



安全理事会

Distr.: General
24 November 2021
Chinese
Original: English

2021 年 11 月 23 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

我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，其中载有关于会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他有关决议情况的全球调查。

调查报告是由反恐怖主义委员会执行局依照安全理事会第 2395(2017)号决议第 17 段编写的。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件并将其作为安理会文件分发给荷。

安全理事会关于反恐怖主义的
第 1373(2001)号决议所设委员会

主席

塔里克·拉德卜(签名)



附件

关于会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他有关决议情况的全球调查

摘要

自 2016 年以来，全球恐怖主义威胁的性质继续演变，迫使会员国调整其政策和做法，以应对新的挑战 and 反恐措施中的现有差距。这些挑战包括外国恐怖主义战斗人员威胁的演变、冲突地区恐怖主义威胁的增加、新的恐怖主义方法的出现、基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍的恐怖主义袭击威胁的增加，^a 以及这些恐怖主义团体之间日益出现的一些跨国联系和最近出现的全球冠状病毒病 (COVID-19) 大流行的影响。

全球威胁展望

尽管上述挑战多为全球性挑战，但恐怖主义继续对各个国家、区域和次区域产生不同影响。

北非区域继续面临与伊斯兰马格里布基地组织、伊黎伊斯兰国(又称达伊沙)有关联的恐怖团体和前往伊拉克或阿拉伯叙利亚共和国的外国恐怖主义战斗人员的威胁。伊黎伊斯兰国丧失领土后，外国恐怖主义作战人员悄然返回其原籍国而未被发现，带来了更多的安全挑战。此外，近年来，单独行动者和小型团伙在若干北非国家实施了多起致命袭击，而且事实证明这类行动者和团伙很难发现。

在东非，青年党(2012 年宣誓效忠基地组织)仍是最活跃的恐怖主义团伙，主要在索马里发动袭击，但袭击对象也包括邻近各国。青年党仍具有很强的适应性，2021 年，其通过间接瞄准射击对航空器和机场实施的袭击有所增加。2016 年以来，青年党还在索马里境外包括肯尼亚发动了重大、复杂、致命的袭击。招募和激进化活动持续令人担忧。

2016 年以来，南部非洲的恐怖主义活动急剧增加，特别是在莫桑比克北部和莫桑比克与坦桑尼亚联合共和国的边境沿线。自 2019 年 6 月起，打着“伊斯兰国中部非洲省”旗号的伊黎伊斯兰国关联分子开始声称对该地区的暴力袭击负责。

西非面临极大的恐怖主义威胁。该次区域恐怖主义活动的急剧增加主要是由于两个团体：“支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国。尽管基地组织及其附属组织(特别是伊斯兰马格里布基地组织)所在领土和活动最初仅限于马里最北部，但现已扩大到布基纳法索、马里和尼日尔的大片地区。伊黎伊斯兰国在西非日益坐大，加剧了该次区域面临的恐怖主义威胁，导致当地安全局势恶化。

中部非洲国家面临多重恐怖主义威胁。“博科圣地”组织的恐怖主义活动已从最初的尼日利亚东北部活动区域，扩展到了整个乍得湖流域地区，影响范围波及喀麦隆的极北大区和乍得的乍得湖省。“博科圣地”已分裂成两大主要团体(其

中之一为伊斯兰国西非省,直接附属于伊黎伊斯兰国)和第三个团体巴库拉。总体而言,这三个团体仍是乍得湖流域周边国家面临的主要威胁。

其他武装团体实施的暴力,包括在中非共和国、乍得和刚果民主共和国,继续对该次区域的整体稳定构成威胁。

东南亚已被受伊黎伊斯兰国鼓动的外国恐怖主义作战人员渗透,而当地的恐怖主义团体继续受伊黎伊斯兰国启发,并宣誓效忠伊黎伊斯兰国。该次区域仍是伊黎伊斯兰国作战人员以及与阿布沙耶夫集团、基地组织和伊斯兰祈祷团等有关联的战斗分子的来源地、过境点和目的地。

在南亚,总体威胁水平仍然较高,自上次全球调查以来,已有若干国家遭遇袭击。许多与基地组织和伊黎伊斯兰国有关联的恐怖主义团体(包括基地组织印度次大陆分支以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊及其附属组织,如哈卡尼网络、虔诚军、穆罕默德军和圣战者运动)在该次区域开展活动。该次区域的多数恐怖主义活动虽非由伊黎伊斯兰国指使,但似乎都受了伊黎伊斯兰国的启发(伊黎伊斯兰国声称对某些袭击负责,但缺乏证据来证实其说法)。阿富汗最近的事态发展,包括在喀布尔国际机场发生的自杀爆炸,引起了人们对该国和该地区恐怖主义威胁的关切。

中亚继续面临重大安全挑战,其中包括非法毒品和武器贩运以及靠近有恐怖活动的地区,易受恐怖主义宣传和招募影响,并且面临普遍依赖替代货币汇款所带来的风险。尽管近年来中亚地区发生的恐怖主义相关袭击或事件数目相对有限,但中亚人在该区域以外实施的恐怖袭击数目却有所增加。外国恐怖主义战斗人员的返回和重新安置也是一项挑战。

西亚的12个国家中,有10个受到了恐怖袭击的影响。一些国家政治和安全局势脆弱,仍需保持警惕。在该次区域的一些国家境内,包括当前政治和安全局势脆弱的国家境内,伊黎伊斯兰国仍是一个活跃的恐怖主义威胁。伊黎伊斯兰国认为,当地大多数国家都应遵守对宗教教义更为严格的解释。靠近阿拉伯叙利亚共和国境内的武装冲突以及各种恐怖组织的活动,继续大大加剧了西亚的恐怖主义风险,部分原因是伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的人民继续流离失所,这给该次区域各国造成持续的跨界安全问题及严重的政治和经济紧张局势。

尽管东亚次区域被认为基本上没有受到伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突的影响,但报告显示,伊黎伊斯兰国及其附属组织确有从该次区域招募外国恐怖主义作战人员。

太平洋岛屿次区域各国因地理位置隔绝、交通限制、面积和人口较小(这些因素导致难以藏身匿迹)以及金融和商业部门相对较小,面临的恐怖主义风险较低。该次区域尚没有任何国家遭遇恐怖主义袭击。

中美洲次区域面临有组织犯罪和毒品贩运引起的暴力和腐败相关挑战。尽管当地的恐怖主义威胁仍然较低,但该次区域各国仍以美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会的框架为主,不断加强反恐努力。最近的证据表明,犯罪组织可能正在

采取与恐怖主义组织的相关战术类似的战术，受助长恐怖主义的暴力极端主义的启发，新趋势和新团伙也已在该区域抬头。

在加勒比，恐怖主义仍是低概率、高影响的威胁。该次区域各国政府意识到，伊黎伊斯兰国和基地组织等国际恐怖主义团伙构成的威胁在不断演变且分散各地。恐怖主义招募和助长恐怖主义的暴力极端主义激进化风险，恐怖主义宣传数量之大和获取之便利，以及许多国家的银行系统和非正规经济可能被用来为恐怖主义网络提供资金的问题，仍然令人十分关切。此外，出于地理位置原因，该次区域容易受到走私毒品、小武器和轻武器、人员以及化学、生物、放射和核材料的影响。

所有南美洲国家都认识到恐怖主义构成的威胁，尽管普遍认为次区域受到的恐怖主义威胁很小，并已逐步采取措施，防止恐怖主义行为和恐怖分子跨界移动。尽管如此，该次区域仍然容易受到资助恐怖主义、跨国有组织犯罪、资金、武器和人员非法跨界流动以及其他可能与恐怖主义有关的威胁的影响。已知有少数南美国民前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突区支持伊黎伊斯兰国。

大多数东欧国家的风险相对较低，但也发生了一些规模较小的袭击或阴谋。近年来，俄罗斯联邦境内的威胁程度有所下降。基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍的恐怖主义袭击的危险在整个次区域日益严重。该次区域位于申根区东部边界两侧的国家有可能被用作人员、武器和现金非法流动的过境国。2020年，独联体成员国元首通过了《2021-2025年加强外部边境安全合作方案》。

过去5年，西欧、北美等地区的国家继续遭遇了持续不断的恐怖袭击。自上次全球调查以来，澳大利亚、加拿大、新西兰和美国也发生了恐怖主义活动。但各国面临的风险水平并不相同。一些国家(如澳大利亚、法国、德国和大不列颠及北爱尔兰联合王国)发生的事件数量尤其之多。而在西欧和中欧各地，包括奥地利、比利时、芬兰、荷兰、挪威和瑞典，继续发生小规模或低频率袭击事件。

这一组的所有国家都面临不同程度但日益增加的基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍的恐怖主义袭击挑战。这种威胁正日益呈现出有组织、跨国界的特点。最近的趋势表明，“单独行动者”袭击正日益普遍。还有历史宗派分歧导致的较低的恐怖主义袭击残余风险。但这些冲突(虽没有得到完全化解)通常是通过政治手段解决。

在上次全球调查以来的5年中，东南欧基本上没有发生恐怖主义袭击事件，与其他欧洲次区域相比，东南欧面临的风险较低。但始终存在的一个潜在风险是，对于寻求在欧洲联盟与冲突地区之间过境通行者而言，该次区域仍然具有吸引力。该次区域的其他持续风险包括相对较高水平的有组织犯罪和武器贩运问题及其与恐怖主义的潜在联系。

安全理事会和会员国的应对措施

针对迅速变化的恐怖主义威胁，安全理事会通过了几项有针对性的决议，特别是第 2395(2017)和 2396(2017)号决议，其中明确了一些必要的应对措施和相关挑战。

在代表反恐怖主义委员会与会员国进行的对话中，反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)关注的一大关键问题就是需要制定全面、综合的国家战略，确保采取有效、整体的方式打击恐怖主义。自上次调查(S/2016/49)以来，反恐执行局发现，有更多会员国采取步骤制定更加广泛的反恐办法，包括让执法机构以外的更多利益攸关方参与进来。

根据安理会第 2178(2014)、2322(2016)、2396(2017)和 2462(2019)号决议，会员国加快了审查本国现行立法和行政框架的速度，并在必要时颁布新措施，将安理会有关决议的要求纳入国内法。然而，尽管有此进展，但各国对有关罪行作出成文规定的程度各有不同，仍需仔细监测。

在评估和监测会员国的立法动态时，反恐委员会和反恐执行局经常发现各国国内对恐怖主义和恐怖主义相关罪行的定义存在缺陷。反恐委员会建议各国按照其加入的国际反恐文书和安全理事会有关决议的规定，并遵循其他相关国际法义务、规范和标准包括适用的国际人权法，为恐怖主义制定清晰、准确的定义。反恐委员会还注意到，定义上的缺陷可能会破坏打击恐怖主义方面的国际合作。

第 1373(2001)、2178(2014)和 2396(2017)号决议等多项安理会决议强调指出，会员国需要确保针对恐怖主义采取有效的刑事司法对策。由于反恐案件的有效起诉有赖于专门技能和专业知识，各国的调查、检察和司法当局必须设法应付这类日益复杂的案件。反恐委员会访问的大多数国家在落实这些要求方面继续面临困难，涉及的方面包括情报信息在刑事司法工作当中的使用和刑事司法事项方面的国际合作(涉恐案件的司法协助、引渡以及收集和使用数字证据方面的国际合作)。

在应对外国恐怖主义战斗人员构成的不断变化的风险方面，安全理事会第 2178(2014)号和第 2396(2017)号决议要求各国制定和执行全面和有针对性的起诉、改造和重返社会战略。许多受恐怖主义(包括外国恐怖主义战斗人员现象)影响的国家尚未制定和(或)执行全面的起诉、改造和重返社会战略。在有些情况下，相关措施是视需要临时实施，可能导致组织、财政和人力资源分配不足。在缺乏总体战略的情况下采取临时性措施，可能导致各国在国内一级采取和执行的措施难以奏效。反恐执行局的分析表明，在这方面，各国普遍需要加强刑事司法行为体与其他相关利益攸关方之间的协调。

在制定与起诉、改造和重返社会相关的法律、政策和措施时，只有少数国家与所有相关利益攸关方进行了有意义的公开协商，特别是向受恐怖主义影响最严重的群体征求意见。起诉、改造和重返社会问题常常十分敏感，在制定这方面的法律和政策时确保包容各方和广泛参与，将提高由此产生的措施的合法性，进而提高相关措施的有效性。

在制定和落实于武装冲突背景下预防和打击恐怖主义的措施方面，会员国也面临相当大的挑战。武装冲突(特别是旷日持久的冲突)及其引发的暴力、不稳定和法治机构崩溃问题，是助长暴力极端主义、进而滋生恐怖主义的驱动因素。这种状况可能会促使个人和社区接受招募，原因包括冲突以及经常伴随冲突产生的治理和问责缺失问题会导致根深蒂固的不满情绪，这种情绪会被利用来实施招募。此外，与冲突有关的体制、社会和经济脆弱性也可能严重破坏反恐努力，损及反恐努力的长期可持续性。

安全理事会经常强调，会员国预防和打击恐怖主义和暴力极端主义的努力必须遵守国际法包括国际人道法规定的义务。安理会还强调，反恐战略应以确保可持续和平与安全为目标，而且遵守国际法对反恐努力取得成功必不可少。这方面的义务尤其事关解决外国恐怖主义作战人员现象的工作。

恐怖主义和暴力极端主义可能会显著加剧人道主义危机，包括由严重气候灾害和武装冲突等自然和人为因素叠加而造成的复杂紧急情况。这种性质的紧急情况需要以中立、独立、公正的方式，作出迅速、有效的人道主义反应。恐怖主义活动还危及人道主义行为体，可能破坏人道主义行动。伊黎伊斯兰国和其他恐怖团体宣布援助人员为“合法目标”，呼吁追随者“打击”人道主义组织。

在确保追究外国恐怖主义作战人员的刑事责任方面，各国的刑事司法系统按要求的调查、起诉和审判发生在千里之外的犯罪行为，这些行为往往发生在法治机构崩溃和非国家武装行为体遍布的冲突地区。要有效起诉在冲突地区实施的相关行为，必须按照国际公认的公平审判标准，使用非传统类型的信息和证据，包括电子证据、公开来源情报和社交媒体情报，以及从冲突地区收集或获取的信息，包括由军事行为体收集或获取的信息。这给许多国家带来了重大挑战，如果不加以解决，可能会导致有罪不罚的现象，对恐怖主义受害者和社会整体造成司法不公。

恐怖主义分子和团伙继续通过下列方式筹集资金：滥用合法企业 and 非营利组织、开采自然资源、捐赠、众筹和犯罪活动收益，包括通过绑架勒索、敲诈、非法贸易和贩运文化财产、贩运人口、贩毒和非法交易轻小武器等。这些资金的转移不仅利用正规银行系统、金融机构、货币服务企业或非正规金融网络和现金运送人等“传统”手段，还借助预付卡、移动钱包或虚拟资产等新兴支付方式。

会员国在越来越多地修正本国打击资助恐怖主义行为的立法，以执行安理会有关决议的要求，落实反恐怖主义委员会在对相关国家进行评估访问之后提出的建议，并开展金融行动特别工作组和该特别工作组式区域机构的相互评估和后续进程。然而，许多新通过或修正的打击资助恐怖主义行为法律和机制没有得到一贯或充分适用。许多国家仍需要在这领域获得技术援助、培训和相关设备，而且应当建立交流有效做法和有益经验的平台。

随着各国继续加强本国打击资助恐怖主义的立法和行动措施，对于这些措施可能会在多大程度上影响完全属于人道主义性质的活动，包括在恐怖主义活动频发的冲突地区，存在相当大的争论。而 COVID-19 大流行也导致人们更加关切，打击资助恐怖主义行为的措施可能会影响应急措施。

会员国设立专门的反恐执法部门，并就如何调查恐怖主义行为对反恐人员进行专业化培训，大大加强了第 1373(2001)号决议的执行工作。不少国家还通过利用计算机化工具、建立观察名单和数据库、交叉核对犯罪档案和扩大信息交流系统，提高了反恐能力。

在机构间信息共享职能部门和情报融合小组的支持下，会员国在加强反恐执法和安全合作与协调方面取得了一些进展。会员国还通过了预防和打击恐怖主义的国家执法行动计划，并加强了国际合作，包括为此扩大使用国际刑事警察组织(国际刑警组织)的 I-24/7 全球警察安全通信系统。

海、陆、空边境是预防恐怖主义分子、非法商品和货物跨境流动的第一道屏障，对其实施有效管控，对于打击恐怖主义至关重要。但是，许多国家的边界相当长，所经之处多为复杂地形，且非官方边界过境点日益增多，再加上“间断式旅行”的运用，给会员国管控边境造成了重大难题。

恐怖主义分子利用互联网和社交媒体等其他信息和通信技术(信通技术)实施恐怖主义行为，协助开展各种各样的恐怖主义活动，包括煽动暴力、激进化、招募、培训、规划、收集情报、通信、制备和筹资，也继续给会员国造成威胁。受仇外心理、种族主义和其他形式不容忍驱使的恐怖主义分子和团伙正在利用技术进步调整作案方法，包括通过增强传统技术散播宣传内容和暴力言论、采购武器和争取其他支持，或者为此目的开发新技术。

在恐怖主义和反恐工作越来越多使用技术的背景下，借助人工智能、内容审核和数字/电子证据等技术实现恐怖主义目的的问题，正日益引起相关从业人员、政策制定者和研究人员的关切。

安全理事会继续申明，各国必须确保所采取的任何反恐措施都遵守所有国际法义务，特别是国际人权法、国际难民法和国际人道法规定的义务。因此，反恐委员会在评估各国执行第 1373(2001)号决议的情况时继续关注解决相关人权问题。这不仅事关各国的法定义务，而且尊重人权、基本自由和法治与有效的反恐措施互为补充，相辅相成，对反恐努力取得成功必不可少。反恐执行局的分析和研究表明，一些国家已采取措施确保本国反恐法律和政策与对其适用的国际法律义务进一步接轨。但反恐执行局的评估发现，总体而言，大多数国家在这一关键领域还做得不够。

安全理事会认识到，恐怖主义和暴力极端主义对妇女和女童享有人权产生的影响不同，而反恐战略也可能对妇女、包括妇女的人权和妇女民间社会组织产生不同的影响。自安全理事会第 2242(2015)号决议通过以来，越来越多的安理会关于恐怖主义的决议纳入了性别平等考虑，包括在起诉、改造和重返社会、打击恐怖主义宣传以及处理恐怖主义、贩运人口和冲突中性暴力之间的联系等问题上。

^a 安全理事会尚未就这一威胁确立国际商定的术语，但反恐怖主义委员会在以往文件中指出，委员会最近评估的许多会员国在用各种不同的术语指代此类个人和团体实施的恐怖主义行为。

目录

	页次
简称和缩略语	10
一. 导言	12
二. 全球展望	12
A. 以种族主义、仇外心理和相关不容忍行为为动机的团体的威胁日益国际化.....	13
B. 恐怖分子根据 COVID-19 疫情做出的调整	14
C. 外国恐怖主义战斗人员威胁的演变	15
D. 打击助长恐怖主义的暴力极端主义	17
E. 新的恐怖主义方法的威胁	17
三. 区域展望：非洲	18
A. 北非	18
B. 东非	22
C. 南部非洲	30
D. 西非	34
E. 中部非洲	52
四. 区域展望：亚洲	57
A. 太平洋岛屿	57
B. 东南亚	63
C. 南亚	72
D. 中亚和高加索	80
E. 西亚	90
F. 东亚	96
五. 区域展望：拉丁美洲	103
A. 中美洲	103
B. 加勒比	109
C. 南美洲	122

六. 区域展望：欧洲和北美	129
A. 东欧	129
B. 西欧、北美和其他国家	138
C. 东南欧	153
七. 专题前景	161
A. 全面和综合的国家反恐战略	161
B. 立法和刑事司法	163
C. 反恐怖主义和国际人道法	167
D. 打击资助恐怖主义行为	171
E. 执法	174
F. 边境管制	177
G. 信息和通信技术	179
H. 在打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义背景下的人权.....	183
I. 性别	185

简称和缩略语

预报旅客资料	预报旅客资料
伊斯兰马格里布基地组织	伊斯兰马格里布基地组织
东盟	东南亚国家联盟
加共体	加勒比共同体
中非经货共同体	中部非洲经济与货币共同体
民间组织	民间社会组织
中非经共体	中部非洲国家经济共同体
西非经共体	西非国家经济共同体
东伊运	东突厥斯坦伊斯兰运动
欧洲司法合作署	欧洲联盟刑事司法合作署
欧警署	欧洲联盟执法合作署
欧盟边管局	欧洲边境和海岸警卫队机构
非法武器记录和追踪管理系统	刑警组织非法武器记录和追踪管理系统
国际民航组织	国际民用航空组织
信通技术	信息和通信技术
国际刑警组织	国际刑事警察组织
移民组织	国际移民组织
“伊斯兰国中部非洲省”	“伊斯兰国中部非洲省”
大撒哈拉伊斯兰国	大撒哈拉伊斯兰国
伊黎伊斯兰国	伊拉克和黎凡特伊斯兰国
“伊斯兰国西非省”	“伊斯兰国西非省”
“支持伊斯兰与穆斯林”组织	“支持伊斯兰与穆斯林”组织
南共市	南方共同市场
评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会	评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会
非政府组织	非政府组织
非营利组织	非营利组织
美洲组织	美洲国家组织

欧安组织	欧洲安全与合作组织
身份比评系统	个人身份安全比较和评估系统
旅客姓名记录	旅客姓名记录
南盟	南亚区域合作联盟
南共体	南部非洲发展共同体
达尔富尔混合行动	非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动
开发署	联合国开发计划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
世界海关组织	世界海关组织

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 2395(2017)号决议所载要求编写，该决议要求执行局更新 2016 年 1 月发布的上次调查报告(S/2016/49)。
2. 该调查报告第二节提供了上一次全球调查中确定的趋势的最新概览，提请注意新的和正在出现的趋势，并论及了潜在出现的新威胁。
3. 第三至第六节按区域和次区域分列，评估了安全理事会第 1373(2001)号决议和有关决议的执行情况。¹ 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。第三节至第六节还概述了每个次区域的趋势、风险和建议，并分析了每个次区域执行第 1373(2001)号决议情况。本调查报告还具体提及已在某些领域取得显著进展的一些国家。未提及其他国家不应被理解为对它们的执行工作持消极看法。
4. 第七节阐述了各国为执行第 1373(2001)号决议的规定而应采取的一般标准和做法，并论述了在关键专题领域执行该决议的全球总趋势。这一节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。
5. 调查报告的重点是第 1373(2001)号决议涉及的主要专题领域：反恐怖主义立法、打击资助恐怖主义行为、执法、边境管制和国际合作。报告还考虑到需要在反恐中保护人权，并考虑到第 1373(2001)号、第 2178(2014)号决议和安理会自 2016 年发布上一次全球调查报告以来通过的其他相关决议的要求所涉及的性别平等观点。在每一小节结束时，本调查报告都概述了安全理事会第 1373(2001)号决议所设委员会自上次调查以来为加强会员国在每个区域或专题领域执行第 1373(2001)号决议而向它们提出的一些优先建议。执行局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。
6. 调查报告由执行局专家根据其截至 2021 年 10 月的现有信息作出的专业判断编制，所依据的数据是根据会员国向委员会提供的信息和最新情况；关于访问会员国的报告和调查结果(执行局在 2005 年至 2021 年期间代表委员会对 117 个会员国进行了 181 次访问)；国家和区域讲习班的成果；国际、区域和次区域组织提供的信息汇编的。这些数据还记录在执行局为 193 个联合国会员国中的每一个会员国编写的单独详细执行情况调查报告中，供执行局与每个会员国对话时使用。

二. 全球展望

7. 自 2016 年以来，全球恐怖主义威胁的性质继续演变，迫使会员国继续调整其政策和做法，以应对更新的挑战和反恐措施中的现有差距。虽然 2016 年各国

¹ 包括安全理事会第 1373(2001)号、第 1456(2003)号、第 1617(2005)号、第 2178(2014)号、第 2242(2015)号、第 2309(2016)号、第 2322(2016)号、第 2331(2016)号、第 2341(2017)号、第 2354(2017)号、第 2396(2017)号、第 2462(2019)号和第 2482(2019)号决议。

优先考虑的许多问题在 2021 年仍然是一个挑战，例如外国恐怖主义战斗人员，但这种威胁的性质已经改变。恐怖组织还根据不断变化的环境调整了他们的方法，尤其是在全球冠状病毒病(COVID-19)大流行的情况下。对许多国家来说，一个重要的趋势是，出于种族主义、仇外心理和相关不容忍行为动机的团体日益国际化，出于种族主义或族裔仇恨动机的暴力袭击日益增多，往往以移民或难民为重点。对于看到这一趋势的国家来说，调整执法和安全资源，重点对付来自国内的潜在恐怖主义威胁，意义重大。

A. 以种族主义、仇外心理和相关不容忍行为为动机的团体的威胁日益国际化

8. 以仇外心理、种族主义和相关不容忍行为为动机的恐怖主义团体日益成为一种跨国现象，它们利用一系列相互关联和重叠的国际网络、想法和人物。近年来，这类组织实施的几起大规模袭击事件，特别是在西方(如 2019 年 3 月发生在新西兰克赖斯特彻奇；2019 年 8 月，美利坚合众国埃尔帕索；2019 年 10 月，德国哈勒；和 2020 年 2 月德国哈瑙)，已经证明了这种未经协调运动的严重性、规模和行动范围。这些事件导致了种族主义和仇外恐怖主义袭击更加致命和频繁，而这些袭击往往是由单独的行为者进行的。

9. 以仇外心理、种族主义和有关不容忍为动机的团体的成员人数增加，这些团体的基础是相信种族和文化优越和恶毒的仇外心理，这是一个日益令人关切的问题。

10. 虽然伊黎伊斯兰国/基地组织及其附属组织与以种族主义、仇外心理和相关不容忍行为为动机的团体所使用的行动方法有明显差异，但也有某些相似之处，特别是在使用技术、招募动机因素和某些行动策略方面。与伊黎伊斯兰国/基地组织及其关联组织类似，受种族主义、仇外心理和相关不容忍行为驱使的团体也利用包括游戏平台在内的在线平台，使人们变得激进，通过众包或捐款筹集资金，规划和协调行动，并传播宣传(包括分发宣言和直播其袭击)。他们的网上内容往往包含反移民、种族主义、仇外心理和反政府言论，这些言论由一种被认为是受害者和被剥夺的感觉以及支持文化霸权的情绪助长的。

11. 出于种族主义、仇外心理和相关不容忍行为动机的恐怖分子和团体利用主流和较小的在线平台(包括各种社交媒体渠道)以及暗网，从而使私营部门技术公司越来越难以全面发现和他们的活动。尽管一些较大的技术公司已采取措施遏制(在某些情况下，使其脱离平台或禁止)特定的恐怖主义个人和团体，但它们对这些团体使用的在线内容(这一点更难处理，因为其中一些内容可被视为受到表达自由权的保护)的对策，相比之下，明显不那么紧迫和全面。事实证明，在较小的平台上对此类内容进行审核具有挑战性。

12. 厌女症和助长恐怖主义的暴力极端主义之间有许多相互作用。恐怖主义的说法和宣传往往包括宣扬传统的性别角色和压制妇女、反妇女的比喻以及对女权主义和多元文化主义的恐惧，目的是助长招募和激进化。尽管这些团体宣扬现有的厌恶女性的世界观，但妇女作为支持者和成员发挥着关键作用。

13. 虽然资料有限,但越来越多地表明,与出于种族主义、仇外心理和相关不容忍行为动机的团体有关联的个人从许多国家(主要是欧洲国家)前往参加国外的武装冲突,接受战斗训练,获得武器处理方面的专门知识,并获得战场经验。虽然关于这一现象的规模(包括这些人今后有暴力倾向)的数据不完整,但从外国冲突返回的个人,无论其动机如何,在返回原籍国后,在重返社会、转业援助和今后的招募方面都可能造成挑战。

14. 虽然会员国制定了许多政策和措施,以打击与伊黎伊斯兰国/基地组织及其附属组织有关联的外国恐怖主义战斗人员的流动,但它们对与以种族主义、仇外心理和相关不容忍行为为动机的团体有关联的个人关注有限。许多会员国在对出于种族主义、仇外心理和相关不容忍行为动机的团体所犯罪行为进行刑事起诉方面面临挑战,因为没有指定这样的罪名,这意味着这些团体不能根据现有的恐怖主义法规进行审判。此外,仇恨罪立法的重点往往是狭窄的,犯罪者通常根据这些立法受到审判。没有这种罪名的指定也妨碍了对恐怖组织成员的起诉,并使涉及物质和(或)财政支助的起诉更加复杂。

15. 受种族主义、仇外心理和相关不容忍行为驱使的团体主要通过在线渠道传播错误和虚假信息、假新闻和阴谋论,以推进其议程并加剧社会两极分化。在全球 COVID-19 大流行的背景下,受种族主义、仇外心理和相关不容忍行为驱使的团体试图通过不断宣传偏见和谎言来推进阴谋论,以框定当前的危机,并进一步推进其激进化、招募和煽动袭击的企图。受种族主义、仇外心理和相关不容忍行为驱使的团体将继续利用阴谋论以及错误和虚假信息,寻求建立新的关系以扩大其影响。

B. 恐怖分子根据 COVID-19 疫情做出的调整

16. 自 2020 年出现以来,COVID-19 疫情给会员国带来了一系列性质、强度和影响各异的潜在和实际挑战,是一种不断演变的威胁,对包括反恐在内的所有政策领域都产生了实际和潜在影响。由于这一疫情仍在持续,衡量这一疫情对恐怖主义以及打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的冲击和影响的证据仍不成熟,而且有些初步。

17. 然而,反恐执行局的分析表明,恐怖分子继续想方设法利用疫情相关的社交和旅行限制、经济衰退和政治不稳定来扩大其影响力。对这一问题的分析还表明,一些国家挪用了资源,包括反恐资源,以帮助应对疫情,社会限制继续限制民间社会和其他非国家反恐和打击暴力极端主义行为体的能力。² COVID-19 的经济影响造成的资金减少也有可能导致反恐行动、安全援助和能力建设的缩减。

² 见 www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jun/cted-paper-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-counter-t_0.pdf, www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_paper_the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-counter-te.pdf, www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jun/cted_covid_paper_15june2021_1.pdf 和 www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Dec/cted_covid19_paper_dec_2021.pdf。

18. 隔离要求和有限的面对面集会减少了恐怖分子实施袭击的机会，从而导致袭击和伤亡的减少(特别是在非冲突地区)。这一趋势很可能会持续下去，至少在这些限制取消之前是这样。

19. 然而，在冲突地区却没有观察到这种趋势，因为在这些地区，与疫情有关的限制措施更难执行。第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组提交的关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第二十七次报告(S/2021/68)强调了冲突地区日益严重的恐怖主义威胁，这些地区的疫情对法律和秩序的抑制远远超过对恐怖主义集团活动的抑制。监测组指出，伊黎伊斯兰国继续强调它在 2020 年 3 月对疫情采用的说法，即是“对傲慢和无信仰的神圣惩罚”，并鼓动追随者在反恐防线料想已被削弱的情况下袭击敌人。这一疫情的政治和经济影响将继续对助长恐怖主义的暴力极端主义的驱动因素产生影响，而这反过来又可能增加对整个反恐基础设施的长期威胁。

20. 从长远来看，与疫情有关的社会孤立和日益加剧的经济紧张局势可能会强化现有的不满情绪，特别是在国家机构薄弱的地区。此外，国家过度干预和压制异见等限制可能会使社会孤立和政治动荡恶化。在一些国家，与疫情有关的政策和紧急措施因不符合人权而受到民间社会的批评。

C. 外国恐怖主义战斗人员威胁的演变

21. 外国恐怖主义作战人员现象仍然是国际社会在反恐方面面临的重大挑战。虽然军事行动使伊黎伊斯兰国的领土控制在 2019 年初结束，但数以千计的外国恐怖主义战斗人员仍在核心冲突区内。根据分析支助和制裁监测组的报告(S/2021/68，第 13 段)，虽然会员国继续对伊黎伊斯兰国战斗人员获释或逃脱拘留表示关切，但伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的外国恐怖主义战斗人员外流率较低。

22. 外国恐怖主义战斗人员也仍然能够煽动、激励和指挥那些没有前往冲突地区的人在离家不远的地方发动小规模袭击。监测组评估认为，在远离冲突区的地方发生的低伤亡袭击的主要原因是受到煽动的袭击(S/2021/68，第 3 段)。外国恐怖主义战斗人员也仍然有能力加强与伊黎伊斯兰国在世界各地的分支机构的联系。因此，建立全面和有效的机制，解决外国恐怖主义战斗人员回返者、迁移者和所谓的失意旅行者问题，仍然是会员国和国际社会的一个最高优先事项。目前仍留在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的数千名此类战斗人员的家属也构成了新的安全、人道主义和人权挑战。

23. 为应对这些挑战，会员国对其反恐架构进行了重大改革，从而影响到广泛的政策领域。安全理事会通过了几项决议，印发了一些其他重要文件，使联合国能够确保其对恐怖主义的应对的一致性，协调国际社会的对策，并指导会员国的反恐努力。安理会最近的一些决议列入了《联合国宪章》第七章的要求，目的除其他外，是加强会员国查明和监测返回的外国恐怖主义战斗人员及其家属的能力；阻止其继续旅行；并针对外国恐怖主义战斗人员回返者和迁移者的情况制定全面对策。

24. 为了有效侦查恐怖分子的旅行，安全理事会第 2396(2017)号决议要求会员国根据国内法和国际义务，建立预报旅客资料系统，并发展收集、处理和分析旅客姓名记录数据的能力。一些会员国尚未建立已知和可疑恐怖分子(包括外国恐怖主义作战人员)的禁止出入境名单或数据库，供执法、边境安全和海关人员以及军事和情报机构使用，以筛查旅行者并进行风险评估和调查。为了适当识别恐怖分子，包括外国恐怖主义战斗人员，会员国应根据国内法和国际法，在入境口岸建立和实施有效的筛查系统，包括收集生物特征数据的系统，并考虑负责任地在相关国家之间以及与国际刑警组织和其他相关国际机构分享这些数据。

25. 自 2016 年以来，外国恐怖主义战斗人员返回和迁移的实际人数一直很低，一方面是因为许多这类战斗人员在冲突地区死亡或被拘留，另一方面是一些战斗人员决定在该地区定居和融入社会。许多国家还采取了国内措施，阻止他们旅行，控制或阻止他们返回，剥夺个人的公民身份，吊销居留许可证或拒绝提供领事服务(即发放护照和其他旅行证件)。仍然很难确定哪个回返者或迁移者继续构成威胁还是打算进行袭击。

26. 一些会员国对本国刑事司法框架、政策和战略进行了审查，并出台了新的立法，特别是在加入外国恐怖主义团体不构成现有刑事犯罪的情况下。但是，这些新法律不能追溯适用。收集必要的证据，包括电子证据和在冲突地区收集的证据，以确保对外国恐怖主义战斗人员回返者或迁移者进行实质性的起诉，对各国来说仍然是一项巨大挑战，特别是因为相关信息必须符合适用的证据标准。

27. 欧洲联盟一些国家的检察官根据国际法律标准，在当下审理的案件中，对回国的外国恐怖主义战斗人员提出了战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪以及与恐怖主义有关的罪行的指控。这表明，可以根据累积指控起诉回国的外国恐怖主义战斗人员，从而增加了在被判有罪时根据其行为作出相应判决的可能性(并为其他国家的起诉提供了一个模式)。

28. 一些国家认为，对外国恐怖主义战斗人员的起诉应在其被控罪行发生地的管辖区进行，而另一些国家则对这种办法而不是遣返和适当的国内起诉提出了实际和法律的问题。拘留外国恐怖主义战斗人员和有关人员的工作是由若干实体进行的，包括伊拉克的国家执法机构和阿拉伯叙利亚共和国的叙利亚民主力量等团体，其法律和司法结果各不相同。非国家行为体剥夺个人自由，包括拘留的法律依据、司法监督和拘留期间的待遇，引起了重大的人权关切。虽然必须遵守程序保障，包括正当程序和公正审判保障，但一些国家仍在努力确保这些程序保障和维护司法程序的完整性。

29. 在此背景下，流离失所者营地中的外国恐怖主义战斗人员及其相关家庭成员，其中大多数是妇女和儿童，他们被怀疑与联合国列名的恐怖主义团体有联系，忍受着恶劣的人道主义状况，而 COVID-19 疫情使这种状况更加恶化，并面临着持续的暴力、剥削和可能向恐怖主义激进化的风险。这一局势对安全人权具有深远的影响。数以千计的外国恐怖主义战斗人员及其家属仍留在难民营。在阿拉伯叙利亚共和国，数千名未成年人(特别是与成年男子关押在一起的男童)继续被拘留，这仍然是一个令人关切的问题。虽然人们普遍认为这些儿童主要是受害者，

但在处理他们的处境方面仍有许多挑战，包括国家是否将他们遣返。这些挑战包括：缺乏关于司法协助的双边协定；缺乏与非国家行为体(包括管理收容这些儿童的大多数营地的叙利亚民主力量)接触的既定程序；缺乏领事服务；刑事责任年龄；以及与确定父母身份和国籍有关的困难。尽管存在这些挑战，但少数国家自愿遣返了其所有或大部分未成年国民。

30. 安全理事会着重指出，与外国恐怖主义战斗人员有关联的妇女可能扮演了许多不同的角色，包括恐怖主义行为的支持者、协助者或实施者。

D. 打击助长恐怖主义的暴力极端主义

31. 除了用于其他行动目的，恐怖主义团体继续利用因特网和其他形式的信息和通信技术进行计划；组织、激进化和招募成员；筹集资金；并进行宣传。大多数国家继续面临与网上恐怖主义和暴力内容有关的挑战，以及在制止资助恐怖主义和起诉资助恐怖主义组织以及从事其他非法资助活动的个人方面的挑战。

32. 了解导致个人走向激进暴力的动机是一项复杂的事情，但对于制定有效的反恐政策至关重要。必须在各级打击恐怖主义团体为吸引支持者，包括男女支持者和推进其议程而使用的说法和言论。

33. 一个相关的问题是，若干次区域的会员国在努力遏制监狱内暴力极端主义蔓延方面继续面临挑战。尽管恐怖主义相关犯罪后的累犯率一直很低，但各国对即将释放恐怖主义囚犯及其可能使社区成员激进化和为恐怖主义团体进行筹资、招募和业务活动表示关切。

E. 新的恐怖主义方法的威胁

34. 国际社会面临的一个持续威胁是恐怖主义方法的演变，这些方法不断适应以逃避安全措施。在技术持续快速进步的背景下，邪恶的行为者有可能改造技术，利用现有互联系统和关键基础设施的脆弱性，并获得大规模毁灭性武器。其中一个例子是，2019 年，一名单独行动者基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍，在德国哈勒实施的袭击中使用了 3D 打印的自制枪支。袭击者试图激励其他人模仿他的战术，令人担心其他单独行动者可能寻求开发、获取和使用简易武器来实施袭击。

35. 对恐怖主义行为体能力的大多数分析表明，哈勒袭击事件和伊黎伊斯兰国使用简易无人驾驶飞机系统等事件都是孤立事件。³ 此类团体(以及受其驱使的个人)目前缺乏成功利用人工智能和新兴技术实施大规模袭击所需的行动、技术和后勤能力。

36. 然而，随着机器学习和人工智能等技术创新越来越多地融入反恐对策，这些团体利用技术进行激进化和招募、在虚拟平台(包括游戏平台)上传播错误信息和

³ 见 www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted-trends-alert-may_2019.pdf。

虚假信息以及资助非法活动的情况将继续增加。与数据隐私和监控相关的问题以及平衡安全和隐私竞争需求的需要可能会带来挑战。

三. 区域展望：非洲

A. 北非

阿尔及利亚、埃及、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥和突尼斯

1. 恐怖主义趋势

风险

37. 北非继续面临多种恐怖主义威胁。其中一个特点是，在几个北非国家的领土上存在与伊斯兰马格里布基地组织或伊黎伊斯兰国有关联的恐怖团体。然而，这些团体的影响似乎相对有限，因为它们的袭击次数和造成的伤亡较少，以及它们与非洲其他区域恐怖团体相比的不同能力。秘书长在其关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的第十二次报告(S/2021/98)中指出，例如，伊拉克和黎凡特伊斯兰国在利比亚继续衰落，但在该国南部，以及一些北部沿海城镇的“潜伏”小组继续存在。此外，在埃及，“耶路撒冷支持者”(2014年宣誓效忠伊黎伊斯兰国)在西奈半岛东北部积极活动，并继续发动袭击，但其能力可能更局限于当地，其与伊黎伊斯兰国核心的联系程度尚不清楚。伊斯兰马格里布基地组织“在阿尔及利亚继续萎缩，其重心在稳步向萨赫勒地区转移”(S/2021/68，第27段)。尽管如此，不同的团体在各自的行动区定期发动致命袭击，主要针对国家当局(特别是军事和安全部队)，但也有针对西方国家平民的袭击。

38. 第二个威胁来自数千名外国恐怖主义战斗人员，他们前往伊拉克或阿拉伯叙利亚共和国，自伊黎伊斯兰国在领土上被击败后返回，给该区域带来了更多的安全挑战。这些外国恐怖主义战斗人员训练有素、身经百战、激进化，可能构成直接的安全挑战。他们的存在，如果没有适当的起诉、改造和重返社会，也有可能使更多的社区或团体激进化，走向暴力(尽管迄今没有多少证据表明返回的战斗人员参与了北非的恐怖活动)。

39. 此外，近年来，单独行动者和小型团伙在若干北非国家实施了多起致命袭击，而且事实证明这类行动者和团伙很难发现。在一个国家，两名被怀疑是恐怖组织成员的人因密谋让安全部队成员感染 COVID-19 而被捕。

40. 利比亚不稳定的政治和安全局势是整个区域的一个严重脆弱的问题，对恐怖团体的继续存在构成持续的风险，这些团体虽然近年来有所削弱，但仍然是一个威胁。与该区域接壤的一些萨赫勒国家存在着强大和日益根深蒂固的恐怖主义团体，加上普遍不安全和包括边境管制在内的国家机构薄弱，也是一个重大关切问题。

41. 从长远来看，整个区域持续存在的政治、社会和经济紧张局势继续破坏了提供治理、司法和核心服务的必要机构以及有效的民主社会的支柱。薄弱的机构可能为恐怖主义团体提供更多的机会。民众的抗议活动日益增多，以及人们认为对

冤情缺乏关注，可能削弱当局，使其更容易受到恐怖活动的影响。为应对 COVID-19 大流行而实施的限制措施在北非某些地区引发了进一步的社会动荡。必须减轻这一大流行病的长期经济和社会后果带来的风险，这些后果可能会加剧先前存在的与经济机会有限有关的挑战和对政府的公然反对，并可能对助长该次区域恐怖主义和激进化的暴力极端主义产生日益恶化的影响。

2. 第 1373(2001)号决议在北非的执行情况

从预防到改造

全面和综合的反恐战略

42. 与 2016 年相比，该次区域的大多数国家目前都在实施应对恐怖主义和暴力极端主义的战略。有两个国家在一份具体的指导文件中正式确定了这些战略，并指定了一个协调机构来执行这些战略。有三个国家没有正式文件，但在实践中采取了一致的反恐办法，协调执行其反恐对策的多个组成部分。然而，后一种办法似乎主要限于政府机构，缺乏详细的行动计划和与非政府组织的接触。它们也很少包括起诉、改造和重新融入返回的外国恐怖主义战斗人员的战略，鉴于返回的战斗人员可能产生的影响，这些都是重要的要求。

风险评估

43. 虽然两个北非国家似乎没有对其领土上的恐怖主义威胁和风险进行系统评估，但四个国家的执法机构似乎至少在某种程度上这样做了。一些国家选择设立专门的机构间单位，负责这些评估以及其他任务。另一些国家则委托现有的执法机构负责进行这些评估，有时还责成它们与其他机构协调，以便收集或传播信息。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

44. 该次区域所有国家都制定了立法规定，使其能够处理恐怖主义招募问题(自 2016 年以来有所改善)。四个国家通过了将招募恐怖分子定为刑事犯罪的立法规定，两个国家没有将与招募有关的行为(例如煽动或挑衅)定为刑事犯罪。

资助恐怖主义行为

45. 与 2016 年相比，所有北非国家现在都将资助恐怖主义定为单独犯罪。五个国家将其定为刑事犯罪，即使资金没有用于实施恐怖行为。所有这些规定似乎都包括资助恐怖主义个人和恐怖主义组织(尽管有三个国家的国家立法中隐含了这一点)。除一个国家外，所有国家都允许指定的当局毫不拖延地冻结恐怖分子的资金。这种情况自 2016 年以来有了显著改善。然而，实际运作却落后了。似乎只有两个国家根据第 1373(2001)号决议冻结了恐怖分子的资产。除一个国家外，所有国家都设立了一个充分运作的金融情报单位，配备了令人满意的人员、培训和设备，以期按照金融行动特别工作组的标准，加强其防止和打击资助恐怖主义行为的框架。然而，根据它们收到的与资助恐怖主义有关的可疑交易报告数量有限，以及转交检察机关的交易数量有限，这些金融情报机构似乎没有参与涉及打击

资助恐怖主义的重大活动。所有六个国家都是中东和北非金融行动特别工作组的成员。

46. 在五个国家，边境当局似乎没有法律权力制止或限制涉嫌与洗钱或资助恐怖主义有关的货币和无记名流通票据，因为它们没有这种权力，或者因为它们行使这种权力需要满足额外的条件(例如向海关人员作虚假申报)。在评估非营利部门面临的资助恐怖主义风险方面取得了进展。有两个国家已完成这种评估，第三个国家目前正在进行评估。

火器

47. 尽管有五个国家已将非法贩运小武器和轻武器包括枪支定为刑事犯罪，但另有五个国家尚未将非法制造或改装枪支或非法涂去枪支标识的相关行为定为刑事犯罪。尽管非洲联盟发起了“平息枪炮声”运动，而且该次区域存在不受控制的枪支带来的风险，但在这方面几乎没有取得进展。五个国家尚未更新其立法以处理这一领域的问题。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

48. 在四个北非国家，移民局通过国际刑警组织移动网络数据库或国际刑警组织固定网络数据库与国际刑警组织数据库联网。这标志着自 2016 年以来取得了重大进展(尽管这些连接的使用水平和有效性似乎各不相同)。虽然该次区域尚未建立起实用的预报旅客资料(或旅客姓名记录)系统，但已有一些改进。有四个国家的当局提前收到旅客名单或旅客信息(即使不是系统地收到)。由于缺乏适当的法律和体制框架，包括专门的目标确定中心/旅客信息单位，在边境发现潜在恐怖分子的能力差别很大。有一个国家设立了打击目标小组，并向边境哨所发送恐怖分子名单，包括外国恐怖主义战斗人员名单。另一个国家的主要恐怖主义情报机构设在边境哨所。同样，各国在边境发现欺诈性文件的能力，包括核实生物特征识别资料的能力，也存在明显差异。

49. 大多数国家收集和储存与跨界人员出入境有关的数据，但很少收集和检查指纹等生物识别信息。一些国家加强了与其他国家的合作，以加强其边界安全(主要是与次区域或欧洲的伙伴合作)。没有任何国家制定了具体程序来防止给予恐怖分子难民地位，但有三个国家与难民署合作，对寻求庇护者进行与安全有关的甄别，有两个国家允许难民署代替它们进行甄别。

5. 将恐怖分子绳之于法

策划与筹备

50. 大多数国家继续依赖关于严重犯罪共犯责任的一般性立法规定，将预备行为和从犯行为定为刑事犯罪，而不是将其作为独立的犯罪来定罪。但是，有五个国家将支持恐怖主义行为的具体表现定为刑事犯罪。此外，四个国家起诉在其领土上为在国外实施恐怖主义行为而进行的准备或从犯行为。

调查和起诉能力

51. 与上一次调查不同的是，所有北非国家都将恐怖主义案件分配给一个单一的指定检察官办公室，以便建立专门知识。除一个国家外，其他所有国家的这些办公室都专门处理恐怖主义案件，并在起诉这些案件方面积累了丰富的经验。考虑到案件数量，一些国家的人力和技术能力水平仍有待加强。所有国家都有专门的调查手段可用于调查恐怖主义案件。国家立法中最经常规定的手段是拦截通信和秘密行动。

52. 然而，在北非，监督执法机构的有效和独立机制有限。大多数国家现在都设立了人权机构，其任务包括在不同程度上调查执法机构的工作，但这些机构的有效性尚未得到证明。联合国人权机构继续对羁押和拘留期间侵犯人权的行为表示关切。

法治

53. 在五个国家，恐怖主义行为的定义使用了过于宽泛或模糊的语言，可能被用来将远远超出国际反恐文书设想的行为定为刑事犯罪，例如非暴力示威或持不同政见。该次区域的所有国家都通过了特别法律，赋予恐怖主义案件中的执法具体权力(例如，在正常时间以外进行家庭搜查和延长拘留期)。只有一个国家将其中一些条款置于日落条款之下。

54. 在所有北非国家，恐怖主义案件中的刑事诉讼程序限制了在刑事诉讼期间给予嫌疑人的权利。四个国家通过对常规刑事诉讼程序的例外，允许在必须将嫌疑人带见法官之前延长羁押期，并允许推迟与在押律师接触的时间。不过，有四个国家在其立法中规定无罪推定，并坚持公开审判恐怖主义案件的原则。

6. 开展国际合作

有效的司法互助和引渡

55. 这几年，有两个国家制定并公布了与司法协助和引渡有关的国内程序准则，以便向外国当局通报为获得协助或引渡而必须满足的要求。只有两个国家在其国家立法中载入了“引渡或起诉”原则。

确保有效交流信息和情报

56. 一半北非国家在恐怖主义案件调查中开展了双边合作(往往是与欧洲国家，但也越来越多地与该次区域其他国家)。其中一些合作是针对引人注目的重大恐怖袭击进行的，涉及犯罪现场管理和法医学。

7. 优先建议

57. 优先建议包括：

(a) 提高报告制度的效力，包括采取步骤，使金融情报机构能够有效履行其打击资助恐怖主义行为的核心职能，并提高有义务报告可疑交易的实体的认识；

(b) 评估非营利组织在打击资助恐怖主义方面的风险和脆弱性，特别是为了防止和制止资助恐怖主义行为，同时适当注意结社自由；

(c) 加强基于法治和符合人权的调查和起诉；

(d) 加强国际刑警组织数据库的使用，改善边境哨所的连通性；

(e) 实施提前公布资料系统，并根据风险评估进行边境管制，以侦查恐怖分子嫌疑人的动向。

B. 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

1. 恐怖主义趋势

风险

58. 在东非，青年党(2012 年宣誓效忠基地组织)仍是最活跃的恐怖主义团伙，主要在索马里发动袭击，但袭击对象也包括邻近各国。青年党仍具有很强的适应性，2021 年，其通过间接瞄准射击对航空器和机场实施的袭击有所增加。2020 年末和 2021 年初，车载简易爆炸装置的使用似乎有所减少，但人携式简易爆炸装置的使用有所增加。索马里 2020-2021 年选举期间，青年党声称对部族长老和政府及安全官员的暗杀有所加剧。

59. 自 2016 年以来，青年党还在索马里境外，包括在肯尼亚，实施了重大、复杂和致命的袭击(例如，2019 年 1 月 15 日对 DusitD2 酒店综合体的袭击，造成 20 多名平民死亡)。招募和激进化仍是令人关切的问题，特别是在拉穆和蒙巴萨等离索马里最近的肯尼亚各州。

60. 青年党长期以来一直将自己定位为索马里联邦政府和联邦成员州的可行替代者。它控制着大量的领土，促进有效的安全，运作着高效的行政管理，对许多人来说，它被称为“首选的司法提供者”。该组织试图利用政府在应对 COVID-19 大流行方面的差距，一方面提出一个旨在引发恐惧和报复的经过调整信息，另一方面宣传自己是应对冠状病毒的适当权威。据报告，它在吉利布总部设立了一个疫情预防委员会和一个护理设施，并与当地社区举行了情况介绍会。

61. 在索马里，伊黎伊斯兰国继续进行小规模袭击，同时进行招募和培训。它还担任“伊斯兰国中部非洲省”的后勤中心，向“伊斯兰国中部非洲省”提供指导，并支助培训员和战术人员前往刚果民主共和国和莫桑比克(见下文中部非洲和南部非洲的区域展望)。2020 年 10 月 14 日，在坦桑尼亚联合共和国总统选举前 14 天，“伊斯兰国中部非洲省”对该国进行了首次跨境袭击。

62. 由于厄立特里亚和埃塞俄比亚于 2018 年 7 月 9 日达成和平协议，该次区域的总体稳定状况发生了重大变化。2018 年 11 月，安理会解除了自 2009 年以来对厄立特里亚实施的包括武器禁运在内的制裁。然而，2020 年底，酝酿已久的种族紧张局势导致埃塞俄比亚提格雷州爆发冲突，据联合国难民署称，这导致了新的

流离失所现象(包括 2020 年 11 月至 2021 年 2 月期间, 超过 5 万名寻求庇护者越过边境进入苏丹)。⁴

63. 苏丹总统奥马尔·巴希尔于 2019 年 4 月 11 日被罢免, 启动了当前的过渡时期, 苏丹的机构和治理结构正在转型。主权委员会(由文职和军事代表组成)将领导国家, 直到举行选举。

64. 预计苏丹正在进行的过渡将有助于加强区域合作与安全。有传闻称, 苏丹国民已与博科圣地有联系(尽管人数不多)。此外, 正是达尔富尔境内活跃的武装团体继续使苏丹的安全局势复杂化。⁵ 2021 年 1 月, 不断升级的族群间暴力导致西达尔富尔地区数十人死伤, 近 5 万人流离失所, 达尔富尔混合行动撤离后, 该次区域的安全局势有可能恶化。

65. 在整个次区域, 对重大侵犯人权行为的指控, 包括安全部队的任意拘留和法外处决(无论是在反恐行动背景下, 还是在最近执行 COVID-19 限制措施背景下), 继续破坏公众信心和发展有效伙伴关系以打击恐怖主义和暴力极端主义的努力。该次区域各国还限制使用互联网, 据称在选举期间集会与和平抗议的权利有限。

66. 该次区域各国都面临脆弱性, 包括在监管主要以现金为基础的经济方面的困难。最近移动支付的使用和流量的增加也可能带来尚未被充分理解的重大风险。鉴于该次区域的移民路线、冲突流离失所(境内和跨境)和无处不在的人口贩运网络, 有必要加强边境安全。尽管自 2016 年以来为加强边境官员之间的合作作出了努力, 但漏洞多、无人管理的地区继续对国家当局构成挑战。一些正在经历冲突或正在从冲突中恢复的国家在努力制止小武器和轻武器大规模扩散方面面临挑战。

2. 第 1373(2001)号决议在东非的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

67. 东非共同体五个国家加上另一个国家(卢旺达、肯尼亚、南苏丹、坦桑尼亚联合共和国和乌干达(加上布隆迪))通过了一项区域反恐战略。然而, 尚不清楚如何或是否在国家一级实施该战略。2018 年, 在联合国的支持下, 政府间发展组织⁶通过了预防和打击暴力极端主义区域战略, 由其位于吉布提市的预防和打击暴力极端主义英才中心负责实施。该次区域的一个国家(坦桑尼亚联合共和国)也是南共体的成员, 而南共体则通过了一项区域反恐战略和行动计划(见下文的南部非

⁴ 见 <https://news.un.org/en/story/2021/01/1081422>。

⁵ 2020 年 10 月 3 日, 过渡政府与活跃在达尔富尔的两个主要武装团体签署了和平协议, 取得了进展。然而, 在达尔富尔混合行动长期联合行动根据第 2559(2020)号决议于 2020 年 12 月结束后, 暴力事件有所增加。

⁶ 政府间发展组织由 8 个国家组成(吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、南苏丹、苏丹和乌干达)。

洲区域展望)。该次区域的另一个国家(卢旺达)也是中非经共体的成员,则中非经共同体则通过了一项打击恐怖主义及小武器和轻武器扩散的区域战略,以及一项行动计划(见下文的中部非洲区域展望)。

68. 在国家一级,似乎没有一个国家通过了全面和综合反恐战略。有一个国家在其国家安全政策的基础上制定了一个协调一致的反恐办法,但尚未将这一办法正式纳入一项统一的书面战略。有四个国家通过了防止和打击暴力极端主义的全面国家战略。这反映了自 2016 年以来取得的进展。有一个国家率先通过了与国家战略框架相对接的防止和打击暴力极端主义的国家一级行动计划,同时还优先开展应对地方一级已确定需求的行动。另一个国家已承诺起草防止和打击暴力极端主义的国家行动计划,并请求联合国在这方面提供支持。

风险评估

69. 该次区域所有国家都通过各种渠道收集与安全有关的信息。然而,各有关机构之间并没有连贯一致地共享这种信息。似乎很少有国家照例进行威胁评估和编写专门的恐怖主义风险评估报告。有一个国家已经责成两个不同的执法机构发布此类评估报告。有四个国家建立了国家协调机制,以加强其对恐怖主义的应对措施。情报机构随时向各自的机制通报有关恐怖主义威胁和风险的最新情况。有一个国家似乎已责成国家协调机制编写风险评估报告。另一个国家建立了专门的反恐工作队,完全由安全和执法机构组成,每个机构都有专门的反恐单位,负责进行本机构的恐怖主义风险评估,并与其他安全机构进行共享。为了加强作为风险评估依据的信息收集工作,一个国家还在非安全机构内设立了反恐协调中心。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

70. 有五个国家将招募人员加入恐怖主义组织和(或)招募人员支持恐怖主义组织定为刑事犯罪。有一个国家将招募人员加入恐怖主义组织定为刑事犯罪,尽管这只是与实施某种恐怖主义行为有关。⁷ 有两个国家尽管通过了专门的反恐怖主义立法,但似乎没有具体将招募人员加入恐怖主义组织定为刑事犯罪,尽管其中一个国家将“寻找人员”加入恐怖主义组织定为刑事犯罪。其余三个国家在其各自的刑法中没有将招募人员加入恐怖主义组织定为刑事犯罪。

资助恐怖主义行为

71. 除一个国家外,所有国家都在其国内法中将资助恐怖主义行为单独定为刑事犯罪。其中四个国家没有在其法律中明确规定,即使资助恐怖主义行为的资金没有用于实施或企图实施恐怖主义行为,是否也将其定为刑事犯罪。有七个国家尚未在其法律中明确规定,即使资助恐怖主义行为的资金与恐怖行为没有联系,是否也将其定为刑事犯罪。有三个国家没有明确说明资助恐怖主义行为是否包括资助恐怖分子个人以及资助恐怖主义组织。

⁷ 有一个国家将招募人员从事涉及向空气、土壤或水中释放有毒物质的恐怖主义行为定为刑事犯罪。

72. 除三个国家外，所有其他国家都制定了法律，建立了根据第 1373 (2001) 号决议冻结恐怖分子资产的机制。这反映了自 2016 年以来取得的进展。在这八个国家中，有一个国家没有具体说明是否可以毫不拖延地冻结资产。另一个国家在法律上规定了冻结资产的可能性，但没有制定能够毫不拖延地冻结资金的执行条例。有一个国家公开宣布冻结与青年党有关联的个人的资产。

73. 该次区域所有国家都有关于建立自主金融情报机构的立法。不过，有五个国家的金融情报机构尚未全面运作。这严重限制了该次区域内金融情报的交流。在其余六个金融情报机构中，人员配置能力有限、预算不足和缺乏关于资助恐怖主义行为的专门培训，妨碍了这些单位的有效运作，具体涉及资助恐怖主义行为的可疑交易报告数量总体较低就反映了这一点；有一个国家报告说，2012 年至 2017 年期间，该国仅收到 11 份有关资助恐怖主义行为的可疑交易报告。据报告，至少有三个金融情报机构与次区域外的其他金融情报机构签署了谅解备忘录。有一个金融情报机构据报告得到了用于分析可疑交易报告的专用软件。

74. 除三个国家外，所有其他国家的边境管理局都获得了法律授权，可以阻止和限制涉嫌与资助恐怖主义行为有关的货币或无记名流通票据。只有两个国家在其各自 2016 年打击资助恐怖主义行为的反洗钱国家风险评估框架内评估或审查了其非营利部门面临的资助恐怖主义行为风险。这两个国家都认为这种风险为“中低”。有一个国家仅评估了洗钱风险。其余八个国家尚未进行评估。这损害了该次区域各国查明其管辖范围内最容易受到资助恐怖主义行为影响的非营利组织的能力。还损害了各国根据金融行动特别工作组特别建议八采取有针对性、基于风险的措施，以遏制可能滥用非营利部门来资助恐怖主义行为的能力。有六个国家是东部和南部非洲反洗钱小组的成员，三个国家是中东和北非金融行动特别工作组的成员。另一个国家指出，它已成为东部和南部非洲反洗钱小组的观察员，预计不久将成为正式成员。

火器

75. 该次区域有十个国家签署了《在大湖区和非洲之角防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》(2004 年)，该议定书是在东部非洲警察局长合作组织主持下起草的，于 2005 年生效。《内罗毕议定书》指示各国将某些行为定为刑事犯罪，并促进情报、执法和边境官员之间的合作。该议定书还促成建立了小武器和轻武器区域中心。⁸

76. 在国家一级，有四个国家将非法制造、贩运和改装火器以及非法去除火器标识定为刑事犯罪。有四个国家尚未将改装火器或去除火器标识定为刑事犯罪。有一个国家未将非法制造火器定为刑事犯罪，另一个国家未将贩运火器定为刑事犯罪。有一个国家看起来尚未将非法制造、贩运或改装火器或非法去除其标识的行为定为刑事犯罪。

⁸ 见 <https://recsasec.org/>。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

77. 虽然该次区域所有国家都可以通过其各自的国际刑警组织国家中心局进入国际刑警组织的 I-24/7 系统, 但似乎没有一个国家将前线警官与国际刑警组织的相关数据库(包括被盗和遗失旅行证件数据库和红色通知)以及安全理事会的伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单相连接。有两个国家将其主要机场与个人身份安全比较和评估系统连接起来。整个次区域的陆地和海上边境哨所仍然缺乏足够的人员、基本基础设施、设备和连通性。因此, 移民局人员在边境发现伪造旅行证件的能力仍然存在重大差距(特别是考虑到依然在使用纸质出入境手续以及无法进入被盗和遗失旅行证件数据库)。

78. 有两个国家是联合国阻止恐怖分子旅行方案的受益国, 而该方案已经为在这两个国家实施预报旅客资料和旅客姓名记录能力提供了路线图。另有一个国家开发了一个预报旅客资料系统, 专门用于悬挂其国旗的承运人。其余八个国家正在考虑更新其系统, 以发展预报旅客资料能力。

79. 除两个国家外, 所有其他国家都已经批准 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》。除三个国家外, 所有其他国家都颁布了旨在规范难民身份确定程序的法律。只有一个国家在其反恐怖主义法中明确规定, 有关部长如果有合理理由认为某人已犯下或参与犯下恐怖主义行为, 可为了国家安全和公共安全的利益拒绝给予难民地位。有七个国家的立法框架中包括一些规定, 可被解释为将策划、协助或参与恐怖主义行为的个人排除在外。⁹ 然而, 各国是否有实际能力进行必要的分析, 以有效地排除上述个人, 仍然令人关切。对于收到大量寻求庇护者请求的国家来说, 情况尤其如此。有两个国家已经授权其情报机构与前线当局密切合作, 就安全相关关切对寻求庇护者进行筛查(和审查)。有一个国家在没有个人难民身份确定程序的情况下, 给予邻国国民初步难民地位。

5. 将恐怖分子绳之以法

策划和筹备

80. 除三个国家外, 所有国家都在其相关反恐立法中将筹备行为和(或)从犯行为定为刑事犯罪。在已将这种行为定为刑事犯罪的国家中, 并没有明确排除对意图针对另一国或其公民实施恐怖主义行为的情况进行起诉。不过, 只有一个国家明确允许起诉在其领土上为在国外实施恐怖主义行为而进行的筹备行为。另一个国家规定, 如果在其领土外实施的恐怖主义行为损害本国国民的利益或经济或社会安全, 则这种罪行属于刑事犯罪。还有一个国家将企图以暴力扰乱外国国内政治秩序或安全的行为定为刑事犯罪。

81. 一个国家将共谋实施任何犯罪行为定为刑事犯罪。其他国家将共谋犯下恐怖主义罪行定为刑事犯罪。六个国家将支持恐怖主义行为定为刑事犯罪。然而, “支

⁹ 除其他外, 通过提及严重的非政治罪行、违反非洲联盟宗旨和原则的行为、危害和平罪、暴行罪和/或严重侵犯人权的行为。

持”的定义中没有统一的清晰度或精确度(其中可能包括“煽动”、“道义援助”、“移交文件”、“辅导”或“窝藏”等提法)。有一个国家将为实施恐怖主义行为寻求支持定为刑事犯罪。

调查和起诉能力

82. 尽管在该次区域的四个国家,经过恐怖主义调查和起诉后做出了与恐怖主义有关的定罪,但调查人员和检察官处理复杂的恐怖主义相关案件的专门能力一直存在差距。有三个国家设立了专门的反恐检察机关,从而发展了某些专门技能。有一个国家不仅在其首都,而且在存在恐怖主义威胁的有关县/省都设立了这种机构。这种机构面临的挑战包括,对一个国家而言,缺乏人员,以及缺乏对用于保护证人的资金的控制。对另一个国家来说,挑战是业务性质的,包括与确保证人合作有关的挑战,以及与恐怖袭击后收集证据有关的困难。一个国家指出,其警察部队的调查能力较低。

83. 有一个国家建立了专门、独立的警察监督机制,负责由平民监督执法机构,并审议公众对警察不当行为的投诉。除两个国家外,所有其他国家都设立了国家人权机构,这些机构也有权受理对警察不当行为的投诉。然而,这些机构中似乎很少有能力对拘留场所进行现场查访。另一个国家设立了监察员和国家人权机构。在另一个国家,国家人权机构似乎尚未开始运作。

84. 在该次区域若干国家的执法机构中设立了人权室/服务台和纪律委员会。有一个国家允许在网上直接向警察部队提交关于警察不当行为的投诉。尽管正式设立了这些不同的机制,但联合国人权机制继续对有关警察不当行为的指控以及针对这类指控(包括与反恐努力有关的指控)进行的调查或起诉数量有限表示关切。

法治

85. 恐怖主义罪行的定义仍然是整个次区域关切的问题。通常使用宽泛、开放的语言来界定恐怖主义意图。这可能导致将非暴力的抗议或异议行为、包括言论定为刑事犯罪。一些恐怖主义罪行的定义不够明确或精确。这可能会导致将其适用于相关国际反恐文书所设想的行为以外的行为。一般而言,定义不明确的条款可能会对履行法庭举证责任造成挑战,也可能妨碍国际合作。一个国家的立法中包括一个条款,规定在抗议、示威或停工期间实施的行为,只要其目的不是造成伤害,就不应被视为恐怖主义行为。

86. 虽然该次区域所有国家的宪法都列入了关于自由和公正审判权的保障措施,但联合国人权机制继续对这些措施未能得到执行表示关切。该次区域有七个国家规定,对被拘留的恐怖分子必须在 48 小时内移交给法官或检察机关。在某些情况下,这一期限要么可以延长,要么根本得不到遵守。有三个国家在其宪法或反恐主义法中规定了 24 小时的期限。有一个国家允许五天的期限,在此期间,被拘留者可以合法地被警方拘留。在一个国家,被控犯有恐怖主义罪行的平民在军事法庭受审。联合国人权机制还对一些法院缺乏独立性、对公开审讯和/或审判施加限制以及在整个刑事司法程序中获得辩护律师的机会施加限制表示关切。

