 跨国有组织犯罪行为，不论是由恐怖组织本身所为还是与现有的犯罪网络合作实施，仍然是恐怖主义筹资的一个重要渠道。萨赫勒地区、北非、中东、东南欧和中亚近来的动态突显出这一棘手问题有可能破坏整个地区的稳定和助长恐怖主义。在上述每个区域，恐怖团体都得益于跨国有组织犯罪，方式包括对在恐怖团体实际控制地区内活动的犯罪分子施以胁迫、开展合作或征税。与有组织犯罪网络的合作为恐怖团体提供了：(a) 通过贩运和走私被盗物品、武器、毒品、文物、人和其他资源以及绑架索取赎金等手段获得资金和资源的渠道；(b) 招募人员的渠道；(c) 专门知识；(d) 行动支援；(e) 走私路线和伪造文件。恐怖主义和有组织犯罪组织得益于动荡不安的环境。它们的活动可能会削弱国家机构，从而形成恶性循环。

14. 外国恐怖主义战斗人员前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国和其他地区加入恐怖主义组织，这是一个日趋严重的威胁。他们使冲突更加严重、持续时间延长、更难解决，并可能对原籍国、过境国及其前往的目的地国构成严重威胁，并对有外国恐怖主义战斗人员活动的武装冲突区的周边国家(例如约旦)构成严重威胁；这些国家往往需要投入大量资源来应对这一威胁，因此，它们也是恐怖主义的受害者。外国恐怖主义战斗人员的威胁可能影响所有区域和所有会员国(甚至是远离冲突地区的国家和地区)。恐怖分子和恐怖实体已在有外国恐怖主义战斗人员出入的国家利用为支持这些人员而调拨的资源建立了国际犯罪网络。

15. 应对外国恐怖主义战斗人员构成的威胁，这需要全面处理有利于恐怖主义蔓延的根源，包括采取措施防止激进化演变为恐怖主义；制止招募活动；防止外国恐怖主义战斗人员旅行；阻断对外国恐怖主义战斗人员的资助；打击暴力极端主义；打击煽动恐怖主义；促进政治和宗教宽容，推动经济发展，促进社会凝聚力和包容性；解决武装冲突；促进回返的外国恐怖主义战斗人员改过自新，重返社会(关于这一问题，详见 S/2015/338)。

B. 问题、趋势和动态

16. 安全理事会强调了反恐怖主义委员会执行局在联合国努力评估第 1373(2001)号决议执行工作的问题和趋势这一总框架内将发挥的重要作用。安理会第 2129(2013)号决议指示执行局查明新出现的恐怖主义问题、趋势和动态。

1. 外国恐怖主义战斗人员

17. 2014年9月24日，安全理事会通过具有里程碑意义的第 2178(2014)号决议，其中吁请所有国家紧急合作防止恐怖分子在国际上流动(见 www.un.org/press/en/2014/sc11580.doc.htm)。安理会在该决议中要求各国采取具体的切实步骤，制止外国恐怖主义战斗人员出入境，(重要的是，为了本次调查)并着重指出，外国恐怖主义战斗人员日益构成的威胁是与第 1373(2001)号决议有关的新问题、趋势和动态之一，值得反恐怖主义委员会密切注意。

18. 2015年，反恐怖主义委员会执行局确定了各国为有效应对外国恐怖主义战斗人员方面的棘手问题而需采取的措施。这些措施涉及一系列广泛领域，包括立法、执法、金融、边境安保、防止暴力极端主义以及改过自新和重返社会。大多数国家至少已有一些相关措施到位。一些国家已经提出创造性的解决办法，特别是在打击暴力极端主义和处理回返的外国恐怖主义战斗人员等方面。

19. 国内缺乏用于起诉外国恐怖主义战斗人员的刑事法律，这依然是全球一大短板。很少国家已采用全面的刑事罪来起诉与外国恐怖主义战斗人员有关的筹备或辅助行为。许多国家依靠现有立法来应对外国恐怖主义战斗人员现象，但这种立法可能不足以防止外国恐怖主义战斗人员旅行。在大多数国家，因难以从国外、

特别是从冲突地区收集可采纳的证据，或者难以将情报转变为针对外国恐怖主义战斗人员的可采纳证据，起诉受到影响。一些国家在使用通过信息和通信技术、特别是社交媒体收集的信息生成可采纳的证据或者将情报转变为可采纳的证据方面遇到棘手难题。先发制人地调查和起诉涉嫌的外国恐怖主义战斗人员，这对所有次区域而言都是又一个挑战，尤其是因为这关系到正当程序和人权问题。许多国家在寻找适当办法来应对特定类别的旅行人员和回返者构成的潜在威胁方面继续面临挑战。一些国家采用了各种行政措施(例如剥夺双重公民资格，吊销护照，不提供社会服务)。

20. 在一些次区域，缺乏信息交流和机构间合作与协调仍是成功阻截外国恐怖主义战斗人员的一大障碍。加强国家和国际执法信息共享和机构间合作与协调将惠及所有国家。许多执法机构缺乏在法治框架内并按照国际人权义务调查恐怖主义案件所需的技术能力。政府机构与信息和技术及执法部门需协调行动，应对外国恐怖主义战斗人员现象。各国加强了对外国恐怖主义战斗人员跨境流动的监测，但许多国家仍然缺乏技术和业务能力来有效地发现和防止外国恐怖主义战斗人员的旅行。漫长、漏洞百出的边界以及不充分的移民和签证管控也是障碍。只有极少数国家已经全面连接到国际刑事警察组织(国际刑警组织)的相关数据库。目前只有很少国家使用预报旅客资料系统或旅客姓名记录系统，这两个都是根据风险查明潜在外国恐怖主义战斗人员的有效工具。因此，各国应继续努力采取综合和创新办法，根据第 2178(2014)号决议有效遏制此类战斗人员的流动。

21. 阻断资金来源的工作仍然存在一些差距。各个区域内国家应加强各自的反洗钱和打击资助恐怖主义行为的机制。许多国家在积极调查和起诉资助恐怖组织和疑似外国恐怖主义战斗人员方面继续面临挑战，很少国家已经采取必要的法律、体制和行政措施以禁止和打击资助外国恐怖主义战斗人员的行为，包括遏制他们的旅行和相关活动。在许多国家，对资助恐怖主义的行为进行定罪的案例即使有，也没有几个。

22. 大多数国家已经发现，必须消除有利于恐怖主义蔓延的条件，这是全面应对恐怖主义威胁的方针的一个组成部分。各个区域内国家采用了一些工具以补充传统的执法行动，用于打击导致恐怖主义的暴力极端主义和激进化，这些工具包括改过自新和重返社会战略、制作反宣传材料以及促进文化和宗教宽容。虽说已更多认识到有必要请民间社会参与打击暴力极端主义，但这样的参与机会在一些区域仍然有限。很少国家制定了打击暴力极端主义的全面战略。有些国家已把通过因特网监测暴力极端主义的蔓延纳入本国的反恐主义对策。不过，对大多数区域而言，防止因特网被用于恐怖主义目的，这仍是一个重大挑战(见 S/2013/722，第十二节)。

23. 许多国家正在努力应对外国恐怖主义战斗人员回返所带来的挑战。大量外国恐怖主义战斗人员可能带着行动专长和国际网络关系返回原籍国或选择前往第

三国(包括其他冲突地区)。一些回返者也可能成为犯罪活动受害者。不过,一些国家已采取了众多刑事司法、行政、改过自新和重返社会的措施,以减缓回返的外国恐怖主义战斗人员构成的威胁。

24. 外国恐怖主义战斗人员现象的跨国性质要求各国加强刑事司法合作,以便拒绝给予他们安全庇护。与外国恐怖主义战斗人员有关的刑事事项国际司法合作是另一项挑战,因为相关罪行的刑事定罪仍以不同方式定罪。这可能导致拒绝给予刑事事项国际合作。例如,如果提出请求国缺乏必要立法,因此拒绝适用双重犯罪原则,司法协助要求便可能被拒绝。接受调查的国家中很少国家能有效提出司法互助和引渡要求。许多尚未就外国恐怖主义战斗人员问题指定中央主管机构或签署双边或跨区域刑事事项合作协定的国家受外国恐怖主义战斗人员这一现象的影响最大。

25. 因此,各国应考虑利用现有的和创新的工具,以实现更有效的国际合作。移交刑事诉讼和适用相互承认外国刑事事项判决的原则便是两个例子。各国在应对外国恐怖主义战斗人员威胁时还应考虑利用对等原则,在此基础上提供国际合作。执法官员和司法当局根据国际人权义务援引对等原则,有助于成功开展国际合作,包括司法互助或引渡,将恐怖分子绳之以法。各国应根据第 2178(2014)号决议,在将外国恐怖主义战斗人员绳之以法及获取可靠证据方面加强正规和非正规形式的司法合作。

2. 妇女与恐怖主义

26. 在与恐怖主义有关的政策中,妇女作为恐怖主义受害者和恐怖主义团体的活跃战斗人员、同情者和动员者,以及作为社会变革的推动者和在帮助防止恐怖主义和暴力极端主义行为等方面,发挥着多重角色的作用。必须指出的是,第 2129(2013)号决议通过前,国际反恐文书大多是“性别盲”。但自那时以来已作出努力来改变这一失察之处,着重于三个活动领域:妇女作为恐怖主义的目标,妇女作为恐怖行为实施者和妇女作为恐怖主义预防者。

(a) 妇女作为恐怖主义的目标

27. 2013 年以来,伊黎伊斯兰国、博科哈拉姆和青年党以袭击妇女作为显示社会控制和军事优势的手段以及扩大军事和政治目标的手段。伊黎伊斯兰国和博科哈拉姆等团体对妇女个人和群体实施绑架、强奸、性剥削、奴役、强迫怀孕和其他形式的暴力和惩罚等行为,企图扰乱、羞辱、贬低和消灭某一目标人口群体,即不遵守这些团体特有的伊斯兰教教义的任何群体,包括其他穆斯林。

28. 人权事务高级专员办事处(人权高专办)报告指出,2013 年以来,博科哈拉姆大肆虐待妇女和女孩,采用的手段包括性奴役、性暴力、强迫婚姻、强迫怀孕和强迫改变信仰。年轻女孩常被嫁给战斗人员,而年长妇女则被迫做厨师和清洁工。

在尼日利亚，¹ 据报有 200 多名被绑架的妇女和女孩以每人 12 美元的价格被卖入婚姻和性奴役境地。² 许多受害者的下落至今不明，而那些被囚禁者据报二、三天都得不到食物和水，企图逃跑者则遭殴打并受到死亡威胁。被救的妇女和女孩中有许多人已怀孕，表明性别暴力被用作工具，以推进博科哈拉姆的纲领(正如在前南斯拉夫和刚果民主共和国，武装团体也曾采用了大规模强奸这一手段)。³ 被营救的妇女往往害怕返回家中，她们害怕因遭遇性罪行而使家人蒙羞，以致不被家人接纳。如果她们不被家人接纳，便更有可能激进化、实施恐怖主义行为和遭受贩运人口等各种形式的剥削。

29. 伊黎伊斯兰国等其他团体也犯有博科哈拉姆所实施的许多侵害妇女人权行为。伊黎伊斯兰国于 2014 年 8 月初在伊拉克北部采取袭击行动时绑架了几百名雅西迪妇女和女孩，其中许多人被带到伊黎伊斯兰国在阿拉伯叙利亚共和国所控制地区，与其他被绑架的妇女一起被卖作性奴或债役工(每人约 100 美元)或作为“讨价还价的筹码”以换取赎金。⁴ 伊黎伊斯兰国愿意看到对“雅西迪”妇女的性奴役，以此作为征服的象征，并以此防止下一代雅西迪人出生。伊黎伊斯兰国声称，表明“那一时刻[启示录]”到来的一个迹象就是“女奴为其主人生育”。⁵

30. 包括社会压迫、当众拷打和公开处决、早婚等措施在内的一套恐怖机制进一步侵犯和导致侵犯了妇女人权。数百名穆斯林妇女和女孩(其中一些儿童只有 13 岁)被迫嫁给伊黎伊斯兰国战斗人员，而这种婚姻被称之为是一种“奖励”，而不是处罚。⁶ 因此，早婚现象增加，因为做父母的为了避免女儿被嫁入伊黎伊斯兰

¹ 自 2013 年 12 月以来，博科哈拉姆的袭击范围扩大至尼日利亚的邻国，特别是喀麦隆、尼日尔和乍得。除了在尼日利亚奇博克实施的绑架，据报该团体还在喀麦隆绑架了 600 名妇女，在尼日尔绑架了 200 名妇女和儿童。见 2015 年 9 月 29 日联合国人权事务高级专员关于博科哈拉姆的侵犯和践踏人权行为及其对受影响国家人权状况的影响的报告(A/HRC/30/67)。

² 见“Nigeria’s kidnapped girls sold into marriage”，半岛电视台，2014 年 5 月 1 日，www.aljazeera.com。

³ 2014 年 4 月 14 日，博科哈拉姆在尼日利亚博尔诺州奇博克骇人地绑架了 276 名女学生。自那以来有 57 人已设法逃走。2015 年 4 月，尼日利亚军队在 Sambisa 林区博科哈拉姆的据点解救了被绑架的 293 名妇女和儿童，其中有些人可能来自奇博克。据称有许多妇女和女孩已怀孕。截至 2015 年 6 月，有 307 个被营救的妇女和儿童在尼日利亚参加了一个由政府管理的“去激进化方案”。

⁴ 见人权观察(2015)，“Iraq: ISIS Escapees Describe Systematic Rape”，可查阅 www.hrw.org/news/2015/04/14/iraq-isis-escapees-describe-systematic-rape; Wood, “Islamic State: Yazidi women tell of sex-slavery trauma”, 英国广播公司新闻, 2014 年 12 月 22 日, 可查阅 www.bbc.com/news/world-middle-east-30573385。

⁵ 摘录自伊黎伊斯兰国杂志的言论，2014 年人权高专办阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会题为“恐怖统治：在叙利亚生活在伊黎伊斯兰国控制之下”的报告所报。可查阅 www.refworld.org/pdfid/5469b2e14.pdf。

⁶ 同上。

国而不得不把女儿早早嫁人。这令人严重担心女孩和年轻妇女的经济、社会和文化权利受侵犯，担心阿拉伯叙利亚共和国的总体社会和经济倒退。因此，这一现象不仅严重损害了全球打击和防止恐怖主义的努力，而且还有损全球促进可持续经济发展和建设更加和平、公正和公平的社会的努力。⁷

31. 在青年党和其他组织控制的地区还可以看到通过严格且往往是暴力的社会和道德守则监督来压制妇女的现象。⁸ 因此，侵犯妇女权利现象是蓄意和普遍的，其中有些侵权行为可能还构成违反国际人道主义法行为。为遏制、防止和消除此类侵犯行为的后果而做出的努力因而必须同样是有计划的，必须在全球合作框架内地方和国家举措并举。

32. 各国在努力支持和帮助恐怖主义和暴力极端主义受害人康复时应确保一线官员和从业人员能敏感顾及妇女因其所受苦难及其社区情况而产生的特殊需要。安全部门，特别是执法和反恐单位的妇女人数增加，这也将是一个有利条件。同样重要的是，应鼓励地方一级为受害者提供社会和宗教支持。例如，雅西迪人经受了痛苦事件后，一个被称为巴巴·谢赫的雅西迪宗教领袖发表声明，欢迎逃脱苦难的妇女回到社区，并指出任何人都不应伤害他们。⁹

(b) 妇女作为恐怖主义实施者

33. 妇女参与政治暴力和恐怖主义，这并非新现象。¹⁰ 不过，恐怖主义团体中重要女性成员的活动显著升级，女性外国恐怖主义战斗人员明显增多，对此需要进一步研究。在尼日利亚，由于行动受到更多限制，¹¹ 博科哈拉姆寻找妇女承

⁷ 见“变革我们的世界：2030年可持续发展议程”，特别是可持续发展目标5(妇女)和16(和平、安全和法治)，可查阅 <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>。

⁸ 见人权观察(2010年)，“Harsh War, Harsh Peace: Abuses by al-Shabaab, the Transitional Federal Government, and AMISOM in Somalia”，2010年4月，可查阅 www.hrw.org/report/2010/04/19/harsh-war-harsh-peace/abuses-al-shabaab-transitional-federal-government-and-amisom；Graham-Harrison，“Public stoning consideration is latest setback for Afghan women's rights”，《卫报》，2013年11月25日，可查阅 www.theguardian.com/world/2013/nov/25/public-stoning-womens-rights-afghanistan-government-adultery。

⁹ 见人权观察(2015年)，“Iraq: ISIS Escapees Describe Systematic Rape”，可查阅 www.hrw.org/news/2015/04/14/iraq-isis-escapees-describe-systematic-rape；2015年2月6日，巴巴·谢赫再次申明：“这些幸存者仍然是纯粹的雅西迪，任何人不得因这些幸存者遭受了自身无法控制的经历而伤害他们的雅西迪信仰……因此，我们呼吁每个人与这些受害者合作，支持他们，以确保他们能够再次过上正常生活并融入社会。”

¹⁰ 见 Fink、Barakat 和 Shetret，“The Roles of Women in Terrorism, Conflict and Violent Extremism”，政策简报，2013年4月，可查阅 http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/04/13Apr11_Women-and-Terrorism-Prevention_Final.pdf。

¹¹ 自2013年5月宣布进入紧急状态以来，又部署了3000名尼日利亚士兵，以补充已开始行动的5000人联合工作队。因此，增加了对民兵住宅的突击搜查，加强了多个检查站，更多限制行动自由。见“Boko Haram: Government silence does little to inspire confidence”，ThinkAfricaPress，2014年2月25日，可查阅 <http://thinkafricapress.com>。

担偷运武器和弹药和传递情报等后勤活动，因为妇女被认为比男子更易通过检查站，更易逃避住宅搜查。¹² 2013年8月，政府部队逮捕了五名女性博科哈拉姆成员，她们把步枪和弹药藏在罩袍内。¹³ 2014年，发现有妇女成为博科哈拉姆的线人。¹⁴ 2014年7月，卡诺的4次自杀式袭击都由妇女实施。¹⁵ 在伊黎伊斯兰国控制的领土内，妇女积极参加了护法道德警察下属一个全为女性的分支即 Al-Khans'aa，协助监督严格的着装规定并实施处罚。据报，妇女还参与了该组织提供基本保健和教育服务的工作。

34. 妇女也为恐怖主义团体充当了招募员和动员者。据报伊黎伊斯兰国招募的妇女比任何其他团体都多。大多数招募是由被招募来的妇女所实施。¹⁶ 与“基地”组织不同，伊黎伊斯兰国企图控制领土，建立类似国家一样的架构。它交给妇女具体的任务，使她们能够满足在社会中体现自身的需要。外国恐怖主义战斗人员的情况尤其如此，他们为了追求理想而离开家人。外国妇女前往伊黎伊斯兰国控制的领土，使用社交媒体来宣传该组织并促进其建国项目，这方面已有很多例子。¹⁷ 2014年7月在尼日利亚，有三名妇女，包括一名博科哈拉姆战斗人员的寡妇，因招募女性成员而被捕。¹⁸

35. 对于妇女在恐怖行动中的角色这一问题的探讨仍相对较少，但研究表明，吸引妇女和男子参与恐怖主义的大部分原因相同，不外乎以下原因：愤懑、社会政治现况、个人痛苦、思想信仰、认为或实际的利益、实现社会变革的愿望和冒险

¹² 见 Drăgulescu, “Gender-based violence: Women employed as terror tools by Boko Haram”, Consultancy Africa, 2014年10月3日, 可查阅 http://www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1719:gender-based-violence-women-employed-as-terror-tools-by-boko-haram&catid=91:rights-in-focus&Itemid=296。

¹³ 见 Marama, “JTF, vigilantes arrest female Boko Haram”, 《尼日利亚先锋报》, 2013年8月17日, 可查阅 <http://www.vanguardngr.com>。

¹⁴ 见 Chima, “Concern mounts over B’Haram female operatives”, 尼日利亚有线电视, 2014年7月3日, 可查阅 www.thecable.ng。

¹⁵ 见 Bloom, “Female suicide bombers are not a new phenomenon”, 《华盛顿邮报》, 2014年8月6日, 可查阅 www.washingtonpost.com。然而, 尽管人们可能认为对于成人自杀炸弹手而言或许有某种程度的知情同意, 但一个身上绑着爆炸物、被警察拘留的10岁女童只能表明她被用作恐怖工具——见 Pflanz, “10-year-old would-be suicide bomber arrested in Nigeria”, 《电讯报》, 2014年7月31日, 可查阅 www.telegraph.co.uk。

¹⁶ 见 Fantz, “From Scottish teen to ISIS bride and recruiter: the Aqsa Mahmood story”, 有线电视新闻网, 2015年2月24日, 可查阅 www.cnn.com/2015/02/23/world/scottish-teen-isis-recruiter/。

¹⁷ 见 Bakker 和 De Leede, “European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic”, 国际反恐中心背景说明, 2015年4月, 可查阅 [www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf)。

¹⁸ 见 “Boko Haram crisis: Nigeria arrests female recruiter”, 英国广播公司, 2014年7月4日, 可查阅 www.bbc.com。

精神。¹⁹ 就博科哈拉姆而言，经济激励措施似乎在妇女招募中发挥了作用。在尼日利亚北部，69.1%的人口每天生活费不到 1 美元。²⁰ 博科哈拉姆为偷运武器的妇女每次提供 30 到 312 美元。²¹ 不过，妇女加入恐怖主义组织的动机因人而异，各不相同。对回返的女性外国恐怖主义战斗人员的证词分析研究结果表明，寻找一个新的和具体的身份认同感，逃离限制性的社会，意欲促成社会变革，这些因素都发挥了作用，促使妇女加入恐怖团体，无论这些妇女是穷人抑或中产阶级、信教者或不信教者、来自农村或城市。²²

36. 为了努力遏制近来女性恐怖活动实施者人数增加，鼓励各国深入研究恐怖主义宣传能在妇女和女孩中引起共鸣的原因，并制定因地和因人而异的对策，其中可包括专门设计和有针对性的项目，无论是通过经济发展、创造就业，还是通过促进人权和法治，消除暴力极端主义的根源。这些项目并不需要以妇女为唯一对象，但应考虑到她们的特殊需要、感受和脆弱性。反宣传方案也很重要。它们应该包括妇女的声音，特别是已脱离恐怖主义团体的妇女。²³ 还应制定对性别问题有敏感认识的康复方案，帮助妇女重新融入社会并促进更有效的反宣传方案。

(c) 妇女作为恐怖主义预防者

37. 妇女可以成为社会变革的强大力量，帮助防止恐怖主义和暴力极端主义。许多妇女已经参与创新举措，宣传、制定和执行她们自己的战略，以防止恐怖主义并参加国家反恐战略(例如作为教师、社会工作者和社区的积极参与者)。在许多社会中，妇女被视为文化、社会和宗教价值的维护者，她们能以可促进对话和公民参与的方式在当地社区进行接触和产生影响。例如，在伊黎伊斯兰国控制的地区，地方妇女团体建立了联系网络，帮助被抓走的妇女逃回家。²⁴ 在欧洲，妇

¹⁹ 见 Fink、Barakat 和 Shetret, “The Roles of Women in Terrorism, Conflict and Violent Extremism”, 政策简报, 2013 年 4 月, 可查阅 http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/04/13Apr11_Women-and-Terrorism-Prevention_Final.pdf。

²⁰ 见尼日利亚 2010 年贫穷状况, 国家统计局, 2012 年 1 月, 可查阅 www.nigerianstat.gov.ng。

²¹ 见“Boko Haram: Coffers and coffins”, 恐怖主义研究和分析集团, 2014 年 3 月, 可查阅 www.trackingterrorism.org。

²² 见 Bakker 和 De Leede, “European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic”, 国际反恐中心背景说明, 2015 年 4 月, 可查阅 [www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf)。

²³ 见 Bakker 和 De Leede, “European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic”, 国际反恐中心背景说明, 2015 年 4 月, 可查阅 [www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf)。

²⁴ 见“Shelters without walls: women building protective infrastructures against rape”, 妇女人权组织简报, 2015 年 4 月 20 日, 可查阅 www.madre.org/page/madre-articles-134/news/shelters-without-walls-women-building-protective-infrastructures-against-rape-1003.html 和 <http://iknowpolitics.org/en/knowledge-library/interview/yanar-mohammed>。

女多年来一直参与了反宣传和脱离恐怖团体的战略，大多取得了积极成果。在巴基斯坦，妇女团体在过去十年中一直在帮助易受伤害的妇女增强权能，帮助她们使自己的子女脱离暴力极端主义。²⁵

38. 全球第一个女性反恐怖主义平台“妇女反对暴力极端主义”于2014年设立。该平台鼓励和帮助妇女挺身而出，反对社区内的暴力极端主义。²⁶ 所有此类举措以及许多其他举措都被认为是对国家和全球反恐努力的积极贡献。民间社会能在冲突地区和其他地方自由运作，这对催化妇女等地方行为者作为恐怖主义和暴力极端主义的预防者发挥潜力至关重要。²⁷ 为了做到这一点，鼓励各国建设妇女民间社会团体与所在当地社区有效互动的能力，包括妇女政治领袖、社区和宗教领袖的能力。妇女表示，她们痛苦地被夹在中间，难以决断：是与当局联系举报，使涉嫌已被激进化的家庭成员被定罪(因而有可能失去自由)，还是确保能够防止家庭成员前往海外(因而可能丧生)。要使妇女发挥建设性作用，帮助防止暴力极端主义，还必须保障她们及其家人的权利。

39. 在制定刑事司法对策和其他方案以帮助营救妇女受害者和妇女施害者及帮助她们脱离相关团体、改过自新和重新融入社会时，各国应确保与有实地专门知识的当地妇女协商拟定方案，确保对策能使信息交流和反馈制度化，以便总结和确立最佳做法。还必须铭记的是，妇女参与恐怖团伙都是一种个人经历，可能有其多重和多面特性。²⁸ 同一个妇女可能承担着不同角色，可能是目标、实施者或预防者，可能动员他人旅行，也可能自己旅行，放弃决定，试图离开极端团体，或者最终讲出她的故事以帮助防止招募他人的活动。因此，针对妇女在反恐中作用的工作必须有针对性，基于证据，综合全面。

²⁵ 例如，见“PAINAM”倡议，更多信息可查阅：<http://paiman.jsi.com/>。

²⁶ 妇女反对暴力极端主义平台在埃及、法国、印度尼西亚、以色列/巴勒斯坦、尼日利亚、巴基斯坦、沙特阿拉伯、联合王国和也门等国家建有分部，他们帮助恐怖袭击受害者与决策者、安保专家建立联系，努力在冲突地区不同群体之间增加相互理解。见 www.women-without-borders.org/save/。

²⁷ 关于金融限制对妇女团体的影响，详见“The Impact on Women: Counterterrorism Laws and Policies Restricting Peacebuilding and Humanitarian Work”，慈善和安全网，问题简报，2015年8月，可查阅 [www.charityandsecurity.org/system/files/files/Issue%20Brief%20-%20women%20in%20conflict\(1\).pdf](http://www.charityandsecurity.org/system/files/files/Issue%20Brief%20-%20women%20in%20conflict(1).pdf)。

²⁸ 见 Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”, Just Security, 2015年3月3日，可查阅 www.justsecurity.org/20620/gender-violent-extremism-countering-violent-extremism-cve。

3. 信息和通信技术

(a) 威胁

(一) 招募

40. 过去十年技术飞速发展，为个人提供了可以与世界各地同伴自由互动和同步分享见解的环境。有了这一新的与全球受众多方位直接沟通的能力，恐怖主义组织不再依赖传统媒体，作为向追随者和广大世界传递信息的主要渠道。

41. 伊黎伊斯兰国广泛利用信通技术宣传其意识形态、活动/成绩，筹措资金和协调行动，还使用社交媒体工具开展了非常成功的招募运动，从 100 多个国家吸引了 3 万多名外国恐怖主义战斗人员。

42. 社交媒体有能力通过志愿者转帖将内容四散传播，因此能够有效用于招募。据估计，从 2014 年 9 月到 12 月，伊黎伊斯兰国支持者大约使用了 4.6 万个推特账户。²⁹ 仅通过社交媒体这一渠道能使人激进到何种程度，对此尚有诸多争论，但社交媒体肯定方便了激进分子与恐怖主义招募者联系。在美利坚合众国境内向往成为外国恐怖主义战斗人员的人当中，将近 80% 已下载极端主义宣传品并在网上宣传或与其他极端分子在线联络。³⁰ 希望加入恐怖主义组织或前往冲突地区的人，可以借助推特、脸书、YouTube、Tumblr、Ask.fm、Instagram 或 WhatsApp 等广为应用的平台，匿名与恐怖主义招募者直接接触。他们然后可以“拉黑”，将私人通信留在经过加密的应用程序里。

43. 除了与全球潜在新成员接触外，招募者还可使用社交媒体进行“窄播”（即改编信息后向特定受众播送）。为了吸引年轻人，伊黎伊斯兰国以电影和视频游戏等当代大众文化为参照制作了宣传录像。对暴力和武力的刻画（例如斩首录像或据称被伊黎伊斯兰国的敌人杀害的无辜人士画面）旨在引起有冤屈者或被边缘化者的强烈共鸣。在针对其他细分市场的宣传中，试图利用食物、小猫和婴儿照片为伊黎伊斯兰国塑造正面形象，并描绘其控制区的“正常”生活。目前有一些在线招募活动以熟练专业人士为对象，例如骇客、网站设计员、移动电话应用程序和专用社交媒体平台开发员，公开和加密的都有。还有一些活动针对医生、工程师和其他专业人士。

44. 相比之下，潜在新成员较难访问非公开的因特网论坛，因为他们常常不知道网址或密码，也不认识能向他们提供此类信息的成员。此外，论坛服务器可能会被“宕机”或遭到网攻，例如通过发送过量请求、试图让用户无法使用某种机器或网络资源的分布式拒绝服务。不过，非公开的因特网论坛仍然是恐怖主义团体忠实成员和支持者选用的一种工具。

²⁹ 布鲁金斯学会，*The ISIS Twitter Census*，2015 年 3 月。

³⁰ 美国国土安全委员会，*Combating Terrorist Foreign Fighter Travel*，2015 年 9 月。

(二) 技术方面的挑战：加密和归属

45. 当代形式的加密和匿名使因特网用户能够保护其信息内容的机密性和完整性，不被第三方访问或操纵，并隐匿自己的身份。例如，像 Threema 这样的安全传输应用程序利用享有盛名的密码技术，在发送者和接收者之间提供真正的“端对端”加密。除使用开放来源加密解决方案外，恐怖主义组织还开始开发自己专属的加密软件。不过，加密虽可保护通信内容，却无法隐匿诸如因特网协议(IP)地址之类的身份识别因素(称为元数据)。为了躲开身份识别，因特网用户还使用像 TOR(洋葱路由器)这样的匿名工具，这是一款自由软件，通过 6 000 次中继引导因特网流向，隐匿用户的位置和用量。

46. 这些工具保护用户隐私，使用户能够在不受任意和非法干涉的情况下浏览、阅读、发表及传授意见和信息(见意见和表达自由问题特别报告员的报告(A/HRC/29/32))。不过，执法和反恐官员感到关切的是，恐怖分子和普通犯罪分子使用加密和匿名手段隐藏他们的活动，使得政府防不胜防，而且难以对恐怖主义进行调查。执法机构必须筛查大量数据，将仅仅是表达意见的个人与可能加入某个恐怖主义组织、出行或在本国境内实施恐怖主义行为的个人区别开来。苹果、微软和谷歌等技术公司已宣布为各自企业和客户数据进行端对端加密的计划，一些政府则为了能够解密数据而要求获得“后门”渠道。数年之内，几乎所有在线通信都可实现加密。由于加密技术不断改进，执法机构已不可能破解。

(三) 网络攻击

47. 随着技术精密程度的提高，恐怖主义组织越来越多地试图破坏关键基础设施，包括全球金融机构、通信网络、公用设施和政府部门。第四期从国际安全角度看信息和电信领域的发展政府专家组 2015 年 7 月报告(A/70/174)的结论是，除了把信通技术用于招募、筹资、培训和煽动等恐怖主义目的，还用于对信通技术或依赖这一技术的基础设施发动恐怖袭击等其他目的，正变得越来越有可能，如果置之不理，可能会威胁到国际和平与安全。

48. 某些论坛的使用者煽动骇客高调攻击所谓的敌人。一些针对金融机构的攻击疑似与恐怖主义组织或其拥趸相关联，这些拥趸还经常发起分布式拒绝服务攻击、数据泄露、信用卡欺诈和网站篡改等技能要求相对不高的行动。其中一个“黑帽骇客”名叫朱奈德·侯赛因，又名阿布·侯赛因·布里塔尼，2012 年在大不列颠及北爱尔兰联合王国因入侵该国一位前首相的电邮账户并上网张贴其信息而被监禁。此人后来离开联合王国，前往阿拉伯叙利亚共和国支持伊黎伊斯兰国，据称成为网络哈里发小组的一个关键人物。他入侵了美国中央司令部以及《新闻周刊》和《国际财经时报》等美国媒体的推特账户，2015 年 8 月被击毙。根据俄罗斯一家网络情报公司提供的资料，2014 年，与伊黎伊斯兰国结盟的骇客可能攻击了大约 600 个俄罗斯网站。全世界各地都有类似攻击的报告。

49. 恐怖主义组织虽然不具备先进的网络战争能力，却能够从跨国犯罪团伙出售非法药物、枪支和假冒商品的“暗网”(非公开网络)上购买所需的技术专才。一些高度敏感的关键基础设施，例如发电厂，可能会使用“空气间隙”来确保对有保护的计算机网络与没有保护的网路、例如因特网或没有保护的区域网络进行物理隔离。对于这种有保护的计算机网络，网络攻击者需能够进行物理访问，为此需招募一个能合法访问受保护区域的人员。

(b) 对策

(一) 会员国

50. 恐怖分子越来越多地滥用信通技术，给决策者和法官带来了重大挑战。因特网监管方式是分散的，普遍接受的规则很少。有多个国家对属于其管辖范围的活动，缺乏进行监督和监管的国内法律框架和能力。