87. 有两个国家授权指定的安全官员在没有搜查令的情况下搜查房舍,以防止实施恐怖主义行为。有一个国家授权有关部长向通信服务提供商(包括电信服务提供商和因特网服务提供商)发出指示,以防止实施恐怖主义行为。另一个国家授权有关部长指定一名安全官员,该安全官员有权在没有司法授权的情况下拦截通信或以其他方式对恐怖主义嫌疑人进行监视(包括电子监视)。第三个国家指示其内阁秘书制定条例,允许国家安全机关拦截通信,以便侦查、遏制和瓦解恐怖主义行为的实施。这些权力均不受日落条款的约束。

88. 有四个国家的反恐怖主义立法规定可以使用一系列特殊侦查手段(包括拦截通信和电子监视)。另一个国家在其一般刑事司法程序中为这样做提供了依据。有一个国家在其《计算机犯罪法》中规定了一套特殊侦查手段,而该法则处理与恐怖主义有关的计算机犯罪。有两个国家在各自的反洗钱立法中规定可以使用特殊侦查手段(包括使用受控制的交付和监测银行账户),以打击资助恐怖主义的行为。

6. 开展国际合作

有效的司法协助和引渡

89. 除一个国家外,该次区域所有国家都建立了允许司法协助和引渡的法律框架。有一个国家明确规定,一旦它成为一项反恐公约的缔约国,该公约就成为引渡安排的基础,但须视某些条件而定。另外两个国家允许就资助恐怖主义行为的问题提供司法协助和引渡,但没有明确将这一规定的适用范围扩大到所有与恐怖主义有关的罪行。另一个国家规定在资助恐怖主义行为的情况下可以引渡,但尚未批准 19 项国际反恐文书中的任何一项(尽管该国已将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪)。

90. 自 2016 年以来,有两个国家制定了可公开查阅的关于国内法律和程序的准则,但这些准则仅限于司法协助。其中一个国家在与恐怖主义有关的调查中已经成功地请求提供司法协助并从东非共同体国家引渡嫌疑人。科摩罗参加了一个区域司法平台,该平台还包括欧元、马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔,并编写了一份关于如何向这些国家提交司法协助和引渡请求的手册。

91. 一个国家对所有罪行,包括与恐怖主义有关的罪行,实行了引渡或起诉的原则,而另一个国家在其反恐怖主义立法中则明确规定了这一原则。另一个国家似乎只就资助恐怖主义罪行规定了这一原则。其余八个国家似乎没有将这一原则纳入其各自的国内框架。

确保有效交流信息和情报

92. 有一个国家在其反恐怖主义立法中特别指出,它有能力与其他国家合作进行调查。该分区域所有国家都是东非警察局长合作组织的成员,该组织成立于 1998 年,是区域层面对需要联合警察努力打击跨国和有组织犯罪作出的实际回应。最近,该组织设立了一个区域反恐英才中心,以提高刑事司法从业人员侦查、预防和调查恐怖主义活动的技能;提高跨境行动的成功率和成效;在整个次区域加强

警察的正当性；以及制作高质量的研究和情报反恐产品。有一个国家(坦桑尼亚联合共和国)也是南部非洲警察局长区域合作组织的成员。

93. 有三个国家参加了国际刑警组织恐怖主义网络分局和国际刑警组织综合边境管理工作队支持的联合行动(例如 2019 年 3 月开展的“辛巴行动”)；该行动旨在加强边境控制，重点是在过境点使用国际刑警组织数据库(该次区域各国尚未经常使用)。“辛巴二号行动”于 2020 年 3 月实施。¹⁰

7. 优先建议

94. 优先建议包括：

(a) 确保恐怖主义立法得到明确和准确的界定，并确保根据合法性原则将筹备行为和从犯行为以及旨在支持实施恐怖主义行为的行为纳入立法；

(b) 落实第 1373 (2001) 号决议规定的资产冻结制度，并使报告实体认识到他们有义务报告与资助恐怖主义行为有关的可疑交易；向金融情报机构提供培训、充足的工作人员和预算以及分析软件资源；以及根据金融行动特别工作组的定义，为相关非营利组织制定基于风险的办法；

(c) 加强武器和弹药立法，将所有与火器有关的罪行定为刑事犯罪，更新火器登记册并使之数字化；

(d) 以符合人权的方式，在国家边境内外加强情报收集和及时共享，包括金融情报；将国际刑警组织数据库的访问权扩大到前线警官；以及向移民和海关官员提供关于使用该数据库的专门培训；

(e) 制定边境管理战略，确保一致性并明确界定相关机构的作用和责任，并在纳入隐私和数据保护保障措施的全面法律、行政和机构框架内发展预报旅客资料和旅客姓名记录能力；

(f) 加强调查人员和检察官处理复杂反恐案件、包括资助恐怖主义案件的能力，并制定和实施强有力的证人保护方案，包括保护刑事司法官员；

(g) 对情报和执法机构实行独立监督，为此特别要确保国家人权机构获得充足的资源，并加强努力，在与恐怖主义有关的调查框架内调查和起诉警察的不当行为；

(h) 确保法律允许就各种恐怖主义罪行与其他国家进行合作，并对恐怖主义罪行适用引渡或起诉的原则。

¹⁰ 见 www.interpol.int/en/How-we-work/Border-management/I-EAC-Project。

C. 南部非洲

博茨瓦纳、斯威士兰、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、赞比亚和津巴布韦

1. 恐怖主义趋势

风险

95. 与其他非洲次区域相比，南部非洲受到国际恐怖主义组织威胁的程度相对有限。不过，自 2016 年以来，该次区域的恐怖主义活动急剧增加，特别是在莫桑比克北部和莫桑比克与坦桑尼亚联合共和国的边境沿线。截至 2019 年 6 月，“伊斯兰国中部非洲省”——即在非洲出现的伊黎伊斯兰国最新分支，开始声称对该地区的暴力袭击负责。秘书长在其关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)构成的威胁的第十二次报告(S/2021/98)中指出，莫桑比克境内认同“伊斯兰国中部非洲省”的非国家武装团体构成了越来越有凝聚力和能力的威胁，在北部的德尔加杜角省进行不分青红皂白的报复性袭击。秘书长还提请注意“伊斯兰国中部非洲省”在刚果民主共和国的行动(见下文的中部非洲区域展望)，以及据报“伊斯兰国中部非洲省”与伊黎伊斯兰国之间在索马里的联系(见上文的东非区域展望)。“伊斯兰国中部非洲省”还在社交媒体和其每周通讯《Al-Naba》上积极促进其各项活动。2020 年 10 月，“伊斯兰国中部非洲省”在社交媒体上声称，在坦桑尼亚总统选举前的第一次越境入侵坦桑尼亚联合共和国的同时，在莫桑比克实施了两起袭击事件(见上文的东非区域展望)。莫桑比克逮捕了与德尔加杜角发生的袭击事件有关的刚果民主共和国、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的国民。

96. 长期以来，该次区域一直被用作恐怖分子的过境点，并被用作策划、培训和资助恐怖主义行动的基地。由于经济主要以现金为基础，因此该次区域的主要弱点之一是资助恐怖主义活动。虽然各国在打击资助恐怖主义行为方面取得了进展，但总体的反恐法律和行动框架基本上仍然没有经过检验。在 2017 年以前，各国没有被要求在其国土上面临直接攻击，因此主要侧重于应对与发展有关的挑战。重大气候事件也增加了机构应对措施受到的压力。来自自然资源和地球元素的财富并没有给当地社区带来很大好处，这一事实加剧了被剥夺权利和被边缘化的感觉。

97. 该次区域继续与(跨国)有组织犯罪(如贩毒、人口走私和贩运、非法武器贸易、非法野生生物贸易和偷猎)以及腐败作斗争。漫长而漏洞百出的陆地和海上边界难以确保安全，使各国容易受到恐怖主义团体和有组织犯罪团体的利用。该次区域还必须不断处理大量人员流动问题，包括混合和非正常移民、劳工移民以及冲突和自然灾害造成的流离失所问题。由于不稳定和自然灾害，难民和流离失所者的人数显著增加。难民署在 2019 年报告称，该次区域收容了近 53.4 万名关注人员。2020 年 12 月底，难民署注意到，仅莫桑比克北部 4 个省就有 53 万流离失所者，而且总数还在继续逐日上升。尽管该次区域的大多数国家都建立了难民身份确定制度，但他们的总体能力和资源都难以应付人员的大量流动和难民人数的急剧增加。此外，2005 年的《南共体便利人员流动议定书》尚未生效。

98. 该次区域小武器和轻武器的扩散进一步加剧了人们对人员流动、庇护制度的潜在脆弱性和高现金流量的影响的关切。关于武器和弹药的立法和管制措施大多已经过时，并且行动能力也很低。根据毒品和犯罪问题办公室《2020 年全球火器贩运问题研究报告》，贩运到南共体区域的火器数量正在增加。这些因素，再加上为减缓 COVID-19 大流行疫情蔓延而采取的严厉安全措施，可能会进一步加剧紧张局势和边缘化情绪，从而助长激进化或人员招募。在一些国家，民间社会组织和地方媒体指控军队和警察对涉嫌违反大流行疫情封锁措施的个人过度使用武力(包括枪击、殴打、催泪瓦斯和水炸弹)。COVID-19 限制措施还暴露了缺乏基本服务以及教育和就业机会的问题。

99. 为了限制该次区域的弱点，加强其对恐怖主义威胁的应对和复原力，处理这些风险就至关重要。然而，机构能力和资源已经捉襟见肘。自 COVID-19 大流行疫情开始以来，南共体已经采取了 10 项区域协调行动，以遏制病毒的传播，减轻其社会和经济影响。其中一些行动将有助于在预防恐怖主义方面加强区域合作，并纳入灾害风险管理措施，包括南共体成员国之间关于建立国家紧急行动中心的协定，以及通过关于协调和便利跨境运输业务的准则。不过，南部非洲发展共同体区域预警中心等主要的次区域架构尚未充分运作。2015 年《南共体反恐战略和行动计划》尚未全面实施。

2. 第 1373(2001)号决议在南部非洲的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

100. 自 2016 年以来，很少有国家已经制定国家全面综合反恐战略和行动计划。然而，国家打击洗钱和资助恐怖主义的战略中可以找到国家全面反恐战略的要素。该次区域有八个国家已经通过了一项打击资助恐怖主义的国家反洗钱战略。只有一个国家实施了自己全面、综合的国家反恐战略。此外，有一个国家采用了一项区域反恐战略，规定与区域外其他主要伙伴合作，以补充和加强现有的双边和多边联系，并为全球防止和打击恐怖主义的努力作出有意义的贡献。

风险评估

101. 只有一个国家建立了执法能力，定期进行与恐怖主义有关的威胁和风险评估。南共体区域预警中心的设立是为了汇编战略评估和分析在区域一级收集的数据，促进各国就威胁该次区域安全与稳定的重大问题交流信息，并提出预防、打击和管理这些威胁的方式方法。然而，该中心在进行与恐怖主义有关的威胁和风险评估方面尚未全面运作。

102. 有七个国家进行了与洗钱和资助恐怖主义有关的国家风险和威胁评估。然而，这些评估仅从金融方面的执法角度有限地介绍了全部威胁和风险情况。执法当局未能经常进行国家风险评估是一个重大的弱点。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

103. 该次区域有 10 个国家通过具体的反恐立法或通过其刑法,将招募人员加入恐怖主义团体定为刑事犯罪。一些国家还规定将煽动行为和共谋实施恐怖主义行为定为刑事犯罪。有十个国家在处理恐怖主义案件时遵守法治原则,但在其立法中纳入模糊和宽泛的定义可能会导致误用的情况。在大多数情况下,由于关于恐怖主义案件的裁决有限,这些规定没有经过检验。

资助恐怖主义行为

104. 所有国家现在都将资助恐怖主义作为一项单独的罪行定为刑事犯罪。有八个国家还将资助恐怖分子个人和资助恐怖主义组织都定为刑事犯罪。尽管自上次调查以来,又有四个国家根据第 1373(2001)号决议制定了冻结资产的立法,但该次区域所有国家的资产冻结框架基本上仍未得到检验。

105. 所有国家都设立了行之有效的独立金融情报机构。然而,金融情报机构有效分析可疑交易报告的能力和资源以及所收到的与资助恐怖主义有关的可疑交易报告的数量,在整个次区域有很大差异。虽然该次区域半数国家的海关当局拥有法律授权,可以阻止或限制涉嫌与洗钱和资助恐怖主义有关的货币和不记名流通票据,但对为资助恐怖主义目的跨境运送货币所构成的威胁的了解和分析有限。只有两个国家对各自的非营利部门进行了审查,以评估其相关弱点。东部和南部非洲反洗钱小组打击资助恐怖主义的业务计划的优先事项之一,是对各国非营利部门的资助恐怖主义风险进行一次区域审查。该区域所有国家都是东部和南部非洲反洗钱小组的成员,南非也是金融行动特别工作组的成员。

火器

106. 在整个次区域,管制小武器和轻武器、包括火器和弹药的立法仍然过时。因此,并非所有国家都在其法律框架中将非法制造、贩运或改装火器或非法去除火器标识定为刑事犯罪,并且这些框架的运作和执行程度也差别很大。只有三个国家在其法律框架中充分执行了相关的国际要求。除一个国家外,所有其他国家拦截和报告贩运火器问题的能力似乎都有限。

4. 机会和边境安全

107. 该次区域所有国家都是国际刑警组织的成员,但关于前线边境哨所与国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库以及伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单的连接情况的现有资料有限。有六个国家已制定了管制清单。有一个国家通过其预报旅客资料系统实施了全面的筛查流程,而另一个国家正在这样做。目前没有任何国家在收集旅客姓名记录数据。边境管理系统的执行和技术能力差异很大,这限制了有效的跨境合作,使该次区域的处境比较脆弱。该次区域的大多数国家都实行了难民身份确定制度,并通过了有关难民的具体立法。不过,尚不清楚该次区域是否能够应付难民潮大幅增加的问题。2005 年《南共体便利人员流动议定书》旨在加强国家法律和移民做法的统一,但尚未生效。

5. 将恐怖分子绳之以法

策划和筹备

108. 虽然有七个国家的立法规定将筹备行为和从犯行为定为刑事犯罪，但只有四个国家可以起诉旨在对另一个国家实施某个行为的筹备行为或从犯行为。有三个国家将策划、筹备和协助实施恐怖行为作为单独的罪行定为刑事犯罪。有十一个国家将共谋、协助和教唆或以其他方式参与恐怖主义行为定为刑事犯罪。只有一个国家没有将策划、筹备和支持恐怖主义行为作为单独的罪行定为刑事犯罪。

调查和起诉能力

109. 该次区域调查和起诉恐怖主义行为的能力和资源仍然有限。只有一个国家在其国家检察机关内设立了专门的起诉单位。有一个国家制定了机构间安排，支持对恐怖袭击采取协调一致的刑事司法对策。通过这一机制，专职(尽管不是专业的)检察官与安全机构合作收集信息，包括为此与受害者进行面谈。同样，特殊侦查手段的使用仍然有限。大多数国家都有拦截通信的法律授权，但只有一个国家在恐怖主义调查中使用过这一手段。

法治

110. 该次区域所有国家都建立了执法监督机制。然而，这些机制的成效和独立性差别很大。所有国家都将法治原则载入其宪法和其他相关立法(例如警察法)。有五个国家设立了警察调查委员会，有八个国家设立了国家人权机构。在该次区域的许多国家，具体的反恐立法继续纳入模糊和宽泛的术语；在没有关于恐怖主义案件的裁决的情况下，这些术语可能会被滥用或不适当地适用，从而不必要地限制结社自由和表达自由等人权原则。有四个国家的立法纳入了对恐怖主义行为的精确和全面的定义。

6. 开展国际合作

111. 南共体通过了 2006 年生效的《引渡议定书》，从而促进了国际合作。然而，南共体的《在刑事案件中相互提供法律援助议定书》由于批准国数量不足而尚未生效。有两个国家没有关于司法协助的具体法律。有十个国家通过了具体的国家立法，以便能够进行引渡和提供司法协助。这些法律文书的执行和使用在效力上存在差异(主要是因为适用时需要满足具体的要求和条件)。2016 年，只有一个国家将引渡或起诉原则纳入其国家立法。自 2016 年以来，另有一个国家已经这样做。

112. 有三个国家公布了关于司法协助程序的准则。只有一个国家进行了大量与恐怖主义有关的调查。有一个国家还与邻国开展双边合作，共享法证数据。另一个国家与其他国家开展了与贩毒和有组织犯罪案件有关的调查方面的双边合作。在次区域一级，通过南部非洲警察局长区域合作组织促进了双边合作。

7. 优先建议

113. 优先建议包括：

- (a) 制定全面、综合的反恐战略；
- (b) 加强在国家和区域两级进行全面威胁评估和分享信息的能力；
- (c) 提高对总体上的资助恐怖主义的风险以及具体的在非营利部门资助恐怖主义的风险的了解和认识，并对本国的非营利部门进行审查，以确定资助恐怖主义风险最大的部门；
- (d) 加强执法和刑事司法官员的能力，以便根据基于人权的办法实施本国的反恐立法；
- (e) 加强第一线的信息共享、国际刑警组织数据库的使用情况以及与这些数据库的连通性；
- (f) 加强国际合作，充分执行引渡或起诉原则，批准并落实相关文书(例如，南共体的《在刑事案件中相互提供法律援助议定书》)。

D. 西非

贝宁、布基纳法索、佛得角、¹¹ 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

1. 恐怖主义趋势

风险

114. 西非面临极大的恐怖主义威胁。最近几年，恐怖团体的力量已大幅上升。该次区域恐怖主义活动的急剧增加主要是由于两个团体：“支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国。¹² 基地组织及其附属组织、特别是伊斯兰马格里布基地组织的地盘力量和活动最初仅限于马里最北部。然而，它现在已经扩展到布基纳法索、马里和尼日尔的大片地区和其他地方。2017 年，伊亚德·阿格·加利宣布成立“支持伊斯兰与穆斯林”组织；¹³ 该组织将伊斯兰捍卫者组织、穆拉比通

¹¹ 佛得角也被列入了中部非洲区域展望。

¹² 根据非洲战略研究中心的资料，萨赫勒地区与“支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国有关的暴力事件数量从 2017 年的 147 起急剧增加到 2020 年 6 月的 999 起(见非洲战略研究中心，《非洲好战的伊斯兰组织创下暴力活动记录》，可查阅：<https://africacenter.org/spotlight/african-militant-islamist-groups-new-record-violent-activity>)。经济与和平研究所在《2020 年全球恐怖主义指数》中指出，2019 年，恐怖主义死亡人数增幅最大的是布基纳法索(该国死亡人数从 86 人上升到 593 人)。这种上升主要是由于大撒哈拉伊斯兰国、“支持伊斯兰与穆斯林”组织和伊斯兰辅士组织布基纳法索分支的活动(见 <https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>)。

¹³ 安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会于 2018 年 10 月 4 日将“支持伊斯兰与穆斯林”组织列为一个恐怖实体(QDe.159)。

组织和伊斯兰马格里布基地组织的撒哈拉分支(以及后来的马西纳解放阵线)合并, 形成一个强大的集团。

115. 伊黎伊斯兰国在该次区域日益坐大, 加剧了该次区域面临的恐怖主义威胁, 导致当地安全局势日益恶化。大撒哈拉伊斯兰国¹⁴ 是由 Adnan Abu Walid al-Sahraoui 于 2015 年成立的, 他从与基地组织有关联的穆拉比通组织分裂出来, 并宣誓效忠于伊黎伊斯兰国核心。大撒哈拉伊斯兰国在布基纳法索、马里和尼日尔以及利普塔科-古尔马地区开展活动, 发动了一些致命的袭击, 杀害了平民和士兵。据报告称, 与大撒哈拉伊斯兰国相关的暴力事件在 2020 年翻了一番。¹⁵

116. 尽管两个团体最初的意图是避免直接冲突(甚至有某些协调的迹象), 但大撒哈拉伊斯兰国和“支持伊斯兰与穆斯林”组织之间的冲突在 2019 年中期增加, 最终导致彻底和血腥的对抗。尽管大撒哈拉伊斯兰国在 2020 年因与“支持伊斯兰与穆斯林”组织的暴力竞争而被削弱, 但据信其领导层及核心指挥结构仍完好无损。然而, 大撒哈拉伊斯兰国与“伊斯兰国西非省”之间的联系显然有所加强, 这引起了人们的关切, 即这两个致命的伊黎伊斯兰国分支机构可能会将其活动范围扩大到整个萨赫勒地区。据认为, “支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国还可能将其活动扩大到沿海国家, 包括几内亚湾。

117. 在乍得湖流域, 伊黎伊斯兰国在非洲最强大的分支机构“伊斯兰国西非省”仍然占主导地位。“伊斯兰国西非省”起源于“博科圣地”组织。2015 年, 在尼日利亚军方和非洲联盟授权的多国联合特遣部队的压力下,¹⁶ “博科圣地”组织将活动区域从尼日利亚东北部扩大到乍得湖周边地区。该年 3 月, 该组织时任领导人阿布巴卡尔·谢考(Abubakar Shekau)宣誓效忠伊黎伊斯兰国时任领导人阿布·贝克尔·巴格达迪。“博科圣地”组织因此打出了“伊斯兰国西非省”的旗帜。不到一年, 阿布·穆萨布·巴纳维(Abu Musab al-Barnawi)(“博科圣地”组织创始人之子)和其他人就与谢考分裂。他们的派系保留了“伊斯兰国西非省”的名称, 而谢考的派系则恢复了“博科圣地”组织的名称。

118. 2019 年, 第三个派系巴库拉出现,¹⁷ 据报与谢考结盟。巴库拉在喀麦隆最北部和尼日尔的迪法地区发动了袭击。“博科圣地”组织这个名字通常被用来指这三个团体中的任何一个。“博科圣地”组织对军事行动仍有抵抗力, 并有能力在该次区域持续开展重大的恐怖主义活动。研究表明, “博科圣地”组织的作案手法极其恶毒(该组织故意利用陈规定型观念, 雇用女性和儿童自杀炸弹手的比

¹⁴ 安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会于 2020 年 2 月 23 日将大撒哈拉伊斯兰国列为一个恐怖实体(QDe.163)。

¹⁵ 见非洲战略研究中心,《大撒哈拉伊斯兰国扩大其在萨赫勒地区的威胁和影响》。可查阅: <https://africacenter.org/spotlight/islamic-state-in-the-greater-sahara-expanding-its-threat-and-reach-in-the-sahel/>。

¹⁶ 多国联合特遣部队由非洲联盟和平与安全理事会授权, 接受乍得湖流域委员会的政治领导。

¹⁷ 安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会没有将巴库拉列入名单。

率在所有恐怖主义团体中最高)，而且无视有原则的目标选择和尽量减少平民伤亡的努力。¹⁸ 这些战术通常与谢考联系在一起。相比之下，“伊斯兰国西非省”则经常通过向没有从本国得到很多好处的农村人口提供商品和服务，培养更积极的社区关系。2020 年 12 月，国际刑事法院检察官结束了对“博科圣地”组织的初步调查，找到了合理的依据，认为该组织犯下了战争罪和危害人类罪。¹⁹

119. 助长该次区域恐怖主义抬头的脆弱性仍然普遍存在。还有若干地区，由于国家存在和服务缺失，使得恐怖主义团体更容易渗透，并且某些地区实际上处于他们的控制之下。有限的治理结构和运作水平低下的司法机构使国家难以为恐怖袭击的受害者提供基本的正义或救济，更不用说提供其他类型的支助了。许多国家的经济形势本已疲弱，又因为抗击 COVID-19 大流行疫情的措施而承受了额外的压力，从而进一步损害了依赖迁徙自由的温饱式生活方式。历史上被剥夺权利的群落继续被排除在政治进程之外。该次区域的许多国家在开发署人类发展指数中处于最低等级。

120. 各国处理上述脆弱性和打击恐怖主义的努力因资源和能力有限而受到限制。政治不稳定也削弱了各国制定和维持有效对策的能力。漏洞百出和脆弱的边界仍然是一个主要关切。²⁰ 在过去和最近的冲突的推动下，武器在整个萨赫勒区域非法流动，使恐怖主义团体得以广泛获得武器(S/2019/1011，第 10 段)。武装团体、族群间暴力、土匪和有组织犯罪进一步破坏了许多西非国家的稳定。个人和团体联盟仍然高度多变。在萨赫勒和乍得湖流域，恐怖主义团体利用尚未解决的地方冲突来煽动不满，并利用地方不满情绪在某些群落中获得合法性和支持。移民和人口流动也使安全局势复杂化。萨赫勒中部、包括布基纳法索、马里和尼日尔的局势继续迅速恶化，因为成千上万的布基纳法索人在马里和尼日尔寻求庇护。马里不断恶化的安全环境又进而导致境内流离失所者增加。2020 年 10 月科特迪瓦选举引发的紧张局势导致民众流离失所。2019 年以来，尼日利亚因武装土匪和恐怖组织造成的不安全局势已经迫使 7 万多尼日利亚人在尼日尔的马拉迪地区寻求庇护。²¹

121. 这些弱点在该次区域大部分地区都很普遍。恐怖主义活动受到限制的大多数国家都与恐怖主义活动猖獗的国家接壤。因此，他们也有可能成为恐怖主义或资助恐怖主义行为的目标。他们的居民正被招募加入恐怖主义团体，他们的领土正被用作安全庇护所。各国已作出努力来对付恐怖主义威胁，包括为此集中军事

¹⁸ Jason Warner and Hilary Matfess, “Exploding stereotypes: the unexpected operational and demographic characteristics of Boko Haram’s suicide bombers”, 美国军事学院西点军校反恐中心 (2017 年 8 月)。

¹⁹ 见 www.icc-cpi.int/nigeria。

²⁰ 边界事件的例子包括：2019 年 5 月，在与布基纳法索接壤的贝宁彭贾里国家公园，两名法国游客被绑架，当地导游被杀害；2019 年 5 月，一些身份不明的人袭击了 Kouri (马里与布基纳法索边境附近的一个城镇)的一个边境检查站；以及 2020 年 6 月 11 日，科特迪瓦靠近布基纳法索边境的一个军事哨所遭到袭击。

²¹ 难民署，《西非和中部非洲区域最新情况》(2020 年 5 月至 6 月)。可查阅：<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/77665>。

力量。驻乍得湖流域的多国联合特遣部队已经取得一些成功，但未能将这一成功转化为可持续的成果。得到非洲联盟认可和联合国支持的萨赫勒五国集团联合部队一直在艰难地开展全面行动，并继续成为复合式袭击的目标(其中包括 2018 年 6 月 29 日驻马里塞瓦雷的总部遭到袭击，导致军事行动暂停至 2019 年 1 月)。随着其行动(始于 2017 年 11 月，迄今为止主要集中在利普塔科-古尔马地区)的规模和持续时间的增加，该联合部队取得了一些进展。不过，其行动产生的影响还有待观察。联合部队加强了与法国领导的“新月形沙丘”行动的合作，²² 该行动有时与联合部队的单位一起行动。“新月形沙丘”行动也得到了欧洲联盟塔库巴联合特遣部队的增援。

2. 第 1373(2001)号决议在西非的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

122. 尽管西非经共体在 2013 年通过了《关于共同反恐立场的政治宣言》，但此次区域只有三个国家通过了国家反恐战略。这与 2016 年相比略有改善。此外，有六个国家似乎已采取步骤制定这样一项战略，其中四个国家还责成现有的机构间反恐委员会或部起草一项战略。然而，现有战略似乎没有包括对与恐怖主义团体有关联的个人进行起诉、改造和帮助他们重返社会的全面办法。一个国家制定了预防和打击暴力极端主义的国家政策框架和行动计划，其中提到了起诉、改造和重返社会，但其全面落实仍然是一个挑战。民间社会参与了一个国家战略的设计(见下文中部非洲区域展望，以及关于乍得湖流域与“博科圣地”组织有关联个人的起诉、改造和重返社会的区域焦点(方框 2))。

风险评估

123. 只有三个国家定期评估其领土上的恐怖主义威胁和风险。鉴于该次区域面临的恐怖主义威胁的程度，这种评估对于减少风险至关重要。除这些国家外，还有四个国家设立了负责评估安全威胁的情报机构，但他们似乎没有就恐怖主义问题作出系统、具体的评估，并提供可采取行动的信息。另一个国家设立了一个情报单位，但似乎没有进行评估。在该次区域大多数国家，恐怖主义威胁由中央情报或执法机构进行评估。在一个国家，由专门负责调查恐怖主义案件的执法单位进行评估。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

124. 鉴于在西非大量存在活跃的恐怖主义团体，解决招募恐怖分子的问题是关键。有八个国家已制定立法规定，将招募恐怖分子定为刑事犯罪。在没有这样做的国家中，有三个国家已作出规定，将邀请他人或争取他人支持恐怖主义行为等相关行为定为刑事犯罪。其他国家(其中一些国家受恐怖主义影响严重)不将招募

²² “新月形沙丘行动”是继“薮猫行动”(2013 年 1 月部署到马里)之后的又一次行动。

恐怖分子定为刑事犯罪。虽然有时可以根据其他规定(例如,为恐怖主义提供支持)起诉个人或团体招募恐怖分子的行为,但并不是所有招募行为都包括在内。起诉可能会失败,这取决于对立法的解释。

资助恐怖主义行为

125. 西非打击资助恐怖主义行为的立法相对健全。2015 年,西非经济货币联盟通过了一项经修订的关于打击资助恐怖主义的反洗钱指令,该指令已被大多数国家纳入国家法律。所有西非国家都规定了单独的资助恐怖主义行为罪。除两个国家外,所有其他国家都将资助恐怖主义定为刑事犯罪,即使这些资金没有用于实施恐怖行为。除四个国家外,所有国家都能促成毫不拖延地冻结可疑的恐怖分子资金。有八个国家的立法涉及到资助恐怖分子个人和恐怖主义组织的问题。这与 2016 年相比有所改善。相比之下,只有两个国家明确将资助恐怖主义定为刑事犯罪,即使这些资金与具体的恐怖主义行为没有联系。

126. 然而,这些规定的有效执行却滞后了。只有一个国家应另外两个国家的请求,根据第 1373 (2001) 号决议冻结了恐怖分子的资产。除一个国家外,所有国家都设立了金融情报机构。虽然该次区域的所有金融情报机构似乎都有专门的预算和训练有素的多学科专职工作人员,但他们的业务能力和活动水平之间存在很大差距。在两个国家,金融情报机构对可疑交易报告进行人工分析。有一个国家开发了自己的分析信息技术。提交检察机关的资助恐怖主义行为可疑交易报告数量仍然很少,关于打击资助恐怖主义的调查数量也很少。自 2016 年以来,各国在评估或审查其非营利部门面临的资助恐怖主义风险方面取得了一些进展。有两个国家自 2016 年以来进行了此类审查,另有两个国家进行了关于资助恐怖主义的国家风险评估,其中包括对非营利部门的一些分析。除两个国家外,所有国家的边境当局都有法律授权来阻止或限制涉嫌洗钱或资助恐怖主义行为的货币和无记名可转让票据。该区域所有国家都是西非国家经济共同体的一个机构----西非反洗钱政府间行动小组的成员。

火器

127. 尽管 2006 年《西非国家经济共同体关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》生效,但自 2016 年以来,这方面似乎没有什么变化。只有四个国家制定有全面的火器立法,将非法制造、贩运或改造火器或非法去除其标识的行为定为刑事犯罪。有十三个国家将非法制造和贩运武器定为刑事犯罪,但未将改造武器或非法去除武器标识定为刑事犯罪。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

128. 除了使用个人身份安全比较和评估系统外,两个国家还采用了移民组织提供的移民数据和信息分析系统。有两个国家在国际机场使用 Securiport 边境管理技术。尽管如此,陆地边境哨所的人工数据登记仍然是常态,国际刑警组织 I-24/7 系统进入陆地边境哨所的机会仍然不足。这损害了信息共享,妨碍了对过境人员

的安全检查，是该次区域的一个关键弱点。除了 2016 年以来设立的联合边境哨所外，有三个国家还设立了更多的联合边境哨所。根据西非经共体区域公路运输和过境便利化方案，已选定了一些关键的边境哨所，将其转变为联合边境哨所，以便进行联合和同步的边境管制。

129. 虽然该次区域尚未建立起行之有效的预报旅客资料系统，但有五个国家在实施预报旅客资料/旅客姓名记录系统方面得到了联合国阻止恐怖分子旅行方案的援助。有四个国家偶尔收到旅客清单或预报旅客资料。在边境发现潜在罪犯和恐怖分子嫌疑人、包括外国恐怖主义作战人员的能力仍然有限。有六个国家提高了发现伪造旅行证件的技术能力，但仅限于国际机场。在陆地边境哨所对人员进行的筛查仍然是零星的。

130. 除一个国家外，所有国家都制定了国家难民身份确定程序，并授权一个专门机构执行这些程序。绝大多数国家的国家立法规定，犯有严重非政治性质的犯罪的人没有资格获得难民地位。至少有四个国家进行背景调查，作为难民身份确定程序的一部分，以防止已经实施或参与犯罪行为、包括恐怖主义活动的个人滥用这一制度。

5. 将恐怖分子绳之以法

策划和筹备

131. 只有五个国家将组织、策划和筹备恐怖主义行为作为单独罪行定罪。同样，只有四个国家将外国恐怖主义作战人员的旅行或为其旅行提供便利以及为他们提供装备或资助定为刑事犯罪。自 2016 年以来，又有 4 个国家将招募人员从事恐怖主义活动以及在本国境内或境外接受或提供培训以实施恐怖主义行为定为犯罪。

调查和起诉能力

132. 自 2016 年以来，又有三个国家设立了专门的反恐司法或检察机关，标志着这些国家在致力于处理恐怖主义案件方面向前迈出了一步。另有两个国家设立了反恐专门调查机构。不过，在这些机构工作的治安法官和调查人员仍然缺乏处理越来越多的预审被拘留者案件(目前有数百人)所需的专门技能。此外，在恐怖主义威胁严重的三个国家，由于其领土上的安全局势不断恶化，大片地区仍然在反恐专门调查机构的实际管辖范围之外，因为这些调查机构设在首都，几乎没有办法部署到袭击现场。为了克服这些挑战，国际支持至关重要。在一个国家，国际合作伙伴为调查人员和治安法官提供便利，帮助他们从首都前往各地区收集证据、完成调查并就受指控最多的嫌疑人的案件举行听证会，从而有助于使司法更贴近民众。在另一个国家，检察官依靠国际支助，才能前往远离首都的地方查阅案件档案和被军队收押的被拘留者。一些国家取得了进展，处理了大量案件(以及更引人注目和更复杂的案件)。尽管如此，人们继续对这些程序和对司法进程总体缓慢表示关切。

133. 有十个国家允许在恐怖主义案件中使用专门侦察手段。这些手段包括各种类型的电子监视和拦截私人通信、受控制的交货、秘密调查以及解除银行记录的

保密要求。有三个国家对此类措施的期限或范围没有限制，以减少可能滥用这类措施的情况或确保根据国际人权标准适当使用。

134. 在整个次区域，在打击国家和区域部队在反恐行动中据称有侵犯人权的行为(即即决处决、强迫失踪、酷刑、虐待和任意逮捕)却有罪不罚的现象方面已经取得了有限进展。在军队大量参与应对恐怖主义的国家，侵犯人权行为(例如法外处决、烧毁房屋以及安全和国防部队过度使用武力)作为反恐行动的一部分，经常见诸报端。在马里，真相、正义与和解委员会举行了两轮公开听证会，让受害者作证，但没有对具体行动或遭到指控的罪行追究责任。马里问题国际调查委员会的任务是调查 2012 年至 2018 年期间马里境内发生的虐待和严重违反国际人权法和国际人道主义法行为的指控；该委员会于 2020 年 6 月提交了最终报告(S/2020/1332)，其中记录了国防和安全部队对平民和丧失战斗能力的人员犯下的许多谋杀、强奸和其他严重虐待案件，并建议将施害者绳之以法。应采取具体步骤，在反恐行动中加强对人权的尊重，同时确保追究侵犯人权行为和虐待行为的责任。

135. 在已设立国家人权机构的 9 个国家中，有六个国家获得了国家人权机构全球联盟的“A”级地位认证。在马里，莫普提军事法庭(该法庭对该国北部地区拥有管辖权)于 2020 年 11 月举行了首次听证会，对 6 名士兵判处不同刑期的监禁(S/2020/1281，第 46 段)。

136. 有几个国家正在建立刑事数据库或将现有的刑事数据库数字化。有一个国家开发了一个计算机化的刑事数据库，供国家警察和国家宪兵使用。在四个国家，执法机构之间的信息共享仍然受到限制，因为每个机构维护的人工数据库之间缺乏互操作性。

法治

137. 大多数国家在其立法中采用了宽泛的恐怖主义定义，这可能导致法律的适用过于宽泛。另有两个国家通过了关于恐怖主义的特别法律。与上一次调查形成对比的是，大多数国家允许在恐怖主义罪行中使用特殊刑事程序(即延长羁押期以及扩大随时搜查和扣押房舍的权力)。这些规定均不受日落条款的约束。在实践中，无论是在恐怖主义案件中还是在刑事案件中，仍然普遍缺乏对关键人权原则的尊重。联合国人权机构对未能保障被告的权利(即审前羁押时间过长、未能在逮捕后 48 小时内将被拘留者移交法官、未能告知被拘留者逮捕他们和对他们提出指控的原因)表示关切。在调查期间获得律师的机会有限以及国家提供或支付报酬的辩护律师人数有限，使恐怖主义案件中的许多被告无法获得法律顾问，并导致没有法律代表。

6. 开展国际合作

有效的司法协助和引渡

138. 在国际伙伴的支持下，萨赫勒各国继续加强 2010 年设立的萨赫勒区域司法平台内的合作。已设立了一个由平台专职协调人和萨赫勒五国集团专家组成的技

术委员会，以探讨如何加强五国集团与司法合作机制之间的合作。可在平台网站(<https://pcjs-sahel.org>)上查阅标准化表格，以便利起草司法协助和引渡请求书以及在次区域一级加以统一。

确保有效交流信息和情报

139. 2015 年 12 月，萨赫勒五国集团国家(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)联手建立了萨赫勒五国集团安全合作平台，目的是加强警务信息交流和犯罪分析报告的编写。2020 年期间，由于 COVID-19 大流行疫情导致的旅行限制，毒品和犯罪问题办公室促成萨赫勒五国集团安全合作平台的代表能够进行虚拟连接，并继续建立标准化的信息交流系统。2017 年 9 月，贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、加纳和多哥启动了阿克拉倡议，作为一个合作与协作式安全机制。该倡议基于三大支柱：信息和情报共享；安全和情报人员培训；以及开展联合跨境军事行动以维持边境安全。贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、加纳和多哥已经在其边境地区开展了一些联合军事行动。

140. 从 2017 年 7 月成立到 2020 年 3 月，萨赫勒五国集团联合部队开展了 24 次行动，²³ 使恐怖分子和贩运者被击败或逮捕，其资产(包括车辆、武器和弹药)被没收或销毁，后勤仓库和用于制造简易爆炸装置的设施亦被摧毁(见 [S/2020/1074](#))。

7. 优先建议

141. 优先建议包括：

- (a) 通过并有效执行包括所有相关利益攸关方在内的全面国家战略；
- (b) 提高打击资助恐怖主义行为的工作成效，为此提高某些受管制部门的认识，提供与打击资助恐怖主义行为有关的调查培训，实施资产冻结机制，分析非营利部门面临的资助恐怖主义风险和其他弱点；
- (c) 加强适用于使用特殊侦查手段的程序保障；
- (d) 修订立法，确保国家立法根据罪刑法定原则明确、准确地界定恐怖主义行为，包括为此确保将策划、筹备和支持恐怖主义行为的行为作为单独罪行定罪；
- (e) 建立或加强独立、专门和有效的执法机构监督机制；
- (f) 改善边境哨所与国际刑警组织 I-24/7 系统的连通性，促进系统地使用国际刑警组织数据库，包括为此与国际刑警组织共享相关数据，以加强边境管理部门相互间以及这些部门与外国对应部门的合作；更新基础设施，为所有陆地过境点供电，并为它们提供必要的互联网连接，以便系统地收集生物识别信息和传记信息。

²³ 见 www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/G5Sahel_Report_E_Final_05.08.2020.pdf。

方框 1

区域焦点

利用萨赫勒各国军方收集的证据将恐怖分子绳之以法
(布基纳法索、马里和尼日尔)

1. 背景、基础和挑战

根据人道主义事务协调厅的资料，2019 年 10 月至 2020 年 10 月期间，布基纳法索、马里和尼日尔有 6 600 多名平民被杀。^a 自 2013 年以来，随着法国在马里北部部署“薮猫行动”，协调一致的军事努力对打击恐怖主义至关重要。然而，尽管军事行动的压力越来越大，但这些团体并没有得到完全遏制。他们表现出了韧性、适应力和实力，使他们不仅能够持久，而且能够扩大(见上文的西非区域展望)。显然，单靠军事手段无法应对不断演变的恐怖主义威胁所构成(和暴露)的挑战。为了维持通过军事胜利取得的成果，必须努力确保为受害者和各群落伸张正义。此外，这些努力必须受到监督，以加强公众对合法使用武力的信心，并应通过加强善治和提供服务来巩固这些努力。

安全理事会在第 1373(2001)号决议中决定，各国应确保把参与资助、计划、筹备或犯下恐怖主义行为或参与支持恐怖主义行为的任何人绳之以法。安理会和大会都认为，促进基于法治的有效刑事司法对策来应对恐怖主义，是有效反恐办法的核心组成部分。安理会在第 2396(2017)号决议中呼吁会员国分享最佳做法和技术专长，以改进相关信息和证据的收集、处理、保存和分享，包括在冲突地区获得的信息，从而确保进行起诉的能力。2019 年 12 月，联合国发布了一份题为“协助使用军方保存、收集和分享的信息作为证据及其可受理性在国家法院起诉恐怖主义罪行的准则草案”的文件；该文件是在由反恐怖主义委员会执行局牵头开展的项目框架内，由联合国全球反恐协调契约工作队的刑事司法、法律对策和打击资助恐怖主义行为问题工作组制定的；该《准则》的依据是国际法，包括国际人道法和国际人权法，以及会员国的做法。《准则》承认，军方在民事刑事司法程序中的作用应当是例外的，并用于解决实际问题，诸如确保军方收集的信息保管链被用作证的，以及促进军方和刑事司法当局之间的合作。准则还承认会员国在这些问题上的主权以及国内政策和法律框架的重要性(见下文第七.B 节)。

要确保追究在萨赫勒地区犯下的恐怖主义罪行的责任，就需要核心任务互不隶属、文化也迥异的两个截然不同的机构开展有效合作。它还需要军事机构和刑事司法机构相互充分熟悉，并就协调与合作的必要性达成一致。在萨赫勒地区，由于难以收集可采信的证据来确定定罪，恐怖主义案件的起诉仍然面临重大挑战。在该区域一些国家，军队在促成对恐怖主义采取有效刑事司法对策方面的作用受到了考验，而恐怖组织则利用偏远和无人管理的空间开展活动。在这种情况下，军队是针对恐怖主义袭击的第一(有时是唯一的)应急响应机构。因此，军队(尽管

没有经过开展这项工作的训练、装备或法律授权)发现自己处于一种不寻常的地位,不得不承担通常交给执法官员的一些任务。这些任务包括拘留嫌疑人和收集情报,然后将嫌疑人和情报移交司法当局。这引起了人们对禁止酷刑和任意拘留以及公平审判权等方面问题的潜在人权关切(见上文的西非区域展望)。这些案件经常在司法程序中失败,原因是有关嫌疑人或其最初被捕时的情形的信息不足,或者仅仅是因为所掌握的信息由于各种原因(例如侵犯人权、保管链中的沾染或文件不足)而不被视为可采信的证据。

三个萨赫勒国家在资源增加和负责恐怖主义案件的调查和司法机构更加专业化的帮助下,^b 成功地审结了恐怖主义案件。^c 不过,越来越多的嫌疑人仍被审前羁押,并且羁押时间超过法律规定的时限。有一个国家处理了大量恐怖主义案件(有数百起案件在嫌疑人被军方逮捕并被审前羁押多年后,被检方或调查法官驳回,或在审判中被判无罪)。造成这些结果的主要原因是关于军方最初捕获或逮捕的原因或情形的信息太少。负责调查这些案件的执法单位在这些嫌疑人最初被羁押后很久都无法找到更多的证据。根据 2018 年对萨赫勒地区三个国家的评估访问,反恐怖主义委员会建议努力加强军方和执法调查单位之间的合作,并确保进行有效的沟通。委员会还建议这三个国家确保其军方制定保护和管理犯罪现场的标准作业程序,并更系统地使用现有模板表格,以收集关键信息,迅速转交给调查单位。

2. 进展情况

萨赫勒地区各国已经努力加强军方和刑事司法当局之间的合作。2018 年 3 月 2 日,萨赫勒地区六国(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、塞内加尔)最高法院首席大法官通过了一套关于最高法院在打击恐怖主义方面的作用的建议,其中着重指出,军事人员需要系统地编写一份关于逮捕情形的报告,由宪兵司令等法警警官撰写,如果没有,则由当时在现场的军方最高级别军官撰写。^d 萨赫勒地区一个国家率先使用一种表格,以确保军方收集关键信息并以标准格式进行传送(该国负责恐怖主义案件的调查单位设计了这种表格供军事单位使用)。该国目前正在制定标准作业程序,规定军方在抓捕和拘留恐怖主义嫌疑人或收集和保存可供法院采信的资料方面应采取的行动。^e 这些工作需要得到三个主要部委(即国防部、内政部和司法部)的合作和批准。

在区域一级,在乍得湖流域委员会制定其《乍得湖流域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原区域战略》的背景下,多国联合特遣部队与乍得湖流域各国军方和刑事司法当局一道,于 2018 年编制了一份表格,以协助军方记录和收集基本信息,并将其转交给有关当局。^f 随后,2019 年 8 月,特遣部队在非洲联盟支持下,通过了关于接收、拘留、转移和移交(给国家当局)与“博科圣地”组织有关联人员的标准作业程序。同样,萨赫勒五国集团联合部队,包括其警察部分,已将军方和执

法部门之间更密切合作的原则纳入其行动框架和战略构想。联合部队警察部门的设立是为了确保联合部队开展的军事行动实现司法化(即通过起诉联合部队逮捕的恐怖主义和有组织犯罪的行为人),并确保在反恐斗争中尊重人权和适用的国际人道法。^g

3. 限制和持续挑战

萨赫勒区域各国目前正在通过各自的刑事司法系统处理数以千计的案件,资源极其有限,而且面临的额外挑战是必须将距首都数千公里之外的犯罪嫌疑人绳之以法,而大多数司法和调查资源都设在首都。迄今为止,只有一个国家成功地将其专门调查部门部署到离军事行动地区较近的地区。其他萨赫勒国家正在计划或正在进行类似的部署。

各国在其刑事诉讼法中指定了可以充当司法警察的官员,并委托他们收集、处理、保存或分享在刑事司法程序中用作证据的信息。根据这些程序规范,有 3 个国家设立了宪兵队,以确保部署宪兵作为司法警察,与军队并肩工作。然而实际上,这些宪兵队的部署并不像设想的那样有系统,而是让军队直接参与收集、处理、保存和分享信息。将需要进一步的能力建设和实用工具及培训,以确保军队能够完成这些任务。有一个国家已着手进行立法修正,以确保军方具有收集信息的法律行为能力,并确保收集的证据具有可受理性。

在区域一级(根据萨赫勒五国集团成员国的构想),警察部分由宪兵队和在所有 5 个国家(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔)具有国家管辖权的专门调查股组成。将宪兵队并入萨赫勒五国集团联合部队各营(或其邻近地点)的部署是渐进的,部分原因是包括军队和警察在内的一些行为体之间,对于宪兵队在军事行动中的任务和作用缺乏共识。^h 因此,必须就警察部分和宪兵队的作用达成谅解。警察部分理论的定义(即其一般任务、作用、责任、结构和运作,更具体地说,是宪兵队和国家专门调查股的任务)及其标准作业程序、指令和指导方针仍在讨论之中。ⁱ 联合部队的防务和安全委员会正在制定关于司法警察职责和作用的指示。^j

目前尚不清楚多国联合特遣部队如何有效实施其标准作业程序,也不清楚执行标准作业程序是否已转化为与司法当局更密切的关系。无论如何,乍得湖流域国家的国家军队(如萨赫勒各国的军队)继续在打击“博科圣地”的斗争中发挥主导作用。需要加强有关国家机构之间的合作。

^a 见 www.globalr2p.org/publications/atrocity-alert-no-225。

^b 在布基纳法索、马里和尼日尔,拥有全国权力并包括专门调查股的专门司法股现已开始运作:在布基纳法索,有特别司法股及其特别调查队;在马里,有特别司法股及其特别调查队;在尼日尔,有特别司法股及其打击恐怖主义中央办公室。

^c 在马里,截至 2020 年 12 月 3 日,巴马科巡回法院的刑事审判庭审理了 45 起与恐怖主义有关的案件,其中 62 名被告被判有罪,包括 49 名被缺席审判,刑期从 10 年

到死刑不等，20 名被告被判无罪。本次开庭使得自 2017 年专门司法股开始运作以来受审的恐怖主义嫌疑人人数增至 142 人，其中 113 人被定罪，29 人被无罪释放。特别司法股在 2020 年 10 月至 12 月审理了一系列备受瞩目的案件，包括审判与 2015 年巴马科两起针对一家餐馆和一家酒店的恐怖袭击有关的 3 名嫌疑人。10 月 28 日，嫌疑人被认定有罪并被判处死刑。该股还以恐怖主义罪名对 15 名嫌疑人进行了审判，其中包括与安萨尔·埃丁有关联的恐怖团体嫌疑头目苏莱曼·凯塔(S/2020/1281，第 78-79 段)。

^d 除了确定身份资料外，这种报告还可以具体说明，例如，嫌疑人是单独一人还是作为团伙成员被捕，他是否携带武器，在他身上发现了什么武器，武器是否是热武器，他是否进行了抵抗，或被捕时是否已经受伤。可以拍摄逮捕现场的人的数码照片或视频(见 www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2018/10/GC-2018-Oct-Dust-Settles-Judicial-Terrorism-Sahel.pdf)。

^e 在毒品和犯罪问题办公室和美利坚合众国的支持下。

^f 该互动协作由毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义委员会执行局与乍得湖流域委员会和非洲联盟共同组织，并得到其他联合国实体的支持。

^g 截至 2020 年 8 月，联合部队由 7 个军事营组成，部署在 5 个成员国的 3 个区，包括 4 208 名士兵，其中包括 15 名妇女，以及 476 名警察部分人员，其中包括 27 名妇女(见 www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/G5Sahel_Report_E_Final_05.08.2020.pdf)。

^h 同上。

ⁱ 联合部队正在警务顾问的领导下，与联合国人权事务高级专员办事处、毒品和犯罪问题办公室、联合国马里多层面综合稳定团、联合国警察和欧洲联盟萨赫勒区域咨询和协调小组合作，为其警察部分制定一项理论。这一理论预计将有助于进一步澄清宪兵、国家专门调查股和警务顾问之间的关系(同上)。

^j 指令草案包括保护和修复犯罪现场等任务(在联合部队各单位支持下)；保全证据；扣押装备(武器、弹药、电话、车辆、电脑、化学品和被认为对调查有用的所有其他材料)；进行初步逮捕，并对涉及联合部队的事件中的任何被俘人员或受害者进行审讯；视需要确定和约谈证人；采取收集证据和继续调查所需的任何其他行动(例如，房地照片、被抓获或杀害的人的指纹或被扣押的物品)；起草已完成行为的报告；并将报告、被抓获的人以及所取得和扣押的证据要素转交专门调查股。

方框 2

区域焦点

为乍得湖流域与“博科圣地”有关联人员的起诉、重返社会和改造制定全面和有针对性的战略

(喀麦隆、乍得、尼日尔、尼日利亚)

1. 背景、基础和挑战

“博科圣地”恐怖组织(见上文西非区域展望)在乍得湖流域活动了 12 年多，并据一些消息来源说，已造成 4 万多人死亡，^a 300 多万人境内流离失所，30 多万人沦为难民。^b 事实证明，“博科圣地”能够抵御乍得湖流域国家和非洲联盟授权的来自乍得湖流域国家和贝宁的部队组成的多国联合特遣部队施加的越来越大的军事压力。“博科圣地”继续在乍得湖流域所有 4 个国家对平民和军队发动袭击。在过去几年里，数千名与“博科圣地”有关联的个人最终被各国当局拘留或控制。一些人显然是自首的，而另一些人则在军事行动中被俘或被捕。在整个乍得湖流域，所有社区已经并将继续受到所有这些事件的深刻影响。绑架和强征入伍(以及随后的强迫婚姻)也很常见。持续不断的袭击、军事

化的环境、缺乏生计和流动性有限造成的深深的不安全感几乎已成为常态。对于如何最有效地应对由此产生的诸多挑战，大家意见不一。

安全理事会提出了全面、全政府和全社会的办法。安理会在第 2178(2014)号决议中规定，必须为外国恐怖主义战斗人员制定起诉、改造和重返社会战略。2017 年，安理会将这一要求的某些方面适用于乍得湖流域(第 2349(2017)号决议)，然后全面制定了全面和有针对性的灾后恢复战略要求，作为一种多层面办法(第 2396(2017)号决议)。这一要求在区域一级被纳入乍得湖流域委员会 2018 年制定的《乍得湖流域受“博科圣地”影响地区的稳定、恢复和复原区域战略》。更具体地说，这些方面的要求被纳入了次级战略，在乍得湖流域委员会和非洲联盟委员会联合编写的关于乍得湖流域地区甄别、起诉、改造和重返社会问题的支柱文件中有详细阐述。该框架适用于所有与“博科圣地”有关联的人。在支柱文件中，“有关联”一词指当局对其负有某种责任或拥有某种权力的人，当局认为这些人与“博科圣地”有某种联系，但不假定或预先判断他们与该团体关系的性质。甄别阶段已明确包括在次级战略中，以便指导个人接受适当的处理或支持。^c 因此，如支柱文件所述，“有关联”一词应与解除武装、复员和重返社会方案中的“有关联”一词区分开来，后者指的是对武装团体具有某种形式的支持能力的人。最重要的是，甄别、起诉、改造和重返社会进程不限于涉嫌犯下恐怖主义罪行的人。相反，这是一种处理与“博科圣地”有关联的所有人的全面办法，特别是那些被羁押的人，包括那些需要在非刑事司法背景下提供改造支持的人。

有关当局从一开始就面临着一个艰巨的挑战，即如何处理和对待他们认为与“博科圣地”有关联并可能犯下恐怖主义罪行或可能是受害者或两者兼而有之的人。这一微妙的决策过程涉及巨大的压力。这些压力与时间、环境、资源和有限的知识有关，而且因所涉人员的数量和作出某项决定的潜在风险而加剧。此外，军方在通过使用武力打击“博科圣地”的努力中处于前列，往往对处理自首或被俘人员负有首要责任。军方也是人数最多的机构。因此很快出现了一些困难的问题，例如，军方在法律上是否有权作出这种决定；如果没有，谁在法律上有权这样做，以及应如何修订现有法律、规则和政策，以确保军方能够纳入甄别、起诉、改造和重返社会进程。这一问题不仅适用于乍得湖流域各国的军队，也适用于多国联合特遣部队。2019 年 8 月，在非洲联盟协助下，联合特遣部队通过了标准作业程序，以指导其按照国际法，特别是国际人权标准，接收、拘留、转移和(向国家当局)移交与“博科圣地”有关联的人员。一个国家也这样做了。

国家一级各机构和部门在这方面的努力具有以下目标：以军事力量打击“博科圣地”并解决不安全问题；通过鼓励“叛逃”来削弱“博科圣地”的能力；起诉恐怖分子嫌疑人；加强脱离接触；为受害者提供

社会心理和生计支持；解决受影响社区的社会经济问题，为社区和解铺平道路。然而，尽管所有这些目标都是合理和重要的，但在追求这些目标时往往只注重某个重点，而没有采取全面的战略办法。因此，政府不同部门采取的措施可能过于狭隘地侧重于对它们而言是优先事项的某些目标，而没有充分考虑到这些措施对其他部门的影响。对某个人的起诉、改造或重返社会决定应作为综合系统的一部分，以支持充分尊重国际人权法的可持续对策。鉴于这些个人可能与“博科圣地”有着多种复杂的关系和经历，这一点尤为重要。例如，关于谁可以或应该在一审中恢复名誉的决定，不能与关于谁可以或应该被起诉的决定分开来作出。这就提出了一些挑战，尤其是因为相当数量的潜在利益攸关方(有些是地方利益攸关方，另一些则是国家利益攸关方)不习惯共同工作，因此需要采取综合办法。

乍得湖流域各国在制定甄别、起诉、改造和重返社会战略方面取得了进展，但还没有达到全面阐明战略和解决个别办法所遇到的挑战的阶段。此外，甄别、起诉、改造和重返社会进程必须根据具体的背景、经历和情况进行调整，特别注意与性别和年龄有关的因素。^d 性别分析不应局限于寻求了解个人与博科圣地的关系或创伤和冲突的经历(可能受到其性别的强烈影响)，还应了解性别陈规定型观念如何影响有效方法的制定和实施。应通过在某些方案环境(例如监狱改造工作或社区重返社会支持)中与具有专门知识的实体(包括非政府组织)建立具体的伙伴关系，加强关键利益攸关方对整个甄别、起诉、改造和重返社会进程的参与。各种做法还必须符合与儿童有关的国际标准，包括少年司法标准，并以儿童的最大利益为指导。在乍得湖流域国家(是世界上人口最年轻的国家之列)，基于与年龄相关的假设和文化观念可能会产生紧张关系。

2. 进展

有两个国家已采取步骤，通过设立负责协调处理已向当局自首的与“博科圣地”有关联个人的机构，制定全面的起诉、改造和重返社会战略。这些机构包括多个部委和机关(地方和国家)的代表。他们可以在起诉、改造和重返社会进程的一个或几个阶段发挥作用。有两个国家制定了作为这一进程基础的框架或政策文件。这有助于加强所涉各利益攸关方之间的协调。

有 3 个国家在建立甄别个人并引导他们走上适当道路(无论是起诉、改造还是重返社会)的进程方面取得了重大进展。这是执行甄别、起诉、改造和重返社会进程的第一步，有助于解决如何区分那些应受刑事调查或起诉的人与那些可能有资格参加非刑事司法基础的改造和重返社会方案的人的根本问题。甄别工作对于实现通盘战略至关重要，因为它巩固了起诉、改造和重返社会进程各步骤之间的关系，并使系统具有一致性。然而，甄别本身也带来了许多挑战。其中一些挑战涉及

领导层，另一些挑战则属于业务性质，涉及下列各个方面：查明与“博科圣地”有关联但已直接返回社区的个人；需要进入多个社区；需要检查的人数之多；长期剥夺接受甄别程序的人的自由；剥夺自由缺乏明确的法律依据。这 3 个国家还指定了具体的实体进行甄别并作出定向决定。有两个国家将这一责任委托给在打击恐怖主义方面已经发挥重要作用的实体(有一个国家被要求让其他利益攸关方参与这一进程)。第三个国家设立了一个专门机构。有关当局继续制定标准，以确保案件处理方向的一致性，并努力遵守(根据第 1373(2001)号决议)必须将恐怖行为实施者绳之以法的要求。然而，仍然可以看到它们做法中的不一致。

在国家一级，这 3 个国家已采取步骤，处理个人被视为有资格重返社会所应满足的条件。在两个国家，只有在个人被确定有资格后(通常是在参加改造方案后，但有时是在与当局联系后，如果有关人员被认为不需要改造)，才向他们提供重返社会支持。在第三个国家，一些人通过类似途径获得重返社会支持，而另一些人则在安全行为体或刑事司法系统依法审查他们并返回社区后被释放。目前正在努力澄清这些进程并建立商定的标准。

3. 限制和持续挑战

全面的起诉、改造和重返社会做法的各组成部分并未全都到位。因此，有必要加强所涉各组成部分之间的联系。在一个国家，对与“博科圣地”有关联的个人的处理基本上是非正式的，由地方社区负责(国家当局参与很少，如果有的话)。这对本就有限的资源造成巨大压力，并可能导致制订因社区而异的办法，并可能由于国家当局的参与有限而使严重恐怖主义罪行的犯罪者逃避被追究责任。

在一个国家，刑事司法系统作为在起诉、改造和重返社会进程的协调机构而发挥的作用在甄别阶段既没有得到明确承认，也并非前后一致(尽管检察机关是唯一有权决定是否提出指控的机构)。然而在另一个国家，司法当局经常参与决策的最初阶段。

在所有 4 个国家，改造和重返社会的支持主要是为自首的人保留的。在两个国家，被逮捕者被排除在改造支持之外，并受到系统性起诉。在另外两个国家，在监狱系统中制定了一个小型改造方案，但能力有限。相反，尽管存在安全理事会和区域一级的要求，自首的个人却并非总是经过仔细甄别，并往往未经仔细审查就免于起诉，因为他们不再被视为威胁。

与“博科圣地”有关联的大量个人需要接受处理，这带来了重大的实际挑战，使这些观念上的差距变得更加严重。各机构缺乏现成的能力和所需的专门技能。缺乏有形基础设施也带来了挑战。所取得的任何进展(无论是否合理)都会引起国际监督和批评，使情况变得更加复

杂。另一个挑战是区域协调水平有限。尽管在乍得湖流域委员会的领导下作出了重大努力，特别是制定了旨在确保 4 种不同国家办法之间协调一致的指导方针，但这些办法之间的不一致仍然存在，关于其效果的法律问题也是如此。各国家当局确定起诉或不起诉谁的标准似乎没有统一。这可能除其他外促使人们根据预期的宽大处理，选择在某一国而不在另一国自首。在一个国家，向当局自首的人中约有一半是另一国的国民。此外，似乎没有系统或商定的程序来确保在一个国家作出的决定应得到其他国家的承认，从而使个人面临在不止一个国家受到处理的风险。

乍得湖流域各国已根据第 2396(2017)号决议，在确保起诉、改造和重返社战略和措施适合性别和年龄以及个人的特殊经历方面取得了进展。在一个国家，自首的孤身儿童在初步甄别阶段完成后立即被从起诉、改造和重返社会进程中抽出，并在与儿基会合作下，被送往一个专门的中心，然后再送回家里。有人陪伴的未成年人与家人一起留在难民营，在那里对回返者进行甄别和改造，但得到专门的照顾(也是与儿基会合作)。作为重返社会工作的一部分，一个国家专门为曾与“博科圣地”有关联的个人的收容社区的青年和妇女提供专业培训。

然而要调整各种办法，还需要在个人基础上作出处理或对待个人的决定，而且要对性别问题有敏感认识，并与年龄相符。在甄别过程中作出的决定和关于起诉的决定有时是根据有关人员所属的类别作出的。尽管有相反的例子，但妇女、女童和男童通常被视为初步印象受害者，而青少年男孩和男子则被视为可能的罪犯。^o

4. 起诉、改造和重返社会的构成部分

起诉

全面的起诉、改造和重返社会战略要求根据安全理事会关于将参与资助、策划、筹备或实施恐怖主义行为或支持恐怖主义行为的任何人绳之以法的要求，确定谁应被起诉，谁不应被起诉。

由于该次区域所有 4 个国家的反恐立法范围广泛，大多数与“博科圣地”有关联的成年人即使没有直接参与暴力行为，也有可能犯下恐怖主义罪行。所有 4 个国家都颁布了立法，以相对宽泛的措辞将支持恐怖主义团体定为刑事犯罪。因此，与“博科圣地”有关联的数千名成年人中的绝大多数，包括在“博科圣地”占领其村庄时与“博科圣地”合作的人，都可能犯下了国内刑法所认为的严重罪行。使情况更加复杂化的是，许多人处于受害者-犯罪者光谱的某个位置，他们与“博科圣地”的关系无法被清晰地归类。一个人可能因被绑架而与“博科圣地”有联系，但随后却犯下了罪行。各国的刑法没有明确规定处理这些复杂问题的方法，只有关于在胁迫下所犯罪行的一般性规定。

获取证据(或甚至是作出决定所依据的充分信息)的挑战也是一个重大关切。在乍得湖流域,大多数逮捕是由军队进行的。军队人员没有受过培训,无法获得可作为法庭证据的信息。此外,军队开展行动的环境往往使人特别难以获取证据。由一个国家^f和多国联合特遣部队制定的标准作业程序,加上军方和刑事司法行为体之间的公开沟通渠道,可能会大大有助于纠正这一问题。由于没有足够的信息和证据来支持甄别过程,有关当局面临着非常困难的选择。

无论是通过政策还是通过法律,所有 4 个国家都规定,可以决定对向当局自首的与恐怖主义团体有关联的某些个人免于起诉。在公开信函中,各国政府还承诺对向当局自首的人宽大处理,但没有说明过程或细节。然而尽管有公开宣传,但自首后的待遇有时不那么宽容,造成长期拘留,却不就刑事指控、改造或释放作出决定。有一个国家通过了立法,允许与“博科圣地”有关联的人免于起诉,条件是他们没有犯下危害人类罪、灭绝种族罪、战争罪或其他严重罪行。另一个国家通过了一项法令,成立了一个委员会,负责让已经自首的前“博科圣地”成员重返社会。虽然这有助于指导有关起诉、改造和重返社会的决定,但必须认真执行这些规定,以确保与将恐怖分子绳之以法的承诺保持一致。

改造

在两个国家,为与“博科圣地”有关联的个人和其他囚犯制定了监狱改造方案,尽管规模不大,但缺乏具体针对性。在这两个国家,似乎只有少数恐怖主义囚犯接受了这些方案。这些方案的可得性、时间安排和相关性也很重要,因为许多恐怖主义嫌疑人在审前的拘留时间很长。

3 个国家已采取步骤,在(如上所述)甄别程序之后,安排与“博科圣地”有关联的自首者的改造。它们设立了专门的中心,收容这些人,并开展改造工作,为他们重返社会做好准备。一般来说,被捕或被俘的人不被考虑参加这些方案。有一个国家出台了一项条例,其中明确界定了该中心的目标和职能:该中心专门为自愿离开“博科圣地”的个人服务。该中心已经收容了数百名这类人,其中许多是外国国民,以及妇女和儿童。改造过程包括学习一门手艺、心理咨询、公民教育培训、扫盲课程和旨在促进宗教容忍的宗教课程。改造活动由国家当局与民间社会组织合作提供。应当指出,曾被拘留但后来被释放或无罪释放的个人也在专门的中心接受了专业培训。

使用这类改造中心引起了合法性问题,因为这些中心将个人安置在准拘留环境中,行动自由受到管制,而且个人不能自由离开。在法律上没有进一步说明的情况下,这类方案的地位并不明确。应采取保障措施,确保个人参与(和停留在设施中)是合法的。

此外，仍不清楚参加改造方案是否意味着某种免于起诉。一些部门可能在其公开信息中(有意或无意)鼓励这种看法,但并未解决这样做所产生的法律问题。由于许多涉案人员跨越国界,被关押在与本国籍国之外的国家,因此其他国家是否承认改造(和不起诉)的决定仍是一个关键问题。迄今为止,似乎没有乍得湖流域国家与另一个国家达成协议,解决其国民的待遇问题或承认各自的方案,尽管在一些情况下作出了临时决定,接受一个国家改造方案的毕业生到另一个国家重新定居。区域稳定战略中提出的开展区域合作以及统一标准和方法的呼吁,可以解决其中一些问题。

重返社会

所有 4 个国家似乎都至少采取了一些步骤,在国际伙伴支持下,使自首者重返社会。有一个国家似乎没有提供系统的甄别或改造支持,但国际伙伴向收容返回者的社区提供了一些支持(例如心理社会援助和将遭受创伤的个人转诊给医生)。回归社区的人与社区领导人之间的对话旨在缓和紧张局势,目的是促进社区接受回归者,增加他们顺利重返社会的机会。

重返社会也带来了重大的短期和长期挑战,其中包括将个人重新融入社区的困难。这些社区继续面临恐怖主义袭击,或受到招募活动的影响,因此拒绝接受这些人,认为他们玷污了社区,或担心社区会遭受报复性攻击,以及社区认为这些个人享受了不公平和(或)优惠待遇。为了解决后一个问题,一些国家采取了既支持个人又支持社区的办法。这种支持不仅是为了便利个人重返社会,而且也是为了使整个社区受益,并抵消可能有利于激进化或招募恐怖主义分子的条件。战略性沟通也是关键,有助于个人返回社区,确保社区成为重返社会努力中必不可少和愿意参与的伙伴,并使社区相信有关个人已受到有效审查,不需要起诉或已得到改造。重返社会支持还应包括受害者和其他弱势群体,以便取得成功,并应与基于社区的恢复性司法程序密切联系。

^a 见 <https://acleddata.com/crisis-profile/boko-haram-crisis> (2021 年 2 月 9 日访问)。

^b 见 <http://data2.unhcr.org/en/situations/nigeriasituation> (2021 年 2 月 9 日访问)。

^c 安全理事会第 2396(2017)号决议呼吁会员国对它们有合理理由相信是恐怖分子的可疑个人进行全面风险评估。

^d 增强妇女和青年权能和包容妇女和青年是区域稳定战略支柱 9 的重点。

^e 见反恐怖主义委员会执行局,2018 年 6 月 25 日给安全理事会关于性别平等和“博科圣地”的说明。

^f 另一个国家目前正在这样做。

E. 中部非洲

安哥拉、布隆迪、佛得角、²⁴ 喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果(布)、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬及圣多美和普林西比

1. 恐怖主义趋势

风险

142. 中部非洲次区域各国面临着明显的恐怖主义威胁。“博科圣地”恐怖主义活动已从最初的尼日利亚东北部活动区域扩展到了整个乍得湖流域地区，影响范围波及喀麦隆的极北大区和乍得的湖泊省。“博科圣地”已分裂成两大主要团体(其中之一为伊斯兰国西非省，直接隶属于达伊沙)和第三个团体巴库拉。²⁵ 它们总体上仍然是乍得湖流域各国的主要威胁(另见上文西非区域展望)。

143. 2019 年 4 月，伊黎伊斯兰国最新分支“伊斯兰国中部非洲省”声称对它在刚果民主共和国的第一次袭击负责。自那时以来，“伊斯兰国中部非洲省”的力量日益增强。2020 年，其行动的特点是“复杂战术和能力”，并在“贝尼及北基伍省和伊图里省其他地点发动的几次袭击中部署先进能力”(S/2021/98，第 27 和 31 段)。2020 年 10 月，“伊斯兰国中部非洲省”对贝尼的 Kangbaya 中心监狱发动了一次成功的袭击，目的是释放大约 200 名“伊斯兰国中部非洲省”的“特工人员和辅助人员”(同上，第 31 段)。“伊斯兰国中部非洲省”还对莫桑比克北部构成重大威胁(见上文南部非洲区域展望)，并与索马里境内的伊黎伊斯兰国有联系(见上文东非区域展望)。

144. 其他武装团体实施的暴力，包括在中非共和国、乍得和刚果民主共和国实施的暴力，继续对中部非洲的总体稳定构成威胁。这里的武装暴力继续有增无减，境内和跨界武装团体持续构成威胁，对该次区域的稳定构成挑战(见 S/2020/1154)。在中非共和国，尽管根据 2019 年 2 月 6 日在班吉签署的《中非共和国和平与和解政治协议》实行了停火，但武装团体的暴力行为进一步削弱了政治稳定和安全条件。

145. 该次区域的经济基本上属于非正式性质，现金占主导地位，对经济部门和非营利组织的监督有限，这些问题仍然令人关切。边境控制仍然不足以侦查和防止包括恐怖主义嫌疑分子在内的犯罪分子的移动以及跨界贩运武器。整个中部非洲区域的非法武器流动以及小武器和轻武器及其弹药的广泛供应，继续支撑着在该次区域活动的恐怖分子和有组织武装团体(见 S/2019/1011)。应密切监测自然资源的非法贩运以及恐怖主义团体渗透和利用黄金和其他矿产产区的风险。国防和安全部队犯下的侵犯人权行为(包括与冲突有关的性暴力)越来越多，有可能进一

²⁴ 佛得角也被列入了西非区域展望。

²⁵ 安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会于 2014 年 5 月 22 日将致力传播先知教导及圣战人民军(“博科圣地”)列名(QDe.138)。2014 年 6 月 26 日将阿布巴卡尔·穆罕默德·谢考列名(QDi.322); 2020 年 2 月 23 日, 将博科圣地的一个分裂组织 ISWAP 列名(QDe.162)。

步加剧民众对国防和安全部队的不信任。人道主义局势仍然令人严重关切，并因 COVID-19 大流行而加剧。²⁶

2. 第 1373(2001)号决议在中部非洲的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

146. 自 2016 年以来，有一个国家制定了国家反恐战略；两个国家正在这样做。在区域一级，已经取得了重大进展。2018 年 7 月 30 日，中非经共体(安哥拉、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果(布)、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬、圣多美和普林西比)和西非经共体国家元首和政府首脑通过了《关于和平、安全、稳定以及打击恐怖主义和暴力极端主义的洛美宣言》，承诺加强在和平与安全事项上的合作。2018 年 8 月 30 日，在乍得湖流域委员会部长级会议上，喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚通过了《乍得湖流域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原区域战略》(另见乍得湖流域与博科圣地有关联的人员起诉、重返社会和改造的区域焦点，上文)。此外，2020 年 7 月 30 日，中非经共体国家元首和政府首脑核可了中部非洲打击恐怖主义和小武器和轻武器扩散区域战略及其行动计划。制定国家全面和综合反恐战略及其行动计划的努力应与这些区域协定保持一致。

风险评估

147. 在 4 个国家，现有的国家情报机构被授权对国家安全所面临的威胁进行评估，其中包括与恐怖主义有关的威胁和风险评估。目前尚不清楚是否与执法机构分享了这些评估。有 3 个国家设立了专门机构，对恐怖主义威胁进行系统评估。执法机构似乎既不进行威胁评估，也不进行风险评估。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

148. 只有 3 个国家具体将招募人员从事恐怖主义行为定为刑事犯罪，两个国家通过了旨在将成立或创立恐怖主义团体定为刑事犯罪的规定。中非经共体打击恐怖主义和中部非洲小武器和轻武器扩散的区域战略支柱一明确要求各国采取措施保护民众，消除该区域恐怖团体的招募活动。

资助恐怖主义

149. 虽然自 2016 年以来取得了进展，而且中非经共体成员国(喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果(布)、赤道几内亚、加蓬)和刚果民主共和国通过了关于在

²⁶ 据估计，到 2021 年，将有 280 万中部非洲人需要人道主义援助，超过人口的一半，而乍得湖流域地区将有 1 250 万人需要人道主义援助(人道主义事务协调厅，“中非共和国：情况报告”，截至 2021 年 2 月 9 日；人道主义事务协调厅，“乍得湖流域：人道主义简况”，截至 2021 年 11 月 23 日)。在乍得湖流域，博科圣地的暴力蔓延到喀麦隆和乍得，对粮食安全和生计造成破坏性影响，而中部非洲直接影响人道主义工作者的事件也急剧增加(见 S/2020/1154)。

中部非洲防止和打击洗钱和资助恐怖主义及扩散的 2016 年 4 月 11 日第 01/CEMAC/UMAC/CM 号条例，加强了区域打击资助恐怖主义行为框架，但仍然缺乏在国家一级充分执行该框架的能力。该条例取代 2010 年 10 月 2 日中非经货共同体第 02/10 号条例，直接立即适用于所有有关国家。经修订的条例第 9 条列入了符合 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(制止资恐公约)第 2(1) 条的资助恐怖主义罪的定义，现在已涵盖资助恐怖主义个人和资助恐怖主义组织。虽然第 9 条并未明确规定将资助恐怖主义定为刑事犯罪，即使这些资金不能与具体的恐怖主义行为或任何目的相联系，但第 9(d)条规定将“向恐怖分子或恐怖主义团体提供支持”定为刑事犯罪。该条款明确指出，不需要这种联系。中非经货共同体通过第 9 条纳入了条约所规定的罪行和具有恐怖主义目的的意图造成死亡或严重身体伤害的行为。在该区域其余 4 个国家中，只有一个国家根据金融行动特别工作组的建议通过了将资助恐怖主义定为刑事犯罪的立法。除一个国家外，所有国家都可以毫不拖延地冻结资金，包括中非经货共同体资产冻结规定所涵盖的资金，但大多数国家尚未实施或利用第 1373(2001)号决议规定的相关资产冻结机制。

150. 虽然除一个国家外，所有国家都建立了金融情报机构，但这些金融情报机构中的大多数(8 个)都没有财务自主权，缺乏资源，包括分析可疑交易报告的专门软件。只有一个国家对非营利组织的资助恐怖主义风险进行了评估，提供了有关资金来源和形式、受影响部门和项目地理分布的信息。根据中非经货共同体 2016 年第 01 号条例，主管部门有权扣押可能与资助恐怖主义有关的现金或无记名流通票据，扣押时间不超过 72 小时。除中非经货共同体成员国外，还有两个国家通过了类似的授权立法。该区域有 7 个国家是中部非洲反洗钱工作队的成员。该工作队也是中非经货共同体的一个机构。有一个国家是东部和南部非洲反洗钱小组的成员，还有一个国家不是任何类似金融行动特别工作组的区域机构的成员，但在该小组具有观察员地位。有一个国家是西非反洗钱政府间行动小组的成员。

火器

151. 只有两个国家更新了小武器和轻武器的管制立法，而只有两个国家建立了管制框架，其中包括关于非法更改或非法涂去枪支标识的规定。安哥拉批准 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、修理或组装这类武器的零部件的公约》(《金沙萨公约》)后，该《公约》于 2017 年 3 月 8 日生效。2018 年 12 月 7 日，中非经共体、联合国中部非洲区域办事处和联合国和平与裁军非洲区域中心启动了一个执行《金沙萨公约》的联合项目。该项目也旨在支持该次区域剩余的两个国家批准该公约。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

152. 该次区域各国有效控制边界和防止恐怖分子流动的能力仍然非常有限。国际刑警组织数据库的使用普遍都没有从国际刑警组织国家中心局扩展到前线。大多数国家仍然需要加强各自国家中心局的能力，以便它们能够有效利用与其工作

有关的关键数据库，并确保与国际刑警组织资源的基本连通。该次区域所有国家都参加了国际刑警组织一体化项目。有 5 个国家配备了计算机化的旅客出入境管理系统，但这些系统主要设在国际机场。陆地和海上边境控制站继续依靠手工和纸面系统。预报旅客资料和旅客姓名记录系统的实施仍然是局部和有限的。有两个国家可以查阅旅客舱单，但现有的信息和技术不支持预报旅客资料和旅客姓名记录系统。2017 年，中非经货共同体所有成员国批准了免签证流通政策。然而，为了充分落实行动自由，中非经货共同体国家必须采用生物识别技术，并确保警察和安全部队之间的区域协调。该次区域国家中的大湖区问题国际会议成员国(安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果(布)、刚果民主共和国)合作执行一项区域行动纲领，其中除其他外，规定共同管理边界安全、努力打击跨国犯罪和反恐。

153. 规定了确定难民身份程序的各国难民法仍未得到有效执行。在 7 个国家，仍然缺乏执行机制，既要制定公平有效的庇护程序，又要确保不给予曾策划、协助或参与恐怖行为的个人以庇护。

5. 将恐怖分子绳之以法

策划和筹备

154. 只有 3 个国家将筹备、支持和策划恐怖主义行为作为单独罪行定罪。另外两个国家根据对“企图实施恐怖主义行为”这一一般罪行的解释，将筹备行为和从犯行为定为刑事犯罪。有一个国家特别允许起诉在其领土上为在国外犯下恐怖主义行为而进行的准备行为。

调查和起诉能力

155. 检察机关处理复杂恐怖主义案件的能力仍然有限。该次区域只有两个国家有处理这类案件的经验。在一个国家，恐怖主义罪行仍由其军事刑法界定。而在另一个国家，专门单位对恐怖主义行为的调查、起诉和审判拥有专属管辖权。5 个国家还通过了具体规定，允许在恐怖主义调查中使用特别调查技术，包括截获通信、秘密行动、监视和搜查房屋。这些技术的批准和审查条件各不相同。目前尚不清楚各国主管部门在多大程度上使用或测试了这些技术。执法机构之间的信息交流似乎相当有限。执法部门无法直接进入有关机构掌握的数据库。此外，缺乏计算机化的数据库限制了机构间及时交流信息。

156. 整个次区域仍然缺乏负责受理和调查关于执法人员侵犯人权行为投诉的独立机制，而这助长了次区域大多数国家事实上有罪不罚的风气。在该次区域国家设立的 5 个国家人权机构中，只有 2 个机构获得了国家人权机构全球联盟(其前身为促进和保护人权国家机构国际协调委员会)的“A”级地位认证。

法治

157. 自 2016 年以来，该次区域各国在立法方面取得了进展。除一个国家外，所有其他国家现在都在其国家立法中将恐怖主义罪行定为刑事犯罪，其中一个国家在其军事法典中保留了这一罪行。然而，这些罪行的定义往往很宽泛，或含有开放式的措辞。这就增加了这样的风险，即这些措施可能被错误地适用于国际反恐

文书所述范围以外的行为，或适用于非暴力言论或抗议。有一个国家明确将和平抗议行为排除在恐怖主义行为之外。2020 年 4 月，另一个国家废除了对恐怖主义行为的死刑。联合国人权机构在与该次区域和其他地方的会员国正在进行的对话中，继续对下列据称的侵犯行为表示关切：任意逮捕和拘留事件、超过规定期限的警察拘留、在没有法律保障情况下进行审前拘留、据报告的拘留以及对平民的拘留。人们普遍注意到司法行政方面的缺陷，包括司法机关缺乏独立性，受过培训的法官、检察官和律师人数不足，以及司法机关在各国领土上的地域覆盖面不均衡，使诉诸司法的机会更加复杂。

158. 有 6 个国家对恐怖主义罪行适用特殊刑事程序(即延长羁押和随时搜查住宅)，但这些规定均不受日落条款的约束。

6. 开展国际合作

有效的司法协助和引渡

159. 自 2016 年以来，没有任何国家制定了可公开查阅的国家法律和程序准则以便利处理司法协助或引渡请求。只有两个国家规定了在拒绝引渡恐怖主义嫌疑人的情况下进行起诉的义务。中非经货共同体第 01/2016 号条例第 164 条确立了引渡或起诉原则，但该条仅限于资助恐怖主义。

确保有效交流信息和情报

160. 关于国家间在恐怖主义相关调查方面的双边合作，现有资料有限。大湖区问题国际会议订有一项区域行动纲领，其中除其他外，规定共同管理边界安全，努力打击跨国犯罪和反恐。有两个国家在其立法中纳入了国家当局设立联合调查队的可能性。另有一个国家在其反恐立法中鼓励建立双边或多边机制，交流关于恐怖分子活动或移动的司法和业务情报。

7. 优先建议

161. 优先建议包括：

(a) 与非营利部门合作，用金融行动特别工作组的定义，评估非营利组织面临的资助恐怖主义的风险；更好地保护脆弱的非营利组织不被滥用作资助恐怖主义，同时承认结社自由的基本原则；

(b) 审查和修订立法，确保恐怖主义行为的定义清晰、准确，确保这些立法不适用于国际反恐文书所设想的行为之外的行为；通过纳入正当程序权利，加强反恐调查和起诉中对被告的程序保障；

(c) 更新和执行非法武器弹药管制的立法框架；

(d) 通过建立或加强国家人权机构，为现有机构分配充足的资源和调查权，加强对执法机构的监督，以确保遵守《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)；

(e) 确保陆地和边境哨所与国际刑警组织 I-24/7 系统连通；促进使用国际刑警组织数据库和分享国家信息，以便加强国家边境控制和执法部门之间的合作以及与外国对口部门的合作。

四. 区域展望：亚洲

A. 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

1. 恐怖主义趋势

风险

162. 太平洋岛屿次区域尚未有一个国家经历过恐怖袭击。该次区域各国因地理位置隔绝、交通限制、面积和人口较小(这些因素使得难以藏身匿迹)以及金融和商业部门相对较小，被认为所面临的恐怖主义风险较低。太平洋岛屿国家的海洋边界漏洞百出，管理其领水的能力有限。它们也容易受到网络安全威胁。虽然目前尚无迹象表明外国恐怖主义作战人员是从任何太平洋岛屿国家招募的，或接受培训或其获得他后勤支持，但该次区域各国由于严重的资源限制，阻碍了在许多反恐领域执行必要的管制措施，因此很容易被用作恐怖主义活动的庇护所。

163. 几乎没有资料可用来确定各国政府在打击恐怖主义或监督反恐活动方面采取的总的体制性办法或业务办法。该次区域各国政府似乎普遍认为恐怖主义威胁很低，因此将有限的执法资源主要用于调查其他犯罪。尽管如此，该次区域各国在根据第 1373(2001)号决议执行各种反恐措施方面取得了良好进展。它们颁布了反恐怖主义立法，并努力进一步加强次区域协调与合作，特别是在海事方面。

164. 虽然大多数太平洋岛屿国家的犯罪率较低，但在整个次区域都发现了跨国有组织犯罪事件(包括贩运毒品和假冒商品、贩运人口、非法捕鱼和环境犯罪)。此外，COVID-19 大流行及其对旅游业(该次区域许多经济体的支柱)的影响可能为犯罪和恐怖组织及个人提供机会，以利用该次区域的脆弱性，特别是用于洗钱和资助恐怖主义。该次区域各国加强了打击跨国犯罪的执法措施，如有必要，可对这些措施进行调整，以用于反恐目的。已采取若干举措，提高金融机构对本国反洗钱和打击资助恐怖主义的立法规定的报告要求的认识。

2. 第 1373(2001)号决议在太平洋岛屿的执行情况

从预防到恢复

全面和综合反恐战略

165. 在太平洋岛屿次区域的 12 个国家中，只有斐济通过了反恐战略。该战略于 2010 年通过，基于三大支柱：准备、应对和恢复。然而，目前还不清楚该战略在多大程度上被纳入其所有政府机构。2018 年 10 月，萨摩亚出台了一项国家安全政策，将边境安全、自然灾害和气候变化、网络安全以及人类安全的两个方面确

定为其安全与稳定的主要威胁。巴布亚新几内亚已采取步骤，制定处理 4 个主要领域的政策和战略。所有这些领域都可以成为全面和综合反恐战略的组成部分。

风险评估

166. 虽然斐济和萨摩亚对各自的金融部门进行了关于资助恐怖主义的风险评估，但只有萨摩亚进行了针对恐怖主义的风险评估。参加太平洋跨国犯罪问题网络及其中央协调中心、太平洋跨国犯罪问题协调中心的国家可能会进行与有组织犯罪有关的威胁和风险评估。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

167. 该次区域有 10 个国家制定了立法规定，使它们能够处理招募恐怖主义的问题，将招募人员加入恐怖主义团体或参与恐怖主义行为定为刑事犯罪。这标志着自上次全球调查以来的一个小的改进。一个国家的立法只将招募成员加入被禁恐怖组织定为刑事犯罪。

资助恐怖主义

168. 该次区域只有一个国家没有关于资助恐怖主义的立法。其他 11 个国家已将资助恐怖主义定为单独一项犯罪。8 个国家将资助恐怖主义定为刑事犯罪，即使这些资金不能与具体的恐怖主义行为联系在一起；9 个国家将资助恐怖主义定为刑事犯罪，即使这些资金没有被用于实施或企图实施恐怖主义行为。

169. 有 9 个国家的立法涉及到资助恐怖分子个人和恐怖主义组织。没有一个国家按照第 1373(2001)号决议的要求，充分建立和执行毫不拖延地冻结资产的有效机制，也没有一个国家根据第 1373(2001)号决议冻结资产。然而有几个国家已制定了冻结资产的立法，以及某种形式的冻结可疑恐怖分子资金的制度。

170. 没有一个国家拥有充分运作而且其人员配置、培训和设备都令人满意的金融情报部门。虽然大多数国家都制定了关于其金融情报部门的权力、职能和运作的适当立法规定，但大多数金融情报部门缺乏确保充分运作的人力和其他必要资源，而且有几个这样的部门被认为不是独立于政府运作的。该次区域的许多金融情报部门得到了技术援助和支持，以加强其进行金融分析以及处理和传播报告的能力。一些金融情报部门已申请了加入一个金融情报部门政府间小组。

171. 该次区域 10 个国家的边境当局已获得法律授权，如果官员怀疑货币和无记名可转让票据行与洗钱或资助恐怖主义有关，则可以停止或限制这些货币和无记名可转让票据。在大多数国家，法律与“严重犯罪”或“非法活动”的定义相联系。在斐济、帕劳、萨摩亚和所罗门群岛，法律具体列举了资助恐怖主义的行为。自上次调查以来，在评估非营利部门面临的资助恐怖主义风险方面取得了进展。5 个国家审查了本国非营利部门，将其作为国家风险评估的一部分。马绍尔群岛于 2018 年启动了国家风险评估进程，汤加正在敲定其第一个国家风险评估。9 个会员国是亚洲和太平洋反洗钱问题小组的成员，3 个不是任何类似于金融行动特别工作组的区域机构成员的会员国则具有观察员地位。

火器

172. 11 个国家在某种程度上将非法贩运枪支和有关的非法制造行为、非法制造改装枪支及非法涂改枪支标识定为刑事犯罪。该次区域各国都是《楠迪框架》的缔约国。根据该《框架》其成员国承诺执行立法措施，将非法制造、贩运、销售和拥有枪支、弹药及其他相关材料定为刑事犯罪。只有斐济、瑙鲁和帕劳成为了《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》)的缔约国。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

173. 只有 3 个太平洋岛屿国家尚未加入国际刑警组织。这表明自上次调查以来取得了相当大的进展。国际刑警组织的 3 个最新成员国仍在提供服务和培训，而 I-24/7 系统和其他数据工具的使用尚未普及。据了解，该次区域只有一个国家将现有的国际刑警组织数据库工具和监测清单扩大到一线移民和边境控制当局。据了解，没有一个国家建立了有效的能力，利用安全理事会的伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单和国际刑警组织红色通缉令在入境口岸对旅客进行筛查。9 个国家是英联邦成员国，²⁷ 允许参加英联邦协定的国家的公民免签证入境。没有一个国家使用预报旅客资料和旅客姓名记录系统，但有 4 个国家(马绍尔群岛、瑙鲁、图瓦卢和瓦努阿图)已颁布立法，要求入境的飞机和船只事先通知所有乘客和机组人员并提供有关他们的信息。斐济已正式通过民航组织《旅客身份识别方案》战略，而大多数国家已出台立法，将使用伪造旅行证件定为刑事犯罪。

174. 该次区域一些国家正在开始使用自动化系统，并正在建立数据库，以提供更系统的手段来记录乘客的流动情况。马绍尔群岛已在其大多数国际机场和海港的边界管理系统中安装了移民组织移民数据和信息分析系统，从而提供了实时收集、处理、储存和分析旅客信息的能力。另一个国家开发了一个边界管理系统数据库。已知有 4 个国家要求旅客填写入境和出境卡，两个国家要求所有入境的非公民签证。只有少数几个国家能够记录和储存出入境旅客的数据。

175. 大多数国家的边境控制和执法机构与其他太平洋岛屿国家的对口机构合作，并与澳大利亚、新西兰和美国的类似机构密切合作，以加强边境安全，分享信息，打击使用伪造旅行证件的行为，并查明和防止恐怖分子旅行。有 3 个国家与美国缔结了自由联合契约，并在安全问题上与美国密切协调。

176. 由于该次区域并非难民和寻求庇护者的典型目的地，很少有国家制定了给予庇护或难民地位的法律或程序。只有马绍尔群岛和帕劳提出了立法，具体规定它们不会给予任何恐怖分子或被指控的罪犯以难民地位或庇护。瑙鲁和巴布亚新几内亚为申请难民地位和庇护的人建立了法律框架，其中规定提供某种身份证明和政府要求的任何其他资料，并防止向已知曾计划、协助或参与恐怖行为的人提

²⁷ 斐济、基里巴斯、瑙鲁、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。

供庇护。然而，有人对两国对待代表另一国处理的寻求庇护者的方式表示关切。斐济政府与难民署密切合作，履行其根据 1951 年《公约》承担的义务。

5. 将恐怖分子绳之以法

策划和筹备

177. 该次区域有 11 个国家确立了管辖权，可起诉在本国境内进行的旨在对其他国家或其公民在本国领土以外实施恐怖主义行为的行为。然而，由于整个次区域缺乏对恐怖主义的诉讼程序，国家在这方面的做法不确定。马绍尔群岛、帕劳、所罗门群岛和瓦努阿图确实具体将筹备和策划恐怖主义和(或)恐怖行为定为刑事犯罪，但其他 8 个国家依靠关于严重罪行共犯责任的一般立法规定，将筹备和从犯行为定为刑事犯罪，而不是将其作为单独的罪行定为刑事犯罪。8 个国家将这种行为定为刑事犯罪，如教唆或共谋实施恐怖行为或其他形式的支持恐怖行为。

调查和起诉能力

178. 该次区域没有一个国家审理过恐怖主义案件。虽然大多数国家的国家检察机关似乎确实有权处理复杂的恐怖主义案件，但没有足够的资料来确定它们是否有能力和技术手段。由于大多数太平洋岛屿国家人口稀少，而且其总检察长办公室和其他司法办公室经常配备外国专家，因此它们可能没有必要的人力资源或专门知识。执法机构确实使用了特殊的调查技术，但主要是在处理跨国有组织犯罪案件时使用。

179. 斐济警察部队包括一个专门的网络犯罪调查股，由训练有素的调查员和技术干事组成，负责进行电脑和手机取证。政府计划购置警察法证文件检查设备和信息技术设备。马绍尔群岛警察局设有一个秘密调查处，法律授权使用秘密监视、电子监视和录音。巴布亚新几内亚使用监听装置拦截通信、检查邮包和搜查进入权，而萨摩亚允许使用光学监视装置和窃听装置拦截和记录私人通信。瓦努阿图警察局长可授权秘密行动、监视令和特定罪行的控制下财产交付。

180. 该次区域大多数国家都设有犯罪数据库，而参与太平洋跨国犯罪问题网络²⁸并为太平洋跨国犯罪问题协调中心提供协助的执法机构将能够获得通过其各跨国犯罪股提交给该网络的数据。尽管如此，执法、边境控制、海关、金融情报部门和其他负有反恐任务的机构之间的互操作性和信息共享因国家而异，虽然该次区域大多数国家能够与国家和区域对口机构共享信息。

181. 大多数太平洋岛屿国家似乎有某种形式的独立或民事机制来监督执法机构。该次区域有 8 个国家设立了监察员办公室(无论是通过立法还是根据其宪法)。然而，其中两个办公室已空缺数年。有 4 个国家没有设立监察员办公室，但有两个国家设立了委员会，听取对领导人和公务员的投诉。

²⁸ 太平洋跨国犯罪问题网络提供了由警察主导的积极主动的刑事情报和调查能力，通过多机构和区域办法打击太平洋地区的跨国犯罪。

法治

182. 有一个国家没有通过任何反恐立法，没有具体将恐怖主义行为定为刑事犯罪，也没有在其刑事立法或其他立法中界定恐怖主义行为。只有 3 个国家严格按照国际反恐文书界定恐怖主义行为，并将宣传、抗议、示威和异议排除在外。其他 8 个国家要么使用过于宽泛或模糊的语言，将远远超出国际反恐文书所设想的行为定为刑事犯罪，要么对恐怖主义行为加以限制，规定它们必须涉及“严重”损害、人身伤害、危险或破坏(但没有界定“严重”一词的参数)。

183. 所有太平洋岛屿国家的宪法都规定保护人权和法治，除其他外，禁止任意逮捕和拘留，维护获得公正和公开审判的权利，并规定在证明有罪之前推定无罪。在恐怖主义案件的刑事诉讼程序方面，并无国家惯例，但没有理由怀疑国家会不尊重法治。

184. 然而，4 个国家的反恐法律框架确实载有规定，给予未经刑事指控拘留的特别权力。根据基里巴斯、瑙鲁和汤加的反恐立法，指定官员有权在有合理理由怀疑某个非公民已经或将要参与实施恐怖主义行为时，命令该人离开并留在国外。对奉命被捕的人，可在不提出刑事指控的情况下拘留七天，或视需要拘留更长时间，以便安排将其驱逐出境。马绍尔群岛也有类似的立法，但最初的拘留期为 48 小时，可根据法院命令再延长 7 天，而无需对相关人士提出刑事指控。马绍尔群岛的立法还允许利用这种拘留来防止某人干扰与涉嫌恐怖主义有关的调查。考虑到太平洋岛屿国家的地理位置以及为它们提供服务的航班和客轮数量有限，延长驱逐期限是合乎逻辑的，但这种行政权力的存在，尽管从未使用过，却引起了一些关切。

185. 巴布亚新几内亚通过了特别法律，赋予执法官员在恐怖主义案件中的具体权力，允许国家指定禁区和限制区，在可能发生恐怖主义时，警察可以在这些禁区和限制区内进行逮捕，而无需逮捕证。但是，指定此类区域的时间不得超过 3 个月。

6. 开展国际合作

有效的司法协助和引渡

186. 该次区域所有 12 个国家都颁布了引渡和司法协助的法律。虽然该次区域没有任何国家为其国内法律和程序制定单独的准则，但该次区域所有国家的引渡和司法协助法都载有关于规则和程序的明确规定，并向公众公布这些法律。在公布中央机关有关工作人员的姓名和联系方式方面可以作出改进。有九个国家参加了英联邦国家间刑事事项国际合作计划，如英联邦刑事互助计划(哈拉雷计划)和英联邦内伦敦引渡办法(伦敦办法)。²⁹ 11 个国家在其国家立法中规定了“引渡或起诉”原则。另一个国家既没有将恐怖主义定为刑事犯罪，也没有将国际反恐文书中的所有罪行定为刑事犯罪。同一国家还对被视为国家罪行的行为规定了限制。它起诉在其境外犯下的罪行的管辖权也是有限的。

²⁹ 见 https://thecommonwealth.org/sites/default/files/key_reform_pdfs/P15370_13_ROL_Schemes_Int_Cooperation.pdf。

确保有效交流信息和情报

187. 虽然该次区域各国在跨国和有组织犯罪、洗钱、欺诈和其他犯罪活动方面相互合作，并与澳大利亚、新西兰和美国密切合作，但据了解，它们没有在调查恐怖主义案件方面与外国当局进行双边合作。该次区域大多数国家都设立了打击跨国犯罪股，通过太平洋跨国犯罪问题网络开展工作，以分享信息和开展执法合作。³⁰ 在瓦努阿图，通过该网络向澳大利亚联邦警察局以及斐济和萨摩亚借调了警官。瓦努阿图还与美国签订了海上安全协定，包括调查和其他形式的合作协定。多个国家向所罗门群岛派遣警察和部队，作为所罗门群岛区域援助团的一部分，该援助团于 2017 年 6 月正式结束。

7. 优先建议

188. 优先建议包括：

(a) 根据安全理事会第 1963(2010)、2129(2013)和 2395(2017)号决议的要求，制定全面综合的国家反恐战略和执行这些战略的有效机制；

(b) 依照第 1373(2001)号决议，提高旨在打击资助恐怖主义行为的立法和机构的效力，包括为金融情报部门及监督和监管机构提供能力建设，并修订资产冻结机制；

(c) 加强边境控制和海关官员有效检查过境人员和行李的能力，以防止恐怖分子旅行和资金非法跨界流动，包括采取各种方法，加强识别伪造旅行证件、识别可能的恐怖分子旅客、识别假币、情报引导的风险分析和旅客筛查；

(d) 加强对国际刑警组织数据库和监测清单的使用，并在可能的情况下，扩大与参与打击恐怖主义和跨国有组织犯罪的所有机构以及处理边境安全问题的前线官员的联系；

(e) 根据国际民航组织的相关标准和建议措施以及安全理事会第 2396(2017)和 2482(2019)号决议的要求，在充分尊重人权和基本自由的情况下，实施预报旅客资料和旅客姓名记录系统，并在风险评估基础上进行边境控制；

(f) 确保按照不推回原则和其他人权要求，实施和行使所有特别行政程序和拘留及驱逐权力。

³⁰ 该网络已扩大到由 28 个设在 20 个太平洋岛屿国家的当地工作人员组成的打击跨国犯罪股。设在阿皮亚的太平洋跨国犯罪问题协调中心发挥了中央协调作用，管理、加强和传播该中心制作的执法情报产品。

B. 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

1. 恐怖主义趋势

风险

189. 自上次全球调查以来，伊黎伊斯兰国继续失去伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的领土，并在东南亚更加活跃。受伊黎伊斯兰国煽动的外国恐怖主义作战人员已渗透到该区域，当地恐怖主义团体继续受到伊黎伊斯兰国的煽动，并宣誓效忠伊黎伊斯兰国。东南亚仍然是伊黎伊斯兰国作战人员以及与阿布沙耶夫集团(又称“伊斯兰国东亚省”)、基地组织、伊斯兰祈祷团等有关联的好战分子的来源地、过境点和目的地。

190. 伊黎伊斯兰国领导人支持 2016 年在菲律宾南部棉兰老岛宣布的圣战，并鼓励无法抵达阿拉伯叙利亚共和国的作战人员前往菲律宾。该区域各国政府对伊黎伊斯兰国企图利用菲律宾南部作为门户在东南亚建立立足点表示强烈关切。2017 年 5 月，与伊黎伊斯兰国有关联的外国恐怖主义作战人员以及与阿布沙耶夫集团和毛特组织(又称拉瑙伊斯兰国)有关联的好战分子袭击并占领了棉兰老岛湖边城镇马拉维的部分地区。与政府军爆发冲突，导致围困五个月，马拉维市被毁。围困之后，菲律宾政府在棉兰老岛建立了一个地方穆斯林自治政府，并正在努力让前恐怖主义团体参与。然而，反对派好战分子继续在菲律宾南部活动，他们在那里犯下并企图实施恐怖主义行为。阿布沙耶夫集团继续在菲律宾南部岛屿活动，对苏禄-西里伯斯贸易航线和沙巴州东部区域的海上利益进行绑架勒索和其他袭击。

191. 伊黎伊斯兰国声称对 2016 年至 2019 年在印度尼西亚、马来西亚和菲律宾发生的袭击负责。东南亚各国政府对该次区域继续支持伊黎伊斯兰国及其附属团体以及该区域对外国恐怖主义作战人员的吸引力表示关切。这三个国家的军事官员都注意到外国恐怖主义作战人员有可能在印度尼西亚、马来西亚的沙巴区域和菲律宾的棉兰老岛地区之间轻松移动，因为很难阻止武装分子穿越苏禄-西里伯斯海和有漏洞的海上边界。印度尼西亚、马来西亚和菲律宾一直致力于在 2016 年签署的三边合作安排下加强各个层面的合作。自 2016 年以来，亲伊黎伊斯兰国的团体和个人继续实施大规模伤亡袭击，重点是“软”目标，包括礼拜场所和酒店，以及针对执法部门和国家政府利益的袭击。此外，越来越多的妇女参与伊黎伊斯兰国及其附属组织，包括参与实施自杀式爆炸，继续令人关切。

192. 各国政府还感到关切的是，前往支持阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的伊黎伊斯兰国的该次区域各国国民可能回国，从而带来恐怖主义威胁。截至 2021 年 1 月，一些来自东南亚的外国恐怖主义作战人员已返回本国或转移到该次区域其他国家。在东南亚次区域，在拘留和惩戒设施中的激进化和招募风险很高，许多国

家有监狱过度拥挤造成的严重问题，加剧了这一风险。³¹ 此外，一些以前因恐怖主义指控而被监禁的囚犯已经或即将服刑期满，获释后将构成威胁。³²

193. 东南亚各国政府注意到，该次区域的恐怖分子招募活动主要是通过点对点互动进行的，而不是通过在线平台。COVID-19 大流行期间的招募活动有所减少；特别是伊黎伊斯兰国在马来西亚的在线招募工作在这一时期出现急剧下降。然而，各国政府意识到，由于与 COVID-19 相关的限制，当地恐怖主义团体可能正在幕后重新定位，并警惕一旦限制完全解除，新的当地恐怖主义团体可能激增。在东南亚观察到的一个趋势是，伊黎伊斯兰国内部的重点发生了变化，即从招募作战人员和为在中东的活动提供资源，变成鼓励当地团体进行模仿袭击和利用当地的不满情绪煽动恐怖主义。

194. 东南亚各国互联网的提供和使用迅速增加，助长了在网上宣传恐怖主义，以及滥用社交媒体平台分享恐怖主义宣传和煽动暴力。恐怖主义团体经常利用社交媒体，通过描绘当局所谓的不公平待遇来获得同情。在棉兰老岛被围困之后，菲律宾滥用社交媒体宣传恐怖主义的现象激增，恐怖主义团体利用在线平台打出自己的品牌，传播错误信息并筹集资金。该次区域所有国家的执法机构，特别是印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和新加坡的执法机构，一直在监测已知恐怖主义团体和极端主义好战分子的网上活动。一些国家设立了专门的部门和机构。马来西亚皇家警察建立了一个反宣传中心，菲律宾国家警察和菲律宾司法部都建立了网络部门和一个处理网络犯罪的办公室。

方框 3

区域焦点

采取全社会办法打击东南亚恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义

安全理事会在第 2396(2017)号决议第 32 段中特别指出必须采用整体政府办法，并确认民间社会组织可以在卫生、社会福利和教育等部门发挥作用，促进回返和迁移的外国恐怖主义作战人员及其家属恢复正常生活和重返社会，因为民间社会组织可能最了解当地社区相关情况，最有机会与当地社区进行接触和联络互动，从而能够正面应对在受招募和激进化而走向暴力现象方面的挑战。该次区域所有国家都认识到采取全社会办法打击恐怖主义的重要性，认识到与政府、民间社会和私营部门的相关利益攸关方接触并将其包括在内的重要性。

该次区域各国与私营部门建立了联系，并在一系列关键领域(例如空中和海上安全以及保护关键基础设施和“软”目标)建立了公私伙伴关系。各国还发展了公私伙伴关系，以处理打击资助恐怖主义行为的预防和调查方面的问题。例如，马来西亚为政府官员和金融机构雇员

³¹ 根据最近访问期间与会员国进行的讨论。

³² Abu Bakar Ba'asyir 是印尼伊斯兰祈祷团的精神领袖，他策划了 2002 年巴厘岛爆炸案，2021 年 1 月出狱。

设立了一个反洗钱和打击资助恐怖主义行为的培训中心。2019 年，马来西亚启动了马来西亚金融情报网(MyFINet)倡议，涉及中央银行、警察、海关和 18 家举报机构，以促进执法机构和举报机构之间的信息共享，旨在加强对资助恐怖主义行为的侦查和调查。2017 年，新加坡建立了中央银行、警察和私营金融机构的反洗钱和打击资助恐怖主义行为的伙伴关系，即反洗钱和打击资助恐怖主义行为行业伙伴关系，以鼓励和加强针对具体案件的调查合作。新加坡最近还成立了一个包括汇款公司在内的 24/7 工作队，对恐怖主义袭击进行调查。印度尼西亚的金融情报部门 2021 年为执法机构和私营部门正计划推出一个信息共享平台，以帮助防止资助恐怖主义行为。

印度尼西亚、马来西亚和菲律宾还与该次区域的通信服务提供商建立了公私伙伴关系，以采取行动打击网上宣传、招募、煽动和筹款等网上恐怖主义活动。2018 年，印度尼西亚共同主办了东南亚次区域反恐会议，总部设在美国的几家通信服务提供商出席了会议。会议重点讨论了政府与技术公司合作应对网上恐怖主义宣传问题。会议的重点是政府和技术公司之间的合作，以应对在线恐怖主义宣传。此后，几家大型通信服务提供商建立了专门的资源，包括设在区域或国家办事处的法律专业人员团队，以促进与执法机构合作，并处理关于内容删除、内容保存和数字证据的请求。总体而言，尽管需要采取步骤确保表达自由和隐私权得到保护，但该次区域在政府与私营部门合作打击恐怖分子利用互联网方面取得了重大进展。

一些国家通过建立智囊团和研究机构，或通过大学建立关系，将学术界纳入政府政策，来加强其风险评估能力。隶属于马来西亚外交部的东南亚地区反恐中心一直在对青年进行与反恐有关的深入研究。马来西亚政府还与马来西亚国际伊斯兰大学在这一领域进行合作。新加坡在南洋理工大学 S. Rajaratnam 国际研究学院内设立了国际政治暴力和恐怖主义研究中心。

东南亚一些国家正在与当地社区和非政府行为体密切合作，打击导致恐怖主义的暴力极端主义。一些国家已制定国家行动计划，并在预防、发现、改造和重返社会等领域推广一种全社会的做法，其中涉及社区和宗教领袖、学术界和教育工作者、企业主、卫生和社会工作者、妇女和青年团体以及一系列民间社会组织。东盟通过了防止和打击激进化和暴力极端主义抬头的行动计划(2018-2025 年)和 2019-2025 年的相关工作计划(巴厘工作计划)，其中规定政府机构的优先领域、活动和成果，以加强立法、加强善治、改进执法措施和扩大伙伴关系，支持整个区域的全社会办法。

区域中心组织了关于建设社区复原力的全国性青年方案，并与澳大利亚一所大学合作，加强东南亚各国政府与民间社会组织之间的接触。作为一项预防性策略，印度尼西亚国家反恐机构在全国招募了数

百名青年担任“和平大使”。印度尼西亚与一个民间社会组织合作，培训学校教师识别激进化为恐怖主义的推动因素。几个国家正在开发社区预警系统，以帮助发现可能容易激进化或被恐怖主义招募的人。

该次区域所有国家都意识到必须执行脱离接触、恢复和重返社会方案。一些国家侧重于遏制助长恐怖主义的暴力极端主义的蔓延，并在监狱环境中建立恐怖主义去激进化方案(该次区域几个国家的监狱过度拥挤率接近 600%)。有两个国家最近建造了新的最高安全级别监狱，将恐怖分子囚犯与其他囚犯分开关押。该次区域大多数国家认识到，恐怖分子囚犯最终将服刑并被释放重返社会，因此制定了改造和重返社会方案。在一些国家，这些方案首先是以机构为基础的治疗，然后采取涉及惩教机构和社区利益攸关方的多学科办法。例如，宗教改造小组(新加坡的一个由伊斯兰学者和教师组成的志愿组织)成功地协助新加坡监狱管理局向变得激进而诉诸暴力的被拘留者提供辅导。在印度尼西亚，民间社会组织向监狱工作人员提供了管理恐怖分子囚犯的培训。社区利益攸关方预期在被释放的恐怖分子囚犯重返社会方面发挥积极作用(被改造的囚犯本身也是如此)。印度尼西亚和菲律宾都通过其改造和重返社会方案成功地使恐怖分子不再激进化，并雇用已改造的前恐怖分子帮助其他人改造和重返社会。东南亚各国政府最近加紧努力，对释放后的社区治疗采取全社会的办法。

随着与各国政府合作打击暴力极端主义的民间社会组织数量的增加，该次区域各国已开始开发工具，对民间社会组织的工作进行分类，并提供平台，帮助协调其作用和活动。例如，菲律宾编制了一份民间社会组织和国际组织名册，并于 2019 年建立了一个国家支助机制，以协调全球社区参与和复原基金为打击暴力极端主义方案提供资金。印度尼西亚还规划了打击暴力极端主义的现有活动，并建立了一个政府与社区利益攸关方之间的伙伴关系平台，以避免重复并促进更有效的协调。打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的全社会做法已证明是有效的，委员会确认东南亚国家政府与民间社会组织之间公私协作伙伴关系和成功合作的良好做法。

2. 第 1373(2001)号决议在东南亚的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

195. 马来西亚和新加坡通过了全面和综合的反恐战略和行动计划，并改进了协调机制；菲律宾于 2019 年通过了预防和打击暴力极端主义国家行动计划，印度尼西亚于 2021 年 1 月发布了关于 2020-2021 年预防和打击导致恐怖主义的暴力极端主义国家行动计划的总统条例。马来西亚一直在制定一项关于预防和打击暴力极端主义的国家行动计划，打算在 2022 年底前完成该计划。在过去五年中，

所有四个国家认识到整体政府和全社会办法的重要性，并一直在作出协调一致的努力，实施这种方法，让一系列利益攸关方(例如政府机构、民间社会和私营部门)参与制定有关反恐和其他治理领域的战略和政策。

风险评估

196. 据了解，该次区域五个国家的执法机构与相关业务伙伴合作并根据有关国家的威胁和脆弱性，开展全面的反恐风险评估，以及一些以部门为重点的风险评估(例如，机场安全、关键基础设施、资助恐怖主义行为和边境管制)。已作出集体努力，使金融情报部门能够进行区域资助恐怖主义行为的风险评估。印度尼西亚的金融情报部门领导了关于打击资助恐怖主义行为的年度峰会，并与澳大利亚的金融情报部门密切合作。澳大利亚、印度尼西亚、马来西亚和菲律宾的金融情报部门建立了一个分析员交流方案，以追踪资助恐怖主义行为的情况。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

197. 2018 年，印尼出台反恐法修正案，菲律宾于 2020 年出台新的反恐法。自上次调查以来，还有几个国家修订刑法，将为恐怖主义团体招募成员的行为定为刑事犯罪。在该次区域的 11 个国家中，有 9 个国家具体和全面地将招募恐怖分子定为刑事犯罪。另外两个国家可以利用现有的一般法律条款来惩罚招募恐怖分子的行为。

资助恐怖主义行为

198. 在过去五年中，所有东南亚国家在打击资助恐怖主义行为方面都取得了巨大进展。所有国家都将资助恐怖主义行为的罪行定为单独的罪行，除两个国家外，所有国家都对资助恐怖分子个人和恐怖主义团体的行为进行处罚。所有国家都是 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》的缔约国，并且是亚洲和太平洋洗钱问题小组的积极成员。

199. 该次区域所有国家都已根据第 1373(2001)号决议，毫不拖延地建立了冻结恐怖分子资产和资金的机制，但有五个国家尚未测试其机制，还有几个国家无法实际执行这些机制。该次区域所有国家都建立了一个可运作的金融情报部门，其中七个被认为已全面运作，并通过一个政府间小组积极交流信息，以确保有效的信息共享。一些国家加强了分析和调查资助恐怖主义行为的能力。新加坡最近成立了一个 24/7 工作队，其中包括私营部门实体和汇款公司，以支持对具体恐怖主义袭击背景下资助恐怖主义行为的调查。

200. 该次区域所有国家都建立了申报或披露制度，以便在国际机场发现现金和不记名流通票据。六个国家授权有关当局在怀疑有资助恐怖主义行为时，拦截和限制货币和无记名流通票据。

201. 三个国家审查了其非营利部门是否存在资助恐怖主义行为的风险，并表示打算进行更详细的审查。所有国家都是亚洲和太平洋洗钱问题小组的成员，两个国家还是金融行动特别工作组的成员。

火器

202. 在该次区域一些国家，当地恐怖主义团体仍然普遍走私小武器和轻武器，包括火器，以此作为筹资和增加武器供应的手段。2020 年，四个国家与国际刑警组织合作，开展了一次名为“Maharlika III”的边境安全行动，以恐怖分子和有组织犯罪集团为目标，没收了 13 000 多件火器，价值超过 100 万欧元，并逮捕了阿布沙耶夫集团的一名成员。在另一个国家，已开始对前作战人员和武器开展退役努力，目的是到 2022 年退役 40 000 名前作战人员和武器。

203. 该次区域所有国家都将非法制造、贩运、非法进出口火器定为刑事犯罪，但只有三个国家具体将改装火器或擦掉火器标识定为刑事犯罪。在发生政府设施火器和放射性材料失踪以及警察参与恐怖主义袭击的事件后，一些国家正在努力控制执法人员获取火器。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

204. 新加坡已将其前线移民安全筛查程序与国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库及其红色通告相连接。虽然所有其他国家都可以使用国际刑警组织 I-24/7 数据库和工具，但有些国家从未对照数据库或红色通告检查旅行证件。四个国家将国际刑警组织的数据以及伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单上的信息列入国家观察名单，供前线边境管制官员使用。一个国家尚未建立扫描旅行证件的电子系统。该次区域各国正在采取步骤，通过采用生物鉴别特征和确保所谓的原始证件的完整性，改善国家旅行证件的安全和发放。除一个国家外，所有国家都发放电子护照。五个国家参加了国际民航组织公钥目录。

205. 三个国家实施了互动式预报旅客资料系统和旅客姓名记录系统，另外两个国家在其主要国际机场实施了预报旅客资料系统和旅客姓名记录系统；一个国家只实施了互动式预报旅客资料系统。该次区域有五个国家既没有预报旅客资料系统也没有旅客姓名记录系统。2020 年 12 月，一个国家签署了采用预报旅客资料系统的立法。该国目前是联合国阻止恐怖分子旅行方案的受益者。在海事领域，没有关于船只提供舱单或乘客名单的标准化要求，大多数国家在其国际海港没有实施预报旅客资料系统或旅客姓名记录系统。三个国家³³ 是英联邦成员国，允许参加该共同体协定的国家的公民免签证入境。

206. 所有国家都有记录跨越其边境的人员的系统。有些国家采用先进的实时生物识别系统来收集和储存旅客出入境信息，另一些国家则采用不太严格的系统。两个国家建立了与几个关键部门的总部相连的电子边境管制系统。一个国家采用身份比评(PISCES)³⁴ 系统；另一个国家在所有港口都设有边境管理信息系统并记

³³ 文莱达鲁萨兰国、马来西亚、新加坡。

³⁴ 这是一个基于生物识别技术的边境管理工具，由美国国务院的恐怖分子稽查方案提供支持。

录进出该国的所有旅客的履历数据。四个国家在关键入境点采用了不同程度的生物识别强化系统。

207. 东南亚的跨境或区域内合作因边境管理能力的明显差异而受到阻碍。东盟的成员包括该次区域的 10 个国家。东盟指出，需要采取共同的区域边境管理办法，其成员国必须共同努力应对跨境犯罪和安全威胁。为实现这一目标已采取一些步骤。大多数国家已接受外国同行的培训或与外国同行合作，以提高边境管制官员筛查旅客、发现假旅行证件并识别可能构成安全风险的旅客的能力。

208. 只有三个国家是 1951 年《难民公约》及其 1967 年《议定书》的缔约国。难民署与两个国家密切合作确定难民身份。在该次区域没有国家庇护制度的三个国家，由难民署完全负责难民身份的确定。有两个国家不接受寻求庇护者或难民。一个国家建立了确定难民身份程序，允许对申请人进行彻底审查，并允许对一审裁决提出上诉。另一个国家建立了一个允许其确定难民和庇护地位的程序，并于最近修订了其登记程序，以确保在该国寻求庇护的人不是恐怖主义团体的成员。

5. 将恐怖分子绳之以法

策划和筹备

209. 一个国家于 2018 年修订了反恐法，另一个国家于 2020 年修订了反恐法，这两个国家都引入了安全理事会相关决议所要求的一些新要素。三个国家具体将准备和策划恐怖主义和(或)恐怖主义行为定为刑事犯罪，其他八个国家则依据关于严重犯罪共犯责任的一般立法规定，将准备和从犯行为定为刑事犯罪。该次区域大多数国家将教唆或共谋实施恐怖主义行为或其他形式的支持恐怖主义行为定为刑事犯罪。然而，有几个国家似乎并不涵盖在其境内进行的、旨在对其他国家实施恐怖主义行为的准备或从犯行为。

调查和起诉能力

210. 三个国家在其警察和检察部门设立了专门的反恐部门。这三个国家都独立或通过双边合作调查和起诉相当数量的恐怖主义案件。它们彼此保持密切的调查合作，并建立了执法、情报、军事和外交渠道，与冲突区国家和邻国的相关实体接触，收集关于前往支持伊黎伊斯兰国、基地组织和附属恐怖主义组织的本国国民的信息。受恐怖主义影响较小的国家的能力仍未得到考验。

211. 东南亚所有国家的立法都明确规定，在调查恐怖主义案件时，可根据法院命令截取通信。一些国家规定了各种限制令，包括根据法院命令在被释放的恐怖主义嫌疑人身上安装电子跟踪装置。其他特别调查手段，如卧底行动，似乎是在调查的框架内使用的。一些国家在调查和起诉恐怖主义案件期间可能会使用较长的预防或行政拘留期，以规避其刑事诉讼法规定的严格时间限制。窃听、电信录音、截取电子和邮政通信以及秘密监视都是该次区域大多数国家普遍授权和使用的特别调查手段。

212. 在东南亚，授权军队参与反恐行动的趋势越来越明显，表明发生了大规模恐怖主义的事件。2018 年，一个国家出台了一项新的法律规定，设立军事联合特

别行动指挥部,允许军队参与反恐行动。2016年,另一个国家成立了一支特遣队,这是该次区域第一支应对恐怖主义威胁的综合安全部队,由多个执法机构和军队组成。在另一个国家,军队在2017年参与并领导了几次关键的反恐行动。

213. 该次区域的四个国家似乎有某种形式的独立或民事机制对执法机构进行监督,另外两个国家有有限的审查。印度尼西亚的一些部委,包括国家监察员、国家警察委员会、国家人权委员会,可以为警察工作提供外部监督机制。东帝汶设立了人权和司法监察员办公室,该办公室特别侧重于该国安全部门的活动。在泰国,警察监督是通过议会委员会外部监督和警察内部行政监督机制的系统进行的。

法治

214. 该次区域各国在其立法中引入了不同的恐怖主义定义。两个国家在其立法中明确界定恐怖主义行为,一个国家遵循示范立法。其他八个国家使用过于宽泛或模糊的语言,可将远远超出国际反恐文书所设想的行为定为犯罪。人权实体报告说,有四个国家利用反恐措施来压制持不同政见者和人权维护者。

215. 关于恐怖主义案件的刑事诉讼程序,所有国家都遵循一个程序,即将恐怖主义罪行提交普通刑事法庭审理。根据该次区域各国的宪法,公平审判得到保障,被告在被证明有罪之前被推定无罪。然而,在某些情况下,国家在任意逮捕和拘留方面的做法以及其他规定被认为是不足的。人权事务委员会表示关切的是,在一个国家,被拘留的恐怖主义嫌疑人可被警察拘留长达60天,并可延长,而不被带见法官。另一个国家出台的立法破坏了其《宪法》规定的人身保护令状的保障,还允许在恐怖主义案件中未经指控而延长拘留。人们还注意到,该次区域各国推出的新的反恐立法往往允许在起诉前有较长的拘留时间。

216. 七个国家出台了紧急状态法或特别法,在某些情况下授予某些权力以打击恐怖主义。然而,只有一个国家³⁵在其现行的特别反恐权力中附加了日落条款。该次区域的三个国家可以利用行政拘留来防止涉嫌恐怖主义袭击,并拘留恐怖分子嫌疑人和暴力极端分子。一个国家可无视其既定的刑事诉讼程序,实施一次长达2年的拘留,并可无限期延长。

6. 开展国际合作

有效的司法协助和引渡

217. 自上次调查以来,该次区域的所有国家都在国际司法合作领域取得了重大进展。2019年4月,《2004年观点一致东盟成员国刑事事项司法互助条约》升格为东盟条约,这是跨区域司法协助领域的一项里程碑式成就。此外,2020年4月创建了司法协助的司法合作网络——东南亚司法网络。截至2021年2月,已有10个国家加入该网络,并在网络秘书处登记了各自中央当局的两个联络点。该网络旨在不限成员名额,并有望将其成员扩大到东南亚区域以外。在新加坡的领导下,区域引渡条约的起草工作也在进行中。

³⁵ 马来西亚根据其特别反恐法规定了无证逮捕的日落条款,该条款在2017年延长至2022年。

218. 自上次调查以来，柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸已颁布关于司法协助和/或引渡的新法律。十个国家通过了司法协助法，七个国家通过了引渡法。五个国家已将其程序细节上传到政府网站。如果没有相关的双边或其他条约，该次区域的所有国家都能够根据国际反恐文书提供司法协助和引渡，但所有国家似乎都只允许在对等基础上进行合作。三个国家参加了英联邦国家间刑事事项国际合作计划，如关于司法协助的哈拉雷计划和关于引渡的伦敦计划。

219. 关于引渡或起诉原则，应当指出，只有柬埔寨和泰国在法律上有义务在引渡被拒绝的情况下将案件移交给其检察机关。

确保有效交流信息和情报

220. 一些国家已采取措施改善执法机构之间的信息共享，签署谅解备忘录或建立其他信息共享安排。三个国家已采取措施加强反恐协调机构的能力，促进政府机构之间的有效信息交流。

221. 该次区域所有国家都建立了平台与外国对应方交流信息，方式包括东盟等区域机构、其分组东盟警察首长协会、国际刑警组织、双边协议。2018年，该区域的六个国家发起了“我们的眼睛”倡议，使高级国防官员能够交流关于恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的信息。尽管几个会员国在与跨国犯罪和其他犯罪行为有关的领域与外国伙伴进行了密切合作，但据了解，只有一个国家在与恐怖主义案件有关的调查中与外国当局进行了双边合作。这是因为该次区域大多数国家的立法出于对保护主权的关切，不允许与其他国家进行综合联合调查。

7. 优先建议

222. 优先建议包括：

(a) 审查和修订立法，确保与恐怖主义有关的罪行的定义准确，并符合国际反恐文书的要求，以防止滥用恐怖主义立法来压制持不同政见者和人权维护者；

(b) 通过确保对执法人员的培训和能力建设，特别是在核实和调查资助恐怖主义行为方面的培训和能力建设，改进对恐怖主义相关案件的调查；

(c) 采取行动，防止非营利组织(包括伊斯兰教学校)被滥用于资助恐怖主义行为的目的，同时保障合法的非营利组织活动；

(d) 在国际机场和海港采用预报旅客资料系统或旅客姓名记录系统，并提供适当的隐私和数据保护保障措施，以及根据情报先导的风险评估增加和加强对旅客、物品和货物的筛查，以改善边境安全；

(e) 加大努力，在执法和边境管理部门招聘和留住妇女，并确保培训材料考虑到妇女在恐怖主义中作为犯罪者、支持者、宣传者、受害者和预防伙伴所发挥的各种作用；

(f) 建立并确保公正有效的监督机制的独立性，这些机制可以处理对执法人员、检察官和(或)其他政府官员不当行为的个人投诉，特别是在军队积极参与反恐努力的国家；

(g) 确保法律规定的被逮捕者、被拘留者和被告的权利在实践中得到落实，特别是在正当程序方面，并确保大规模逮捕和未经指控的长期拘留不被用作预防恐怖主义政策的一部分。

C. 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

1. 恐怖主义趋势

风险

223. 自上次全球调查以来，该次区域的一些国家，特别是巴基斯坦的暴力程度有所缓解，但是，这并非总体趋势，南亚的恐怖主义威胁程度仍然很高。自上次调查以来，一些国家受到袭击。许多恐怖主义团体，包括塔利班、基地组织印度次大陆分支、伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊，以及哈卡尼网络、虔诚军、穆罕默德军、圣战者运动，³⁶ 继续在该次区域活动。

224. 南亚次区域的许多恐怖主义活动即使不是由基地组织和伊黎伊斯兰国直接指挥的，也似乎是由其区域附属组织或受其启发的恐怖主义团体实施的。基地组织和伊黎伊斯兰国及其附属组织声称对一些袭击事件负责。自 2016 年进行的上次调查以来，印度受到这些恐怖主义实体的几次跨境袭击。2016 年 1 月 2 日，穆罕默德军对印度西北部 Pathankot 的一个印度空军基地实施恐怖主义袭击，7 名安全人员丧生。2016 年 6 月 25 日，另一个恐怖主义团体虔诚军在查谟和克什米尔袭击了印度安全部队的一个车队，8 名安全人员丧生。2016 年 9 月 18 日，穆罕默德军对乌里的印度陆军旅总部进行了一次令人发指的袭击，23 名士兵丧生。2019 年 2 月 14 日，在查谟-斯利那加国家公路上，一个载有印度安全人员的车队在查谟-斯利那加国家高速公路上遭到车载自杀式炸弹袭击，40 名印度安全人员丧生。这次袭击是由穆罕默德军实施的。

225. 2016 年 7 月，伊黎伊斯兰国声称对导致孟加拉国所有恐怖主义袭击中死亡人数最多的一次袭击负责。然而，孟加拉国质疑这一说法，声称一个被禁的当地极端主义团体“贾马耶图勒圣战者”(Jama'at-ul-Mujahideen)对此负责。调查显示，袭击者均为孟加拉国国民。

226. 斯里兰卡在 2019 年 4 月受到一系列袭击。科伦坡的三家豪华酒店遭到自杀式炸弹袭击，不同城市的三座教堂在复活节礼拜期间受袭。超过 250 人死，500 人伤。袭击的协调性质以及所用的炸药数量和事后发现的炸药数量使斯里兰卡得出结论认为，这些袭击是事先计划的，且资金充足。伊黎伊斯兰国声称对这些行为负有责任，但斯里兰卡表示，这些行为是由与 National Towheet Jama'at 团体有关的激进分子实施的。

³⁶ 哈卡尼网络(Tac.012)、虔诚军(QDe.118)、穆罕默德军(QDe.019)和圣战者运动(QDe.008)。

227. 马尔代夫也受到与伊黎伊斯兰国有关的袭击。2020 年 2 月，三名外国公民在 Hulhumalé 被刺伤。当地的一个团体“Al-Mustaqim Media”自称是伊黎伊斯兰国在马尔代夫的士兵，并声称对刺伤事件负责。2020 年 4 月，七艘小船在马尔代夫中部 Mahibadhoo 岛港口被烧毁。伊黎伊斯兰国声称对此负责，据报是为了报复政府对极端主义和毒品贩运的调查。激进化和恐怖主义招募仍然是马尔代夫的高度关切。

228. 在 2021 年 7 月之前的五年里，阿富汗各地发生多起恐怖主义袭击。尽管与塔利班进行了政治对话，但 2021 年，塔利班和其他活跃在阿富汗的团体发动袭击的频率有所增加。政府官员，特别是在司法部门工作的官员，经常成为袭击目标。2017 年 2 月，一名伊黎伊斯兰国的自杀炸弹手袭击了阿富汗最高法院，造成 21 人死亡。2021 年 1 月，两名最高法院的女法官在喀布尔被枪杀，2021 年 2 月，另一名法官在贾拉拉巴德被暗杀。2021 年 8 月以来，阿富汗局势不断演变，喀布尔国际机场也发生自杀式爆炸事件。

229. 自上次调查以来，南亚的恐怖分子和恐怖主义组织主要依靠互联网、特别是社交媒体平台招募新的追随者并保持成员的积极性。一些已经转移到暗网和加密平台，给调查人员和执法官员带来更多困难。2020 年 12 月，亲伊黎伊斯兰国的网络杂志《印度之声》的第 11 期在多个网站上发布。该杂志旨在吸引印度次大陆及其他地区的穆斯林。该杂志刊登了一篇据称由马尔代夫的伊黎伊斯兰国支持者撰写的文章，他们强调了鼓励和策划在西方发动袭击以及针对在马尔代夫的西方人以及该国军队和警察发动袭击的重要性。该文章的作者还就策划袭击和声称对袭击负责提供指导，认为民主与伊斯兰教不相容，并为焚烧作为一种处决形式开脱。

230. 该次区域的许多国家拥有庞大、非正式和基于现金的经济，这使它们容易受到资助恐怖主义行为的影响。该次区域的一些国家，如阿富汗，是已知的大规模麻醉品贩运中心，这给打击资助恐怖主义行为构成特殊挑战。麻醉品的生产和贩运，以及它们为恐怖主义组织提供的现有和潜在的收入来源，使安全局势进一步复杂化，因为它们维持着将恐怖主义团体和有组织犯罪集团联系起来的协同作用。

方框 4

区域焦点

电子证据：南亚对电子证据的使用和重视程度有所提高

安全理事会在第 2396(2017)号决议第 21 段中鼓励会员国根据适用的法律加强与私营部门的合作，特别是与信息通信技术公司合作，收集恐怖主义和外国恐怖主义作战人员相关案件中的数字数据和证据。

在南亚，互联网和社交媒体的使用呈指数级增长。调查和起诉恐怖主义、有组织犯罪和其他严重刑事案件的官员经常面临如何获得电子证据的挑战，以努力防止袭击并将恐怖分子和其他罪犯绳之以法。一旦嫌疑人被逮捕，几乎所有的起诉都至少部分取决于电子证据的使用，包括位置数据、社交媒体帖子、短信和电子邮件信息以及手机通话记录。这就要求调查员、检察官和司法官员完全熟悉收集、保存和分析

电子证据的方法，以及此类证据的可受理性规则。此外，在南亚的大多数情况下，电子证据将存放在另一个国家的服务器上。这给获取和保存此类证据增加了复杂性。

在上次全球调查时，南亚的警察、检察官和司法官员很少或不具备在调查和起诉中使用电子证据的能力。尽管这一领域仍存在差距，但电子证据的重要性得到更多关注，并取得长足进展。

检察官和警察通过警察与警察之间的合作、与服务提供商的直接沟通以及司法协助程序，在跨境获取电子证据方面获得了经验和能力。从业人员还意识到及时请求服务提供商保存电子证据的重要性，并开始熟悉主要服务提供商的要求。

随着警察和检察官在这一领域的能力不断提高，法官和治安法官必须熟悉与电子证据有关的技术、操作和法律问题，因为法官负责裁定证据的可采性，并对涉及电子证据的案件中经常出现的其他挑战作出裁决，如隐私权。因此，建议该次区域各国请法官和治安法官参与涉及电子证据的培训课程和能力建设活动。

执法人员需要大量资源和技术专长来提取和分析电子证据。许多较小的机构和警察部门缺乏足够的资源来有效收集和分析这类证据。因此，建议该次区域各国既鼓励小型部门和机构建立伙伴关系，也鼓励相同领域的大型部门建立伙伴关系，这可以提供跨部门和跨区域共同资源。

2. 第 1373(2001)号决议在南亚的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

231. 在上次调查中，人们注意到，南亚很少国家实施全面综合的国家反恐战略。自阿富汗(2021 年 7 月)、孟加拉国、印度和巴基斯坦通过全面和综合的反恐战略以来，实施率有所提高。其余国家尚未通过全面综合战略。

风险评估

232. 两个国家定期开展频繁或有重点的威胁风险评估。印度内政部对恐怖主义和资助恐怖主义行为进行国家风险评估。巴基斯坦国家反恐局负责进行与恐怖主义有关的威胁和风险评估。该次区域的一些国家组织旨在评估风险的演习和机构间对话，这些演习和对话被认为是有效的。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