(二) 立法

51. 以下是各国在考虑分析、侦测、起诉和预防为恐怖主义目的滥用网络空间的行为时需要解答的一些问题：

- 国内法确认的管辖依据有哪些？(使用的计算机系统/数据位于境内，行动所针对的计算机系统/数据位于境内，国籍原则(罪犯)，国籍原则(受害人)，惯常居所原则，设立原则(法人)，国家利益原则，引渡被拒时的管辖(不引渡就起诉)，悬挂本国国旗的船舶和飞行器内的行动？)
- 各国在对涉及煽动恐怖主义、筹资、规划或 19 项国际反恐文书所列某种罪行的行为进行定罪之时，是否列入了使用信通技术这一因素？
- 针对为恐怖主义目的滥用网络空间、但无意造成死亡或严重身体伤害的行为所实施的处罚，是否与针对其他有意造成死亡或严重身体伤害的恐怖主义行为所实施的处罚成比例或相同？

(三) 执法的技术能力

52. 一些国家实行了网络空间监测措施，例如建立了用于监测社交媒体内容、支持执法机构调查网络犯罪、标示恐怖主义内容以及向私营企业通报资源被滥用情况的因特网查询小组。³¹

³¹ 在欧洲，在德国领导下，欧洲刑警组织于 2007 年推出了一项被称为“Check the Web”的倡议，旨在“储存涉及可疑活动的个人、物体和活动的全面信息”。同样，2010 年，联合王国推出了反恐因特网查询小组，支持由私营部门移除因特网上的非法内容，协助警察反恐网调查和起诉恐怖主义或激进活动，并对公民和公共机构提交查询的内容采取行动。2014 年，因特网公司移除的非法内容总量大幅增加至 4.6 万件。涉及阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的内容目前已占到反恐因特网查询小组工作量的 70% 左右。2015 年 3 月 12 日，欧洲联盟部长理事会同意在 2015 年 7 月 1 日前创建隶属欧洲刑警组织的欧洲联盟因特网查询小组，将现有的“Check the Web”

(四) 执法的法律权力

53. 一些国家审查了执法机构对信通技术和恐怖主义的特别调查权力。其他国家不妨考虑以下问题：

- 国内法是否明确规定主管当局有权力下令境内人士提交所拥有或掌控的数据？
- 国内法是否明确规定了搜查计算机硬件或数据的权力？
- 国内法是否明确规定了扣留计算机硬件或数据的权力？
- 国内法是否明确规定了获取实时收集数据的权力？
- 国内法是否明确规定了拦截内容数据的权力？
- 特别调查权力是否要接受适当的司法和议会监督？
- 国内法是否明确规定在法庭程序中可接受电子证据/记录并且规定了验证规则的流程？

54. 反恐委员会及其执行局的另一个潜在关注领域是私营部门监管：

- 国内法是否列有因特网服务提供商(ISP)和其他信通技术公司在指定时间内保留客户数据的义务？
- 国内法是否准许主管当局下令或以类似方式要求快速保存指定的计算机数据？
- 国内法是否规定了保护个人隐私的数据保护制度？
- 国内法是否明确给予主管当局将网上需要事先经过司法授权或需要经过司法审查的内容移除的权力？
- 国内法是否明确列有获取订阅者信息的权力？

55. 在制止恐怖分子使用信通技术方面，另一个不断发展变化的问题是移除网上内容这一办法是否有效和明智。网上内容可以合法移除，但也可以很容易地在一个新的账户、平台或服务器下重现。恐怖分子制作的内容可能无法完全移除。另外，由于情报价值和移除的成效不高，移除内容在某些情形下也可能会变得考虑不周。

倡议纳入其中。鉴于该小组仍处于发展阶段，要确定其功效为时尚早。不过，该小组将奉命协调和分担对网上恐怖主义和极端主义内容进行识别的任务(标示)，与私营部门合作开展因特网查询并给予支持，并为国家机构提供战略和业务分析。因特网查询小组由欧洲刑警组织与欧盟成员国、欧盟委员会及其他有关机构合作开发。

(五) 多利益攸关方办法：私营部门和民间社会

私营因特网公司面临的挑战

56. 因特网在很大程度上是由私人拥有和运营。社交媒体公司、通信公司、因特网服务提供商、网站提供商、数据托管或任何信通技术服务，都是全球信通技术基础设施不可分割的组成部分。许多重要私营公司参与全球活动，用户遍及世界各地。这些公司还将数据中心设在多个国家。私营公司受其业务所在地国的国内法制约，必须与执法机构合作。不过，如上文所述，就国内法律的可适用性和各国的执法权力而言，全球信通技术框架的复杂性带来了多个难以处理的管辖权问题。私营公司在国际业务中必须应对相互有抵触的国内法律。例如，脸书就制定了关于与世界各地执法机构合作、数据保存和紧急请求的准则。

57. 私营公司还采用自己的服务使用条款，可以移除违反这些条款的内容，或者关闭违反这些条款的使用者账户。出现恐怖主义活动情况下，例如涉及外国恐怖主义战斗人员的招募和煽动恐怖主义，公司采取此类措施。大型公司大多主动且自愿对其用户上传的内容进行审核，或者移除与其条款和条件相悖的内容。YouTube 过去两年移除了 1 400 万个视频，脸书每周收到并审查 100 万个涉及违反使用条款的用户通知(不只是涉恐帖子)，推特过去几个月则关闭了大约 2 000 个与伊黎伊斯兰国有关的账户。需要回顾指出的是，任何此类做法都必须符合国际人权法，特别是有关表达自由和隐私权的国际标准。反恐委员会及其执行局不妨审查世界各地私营部门的做法，并支持该行业依照国际法标准进行自我监管。

58. 对儿童色情读物等其他形式因特网内容的审核是成功的。不过，儿童色情读物在本质上就相对容易审核。而背景政治宣传即使带有明显暴力的内容，对其分析也要困难和主观得多。由于运算法则不能自动审查内容，因此必须由具备必要实务和语言技能的专家对内容进行审核。大型信通技术公司雇用团队每周七天、每天 24 小时审查这类内容。

59. 虽然在因特网和社交媒体通信上升到煽动恐怖主义或招募程度的案件中，刑事处罚或执法措施可能是适当的，但在许多案件中，对于恐怖主义及其拥趸在网上发布的令人反感的内容，最有效的对策或许是反宣传和反讯息。一些政府继续开发反讯息办法来应对挑战，批驳支持或美化恐怖主义活动的讯息，另一些则主动制作替代讯息(例如复述和扩大提倡和平、尊重和社会包容的积极言论，或者拆解恐怖分子的言论)。为了有效遏制网上激进化的威胁，政府在行动中必须超越立法和执法措施，与社区和业界接触。在大多数情况下，反宣传的最有效传送者是家人朋友、民间社会行为体、学术机构、宗教或社区领袖以及其他非政府行为体。为了使此类运动发挥效力，私营部门(因其对社交媒体统计和市场营销工具的深入了解)应成为积极的参与者。政府应欢迎草根运动倡议并给予支持。

信息和通信技术问题的人权层面

60. 各国采取行动防止或移除通过信通技术为恐怖主义目的传送的资讯和信息，令人对不允许的表达形式与尊重言论和意见自由权之间的关系提出了疑问。安全理事会在第 1624(2005)号决议序言部分回顾了《公民权利和政治权利国际公约》第十九条，还回顾对表达自由权的任何限制只应由法律作出规定，并且为《公约》第十九条第三款所列理由之必需。国家安全是可以合法限制表达自由的理由之一，但限制程度应与面临的威胁相对称，而且没有歧视。此外，《公约》第二十条促请各国以法律禁止任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌对或暴力的主张。

61. 虽然数字通信技术可能会被人用于犯罪目的，包括与恐怖主义有关的目的，但各国在监控私人数字通信时必须小心谨慎。大规模监控数字通信不仅牵涉到隐私权，还有可能损害其他基本人权，例如表达、结社和行动自由(A/HRC/13/37, 第 33-38 段)。正如联合国人权事务高级专员所指出，对数字通信进行合法和定向监控(相对于普遍监控而言)，可能是情报和执法实体防止通过因特网招募恐怖分子的必要和有效措施(A/HRC/27/37, 第 24 段)。

62. 私营因特网公司需要持续不断地查明、评估、预防和减轻其行动对使用者人权的任何不利影响，这也是除其他外，经联合国人权理事会 2011 年核可的“工商企业与人权指导原则”所鼓励的做法(A/HRC/27/37, 第 43 段)。

63. 应寻求加强针对因特网上暴力极端主义和(或)恐怖主义活动的多利益攸关方对话。此类对话可能需要侧重于现有可促进符合人权的“自我监管”的途径，以及私营实体与情报和执法机构的有效合作。

三. 区域展望

非洲

北非

(阿尔及利亚、埃及、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、突尼斯)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

64. 第一个经历恐怖主义的北非国家是 1980 年代的埃及。随后，阿尔及利亚于 1990 年代也经历了恐怖主义。近期发生在西奈省的恐怖袭击表明埃及仍然易受恐怖主义威胁。最近，突尼斯发生了三起恐怖主义事件。利比亚日渐恶化的局势则使恐怖分子的避风港得到发展，向次区域内外恐怖主义团体贩运武器的活动激增。这些团体尤其包括伊斯兰马格里布基地组织、安萨尔旅、伊黎伊斯兰国以及发誓

效忠伊黎伊斯兰国的团体(利用北非次区域招募外国恐怖主义战斗人员)。在前往阿拉伯叙利亚共和国的大约 3 万名外国恐怖主义战斗人员当中,有 6 000 多人来自北非次区域,该次区域仍是各种形式贩运,包括毒品、军火和移民贩运的重要过境通道。

2. 风险

65. 国内紧张状况和外部政治紧张关系、利比亚的政治和安全局势、以及“阿拉伯之春”的后果,都使北非次区域变得更加脆弱,而且面临大量移民想方设法涌向欧洲的局面。出于安全原因关闭多个过境点并实行边境军事化已引起当地民众不满,使得现有关系更加紧张。次区域一些国家缺乏边境控制能力,引发邻国关切。外国恐怖主义战斗人员的回返给次区域各国的安全带来了风险。恐怖主义组织与便利为恐怖主义行为供资的有组织犯罪网络相互联系,可能有助于支撑次区域的恐怖主义团体。

3. 优先问题/建议

- 促进基于法治的调查和起诉
- 改革安全部门,使其与人权相符
- 通过制订适当的反暴力极端主义战略,发动相关地方社区和非政府行为体参与
- 促进社区警务,作为防止个人被恐怖主义团体招募的手段
- 制订起诉、重新整编和改造外国恐怖主义战斗人员的战略和方案
- 加强次区域信息和情报分享,包括有关外国恐怖主义战斗人员的信息和情报
- 将主要过境点接入国际刑警组织 I/24-7 系统,并更好地使用刑警组织数据库
- 采用预报旅客资料系统,并开展基于风险评估的边境控制
- 开展全面风险评估,以保护货币/价值转让服务提供商,防止非营利组织被滥用于恐怖主义融资目的
- 加强区域反恐合作

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

66. 北非次区域没有制订反恐战略,但个别国家通过了制止恐怖主义和(或)暴力极端主义的国家办法、路线图和(或)战略。不过,各国需要与相关地方社区和非

政府行为体接触，制订和执行制止暴力极端主义的战略，并推动将社区警务作为防止恐怖主义招募的手段。一些国家实施了针对被定罪恐怖分子的改造方案。目前还没有具体方案用于改造前外国恐怖主义战斗人员。

(b) 人权

67. 次区域各国都没有建立监督执法部门反恐活动的独立机构。在大多数国家，执法活动是由检察官办公室和预审法官进行监督。所有国家都有国家人权机构，但只有两个被视为独立，其有效性也未充分展现。所有国家都有对恐怖主义行为的定义，有的定义过于宽泛和模糊，因此可能涉及与恐怖主义无关的行为。联合国人权机构除其他外，已经对审前羁押时间过长、单独羁押和羁押时虐待等指控表示关切。有几个国家已采取步骤应对这些关切问题，包括引进或修改立法，确保关键的法治原则得到体现。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

68. 大多数国家将被动和主动为实施恐怖主义行为进行招募定为犯罪，有三个国家将境内和境外招募都定为犯罪。

69. 一些国家颁布了制止网络犯罪的立法，授权主管当局在司法机关批准后监测电子通信，以防止恐怖主义罪行。有一个国家的法律还规定，服务提供商有保留数据的义务(特别是用于侦测罪行和识别肇事者身份的数据)。不过，次区域各国对因特网服务器在国外托管、导致需要有司法合作才能封锁一些网站表示关切。此外，数据保护法也有碍这方面的合作。大多数国家还表示需要为司法机关进行针对网络犯罪问题的专门培训。除一个国家外，所有国家都具备了监测因特网站或社交媒体的能力。有一个国家尤其还设立了网络犯罪单位，其专家拥有对网上宣传、鼓吹和招募活动进行电子搜索和监控的工具和技能。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

70. 除一个国家外，所有国家都将资助恐怖主义定为单列罪行。大多数国家在恐怖主义的定义中列入了资助个体恐怖分子和恐怖主义组织的行为。为了指定必须冻结资产的个人和组织，有两个国家更新了立法或发布了执行条例。另有一个国家正在修订反洗钱/打击资助恐怖主义的立法，将列入有关资产冻结的规定。不过，只有一个国家可以立即冻结资产，也只有一个国家启动了全国综合风险评估，以预防或减轻洗钱和资助恐怖主义的风险。大多数国家建立了旨在侦测非法跨境运输实物货币的申报系统。不过，这些系统的目的似乎是控制外国货币，防止资本外逃，而不是打击洗钱和资助恐怖主义行为。因此，很少金融情报单位能从海关部门收到可录入数据库的报告。没有国家对非营利组织被滥用于资助恐怖主义的

风险进行了审查。不过，摩洛哥结合对资助恐怖主义风险的评估，对不同类型非营利组织进行了摸底了解。有一个国家最近暂时取缔了大量据指称与极端主义团体有联系的非营利组织。

(二) 火器

71. 由于一个国家无力管理其武器和弹药储存，而且未能控制其边界，武器不断被走私出境。对此，有些国家关闭了边界，有些则挖起了壕沟。次区域大多数国家将贩运非法火器定为犯罪，但立法并没有完全覆盖改装火器或非法清除火器标识的行为。

3. 机会和边境安全

72. 只有一个国家明确将偷渡恐怖分子定为犯罪。不过，所有其他国家都有将偷渡移民定为犯罪的立法，这一立法可适用于偷渡恐怖分子的行为。虽然一些国家运行了自动边境管理信息系统，并与国家数据库相连，但只有一个国家建立了各主要过境点与国际刑警组织 I-24/7 被盗和遗失旅行证件数据库、可疑和通缉人员红色通告或联合国制裁名单的连接。没有国家采用预报旅客资料系统，但有些国家会手工核对在抵达前传送的旅客名单。

73. 只有一个国家制订了有关难民的立法，但大多数国家都有难民地位确定程序，并与联合国难民事务高级专员公署(难民署)密切合作。一些国家开展背景调查，防止庇护地位被曾经犯下或参与犯罪行为、包括恐怖主义活动的个人滥用。至少一个国家有驱回难民的情况。

4. 将恐怖分子绳之于法

(a) 策划和筹备

74. 很少国家将策划和筹备恐怖主义行为定为自主犯罪，而是依赖各自刑法中关于严重罪行从犯刑事责任的一般规定。一些国家将物质支持恐怖主义行为的几种表现(例如供应武器、供资、窝藏或隐匿恐怖分子)定为犯罪。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

75. 有几个国家按照第 2178(2014)号决议的要求采取了步骤。这些国家已经或正在修订法律，以便纳入该决议的一些关键条款，包括将下列行为定为犯罪：居住在本国境内的国民或外国人为了在境内或境外实施、策划、筹备或参与恐怖主义行为或者接受和提供培训而旅行；蓄意组织个人出国筹备恐怖主义行为，参与、提供或接受培训，或者为实施恐怖主义行为提供便利，包括招募；进入或途径本国，目的是前往另一国实施恐怖主义罪行。所有国家都已将加入境内和(或)境外恐怖主义团体定为犯罪。有一个国家制订了根据第 2178(2014)号决议专门针对资助旅行的立法修正案。

76. 对于外国恐怖主义战斗人员过境和外流问题，有两个国家采取行政措施没收了疑似加入恐怖主义团体的个人的护照。有一个国家正在研究要求有意出国旅行的公民持有出境签证的可能性。不过，使用这一系统受到了联合国人权机制的批评。在没有正当理由或司法程序的情况下对青年人施加旅行禁令，也令人关切。建议在制订禁止旅行或防止发放旅行文件的机制时注意尊重法治和人权原则。

(c) 调查和起诉能力

77. 有几个国家调查和起诉了据称的恐怖主义行为实施者。调查人员在恐怖主义调查中运用了大量特殊调查技术。不过，安全部门使用此类技术的方式应当在法律和惯例中有清晰、精确和详尽的界定，以确保符合法治和人权原则。但这些国家并非总是如此。还需要开展国家能力建设，通过提供专门培训，加强在法治和人权基础上对恐怖主义案件进行调查、起诉和判决的实效。

78. 除两个国家外，所有国家都设立了专门处理恐怖主义案件的司法单位。这有助于地方法官的专门化和恐怖主义案件的集中，也有助于共用人力、物力和财力。有一个国家还可以由军事法院审理恐怖主义罪行。一些国家认为本国检察机关已拥有充足的授权、能力、专才、技术手段和人力资源来处理恐怖主义案件。不过，所有国家都认为需要持续不断进行培训并与外国同仁开展经验交流。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

79. 次区域内没有国家制订或公布关于司法互助和引渡的国内法律和程序指导原则。不过，有一个国家正在制订此类指导原则。除一个国家制订了专门的引渡法之外，北非国家大多依赖国际、区域和双边协定以及各自刑事诉讼法或反恐立法中一些关于引渡和刑事事项司法互助的条款。除一个国家外，所有国家都指定了负责处理引渡和司法互助请求的国家中央机关。

80. 一些有效国际合作的例子包括比利时、法国、摩洛哥和西班牙检察官办公室建立反恐合作平台，以及阿尔及利亚和法国互派联络治安法官。不过，有必要加强次区域各国之间以及与萨赫勒的司法合作。

(b) 确保有效交流信息和情报

81. 信息和情报交流大多通过双边途径进行。由于国际刑警组织没有设立次区域办事处，区域警务合作有所削弱。虽然所有国家都有国际刑警组织的国家中心局，但刑警组织各数据库、包括外国恐怖主义战斗人员数据库的查阅和填充都应当增加。有三个国家(阿尔及利亚、利比亚和毛里塔尼亚)是设在阿尔及尔的情报汇总与联络股成员，该机构集中处理成员国情报部门传送的情报，以便转递给萨赫勒区域联合作战参谋长委员会，但后者尚未开始运作。

东非

(科摩罗、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、索马里、南苏丹、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

82. 东非在执行第 1373(2001)和 1624(2005)号决议方面，特别是在防止资助恐怖主义领域已经取得进展。不过，能力制约以及持续不断的不稳定和冲突，仍然是充分执行安理会相关决议、包括第 2178(2014)号决议的重大障碍。次区域继续因为青年党等恐怖主义团体的活动而备受折磨。2014年3月，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员在其报告(S/2014/177, 第12段)中估计，青年党控制了索马里南部和中部至少一半地区。沿海地区的政治紧张局势是进一步激进的潜在根源。新出现的阿尔穆哈吉朗等团体使用社交媒体对肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的社区发出威胁。次区域各国还是外国恐怖主义战斗人员的来源国、过境国和目的地国。

83. 难民署资料显示，移民和寻求庇护者的非正规和正规流动阻碍了各国为有效控制漫长和松散边界以及持续整合不同群体所作的努力。其他国家在执行反恐立法方面取得了进展，但都以严厉的对策为重点。民间社会对行动自由受到限制也表示关切。

2. 风险

84. 沿海地区政治局势紧张，加上小武器和轻武器唾手可得，很可能导致进一步激进化。次区域部分地区还非常容易成为恐怖分子的安全庇护所，用于策划和筹备在其他地区实施恐怖主义行为。次区域受苦于持续不断的冲突，国际反恐文书的执行非常有限，而且很有可能越来越频繁地被用作各种贩运活动的中心(包括小武器和轻武器、毒品、人口和商品贩运)。有几个国家目前设有难民营，政府对民众流动和庇护系统可能被滥用的影响尤为关切。解决这些问题需要有一定程度的资源和能力，而大多数国家并不具备。现金使用仍然普遍，侦测现金运送人的措施执行不力，这些都增加了贩运和资金通过贩运流向恐怖主义组织的风险。

3. 优先问题/建议

85. 次区域的重点应是执行和加强现有措施。各国尤应：

- 颁布专门的反恐立法，包括遵守第 2178(2014)号决议的要求
- 实施边境统筹管理系统，防止监管不力的偏远地区被利用

- 加强边境、执法和安保实体的信息分享，包括共同使用国际刑警组织数据库及其他数据库
- 改善对小武器和轻武器的控制和监测
- 采取措施侦测跨界现金流动，促进金融普惠
- 加大力度防止暴力极端主义，促进不同社区和文明之间的对话和接触。制止暴力极端主义的努力应当全面和包容，以推动实现全社会的共同理解。

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

86. 虽然东非共同体制定了一项次区域反恐战略，但有关执行情况资料很少。该次区域各国尚未制定国家战略或全面、综合的反恐怖主义/打击暴力极端主义对策。不过，肯尼亚目前正在制定一项综合反恐怖主义和打击暴力极端主义战略，其支柱与《联合国全球反恐战略》(大会第 60/288 号决议)的支柱相对应。该战略的执行以及一个由民间社会行为体参与的包容性进程的发展，仍然是一个挑战。

(b) 人权

87. 有一个国家的反恐立法修正案令人对平衡和相称问题感到关切。不过，该国的宪法法院已经停止采取一些调查措施，以保护人权和法治。

88. 该次区域内没有几个国家已设立监督执法的独立机构。四个国家已设立独立的人权机构，但它们还需展示其效力。公平审判和正当程序权利已普遍载入国家宪法或立法，大多数国家还设立了人权委员会。但是，联合国人权机构对几个国家内的法外杀戮、严厉执法对策、种族和族裔特征类型分析、无法诉诸民事刑事诉讼程序、镇压民间社会等问题表示关切。而且，如果该次区域各国要建立一个一致和有效的预防平台，就必须处理贫穷、教育水平低下、诉诸司法的机会有限、缺乏社会融合等问题造成的紧张局势。这对于执行一项由主要民间社会行为体参与的包容性方针特别重要。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

89. 该次区域内只有一些国家将招募他人加入恐怖主义组织定为犯罪。这是一个普遍存在的重大薄弱环节。

90. 在该次区域活动的恐怖团体经常利用因特网推动其活动，威胁社区。不过，由于能力和资源制约，因特网的使用还不普遍。政治动荡也限制了网络利用。因此，从调查和情报的角度来看，截听电话通讯仍然是一个广泛使用的工具。

91. 为了打击恐怖主义意识形态传播、恐怖主义招募和煽动恐怖行为，该次区域各国政府应继续探讨因特网和其他形式信息和通信技术的作用，以及其他潜在的源头，包括难民、寻求庇护者和非正常移民状况以及族裔间紧张关系(2015年4月加里萨恐怖袭击之后，就是是否需要关闭 Dadab 难民营进行了政治讨论)。加强社区间对话应被视为防止暴力极端主义和恐怖主义措施的必要组成部分。但是，各国政府普遍尚未采取步骤，评估通过滥用非营利部门资助恐怖主义的风险，或提高人们对这种风险的认识。此外，有几个国家对非营利组织实行严格的登记规定，这可能会被理解为侵犯结社自由权。不过，不对非营利组织执行适当的规定，这可能会有反作用，损害相关法律的效力。加强与非营利组织的外联可有助于界定适当条例，也可以是实施打击暴力极端主义措施的有效方式。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

92. 现金和替代汇款服务的使用仍然普遍。埃塞俄比亚、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国已经改进其打击资助恐怖主义系统，因此已不在反洗钱金融行动任务组观察名单之列。七个国家批准了1999年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。除一个国家外，所有国家都已经将资助恐怖主义定为犯罪。只有肯尼亚建立了全面的冻结资产法律框架。其他国家或者没有框架，或者只有有限的框架来毫不拖延地冻结资产。只有埃塞俄比亚和肯尼亚实际上采取了冻结资产的行动。有关方面对国家冻结资产措施中缺乏适当程序表示担忧。往往由于能力和资源制约，对跨境运送现金的管制或监测制度仍然有限。国家和次区域两级金融情报单位和海关当局之间信息分享不足，更是对资金流动侦查产生不利影响。旨在防止资助恐怖主义风险的金融措施，如关闭替代汇款系统、非营利组织和移动公司的账户，可能会起反作用(“去风险”)，这可能会限制各国政府所能获得的信息量，产生消极作用。

(二) 火器

93. 为制止小武器和轻武器流动而采取的措施包括国际武器禁运(厄立特里亚和索马里)和立法措施。但是，执行这些措施的能力继续因以下因素而受阻：次区域边界漫长、松散；腐败；次区域内有大量小武器和轻武器；苏丹和南苏丹持续的政治不稳定和冲突局势。卢旺达已经制定有效的解除武装、复员和重返社会方案，但仍然迫切需要有次区域解除武装、复员和重返社会办法，旨在统一立法，建设机构能力，并开展联合跨界行动。

3. 机会与边境安全

94. 东非仍然极易受到与恐怖主义有关的犯罪影响。索马里、南苏丹和苏丹持续的政治不稳定和冲突助长了这种脆弱性，而该次区域松散的边界、现金和武器非法流动、移民和寻求庇护者/难民流动则加剧了这一脆弱性。经济、社会和文化权利方面的不平等也会加剧次区域内不同族裔群体之间的紧张关系，可能会在政府似乎未能回应社区要求或批评的地区助长恐怖主义宣传和招募活动。一些国家已经出台应对偷运和贩运人口的立法。只有一个国家将国际刑警组织数据库连接至所有入境/出境口岸。没有国家采用了预报旅客资料系统。似乎很少国家实行信息管理系统，连接边界检查站，实时提供签证和护照信息和警报。

95. 在某些(东非共同体)国家之间旅行不需要签证。这一薄弱环节可能会被人利用。而且很少使用国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库，可供实施综合边界管理机制的资源也有限。大量难民和寻求庇护者人口使这个问题复杂化，使融合和社区关系面临挑战。大多数国家出台了关于难民的立法，建立了难民确定系统。总体而言，该次区域各国与难民署密切合作。几个国家是“原籍国”，来自厄立特里亚、索马里和南苏丹的难民前往该次区域内外的其他国家。但是，目前尚不清楚现行法律是否足以防止恐怖嫌疑人滥用这种系统，不清楚官员是否接受了这方面的充分培训。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划和筹备

96. 大多数国家都将策划或准备恐怖行为定为犯罪。几个国家已经制定更广泛的规定(例如关于推动/提供便利、煽动和共谋的规定)，通过积极主动的调查和起诉，防止恐怖行为。但总体而言，仍然需要加强立法框架。并非所有国家都通过了具体的反恐怖主义立法。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

97. 没有任何国家出台了特别涉及第 2178(2014)号决议中关于旅行问题的规定立法。不过，一些国家的立法已经足够宽泛，可以涵盖大多数与外国恐怖主义战斗人员相关的罪行。一些国家还把提供或接受如何实施恐怖主义行为的培训定为犯罪。

(c) 调查和起诉能力

98. 大多数国家在这方面面临严重的资源和能力制约。只有肯尼亚和乌干达已证明有能力调查和起诉恐怖主义案件，包括通过训练有素的专门检察单位，辅之以有权使用一系列特殊侦查手段的专门警察单位。该次区域其他国家继续努力加强民事部门的刑事司法能力，以调查和起诉恐怖主义相关罪行。在索马里，大多数与恐怖主义有关的案件由军事法庭审理。肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国

设立了专门的反恐单位。卢旺达还在警察系统内设立了一个专门的反恐单位，但其警员没有专门的培训、装备或授权。联合国人权机构对肯尼亚的反恐警察部队的高压对策表示关切。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

99. 总体而言，该次区域各国只在有限程度上缔结了双边协定。各种区域机制(英联邦、东非共同体、政府间发展管理局(伊加特))提供了信息交流与合作的渠道。有些国家依靠国际反恐文书作为司法互助和引渡的法律依据。伊加特司法互助和引渡公约尚未生效。只有吉布提和埃塞俄比亚批准了这些公约。但是确实存在一些必要的反恐工具。该次区域大多数国家设立了国际刑警组织国家中心局，而且是东非警察局长合作组织成员，该组织制定了执法准则手册，以帮助加强调查并使之标准化。

100. 非正式合作(例如通过东非警察局长合作组织的合作)使肯尼亚和乌干达在准备起诉 2010 年坎帕拉爆炸实施者的过程中能够成功交流信息。一些国家严格适用双重犯罪要求，这可能会限制国际合作的效力。并非所有国家将恐怖主义罪行纳入可引渡罪行。这也限制了恐怖主义案件中次区域和国际合作的效力。

(b) 确保有效交流信息和情报

101. 关于信息/情报和调查，加入东非共同体、东非警察局长合作组织和国际刑警组织为交流与合作提供强有力的框架。一些国家已经订立打击海盗等具体罪行的有效双边安排。这种安排也可用于加强其他领域的合作。

102. 东非共同体区域反恐战略的执行将加强国际和次区域合作、司法互助、引渡、信息交流等机制的使用。但是，必须提供必要的基础设施和能力。预防工作还应当从整体和次区域的角度优先考虑旨在消除恐怖主义助长因素的措施，同时考虑到该次区域内的人口流动。

南部非洲

(博茨瓦纳、莱索托、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、塞舌尔、南非、斯威士兰、赞比亚、津巴布韦)³²

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

103. 南部非洲各国致力于充分执行第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议，但相互竞争的优先事项和能力差距阻碍进展。该次区域尚未遭受恐怖主义袭击。不

³² 本节的一些陈述与小岛屿无关。

过，它并未免遭恐怖主义威胁，特别是考虑到不断变化的全球恐怖主义环境。非洲之角的青年党，甚至在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的伊黎伊斯兰国，都开始吸引该次区域的人，一些国家被用作来自西方国家的潜在外国恐怖主义战斗人员的过境国。该次区域有可能被当作恐怖分子的安全庇护所，用于策划和筹备在其他地方实施恐怖主义行为。难民署称，移徙者和寻求庇护者非正常和正常流动使各国有效控制漫长、松散的边界以及可持续地融合不同人群的工作复杂化。莫桑比克有着漫长的海上边界，靠近坦桑尼亚联合共和国，可能已经被青年党用作避风港。

2. 风险

104. 南部非洲发展共同体(南共体)各国(上文所列所有 12 个国家都是成员国)认识到一系列共同和分担的风险，包括漫长、松散的边界；从刑事司法到社会发展到金融机构的体制能力低下；缺乏具体针对恐怖主义的立法或专门的调查和起诉能力。不过，由于该次区域尚未遭受恐怖主义，现有框架和相关机构/机制基本上未经考验。南共体/国际刑警组织预警中心等可能相关的次区域机构尚未充分运作。各国政府对人员流动和庇护制度可能被滥用、小武器和轻武器扩散、贩毒、贩运人口感到关切。恐怖分子可能利用这些脆弱性。

3. 优先问题/建议

- 加强总体一致性和能力，以防止恐怖主义，防止监管不力领土被利用，并有效地处理袭击。这包括增强能力和意愿，以加强边境、执法和安全实体及时交流信息，使用电子共享数据库，包括国际刑警组织数据库，改进小武器和轻武器的控制和监测
- 采取有效措施管制跨界现金流动，促进普惠金融
- 解决社会不融合和非正常移徙和难民的问题，并加快社会各阶层的经济进步

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

105. 该次区域没有一个国家制定了国家战略或实施了全面、综合的反恐办法，唯有南非例外。不过，2014 年和 2015 年期间，在南共体和非洲联盟非洲恐怖主义问题研究中心的支持下，该次区域各国制定了南部非洲综合反恐战略，其重点是预防，大致与《联合国全球反恐战略》相对应。有必要确保该战略和其他反恐措施得以平衡和恰如其分地实施，尊重人权和法治。

(b) 人权

106. 大多数国家设立了监督执法部门的机构。不过，这些监督机构并非都是独立或有效的。公平审判和正当程序的权利已普遍载入宪法或国内立法。但是，确保依法保护、积极监督和诉诸有效补救办法，似乎是一个有理由感到关切的问题。而且，如果各国要建立一个一致、有效的预防平台，就必须消除贫穷率高、受教育和诉诸司法及融入社会的机会有限等造成的紧张局势。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

107. 该次区域内国家已出台了早期防止犯罪和防止发生恐怖行为的立法。九个国家将招募他人加入恐怖主义组织定为犯罪。莫桑比克和南非还出台了将策划或准备恐怖行为定为犯罪的立法。九个国家已经制定更广泛的规定，如关于推动/提供便利、煽动和共谋罪行的规定，通过积极主动的调查和起诉，防止恐怖行为。其中一些规定也可用于满足关于根据第 2178(2014)号决议将旅行行为定为犯罪的要求，但总体而言，目前的框架需要加强。

108. 恐怖分子和恐怖组织利用信通技术招募、煽动和传播信息，这不是该次区域一些国家的主要关切问题，这些国家的信通技术使用率相对较低。四个国家的因特网使用率很高，在 40%到 50%之间。从调查和情报的角度来看，截听电话通讯在该次区域仍是适当的。

109. 不应忽视因特网和其他形式信通技术的作用，当局应继续警惕技术迅速传播的潜力。不过，其他平台和方法在破坏招募活动、打击煽动恐怖主义行为和(或)遏制此类罪行实施技能传播方面可能更重要。该次区域各国当局越来越关注与难民、寻求庇护者和非正常移民有关的问题以及社区间紧张局势。加强社区与政府之间的对话应被视为打击暴力极端主义和恐怖主义预防措施的重要组成部分。在经济、社会和发展问题占主导地位的情况下，各国政府与非营利组织的外联可能是实施打击暴力极端主义措施的有效方式。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

110. 与信贷或电子银行相比，现金继续是首选。除一个国家外，所有国家都出台了处理资助恐怖主义问题的立法。大多数国家会冻结资产，虽然它们的机制大多尚未经过考验。非营利部门大多未经过任何风险评估，不是国家提高认识工作的对象。只有南非评估了这个部门可能被用于资助恐怖主义目的的脆弱性。监测或控制边界现金运送的系统依然有限。五个国家(博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非和斯威士兰)都加入了南部非洲关税联盟。该联盟规定自由贸易，有共同对