233. 南亚只有两个国家颁布了规定，将招募人员加入恐怖主义团体的行为定为具体罪行。尽管如此，另外三个国家制定了立法，将招募人员从事恐怖主义行为

定为刑事犯罪，还有一个国家可以利用关于教唆和共谋的一般法律规定，将招募人员作为一种罪行。只有一个国家将招募雇佣军定为刑事犯罪。

资助恐怖主义行为

234. 自上次调查以来，该次区域各国在打击资助恐怖主义行为方面取得良好进展。所有国家都颁布了规定，在其国家刑事立法中确立涵盖资助恐怖主义行为的独立罪行，六个国家在其国家法律中将资助恐怖主义行为的罪行定为刑事犯罪，涵盖资助恐怖分子个人和恐怖主义组织。四个国家在过去五年中大幅更新了反洗钱和打击资助恐怖主义行为的制度，以符合国际标准。尽管一些国家的法律可以从技术修正中受益，但正在通过金融行动特别工作组和亚洲和太平洋洗钱问题小组的相互评价和相关后续进程，解决刑事化方面尚未解决的小缺陷。

235. 自上次调查以来，整个次区域都提高了对冻结要求及其在防止恐怖主义行为方面的价值的认识。该次区域所有国家都有根据第 1373(2001)号决议冻结恐怖分子资产的程序，但冻结制度的效力各不相同。四个国家出台了立法，规定单方面和毫不拖延地冻结被指认个人和实体的财产或资金的程序，但各国对这些程序的执行情况各不相同。三个国家表示，与被指认的个人和团体有关的账户和资金已被冻结。印度内政部发布一项详细程序，概述参与执行第 1373(2001)号决议规定的定向金融制裁的所有人员的义务。然而，自上次调查以来，南亚冻结制度的总体效力并无实质改善，该次区域的大多数国家仍没有遵守决议中规定的冻结要求。在少数地方，被列名的恐怖主义实体继续通过幌子组织，包括滥用非营利组织，以慈善、捐款和众筹等各种方式筹集资金，资助恐怖主义行为。

236. 该次区域的所有国家都有正常运作的金融情报部门，尽管有些运作的时间更长、规模更大、效率更高。例如，一个国家在一个年度审查周期内报告了 65 份可疑交易报告，另一个国家在同一个一年周期内报告了 1 436 340 份可疑交易报告。印度的金融情报部门是一个自治组织，其程序完全自动化。一些金融情报部门据报能够进行分析并制作与资助恐怖主义行为有关的高质量情报产品，但有些部门尚未被认为是独立的部门，一些部门在人员和设备方面仍然资源不足。一些国家的金融情报部门将受益于修订后的立法，以允许它们自发地与执法机构分享金融情报，并允许执法机构和其他机构直接索取金融情报。五个国家是金融情报部门政府间小组的积极成员，在编写本报告时一个国家正在申请中。

237. 南亚四个国家有法律权力限制涉嫌与洗钱和资助恐怖主义行为有关的现金和不记名流通票据。另外两个国家出台了立法，规定必要时可对资金加以限制。在一个国家，申报制度不足以实现与反洗钱和打击资助恐怖主义行为有关的目标，海关当局无权扣留或收缴与涉嫌犯罪活动有关的现金或不记名流通票据。在整个次区域，现金或不记名流通票据可被限制的期限不等，但在大多数情况下，只授权临时限制资金。该次区域并非所有国家都与本国金融情报部门共享反映资金跨境流动的申报信息。印度已将现金运送人的作用纳入其国家风险评估。巴基斯坦 2019 年进行了一次关于现金走私的部门风险评估，但对该次区域大多数国家而言，仍需进一步加强海关官员识别、预防和发现现金运送人资金非法跨境流动的能力。

238. 自上次调查以来,该次区域的三个国家对非营利部门滥用资助恐怖主义行为的风险进行了评估。巴基斯坦在其 2018/19 年资助恐怖主义行为的风险评估和 2019 年国家风险评估中都评估了与非营利组织有关的资助恐怖主义行为的风险,并确定了属于金融行动特别工作组相关定义范围的非营利组织子集。³⁷ 印度内政部在 2020 年和 2021 年进行了非营利组织风险评估,作为其更广泛的国家风险评估的一个专题风险评估要素。斯里兰卡也采取措施更新对非营利部门的评估,任命了一个委员会审查和修订关于非营利组织的现有立法;该委员会已完成一项与非营利部门有关的新法案的讨论。该次区域所有国家都是亚洲和太平洋洗钱问题小组的成员,印度还是金融行动特别工作组的成员。

火器

239. 除一个国家外,该次区域所有国家都出台了禁止贩运小武器和轻武器的立法。然而,一个共同的不足之处是,将非法改造火器和非法擦掉火器标识的行为定为刑事犯罪。一个国家颁布了立法,似乎授权政府控制武器转让,但没有将转让武器明确定为刑事犯罪。自上次调查以来,南亚各国涵盖火器的立法和条例的颁布和实施没有重大变化。该次区域的武器贩运仍是一个问题。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

240. 该次区域的所有国家都是国际刑警组织的成员,而且都通过其国家中心局与国际刑警组织数据库和工具相连。一些国家已将这种联系扩大到其一线移民和边境管制当局。例如,斯里兰卡的一线移民当局自 2012 年起就与国际刑警组织的数据库相连,能够对照被盗和遗失旅行证件数据库、红色通告、安全理事会伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单实时检查所有抵达和离开的旅客。截至本评估时,马尔代夫正处于完成一个长期项目的最后阶段,该项目旨在将其国家执法机构直接与国际刑警组织的犯罪数据库相连。

241. 自上次调查以来,南亚的边境管理有所改善,但在几个关键领域仍有差距。南盟成员国的公民在该次区域各国旅行可免签证。印度对其移民记录、护照和原始证件进行了更新和现代化,这有助于改善该区域的边境安全。两个国家为所有旅行者提供落地签证。五个国家³⁸ 是英联邦成员,允许参加该共同体协议的国家的公民免签证入境。虽然这对游客很方便,但外国恐怖主义作战人员、恐怖分子和其他犯罪分子也可以利用免签证安排和开放边界,采取逃避和间断式旅行模式,从而使官员无法确定旅行者在抵达前去过哪里。在免签证或落地签证制度中,预

³⁷ 巴基斯坦已采取多项措施评估其资助恐怖主义行为风险,包括在 2018/19 年度开展资助恐怖主义行为风险评估,在 2019 年 9 月开展洗钱和资助恐怖主义行为国家风险评估,并在 2019 年 11 月发布关于主要恐怖主义组织跨国恐怖主义资助行为威胁概况的机密文件。通过国家风险评估,证实为资助恐怖主义行为而滥用非营利组织在国内外继续构成重大威胁,慈善组织是几乎所有令人关切的实体的资金来源,恐怖组织据知利用“幌子”非营利组织,包括注册的慈善组织(亚洲和太平洋洗钱问题小组,“第一次后续报告:巴基斯坦的相互评价”,2020 年 9 月)。

³⁸ 孟加拉国、印度、马尔代夫、巴基斯坦、斯里兰卡。

报旅客资料和旅客姓名记录系统可能是识别潜在的外国恐怖主义作战人员、恐怖分子和其他罪犯的唯一有意义的方法。

242. 该次区域各国大大改进了预报旅客资料和旅客姓名记录系统的实施。截至上次调查时，印度是该次区域唯一使用预报旅客资料系统的国家。目前，一个国家已实施互动式预报旅客资料系统，另一个国家预计将实施该系统。另外两个国家在 2020 年和 2021 年实施预报旅客资料系统。一个国家在 2021 年引入旅客姓名记录系统，预计另外两个国家也将实施旅客姓名记录系统。三个国家尚未出台要求实施预报旅客资料系统的立法，四个国家还没有要求实施旅客姓名记录系统。

243. 该次区域还对边境管制作出其他改进，包括强化移民记录和旅行证件。例如，印度在更新移民记录、护照和原始证件并使之现代化方面承担了巨大挑战。印度现在发放电子护照并参加了国际民航组织公钥目录。巴基斯坦已将护照制作系统改造成全自动化处理系统。该系统具有一系列安全措施，可对照国家身份数据库交叉核对履历数据，以确保护照发放给合法所有人。巴基斯坦还发放符合国际民航组织标准、具有安全功能的机器可读旅行证件。孟加拉国也启动一项方案，用电子护照取代 600 多万本手写护照。孟加拉国现已加入公钥目录。马尔代夫目前发放电子护照。然而，该次区域的一些国家继续面临与使用假身份证件和旅行证件有关的挑战，需要采取进一步措施确保旅行证件的制作，并通过增加现代安全和防伪功能来更新这些证件。一些国家的边境管制当局将受益于识别假护照以及有效筛查旅客的培训。

244. 该次区域大多数国家已经开发并使用入境旅客登陆卡，少数国家使用离境旅客登陆卡，但只有马尔代夫使用身份比评系统，在自动化系统中记录并储存出入境人员的信息。一个国家的国际机场没有数据库系统，记录仍由人工维护。

245. 该次区域仍然相对缺乏边境管理合作，部分原因是双边关系紧张，在某些情况下仍妨碍进行全面合作。一些国家相互建立了双边关系，五个国家可以作为英联邦成员参加某些信息议定书。该次区域许多国家与区域外国家合作开展能力建设和培训活动，并进行边境管制和反恐演习，特别是通过上海合作组织。该组织为南亚国家提供了分享信息的机会，以打击假旅行证件的使用，并识别和防止恐怖分子的旅行。此外，南亚所有国家都是南盟成员，并参加南盟的恐怖主义犯罪监测室。该监测室是负责整理、分析和传播与恐怖主义有关的罪行的信息以及交流打击恐怖主义和有组织犯罪的专业知识和战略的中心枢纽。

246. 该次区域没有一个国家制定了全国性的难民身份确定程序，以防止向参与恐怖主义活动的个人提供或确保撤销庇护。相反，各国依靠与难民署和相关联合国机构的密切合作来进行难民登记和身份确定。截至 2021 年 7 月，阿富汗是南亚唯一加入 1951 年《难民公约》及其 1967 年《议定书》的国家。根据难民署的数据，巴基斯坦是世界上收容难民人数最多的国家之一。然而，巴基斯坦没有一个国家法律依据来筛查寻求庇护者，以确定排除条款的潜在适用性，这一事实增加了该国作为难民社区东道国的慷慨可能被恐怖分子滥用的可能性。

5. 将恐怖分子绳之以法

策划和筹备

247. 自上次调查以来，南亚各国一直在积极努力全面执行第 1373(2001)号决议的法律内容。印度和马尔代夫已大幅更新其反恐法律制度，一些国家已采取步骤，颁布执行第 2178(2014)号决议的规定。自上次调查以来，阿富汗修订了《刑法》，部分原因是为了便于起诉恐怖主义罪行。然而，截至上次调查时，该次区域大多数国家尚未明确将策划和准备行为作为单独的罪行来定罪，尽管它们可能有能力通过适用从犯和共谋责任理论起诉这些行为。在实践中，这种区别并没有对策划和准备恐怖主义行为的起诉产生有意义的影响。在某些地方，联合国指认的恐怖主义实体及其附属组织，如根据第 1373(2001)号决议被国内法禁止的实体公开活动，包括通过公开集会和筹集资金支持恐怖主义活动。还有一些情况是，被禁的恐怖主义实体的附属组织或幌子以不同的名义跨境运作。

调查和起诉能力

248. 在上次调查中，有人指出，许多国家缺乏有效调查和起诉恐怖主义和资助恐怖主义行为的罪行的能力。大多数国家没有能力依赖法医证据，而法医证据对调查和起诉恐怖主义爆炸等恐怖主义行为是一个有力工具，因此至关重要，因为它们要么缺乏法医鉴定化验室，要么缺乏足够的人力和技术资源来满足所有调查和起诉需要。总的来说，这一具有挑战性和快速发展的领域已有了改善。该次区域两个国家改进并增加了法医证据的使用。该次区域的检察机关配备了技术娴熟、积极进取的专业人员。与上次调查相比，他们更容易获取法医证据。调查人员和检察官在恐怖主义调查和起诉中使用电子证据的能力也有很大提高。

249. 该次区域大多数国家授权国家和省一级的多个机构以及军队调查恐怖主义罪行。由于这些机构之间协调和沟通不足，以及责任和管辖领域重叠，该次区域的调查能力继续受阻。尽管三个国家(印度、马尔代夫、巴基斯坦)已认识到这一差距，并建立了国家反恐协调机构，该次区域仍有进一步改进的空间。

250. 自上次调查以来，该次区域各国使用特别调查手段的能力有所提高。截取通信和电子监控是最常见的特别调查手段形式，五个国家采用这些手段。

251. 该次区域的一些国家为执法机构建立了某种形式的监督机制，以确保其反恐工作的专业精神和对人权的尊重。然而，大多数监督机制在法律上和职能上并不独立，例如在警察或军队的等级制度之外有报告关系，而且缺乏起诉执法人员不当行为、调查案件和向独立检察官移交案件的能力。一些联合国人权机制和联合国人权高级专员都注意到了警察和安全部队滥用职权，如法外处决和酷刑的许多事例。

法治

252. 该次区域许多国家的立法对恐怖主义行为的定义过于宽泛，适用于国际文书范围之外的行为。

253. 该次区域各国在恐怖主义案件中充分尊重法治方面遇到了挑战。在该次区域的一个国家，犯罪嫌疑人被审前拘留，无法聘请律师，也没有机会由独立的司

法官审查拘留情况。在另一个国家，有关当局被允许在 180 天内向被告提供被控罪行的细节。在一些国家，存在对审前拘留进行司法审查的权利，但由于法院的案件量极大，审查被不适当地拖延，嫌疑人可能要等很长时间才被告知其对他们的指控。

254. 该次区域四个国家没有颁布法律赋予当局打击恐怖主义的紧急权力。另三个国家拥有不受日落条款限制的紧急权力。

6. 开展国际合作

有效的司法协助和引渡

255. 自上次调查以来，该次区域各国在正式法律合作(如司法协助和引渡)方面改善了次区域和国际合作。该次区域四个国家已经或正在指定负责司法协助和引渡的国家中央机关。印度指定其内政部为司法协助的中央机关，指定其外交部为引渡的中央机关，并于 2019 年更新司法协助准则，以加强国际法律合作。五个国家参加了英联邦国家间刑事事项国际合作计划，如关于司法协助的哈拉雷计划和关于引渡的伦敦计划。

确保有效交流信息和情报

256. 自上次调查以来，执法人员在次区域和国际一级交流业务信息的情况有所改善。其中一个原因是国家反恐机构的成立，其中一些机构是在上次全球调查发布后成立的，它们有助于促进与外部伙伴的沟通和合作。电子证据领域也取得良好进展，这不可避免地涉及该次区域各国的国际合作，因为所有大型信通技术以及社交媒体公司的总部都设在该区域之外。不过，这一领域仍有改进余地。

7. 优先建议

257. 优先建议包括：

(a) 修订恐怖主义罪行，以确保所有基于条约的罪行在国内法中被定为严重刑事罪行，确保任何有关恐怖主义罪行的定义清晰准确，确保立法符合国际反恐文书的要求，并引入新的罪行，将第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议规定的与外国恐怖主义作战人员有关的所有准备行为和可预防的犯罪行为定为刑事犯罪；

(b) 加强法规和机制，毫不拖延地冻结犯下、企图犯下、参与或协助恐怖主义行为的人的资金和其他金融资产，同时根据第 1373(2001)号决议建立一个有效的指认制度；

(c) 增强警察、军事和情报官员之间的情报共享，包括为此制定信息和情报共享协议，并考虑建立机构间联合工作队和国家反恐协调机制；

(d) 加强边境管理，在国家机构之间并与区域和国际伙伴协调管理有漏洞和开放的边境，使所有边境官员都可实时访问国际刑警组织 I-24/7 网络，并利用“单一窗口”原则，加强采用和实施预报旅客资料系统和旅客姓名记录系统，同时采取适当的隐私和数据保护保障措施；

(e) 制定和执行法律和业务措施，以确定难民身份和庇护的资格；

(f) 提高警察、检察官和法官获取和处理电子证据的能力，包括从电子设备提取证据和进行法医分析，并提交司法协助请求，以便从互联网服务提供商和社交媒体公司获取证据；

(g) 为负有反恐责任的执法和安全部队建立有效、独立和公正的机制，并为人员提供符合人权的调查和审讯手段方面的培训。

D. 中亚和南高加索

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

1. 恐怖主义趋势

风险

258. 中亚继续面临重大安全挑战，原因包括其紧邻区域存在活跃的恐怖主义活动、非法毒品和武器贩运问题，易受恐怖主义宣传和招募的影响，以及与普遍依赖替代货币汇款相关的风险。中亚和南高加索的边境保护和管理继续受到资源不足、地形复杂和未解决争端的阻碍，这也影响了区域和国际合作。

259. 联合国目前将活跃在中亚的三个恐怖主义组织列为与伊黎伊斯兰国和/或基地组织有关联的组织：东突厥斯坦伊斯兰运动、伊斯兰圣战组织、乌兹别克斯坦伊斯兰运动。近年来，中亚发生的与恐怖主义有关的袭击或事件数量相对有限，然而，中亚人在该区域以外进行的恐怖主义袭击数量有所增加。2017 年，格鲁吉亚开展了一次大规模反恐行动，涉及一名被联合国列为与伊黎伊斯兰国和/或基地组织有关联的个人。

260. 中亚和南高加索的大多数国家都受到了外国恐怖主义作战人员现象的影响，既作为原籍国(几千名作战人员)，也作为过境路线。来自这些次区域的作战人员是伊黎伊斯兰国和努斯拉阵线的高级指挥官(安全理事会目前已将其中三人列入名单)。近年来，外国恐怖主义作战人员返回和重新安置的现象也成为令人关切的问题。

261. 应密切监测与疫情有关的新的激进化风险。在中亚，³⁹ 激进的宗教团体据报利用政府提供的社会支持不足，通过慈善、体育和教育活动进行招募和激进化。由于正式礼拜场所因 COVID-19 关闭，以家庭为基础的宗教集会已蔓延到整个中亚。囚犯和劳工移民是最脆弱和最受影响的目标。据估计，在被激进化和加入恐怖主义或暴力团体的中亚人中，有 80% 是在国外生活时，往往是非法生活在劳工移民目的地国时被激进化并加入恐怖团体的。那些后来被迫返回原籍国的人(由于在封锁和经济衰退期间失去工作以及旅行限制使他们无法到达冲突区)对在中亚传播助长恐怖主义的暴力极端主义、组织潜伏小组方面构成潜在威胁。自疫情

³⁹ 另见反恐怖主义委员会执行局，《COVID-19 大流行对恐怖主义、反恐怖主义和打击暴力极端主义的影响》，2020 年 12 月，第 5 和 6 页(中亚)。

开始以来，已有数十名这样的人被捕。他们被指控在本国策划和准备恐怖主义袭击。该次区域的许多监狱已变得非常拥挤，监狱条件恶化。大多数面对面的预防和改造方案已经暂停。COVID-19 危机似乎也加深了种族紧张局势，增加了基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍的恐怖主义袭击的风险。

方框 5

区域焦点

曾前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国加入伊黎伊斯兰国或出生在伊黎伊斯兰国控制区的中亚国民

安理会在第 2396(2017)号决议中，强调与自或向冲突地区回返或迁移的外国恐怖主义作战人员有关联的妇女和儿童可能曾经承担过许多不同角色，包括作为恐怖主义行为的支持者、协助者、实施者，因此在制定有针对性的起诉、恢复正常生活和重返社会战略时需要给予他们特殊关注。安理会还强调必须援助与外国恐怖主义作战人员有关联但可能是恐怖主义受害者的妇女和儿童，并强调必须采取一种整体政府办法，包括各部门在促进回返和迁移的外国恐怖主义战斗人员及其家属恢复正常生活和重返社会方面发挥的作用。此外，该决议鼓励会员国制定适当的法律保障措施，以确保所制订的起诉、恢复正常生活和重返社会战略完全符合其国际法义务，包括在涉及儿童案件中也是如此。四个中亚国家和一个南高加索国家已主动从阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克带回数百名本国国民，主要是妇女和儿童，并运送了被确认为其国民在伊黎伊斯兰国控制领土上所生的儿童。另有数百人主动返回中亚和南高加索。在遣返工作面临的各种挑战中，这些国家指出，在以下方面遇到困难：查明其在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的公民及其在营地或监狱中的位置；与有关国家和非国家行为体谈判，以使他们获释和安全通过；通过起诉确保问责，以及摒弃伊黎伊斯兰国的战术、影响和说法；部署高技能改造专业人员；确保长期的安全生活条件和机会；以及处理社区内的侮辱和歧视问题。

在适用的情况下，涉嫌参与国外恐怖主义活动的人已被起诉，^a 其他人正在得到改造和重返社会服务。该区域的一些会员国在调查和起诉回返者方面没有其他会员国那么严格，并认为前往阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克冲突区的大多数本国国民主要是受到有关伊黎伊斯兰国目标和活动的误导宣传以及对经济利益的渴望的驱使，自那以后幻想破灭，并表示失望和/或悔恨。在许多情况下，当局没有发现参与恐怖主义活动的充分证据。相反，当局侧重于某些监测措施、在潜在弱势群体中开展提高认识和反宣传运动。这些措施的执行应符合会员国根据安全理事会第 1373 (2001)号、第 2178 (2014)号和第 2396 (2017)号决议承担的将恐怖分子绳之以法的义务；防止外国恐怖主义作战人员的旅行、为这种旅行提供资助和招募人员并将这些活动定为刑事犯罪；为回

返的外国恐怖主义作战人员及其随行家属制定和实施适当的起诉、改造和重返社会战略。

虽然其中一些国家起诉了参与恐怖主义活动(无论是在国外还是在回国后)的外国女恐怖主义作战人员或与外国恐怖主义作战人员有关联的妇女,但另外一些国家在此类妇女自愿回国的情况下给予大赦,或不对其提起诉讼,认为她们别无选择,只能跟随配偶出国。有一个国家修正了立法,允许赦免自愿从伊拉克或阿拉伯叙利亚共和国返回并宣布与外国军事团体断绝关系的作战人员(有可能将他们留在观察名单上)。除了会员国与追究责任有关的义务之外,还需要确保刑事司法程序促进性别平等,避免基于性别的陈规定型观念。

在两个中亚国家,做法是将回返者安置在康复中心,在那里他们接受各种心理社会康复和重新融入社会程序(包括医疗、心理、神学和社会援助),并在专业培训、恢复和(或)发放新证件方面得到援助。哈萨克斯坦^b在该国的几个地区建立了 17 个专门中心。乌兹别克斯坦^c建立了强有力的立法框架,包括 2018 年《反恐怖主义法》,该法规定了社会改造的全面办法。这些改造和重返社会努力的有效性尚待评估(特别是长期有效性)。

接收回返者、特别是儿童的家庭和社区需要有关当局或组织持续跟踪和提供支助,以改善回返者的长期状况及满足其生理、心理、情感和物质需要。重返社会努力的失败可能导致重新激进化、重新受害、转而采取其他形式的犯罪和暴力行为、重新招募等风险。今后的挑战要求为与恐怖主义团体有关联的个人,包括从冲突地区带回的个人,提供全面、有针对性的长期起诉、改造和重返社会支助和战略。尽管如此,自 2018 年以来,俄罗斯联邦总统儿童权利专员办公室成功地从阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克带回了 318 名儿童。

^a 截至 2020 年 7 月,在哈萨克斯坦开展的“Zhusan 行动”下,有 45 名回返者(33 名男子和 12 名妇女)因参与恐怖主义而被捕、定罪和判刑。

^b 2019 年,哈萨克斯坦在几个会员国、联合国机构和国际组织的协助下,开展了特别行动(称为“Zhusan”和“Rusafa”),分别从阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克冲突区带回本国公民。在这些行动中,600 多名哈萨克斯坦公民(包括 33 名男子、156 名妇女和 420 名儿童(其中 32 名是孤儿))被带回。

^c 2019 年,乌兹别克斯坦开展了两次特别行动“Mehr-1”和“Mehr-2”(仁慈 1 号和 2 号),从武装冲突地区带回与外国恐怖主义战斗人员有关联的国民。2019 年 5 月,156 名乌兹别克斯坦公民从中东被带回塔什干,其中大部分是妇女和儿童(1 名男子、48 名妇女、107 名儿童)。2019 年 10 月,在“Mehr-2”行动中,64 名儿童(39 名男童和 25 名女童)也被从伊拉克带回家。2020 年 12 月,在“Mehr-3”行动下,乌兹别克斯坦从阿拉伯叙利亚共和国境内的难民营带回了 25 名妇女和 73 名儿童。2018 年至 2019 年,乌兹别克斯坦(与外国伙伴密切合作)从阿富汗带回了 57 名公民(包括 14 名男子、9 名妇女和 34 名儿童)。

2. 第 1373(2001)号决议在中亚和南高加索的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

262. 中亚五国已采取步骤，以全面和综合的方式应对恐怖主义，特别是通过参与《中亚执行联合国全球反恐战略联合行动计划》，该计划已完成三个阶段，目前正在对该计划进行十年审查。⁴⁰ 自 2016 年以来，所有中亚国家都制定了新的反恐和打击暴力极端主义国家战略和相应的行动计划，其中许多得到了国际组织的支持。这些国家战略和行动计划大多反映了一种整体政府办法，并在不同程度上包含了全社会办法的要素。然而，确保切实执行和有效监测与评价仍然是一项挑战。

263. 亚美尼亚和格鲁吉亚采取了全面战略。在格鲁吉亚，各利益攸关方(包括地方当局和民间社会行为体)参与了该战略的执行工作，并设立了一个常设机构监督执行情况。亚美尼亚还制定并实施了一项执行其战略的方案。南高加索的第三个国家于 2007 年将恐怖主义列为其总体国家安全战略的一个要素，但尚未制定全面和综合的国家战略。委员会建议该国制定战略。

风险评估

264. 中亚和南高加索的大多数国家都建立了反恐措施和威胁评估的国家协调机构。南高加索的两个国家设立了中心，收集和分析有关恐怖主义威胁的信息，综合从国内和国际伙伴收到的信息，并向有关执法机构分发威胁评估。有一个国家还向公众提供其威胁评估文件的非机密版本，并每年向议会报告。参与反恐的所有机构还根据各自的职责进行各自的风险评估和分析。如果事先没有按常规与相关机构分享这些评估结果(包括在中亚的几个国家)，这些机构为确定工作目标和调整风险评估所作的努力可能会受到影响。在这方面，委员会建议各国加强信息交流。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

265. 格鲁吉亚和哈萨克斯坦在其《刑法》中引入了一项明确的规定，惩罚为组织恐怖活动而招募人员的行为。另一些国家则通过《刑法典》中惩罚使某人参与恐怖活动的规定，以及其他针对培训恐怖分子、组织恐怖活动或公开宣传恐怖主义的规定，规定了招募行为的刑事责任。所有中亚国家的反恐怖主义法律都将“招募”列入恐怖主义活动的定义。

资助恐怖主义行为

266. 中亚和南高加索所有国家都将资助恐怖主义定为独立罪行，涵盖资助恐怖分子个人和恐怖组织的行为，包括与具体恐怖行为没有联系的情况。通过类似金

⁴⁰ 第三阶段于 2018 年启动，旨在协助中亚各国应对该区域新出现的反恐和防止暴力极端主义挑战，并向该区域各国提供持续和协调的联合国系统支持，以执行联合国全球反恐战略联合行动计划。

融行动特别工作组的区域机构的相互评价和后续行动程序，弥补了刑事定罪方面尚未解决的小缺陷。

267. 这两个次区域的所有国家都建立了法律框架，原则上允许毫不拖延地冻结恐怖分子的资产。实际上，根据安全理事会第 1373 (2001) 号决议采取的冻结措施的执行速度取决于指定或决定冻结资产的理由。吉尔吉斯斯坦最近通过了立法，允许报告实体直接冻结被列名人员的资产，而无需金融情报部门事先作出决定，从而在有效性和及时性方面大大改善了这些措施的执行情况。在南高加索的一个国家，冻结义务立即生效，并有一项通知要求，要求迅速提请报告实体注意冻结令。然而，在另一个南高加索国家，法律框架似乎允许最多 15 天的延迟。五个中亚国家中的四个已根据第 1373 (2001) 号决议冻结了资产，并通过区域和双边渠道在这些问题上积极合作。南高加索两个国家尚未根据第 1373 (2001) 号决议冻结任何资产，第三个国家只冻结了少量资产(这与进行的与恐怖主义有关的审判和指认的数量不相称)。

268. 所有中亚国家的金融情报部门都已充分发挥作用，并受益于国际和区域组织以及通过欧亚反洗钱和打击资助恐怖主义行为工作组提供的持续培训和支持。它们配备了相对现代化的软件，自动处理可疑交易报告和临界交易报告。不过，至少有两个金融情报部门指出，它们的人员配备不足。一个金融情报部门(截至 2017 年 11 月)没有收到任何与涉嫌资助恐怖主义有关的可疑交易报告，也没有就此进行任何金融调查。在南高加索，所有三个国家也都采取了重大步骤，通过加强人力资源和提供最新软件和数据挖掘工具，加强其金融情报部门。在亚美尼亚，与其他有关当局的信息交流是通过一个专用网络进行的，该网络为主管当局提供了一个安全和受保护的通信渠道。五个中亚国家是该工作组的成员，三个南高加索国家是欧洲委员会评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会成员。

269. 南高加索的所有三个国家都已授予边境官员法律权力，以阻止或限制涉嫌洗钱或资助恐怖主义的货币和不记名流通票据的流通。虽然有两个中亚国家制定了明确的立法，但在实践中没有得到有效执行，海关当局在发现或调查资助恐怖主义行为方面没有发挥重要作用。在另外两个中亚国家，海关当局只有在收到执法机构或金融情报部门提供的有关情报后才能采取行动。在一个中亚国家，申报制度不具备实现打击资助恐怖主义的反洗钱目标的能力，在发生任何涉嫌洗钱或资助恐怖主义活动的情况下，海关当局无权扣留或扣押资金或不记名流通票据。该国最近表示，它已开始起草《海关法》修正案，以弥补相关缺陷。在所有五个国家，仍有必要进一步加强海关官员的能力，以查明、防止和发现通过现金运送人进行的洗钱和资助恐怖主义活动。

270. 亚美尼亚和阿塞拜疆政府对其非营利部门易被滥用于资助恐怖主义的脆弱性进行了全面评估。其中一个国家进行定期审查，认为风险相对较低，因为对非营利组织的登记和报告有严格的规定。在另一个国家，主要考虑因素是该国非营利组织的主要特点、关于它们与高风险国家互动的现行条例以及该国不存在有利于恐怖主义活动和资助恐怖主义的条件。第三个国家尚未对其非营利部门资助恐怖主义的风险进行单独评估。在哈萨克斯坦，金融情报部门每两年分析一次非营

利部门在打击资助恐怖主义方面易受反洗钱风险影响的情况，特别关注格击运动、私立寄宿学校和孤儿院以及宗教学校。另外两个中亚国家已采取步骤，评估或审查其非营利部门面临的资助恐怖主义风险，这一评估或审查工作要么作为一项单独的一次性工作，要么作为国家打击资助恐怖主义活动的反洗钱风险评估的一部分。然而，它们没有提供关于这些举措的最新情况或对这些举措进行跟进。在其余两个国家，没有对非营利部门进行资助恐怖主义风险的评估或审查。

火器

271. 虽然所有中亚和南高加索国家都已将非法制造或修理火器及其零部件以及非法购买、销售、储存、贩运、发送或携带火器、弹药、爆炸物和爆炸装置定为刑事犯罪，但委员会建议这些国家确保其法律框架以及相关的业务措施和管制措施还包括非法改装火器和非法擦掉其标识。

4. 机会和边境安全

272. 南高加索的所有三个国家都将其一线移民筛查程序与国际刑警组织 I-24/7 失窃和遗失旅行证件数据库、疑似罪犯和通缉犯红色通告以及安全理事会的伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单连接起来。在中亚，五个国家中有四个国家的国家一线移民筛查程序与这些信息来源没有直接或完全连接起来。在该次区域的大多数国家，国际刑警组织国家中心局是唯一与这些信息来源有直接连接的机构，并控制着授予地方分支机构和其他主管机构的对国际刑警组织数据库的访问级别。这部分是由于将这些信息来源纳入国家数据库方面的立法障碍，部分是由于各国无力支付维持有关网络连接的费用。然而，哈萨克斯坦最近报告说，已执行委员会在这方面的建议，并已将相关的国际刑警组织数据库纳入其国家综合数据库(由内政部管理)，从而使执法、调查和移民当局的所有官员都能进行实时在线检查。

273. 中亚或南高加索地区没有一个国家完成了旅客资料预报系统的实施，但大多数国家都已朝这一方向采取了步骤，包括请求技术援助、对现有系统进行比较分析、设立机构间工作队以及启动立法审查和采购程序。在一些国家，某些航空公司自愿提供旅客资料预报，但没有适当的立法框架。在适用的情况下，委员会欢迎所取得的进展，并鼓励有关国家积极管理和完成旅客资料预报/旅客姓名记录系统的实施。欧洲安全与合作组织(欧安组织)一直在这方面积极协助中亚国家。至少有一个国家确认愿意接受联合国阻止恐怖分子旅行方案的援助。

274. 在中亚，边防卫队利用现有的风险分析、特征分析和从其他国家执法机构收到的密报，查明需要加强审查的个人。在格鲁吉亚，每月发布风险分析报告，并与边境管制站的工作人员分享。

275. 至少有两个中亚国家可以利用国际刑警组织的数据库查出假证件。乌兹别克斯坦使用自己的软件，该软件提供其他国家和国际组织签发的真实旅行证件和身份证件图像、描述和安全特征。南高加索的一个国家为其边境管制站配备了移动和固定设备(包括护照阅读器和小型实验室)，并为工作人员提供了旅行证件检查培训。委员会评估认为，南高加索的另一个国家可以从更先进的旅行证件设

备和专门软件中受益。该次区域有两个国家自动记录人员出入境的数据。在中亚，关于实施记录和储存出入境人员的自动化系统的信息不足，但至少有两个国家在某些机场和边境管制站使用这种系统。

276. 这两个次区域的所有国家都已采取措施，与其他国家在边境管理方面开展合作，包括通过与邻国签订双边协定(为交流信息和联合培训作出规定)以及与区域机构开展合作。中亚地区的区域反恐和边境安全努力是协调一致的，特别是通过独立国家联合体反恐怖主义中心、集体安全条约组织和上合组织区域反恐机构这些相关机构进行协调，包括联合培训和桌面演习。欧安组织通过举办关于查出伪造文件和冒名顶替者的培训课程等方式支持该区域各国。该区域各国(特别是与阿富汗接壤的国家)也在这方面得到大量国际援助(包括通过开发署、移民组织、阿富汗北部边境管理和中亚边境管理方案等举措)。在南高加索，常设合作框架还包括欧盟边管局，以及国际刑警组织和世界海关组织等全球安排。亚美尼亚和格鲁吉亚缔结了一项边境管理协定，促进两国国家机构之间的合作。

277. 所有三个南高加索国家都建立了难民身份确定系统。在一个国家，这包括采取实际措施，采集所有寻求庇护者的指纹，并对照国家和国际数据库对一些庇护申请者进行筛查，确定他们是否与恐怖主义有联系。在另一个国家，进行指纹和身份查验，并且评估工作包括与情报部门和安全机构进行核对，以查明与恐怖主义的任何联系。负责确定难民身份程序的移民当局无法查阅国际观察名单。委员会建议，在初次登记庇护申请时，对照相关数据库对所有寻求庇护者进行筛查。关于该次区域的一个国家，委员会注意到，关于难民身份的国内立法扩大了排斥的依据，超出了 1951 年《难民公约》所述的范围。委员会强调，在所有这些情况下，所有反恐措施的执行都必须符合国际难民法，包括 1951 年《公约》。

278. 一个中亚国家没有公开的确确定难民地位的法律框架。有三个国家出台了立法，明确规定参与恐怖活动是拒绝给予难民身份的理由，在一个国家，虽然没有具体提到恐怖主义，但规定了基于国家安全的一般拒绝理由。然而，一般来说，没有足够的资料说明有什么实际措施来确定庇护程序不被恐怖分子和/或为恐怖主义目的而滥用。一个国家最近指出，没有难民身份申请人涉嫌参与恐怖主义的案例。由于能力不足，该国的背景调查不包括生物识别数据的交叉核对。

5. 将恐怖分子绳之于法

策划与筹备

279. 南高加索的所有三个国家都制定了立法，使得有可能起诉为在国家境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在国内实施的筹备或胁从行为。在大多数中亚国家，在一国境内实施的犯罪(引发根据国家《刑法典》提起的刑事诉讼)是在该国境内开始、继续或完成的犯罪。对两个中亚国家的相关法律规定进行的审查并未表明这些规定是否足以起诉为在境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在这些国家境内实施的筹备或胁从行为，特别是如果这种恐怖主义行为最终并未实施。《土库曼斯坦反恐怖主义法》具体规定了对参与恐怖活动的人进行

起诉的管辖权，包括在境外策划或实施恐怖行动但损害该国利益的案件，以及该国加入的国际条约规定的其他情况。

280. 在中亚和南高加索，策划、筹备和支持恐怖行为的行为通常根据《刑法典》总则中关于共犯责任的规定和与具体恐怖罪行有关的规定进行起诉。一个中亚国家的《刑法典》明确涵盖了对恐怖行为的筹备和其他形式的支持。这两个次区域大多数国家的反恐法还将组织、策划和筹备恐怖行为列入“恐怖活动”的定义。

调查和起诉能力

281. 在中亚国家，与恐怖主义有关的犯罪的初步调查通常由国家安全当局进行，由负责监督执行业务和调查活动的执法和调查当局遵守国家法律情况的总检察长办公室监督。至少有一个国家的立法明确允许将复杂或大型刑事案件的初步调查分配给一个调查小组，该小组可能包括来自几个机构的调查人员，并可能由一名检察官领导。吉尔吉斯斯坦最近引入了调查法官的职能。虽然五个国家中有四个在起诉恐怖主义案件(包括几起复杂案件)方面有丰富的经验，但关于有关局的专门知识、技术手段和人力资源的信息有限。一个国家告知委员会，该国没有进行过与恐怖主义有关的调查或起诉。委员会注意到，中亚的一个共同不足是，各国没有能力收集外国恐怖主义作战人员在境外冲突地区所犯罪行的信息和证据。

282. 南高加索的一个国家设立了一个指定的单位，负责监督对恐怖主义罪行的调查和起诉，并已采取步骤确保该单位拥有必要的技术手段和人力资源。委员会鼓励该国继续加强这些能力，以应对不断变化的恐怖主义威胁。在该次区域的第二个国家，由一个专门的警察部队对与恐怖主义有关的案件进行初步调查。检察长办公室专门负责危害公共安全罪的一个部门监督调查，但不参与调查。在第三个国家，存在一个专门的起诉单位，但其他七个机构也被授权调查与恐怖主义有关的案件。

283. 所有八个国家的立法都授权执法机构使用一系列特殊调查技巧，包括控制邮政和电报信息和通信、窃听、通信渠道中的数据挖掘、有控制的购买或购置以及使用公开或秘密助手。一般而言，标准调查(例如搜查计算机硬件)不需要获得使用特殊调查技巧的许可。然而，必须提供使用窃听或其他侵入性措施而不通知调查对象的理由，并且通常要得到监督机构(在大多数国家是检察长办公室；在一个国家是调查法官)的明确批准。大多数国家允许在涉及非常严重犯罪的紧急案件中有例外，条件是事后获得法院授权(南高加索)或随后由主管检察官或调查法官确定和/或确认合法性(中亚)。一个南高加索国家要求，使用特殊调查技巧收集的所有信息，如果在六个月后不能揭示对调查有用的信息，则应销毁。

284. 在中亚各国面临外国恐怖主义作战人员大规模外流的时期，委员会注意到，对于离境的外国恐怖主义作战人员，没有充分利用上述技巧，并建议通过关于使用特别调查技巧的立法，以促进将情报转化为法庭可接受的证据，特别是在外国恐怖主义作战人员方面(包括使用从互联网、包括社交媒体提取的信息，以触发对涉嫌外国恐怖主义作战人员的监视)。关于中亚的至少一个国家，人权事务委员会

表示关切的是，没有一个明确的法律框架来规范监视活动，包括情报部门的监视活动，而且有报告称，被列为国家监视对象的个人进出该国受到限制。

285. 南高加索所有三个国家都建立了多种执法监督机制，包括向议会提交年度报告、安全部门内部监督机构、调查执法人员实施酷刑和相关罪行指控的独立机构以及个人投诉执法部门的一般机制。例如，在一个国家，内政部的内部调查司监督在履行职责时遵守法律、人权和公民自由的情况，并可对申诉进行调查。

286. 在中亚各国，检察长办公室负责监督执法机构行动的合法性和一致性。在所有五个国家，这项工作都是通过一个独立的机构进行的，该机构包括专门负责保护人权的部门。在这方面，检察官可以监督刑事调查和行动与搜查活动的合法性；检查拘留的合法性；下令释放违反适用法律而被拘留的人；并取消有关调查员或下级检察官的非法或无根据的决定。吉尔吉斯斯坦最近为调查法官引入了新的监督职能，但这些机制尚未得到充分落实。大多数国家还设立了监察员，除其他外，授权其以顾问身份对拘留和惩戒场所进行临时视察，作为防止酷刑的一种机制。然而，大多数监察员缺乏资源和独立性。

法治

287. 大多数中亚国家的反恐法律规定了“恐怖主义”(指意识形态、政策或行动策略)、“恐怖活动”和“恐怖行动”的定义。各国的刑法典界定了恐怖主义罪行(或在某些情况下，恐怖主义行为)。委员会一贯告诫中亚国家，不要对恐怖主义罪行下过于宽泛的定义，这种定义可能适用于非暴力行动或威胁采取非暴力行动。

288. 在南高加索的两个国家，委员会认为恐怖主义行为的定义足够明确和准确。委员会赞扬格鲁吉亚根据国际标准和不断变化的恐怖主义威胁，积极主动地不断审查和修正其反恐立法。在第三个国家，定义包含一些模糊的要素，例如造成“社会危险后果”的俘获行为。

289. 所有中亚和南高加索国家的刑事诉讼法都载有与法治有关的关键保障。然而，联合国人权机制对这两个次区域大多数国家在刑事案件中实际落实这些保障表示严重关切(在有些情况下，包括关于被剥夺自由者遭受酷刑和虐待、缺乏司法独立性、在法庭上经常使用逼供获得的供词作为证据，对根据案情对有罪判决提出上诉的障碍和获得律师帮助的限制的报告)。这些关切可能会影响对恐怖主义案件的处理。委员会鼓励所有有关国家继续就这些事项与联合国有关机制进行对话，并向执行局通报最新情况。

290. 这两个次区域所有国家的反恐法都规定了适用于某些反恐行动或地区的法律制度，这些制度赋予有关当局广泛的特别权力。例如，这些权力包括暂时限制或暂停交通或行人流动以及进入某些地点的权力；将车辆和人员从某些地点移走，控制身份证件，并采取特别的识别措施；拘留实施或企图实施旨在干扰合法反恐措施的行为的人，并将其移交主管当局；自由进入住宅和其他房地及车辆；以及行使更大的搜查人员权力。这一反恐行动制度在危险消除后终止。除此之外，对这种行动的期限没有任何限制(日落条款)。

6. 开展国际合作

291. 在所有中亚国家,《刑事诉讼法》都规定了与法律互助和引渡有关的程序。一些国家为毒品和犯罪问题办公室管理的在线名录提供了与《公约》有关的简要信息。三个南高加索国家中的两个制定了与司法互助和引渡有关的国内法律和程序准则,并将这些准则公布,以便向外国当局通报获得协助或引渡所必须满足的要求。另一个国家通过欧洲委员会的网站提供了一些信息(尽管只是摘要)。

292. 吉尔吉斯斯坦在其反恐怖主义法中列入了一项明确条款,规定如果拒绝引渡犯下或涉嫌犯下恐怖主义性质罪行的外国人或不在该国永久居住的无国籍人士,应根据国家立法规定的理由和程序对有关人员进行刑事起诉。在该次区域的其他国家,引渡或起诉原则只得到部分体现,或者根本没有体现。分别于1993年在明斯克和2002年在基希讷乌签署的《独立国家联合体关于民事、家庭和刑事案件中的法律援助和法律关系的公约》规定对本国国民进行起诉,因为他们不能被引渡。

293. 在南高加索,只有格鲁吉亚颁布了国内立法,其中包括确保在实践中充分遵守引渡或起诉原则的条款。该次区域另一个国家的法律规定,在引渡被拒绝的情况下可进行起诉,但只是应寻求引渡的国家的请求作为自由裁量的理由(这与该规则的强制性不一致)。

294. 格鲁吉亚和哈萨克斯坦为有外国当局参与的联合调查组的设立和运作引入了具体的法律框架。1999年《关于独立国家联合体执法人员派驻和合作程序的协定》和2002年《基希讷乌公约》也规定了设立国际联合调查组的可能性。根据打击犯罪联合措施国家间方案,拟订了一项关于在独立国家联合体境内设立和运作联合调查小组的协定草案。在大多数国家,可以通过非正式双边合作与外国当局进行信息交流、磋商等形式的互动。各国还成功地利用了独立国家联合体打击有组织犯罪协调局的渠道。两个次区域的国家都分享了成功开展涉及执法和边境机构的联合反恐行动的例子。亚美尼亚报告称,在调查一起涉嫌利用社交媒体筹备恐怖行动的案件中提供了合作。格鲁吉亚最近得以参加欧洲刑警组织根据其《业务和战略合作协定》设立的联合调查队。

7. 优先建议

295. 优先建议包括:

(a) 审查和修订立法,以确保相关国际反恐文书中规定的所有罪行在国内法中得到充分反映,相关恐怖主义罪行的所有定义都清晰准确,以便在经修订的反恐立法中充分反映安全理事会最近通过的相关决议的要求,特别是在外国恐怖主义作战人员旅行和外国恐怖主义作战人员在国外犯下的其他罪行方面;

(b) 加强报告实体可用的工具,以自动发现可疑交易并将相关信息传送给金融情报机构;

(c) 定期审查其非营利部门是否容易被滥用于资助恐怖主义的目的,并加强与该部门的联系,以提高其对相关风险的认识;

(d) 加强执法部门和检察官从数字来源收集数据的能力，包括加密数据、手机中的数据 and 位于其管辖区以外的数据，并加强对司法部门开展处理数字证据的培训；

(e) 将国际刑警组织 I-24/7 网络的实时访问权扩大到所有边境官员和执法官员，并积极利用多边信息系统所载的信息，如国际刑警组织的通报和数据库(包括名义数据、被盗和遗失旅行证件数据库、指纹数据库、刑警组织非法武器记录和追踪管理系统等)；

(f) 积极管理旅客资料预报和旅客姓名记录系统的实施过程，以确保数据的有效收集、分析和传播；

(g) 加强生物识别数据的使用，对照相关数据库，包括国际刑警组织数据库，对嫌疑人进行交叉核对，并作为难民身份确定程序的一部分，对寻求庇护者进行背景调查；

(h) 加强努力，进一步加强与外国恐怖主义作战人员活跃的冲突地区内或邻近地区的会员国在业务和法律事项上的合作。

E. 西亚

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

1. 恐怖主义趋势

风险

296. 正如上一次全球调查所指出，西亚很少有国家最近经历了长期冲突，但一些国家遭受了恐怖主义活动的严重影响。到 2020 年，恐怖袭击已影响到该次区域 12 个会员国中的 10 个。一些国家政治和安全局势脆弱，仍需保持警惕。上一次调查还指出，靠近阿拉伯叙利亚共和国的武装冲突和各种恐怖组织的活动大大加剧了西亚的恐怖主义风险。这种情况继续存在，部分原因是伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的人民继续流离失所，给该次区域各国造成持续的跨界安全关切和严重的政治和经济紧张局势。许多陆地边界漫长且疏于把守，边境管制薄弱，这也继续增加该次区域的脆弱性。

297. 伊黎伊斯兰国仍然是该次区域一些国家境内的一个活跃的恐怖主义威胁。伊黎伊斯兰国认为该次区域的大多数国家(主要信奉穆斯林信仰)应该遵守对宗教教义更严格的解释。因此，在该次区域的七个国家中，对执政的皇室的威胁也继续值得警惕。然而，各国的威胁程度各不相同。对于那些经济和资源发达的国家，恐怖主义威胁针对的是它们的特定地位，而这又反映在为反恐方案所分配的预算拨款中。

298. 在六个国家，大量外国人构成了劳动力的主要支柱。恐怖主义团体发表声明，威胁要在这些国家发动袭击，特别是以西方公民和利益、军事基地、石油、运输和航空、旅馆和购物中心为目标。鉴于该次区域一些国家的经济对西方利益

和劳动力的依赖，这些威胁受到非常严肃的对待，特别是因为它们在某些情况下已经成为现实。

299. 该次区域大多数国家的大量青年在网上非常活跃，因此容易受到网上激进化宣传的影响。恐怖主义团体对信通技术，包括社交媒体的利用，是对西亚会员国的一个重大挑战。海湾阿拉伯国家合作委员会总秘书处已采取步骤起草一项关于网络恐怖主义的全面条约。2010 年《阿拉伯打击信息技术犯罪公约》没有完全涵盖与为恐怖主义目的滥用互联网有关的所有犯罪。

300. 如上次调查所述，该次区域各国是受外国恐怖主义作战人员现象影响最严重的国家。伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国仍然是伊黎伊斯兰国实施剥削活动的主要地区，伊黎伊斯兰国也继续发挥其能力，继续存在于稳定和重建前景有限的成员国中。伊黎伊斯兰国的存在继续助长宗派主义，加剧西亚冲突的强度、持续时间和复杂性。许多因素可能有助于协助西亚各国应对与外国恐怖主义作战人员有关的新威胁和挑战。这些因素包括，这一现象在该次区域并不新鲜。其中几个国家在 20 年前采取了立法和行动措施，努力处理阿富汗战争后的“阿拉伯阿富汗人”回返者。此外，该次区域所有国家都采取措施执行第 1373 (2001) 号决议，该决议可用于解决与外国恐怖主义作战人员现象有关的问题。

301. 该次区域各国对越来越多地利用互联网进行恐怖主义活动，包括通过流行的社交媒体网络进行恐怖主义宣传和招募表示关切。在 COVID-19 大流行期间，该次区域各国的互联网使用也有所增加，使恐怖组织拥有了更广泛的受众。该次区域大多数国家认识到通过社交媒体传播未经质疑的言论所构成的威胁及其对招募的影响。一些国家颁布了关于网络犯罪和(或)为恐怖主义目的使用互联网的立法和条例，但事实证明这些立法和条例不足以制止恐怖主义招募活动，特别是网上招募活动。

2. 第 1373(2001)号决议在西亚的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

302. 如上一次调查所指出，该次区域似乎没有一个国家出台了全面和综合的国家反恐战略。在这方面取得了一些进展，因为一些会员国已经出台了反恐战略草案，其他会员国也与联合国系统分享了这种草案，以征求意见：委员会认为这是一种良好做法。其他国家则扩大了参与战略制定和实施的利益攸关方的范围，这也被认为是一种良好做法。委员会鼓励该次区域各国继续让社会其他部门，包括学术界、媒体、私营部门和非政府组织参与进来，以增强民众对恐怖主义的复原力。

风险评估

303. 没有一个西亚国家定期进行详细和全面的恐怖主义威胁评估。而大多数国家已经进行或正在进行资助恐怖主义行为国家风险评估。虽然这有助于深入了解恐怖主义活动的总体风险，并突出显示相关的脆弱性，但不足以防止所有恐怖主义活动。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

304. 在上一次全球调查时，很少有国家在其立法中明确将恐怖主义招募定为刑事犯罪。其余国家继续依靠各自刑法典中的一般性规定，将各种形式参与恐怖主义组织的行为(包括招募行为)定为刑事犯罪。

305. 西亚各国尚未制定国家战略，防止和制止招募人员从事恐怖主义活动。大多数国家继续努力开展执法活动，而不是制定全面战略来防止招募。

资助恐怖主义行为

306. 该次区域所有国家都颁布了立法，将资助恐怖主义定为独立罪行，但中东和北非金融行动任务组的报告继续载有对这些罪行的立法起草工作进行技术改进的建议。在这一次区域大多数国家，该罪行涵盖资助恐怖分子个人和资助恐怖组织。

307. 正如上一次调查所指出，根据中东和北非金融行动特别工作队的资料，该次区域没有一个国家完全遵守第 1373 (2001)号决议关于毫不拖延地冻结恐怖分子资金的要求。许多国家在立法执行方面仍然存在不足，尽管委员会注意到，一些国家目前正在满足这一要求。其余的不足之处包括：缺乏冻结资产的法律义务；缺乏专门的指认机制程序；依赖刑法的一般机制，如扣押和没收资产。尽管该次区域的大多数国家最近都根据第 1373(2001)号决议采取了旨在冻结资产的措施，统计数据和判例法方面的现有信息表明，各国尚未充分执行这些措施。尽管面临资助恐怖主义方面的高风险，但该次区域的大多数国家尚未根据第 1373(2001)号决议冻结任何资产。不过，一些海湾国家报告说已这样做。

308. 该次区域的大多数国家都设立了先进的金融情报机构，这些机构配备了内部软件，用于发现可疑交易报告。委员会赞扬阿曼开发了先进的软件，能够实时监测所有金融交易，并制定了自动化规则，根据可能的资助恐怖主义的类型来标记交易和模式。该次区域的一些国家更多地参与了中东和北非金融行动特别工作组的活动。近年来，该次区域的金融情报机构增加了人力资源；引入了查询可疑交易报告和获取更多信息的广泛权力，包括执法数据库访问权；更新了软件和数据挖掘工具；并为金融机构、刑事司法官员以及海关和边境官员提供了专门的培训方案以建设能力。持续存在的不足包括缺乏训练有素的人力资源和信息技术工具，这妨碍了金融情报机构编制和执行可疑交易报告战略分析的工作。该区域有 11 个国家是中东和北非金融行动特别工作组的成员，沙特阿拉伯也是金融行动特别工作组的成员。有一个国家不属于任何类似金融行动特别工作组的区域机构。

309. 阻碍该次区域各国努力阻断资金流动的主要差距之一是信息和情报交流不足。目前仍然没有次区域平台或网络来促进执法机构和情报伙伴之间就绕过金融机构的资金流动交换全面和及时的信息。

310. 该次区域几乎所有国家都对其非营利部门是否容易被滥用于资助恐怖主义目的进行了某种形式的风险评估。海湾国家中沙特阿拉伯、卡塔尔、阿曼和阿拉

伯联合酋长国都有这方面的良好做法。大多数国家都将此作为其国家资助恐怖主义风险总体评估的一个组成部分，但无法对此进行深入分析。

火器

311. 如上一次调查所指出，该次区域大多数国家都颁布了管制武器拥有和使用的立法，但其中只有少数国家对火器的制造、储存或改装或非法擦掉其标识作出了明确规定。这种情况仍然存在，该次区域的大多数国家以它们不是火器制造国为由，为它们在将改装火器或非法擦掉火器标识定为刑事犯罪方面的不足进行辩解。上一次调查已确认了这一不足。

4. 机会和边境安全

312. 该次区域的一些海湾国家近年来已发展成为大规模的国际航空枢纽，有相当多的乘客和货物通过其机场过境。在引进先进措施方面也进行了大量投资，包括有效利用技术，以保护边境，发现和防止恐怖分子(包括外国恐怖主义作战人员嫌疑人)的流动。这些措施包括实施旅客资料预报和旅客姓名记录系统。阿拉伯联合酋长国已升级到交互式旅客资料预报系统。该次区域很少有其他国家建立了旅客资料预报系统。一些国家正在开发旅客姓名记录系统，而一些国家则两个系统都没有。

313. 如上一次调查所指出，该次区域大多数国家已经建立了一个有能力的国际刑警组织国家中心局。然而，该局使用国际刑警组织工具和服务的程度各不相同。一些国家已将国际刑警组织 I-24/7 数据库的访问权限扩大到官方边境管制站的一线官员。然而，该次区域没有多少国家报告它们在多大程度上通过各自的国家中心局为国际刑警组织的数据库填充数据。委员会注意到，有一个国家特别积极地使用国际刑警组织的服务，并注意到该国的良好做法，即在外国游客预计增加之前，就与其他区域的其他国家积极主动地建立与执法和边境管理机构的关系。

314. 大多数国家没有采取适当措施，确保负责管制人员跨界流动的前线官员实时获得最新信息，以便进行有效的循证旅行风险评估和筛查，帮助识别可疑的恐怖分子。一些海湾国家已开始实施项目，将那些具有高渗透风险的边境地区用栅栏隔开。海湾国家的共同边境得益于执法机构之间的高度协调所提供的安全保障。大多数这些国家都有先进的机制来记录跨境人员出入情况，特别是通过机场出入境。

315. 该次区域的海湾国家继续在海湾阿拉伯国家合作委员会的框架内进行合作，特别是在分享信息和情报方面。除双边安排外，该次区域其余国家尚未建立一个次区域平台，以便有效和迅速地交流信息。各国在较为非正式的基础上开展双边边界管理合作，尚未建立更加可持续的合作平台。

316. 该次区域没有一个会员国制定了难民身份确定程序或具体立法，以防止向策划、协助或参与恐怖主义行为的个人提供庇护。委员会重申，这方面的国内立法和框架必须以符合 1951 年《难民公约》的方式实施。尽管该次区域靠近冲突地区，但近年来该次区域很少有国家承担了过多的难民和寻求庇护者负担。难民署对难民身份确定过程中缺乏正式的筛查方法或标准作业程序表示关切。

5. 将恐怖分子绳之于法

策划与筹备

317. 该次区域的所有国家都颁布了立法，规定起诉为在国家境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在国内实施的筹备或胁从行为。这方面的立法并不明确，而是通过适用于恐怖主义罪行的国内刑法的一般域外原则产生。

318. 如上一次调查所指出，该次区域所有国家都使用现有的一般性规定，将共谋和筹备行为定为严重犯罪。一些国家将实施严重犯罪的企图定为刑事犯罪，而很少有国家对与恐怖主义有关的犯罪的规划和筹备行为作出了具体规定。该次区域的大多数国家自那时以来都颁布了独立的立法，以执行安全理事会的有关反恐决议以及它们批准的区域和国际文书，从而使它们能够将与恐怖主义有关的具体罪行定为刑事犯罪。另一些国家则对其刑法进行了修正，以便与打击和防止恐怖主义行为的国际标准保持一致。其他一些国家，如阿曼，则认为其现有法律框架足以涵盖大多数与恐怖主义有关的行为。

调查和起诉能力

319. 关于该次区域各国检察机关调查和起诉恐怖主义案件的能力、专门知识和技术手段，法律能力和实际做法之间存在差距。总检察长办公室通常有权处理恐怖主义罪行的刑事起诉，但很少有国家在实践中表明，其检察部门拥有处理复杂的恐怖主义案件所需的能力、专门知识、技术手段和人力资源，特别是当这些案件涉及其他司法管辖区时。该次区域的一些国家仅在有限程度上遭受了恐怖主义行为的影响。鉴于与恐怖主义有关的犯罪越来越复杂，已努力加强能力，要求对法官和检察官进行起诉与恐怖主义有关的案件方面的进一步培训，并将情报转化为起诉恐怖主义的证据。对于所有国家，都需要提供关于起诉能力的进一步资料。

320. 该次区域各国规定在调查恐怖主义案件时使用多种特殊调查技术(例如，秘密行动、截取通信、监视和获取计算机数据)。相关立法并不总是明确规定使用这类手段的先决条件(例如，最低限度的制裁和怀疑已经实施某项行为的合理理由，以及基于法官根据检察官提交的动议发布的理由充分的书面命令的措施，该命令载有规定的最低限度内容)。该次区域的大多数国家尚未在为调查人员提供与恐怖主义有关的调查培训方面投入资源，包括为此建立专门的执法单位。

321. 该次区域没有一个国家建立了在职能上独立于政府的监督机制。大多数国家依靠总检察长办公室起诉执法人员的不当犯罪行为，或调查案件并将案件移交内政部主持的内部纪律机制。在该次区域的大多数国家，检察官的作用包括监督和/或监管作用(尽管很少有国家赋予检察官必要的工具以确保对执法活动进行适当监督)。

322. 在该次区域的大多数国家，恐怖主义行为的定义过于宽泛，不够清晰和准确，因此有可能适用于国际反恐文书所设想的行为以外的行为。这方面的常见不足之处包括在定义中使用过于宽泛或开放型术语，以及将某些不属于相关国际文书范围的非暴力行为定为犯罪。海湾地区的一个国家，即卡塔尔，执行了委员会

关于审查其立法的建议，该国于 2019 年重新起草了打击恐怖主义法，纳入了一个准确的定义，该定义适当侧重于出于恐怖主义意图实施的暴力行为。

323. 该次区域各国严重依赖基于供词的调查和起诉。确保易于获得新技术，特别是在海湾国家，将有助于发展特殊的调查技巧，以便在适当尊重法治和人权的情况下进行循证调查和起诉。鼓励该次区域所有国家在这方面与国际人权机构进行对话，并随时向委员会通报这方面取得的进展。

法治

324. 国际人权机制仍然对该次区域各国的一些反恐立法和政策感到关切，包括所报告的利用反恐规定压制和消除对政府和某些群体的批评的案件。在评估正当法律程序保护时，委员会和联合国人权机制查明了一些常见的不足之处，包括在被带见法官之前羁押时间过长；审前羁押时间过长；拖延或限制获得律师协助的机会；未能以被拘留者能够理解的语言及时告知他们的权利；以及使用单独禁闭的审前羁押，从而限制了获得律师协助的机会和通信。

325. 该次区域的一些国家出台了延长紧急状态法，赋予某些当局打击恐怖主义和其他形式犯罪的具体权力。例如，这些法律涉及行政控制措施，包括限制行动，以及扩大执法机构的搜查权力。在大多数情况下，这类法律似乎不包括日落条款。

6. 开展国际合作

326. 很少国家制定与司法互助和引渡有关的国内法律和程序准则，并将这些准则公布，以便向外国当局通告获得协助所必须满足的要求。阿拉伯国家联盟建立了阿拉伯司法网，以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任命了协调人。

327. 该次区域各国的国内立法不能确保国际反恐文书中规定的“引渡或起诉”原则在实践中得到充分遵守。相关国内法允许在某些情况下为起诉目的将案件移交给主管机关，但不强制要求这样做。他们也没有规定这种移交必须在“无不当拖延”的情况下进行。

328. 关于恐怖主义调查方面的双边合作，似乎并非该次区域所有国家都在恐怖主义案件调查方面进行了双边合作。尽管该次区域各国签署了双边安排，但它们尚未建立一个次区域平台，以便有效和迅速地交流信息。海湾国家传统上在海湾阿拉伯国家合作委员会的框架内进行合作，特别是在分享信息和情报方面。通过合作委员会进行的合作最近因区域关系中断而受到破坏，但恢复合作的努力正在进行中。

7. 优先建议

329. 优先建议包括：

(a) 修正恐怖主义罪行规定，确保国内法将所有条约规定的罪行定为严重刑事罪行，并确保恐怖主义罪行的任何定义清晰准确，以符合罪刑法定原则；加入新的罪行规定，将第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议规定的与外国恐怖主义

作战人员有关的所有筹备行为和预防性罪行定为刑事犯罪；并确保通过特殊调查技巧收集的证据可被接受为外国恐怖主义作战人员相关案件的证据，同时尊重国际人权法，特别是表达自由权和隐私不受任意或非法干涉的权利；

(b) 制定全面和综合的反恐战略和行动计划，其中包括青年、家庭、妇女、宗教、文化和教育领袖以及其他有关民间社会团体的重要作用；

(c) 通过改进监督和增加监管当局的权力，加强反洗钱/打击资助恐怖主义行为的法律、体制和实际制度；

(d) 加强边境管理，将国际刑警组织数据库的访问权扩大到前线边防哨所，并增加对监测和勘测边境的工具和设备的投资；

(e) 采用旅客资料预报或旅客姓名记录系统系统，并提供适当的隐私和数据保护保障措施，采取措施防止伪造旅行证件和身份证件，并考虑签发生物识别信息旅行证件；

(f) 加强海关和边境官员之间的合作，以加强识别可能成为现金运送人的人和识别与资助恐怖主义的潜在联系的能力；

(g) 防止驱回，确保为执行反恐决议而采取的措施符合国际人权法、难民法和人道主义法；

(h) 列入一项明确声明，即，就引渡而言，恐怖主义行为不能被视为政治行为，并加入一项禁止在有充分理由认为被告有遭受酷刑危险的情况下引渡的规定；

(i) 加强执法和安全官员调查与恐怖主义有关案件的能力，同时确保尊重人权和法治。

F. 东亚

中国、朝鲜民主主义人民共和国、日本、蒙古和大韩民国

1. 恐怖主义趋势

风险

330. 自上一次调查以来，只有一个国家经历过恐怖袭击，另外两个国家过去经历过恐怖主义袭击(无论是由国内团体还是与外国恐怖分子或组织有联系的团体实施的)。此外，一些东亚国民在国外进行的恐怖袭击中丧生。中国经历了被列名恐怖组织的多次袭击，最近一次发生在 2017 年 2 月。中国公布了一份认定恐怖分子和恐怖组织的国家名单，其中包括东伊运⁴¹ 以及几个与其有关联的个人和团体。中国在海外的利益也成为了特别针对的目标。2016 年 8 月，中国驻吉尔吉斯斯坦大使馆遭到自杀式汽车炸弹袭击，2018 年，巴基斯坦发生多起袭击事件(最

⁴¹ 一些会员国对东伊运是否依然存在进行辩论，而另一些会员国则坚持认为，东伊运仍在运作，构成恐怖主义威胁。该组织在联合国安全理事会综合名单和安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会核准的伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单上仍被列名，编号为 QDe.088。根据安全理事会第 2368(2017)号决议所做的审查于 2020 年 11 月 24 日结束。

后一起涉及俾路支省分裂分子对中国驻卡拉奇领事馆的袭击)。该次区域各国采取了对恐怖主义零容忍的政策,并加强了立法和安全机构,以积极预防和打击恐怖主义。

331. 东亚次区域被认为基本上没有受到伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突的影响,但报告显示,达伊沙及其附属组织招募了一些人作为外国恐怖主义作战人员。该次区域各国的国民也被其他恐怖主义组织招募,人们对外国恐怖主义作战人员可能返回本国感到关切。鉴于该次区域技术基础设施的复杂性,人们担心更多的年轻人可能成为招募的受害者,所有国家都已采取措施,打击恐怖主义宣传在网上的传播。

332. 日本在筹备和举办“东京 2020”奥运会和残奥会(2021 年举行)时可能面临过安全挑战。尽管该次区域最近有举办国际体育赛事的经验,但该次区域必须继续加强边界安全与合作,以应对不断演变的恐怖主义威胁所带来的更大的安全风险。东亚各国之间的合作和信息交流还有很大的改进余地。

2. 第 1373(2001)号决议在东亚的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

333. 东亚次区域的三个国家已制定了全面和综合的反恐战略。大韩民国通过了一项战略,侧重于六个关键领域(包括安全和人权);中国采取了应对国内恐怖主义和国外威胁的战略,以及在执法、网络安全、保护关键基础设施和其他关键领域的具体战略。日本的《恐怖主义行动计划》规定了 16 项必要的预防恐怖主义措施。这三个国家还建立了处理和协调反恐事务的总体政府架构。蒙古还设立了一个中央机构,即国家反恐协调委员会,该委员会由广泛的反恐机构组成,确定反恐优先事项,并协调政府的预防活动和应对措施。