外关税。四个国家是共同货币联盟成员。该联盟允许南非兰特自由流通(博茨瓦纳除外)。

(二) 火器

111. 在该次区域，管制小武器和轻武器的立法和基础设施差别很大。南非有先进的制度，另有两个国家也建立了适当的制度。其他国家有已经过时、不充分或不完整的框架，或没有制定任何立法。南部非洲区域警察局长合作组织制定了一项协助执行 2001 年《关于南部非洲发展共同体内管制火器、弹药及其他相关材料物资的议定书》的方案。该方案包括以下方面的建议：统一立法；机构能力建设；联合跨界行动；解除武装、复员、重返社会和发展以及研究。但方案执行情况参差不齐。

3. 机会与边境安全

112. 这些国家迄今的重点是次区域内人员和货物自由流动，以便利贸易和旅游业。南共体国家制定了 2005 年《便利人员流动议定书》，其中除其他外，允许免签证入境其他成员国。但是，该议定书尚未生效。该次区域各国还在考虑根据南共体 1998 年《发展旅游业议定书》制定针对次区域以外人员的次区域“单一签证”制度。只有南非对某些类别的人员部分要求有过境签证。大量难民/寻求庇护者人口在社会融合、社区关系和营地等方面都构成挑战。该次区域内大多数国家都与难民署密切合作制定了关于难民和难民确定制度的立法。但目前尚不清楚现行法律是否足以应对这些系统被恐怖嫌疑人滥用的风险，不清楚官员是否接受了充分培训，对这个问题有警觉。八个国家已经出台应对偷运/贩运人口/恐怖分子的立法。

113. 边界管理系统的信通技术能力通常不发达，但所有国家的执法机构都与国际刑警组织有某种联系。根据现有资料，两个国家尚未建立信息管理系统，将边境检查站联系起来，实时获取签证和护照信息和警报。这有碍进行有效的入境风险评估。在另一个国家，移民部基本上仍依靠纸质系统运作。只有国际机场配有电脑处理系统和通报名单。在南非，过境点完全电脑化。执法机构与国际刑警组织数据库已经相连，但这种连接还没有充分扩大到所有出入境点。几个国家报告说，他们的旅客数据系统包含定期根据国际刑警组织提供的资料更新的“监测名单”。入境旅客的旅行证件均对照“监测名单”查验，但旅客数据在抵达二至三天之后才输入。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划和筹备

114. 八个国家规定有为疑似或定罪恐怖分子提供安全避难所或庇护的罪名。一个国家的立法载有一般性规定，将支持、协助犯罪或为犯罪提供咨询定为犯罪。

可根据这一立法起诉此种行为。两个国家缺乏将恐怖行为定为犯罪的立法。在无损害权利的情况下有效和适当地执行这些规定，对各国而言可以是一个强大的预防工具，但不清楚是否曾提出过这种起诉。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

115. 根据现有立法可以起诉某些具有跨界层面的恐怖主义相关罪行，在一定程度上可以起诉第 2178(2014)号决议所指的旅行。一般而言，如果所涉行为部分是在有关国家境内实施，或所涉被告拥有起诉国公民身份或永久居留权，起诉是可能的。九个国家规定有共谋罪名，也可据以起诉策划和筹备行为。莫桑比克具体将筹备行为以及企图、支持和协助/咨询实施犯罪定为犯罪(可据以起诉第 2178(2014)号决议所述的旅行分子)。南非明确将筹备和策划恐怖活动定为犯罪。相反，两个国家缺乏将恐怖行为定为犯罪的立法，一个国家尚未出台打击资助恐怖主义行为的立法。由于缺乏立法，司法协助和引渡问题复杂化。

(c) 调查和起诉能力

116. 只有南非表现出有能力有效地调查和起诉恐怖主义案件。南非还有资源充足、训练有素的专门检察单位，辅之以一支有权采用各种特殊侦查手段的特种警察部队。这些手段包括拦截通讯、秘密行动、监测、拦截和搜查车辆和人员的特别规定，等等。在该次区域大多数国家，特殊侦查手段的提供和使用欠发达、使用不足或缺。不清楚当局在何种程度上测试过这些手段。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

117. 南共体各项议定书为司法互助和引渡的合作铺平了道路。尽管如此，双重犯罪方面的国家要求、具体安排或协定或加入特定国际文书的要求，可能会限制各国落实这些承诺的能力。七个国家(博茨瓦纳、莱索托、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、南非、赞比亚)还是英联邦联系人网络成员。这有助于刑事案件方面的国际合作。然而，在大多数国家似乎都不能网上随时查询可适用程序和联系信息或中央当局。南非是例外，其立法载有“引渡或起诉”原则。

(b) 确保有效交流信息和情报

118. 关于信息/情报和调查，加入南共体、南部非洲警察局长区域合作组织和国际刑警组织原则上提供了强有力的交流与合作框架。印度洋委员会称，马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔还参与了一个平台，以加强司法、行政和公共安全层面的信息交流，分享专业经验和专门知识，并协调安保人员行动。尽管如此，由于技术和人员能力参差不齐，国家当局在及时和定期交流信息和获取信息方面仍然落后。只有南非实施预报旅客资料系统。

119. 预计次区域反恐战略的执行将为在司法互助、引渡和信息交流方面充分启动国际和区域合作机制带来集体势头，包括确保必要的基础设施以及充分和经过培训的能力。按照该战略，预防议程还应从整体和区域的角度，优先考虑旨在消除恐怖主义助长因素的工作，同时考虑到该次区域内的人口流动。该议程必须将原则承诺转化为实际运作，以防止恐怖主义生根。

西非

(贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、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、塞内加尔、塞拉利昂和多哥)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

120. 西非面临多方面的恐怖主义威胁，无论是在萨赫勒、尼日利亚北部，还是在马里北部地区，武装恐怖团体——包括伊斯兰马格里布基地组织、伊斯兰捍卫者组织和穆拉比通组织——在这些地区从事贩运和走私，绑架勒索，设法与反叛团体结成联盟。萨赫勒地区继续由于利比亚局势和持续不断的非法武器流动而动荡不安。虽然没有强有力的证据证明恐怖主义与在次区域内活动的有组织犯罪集团之间有联系，但利益趋同是明显的。在马里北部和萨赫勒的军事干预打乱了恐怖团体大规模运作的的能力。不过，最近发生的恐怖主义事件，包括 2015 年 6 月签署《和平协议》之后发生的事件表明，恐怖团体仍然活跃。这些袭击似乎更加复杂，还涉及使用创新型简易爆炸装置。萨赫勒地区还是主要来自北非和欧洲的外国恐怖主义战斗人员的目的地，是寻求加入在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的伊黎伊斯兰国和在乍得湖盆地的博科哈拉姆的萨赫勒外国恐怖主义战斗人员的出发地。

121. 在该次区域南部，博科哈拉姆构成的威胁长期以来一直被低估。这一威胁从一个单纯的国内问题演变成一个次区域问题，涉及尼日尔、喀麦隆和乍得。博科哈拉姆和穆拉比通组织已经宣誓效忠于伊黎伊斯兰国。自从乍得湖流域各国的军事干预以来，博科哈拉姆被削弱，失去其在尼日利亚北部的大片领土。但它继续使用往往由年幼儿童或妇女引爆的简易爆炸装置在公共场所实施自杀性爆炸事件。多年来，反恐斗争不是该次区域所有国家的优先领域。所有西非国家，特别是冲突区周边国家，现已逐步评估了各自国家内的恐怖主义威胁规模。人们越来越认识到，安全是该次区域总体发展战略的组成部分。

2. 风险

122. 政治不稳定、腐败、经济危机和行动能力低下，这些都使西非特别容易受到恐怖主义影响。漫长、松散的国家边界尤其棘手。该次区域丰富的自然资源吸

引跨国有组织犯罪团体在不断变化的结盟和利益框架内资助恐怖主义团体的行动。在次区域内国家权力有限和容易越过过境点的边远地区，自然资源很有可能被开采和交易以资助恐怖主义。各国政府还关注来自利比亚的小武器和轻武器扩散所涉风险。毒品、商品和人口贩运十分有利可图，十分普遍，使各国总体稳定面临风险，增加了受恐怖主义影响的可能性。

3. 优先问题/建议

- 加强合作和综合边界管理，进行与边界包括外国恐怖主义战斗人员有关的风险分析和威胁评估
- 更好地利用国际刑警组织数据库。(国际刑警组织 I-24/7 系统应扩展到主要入境点，国际刑警组织数据库应得到填充)
- 加强调查和起诉恐怖主义案件的能力
- 加强监测用于资助恐怖主义的跨界现金流动
- 加强监管汇款系统和非营利部门，防止被滥用于资助恐怖主义
- 在国家一级制定综合和全面的战略，防止恐怖主义、暴力极端主义和地方民众激进化
- 更加努力地制止恐怖团体可能为宣传目的而滥用信通技术

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

123. 2013 年，西非国家经济共同体(西非经共体)通过了次区域反恐战略及其执行计划。不过，由于缺乏专用执行资源，该战略仍未完全付诸实施。只有尼日利亚和尼日尔通过了全面的国家战略。尼日尔的安全纲领已被纳入国家发展战略。还没有一个国家出台一项具体方案来处理外国恐怖主义战斗人员问题，包括对他们的改造。

(b) 人权

124. 两个国家(马里和布基纳法索)已经设立国家调查委员会，调查执法机构犯下的侵犯人权行为。其中只有一个单位已开始运作。尼日利亚有一个独立的人权委员会，该委员会目前正在调查安全部队的侵犯人权行为。其他几个国家有国家人权机构，但在某些情况下这些机构不独立，或没有运作，或没有任何机制或者机构来监督安全部队，以防止或惩罚可能发生的侵犯人权行为。

125. 大多数国家的立法采用较宽泛的恐怖主义定义。在根据人权义务解释恐怖行为的时候，这可能会构成重大问题。很少国家颁布了关于恐怖主义的特别法律，

但大多数国家在各自的刑法和刑事诉讼法中列入专门条款。很少国家出台了优先于普通法律的恐怖主义罪行特别程序(例如, 扩大权力, 在没有逮捕令的情况下逮捕或搜查房舍)。

126. 虽然大多数国家已将公正司法、无罪推定和保证公平审判等原则载入各自的宪法, 但在实践中, 许多被羁押者包括恐怖主义案件中的被羁押者在审前羁押羁押时间以及在获得律师的问题上不享受所有基本权利。在一些国家, 使用酷刑已是不争的事实。在受到恐怖主义影响特别大的国家, 恐怖主义案件中的羁押期延长了。这增加了被羁押者在监狱或羁押中心进一步激进化的风险。

127. 马里和尼日利亚危机迫使成千上万的难民涌入邻国。难民署估计, 2015年7月, 约有16 000名尼日利亚难民在尼日尔迪法生活。针对反复出现的大量人口流动的危机, 西非许多国家设立了负责处理难民事务的全国委员会。大多数国家已经批准1951年《关于难民地位的公约》(《难民公约》)及其1967年议定书, 但并非所有国家都已经确立不驱回原则, 包括为恐怖主义案件确立这项原则。在一些国家(包括马里), 已获得难民身份者可被驱逐, 无论是出于安全原因, 还是由于他们因归为犯罪或轻罪的行为被判刑。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

128. 在西非, 恐怖分子招募网络在冲突地区和邻近地区活动。这些网络利用金钱或意识形态激励措施笼络人心。一般来说, 招募者常常利用高就业率、严峻的经济状况和某些群体(特别是青年)缺乏教育等因素。但是, 该次区域只有一些国家把招募恐怖分子定为犯罪。

129. 只有少数国家颁布了将煽动恐怖主义定为犯罪的规定, 但并不全面。鉴于该次区域的恐怖主义威胁的严重程度, 这是一个令人关切的问题。因特网使用率仍然处于低到中等水平, 但正在提高, 特别是在城市。该次区域各国没有能力监测因特网网站或社交媒体, 缺乏基本的设备和知识来制定防止因特网被滥用于恐怖主义目的的计划。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

130. 西非经共体所有国家都是西非反洗钱政府间行动小组成员。该次区域的经济仍主要以现金为基础, 持有银行账户者平均占比低于12%。应通过海关官员与金融情报单位之间的密切合作, 利用边境申报现金机制来发现可能的洗钱和资助恐怖主义行为。然而, 这些机制通常不适当或不运作, 主要侧重于资本外逃问题。货币价值转移系统在全球汇款中发挥关键作用(尼日利亚在非洲汇款中占比达三分之一)。不过, 对在正规金融系统之外运作的汇款机构所涉风险似乎普遍缺乏

认识，也缺乏洗钱/资助恐怖主义行为风险评估。根据 2013 年西非反洗钱政府间行动小组和金融行动任务组发布的分类报告，恐怖组织正在滥用非营利部门输送资金。鉴于当前的恐怖主义威胁，非营利部门需要更严格的内部控制，加强治理政策，完善财务制度。很少国家已开始在反洗钱/打击资助恐怖主义的背景下或者在审查其相关法律时，评估非营利组织部门。大多数国家已颁布资助恐怖主义问题的立法。很少国家按照金融行动任务组的建议 5，把出于任何目的而资助恐怖主义个人或恐怖主义组织定为犯罪。

131. 西非经济和货币联盟于 2015 年 7 月颁布了经修订的反洗钱/打击资助恐怖主义指令，包括统一的反洗钱/打击资助恐怖主义行为新立法，其中呼吁成员国完成立法程序，在 2016 年 1 月以前将此项统一立法纳入国内法。但是，修订后的法律在将资助恐怖主义罪行定为犯罪和纳入安全理事会相关决议方面仍有缺陷。特别是，此项法律没有充分地将从任何目的而资助恐怖分子个人或资助恐怖组织定为犯罪。资产冻结机制在西非尤为重要，因为有几个恐怖实体(如博科哈拉姆、伊斯兰马格里布“基地”组织和西非统一和圣战运动)在那里活动。然而，很少国家建有适当系统来毫不拖延地冻结恐怖分子的资金。

(二) 火器

132. 大多数国家虽然已将非法制造、拥有、运输、储存和交易小武器和轻武器定为刑事犯罪，但没有把贩运或改装火器或非法去除枪支标识定为犯罪。许多法律已经过时，需要修订，以考虑到最近生效的 2006 年西非经共体《小武器和轻武器公约》以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的相关议定书。在处理武器流动，包括小武器从利比亚流入该次区域问题时，这也是令人关切的一个方面。

3. 机会与边境安全

133. 松散的边界仍然是该次区域各国面临的最重要挑战之一。虽然一些国家已颁布关于外国人地位的法律，其中包括惩罚和制裁那些偷运和庇护非法入境者的人，但没有任何国家具体就偷运恐怖分子作出了规定。一些国家尚未批准《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》。为了减轻恐怖主义的危险，一些国家增强了地方社区的权能，以提醒当局注意可疑人员的动态。尼日尔设立了 400 支宪兵和国民警卫队混合巡逻队，每天 24 小时、每周 7 天监测全国各地，并向乡村领导人提供了最近的巡逻队的联系电话。

134. 一些国家已经在主要机场采用了将国际刑警组织数据库与现有国家边境安全基础设施连接起来的系统。然而，这些国家中只有极少数将 I-24/7 系统延伸连接至各个陆地和海上边境检查站。此外，各个边境机构之间仍然普遍缺乏协调和信息分享。通常没有可以储存跨越国界者出入境资料的自动系统，各种边境机构也不可能直接或通过提出要求获得这一信息。该次区域一些国家采用了个人身份

安全比较和评估系统，这是在美国协助下建立的一个边界管制数据库系统，以提高各国侦查恐怖分子的能力和促进移民处理工作。

135. 很少有国家开展基于证据的旅行风险评估，也没有任何单位负责在主要国际机场进行风险特征类型分析或利用旅客或货物抵达前信息。没有国家采用预报旅客资料系统。大多数国家已制定了一些措施来检测伪造旅行证件，但缺乏更为先进的设备和培训。虽然大多数国家继续依赖人工系统，但其中有些目前正在更新其民事登记数据，以加强身份文件制作的质量。马里建立了一个国家民事登记试点委员会，以期实现该系统的计算机化。

136. 萨赫勒和尼日利亚北部的动荡产生了重大难民危机。截至 2015 年 7 月，尼日利亚共有 130 万境内流离失所者(56%是儿童)。一些国家有正常运作的难民地位确定程序，但不清楚这些程序是否能防止向恐怖分子提供庇护。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划与筹备

137. 只有少数国家将组织、策划和筹备恐怖主义行为作为独立存在的罪行定为刑事罪。大多数国家依靠关于严重罪行的从犯刑事责任的法律规定。但是，在大多数国家，刑法或反恐怖主义法未就起诉出于对其他国家或其公民实施恐怖主义行为的目的而在一国开展的筹备行为作出明确规定。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

138. 很少有国家已采取步骤响应第 2178(2014)号决议的要求，将外国恐怖主义战斗人员旅行或协助其旅行、为其提供装备或资助的行为定为刑事罪。一些国家已经将在国内外以实施恐怖主义行为为目的进行招募、接受或提供培训的行为定为刑事罪。需要进一步宣传各国按照第 2178(2014)号决议应尽的义务。

(c) 调查和起诉能力

139. 马里、尼日尔和塞内加尔已在各自法院系统中设立了专门的反恐司法单位，其中包括一个检察部门，以及初审法院、巡回法院和上诉法院中的专门反恐法庭。在尼日尔，约 50 起案件目前正得到起诉，尽管许多人仍处于被羁押状态。不过，由于缺乏资源和专门的培训，大多数国家的反恐能力仍然有限。这是一个还应作出进一步努力的领域，特别是在包括尼日利亚在内的直接受恐怖主义影响的国家。

140. 很少有国家在调查恐怖主义案件时使用特殊侦查手段或已采取措施允许截取通信。2011 年，尼日尔设立了国家反恐办公室这一在全国拥有管辖权的综合执法机构，负责协调、领导和调查反恐案件。鉴于该次区域国家资源有限，可考虑将这种综合办法作为加强反恐调查的一个积极模式。鉴于有组织犯罪和恐怖主义之间的密切联系，还应考虑整合打击恐怖主义和有组织犯罪调查这两方面的工作。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

141. 在语文和法律制度相同的国家之间的司法合作似乎进行得相当不错，但在法律制度不同的邻国之间似乎更具挑战性。布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔是萨赫勒区域司法平台的创始成员，该平台加快了处理其成员国之间请求的速度，便利了调查。还制定了具体的司法互助准则。塞内加尔是该机制的观察员。

142. 各国尚未就便利处理司法互助和引渡请求的国家法律和程序制定公开的准则。然而，大多数都指定了一个中央机关，负责处理司法互助和引渡请求。在许多国家，司法部被赋予了这一责任。虽然一些国家的反恐法律中尚无关于司法合作的规定，但大部分国家在其打击资助恐怖主义的立法中有这类措施(不过范围有限)。大多数国家都加入了《西非经共体司法互助和引渡公约》，也可在该次区域法律互助框架内合作。该次区域尚未有任何国家批准 2008 年《非洲法语成员国关于反恐引渡和司法互助的拉巴特公约》，该公约如果生效，将为有效的区域合作提供一个很好的工具。

(b) 确保有效交流信息和情报

143. 关于调查人员和情报官员之间有关反恐事项的合作，在一些国家存在现有的区域或次区域机制，如亚的斯亚贝巴的非洲情报和安全事务委员会或设在阿尔及尔的情报融合中心，这些机制有助于分享关于在该次区域活动的恐怖主义团体的信息。四个乍得湖流域委员会国家和贝宁还在多国联合特遣部队的框架内进行军事合作，特遣部队最近设立了一个情报中心，由贝宁、喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚的情报部门组成。

144. 在次区域一级，各国已缔结具体协定，这些协定更多地涉及有组织犯罪而不是恐怖主义。旨在协调禁毒政策的西非联合行动举措就是一个这样的协定。三个国家(布基纳法索、加纳和多哥)已加入打击有组织犯罪的边境管制三国协定。此外，萨赫勒五国集团成员国(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)正在规划和实施多边军事行动，以控制边境地区。五国集团内的合作包括发展问题和打击暴力极端主义。鉴于该次区域的反恐局势，必须加强有关反恐事项的业务信息共享，尤其是在执行西非经共体反恐战略的过程中。

中部非洲

(安哥拉、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬、刚果共和国、圣多美和普林西比)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

145. 乍得和喀麦隆目前正处在打击恐怖主义斗争的最前线。源自西非的恐怖主义团体博科哈拉姆组织在过去两年中一再发动袭击。布隆迪正积极参与打击青年党的斗争。该国在索马里部署了 5 000 名士兵，其资产成为青年党的目标。该次区域其他国家尚未直接受到这样的威胁，但认识到威胁正在向南方蔓延。乍得和喀麦隆是寻求加入博科哈拉姆组织的外国恐怖主义战斗人员的原籍国，也是目的地国。虽然上帝抵抗军(非洲联盟宣布的一个恐怖主义团体)与过去相比已经不那么活跃，但它已展示了非法越界渗透到该次区域各国的能力。伊斯兰马格里布基地组织领导了在喀麦隆、马里、尼日尔和尼日利亚绑架外国人的活动，特别是自 2009 年以来。乍得及其周边地区被认为易受同样的风险。还令人关切的是，博科哈拉姆组织与伊斯兰马格里布基地组织之间据报存在联系。乍得、喀麦隆、尼日尔和尼日利亚的联合行动正使博科哈拉姆组织在军事上有所削弱，这几个国家正使多国联合特遣部队中的合作正规化。博科哈拉姆组织的活动能力和控制地区正受到削弱。不过，该组织使用简易爆炸装置和自杀炸弹手，成功地进行了一系列袭击，预计在可预见的未来仍然是一个挑战。

2. 风险

146. 大多数国家饱受边界管制松懈、治理薄弱、贫穷程度高之苦。中非共和国和刚果民主共和国国内都有维持和平特派团，两国政府对各自领土都只有有限的控制。中非共和国当前的危机进一步突显了某些社区激进化的风险。利比亚危机的后果导致小武器和弹药的流通激增。由此产生的武装团体死灰复燃现象可能进一步破坏局势稳定。长期地方争端、国家间的争斗和社会经济挑战为恐怖主义团体提供了肥沃的土壤来扩大其队伍，传播其讯息，以及颠覆公认的国家当局。

3. 优先问题/建议

- 颁布全面的反恐怖主义法律规定，充分纳入已加入的国际反恐文书所列的所有罪行，以及第 1373(2001)、1624(2004)和 2178(2014)号决议所列有关外国恐怖主义战斗人员的罪行
- 颁布全面的武器立法
- 采取措施，确保执行该次区域的反恐和打击小武器和轻武器扩散战略。应对恐怖主义团体招募男童和女童活动；制定改过自新方案；建立专门的少年刑事司法系统来处理少年犯

- 制定难民法。

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

147. 没有一个国家制定了国家反恐战略。不过，在 2015 年，该次区域各国通过了一项打击恐怖主义以及小武器和轻武器扩散的次区域战略。挑战在于执行该战略。目前没有就前恐怖主义分子或外国恐怖主义战斗人员改造问题制定任何具体方案。关于防止激进化和暴力极端主义的倡议很少。

(b) 人权

148. 很少有国家建立了执法机构监督机制，更不用说独立和有效的机制。有些国家建立了国家人权委员会来监测侵犯人权行为，但这些委员会并未全部得到促进和保护人权国家机构国际协调委员会的资格认证。一些国家已将恐怖主义罪行定为刑事罪，但恐怖主义罪行的定义往往缺乏必要的明确性和精确性，以排除那些超出国际文书预见的行为。只有一个国家已起诉恐怖主义罪犯。联合国人权机构就某些国家利用军事法庭起诉恐怖主义案件表示了关切。在一些国家，与恐怖主义有关的罪行可被判处死刑，而不考虑所实施行为的实际严重程度。在一些国家，司法系统仍然缺乏最基本的要素，而且监狱系统如此混乱，甚至监狱和囚犯的数目都不得而知。还有报告称，生活条件无保障，审前羁押期间过长。在一些国家，由于缺乏负责招聘和监督法官的独立机制，而且法官承受着来自行政部门等方面的许多压力 and 影响，司法机关的独立性和公正性受到怀疑。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

149. 只有一些国家把为实施恐怖行为而进行招募或加入国外恐怖主义组织明确定为刑事罪。

150. 只有一个国家将煽动实施恐怖主义罪行定为刑事罪。另一个国家已出台了立法，其中包括一项规定，将煽动种族仇恨定为刑事罪，但没有把煽动实施恐怖主义行为定为刑事罪。两个国家把为恐怖主义等罪行辩护定为刑事罪，但这些罪行的定义过于宽泛。博科哈拉姆组织越来越多地利用因特网和社会媒体平台来散播其宣传。虽然这类宣传活动的实际影响不得而知，而且该次区域许多国家的因特网普及率很低，但其使用对执法当局来说是一种新的挑战，从法律、技术或能力角度看，执法当局似乎缺乏必要条件来防止和打击为恐怖主义目的利用信息和通信技术的行为。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

151. 中部非洲国家的经济基本上仍以现金为基础。货币转移系统，包括持有执照的货币价值转移服务、替代汇款系统和移动银行业务，广泛可用且监督不足，因此易受洗钱和资助恐怖主义行为影响。中部非洲经济和货币共同体(中非经货共同体)成员国通过了 2010 年 10 月 2 日第 2/10 号条例，对关于反洗钱和打击资助恐怖主义行为的第 01/03 号条例进行了修订，其中包括符合《制止资助恐怖主义公约》第 2(1)条的关于恐怖主义罪行的定义。不过，该定义并不包括资助恐怖分子个人或恐怖主义组织。此外，冻结规定不符合第 1373(2001)号决议关于应毫不拖延地冻结资产的要求。目前正在修订该条例，以符合第 1373(2001)号决议和金融行动任务组的建议。所有其余国家均未按照任务组的建议将资助恐怖主义行为定为刑事罪。即便它们确已制定了冻结机制，要么该机制不符合任务组的建议和第 1373(2001)号决议，要么尚未通过执行条例。

152. 所有中非经货共同体国家都成立了金融情报中心，但只有其中三个(在喀麦隆、乍得和加蓬)已充分投入运作。所有其他(非经货共同体)国家除一个以外都有金融情报中心，但它们也尚未充分运作。中部非洲反洗钱行动小组已申请被承认为一个反洗钱金融行动任务组形式的区域组织。两个国家(布隆迪和刚果民主共和国)不属于任何此种机构。另外两个国家(佛得角及圣多美和普林西比)是西非反洗钱政府间行动小组的成员。中部非洲反洗钱行动小组已开始评估其成员国的反洗钱/打击资助恐怖主义框架。该小组还启动了对房地产部门易受洗钱活动影响的程度以及滥用非营利组织部门进行资助恐怖主义和洗钱行为的风险进行分类的工作。资助恐怖主义的案例很少被发现，也没有哪一个中非经货共同体国家就洗钱和资助恐怖主义行为审查其非营利组织法，或评估该部门构成的风险。

153. 中非经货共同体和中部非洲货币联盟 2000 年 4 月 29 日第 02 号条例规定，在中非经货共同体以外地区旅行的人在跨境运输超出一定数额的货币时有义务申报。在该地区内部则适用资本自由流动规定。该次区域其他国家只有极少数设立了申报或披露制度，以在边界侦查非法跨界实物运输货币行为。

(二) 火器

154. 一些国家制定了较全面的小武器和轻武器立法。其他国家的法规已过时，而且没有涵盖贩运、改造火器或非法消除火器标识的行为。由于缺乏足够数量国家的批准，2010 年《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、维修或组装此类武器的零部件公约》(金沙萨公约)(见 A/65/517-S/2010/534, 附件)尚未生效。

3. 机会与边境安全

155. 该次区域各国没有防止偷运恐怖主义分子的法律框架。他们有效管制其边界的能力也非常有限。努力的重点放在加强国际机场的边境管制方面。尽管一些国家在国际机场采用了电脑化的旅行者出入境管理系统，但其中只有一个已经将其机场与国际刑警组织 I-24/7 系统联网。陆地边境口岸一般都装备不良，使用人工的纸质系统。国家禁止出入境名单和警戒信息由人工核对。没有一个国家在国际机场实施了预报旅客资料系统。2015 年 8 月，布隆迪和卢旺达警察总长签署一项协定，使用国际刑警组织通信网络和数据库，以加强卢旺达-布隆迪边境，充分打击贩运人口和恐怖主义活动。

156. 所有国家都加入了《关于难民地位的公约》及其议定书，但缺乏执行。极少数国家颁布了体现不驱回原则并包括防止参与恐怖主义活动者滥用庇护地位的规定的难民法。但是，不清楚这些国家是否制定了切实有效的难民地位确定程序，以拒绝向那些曾经策划、协助或参与恐怖主义行为者提供庇护。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划与筹备

157. 只有两个国家将筹备、支持和策划恐怖主义行为作为独立存在的罪行定为刑事罪。然而，对恐怖主义行为的定义过于宽泛，因而可能被滥用，涵盖超出国际反恐文书范围的行为。在该次区域的其余部分，无法起诉为在一国境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在该国实施的筹备或帮凶行为。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

158. 该次区域国家尚未采取任何具体步骤，应对第 2178(2014)号决议关于刑事定罪的要求，但有两个国家的反恐怖主义立法中的确有所规定，使其能够起诉为在任何地方实施恐怖主义行为而招募或提供培训的任何人。参加国外恐怖主义组织也是一项罪行，如果其意图是在这两个国家境内从事恐怖主义行为。

(c) 调查和起诉能力

159. 在中部非洲，检方处理复杂的恐怖主义案件的能力非常有限。只有乍得已起诉恐怖主义罪行，并设立了特别刑事法庭，处理此类案件。中非经货共同体第 2/10 号条例中规定了特殊侦查手段，包括银行账户监控、查验网络和计算机、窃听或偷录电话和传真以及音频和视频监视。不过，这仅限于洗钱和资助恐怖主义罪行。执法机构似乎没有能力利用这些工具。该次区域没有国家设立了专门调查部门。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

160. 很少有国家颁布了关于司法互助和引渡的立法，而是依赖双边条约或刑事诉讼法中的条款。2010年中非经货共同体条例包括关于司法互助的条款，但这些条款仅限于资助恐怖主义行为。没有国家就关于司法互助和引渡的国家法律和程序制定公开的准则，关于处理外国请求的行政能力的资料很少。极少数国家设立了中央机关，负责处理引渡和司法互助请求。

(b) 确保有效交流信息和情报

161. 该次区域各国采用了宝贵的工具，例如1999年《警察合作协定》和中部非洲警察首长委员会，可用这些工具产生巨大的影响。只有一个国家没有国际刑警组织国家中心局。该次区域各国应充分利用国际刑警组织数据库和通告。

亚洲

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)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

162. 太平洋次区域加强了执法措施，以打击跨国犯罪，包括贩毒、人口贩运以及洗钱。如有必要，这些措施可以适用于反恐。已采取若干举措以提高金融机构对于需根据反洗钱/打击资助恐怖主义立法进行报告的认识。

2. 风险

163. 太平洋岛屿论坛各国面临的恐怖主义风险被认为较低，因为其地理位置偏僻，交通不便，幅员较小，金融和商业部门相对简单。目前没有迹象表明正从任何太平洋岛屿国家招募外国恐怖主义战斗人员，或有外部恐怖主义战斗人员在该次区域接受培训或其他后勤支助。不过，该次区域容易被用作恐怖主义活动的避风港，原因是存在重大资源限制，妨碍执行许多反恐领域必要的管制措施。

3. 优先问题/建议

164. 现有资料很少，难以确定该次区域各国政府就反恐或监督反恐活动采取的体制或行动总方针。各国政府似乎普遍认为恐怖主义威胁较低，因此把执法资源主要用于调查其他罪行。不过，太平洋岛屿论坛国家在遵照第1373(2001)号决议

执行各种反恐措施方面取得了良好进展。这些国家颁布了反恐立法，并努力进一步加强次区域协调与合作，特别是在海事方面。建议太平洋岛屿次区域各国：

- 起草和实施全面和综合的反恐战略
- 采取措施，防止和制止煽动恐怖主义以及将因特网用于恐怖主义目的
- 加强资产冻结立法及其执行，以充分满足第 1373(2001)号决议关于“毫不拖延”的要求
- 采取步骤防止现金运送人的活动以及非法跨境转移现金和货币票据
- 加强立法和实际措施，管制和控制小武器和轻武器的非法贩运
- 起草打击人口走私的国内立法
- 使第一线的边境管制和移民事务工作人员能够查阅重要数据库和恐怖主义分子禁止出入境名单，包括国际刑警组织 I-24/7 系统、红色通告和基地组织制裁名单，以便能够有效地筛查进入一国的人员与恐怖主义和犯罪活动的联系
- 改善国家难民和庇护程序以符合国际人权规定
- 继续加强国家机构之间以及与国际伙伴的信息和情报分享。

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

165. 该次区域很少有国家制定了全面综合反恐战略，但一些国家已制定打击多种罪行的战略。巴布亚新几内亚已采取步骤，制定政策和战略，以处理四个主要领域——安全供应链、安全旅行、安全金融、安全基础设施，所有这些都可以构成全面综合反恐战略的组成部分。斐济 2010 年通过的反恐战略以三个支柱为基础：防备、应对和恢复。

(b) 人权

166. 该次区域大多数国家需要进一步采取步骤，加强执法监督。只有瓦努阿图有一个拥有大量调查权力的监察员办公室。其他国家有监察员办公室和其他文职部门协助维持对本国警察单位的管控，并协助确保人权得到尊重。至于在国内立法中明确界定恐怖主义行为的问题，该次区域有一半国家已按照国际文书界定“恐怖主义行为”，另一半作了部分界定或根本没有界定。大多数国家在审判工作中遵守法治，并努力确保逮捕、拘留和司法程序是公平的。例如，所罗门群岛

的宪法禁止任意逮捕和拘留，并规定了司法机构独立、获得公平和公开审判的权利以及无罪推定。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

167. 该次区域的 9 个国家将招募人员成为恐怖主义团体成员或参与恐怖主义行为定为刑事罪。

168. 虽然一些国家已经将煽动和教唆实施恐怖主义罪行定为刑事罪，但大多数没有提出单独的法律来防止和制止煽动恐怖主义。很少有国家推出关于将因特网用于恐怖主义目的的具体立法。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

169. 11 个国家已将资助恐怖主义作为一项单独的罪行定罪。三个国家尚未颁布即使在没有发生恐怖主义行为或未遂行为情况下也将资助恐怖主义行为定为刑事罪的条款。两个国家尚未在即使无法将资金与具体的恐怖主义行为联系起来的情况下也将资助恐怖主义行为定为刑事罪。七个国家需要加强国内立法，明确规定资助恐怖分子个人和恐怖组织是非法的。没有国家按照第 1373(2001)号决议的要求，充分制定和实施了毫不拖延冻结资产的有效机制。不过，一些国家已制定冻结资产的立法以及某种形式的制度，冻结疑似恐怖主义资金。关于侦查现金运送人和防止非法跨界实物运输货币，除基里巴斯和图瓦卢以外的大多数国家实行货币出入境限制，并对进入或离开本国的人采用某种形式的现金申报或披露程序。然而，这些披露系统不符合金融行动任务组的有关建议，未与执法机构联系起来，也未应用数据库跟踪或更广泛的措施。需要开展进一步工作，以防止现金运送人和非法跨界现金流动。没有国家对国内慈善和非营利组织部门进行了关于通过这类组织资助恐怖分子的风险审查(尽管马绍尔群岛和所罗门群岛已出于其他监管目的审查了其非政府组织部门)。

(二) 火器

170. 所有太平洋岛屿国家都颁布了法律，管制小武器和弹药的制造、拥有、获取、销售、转让、运输和供应。然而，这些法律没有纳入关于军火中介活动、武器过境或安全理事会武器禁运的明确规定。只有瑙鲁签署了《联合国打击跨国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》)。应更加努力地执行立法，管制小武器和轻武器及爆炸物。只有四个国家执行了《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》(《小武器行动纲领》)。

3. 机会与边境安全

171. 大多数国家都已采取步骤，防止偷运恐怖分子和控制跨界人员流动。一些国家已经完全将故意提供援助以便个人能够违反一国入境法进入该国的行为定为刑事罪，但有五个国家的立法中尚无禁止人口走私活动的条款。因为只有六个太平洋岛屿国家是国际刑警组织成员，对国际刑警组织 I-24/7 系统及其他数据库工具的使用有限。只有一个国际刑警组织成员国已将现有数据库工具扩展至一线移民和边境管制部门。没有国家建立有效的能力来利用基地组织制裁名单和红色通告在入境口岸筛查旅行者，没有国家采用预报旅客资料系统。没有资料表明各国正在利用电子移民系统在人们进出边境时记录和储存旅行者数据。该次区域各国需要改进措施，确保移民和边境管制人员能够实时、第一线地使用基本数据库、禁止出入境名单和筛查工具，并受过使用这些工具的培训。

172. 对该次区域大多数国家来说，寻求庇护者、难民、无国籍者和境内流离失所者不是优先关切的问题。不过，瑙鲁和巴布亚新几内亚代表澳大利亚处理寻求庇护者的方式引起了关切。斐济政府同难民署密切合作，以履行《关于难民地位的公约》规定的义务。

173. 若干国家已加入这一 1951 年公约及其 1967 年议定书。然而，一些国家没有制定任何实施法律、法规或业务框架来确定难民身份。例如，在马绍尔群岛，那些本人现身或抵达马绍尔群岛的人没有资格申请庇护。大多数国家需要改进各自国家的难民和庇护程序，并采取步骤确保不给予曾策划、协助或参加恐怖主义行为的人难民地位。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划与筹备

174. 将恐怖分子绳之以法的能力对执行有效的反恐战略至关重要。全面的国内立法、有能力的检方以及有进行调查的能力是关键。然而，只有瓦努阿图已将策划、筹备和支持恐怖主义行为作为独立存在的罪行定为刑事罪。八个国家颁布了法律，将策划和筹备在国境外对其他国家或其公民实施恐怖主义袭击定为刑事罪。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

175. 该次区域没有国家按照第 2178(2014)号决议明确将外国恐怖主义战斗人员旅行或(企图旅行)定为刑事罪。没有证据表明该次区域的公民作为外国恐怖主义战斗人员前往加入伊黎伊斯兰国或其他恐怖团伙。一些国家颁布的立法可加以修正，以处理外国恐怖主义战斗人员旅行问题，但大部分国家需要大力改进其反恐立法，以有效执行第 2178(2014)号决议对外国恐怖主义战斗人员的旅行限制。

(c) 调查和起诉能力

176. 没有足够信息来确定该次区域国家的检察机关是否有必要的能力和专门知识来处理复杂的恐怖主义案件。也难以评估执法机关正在何种程度上在恐怖主义案件中使用特殊侦查技术。在萨摩亚，某些特殊侦查技术(如监视和窃听)是允许的。不过，这些技术仅限于调查有组织犯罪。巴布亚新几内亚的立法只授权使用监听装置。

5. 开展国际合作**(a) 有效的司法互助和引渡**

177. 所有国家都设立了法律互助安排以促进区域和国际合作，并全都颁布了引渡和司法互助法。由于缺乏现有信息，无法确定双边和多边条约和安排的范围或数目，或合作和协调的程度。在宣传政策、引渡准则和联系人姓名方面需要加以改进。

(b) 确保有效交流信息和情报工具

178. 该次区域只有半数国家是国际刑警组织成员。太平洋岛屿国家通常通过区域执法机制来分享信息。在国内，执法机关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、协调和信息交流。由于没有任何国家是埃格蒙特集团成员，各个金融情报中心依靠双边和多边安排来分享信息。关于犯罪和打击犯罪立法办法的信息交流大都局限在该次区域和邻近的管辖区，主要以区域声明为基础通过区域机构完成。太平洋岛屿论坛是主要的此类机构。

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、东帝汶、泰国、越南)

A. 恐怖主义和威胁环境**1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)**

179. 在 21 世纪第一个十年以前，东南亚是国际恐怖主义的一个主要中心。不过，与基地组织有关的伊斯兰祈祷团等恐怖主义团体实施恐怖主义行为的能力已经被多种硬性和软性反制措施削弱。自 2009 年以来没有发生重大恐怖主义事件。各国政府与分离主义团体之间最近的和平协议也有助于制止恐怖主义。菲律宾政府与摩洛伊斯兰解放阵线在 2014 年 3 月缔结全面和平协议；印度尼西亚政府与自由亚齐运动在 2005 年缔结和平协议；缅甸政府已经与若干族裔群体缔结并继续谈判和平协议。恐怖主义袭击的性质已经从“有组织”袭击转变为“独狼式”袭击，而且现在的目标往往是政府而不是公众。然而，伊黎伊斯兰国的崛起带来了新的恐怖主义威胁。

180. 2014 年 9 月，伊黎伊斯兰国成立六个月后，该团体内部成立了一个叫做“Katibah Nusantara”的东南亚特别军事单位，其中大多数是马来西亚和印度尼西亚的外国恐怖主义战斗人员。该单位于 2015 年 4 月在伊拉克夺取了若干库尔德人控制的地区，以此展示了其军事能力。“Katibah Nusantara”致力于帮助伊黎伊斯兰国实现使东南亚成为其全球哈里发国一部分的野心。来自东南亚的外国恐怖主义战斗人员自 2014 年年中以来大幅度增加，“Katibah Nusantara”与经验丰富的外国恐怖主义战斗人员回返者之间的联系加剧了恐怖主义威胁。印度尼西亚波索等地区容易被伊黎伊斯兰国渗透，这是该团体扩大其活动的努力的一部分。据报有 209 名印度尼西亚人、80 名马来西亚人和 2 个新加坡家庭正在与伊黎伊斯兰国一起作战。菲律宾政府尚未正式确认在伊黎伊斯兰国战斗的菲律宾人数目。2015 年，若干恐怖主义图谋在马来西亚、印度尼西亚和新加坡被挫败。

181. 东南亚国家按所面临的国际恐怖主义风险可分为三类。受恐怖主义影响最大的国家包括印度尼西亚、马来西亚、新加坡和菲律宾。虽然这些国家长期以来一直是伊斯兰祈祷团和伊黎伊斯兰国的一个目标，但在菲律宾活动的恐怖主义团体被认为在本质上更加以钱而不是以意识形态为导向。柬埔寨、老挝人民民主共和国和越南没有受到具体的国际恐怖主义事件的影响。缅甸和泰国的恐怖主义威胁一直在增加，这是由于穆斯林和佛教人口之间的冲突及难民问题。文莱达鲁萨兰国和东帝汶地理上属于伊斯兰祈祷团和伊黎伊斯兰国设想的哈里发国范围内，两国已对威胁有所警觉。

2. 风险

182. 东南亚属于发展中经济，能够提供廉价劳动力，因此长期以来一直是向国外贩运和偷运人口的场所。相当数量的犯罪团伙向非法移民和罪犯提供了伪造的护照。据说至少有 20 个外国犯罪集团在曼谷活动，提供伪造的旅行文件。虽然旅行证件的安全特性有了很大提高(目前所有国家都使用机器可读的证件)，但低价购买伪造的护照仍比较容易。在调查 2015 年 8 月曼谷爆炸案过程中查获了数百本伪造的土耳其护照。2014 年 3 月，有人用两本伪造的护照登上了马来西亚航空公司 MH370 号航班。这种局面为外国恐怖主义战斗人员前往冲突地区提供了便利，构成严重安全威胁。此外，东南亚国家联盟(东盟)为促进旅游业和经济采取了免签证政策，并放松了预先筛查措施。

183. 受恐怖主义影响最严重的两个国家是群岛国家，分别包括 7 000 和 17 000 多个岛屿。这一地理特征使边境管制非常困难，尤其是在防止武器走私和恐怖主义分子流动方面。东南亚的恐怖主义团体被认为正在竭尽全力地筹集资金，它们可能图谋成为伊黎伊斯兰国的附庸，以获得资金捐助。

3. 优先问题/建议

- 审查现有反恐立法，并遵照安全理事会各项有关决议、特别是第 2178(2014)号决议以及 19 项国际反恐怖主义文书的要求，更新这些立法
- 为边境管制点的一线官员，尤其是移民官员，提供直接访问国际刑警组织 I-24/7 系统的权限，包括被盗和遗失旅行证件数据库、联合国特别通告和其他有用的通告
- 在国际机场采取过境签证要求，以阻止外国恐怖主义战斗人员流入冲突地区
- 加强对旅行证件、包括其真实性的控制，向国际刑警组织报告被盗和遗失的旅行证件，并对伪造旅行证件实行能够反映罪行严重性的惩罚
- 根据独立性和公正性原则，加强国家执法监督机制
- 利用东盟政府间人权委员会，审查打击恐怖主义时可能存在的侵犯人权行为
- 审查未经刑事指控无限期防范性拘留/行政拘留的机制，并采取适当的保障措施，从正当法律程序的角度加强保护人权
- 加强利用区域文书和机制，包括《东盟反恐怖主义公约》和《行动计划》以及《东盟司法互助条约》
- 缔结关于引渡和联合调查的次区域协定
- 与难民署合作采用适当的难民甄别制度。

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

184. 受恐怖主义影响最严重的国家已经制定了全面的反恐战略并建立了一个由相关的国内反恐机构组成的中央协调机制。这些国家认识到仅靠执法措施本身是不够的，它们采用“硬性”执法措施与社区警务等“软”措施相结合的方式。分别于 2007 年和 2009 年通过的东盟公约和行动计划似乎没有得到有效利用。目前东盟正在建立一个“政治安全共同体”，来解决次区域的冲突和恐怖主义。东盟区域论坛促进在该次区域就政治和安全方面的合作进行公开对话。

185. 所有东南亚国家都积极参与加强不同文明间的对话和理解，以防止暴力极端主义。受到恐怖主义影响的大多数国家都制定了行之有效的社区治安方案。东盟最近在吉隆坡举行了极端主义和暴力极端主义升级问题特别部长级会议，分享信息并交流良好做法。

(b) 人权

186. 所有国家对执法活动的监督都较薄弱。在大多数国家，检察官有权监督执法机构开展的活动。应考虑采用更加独立的第三方机制。东盟于 2009 年成立了东盟政府间人权委员会，但并不处理侵犯人权实际案例。有三个国家(文莱达鲁萨兰国、马来西亚和新加坡)根据各自的内部安全法采用了各种预防性/行政措施，以防止恐怖主义袭击、制止外国恐怖主义战斗人员的旅行。这些措施包括拘留和诸如软禁等限制性命令。这些法律规定，可以在不作出刑事指控或司法审查的情况下，对威胁国家安全的潜在的恐怖分子实行长达两年的拘禁，而且有可能无限期地延长拘禁(每次延期不超过两年，但延期次数没有限制)。2012 年，马来西亚废除了其内部安全法。新的法律恢复了针对恐怖主义案件的预防/行政性拘留。人权高专办对于在无充分保障的情况下实行无限期拘留表示关切。

187. 该次区域所有国家不仅在警察部门、而且还在起诉部门都建立了强有力的执法机构，包括特别反恐部队。仅印度尼西亚就逮捕了 1 000 多名恐怖主义嫌犯。某一国家在警察和起诉部门设立了专门处理绑架问题的单位，并累积了相关的专门知识，例如谈判技能。

188. 马来西亚和新加坡已制定了方案，与私营部门合作，利用预防性/行政拘留机制改造恐怖主义囚犯，帮助他们再次融入社会，但这些方式引起了一些人权问题。根据马来西亚颁布的新法律，内政部将在两个设施内向被拘留者提供改造和去激进化的方案。

189. 印度尼西亚是全球反恐论坛拘留和重返社会问题工作组共同主席，并推动该论坛的《关于暴力极端主义罪犯改造和重返社会良好做法的罗马备忘录》。印度尼西亚还与宗教领袖和社区合作制定了方案，并在 Sentul 中心引入了特别方案。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

190. 文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、马来西亚和新加坡四国已明确规定，为恐怖团体招募成员或参加恐怖主义行为是刑事罪行。在柬埔寨，训练恐怖主义团体也被具体定为罪行。两个受恐怖主义影响最大的国家还没有将招募恐怖团体成员的行为定为刑事罪行。这些国家依靠的是关于教唆实施恐怖行为或充任恐怖团体成员等罪行的法律规定。这并不完全涵盖所有类型的招募活动。利用因特网和社交媒体招募人员的活动在该次区域迅速扩散。Katibah Nusantara 充任伊黎伊斯兰国在东南亚的招募机构，并以马来语和印度尼西亚语通过其网站进行宣传和招募成员。从查明招募者和收集可为法庭受理的证据角度看，通过社交媒体招募人员的方式给执法和检察机关构成新的挑战。

191. 各国政府需采取适当措施，对社交媒体作出规范，同时保护言论自由。大多数国家都没有把煽动恐怖主义定为刑事罪行，即使有定罪的，对这一行为的定义通常不够明确，使人担忧法律可能会被用于压制言论自由。该区域各国在应对通过因特网和社交媒体散布恐怖主义宣传言论方面也面临挑战，特别是网域是在国外登记的情况。各国应继续采取有效措施，禁止和防止煽动实施恐怖行为，包括通过因特网和其他社交媒体进行煽动，同时维护相关的人权，包括言论、宗教或信仰自由权。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

192. 多数国家已根据《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》将资助恐怖主义的行为定为刑事罪行。两个受恐怖主义影响最严重的国家已经建立了有效和健全的金融体系，包括冻结机制。然而，另两个国家需要加强毫不拖延地采取冻结行动的能力。向宗教非营利组织提供匿名捐赠的习俗给各国政府监测和防止滥用此类组织以达资助恐怖主义目的带来了难题。

(二) 火器

193. 据联合国和平与裁军亚洲及太平洋区域中心指出，非法贩运小武器和轻武器仍然是亚洲及太平洋区域的一个重大问题，在该地区，非法行为体有组织的犯罪、贩运毒品和走私长期以来一直是一个推动因素。所有东南亚国家均颁布了管制小武器和弹药的制造、拥有、获取、销售、转让、运输和供应的法律。然而，大多数国家没有制定涉及军火中介、武器过境或安全理事会军火禁运的明确规定。只有柬埔寨和老挝人民民主共和国批准了《枪支议定书》。该次区域各国应当加大力度，执行管制小武器和轻武器及爆炸物的法律。只有四个国家就小武器和轻武器的国际转让问题向联合国常规武器登记册提交了报告。

3. 机会与边境安全

194. 该次区域边境松懈，为图谋走私小武器和轻武器或协助恐怖分子行动的人提供了机会。东盟特别注重加强海上安全，方式包括推动印度尼西亚、马来西亚、新加坡和泰国对马六甲海峡协调进行海上和空中巡逻。

195. 只有三个国家(包括一个最受影响的国家)利用预报旅客资料系统在国际机场筛查旅客。为促进旅游业和经济增长而于 2006 年向东盟国家公民推出了短期逗留无签证机制。该次区域的一些机场起着国际航空旅行枢纽的作用。大力鼓励尚未采用预报旅客资料系统的国家尽早采用，以便阻止外国恐怖主义战斗人员和其他恐怖分子的流动。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划和筹备

196. 有一个受恐怖主义影响最严重的国家没有制定关于策划或筹备恐怖主义的具体罪名，也没有惩处筹备恐怖主义行为的一般性条款。

(b) 关于外国恐怖主义战斗人员旅行问题的规定

197. 各国均能对外国恐怖主义战斗人员的旅行进行惩处，仅有一个国家例外。一个受恐怖主义影响最严重的国家颁布了全面的反恐法律，制止外国恐怖主义战斗人员的旅行及为此类旅行供资。其他三个受影响最严重的国家依赖现有的刑事罪规定，这些规定部分涵盖了外国恐怖主义战斗人员的行为，但处罚宽松。某一国家旨在打击外国恐怖主义战斗人员现象的反恐怖主义法尚待签署。另两个国家目前正在修订其反恐法律，将外国恐怖主义战斗人员的活动定为刑事罪行。实行预防性/行政拘留法律的国家往往利用这些法律来阻止外国恐怖主义战斗人员的旅行，而不是依据刑事司法制度惩处外国恐怖主义战斗人员。

(c) 调查和起诉能力

198. 受恐怖主义影响最严重的所有四个国家均遭受过恐怖主义袭击(不论是阿富汗的外国恐怖主义战斗人员回返者、伊斯兰祈祷团还是阿布沙耶夫集团发动的袭击)，并均已采取步骤，加强其检察起诉能力。国内检察官和警方调查人员的合作也得到了加强。仅印度尼西亚一国就已起诉 700 多名恐怖分子。但是，该次区域大多数国家似乎没有足够的检察官。某一最受恐怖主义影响的国家在起诉恐怖主义案件时并不使用其反恐法。该国自 2007 年颁布反恐法以来一直试图修改该法。

199. 所有最受恐怖主义影响的国家调查恐怖主义案件的能力均被认为相当高。三个国家开展了有效行动，收集关于外国恐怖主义战斗人员的信息。在次区域大多数国家内，司法当局都可以阻截通讯。然而，仅有少数几个国家明确规定了在哪些情况下可采取秘密行动。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

200. 除一个国家外，其他国家都加入了《观点一致东盟成员国刑事事项司法互助条约》，但该条约并未得以广泛实行。由于伊黎伊斯兰国利用社交媒体来招募外国恐怖主义战斗人员和煽动恐怖主义行为，检察部门在取得储存国外的电子证据方面存在困难。而且，这个次区域尚没有关于引渡的协定。两个国家(包括一个受恐怖主义影响最严重的国家)要求须有双边或多边条约才能引渡恐怖主义嫌犯。建议该次区域所有国家采取对等原则。

(b) 确保有效交流信息和情报

201. 自 2007 年以来, 东盟警署署长组织与国际刑警组织交流了储存在前者电子数据储存系统(e-ADS)内的信息。这种安排也使世界各地的执法部门得以经由国际刑警组织 I-24/7 系统查询 e-ADS。然而, 该次区域只有一个国家在边境管制点充分利用了国际刑警组织的数据库。尽管东南亚国家之间为交流信息和进行调查而临时合作通常是有效的, 但仍迫切需要加强各个移民检查站与国际刑警组织 I-24/7 数据库的实时连接。

南亚

(阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

202. 南亚的许多国家(包括阿富汗、印度和巴基斯坦)依然是重大恐怖主义袭击的受害者。印度仍是世界上经常成为袭击目标的国家之一。这些袭击延续了 20 多年前开始出现的模式, 而且没有任何消退迹象。自 1990 年代以来, 印度遭遇了多起恐怖主义袭击, 这些袭击牵涉到在巴基斯坦和阿富汗境内同基地组织成员一起受训或战斗的人员。巴基斯坦境内的一些恐怖主义袭击是阿富汗境内恐怖主义网络的老资格成员所为。2014 年 12 月, 塔利班袭击了一所巴基斯坦军校, 造成 140 多人死亡。多数受害者都是学生。阿富汗继续遭受阿富汗塔利班、哈卡尼网络(HQN)和其他叛乱和恐怖团体进攻性和协调一致的袭击。

2. 风险

203. 马尔代夫是伊黎伊斯兰国招募者的行动目标。据政府称, 一些马尔代夫人于 2014 年携妻带儿前往阿拉伯叙利亚共和国。2015 年 1 月, 至少有 15 名马尔代夫人前往阿拉伯叙利亚共和国。有四人途经马来西亚时被捕。回返的外国恐怖主义战斗人员对人口只有 338 000 的马尔代夫是重大的危险。该次区域的其他国家, 如阿富汗和巴基斯坦, 历来更重视打击基地组织和塔利班等根深蒂固的恐怖主义网络。不过, 最近他们也开始应对外国恐怖主义战斗人员构成的威胁。据报告, 2014 年, 伊黎伊斯兰国与南亚的好战分子联系, 目标显然是要扩大其在该次区域的影响, 并招募战斗人员前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国。现有资料表明, 外国恐怖主义战斗人员对次区域构成的威胁将会增加, 并加剧次区域的不稳定。

3. 优先问题和建议

- 进行更持久的国际和次区域法律合作(成员国应批准《南亚区域合作联盟(南盟)刑事事项互助公约》)
- 指定一个中央机关, 处理司法互助和引渡方面的请求

- 确保执法机构负责人定期举行会议，讨论在应对外国恐怖主义战斗人员的威胁中遇到的挑战，并交流行动的信息、良好做法与战略，以此促进次区域的合作
- 加强国家层面的机构间信息交流(应特别重视情报、执法、边境管制和金融机构之间的信息共享)
- 采取步骤，对松散而开放的边界实行协调管理，为此采用所有相关的信息和通信技术、与边境社区密切合作促进知识建设、开展有效的次区域跨界合作，以期阻止恐怖分子和外国恐怖主义战斗人员跨界流动
- 在捐助国和专门机构及组织(例如国际民用航空组织(国际民航组织)和国际航空运输协会)的帮助下，采纳并实行预报旅客资料系统
- 鉴于外国恐怖主义战斗人员和总体的恐怖主义所造成的威胁的性质和范围，建议次区域各国政府与民间社会、宗教主管机构和私营部门合作，包括通过社交媒体来进行合作，削弱暴力极端分子信息和言论的合法性及影响力。建议各国与私营部门、民间社会和宗教领导人合作，制作驳斥暴力极端主义言论并宣传积极的不同见解的数码资料

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

204. 滥用因特网来煽动或招募外国恐怖主义战斗人员，这对该次区域各国而言是一个需迫切关注的问题。许多国家已根据第 1624(2005)号决议采取步骤，禁止招募并打击暴力极端主义。这些步骤令人鼓舞，但应该指出的是，如果执法机构在制止招募恐怖分子和外国恐怖主义战斗人员(尤其是通过使用因特网)的行动中矫枉过正，就可能损害到言论和结社自由等基本权利。许多民间社会团体批评了2014年的《保护巴基斯坦法》。

205. 区域的一些国家(例如孟加拉国和马尔代夫)加强了与宗教领袖和社区的互动，以此争取消除极端主义观念的影响。在马尔代夫，希望担任伊玛目的人须接受得到国家批准的培训。在孟加拉国，教育部对宗教学校进行监督，并正在编制一套包括语言、数学和科学在内的全国标准课程。此外，所有小学均必须向八年级以下的学生传授非宗教科目。宗教事务部和全国防止和抵制激进委员会与伊玛目和宗教学者合作，使公众对恐怖主义有进一步的认识。该次区域大多数国家都争取民间社会团体的支持，以了解他们面临的挑战并探讨如何解决这些问题。

(b) 人权

206. 公平审判和正当程序权通常已经在国家宪法或立法中有所规定，而且次区域大多数国家已建立了国家人权机构。此外，几个国家设立了监督执法的机构。

但是，联合国人权机构及一些民间社会组织表示关注，因为一些国家的执法对策过于严厉(包括严刑逼供)、审前羁押时间过长、缺乏诉诸民事刑事诉讼司法程序的渠道，以及压制民间社会。此外，刑事司法部门普遍的腐败有碍追究侵犯人权行为者的责任。而且，如果该次区域各国要建立一个统一的、有效的防范平台，那么贫穷、教育水平低下、获得司法公正的机会有限以及未能实现社会融合的问题就必须得到解决。采取一个包容主要民间社会行动体的方针尤其重要。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

207. 该次区域大约半数国家已颁布法律，把招募人员从事恐怖主义行动和(或)加入恐怖主义组织定为刑事罪行。即使在制定了一些相关法律的国家(例如不丹和斯里兰卡)，对于招募人员加入恐怖主义组织的行为并没有定为刑事罪行。一些国家依据禁止参与罪行的一般刑事法条款来审理招募活动。就招募活动单列一项罪行更为可取，特别是鉴于第 2178(2014)号决议第 6 段(c)提出了额外义务，其中规定，对于本国国民或在本国境内蓄意组织或以其他方式(包括招募)协助外国恐怖主义战斗人员旅行，联合国所有会员国都有义务将其定为刑事罪行。

208. 大多数国家尚未单列一项罪名，将煽动恐怖行为定为刑事罪行。一般而言，这些国家依据刑法中已经规定的罪名以及其后的修正案将煽动行为定为刑事罪行。相关定义过于宽泛，可能令人担忧，这些禁令可能被用来压制言论自由。该区域各国在应对通过因特网和社交媒体传播恐怖主义宣传方面也存在困难，尤其是网域是在国外登记的情况。各国应继续采取有效措施，禁止和防止煽动从事恐怖行为的事件，包括通过互联网和其他社交媒体，同时维护相关的人权，包括言论、宗教或信仰自由权。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

209. 对第 1373(2001)号决议关于“无拖延地”冻结恐怖主义资产的规定，这个次区域遵守程度依然不高。即使在已颁布法律授权主管当局无拖延地冻结恐怖主义资产的国家里，这项法律的执行依然不力。同样，即使已经颁布了健全的法律，将资助恐怖主义的行为定为刑事罪行，但在整个次区域，调查资助恐怖主义、洗钱和其他复杂的金融罪行的能力依然不足。这些不足之处令人关注，也局限了近期立法成就的价值。建议该次区域各国紧急采取步骤，在捐助国的帮助下缩小差距。

(二) 火器

210. 该次区域除阿富汗以外的所有国家都颁布了禁止贩运小武器和轻武器的法律。但是，阿富汗武装冲突历时几十年，印度和巴基斯坦因克什米尔问题而一直关系紧张，而尼泊尔和斯里兰卡内战也留下了问题，这些因素都使小武器和轻武

器贩运在次区域仍然是个问题。《南盟制止恐怖主义区域公约》及《附加议定书》(分别于 1988 年和 2006 年生效)为一系列次区域合作措施提供了依据,这些措施有助于努力制止小武器和轻武器流动。议定书第 10 条明确呼吁缔约方交流信息,以便“侦测和防止恐怖分子在国际上流动和贩运武器”(即使“符合其本国法律和行政制度”)。在 2011 年南盟警务官员会议上讨论了建立一个区域警察机构的可能性。

3. 机会与边境安全

211. 关于执法和边界管制的法律总体较弱,特别是鉴于该次区域有许多管制松懈的边界。次区域许多国家之间可免签证旅行,而印度和尼泊尔之间的边界完全开放。此外,一些国家(例如尼泊尔和马尔代夫)为旅行者提供落地签证。外国恐怖主义战斗人员、恐怖分子和其他罪犯利用免签证安排和开放的边境采用规避性的旅行模式,以阻碍官员确定旅行人员在抵达之前曾到过何处。此外,只有一个南亚国家(印度)目前使用预报旅客资料系统。在免签证或落地签证制度下,预报旅客资料和旅客姓名记录可能是辨认潜在的外国恐怖主义战斗人员、恐怖分子和其他罪犯的唯一切实的办法。敦促该次区域各国尽快实施预报旅客资料系统。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划和筹备

212. 只有少数国家将组织、策划和筹备恐怖主义行为列作单独的罪行,定为刑事罪行。大多数国家对恐怖主义和其他严重罪行依据共谋罪责处理。根据《南盟制止恐怖主义公约》,对于帮助、唆使或指导从事按南盟国家通过和批准的恐怖主义问题国际公约已定为非法的罪行,次区域各国已将其定为刑事罪行。

(b) 关于外国恐怖主义战斗人员旅行问题的规定

213. 很少国家已采取步骤,按照第 2178(2014)号决议的规定,将外国恐怖主义战斗人员的旅行、协助外国恐怖主义战斗人员旅行、提供设备或资金定为刑事罪行。一些国家已经将招募人员从事恐怖主义行为定为刑事罪行。有必要使人们进一步认识到第 2178(2014)号决议的规定。

(c) 调查和起诉能力

214. 南亚各国在继续努力,以充分执行第 1373(2001)号决议的法律方面规定,应对外国恐怖主义战斗人员和总体的恐怖主义构成的许多法律和执法挑战。在整个次区域内还未能充分做到颁布全面的刑事罪行规定,来起诉在本国筹备或同谋、目的是在国家领土之外从事恐怖主义活动的行为。反恐怖主义委员会执行局已经确定,弥补这些不足之处是一个高度优先事项。此外,刑法中还缺乏具体的法律,规定可以对任何人的以下行为提出起诉,即前往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。极少

南亚国家已经将这些行为全面地定为刑事犯罪。根据《南盟制止恐怖主义公约》，对于帮助、唆使或指导从事按南盟国家通过和批准的恐怖主义方面国际公约已定为非法的罪行，该次区域各国已将其定为刑事罪行。但“南盟公约”的执行不力。

215. 许多国家没有能力有效调查和起诉恐怖罪行和资助恐怖主义的罪行。多数国家没有能力以法证为依据(这在调查和起诉恐怖主义爆炸等事件方面极为重要)，因为它们缺乏法医实验室，或缺乏足够的人力和技术资源来满足所有调查和起诉的需求。在许多国家，警察和检察官之间的协调与合作不够。这对于调查和起诉的质量产生了总体的不利影响。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

216. 鼓励南亚各国在正式司法合作(如司法互助和引渡)方面开展更加持久的次区域和国际合作，同时执法人员应更多地交流业务信息。正式和非正式的反恐合作在过去五年有所加强，但为了制止外国恐怖主义战斗人员和一般恐怖主义分子构成的快速发展的威胁，各国应继续加强和加速国际和次区域合作，这是防止外国恐怖主义战斗人员和恐怖主义分子招募人员并推动以各种涉及恐怖主义的指控逮捕和起诉这些人的十分有效的途径。最后，及时获得司法互助对于将恐怖分子、外国恐怖主义战斗人员和其他罪犯绳之以法是必不可少的。所有南盟国家都于2008年签署了《南盟司法互助公约》，但该公约尚未生效，因为公约尚未得到南盟所有成员国的批准。因此建议尽快批准该公约。

(b) 确保有效交流信息和情报

217. 加强国家和次区域的信息共享，消除这方面的差距，这将有益于所有国家。国家警察机构应与海关人员、移民当局和国家情报机构建立定期的联络。同样重要的是，各国政府应在次区域和国际各级持续努力地开展合作。各国应积极利用国家和次区域观察名单以及国际刑警组织通报和数据库(包括外国恐怖主义战斗人员数据库)等多边信息系统所载信息。

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、乌兹别克斯坦)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

218. 尽管中亚与南高加索是不同的地缘政治区域，但它们面临类似的反恐挑战。两个地区都拥有丰富的自然资源，但都具有脆弱、边界有争议、资源冲突和跨区域威胁等特点。近年来，两个次区域多数国家内的激进化和宗教极端主义现象都

有所增加。除亚美尼亚外，所有中亚和高加索各国都作为原籍国或过境通道而受到外国恐怖主义战斗人员的影响。目前在阿富汗、伊拉克、巴基斯坦和阿拉伯叙利亚共和国的恐怖主义团体内部作战的来自上述中亚和高加索国家的国民总人数估计在一千至几千左右。恐怖分子是在国内及国外招募的，有些是著名的恐怖主义头目。一些人已返回各自的母国从事恐怖主义活动。最近引起人们关注的现象是招聘女性，在中亚尤甚。

2. 风险

219. 中亚的安全威胁包括与冲突地区相邻(包括阿富汗和巴基斯坦受影响地区)、非法毒品和武器贩运及大规模劳工移民带来的风险。中亚和高加索地区均受悬而未决的领土争端的影响，无论是区域内部争端还是与其他邻国的争端。这大大削弱了合作。一些国家不能控制其整个领土。这两个次区域在边境保护和管理方面都面临巨大挑战，包括由于地形复杂或缺乏资源带来的挑战。腐败也是其中大多数国家的一个令人严重关切问题。

3. 优先问题和建议

- 根据国际反恐文书精简对恐怖主义罪行的定义
- 确保在反恐调查、起诉和审判过程中的透明度和问责制
- 进一步促进和加强次区域和国际合作及交换信息和情报的机制
- 与社区和民间社会组织协作解决助长暴力极端主义和激进化的不满情绪，包括侵犯人权、缺乏透明度和腐败，以及社会和政治疏离感

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

220. 两个次区域几乎没有任何国家制定了全面和综合反恐国家战略。在一些国家，反恐事项属于国家安全战略或“概念”的范畴。在一个中亚国家，这些问题也在国家可持续发展战略中论及。若干国家目前正在拟订或修订全面综合的反恐和打击极端主义战略，这些战略将由所有相关的利益攸关方参与，并将应对助长恐怖主义的条件。一些国家正得到欧洲安全与合作组织(欧安组织)等国际组织的帮助。

221. 中亚国家已经采取步骤，通过参与执行《联合国全球反恐战略》的次区域行动计划，以全面和综合的方式应对恐怖主义问题。次区域行动计划旨在支持《全球战略》四个支柱，有助于加强中亚国家制定全面和综合反恐战略的国家行动。