风险评估

334. 据了解,有四个国家的执法和其他安全机构进行了与恐怖主义有关的威胁和风险评估。中国《反恐怖主义法》规定,应定期对重要潜在目标进行风险评估。蒙古执法和边境控制机构已采用风险管理方法。两个国家定期进行威胁和风险评估,作为其安全业务办法的一部分。这些国家还进行了国家风险评估。蒙古对恐怖主义和扩散、洗钱和资助恐怖主义进行了国家风险评估。中国对金融业各个领域进行了一系列威胁、脆弱性和风险评估,并于 2017 年完成了第一次国家风险评估。大韩民国正在进行一项风险评估进程,该进程已生成了三项国家风险评估。日本于 2015 年进行了首次国家风险评估,并发布了相关年度报告。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

335. 该次区域的所有五个国家都出台了一些立法规定，使其能够处理恐怖主义的招募活动。然而，只有一个国家制定了明确和具体的法律规定，将招募人员加入恐怖主义团体或参与或进行恐怖主义活动定为刑事犯罪。另一个国家全面禁止恐怖主义团体一切形式的招募活动。一个国家的立法只将招募人员加入联合国指认的恐怖组织定为刑事犯罪。

资助恐怖主义行为

336. 四个国家颁布了关于资助恐怖主义行为的立法。没有足够的资料来确定第五个国家立法的效力。有四个国家规定，即使资金不能与具体的恐怖行为相联系，资助恐怖主义行为仍是独立的犯罪，并且即使资金尚未用于实施或企图实施恐怖行为，资助恐怖主义行为仍是犯罪。四个国家的规定涵盖资助恐怖分子个人和资助恐怖组织这两种情况。总的来说，该次区域各国在遵守打击资助恐怖主义行为国际标准方面达到了较高水平，其监管框架和机构能力普遍很强。

337. 自上次全球调查以来，有两个国家按照第 1373(2001)号决议的要求，建立了毫不拖延冻结资产的全面机制。另外三个国家中有两个国家已出台了冻结资产的立法，并建立了某种形式的冻结可疑恐怖分子资金的制度。三个国家冻结了恐怖分子的资产，但只有一个国家根据第 1373(2001)号决议明确冻结了资金。

338. 所有五个国家都出台了关于金融情报机构的权力、职能和运作的法律规定。有四个国家建立了充分运作的金融情报机构，其业务、人员配置、培训和设备水平令人满意。第五个国家已出台立法，明确规定金融情报机构的职能，但无法评估其有效性，也不清楚这一特定金融情报机构能够在多大程度上独立运作。该次区域三个金融情报部门都是金融情报部门政府间小组的活跃成员，这确保了信息的高效共享。

339. 所有五个国家都要求乘客填写海关申报表。在两个成员国，如果官员怀疑货币和不记名流通票据与洗钱或资助恐怖主义等罪行有关，边境当局有法律权力阻止或限制这些货币和票据的流通。在另外两个国家，当局只有在未披露或申报不实的情况下才被允许阻止和限制资金的流动。

340. 自上次调查以来，在评估非营利部门面临的资助恐怖主义风险方面取得了进展。中国、日本和大韩民国在其国家风险评估中纳入了对非营利部门的审查。一个国家正在为其非营利组织风险评估收集数据和情报，并已采取措施提高非营利组织对资助恐怖主义和相关风险的认识。该区域有四个国家是亚洲和太平洋洗钱问题小组的成员，其中三个国家也是金融行动特别工作组的成员。有一个国家不属于任何类似金融行动特别工作组的区域机构。

火器

341. 所有这五个国家都采取了一些措施，将非法贩运火器、相关的非法制造行为、非法制造或改装火器或非法擦掉其标识定为刑事犯罪。特别是有一个国家在

这方面实行严格的管制。两个国家签署了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》，另外两个国家批准了该议定书。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

342. 该次区域只有一个国家不是国际刑警组织成员。其他四个国家成为国际刑警组织成员已有 30 多年，并建立了正常运作的国家中心局。三个国家可充分访问国际刑警组织 I-24/7 全球警察通信系统和相关数据库。执法人员利用犯罪数据库网络，核查犯罪历史，并可应跨局调查的要求进行背景调查和生物特征数据比较。国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告也可充分访问。一个国家已将国际刑警组织 I-24/7 数据库的访问权限扩大到国家警察和边境警察以及在一线的移民和边境安保官员。另一个国家将国际刑警组织的信息实时纳入其移民和边境管制共享数据库。一个国家尚未向其一线官员提供实时信息，而且似乎使用着一个较旧的系统，该系统要求国家中心局下载并通过内部执法网络系统分发国际刑警组织的信息。

343. 东亚有四个国家实行旅客资料预报和旅客姓名记录，两个国家采用互动式预报旅客资料系统。一个国家没有预报旅客资料和旅客姓名记录的要求。在三个国家，移民和边境安保官员可查阅预报旅客资料；在一个国家的国际机场，航空公司值机人员还可接入预报旅客资料系统。一个国家还将预报旅客资料数据与海关自动化信息系统相连接，以支持风险管理。所有四个实施旅客资料预报和旅客姓名记录的国家都进行风险评估、锁定威胁并开展安全行动，以查明和防止恐怖分子的流动。一个国家实行严格的 24 小时边境管制制度，该制度开展边境管制风险评估，防止恐怖分子和被确定为威胁国家安全的其他人员越境。所有五个国家都出台了立法，将使用伪造的旅行证件定为犯罪，移民和边境管制当局采取措施，包括使用高性能机器，检查旅行证件的真实性。

344. 四个国家签发电子护照，这些国家确立了适当的控制措施，涵盖旅行证件的所有申请、裁决和签发过程(包括确保出生、婚姻和其他身份证明文件的有效性)，并在其国家身份和旅行证件中纳入复杂的安全特征，以防止伪造。三个国家是国际民航组织公钥目录的参与方。

345. 该次区域各国使用自动化系统记录旅客流动情况。三个国家建立了先进的生物识别数据库，以记录和储存外国访客的个人资料。一个国家的《出入境管理法》授权在边境收集生物识别数据并将其保存 90 天。另一个国家的移民法规定，所有外国旅客都必须进行居留登记。一个国家正在建立全国民事登记和护照管制网络。所有国家都要求旅行者填写入境和出境卡，两个国家要求所有入境的非公民取得签证。其他三个国家只要求来自未与其订立互免签证旅行协议的国家的公民取得签证。在所有需要签证的情况下，签证必须在旅行前申请，边境管制当局收集资料，并根据已知恐怖分子数据库对申请人进行筛查。

346. 东亚所有国家的边境管制和执法机构都与该次区域其他国家的对等机构合作(尽管有些国家只与双边伙伴和跨境邻国合作,而其他国家的合作则更为广泛)。例如,一个国家与跨境邻国以及通过上合组织开展密切合作,还与入境旅客的主要来源国进行双边合作。该次区域各国与其伙伴协调,以加强边境安全、分享信息、打击使用伪造旅行证件的行为,并查明和防止恐怖分子的旅行。据了解,三个国家定期向国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库提供有关被盗、遗失和伪造旅行证件的信息,两个会员国在外国派驻联络官,以促进业务情报的交流,并为真实旅客的通行提供便利。

347. 东亚对难民和寻求庇护者来说并不是热门目的地,但该次区域大多数国家都制定了一些相关法律规定,两个国家建立了给予庇护或难民地位的程序。两个国家依靠与难民署和联合国有关机构的密切合作进行难民登记和身份确定工作。三个国家出台了立法,明确规定不得给予任何恐怖分子或被控施害者难民地位或向其提供庇护。

5. 将恐怖分子绳之于法

策划与筹备

348. 只有两个国家明确规定了对在本国境内发生的旨在对本国境外其他国家或其公民实施恐怖主义行为的行为进行起诉的管辖权。一个国家将策划、筹备和支持恐怖主义行为定为单独的罪行,并确保这些术语的含义明确。另两个国家将筹备恐怖主义行为或罪行定为犯罪。一个国家出台了打击策划和协助行为的规定。一个国家将教唆和支持行为定为犯罪,并且似乎依赖关于严重罪行共犯责任的一般立法规定将筹备和其他从犯行为定为犯罪,而不是将它们以单独的罪名定罪。

调查和起诉能力

349. 两个国家对复杂的恐怖主义案件作出过裁决,并建立了刑事司法系统,在各级配备经过适当培训的检察官。一个国家已采取步骤加强起诉能力,包括建立专门的检察官小组。一个国家还努力加强其他会员国的相关能力。虽然其他三个国家的国家检察机关似乎有权处理复杂的恐怖主义案件,但就其中两个国家而言,没有足够的资料确定它们是否具备能力和技术手段。

350. 该次区域内的执法和安全当局可根据各自国家的反恐法获得一系列特别权力和特别侦查手段。一般来说,如果有迹象表明犯罪行为正在策划或进行中,则允许进行视频和电子监视。可采集照片证据和生物识别证据,在某些情况下可授权进行窃听和秘密监视。截取通信和检查邮寄物品以及搜查和进入的权力似乎也可由法律授予,或在获得特别授权的情况下授予,这取决于具体国家。一个国家的反恐法特别允许公安机关拦截、搜查和调查嫌疑人。东亚所有五个国家都大量使用闭路电视监视系统,这些系统由警察和安保人员随时监控。此外,所有国家都引进了生物特征面部识别技术,作为收集数据和对公众(包括外国国民和公民)进行监控的标准做法。

351. 在该次区域的三个国家似乎存在某种形式的独立或民事机制,用于监督执法机构。似乎只有一个国家设立了监察员办公室来处理警察和执法事项,但其他

国家设立了处理腐败和其他事项的监察员。在中国，国家机关、司法机关和行政管理机关都具有法律监督职能，人大及其各常设委员会可通过多种方式(包括组织调查、接受公众的指控和申诉以及进行视察)对执法机构进行监督。国家治安委员会独立运作，负责监督国家警察局，确保政治中立，并制定警务政策。大韩民国《反恐怖主义法》规定任命一名隶属国家反恐委员会的人权保护干事，负责防止与反恐活动有关的侵犯人权行为。蒙古总检察长办公室先前被赋予对执法机构的监督权，但现在似乎已非如此。没有关于其中一个国家监督做法的信息，但联合国人权理事会 2019 年的一份报告指出，该国执法官员将酷刑和虐待视为获取供状和惩罚被拘留者的一种方式，⁴² 而且该国尚未建立国家人权机构。

法治

352. 有两个国家基本按照国际反恐文书对恐怖主义行为进行了界定，但没有一个国家规定倡导、抗议、示威和持异议的情况除外。三个国家使用了过于宽泛或模糊的措辞，其中提到“破坏公共安全”或“以反国家为目的”的活动，因此可能被用来将远远超出国际反恐文书所设想范围的行为定为犯罪。

353. 委员会在评估正当程序保护时发现，该次区域所有国家在处理恐怖主义案件时都没有充分遵守一些关键的法治原则。委员会和联合国人权机制查明的不足之处包括：恐怖主义案件中迟迟不准或限制聘请律师；审前拘留时间长；在没有律师在场的情况下录取供词；有报告称，虽然法律规定了无罪推定原则，但它在实践中并不总是得到尊重；与司法独立有关的关切。例如，在一个会员国，当事人可能被关在警察局牢房中长达 23 天，接触律师的机会有限，而且没有保释的可能。

354. 所有五个会员国的反恐立法似乎都赋予某些主管机构额外的权力来打击恐怖主义。一个国家的立法授权收集恐怖主义嫌疑人的财务、流动情况和位置信息，另一国的立法则赋予公安机关广泛的权力，使其可对因涉嫌从事恐怖主义活动而接受调查者采取一系列限制措施。一个国家在反恐方面通过了授予特别权力的额外法律规章。这些特别法律不受日落条款的约束。

6. 开展国际合作

有效的司法互助和引渡

355. 该次区域有四个国家颁布了关于引渡和司法互助的法律。虽然似乎没有国家就相关国内法律和程序制定单独准则，但该次区域所有国家的引渡和司法互助法律都载有关于规则和程序的明确规定，并予以公布。应加大努力，公布中央机关相关工作人员的姓名和联系信息。只有一个国家的立法明确体现了“或引渡或起诉”原则(在所有情况下均适用于国民、外籍人和无国籍人)。在其余国家，要么该原则的适用仅限于该国已加入的国际反恐文书中所列罪行，要么立法没有具体包含该原则。

⁴² 朝鲜民主主义人民共和国人权状况特别报告员的报告(A/HRC/40/66)；人权理事会第四十届会议，2019 年 2 月 25 日至 3 月 22 日。

确保有效交流信息和情报

356. 中国、日本和大韩民国开发了综合反恐数据库，其中载有恐怖分子/恐怖团体的相关信息/情报、国家执法数据和外国伙伴分享的信息，各类执法和安全机构可查阅该数据库并在其中添加信息。

357. 尽管有四个东亚国家与其双边和多边伙伴在跨国和有组织犯罪、洗钱、欺诈和其他犯罪活动所涉领域开展合作，但只有两个国家在与恐怖主义案件有关的调查中与外国当局开展了双边合作。特别是有一个国家通过上合组织框架积极参与与中亚各国的双边和区域合作。一个国家作为上合组织的观察员国，得以参加相关联合国际调查以及通过上合组织网络开展的其他形式合作。

7. 优先建议

358. 优先建议包括：

(a) 根据安全理事会第 1963(2010)、2129(2013)和 2395(2015)号决议，制定全面和综合的国家反恐战略以及执行这些战略的有效机制；

(b) 审查和修订立法，以确保国家法律中所载的恐怖主义定义不过于宽泛或模糊，恐怖主义罪行只涵盖涉及明确恐怖主义意图的蓄意暴力行为，而不将和平集会、非暴力抗议或合法表达意见或思想定为犯罪；

(c) 加强打击资助恐怖主义行为的措施，包括提高金融情报部门的能力，按照第 1373(2001)号决议的要求加强冻结资产的立法(包括毫不拖延地冻结)，并防止资金的非法跨境流动；

(d) 将国际刑警组织 I-24/7 网络的访问权扩大到所有边境管制站的国家执法实体和警察局(酌情将该系统纳入国家系统)，并加强执法实体对国际刑警组织数据库的使用和信息补充；

(e) 根据国际民航组织的标准和建议措施以及第 2396(2017)号和第 2482(2019)号决议，以情报先导的风险评估为基础进行边境管制和旅客筛查，并加强预报旅客资料和旅客姓名记录方面的业务能力，包括收集、使用、处理和保护旅客资料预报和旅客姓名记录数据的能力，从而加强边境安全；

(f) 确保为反恐目的实施的监视、数据收集和特别限制措施符合第 2396(2017)号决议的有关规定，遵守数据保护方面的良好做法和保障措施，符合必要性和相称性原则，并确保不构成歧视或对隐私、家庭、住宅或通信的任意或非法干涉；

(g) 确保特别权力、调查手段和限制性措施符合合法性、相称性和必要性原则，采取保障措施，防止种族、族裔或其他歧视性定性，考虑限制赋予公安机关的特别权力，并为受影响人制定明确和可利用的程序，使其能够就这类措施的使用向司法当局提出质疑；

(h) 加强对公平审判权和正当程序权的尊重，特别是在禁止酷刑和其他残忍和不人道待遇和处罚方面，并确保不把大规模逮捕和未经指控的长期拘留作为预防恐怖主义政策的一部分。

五. 区域展望：拉丁美洲

A. 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、尼加拉瓜和巴拿马

1. 恐怖主义趋势

风险

359. 尽管恐怖主义威胁仍然较低，但中美洲次区域多年来一直不得不与有组织犯罪和贩毒所产生的暴力和腐败作斗争。该次区域各国继续主要在美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会的框架内加强反恐努力。一些国家最近对恐怖主义团体作出了新的指认。例如，洪都拉斯于 2020 年 1 月宣布了对国际恐怖主义组织的新指认。

360. 各国着力于加强边境安全，防止资助恐怖主义行为，加强执法和情报与信息共享，以及加强针对恐怖主义的刑事司法对策。墨西哥继续加强其执法机构，以努力减少暴力。自从在巴拿马发现由伊黎伊斯兰国控制的数据服务器以来，各国还将工作重点放在加强网络安全上。加强对巴拿马运河等重要基础设施的保护也是一个优先事项。巴拿马运河管理局在区域和国际伙伴的支持下一直保持警惕，努力维持安全的航运通道。

361. 虽然一些国家加强了反恐能力，但很少国家制定了全面的反恐立法或建立了强有力的反恐法律框架。大多数国家仍然面临腐败、政府机构薄弱、机构间合作不足和缺乏资源等挑战(所有这些因素继续阻碍整个次区域取得进展)。

362. 自上一次全球调查以来，强大的有组织犯罪集团和毒品卡特尔的持续运作能力导致暴力事件进一步激增，法治被侵蚀，人权遭到侵犯。持续的动荡推动了源源不断的向外移民，特别是在尼加拉瓜和北三角国家——萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯。中美洲区域是可卡因从南美洲流向美国的过境区。北三角和中美洲南部区域已知存在大量武器运输活动，武器流向次区域内部以及南美洲各国的叛乱和犯罪集团。

363. 该次区域对极端主义威胁上升保持警惕，包括涉及以种族主义、仇外和相关不容忍为动机的团体的极端主义，以及助长恐怖主义的其他形式的暴力极端主义。中美洲没有已知的与国际恐怖主义有关的业务活动，但认为恐怖主义威胁较低的看法可能使该区域更易滋生招募和资助恐怖主义的行为。最近的证据表明，犯罪组织可能正在采取恐怖主义战术，而且该次区域已出现一些恐怖分子小组。2019 年，尼加拉瓜国家警察局表示，它捣毁了两个企图在 Chinandega、León 和 Masaya 省实施恐怖主义袭击的犯罪团伙。

2. 第 1373(2001)号决议在中美洲的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

364. 该次区域没有一个国家制定了安全理事会第 1963(2010)、2129(2013)和 2395(2017)号决议所建议的全面和综合反恐战略或行动计划。三个国家继续执行国家安全战略，反恐怖主义是其中的一个组成部分，并强调开展区域和国际合作的必要性。其他国家则努力审查国际反恐文书的遵守情况，就执行安全理事会关于恐怖主义问题的决议制定战略，收集与政府反恐措施有关的数据，报告所采取的行动，并提议新的措施。

风险评估

365. 虽然大多数国家似乎未对恐怖主义威胁和风险进行系统评估，但有三个国家建立了在预防、情报侦查和调查领域进行评估的机构。例如，墨西哥在安全和公民保护秘书处内部设立了国家情报中心，作为侦查、威慑和预防恐怖主义威胁的牵头机构。2018 年 11 月，巴拉圭启动了国家情报系统(由国家情报委员会和国家情报秘书处组成)，该系统将协助评估和预防来自恐怖团体和跨国犯罪组织的威胁。伯利兹通过其联合情报协调中心进行威胁和风险评估。该次区域大多数国家采用基于风险的方法来打击洗钱和资助恐怖主义行为。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

366. 该次区域有三个国家出台了使其能够处理恐怖分子招募问题的法律规定。这是自上一次全球调查以来的一个进步。其他国家通过了更加一般性的法律规定，将教唆恐怖主义行为定为犯罪。两个国家能够使用非法结社罪。

资助恐怖主义行为

367. 该次区域所有国家都在国家刑事立法中单独规定了资助恐怖主义罪。七个国家规定的罪行涵盖资助恐怖分子个人和资助恐怖组织这两种情况。在六个国家，资助恐怖主义罪涵盖资助恐怖分子个人和资助恐怖组织这两种情况。七个国家出台了关于冻结恐怖分子资产的条例，并设立了指定的主管部门。然而只有一个国家颁布了立法，允许根据第 1373(2001)号决议冻结资产，而且这一制度尚未得到检验。一些国家没有制定具体的国内指认程序，行政系统的拖延又妨碍了资产的从速冻结。该次区域的国家似乎都没有冻结过资金，也没有调查或起诉过与资助恐怖主义有关的案件。2017 年，巴拿马收到一个第三方国家的请求，要求指认与国际恐怖组织有关的名个人，这些人已被列入巴拿马国家名单。巴拿马同意了该请求，但在巴拿马未找到任何资金。⁴³

⁴³ 从技术上讲，此案中没有资金被冻结，因为资金并不在巴拿马。巴拿马用了不到 48 小时就在其国家名单上对这些个人作出了指认。

368. 该次区域所有国家都建立了金融情报部门，但在能力、资金、人员配置和产出水平方面存在很大差异。两个国家建立了充分运作的金融情报部门(尽管其中一个的规模明显大于另一个)，五个国家建立了运作所需的法律框架和结构。大多数金融情报部门是独立部门，但大多也需要额外工作人员。通过拉丁美洲金融行动特别工作组和加勒比金融行动特别工作组与类似金融情报部门开展的合作似乎较为高效。除一个国家外，该次区域所有国家的金融情报部门都是金融情报部门政府间小组的活跃成员，这确保了信息的高效共享。该区域有六个国家是拉丁美洲金融行动特别工作组的成员，其中墨西哥也是金融行动特别工作组的成员；有两个国家是加勒比金融行动特别工作组的成员。

369. 只有三个国家似乎已授予边境官员法律权力，可阻止或限制涉嫌与洗钱或资助恐怖主义有关的货币和不记名流通票据。在其余国家，边境当局要么没有这一权力，要么只有在其他条件(如向海关人员作了虚假申报)满足时才有此权力。只有四个国家对其非营利部门资助恐怖主义的风险进行了评估或审查。一个国家为非金融部门制定了基于风险的具体方法指南，其中针对非营利组织的一章介绍了与部门注册和监督做法有关的具体措施。没有迹象表明各国就非营利组织可能被滥用于资助恐怖主义并面临相关风险的问题开展过外联活动。

火器

370. 该次区域所有国家都出台了火器管制方面的限制性法律和条例。大多数国家将制造和非法贩运武器、弹药、爆炸物和其他相关材料定为犯罪。大多数国家都有的一个不足之处是未将非法去除火器标识定为犯罪。在墨西哥，政府武装部队和安全部队拥有的所有火器在制造时都标有制造商、口径、型号、序列号和制造国信息。墨西哥将非法制造、贩运或改装火器及非法去除火器标识的行为定为犯罪。哥斯达黎加有关部门执行公认的武器追查和跟踪程序，并采用弹道指纹技术追查火器和弹药。然而，该次区域非法火器的存在和扩散以及有组织犯罪集团、暴力团伙和恐怖主义之间的联系增多仍然是令人关切的问题。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

371. 只有一个国家似乎做到了一线移民筛查程序与国际刑警组织 I-24/7 数据库及工具的完全对接，并能对照安全理事会的伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单进行实时筛查。另外三个国家的情况似乎是，主要国际机场的一线工作人员和某些地方的警察能够对照国际刑警组织的被盗和遗失旅行证件数据库进行实时检查。例如，伯利兹设立了联合情报协调中心，负责整理来自所有政府机构和国际刑警组织的刑事事项情报，并将其分发给有关机构和所有入境口岸。在其余四个国家，信息通过国际刑警组织的国家中心局实现与执法机构的共享。据了解，有几个国家只是有限地使用国际刑警组织数据库，尽管这些国家有大量旅客过境。

372. 该次区域所有国家都有能力在主要国际机场和大多数正式的陆地边境管制站筛查旅客。墨西哥于 2019 年加强了入境人员筛查能力，目前是該次区域唯一同时实施预报旅客资料和旅客姓名记录系统的国家。另有六个国家实施预报

旅客资料系统，其余一个国家也在采取步骤，以实施预报旅客资料系统。两个国家已对使用旅客姓名记录系统作出授权，但尚未实施。所有国家都对入境旅客有签证要求，墨西哥目前还要求访客在抵达前填写正式的入境表(“墨西哥旅游卡”)。⁴⁴ 不过，作为英联邦成员的伯利兹和圭亚那，以及作为加共体成员的伯利兹、圭亚那和苏里南，允许这些共同体协定参与国的公民免签证入境。⁴⁵ 此外，大多数中美洲国家与次区域以外的多国建立了免签证方案。四个国家是《中美洲四国促进自由流动协定》⁴⁶ 的缔约国，根据该协定，签署国的公民可自由跨境通行，入境其中任一国的外籍人可跨越其他参加国的陆地边境，而无需获得许可证或在边境检查站接受检查。该次区域大多数国家之间的陆地和海洋边界有很多漏洞，这进一步削弱了旅客筛查效果。

373. 各国在边境发现伪造证件的能力参差不齐。据了解，两个国家的边境当局接受了侦查假护照的培训，两个国家安装了侦查伪造旅行证件的设备。只有巴拿马参与国际民航组织公钥目录。

374. 该次区域各国还加强了国家边境管制系统，五个国家能记录跨越本国边境人员的出入境情况，并将数据储存在自动化系统中——无论是本国系统(两个国家)，还是一个区域机构的系统(三个国家)。然而在三个国家，技术基础设施薄弱限制了核对入境和离境记录的能力。

375. 所有国家都制定了与其他国家合作的措施，以加强国际边界安全。例如，巴拿马于 2019 年与哥伦比亚和哥斯达黎加签署了信息共享协议，以便能够进一步合作打击跨国犯罪组织。巴拿马安全部队还与哥伦比亚和哥斯达黎加一道开展了行动，以查明相关路线和网络。有一个国家(墨西哥)与伯利兹、危地马拉和美国签订了边境管制协调协议。

376. 该次区域所有国家都是美洲组织美洲反恐怖主义委员会的成员，该委员会在反恐方面促进合作并向成员国提供培训。加共体国家通过加共体犯罪和安全问题执行机构的联合区域通信中心和区域情报汇总中心、中美洲一体化体系秘书处以及中美洲区域边境安全方案，接收关于恐怖主义威胁和旅客中的潜在恐怖分子的信息。美洲反恐怖主义委员会秘书处积极支持各国制定和执行国家和区域计划，以加强海事、海关和口岸安全、机构间协调以及信息交流。一些国家还参加了全球反恐论坛关于海事保安和恐怖分子旅行问题倡议的在线协商，讨论恐怖分子旅行在海事领域的全球影响。

377. 墨西哥出台了具体法律措施，以确保犯有恐怖主义罪行的个人不会获得庇护或难民身份，另有两个国家出台了法律，可据此拒绝向被认为犯有恐怖主义罪行的人提供庇护。除一个国家外，所有国家都制定了国家难民和(或)庇护确定程序，所有国家都与难民署合作。自上一次调查以来，大多数国家都做出了努力，

⁴⁴ 所有以旅游、商务或休闲为目的前往墨西哥的外国国民都必须持有墨西哥旅游卡才能入境。

⁴⁵ 伯利兹和圭亚那维持例外规定，要求一些英联邦国家的公民取得入境签证。

⁴⁶ 中美洲国家萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜于 2006 年 6 月签署了《中美洲四国促进自由流动协定》，规定其公民可在四个签署国之间自由流动，不受任何限制或检查。

特别是在区域质量保证倡议的框架内改进本国相关立法和程序。主要的挑战仍然是需要减少庇护申请的处理时间。

5. 将恐怖分子绳之于法

策划与筹备

378. 该次区域有四个国家将利用本国领土实施或筹备针对其他国家的恐怖主义行为定为犯罪。其他国家的立法就一般性的筹备或辅助恐怖主义行为作出了规定，但不具体涉及利用本国领土筹备针对其他国家的恐怖主义行为的情况。五个国家将策划、筹备和支持恐怖主义行为定为单独的刑事罪行。

调查和起诉能力

379. 该次区域的一些国家已发展起有效起诉复杂刑事案件的能力，但没有一个国家建立了处理恐怖主义案件的专门小组。大多数国家建立了确保持续培训检察官的制度，并已采取步骤加强检察官起诉案件的总体能力。墨西哥于 2019 年重组了总检察长办公室，以发展跨学科调查团队。巴拿马检察官办公室于 2016 年设立了处理洗钱和资助恐怖分子行为的专门部门，使该办公室的结构得到了加强。然而，一些国家继续受到一些因素的制约，包括腐败；法官、检察官和证人受到恐吓；以及由于效率低下导致等待时间长和案件积压。在两个国家，司法独立性受到质疑。

380. 该次区域的所有国家都出台了法律规定，授权执法和安全部门使用特殊侦查手段。这些手段大多仅用于刑事案件的调查，需要司法或总检察长一级的批准。通常授权使用的特殊侦查手段包括使用视听记录设备、截获通信、视频监控、窃听、使用线人和秘密监视。2017 年，人权事务委员会对一个国家频繁使用其《截获私人通信特别法》的报告表示关切，该法涉及对私人通信进行广泛监测。

381. 一般而言，中美洲次区域对执法机构和安全部门的监督薄弱。虽然有六个国家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，但有两个国家没有建立监督机制。七个国家收到了人权事务委员会就被认为不符合国际规范和标准的措施所提出的意见。

法治

382. 很少有国家对“恐怖主义”和“恐怖主义行为”作出足够清晰和准确的定义，以避免其适用于国际反恐文书所设想范围以外的行为。除一些例外情况外，此类定义都非常模糊，而且可适用于仅仅行使示威权的人。人权事务委员会还对不当扩大“恐怖主义”概念、使之涵盖一般由帮派和有组织犯罪集团实施的犯罪行为的趋势表示关切，至少有一个国家涉及这种情况。

383. 该次区域所有国家的宪法和法律都对获得公正公开审判的权利、无罪推定、审判时在场和及时获得律师帮助的权利作出了规定。宪法和法律还规定建立独立的司法制度。然而在实践中，这些规范并未得到遵守。联合国人权机制还对一些国家继续利用任意逮捕和拘留作为压制异议的手段表示关切。其他机构表示关切的是，基本的法律保障，特别是在法律规定的时限内被带见法官的权利没有得到尊重，针对因抗议和异议而被捕者的酷刑和虐待事件继续发生。

384. 据了解，只有一个国家对本国恐怖主义法中界定的恐怖主义罪行适用特殊刑事司法程序，而且这些程序不受日落条款的约束。另一个国家针对“犯罪高发地区”制定了特别规定，授权国家安全部长指定一些地区为“特别地区”，并赋予这些地区内的警察和安全部队更大的逮捕和拘留权力。虽然这些规定最初是为了对付犯罪团伙，但它们也可适用于跨国犯罪组织，并用于遏制恐怖主义活动。

6. 开展国际合作

有效的司法互助和引渡

385. 所有中美洲国家都是美洲组织美洲反恐怖主义委员会的成员，也都是《美洲反恐怖主义公约》的缔约国。它们还都批准了《美洲刑事事项互助公约》。七个国家是伊比利亚-美洲国际司法合作网络的成员。⁴⁷ 在区域一级，西半球刑事事项司法互助信息交流网络包含一个虚拟图书馆，提供与美洲组织 34 个活跃成员国司法互助和引渡有关的法律信息。两个国家就司法互助和引渡的相关国内法律和程序制订了公开准则。伯利兹和圭亚那参与英联邦国家间刑事事项合作机制，如关于法律互助的哈拉雷计划和关于引渡的伦敦计划。

386. 如果引渡被拒绝，该次区域所有国家都有义务将案件提交本国司法系统，以便根据“或引渡或起诉”原则进行起诉。

确保有效交流信息和情报

387. 该次区域的七个国家为设立联合调查小组奠定了法律基础。所有八个国家都是打击有组织犯罪检察官网络⁴⁸ 的成员，并通过联合调查小组等方式合作打击有组织犯罪。大多数国家与该次区域其他国家和外部伙伴进行了双边合作，以开展与跨国有组织犯罪和毒品犯罪有关的调查。例如，巴拿马和美国设立了特殊利益外国人联合工作队，这是一个共享已知和疑似恐怖分子信息的双边机制，并在一些案件上进行了合作。巴拿马还协助对在巴拿马发现的由伊黎伊斯兰国控制的计算机服务器进行多边调查和销毁。如上文所述，参与加共体犯罪和安全问题执行机构的三个国家能够为该机构主导的联合调查作出贡献；它们还可通过该执行机构获得加共体成员国之间共享的数据和其他信息。2019 至 2020 年期间，美洲反恐怖主义委员会秘书处着手开发美洲反恐怖主义网络，这一旗舰倡议响应了美洲组织成员国表达的需求，即促进业务信息的实时共享，以防止和打击该次区域内的恐怖主义。美洲反恐怖主义网络定于 2021 年全面投入运作。该网络将促进已设立的国家协调中心之间的联系，以加快交流关于潜在恐怖主义威胁的信息，目的是防止发生事件或袭击。

7. 优先建议

388. 优先建议包括：

⁴⁷ 伊比利亚-美洲国际司法合作网络由伊比利亚-美洲国家共同体 22 个成员国的中央当局、司法部、检察官办公室和司法机构的联络人以及波多黎各最高法院组成。

⁴⁸ 打击有组织犯罪检察官网络为其成员国(伯利兹、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜和巴拿马)检察官办公室之间的合作提供了一个平台。

(a) 根据安全理事会第 1963(2010)、2129(2013)和 2395(2017)号决议的建议，制定全面和综合的国家反恐战略以及执行这些战略的有效机制；

(b) 审查相关立法，确保本国将策划和筹备行为定为单独的刑事罪行；

(c) 引入全面的恐怖分子资产冻结制度，它应包含一个有充分正当程序保障的指认机制，并可迅速通知到私营部门，以查明和侦查被指认个人或实体持有的任何资金或金融资产；

(d) 确保主管当局有法律权力阻止或限制涉嫌与资助恐怖主义有关的出入境货币和(或)不记名流通票据，并加强金融情报部门、警察和海关当局之间的信息共享，以防止现金和不记名流通票据的非法跨境流动；

(e) 考虑批准《枪支议定书》，并通过和执行一系列旨在执行《议定书》所有方面的犯罪控制措施；

(f) 确保所有执法人员，特别是国家中央局以外的执法人员，包括所有边境管制站、机场、海关和移民局以及警察局的实体，充分利用和查阅国家反恐数据库和国际刑警组织的所有数据库及工具；

(g) 加强各国之间在各种恐怖主义威胁方面的协调和信息共享，并利用为此设立的各种机制，包括美洲组织的美洲反恐怖主义网络；

(h) 建立有效、独立和公正的机制，以便能够处理对执法人员或检察官不当行为的个人投诉；

(i) 向所有边境官员提供国际刑警组织 I-24/7 网络的实时访问权；

(j) 实施预报旅客资料和旅客姓名记录系统，并在风险评估的基础上进行边境管制，以侦查已知和疑似恐怖分子的动向并识别他们；

(k) 加强对公平审判权和正当程序权的尊重，特别是在以下方面：保护不被非法和任意剥夺自由；禁止酷刑和其他残忍、不人道的待遇和处罚；在不无故拖延的情况下获得听证的权利，包括在涉及外国国民的驱逐程序中。

B. 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以及特立尼达和多巴哥

1. 恐怖主义趋势

风险

389. 在加勒比次区域，恐怖主义仍然是一种低概率威胁，但可能产生巨大影响。各国政府意识到，伊黎伊斯兰国和基地组织等国际恐怖主义团伙构成的威胁在不断演变且分散各地。依然令人关切的问题包括恐怖主义招募和助长恐怖主义的暴力极端主义激进化风险、恐怖主义宣传数量之大和获取之便利，以及许多国家的银行系统和非正规经济可能被用于资助恐怖主义网络。此外，由于地理位置原因，该次区域容易受到海上犯罪活动的影响，包括走私毒品、小武器和轻武器、偷运人口以及走私化学、生物、放射和核材料。

390. 2018 年，特立尼达和多巴哥挫败了一次受伊黎伊斯兰国启发而企图袭击该国狂欢节庆祝活动的阴谋。2020 年，牙买加政府将谢赫阿卜杜拉·费萨尔引渡至美国，罪名是招募寻求实施恐怖行为的个人并为其提供支持。据报，截至 2018 年初，有 200 多名来自加共体成员国的外国恐怖主义作战人员前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国。在全球范围内，针对关键基础设施和“软”目标，包括针对与旅游、重大活动和礼拜场所相关的公共场所的恐怖袭击越来越频繁，这也是一个令人关切的问题。

391. 由于恐怖主义的跨国性质，加勒比区域各国可能被用作招募和(或)训练恐怖分子以及策划和(或)资助恐怖主义活动的基地。恐怖主义与有组织犯罪之间可能存在的联系日益复杂，这突出表明，该次区域调查、起诉和裁决恐怖主义案件及查明这类案件与跨国有组织犯罪之间联系的能力面临着越来越大的挑战。非法贩运路线在整个加勒比海盆的普遍存在也使有组织犯罪集团和暴力团伙更有可能被招募，以协助外国恐怖主义作战人员在不被发现的情况下离开和返回该次区域。

392. 虽然该次区域各国加强了反恐能力，但仍存在一些挑战，包括缺乏国家反恐战略以及司法和检察能力；对特殊侦查手段和证人保护措施的使用有限；法医能力不足；海岸线有很多漏洞；缺乏财政和人力资源；打击网上激进化和助长恐怖主义的暴力极端主义宣传的能力较低。此外，COVID-19 大流行可能为恐怖主义组织和个人利用该区域在反恐方面的薄弱点提供了机会。

方框 6

区域焦点

加勒比的边境安全(空中、陆地和海上)

安全理事会第 1373(2001)号决议规定了与边境安全有关的义务，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，防止恐怖分子和恐怖主义集团的流动。安理会在该决议中还促请所有国家采取必要步骤，防止恐怖主义行为的实施；加紧和加速交流行动信息；合作预防武器、爆炸物和敏感材料的贩运。如安理会第 2178(2014)号决议所述、以及此后在安理会第 2396(2017)号决议中重申的那样，有效的边境管理对于打击外国恐怖主义作战人员尤其重要，这两项决议中要求会员国建立预报旅客资料系统，并发展能力收集、处理和分析旅客姓名记录数据。安理会在第 2396(2017)号决议中决定，各国应在遵守国内法和国际法，包括人权法的情况下，建立已知和疑似恐怖主义分子包括外国恐怖主义作战人员的监控名单或数据库，供执法、边境安全、海关、军事和情报机构使用，以便对旅客进行筛查并进行风险评估和调查。此外，也鼓励各国通过双边和多边机制分享这一信息。安理会第 2482(2019)号决议促请各国加强边境管理，以有效查明和防止恐怖主义分子、恐怖主义团体和与其合作的跨国有组织犯罪分子的流动。

信息共享、机构间协调与合作

大多数在一线的移民主管部门可以查阅国家禁止出入境名单和警示。自上一次调查以来，有两个国家(牙买加及特立尼达和多巴哥)建立了中央反恐数据库，相关执法机构可根据需要访问这些数据库。一个国家(牙买加)颁布了一项指令，旨在确保有效管理其反恐观察名单。三个国家(巴哈马、牙买加及特立尼达和多巴哥)建立了国家机构间机制，以协调所有国家执法机构和政府部门的情报和联合战略规划。一般而言，各国的刑事情报基础设施(在建立和维护综合反恐观察名单或数据库、情报能力和信息技术设备方面)差异很大。

国际和区域合作与协调

经强化的区域举措，如预报旅客资料系统、加共体综合边境安全系统和加共体观察名单系统，为该次区域大多数国家的国家边境管理系统提供支持。自上一次调查以来，各国增加了对加共体区域观察名单的使用，以促进分享和分析情报，包括关于被盗和遗失护照、刑事犯罪和与恐怖主义的关联的情报。该次区域所有国家都是国际刑警组织成员，通过国际刑警组织机制以及加共体的各个系统——其中一些自2016年以来有所扩大，以促进关键情报信息和评估的分享和分析——接收和分享关于恐怖主义和其他严重罪行的信息。2018年，国际刑警组织在加共体犯罪和安全问题执行机构的联合区域通信中心内设立了一个联络处，以支持该次区域的警务合作。

自上一次全球调查以来，该次区域各国加强了执法和边境管制措施方面的合作与协调，特别是在加共体和美洲组织美洲反恐怖主义委员会的框架内。2018年2月，加勒比次区域批准了加共体内部的一项反恐共同战略。该战略呼吁各国提高信息和情报能力，加强边境管制，并在国家、区域和国际各级推动情报、安全和执法机构之间的协调与合作关系。为此，加共体犯罪和安全问题执行机构以及美洲组织的美洲反恐怖主义委员会继续支持各国努力加强关于恐怖分子个人和外国恐怖主义作战人员的情报和信息共享机制，包括在打击小武器和轻武器贩运、联合培训和预警机制方面。

加共体在建立共享边境管制基础设施和旅客数据的区域安排方面尤其具有创新性。这方面值得注意的机制包括犯罪和安全问题执行机构的两个分支机构，即联合区域通信中心和区域情报汇总中心，它们的作用是促进与成员国和国际伙伴的信息和情报共享。区域情报汇总中心致力于加强与各国当局的威胁和风险评估信息分享，提供分析支持，并向联合区域通信中心提供边境安全方面的支持。联合区域通信中心对照参与国编制的区域和国际观察名单，结合预报旅客资料和旅客姓名记录系统等其他旅客信息，对收到的预报旅客资料数据进行分析 and 筛查，以发现和拦截已知或疑似恐怖分子。仅2018年一年就筛查了超过6 300万条旅客记录。各国移民部门通过各自的边境管理系统

同时接收这些信息。这一结构使国家和区域执法官员能够进行联合风险评估，并加强锁定目标的能力。通过犯罪和安全问题执行机构进行的互动协作使参与国得以减少费用和人力资源。

所有加共体国家都完全遵守安全理事会第 2178(2014)号决议关于预报旅客资料系统的要求，大多数国家通过了关于根据安理会第 2396(2017)号决议使用旅客姓名记录数据的立法。有必要确保旅客姓名记录业务能力，包括收集、处理和分析此类数据的能力，促进实行国际民航组织的相关标准和建议措施，并做到符合安理会第 2396(2017)号和第 2482(2019)号决议的要求，包括关于隐私和数据保护保障措施的要求。

海事保安

对该次区域的许多国家来说，维护安全的海上边界以及海洋和沿海地区治安是一项挑战。由于缺乏物理边界和检查站，对广阔的海洋空间进行有效巡逻的难度往往更大。该次区域大多数国家面临的其他挑战包括缺乏财政和人力资源、设备和专门技能，以及缺乏国家内部和国家间合作。很少有国家制定了反恐背景下的海事保安综合办法。

自上一次调查以来，该次区域各国加强了共享货物安全和其他关务相关信息的措施。犯罪和安全问题执行机构与加共体所有国家密切合作，促进它们建立货物信息预报系统。迄今为止，该次区域有五个国家(安提瓜和巴布达、巴巴多斯、多米尼克、格林纳达及圣文森特和格林纳丁斯)已颁布有关该系统的立法。美洲反恐怖主义委员会继续积极支持各成员国制定和执行国家和区域计划，以加强海事、海关和口岸安全、机构间协调以及信息交流。该委员会还加强了对一项在线协商的参与，该协商涉及全球反恐论坛关于海事保安和恐怖分子旅行问题的倡议，讨论恐怖分子旅行在海事领域的全球影响。美洲反恐怖主义委员会还与反恐怖主义委员会执行局、国际海事组织及其他战略伙伴进行协调与合作，继续促进区域对话、加强技术和业务能力(特别是在货物和集装箱检查方面)以及促进信息交流，以加强负责控制陆地、空中和海上跨境货物流动及其运输工具的海关和边境安全机构的能力。

美洲反恐怖主义网络

2019 年，美洲反恐怖主义委员会秘书处开始开发美洲反恐怖主义网络，以满足美洲组织成员国表达的需求，即促进业务信息的实时共享，以防止和打击该次区域内的恐怖主义。这一平台(类似于欧洲委员会建立的 24/7 网络)定于 2021 年初全面投入运作，它将便利各国指定的国家协调中心之间的联系，从而加快有关潜在恐怖主义威胁的信息交流，目的是防止发生事件或袭击。来自中美洲和南美洲的美洲组织成员也将能够访问该平台。

2. 第 1373(2001)号决议在加勒比的执行情况

从预防到改造

全面和综合的反恐战略

393. 该次区域大多数会员国尚未按照安全理事会第 1963(2010)、2129(2013)和 2395(2017)号决议的建议通过全面和综合的国家反恐战略。2018 年，特立尼达和多巴哥批准了一项全面反恐战略，除其他外，侧重于阻止人们参与或支持恐怖主义，加强国家反恐行动能力，并建立袭击发生后的国家复原力。同一年，牙买加在其国家反恐论坛中设立了一个指导委员会，以起草反映安全理事会相关决议和国际反恐文书规定的国家反恐战略。然而，该次区域大多数国家仍然依靠国家安全战略来应对各类犯罪，未制定融合执法措施并处理社会经济、人权、性别平等和法治问题的独立反恐战略。

风险评估

394. 该次区域的一些国家似乎开展恐怖主义威胁和风险评估。该次区域并非所有国家都在数据收集、分析以及情报开发和传播方面积累了足够的专门知识。大多数国家从区域情报汇总中心获得威胁数据，以支持国内和区域内的威胁识别工作。

395. 自上一次调查以来，该次区域一些国家建立了旨在防止实施恐怖主义行为的国内机构。例如，巴哈马于 2019 年通过了国家打击犯罪和情报机构法，并据此设立了国家打击犯罪和情报机构，除其他外，该机构负责协调所有国家执法机构和政府部门的情报和联合战略规划。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

396. 大多数国家出台了法律规定，禁止招募恐怖分子和外国恐怖主义作战人员。两个国家继续依赖禁止犯罪团伙、阴谋和支持恐怖主义的一般性法律。其他国家出台的法律在“恐怖主义活动”的定义中纳入了为恐怖主义招募人员的行为。在一个国家，关于恐怖主义招募的条款仅适用于招募成为恐怖主义组织成员，而不包括招募个人参与恐怖主义行为这一单独罪行。自上一次调查以来，一些国家已制定立法计划，允许将某些团体作为非法恐怖主义组织予以行政或司法取缔，并将随后为这些团体进行招募或参与其中的行为作为犯罪行为予以惩罚。2018 年，特立尼达和多巴哥将同意招募或招募儿童参与实施恐怖主义行为定为具有从重处罚情节的罪行。

资助恐怖主义行为

397. 所有国家都将资助恐怖主义定为独立的罪行，它同时涵盖资助恐怖分子个人和资助恐怖主义组织的行为。一些国家出台或修订了冻结资产方面的立法和制度，以根据安全理事会第 1373(2001)号决议的要求毫不拖延地冻结恐怖分子的资金。然而在实践中，大多数国家的冻结机制的有效性尚未经过检验，它们也从未

根据第 1373(2001)号决议冻结过任何资金。几乎所有国家的金融情报部门都在充分运作，并获得了充足的人力和财政资源。少数几个国家加强了本国金融情报部门在接收和分析可疑交易报告、调查资助恐怖主义罪行和开展国际合作方面的能力。该区域有 11 个国家是加勒比金融行动特别工作组的成员，两个国家是拉丁美洲金融行动特别工作组的成员。

398. 一些国家加强了相关主管部门之间的协调，以查明和调查现金或其他不记名流通票据的跨境流动，这促成了若干缉获行动。然而，一些国家仍然没有为主管当局制止或限制涉嫌与资助恐怖主义有关或涉嫌虚假申报或披露的货币和不记名流通票据确立立法依据。自上一次调查以来，各国审查了本国与非营利组织有关的法律框架，在国家风险评估中考虑了非营利组织构成的威胁，并加强了对该部门的外联活动。然而，只有少数国家进行了评估，以确定哪个非营利子部门最容易被用于资助恐怖主义。

火器

399. 大多数国家都在某种程度上将非法贩运和制造火器以及去除官方标识的行为定为犯罪。自上一次调查以来，一些国家通过或加强了国家立法，将拥有、使用和转让火器弹药行为定为严重刑事犯罪，并增加罚款和刑罚。然而，尽管出台了旨在解决武装暴力问题的举措和机制，该次区域仍继续受到非法火器和弹药流动的严重影响。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

400. 大多数国家加强了对国际刑警组织 I-24/7 系统(包括红色通告)以及伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单的使用，以筛查进入其领土的国际旅行者。一些国家还将国际刑警组织移动网络数据库和固定网络数据库的访问权限扩大到了负责对照国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库查验旅行证件的一线人员。然而，少数国家尽管有大量旅客过境，但一线人员仍然无法直接访问国际刑警组织数据库，或对这些数据库的使用有限。一线人员依赖国际刑警组织国家中心局或联合区域通信中心提供的信息。

401. 该次区域所有国家都引入了预报旅客资料系统，一些国家通过或修订了立法，以纳入旅客姓名记录数据。然而，大多数国家仍然缺乏作业能力，包括按照国际民航组织的标准和建议措施以及安全理事会第 2396(2017)号和第 2482(2019)号决议的要求，收集、处理和分析旅客姓名记录数据的能力。各国还加强了本国边境管制系统侦查潜在恐怖分子的能力。一些国家引入了内含嵌入式电子芯片的生物特征护照以及旨在检测伪造或虚假旅行证件的自动化护照阅读器。其他国家在本国护照中嵌入了水印等安全特征。自上一次调查以来，一些国家的移民官员接受了识别虚假证件方面的培训。

402. 似乎只有少数几个国家记录跨境人员的出入境情况并将其储存在一个自动化系统中。牙买加升级了旅客出入境电子记录系统，以处理电子护照和越来越多

的存储记录和图像。在另一些国家，陈旧的机场基础设施限制了核对入境和离境记录的能力。

403. 该次区域所有国家都是国际刑警组织成员，能够通过其国家中心局与国际刑警组织和其他国际刑警组织成员分享信息。所有国家还接收来自加共体其他国家对口单位以及东加勒比区域安全系统的业务信息并分享本国业务信息。定期进行与犯罪和安全问题执行机构及其分支机构、联合区域通信中心和区域情报汇总中心之间的信息交流。联合区域通信中心与国际刑警组织 I-24/7 被盗和遗失文件数据库联网，并接收所有通告以及伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单提供的信息。所有加共体国家都能收到联合区域通信中心发出的警示。加共体已扩大加共体一体化边境安全系统，以进一步促进分享和分析被盗和遗失护照、刑事犯罪和与恐怖主义的关联等方面的重要情报信息。目前不清楚进入该次区域所有国家的人员是否都需要对照当地、加共体、联合国和国际刑警组织观察名单接受筛查。

404. 自上一次调查以来，牙买加颁布了一项旨在确保有效管理其反恐观察名单的指令，作为为有关机构，特别是负责反恐的移民、边境安全和情报人员提供的指南。少数几个国家似乎与相关执法和边境官员分享已知和疑似恐怖分子(包括外国恐怖主义作战人员)国家观察名单，以便根据国内和国际法，包括人权法和数据保护保障措施，对旅行者进行筛查并开展风险评估和调查。

405. 在该次区域，确定寻求庇护者是否参与了恐怖主义活动仍然是一项特别复杂的挑战。若干国家是 1951 年《难民公约》及其 1967 年《议定书》的缔约方。然而，很少有国家通过关于庇护或难民地位的立法或行政条例，或建立了国家庇护程序。只有两个国家似乎对寻求庇护者进行背景调查，并对照观察名单以及区域和国际犯罪数据库检查姓名。在大多数国家，确保不向实施过恐怖主义行为的个人提供难民身份的责任由难民署承担，难民署负责进行登记和确定难民身份。

5. 将恐怖分子绳之于法

策划与筹备

406. 该次区域各国越来越认识到，在恐怖主义行为的规划和筹备阶段进行干预至关重要。一些国家将策划、筹备和支持恐怖主义行为定为单独的刑事罪行，并制定了法律，将策划和筹备在本国境外针对其他国家或其公民的恐怖主义袭击的行为定为犯罪。大多数国家对“实施”、“企图实施”、“协助或教唆”、“命令”、“指示”或“促成”犯罪予以惩罚。然而，针对非法规划、筹备和支持恐怖主义团体或非法规划、筹备和支持实施恐怖主义行为的行为，只有少数几个国家对这些行为的各个要素作出了足够精确的定义。

407. 自上一次调查以来，该次区域大多数国家根据安全理事会第 2178(2014)号决议，将与外国恐怖主义作战人员旅行有关的各类恐怖主义行为定为犯罪，包括以实施、策划或筹备以及(或)参与恐怖主义行为或提供或接受恐怖主义训练为目的的旅行。多米尼克及特立尼达和多巴哥还设立了新的罪行，将未经事先批准前往任何被指定为“已通报地理区域”的地点定为犯罪。

调查和起诉能力

408. 该次区域若干国家的国家检察官办公室近年来加强了培训和资源，以审理复杂的刑事案件。特立尼达和多巴哥在总检察长办公室和法律事务部内设立了反恐股。2018 年，特立尼达和多巴哥警察部门首次根据修订后的《反恐怖主义法》逮捕并起诉一人，罪名是利用社交媒体煽动种族暴力行为。然而，一般而言，打击恐怖主义行为的司法和检察能力及专门知识仍然有限。联合国人权机制对司法工作表达的关切包括资源不足、缺乏治安法官和普遍人手不足，从而导致审判长时间延期和审前长期羁押。

409. 积极主动的执法战略和复杂的调查往往涉及使用特殊侦查手段。自上一次调查以来，一些国家通过了立法，要求使用电子监视、秘密行动和有控制地交付等手段。在大多数情况下，特殊侦查手段可作为侦查工具使用，但须事先获得司法授权和监督，且不得用于收集证据。一些国家更新了本国立法，以规范在满足明确定义的条件情况下合法截获通信的行为。在大多数情况下，法院审理程序中可采纳电子证据和(或)记录，并确立了证明真实性的程序。

410. 一些国家设立了正式的外部监督机构，以补充部长对警察行为的问责制和责任制。其他国家对本国执法监督能力进行了审查，但这些审查普遍缺乏独立性和有效性。近年来，联合国人权机制对该次区域存在的警察不当行为和长时间拘留问题表示过关切。自上一次调查以来，巴哈马和牙买加设立了议会监督委员会，行使与情报和执法机构有关的国内监督职能。2020 年，牙买加通过了《数据保护法》并据此设立了数据保护监督委员会，以防止任意或非法干涉隐私等行为。

法治

411. 大多数国家对“恐怖主义”和“恐怖主义行为”作出了足够清晰和准确的定义，以避免其适用于国际反恐文书所设想范围以外的行为。自上一次调查以来，特立尼达和多巴哥已采取行动消除对反恐立法可能被用来镇压政治异议或工业行动的担忧。该国 2018 年《反恐怖主义(修正案)法》所载定义的范围不包括为进行示威、抗议或停工而实施的行为。该次区域其他国家的国家反恐法也载有类似的保障条款。2020 年，海地发布了《加强公共安全法令》，其中扩大了恐怖主义行为的定义，使之涵盖抢劫、勒索、纵火以及拥挤或堵塞公共道路以阻碍通行等行为。然而，新的定义目前不符合国际人权标准，而且可能被用来对付参与社会运动并在无意中造成了财产损坏的个人。

412. 在该次区域的大多数国家，被控犯有刑事罪、包括与恐怖主义有关罪行的人，有权享有特定的正当程序权利，包括所有人在法院和法庭面前被视为平等的权利；无罪推定权；在正当程序保障下获得听证的权利；在合理时间内受审并由合格、独立和公正的法院或法庭进行审判的权利；以及由上级法院或法庭根据国际人权法对定罪和判刑进行复审的权利。然而，自上一次调查以来，联合国人权机制对一些被拘留者在未经指控的情况下被关押超过 48 小时表示关切。在其他国家，刑事法院案件积压导致了长时间的审前羁押。该区域一些国家应继续加强对公正审判权和正当程序权的尊重，特别是在防止非法和任意剥夺自由、禁止酷

刑和其他残忍和不人道待遇和处罚以及在不无故拖延的情况下获得听证的权利方面，包括在涉及外国国民的驱逐程序中。

413. 该次区域一些国家的反恐法律允许采用特殊的刑事司法程序，包括使用拘留令，以调查和起诉与恐怖主义有关的罪行，并允许使用扩大权力，在没有授权令的情况下进行逮捕或搜查房舍。这些特殊程序附带适当的保障措施，包括对拘留令的司法审查和对最长拘留期限的规定。在大多数国家，执法部门必须获得司法授权才能为刑事调查目的对私人通信进行电子监视，在恐怖主义案件中也是如此。在其他国家，国家安全部长可以宣布某个地区为“特殊地区”，从而赋予警察和安全机构特殊权力，包括更大的逮捕和拘留权力。该次区域各国尚未在普通法院中设立特别或专门分庭，或设立特别法院，以处理与恐怖主义有关的案件。

6. 开展国际合作

有效的司法互助和引渡

414. 该次区域各国已建立区域和次区域协定等司法互助和引渡法律框架与安排。然而，各国很少制定关于司法互助和引渡相关国内法律和程序的准则，也很少将这些准则公布以便向外国当局通报获得协助所必须满足的要求。各国还适宜采用各种机制(例如向有关执法、检察和司法机关印发程序手册)，以便向国内各主管机构传播相关资料，介绍司法互助做法和程序以及如何向其他国家提出请求。在区域一级，西半球刑事事项司法互助信息交流网络包含一个虚拟图书馆，提供关于美洲组织 34 个活跃成员国司法互助和引渡情况的法律信息。

415. 如果决定不引渡恐怖分子，除一个国家外，所有其他国家都可以毫不拖延地将案件提交主管当局，以便根据本国法律通过诉讼程序进行起诉。在实践中，如果证据(包括与施害者、证人和受害者有关的证据)在国外，就会出现挑战。一些国家已达成司法互助双多边协定或安排，但只有少数国家允许在国际和区域合作时使用联合调查。

确保有效交流信息和情报

416. 次区域执法机构之间(特别是加共体国家之间)共享情报，对于有效规划联合调查、加强加勒比地区的执法合作至关重要。该次区域一些国家已经建立非正式安排等法律框架和业务机制，以便就恐怖主义相关刑事事项开展双多边合作。一个国家根据另一个国家的涉恐指控引渡令逮捕了一名国民。自上次调查以来，巴巴多斯与特立尼达和多巴哥依据一名特定恐怖分子途经巴巴多斯返回特立尼达和多巴哥的具体旅行实例，签署了一项双边合作安排。观察名单也已拟定，用于评估进一步动向。

7. 优先建议

417. 优先建议包括：

(a) 根据安全理事会第 1963(2010)、2129(2013)和 2395(2017)号决议的建议，制定全面、综合的国家反恐战略以及执行这些战略的有效机制；

(b) 实行全面的恐怖分子资产冻结制度，其中包括具有适当程序保障的指认机制，能够“毫不拖延”地冻结资产，并确保冻结决定迅速传达给私营部门，以查明和发现被指认个人或实体所持有的任何资金或金融资产；

(c) 确保海关官员接受反恐融资方面的专门培训，包括符合人权的客户风险分析和目标选择、假币识别、情报收集和欺诈侦查，包括与航空公司和船只运营商合作；

(d) 规范军火中间商和军火中介活动；

(e) 确保所有执法人员，特别是国家中央局以外的执法人员，包括所有边境管制站、机场、海关和移民局以及警察局的实体，充分利用和查阅国家反恐数据库和国际刑警组织的所有数据库及工具；

(f) 按照国际民航组织的相关标准和建议措施以及安全理事会第 2396(2017)和 2482(2019)号决议的要求，确保旅客姓名记录系统运行能力，包括收集、使用、处理和保护旅客姓名记录数据的能力；

(g) 建立收集、记录、保存、搜索和使用过境旅客的出入境详细信息所需的立法和必要信通技术能力，包括依照隐私权和数据保护要求处理个人信息(生物统计和生物特征)的程序；

(h) 建立独立的审查或监督机构，以监督执法和情报机构，包括国家安全立法和做法，并考虑根据《巴黎原则》设立一个国家人权机构；

(i) 加强对公平审判权和正当程序权的尊重，特别是在以下方面：保护不被非法和任意剥夺自由；禁止酷刑和其他残忍、不人道的待遇和处罚；享有不被无故拖延的听证权，包括在涉及外国人的驱逐程序中的听证权。

方框 7

区域焦点

防止恐怖主义集团通过拉丁美洲和加勒比的非法贩运活动获取武器

1. 背景

安全理事会第 2117(2013)号决议是安理会首个重点打击小武器和轻武器非法贸易的决议，安理会在该决议中关切地回顾，国际恐怖主义、跨国有组织犯罪、贩运毒品、洗钱、其他非法金融交易、小武器和轻武器非法中介活动以及其他贩运武器活动之间有密切联系。后来，安理会第 2322(2016)和 2370(2017)号决议提及恐怖主义与有组织犯罪之间的联系，表示关切恐怖分子从跨国有组织犯罪，包括贩运武器、人口、毒品

和文物中获益并继续从中获利，并认识到预防犯罪和刑事司法方面的国际合作以及公正有效的刑事司法制度是制定反对恐怖主义和跨国有组织犯罪战略的基本基础，具有不可或缺的作用。同样，安理会在第2482(2019)号决议中表示关切，恐怖分子可能把国内或跨国有组织犯罪作为资金或后勤支助来源而获益，认识到恐怖主义与有组织犯罪之间联系的性质和范围因情况而异。安全理事会关于外国恐怖主义作战人员的指导原则(S/2015/939，附件二)及其增编(S/2018/1177，附件)为会员国处理小武器和轻武器非法贩运问题提供了实用工具和指导。

2. 拉丁美洲和加勒比的威胁

拉丁美洲和加勒比国家受到非法火器及其零部件和弹药扩散和供应问题的严重影响。在拉丁美洲和加勒比，小武器和轻武器用于凶杀案的频率高于世界任何其他区域。2017年，四个拉丁美洲国家的枪支相关死亡人数占全球相关人数的四分之一。^a 在加勒比次区域，每年70%以上的凶杀受害者死于火器。^b 该次区域火器扩散也加剧了近几十年来的各种内部冲突。

小武器和轻武器通过各种渠道进入该次区域的非法市场，包括在国家内部和国家之间从合法市场转入非法市场，以及不断回收以往冲突中的火器。一些最紧迫的挑战包括从安保措施差的库存中转移武器和“蚂蚁贸易”(在邻国之间走私少量武器或其零部件)。鉴于流入该次区域和在該次区域内流动的武器弹药种类繁多，规模庞大，迫切需要进行有效的监管和监督。^c

火器、有组织犯罪与恐怖主义之间的联系

拉丁美洲和加勒比国家意识到，有组织犯罪集团和暴力团伙与恐怖主义集团和个人之间不断演变的关系所构成的威胁。由于非法贩运和获得的火器在可能实施或资助跨国有组织犯罪和恐怖主义行为方面发挥的作用，这种威胁更加严重。由于犯罪分子和恐怖分子在很大程度上依赖武器开展活动，采购火器可能自然而然地成为这两类行为体合作的领域。另一个持续存在的风险是，恐怖主义和有组织犯罪集团可能利用国家边界漫长而疏于把守、人力和财政资源有限以及财政和其他优先事项相互竞争等问题。

3. 对策

国家和区域政策与战略

打击非法火器贩运和防止犯罪组织和恐怖主义集团获取和贩运小武器和轻武器及其零部件和弹药，需要各国制定全面的火器政策，将其纳入与国家安全相关、更广泛的打击犯罪政策。一些国家制定的国家安全政策提到小武器和轻武器构成的威胁，但只有少数国家(如哥伦比亚)具体提到恐怖主义-武器-犯罪之间的关系。在次区域一级，《加共

体反恐战略》、《加共体安全战略》和《美洲宣言》(参考)提请注意跨国有组织犯罪、非法制造和贩运小武器和轻武器与恐怖主义之间可能存在的联系。

某些罪行的刑事定罪和量刑标准

与《枪支议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》等国际文书相一致的综合法律框架是防止和打击火器转移和非法贩运以及犯罪集团或恐怖主义集团非法获取火器的重要前提条件。该区域所有国家都采取了立法措施,禁止非法贩运、制造小武器和轻武器,但只有少数国家对中介活动进行监管(包括要求中介人本身进行登记)。大多数国家将非法伪造、擦掉、去除或更改《国际追查文书》所规定独特标识的行为定为刑事犯罪。自上次调查以来,一些国家通过或加强了国家立法,将非法拥有、使用和转让火器弹药行为定为严重刑事犯罪,包括增加罚款和刑罚。然而,很少有国家通过并执行全面的法律和监管制度,包括综合记载制度,以处理火器及其零部件和弹药的整个生命周期。

协调各国之间以及国家和区域法律与规范标准之间的法律框架,有助于促进这一领域的国际合作,防止恐怖分子利用法律漏洞的风险。在加勒比次区域,加共体于2017年通过了关于这一主题的示范法。自上次调查以来,该区域各国继续采取步骤,将《枪支议定书》的条款纳入国内立法,支持各国之间实现标准化。

加强调查、起诉、侦查和扣押的能力

侦查、调查和起诉涉火器犯罪的犯罪人,对于有效打击贩运活动,特别是涉及跨国有组织犯罪和恐怖主义团体的贩运活动至关重要。巴西、哥伦比亚、牙买加及特立尼达和多巴哥等一些区域国家在执法机构内设立了专门的火器方案或部门以集中处理所有火器特定事项,包括追查能力。危地马拉和墨西哥已在其检察机关设立专门处理火器贩运问题的部门。牙买加和乌拉圭设立了专门的刑事法院,负责处理非法贩运火器问题。

自上次调查以来,该区域若干国家加强了国家、区域和国际各级的情报收集和分析工作。其他国家通过加强目标选择并加强警方与海关的合作,提高了执法人员侦查和扣押火器的能力,特别是在陆地边境管制站提高这种能力。2016年,联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心开发了一个实用工具和多个培训方案,使在出入境和过境点履行管制和检查职能的执法和边境管制官员更有能力对小武器和轻武器非法贩运活动进行侦查。

弹道和法证分析的使用

为了提高调查和起诉武器相关犯罪的能力,一些国家建立了法证实验室,将犯罪现场证据与国家、区域和国际分析机制相挂钩。在次区

域一级，五个加共体国家利用区域综合弹道信息网支持刑事调查。迄今为止，该次区域已有四个国家(巴巴多斯、伯利兹、牙买加及特立尼达和多巴哥)加入国际刑警组织弹道信息网络，该网络使各国能够进行区域搜索，以查明跨界犯罪中所用火器，并利用信息对行为人定罪。

标识、记录保存和追查

该区域大多数国家在制造和进口武器时都作了标识。但是，只有少数国家建立并维持了火器登记册(包括对缉获、发现和上缴火器的全面记录)，以有效预防和打击非法火器贩运。一些国家建立了火器追查中心和国家提交追查请求程序，但大多数国家在追查工作中继续面临挑战。

促进性别平等的小武器和轻武器管制措施

小武器和轻武器的非法贩运继续助长该次区域各种侵犯人权活动，包括杀害和残伤儿童、强奸以及其他形式的性暴力和性别暴力。^d 在上次全球调查时，性别考虑尚未充分纳入小武器和轻武器的管制政策。自上次调查以来，联合国裁军事务厅和联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心发布了促进性别平等的小武器管制指导材料，就将性别敏感视角纳入国家军备控制措施向该区域的刑事司法官员提供了能力建设援助，并提高受过专门军备控制措施(包括火器调查)培训妇女的技术能力。

国际、区域和次区域合作与信息交流

该区域的几个国家继续在扣押、没收、管理和追查非法贩运火器方面开展合作并分享信息，包括与美国酒精、烟草、火器和爆炸物管理局国家追查中心合作。各国还继续通过刑警组织非法武器记录和追踪管理系统提交追查请求。在次区域一级，加共体犯罪和安全问题执行机构制定了一项谅解备忘录，以促进在区域综合弹道信息网下分享弹道信息，并制定了传送弹道证据的标准作业程序，为向集成弹道辨识系统实验室提交火器证据提供标准化准则。南共市火器弹药工作组建立了一个专家网络，促进交流信息，包括交流武器弹药标识方面的经验和做法。