(b) 人权

222. 两个次区域的许多国家以高压手段应对存在的或认为存在的威胁，使人担忧对国际人权法缺乏尊重。此类措施还可能进一步加剧激进化和极端主义的蔓延，导致恐怖主义。大多数国家对恐怖主义罪行设定了过于宽泛、模糊和无明确界限的定义，超越了国际反恐文书规定的罪行定义，可借以对付被认为导致“对社会危险的后果”或“扰乱公共秩序”的非暴力行动。近年来，中亚和高加索地区有几百人就因这些定义受到审判并被判定犯有恐怖主义和极端主义的罪行。尽管多数国家的刑事诉讼法和其他相关法律规定了充分的保障和程序保障措施，但联合国人权机制对于使用酷刑、任意拘留、无法聘用辩护律师及其他违反公平审判原则的情况表示关切。此外，一些国家颁布了可能侵犯良心自由和宗教组织自由的法律。

223. 在大多数国家，检察长办公室拥有监督权，包括对警察或国家安全部门行动之合法性的监督权。有些设有议会监督机制和监察员办公室，但普遍因权力有限、缺乏资源和缺乏独立性而受到联合国人权机制的批评。在所有八个国家里，反恐法律赋予有关当局在反恐行动中扩大的权力(包括畅通无阻地进入住宅和房地及无许可搜查)。然而，除了结束反恐行动外，没有任何法律规定了“日落条款”。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

224. 在一些国家，招募恐怖分子的概念被列入反恐法律规定的“恐怖活动”的定义。八个国家中只有两个国家明确将恐怖主义招募行为定为刑事罪行。有一个中亚国家对招募人员参与恐怖主义罪行规定了刑事责任。其他国家依据的是关于同谋罪责和(或)建立犯罪团伙的一般法律规定或是关于把召唤从事恐怖行为定为刑事罪行的规定。

225. 所有八个国家在处理通过因特网和社交媒体传播恐怖主义宣传信息方面面临挑战。大多数国家已采取措施准许封锁含有构成煽动恐怖主义和暴力极端主义内容的网站。然而，许多这些挑战仍未解决，如处理在国外注册的网域、缺乏与私营部门合作、用户可轻易地以不同域名开设一个网站。对此，多数国家政府已表示有兴趣交流经验和加强合作。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

226. 所有八个国家都对资助恐怖主义行为规定了刑事责任，这些规定大致符合第 1373(2001)号决议的要求及金融行动任务组的相关建议。然而，没有一个国家完全遵循关于毫不拖延地冻结恐怖分子资金的要求。在采取了适当措施的国家里，迄今尚无证明其效率的实际经历。所有国家都设立了申报或披露制度，以发现非法实物跨界运送货币，但这些系统需要加强。只有一个国家对其非营利组织部门

进行了资助恐怖主义风险的评估。发现货币非法流动及防止滥用非营利部门，这对于杜绝资助外国恐怖主义战斗人员旅行都有特别密切的关系，因为这一问题影响到八个国家中的七个。

(二) 火器

227. 所有八个国家均将非法制造、储存和贩运武器定为刑事犯罪。然而，各国均未制定明确规定禁止非法去除武器标记，只有半数国家将非法改造武器定为刑事罪行。

3. 机会与边境安全

228. 尽管八个国家中没有一个国家明确地对偷运恐怖分子行为制定了法律，但是所有这些国家都将非法跨越受保护的国界行为定为刑事罪行，包括由一群人或一个有组织的团体初步安排非法越境的情况。一些国家拟定了具体规定，禁止与恐怖主义活动有牵连的外国公民和无国籍人员入境。也可根据有关向恐怖主义活动提供援助的各种形式的规定惩处偷运恐怖分子的行为。关于外国恐怖主义战斗人员的过境和外流，所有国家都需要更新现行法律和行动措施以执行第 2178(2014)号决议。在多数国家里，限制出国旅行的措施只能根据法院决定来执行。中亚有个国家对于希望出国旅行者规定了出境签证的要求。采取这种制度受到了联合国人权机制的批评。

229. 尽管多数国家的边防和(或)海关单位使用自动化的边境管理信息系统，并且与某些国家数据库相连接，但是只有极少国家机构直接连接到国际刑警组织 I-24/7 被盗和遗失旅行证件数据库和嫌疑犯和被通缉者红色通告或联合国制裁名单。没有一个国家充分采用预报旅客资料系统。两个次区域的大多数国家正努力执行世界海关组织(海关组织)《全球贸易安全与便利标准框架》。所有国家都需采取措施，在风险评估、侦查、拦截和起诉等所有阶段进一步加强机构间合作和信息交流。

230. 尽管多数国家都制定了法律条款，防止与恐怖活动有牵连者滥用庇护措施，但是关于这些措施的实际执行情况没有充分的资料。有一个国家未订立具体涉及难民地位确定问题的法律。所有八个国家在人员流动程序方面，包括不驱回原则以及针对寻求庇护者的其他程序保障方面，都受到联合国人权机制的批评。

4. 将恐怖分子绳之以法

231. 为更好地应对恐怖主义威胁，大多数国家最近都修订了反恐法和刑事法律，³³并规定，无论本国国民在何地犯下了恐怖主义罪行，国家都有管辖权。

³³ 上文人权分节谈到了恐怖主义罪行的定义过于宽泛，令人关注。

(a) 策划与筹备

232. 所有 8 个国家都在各自的刑法中增加了关于共犯责任和筹备严重罪行的一般规定。与关于向恐怖主义提供援助的更具体规定一样，在适用的情况下，可援用这些规定起诉策划和筹备恐怖主义罪行行为。大多数国家都将煽动恐怖主义和恐怖主义训练定为刑事犯罪行为。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

233. 仅有 1 个国家按照第 2178(2014)号决议的要求明确将外国恐怖主义战斗人员的旅行(或旅行未遂)定为刑事犯罪行为，但许多国家都修订了刑法和反恐法，将招募、训练、资助和以其他形式支持恐怖主义活动，包括在国外开展这些活动，定为刑事犯罪行为。大多数国家还将非法参与或参加国外的武装冲突或军事行动定为刑事犯罪行为，但未明确提到恐怖活动。一些国家对与雇佣军有关的犯罪行为实行刑事处罚。

(c) 调查和起诉能力

234. 在大多数国家，由国家安全局负责初步调查与恐怖主义有关的刑事案件。在这种情况下，检察官办公室负责监督和/或监管调查。各国还有一系列特殊调查手段。但授权和使用的条件各不相同，这取决于若干因素。一般而言，最侵入性质的措施需要司法授权或检察官授权。大多数国家认为自己国内的检察机关拥有处理恐怖主义案件所需的充分的权力、能力、专长、技术手段和人力资源。但这些国家也认为需要持续开展培训，并与外国同行交流经验。

235. 大多数国家最近都调查和/或起诉了作为外国恐怖主义战斗人员在外国活动的国民。但对于这些国家的刑事司法制度而言，这是一个相对较新的现象，因此，为完全依照法律和国际人权法处理外国恐怖主义战斗人员案件，很有可能需要进一步调整刑事司法制度。调整包括如何找到证据，证明有加入外国恐怖组织意图并确定有在外国(往往不受控制)领土实施恐怖主义罪行的要件。

5. 开展国际合作**(a) 有效的司法互助和引渡**

236. 大多数国家的宪法中都有关于引渡事项的一般规定。刑法和(或)刑事诉讼法中一般都有关于引渡和司法互助程序的进一步详细规定，在一些国家，专门涉及刑事事项方面国际合作的法律也作出了详细规定。

237. 所有参与国都指定了至少一个负责处理司法互助和引渡请求的中央主管机关，一般是司法部或总检察长办公室。有些国家的外交部也会参与。在大多数国家，中央主管机关都不止一个部门，这取决于请求是在调查/预审阶段提出还是案件已提交法院或已做出判决时提出。在一些国家，分别由不同的中央主管机关负责处理司法互助请求和引渡请求。一些国家的程序规定由一个中间部门负责受理

请求，之后再将请求转交给执行机构。后者通常负责检查请求是否证据充分，是否需要补充资料。

(b) **确保有效交流信息和情报**

238. 中亚和高加索各国可利用相当多的次区域数据库，包括独立国家联合体反恐中心和上海合作组织地区反恐怖机构维护的数据库。但没有一个统一的综合做法。中亚各国正在开展合作，加强识别恐怖团体，收集、交流和分析信息和情报，并加强与国际刑警组织数据库的联网，特别是通过国际刑警组织的 **Kalkan** 项目加强联网。

239. 除其他次区域工具外，民主和经济发展组织古阿姆集团参加国政府在打击恐怖主义、有组织犯罪和其他危险罪行类型方面还有一项合作协定(适用于阿塞拜疆和格鲁吉亚)。古阿姆集团各国设立了国家虚拟执法中心，便于通过加密渠道迅速交流信息以及在联合行动期间直接进行沟通。该次区域各国还在合作打击犯罪协定框架内，包括根据该协定补充议定书设立的有效联络官网络，与黑海经济合作组织成员国开展合作。

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、也门)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

240. 2011 年以来，该次区域若干国家经历了重大的政治变革。很少国家近年来长期处于冲突状态，但有一些国家饱受恐怖活动的侵扰。恐怖分子既有从国内，也有从国外招募的。伊黎伊斯兰国 2014 年 6 月攻占伊拉克摩苏尔标志着不安全和不稳定新阶段的开始。伊黎伊斯兰国继续从贩运武器、人员和艺术品、从事包括石油在内的自然资源非法交易以及绑架人员索要赎金等活动中获利，因此，该组织构成的威胁依然很大。该次区域国家受外国恐怖主义战斗人员现象的影响也最大。外国恐怖主义战斗人员主要集中在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，少量集中在也门。这些人员助长了派别纷争，使该区域冲突的强度更大、持续时间更长、更加复杂。

2. 风险

241. 西亚因其地理位置靠近阿拉伯叙利亚共和国境内冲突及各种恐怖组织的活动而面临更严重的恐怖主义威胁。伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国国民继续流离失所也给冲突区近邻国家带来跨界安全问题，导致政治和经济局势极其紧张。许多国家之间的陆地边界长，漏洞多，边境管制薄弱，这些也继续增加了该次区域的

脆弱性。大多数国家的总体反恐战略往往着力于执法措施，这过于狭隘。这种做法在一定程度上有效，但未涵盖其他预防性措施，无法解决利用因特网和社交媒体招募恐怖分子问题。

3. 优先问题/建议

- 制订全面、综合的国家反恐战略，让执法机构、政府机构及其他利益攸关方都参与进来
- 审查法律框架，确保根据国际反恐文书中定义的罪行将恐怖主义罪行(包括招募和训练恐怖分子以及煽动实施恐怖行为)定为刑事犯罪行为
- 在刑事事务方面加强与其他国家的合作
- 加强打击资助恐怖主义和洗钱的法律、体制和实际制度
- 继续加大对工具和设备的投资力度，以便更好地监测和勘察边界、防止伪造旅行证件和身份证件，并考虑颁发生物鉴别信息旅行证件
- 进一步与国际刑警组织合作，鼓励国家中心局充分利用有关数据库(包括 Al-Qabdah 数据库)
- 在保护言论和表达自由的同时，加强法律措施，确保有效监督因特网
- 制定和实施反激进化战略，同时在这些战略中考虑到民间社会和私营部门的作用。

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

242. 似乎该次区域任何国家都未制订让执法机构和政府机构及社会中所有利益攸关方都参与其中的国家全面综合反恐战略。相反，该次区域各国往往依靠现有的部门战略和执法行动计划应对恐怖威胁。往往存在多个反恐机制和结构，隶属于不同实体。这种情况往往会导致工作重叠和重复，有碍国家反恐工作取得实效。反恐战略往往首先关注的是执法和情报。让学术界、媒体、私营部门和非政府组织等社会其他部门参与进来，将有助于提高民众应对恐怖主义的能力。

243. 1997年，阿拉伯国家联盟通过其阿拉伯内政部长理事会核可了一项联合反恐战略，在该战略中，各成员国承诺加强情报共享，加强边境管制，限制可能被用于资助恐怖团伙的筹资。但该战略的执行有限。

(b) 人权

244. 一些国家的反恐法律依然不够清晰精确，无法确保援用这类法律时不会侵犯言论、见解、信仰或结社自由权利。该次区域几乎所有国家的宪法中都规定了这些自由。刑事诉讼法也规定保障审判公平和正当法律程序。但联合国人权机制对这些保障措施的实际执行情况表示关切。此外，恐怖活动在西亚的迅速膨胀也迫使许多国家采取了有力措施，往往没有充分的监督。因此，各国需要在反恐的同时依照国际法，包括人权法规定的义务解决人权问题。

245. 该次区域各国还需根据国际难民法及第 1373(2001)号、第 1624(2005)号和第 2178(2014)号决议的有关规定加强各项措施，解决难民流动问题。该次区域批准《1951 年关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》的国家不多。阿拉伯叙利亚共和国当前的冲突使跨境的难民和寻求庇护者增多，境内流离失所者人数也增多。大多数国家缺乏管理这些复杂情况的有效机制，这些国家在鉴别和保护难民、同时防止参与恐怖主义行为者进入本国国境方面面临重大挑战。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

246. 极少有国家的法律明确将招募人员从事恐怖主义活动定为刑事犯罪行为。大多数国家援用刑法中的一般规定将培训制造爆炸物、武器或培训其他作战手段，或为协助恐怖组织目的为恐怖组织成员和其他人员间的沟通提供便利等帮凶行为定为刑事犯罪行为。有些国家援用关于各种形式的参与犯罪和共谋的一般规定将招募人员定为刑事犯罪行为。

247. 大多数国家没有制定预防和制止招募人员从事恐怖主义活动的国家战略。大多数国家主要依赖执法部门，没有对学术界、媒体、民间社会等有助于防止招募活动的社会其他部门给予同样的关注，这只会加剧紧张局势，方便人员招募。

248. 该次区域大多数国家都对利用信息网络和信息技术进行恐怖主义宣传和(或)散布恐怖主义培训材料表示关切。该次区域若干国家最近在法律和条例中都增加了关于网络犯罪和(或)为恐怖主义目的滥用因特网的内容，反映了对此问题的关切。虽然通过法律框架指导信息技术的使用意味着向前迈出了一步，但应更多关注此类监管制度与维护相关人权，包括言论自由权之间的平衡。

249. 许多国家缺乏适当能力，无法利用法律措施执行第 1373(2001)号决议的“预防”方面，例如无法通过特殊侦查手段监测通信。大多数国家未将煽动实施恐怖袭击单独列为一项罪名。相反，各国依赖的是将煽动实施犯罪定为刑事犯罪行为的一般法律规定。在制订和执行打击煽动实施恐怖行为战略方面，该次区域各国应更有效地与民间社会团体合作。

(b) 手段**(一) 资助/冻结资产**

250. 伊黎伊斯兰国的崛起提出了恐怖组织是如何获得资金、该次区域各国是否有适当的法律、体制和实际措施来防止和阻止资金流向恐怖主义团体等关键问题。该次区域所有国家都提出了资助恐怖主义的定义，但并非所有的定义都完全符合国际标准(例如，大多数国家的定义中没有把资助恐怖分子定为犯罪行为)。有关该次区域各国为有效执行第 2199(2015)号决议各项规定已采取哪些措施的资料有限。

251. 根据中东和北非金融行动特别工作组的评估报告，该次区域国家都没有完全遵守第 1373(2001)号决议规定的毫不拖延地冻结恐怖分子资金的要求。此外，海湾次区域的大多数国家最近都采取了措施，旨在按照第 1373(2001)号决议的规定冻结资产，但现有数据表明，在实际执行方面要做的工作还很多。

252. 该次区域的边界漏洞百出，对人员和现金越过边界，特别是在伊拉克与阿拉伯叙利亚共和国间边界的流动缺乏有效控制和国家监督，因此，许多国家无法有效查明和预防现金的非法跨境转移，而这是用来资助该次区域的恐怖主义，包括外国恐怖主义战斗人员活动的一个主要方法。妨碍该次区域各国阻断资金流的主要障碍在于执法机构和情报伙伴方之间未充分交流有关绕过金融机构的资金流动的全面、及时信息。目前，整个西亚都没有促进这种信息交流的次区域平台或网络。

(二) 火器

253. 许多国家颁布了有关规范拥有和使用火器的法律，但就制造和储存火器、非法去除火器标记或非法改装火器作出明确规定的国家有限。该次区域各国指出法律缺乏的理由往往是他们并非火器制造国。

3. 机会与边境安全

254. 没有一个国家明确将偷运恐怖分子至本国领土内定为刑事犯罪行为。相反，各国依赖的是关于非法跨越边界入境为刑事犯罪行为的一般规定。若干国家正在整合边境管理业务职能，以提高管制效果。为保卫边境，海湾国家已采取先进措施，包括先进技术。有几个国家已出台扣留护照等行政措施，防止本国国民出国加入恐怖组织。大多数国家制定了适当措施，确保负责管理人员出入境的一线官员掌握最新资料，基于证据进行有效的旅行风险评估和检查，帮助找出可疑的恐怖分子。各国还应更多使用国际刑警组织的 I-24/7 全球警用联络系统。该区域若干国家的边界漏洞百出仍是一个令人关切的问题。监测如此广袤的开放空间需要大量资源。在一些地区，各国已着手实施在很可能被渗入的边界区段竖立隔离屏障的项目。各国需要探索邻国间开展联合巡逻的更多机会。有些国家需要额外的

人力、物力来监控边界，进行监测以及防控非法跨界流动。在此方面最令人关切的是阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克之间的开放边界地区，目前这些地区事实上已被伊黎伊斯兰国掌控。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划与筹备

255. 该次区域所有国家都援用现行的一般规定将共犯与筹备定为严重犯罪行为。一些国家还将企图施行严重罪行定为刑事犯罪行为。很少有国家制订了关于策划和筹备与恐怖主义有关罪行的具体条款。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

256. 尽管许多国家都有阿富汗战后处理“阿拉伯阿富汗人”回返者的经验，但很少有国家根据第 2178(2014)号决议明确将前往国外参与恐怖主义战斗行为(或行为企图)定为刑事犯罪行为。极少有国家修订了反恐法，将为战斗目的加入境外团体行为定为刑事犯罪行为。该次区域一些国家认为，现行国内法律将招募、训练、资助恐怖活动及为恐怖活动提供其他实质支持(包括在从事这些活动)定为刑事犯罪行为，这足以涵盖与外国恐怖主义战斗人员有关的行为。但鉴于该次区域各国靠近阿拉伯叙利亚共和国冲突区，因此，立法者应当特别考虑按照第 2178(2014)号决议的要求颁布防止外国恐怖主义战斗人员出行的法律。

(c) 调查和起诉能力

257. 在该次区域所有国家，与恐怖主义有关案件的大部分初步调查都由执法机关完成。检察官往往发挥监管和(或)监督作用，但该次区域极少有国家为检察官提供必要手段，确保适当监督执法活动。各国在起诉恐怖主义案件的实际做法方面也存在差异。此外，由于极少有海湾国家遭到过恐怖袭击，因此，他们起诉过的恐怖主义案件并不多。鉴于与恐怖主义有关的犯罪日益复杂以及这一罪行的跨国性质，该次区域各国要求进一步培训法官和检察官如何起诉与恐怖主义有关的案件。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

258. 极少有国家指定了负责处理司法互助和引渡请求的中央主管机关。各国往往通过司法部和外交部处理这些请求，这可能令人无法确定负责司法互助的中央主管机关。缺乏明确界定的中央主管机关可能会妨碍在紧急情况下就刑事案件开展快速合作。该次区域各国间的双边合作条约数目仍然有限。一些国家在请求其他区域国家提供司法互助时会面临挑战。这可能是由于缺乏翻译材料或缺乏技术能力。许多国家还指出，外国法域依然不愿意与他们合作，而且由于许多国家仍对与恐怖主义有关罪行等严重罪行适用死刑，因此，外国法域尤其不愿意与他们

合作。阿拉伯国家联盟设立了阿拉伯司法网络，加强次区域在刑事事项上的合作，但并非该次区域所有国家都为此指定了协调者。

(b) **确保有效交流信息和情报**

259. 大多数国家都设立了能力很强的国际刑警组织国家中心局。但国家中心局在何种程度上使用国际刑警组织的工具和服务却各不相同。一些国家已将国际刑警组织 I-24/7 数据库扩展连接至官方边境口岸供一线工作人员使用。但该次区域各国在多大程度上通过各自的国家中心局向国际刑警组织数据库提供了国家信息尚不清楚。该次区域各国还应积极为国际刑警组织“Al-Qabdah”项目做贡献，该项目使各国能够查阅刑警组织有关活跃在该次区域的恐怖分子和恐怖团伙的数据库。该系统还有助于拦截运送外国恐怖主义战斗人员的活动，加强次区域和国际各级为遏制这些人员流动所做的努力。

260. 在次区域层面，海湾国家似乎在海湾合作委员会框架内开展合作，特别是在共享信息和情报方面开展合作。海湾合作委员会 6 个成员国使用一个预报旅客资料系统。除双边安排外，其他国家没有一个使他们能够有效、迅速交流信息的区域平台。

东亚

(中国、朝鲜民主主义人民共和国、日本、蒙古、大韩民国)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

261. 恐怖组织招募东北亚国民加入，若干东亚国民已经在海外实施的恐怖袭击中丧生。因此，该次区域各国应加强反恐能力，扩大双边和多边合作及信息共享范围。据信，该次区域基本上未受到伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突的影响，但社交媒体上的帖子表明，伊黎伊斯兰国招募了该次区域一些人为外国恐怖主义战斗人员。其中一些人是通过因特网招募的。鉴于该次区域的技术基础设施先进，令人担心的是，更多的年轻人可能会成为招募的受害者。

2. 风险

262. 由于预计客流量和游客增加，今后几年东亚将面临更大的安全挑战。2016 年里约热内卢夏季奥运会之后的三个奥林匹克活动都将在该次区域举行。

263. 尽管该次区域近几年拥有主办国际体育赛事的经验(中国北京主办了 2008 年奥林匹克运动会和残疾人奥林匹克运动会，日本和大韩民国共同主办了 2002 年国际足联世界杯)，但该次区域还必须继续加强边界安全与合作，以应对不断变化的恐怖威胁造成的更大的安全风险。各国需要为奥林匹克运动员、官员和观

众的出行提供便利，确保边防官员充分考虑安全问题。东亚国家在加强合作、共享信息方面还有相当大的改善余地。

3. 优先问题/建议

- 采取加快人员流动的良好做法，同时通过使用新兴技术以发现可能的恐怖嫌疑人等途径，维护边界安全
- 加强国家和国际机构间协作，提高反恐从业人员的能力，确定共同需求，找到共同解决办法
- 使更多国家批准国际反恐文书
- 采取措施，确保立法和行政做法符合国际人权法标准
- 加大努力，通过建立次区域机制等办法统一立法框架、信息共享和业务措施

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

264. 日本实施了综合、多层面反恐战略，其中综合了安全行动、外交联络、经济发展和社会包容等方面。日本的《2010年国际反恐合作概述》论及如何通过援助发展中国家的经济和教育改革及促进不同文明间的不同信仰对话，打击暴力极端主义。

265. 中国的反恐法草案也采用多层面办法，综合了行政、司法和军事措施，且大力强调防患于未然。反恐怖主义委员会执行局未得知其他东亚国家颁布了国家反恐战略。未订立国家战略，这可能有碍次区域反恐战略的制定，有碍加强战略协调。

(b) 人权

266. 反恐怖主义委员会执行局未得知该次区域各国采取了任何有关外国恐怖主义战斗人员或有关这些人员改造问题的措施。一些国家最近改革了法律，增加了国际反恐文书中的各种罪行，但还应采取步骤确保立法和行政做法符合国际人权法并加强次区域统一。设立一个次区域机制可能有助于加强合作和能力建设。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

招募

267. 只有朝鲜民主主义人民共和国颁布了专门法律，将招募定为刑事犯罪行为。其他国家援用一般的反恐怖主义法。

(b) 手段**(一) 资助/冻结资产**

268. 东亚各国的对策表明这些国家在很大程度上遵守了打击资助恐怖主义行为的国际标准。监管框架和体制能力总的来说很强。几乎所有国家都加入了亚太反洗钱工作组，3个国家还加入了反洗钱金融行动任务组。朝鲜民主主义人民共和国最近成为了亚太反洗钱工作组的观察员国，且目前正在采取一系列措施，以满足反洗钱金融行动任务组的要求。

269. 大韩民国提出了一项立法修正案，要求根据第 1373(2001)号决议要求，执行与打击资助恐怖主义有关的所有国际条约和决议。日本和大韩民国将资助恐怖主义单独列为一项刑事罪。调查认为，该次区域没有国家建有可用于毫不拖延地冻结恐怖分子资金的必要框架。

270. 一些国家达到了反洗钱/打击资助恐怖主义标准，要求超过某一特定门槛的现金交易必须报告。中国、日本和大韩民国建立了申报制度，侦查超过规定限额的现金跨境流动。所有5个国家都要求旅客填写海关申报表。但有效执行反洗钱/打击资助恐怖主义的条例一直是一项挑战。该次区域存在大量非正式交易和现金交易，有碍系统报告跨界货币交易。此外，该次区域倾向于使用不留下“纸质痕迹”的其他汇寄渠道，很容易被资助恐怖主义的犯罪人利用。只有大韩民国评估了非营利部门资助恐怖主义的风险。

(二) 火器

271. 所有国家都出台了法律，主要或部分将非法制造、贩运或改装火器及非法去除火器上的标志定为刑事犯罪行为。

3. 机会与边境安全

272. 大多数国家都确保边界高度安全。中国、朝鲜民主主义人民共和国、日本和大韩民国都出台了法律，将偷运恐怖分子定为刑事犯罪行为。但适用刑罚的严厉程度不尽相同。有些国家的移民筛查系统与国际刑警组织的被盗和遗失旅行证件数据库和联合国基地组织制裁名单联网。所有5个国家都有人员出入境记录。据信，该次区域任何一个机场都不是外国恐怖主义战斗人员往来伊拉克或阿拉伯叙利亚共和国常用的起点或过境点。

4. 将恐怖分子绳之以法**(a) 策划与筹备**

273. 日本作为13项国际反恐文书的缔约国根据这些反恐文书出台了具体的刑事法律，将策划、筹备或支持恐怖行为等作为单独成立的罪行予以起诉。蒙古将筹备和煽动实施犯罪定为单独成立的刑事罪，但这并非专门针对恐怖主义行为。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

274. 反恐怖主义委员会执行局未得知该次区域任何国家出台了任何专门应对外国恐怖主义战斗人员威胁的具体法律，反映出外国恐怖主义战斗人员对该次区域构成的威胁较小。

(c) 调查和起诉能力

275. 除日本外，该次区域各国均未全面订立刑事罪名，无法起诉以在境外对其他国家或其他国家公民实施恐怖主义行为为目的而进行的犯罪准备或从犯行为。因此，法律当局使用一般刑事法规处理涉嫌恐怖主义的案件。普遍缺乏与恐怖主义有关的具体的刑事法规可能反映了该次区域内恐怖主义活动相对较少。

276. 所有国家都出台了授权使用特殊侦查手段(如电子监视、窃听，秘密行动)的法律。但一些国家在适用这些法律时有相当大的酌处权，而且可能无法保证进行适当监督，防止侵犯人权行为。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

277. 由于传统上使用外交渠道转递司法互助请求，因此，司法互助过程往往时间长且经常中断。但各国近年来在利用中央主管机关方便司法互助合作方面取得了重大进展。该次区域约半数的国家指定了一个全国中央主管机关处理司法互助和引渡请求。以日本为例，法务省或国家警察局都可以向中央主管机关转交请求，但只有法务省可受理请求。

278. 但除日本外，该次区域其他各国(包括已指定中央主管机关的国家)都未公布与司法互助和引渡程序有关的可随时查阅的公开准则。

(b) 确保有效交流信息和情报

279. 一些国家制定了举措，便于在执行人员层面进行及时、直接接触。大韩民国的法律明确授权该国的金融情报机构可与外国对口单位交流信息。中国的反恐法草案建议设立一个反恐情报中心以加强信息交流。

拉丁美洲

中美洲

(伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

280. 中美洲国家继续主要在美洲反恐怖主义委员会框架内,在边境安全、防止资助恐怖主义、执法、交流反恐情报和信息等领域加强反恐工作。该委员会推动各国开展了广泛的能力建设和培训方案,主题涉及边境管制(海事和航空安全、海关和移民)、保护关键基础设施(网络安全、重大事件安全、旅游安全)、反恐法律援助和打击向恐怖主义提供资助以及加强应对新出现的恐怖威胁的战略。2011年3月,该次区域各国发表声明,再次承诺在防止、打击和消除恐怖主义方面加强合作。各国的工作重点是加强美洲的网络安全,并通过了关于加强合作的决议,应对资助恐怖主义和洗钱行为。各国还重点关注如何打击可能加剧恐怖主义威胁的犯罪活动(例如洗钱和贩运毒品、武器和人口)以及如何加强应对恐怖主义行为的刑事司法对策。

2. 风险

281. 总的来说,中美洲受到恐怖主义威胁的风险仍然很小。尽管一些国家政府的反恐能力明显提高,但腐败、政府机构薄弱、机构间合作不足、法律薄弱以及缺乏资源等因素继续阻碍在其他方面取得进展。贩毒组织活动猖獗仍是一个严重关切问题。强大的有组织犯罪集团和毒品卡特尔的出现导致暴力事件、腐败、有罪不罚现象、破坏法治以及侵犯人权行为激增。世界上最危险的一些城市就在中美洲。但没有证据表明,犯罪组织可能采用了恐怖主义战术,或者有政治或意识形态动机。此外,已知的国际恐怖组织还都未涉足中美洲。但认为受到恐怖主义威胁小的看法增加了在该次区域招募、资助外国恐怖主义战斗人员及向外国恐怖主义战斗人员提供其他后勤支持的可能性。

3. 优先问题/建议

- 实施全面、综合的国家反恐战略
- 执行有效、独立的执法监督机制
- 颁布明确的恐怖主义行为的定义
- 确保尊重法治
- 提高司法系统的实效

- 将招募人员加入恐怖团体以及策划、筹备和协助恐怖行为定为刑事犯罪行为
- 加强管制和控制小武器和轻武器非法贩运活动的法律和实际措施
- 继续完善边境管制措施，以便更加有效地防止和发现非法跨界活动，特别是非法现金流动
- 加强资产冻结法律，以便达到第 1373(2001)号决议的相关要求
- 加强移民程序，以确保与相关数据库和恐怖分子观察清单，特别是外国恐怖主义战斗人员数据库完全联网。

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

282. 虽然中美洲国家都没有实行全面和综合反恐战略，但其中有些国家正在努力制定国家和次区域战略，还有些国家一直谋求通过改进机构间情报合作来促进次区域和国际反恐合作。巴拿马设立了打击国际恐怖主义协调理事会，负责确保遵守国际反恐文书及大会和安全理事会的相关决定和决议。

(b) 人权

283. 很少有国家具备强大的执法监督能力。没有统一、连贯的法律框架来界定“恐怖主义行为”，多数国家对此没有清楚、精确定义。在一些情况下，该词的定义比国际文书的要求宽泛。在另一些情况下，国家立法对此则完全没有规定。尽管所有中美洲国家的宪法和法律都有尊重法治的条款，但数个国家在实践中没有对法治给予充分保障。具体而言，被羁押人往往没有迅速得到律师协助、从速接受法官审判的权利。有时司法机构各方面配备不足，或由于腐败盛行、法官、检察官和证人频遭恐吓、司法行政拖延疲沓等原因而不健全。中美洲国家没有通过特殊法律，赋予某些部门打击恐怖主义的特定权力。只有萨尔瓦多对恐怖主义犯罪适用了特殊刑事司法程序，但该国所有法律都没有附带日落条款。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

284. 只有哥斯达黎加制定了将招募恐怖分子定为犯罪的法律规定。其他国家则根据关于教唆实施恐怖主义行为罪或非法结社罪等更为一般性的规定将招募恐怖分子定为犯罪。

285. 该次区域很少有国家颁布立法，将煽动实施恐怖主义行为定为犯罪。有些国家设定了教唆、煽动或邀请他人实施犯罪的罪名，但没有一个国家就防止和打

击煽动恐怖主义单独颁布法律，也没有一个国家就为恐怖主义目的滥用因特网颁布立法。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

286. 该次区域在遵守第 1373(2001)号决议关于资助恐怖主义的规定方面取得了一些进展。墨西哥和除两国之外的所有中美洲国家都加入了拉丁美洲金融行动任务组或加勒比金融行动任务组。只有一个国家不是埃格蒙特集团的成员。此外，大多数中美洲国家批准了《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，并通过了反洗钱/打击资助恐怖主义的立法，将资助恐怖主义设为单独的罪名。在这些国家，即便所涉资金未被用以实施或企图实施恐怖袭击，或不能被认定与某一具体的恐怖主义袭击有关联，但资助恐怖主义仍为刑事罪行。

287. 所有国家都专门设定了资助恐怖主义罪的罪名，不同于更一般性的协助和教唆罪；大多数国家将资助恐怖分子个人和资助恐怖组织都定为犯罪。只有极少数国家制定了关于从速冻结恐怖分子资金的法律规定和相应的执行措施。有一个国家还有待搭建法律框架，以便能按照第 1267(1999)号决议冻结资金，或按照第 1373(2001)号决议审议其他国家发布的清单。有四个国家规定可在某些条件下或在不要从速冻结相关资产的情况下冻结资金。应协调统一相关的国家法律和程序及反腐败和反洗钱条例，并应改进资产冻结方面的立法和执法，以充分实施第 1373(2001)号决议的规定。

288. 所有中美洲国家都设立了申报和(或)披露制度，用以发现非法跨境运输实物现金，但这些制度在执行方面存在重大缺陷。还应继续重视发掘更多手段，以抓捕现金运送人。很少有中美洲国家评估各自国内的非营利组织部门面临的资助恐怖主义风险。

(二) 火器

289. 所有中美洲国家都是《美洲国家禁止非法制造和贩运火器、弹药、爆炸物及其他有关材料公约》的缔约国，大多都将非法制造、贩运或改造火器定为犯罪。然而，在打击与小武器和轻武器有关的非法活动方面立法不足，这往往会助长有组织犯罪。在打击贩运小武器和轻武器方面，墨西哥实施的教育方案具有特别重要的意义，委员会已推荐将其列为良好做法。

3. 机会与边境安全

290. 很少有中美洲国家制定协调一致的安全战略，但许多国家都采取了步骤加强边境安全。萨尔瓦多加强了移民和海关管制。只有四个国家制定了防止偷运恐怖分子和人口非法跨境流动的立法。很少有国家通过立法措施，将为人口贩运目的协助他人离境或入境定为犯罪。

291. 几乎没有哪个国家的移民筛检程序已在第一线连接上了国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库。不过，几乎所有国家的国际刑警组织国家中心局都向警方提供了使用国际刑警组织数据库的准入。洪都拉斯于2010年采用了一套系统，使国家警察能够实时查对国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库，以便即时核实某人是否企图用冒用的旅行文件入境。只有四个中美洲国家采用了预报旅客资料系统。需要有更多资料，以评估这些国家是否有发现潜在恐怖分子的情报和分析能力，是否记录并存储人员跨边界出入境的数据。只有墨西哥和巴拿马建立了电脑化系统用以收集和存储旅客相关数据。

292. 几乎所有国家都采取了积极步骤，保证充分尊重国际公认的人权标准，应对跨边界人员流动问题，包括为此保证遵循不驱回原则。尽管所有国家都已批准或正在加入《美洲防止和惩处酷刑公约》，但仍应采取步骤，使移民和海关当局有能力识别需要国际保护者。此外，虽然中美洲国家都没有制定措施以防参与恐怖主义活动者得到庇护，但有些国家已采取步骤改进难民身份认定的质量和效率。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划和筹备

293. 各国都尚未将国际文书确立的犯罪充分纳入国内法。只有三个国家禁止本国国民利用本国领土实施或筹备针对其他国家的恐怖行为，很少有国家采取充分措施打击为恐怖主义团伙招募成员，或把为恐怖分子或其支持者提供庇护定为犯罪。其他国家则把为在本国境外针对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在本国境内进行筹备的行为定为犯罪。然而，有四个中美洲国家未将策划、筹备和支持恐怖主义行为定为单独的刑事罪名。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

294. 外国恐怖主义战斗人员的威胁目前并非该次区域的主要关切问题。现有法律对起诉与恐怖主义有关且涉及跨边界问题的一些罪行及在一定程度上起诉第2178(2014)号决议所指旅行的情况作出了规定。大多数国家都有关于阴谋罪的规定，可据以起诉策划和筹备行为。大多数国家专门将筹备行为定为犯罪，同样入刑的还有企图、支持、推动/指导实施犯罪，此罪名可用以起诉第2178(2014)号决议所指旅行。有些国家把为实施恐怖主义行为在本国境内或境外招募人员、接受或提供培训定为犯罪。

(c) 调查和起诉的能力

295. 由于所掌握的资料不足，无法评估各国的检察官办公室是否具备处理复杂的恐怖主义案件的权力、能力、专门知识、技术手段和人力资源，或在多大程度上使用特殊调查手法。使用特殊调查手法的情况各国各有不同。哥斯达黎加在处理恐怖主义案件时可采用与调查贩毒案件一样的手法，包括卧底行动、拦截通信

和控制下交付。墨西哥的《联邦有组织犯罪法》允许拦截私人通信、审前羁押期加倍和特工打入犯罪团伙。其他国家则允许采用入室搜查、扣押人员、搜查和没收文件、预先取证和电子监视等特殊调查手法。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

296. 所有中美洲国家都是美洲恐怖主义问题委员会的成员和《美洲国家反恐怖主义公约》的缔约国，也都批准了《美洲刑事事项互助公约》和数项国际反恐文书，并设立了次区域和双边机制开展执法合作，如预警机制和情报合作。然而，它们都没有就与司法互助和引渡有关的法律和程序框架制定详尽的准则，也没有指定一个国家中央机关负责引渡事宜。由于缺乏资料，很难评估哪些国家指定了中央机关负责处理司法互助请求。只有洪都拉斯在美洲国家组织网站上公布了明确的指南。

(b) 确保有效交流信息和情报

297. 所有中美洲国家都是国际刑警组织的成员，因此可通过国际刑警组织国家中心局交流信息并就国际刑事事项开展合作。此外，国际刑警组织与中美洲、墨西哥和加勒比警察总长委员会签署了一项合作协定，首要目的是协调和监测双边和多边警务。中美洲一体化体系牵头进行了题为“中美洲边界安全”的方案，寻求建立边界管理联合方案，以监测和管控边界过境。美国的中美洲区域安全倡议帮助中美洲各国加强了执法和阻截行动。该次区域的合作正在得到改进，但应予以加强，在边境地区尤其如此。

加勒比

(安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、格林纳达、海地、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

298. 加勒比区域的恐怖主义威胁仍然较小。目前没有记录或发现证据显示该区域各国出现了本土恐怖主义，或有恐怖分子或疑似恐怖分子活动。然而，自2014年年中以来，特立尼达和多巴哥已有60多人离境前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国去加入伊黎伊斯兰国和其他极端主义团体。恐怖主义招募活动和激进化的风险正在加大。不过，首要的安全挑战仍是刑事犯罪活动不断升级并对社会造成破坏性影响。犯罪和不安全起因于多种因素，包括非法毒品贸易、性产业人口贩运、强迫劳动、洗钱和其他金融犯罪、失业、腐败和某些情况下刑事司法制度无力将犯罪者绳之以法。

2. 风险

299. 不过，恐怖主义也是一个令人关切的问题，因为上述许多因素都可能助长恐怖分子招募活动，导致恐怖主义行为。此外，出于地理位置的原因，该次区域容易受到走私毒品、枪支和人口等海上犯罪活动的影响。由于人力和物力有限，应对这些挑战的努力受到制约。不过，各国政府正在努力通过双边和次区域办法解决这些问题。在遵守第 1373(2001)号决议方面，特别是在打击资助恐怖主义、采取与港口和机场管控有关的措施方面，该次区域取得了进展。反恐立法的通过赋予了司法和检察机关将恐怖分子绳之以法的法定权力。各国还制定了各种次区域机制，以确保在金融体系管控、执法和边境管制、合作、注重人权和避免工作重复等方面进行协调一致的法律和机构能力建设。

3. 优先问题/建议

- 起草和执行全面和综合的国家反恐战略
- 全面把为恐怖主义团体招募成员定为犯罪，并采取措施防止和打击煽动、颂扬恐怖主义以及为恐怖主义目的使用因特网
- 加强资产冻结方面的立法和执法，以充分遵守第 1373(2001)号决议所载“毫不拖延地冻结”的要求
- 采取措施防止现金运送活动及现金和货币票据的非法跨边界转移
- 加强立法和实际措施，管制和管控非法贩运小武器和轻武器
- 审查非营利组织部门，以评估其防范资助恐怖主义的能力
- 向第一线边界管控和移民事务人员开放关键数据库和恐怖分子观察名单，包括国际刑警组织 I-24/7 系统、红色通告和基地组织制裁名单，以便能有效地筛查进入本国的人员，发现他们与恐怖主义和犯罪活动的关联
- 改进国家的难民和庇护程序
- 继续加强国内和与国际伙伴的资料、情报共享

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

300. 很少有加勒比国家采取全面和综合反恐战略，尽管有几个国家制定了打击各类犯罪的战略。圣基茨和尼维斯制订了一份关于国内恐怖主义和犯罪的社区反恐文件，就第一响应者在帮助社区做好准备和保护社区方面的作用以及媒体的作

用作出了规定。牙买加制定了一项全面的国家安全政策，设立了国家安全理事会，协调和执行政策和业务措施。

(b) 人权

301. 在牙买加及圣文森特和格林纳丁斯两国，文职部门对警察保持有效管控，政府建立了有效的机制用以调查和惩治滥权和腐败。其他国家则配备了一定的执法监督能力，但需要进一步改进。大多数国家按照国际文书界定了“恐怖主义行为”。然而，海地的立法中没有关于恐怖主义行为的定义，古巴和多米尼加共和国似应改进立法，使之符合国际规范。该次区域约有一半的国家需要加强审判中对法治的尊重，并确保逮捕、羁押和司法程序的公正。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

302. 加勒比次区域有五个国家尚未有效地把为恐怖主义团体招募成员定为犯罪。

303. 虽然有些国家已将煽动、教唆实施恐怖主义犯罪定为犯罪，但很少有国家单独就防止和打击煽动恐怖主义制定法律，也很少有国家专门就为恐怖主义目的滥用因特网起草立法。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

304. 所有国家都将资助恐怖主义设为单独的罪名，除一国之外也都将资助恐怖主义定为犯罪，即便无法认定所涉资金与某一具体的恐怖主义行为有关联。有两个国家尚未将资助恐怖分子个人定为犯罪，但所有国家都将资助恐怖组织定为犯罪。所有国家都尚未充分建立有效机制，用以按照第 1373(2001)号决议的要求从速冻结资产。有几个国家采用了资产冻结方面的立法和制度，用以冻结涉嫌恐怖主义的资金。不过，资产冻结方面的立法和执法需要改进，以遵循第 1373(2001)号决议的规定。所有国家都针对进出本国的人员采用了某种形式的现金申报和(或)披露程序。然而，这些披露制度都不符合金融行动任务组的建议，执法机构也没有连接上经测试的全面系统，从而采取数据库追踪和其他更广泛的措施，防止现金非法跨境流动。因此，需要进一步开展工作，以防止现金运送活动和现金非法跨境流动。虽然一些国家已采取步骤，审查本国慈善和非营利组织部门被用来资助恐怖主义的风险，但只有圣文森特和格林纳丁斯进行了全面审查。

(二) 火器

305. 除巴巴多斯和海地之外，大多数国家在某种程度上都将非法贩运和制造火器及消除官方标志定为犯罪。然而，许多国家需要加强立法。安提瓜和巴布达当局采用了已得到公认的武器追查和跟踪程序。圣基茨和尼维斯对火器、弹药、爆炸物

和其他有关材料的转让实行出口、进口和国际过境执照和许可制度，并指定一个国家机构负责协调对非法制造和贩运火器、弹药、爆炸物及其他有关材料的管控。

3. 机会与边境安全

306. 大多数国家都已采取步骤，防止偷运恐怖分子，管控跨边界人员流动。虽然有几个国家充分将有意协助他人违反本国入境法进入本国定为犯罪，但没有足够信息来对所有国家进行这方面的评估。大多数国家都使用国际刑警组织 I-24/7 系统及基地组织制裁名单和红色通告等其他数据库来筛检进入本国的人员。但是，古巴、海地及特立尼达和多巴哥没有提供在第一线直接使用关键数据库的准入。除三个国家之外的所有国家都使用了预报旅客资料系统。有些国家采用电子移民系统来记录和存储旅客数据。牙买加的护照、公民与移民局建立了电子移民数据库，巴哈马则采用了对入境者实行预先核准的方案。然而，各国都需要采取改进措施，确保移民和边界管控人员能在第一线实时使用必要的数据库、管制名单和筛检工具，并得到相应培训。

307. 许多国家采取步骤，确保本国处理人员流动的程序符合国际人权标准。没有任何国家被视为有意违反了不驱回原则。然而，有几个国家需加强识别需要国际保护者的措施，以避免违反不驱回原则。有几个加勒比岛屿国家是 1951 年《关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》的缔约国。牙买加制定的难民政策借鉴了各种最佳做法，涵盖了难民身份申请者待遇的所有方面，包括了从抵达到决定是否给予难民身份的全过程。然而，许多国家需要改进本国的难民和庇护程序，并采取步骤，确保不为曾策划、推动或参与实施恐怖主义行为的人提供庇护。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划和筹备

308. 将恐怖分子绳之以法的能力是有效反恐战略的一个重要组成部分，其中的关键是要有全面的国内立法、强大的检方和调查能力。然而，该次区域只有五个国家将策划、筹备和支持恐怖主义行为设为独立的罪名，只有七个国家制定了法律，将策划和筹备在本国境外针对其他国家或其公民实施恐怖主义袭击定为犯罪。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

309. 外国恐怖主义战斗人员的威胁目前并非该次区域的主要关切问题。有些国家颁布了法律措施，将部分策划和筹备行为定为犯罪，可据以起诉第 2178(2014) 号决议所指旅行的某些方面，但并未根据该决议专门将旅行本身定为犯罪。

(c) 调查和起诉的能力

310. 由于资料不足，无法判定该次区域各国的检察官办公室是否具备处理复杂的恐怖主义案件的必要能力和专门知识，也难以评估执法机构在多大程度上使用特殊调查手法处理恐怖主义案件。格林纳达倒是允许使用电子监视或控制下交付

等特殊调查手法。海地允许进行卧底行动，但须事先取得地方治安法院的许可。圣卢西亚则制定了一项法律，授权几个关键机构在某些情况下拦截通信(如电话交谈内容)。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

311. 大多数加勒比国家与国际伙伴就引渡请求和信息交流进行了一定程度的合作。然而，在开展司法互助及发布政策、引渡准则和联络人姓名等信息方面需要改进。并非所有国家都参加了《美洲国家间引渡公约》或《美洲刑事事项互助公约》。有两个国家没有引渡法或司法互助法。

(b) 确保有效交流信息和情报

312. 加勒比次区域所有国家都是国际刑警组织的成员，都可通过各自的国家中心局与国际刑警组织及该组织其他成员分享信息。有十个国家是埃格蒙特集团的成员，其金融情报中心可通过埃格蒙特的渠道共享信息。这些国家也大多签署了双边和多边交流协定。

南美洲

(阿根廷、玻利维亚多民族国、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、委内瑞拉玻利瓦尔共和国)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

313. 南美洲所有国家都认识到了恐怖主义构成的威胁，并逐步采取了立法和行政两方面的措施，以防止恐怖主义行为和恐怖分子跨边界流动。虽然没有证据显示该次区域有正在实际活动的基地组织和真主党团伙，但据称有一些意识形态上的同情者在为中东和南亚恐怖主义团体提供资金支持。据可靠报道，2014年，恐怖主义活动在一些国家(特别是哥伦比亚和秘鲁)有所减少，但在另一些国家则因缺乏适当的反恐措施而得到助长，犯罪与恐怖主义之间的联系借机得到加强。

2. 风险

314. 阿根廷、巴西和巴拉圭三国交界地区是受贩运武器和弹药、贩运毒品、偷运人口、洗钱和伪造货币等问题影响最严重的地区之一。一些国家在调查和起诉恐怖主义行为方面取得了显著进展。例如，有黎巴嫩国民因涉嫌与真主党有关联而被逮捕。人们一般认为该区域的恐怖主义威胁极小。然而，如果情报收集不足，信息分享不畅，旅客筛检松懈，起诉恐怖分子和外国恐怖主义战斗人员的法律不足，边境安全薄弱，局势则可能恶化。最令人担忧的是，南美洲国家没有对照恐

怖分子管制名单筛查本国公民，也很少检查进出南美大陆的旅客是否与恐怖主义有关联。大多数国家没有预报旅客资料系统和旅客姓名记录系统。此外，在已有反恐法律的国家，政府起诉恐怖分子力不从心，如遇检察官处理恐怖主义案件的经验有限，情况更是如此。很多国家采取了积极步骤加强次区域和国际合作，但腐败、政府机构无力、立法薄弱、边界管理松懈、人员短缺和强制执行权不足等问题带来了严重挑战。其他令人关切的问题还包括机构臃肿、培训缺失和资源有限。

3. 优先问题/建议

- 执行全面和综合的国家反恐战略
- 采用有效、独立的机制来监督执法机构
- 明确定义恐怖主义行为
- 保证尊重法治
- 提高司法机关的效率
- 把为恐怖主义团体招募成员以及策划、筹备和支持实施恐怖主义行为定为犯罪
- 加强政府机构，对执法当局进行培训，并消除腐败
- 加强机构间合作和信息共享
- 加强边境安全，以更加有效地防止和发现非法跨境活动
- 加强资产冻结立法，以遵循第 1373(2001)号决议的相关要求。

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

315. 很少有南美洲国家制定全面和综合反恐战略，不过有些国家正在积极采取步骤准备制定。乌拉圭目前正在起草一项全面反恐战略，并已核准了反洗钱/打击资助恐怖主义的战略。厄瓜多尔核准了禁止资助恐怖主义的法律，其中包括一项打击资助恐怖主义的全面综合战略。巴拉圭设立了防止和调查恐怖主义活动秘书处，该秘书处根据反恐战略与其他相关公共部门机构合作。

(b) 人权

316. 大多数国家设立了执法监督机制，努力在反恐斗争中确保专业水准和对人权的尊重。只有四个国家完全没有或不完全有监督执法机构的程序。大多数国家都在本国立法中规定了“恐怖主义行为”的定义，但在有些情况下这一定义过于

宽泛，不够清楚和精确。只有两个国家对“恐怖主义行为”一词作了精确而全面的界定，有一个国家则根本未作任何界定。

317. 该次区域几乎所有国家都在宪法和法律中保证尊重法治原则，如司法机构独立和公正、不得无故拖延公正和公开的审讯、无罪推定、有权得到律师援助、有权及时得到对指控的详细告知等原则。然而，在有些国家，司法机构内部腐败盛行，逮捕和羁押任意妄为，辩护准备工作障碍重重，在押人员获得免费法律咨询的机会有限，极大地损害了对这些原则的尊重。

318. 几乎所有国家都保证尊重不驱回原则，但很少有国家为寻求庇护者提供保护，使其在用尽所有法律补救办法之前免遭驱逐。涉及这些原则的法律规定在执行中存在缺陷。例如，联合国禁止酷刑委员会对关于某国不考虑接受国的酷刑风险而实行引渡的指控表示了关切。美洲人权法院裁定南美洲某国负有侵犯了寻求和获得庇护的权利和违反了不驱回原则的责任。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

319. 只有三个国家制定了将招募恐怖分子定为犯罪的法律规定。其他国家则可根据刑法典或立法中所载更为一般性的规定将招募活动部分入刑。

320. 大多数南美洲国家似乎没有将煽动实施恐怖主义行为定为独立存在的罪行，在某些情况下认为现有的“教唆”、“公开恐吓”和“倡导”(或辩解)等罪名对此已有涵盖。阿根廷的《刑法典》规定，煽动罪可视情况以“协助和教唆”或“倡导犯罪”等罪名论处。巴西的《刑法典》将煽动实施任何犯罪一概入刑。该国关于恐怖主义和资助恐怖主义活动入刑的立法草案包括专门将煽动恐怖主义定为犯罪的内容。《刑法典》还将为任何犯罪或罪犯进行公开辩解(或美化)定为犯罪。哥伦比亚的《刑法典》将实施和参与(煽动实施一种或多种恐怖主义行为归于有关实施和参与的条款的涵盖范围之内)定为犯罪。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

321. 所有南美洲国家都是《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》缔约国。此外，有九个国家是拉丁美洲金融行动小组的成员，四个是加勒比金融行动任务组的成员。除三个国家之外，所有国家都是埃格蒙特集团金融情报中心的成员。在大多数国家，资助恐怖主义是一项独立的罪行，因为即便所涉资金未被用于实施或企图实施恐怖主义袭击，或不能被认定与某一具体的恐怖主义行为有关联，资助恐怖主义仍被定为犯罪，且涵盖资助恐怖分子个人和资助恐怖组织两种情况。但是，仍要强烈建议所有国家修订本国立法，使之符合国际文书和规范，以弥补

关于打击资助恐怖主义的相关规定的不足。从速冻结与恐怖主义有关联的资金和资产的能力在大多数国家尚未完全得到落实，但在有些国家已得到大力加强。

322. 虽然大多数国家都制定了规范慈善组织的立法，但没有一个国家全面审查了非营利组织部门被用来资助恐怖主义的风险。哥伦比亚从 2008 年以来一直在定期进行与非营利组织部门有关的研究。阿根廷也对本国与非营利组织有关的法律规章进行了审查。虽然许多国家都建立了申报或披露制度用以报告现金跨境流动，改进了针对现金运送者的措施，但仍需改进对替代汇款系统的监管和监测。

(二) 火器

323. 所有南美洲国家都批准了《美洲国家禁止非法制造和贩运火器、弹药、爆炸物及其他有关材料公约》，大多数国家都将非法制造、贩运或改造火器定为犯罪。然而，大量小武器和轻武器在该次区域流通，损害了已有制度的有效性。

3. 机会与边境安全

324. 漫长、管制松懈且往往没有标记的边界及沿途的黑市贸易路线对边境安全构成了重大挑战。公共安全部队和军队通常只能在城市地区或有主要道路穿越的地点监测边界。在其他地区，边界为居民提供了很多机会，可从供需变化及各种商品和服务的价差中套利(其中有些是非法的)。非法贩运带来了收入，最近走私毒品和偷运人口的活动激增，似乎让边境社区在经济上获益匪浅。尽管边境机构最近加强了信息共享和相互协调，但某些地区仍令人严重关切。

325. 所有南美洲国家都批准了《贩运人口议定书》，除一个国家之外也都批准了《打击陆、海、空偷运移民议定书》。尽管许多国家制订了法律条款将偷运人口定为犯罪，因而能够防止偷运恐怖分子，但应加强执法工作，并辅之以相关信息披露，以防止和打击恐怖分子的跨边界流动。该次区域各国不妨研究一下巴西当局为捣毁人口偷运网络开展的次区域和国际联合行动。巴西备受瞩目的旅行证件安全系统也不失为一种良好做法。

326. 所有国家都有取用国际刑警组织数据的准入。然而，在许多情况下，无法了解各国在多大程度上查询和使用了这些数据。例如，似乎只有阿根廷和巴拉圭两国定期报告护照被盗和遗失数据。有七个国家的移民筛检程序没有在第一线连接上国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库及针对嫌犯和被通缉者的红色通告。不过，有些国家已采取步骤向警察开放相关数据库。阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉参加了南方共同市场安全情报交流系统，该系统将其成员国的数据库连接上国际刑警组织全球数据库。

327. 只有三个国家采用了预报旅客资料系统，很少有国家具备发现潜在恐怖分子的情报和分析能力。由于缺乏资料，无法判定南美洲国家是否建立了自动系统

用以记录并存储人员跨境出入境的数据。大多数国家都制定了有效的难民身份确定程序，禁止为曾策划、推动或参与恐怖主义行为的人提供庇护。有一个国家要求每年续签难民签证，据此主管当局可撤销正在参与或曾参与恐怖主义活动的人的难民身份。其他国家则颁布立法，禁止为曾犯有战争罪、在避难国之外曾犯下严重罪行、或曾实施违反联合国原则的行为的人提供庇护。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划和筹备

328. 只有两个国家制定了完整的规定，将策划和筹备恐怖主义行为单独定为犯罪。有三个国家将具体的筹备行为定为犯罪，其他国家则没有制定此类规定。有些国家颁布了法律或法案，可据以对为实施针对其他国家的恐怖主义行为而在本国境内实施的筹备行动进行起诉。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

329. 外国恐怖主义战斗人员的威胁目前并非该次区域的主要关切问题。然而，与大多数恐怖分子一样，外国恐怖主义战斗人员必须招募而得，需要旅行。自我选择和不同程度的内在动机虽然重要，但外在因素似乎也至关重要。没有任何国家制定了专门针对第 2178(2014)号决议所指旅行的立法。不过，有些国家的立法十分宽泛，足以涵盖一些与外国恐怖主义战斗人员有关的罪行。一些国家也把为实施恐怖主义行为接受或提供培训定为犯罪。

(c) 调查和起诉的能力

330. 除两个国家之外，没有足够资料可据以评估各国的检察官办公室是否具备处理复杂的恐怖主义案件的权力、能力、专门知识、技术手段和人力资源。在这方面，应持续为检察官提供培训。很少有国家授权采用具体的特殊调查手法处理与恐怖主义有关的案件，但允许采用卧底行动、拦截通信和电子监视等为其刑事案件发掘的手法。数个国家没有充分发掘此类手法，信通技术支持也不足。哥伦比亚的反恐专门机构在调查和起诉恐怖主义和叛乱行为方面积累了高水平的专门知识。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

331. 所有中美洲国家都是美洲反恐怖主义委员会的成员，除两个国家之外也都是《美洲国家反恐怖主义公约》的缔约国。有十一个国家还批准了《美洲刑事事项互助公约》，剩余的那一个国家的签署国。然而，只有两个国家批准了《美洲国家间引渡公约》。国际合作得到了加强，但许多国家尚未制定和公布关于司法互助和引渡所涉国内法律和程序的准则；有几个国家指定了国家中央机关负责处

理引渡和司法协助请求。该次区域大多数国家都制定了关于引渡和司法互助的适当规定，其他国家则正在采取步骤加强相关的国家立法。

(b) 确保有效交流信息和情报

332. 所有南美洲国家都是国际刑警组织的成员，能通过国际刑警组织国家中心局交流信息，就刑事事项开展国际合作。只有三个国家建立了预报旅客资料系统，有十个国家参加了南方共同市场安全情报交流系统。2014年，阿根廷、巴西和巴拉圭进行合作，通过三国交界地区三方指挥部加强了在三国交界地区的执法。哥伦比亚是全球反恐论坛的创始会员国，为2007年设立美洲警察共同体及设立拉丁美洲和加勒比情报共同体发挥了核心作用。

欧洲和北美

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、波兰、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、斯洛伐克、乌克兰)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

333. 自上次2011年调查以来，东欧的恐怖主义威胁程度相对比较稳定。目前该次区域大多数国家的风险较低。过去四年该次区域一些国家经历了右翼恐怖暴力事件。俄罗斯联邦受到的威胁程度较高，它面临了一系列恐怖袭击或未遂袭击，无论是在其本土还是针对其海外利益。据政府估计，有5 000至7 000名外国恐怖主义战斗人员从俄罗斯联邦或前苏联国家前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的冲突地区。有些人还返回了。恐怖组织已被俄罗斯联邦最高法院禁止。

2. 风险

334. 参与海外军事行动，包括参与打击恐怖组织的军事行动的国家认为，它们的参与可能增加了它们遭遇恐怖袭击的风险。该次区域独立国家联合体成员国之间或欧洲联盟及其(扩大的)申根区成员国之间非正常移徙流动和免签证旅行或完全自由跨越边界行动也导致了这种脆弱性。没有几个国家已按照第2178(2014)号决议完全执行第1373(2001)和1624(2005)号决议中有关制止外国恐怖主义战斗人员流动的要求。

3. 优先问题/建议

- 继续在次区域机构内部，如欧洲联盟及其各机构，或者通过双边关系，开展合作和交换信息

- 如果尚未制定国家反恐战略，制定一项全面综合的国家反恐战略。(欧洲联盟成员国应在《欧洲联盟反恐战略》和《欧洲联盟打击激进行为和招募恐怖分子活动战略》基础上考虑起草国家战略)
- 通过立法，将被动的招募恐怖分子行为列为一项单独罪名
- 按照第 2178(2014)号决议将接受恐怖主义训练定为犯罪
- 颁布完全符合第 1373(2001)号决议第 1(b)段的反资助恐怖主义法律
- 加强毫不拖延地冻结恐怖主义资金的制度
- 改进申报制度的实际执行，以发现非法跨界实际运输货币
- 采取步骤最大限度减少非营利组织面对资助恐怖主义时的脆弱性
- 使一线警察和边境管制官员能联网查询国际刑警组织的被盗和遗失旅行证件数据库、红色通告和其他现有工具以及联合国制裁名单
- 系统地充实相关的国际刑警组织数据库并引进预报旅客资料系统
- 加强刑事司法系统以成功起诉外国恐怖主义战斗人员(回返者)，同时全面遵循国际人权法和法治标准
- 加强与欧洲联盟和欧洲委员会以外国家的双边和区域合作，包括考虑采用刑事诉讼程序转移和承认外国刑事判决
- 根据《联合国宪章》继续与所有条约和机制开展对话，并确保反恐措施符合国际人权法律和法治标准

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略

335. 只有少数国家实施了全面综合的国家反恐战略。欧洲联盟成员国在很大程度上依赖于执行《2005 年欧洲联盟反恐战略》，即“预防——保护——追踪——回应”，其中有的辅之以国家反恐战略或行动计划，或者包含反恐内容的国家安全战略。欧洲联盟鼓励各成员国将《欧洲联盟反恐战略》国内化，以便有一个可予以有效监测并适应本国特殊国情的标尺。

(b) 人权

336. 所有国家都建立了对执法机构某种形式的监督机制，以确保反恐工作的专业水平并尊重人权。鉴于所使用的法律制度各有不同，监督机制采取了若干不同的形式(如：司法机构、议会机构、警务机构、监察员、检察长，或上述两个以

上的形式的结合)。一些国家被认为在这方面全面遵守了监督要求。不过，国际人权机制对其他国家的监督机制的独立性和效率及其供资水平和有效执行任务的能力表示了关切。该次区域的大多数欧洲联盟国家都已参照 2002 年 6 月 13 日《欧洲联盟理事会框架决定》(2002/475/JHA)关于打击恐怖主义的第 1 条对“恐怖主义行为”作了定义。因此，被定为刑事罪行的恐怖主义行为的范围超过了第 1566(2004)号决议第 3 段的要求。一些欧洲联盟国家和其他国家将恐怖主义行为定为刑事罪行的立法的明确性和精确性引起了关注。所有国家应监测这些法律的适用并在必要时加以修订，使它们完全符合国际反恐文书、国际人权法和法治标准。尽管国际人权机制表示了关切，一些国家仍未在恐怖主义案件审理中充分尊重人权，包括被捕后被迅速送交法官审理的权利、获得律师援助的权利和无罪推定的权利。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

337. 大多数国家已签署和批准了《欧洲委员会防止恐怖主义公约》(CTES 第 196 号)，其中第 6 条第 2 款规定各缔约国须根据国内法将为恐怖主义招募人员定为刑事犯罪。经欧洲联盟理事会第 2008/919/JHA 号《框架决定》修订的第 2002/475/JHA 号《框架决定》第 3 条第 2 款，为欧洲联盟国家规定了同样的要求。然而，只有少数几个国家颁布了专门立法，将为恐怖主义招募成员定为刑事犯罪。所有其他国家则依靠有关参与犯罪的一般刑事法规，这可能包括招募活动。看来没有一个国家将被动招募恐怖分子定为刑事罪。将招募定为一项单独的罪名更为可取，特别是鉴于第 2178(2014)号决议第 6(c)段规定的额外义务，即联合国全体会员国必须将本国国民或在本国领土内蓄意组织或以包括招募在内的其他方式便利外国恐怖主义战斗人员旅行的行为定为刑事犯罪。

338. 在对付通过因特网和社交媒体传播恐怖主义宣传材料问题上，所有国家都面临挑战。大多数国家已采取了管制网络媒体内容的措施，尤其是针对几近煽动恐怖主义的内容。然而，如果网域是在国外注册，便对管制工作带来棘手难题。各国应继续采取有效措施，禁止和防止包括通过因特网和其他社交媒体煽动实施恐怖主义行为，同时维护相关的人权，包括言论自由、宗教或信仰自由等权利。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

339. 一半以上国家的刑法列有涵盖了资助恐怖主义的单独罪名，即使所提供或募集的资金不能与具体的恐怖主义行为联系在一起，或者这些资金是用于资助恐怖主义实体，也均属于资助恐怖主义罪行。很少有国家大体达到了第 1373(2001)号决议第 1(b)段的要求，少数其他国家未达到这些要求，但目前都在根据评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会的建议修改法律。大部分国家在按

照第 1373(2001)号决议毫不拖延地冻结恐怖分子资金问题上遇到了困难，难以履行义务。很少有国家在法律和实践中都符合要求；一个国家大致上符合；半数以上国家部分符合(例如，因为某些资产仅在刑事诉讼中可被冻结)；一个国家的冻结机制有重大缺陷。该次区域的欧洲联盟各国根据直接适用的经修正的关于基地组织及与其有关联者的理事会第 881/2002 号条例，履行冻结义务。缺陷的存在往往是因为，根据第 1373(2001)号决议，理事会第 2580/2001 号条例同样直接适用于冻结资金，但它不适用于欧洲联盟内部，因此需要补充国家立法以弥补这一缺陷。

340. 所有国家都建立了申报制度，以发现非法跨界实际运输货币，与 2011 年调查结果相比是一个进步，那次调查建议该区域各国加强对实物现金流动的管制和监测。欧洲联盟国家内的申报制度依据的是直接适用的欧洲联盟理事会第 1889/2005 号条例。评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会对该制度在一些情况下的实际执行和实施表示关切。一个国家的海关当局没有法律义务向金融情报部门报告涉嫌洗钱或资助恐怖主义的行为。只有一些国家评估了非营利组织部门被滥用于资助恐怖主义的风险。至于其他国家，要么已建立了审查和分析这一部门所面临的资助恐怖主义风险的机制，要么因评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会证明相关国家已遵守前金融行动任务组特别建议八(现为任务组建议 8)的要求而推定这些国家有此类机制。

(二) 火器

341. 所有国家都将非法制造和贩运火器定为刑事犯罪，并在不同程度上引入了关于非法改装火器和(或)非法去除火器标记的刑事立法。

3. 机会与边境安全

342. 该次区域超过一半的国家都有某种形式的立法适用于防止偷渡恐怖分子。这些立法条款一般存在于移民法中，将非法入境、停留、过境或离开一个国家和(或)偷渡、贩运人口以及与相关犯罪行为定为刑事犯罪。看来一些会员国已经将一线的移民甄别进程与国际刑警组织的 I-24/7 被盗和遗失旅行证件数据库、嫌疑犯和通缉者红色通告以及各项联合国制裁名单连接起来。其他国家则选择将国际刑警组织数据库纳入本国数据库(但没有实时输入这些数据)，而不是授予边境管制当局直接进入 I-24/7 系统的权限。

343. 只有极少数会员国使用预报旅客资料系统，以便在航空口岸有效检查旅行者入境。一个国家虽有这样的能力，但不要求在境内运营的航空公司向预报旅客资料系统提供数据(该系统可以成为一个有效工具，特别是将它与国际刑警组织数据库结合使用时，用以防止与外国恐怖主义战斗人员和其他恐怖分子以及从事跨国有组织犯罪活动的个人旅行有关的新威胁和趋势)。只有少数几个国家似乎对海、陆、空出入境人员进行记录并存储到一个自动化系统。很少国家已采取步骤执行《世界海关组织标准框架》并正在遵行其某些规定。

344. 大多数国家都有难民身份确定程序，防止给予参与恐怖活动的个人以庇护或撤销给予他的庇护，该人或者具体参与了恐怖活动，或者广义上犯下严重的非政治罪行或危害和平罪、战争罪或危害人类罪；又或者该人曾有违反联合国宗旨和原则的行为并被判为有罪；或者威胁到国家或公共安全或秩序。国际人权机制和人权高专办表示担心，几乎所有国家在法律和实践中都未遵守不驱回原则以及涉及庇护、引渡、驱逐或递解出境程序的其他(程序性)保障，例如，在边界需要国际保护的人无法诉诸避难程序；有报告称存在逮捕和强行驱逐现象；长期拘留寻求庇护者；寻求庇护者收容中心地点偏远，拘留条件差；加速处理程序缺乏程序性保障；只能获得有限或低质量的国家法律援助和免费口译服务。许多国家已经按照国际人权机制的有关建议采取行动。各国应继续与所有条约和《宪章》机制进行对话，确保反恐措施符合国际人权法和法治原则。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划与筹备