^a 《全球火器贩运问题报告》(联合国出版物，2020 年)。

^b 《加共体反恐战略》(2018 年)。

^c 《全球火器贩运问题报告》(联合国出版物，2020 年); Mark Bromley and Alfredo Malaret, “ATT-related activities in Latin America and the Caribbean: identifying gaps and improving coordination”, *Stockholm International Peace Research Institute* (February 2017)。

^d 妇女署，聚光灯倡议(2019 年)，可查阅 <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/12/spotlight-0>。

C. 南美洲

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

1. 恐怖主义趋势

风险

418. 自上次全球调查以来，该次区域在预防和打击恐怖主义方面继续取得良好进展，但仍然存在重大挑战。尽管人们普遍认为该区域的恐怖主义威胁很低，但该次区域所有国家都认识到恐怖主义构成的威胁，并已逐步采取措施，防止恐怖主义行为和恐怖分子跨境移动。尽管如此，该次区域仍然容易受到下列因素的影响：资助恐怖主义行为；跨国组织犯罪；资金、武器和人员的非法跨境流动；以及其他潜在的恐怖主义相关威胁。

419. 边境疏于把守继续造成与极端暴力和不稳定有关的重大挑战。哥伦比亚、厄瓜多尔和委内瑞拉玻利瓦尔共和国接壤地区仍然是安全事件的发生地。阿根廷、巴西和巴拉圭三国交界地区继续受到各种犯罪活动的影响，包括叛乱和犯罪集团的活动、毒品贩运、军火和武器贩运、人口偷运、洗钱和其他犯罪。2019年7月，阿根廷、巴西、巴拉圭和美国结成联盟，打击南美洲的恐怖主义和其他非法活动，重点是三国交界地区的活动。

420. 南美洲国家警惕基于仇外心理、种族主义和其他形式不容忍的恐怖主义构成的日益严重的威胁。据悉，该次区域一些国家的国民曾前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突地区支持伊黎伊斯兰国。执法当局逮捕了其中一些人，检察部门根据国家反恐立法提出了指控。2016年7月，巴西警方逮捕了12名涉嫌计划在2016年里约奥运会期间实施恐怖袭击的当地亲伊黎伊斯兰国组织成员，其中8人因参与策划袭击、招募和宣传恐怖主义于2017年5月被判入狱。2018年5月，巴西联邦检察官指控另外11人计划在巴西成立一个伊黎伊斯兰国小组，并试图招募圣战者送往阿拉伯叙利亚共和国。这两个团体均未被评估为与伊黎伊斯兰国有正式联系。2016年10月，秘鲁指控一名恐怖分子嫌疑人策划实施恐怖主义行为并伪造文件。2017年4月，此人因伪造罪被定罪，但秘鲁司法部门于2017年10月下令对恐怖主义指控进行进一步审判。

421. 一些国家最近还对恐怖主义团体作出了新的指认。巴拉圭于2019年8月发布了新的国际恐怖主义组织指认名单，哥伦比亚于2020年1月通过了欧盟和美国指认的恐怖组织完整名单。阿根廷于2019年7月18日，即1994年布宜诺斯艾利斯阿根廷以色列人互助协会总部爆炸案25周年纪念日，将真主党指认为恐怖组织。在一些国家，与叛乱团体有关的国内恐怖主义也存在。哥伦比亚政府的统计数据显示，2017年至2018年，国内恐怖主义袭击事件增加了11.5%。直到最近，民族解放军和哥伦比亚革命武装力量-人民军持不同政见者仍在继续活动，犯下恐怖主义行为和罪行。2019年1月，一名民族解放军武装分子在哥伦比亚国家警察学院内引爆了一个车载简易爆炸装置，造成22人死亡，87人

受伤。在巴拉圭，据称是巴拉圭人民军和武装农民协会的成员继续进行绑架和杀戮等行动。

422. 该次区域的其他风险仍与上次全球调查报告的风险一致。社会经济和环境脆弱性、机构脆弱性和有组织犯罪相关的非恐怖主义原因造成的压力越来越大，使这些风险更加严重。不过，各国已制定国家网络安全战略和具体举措，以应对网络威胁。各国还讨论了助长恐怖主义的暴力极端主义所构成的威胁和建立信息共享网络的问题。

2. 第 1373(2001)号决议在南美洲的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

423. 该次区域很少有国家采取全面战略来应对恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义。有一个国家(乌拉圭)正在制定一项全面战略。秘鲁出台了 2019-2023 年国家多部门反恐政策，作为其国家反恐战略，反映了秘鲁对恐怖主义及其在国家国际层面各种表现形式复杂性的认识。有两个国家指定了一个协调机构，负责分析国家和区域反恐形势。苏里南在总统内阁国家安全局指定了一名国家反恐协调员，负责与外国当局和国内利益攸关方协调安全事务。两个国家出台了国家安全战略，将反恐作为一个目标，并强调区域和国际合作。大多数国家都制定了打击资助恐怖主义行为的反洗钱战略。

风险评估

424. 大多数国家定期进行某种形式的威胁分析和风险评估，其情报部门对恐怖主义袭击的威胁保持警惕。三个国家设立了专门的机构间单位来进行威胁分析和评估。网络威胁正变得越来越复杂，在某些情况下超过了政府和私人组织的应对能力。根据美洲反恐怖主义委员会计算机安全事件响应小组(CSIRTAmericas 网络)的数据，2020 年上半年，拉丁美洲和加勒比地区有超过 12 000 个网页受到攻击，其中 85% 的门户网站是由于已知漏洞受到攻击的。⁴⁹ 一些国家执法机构和军事部门的网站和社交媒体账户遭到黑客攻击。⁵⁰

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

425. 该次区域只有四个国家将招募行为定为刑事犯罪。一些国家继续依靠一般法律禁止与恐怖分子有关联，禁止为恐怖主义行为提供支持，以及禁止训练、组织和指导恐怖主义行为。在某些情况下，犯罪行为被认为因非法关联是犯罪的共犯或者是有组织犯罪集团所实施犯罪的参与者。

⁴⁹ 见 [CSIRTAmericas.org](https://www.csirtamericas.org)。

⁵⁰ 美洲组织和美洲开发银行 2020 年报告《网络安全：拉丁美洲和加勒比区域的风险、进展和前进之路》对该区域的网络安全能力进行了深入分析，指出区域各国需要加强在这一领域的能力。

资助恐怖主义行为

426. 该次区域的所有国家都将资助恐怖主义行为定为单独的罪行，这种定罪几乎完全符合安全理事会第 1373(2001)号决议第 1(b)段和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 2 条的规定。除两个国家外，所有国家都将资助恐怖分子个人和恐怖组织定为刑事犯罪。

427. 三个国家已根据第 1373(2001)号决议的要求，制定或修订冻结资产的立法和制度，以便毫不拖延地冻结恐怖分子的资金。然而，对该次区域大多数国家来说，指认恐怖分子和建立国家名单仍然是一项挑战。两个国家缺乏进行行政冻结的能力，而是依赖刑事和司法互助程序。在实践中，该次区域大多数国家的冻结机制的效力尚未得到检验。有一个国家定期测试其系统，但尚未冻结资金；一个国家已根据其反洗钱立法冻结资金，打击资助恐怖主义行为；一个国家已下令对被控犯有“国家恐怖主义相关问题”人员实施行政冻结。但是，最近没有根据第 1373(2001)号决议冻结资金的例子。大多数国家的金融情报部门都是独立运作的，有自己的法律地位、行政自主权和资金。虽然所有金融情报部门都履行金融情报部门的核心职能，但在接收可疑交易报告、进行分析和向主管当局传播金融分析方面，这些部门并非都充分发挥职能。两个金融情报部门缺乏必要的信息技术设备和软件，还有几个部门人手不足。不过，金融情报部门与主管当局之间有大量的合作与信息交流，而且许多部门与域外对口单位合作。有两个部门向该次区域的其他金融情报部门提供了培训。该次区域所有国家的九个部门是金融情报部门政府间小组的活跃成员，这确保了信息的高效共享。该区域有十一个国家是拉丁美洲金融行动特别工作组的成员，其中两个国家还是金融行动特别工作组的成员；一个国家是加勒比金融行动特别工作组的成员。

428. 所有国家都加强了相关主管部门之间的协调，以查明和调查现金或其他不记名流通票据的跨境流动情况，这促成了近年来的若干缉获行动。八个国家已确立相关立法依据，供主管当局用于制止或限制涉嫌虚假申报或披露的货币和不记名流通票据。在其中一些国家，有关当局授权对不申报或虚假申报现金和不记名流通票据进出境的人员进行制裁，处以相当于未申报或虚假申报资金总额一定百分比(因国而异)的罚款，这不妨碍对犯罪行为继续提起刑事诉讼。只有四个国家出台了明确的法律，授权边境当局阻止或限制涉嫌洗钱或资助恐怖主义行为的货币和不记名流通票据。

429. 自上次调查以来，该次区域只有一些国家评估了非营利部门被滥用于资助恐怖主义行为的风险。这一领域的执行情况总体上有所改善，但还需要采取进一步措施。两个国家审查了本国与非营利组织有关的法律框架，在国家风险评估中考虑了非营利组织构成的威胁，并加强了对该部门的外联活动。该次区域似乎没有国家进行过风险分析，以确定哪些类别的非营利组织最易被滥用于资助恐怖主义行为。

火器

430. 该次区域的大多数国家都将非法贩运和制造火器定为刑事犯罪，但只有三个国家将擦掉官方标识的行为具体定为刑事犯罪。自上次调查以来，一些国家通过或加强了国家立法，将拥有、使用和转让火器弹药行为定为严重刑事犯罪，增加罚款和刑罚。2020年9月，多民族玻利维亚国交存了《枪支议定书》加入书。该次区域有十个国家已批准《议定书》，该议定书旨在促进和加强国家合作并建立统一的机制，以预防、打击和消除非法制造和贩运火器及其零部件和弹药行为。

4. 机会和边境安全

旅客筛查

431. 该次区域所有国家都是国际刑警组织成员，并设有国际刑警组织国家中心局。有七个国家似乎已将其第一线边境管制服务与国际刑警组织的 I-24/7 数据库和工具连接起来，有几个国家还将刑警组织移动网络数据库和刑警组织固定网络数据库的使用范围扩大到负有执法责任的第一线官员。国际刑警组织的全球数据库与南方共同市场安全情报交流系统相连，该系统将其成员国和一些其他国家的国家数据库连接起来，从而使授权用户能够同时搜索这两个数据库，从而避免重复和严重的信息缺口。然而，少数国家尽管有大量旅客过境，但第一线人员仍然无法直接访问国际刑警组织数据库，或只能有限使用这些数据库。第一线人员依赖国家中央局提供的信息，这可能会降低检查过程的有效性。

432. 该次区域各国普遍有能力在入境口岸有效筛查旅客，并识别潜在恐怖分子和冒用护照的行为。大多数国家要求电子签证(或至少提供在线签证申请)，从而加强了用于分析签证处理和预先审查入境旅客的情报。该分区域有五个国家实施了预报旅客资料和旅客姓名记录系统；有四个国家只实施预报旅客资料系统，尚未要求旅客姓名记录数据；另有两个国家已授权并正在努力仅实施预报旅客资料系统。只有一个国家没有批准这两个系统。大多数国家仍然缺乏按照安全理事会第 2396(2017)和 2482(2019)号决议的要求管理旅客姓名记录数据的法律和业务能力。该次区域有九个国家签发载有生物特征数据的电子护照，五个国家加入了国际民航组织公钥目录。一些国家与毒品和犯罪问题办公室的机场通信项目合作，⁵¹ 并接受了识别伪造和被盗证件方面的培训。南共市国家可以参加专门的区域业务工作组，这些工作组的工作重点是篡改旅行证件和其他与预防恐怖主义有关的问题。

433. 六个国家建立了记录和储存人员出入境情况的电子系统。大多数国家正在努力提高侦查冒用身份证件和旅行证件行为的能力。

434. 跨国执法合作仍处于发展阶段，但该次区域各国确实通过南共市和美洲组织的美洲反恐怖主义委员会开展区域合作，并开展双边合作，特别是与邻国和其他伙伴进行合作。智利与邻国密切合作，多民族玻利维亚国与秘鲁之间以及阿根廷

⁵¹ 机场通信项目是毒品和犯罪问题办公室与国际刑警组织和世界海关组织合作实施的一个多机构项目，旨在加强机场在来源国、过境国和目的地国侦查和阻截毒品、其他非法货物和高风险旅客(包括外国恐怖主义作战人员)的能力，并摧毁犯罪网络。

廷、巴西与巴拉圭之间就三国边境地区达成了具体协定。其他次区域合作机制也已建立，许多国家与中美洲、加勒比和北美洲国家在边境管制和移民以及防止恐怖主义和跨国组织犯罪等领域开展合作。

435. 该次区域的大多数国家已加入 1951 年《难民公约》及其 1967 年《议定书》，并通过了立法或行政条例，防止向有以下行为的人员提供庇护：犯有国际文书所界定的危害和平罪、战争罪或危害人类罪；在被接纳为难民之前在避难国境外犯有严重罪行；犯下恐怖主义行为或违反联合国原则的行为。

5. 将恐怖分子绳之于法

策划与筹备

436. 该次区域有五个国家制定了立法，规定起诉为在本国境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在本国境内实施的筹备或胁从行为。在其他一些国家，尚不完全清楚刑事定罪是否包括策划或准备针对另一国或其公民或国际组织实施恐怖主义罪行的活动或行为。许多国家没有将策划、筹备和支持恐怖主义行为定为单独的罪行。

调查和起诉能力

437. 除五个国家外，很难评估国家检察机关是否有处理复杂恐怖主义案件的权力、能力、专业知识、技术手段和人力资源。其余七个国家没有设立专门处理恐怖主义案件的部门，但有两个国家设有专门部门来处理复杂刑事案件，这些部门可能处理恐怖主义案件。智利设立了洗钱、经济犯罪、环境犯罪和有组织犯罪专门小组，可处理恐怖主义案件。在哥伦比亚，总检察长办公室包括一个由派驻波哥大和该国各地冲突地区的检察官组成的专门反恐小组，该小组与总检察长技术刑事调查机构、哥伦比亚国家警察和军队合作，在调查和起诉恐怖主义和叛乱行为方面积累了大量专门知识。

438. 该次区域的大多数国家都有许多可用于侦查恐怖主义案件的特别侦查手段，这些手段由刑事诉讼法规范，需要在司法或总检察长一级进行批准。这些手段包括使用视听记录设备；拦截通信；电子监视；控制犯罪资产的流通和交付；密探；使用特工和秘密行动。然而，在一些国家，刑事侦查手段尚未得到充分发展，或没有得到诸如监视装置、全球定位系统定位或指纹数据库比较等信息技术工具的充分支持。一个国家只允许将秘密行动等特别侦查手段用于贩毒和相关犯罪(包括洗钱)案件，而不允许用于恐怖主义案件。不过，在大多数国家，用于有组织犯罪案件的特别侦查手段也可适用于恐怖主义案件。

439. 几乎所有国家都对执法部门采取的反恐措施进行某种形式的监督。然而，很少有国家被认为建立了充分有效的独立机制。智利国家人权研究所独立有效地开展工作，发布公开声明和年度报告，并提出政府机构变革或政策建议，以促进和保护人权。乌拉圭在其宪法中引入了旨在加强人权保护的改革，并赋予乌拉圭加入的国际人权条约以宪法地位。乌拉圭还设立了国家人权机构和监察员办公室。至少还有五个国家设立了监察员办公室，但相关制度尚未完全落实。联合国人权

机制表示关切的是，在五个会员国，酷刑、强迫失踪和法外处决案件的调查进度缓慢而且启动的刑事诉讼数量很少。由于司法机构内部效率低下，审前羁押时间过长是一个重大挑战，农村地区尤其如此。

法治

440. 在该次区域的大多数国家，恐怖主义行为的定义不够清晰准确，可适用于国际反恐文书所设想行为以外的行为。这方面的常见不足包括在定义中使用过于宽泛或开放型术语，以及将某些不属于相关国际文书范围的非暴力行为定为犯罪。该次区域至少有八个国家对恐怖主义罪行范围的界定模糊不清。人权机制对此一再表示关切。

441. 虽然该次区域大多数国家的宪法都规定了独立的司法机构，但联合国人权机制、非政府组织和其他分析人士指出，一些国家的司法机构往往并不独立运作，不能始终保持公正，并受到政治影响和腐败的侵蚀。然而，该次区域几乎所有国家的立法都规定了获得公正和公开审判的权利。所有被告均被推定为无罪，有权及时获得指控的详细信息，并有权得到公正和公开的审判，不得无故拖延。他们有权与自己选择的律师沟通，或由公费提供律师。然而，国家提供的律师往往缺乏培训。人权机构经常谴责这方面的侵权行为。

442. 至少有六个国家通过了特别法律，赋予特定当局打击恐怖主义的具体权力，但这些法律似乎不包括日落条款。

6. 开展国际合作

有效的司法互助和引渡

443. 该次区域各国已建立区域和次区域协定等司法互助和引渡法律框架与安排。然而，各国很少制定关于司法互助和引渡相关国内法律和程序的准则，也很少将这些准则公布以便向外国当局通报获得协助所必须满足的要求。不过，在区域一级，西半球刑事事项司法互助信息交流网络包含一个虚拟图书馆，提供与美洲组织 34 个活跃成员国司法互助和引渡有关的法律信息。

444. 在区域刑事司法合作方面，该次区域除两个国家外，其余所有国家都是伊比利亚-美洲国际司法合作网络的成员，该网络由伊比利亚-美洲国家共同体 22 个成员国的中央当局以及司法部、检察官办公室和司法机构联络人和波多黎各最高法院组成，其目的是加强民事和刑事司法援助手段以及国家间合作。2017 年，阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马、秘鲁、葡萄牙和委内瑞拉玻利瓦尔共和国签署了《关于国际反腐败司法合作的巴西利亚宣言》，其中涉及建立具有完全技术自主权的联合小组(双边和多边)。

445. 如果决定不引渡恐怖分子，除五个国家外，所有其他国家都可以毫不拖延地将案件提交主管当局，以便根据本国法律通过诉讼程序进行起诉。这一原则的根本目的是，规定主管的司法机关对犯有特别严重罪行的个人进行有效的起诉和惩治，确保将其绳之以法。通过这种方式，为了防止某些罪行的发生并消除任何有罪不罚的风险，引渡或起诉原则已被纳入几个多边公约，而大多数国家都是这

些公约的缔约国。然而，各国在获取国外证据并在本国司法系统内利用这些证据方面继续面临挑战。

确保有效交流信息和情报

446. 一些国家已采取步骤，加强执法机构之间的信息共享。一些国家正日益将情报工作纳入执法行动，四个国家的执法机构本身更多地参与获取情报。几乎所有国家都建立了联合调查小组的法律框架。关于在恐怖主义案件中使用联合调查小组的情况，目前掌握的资料很少。2020 年 10 月，巴西总检察长办公室和巴拉圭总检察长办公室签署了一项关于成立联合调查小组的协定，目的是调查人口贩运罪行，特别是边境地区的人口贩运罪行。2017 年 8 月，阿根廷、巴西、智利、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭的总检察长签署了一份文件，表示有兴趣在该次区域成立联合调查小组。该联合调查小组的重点是有组织犯罪，但也可调查恐怖主义案件。

447. 2019 至 2020 年期间，美洲反恐怖主义委员会秘书处开始发展美洲反恐怖主义网络，这一旗舰倡议响应了美洲组织成员国表达的需求，即促进业务信息的实时共享，以防止和打击该次区域内的恐怖主义。美洲反恐怖主义网络于 2021 年全面投入运作。该网络将促进已设立的国家协调中心之间的联系，以加快交流关于潜在恐怖主义威胁的信息，目的是防止发生事件或袭击。一些次区域组织还包括反恐机构，这些机构促进情报和安全执法机构之间分享相关信息。

7. 优先建议

448. 优先建议包括：

(a) 修订恐怖主义罪行，确保国内法将所有条约规定的罪行定为严重刑事罪行，并确保恐怖主义罪行的任何相关定义明确无误，以符合罪刑法定原则；

(b) 考虑批准《枪支议定书》，通过并执行一系列旨在执行《议定书》所有方面的犯罪控制措施；

(c) 建立有效、独立和公正的机制，以便能够处理对执法人员或检察官不当行为的个人投诉；

(d) 向所有边境官员提供国际刑警组织 I-24/7 系统的实时访问权；

(e) 修订立法，在各国的刑事诉讼法中明确禁止将有可能通过酷刑获得的陈述作为证据，包括另一管辖区提供的陈述；

(f) 加强对公平审判权和正当程序权的尊重，特别是不被无故拖延的听证权，包括在涉及外国国民的驱逐程序中。

六. 区域展望：欧洲和北美

A. 东欧

白俄罗斯、捷克、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、斯洛伐克和乌克兰

1. 恐怖主义趋势

风险

449. 自上次调查以来，东欧地区恐怖袭击事件总体水平相对稳定。该次区域大多数国家的风险水平相对较低，但也发生过一些较小的袭击或阴谋，如 2016 年波兰弗罗茨瓦夫一名学生轰炸一辆公共汽车事件。近年来，俄罗斯联邦境内的威胁水平有所下降。伊黎伊斯兰国曾呼吁在 2018 年国际足球联合会(国际足联)世界杯期间发动袭击，但没有成功实施袭击，这可能是由于俄罗斯政府有所准备。⁵²

450. 助长恐怖主义和仇外心理的暴力极端主义的暴力或袭击风险在整个区域都是一个日益严重的威胁。2016 年的全球调查注意到了这一点，自那时以来，以种族主义、仇外心理或基于宗教的不容忍为动机的团体持续增长。在该次区域的一些国家，2015 年逃离中东冲突地区的寻求庇护者人数大幅增加，而在接收大量寻求庇护者的国家，关于移民问题的政治辩论也相应加剧，这进一步助长了这一趋势。委员会告诫不要过分关注恐怖分子与合法寻求庇护者混杂在一起的危险，因为这可能会转移对恐怖主义袭击风险的关注，并可能加剧这种风险。

451. 该次区域位于申根地区东部边境两侧的国家相对更有可能被用作欧洲联盟与其他国家或冲突地区之间人员、武器和现金非法流动的过境国。欧洲联盟努力建立共同的边境管理标准，并得到欧盟边管局的业务支助，从而减轻了这些风险。在非欧盟成员国方面，2020 年 12 月，独立国家联合体成员国元首通过了 2021-2025 年加强外部边境安全合作计划。该计划的目标是，除其他外，巩固独联体各国边境机构以及国际和区域组织的努力，以应对边境地区目前的挑战和威胁，制定监管法律框架，协调国家立法，并改进解决独联体外部边境危机局势的机制。该计划设想建立一个统一的独联体边境安全机构信息系统。⁵³

2. 第 1373(2001)号决议在东欧的执行情况

从预防到改造

全面和综合反恐战略

452. 上次全球调查指出，只有少数国家执行了全面综合的国家反恐战略，欧洲联盟国家则主要依靠执行 2005 年《欧洲联盟反恐怖主义战略》。上次调查鼓励欧

⁵² 见 <http://nac.gov.ru/press-konferencii-i-brifingi/v-multimedynom-press-centre-mia-rossiya-segodnya.html> 和 <http://nac.gov.ru/hronika-sobytyi/pyatnadcat-let-protiv-terrora.html>。

⁵³ 见 https://cis.minsk.by/news/17411/prezidenty_stran_sodruzhestva_utverdili_programmu_sotrudnichestva_gosudarstv_%E2%80%93_uchastnikov_sng_v_ukreplenii_pogranichnoj_bezopasnosti_na_vneshnih_granich_na_2021%E2%80%932025_gody。

洲联盟国家根据本国国情纳入该《战略》。在这方面已经取得了进展。截至 2020 年，在该区域七个欧盟成员国中，有五个成员国通过了全面战略(其中三国至少更新过一次，一国目前正在审查中，一国于 2019 年新通过)。尚未通过全面战略的两个国家都报告说，它们遵循《欧洲联盟反恐怖主义战略》，并将恐怖主义纳入了国家安全战略。

453. 在该次区域的非欧洲联盟国家中，三个国家已通过国家反恐战略，两个国家至少已完成一次对这些战略的修订，但民间社会行为体在制定和修订这些战略方面发挥的作用尚不清楚。另一个国家已通过一系列有关反恐活动的战略文件，但尚未制定全面综合的反恐战略。

风险评估

454. 该次区域只有一个国家没有进行恐怖主义威胁风险评估。在一些较小的欧洲联盟国家，鉴于威胁的总体水平，评估并不像威胁程度较高的其他欧洲联盟国家那样频繁或集中。在欧洲联盟国家中，有两个国家每年进行恐怖主义威胁评估，作为广泛国家安全威胁评估的组成部分，有一个国家在政治层面进行了一次性威胁评估，评估文件获得国家议会通过。在欧洲联盟之外，有三个国家设立了指定的协调机构来分析当前的威胁程度。俄罗斯联邦在筹备举办国际体育赛事期间设立了一个指定机构，促进国内与国际安全机构之间的合作，并提供安全情况简报。委员会认为这是一个良好做法。

3. 消除恐怖主义的促成因素

招募

455. 在该次区域的七个欧洲联盟国家中，只有三个国家颁布了涉及恐怖主义集团招募成员的具体罪行。四个尚未这样做的国家认为，涉及参加恐怖主义团体、或与他人共谋或准备实施恐怖主义行为的罪行(包括伙同作案罪行)也应包括招募。然而，这些罪行往往与实施恐怖主义行为相关联系(而招募罪行不应相关联系)。招募和参加恐怖主义团体本身就是犯罪行为。

456. 在该次区域的四个非欧洲联盟国家中，有三个国家制定了制止招募恐怖主义分子的立法条款。在每一种情况下，这些都是专门针对恐怖主义的罪行，与刑法的一般规定不同。在一个没有这种立法的国家，招募恐怖主义分子的行为可部分由关于共谋的一般刑法规定涵盖。

资助恐怖主义行为

457. 该次区域所有国家都在本国刑事立法中列入了涵盖资助恐怖主义行为的单独罪行。所有这些国家规定的罪行涵盖资助恐怖分子个人和资助恐怖主义组织这两种情况。与 2016 年相比，这一执行水平是一个重大进步，上次调查指出，2016 年该次区域一半以上的国家规定了资助恐怖主义罪行，但即使在那些规定了这些罪行的国家中，也很少有国家基本上遵守安全理事会第 1373(2001)号决议第 1(b)段的要求。虽然类似金融行动特别工作组的区域机构继续就如何在技术上改进这些罪行的起草工作提出一些建议，但所有国家现在至少基本上都遵守了这些要求。

458. 该次区域内欧洲联盟国家根据本国和欧洲联盟这两方面的法律来冻结恐怖分子资产。根据这一制度，欧洲联盟理事会根据安全理事会第 1373(2001)号决议作出的冻结资产决定毫不拖延地得到执行，因为根据欧洲理事会(EC) 2580/2001号条例，这些决定立即适用于欧洲联盟所有成员国。不过，这一制度并不能完全取代一个自主的国内主管机构来冻结恐怖分子的资产，因为该制度没有被用来涵盖欧洲联盟内的个人或实体，也没有被用来涵盖另一国提出指认请求的个人或实体。因此，除了该欧洲联盟制度之外，欧洲联盟国家还需要拥有本国冻结资产的权力。上次全球调查指出，在某些情况下，各国缺乏这方面所需的补充性国内立法，更广泛地说，该次区域在法律和实践中遵守规定的国家寥寥无几。

459. 自上次调查以来，这方面的立法执行情况有所改善，但应进一步加强。在该次区域七个欧洲联盟国家中，有四个国家能够毫不拖延地冻结资产。有一个国家必须首先完成内部程序，但认为有一个阻止任何交易 96 小时的临时权力可满足这一要求(这一点尚未得到验证)。只有一个国家缺乏国内资产冻结权，该国仍然依赖欧洲联盟制度。然而，尽管立法执行情况总体上有所改善，但这些权力尚未得到使用，该次区域的欧洲联盟国家继续完全依赖欧洲联盟或安全理事会来确定资产冻结的目标。没有国家根据其国内权力确定可供指认的目标。只有一个国家查明了属于联合国或欧洲联盟名单所列人员的资产，并冻结了属于 109 个法人和 1 个自然人的 1 200 万欧元。

460. 在该次区域非欧洲联盟国家中，一半国家能够毫不拖延地冻结资金。在一个国家，虽然可以在一个小时内采取初步行动，但在冻结资金之前还需要采取一系列其他步骤，结果实际上冻结资产需要几个星期。在另一个国家，对于不属于报告实体的自然人和法人，会有延迟。只有一个国家根据安全理事会第 1373(2001)号决议冻结了资产；其他三个国家尚未报告采取了任何此类措施。

461. 所有国家都建立了运作正常的金融情报部门。它们也都有充足的资源和独立性，委员会发现，在该次区域所有国家，这些部门也普遍有效。积极的指标包括使用先进的软件和数据挖掘工具；查询可疑交易报告和获取更多信息的广泛权力，包括进入执法数据库；向其他国家机构提供分析报告；定期向报告实体提供指导和培训；与外国金融情报部门进行强有力的合作。该区域有一个国家是金融行动特别工作组、欧亚反洗钱和打击资助恐怖主义行为工作组和评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会的成员，另有九个国家是评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会的成员，一个国家是欧亚工作组的成员。

462. 欧洲联盟(EU) 2018/1672 号条例定于 2021 年 6 月生效，该条例统一了整个欧洲联盟的货币跨境流动申报表，制定了现金流动风险的标准和规范，并建立了一个共享申报信息的共同系统，包括一个共同的欧盟数据库。该条例赋予了欧洲联盟国家自由决定(但非强制)限制可能与犯罪有关的现金和不记名流通票据的能力。该次区域的许多欧洲联盟国家已为执行该条例修订其立法权力。在七个欧洲联盟国家中，五个已授予边境当局法律权力，以阻止或限制涉嫌洗钱或资助恐怖主义的货币和不记名流通票据。各国对现金或不记名流通票据的限制期限从 48 小时到 30 天不等。然而，在所有情况下，这种权力都是暂时的限制，任何扣

押都只能由警方或金融情报部门在调查后进行。至少有三个国家表示关切的是，边境官员是否有足够的培训和专门知识来查明资金是否与资助恐怖主义有关以及他们对风险指标了解多少。

463. 上次全球调查指出，该次区域只有一些国家评估了其非营利部门被滥用于资助恐怖主义的风险。在这方面，执行情况有所改善，但仍有进一步改进的余地。该次区域的所有欧洲联盟国家都对非营利部门进行了某种形式的评估，评估其被滥用于资助恐怖主义的风险。不过，有三个国家是将这种评估作为国家总体风险评估的一个组成部分，而不是作为一项独立的评估。这可能意味着缺乏严谨性。在该次区域非欧洲联盟成员国中，只有一半的国家评估了其非营利部门资助恐怖主义的风险。除了查明非营利部门的脆弱性和提出缓解措施外，这两个国家还评估了适用的监管框架。一个国家在某些类别的非营利组织进行了一些评估，但没有确定属于金融行动特别工作组定义范围内的那一部分，也没有确定有关非营利组织所面临潜在恐怖主义威胁的性质。

火器

464. 该次区域的欧洲联盟国家在区域一级制定并执行火器条例。第 91/477/EEC 号指令和第 2008/51/EC 号指令规定了获取与拥有武器以及武器标识等相关事项。此外，(EU) 258/2012 号条例规定了火器及其零部件和弹药的出口许可、进口和过境措施，并要求欧洲联盟国家对违规行为实施制裁。自上次全球调查以来，欧洲联盟还通过了(EU) 2018/337 号条例，该条例确立了关于停用标准和技术共同准则，以确保停用火器不可逆转地失效。

465. 该次区域的所有欧洲联盟国家都已将这些义务纳入国家法律，并将非法制造、贩运或改装火器定为犯罪。不过，在四个国家，尽管它们报告说已将非法擦掉火器标识行为定为刑事犯罪，但这些罪行并不明确，需要在立法上更加明确。上次全球调查也注意到了执行方面的这种不足，表明在这一问题上缺乏进展。

466. 在该次区域的四个非欧洲联盟国家中，有三个国家将非法制造、贩运和改装火器或非法擦掉火器标识定为刑事犯罪。另一个国家似乎没有将非法擦掉标识定为刑事犯罪。

4. 机会和边境安全

467. 上次全球调查指出，该次区域只有一些国家将第一线移民筛查流程与国际刑警组织 I-24/7 系统、其被盗和遗失旅行证件数据库、嫌疑犯和通缉犯红色通告以及安全理事会的伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单相连接。通过欧洲联盟机制，在这方面取得了良好进展。该次区域的大多数欧洲联盟国家使用申根信息系统，该系统自 2016 年以来逐步得到加强和升级，现在向其用户提供国际刑警组织的数据。在另外两个国家，边境官员可在一定程度上使用国际刑警组织的工具，但还需要进一步了解所有边境管制站的连通性质。在这方面，波兰将一系列国际刑警组织和申根工具纳入到本国的一线筛查软件之中，是良好做法的典范。这样做使得能够根据国家、申根和国际刑警组织的数据库进行自动边境检查，只需对所有通过边境管制站的人员进行一次搜索。

468. 关于预报旅客资料/旅客姓名记录系统,上次全球调查指出,只有极少数国家使用预报旅客资料和(或)旅客姓名记录系统在航空入境口岸有效筛查旅客并查出恐怖主义嫌疑人。调查还指出,似乎只有少数国家在自动系统中记录和储存跨越海陆空边界人员的出入境情况。这方面的进展要显著得多。

469. 在该次区域的欧洲联盟国家,边境安全事宜遵循理事会第 2004/82/EC 号指令和(EU) 2016/681 号指令等一系列欧洲联盟法律规章,理事会第 2004/82/EC 号指令要求各国建立国家法律框架,允许国家旅客信息部门处理往返欧洲联盟航班的旅客姓名记录数据,而(EU) 2016/681 号指令则要求向执法机构提供旅客姓名记录数据,以预防、侦查、调查和起诉恐怖主义犯罪和严重犯罪。此外,(EU) 2017/2226 号条例建立了一个出入境系统,记录跨越外部申根边界人员的出入境数据⁵⁴ (该系统预计将于 2022 年开始运行),还要求申根地区成员国创建本国的出入境系统。申根地区国家(加上爱尔兰)借助申根信息系统这个数据库,使边防卫队以及签证签发和移民当局能够输入并查询关于第三国国民的警报,以拒绝这些人进入申根地区或在申根地区停留。目前正在增加新的功能。2021 年,申根信息系统预计将纳入更多关于涉恐活动人员和物品的信息,提高边境当局在申根地区国家入境口岸侦查恐怖分子的能力。

470. 根据这些指令和条例,该次区域的所有申根地区国家都建立了旅客姓名记录系统。大多数国家没有向委员会提供足够的资料,供委员会适当了解它们在边境管制站侦查恐怖分子或虚假旅行证件的能力。然而,委员会确实对波兰的能力有很好的了解,并得出结论认为,波兰开发一个综合边境管制信息系统,将各种国内国际身份检查集中到一个方便用户的“单一窗口”格式,是一种良好做法。该系统由文件欺诈方面的现场专家提供支持。该次区域只有三个申根地区国家收集所有出入境数据。其他国家则只是保留预报旅客资料/旅客姓名记录数据,而这些数据并不涵盖海陆边境。不过,这些国家需要最晚在 2022 年开始记录出入境数据,以遵守欧洲联盟的立法。

471. 在该次区域的四个非申根国家中,三个也收集预报旅客资料,但尚未建立旅客姓名记录系统。需要更多信息,说明它们在侦查潜在恐怖分子方面的分析能力。关于冒用身份证件和旅行证件问题,两个国家正在努力提高能力,包括为边境官员配备核查旅行证件真伪的设备,或允许一些执法当局查阅国际刑警组织关于伪造证件和伪造方法的材料。然而,边境检查站的移民当局能够在多大程度上使用这些工具尚不清楚。委员会不了解该次区域的非欧洲联盟国家是否记录和储存跨境人员的出入境情况(例如通过自动系统)。

472. 该次区域在边境安全问题上的国家间合作程度很高。欧洲联盟国家设立了欧盟边管局,该机构自 2020 年以来已成为一个业务机构。欧洲联盟国家与多国边防部队共同有效地管理边界,多国边防部队由参加国共同管理。欧盟边管局自

⁵⁴ 申根地区包括大多数(但非全部)欧洲联盟成员国,以及冰岛、挪威和瑞士。未加入申根地区的欧洲联盟成员国保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、爱尔兰和罗马尼亚。参加国拆除了本国与其他申根地区国家之间的边境管制站。

身与多个国家和国际机构建立伙伴关系。独立国家联合体成员国之间也开展了密切的区域合作，包括通过海关事务协定开展合作。此外，各国还成立了包括两个区域组织的国家在内的次区域集团(例如波罗的海区域边境管制合作组织，该组织规定波罗的海沿岸所有国家的边境机构之间进行信息交流安排和联合行动)。另有一些双边安排，包括波兰和乌克兰之间的一项地方边境交通协定，以便利两国居民的当地流动。在海关事务合作方面，俄罗斯联邦的联邦海关总署与海关执法网有联系，是独立国家联合体成员国区域情报联络处的所在地，并缔结了若干关于海关事务互助事宜的双多边协定，积极开展国际海关业务合作。

473. 上次全球调查指出，该次区域大多数国家都有难民地位确定程序，防止向参与恐怖主义活动的个人提供庇护或者撤销这种庇护。情况依然如此。据评估，该次区域所有国家都已制定难民地位确定程序，并制定了排除性规定和程序，防止向有重大理由认为曾计划、协助或参与恐怖主义行为的个人提供庇护。然而，应当指出，有一个国家的相关国内立法偏离了 1951 年《难民公约》第 1 条(F)款，因为该国将排除对象限于“犯下”有关行为的人，而不是“有重大理由认为”的情况下(确定性标准较低)。在另一个国家，国内法规定的排除理由比《公约》第 1 条(F)款规定的理由更广泛，人们对难民地位确定程序中的决策质量表示关切，特别是对缺乏合理的决定表示关切。委员会告诫一个国家不要夸大难民和寻求庇护者的恐怖主义风险。

474. 关于是否有相关的专业知识来适当评估恐怖分子滥用难民程序的风险，委员会表示，该次区域的一些国家聘用受过反恐问题培训或具有相关冲突地区专门知识的专门安全专家，作为确定庇护地位程序的一部分。然而，委员会缺乏关于该次区域大多数国家在这方面能力的信息。

475. 上次全球调查还指出，国际人权机制和难民署对该次区域几乎所有国家的难民程序都表示了大量关切。难民署继续对该次区域的五个国家表示关切。这些关切主要涉及驱回和强行驱离边境的指控，以及根据潜在申请人到达边境的方式对获得庇护程序的一些限制。不过，对难民署提交人权理事会普遍定期审议机制文件的审查表明，人权理事会与该次区域各国之间正在进行对话，并承认一些国家正在取得的进展。

5. 将恐怖主义分子绳之以法

策划和筹备

476. 在该次区域的 11 个国家中，有 8 个国家已制定立法，规定起诉为在国家境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在国内实施的筹备或胁从行为。立陶宛和斯洛伐克这两个国家的立法在这方面是明确的。在其他 6 个已制定此类立法的国家，通过适用于恐怖主义罪行的国内刑法的一般域外原则进行起诉是可能的。在其余 3 个国家，不清楚国内刑法是否允许起诉此类筹备或胁从行为。在其中一个国家，不清楚的原因是，国内法界定的某些恐怖主义罪行似乎仅限于试图影响该国境内当局的行为。

477. 该次区域的所有 7 个欧洲联盟国家都将策划、筹备和支持恐怖主义行为定为刑事犯罪，澄清了这些术语的含义，尽管其中 3 个国家是通过刑法中关于共犯责任的一般规定而不是通过其他恐怖主义罪行确保了这一点。在该次区域的 4 个非欧洲联盟国家中，有 3 个国家没有将策划、筹备和支持恐怖主义行为定为单独的罪行，并明确了这些术语的含义。对于其中的一个国家，委员会要求澄清关于在参与筹备的个人后来阻止犯罪最终实施的情况下免除责任的规定。对于其中的第二个国家，委员会对相关罪行的定义过于宽泛表示关切。在第三个国家，对在恐怖主义组织范围外策划恐怖主义行为的刑事定罪缺乏明确性。

调查和起诉能力

478. 如上一次全球调查所述，在该次区域所有国家，检察长办公室一般有权处理恐怖主义罪行的刑事起诉，但只有一个国家在实践中明确表明，其检察部门具备处理复杂恐怖主义案件所需的能力、专门知识、技术手段和人力资源。调查发现，其余国家遭受恐怖主义行为的程度有限。在很大程度上，这一评估结果仍然正确。然而，到 2020 年，该次区域 11 个国家中有 8 个国家至少起诉了一起案件，但只有两个国家的检察机关设立了专注处理恐怖主义案件的专门单位。

479. 在两个起诉其第一批案件的国家中，委员会注意到在确立起诉理由方面开展广泛机构间合作的良好做法。但是，在其中一个国家，联合国机构对检察官的独立性和公正性表示关切。

480. 该次区域所有国家都有多种特殊侦查手段可用于调查恐怖主义案件，这些手段的使用受刑事诉讼法、警察法或类似立法的管制，并需要得到司法或检察长一级的批准。其中包括使用视听录制设备、截取通讯、视频监控、窃听和利用线人。然而，委员会注意到，在一些国家，立法并不总是规定其中一些措施的允许期限。委员会还注意到，有 7 个国家需要提供最新信息，说明如何制定关于特殊侦查手段的法律框架，以反映数字证据日益突出的重要性、通信服务提供商的作用以及为确保遵守人权法而制定的法律保障措施。委员会确认，《波兰刑事诉讼法》允许在法庭上将数字材料用作证据是一种良好做法；还注意到，可以对互联网服务提供商和经营电信业务的实体进行搜查，检察官或法院可以命令此类实体保留证据。然而，委员会同时表示关切的是，在一个国家，反恐主义立法允许对外国国民进行比对本国公民更大程度的电子监视，造成了对胁迫权力的潜在歧视性使用。

481. 上一次全球调查指出，该次区域所有国家都为执法机构建立了某种形式的监督机制，以确保其反恐主义工作的专业精神和对人权的尊重。根据现行法律制度，这些机制采用司法机构、议会机构、警务机构、监察员、检察长或其组合等不同形式。然而，只有斯洛伐克建立了在运作上独立于其他执法机构且有能力起诉执法人员的犯罪行为或调查案件并将案件移交独立检察官的监督机制。对于一些国家，联合国人权机构对有关监督实体缺乏履行其任务所需财力的情况表示关切。在两个国家，联合国人权机构对于没有及时、公正和有效地调查酷刑或虐待指控(包括恐怖主义案件中的酷刑或虐待指控)也表示关切。它们还表示关切的

是，实际上被拘留者并没有充分的机会诉诸安全独立的申诉机制，而且并非所有执法人员都必须接受相关人权规则的培训。

法治

482. 如上一次调查所述，就该次区域各国而言，引起关切的是将恐怖主义行为定为刑事犯罪的立法的明确性和准确性。调查报告建议所有国家监测这些法律的实施情况并在必要时加以修订，使其完全符合国际反恐怖主义文书、国际人权法和法治标准。在这方面已取得进展，但仍有改进的余地。

483. 委员会认为，爱沙尼亚、匈牙利、立陶宛和斯洛伐克对恐怖主义行为的定义十分明确和准确，不适用于国际反恐怖主义文书(例如第 1566(2004)号决议第 3 段或 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 2 条第 1 款(b)项)所设想的行为以外的行为。然而，委员会注意到，其中一个国家因滥用恐怖主义罪起诉侵犯边境案件而受到反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的批评。

484. 委员会认为，在其他 7 个国家，对恐怖主义行为的定义不够明确和准确，面临适用于国际反恐怖主义文书所设想行为以外行为的危险。这方面的一个共同不足是在定义中使用了“损害国家利益”的行为等过于宽泛或开放式的术语。一个相关的缺陷是将不属于相关国际文书范围的非暴力行为定为刑事犯罪。在与这些国家的对话中，一个国家指出，其宽泛的定义是有用的，因为这种定义使该罪行得以反映不断演变的恐怖主义方法。委员会已注意到考虑不断演变的恐怖主义方法的必要性，但指出，设想禁止暴力行为或暴力威胁、禁止恐怖主义罪行并将非暴力行为定为刑事犯罪的国际文书超出了安全理事会第 1373(2001)号决议的要求。

485. 上一次全球调查指出，尽管国际人权机制提出了关切，但该次区域的一些国家在对恐怖主义的审判中没有充分维护人权，包括在逮捕后被迅速带见法官的权利、接触律师的机会和无罪推定。

486. 在该次区域的 11 个国家中，有 5 个国家在处理恐怖主义案件时没有充分遵守关键的法治原则。委员会和联合国人权机制都指出的不足包括：在恐怖主义案件中拖延或限制聘请律师权的获得；延长审前羁押期；有报告称，无罪推定虽然在法律中有规定，但在实践中并不总是得到尊重；对司法独立的关切。

487. 在其他 6 个国家，刑事司法程序和正当程序保护并不包含对恐怖主义案件的任何例外。尽管如此，委员会确实注意到，在一些案件中，联合国人权机构已对一般的正当程序权利表示关切。在这些案件中，委员会鼓励所涉国家继续与有关机构进行对话。

488. 在波兰，委员会注意到，《刑事诉讼法》载有关于在对恐怖主义行为的审判中将机密材料用作证据的规则。这些规则确保被告方能够获得材料，并允许法庭在提交材料时进行非公开开庭。还提供了解密规则。委员会指出，列入允许使用机密材料的规则，同时保障被告的正当程序权利，这是一种良好做法。

489. 在该次区域的 11 个国家中，有 4 个国家通过了特别法律，赋予某些主管部门具体的反恐怖主义权力(除其他外，规定扩大使用特别侦查手段的权力)，这些

法律似乎都没有包括日落条款。这方面的例子包括：两个国家的法律允许其执法机构指定反恐怖主义行动区，当局在该行动区内拥有更大的搜查权且可限制行动自由和公众集会。

490. 在其余国家中，匈牙利规定由其国民议会宣布“恐怖主义威胁状态”，允许政府通过法令采取非常措施以及暂停或克减具体法律的适用。宣布“恐怖主义威胁状态”的决定必须以三分之二的票数获得通过，而且必须有一个确定的期限、但可以再以三分之二的票数延长。迄今为止，尚未宣布过“恐怖主义威胁状态”。

《匈牙利警察法》允许警察在发生恐怖主义行为时部署优先安全措施。这些权力适用 72 小时，如有必要，可再延长 72 小时。在波兰，紧急警察或军事权力以及政府采取禁止公众集会等措施的能力由国家恐怖主义警报系统启动。虽然规定这些特别权力的立法没有规定自动失效日期，但立法确实规定，一旦触发警报的事件的威胁或影响减至最低，警报级别应立即取消。除了在国家紧急状态或武装攻击期间允许实行戒严令的一般法律之外，其他 5 个国家没有通过法律规定额外或特别的反恐权力。

6. 开展国际合作

有效的司法协助和引渡

491. 上一次全球调查指出，欧洲委员会成员国在该委员会网站上发布了与恐怖主义案件中司法协助和引渡有关的国内法律和程序的准则。该次区域有 10 个国家是欧洲委员会成员，它们继续采用这种做法，尽管其中 6 个国家 5 年多没有更新其信息。关于许多其他形式的司法合作的信息也可在欧洲司法网的网站上查阅。委员会注意到，这些都是次区域内合作的良好做法，但建议采取更方便用户的办法，协助来自区域外管辖区的从业人员。对于不太熟悉相关欧洲机构的管辖区而言，如果除了欧洲委员会网站上的信息外，还能在各国司法部的网站上以多种语文公布法律上准确的信息并附上文件样本或模板，也不无帮助。

492. 关于反恐怖主义公约中规定的引渡或起诉原则，调查发现，在该次区域 11 个国家中，只有 3 个国家制定了国内立法以确保在实践中充分遵守这一原则。这方面的不足包括，虽然有关国内法允许在某些情况下为起诉目的将案件移交主管当局，但并没有规定必须这样做；国内法没有规定这种移交不得“无故拖延”；也没有规定强制移交给检察官的做法只适用于公民。在其中两个国家，委员会未发现在拒绝引渡的情况下有将案件提交起诉的明确义务；有关国家指出，检察机关负有在知悉发生犯罪且其拥有管辖权的所有情况下启动诉讼程序的一般义务。然而，委员会指出，为避免疑问，应在引渡法或刑事诉讼法中列入明确规定。

确保有效交流信息和情报

493. 关于恐怖主义调查方面的双边合作，应当指出，11 个国家中有 7 个国家制定了促进这种合作的立法规定，5 个国家的有关当局在与该次区域其他国家开展联合行动方面已有实际经验。

7. 优先建议

494. 优先建议包括：

(a) 修订恐怖主义罪行，删除过于宽泛或模糊的内容，确保罪行只涵盖有明显恐怖主义意图的蓄意暴力行为、不涵盖非暴力的抗议或异议行为；

(b) 确保海关官员有能力限制现金或不记名流通票据，以确保在怀疑有洗钱或资助恐怖主义行为的情况下，而不仅仅是在有虚假申报或未申报的情况下，都存在限制权力，而且不论数额多少，这种权力都适用；

(c) 就难民署对难民法和庇护法的意见与难民署进行对话，并确保为执行反恐决议而采取的措施符合国际人权、难民和人道主义法；

(d) 确保建立有效、独立和公正的机制，处理对执法人员或检察官不当行为的个人申诉，并确保这些机制在运作上独立于被申诉的对象；

(e) 在本国司法部网站上以多种语文发布关于提出引渡和司法协助请求的法律要求和程序的信息和指导，并附上文件样本；

(f) 加强与国际刑警组织的合作，特别是通过更频繁地分享外国恐怖主义作战人员的身份和生物识别信息来加强合作；

(g) 修订特别调查权，确保不以歧视性方式行使这些权力，并确保制定保障措施，防止以种族、族裔或其他歧视性方式定性；

(h) 列入明确禁止规定，禁止将可能是通过酷刑获得的证词(包括另一管辖区提供的证词)用作证据，并在立法中规定，如果有充分理由相信被告将有遭受酷刑的危险，则禁止引渡。

B. 西欧、北美和其他国家

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

1. 恐怖主义趋势

风险

495. 过去 5 年，西欧国家继续遭遇持续不断的恐怖主义袭击。自上次全球调查以来，澳大利亚、加拿大、新西兰和美国也遭遇了恐怖主义活动。但各国面临的风险水平并不相同。一些国家(如澳大利亚、法国、德国和联合王国)发生的事件数量尤其多。而在西欧和中欧各地，包括奥地利、比利时、芬兰、荷兰、挪威和瑞典，继续发生小规模或低频率袭击事件。此外，该次区域的许多国家敏锐地意识到其公民在海外受到的潜在威胁，因为许多人成为海外恐怖主义的受害者。

496. 虽然该次区域的小国家风险相对较低，但该次区域所有国家在某种程度上都面临着受仇外心理、种族主义和其他形式不容忍驱使的团体和个人所带来的日益增加的挑战，这些挑战日益呈现出有组织、跨国界的特点。此类行为体还试图利用与 COVID-19 相关的焦虑和不满。⁵⁵ 最近的趋势表明，“独狼式”袭击日益普遍。还有历史宗派分歧导致的较低的恐怖主义袭击残余风险，但这些冲突(虽没有得到完全化解)正在通过政治手段得到解决。

497. 在上一次全球调查时，西欧是外国恐怖主义作战人员的一个重要来源，而近 200 人来自加拿大，100 多人来自澳大利亚。这一国家组中的许多国家政府表示其担心的是，在伊黎伊斯兰国丧失领土后，大批作战人员返回本国，可能会招募同情者发动国内袭击。到目前为止，只有少数作战人员这样做。除了回返作战人员带来的风险之外，过去被判犯有恐怖主义罪行且已经或即将服刑期满者的人数也在增加。该次区域一些当局对这些人仍然坚持其信念的程度感到关切。

498. 该次区域的许多国家是主要的金融或贸易中心。通往全球各地的金融服务和跨境业务在这些国家的经济中占很大比例。该次区域的所有国家，即使是遭受攻击风险较低的国家，也面临着恐怖主义分子可能利用其金融或贸易系统和相对开放的经济来转移资金或武器的风险。相对其特别庞大的金融部门而言，欧洲一些小国的政府规模较小，它们在欧洲联盟或联合国实施的制裁之外独立识别和冻结可能与恐怖活动有关的资产的能力尚未得到持续证明。在欧洲联盟一级对金融规定和边境管理进行有效协调和监督，使整个区域(在某些情况下包括非欧洲联盟成员国)的规则和做法相统一，部分减轻了这一风险。

2. 西欧国家执行第 1373(2001)号决议的情况

从预防到改造

全面综合的反恐怖主义战略

499. 上一次全球调查指出，除少数例外情况外，欧洲联盟国家没有采用全面的反恐怖主义战略，而是倾向于依靠欧洲联盟反恐怖主义战略及其关于“预防”的第一个支柱，即欧洲联盟打击激进行为和招募恐怖主义分子活动战略。调查报告建议这些国家将欧洲联盟反恐怖主义战略纳入国家法律，并通过适合本国国情的国家文件。在这方面取得了重大进展，到 2021 年，半数以上国家(包括塞浦路斯、卢森堡、荷兰和瑞典)采纳了全面的反恐怖主义战略。这些战略中有许多遵循欧洲联盟反恐怖主义战略的模式，该模式建立在四个支柱之上：预防、保护、追查和应对。其中 6 个国家对其战略至少进行了一次修订。有 6 个国家设立或指定了旨在监督其战略执行情况的协调机构，而只有两个国家的民间社会积极参与了战略的修订。

500. 就尚未制定正式反恐怖主义战略的国家而言，一个国家正在制定此等战略，一个国家依赖欧洲联盟模式但没有在国内层面予以纳入，一个国家将恐怖主义纳

⁵⁵ 另见反恐执行局，“COVID-19 大流行对恐怖主义、反恐怖主义和打击暴力极端主义的影响”，2020 年 12 月，第 5-6 页。

入其国家警务战略，另外 3 个国家已制定了打击资助恐怖主义或暴力极端主义行为或保护重要基础设施免遭恐怖主义袭击的单独战略，但尚未制定单一的将所有相关组成部分结合在一起的全面反恐恐怖主义战略。

501. 该次区域的其他 3 个欧洲国家制定了全面综合的反恐怖主义战略。这 3 个国家都采取了“四大支柱”办法，将反恐怖主义和打击暴力极端主义的各个组成部分纳入其中。联合王国已多次修订其以“CONTEST”著称的全面反恐怖主义战略，最近一次修订是在 2018 年；目前有 22 个政府部门与所有 3 个权力下放的行政部门、联合王国各地的地方当局和联合王国驻 90 多个国家的大使馆一起参与落实“CONTEST”。在尚未制定正式反恐怖主义战略的国家中，有一个国家将反恐怖主义问题纳入其更广泛的国家安全战略。

风险评估

502. 该次区域 16 个欧洲联盟国家中有 12 个国家的执法机构进行了与恐怖主义有关的威胁和风险评估，该次区域的大多数其他欧洲国家也进行了这种评估。几乎所有这些国家都定期更新其评估，有些国家每季度更新一次，有些国家每年更新一次。5 个国家设立了专门实体，专注于评估恐怖主义威胁、确定威胁级别、发出警报以及编写关于趋势、恐怖主义网络 and 能力的深入报告。联合王国有能力建立这样一个机制来应对危机。11 个国家指定具体机构或部门间委员会负责协调和传播所收到的情报，4 个国家的风评估由警方进行。分析报告的接收对象因国家而异。为应对恐怖主义威胁的增加，一些国家已设法促进情报部门和警察部门之间分享与恐怖主义有关材料，包括通过立法修正案或议定书来做到这一点。

3. 消除西欧国家境内促成恐怖主义的因素

招募

503. 在该次区域的 16 个欧洲联盟国家中，有 14 个国家制定了制止招募恐怖主义分子的法律规定。有两个国家没有规定这类具体罪行，但禁止可包括招募行为在内的某些恐怖主义胁迫行为(例如参与罪行)。

504. 在欧洲联盟之外，该次区域的执行工作滞后。只有一半的非欧洲联盟国家规定了为恐怖主义招募人员的具体罪行。其他国家则将各种形式参与恐怖主义组织的行为定为刑事犯罪，在某些情况下，参与恐怖主义组织可包括招募行为。

资助恐怖主义行为

505. 上一次全球调查指出，该次区域所有国家都制定了强有力的立法，将资助恐怖主义行为定为一项单独的罪行。情况仍然如此。然而，调查还指出，大约四分之一国家的立法没有就资助恐怖主义分子个人或资助恐怖主义团伙包括为具体实施恐怖主义行为以外的其他目的提供资助做出规定。在这方面，自上次调查以来已经取得进展。

506. 在该次区域的 24 个国家中，有 20 个国家规定的罪行既包括资助恐怖主义分子个人，也包括资助恐怖主义组织。在 3 个国家，不清楚该罪行是否需要与具

体的恐怖主义行为发生关联；在一个国家，不清楚该罪行是否包括直接和间接提供和筹集资金。在另一个国家，最近通过了旨在解决这方面不足的立法。

507. (与东欧的欧洲联盟国家相关的)上述欧洲联盟冻结制度同样适用于该次区域的欧洲联盟国家。与东欧的欧洲联盟国家一样，该次区域的一些欧洲联盟国家缺乏补充性的国内法律依据，无法自行下令冻结恐怖主义资产，从而在全球努力打击资助恐怖主义行为方面留下了潜在的空白。

508. 在这方面已经取得进展。该次区域三分之二的欧洲联盟国家可以从速冻结资金。然而，在立法执行方面仍然存在某些不足，包括缺乏这样做的法律义务；缺乏专门机制，从而依赖扣押和没收资产等刑法一般机制；在对未在欧洲联盟一级被列名的个人或实体采取国内措施方面出现拖延；或缺乏实际执行(意味着无法核实措施是否充分)。此外，有一个国家仍然缺乏发布本国资产冻结令的制定规章的权力，继续完全依赖欧洲联盟的机制。在实际执行方面也继续存在明显不足，这表现在这些国家中有一半尚未根据安全理事会第 1373(2001)号决议冻结任何资产。这一数字包括至少两个作为重要国际金融中心的欧洲联盟国家。

509. 该次区域的其他欧洲国家有一半可以从速冻结恐怖主义资金，但大多数国家实际上没有这样做，也没有将不在国际组织列名范围的任何恐怖主义分子或恐怖实体列入名单。其中大多数国家没有冻结任何高价值的资产。

510. 关于该次区域金融情报部门的运作水平，委员会发现，其资源和能力水平在调查过程中普遍有所改善。积极的指标包括：近年来人力资源水平有所提高；软件和数据挖掘工具得到更新；向其他国家机构提供了分析报告；金融情报部门访问多个国内数据库的途径有所增加；执法机构大量使用金融情报部门的报告；创建了打击资助恐怖主义行为的专门单位。已确定的持续存在的一些不足包括：收到的可疑交易报告数量少或质量参差不齐，这在一定程度上可能与向报告实体提供的指导不足有关，从而可能影响金融情报部门确定资源用途的能力；金融情报部门与主管当局之间缺乏安全的通信；缺乏人力资源或信息技术工具，这些不足损害了各单位进行战略分析的努力。所有国家都是评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会的成员；其中 19 个国家也是金融行动特别工作组的成员。

511. 关于货币跨境流动，预计第 2018/1672 号条例(欧盟)将于 2021 年 6 月对该次区域的欧洲联盟国家生效(关于该条例的更多信息，见上文关于东欧的章节)。在 16 个欧洲联盟国家中，有 13 个国家的边境当局有法律权力制止或限制涉嫌与洗钱或资助恐怖主义行为有关的现金和不记名流通票据。这些权力产生于打击资助恐怖主义行为的反洗钱立法和(或)限制涉嫌源于或用于犯罪活动的现金的一般权力。相反，在两个国家，边境当局本身没有权力限制现金或不记名流通票据，而且，如果边境当局怀疑与资助恐怖主义有联系，则必须让执法当局参与进来。这一安排可能会削弱这些国家有效行使阻止恐怖主义现金跨境流动的能力。

512. 在该次区域的其他 8 个欧洲国家中，有 7 个国家已授予其边境当局阻止或限制涉嫌与洗钱或资助恐怖主义行为有关的现金和不记名流通票据的法律权力。

这些权力产生于打击资助恐怖主义行为的反洗钱立法和(或)限制涉嫌源于或用于犯罪活动的现金的一般权力。

513. 上一次全球调查指出,在这一分组中,只有约四分之一的国家对其非营利部门的资助恐怖主义风险进行了具体审查。虽然在这方面有所改善,但这仍然是欧洲国家的一个弱点,反映出对非盈利组织的监督总体上比较分散和薄弱。在这一组的 24 个国家中,有 11 个国家对其非营利部门面临的资助恐怖主义风险进行了全面评估,其中 4 个国家只是将评估作为对整个金融部门更大规模的国家风险评估的一部分进行,评估的彻底程度不一。一个国家正在进行首次评估,另一个国家正在进行最新评估。在尚未进行必要评估的国家中,有些国家已经开展了相关活动(例如,审查与非营利部门有关的法律框架,或部分审查该部门面临的资助恐怖主义风险)。关于这些评估的结果,一个国家指出,在冲突地区活动的非盈利组织被滥用于资助恐怖主义目的的风险较高,而另一个国家则强调非盈利组织的管理缺乏透明度。

火器

514. 该次区域的欧洲联盟国家受欧洲联盟有关条例的约束(见上文关于东欧的章节)。在该次区域的 16 个欧洲联盟国家中,有 11 个国家制定了立法,将非法制造、贩运和改造火器以及非法去除其标识的行为定为刑事犯罪。就其余国家而言,不足或询问主要涉及对改造火器或非法去除其标识行为的刑事定罪,这与上一次全球调查中发现的不足相同。

515. 该次区域的大多数其他欧洲国家已制定立法,将非法制造、贩运或改造火器以及非法去除其标识的行为定为刑事犯罪。其余国家制定了立法,将非法制造、贩运和改造火器的行为定为刑事犯罪,但没有将去除火器标识的行为定为单独罪行。

4. 西欧国家的机会和边境安全

516. 上一次全球调查指出,该区域只有少数国家在一线将移民筛查流程与国际刑警组织系统被盗和遗失旅行证件数据库以及伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单全面连通,其中只有一个国家彻底实现了互联互通。自那时以来在这方面取得了重大进展,尤其是在欧洲联盟内部取得了重大进展,在欧盟内部,通过使用纳入相关国际刑警组织数据库的申根信息系统促进这种连通。

517. 在该次区域的 16 个欧洲联盟国家中,有 11 个国家在一线将移民筛查流程与国际刑警组织 I-24/7 系统和相关国际刑警组织工具连通。在两个国家,一些移民主管部门得以访问相关数据库,但不清楚是否所有边境控制站的主管部门都能获得这种连通。一个国家指出,所有边境控制站的官员都可以访问国际刑警组织的数据库,但不清楚是否根据数据库对所有旅行者进行自动筛查。在这一组的其他 8 个欧洲国家中,有 7 个国家(但并非所有国家)的移民当局可以直接访问 I-24/7 系统和相关工具。

518. 在该次区域的 16 个欧洲联盟国家中,有 11 个国家既有预报旅客资料系统也有旅客姓名记录系统。有 4 个国家建立了预报旅客资料/旅客姓名记录数据“单

一窗口”系统,通常通过其旅客信息单位建立这样的系统,旅客信息单位是接收、发送和分析传入数据的指定机构。委员会强调这是一种良好做法。一个国家已建立预报旅客资料系统,正在开发旅客姓名记录系统;一个国家已建立旅客姓名记录系统,但未建立预报旅客资料系统;3个国家既未建立预报旅客资料系统,也未建立旅客姓名记录系统(有关欧洲联盟关于预报旅客资料和旅客姓名记录数据的立法详情,见上文关于东欧的章节)。

519. 然而,委员会注意到,欧洲联盟各国开展的收集预报旅客资料/旅客姓名记录数据的范围各不相同。首先,一些欧盟国家只对来自申根地区以外的旅客收集这些数据。其次,少数欧洲联盟国家已采取步骤,同时收集通过公共汽车、铁路和海运等其他方式旅行的乘客的预报旅客资料数据。这些措施超出了安全理事会决议的严格要求,但受到委员会的赞扬,因为它们有助于各国发现间断式旅行模式。

520. 在这一组的其他欧洲国家中,只有两个国家建立了预报旅客资料和旅客姓名记录数据的高级系统以及接收和分析此类数据的“单一窗口”系统。另外两个国家只收集一些旅客的预报旅客资料数据,而且只收集来自申根地区以外的航班的预报旅客资料数据,尚未建立旅客姓名记录系统。

521. 关于分析能力,应当指出,12个欧洲联盟国家建立了编制风险分析报告并向一线官员传播报告的系统。欧盟边管局和欧警署在这一领域制定的共同风险指标也得到广泛使用。14个国家已采取步骤,在入境点防止和侦查冒用身份证件和旅行证件的行为。移民官员通常接受识别伪造旅行证件方面的培训,边境控制站配备证件检查设备和参考数据库;在一些情况下,一线官员可以现场接触到旅行证件安全方面的专家。荷兰在这方面确立了良好做法,设立了雇用专门处理旅行、身份和居住证件的证件专家的区域身份查验服务台。

522. 对申根地区内部的旅行不进行边境检查,这一组的国家没有一贯地记录和储存跨越申根边境人员的出入境情况。委员会获悉,在冰岛,只通过保留旅客姓名记录数据来记录信息。委员会还获悉,另一个国家正在开展工作,建立一个出入境数据存储系统,以确保到2022年遵守第2017/2226号条例(欧盟)(另见上文关于东欧的章节)。

523. 这一组的其他8个欧洲国家中有4个国家已采取步骤,防止和侦查在入境点冒用身份证件和旅行证件的行为,包括向一线官员提供培训、传播趋势分析结果和参考数据库以及提供接触旅行证件安全专家的途径。半数以上的国家没有记录和储存所有过境人员的出入境数据。委员会获悉,有一个国家确实拥有收集和储存这类数据的立法权力,但没有收到关于实际上是否使用了这一权力的信息。不过,有一个只有陆上边境、没有机场的国家却自动记录所有车辆牌照的进出情况。

524. 在欧洲联盟内部(包括申根地区内外国家),边境管理领域的合作处于高水平。欧洲联盟各实体(包括欧盟边管局和欧警署)和申根信息系统促进数据、分析报告和良好做法的共享。一些欧洲联盟国家还与邻近区域的国家特别是北非和东南欧的国家建立了合作机制,并建立了与波罗的海和北欧国家有关的次区域结构。

2019 年年中，由国际刑警组织协调的多边海上边界行动“海王星二号行动”发现了穿越地中海的疑似外国恐怖主义作战人员。

525. 在欧洲联盟范围之外，这一组的大多数国家都已采取措施，在边境管理领域与其他国家合作：在双边层面与邻国合作，在区域层面与欧洲联盟有关机构互动，与国际刑警组织合作。

526. 所有欧洲联盟国家和该次区域 8 个非欧洲联盟国家中的 6 个国家都已建立难民身份确定程序，并已制定立法和程序，以防止向策划、协助或参与恐怖主义行为的个人提供庇护。然而，一个共同的不足是，有关的国内立法偏离了 1951 年《难民公约》第 1 条(F)款，降低了适用的证据标准和(或)扩大了除外责任条款的依据，使其超出了《公约》所述的范围(例如，规定了基于宽泛安全考虑的除外责任条款)。