345. 大多数国家都在国内法中作出具体规定，将恐怖主义行为定为刑事犯罪，如：组织、策划、筹备恐怖主义行为，包括招募或训练、参与、煽动或游说，或其他形式的(物质)支持，包括资助恐怖主义行为，或阴谋实施恐怖主义行为；或者能够根据关于协助和教唆或类似从犯概念的一般刑法规定，而不是根据自主犯罪，起诉此类行为。所有法律不全的国家应审查并必要时修订这些法律。大多数国家将司法管辖范围扩大包括针对另一国(或国际组织)的恐怖主义罪行，或由本国国民不论在何地犯下的罪行。但在少数几个国家，需进一步澄清的是，如本国国民在本国境内进行任何筹备或从犯行为，而实际的恐怖主义行为发生在另一司法管辖区域，是否可依据适用的法律规定进行起诉。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

346. 第 2178(2014)号决议通过之后，一些国家开始审查和修正刑法，以确保国内立法将第 2178(2014)号决议所述的与外国恐怖主义战斗人员有关的所有犯罪行为定为刑事犯罪。有一个国家在第 2178(2014)号决议通过之前就已经采取了相关措施，起诉外国恐怖主义战斗人员。该区域其他一些国家有能力和决心将外国恐怖主义战斗人员绳之以法。该区域有几个国家应当审查国家立法，以确保刑事程序和证据规则允许广泛收集和利用针对外国恐怖主义战斗人员的证据，同时尊重国际人权和法治义务。

(c) 调查和起诉能力

347. 在该次区域各国，检察长办公室一般有权处理恐怖主义罪行的刑事起诉。只有一个国家已清楚地表明，在实践中，其检察机关有能力、专业知识、技术手段和人力资源来处理复杂的恐怖主义案件。看来其余国家遭受的恐怖主义行为是有限的，或者根本没有。在一个国家，人们担心实行紧缩措施可能损及起诉能力。

有一个国家的外国恐怖主义战斗人员的数量远远大于该次区域其他地区，且已有回返者因恐怖主义行为而被起诉。所有国家都应调整刑法系统，以符合第2178(2014)号决议第6段的要求，即如果为执行第1373(2001)和1624(2005)号决议而通过的现行刑法不够，则应确定刑事责任，以便起诉外国恐怖主义战斗人员，同时充分尊重国际人权法和法治标准。

348. 在所有国家，进行刑事调查(包括与恐怖主义有关的案件)的执法当局和检察官办公室有权采用多种特殊调查方法，由各种法律予以管控，如刑事诉讼法、治安法或其他类型法律。对国际人权和宪法权利及自由采取限制措施，须得到法院授权(在采用特殊侦查手段之前或之后)，或由总检察长授权。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

349. 欧洲委员会成员国在委员会网站和(或)各自政府网站公布了关于恐怖主义案件中涉及法律互助和引渡的国内法律和程序的准则。东欧的欧洲联盟成员国也通过各种机制，包括欧洲司法网络，与欧洲联盟其他国家、参与候选国和联系国进行合作。所有国家都指定了一个国家中央机构(除外交渠道之外)，如司法部或检察长办公室，负责处理引渡请求和司法互助请求。在一些国家，司法机构也参与其中。

(b) 确保有效交流信息和情报

350. 欧洲联盟成员国、候选国和联系国之间区域合作所依赖的机构有欧洲刑警组织、欧洲司法协调机构、欧盟边管局、欧洲司法网、金融情报中心网络和申根信息系统，这些机构显示有能力为促进更密切合作提供平台，不仅是在欧洲框架内的合作，还包括与非欧洲联盟国家合作。欧洲联盟情报分析中心则是情报合作的主要机构。

351. 各国必须继续加强协调和(情报及业务)信息交流，并与非欧洲国家订立双边合作协定，打击独立国家联合体区域和欧洲联盟内外的恐怖主义威胁和活动。该次区域各国不妨考虑缔结有关刑事诉讼移交和承认外国刑事判决及增加双边引渡数量的协定和司法互助协定，以扩大刑事司法合作范围，包括关于外国恐怖主义战斗人员的司法合作。

352. 国际一级合作还有改进的余地，主要是在国际刑警组织数据库的框架内。该次区域各国并非都系统地填充国际刑警组织数据库，包括关于外国恐怖主义战斗人员的数据库。只有极少数国家采用了预报旅客资料系统，该系统可以成为一个有效的工具，特别是将它与国际刑警组织数据库结合使用时，用以防止外国恐怖主义战斗人员和其他恐怖分子以及从事跨国有组织犯罪的个人的旅行。

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、美利坚合众国)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

353. 自上次报告以来，针对该分组许多国家的恐怖主义威胁大大增加。至少三分之一国家遭受了恐怖主义袭击或未遂袭击，要么是在本土，要么是针对其在海外机构或资产。数千名外国恐怖主义战斗人员已经离开了该分组的国家，或经由这些国家前往冲突地区。一些回返者或个人受到伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内恐怖活动的刺激，在西欧和北美会员国或远离恐怖主义团体活跃的冲突地区的国家，如澳大利亚，实施了恐怖主义行为。该分组少数国家的恐怖主义威胁级别有所提高，一些国家在过去四年面临了前所未有的右翼恐怖主义暴力。

2. 风险

354. 该分组特别是那些遭受恐怖主义活动之害的会员国都意识到了安全威胁，并采取一系列对策。然而，他们的反恐措施必须跟上来，因为许多个人从激进化走向真正的极端主义和恐怖主义暴力的速度在加快。因特网和社交媒体的普及在这方面构成了一项重大挑战，它们被用作传播恐怖主义言论的工具。可以大致将该分组的会员国分成两个类别，一个采取更具镇压性的执法和基于情报的对策，另一个则依赖于更具包容性的办法，强调软性措施，例如打击暴力极端主义。所有这些措施的实施都应符合国家根据国际法包括人权法承担的义务，避免产生有利于恐怖主义的情况。没有几个国家已按照第 2178(2014)号决议完全遵循第 1373(2001)和 1624(2005)号决议中有关制止外国恐怖主义战斗人员流动的要求。

3. 优先问题/建议

- 继续在次区域机构内部，如欧洲联盟，以及通过双边关系，开展合作和交换信息
- 如果尚未制定反恐战略，制定一项全面综合的国家反恐战略。该次区域的欧洲联盟成员国应在《欧洲联盟反恐战略》和《欧洲联盟打击激进行为和招募恐怖分子活动战略》基础上考虑起草国家战略
- 按照第 2178(2014)号决议颁布立法，更有效地将招募恐怖分子定为刑事罪，特别是颁布具体立法，以刑事罪论处被动招募和被动接受恐怖主义训练

- 颁布完全符合第 1373(2001)号决议第 1(b)段的反资助恐怖主义法律
- 加强毫不拖延地冻结恐怖主义资金的制度
- 采取步骤最大限度减少非营利部门在资助恐怖主义问题上的脆弱性
- 使一线警察和边境管制官员能连接核对国际刑警组织 I-24/7 被盗和遗失旅行证件数据库、红色通告和其他现有工具以及联合国制裁名单
- 系统地充实国际刑警组织相关数据库并采用预报旅客资料系统
- 加强与北非和西亚各国的双边和区域合作，包括考虑采用刑事诉讼移交和承认外国刑事判决的做法，同时确保充分尊重国际人权法律和法治标准。

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

355. 该分组会员国几乎都尚未通过综合全面的国家反恐战略。相反，大多数已在国家一级采取措施，结合了政治、执法、边境安全、情报、司法、人道主义、民事保护、打击暴力极端主义、经济和金融行动，以此作为国家反恐战略或行动计划，其性质是分部门的。各欧洲联盟成员国政府往往不认为有必要采取国家一级的全面反恐战略，因为它们依赖《欧洲联盟反恐战略》和《欧洲联盟打击激进行为和招募恐怖分子活动战略》。不过，这些国家应当考虑将欧洲战略国内化，以便提供一个可以有效监测和评估的本国标准，以适应各自国内的具体情况。所有尚未制定全面综合反恐战略的国家应根据《联合国全球反恐战略》(大会第 60/288 号决议)通过这一战略，据以与非政府实体合作，应对助长恐怖主义蔓延的各种条件。

(b) 人权

356. 总体来说，这一分组的大多数国家都有一份比较积极的人权记录。除了一个国家外，所有国家都是所有核心国际人权文书的缔约国，并正在与以条约和《宪章》为基础的国际人权机制大力开展对话。所有西欧成员国也是欧洲委员会的成员国，接受欧洲人权法院的管辖。然而，仍然存在争议的问题(例如，使用武装无人机针对恐怖分子，长期拘留而不予审判，取消国籍可能导致无国籍的个人)。

357. 近三分之一的国家没有独立的监督执法机构的机制(除司法监督)。对大多数国家而言，监督机制可以根据不同的法律传统而采取不同形式：议会委员会、监察员、警察或公共行政的监察长、检察长、司法部长、独立治安(申诉)委员会，

或者上述两个以上部门结合。例如，荷兰将司法和行政监督合成为一个机构。英联邦国家还建立了独立的机构审查国家安全立法。

358. 大多数欧洲联盟国家都已参照《欧洲联盟理事会框架决定》(2002/475/JHA) 第 1 条为“恐怖主义行为”作了定义。因此，被定为恐怖主义刑事罪行的行为范围超过了第 1566(2004)号决议第 3 段的规定。很少有几个国家在恐怖主义行为的定义中明确排除行使人权行为，例行使结社和集会自由权的行为。在某些情况下，人们对确定恐怖主义行为为刑事罪的立法中的定义过于宽泛表示关切。在某些情况下，国际人权机制还就下列方面表示关切：审判时间、审前羁押时间、逮捕后被迅速提交法官的权利、获得律师援助的权利、无罪推定、对判决提出上诉的权利和虐待指控。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

359. 该分组的 50% 的国家已颁布立法，明确将积极招募恐怖分子定为刑事罪。然而，在一些国家，这一罪名仅限于将人招募进入恐怖组织或团伙，而没有将刑事责任扩至招募实施恐怖主义行为这一自成一类的罪行。其他国家尚未通过刑事法律，以打击为恐怖主义目的招募人员。极少数国家将被动招募定为刑事犯罪。很少国家把恐怖主义招募活动纳入更广泛的概念，如具有恐怖主义性质的犯罪共谋、(物质)支持、教唆、促进、协助或参加恐怖组织。一些国家将招募定为刑事罪的立法框架可进一步加强，特别是考虑到第 2178(2014)号决议的要求。如能颁布具体立法，将被动招募定为刑事罪，这将对几乎所有国家都有助益。

360. 西欧一些国家将美化恐怖主义定为刑事犯罪，在某些情况下没有具体要求需构成某种危险，这一罪名才能成立。为打击煽动，欧洲联盟还大力宣传倡导社区治安。其“社区治安防止激进化和恐怖主义”项目确定了有效社区治安的六个要素，即：(a) 关注度；(b) 可靠性；(c) 顺应性；(d) 能力；(e) 方式；(f) 公平。其他非欧洲联盟成员的国家已采取一系列措施来打击煽动行为，包括借助因特网。这些措施包括立法禁止煽动和关于打击暴力极端主义的战略。在对付通过因特网和社交媒体传播恐怖主义宣传问题上，所有国家都面临挑战。各国应继续采取有效措施，禁止和防止包括通过因特网和其他社交媒体煽动实施恐怖主义行为，同时维护相关的人权，包括言论、宗教或信仰自由等权利。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

361. 所有国家已制定了强有力的立法，将资助恐怖主义定为一项单独的刑事罪。然而少数几个国家的立法，要么不符合将资助恐怖主义定为犯罪的要求，即使这些资金不能与一个具体的恐怖行为联系在一起，要么其用语不够广义以涵盖资助

外国恐怖主义战斗人员的旅行。大约四分之一国家的法律，要么缺乏资助某个恐怖主义个人的要素，要么缺乏资助某个恐怖主义团伙(包括用于其他目的而非具体实施一项恐怖主义行为)的要素。也许该分组半数国家所面对的最大挑战仍然是有否符合第 1373(2001)号决议的要求，毫不拖延地冻结恐怖分子资金，不论是因为缺乏恰当的立法框架，还是因为这样的立法框架没有得到恰当地执行。在一个国家，冻结资金过程可能需要长达三个月。这显然不符合“毫不拖延”的国际标准。

362. 欧洲联盟成员国分别按照可直接适用的经修订的关于基地组织及其关联者的第 881/2002 号理事会条例和关于第 1373(2001)号决议的第 2580/2001 号理事会条例，履行冻结义务。在某些情况下，国家缺乏补充性质的国内立法来处理这样一个问题，即第 2580/2001 号条例不适用于欧洲联盟内部。除一个国家外，所有国家都有申报或披露制度，以发现非法跨界实际运输货币。欧洲联盟国家依靠可直接适用的欧洲联盟理事会第 1889/2005 号条例。在大多数国家，相关法律得到了有效实施。该分组只有约四分之一的国家对国内非营利组织部门进行了资助恐怖主义风险的具体审查。很少国家已将这一审查纳入对整个金融部门面临的洗钱和资助恐怖主义风险的更广泛评估，或审查了关于非营利组织的立法。

(二) 火器

363. 所有国家将非法制造和贩运火器定为刑事罪。各国还在不同程度上就非法改装火器和(或)非法去除火器标记问题制定了刑事立法。

3. 机会与边境安全

364. 尽管没有一个国家已颁布具体针对偷运恐怖分子入境活动的立法，但是所有国家都有将外国人非法入境或居留、偷运移民或人口或贩运人口定为刑事犯罪的法律。若干国家还在刑事立法中专门将窝藏恐怖分子定为恐怖主义活动，或者将相关行为归列为“协助或支持恐怖分子”活动。

365. 该次区域只有少数国家已完全将一线的移民甄别进程与国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库、红色通告和各项联合国制裁名单连接起来。半数国家经常充实国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库，但其中只有一个国家属于充分连接的国家之列。另有三分之一的国家被认为有能力在入境口岸对旅行者进行有效检查。另外三分之一国家则缺乏这一能力。不到四分之一的国家使用自动系统有系统地记录出入境人员并存储数据。约四分之一的西欧和北美国家充分执行了《世界海关组织标准框架》。另外四分之一的国家正在为此努力，签署了意向书或者进行了可行性研究或筹备工作。

366. 该分组大多数国家建立了难民地位确定程序，防止给予参与恐怖活动的个人以庇护，或者通常以危及公共安全或公共秩序等宽泛的名义撤销庇护。一个国家还没有制定关于庇护权的立法，但已将《欧洲保护人权和基本自由公约》纳入

国内法，并直接适用。几乎所有国家都受到了国际人权机制的批评，原因是没有充分遵守不驱回原则，或者在法律和实践中在庇护诉讼或引渡、驱逐和递解出境的案件中未能遵行所有程序性保障措施。在一个国家，非正常入境被法律自动推定为构成对国家安全的风险，须驱逐或递解出境，而未能遵行保障措施。国际人权机制已认定这一做法违反国际人权法。许多国家已经接受这些机制的建议并采取了补救行动。各国应继续与所有以条约和《宪章》为基础的国际人权机制展开对话。

4. 将恐怖主义分子绳之以法

(a) 策划与筹备

367. 所有国家都在国内立法中做出具体规定，将策划、筹备、协助、支持恐怖主义行为，包括资助恐怖主义行为，或阴谋实施恐怖主义行为定为刑事罪；或者能够依据关于协助和教唆或类似帮助等概念的一般刑法规定起诉上述恐怖主义行为。大多数国家都将煽动恐怖主义和恐怖主义训练定为刑事犯罪。仅有少数国家将被动训练定为刑事犯罪。所有在这方面法律不全的国家应审查并视需要修订这些法律。大多数国家将司法管辖范围扩大至针对另一国(或国际组织)的恐怖主义罪行(包括筹备和从犯行为)或由本国国民实施的恐怖主义罪行，而不论犯罪地点。很少有国家在恐怖行为定义中包含了针对另一个国家或外国实体的行为。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

368. 关于执行第 2178(2014)号决议的刑事定罪要求方面，接受调查的若干会员国充分遵守了该决议提出的立法要求，颁布了新刑事立法或修订现行刑事立法。一些国家依照一般刑法条款规定，适用现行的反恐刑法，包括关于招募或参与行为的立法。一些国家以进一步的修正案补充了现行法律，以涵盖可能导致前往参加伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突的筹备行为。《欧洲委员会防止恐怖主义公约附加议定书》要求欧洲联盟成员国和欧洲委员会成员国将接受恐怖主义训练和提供这类训练定为刑事犯罪。

(c) 调查和起诉能力

369. 该分组国家进行的刑事诉讼(包括恐怖主义罪行的刑事诉讼)往往是根据执法当局在检察官或调查法官的指示和监督下进行的初步调查。那些在自身管辖范围内遭受恐怖主义行为之害并已进行刑事调查和起诉的国家，一般都具备处理复杂的恐怖主义案件的权力、能力、专门知识、技术手段和人力资源。若干国家已在不同程度上参与起诉和审判涉及外国恐怖主义战斗人员的恐怖主义案件。对很多接受调查的国家而言，外国恐怖主义战斗人员是一个相对较新的现象，而且第 2178(2014)号决议第 6 段要求各国在某些情况下把刑事责任的范围扩大超过第 1373(2001)和 1624(2005)号决议规定的范围，因此，一些国家在适用适当的刑法

方面勉为其难，并在证据方面面临相关的挑战。会员国应当就这方面经验保持警惕，必要时调整刑法体系，以期全面遵守国际人权法和法治标准。

370. 大多数国家的调查和检察机关都制定了一整套复杂的特殊侦查手段，见诸于刑事诉讼法、单独的法案或治安法，在一些国家也可适用于预防目的。侵扰性措施通常须由法院授权，这是一种良好做法，除非推延会有危险(在此情况下，这些措施通常由检方授权，并在事后由法院核准)。

5. 开展国际合作

(a) 有效的司法互助和引渡

371. 所有国家都制定和公布了与恐怖主义案件中司法互助和引渡有关的国内法律和程序方面的准则。这一分组中的非欧洲国家能够获得司法互助和引渡的指导方针及信息，这被认为是一种良好做法。欧洲委员会成员国制定的这些准则汇编可在该委员会的网站上查阅。欧洲联盟成员国、参加候选成员国和联系国还通过各种司法互助和引渡的机制进行合作。欧洲司法网络提供了补充信息。所有国家都指定了一个国家中央机构(有别于外交渠道)，负责处理引渡请求和司法互助请求。这些机构设在司法部、内政部或是检察长或司法部长办公室。许多国家有一个以上的国家中央机构，处理不同类型的请求。

(b) 确保有效交流信息和情报

372. 欧洲联盟成员国、候选成员国和联系国之间是通过欧洲刑警组织、欧洲司法协调机构、欧盟边管局、欧洲司法网、金融情报中心网络和申根信息系统等机构开展区域合作。这些机构已表明可为不仅是在欧洲框架内、而且与包括该分组的非欧洲联盟国家开展更密切合作提供平台。欧洲联盟情报分析中心是情报合作的主要机构。虽然欧洲联盟范围内的协调以及(情报和业务)信息交流是强有力的，会员国必须继续与非欧洲国家缔结双边合作协定，对付超越欧洲联盟边界的恐怖主义威胁和活动。各会员国也可考虑与非欧洲联盟成员国缔结关于移交刑事诉讼和承认外国刑事判决的协定，并与非欧洲联盟国家达成更多关于引渡和司法互助的双边协定，以便扩大刑事司法合作的范围，包括针对外国恐怖主义战斗人员方面的合作。

373. 还需要加强国际上的合作，首先是通过国际刑警组织各种数据库进行合作。该分组并非所有国家都系统地填充国际刑警组织的数据库，包括其关于外国恐怖主义战斗人员的数据库。该分组不到一半的国家使用预报旅客资料系统。

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)

A. 恐怖主义和威胁环境

1. 趋势(包括外国恐怖主义战斗人员)

374. 东南欧是从非洲、中亚和中东向欧洲转移人口、资金、武器和货物的主要必经之路。尽管边境管理得到改进，而且基础设施、人力资源和次区域合作方面的投资也相当大，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该次区域进入欧洲大陆。由此产生的压力已造成一个危机局势，亟需采取紧急的次区域和全球对策。

375. 该次区域还是外国恐怖主义战斗人员前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的必经之路。防止涉嫌的外国恐怖主义战斗人员流动或许是该次区域的第二大挑战。该次区域许多国家是外国恐怖主义战斗人员的来源国或过境国。离开该次区域各国前往加入阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的恐怖主义组织的人数继续增加。该次区域也极易受到激进化和招募活动的影响。经济困难、高失业率、历史宿怨和对政府不信任，使该次区域的一些国家比其他国家更容易受到招募外国恐怖主义战斗人员活动的影响。

2. 风险

376. 该次区域面临的风险主要涉及外国恐怖主义战斗人员的流动。许多前往冲突地区的人可以选择返回家园，继续其恐怖主义活动，包括招募活动。其中有些人可能选择在目的地国开展招募活动。由于大量难民进出该次区域，如何对难民进行甄别是一个巨大挑战。边境管理合作相对不足，会增加恐怖分子渗透的风险。由于该次区域一些国家确实存在有利于恐怖主义蔓延的条件，煽动和招募人员加入恐怖主义团伙的活动很可能会继续存在。区域合作受长期的双边紧张局势的不利影响。主要挑战包括有组织犯罪与恐怖主义之间的潜在联系以及金融体系存在漏洞和缺陷。

3. 优先问题和建议

- 强化加强边境安全的措施，包括为此而扩大使用国际刑警组织的 I-24/7 系统和预报旅客资料系统
- 致力于在国家和次区域范围内加大力度打击暴力极端主义，防止恐怖分子利用因特网和社交媒体，以此防止激进化和招募活动
- 与民间社会、地方社区、教育和礼拜场所以及宗教领袖合作打击暴力极端主义

- 采取整体和包容各方的办法，制定全面和综合的国家反恐战略，其中包括打击暴力极端主义
- 与慈善业合作，防止为资助恐怖主义目的滥用非营利组织和慈善组织
- 在次区域内并与其他区域加强刑事事项合作。

B. 评估领域

1. 从预防到改造

(a) 全面反恐战略(次区域和国家)

377. 该次区域一些国家制定了国家反恐战略。在欧安组织的支持下，塞尔维亚最近已开始协商国家全面综合反恐战略的制定。2015年，波斯尼亚和黑塞哥维那通过了一项国家反恐战略。不过，应改善国家战略的执行情况，并应更加关注预防方面，尤其包括煽动恐怖主义以及激进主义导致暴力极端主义的威胁。多数国家最近颁布了反恐立法，建立了较为全面的法律框架。四个国家在编纂国际恐怖主义罪行的法律方面仍然存在严重不足之处。

(b) 人权

378. 在联合国毒品和犯罪问题办公室和(或)欧安组织的支持下，或在欧洲一体化的框架内，所有国家最近均颁布了反恐立法、刑法和刑事诉讼法。尽管该次区域所有国家都加入了《难民公约》，国际人权机制对这些国家对待移民、寻求庇护者和难民的做法表示关注。

2. 消除助长因素

(a) 意图和知情

379. 把为恐怖主义招募人员定为刑事犯罪，这方面已取得良好进展。所有国家均已加入《欧洲委员会防止恐怖主义公约》。大多数国家还通过切实的预防措施打击招募恐怖分子活动，目前这一领域尤其脆弱。2014年，有一个会员国修订其刑法，以便把加入外国军事冲突定为刑事犯罪。根据这一法律，一些人最近被定罪。不过，所有国家都需审查并考虑修订立法，以确保将招募外国恐怖主义战斗人员定为刑事犯罪。

380. 该次区域各国需加大力度打击招募活动和暴力极端主义，特别是通过因特网和社交媒体实施的此类活动。该次区域大多数国家尚未制定和实施将社区协助打击暴力极端主义方案包括在内的全面和综合国家战略。欧洲联盟最近认捐1 000万欧元，用于支助拟订打击暴力极端主义的方案，包括在东南欧。

(b) 手段

(一) 资助/冻结资产

381. 近年来,所有国家都加入了《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》,并且都颁布了反洗钱/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,并将报告义务的范围扩展包括资助恐怖主义问题。最近的立法大多是在技术援助下起草的。该次区域各国继续建设本国的监管制度,以有效执行第1373(2001)号决议关于金融方面的规定,例如,充分遵循毫不拖延地冻结恐怖分子资金的要求。

382. 该次区域各国面临的一个共同挑战是如何处理非营利组织,防止这类组织被滥用于资助恐怖主义。非营利组织在该次区域发挥重要作用。虽然所有国家都制定立法规范慈善组织,但规范和监督程度还不够高。没有任何国家审查了非营利组织部门,或开展了关于可能滥用非营利部门来资助恐怖主义的风险评估。该次区域各国受益于欧安组织和欧洲委员会在这方面提供的技术援助,但必须更加优先重视这一风险,以遵守第1373(2001)号决议的有关规定和金融行动任务组的相关建议。

(二) 火器

383. 所有国家都将非法制造和贩运武器定为刑事犯罪。至少有四个国家没有直接将变造火器或非法去除火器标记定为刑事犯罪。尽管各国和国际社会努力遏制和减少过去冲突所留武器的非法库存,非法拥有和贩运武器仍然是该次区域面临的挑战。在一些情况下,经策划的恐怖袭击都是依靠从东南欧贩运到该大陆其他地区的武器。

3. 机会与边境安全

384. 东南欧受到了中东、北非和非洲之角的冲突影响。这些冲突导致大量难民和寻求庇护者迁徙,他们利用东南欧作为最终目的地或作为通往欧洲的门户。对此,该次区域大多数国家都采用了现代庇护法。然而,大多数巴尔干国家缺乏能力和机制来处理大量难民和移徙者的流动,同时根据国际法包括难民法尊重他们的权利。

385. 移民甄别程序利用了国际刑警组织的 I-24/7 系统,包括被盗和遗失旅行证件数据库,并与国际刑警组织国家中心局和执法机构合作开展。然而,在过去两年里,移徙加速如此之快,以致于对该次区域大多数国家构成挑战。此外,大多数国家在查明可疑的恐怖分子或回返者方面面临挑战。中东和北非一些国家持续不稳定,加剧了移民和难民潮造成的潜在威胁。只有三个国家采用预报旅客资料系统。没有这一系统,有碍一线工作人员发现出入境的被通缉者或外国恐怖主义战斗人员。

4. 将恐怖分子绳之以法

(a) 策划和筹备

386. 该次区域各国继续发展本国在所有方面的反恐能力,包括为此而更新立法,并加强司法、检察、金融和执法机关的能力。尽管取得了这种进展,但会员国检察和司法当局的能力需要得到进一步加强。此外,国际、区域和次区域组织需要继续注重培训检察官和法官,并加强各国将恐怖分子绳之以法的能力。由于该次区域变得更易于受外国恐怖主义战斗人员旅行和招募活动的影响,捐助者愈发有兴趣支持该次区域努力将外国恐怖主义战斗人员绳之以法。

(b) 外国恐怖主义战斗人员旅行问题

387. 在安全理事会第 2178(2014)号决议获得通过之后,一些国家开始审查和修订刑事立法。该区域各国很少有将外国恐怖主义战斗人员绳之以法的能力和承诺。例如,有一个国家逮捕了三名涉嫌犯有与外国恐怖主义战斗人员有关罪行的国民。2015年3月,另一个国家逮捕了7个人,他们涉嫌参与招募到阿拉伯叙利亚共和国的战斗人员。第三个国家在2015年年底逮捕了9名回返者。对于欧洲联盟成员国和欧洲委员会成员来说,《欧洲委员会防止恐怖主义公约附加议定书》要求各国把接受恐怖主义培训和提供这类培训定为刑事犯罪。该次区域几个国家还需要审查国家立法,以确保刑事程序和证据规则允许广泛收集和利用针对外国恐怖主义战斗人员的证据,同时尊重国际人权和法治义务。

(c) 调查和起诉能力

388. 该次区域各国都有运作正常的调查机关和检察机关。各国在发展调查和起诉能力方面还受益于援助。然而,即使那些已得到援助的国家也应继续受益于这方面的培训举措,特别是关于处理复杂的恐怖主义调查、金融犯罪以及查明有组织犯罪与恐怖主义的联系。四个国家(阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、前南斯拉夫的马其顿共和国和塞尔维亚)已成功起诉了外国恐怖主义战斗人员,并阻止了他们的旅行。

5. 开展国际和次区域合作

(a) 有效的司法互助和引渡

389. 批准国际反恐文书的数量仍然较高,而且大多数国家已订立了关于引渡和司法互助的适当规定。刑事事项区域合作是通过东南欧检察官咨询小组协助开展,这是一个经验丰富的检察官网络,能协助业务事项,并能促进在跨界调查中迅速交流信息和证据。鉴于外国恐怖主义战斗人员现象带来的挑战,东南欧、中东、北非和非洲之角的会员国应采取步骤,加强在刑事事项上的合作。应进一步努力建立具有与其他次区域各国合作必要手段的中央机构。

(b) 确保有效交流信息和情报

390. 次区域合作继续得到改善，包括为开展合作而设立或加强若干区域合作机制，如为执法合作设立的南欧执法中心。执法中心和东南欧检察官咨询小组得益于一项次区域公约，该公约授权实施联合调查等先进的合作方法。所有区域和次区域机制努力加强次区域反恐合作，包括就外国恐怖主义战斗人员开展的合作。2015年2月，东南欧国家外交部长通过了一项关于恐怖主义问题的联合宣言，其中特别重视外国恐怖主义战斗人员问题。然而，尽管取得了这些重大成就，一些因素继续妨碍在东南欧开展合作。因素之一是长期的双边紧张关系，这可能破坏在需要跨国界合作事项中开展合作的意愿，因此可能会影响各国有效打击恐怖主义的能力。影响合作的因素还包括有组织犯罪与恐怖主义之间的联系，以及金融体系存在可能被用于资助恐怖主义目的的漏洞和缺陷。

四. 专题前景

A. 全面和综合的国家战略(次区域和国家)

391. 根据安全理事会第 1963(2010)号决议第 6 段和安全理事会第 2129(2013)号决议第 18 段的规定，反恐怖主义委员会执行局继续同会员国进行对话，以便酌情指导它们制定全面和综合的国家反恐战略，并建立重视恐怖主义活动致因的执行机制。为此，反恐执行局继续同反恐执行工作队密切合作，特别是通过该工作队的国家和区域反恐战略工作组开展合作。反恐执行局和反恐执行工作队是该工作组的共同主席。

392. 大多数会员国迄今制定的国家反恐战略往往过于狭隘地将重点置于执法措施。虽然这些战略可能在一定程度上有效，但没有包括应对恐怖主义助长因素的其他许多必要预防措施。如今，恐怖分子能够避开执法，采取其他办法，如利用因特网和社交媒体招募。这对执法构成了重大挑战，扩大了总体威胁。因此，国家战略应力求通过均衡、跨领域的办法来提高人们的应对能力，这种办法将执法措施与社会经济、政治、教育、发展、人权和法治方面的应对措施结合起来。

393. 在代表反恐怖主义委员会开展评估访问时，反恐执行局已告知一些国家需要采取全面和综合的国家反恐战略，让众多利益攸关方参与反恐。反恐执行局还与反恐执行工作队联合国反恐怖主义中心密切合作，举办了区域活动，鼓励各国采用此类战略。反恐执行局还列出了已采取全面和跨领域办法的一些会员国，该办法将执法和安全行为体以及文化、教育、科学和发展部门和部委、民间社会、宗教领袖、工商界和媒体包括在内。这是一种良好做法，其他国家在制定各自的全面反恐战略时可以借鉴。对于那些需要战略制订方面咨询意见的国家，反恐执行局应要求提供良好做法汇编以及反映了联合国全球反恐战略对国家一级规定的国家战略示范草案。在向会员国提供咨询意见时，反恐执行局还利用关于制定

反恐战略的指导原则，该原则是于 2013 年在波哥大由反恐中心发起并由反恐执行局和反恐执行队联合举办的国家和区域反恐战略国际会议上商定。

394. 欧洲联盟制定了一个基于下列四个支柱的区域反恐战略：预防、保护、追踪和回应。一些欧洲联盟成员国在国家一级采用这一战略，以确保采取综合办法。西非国家经济共同体(西非经共体)也制定了一个区域反恐战略，主要目的是防止在西非的恐怖主义，从而创造有利于健全经济发展的条件。反恐执行工作队的国家和区域反恐战略工作组还在反恐中心的支持下，分别在中部和南部非洲制定了两个区域反恐战略项目。反恐执行局还积极支持中亚执行联合行动计划以实施联合国全球反恐战略，该行动计划是由反恐执行工作队与联合国中亚地区预防外交中心共同制定的。会员国和区域组织应积极考虑制订全面和综合反恐战略，有众多利益攸关方参与，如执法机构、民间社会、媒体、学术界、宗教领袖和教育工作者等。

B. 立法

395. 第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议的一个关键要素是要求制定全面的反恐怖主义立法。自通过第 1373(2001)号决议以来，大多数会员国已按照国际反恐文书采取步骤，将恐怖行为定为刑事罪。虽然大多数国家已采取重大步骤制订一个适当的法律框架，某些区域的进展较为有限。西欧、东欧、中亚和高加索等次区域的大多数国家制定了全面的反恐怖主义立法。然而，在仍然需要取得进展的次区域，将恐怖主义罪行完全列入立法的程度差异很大，因此仍需引起重视。

396. 随着恐怖主义预防办法的变化，一些安全理事会决议要求会员国将筹备行为定为刑事罪，包括旨在实施恐怖犯罪的策划、协助和教唆行为。这些基本的立法措施必须得到适当管辖权的支持，以确保国内法院有能力处理潜在的犯罪者。大多数会员国没有全面规定刑事罪名，无法用来起诉为了在境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在境内进行的筹备或从犯行为。决议所载的刑事定罪要求的平均落实情况是“部分落实”。

397. 按照安理会有关决议将犯罪行为定罪时，会员国有义务恪守人权。遵守人权规定能增进对刑事司法系统的信任，并有助于更广泛的预防战略。委员会的评估结果揭示了各国在努力尊重人权方面存在的一些不足之处，包括模糊和过分宽泛的恐怖罪行定义、适用反恐法律压制人权维护者、过度限制言论自由权、酷刑和虐待以及缺乏执法监督等。会员国应当认识到，这些不足之处可能被恐怖分子用于招募目的。

398. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求会员国打击为恐怖主义招募成员活动。近年来，在将恐怖主义招募活动定为刑事犯罪方面已经有了改善，但关于为打击招募活动而落实到位的战略和资源的信息普遍缺乏。取得明显进展的一个领域是制定立法授权使用特殊侦查手段。自从该决议通过以来，许多国家颁布了授权使

用这类技术的立法。但现有信息并不能清楚表明，是否所有国家都有能力有效地使用此类技术，同时充分尊重人权和法治。过去的评估表明，确保有效利用这些技术、同时恪守人权，这是一个全球挑战。许多国家要求协助制定有效的手段和机制，确保情报、执法和检察机关之间的协调，同时尊重法治和人权。

399. 安全理事会第 [2178\(2014\)](#)号决议要求会员国“确保本国法律和条例规定严重刑事罪，使其足以适当反映罪行的严重性，用以起诉和惩罚”。委员会的评估结果表明，大多数接受评估的国家没有将向外国恐怖主义战斗人员提供旅行便利(包括组织、运输和装备)定为刑事罪。其他大多数国家则是依靠宽泛的反恐立法来满足这一要求。接受评估的国家还表明对于将提供和接受恐怖主义培训定为刑事罪行的规定的合规程度较低。总体而言，评估结果表明，“提供培训”被定为刑事罪的情况多于“接受培训”。这一现象的一种解释可能是，大多数国家根据现有的区域文书(例如，欧洲委员会《预防恐怖主义公约》)将提供培训定为刑事罪行。另一种解释可能是，“接受培训”的概念极为宽泛。它可以包括只是从因特网上下载一本小册子或下载准军事活动的详细情况。因此，将这种行为定罪可能会引起尊重人权方面的质疑。

C. 刑事司法

400. 安全理事会第 [1373\(2001\)](#)号决议要求会员国确保将参与资助、策划、筹备或实施恐怖行为或支持恐怖行为的人绳之以法。该决议还要求反恐怖主义委员会监测并推动该决议的执行。委员会的评估结果表明，这些要求对各国刑事司法系统构成重大挑战。由于反恐案件的起诉有赖于专门技能和专业知识，各国的调查、检察和司法当局不得不想方设法应付这类日益复杂且往往具有挑战性的案件。委员会访问过的国家大多在落实这些要求方面继续面临困难。各国在努力落实该决议的全面刑事司法要求中，应采取措施提高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干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。为此，各国应酌情争取捐助者和技术援助提供者的支助。

401. 外国恐怖主义战斗人员的现象对刑事司法提出了具体的挑战。委员会查明的主要挑战包括，把机密情报用作证据(包括证据的可采性)、调查方法、从目的地国收集证据、国际合作、恐怖分子对尖端技术的利用、进行有效的金融调查，以及恐怖主义与其他犯罪形式之间的关系等。

402. 处理反恐怖主义案件时存在的一项关键挑战源于这一现实情况，即大部分信息来自情报机构。在不向被告方披露的情况下依靠这种情报显然违背了基本人权原则。评估结果显示，自上次调查以来，许多会员国仍在努力确立情报机构与刑事司法系统之间的工作关系。需要制定良好做法，以便法院利用情报或特殊侦查手段产品而不披露来源或方法，同时充分尊重被告的权利([S/2015/123](#))。各国对

如何才能实现这一目标持不同意见。随着越来越多外国恐怖主义战斗人员往返于冲突地区，许多国家司法当局对从冲突区收集可采纳证据感到关切。在目的地国、可能的冲突地区或军方可能发挥作用的地区收集证据会涉及许多法律问题。委员会的评估结果表明，即使能力强的国家也主要依赖国内收集的证据来起诉外国恐怖主义战斗人员，很少有国家能够依赖这类证据将外国恐怖主义战斗人员绳之以法。反恐委员会执行局继续提高人们对这些挑战的认识，以期找出实际解决办法。

403. 伊黎伊斯兰国和与基地组织有关联的恐怖团体的扩张，已极大改变了全球恐怖主义威胁的性质。因特网是助长激进化与招募活动的一个关键因素，也是实际知识的来源。通过加密信息进行招募对执法并最终对起诉构成艰巨的挑战。恐怖组织的在线加密信息敦促个人进行恐怖行为或加入伊黎伊斯兰国。上次评估结果确定，使用因特网及信息和通信技术作为招募、煽动和募资的工具，这是在未来数年将继续构成挑战的一个威胁。自那时以来，一些国家已通过法律规定，允许采纳从因特网收集的证据，并正在国家执法机构建立信息和通信技术以及法医的能力和专门知识。然而，从全球范围来说，这仍然是检察机关在打击恐怖主义和暴力极端主义方面的重大挑战之一。会员国应当制订立法、方针和协议，允许在刑事诉讼中有效使用敏感信息。在颁布此种立法以及制订指导方针和协议时，会员国应遵守所有国际义务，特别是获得公平审判的权利。会员国还应确保本国法律允许采纳从因特网收集的证据，并建设国家执法机构的信息和通信技术以及法医能力和专门知识。

404. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国制止为恐怖主义招募活动，安全理事会第 1624(2005)号决议呼吁各国禁止煽动活动。安全理事会第 2178(2014)号决议要求会员国确保本国法律规定严重刑事罪，使其足以适当反映罪行的严重性，用以起诉和惩罚下列人员和行为：本国国民或在本国领土内蓄意组织或以包括招募在内的其他方式协助个人前往或试图前往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。

405. 委员会评估结果确定的一个主要挑战是，一些会员国适用“预防性的罪名”，但未充分尊重若干刑法原则(例如，刑法的必要精确性)。合法性原则也涉及确定性原则(即法律的适用和后果按情理是可预见的)。另一项批评是，预防性的罪名可能具有“总括性质”(允许检察官“寻找”罪行，而且不允许辩护方详细了解案件)。虽然预防恐怖主义和起诉恐怖分子是两个不同的概念，委员会在与会员国互动中指出了有效起诉与防止战略之间的相互关系。这方面已知的一项挑战是确定何时介入。越早发现犯罪企图，用于法院诉讼的证据便越少。制定国家综合反恐战略有助于指导各国决定是否为防止恐怖主义袭击而在启动刑事调查之前、期间和之后设立和起诉刑事案件。

406. 参与犯罪的人数越多，司法当局越是有机会阻止策划、筹备、图谋或实施恐怖主义行为。涉及单独行动者或两三个人组成的小组的案件更难以被发现，因

此，司法当局会处于不利地位。尽管大多数单独行动或以小组采取行动的恐怖分子实际上都曾经或试图与某激进团体建立联系，而且大多数已与有相同想法者建立了联系，但是，在行动前查明行为人或获得可采纳的证据的机会可能大大减少。许多人还曾经犯有轻罪(往往与获得物质资源有关)。

407. 从最初感兴趣到演变成激进分子、作出承诺、采取行动并最终加入外国恐怖团体的过程已迅速加快。这给当局努力进行跟踪、拦截、调查和起诉案件带来更多复杂性。招募所用的时间已经缩短，招募年龄更加年轻。外国恐怖主义战斗人员中包括只有 15 或 16 岁的年轻人，还包括大量妇女，常常会有一家人搬到冲突区。当局正在竭尽全力逐案处理这些新问题。并非总能弄清楚妇女是前往从事恐怖活动、寻找伴侣还是支持家庭，也不清楚是否整个家庭都参与实施犯罪。在确立涉及外国恐怖主义战斗人员的起诉案件时，各国主要依赖现有立法，一些国家已制定创新办法来提出起诉。

408. 安全理事会第 2178(2014)号决议要求会员国为回返者制定和实施起诉、改造和重返社会的战略。制订这类战略构成了巨大挑战，因为没有足够的经验。检察机关需在改造与威慑之间找到适当的平衡，并能评估回返者所构成的风险。外国恐怖主义战斗人员的现象包括特定类别的返回者，如 18 岁以下的少男少女，他们是被鼓动前往国外参加恐怖活动的目标，以及家庭成员共同加入外国恐怖主义战斗人员队伍。由此产生的问题是，是否所有家庭成员仅仅因为旅行便都构成犯罪，是否应起诉他们，即便在一些文化中妇女必须跟随丈夫。产生的另一问题是父母携带子女前往冲突地区因而对子女犯下罪行。

409. 这方面提出的一个主要问题是，起诉在关于外国恐怖主义战斗人员的全面战略中的作用。适用某些立法可能会对在关于外国恐怖主义战斗人员的全面战略框架内防止恐怖主义行为这一总体目标产生适得其反的作用。在此类案件中较可取的做法也许是以非法跨越边境罪名提出指控。还可以提出的一个问题是，是否应考虑对未成年人采取不同做法，在这方面，开展反宣传同样紧迫。会员国应当为回返者制订起诉、改造和重返社会的战略，并与其他国家分享经验。

D. 打击资助恐怖主义行为

410. 伊黎伊斯兰国等恐怖团体的抬头给国际社会带来了资助恐怖主义行为新挑战。伊黎伊斯兰国有能力利用所控制领土的经济资源，因此实际上已能自给自足。安全理事会已通过若干决议，包括第 2170(2014)号和第 2199(2015)号决议，目的是阻止非法资金流向伊黎伊斯兰国，使其无法获取资金。安理会还谴责与该恐怖团体有任何直接或间接的金融交易。安全理事会第 2178(2014)号决议要求会员国将资助外国恐怖主义战斗人员旅行定为刑事犯罪，这种资助对伊黎伊斯兰国来说是相对较小但并非不重要的收入来源。

411. 伊黎伊斯兰国的财富主要来自对当地油田和炼油厂的剥削(将产品非法向外走私,或在所控制的领土内部消费)以及农业、抢劫银行、征税、绑架勒索赎金和掠夺文物。它还使用新方法,例如通过社交媒体或众筹(一种通常是通过因特网让一大群人参与的技术)进行筹资。因特网和移动服务的广泛普及以及此种服务提供的匿名操作也方便了新的在线或远程支付方法的使用。这些筹资方法日益为恐怖分子所利用,因此,会员国需审查打击资助恐怖主义行为的现有工具的针对性和有效性,目的是阻止资金流动和防止恐怖团体获取资金或通过出售资源(如走私石油和文物)获利。

412. 开支全包,包括社会福利和医疗保险,这是吸引许多外国恐怖主义战斗人员的一个方面。前往冲突地区的旅行费用往往较低(几千美元支付机票和基本装备)。尽管大多数外国恐怖主义战斗人员通过自己的个人资源(包括福利或失业津贴)或通过犯罪活动(信贷欺诈、盗窃或贩运)为自己的旅行提供资金,但招募网络也被调动起来为旅行提供资金。如几个成员国的案例研究所显示,在外国恐怖主义战斗人员到达冲突地区之后,还通过位于边境地区的货币服务提供者转移或提取资金。前往冲突地区所涉的金钱数额有限,所需的时间很短,使各国政府难以发现外国恐怖主义战斗人员。对已知的外国恐怖主义战斗人员的经济和财政情况进行分析,可以帮助金融情报单位了解资金概况,这将有助于为报告实体、执法机构和情报机构提供明确的指导。各会员国应加强金融情报单位在跟踪资助恐怖主义的资金流动方面从执法或其他相关公共机构(如海关、边境和国家情报机构)获取信息的能力。

413. 加强国内和国际上公共部门机构内部和彼此之间的合作,对发现外国恐怖主义战斗人员至关重要。这包括让金融情报单位获取社会保障和纳税记录(往往受国内数据和隐私法律所制约)等个人信息,改进金融情报单位之间以及此类单位与其他有关机构之间的各种信息共享机制。还需确保将政府实体、金融情报单位和参与打击资助恐怖主义行为的其他关键行动者的信息共享纳入整体反恐工作。各会员国应确保负责反洗钱/资助恐怖主义的执法机构有权进行反恐问题的金融调查。对资助恐怖主义行为的调查应成为国家反恐战略和调查的组成部分。各国还应促进国际信息共享机制的使用,以协助有关国家当局在跨界资助恐怖主义案件中得到和(或)提供援助。

414. 另一个关切问题是恐怖团体日益依赖绑架勒索赎金和劫持人质作为收入来源。非洲(特别是萨赫勒)是受这些犯罪行为影响最严重的区域之一,这些犯罪产生大量的收入(往往通过协助者网络进行筹集)。安全理事会第 2133(2014)号决议重申,不应让恐怖分子直接或间接得益于绑架勒索赎金收入,而打击这一行为最有效的途径是预防(包括向旅行者、地方社区以及私营部门和非营利部门开展宣传)。国际恐怖分子和跨国有组织犯罪之间的互动日益加强,特别是在恐怖团体活跃的地区,那里有现成的贩运路线,并存在重大的政治不稳定局势。尽管恐怖

分子和跨国有组织犯罪集团有着不同的目标，但他们都清楚，分享专门知识和网络对双方都有利。例如，在萨赫勒区域，贩毒与腐败、资助恐怖主义和滥用毒品之间的联系特别令人关切，因为它们往往会加剧区域的脆弱性和不安全。为切断恐怖主义团体的资金来源，各会员国必须加强反洗钱/打击资助恐怖主义的措施。

415. 安全理事会第 1373(2001)号决议要求各国将本国国民或在本国领土内故意提供或筹集资金用于开展恐怖活动的行为定为刑事犯罪。总的来说，会员国都在努力执行第 1373(2001)号决议关于防止资助恐怖主义的规定。很多国家已将资助恐怖主义定为一项单独的罪行(不过，为了证明资助恐怖主义的罪行，往往需要与具体的恐怖主义行为关联的证据)。委员会认识到，宪法和法律传统的不同可能带来一些挑战，鼓励各国制订立法、指导方针和议定书应对这一挑战。在颁布此种立法以及制订指导方针和议定书时，会员国应遵守所有国际义务，特别是获得公平审判的权利。总体而言，即使是在恐怖主义风险较高的区域，对资助恐怖主义行为的定罪率仍然较低(尽管有些国家采用其他罪名对资助恐怖主义者进行起诉和定罪)。此外，大多数国家尚未妥善解决以任何目的资助恐怖组织或恐怖分子个人的问题。这是一个重大的缺陷，因为恐怖分子不仅使用资金开展恐怖行为，而且使用资金进行筹备活动，为持续不断的行动提供资金。在执行第 2178(2014)号决议关于筹资的规定方面，只有少数国家已将资助外国恐怖主义战斗人员以实施、筹划、筹备或参与恐怖行为或提供或接受恐怖主义训练为目的的旅行定为犯罪行为。

416. 打击恐怖主义最有效的方式之一是防止恐怖分子和恐怖实体获得招募、培训以及规划和实施恐怖行为所需的资金。然而，对第 1373(2001)号决议第 1(c)和(d)段各项规定的遵守程度仍然不够。在代表委员会进行评估时，反恐主义委员会执行局已经意识到，会员国在建立和实施符合相关国际标准和人权义务的有效冻结机制方面面临诸多挑战。许多成员国已制定国内资产冻结机制，但这些机制的使用仍然有限。对第 1373(2001)号决议的冻结规定及建立安全理事会制裁制度的安全理事会第 1267(1999)号和第 1988(2011)号决议所提规定的混淆，这是决议规定未得以充分遵守的一个原因。产生混淆的另一个原因是依赖刑事诉讼作为临时措施。利用这一程序不应该、但事实上却往往导致各国没有按照决议的要求“毫不拖延”地冻结资金。各国应依照人权原则，更有效地利用第 1373(2001)号决议规定的资产冻结机制，作为阻止恐怖主义活动的一个途径，包括为此而颁布实施本国的恐怖分子指认程序。

417. 安全理事会第 1373(2001)号决议还要求各国审查和回应国际上关于冻结的请求。反恐主义委员会执行局进行的分析表明，这一重要的国际合作工具很少得到使用。在许多国家，外国的请求是通过司法互助渠道提出。同样，这使各国无法毫不拖延地冻结资产。外国请求机制的使用有限是一个令人关切的问题。各

国应建立并执行一项请求外国采取冻结行动的专门机制。该机制应不同于司法互助请求使用的机制。

418. 执行第 1373(2001)号决议和其他相关标准(包括金融行动任务组建议 32)的另一项挑战是边境现金申报制度的有效性。尽管许多国家都已建立此类机制并由各自的海关当局负责实施,但所进行的管制更多是出于控制外汇流量或税收征管的目的,而不是为了打击现金走私和发现可能存在的洗钱或资助恐怖主义活动。海关当局和金融情报单位之间的协调往往有限,申报的报告所载有关信息没有交与金融情报单位作进一步分析。有效的现金申报制度以及没收现金和调查是否与资助恐怖主义有关联等方面的能力,这对以现金交易为基础的经济体尤有现实意义。各会员国应在边境采取有效的现金披露或申报程序,以阻止、限制并且能够没收非法越境运送的现金,包括支持进一步招募外国恐怖主义战斗人员的资金。

419. 近年来一个令人日益关切的问题是非营利部门对资助恐怖主义问题的潜在脆弱性。恐怖团体滥用非营利组织筹集资金或向冲突地区输送资金。这就要求会员国提高该部门对滥用风险的认识,同时又不损害该部门在为需要援助的民众提供支助中发挥关键作用。在一些国家中,利用反洗钱/打击资助恐怖主义行为的法律产生了削弱该部门行动的影响。有必要采取平衡和适中的办法。世界大部分地区已作出努力,以提高对该问题的认识,并采取了加强财务透明度和监督的规则。伞式组织和自治当局还通过了行为守则。然而,许多国家尚未彻底审查有关可能的滥用风险的立法是否適切,也未评估尤易被滥用的非营利实体(无论是因为它们有大量资金或捐款,还是因为它们恐怖主义敏感地区附近开展业务)面临的风险。会员国应继续使私营部门(包括金融机构和非营利组织)特别注意它们对资助恐怖主义问题的脆弱性,包括为此进行全面的国家风险评估。各国在进行此类审查时必须与非营利组织和私营部门直接互动,以防止金融机构由于潜在风险的存在而关闭非营利组织的银行账户。

E. 执法

420. 为有效执行第 1373(2001)号决议,会员国必须制定一项全面综合的反恐战略。在过去,此类战略往往侧重于应对恐怖袭击,旨在减轻恐怖袭击的影响、帮助受害者和恢复公共秩序。然而,此次调查显示了战略制订工作中的一个趋势,即强调防止对国家安全造成威胁。这是一个可喜的新情况。鉴于迅速变化的威胁环境,各国应定期审查本国的威胁评估和反恐战略,以确保它们继续具有现实意义和有效性。自上次调查以来,若干国家不仅制定和实施了反恐战略,而且还积极根据不断变化的风险因素更新现有的国家战略。但是,自上次调查以来的总体进展有限。目前只有 27 个国家制定了足够全面综合的反恐战略。然而,更令人关切的是有 134 个国家只制定了最低限度战略或者根本没有制定战略。此外,这些国家中有 42 个国家被视为属于外国恐怖主义战斗人员问题第二次报告所界定的最受外国恐怖主义战斗人员现象影响的 78 个国家之列。

421. 各国必须在战略中纳入有效和独立的执法监督机制以及维护法治的法律手段，以期确保尊重人权。普遍缺乏有关在打击恐怖主义过程中尊重人权情况的资料，但似乎尤应关注这个领域，因为据了解只有 14 个国家完全符合此项规定。

422. 另一个需要注意的执法行动领域是采取立法措施，将非法制造、贩运或变造火器定为刑事犯罪行为。第 1373(2001)号决议第 2(a)段要求所有会员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，包括制止向恐怖分子供应武器。然而，目前只有 78 个国家制定了适当或接近适当的法律。会员国应制定旨在制止向恐怖分子供应武器的法律机制，彻底审议此种立法规定的实施效果以及确保有效执法所需的资源。

423. 委员会访问过的国家大多在实施武器追查和跟踪程序以及弹道指纹技术以追踪枪支和弹药方面经受了各种挑战。尽管有几个国家实施了武器追查机制(例如，立法规定每件火器应有独特的识别标志)，但非法去除火器识别标志的情况仍有发生，令人怀疑这些规定的有效性，也提出了是否需要一种更加切实的做法的问题。各国在努力制定旨在制止向恐怖分子供应武器的法律机制时，应全面考虑这些立法规定的实施效果以及确保有效执法所需的资源。各国还必须积极支持国际议定书，据以努力制止向恐怖组织供应武器。目前有 101 个国家是《枪支议定书》的缔约国。这意味着自上次调查以来增加了 17 个国家。若干国家还参与《小武器行动纲领》，该纲领为开展打击非法贩运小武器和轻武器活动提供了一个框架。

F. 边境管制

424. 有效的边境管制对打击恐怖主义至关重要，因为它是制止恐怖分子、非法商品和货物跨界流动的第一道防线。尽管近年来会员国已大大加强边境安全措施，但它们继续面临着若干挑战，包括恐怖分子利用开放的边境、国内和国际信息共享存在薄弱环节以及边境管制安排存在其他漏洞。许多边境管制措施在很大程度上依赖于技术和设备，而技术和设备需要财政承诺、培训和能力。

425. 第 1373(2001)号决议第 2(g)段要求各国通过有效的边境管制和对签发身份证和旅行证件的控制，并通过防止伪造、伪造和冒用身份证和旅行证件的措施，防止恐怖分子和恐怖团体的流动。在证件安全方面，绝大多数国家在遵守国际民航组织关于采用机器可读旅行证件、使非机器可读旅行证件退出使用的规定方面取得了重大进展。许多国家已采取进一步措施，采用包含更多安全特性的生物特征护照。国际民航组织提出旅客身份识别方案倡议，该倡议旨在超越旅行证件本身的安全，确保与身份证和旅行证件发放相关的整个监管链的安全，首先从开发和(或)维护安全的国家登记系统开始。

426. 遵守第 1373(2001)号决议各项规定的最大挑战之一是必须在入境口岸对旅客进行有效的检查，这种检查根据空中、海上或陆地边界的不同，采用几种机制

结合的办法。这些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。尽管第 1373(2001)号决议有这样的规定，委员会在访问时收集到的数据显示，只有 37 个国家目前有能力在所有入境口岸对旅客进行有效检查。这并不令人感到太意外，因为目前只有 53 个国家建立了预报旅客资料系统，只有 13 个国家第一线的国内移民筛查程序与国际刑警组织的被盗和遗失旅行证件数据库和犯罪嫌疑人及通缉犯红色通告以及基地组织制裁名单完全连接。另有 24 个国家已采取重大步骤来实现这一连接。

427. 另一个需要注意的领域是颁布打击偷运恐怖分子的全面法律。总共有 143 个国家签署了《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，另有 82 个国家颁布了适当处理偷运恐怖分子问题的国内法。有几个国家在这方面没有任何形式的立法措施。特别是被定为最受外国恐怖主义战斗人员现象影响的 78 个国家中有 26 个国家没有打击偷运恐怖分子的法律。

428. 各国还必须确保有一个正常运作的确定难民地位的程序，防止对曾经策划、协助或参与恐怖行为的人给予庇护。目前有 58 个国家实施这些程序实施或为实施这些程序采取了重要步骤，145 个国家是《难民公约》的缔约国，该公约是确定申请人是否符合难民身份条件和筛查是否与恐怖主义和其他严重犯罪活动有联系的一个宝贵工具。委员会的访问表明，政府通过持续的工作人员培训，处理难民身份申请的能力有所加强。

429. 各国在执行这些程序的过程中必须遵守国际人权标准，为此除其他外，应确保所有人享有不驱回原则的保护，寻求庇护者享有在用尽所有法律补救办法之前免遭遣返的保护，以及所有人得到法律顾问和口译员帮助的权利。委员会的国家访问发现这方面有令人鼓舞的统计数据，有 50 个国家已通过立法确保遵守不驱回原则，若干国家已实施措施来保障其他形式的保护，例如确保难民在获得教育和社会服务方面得到与国民相同的待遇，保障正当的程序。

430. 确保加强边境管制的另一个要素是实施世界海关组织标准框架，使各国能够通过风险分析和定向检查，既确保安全管制又兼顾贸易便利化。虽然绝大多数国家已表示要执行世界海关组织标准框架，但目前只有 20 个国家实际上已执行或已采取重大步骤来执行该框架。边境管制最令人鼓舞的领域是民用航空安全。反恐委员会执行局收集的数据表明，191 个国家批准了《国际民用航空公约》，其中绝大多数国家在不同程度上已实施公约《关于安全保障国际民用航空不受非法行为干预》的附件 17 以及附件 9 的相关安全规定。为进一步协助国际社会加强边境管制，反恐执行局正在协助反恐执行工作队就预报旅客资料系统的采用举办一个系列五次区域讲习班，讲习班的重点是采用这一系统对各国的技术和法律要求。该项目将针对 78 个被定为最受外国恐怖主义战斗人员现象影响的国家，反恐执行局将与他们开展双边合作。

G. 国际合作

431. 过去十年包括恐怖主义在内的跨国犯罪增加以及不分国界的信息技术的发展大大增加了国际司法合作的必要性。各国政府对这些趋势的应对已跟不上需要。总的来说，会员国在刑事事项中极少利用司法互助，特别是在外国恐怖主义战斗人员的案件中。即使能力很强的国家也主要依赖在国内搜集的证据起诉恐怖主义案件。

432. 处理司法互助请求没有实效源于许多因素，其中包括：(a) 未能指定一个中央主管当局或此类主管当局的法律能力不足；(b) 缺乏政治意愿；(c) 缺乏人力资源；(d) 法律制度和(或)规定不同；(e) 语言障碍；(f) 缺乏公共信息，例如请求程序和要求的概述；(g) 缺乏一个协调中心为拟订请求进行非正式沟通。委员会执行局的调研结果表明，43.8%的会员国尚未指定或只是部分指定一个中央主管当局，并只使用外交渠道。这往往导致冗长的处理时间。大多数会员国都加入了司法互助区域协定。然而，各区域的参与程度大不相同，跨区域合作仍然是一大挑战。不过，许多区域协定已开放供外部国家批准，区域内关系也应得到促进。

433. 司法互助在电子时代之前就已开始推广，当时的记录是很少跨越国际边界的有形物体。今天，电子数据通过因特网，可以在参与交易者不知情的情况下在几毫秒内就跨越几个国家的边界。据美国政府称，仅在过去十年中，提交司法部国际事务处的外国证据请求数量增加了60%，电子记录请求数量增加了1000%。许多会员国面临司法互助请求大量积压问题，处理请求的时间通常要几个月，甚至几年。几个国家对现行司法互助系统处理当前需求的有限能力表示关切。委员会不妨促请会员国作出更多努力，加强提供司法协助的能力。委员会亦不妨鼓励各国拟定和实施非正式沟通渠道，包括开发每周7天、每天24小时运作的合作网络。

434. 关于引渡的双边或多边条约或协定比司法互助方面要少得多。引渡程序面临的挑战与司法互助程序面临的挑战相似。委员会执行局的数据显示，37.5%的国家尚未指定或只是部分指定一个中央主管当局处理引渡请求。此外，约三分之一的会员国可以根据国际刑警组织发出的红色通告逮捕逃犯，作为先于引渡的临时逮捕的做法。刑警组织正在利用其I-24/7通信系统开发电子引渡工具。近50%的会员国根据宪法或国家法律的规定不引渡本国国民。最近的趋势是修订这些条文，使所有公民不论国籍均可引渡。如果一国不引渡本国国民，则有义务根据“引渡或审判”原则对请求引渡的案件予以起诉。这种程序由于其性质而更耗时耗财，而且往往不太成功。

H. 人权

435. 安全理事会继续申明，会员国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施均符合它们根据国际法，特别是根据国际人权法、国际难民法和国际人道主义法

承担的所有义务。因此，委员会及其执行局在评估会员国执行第 1373(2001)号决议情况时继续关注相关的人权问题。这一点之所以重要是因为，不仅各国有法律义务，而且正如安理会第 2178(2014)号决议所指出，没有遵守这些义务和包括《联合国宪章》在内的其他国际义务是推动激进化和助长有罪不罚现象的一个因素。

436. 委员会执行局在与会员国的对话中经常提出人权问题，以更好地了解他们在履行这方面义务中所做的努力。例如，反恐执行局询问各国法律草案和现有法律是否接受立法机构或其他机制的审查以评估遵守国际人权法情况。反恐执行局询问此类法律在通过之前是否经过公开辩论和审查。反恐执行局还询问特殊反恐措施是否包括旨在对其有效性进行定期审查的“日落条款”。反恐执行局还鼓励各国设立监测执法和情报机构活动的独立监督机制，并确保出现违反情况时的问责。一些国家已采取措施使反恐法律和政策更符合国际法律义务。但是，反恐执行局的总体评估结果是大多数国家在这个关键领域仍做得不够，并敦促各国参与有关的人权机制，包括联合国系统人权机制，以纠正任何不足之处。

437. 在安全理事会第 1373(2001)号决议通过逾 14 年之后，仍然令人极其关切的一个核心问题是恐怖主义行为的法律定义。同过去一样，若干国家的国家法律使用模糊不清或过于笼统而可能导致滥用的术语将恐怖行为定为刑事犯罪。第 1373(2001)号决议第 2(e)段要求各国把参与资助、策划、筹备或实施恐怖主义行为或参与支持恐怖主义行为定为刑事犯罪，但没有提供此类罪行的定义。反恐怖主义委员会执行局意识到，在各地有几个国家，恐怖主义罪名或行政指称都用语含糊，使之能够被滥用于合法行为，如表达政治异议或开展人权宣传。五年多前，联合国特别报告员提出了恐怖主义的“示范定义”，将此类规定与肢体暴力行为(包括劫持人质)、国际反恐文书的术语以及“(a) 在广大公众或其部分民众当中制造恐怖状态；或者(b) 迫使政府或国际组织采取或不采取某些行动”(A/HRC/16/51)的目的明确联系起来。反恐执行局仍然感到关切的是，国家对恐怖主义的定义超出特别报告员提出的范围，从而在未经进一步审议的情况下就把被控危害国家安全或宪法秩序的行为定为刑事犯罪。

438. 总的来说，正当程序和公平待遇等国际标准的遵守情况也仍然是一个令人关切的问题，尤其是在以预防方式采取反恐措施的情况下。安全理事会关于外国恐怖主义战斗人员造成的威胁的第 2178(2014)号决议指出了其规定与各国执行第 1373(2001)号决议之间的明确联系。由于采取措施防止外国恐怖主义战斗人员实施恐怖主义行为，一些国家正在考虑将新的预防措施引入本国立法，如撤销旅行证件或使用“控制令”限制行动自由和其他社会活动。与其他特殊反恐措施一样，此类规定必须遵守合法性、必要性和相称性原则(即必须根据具体需要作出审慎的调整)。受这些措施限制的人必须知道被制裁的理由，他们应能够在法律顾问的帮助下在主管的公共法庭上对这些措施提出抗辩。不应以构成非法歧视的方式使用特殊反恐措施，不当施法的受害者应能够寻求法律补救。

439. 最近引起委员会及其执行局注意的另一个特别令人关切的领域是执行第 1373(2001)号决议对非营利组织活动的影响。尽管已证明此类组织曾被用于资助恐怖主义的目的,但仍令人关切的是,对他们的活动予以过严监管可能对结社自由权利和良心自由权利等人权产生不利影响。金融行动任务组最近在打击包括资助恐怖主义在内的金融犯罪的工作中讨论了这个问题。任务组在 2015 年关于打击滥用非营利组织(建议 8)方面最佳做法的文件中认为,虽然保护非营利组织不被恐怖分子滥用至关重要,但同样重要的是,采取的任何措施都不应干扰或阻碍合法的慈善活动,不应不适当地限制它们在开展这些活动时获得包括财政资源在内的资源的能力。任务组指出,相反,相关措施应提高透明度和对该部门的信任。因此,在与会员国的对话中,反恐执行局还询问各国对非营利部门法律的审查是否确保尊重结社自由权以及非营利组织在资金筹集和分配方面的合法作用。

440. 与这一关切问题密切相关的是该决议对提供人道主义援助的影响问题。观察人士指出,有些国家在解释和执行第 1373(2001)号决议过程中,实际上可能把提供住所、粮食、教育和医疗援助等人道主义援助列为资助恐怖主义的一种形式,如果援助是在恐怖组织控制的地区交付的话。这就提出了是否遵守国际人道主义法的严肃问题。秘书处人道主义事务协调厅在 2013 年一份研究报告中概述了打击资助恐怖主义的措施对全球各地弱势群体获得援助的影响,指出人道主义行动和反恐怖主义有着类似的目标:保护平民不受伤害并在不歧视的情况下这样做。不过,报告得出结论认为,反恐措施对人道主义行动产生了负面影响。报告建议人道主义界和捐助国就如何更好地协调反恐措施和人道主义行动进行持续和公开的对话,并敦促各国和政府间组织实施的反恐法律和措施列有将人道主义行动作为例外情况的规定。

441. 另一个令人关切的问题涉及到难民的权利。部分由于伊黎伊斯兰国和其他恐怖团体夺取了更多领土,最近几个月难民流量大幅度增加,努力以遵守国际法规定义务的方式作出反应的国家面临重大挑战。安全理事会在第 1373(2001)号决议第 3(f)和(g)段中呼吁各国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,以确保寻求庇护者没有参与恐怖主义行为,并确保难民地位不被此类人滥用。确定寻求庇护者是否曾参与恐怖主义活动,这是一个复杂的难题。因此,在与各国的对话中,委员会执行局询问各国采取什么步骤,做到既遵守国际义务,又能筛查出有合理理由怀疑其曾参与恐怖主义的人员。为适当评估这一问题,委员会一直与难民署开展互动。

442. 反恐怖主义委员会执行局还密切关注各国对不驱回原则的遵守程度,该原则旨在确保相关个人无论是否涉嫌参与恐怖行为,都不被遣返到有充分理由相信他们可能遭受酷刑危险的地方。由于难民的复杂性和许多难民面临的悲惨处境,这些问题给各国带来很大的负担,难民营的情况更是如此,不仅需要应对满足难民人口紧急人道主义需求这一挑战,还必须加上案件管理工作。

附文

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
- 《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
- 《制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》，1988 年
- 《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》，2005 年
- 《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》，2010 年
- 《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》，2010 年
- 《修改关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约的议定书》，2014 年