527. 至于该次区域 4 个较小的非欧洲联盟国家，委员会没有收到足够的信息。因此，尽管这些国家已制定相关法律规定和立法程序，委员会仍无法评估有关当局是否有技术能力有效筛查庇护申请人是否可能与恐怖主义有关联。

5. 在西欧国家将恐怖主义分子绳之以法

策划和筹备

528. 所有欧洲联盟国家和这一组的 8 个其他欧洲国家中的 7 个国家均已制定立法，使得起诉为在国家境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在国内实施的筹备或胁迫行为成为可能。这种情况以不同的方式出现：国内刑法的一般原则要求只有一个犯罪构成要素发生在该国领土上；恐怖主义罪行本身的定义包括全部或部分发生在国家领土之外的行为；恐怖主义罪行被列入国家也主张域外管辖权的罪行类别；和(或)国内刑法规定对该国已加入的国际公约(包括 19 项国际反恐恐怖主义文书)所设想的所有案件拥有管辖权。

529. 这一组的所有国家还将策划、筹备和支持恐怖主义行为的行为定为刑事犯罪，从而澄清了这些术语的含义。然而，在大多数情况下，只是通过刑法中关于共犯责任的一般规定而不是通过规定其他恐怖主义罪行来做到这一点。但是，在一个国家，对支持恐怖主义行为的刑事定罪仅涵盖主要的恐怖主义罪行，尚未扩大到涵盖国际反恐恐怖主义文书所确立的罪行。

调查和起诉能力

530. 关于检察机关处理复杂恐怖主义案件的能力、专门知识和技术手段，该次区域 24 个国家中有 12 个国家被认为拥有足够的能力。有 9 个国家近年来采取步骤加强其在这方面的能力，具体包括：为检察官提供更多培训，加强与国家和国际伙伴的合作，包括在获取和利用从外国恐怖主义作战人员活跃的冲突地区获得的证据方面。此外，有 10 个国家已指派检察官队伍，专门负责恐怖主义或资助恐怖主义案件。在这一领域注意到的持续存在的挑战涉及数字证据，包括：缺乏监管其使用的立法；需要分析的材料数量庞大；在欧洲以外的通信服务提供商控制的服务器持有此类证据时获取此类证据面临障碍。一个国家强调了与数字证据

有关的持续挑战,包括其提取、处理和分析,并强调需要加强这方面的国际合作。对于那些被认为能力不足的国家,主要原因包括有关检察官办公室规模有限以及缺乏积累专门知识所需的经验。对这一组的许多小国来说尤其如此。

531. 这一组的所有国家都为调查恐怖主义案件提供了多种特殊侦查手段,这些手段的使用受刑事诉讼法、警察法或类似立法的管制,并需要得到司法或检察长一级的批准。近年来大多数国家扩大了可用特殊侦查手段清单,以反映恐怖主义调查性质的发展,特别是数字证据的使用。通常可用的手段包括:使用视听录制设备、视频监控、窃听、使用线人、捕获和解码加密信息、卧底与嫌疑人在线互动。

532. 启动和扩大使用这类特殊侦查手段所需的授权类型因国家和拟用手段的类型而异。通常,所涉手段的侵入性越大,所需的授权级别越高(包括在某些情况下需要事先获得司法授权并规定期限,在规定期限之后必须寻求进一步授权才能继续使用所涉手段)。在4个国家,恐怖主义案件可以获得更广泛的调查权力和(或)需要较低的授权级别。在其中3个国家,有关立法规定需要进行相称性评估来指导特殊侦查手段的使用。委员会确定这是一种良好做法。然而,联合国人权机制对两个国家表示关切,认为其所规定的监视权过于宽泛、依据的是没有充分界定的目标和(或)缺乏适当监督。

533. 上一次全球调查指出,除了司法监督外,该次区域几乎三分之一的国家还没有为执法机构建立独立的监督机制;还指出,不同的管辖区存在不同形式的监督。截至2021年,尽管这一组的所有国家都对执法部门采取的反恐怖主义措施实行了某种形式的监督,有些国家甚至设立了多个机构审议反恐怖主义措施,但只在10个国家这些机制可被认为充分有效(即在法律上和职能上独立,有能力起诉执法不当行为或调查不当行为并将其提交独立检察官)。在监督机制没有达到必要标准的情况下,已确定的不足包括:分配给监督机构的财力或人力资源不足;这些机构缺乏独立性;虐待申诉的数量与司法调查数量之间存在差距;或普遍缺乏证据证明所采取的措施行之有效。与此相反,委员会注意到,芬兰建立了一个系统,而负责监督情报机构的实体可籍此系统实时了解正在采取的措施,并可在这些措施不符合适用立法时下令停止。

法治

534. 调查发现,在这一组中的一半以上国家,对恐怖主义行为的定义不够明确和准确,面临被适用于国际反恐怖主义文书所设想行为以外行为的危险。这方面的常见不足包括在定义中使用了过于宽泛的措辞,例如提及破坏“社会结构”稳定的行为、危害“道德操守”或“公共卫生”的行为或“损害国家完整”的行为;将不属于有关国际文书范围的某些非暴力行为定为刑事犯罪;要求将所涉行动设定为旨在“影响”而不是“恐吓”政府;在使用武器的情况下,犯罪意图要求较低;在不提及威胁可信程度的情形下将威胁采取行动的行为定为刑事犯罪。委员会注意到爱尔兰立法中的一个良好做法,即将合法抗议活动明确排除在恐怖主义罪行范围之外。爱尔兰的法律载有一个条款,规定参与任何抗议、宣传或异议、或任何罢工、停工或其他产业行动的人,其本身并不足以作为推断此人意图实施恐怖主义行为的依据。

535. 在评估适当程序保护时发现，在这一组的 24 个国家中有 14 个国家在恐怖主义案件中没有充分尊重法治的关键原则；具体而言，在恐怖主义案件中，刑事诉讼中本来存在的程序保护受到削弱。委员会和联合国人权机制确定的共同不足包括：在被带见法官之前拘留时间过长和审前羁押时间过长；拖延或限制聘请律师权的获取；未能以被拘留者能够理解的语言及时告知其权利或其因之被捕的罪行的性质；使用单独禁闭的审前羁押，从而限制了聘请律师权的获得以及与律师的通信。

536. 在这一组的 24 个国家中，有 9 个国家通过了特别法律，赋予某些主管机构打击恐怖主义的具体权力。例如，这些法律载有限制行动等行政管制措施；扩大了执法机构的搜查权力；扩大了预防性逮捕或起诉前羁押的权力；扩大了收集电子数据的权力；为防止恐怖主义罪行增加了审问在押犯的权力；在一个国家，在特别刑事法院可以不设陪审团进行起诉，而设陪审团本来是一项权利。此类法律仅在 3 个国家受日落条款的约束。在法国，2017 年的一项法律规定了新的行政警察措施，其中包括一项明确的日落条款，该法在任何续展之前均须接受议会审查。然而，在其中另一个国家，虽然授权特别权力的法律不得续展 12 个月以上，但自 1998 年以来，每年都通过议会决议予以续展。

537. 委员会赞扬联合王国设立了一个特别机制，即恐怖主义立法独立审查员，其广泛的权限是对反恐怖主义措施进行年度审查，并有相当多的机会接触敏感的国家安全信息和人员。独立审查员还可自行或应部长们的要求，自由深入地报告具体问题。独立审查员的报告和政府的答复都可以公开获得。

6. 在西欧国家开展国际合作

538. 该次区域的大多数国家都制定并公布了与司法协助和引渡有关的国内法律和程序准则，以便向外国当局通报获得协助或引渡所必须满足的要求。在大多数情况下，各国通过欧洲委员会的网站提供相关信息，但在有些情况下，这些信息 5 年多没有更新，基本上只包括简短的解释性说明。

539. 关于国际反恐怖主义文书中规定的引渡或起诉原则，已发现 16 个欧洲联盟国家中有 11 个国家、这一组的 8 个其他欧洲国家中有 7 个国家的立法没有确保在实践中充分遵守这一原则。在这方面已确定的共同不足包括：国内法允许为起诉目的移交主管当局，但没有规定这种移交是强制性的，这与各项公约相违背；将这一原则的适用范围限于基于某些理由拒绝引渡的情况，这违反了各项公约的要求；没有规定为起诉目的而移交主管当局“不得无故拖延”这一要求。卢森堡的立法代表了这方面的良好做法：不仅有引渡法规定如果拒绝引渡当局有义务将案件提交卢森堡起诉，而且《刑事诉讼法》也明确重申了对《刑法》恐怖主义一章所规定罪行的义务。

540. 这一组有 9 个国家在调查恐怖主义案件方面与外国当局进行了双边合作，另有 7 个国家制定了允许联合调查的法律，但尚未在恐怖主义案件中使用这些权力。在恐怖主义案件中进行此类合作的显著例子包括：西班牙与邻近区域的两个国家开展的一次行动，其结果是成功地起诉了一个外国恐怖主义作战人员网络；

法国和瑞士进行了一项联合调查，在欧警署的协助下利用特殊侦查手段发现了伊黎伊斯兰国支持者进行跨境袭击的计划，并于 2017 年在这两个国家逮捕了多人；芬兰起诉了恐怖主义袭击的行为人，而(通过国际刑警组织、欧警署和各国法律专员)从欧洲联盟内外的其他国家获取的信息为起诉提供了便利。对于在这一领域尚未有实际经验的国家，关于联合调查小组的国内立法和欧洲联盟条例，包括关于欧洲逮捕证和成员国间移交程序的 2002 年 6 月 13 日理事会框架决定，为今后开展这类调查提供了法律框架。

541. 对欧洲联盟成员国而言，欧洲司法合作署可以在跨境恐怖主义调查和起诉以及促进司法合作方面发挥重要的协调作用。欧洲司法合作署建立了司法反恐恐怖主义登记册，收集欧洲联盟所有成员国的反恐恐怖主义诉讼信息。近年来，欧洲司法合作署还发布了关于刑事司法应对恐怖主义的具体方法和挑战的分析报告，包括：使用在冲突地区收集的证据(另见下文第 560 段)；调查和起诉受仇外心理、种族主义和其他形式不容忍驱使的恐怖主义团伙所犯的罪行；对外国恐怖主义作战人员的核心国际罪行和与恐怖主义有关的罪行进行累积起诉。⁵⁶

7. 第 1373(2001)号决议在北美和其他国家的执行情况

从预防到改造

全面综合的反恐怖主义战略

542. 在这一组的 6 个国家中，澳大利亚、加拿大和新西兰采用了全面综合的反恐怖主义战略，民间社会行为体在战略制定过程中发挥了一些作用。在其他 3 个国家，有一个国家采用了全面综合的国家战略，但没有与民间社会组织协商。在另一个国家，民间社会行为体在制定和修订战略方面发挥的作用不明确。一个国家制定了跨政府的反恐怖主义对策，其中既包括执法也包括预防内容，但尚未采用全面或综合的反恐怖主义战略。

风险评估

543. 所有这 6 个国家的执法机构都进行与恐怖主义有关的威胁和风险评估。4 个国家建立了情报汇总中心，以便利收集和有效传播威胁数据和风险分析结果；新西兰设立了一个统管性质的政府机构，以评估威胁并促进机构间协作评估。

8. 消除北美和其他国家境内促成恐怖主义的因素

招募

544. 这一组的 6 个国家中有 5 个国家已制定了制止招募恐怖主义分子的法律规定。一个受访国制定将招募恐怖主义人员定为刑事犯罪的规定，但禁止与恐怖组织有关的某些行为，其中可能包括招募行为。委员会建议，对这一规定补充一项罪行，即将在与被指认组织没有联系的情况下招募恐怖主义人员定为刑事犯罪。

⁵⁶ 见 www.eurojust.europa.eu/cumulative-prosecution-foreign-terrorist-fighters-core-international-crimes-and-terrorism-related。

资助恐怖主义行为

545. 上一次全球调查指出，这一组的所有国家都制定了强有力的立法，将资助恐怖主义行为定为单独的刑事犯罪。情况仍然如此。这一组的所有国家都将资助恐怖主义行为定为单独犯罪，包括在与具体恐怖主义行为没有联系的情况下。在 6 个国家中的 5 个国家，资助恐怖主义罪行既包括资助恐怖主义分子个人，也包括资助恐怖主义组织。在一个国家，虽然法律没有明确涵盖这方面内容，但法律和金融制裁制度相结合，确保有效地将资助恐怖主义分子个人和资助恐怖主义组织的行为定为犯罪。

546. 这一组的 6 个国家中有 5 个国家可以从速冻结资金。委员会注意到，在情况并非如此的国家，指认和实施冻结的多阶段流程不可避免地造成了拖延。6 个国家中有 4 个国家已根据安全理事会第 1373(2001)号决议冻结资产。没有关于所涉确切数额的信息。有两个国家在国内进行了指认，但没有确定被指认个人/实体的资产。

547. 所有国家都有正常运作的金融情报部门。积极的指标包括：最近在努力加强人力资源；软件和数据挖掘工具得到更新；拥有综合分析工具；设立了专门从事战略分析和开展调查的金融情报部门；定期向报告实体和执法部门传播资助恐怖主义行为的类型和指标；与相关国内实体签订合作协定；每年就安全相关问题(包括文件处理和保密问题)对工作人员进行培训；与执法部门、银行和其他伙伴机构有效和定期地分享数据和情报。所有 6 个国家都是金融行动特别工作组及其各自 FATF 形式的区域机构的成员。

548. 在所有 6 个国家，边境当局都有法律权力阻止或限制涉嫌与洗钱或资助恐怖主义行为有关的现金和不记名流通票据。

549. 所有 6 个国家都评估了其非营利部门面临的资助恐怖主义风险。结果表明，非营利组织面临的资助恐怖主义风险因这些组织的业务、活动和附属关系而异：资助恐怖主义风险较高的非营利组织类别主要是在冲突地区或其附近提供人道主义援助的非营利组织和有外国捐助方的非营利组织。两个国家开展的风险评估发现，少数非营利组织涉嫌被利用将资金转用于参与外国冲突或海外恐怖活动的团体或个人而不是国内恐怖活动。

火器

550. 这一组的大多数国家在某种程度上将非法制造、贩运和改造火器或非法去除其标识的行为定为刑事犯罪。有 3 个国家制定了关于非法制造和贩运小武器的法律规定，但不清楚改造火器或非法去除其标识的行为是否也被定为刑事犯罪。有一个国家正在全面修订其与火器有关的立法，最近颁布了严格的管制措施。

9. 北美和其他国家的机会和边境安全

551. 上一次全球调查指出，这一组只有少数几个国家在一线将移民筛查程序与国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库和红色通报以及安全理事会的伊黎伊斯兰国和基地组织制裁名单全面连通，其中只有一个国家彻底实现了互联互通。

截至 2020 年,在这一组的 6 个国家中,有 4 个国家的执法机构可以直接或间接地访问国际刑警组织的所有最新数据和数据库,包括在所有入境点这样做。在一个国家,相关移民当局无法在所有海、陆、空边境控制站直接访问国际刑警组织的 I-24/7 系统以及被盗和遗失旅行证件数据库和红色通知。在另一个国家,中央一级主管机构可以使用这些工具,但不清楚边境控制站的人员是否也可以使用这些工具。3 个国家积极进行搜查,包括对照国家警察局记录和其他犯罪记录、国际刑警组织红色通告、被盗和遗失旅行证件数据库、联合国名单和其官员可以查阅的其他数据集进行身份和背景核查。

552. 这一组的 6 个国家中有 5 个国家同时建立了预报旅客资料和旅客姓名记录系统,并使用“单一窗口”(即为接收和评估此类数据而设立的中心)实施这些系统。一个国家指出,收到的数据质量参差不齐,另一个国家推出了适用于预报旅客资料和旅客姓名记录数据处理和使用的若干保障措施,包括使用隐私影响评估。预计一个国家将建立预报旅客资料系统。4 个国家与外国执法人员和海外商业承运人合作,防止构成安全威胁的乘客登机,其中一个国家实施乘客保护方案,防止涉嫌构成威胁的个人乘飞机旅行。其中一些国家还建立了执法、机场安全和情报官员联合小组,负责进行风险管理评估和确定威胁。

553. 这一组的 6 个国家中有 5 个国家加强了防止和侦查冒用身份证件和旅行证件的能力,包括培训有关官员以及向边境控制站当局、大使馆和领事馆分发身份识别包。关于其中的一个国家,委员会还建议其向航空公司高级职员提供识别伪造证件方面的培训,以使其工作人员有能力评估乘客出示的证件。

554. 这一组的 6 个国家中有 5 个国家通过自动化系统记录和储存人员出入境情况。6 个国家中有 5 个国家开发了生物识别出入境系统,其中两个国家对旅客进行 100% 的筛查,一个国家发展了建立生物识别观察清单以及在边境进行实时核查的能力。

555. 这一组的所有国家均已采取措施,通过与区域机构的合作协定以及与邻国的海关双边协定,在边境管理领域与其他国家合作。委员会赞扬保加利亚、希腊和土耳其设立了三方警察和海关合作中心,以促进关于恐怖主义、走私和其他非法活动的信息交流,并促进三国执法和海关当局之间的业务和调查合作。委员会还赞扬土耳其努力在其综合边境管理系统内设立和扩大风险分析单位。这一组有 4 个国家在国际机场和海港部署了边境控制和移民官员,以便利真正的旅客流动并识别和管理威胁。这些国家还参加了一个边境控制小组以分享关于威胁信息和趋势的报告,而且制定了向国际伙伴提供技术援助和能力建设的广泛方案,以加强旅客筛查能力、改善信息共享并提供旅行证件安全方面的培训。自上次调查以来,美国加强了其国际伙伴进行反恐怖主义筛查和审查以发现恐怖主义分子旅行情况的能力。美国政府与国际伙伴分享关于已知或可疑恐怖主义对象的信息(包括外国恐怖主义作战人员的身份),为筛查提供便利。此外,美国继续加强边境安全措施,特别是通过其海外执法方案(例如,预先放行、移民咨询和联合安全方案以及区域承运人联络小组),以尽早识别和防范被视为安全威胁的个人进行的旅行。

556. 这一组的所有国家都建立了确定难民身份制度。3 个国家收集庇护申请人的生物识别信息并进行彻底的背景调查，以确定申请人的身份和与犯罪或恐怖活动的可能联系。关于其中的两个国家，联合国人权机制对其制度的能力及其在保护寻求庇护者程序权利方面遵守国际标准的情况表示关切。其中一些国家已制定法律和程序，防止向策划、协助或参与恐怖主义行为的个人提供庇护。委员会注意到，相关的国内立法扩大了除外责任条款的依据，超出了 1951 年《难民公约》所述依据范围，如规定了基于宽泛安全关切的除外责任条款。委员会赞扬土耳其为收容全世界最大难民群体并为其提供服务所做的巨大努力。

10. 在北美和其他各国将恐怖分子绳之以法

策划和筹备

557. 这一组六个国家中有五个已经制定立法，能够起诉为在国家境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为而在国内实施的筹备或胁从行为。这可能出现不同的方式：国内刑法的一般原则要求，只有一个犯罪构成要素是在国家领土上实施的；“恐怖主义罪行”的定义本身涵盖全部或部分发生在国家领土以外的行为；和(或)国内刑法规定了对一国加入的国际公约，包括国际反恐文书中设想的所有案件的管辖权。然而，在一个国家，还不清楚这种行为是否包括在内。

558. 这一组的所有国家都将策划、筹备和支持恐怖行为的行为定为刑事犯罪，尽管在两个国家，其中一些附属形式的责任与恐怖组织的活动有关。在这方面，委员会对如此指定组织的程序表示关切。一个国家有专门将策划、筹备和提供支持定为刑事犯罪的立法；另一个国家专门将策划和其他筹备定为刑事犯罪；两个国家将提供便利或一系列筹备行为定为刑事犯罪。

调查和起诉能力

559. 关于检察机关处理复杂的恐怖主义案件的能力、专门知识和技术手段，该组有四个国家努力加强能力，包括在每个区域办事处指派检察官重点处理恐怖主义案件，据说这些区域办事处在使用秘密特工和利用信通技术便利调查方面获得了重要经验；升级案件管理系统；以及加强机构间机制或检察官和执法部门之间的协调。一个国家要求提供关于起诉能力的进一步信息，但指出，将情报转化为起诉恐怖主义的证据是一项持续的挑战。

560. 这一组的所有国家都有调查恐怖主义案件的多种特殊调查技术，包括秘密行动；窃听；截取通讯；电子和秘密人员监视；数字取证和检测；查阅计算机数据；受控交付；无证搜查。其中五个国家的相关立法明确规定了使用这种手段的先决条件，例如最低限度的制裁和怀疑已经实施某项行为的合理理由，以及基于法官在检察官提交动议后发布的合理书面命令的措施，命令载有规定的最低限度内容。在三个国家，在紧急情况下，可以不经法院授权使用某些特殊侦查手段。委员会经常重申，各国应确保以符合人权法的方式实施此类技术，包括在监督和补救机制方面。

561. 这一组所有国家都对执法部门采取的反恐措施进行某种形式的监督，而且确实建立了多个机构来审议反恐措施；但也确定，在六个国家中，只有两个国家的这些机制被认为是足够有效和独立的。其他国家查明的不足之处包括，没有规定对反恐制度的重要组成部分进行独立审查的立法；负责监督的机构实际缺少独立性；未及时记录、报告和调查所有反恐行动不当的指控；而且普遍缺乏证据表明所采取的措施是有效的。

法治

562. 在这组六个国家中的三个国家，发现恐怖主义行为的定义不够清楚准确，有可能适用于超出国际反恐文书设定的行为。发现的不足之处包括，在定义中使用过于宽泛或开放式的术语；将威胁采取行动定为犯罪，而不考虑威胁的可信度；将相关国际文书之外的某些非暴力行为定为犯罪；和较低的犯罪意图要求。

563. 在评估正当程序保护时发现，在这一组六个国家中的五个国家，法治的关键原则并没有在所有恐怖主义案件中得到充分尊重。委员会和联合国人权机制查明的不足之处包括，被指控者被带见法官之前的时间过长；在恐怖主义案件中延迟或限制获得律师帮助；审前拘留时间过长；使用单独监禁；对司法独立的关切。

564. 这一组中有两个国家通过了特别法律，赋予某些当局打击恐怖主义的具体权力，但这些法律似乎不包括日落条款。三个国家通过了含日落条款的特别法律，尽管在一种情况下，一项关键条款的日落条款被多次延长。在另一个国家，适用的立法似乎规定无限期延长恐怖主义案件的审前拘留期限。在其中一个国家，委员会强调了对数千名据称同情恐怖分子的人采取的全面行政措施，以及以前根据紧急立法实行的反恐刑事司法措施的正规化，其限制接触律师，规定延长审前拘留。

565. 委员会注意到，澳大利亚采用了全面程序，设立了几个专门审查立法的不同机构，以确保其符合国际法，包括国际人权法规定的义务。现有机制包括独立的国家安全立法监测机构，其负责审议反恐和国家安全立法是否必要，是否与恐怖主义或其他国家安全威胁相称，并负责确定法律是否包含对个人权利的充分保护，以及澳大利亚人权委员会，这是一个独立的国家机构，负责监测和促进人权保护，接受个人投诉。委员会指出，审查反恐立法的必要性、相称性和权利保护是良好做法，赞扬澳大利亚采取这些措施。

11. 在北美和其他国家开展国际合作

566. 这组所有国家都已采取步骤，公布关于司法协助和引渡的国内法和程序准则。两个国家通过欧洲委员会网站公布，三个国家在其政府网站上发布信息。委员会认为这是一种良好做法。此外，五个国家在双边和临时基础上努力提高其他国家对其程序的了解。

567. 关于各项反恐公约中规定的引渡或起诉原则，六个国家中有三个国家的国内立法不包括确保在实践中充分遵守这一原则的条款，尽管委员会注意到有一个国家迄今在恐怖主义案件中似乎遵守了这一原则。

568. 关于恐怖主义调查方面的双边合作，这组所有国家都制定了促进这种合作的立法规定。六个国家中有五个国家的相关当局拥有在双边基础上与其他国家开展联合行动的实际经验，另一个国家通过区域合作机构定期开展联合行动。

12. 优先建议

569. 优先建议包括：

(a) 审查和修订立法，以确保关于恐怖主义罪行的规定符合国际法，例如确保未遂的责任涵盖所有恐怖主义罪行；资助恐怖主义罪行既包括恐怖组织，也包括恐怖分子个人；该罪行既包括故意提供资金，也包括明知资金将用于恐怖主义而提供资金；

(b) 与人道主义组织和金融部门密切合作，确保反恐措施的实施不会不适当地影响由公正的人道主义行为体以符合国际人道法方式开展纯属人道主义活动、包括医疗活动；

(c) 分享在调查和起诉出于种族主义、仇外心理和相关不容忍行为动机的团体所犯恐怖主义罪行方面的经验，包括面临的任何持续挑战和形成的良好做法；

(d) 确保非营利组织登记册是全面和最新的，并审查监管当局对不遵守适用条例的非营利组织的制裁措施；

(e) 确保以符合 1951 年《难民公约》的方式适用庇护立法，包括在《公约》规定的具体排斥依据方面；

(f) 根据安全理事会第 1373(2001)号决议，收集关于因涉嫌与恐怖主义有联系而被排除在难民地位之外的人的分类数据，以及关于排除这些人之后所采取的措施的分类数据，并为此类案件制定标准作业程序，包括完全按照国际法与第三国分享信息，以及关于可能移交国内检察机关的标准作业程序；

(g) 确保建立有效、独立和公正的机制，负责调查和起诉滥用权力行为，这将加强执法机构的日常行为；

(h) 在现有资产冻结立法范围内，应另一国(不仅仅是国际组织)的请求，实施冻结资金的能力；

(i) 修订引渡法，以确保在恐怖主义案件中被指控的人不被引渡的情况下，有义务向检察官提交案件，并明确声明恐怖主义行为不能是政治行为；

(j) 确保与可能剥夺涉嫌参与恐怖主义者的国籍有关的所有措施都以符合国际人权法，包括关于无国籍问题的国际文书的方式进行，特别注意需要为受影响的人提供程序保障。

C. 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、北马其顿、罗马尼亚、塞尔维亚和斯洛文尼亚

1. 恐怖主义趋势

风险

570. 过去五年，东南欧基本上没有发生恐怖袭击，与欧洲其他次区域相比，其遭受袭击的风险相对较低。

571. 在上一次全球调查中，注意到，东南欧是从非洲、中亚和中东向欧洲运送人员、资金、武器和货物的一条主要通道。2015 年，尽管边境管理有所改善，在基础设施、人力资源和区域合作方面进行了大量投资，但利用该次区域进入欧洲的难民和寻求庇护者人数，特别是来自冲突地区的难民和寻求庇护者人数，造成了危机局势。这一危机已经缓解，主要是由于土耳其与欧洲联盟之间的合作，土耳其承担了收容逃离伊黎伊斯兰国和外国恐怖主义作战人员在中东活跃的冲突地区的难民的重大责任。

572. 然而，潜在的风险仍然存在，该次区域对寻求在欧洲联盟和冲突地区之间过境的人仍然具有吸引力。例如，2018 年，保加利亚一家法院判定一名传教士及其 13 名追随者向阿拉伯叙利亚共和国走私几名外国恐怖主义作战人员。同年，保加利亚检察官还以资助恐怖主义的罪名起诉了 6 人，此前他们通过哈瓦拉汇款系统转移了 1 000 多万美元，购买交付了 100 多辆汽车，送至土耳其-叙利亚边境，以支持阿拉伯叙利亚共和国境内的恐怖组织。2019 年，又有 43 人因类似指控被捕。

573. 该次区域各国政府已采取若干举措，应对外国恐怖主义作战人员带来的风险。波斯尼亚和黑塞哥维那对包括煽动在内的相关活动提起了 24 起诉讼，塞尔维亚采取措施防止外国恐怖主义作战人员出入和通过其领土。这些措施包括边境警察风险评估股的工作，与边境哨所分享关于这些作战人员使用的方法和旅行模式的最新信息，以及向边境警察提供培训。然而，该次区域各国政府应避免夸大外国恐怖主义作战人员构成的风险，以反恐为名限制核心人权。

574. 该次区域持续存在的其他风险包括，较高水平的有组织犯罪和武器贩运，及其与恐怖主义的潜在联系。该次区域一个国家的反恐战略指出，1990 年代巴尔干战争遗留下来大量武器，以及恐怖主义与其他犯罪现象，特别是资助恐怖主义、洗钱、有组织犯罪、滥用麻醉品和非法移民之间的相互关系。这些挑战与上一次全球调查中报告的挑战一致，其中也指出，区域合作受到长期双边紧张局势的破坏。

2. 第 1373(2001)号决议在东南欧的执行情况

从预防到改造

全面综合反恐战略

575. 上一次全球调查中指出，该次区域只有一些国家制定了国家反恐战略。自那时以来，执行情况有了显著改善。到 2020 年，该次区域大多数国家都通过了全面的国家反恐战略。塞尔维亚的战略涵盖 2017-2021 年期间，附有相应的行动计划。它促进了与广泛的执行伙伴和利益攸关方的接触；包括让青年、妇女、教育机构和民间社会参与的活动；并拨出了促进其实施所需的资源。波斯尼亚和黑塞哥维那的战略主要侧重于预防措施和应对新的恐怖主义威胁带来的挑战，包括外国恐怖主义作战人员现象和为恐怖主义目的使用互联网。阿尔巴尼亚的战略延伸到与有组织犯罪和非法贩运以及恐怖主义有关的事项。克罗地亚根据若干国家战略文件，包括《防止和制止恐怖主义国家战略》，对防止和制止恐怖主义采取综合办法。

576. 然而，该次区域一些国家的战略存在某些缺陷。例如，民间社会行为者在设计和修订一些战略中的作用并不总是很明确。有一个情况，战略没有包括《联合国全球反恐战略》的四个支柱中规定的所有各种要素(即，忽略了人权支柱)。有一个情况，战略于 2002 年通过，此后一直没有更新。

风险评估

577. 该次区域九个国家中只有一个定期进行详细的恐怖主义威胁评估。其他国家确实进行了某种形式的风险评估，但评估既不详细也不全面。例如，两个国家将恐怖主义风险纳入了非常高级别的政策文件。其中一个国家颁布了立法，要求所有公共建筑和设施进行针对具体地点的恐怖主义风险评估。该次区域的一个国家通过其边防警察进行了风险评估，以确定防止外国恐怖主义作战人员旅行的措施。另一个国家在其洗钱和资助恐怖主义国家风险评估中纳入了与恐怖主义相关的更普遍的风险，如国际恐怖主义团体的风险和激进化的风险。一个国家向委员会报告，其相关国内机构需要更新的信通技术工具，以使其能够开发一个有效的以情报为导向的警务系统。

578. 五个西巴尔干国家与欧洲联盟执法合作署签订了业务和战略合作协定，使它们能够在反恐调查中利用欧洲联盟执法合作署的分析工具，并参与欧洲联盟执法合作署关于外国恐怖主义作战人员的分析项目。一个国家通过正式和非正式机制加强了与区域伙伴的合作和数据交换，包括使用欧洲联盟执法合作署的安全信息交换网络应用反恐平台进行数据交换，此外还参加了欧洲联盟执法合作署的一些分析项目，并在包括反恐在内的一些领域与东南欧执法中心合作。自上次全球调查以来，一个国家与欧洲联盟执法合作署缔结了业务和战略协定，规定在包括恐怖主义在内的一些犯罪方面加强合作。该国还在包括东南欧执法中心和东南欧检察官咨询小组在内的区域机构框架内，并通过《东南欧警察合作公约》参与合作和信息共享。

3. 消除促成恐怖主义因素

招募

579. 上一次全球调查指出，在将招募恐怖分子定为刑事犯罪方面取得了良好进展，大多数国家也采取了切实可行的预防措施打击恐怖分子招募活动，这是一个特别脆弱的领域。然而，调查还指出，所有国家都需要审查并考虑更新其立法，以确保将招募外国恐怖主义作战人员的行为定为刑事犯罪。2020 年，委员会发现，该次区域九个国家中有七个国家颁布了为恐怖团体招募成员的罪行。在没有列出具体恐怖主义罪行的两个国家中，一个国家将犯罪团伙的罪行定为刑事犯罪，这可能包括招募恐怖分子的一些案件。在另一个国家，该罪行部分被定为犯罪(为实施恐怖主义罪行招募人员属于刑事犯罪)。委员会建议，在这种情况下，各国应确保将招募加入恐怖团体的行为定为刑事犯罪，无论是否犯有恐怖罪行。

资助恐怖主义行为

580. 如前次全球调查所述，该次区域所有国家都是 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》缔约国，并且通过了反洗钱法来打击资助恐怖主义的行为。立法执行程度仍然很高。该次区域所有国家都在国家刑事立法中单独把资助恐怖主义作为罪行。在所有国家，资助恐怖分子个人和恐怖组织都属于犯罪行为。

581. 上次全球调查中还指出，该次区域的挑战更多地与执行有关，包括制定监管制度，以有效执行安全理事会第 1373(2001)号决议的各个方面，充分遵守毫不拖延地冻结资金的要求。

582. 根据上次调查，该次区域只有一个欧洲联盟国家有能力毫不拖延地冻结资产。除了在欧洲联盟一级根据(EC) 2580/2001 号条例 (另见上文关于东欧一节)下令冻结资产之外，该国还是该次区域唯一根据本国权力发布资产冻结令的欧洲联盟国家。在一个不合规的国家，监管规定自 2008 年以来一直没有更新，只要求在五个工作日内采取行动。

583. 在很大程度上，这些挑战仍然存在。该次区域的一个非欧洲联盟国家修订了立法，规定了毫不拖延地冻结的一般义务。另一个国家制定了执行第 1373(2001)号决议的条例，但尚未冻结任何恐怖分子的资产。第三个国家在委员会访问时没有冻结任何恐怖分子的资产，尽管已经颁布了这方面的条例。另外两个国家已采取步骤拟定关于冻结的法律框架，但需要详尽信息，了解其在实践中是否能够毫不拖延地冻结资产。这两个国家都没有根据第 1373(2001)号决议冻结任何资产。

584. 关于金融情报部门，委员会注意到，该次区域各国普遍设立了运作正常的单位，独立运作，并拥有获取更多信息的适当权力。在一个国家，金融情报部门正在开发一个模块，以促进与国家当局的合作。

585. 不过，委员会对该次区域三个国家的金融情报部门资源不足表示关切。在其中一个国家，尽管该部门人员配备水平与类似规模国家的部门相当，但它也是主要负责监督所有报告实体的机构——这一职能通常由多个机构分担。从其资源水平来看，其工作量可能不相称。在其中另一个国家，虽然人员配备水平相对较

高，但金融情报部门缺乏适当的信息技术分析工具和培训，因此无法分析收到的大量可疑交易报告。委员会鼓励该次区域各国继续努力，为其金融情报部门提供充足设备，并进行使用分析和调查软件的培训。

586. 关于货币的跨境流动，(EU) 2018/1672 号条例于 2021 年 6 月对该次区域的欧洲联盟国家生效(另见上文关于东欧一节)。然而，该次区域四个欧洲联盟国家中有三个尚未授予其边境当局法律权力，以阻止或限制涉嫌与洗钱或资助恐怖主义有关的货币和不记名流通票据。

587. 在该次区域的非欧洲联盟国家中，五个国家中只有两个赋予边境当局法律权力，以阻止或限制涉嫌与洗钱或资助恐怖主义有关的货币和不记名流通票据。然而，在其中一个国家，这一权力在实践中没有得到应用，因为工作人员没有充分意识到这一授权。

588. 上次全球调查指出，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并防止其被滥用于资助恐怖主义的目的。没有一个国家对其非营利部门进行过审查，也没有对潜在的资助恐怖主义行为进行过风险评估。

589. 这方面已经取得了一些进展。截至 2020 年，该次区域有三个国家对非营利部门面临的风险进行了全面评估，包括为资助恐怖主义或洗钱目的滥用的风险。一个国家对非营利组织进行了全面评估，但只是作为其总体国家风险评估的一部分，而不是作为一项独立的重点研究。另一个国家确实对非营利部门在资助恐怖主义方面的脆弱性进行了审查，但文件保密，因此无法进行适当评估。另外四个国家尚未采取适当步骤评估其非营利部门面临的资助恐怖主义风险。委员会鼓励各国继续监测和加强与非营利部门的对话，以防止资助恐怖主义，同时确保尊重人权，包括结社自由。

火器

590. 上次全球调查指出，该次区域所有国家都将非法制造和贩运武器定为刑事犯罪，但至少有一个国家没有直接将改装火器或非法消除其标识定为刑事犯罪。与上次调查时的 2016 年一样，2020 年的实施情况仍然参差不齐。

591. 该次区域的欧洲联盟国家受欧洲联盟相关条例的约束(见上文关于东欧一节)。该次区域四个欧洲联盟国家中有两个已经颁布立法，将非法制造、贩运和改动火器以及非法消除其标识行为定为刑事犯罪。一个国家的立法没有将非法涂抹标识定为刑事犯罪，上一次全球调查也发现了同样的不足。在第四个国家，在委员会进行评估时，执行这些规定的立法程序正在进行之中。

592. 该次区域所有非欧洲联盟国家都将非法制造和贩运武器定为犯罪。自上次全球调查以来，有两个国家将改装火器或非法擦除其标识定为刑事犯罪。在一个国家，不清楚除了非法制造和贩运火器外，篡改火器或非法涂掉其标识是否也被定为刑事犯罪。库存管理，包括缴获的武器，以及剩余武器的销毁，仍然是该区域面临的一项挑战。以往冲突留下的剩余武器是贩运和非法拥有的主要来源。尽

管国家和国际社会努力遏制和最大限度地减少过去冲突中非法储存的武器，但该次区域仍然面临这些挑战。

4. 机会与边境安全

593. 上次全球调查指出，该次区域移民筛查程序是通过使用国际刑警组织 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进行的。

594. 然而，国际刑警组织数据库与一线工作人员的连接程度仍不清楚。该次区域只有一个欧洲联盟国家确认，它已将其所有边境管制站与刑警组织数据库连接，供一线边境官员使用。在另一个国家，国际刑警组织的数据库与国家警察系统相连，但不清楚是否也与边境管制站相连。在该次区域的其他五个国家中，并非所有移民当局都能直接进入刑警组织的数据库。在其他情况下，移民当局只能通过其国家中心局进行间接接触。

595. 前次调查中还注意到，该次区域大多数国家在识别可疑恐怖分子或外国恐怖主义作战人员回返者方面面临相当大的挑战，该次区域只有三个国家使用了预报旅客资料系统——缺乏这一系统损害了一线官员检测被通缉人员或外国恐怖主义作战人员出入境的努力。这一领域的执行进展不均衡。

596. 截至 2020 年，该次区域的所有四个欧洲联盟国家都实施了预报旅客资料系统和旅客姓名记录系统，按照区域一级实施的规则全面进入申根信息系统。保加利亚、克罗地亚和罗马尼亚不是申根地区的一部分，但保加利亚和罗马尼亚可以完全进入申根信息系统，克罗地亚可以为执法目的进入该系统。两个欧盟国家还建立了移民系统，记录和保留所有出入境记录(另见上文东欧一节)。

597. 该次区域的其他国家都没有预报旅客资料系统和旅客姓名记录系统。一个国家在其海关当局设立了一个情报部门，但似乎没有发展发现潜在恐怖分子的分析能力。需要更多信息来评估该次区域各国在边境管制站有效筛查恐怖分子或发现伪造旅行证件的能力。

598. 上次全球调查指出，该次区域相对缺乏边境管理合作。截至 2020 年，合作显著增加，但双边紧张局势在某些情况下继续阻碍全面合作。欧洲联盟国家继续加入欧洲联盟合作网络。三个国家正在努力加入申根地区，斯洛文尼亚已经是其成员。欧洲联盟机构也得到加强。欧盟边管局将其一些主要业务集中在该区域，特别是处理进出欧洲联盟的主要贩运和走私路线。

599. 自上次全球调查以来，非欧洲联盟国家也取得了进展。除其他外，塞尔维亚已着手开发和实施综合边境管理系统，并在与保加利亚和北马其顿的边境进行武装部队和警察联合巡逻。阿尔巴尼亚在海关管理方面投入了大量资源，包括移动扫描仪、X 光机和信息技术系统，加强内部合作，特别是与边境警察和金融情报部门的合作，以及国际合作。波斯尼亚和黑塞哥维那与邻国达成了一些行动和战略协议，包括联合巡逻、联合合作中心和当地边境交通。这方面的一个例子是，与克罗地亚在 Bijača/Nova Sela 边境管制站设立联合联络中心。波斯尼亚和黑塞

哥维那、黑山和塞尔维亚还建立了警察合作联合中心，促进打击跨境犯罪的联合措施，并任命了协调人，与邻国分享对外国恐怖主义作战人员的分析。其中一个国家正在努力开发一个预警系统，通过该系统，关于外国恐怖主义作战人员试图进入一个邻国的信息就传递给邻国的边境管制站。

600. 还应注意该次区域欧洲联盟和非欧洲联盟国家之间的多边合作。各国继续通过东南欧执法中心在边境管理问题上开展合作，其包括本节提到的欧洲联盟国家和希腊，以及非欧洲联盟国家和土耳其。该次区域的非欧盟国家也与欧盟边管局建立了信息交流和边防人员培训的工作安排。

601. 关于难民和寻求庇护者，应当指出，在该次区域的四个欧洲联盟国家中，只有两个国家建立了难民地位确定程序，并制定了立法和程序，防止向策划、协助或参与恐怖行为的个人提供庇护。三个非欧洲联盟国家建立了难民地位确定制度，但委员会注意到，在其中一个制度中，相关的国内立法扩大了排除的基础，超出了 1951 年《难民公约》所述的范围(除其他外，规定了基于宽泛的安全关切的排除)。在另一个国家，关切的是，有报道称，以威胁国家安全为由拒绝或撤销给予难民和寻求庇护者的许可，从而造成了驱回的风险。对另一个国家的关切是，该国的庇护申请成功率极低，很少有人获得难民地位。

5. 将恐怖分子绳之以法

策划和筹备

602. 该次区域大多数国家都有立法，可以起诉在本国境内进行的、旨在对境外其他国家或其公民实施恐怖行为的任何筹备或胁迫行为。在某些情况下，立法是明确精确的。例如，在两个国家，一项具体的立法规定了在该国领土上实施恐怖主义犯罪的只一项构成要素。另一个国家采取了普遍管辖权，从而使被告的存在成为唯一相关的领土考虑因素。在其他情况下，立法似乎符合这一要求，但不妨进一步澄清。例如，一个国家的立法明确说明恐怖主义可能具有跨国基础，但没有明确规定筹备行为的刑事责任。另一个例子是，一个国家的刑法修正案扩大了相关条款的适用范围，将违背受国际法保护的价值观的筹备行为定为刑事犯罪。

603. 该次区域大多数国家将策划、筹备和支持恐怖行为定为刑事犯罪。然而，即使在少数情况下，策划和筹备恐怖行为的行为是明确无误的，但这些术语的含义并不总是清晰的。例如，在一个国家，与恐怖组织有关的共谋和一些附属罪行被定为刑事犯罪，但这些罪行没有明确定义。在另一个国家，相关罪行使用的术语侧重于筹备恐怖行为中的领导和协调，但不涵盖更一般的辅助角色。该次区域的其他国家通过刑法关于共犯责任的一般规定，而不是通过其他具体的恐怖主义罪行，将策划、筹备和支持定为刑事犯罪。

调查和起诉能力

604. 上次调查中指出，该次区域所有国家都建立了正常运作的侦查机关和检察机关；在这方面还指出，四个国家成功起诉了外国恐怖主义作战人员，阻止他们旅行。所有国家都受益于发展其调查和起诉能力方面的援助。然而，调查指出，

即使是接受援助的国家也应继续开展培训举措，处理复杂的恐怖主义调查、金融犯罪和查明有组织犯罪与恐怖主义之间联系。

605. 自上次调查以来，这一领域继续取得进展。一个国家的国家检察官办公室的反恐能力得到了加强，设立了一个专门处理恐怖主义相关案件的独立部门，并任命了另外九名检察官来处理恐怖主义案件。另一个国家对其《刑事诉讼法》进行了修正，进行由检察官主导的调查，并扩大了检察官办公室的任务，审理恐怖主义相关案件中的有组织犯罪。然而，委员会注意到，仍然存在某些不足，包括仍然需要建立中央机制来协调司法和检察反恐机构的工作；需要更新信息技术系统；与外国恐怖主义作战人员有关的案件中的证据问题；还有语言障碍。还应指出，该次区域的许多国家尚不需要调查或起诉恐怖主义案件，因此尚未显示出处理此类案件的能力。

606. 该次区域各国为调查恐怖主义案件提供了多种特殊调查技术，包括使用音像记录设备；截取通讯；视频监视；窃听；使用线人；处所记录；秘密监视个人和物体；以及使用秘密调查员和线人。在大多数国家，相关立法明确规定了司法授权的要求；这种授权的先决条件，例如涉嫌罪行的严重性和措施的相称性；以及允许期限。

607. 在某些情况下，对使用特殊侦查手段提出了人权关切。例如，在一个国家，联合国人权机制对大规模使用窃听手段对付记者和政治反对派的报告，以及对遭受这种措施的人缺乏有效的法律补救措施表示关切。据指出，在一些国家，立法中没有规定其中一些措施的允许期限。

608. 所有国家都对执法机构的反恐措施进行某种形式的监督。例如，在保加利亚和斯洛文尼亚，由所有政党组成的议会委员会对情报机构进行监督。在塞尔维亚，自 2016 年以来采取的措施包括制定警察道德守则、虐待指控案件程序准则、为执法人员提供培训，以及确保对执法活动进行多层次监督的措施。在阿尔巴尼亚，两个人权机构的任务是保护个人的权利、自由和合法利益，使其免受公共行政机构和第三方的非法和违规行为或不作为的影响。

609. 这些措施是良好做法，但联合国人权条约机构表示关切的是，缺乏独立机制来起诉刑事不当行为或调查滥用权力案件并将案件移交给独立检察官。在监督机制不符合必要标准的情况下，已查明的不足之处包括分配给监督机构的财政或人力资源不足；这些机构缺乏独立性；以及虐待投诉数量和司法调查数量之间的差距。还必须指出，议会监督委员会负责监督政策、行政、预算和支出，但不审查业务活动，也不能调查或起诉不当行为的个案。

法治

610. 虽然该次区域所有国家都将恐怖主义行为定为刑事犯罪，但委员会在所有情况下都注意到，恐怖主义行为的定义不够清晰和准确，因此有可能适用于国际反恐文书所设想的行为之外的行为。例如，恐怖主义罪包含三个要素：(a) 暴力，即(b) 针对公众或政府目标，其包括(c) 影响政府的政治动机。一项明确设定的恐怖主义罪行需要所有三个要素才能定罪，但在这种情况下，只需要其中一个要素

就能满足犯罪的要素，从而导致可能将非暴力抗议或异议行为定为刑事犯罪。在另一种情况下，定义包括旨在破坏国家“社会基础”的行为。虽然委员会在国家立法中经常看到这种规定，但它指出，这些规定并不准确，也不是来自任何相关的国际法律文书(例如，安全理事会第 1566(2004)号决议第 3 段，或 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 2(1)(b)条)。

611. 在该次区域的两个国家，不止一项立法界定了恐怖主义罪行。在这方面，应当指出，委员会已经指出，多重定义的存在和相关规定之间缺乏协调，可能会损害检察系统在恐怖主义案件中的效力。

612. 在该次区域的所有国家，正当程序保障体现在一些宪法保护中，包括公正审判权、司法独立和法律面前人人平等。该次区域没有一个国家在其刑事诉讼程序中对恐怖主义案件实行例外。对于该次区域一半以上的国家，联合国人权机构提出了对一般正当程序权利的关切。在与各国的对话中，委员会鼓励每个国家继续与相关的联合国人权机构进行对话。

613. 该次区域只有三个国家通过了特别法律，赋予某些当局打击恐怖主义的具体权力。没有一项包含日落条款。其中一个国家的法律规定，如果恐怖主义威胁迫在眉睫，或者如果当局有情报表明某个人正在准备恐怖袭击，则扩大拘留、搜查和使用武力的权力。在第二个国家，法律允许为刑事诉讼目的对公民的某些宪法权利和自由进行临时限制。此外，安全机构可以申请一项命令，对有资料表明正在准备实施恐怖行为的人采取一系列预防措施，包括监视措施和限制其行动或旅行的措施。虽然可以对这些命令提出上诉，但它们没有日落条款。在第三个国家，《国家警察法》规定了警察在反恐工作中遵循的程序。

6. 开展国际合作

614. 该次区域九个国家中有七个国家制定并公布了与司法协助和引渡有关的国内法律和程序准则，以告知外国当局获得援助或引渡必须满足的要求。然而，这一信息仅通过欧洲委员会的网站提供，有一项超过五年没有更新。

615. 关于国际反恐文书中规定的引渡或起诉原则，该次区域只有三个国家颁布了引渡法，要求政府在拒绝引渡的情况下将案件提交调查当局。其中一个国家明确重申了有关恐怖主义犯罪的义务。委员会认为这是良好做法。在一个国家，该原则仅得到部分实施，因为《刑法》要求，如果因被告是该国公民而拒绝引渡，则将案件移交给检察官(在这种情况下，引渡受到《宪法》的禁止)。然而，该条款不适用于外国国民。在该次区域的其他国家，国内立法不包括确保充分遵守引渡或起诉原则的条款。

616. 该次区域的五个国家制定了立法规定，以促进恐怖主义调查方面的双边合作，并在与该次区域其他国家开展联合行动方面获得了实际经验。其中一个国家的《刑事诉讼法》还允许欧洲联盟执法合作署和欧洲司法合作署等国际组织的代表参加联合调查组。其中一个国家还在其境内设有 15 名外国警务联络官。

7. 优先建议

617. 优先建议包括：

(a) 修正恐怖主义罪行，删除过于宽泛或模糊的内容，确保刑法中没有对恐怖主义的多重定义，并审查对恐怖主义罪行的域外管辖权，以防止管辖权出现漏洞；

(b) 审查国家立法，以确保通过特殊侦查手段收集的证据可以被接受为证据，同时尊重国际人权法，包括言论自由权和隐私不受任意或非法干涉的权利；

(c) 审查冻结涉嫌恐怖分子资产的权力，以确保其行使是在安全理事会或欧洲联盟所列个人或实体的范畴之外；确保资产冻结令涵盖被指认的个人或实体间接拥有或控制的资产；修订程序，允许对资产冻结决定提出质疑；并确保毫不拖延地冻结资产；

(d) 审查海关官员的权力，以确保他们能够限制货币或不记名流通票据，增加培训投资，加强识别可能有现金运送人风险和(或)与资助恐怖主义有潜在联系的人的能力；

(e) 考虑申请被拒绝的难民或寻求庇护者是否有足够的上诉权，以及是否应继续不采取驱逐行动，直到所有法律程序，包括上诉，都结束；

(f) 制定全面综合的反恐战略和相关行动计划，其中包括青年、家庭和妇女、宗教、文化和教育领袖以及其他相关民间社会团体的重要作用，定期更新这些战略和计划，以考虑到不断变化的威胁；

(g) 修订引渡法，将恐怖主义罪行排除在政治行为之外；

(h) 审查《刑事诉讼法》，纳入一项强制性义务，即在拒绝引渡的情况下，将所有恐怖主义案件移交给检察官；

(i) 在反恐法律中规定可依法宣布的紧急状态的期限以及自动终止日期，并在此类法律中规定紧急状态期间采取的任何措施必须相称，只能在严格要求的范围内采取，并且符合国际人权义务；

(j) 在刑事诉讼法中明确禁止使用可能通过酷刑获得的陈述作为证据，包括另一个管辖区可能提供的任何证据；如果有充分理由相信被告有遭受酷刑的危险，则明确禁止引渡。

七. 专题前景

A. 全面和综合的国家反恐战略

618. 反恐怖主义委员会执行局在代表委员会与会员国对话的框架内处理的关键问题之一是，需要制定全面综合的国家战略，确保采取有效全面的反恐方法。安全理事会在第 1963(2010)号决议第 6 段和第 2129(2013)号决议第 18 段中，请执行局酌情向会员国提供咨询，以便会员国制定注意到各种引发恐怖活动因素的综合和全面的国家反恐战略及执行机制。安理会第 2395(2017)号决议第 16 段鼓励会员国自己考虑制定全面综合的国家反恐战略和有效的执行机制。

619. 自上次调查以来，执行局发现越来越多的会员国采取步骤制定更广泛的反恐办法，包括让执法机构以外的更多政府利益攸关方参与进来。这一趋势部分是由威胁的演变推动的，包括外国恐怖主义作战人员现象的持续影响，特别是在外国恐怖主义作战人员从其活跃的冲突地区返回或迁移的情况下。另一个推动因素是恐怖组织战术的转变，包括他们更加注重招募潜在的本土恐怖分子，规避会员国阻止外国恐怖主义作战人员流入伊黎伊斯兰国和其他恐怖组织活跃的冲突地区的努力。与伊黎伊斯兰国丧失领土相关的这些因素和其他因素导致各国扩大政府机构的参与范围，以加强民众抵御恐怖袭击的能力。

620. 近年来制定了新反恐战略的大多数会员国都特别确保教育部、信息和青年部、各省市参与这些努力。这种做法超越了各国以往的做法，以往的做法通常侧重于主要让执法和情报机构、司法部门、金融情报部门、军队和外交部参与，旨在确保国家战略更加一体化。其他国家则更进一步，让非政府行为者(如民间社会和私营部门)参与制定各自的战略。这些被认为是良好做法，但许多国家继续将其战略过于狭隘地侧重于执法措施，这在一定程度上仍然有效，但不包括有效消除有利于恐怖主义的条件所需的许多其他预防措施。

621. 在与非政府利益攸关方接触的会员国中，一些国家在制定战略的过程中与非政府利益攸关方进行了协商，而另一些国家则在设计和实施阶段与非政府利益攸关方进行了接触。这些方法通常针对可能导致或助长恐怖活动的因素(如社会经济、教育和(或)发展因素)。无论采用何种方法，都鼓励各国政府在整个设计、起草和实施阶段继续与非政府利益攸关方接触和协调。这是增强所有社会部门抵御恐怖主义能力的关键。战略行动计划也是如此，其应通过提供与非政府利益攸关方的持续接触和协调，确保包容性。这种行动计划往往得到一种机制或结构的补充，以监督和(或)协调国家战略的执行，并包括分配给每个机构的具体任务大纲，同时规定实现战略指标和目标的时间框架。

622. 各国的良好做法还确保根据《联合国全球反恐战略》和安全理事会的立场，其国家战略将性别层面作为一个贯穿各领域的主题，并充分纳入人权考虑，即所有反恐措施都必须符合国际法，包括人权法和难民法。大多数会员国定期审查其战略，或纳入一项日落条款，规定今后进行审查，以应对新出现的威胁、趋势和事态发展。定期审查还为一些国家提供了一个机会，以扩大重点狭窄的反恐战略，使其更加全面和综合，并让更广泛的利益攸关方参与进来。⁵⁷

623. 制定和实施全面反恐战略所需的整体方法可能类似于在其他情况下采用的方法(例如，预防和(或)打击助长恐怖主义的暴力极端主义)。然而，全面的反恐战略在范围、协调、执行机制和行动计划、涵盖的措施以及所涉利益攸关方的范围方面有所不同。因此，执行局建议会员国酌情明确区分其全面和综合反恐战略与根据安全理事会第 1963(2010)、2129(2013)和 2395(2017)号决议防止和打击暴力极端主义的战略。

⁵⁷ 在代表委员会进行评估访问时，执行局继续向第 2395(2017)号决议通过以来访问过的国家提供咨询意见，说明需要考虑到上述所有措施，以确保制定有效的国家战略。

B. 立法和刑事司法

1. 立法

624. 有效、适当和符合人权的反恐做法要求批准相关的国际和区域文书，并在国内执行这些文书。会员国还必须确保为打击恐怖主义而建立的国内框架符合国际法，特别是国际人权法、国际难民法和国际人道主义法规定的义务。

625. 主要的国际反恐框架包括 19 项国际反恐文书，均开放供所有会员国批准。根据执行局掌握的截至 2021 年 1 月的数据，168 个会员国批准了 10 项以上的国际文书。与上一次全球调查相比，增加了 3.7%。

626. 这一国际框架得到了安全理事会最近针对全球恐怖主义威胁不断变化的性质而通过的大量反恐决议的补充。第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议的关键要素是，要求各国在国内一级制定全面的反恐立法，以确保将参与资助、策划、筹备或实施恐怖行为或支持此类行为的任何人绳之以法。自第 1373(2001)号决议通过以来，大多数会员国已采取步骤，根据国际文书将恐怖行为定为刑事犯罪。

(a) 安全理事会的要求在立法方面的执行情况

627. 根据安理会第 2178(2014)、2322(2016)、2396(2017)和 2462(2019)号决议，会员国加快了审查本国现行立法和行政框架的速度，并在必要时颁布新措施，将安理会有关决议的要求纳入国内法。然而，尽管有此进展，但各国对有关罪行作出成文规定的程度各有不同，仍需仔细监测。

628. 安全理事会相关决议要求会员国将筹备行为，包括策划、协助和教唆实施恐怖主义罪行定为刑事犯罪。相关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审理潜在的罪犯。然而，许多国家尚未使用主动属人管辖权(国籍)原则来起诉旨在便利在国家领土外实施恐怖主义犯罪的筹备或胁从行为。

629. 安全理事会第 2178(2014)号决议要求各国“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”那些前往或试图前往其居住国或国籍国以外的国家、企图实施、筹划、筹备或参与恐怖行为，或提供或接受恐怖主义培训的人员，以及协助此类旅行的人员。

630. 委员会的评估显示，大多数接受评估的国家没有将协助(包括组织、运输和装备)外国恐怖主义作战人员旅行定为刑事犯罪。许多国家依靠(有时是宽泛的)恐怖组织成员的定义或对此类组织的物质支持来满足这一要求。一些国家在对提供和接受恐怖主义培训进行定罪和确保问责方面的遵守程度也相对较低。

(b) 恐怖主义和恐怖主义相关罪行的定义

631. 在评估和监测会员国的立法发展时，委员会和执行局经常发现与恐怖主义和与恐怖主义有关的罪行的国内定义有关的缺点。在这方面，委员会建议各国根据其加入的国际反恐文书、安全理事会相关决议以及包括国际人权法在内的其他适用国际法规范和标准的要求，对恐怖主义作出明确准确的定义。

632. 然而，一些管辖区采用了范围过于宽泛的定义。委员会注意到使用了宽泛的措辞，例如提及破坏“社会结构”稳定的行为、违反“道德操守”或“公共健康”的行为，或“损害国家完整”的行为。这种笼统的定义，有时还加上一份范围广泛的附属罪行清单，有可能导致将超出相关国际文书范围的非暴力行为定为刑事犯罪。

633. 过于宽泛的定义也对遵守国际人权法提出了挑战，这既是安理会相关决议的要求，⁵⁸ 也是有效和可持续反恐做法的先决条件。正如委员会所指出，恐怖主义定义不明确，也可能破坏各国预防和制止恐怖主义的努力，因为这更有可能增加大量人员，调查和起诉国际反恐文书没有要求各国定罪的行为，从而使执法和司法系统的能力捉襟见肘。定义有缺陷，也会破坏反恐斗争中的国际合作。

2. 刑事司法

634. 安全理事会在其相关决议中，包括第 1373(2001)号、第 2178(2014)号和第 2396(2017)号决议中，强调会员国需要确保对恐怖主义采取有效的刑事司法对策。由于对反恐案件的有效起诉依赖于特定的技能和专门知识，国家调查、检察和司法当局必须想方设法处理这类日益复杂的案件。委员会访问的大多数国家在努力落实这些要求时继续遇到困难。应对这些挑战需要各国采取措施，加强检察和司法部门的能力。

(a) 情报信息在刑事司法工作当中的使用

635. 起诉恐怖主义案件的一个主要挑战是，与此类案件相关的信息经常是由情报机构提供的。委员会最近的评估强调，许多会员国仍在努力在情报机构和刑事司法系统之间建立有效和符合人权的工作关系。

636. 委员会注意到，一些国家建立了在刑事诉讼中接受机密材料作为证据的制度，通过这一制度，经过多阶段程序，包括一系列缓解这些关切的机制，公平审判权和维护信息来源保密性的国家安全利益都得到考虑。这种程序可包括法院发出初步命令，确定有关材料，并规定适当的处理和保护措施；法院指定一名官员负责协助当事方处理机密材料；政府提供某些事实的非机密摘要或规定；举行听证会，确定拟议证据的用途、相关性和可受理性；以及被告有机会对法院关于这些事项的裁决提出上诉。

(b) 从冲突地区获取可作为证据的信息

637. 会员国在调查或起诉留在、返回或离开冲突地区的外国恐怖主义作战人员嫌疑人方面继续面临挑战。必要时建立适当的国内法律框架，提高会员国从冲突地区收集或以其他方式获取可作为证据的信息的能力，有助于各国履行将恐怖分子绳之以法的义务。在冲突发生国的民事调查能力不足或缺乏法律协助安排的情况下，这一点尤其重要。

638. 然而，许多刑事司法系统在国家刑事法院有关恐怖主义案件中不接受将军事人员收集、处理、保存或分享的信息作为证据，特别是这种收集发生在国家领

⁵⁸ 例如，见安全理事会第 1535(2004)、1566(2004)、1624(2005)、1787(2007)、1805(2008)、1963(2010)、2129(2013)、2170(2014)、2178(2014)、2249(2015)、2253(2015)、2309(2016)、2322(2016)、2341(2017)、2354(2017)、2370(2017)、2395(2017)、2396(2017)、2462(2019)、2482(2019)号决议。

土之外和武装冲突局势中的情况。相关国内当局应消弭此类信息作为证据的可受理性障碍，探索确保符合国内法和国际法规定的可受理性要求的方法。

639. 为协助会员国应对在冲突、冲突刚结束后或高风险局势中收集信息的挑战，执行局在《联合国全球反恐协调契约》刑事司法、法律对策和打击资助恐怖主义行为问题工作组框架内，牵头制定了《促进国家刑事法院使用和采纳由军方收集、处理、保存和分享的信息作为起诉恐怖主义罪行之证据的准则》。⁵⁹ 因与各利益攸关方的持续战略接触，以及这一进程与全球反恐论坛倡议的战略一致，于是制定了“关于为对恐怖主义嫌疑人提起刑事公诉而收集、使用和分享证据的阿布贾建议”，该准则有助于欧洲委员会⁶⁰ 和欧洲联盟(通过欧洲司法合作署)等国际和区域组织，⁶¹ 以及会员国制定相关的政策指导。

(c) 刑事司法事项方面加强国际合作

640. 正如安理会第 1373(2001)号决议所强调，促进国际司法合作是安全理事会反恐努力的核心目标。安理会在第 2322(2016)号决议中进一步强调必须加强国际合作，以防止、调查和起诉恐怖行为，同时认识到外国恐怖主义作战人员流动带来的持续挑战。

641. 尽管会员国在努力遵守和执行反恐背景下司法合作的相关要求方面取得了相当大的进展，但全面有效执行现有国际和区域法律框架方面的挑战依然存在。为了跟上恐怖团体表现出的流动性和即兴性，国际执法和司法合作必须通过充分有效利用现有网络、以及切实执行现有法律和政策变得更加迅速和有效。缺乏信任、政治意愿和资源也继续削弱国际合作努力。

642. 尊重法治和人权，包括公平审判保障，对于有效国际合作至关重要。安全理事会在其有关决议中也给予强调。⁶²

(一) 司法协助

643. 尽管近年来取得了显著进展，并且存在一个发展完善的全球合作法律框架(特别是通过 2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》)，但一些国家在恐怖主义相关案件的国际合作方面仍然面临困难。

644. 执行局在这方面查明的缺点源于许多因素，包括中央当局法律能力不足或缺乏足够资源；法律制度和(或)要求的差异；对司法协助请求程序认识不足；在准备正式请求之前，缺乏启动非正式沟通的协调人；缺乏政治意愿。

⁵⁹ 可参阅 https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_military_evidence_guidelines.pdf。

⁶⁰ 欧洲委员会、反恐委员会，为刑事起诉目的从冲突地区收集证据工作组职权范围，可参阅 <https://rm.coe.int/cdct-ge-2019-01rev-eng-terms-of-reference-/168096f748>。

⁶¹ 欧洲司法合作署，“2020 年战场证据备忘录”，可参阅 <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-09/2020-09-14-Eurojust-Memorandum-on-Battlefield-Evidence.pdf>。

⁶² 例如，见安全理事会第 2129(2013)、2170(2014)、2178(2014)、2253(2015)和 2396(2017)号决议。

645. 许多国家尚未指定或仅部分指定了一个中央机关，主要使用外交渠道。这通常会导致处理时间冗长。大多数国家都有司法协助区域协定。然而，这些协定的效力因区域而异，跨区域合作仍然是一个挑战。因此，继续促进非正式和正式的跨区域合作仍然是加强对恐怖主义相关案件起诉的优先事项。

(二) 引渡

646. 现有国际反恐文书没有得到批准或执行不力，以及缺乏有效和全面的国内框架来促进与外国执法和刑事司法当局的正式和非正式合作，都影响了引渡程序的有效性。各国遇到的挑战还包括基于国籍拒绝引渡请求、引渡政治化以及某些司法管辖区需要更好地界定其提出、接收和受理请求的程序。

647. 还需要在引渡事项上进行有效适当的合作，履行相关的引渡或起诉义务。执行局在这一领域发现的一些共同不足之处包括：利用国内法，允许为起诉目的移交主管当局，但不使其成为强制性；局限移交因某些原因拒绝引渡的案件；以及未能规定为起诉目的向主管当局移交案件不得“无故拖延”的要求。

648. 在引渡程序方面，委员会强调各国必须按照国际法规定的义务行事。特别是，必须尊重国际难民法以及相关国际人权法文书界定的不推回原则。

(三) 数字时代的国际合作

649. 恐怖主义团体越来越多地使用信通技术来传送和传播宣传，为招募提供便利，策划、协调甚至宣传袭击。随着部分行为通过网络媒介实施的恐怖主义相关犯罪数量的增加，执法和司法当局面临与收集和使用数字证据有关的挑战。数据请求通常会涉及跨国因素，需要查询存储在外国司法管辖区的信息。因此，有关当局不仅必须与其他国家的政府机构打交道，还必须与私人行为者打交道，包括因特网提供者、通信服务提供者和保管所请求数据的各种因特网中间人。用户和服务提供者可能会删除或修改信息，使数字取证过程变得复杂，并可能影响数据作为证据的可受理性。因此，快速获取数据是获得可靠证据的先决条件。

650. 执行局的评估和分析表明，执法和司法当局在收集和采用恐怖主义案件中的数字证据方面面临一系列障碍，阻碍有效合作。这些包括：

(a) 传统执法和司法合作工具在网络环境下的效率有限，特别是考虑到，由于获取相关信息方面的延误，潜在证据失效或消失的风险增加。这越来越多地导致政府寻求单边解决方案来保护信息；

(b) 网络空间管辖权的复杂性，与有意义地维护属地原则的困难有关，并且在如何应对这一挑战方面缺乏国际共识；

(c) 对信通技术和相关数字网络的控制权分散，导致难以确定和定位相关行为者，包括储存和(或)控制数据的用户和实体；

(d) 对数字空间中保护人权的关切，如任意或非法干涉隐私权，包括数据保护，以及言论、宗教或信仰自由权。在这种情况下，保障获得有效补救的权利尤其具有挑战性；

(e) 在与私营部门合作时遇到的挑战：由于缺乏标准化的程序和明确、国际公认的框架来管理这些程序，服务提供者有可能违反其国内法律框架中规定的义务和(或)成为违反国际人权法的同谋；

(f) 调查和检察部门缺乏有效处理数字证据的收集、保存、共享和处理的专业能力。这一缺陷也破坏了确保相关信息符合刑事诉讼法规定的可受理标准的努力。

(g) 对外国恐怖主义作战人员的起诉、改造及使其重返社会

651. 在伊黎伊斯兰国领土丧失后，许多回国的外国恐怖主义作战人员及其家人进入了已经超负荷的刑事司法系统。会员国的当务之急是处理这一问题，常常采取缺乏全面战略方法的零敲碎打的措施来作出反应。安全理事会第 2178(2014)号 和第 2396(2017)号决议要求各国制定起诉、改造和重返社会战略，应对这一挑战。安全理事会“关于外国恐怖主义作战人员的指导原则”：2015 年“马德里指导原则”及其 2018 年增编(见 S/2015/939 和 S/2018/1177)和“执行第 1373(2001)号决议和其他有关决议的技术指南”(S/2017/716)深入发展了这一要求。然而，许多受恐怖主义影响的国家尚未制定此类战略。在某些情况下，相关措施是临时实施的，可能导致结构、财政和人力资源分配不足。

652. 有效和可持续的起诉、改造和重返社会战略需要通盘考虑，力求确保各个组成部分以有意义和全面的方式相互作用和补充。虽然大多数会员国已经建立了管理这些单独组成部分的法律政策框架，但往往缺乏综合办法，或者执行不力。有必要加强刑事司法行为者和其他相关利益攸关方之间的协调。这可能包括刑事司法当局与军方或情报机构之间的机构间合作，旨在根据适用的国际法更多收集可作为证据的信息。还需要加强刑事司法行为者与其他政府机构或民间社会组织，特别是社会和福利部门的合作。然而，在一些管辖区，与提供社会、教育、卫生和其他服务的行为者合作可能导致这些服务部门侧重安全，而又方法不当。从长远看，这可能适得其反，因为它损害了受益人的信任，从而损害了这些实体为社区服务的能力。

653. 在设计与起诉、改造和重返社会有关的措施时，只有少数几个国家进行了有意义的公共协商，包括所有相关利益攸关方，特别是受恐怖主义影响最大的社区。鉴于有必要确保社区参与和地方自主，促进恐怖主义罪犯和与恐怖主义团体有关联的其他人员有效和可持续的改造和重返社会，就必须采取协商办法。

C. 反恐怖主义和国际人道法

1. 恐怖主义与武装冲突之间的交集

654. 在制定和落实于武装冲突背景下预防和打击恐怖主义的措施方面，会员国面临各种挑战。武装冲突(特别是旷日持久的冲突)及其引发的暴力、不稳定和法治机构崩溃问题，是助长暴力极端主义、进而滋生恐怖主义的驱动因素。这种状况会促使个人和社区接受招募，原因包括冲突以及经常伴随冲突产生的治理和问责缺失

问题会导致根深蒂固的不满情绪，这种情绪会被利用来实施招募。⁶³ 此外，与冲突有关的体制、社会和经济脆弱性也可能严重破坏反恐努力，损及反恐努力的长期可持续性。在问责制方面，缺陷尤其普遍。法治机构被削弱或不存在，加上暴力和犯罪行为普遍存在，可能导致出现有罪不罚现象，损害各国根据国际法和安理会有关决议的要求履行义务的能力，无法将恐怖主义犯罪行为绳之以法，包括无法对放下构成违反国际人道法和侵犯或践踏人权的行为的人绳之以法。⁶⁴

655. 由于在武装冲突背景下涉及恐怖主义活动的复杂危机的影响往往跨越国界，因此也会对区域或国际一级的和平与安全产生不利影响，并可能使整个区域陷入武装暴力。必须遵守适用的国际法义务，包括关于保护平民的义务(如因局势而变得脆弱的受保护个人，包括儿童、境内流离失所者和难民、残疾人、性暴力和性别暴力的幸存者以及可能成为冲突一方针对的少数群体成员)。⁶⁵ 这类保护活动通常需要国际合作，包括在开展人道主义活动和提供人道主义援助方面。

2. 安理会决议和促进尊重国际人道法

656. 安理会经常强调，会员国预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的努力必须遵守国际法、包括国际人道法规定的义务。⁶⁶ 安理会还强调，反恐战略应以确保可持续和平与安全为目标，而且遵守国际法对反恐努力取得成功必不可少。⁶⁷ 这方面的义务尤其事关解决外国恐怖主义作战人员现象的工作。例如，安理会第 2178(2014)号决议要求会员国根据国际法规定的义务开展合作，努力应对外国恐怖主义战斗人员构成的威胁，包括防止激进化演变为恐怖主义和招募包括儿童在内的外国恐怖主义战斗人员，防止外国恐怖主义战斗人员跨越其边界，阻止对外国恐怖主义战斗人员的财政支助，并制定和实施起诉、恢复正常生活和重返社会战略，以便将外国恐怖主义战斗人员送回其本国。⁶⁸

657. 安理会在第 2396(2017)号决议中呼吁会员国根据适用的国际法，包括国际人道法，评估和调查有合理理由认为是恐怖主义分子的个人，包括采用循证风险评估、筛查程序以及收集和分析旅行数据等措施。安理会在第 2170(2014)、2322(2017)和 2396(2017)号决议中重申有义务将那些犯有违反国际人道法行为或应对此种行为负责的人绳之以法。安理会在第 2396(2017)号决议中还敦促各国根

⁶³ 例如见 A/70/674，第 30 段。另见安理会第 2178(2014)、2242(2015)、2354(2017)和 2396(2017)号决议。

⁶⁴ 例如见安理会第 2170(2014)、2249(2015)、2322(2016)和 2396(2017)号决议。

⁶⁵ 例如见安理会第 2472(2019)和 2475(2019)号决议、S/PRST/2019/8 以及大会第 72/284 号决议，第 80 段。

⁶⁶ 例如见安理会第 1624(2005)号决议，第 4 段；第 2178(2014)号决议，第 5 段；第 2309(2016)号决议，第 2 段；第 2322(2016)号决议，第 2 段；第 2341(2017)号决议，序言；第 2354(2017)号决议，第 2(e)段；第 2396(2017)号决议，第 4 段(另见第 18、19、34 和 40 段)；第 2462(2019)号决议，第 6 段(另见第 5、20 和 24 段)；第 2482(2019)号决议，第 16 段。

⁶⁷ 例如见安理会第 2129(2013)、2253(2015)和 2368(2017)号决议。另见大会第 72/284 号决议，第 10 和 76 段。

⁶⁸ 见安理会第 2178(2014)号决议，第 5 段。

据国内和适用的国际人权法和国际人道法，制定和实施针对外国恐怖主义作战人员的适当调查和起诉战略。此外，安理会在第 2462(2019)和 2482(2019)号决议中讨论了公正的人道主义行为体在恐怖主义团体活跃的武装冲突中开展行动时面临的挑战。在这方面，安理会敦促各国在制定和采取打击资助恐怖主义行为的措施时，考虑到这些措施可能对公正人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯粹人道主义活动、包括医务活动造成的影响。

(a) 反恐怖主义和人道主义行动

658. 恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义可能会显著加剧人道主义危机，包括由自然和人为因素以及武装冲突和暴力等叠加而造成的复杂紧急情况。这种紧急情况需要以中立、独立、公正的方式，作出迅速、有效的人道主义反应。恐怖主义活动还危及人道主义行为体，可能破坏人道主义行动。⁶⁹ 近年来，恐怖主义团体对人道主义工作者和医务人员进行了袭击，包括绑架和劫持人质、拘留和杀害。达伊沙和其他恐怖组织宣布援助人员为“合法目标”，呼吁追随者“打击”人道主义组织。

659. 国际人道法载有一套关于人道主义活动的规则，包括关于保护平民的规则，其中可包括医务和人道主义救济人员及民用物体，⁷⁰ 以及关于武装冲突各方允许向平民运送人道主义救济物品并为之提供便利的规则，但这种行动必须是公正的，并且不作任何不利区分。⁷¹ 人道主义救济活动须经武装冲突各方同意和管控，但不应任意拒绝同意，救济人员的活动及其行动不应受到不当限制。在涉及恐怖主义团体的武装冲突中，如果反恐措施的适用或范围不当，可能会对人道主义行为体开展行动的能力产生负面影响，进而对需要人道主义援助的人产生负面影响。除其他外，这样的措施限制了人道主义援助进入被指定为恐怖主义组织的非国家武装团体控制的地区。红十字国际委员会等人道主义组织也警告说，这会产生寒蝉效应，“使前线救援人员失去动力或无法接触到需要帮助的人群”。⁷²

⁶⁹ 例如见 A/70/674，第 22 和 57 段。

⁷⁰ 根据国际人道法，专门负责医疗工作的人员应受到尊重和保护。例如见《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)，第 20 条；《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第一附加议定书》)，第 15 条；《1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(《第二附加议定书》)，第 9 条。这种保护还延伸到医疗单位和运输工具。例如见《日内瓦第四公约》，第 18 条；《第一附加议定书》，第 12 条；《第二附加议定书》，第 11 条。如果这些人员和物体被用来实施“超出其人道主义职能范围、对敌人有害的行为”，则将失去保护。见《第一附加议定书》，第 13 条；《第二附加议定书》，第 11(2)条。

人道主义救济人员和用于人道主义救济行动的物体享有国际人道法规定的给予平民和民用物体的保护。这些人员或物体一旦直接参与敌对行动或被用来对军事行动作出有效贡献，即失去保护。

⁷¹ 见《日内瓦第四公约》，第 23 和 55 条；《第一附加议定书》，第 70(2)条；《第二附加议定书》，第 18(2)条。

⁷² 红十字国际委员会在主题为“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁：第 1373(2001)号决议通过 20 年后在打击恐怖主义方面的国际合作”的安全理事会辩论上的发言，2021 年 1 月 12 日，可查阅 <https://www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-must-not-restrict-impartial-humanitarian-organizations>。

660. 安全理事会在第 2462(2019)和 2482 (2019)号决议中敦促所有会员国在制定和采取打击恐怖主义的措施时,考虑到这些措施⁷³ 可能对公正人道主义行为体以符合国际人道法和人道主义原则方式开展的纯粹人道主义活动、包括医务活动造成的影响。执行局和分析支助和制裁监察组根据安全理事会第 2462(2019)号决议第 37 段编写的关于会员国为制止资助恐怖主义行为而采取的行动的联合报告(S/2020/493)注意到,在对专门调查问卷作出答复的国家中,有 45%的国家缺乏考虑打击资助恐怖主义行为措施的适用或范围不当对人道主义活动的影响的体制框架。35%的国家在这方面采取了措施,但所报告的许多措施都是一般性质的。只有少数国家设立了相关政府机构与非营利部门代表组成的常设国家论坛,讨论与高风险司法管辖区人道主义活动有关的问题。至少有三个答复国在其打击资助恐怖主义行为的立法中采用了人道主义豁免。⁷⁴

(b) 对包括构成严重违反国际人道法在内的恐怖主义罪行追究责任

661. 安全理事会一贯谴责普遍存在的践踏人权和违反国际人道法的行为。⁷⁵

662. 安全理事会一再重申,必须追究那些对恐怖主义行为、违反国际人道法行为或践踏人权行为负责的人的责任。⁷⁶ 在武装冲突方面缺乏追究责任可能会破坏冲突调解和解决努力,包括政治过渡,并对和平与安全产生长期负面影响。安理会在第 2396(2017)号决议中敦促各国根据国内和适用的国际人权法和国际人道法,制定和实施针对涉嫌放下外国恐怖主义作战人员相关罪行的人的适当调查和起诉战略。然而,针对外国恐怖主义作战人员现象,各国在努力确保恐怖主义行为和相关的违反国际人道法行为得到适当调查和起诉,以及确保各国在与恐怖主义有关的刑事调查和刑事司法程序方面相互协助,包括在获得必要的证据方面面临相当大的挑战。

663. 刑事司法系统在努力追究外国恐怖主义作战人员责任时,在调查和起诉发生在千里之外的犯罪行为方面常常面临各种挑战,因为这些行为往往发生在武装冲突频发、法治和联系机构崩溃以及非国家武装行为体遍布的冲突地区。要有效起诉在冲突地区实施的相关行为,可能需要按照国际法规定的公平审判保障措施,使用各国可能不具广泛经验的各种类型的信息和证据,包括电子证据、公开来源情报和社交媒体情报,以及从冲突地区收集或获取的信息,包括由军事行为体收集或获取的信息。这些因素给许多国家带来了重大挑战,如果不加以解决,可能会导致有罪不罚的现象,对恐怖主义受害者和社会整体造成司法不公。缺乏对外国恐怖主义作战人员追究责任反过来又削弱了法治,从而助长有利于从激进走向暴力的条件,并有可能引发冲突和不稳定的恶性循环。

⁷³ 安全理事会在第 2482(2019)号决议中提到一般性的反恐措施(第 16 段),在第 2462(2019)号决议中提到旨在打击资助恐怖主义行为的措施(第 24 段)。

⁷⁴ S/2020/493 (特别是第 83 至 85 段)。

⁷⁵ 安全理事会第 2170 (2014)和 2249 (2015)号决议。

⁷⁶ 例如见安全理事会第 2170 (2014)、2249 (2015)、2322 (2016)和 2396 (2017)号决议。

D. 打击资助恐怖主义行为

1. 了解资助恐怖主义行为的风险、威胁和趋势

664. 第 2462(2019)号决议获得通过促使人们对资助恐怖主义行为的风险有了新的关注，敦促所有国家清楚地了解它们所面临的资助恐怖主义行为的风险以及那些最容易被资助恐怖主义行为影响的经济部门，包括非金融服务部门。⁷⁷ 尽管大多数国家有待进行资助恐怖主义行为风险专门评估，但许多国家已将相关风险视为国家风险评估流程或更广泛的洗钱风险评估的一部分⁷⁸ 各国已查明主要威胁来自伊黎伊斯兰国和基地组织及关联实体等联合国指认的跨国恐怖主义团体。一些国家还查明了根据本国制裁制度指认的地方团体所构成的资助恐怖主义行为威胁。一些国家明确指出了由种族主义、仇外和相关不容忍行为驱动的团体的相关威胁。⁷⁹

665. 在全球各地，恐怖主义分子和团伙继续通过下列方式筹集资金：滥用合法企业、非营利组织、开采自然资源、捐赠、众筹和犯罪活动收益，包括通过绑架勒索、敲诈、非法贸易和贩运文化财产、贩运人口和非法交易小武器和轻武器等。⁸⁰ 这些资金的转移利用正规银行系统、金融机构、货币服务企业或非正规金融网络和现金运送人等“传统”手段，并借助预付卡、移动钱包或虚拟资产等新兴支付方式。⁸¹

666. 恐怖主义团体继续滥用社交媒体和加密信息平台，筹集和转移资助其活动所需的资金。在侦查、调查和起诉通过滥用社交媒体服务资助恐怖主义行为方面的主要挑战包括：社交媒体服务和用户账户数量庞大；社交媒体使用总量；追踪和查明人员；分析数字法医证据；取证程序的跨国性质。⁸²

667. 正如监测组所指出的，伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的伊黎伊斯兰国小组继续通过敲诈、骚扰和绑架勒索的方式筹集资金。⁸³ 他们还通过非正规金融网络从国外获得资金。还有报告称，资金通过未注册的金钱服务行业流入和流出境内外流离失所者营地，作为支持伊黎伊斯兰国和作战人员家属的一种手段。这些资金还用于将人员偷运出营地。

668. 据报告，参与基于仇外、种族主义和其他形式不容忍的恐怖主义的团体和个人自筹资金，并使用各种筹资方法，包括直接捐款、政治赠款、会费、众筹、

⁷⁷ 安全理事会第 2462(2019)号决议，第 14 段。另见“执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他决议的技术指南”(S/2019/998，附件)，第 66 至 425 段。

⁷⁸ S/2020/493，第 39 段。

⁷⁹ S/2020/493，第 40 段。

⁸⁰ 见安全理事会第 2462(2019)和 2482(2019)号决议；S/2020/493，第 58 段。

⁸¹ 见安全理事会第 2462(2019)号决议和 S/2020/493，第 43 和 57 段。

⁸² 例如见“社交媒体和资助恐怖主义行为”，“亚洲和太平洋洗钱问题小组以及中东和北非金融行动特别工作组的类型报告”，(2019 年 1 月)。

⁸³ 见 S/2021/68，第 78 至 83 段。

加密货币、邮购和网络销售(包括音乐、文学和商品)等商业活动、音乐会、节日和武术活动的收入、房地产交易、在线游戏和非法活动(如毒品买卖)。

669. 加密货币和技术的使用基本上无法追踪,这种情况继续增加。⁸⁴ 金融行动特别工作组根据 2017 至 2020 年期间的 100 多个案例研究,注意到虚拟资产被用于逃避制裁和筹集资金支持恐怖主义。⁸⁵ 不断有报告称,伊黎伊斯兰国和基地组织以及恐怖主义作战人员或其家属越来越多地使用加密货币,试图通过加密货币钱包地址筹集资金。⁸⁶

670. 恐怖主义组织还转向各种犯罪活动作为资金来源。小型恐怖主义小组似乎更有可能使用来自自筹资金或非营利组织的象征性金额,将外国恐怖主义作战人员转移到冲突区。贩毒和走私人口或武器是用来为更大的恐怖主义组织筹集资金的罪行之一。因此,需要不同的破坏战略。COVID-19 大流行病的经济后果似乎已导致恐怖主义分子增加对犯罪活动的依赖。据报告,恐怖主义分子对毒品走私、矿物和宝石贩运、电子手段欺诈、假药销售以及网络犯罪的依赖有所增加。⁸⁷ 一些专家警告说,限制国际旅行可能会导致出现新的人口贩运和现金走私路线,并使非正规汇款服务变得越来越受欢迎。⁸⁸

2. 不断变化的应对措施

671. 在过去 3 年中,会员国在越来越多地修正本国打击资助恐怖主义行为的立法,以执行安全理事会有关决议的要求,落实反恐怖主义委员会在进行评估访问之后提出的建议,并开展金融行动特别工作组和特别工作组式区域机构的相互评估和后续进程。然而,正如 2020 年根据第 2462(2019)号决议⁸⁹ 编写的联合报告的结论所强调的那样,许多新通过或修订的打击资助恐怖主义行为的法律和机制没有得到一贯或充分的利用。

672. 几乎所有国家都将资助恐怖主义行为定为犯罪,许多国家普遍遵守相关国际文书、安全理事会决议和国际标准的主要规定。然而,在根据第 2178(2014)号决议将资助外国恐怖主义作战人员旅行定为犯罪方面仍存在缺陷。一些国家没有

⁸⁴ 见 S/2020/493 和 S/2021/68, 第 81 段,内容涉及通过购买加密货币券、通过加密短信追回资金、利用网络融资输送资金以及利用电报渠道和其他社交媒体平台募集加密货币捐款以运营一个比特币网络等方式资助恐怖主义行为。

⁸⁵ 金融行动特别工作组,关于虚拟资产危险信号指标的报告,2020 年 10 月。

⁸⁶ S/2021/98, 第 18 段。

⁸⁷ S/2021/98, 第 61 段;反恐怖主义委员会执行局,“冠状病毒病大流行对恐怖主义、反恐怖主义、反暴力极端主义的影响”,第 4 页,(2020 年 12 月)。另见金融行动特别工作组,“与 COVID-19 相关的洗钱和资助恐怖主义行为”,2020 年 12 月。

⁸⁸ 欧亚反洗钱和打击资助恐怖主义行为工作组,“关于冠状病毒病对欧亚小组国家打击资助恐怖主义行为的反洗钱工作的影响以及为减轻 COVID-19 大流行所产生的相关风险而采取的措施的打击洗钱和资助恐怖主义行为的情况说明”,2020 年,可查阅 https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/%D0%9C%D0%B5%D1%80%D1%8B_%D0%B2_%D1%81%D0%B2%D1%8F%D0%B7%D0%B8_%D1%81_COVID-19/Information_note_on_COVID-19_measures_eng_rev4.pdf。

⁸⁹ S/2020/493。

确保其对资助恐怖主义行为罪行的定义涵盖任何种类的经济资源，而限于金融资产。在通过开采石油和其他自然资源资助恐怖主义行为的案件中，这一缺陷尤其令人关切。根据第 2462 (2019) 号决议第 5 段和金融行动特别工作组建议 5，会员国还应确保在更广泛的基础上将资助恐怖主义组织和恐怖主义个人定为犯罪，而无须与一个或数个具体恐怖主义行为挂钩。

673. 然而，将资助恐怖主义行为定为犯罪的立法不足以确保将资助者有效绳之以法。事实上，因资助恐怖主义行为而被定罪案件数量普遍有限(即使是在风险很高的案件中)，这表明有必要在调查恐怖主义案件的同时加强系统性金融调查。⁹⁰ 许多国家在确保金融情报在刑事诉讼中的可受理性方面继续面临实际困难，并往往选择使用其他罪名起诉和定罪资助恐怖主义者。根据第 2462 (2019) 号决议，其中强调金融情报和金融调查在反恐中的价值，会员国应进一步强化其金融情报单位的分析能力，加强允许机构间合作的框架，以便更有效地调查资助恐怖主义行为，并在与恐怖主义有关的案件中加强国内和国际金融情报的及时交流。

674. 全球还需要提高人员的专门知识，以处理涉及先进调查技术和国际合作机制的日益复杂的案件，跟上金融工具和资助恐怖主义行为方法的快速发展。⁹¹ 侦查资助恐怖主义行为的调查技术、资源和工具日益复杂，从人权角度来看也是一个挑战，包括缺乏有关隐私和数据保护的充分保障。

675. 许多国家在执行安全理事会第 1373 (2001) 号决议规定的冻结资产要求方面取得了重大进展。然而，大多数国家似乎从未利用其国家机制作出相应的国家指认和冻结资产。⁹² 只有少数国家提交或收到第三方指认请求，其他国家仍需要通过司法协助渠道处理，这与第 1373 (2001) 号决议不一致。与安理会制裁制度所规定的冻结要求相比，会员国似乎仍然对第 1373 (2001) 号决议中的冻结要求感到困惑。此外，一些国家继续依赖刑事诉讼作为临时措施或行政行动措施，因而未能按照安理会第 1373 (2001) 号决议的要求，“毫不拖延地”冻结资金。

676. 呼吁会员国采取基于风险的方法，防止非营利部门被滥用于资助恐怖主义行为的目的，因为并不是所有的非营利组织都面临资助恐怖主义行为的固有风险。对许多国家来说，这一进程才刚刚开始。虽然大多数国家采取了旨在遵守国际要求的法律和监管措施，但只有三分之一的国家采取了专门的实际措施，并就这一问题与非营利部门进行持续对话。⁹³ 许多国家对滥用非营利组织资助恐怖主义行为的程度的了解仍然非常有限。

677. 在世界许多地方，国家当局、私营部门和民间社会之间在打击资助恐怖主义行为方面缺乏协调机制或协调机制不足。在已正式建立公私伙伴关系或与民间

⁹⁰ S/2020/493，第 59 段至结束。

⁹¹ S/2020/493，第 87 段。

⁹² S/2020/493，第 26 段。

⁹³ S/2020/493，第 82 和 83 段。

社会的协商机制的情况下，它们往往限于评估非营利组织部门面临的资助恐怖主义行为风险，以便遵守经修订的金融行动特别工作组建议 8。然而，那些已建立积极公私伙伴关系的国家报告指出，已收到的与资助恐怖主义行为相关的可疑交易报告的质量有所提高、数量有所增加。⁹⁴ 金融机构越来越多地使用情报分析发现和预测金融犯罪风险。金融部门则可以提供丰富信息，包括交易、行为和用户身份数据，可帮助主管当局查明嫌疑人之间的财务联系，并进行预防性或攻击后分析。⁹⁵ 与金融技术行业和互联网公司、特别是社交媒体公司的伙伴关系，对于资助恐怖主义行为的趋势、来源和方法的演变特别有价值。公私伙伴关系也是主管机构就趋势和类型问题定期向私营部门传播指导意见的一个有用论坛。

678. 随着各国继续加强本国打击资助恐怖主义行为的立法和行动措施，对于这些措施可能会在多大程度上影响完全属于人道主义性质的活动，包括在恐怖主义活动频发的冲突地区，存在相当大的争论。而 COVID-19 大流行也导致人们更加关切，打击资助恐怖主义行为的措施可能会影响应急措施。迄今为止，只有少数国家在这一领域采取了专门措施(如加强许可和具体豁免措施透明度，并与非营利部门和金融机构保持重点明确的对话)。⁹⁶

679. 还鼓励会员国采取果断行动，包括通过积极主动的金融调查，查明资助恐怖主义行为的人口贩运案件。然而，这一领域仍然存在相当大的挑战，因为人口贩运的隐蔽性、收集证据的困难以及缺乏进行适当调查所需的专门知识，这些破坏了充分了解和有效处理人口贩运与恐怖主义之间联系的努力。⁹⁷ 更广泛而言，关于资助恐怖主义与有组织犯罪之间的联系，在决策者表示的关切程度、针对恐怖主义和跨国有组织犯罪的法律框架的执行情况以及对涉及犯罪团伙和恐怖主义团体的案件进行调查和起诉的实际程度之间，仍存在显著的脱节。因此，各国必须提高相关从业人员发现和阻止这种联系的能力，包括在查明、追踪和打击用于资助恐怖主义的非法数字方法以及数据取证方面的培训。

E. 执法

680. 会员国设立专门的反恐执法部门，并就如何调查恐怖主义和犯罪行为对反恐人员进行专业化培训，大大加强了第 1373(2001)号决议的执行工作。不少国家还通过利用计算机化工具、建立观察名单和数据库、交叉核对犯罪档案和扩大信息交流系统，提高了反恐能力。在机构间信息共享职能部门和情报联合小组的支持下，会员国在加强反恐执法和安全合作与协调方面取得了一些进展。会员国还通过了防止和打击恐怖主义的国家执法行动计划。阻止外国恐怖主义作战人员流动的需要进一步鼓励各国制订反恐专用工具，修订其业务程序，并加强其国家协

⁹⁴ S/2020/493，第 68 段。

⁹⁵ S/2019/998，第 87 段。

⁹⁶ S/2020/493，第 83 至 85 段。

⁹⁷ 反恐怖主义委员会执行局，“查明并探讨贩运人口、恐怖主义和资助恐怖主义之间的联系”(2019 年)。

调机制。会员国还帮助加强国际合作，包括将国际刑警组织 I-24/7 系统的使用范围扩大到国家中心局以外。

681. 采取措施防止恐怖主义袭击已成为反恐执法政策的一个关键要素。近年来，各国发展了监测已知和可疑恐怖分子的能力。一些国家开发了新的计算机化信息系统(包括能够储存个人简历和生物识别数据的数据库)并建立了反恐观察名单。然而，这是一项复杂和具有挑战性的工作。对大多数会员国来说具有挑战性的是，建立和维持一个综合的国家反恐观察名单，确保该名单包括相关获授权机构的投入，并可供有关执法机构使用。为全面执行第 1373 (2001) 号决议，执法机构必须与有关伙伴分享相关数据、信息和犯罪情报。大多数国家仍然缺乏基本工具以及适当的立法或政策和业务框架、保障措施、规程和培训，因而无法有效确保在国家一级及时进行必要的信息共享。

682. 执法机构加强了调查恐怖主义行为的程序和培训，还努力加强国际警务合作，收集和使用可能提出起诉的证据。在为反恐目的部署新技术和应用程序以及制定措施保护关键基础设施和“软”目标免遭恐怖主义袭击方面，公私伙伴关系尤其重要。一些国家与私营部门建立了业务伙伴关系，包括信息共享平台，以防止和应对恐怖主义袭击。然而，许多国家无法获得所需的新技术和先进技术，而且往往难以确定相关非政府利益攸关方与其执法机构建立伙伴关系。

683. 许多国家在努力发展国家执法反恐能力方面仍存在重大差距，因为缺乏能力，无法确保包括一线官员在内的人员及时获得相关信息。各国应继续努力，帮助确保有效的国际警务合作。国际一级仍存在挑战和差距。反恐主义委员会和执行局经常建议受访会员国增加信息和反恐数据的共享，并继续充实国际刑警组织的相关数据库。

684. 近年来，新技术的使用以及处理个人数据(如预报旅客资料、旅客姓名记录和生物识别技术)的系统 and 应用程序的部署有所增加。各国还加强努力，确保这些系统的实施符合人权、不歧视、对性别和年龄有敏感认识。很少有国家拥有所需的资源、能力和专门知识，包括适当的立法、监管和明确基于人权的框架，以有效实施高度技术性的系统。一些国家的保护隐私和个人数据的立法和适当保障措施在很大程度上仍然不足，令人关切。

685. 保护关键基础设施和“软”目标会带来一些重大而复杂的挑战，因为它们的规模和性质差异很大，而且大多数是私人拥有的。伊黎伊斯兰国和其他恐怖主义团体对袭击这些地点表示强烈支持，这不仅继续提高总体风险水平，而且也提高不可预测性。各国应制定或扩大现有的国家战略和行动计划，以考虑“软”目标所面临的风险和威胁。⁹⁸ 这包括确定、优先考虑和保护这些目标，与业界协调行动，并利用其知识和专长。防范工作还应包括建立机制，促进基于风险的决策、信息共享和发展公私伙伴关系，以打击恐怖主义袭击，特别是针对公共场所的恐怖主义袭击。安全理事会还鼓励各国为打击使用简易爆炸装置共享信息，建立伙

⁹⁸ 安全理事会关于外国恐怖主义作战人员的指导原则及其 2018 年增编，指导原则 50 和 51。

伴关系，制定国家战略和建设本国能力，因为这些装置往往是恐怖分子袭击“软”目标的首选武器。

686. 为了有效地执行第 1373(2001)号决议，还要求会员国防止向恐怖主义分子供应武器。然而，由于恐怖主义活动环境的性质不断变化，防止恐怖主义分子获得武器是一项复杂和多方面的挑战。非法贩运武器往往与包括恐怖主义在内的其他形式的有组织犯罪有关联，并从这些犯罪得到便利。由于武器储存安全状况不佳和边境管制薄弱，武器可能落入恐怖主义分子手中。外国恐怖主义作战人员的活动进一步提高武器和弹药跨越国界的概率。安理会第 2370(2017)号决议确认，会员国需要按照国际法采取适当措施，处理小武器和轻武器非法贩运，特别是向恐怖主义分子非法贩运问题，包括加强国家系统，努力收集和分析向恐怖主义分子非法贩运此类武器的详细数据，制定适当的法律、条例和行政程序，在本国管辖范围内有效管制小武器和轻武器的生产、出口、进口，中介、转让或再转让。

687. 各国已建立防止向恐怖主义分子供应武器的执法能力，包括将非法制造、贩运或改装枪支定为犯罪，并加强刑事诉讼程序和调查能力。⁹⁹ 安全理事会第 1373(2001)号决议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地提供任何形式的支持，包括取缔对恐怖主义分子的武器供应。目前很少有国家制定了适当的法律来实现这一目标。

688. 恐怖主义分子部署简易爆炸装置是因为这些装置的生产成本低，易于转让、隐藏和使用。许多国家在侦查和收缴此类装置方面面临挑战，因为边界漏洞很多，恐怖主义分子和犯罪分子可以毫无困难地将非法武器从一个国家或区域转移到另一个国家或区域。反恐委员会到访的大多数国家在实施武器安全储存、已启用和已停用武器的登记、武器追查、追查程序、追查武器(包括丢失和被盗武器)和弹药的弹道技术等方面继续面临挑战。虽然一些国家已采取步骤处理武器追查问题(如通过颁布立法，要求在每件火器上打上独特的识别标识)，但非法擦掉火器标识继续带来挑战。有人还借助在因特网上购买后重新启用的非永久性停用武器发动恐怖主义袭击。通过小邮包贩运武器和使用 3D 打印机生产完整火器的部件是新出现的威胁，给调查工作带来相当大的挑战。

689. 大多数国家仍然缺乏旨在消除向恐怖分子供应武器(包括通过军火中间商)的框架。各国还必须支持各项国际议定书，包括为帮助解决恐怖主义与跨国有组织犯罪之间的联系而制定的议定书，努力消除向恐怖主义组织供应武器。¹⁰⁰ 目前，有 119 个国家加入 2001 年《枪支议定书》。这意味着自上次全球调查以来增加了 18 个国家。一些国家还参与了 2001 年《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》，该《行动纲领》为打击小武器和轻武器非法贸易的活动提供了框架。

⁹⁹ 同上，指导原则 15、16、17、18、19 和 51。

¹⁰⁰ 安全理事会第 2370(2017)号决议。

F. 边境管制

690. 海陆空边界是防止恐怖主义分子、非法商品和货物流动的第一道屏障。但是，许多国家的边界相当长，所经之处多为复杂地形，且非官方边境管制站日益增多，再加上“间断式旅行”的运用，给会员国管制边境造成了重大难题。安全理事会在其第 1373(2001)号决议第 2(g)段中要求各国通过有效的边境管制和对发放身份证件和旅行证件的管制，并通过采取措施防止伪造、伪造和冒用身份证件和旅行证件，防止恐怖主义分子或恐怖主义团体的流动。

691. 各国在努力满足第 1373(2001)号决议的相关要求时遇到的最大挑战之一是，需要在入境口岸对旅客进行有效筛查。会员国必须实施广泛的边境安全工具和方法，并确保其边境管理战略足够全面和多方面。各国在这方面可利用的两个最有效工具是预报旅客资料和旅客姓名记录；安理会第 2396 (2017)和 2482 (2019)号决议以及《国际民用航空公约》附件 9 要求具备收集、使用、处理和保护预报旅客资料和旅客姓名记录数据的能力。¹⁰¹ 预报旅客资料和旅客姓名记录让会员国能够收集和分析出入境旅客的数据，以识别、侦查和拦截恐怖主义分子和其他犯罪分子。目前，有 86 个会员国实施了预报旅客资料，53 个会员国建立了旅客姓名记录能力。尽管会员国实施预报旅客资料和旅客姓名记录的比率在不断提高，但许多国家在这方面仍面临重大挑战，包括实施成本、操作这类系统所需的技术培训水平以及需要制订适当的数据保护法。

692. 加强边界的另一个非常有效的方法是，让一线官员和执法官员查阅和使用观察名单，使他们能够在边界查明已知或疑似恐怖主义分子。安全理事会第 2396(2017)号决议决定，各国应在遵守国内法和国际法，包括人权法的情况下，建立已知和疑似恐怖主义分子的监控名单或数据库，供执法、边境安全、海关、军事和情报机构使用，以便对旅客进行筛查并进行风险评估和调查。必须在整体政府的基础上协调制定和执行观察名单。反恐执行局代表反恐委员会进行的评估显示，会员国经常使用多份、不协调或不完整的观察名单，或缺乏既定程序或资源充足的工作人员来协助建立观察名单数据库。在某些情况下，由于国内的法律和政策障碍，以及缺乏适当的安检基础设施，无法结合其他边境安全工具(如旅客姓名记录)有效使用观察名单，因此，有关已知和疑似恐怖主义分子的信息分享受到阻碍。此外，采用国际标准和最佳做法建立和维持观察名单和数据库，有助于防止人权和法治方面的挑战。人权机制注意到，各国在将个人姓名列入国家恐怖主义分子观察名单和数据库、管理和共享此类数据库或制定除名的可能理由和程序方面，没有适用普遍标准和准则。

693. 除了建立国家观察名单外，安全理事会第 2178(2014)、2322(2016)、2396(2017)和 2482(2019)号决议还鼓励会员国定期使用国际刑警组织数据库在空

¹⁰¹ 开发旅客姓名记录系统的要求是第 2396 (2017)和 2482 (2019)号决议规定的一项新义务。此外，第 2482 (2019)号决议要求各国实施旅客姓名记录不仅是为了反恐目的，而且是为了打击严重犯罪目的。实施旅客姓名记录将成为《国际民用航空公约》附件 9 规定的新标准，自 2021 年 2 月起生效。

中、陆地和海上边界对旅客进行筛查，并确保会员国的执法、边界安全和海关机构通过其国家中心局与这些数据库联网。

694. 加强边境管制的另一个重要工具是生物识别技术。根据安全理事会第2396(2017)号决议，会员国必须开发和实施收集生物特征数据的系统，以便负责任地稳妥识别恐怖主义分子，包括外国恐怖主义作战人员。虽然生物识别技术可以大大加强对恐怖主义分子、包括外国恐怖主义作战人员的调查和及时识别，并阻断他们的旅行，但使用和分享生物特征数据必须充分遵守相关国际义务和国际人权法，特别是行动自由权、隐私权以及保护个人数据的保障措施和不歧视原则。许多国家在努力应对这一领域的快速技术创新和推行必要的立法方面继续面临挑战。因此，一些国家正在利用生物识别技术，但尚未建立明确的法律框架、必要的程序保障、数据管理和处理规则、明确的数据保留政策或全面的人权影响评估。

695. 在证件安全方面，绝大多数国家在努力满足国际民航组织关于采用机器可读旅行证件的要求方面取得了快速进展。目前只有一个国家使用非机器可读证件。共有 145 个国家采取了进一步措施，采用非电子机器可读护照(如护照或电子护照，其中包括生物识别技术等额外安全功能)。此外，76 个国家加入了国际民航组织公钥目录方案，使会员国能够核实护照持有人的生物特征。

696. 会员国在加强航空安全和便利化方面取得了相当大的进展。然而，许多国家在执行国际民航组织基本标准方面继续面临挑战。尽管民航组织提出了“不让一国掉队”的倡议，但评估显示，各区域在执行方面存在重大差异。截至 2020 年 9 月 30 日，63% 的国家的《全球航空安保计划》的有效执行率达到 65%，但西非和中部非洲、中美洲和加勒比地区各国在这方面继续面临相当大的执行挑战，其《全球航空安保计划》的执行率不到 40%。

697. 各国海关当局也已开始酌情将安全作为其任务和职能的一部分，如世界海关组织政策委员会 2015 年关于海关在安全方面的作用的决议所要求的那样，将安全纳入其战略计划并向一线传播相关能力。在预防和打击恐怖主义、制定业务程序和培训海关干事方面也取得了重大进展，海关干事还审查预报旅客资料和旅客姓名记录，以预防恐怖主义，因为恐怖主义与跨国有组织犯罪有联系。一些国家的海关干事接受了培训，以处理利用因特网和暗网进行的欺诈和非法活动，包括向犯罪分子和恐怖主义分子供应武器，但绝大多数国家在评估和管理这一犯罪趋势的能力方面仍然存在重大缺陷。

698. 各国还通过执行世界海关组织的《全球贸易安全与便利标准框架》，制定基于风险评估和货物信息预报的综合海关政策，并发展安全文化，在加强边境管制方面取得了进展。大多数海关管理部门都采用了数字系统来管理和处理货物。电子工具、计算机化网络和数据库有助于加强识别和稽查货物和旅客的标准，以便进行筛查、核查和海关处理。各国还在努力确保海关管理部门参与各级国家反恐架构方面取得了重大进展。

G. 信息和通信技术

1. 为恐怖主义目的滥用信息和通信技术行为

699. 自上一次全球调查以来，会员国继续面临恐怖主义分子和恐怖主义团体构成的日益严重的威胁，他们利用互联网，特别是社交媒体，不仅实施恐怖主义行为，而且为各种恐怖主义活动提供便利，包括煽动、从激进走向暴力、招募、训练、规划、收集信息、通信、筹备和资助。人们迅速发现，人们与世界各地的其他人进行远程联系的能力的出现既带来了机会，也带来了风险。

700. 为了应对大型技术公司和会员国为打击利用因特网和社交媒体而采取的措施，恐怖主义分子已转移到更隐蔽的网站、更小的平台(这些平台不太能够或不太愿意审核内容)、端到端加密系统和虚拟专用网络，以训练和策划他们的袭击行动。恐怖主义分子正在利用较小的文件共用平台引导用户向外发送统一资源定位，而“支持者网络”则通过在越来越广泛和分散的较小平台上重新分享和重新上传材料来扩大恐怖主义宣传。2019 年 3 月发生在新西兰克赖斯特彻奇的袭击事件和 2019 年 10 月发生在德国哈勒的恐怖主义袭击事件就是如此(这起袭击事件在 Twitch 上进行了直播，直播画面被自动上传并传播到其他较小的平台)。8Chan 等论坛的用户可以完全匿名，而且没有审核和内容删除，这使这些论坛成为恐怖主义团体激发和煽动人们实施暴力的理想网站。

701. 其他令人关切的问题是，恐怖主义分子可能滥用新的两用技术，社交媒体在助长恐怖主义宣传方面的作用，以及恐怖主义团体可能获得大规模毁灭性武器并实施化生放核恐怖主义行为。正在增加恐怖主义组织获取和使用化生放核武器风险的新兴技术包括无人驾驶飞机系统、暗网、恶意软件、合成生物学和 3D 打印。无论是伊黎伊斯兰国在阿拉伯叙利亚共和国的自制武装无人驾驶飞机系统上安装摄像头，还是刚果民主共和国的恐怖主义分子上传宣誓效忠阿布·巴克·巴格达迪的 4K 视频，网络空间和新兴技术都在以前所未有的规模为恐怖主义活动提供便利。

702. 人工智能和机器学习能力正以前所未有的速度增长。对人工智能的恶意使用不仅可能威胁到实体和政治安全，还可能威胁到数字安全。人工智能的进步继续为新类型的袭击提供方便，确保某些任务可以比人类更成功地完成，并利用人类具有的、但人工智能系统没有的漏洞。例如，没有一个人类团队可以现实地选择被用来进行实体攻击的无人机系统机群中每一架飞机的飞行路径。

703. 受种族主义、仇外和相关不容忍驱使的恐怖主义团体正在利用技术进步调整作案方法，包括通过增强传统技术散播宣传内容、采购武器和争取其他支持，或者为此目的开发新技术。2019 年秘书长关于小武器和轻武器的报告还强调，未经授权的用户、包括恐怖主义团体和跨国有组织犯罪团伙越来越多地利用互联网进行枪支贸易。各国为应对 COVID-19 大流行而实施的封锁也导致互联网的使用急剧增加，使支持各种恐怖主义宣传的恐怖主义团体得以传播宣传，助长对共同敌人的仇恨，并通过游戏等方式促使新的个人、特别是最脆弱的青年人变得激进暴力。

2. 利用技术打击恐怖主义

704. 在技术在恐怖主义和反恐中发挥越来越大作用的背景下，利用技术打击恐怖主义是反恐从业人员、决策者和研究人员日益关切的议题。安全理事会、特别是其第 2129 (2013)、2178 (2014) 和 2395 (2017) 号决议主要在打击恐怖主义分子滥用信通技术的背景下处理了这一问题。¹⁰²

(a) 人工智能

705. 在过去几年中，已开发一些具有人工智能和算法放大功能的程序和工具，用于预防和打击暴力极端主义。例如，由谷歌子公司 Jigsaw 和 Moonshot CVE (非营利组织) 开发的“重定向倡议”包括一个能够识别可能成为恐怖主义团体的仇恨言论和激进化努力的潜在目标的个人概况的算法系统。该算法已经在恐怖主义分子的话语中进行了测试，以教会它话语中使用的单词和短语。一旦编程，该算法可用于识别被认为有风险的互联网用户，以便将他们重定向到积极的替代内容。

706. 人工智能的另一个积极用途涉及识别非法内容、社交媒体平台自身的服务条款禁止的内容以及既不非法也不受平台服务条款禁止但被认为有助于助长恐怖主义的暴力极端主义激进化的有害内容，以供进一步审查。大大小小的平台内容审核现在主要是通过使用人工智能和散列来进行的。然而，采用或应该采用人工审核来监督通过算法作出的决定。由于用户产生的内容数量庞大、提供人工审核的成本高昂以及自动化技术的不断改进及其负责任的使用，我们应预期未来人工智能和散列的使用会增加。但这也引起了某些人权和道德问题，如可能出现过度审核和删除可能对言论自由、结社和宗教自由以及其他公民和政治权利产生寒蝉效应的内容。

707. 另一种形式的智能技术是在面部识别中使用算法。无论是为了反恐目的还是为了更一般的预防犯罪目的，一些国家的执法当局都对这种算法进行了试验性测试。面部识别系统提取和处理个人面部的生物特征数据，将其与恐怖主义嫌疑人或已被判犯有恐怖主义罪行的人的数据库中包含的其他面部进行比较。这种技术的使用和可能的滥用也引起了人权和道德问题以及隐私问题。

(b) 内容审核

708. 2017 年 6 月，脸书、微软、推特和 YouTube 宣布成立全球互联网反恐论坛，以开发技术解决方案(包括数字哈希共享联盟)、开展研究并与较小的公司分享知识，为全球反恐斗争做出贡献，该论坛于 2019 年底重组为非政府组织。执行局在其独立咨询委员会中具有常驻观察员地位。¹⁰³ 该论坛在执行局支持的技术反恐倡议框架内开展了许多活动。技术反恐倡议启动了一个在线知识共享平台，以促进良好做法和一系列工具和资源的共享，支持初创企业和小型技术公司努力加强应对恐怖主义分子利用互联网的情况。技术反恐还开发了恐怖主义分子内容分

¹⁰² 《反恐主义委员会执行局研究摘要》，第 11 期，2020 年 12 月。

¹⁰³ 可查阅 <https://gifct.org>。

析平台，这是一个集中分析经核实的恐怖主义内容的平台，旨在促使技术公司能够快速识别恐怖主义分子使用其服务的情况。

709. 2019 年 5 月，在新西兰克赖斯特彻奇发生直播恐怖主义袭击事件后，法国和新西兰的国家元首和政府首脑以及技术部门的领导者聚集在一起，通过了《克赖斯特彻奇行动呼吁》，各国政府和技术公司在这项行动计划中承诺采取一系列措施，包括开发各种工具防止上传恐怖主义内容；消除助长恐怖主义的暴力极端主义的根源；提高删除和发现内容的透明度；并审查公司的算法如何将用户导向恐怖主义内容。¹⁰⁴ 包括七国集团、二十国集团、全球反恐论坛、欧洲委员会、欧安组织和欧洲联盟在内的其他多边组织也在继续处理这些问题。

710. 许多国家通过了各项法律规章，以防止网上传播恐怖主义内容，目的是确保在线平台在发现网上恐怖主义内容方面发挥更积极的作用，并确保在短时间内删除这些内容。其中一些法律措施在当地法院受到质疑，理由是这些措施限制表达自由。

(c) 数字证据

711. 获取电子证据已成为许多刑事调查的关键。例如，在对外国恐怖主义作战人员进行的许多调查中，这种数字证据(如脸书帖子、WhatsApp 即时信息、Skype 通话、YouTube 视频、通过电子邮件或 Instagram 分享的照片、储存在 Dropbox 上的文件以及来自数百个不太知名的平台的内容)可能是他们参与伊黎伊斯兰国或基地组织共谋犯罪的唯一可用证据。从在线服务提供商处合法获取电子证据，现在是成功起诉的一个关键要素，以证明恐怖主义分子和有组织犯罪嫌疑人的所在地、他们与谁通信以及他们正在策划什么犯罪。

712. 一项关于衡量联合国王国被定罪恐怖主义分子网上行为的研究发现，76%的恐怖主义分子利用互联网了解恐怖主义活动，46%下载极端主义媒体，32%通过访问网上资源为袭击做准备。¹⁰⁵ 欧洲联盟一项调查¹⁰⁶ 也显示，一半以上的调查包括跨境获取电子证据的请求；任何形式的电子证据在全部(刑事)调查中约占 85%；在与电子证据有关的近三分之二的调查中，需要向设在另一法域的服务提供商求助。

713. 2019 年 12 月，大会通过了题为“打击为犯罪目的使用信息和通信技术行为”的决议(第 74/247 号决议)，目的是设立一个代表所有区域的不限成员名额特设政府间专家委员会，以拟订一项关于打击为犯罪目的使用信通技术行为的全面国际公约。2021 年 5 月 26 日，大会以协商一致方式通过了第 75/282 号决议。该决议决定，特设委员会将于 2022 年 1 月开始工作，向大会第七十八届会议提交一份公约草案。第一届会议定于 2022 年 1 月 17 至 28 日举行。

¹⁰⁴ 可查阅 <https://www.christchurchcall.com/about/christchurch-call-text/>。

¹⁰⁵ 可查阅 https://www.voxpol.eu/download/vox-pol_publication/What-are-the-Roles-of-the-Internet-in-Terrorism.pdf。

¹⁰⁶ 可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0118&from=EN>。

714. 在区域一级为跨国收集电子证据开发先进的解决方案也被视为一个高度优先事项。2018 年 4 月，欧洲联盟委员会提出了新的规则，使警察和司法当局能够更快、更容易地获取电子证据。这些规则已被纳入欧洲议会和理事会关于欧洲刑事事项电子证据的出示令和保存令的条例提案，以及欧洲议会和理事会关于为刑事诉讼中收集证据的目的指定法律代表的统一规则的附带指令。如获得通过，新规则将产生一项欧洲出示令和一项欧洲保存令，并将责成服务提供商在欧洲联盟指定一名法律代表。

715. 2017 年 6 月，欧洲委员会网络犯罪公约委员会商定了编写 2001 年《欧洲委员会网络犯罪公约》第二附加议定书的职权范围。谈判于 2017 年 9 月开始。目前正在考虑下列内容：(a) 关于更有效司法协助的规定；(b) 关于与其他法域的提供商直接合作的规定；(c) 扩大跨界搜查的现有做法的框架和保障措施；(d) 法治和数据保护保障措施。¹⁰⁷

716. 2018 年 11 月，美国颁布了《澄清合法海外使用数据法》，以修订《联邦刑法》，其中规定电子通信服务或远程计算服务提供商必须遵守现有规定，即保存、备份或披露电子通信的内容或与客户或订户有关的非内容记录或信息，无论该通信或记录位于美国境内还是境外。¹⁰⁸ 该法还为双边协定谈判铺平了道路，这些协定规定美国直接承认外国法院关于查阅外国国民数据的命令，联合王国和美国已商定了这样一项双边协定。

717. 应对与跨界获取电子证据有关的挑战一直是安全理事会和欧洲委员会网络犯罪公约委员会在国际合作和司法协助方面的一个优先事项，安理会第 2322 (2016)、2178 (2014) 和 2396 (2017) 号决议也涉及这一问题；2015 年马德里指导原则及其 2018 年增编。在欧洲委员会网络犯罪公约委员会的鼓励下，执行局启动了关于跨界合法获取数字数据的全球举措的初步设计，这是与毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会联合开展的一项电子证据举措，重点是保存、紧急请求、自愿获取以及与私营部门合作。

718. 执行局就电子证据问题与欧洲联盟欧洲司法合作署/欧警署天狼星项目密切合作，担任其咨询委员会成员，并与智囊团合作，包括在数据和管辖权问题联络小组框架内合作，还与私营部门行为体合作，包括查明私营部门的做法，并与私营部门实体接触。该项目的成果包括“跨境请求证据实用指南”，包括即将出版的第三版，未来将推出和推广数据披露框架，并与欧洲司法合作署/欧警署天狼星项目联合推出标准化的直接请求表，以协助服务提供商就电子证据请求开展跨境合作。该实用指南由执行局、毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会联合出版，并被翻译成法文、西班牙文、葡萄牙文、俄文和阿拉伯文，被广泛认为是关于电子证据的国际参考文件，也是毒品和犯罪问题办公室打击犯罪信息与法律网络共享平台(夏洛克数据库)上下载量最大的出版物之一。执行局还是互联网电子

¹⁰⁷ 可查阅 <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/t-cy-drafting-group>。

¹⁰⁸ 可查阅 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4943>。

证据和管辖权问题专家联络小组的成员，该小组是电子证据方面的一个前沿专家小组。

3. 信息和通信技术问题的人权层面

(a) 隐私和数据保护

719. 人权维护者对不成比例的在线监控和数据收集的这种侵犯隐私权行为表示关切，指出他们的立场是，监控和数据收集应在明确和公开的法律中明确界定，必须具体说明合法目的、监控或数据收集的范围和性质，以及为实现这一目的而采取措施的必要性和相称性，同时采用现有侵扰性最小的办法。¹⁰⁹

720. 尽管反恐措施带来越来越多的隐私和数据保护方面的挑战，但私营公司和政府在诸如法律登记标准、数据保留或删除政策、数据处理、数据共享、防止数据滥用、数据安全、验证和监督等技术问题上仍相对缺乏数据保护法律框架和指南。这严重阻碍了国际合作和数据的国际共享，因为许多国家根据各自的法律不得与数据保护制度较弱的国家共享受保护的数据和个人数据。新的发展，如人工智能领域的进步(如机器学习)和对这种技术工具的日益依赖，使得开发这种指南变得必不可少。

(b) 互联网关闭和过滤

721. 人权理事会谴责互联网关闭和过滤造成的在线访问和信息中断，¹¹⁰ 人权专家宣布，根据人权法，关闭整个通信系统是没有道理的。¹¹¹ 自上一次全球调查以来，许多国家实施了互联网关闭，其理由往往是公共安全或需要避免虚假新闻和暴力的传播，特别是在选举或动乱期间。即使在仍可以使用互联网的国家，也有人担心政府利用过于宽泛的法律规章向公司施压，阻止其管辖范围内的用户访问某些网络内容。

H. 在打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义背景下的人权

722. 安全理事会继续申明，会员国必须确保所采取的任何反恐措施都遵守所有国际法义务，特别是国际人权法、国际难民法和国际人道法规定的义务。因此，反恐委员会及其执行局在评估各国执行第 1373(2001)号决议的情况时继续解决相关人权问题。这不仅事关各国的法定义务，而且正如安理会在包括第 2395(2017)、2396(2017)、2462(2019)和 2482(2019)号决议中多次重申的那样，尊重人权、基本自由和法治与有效的反恐措施互为补充，相辅相成，对反恐努力取得成功必不可少。

¹⁰⁹ A/HRC/27/37，第 23 段。

¹¹⁰ 人权理事会第 32/13(2016)号决议。

¹¹¹ 联合国促进和保护意见和表达自由权特别报告员、欧安组织媒体自由代表、美洲组织表达自由特别报告员以及非洲人权和人民权委员会表达自由和获得信息自由问题特别报告员，《关于表达自由和处理冲突形势对策的联合声明》，2015 年。

723. 一些国家已采取措施，使反恐法律和政策更加符合国际法律义务。然而，大多数国家在这一关键领域仍做得不够。¹¹²

724. 在安全理事会第 1373(2001)号决议通过近 20 年之后，仍然令人关切的一个主要核心问题是有关恐怖主义行为的法律定义问题。一些国家的国内法继续以模糊或过于宽泛的措辞将恐怖主义行为定为犯罪，这可能导致滥用。第 1373(2001)号决议第 2(e)段要求各国将参与资助、策划、筹备或实施恐怖主义行为或支持这种行为定为犯罪，但没有对这种罪行下定义。执行局仍然感到关切的是，各国对恐怖主义的定义超出安理会第 1566(2004)号决议、各项国际反恐文书以及反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员提出的示范定义的范围，从而造成非恐怖主义性质的非暴力行为可能被定性为“恐怖主义”。这包括以过于宽泛或含糊的措辞表述的所谓“扰乱公共秩序”行为；“破坏国家安全或稳定”；或“威胁国家统一”。在反恐委员会于 2017 至 2020 年评估的 46 个国家中，共有 23 个国家被认定对恐怖主义或恐怖主义行为采用了过于宽泛的定义。此外，一些国家的人权维护者和律师、持不同政见者以及宗教或少数民族成员被指控犯有广义的恐怖主义罪行。

725. 一些国家将可能未达到煽动犯罪行为程度的行为定为犯罪。这可能对人权、特别是表达自由产生负面影响。2021 年执行局关于会员国执行安全理事会第 1624(2005)号决议情况的全球调查更详细地论述了禁止煽动恐怖主义的刑事条款对人权的影响。一些国家的立法对暴力极端主义和极端主义这两个词的定义也很模糊。反恐委员会在 2017 至 2020 年评估的 8 个国家中有涉及暴力极端主义或极端主义的定义。反恐委员会和执行局对其中 4 个国家的极端主义定义过于宽泛表示关切，因为这些定义不包括暴力因素，可能导致在实践中任意或不成比例地限制人权。这些评估还对反恐和反极端主义措施对某些社区的歧视性影响、包括在定性和监视方面的歧视性影响表示关切。反恐委员会的国家评估还继续揭露安全部队和其他当局犯下的严重侵犯人权行为，包括法外处决、任意拘留、酷刑和虐待。执行局继续建议各国加强独立的监督机制，以监测执法机构的活动，确保所有反恐措施的采取完全符合国际人权法，并确保在发生违法行为时追究责任。

726. 遵守正当程序和公平待遇国际标准的情况也仍令人关切，特别是在以预防方式实施反恐措施的情况下。安全理事会关于外国恐怖主义作战人员构成的威胁的第 2178(2014)和 2396(2017)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。为处理外国恐怖主义作战人员及其家属的流动问题而采取的措施引起了人权方面的关切，特别是在实施行政拘留、旅行禁令、没收护照和剥夺公民身份方面，因为这可能影响到自由权和行动自由权以及国籍权。人们还对刑事司法措施表示关切，包括越来越依赖情报和行政措施，以及剥夺公平审判保

¹¹² 安全理事会第 2395(2017)号决议鼓励反恐委员会执行局进一步开展活动，以确保与执行第 1373(2001)、1624(2005)、2178(2014)号决议和其他相关决议有关的所有人权和法治问题作为执行局所有工作的重要组成部分得到解决。

障。数据收集和分析(包括涉及预报旅客资料、旅客姓名记录、观察名单和数据库及生物识别技术)的增加,凸显有效监督的必要性,以确保信息不被滥用。

727. 引起反恐委员会和执行局注意的另一个关切领域是执行第 1373(2001)号决议对民间社会组织活动的影响。安理会在第 2395(2017)号决议中确认执行局与民间社会的关系,以及民间社会在提高对恐怖主义威胁的认识和更有效地应对这些威胁方面的重要性。安理会还回顾指出充分尊重民间社会中的个人表达自由和结社自由权利的重要性。执行局着重发展与相关民间社会组织的关系,这些组织对各种专题提供了有益的见解,包括国家对恐怖主义行为和相关罪行的定义、关于资助恐怖主义行为的规定、起诉、改造和重返社会措施以及反恐措施对民间社会的影响。执行局意识到有必要防止民间社会因与联合国合作而遭到报复,并与秘书长一样,对各国继续以国家安全论点以及立法和反恐战略为由,阻止与联合国接触或惩罚与联合国接触感到关切。

728. 安全理事会关于打击资助恐怖主义行为的第 2462(2019)号决议认识到非营利组织在国家经济和社会制度中发挥的重要作用。该决议又鼓励会员国与非营利部门合作防止非营利组织被滥用,同时回顾各国必须尊重人权和基本自由。因此,执行局继续询问各国,它们对非营利部门法律的审查是否确保尊重非营利组织结社自由权和在收集和分配资金方面发挥的合法作用。执行局关切地注意到,有关打击资助恐怖主义行为的规定(如限制非营利组织的结社自由)没有按照国际人权法执行,而且缺乏解冻被非法冻结资金的程序。

I. 性别

729. 安全理事会在第 2242(2015)号决议中呼吁会员国和联合国进一步把妇女、和平与安全议程、反恐议程和反对可滋生恐怖主义的暴力极端主义议程综合统一起来,并请执行局把性别平等问题作为一个贯穿不同领域的问题列入其所有活动。安理会认识到,恐怖主义和暴力极端主义对妇女和女童享有人权产生的影响不同,而反恐战略也可能对妇女、包括妇女的人权和妇女民间社会组织产生不同的影响。¹¹³ 自第 2242(2015)号决议通过以来,越来越多的关于恐怖主义的安理会决议纳入了性别平等考虑,涉及的内容包括起诉、改造和重返社会问题;打击恐怖主义宣传;恐怖主义、贩运人口和与冲突有关的性暴力之间的联系。¹¹⁴

730. 虽然人们对确保采取对性别问题有敏感认识和符合人权的反恐做法的必要性的认识已大大提高,但在区域和国家两级执行这种做法仍面临许多挑战。

¹¹³ 安全理事会第 2242 (2015)号决议,序言和第 12 段。

¹¹⁴ 已审查的决议包括安全理事会第 1373(2001)和 1624(2005)、2129(2013)、2133(2014)、2178(2014)、2195(2014)、2220(2015)、2242(2015)、2253(2015)、2309(2016)、2322(2016)、2331(2016)、2341(2017)、2347(2017)、2354(2017)、2368(2017)、2370(2017)、2379(2017)、2388(2017)、2395(2017)、2396(2017)、2462(2019)、2467(2019)以及 2482(2019)号决议。

1. 按性别分列的数据

731. 确保提供相关数据，对于制定有针对性和促进性别平等的反恐和打击暴力极端主义措施至关重要。然而，执行局的评估显示，在系统收集各会员国按性别分列的数据方面存在重大差距。例如，在追查参与恐怖主义活动的妇女人数(如前往加入伊黎伊斯兰国的妇女人数)、从冲突地区返回的妇女人数及其随后的命运(包括被起诉和定罪的人数)方面都发现了这种差距。这种信息的缺乏削弱了各国了解和应对妇女所构成的独特威胁以及制定适当对策的能力。更有系统地收集和分析按性别分列的数据，将确保会员国的政策性决定以证据为依据和有针对性，并确保尽早确定能力建设需要。

2. 对性别问题具有敏感认识的起诉、改造和重返社会

732. 安全理事会在第 2396(2017)号决议中强调，会员国在制定有针对性的起诉、改造和重返社会战略时，需要特别关注妇女和儿童。¹¹⁵ 安全理事会的马德里指导原则(S/2015/939)提供了关于阻止外国恐怖主义作战人员流动的进一步指导。

733. 会员国对起诉妇女采取了各种办法。一些国家选择根本不起诉妇女，在某些情况下，对“成员”的宽泛定义允许法院仅仅因为妇女是被指控的伊黎伊斯兰国作战人员的家属而对其进行定罪。¹¹⁶

734. 许多国家通过刑事司法系统提供改造和重返社会方案。然而，由于被起诉的女性回返者相对较少，因此参与这些改造和重返社会方案的机会有限。这带来了返回者的需求得不到满足的风险，破坏了妇女顺利重返社会的机会，并使她们可能面临更大的重犯风险。改造方案既可以作为起诉的补充，也可以作为起诉的替代。

735. 一些国家开展了多机构进程，与民间社会组织、保健和心理社会护理提供者、宗教辅导人员和地方社区合作，向回返者提供全面的重返社会支助。一些国家积极主动地与各家庭接触，为个人从冲突区返回做准备(执行局在与会员国对话中确定这是一个良好做法)。

736. 但在许多其他情况下，政策和方案未能充分解决妇女的权利和需要。各国应当对性别角色和动机有细致入微的理解，并对风险和减轻的情节进行评估，作为对性别问题有敏感认识的起诉、改造和重返社会办法的一部分。在司法系统内，迫切需要就对性别问题有敏感认识的调查和起诉方法进行培训和能力建设。¹¹⁷

¹¹⁵ 另见第 2396(2017)号决议，第 31 段。

¹¹⁶ 反恐怖主义委员会执行局，“遣返与伊黎伊斯兰国有关联的妇女”，分析简报，2019 年；“起诉与伊黎伊斯兰国有关联的妇女”，分析简报，2020 年。

¹¹⁷ S/2015/939 和 S/2018/1177 号文件，第 25 页。

3. 打击助长恐怖主义的暴力极端主义

737. 妇女正在为打击助长世界各区域恐怖主义的暴力极端主义作出重要贡献。她们往往站在民间社会建设更具复原力社区努力的最前沿，有时自身安全面临巨大风险。安全理事会第 2242(2015)号决议敦促会员国和联合国系统确保妇女和妇女组织参加反恐战略和反可滋生恐怖主义的暴力极端主义战略的制定工作并起领导作用，包括打击煽动恐怖主义行为和采取其他适当干预措施，以及建设妇女在这方面的有效能力。《联合国全球反恐战略》(大会第 60/288 号决议)和秘书长《防止暴力极端主义行动计划》(A/70/674)都强调，必须让妇女参与打击和防止恐怖主义和暴力极端主义的努力。

738. 然而，制定促进性别平等的打击暴力极端主义战略对许多国家来说仍然具有挑战性。妇女参与打击暴力极端主义的努力被视为在社区层面解决激进化问题的重要组成部分，也是增强妇女权能的一种方式，但许多倡议未能充分发挥妇女作为社会变革推动者的潜力。许多关于打击暴力极端主义的方案都基于性别平等的假设，这往往表明一种信念，即妇女天生比男子更和平，尤其是母亲，她们处于独特的地位，能够察觉其子女激进化的迹象。这种方法可能会对进一步确立现有的性别陈规定型观念造成潜在的伤害，而且可能不会有效。许多妇女民间组织努力为妇女与和平与安全的工作争取资金，除非与打击暴力极端主义挂钩。因此，打击暴力极端主义的议程有可能强加给她们，从而有可能使当地的建设和平举措工具化和安全化。¹¹⁸

4. 贩运人口和性暴力

739. 伊黎伊斯兰国、“博科圣地”组织和青年党等恐怖主义团体以蓄意和战略性的方式利用人口贩运和性暴力来推进其目标。贩运人口和性暴力是高度性别化的现象，对妇女和女童的影响特别大，她们占已确认的受害者总数的 70% 以上。¹¹⁹

740. 然而，在恐怖主义背景下犯下的贩运人口和性暴力行为仍然几乎完全不受惩罚。因此，必须消除调查、起诉和判决方面的差距，这必须牢固地植根于立足人权和对性别问题有敏感认识的方针。这对于加强集体努力，阻止恐怖主义团体贩运人口，解决目前肇事者有罪不罚的问题，以及促进受害者获得司法和支持服务至关重要。

741. 人口贩运的隐蔽性、收集证据的困难以及缺乏进行适当调查所需的专门知识，这些破坏了充分了解和有效处理人口贩运与恐怖主义之间联系的努力。¹²⁰

¹¹⁸ 例如见 Anna Möller-Loswick, 打击暴力极端主义议程有可能会损害需要得到更多支持的妇女，加强世界安全组织，2017 年 4 月 26 日；杜克大学法学院、国际人权诊所和妇女和平建设者方案，“紧缩开支：打击资助恐怖主义行为会给性别平等和安全带来什么代价”，2017 年。

¹¹⁹ 安全理事会在第 2331(2016)、2388(2017)和 2467(2019)号决议中讨论了贩运人口、性暴力和恐怖主义之间的联系，要求会员国更好地履行法律义务，对贩运人口进行定罪，防止和打击贩运人口行为，并为已查明的受害者提供保护和援助。

¹²⁰ 反恐委员会执行局，“查明并探讨贩运人口、恐怖主义和资助恐怖主义之间的联系”，2019 年。

5. 受种族主义、仇外和相关不容忍行为驱动的团体

742. 性别影响到受种族主义、仇外和相关不容忍行为驱动的团体的话语和运作方式。厌女症和暴力被用于针对某些男性的宣传和征聘工作。尽管受种族主义、仇外和相关不容忍行为驱动的团体的信念往往是极度厌恶女性的，但妇女在这些团体中发挥积极和重要的作用。因此，当务之急是将性别观点充分纳入应对受种族主义、仇外和相关不容忍行为驱动的团体所带来的威胁。
