



## 安全理事会

Distr.: General  
26 January 2004  
Chinese  
Original: English

### 安全理事会主席的说明

依照第九个 90 天期间工作方案 (S/2003/995, 附件) 第 21 段, 谨此分发反恐怖主义委员会主席关于会员国和委员会在执行第 1373 (2001) 号决议方面所遇问题的报告 (见附件), 请安理会成员注意。



附件

反对恐怖主义委员会主席关于执行安全理事会第 1373 号决议方面所遇到问题的报告

目录

	页次
导言 .....	3
一. 法律框架 .....	3
二. 各国在执行该决议方面遇到的问题 .....	3
A. 资助恐怖主义 .....	3
B. 法庭的管辖权 .....	4
C. 批准但是没有强制执行措施 .....	4
D. 恐怖主义与有组织犯罪之间的联系 .....	4
E. 恐怖主义与非法转移核生化及其他潜在致命材料的联系 .....	5
三. 技术援助 .....	5
四. 与国际、区域和分区域组织的协调与合作 .....	6
五. 反恐委员会的结构和程序 .....	7
A. 反恐委员会的程序 .....	7
A. 1. 重新评估 A、B 和 C 阶段 .....	7
A. 2. 需要统一一致 .....	7
A. 3. 决策机制 .....	7
A. 4. 充分跟踪反恐委员会的决定 .....	8
A. 5. 反恐委员会的资料来源 .....	8
B. 财务问责制 .....	8
C. 宣传政策 .....	8
D. 主席 .....	8
E. 主席团 .....	9
F. 秘书处 .....	9
G. 专家 .....	9
六. 结论 .....	9

## 导言

本报告是反恐委员会主席依照反恐委员会第九个 90 天期间工作方案(第 2(b) 段)的规定提出的,旨在查明反恐委员会和会员国执行第 1373 (2001) 号决议工作上遇到的问题。

本报告是反恐委员会主席编写的,应由主席做出判断并承担责任,但主席同反恐委员会成员国举行了若干会议,旨在使编写的报告考虑到反恐委员会所有成员共同意见。

## 一. 法律框架

第 1373 号决议是国际社会打击恐怖主义的里程碑,其中为联合国所有 191 个会员国规定了正式义务,提出在全世界提高政府打击恐怖主义平均水平的雄心勃勃的任务。该决议涉及一系列领域,联合国安全理事会第 1377 号和第 1456 号决议所附部长宣言与之相辅相成。通过这些决议,安全理事会在打击恐怖主义与联合国其它优先事项之间建立了密切联系。特别重要的是,会员国必须确保打击恐怖主义的措施符合其根据国际法承担的所有义务,并应根据国际法特别是人权法、难民法和人道主义法采取此类措施。

自设立反恐委员会以来,其工作和累计数据已经发展和增加,不仅包括涉及各种信息和会员国为执行该决议采取的立法措施的许多报告,而且包括同有关国际和区域组织的联系活动,这些组织进而收集有关自己反恐工作、议程、措施和关切问题的信息。因此,反恐委员会目前已掌握并越来越快地了解在打击恐怖主义方面所有相互关联的大量活动和信息。例如,第 1373 号决议中注意到非法走私大规模毁灭性武器和跨国有组织犯罪与恐怖主义之间的联系。但反恐委员会的做法表明,有关这些领域的反恐措施与该决议采取的反恐措施相互关联,不可分割。

## 二. 各国在执行该决议方面遇到的问题

### A. 资助恐怖主义

根据联合国安全理事会第 1373 号决议第 1(a)段,防止和制止资助恐怖主义行为是该决议的关键所在,旨在剥夺恐怖集团犯罪的一个关键手段。但执行该决议这一基本义务,使银行机构和金融专业承担新的负担。在某些情况下,有些国家认为现有反洗钱立法足以防止资助恐怖主义。但反洗钱措施未充分考虑到恐怖主义资金的转移,此类资金与其他犯罪资金的特点不同(例如,来源可能合法)。打击资助恐怖主义应包括反洗钱措施,但还应包括考虑到这一问题特殊性质的特别措施。

因此,国际金融交易缺乏透明度,以及防止犯罪资金流入的国家立法无力,损害了防止资助恐怖主义的努力。正如该决议第 4 段指出,这种情况同重大贩运

活动（毒品、武器、艺术品、危险材料和腐败）的资金循环情况完全相同。国际社会应做出巨大努力改善这种局面。

还必须知道，即使整个银行系统都不进行与恐怖主义分子直接或间接相关的交易，仍不足以防止恐怖分子获得其他来源的资助。应将加强国家对非法甚至非正式财政系统控制的措施视为对当前金融规章的重要补充。

该决议第 1(c) 段规定，查明和冻结恐怖主义资金是一项义务，要求各国建立行政或司法机制，紧急冻结犯罪资金。在主管当局、安全理事会的倡议下或第三国要求下，应当能够下令“冻结”犯罪资金。各国国内法往往没有此类规定，必须采取步骤建立这种机制。同样，许多国家仍未解决没收犯罪资产程序特别是国际司法互助程序的问题。

恐怖分子利用某些非盈利组织进行恐怖主义宣传或为恐怖集团筹集资金。出于技术原因（就其性质而言，该部门是非正规的）和政治原因（加强对这些组织的监督被视为限制公众自由），监督这些组织尤为困难。事实上，几乎未按照反恐主义要求对这些组织的财务、结构和活动进行任何监督。应根据该决议第 1 段和第 2 段的规定，向各国转达国际组织就此问题提出的一些建议。

## **B. 法庭的管辖权**

该决议第 2 段(c)分段和第 2 段(e)分段规定各国必须起诉和审判所有对恐怖行为负责者，无论在何处犯罪。这项措施的目的是确保恐怖分子无藏身之地，因为每个国家都有权审判或引渡他们。然而，一些国家对在立法中创建这种机制表现出某种不情愿。因此，为了实现该决议的这项目标，非常广泛地批准反恐公约也是一个办法，以建立互助和引渡国际合作网络和体制机构。因此，联合国所有会员国批准这些国际公约，是完成反恐委员会任务的最优先目标。另一个办法对于创建国际合作网络也至关重要，就是各国制定在刑事事项上相互合作的法律。

## **C. 批准但是没有强制执行措施**

出于上述理由，正如该决议第 3 段(d)分段所述，普遍批准国际反恐公约是扩大反恐活动的重要途径。2001 年出现了批准公约的有利势头，许多国家成为主要公约的缔约国，尽管各区域还存在很大差异。然而，向反恐委员会提交的报告显示，许多国家批准了这些公约，但没有继续采取内部强制执行措施，而没有这些措施，这些公约就没有实际效力。必须通过技术援助方案，或作为反恐委员会工作的一部分建立后续机制，对执行这些公约的针对性和有效性进行监测。

## **D. 恐怖主义与有组织犯罪之间的联系**

有组织犯罪与恐怖主义是同一个问题的两方面。这两种类型犯罪的手法及其后果往往十分相似。此外，业已发现，有组织犯罪进行的贩运活动（毒品、武器、

战时违禁品）往往成为资助恐怖分子的一个来源。因此，如该决议第 4 段所指出，打击有组织犯罪的努力是防止恐怖主义现象的直接手段。反恐委员会在与各国进行对话时，应该更加重视有关打击有组织犯罪手段的宣传，包括批准关于这个问题的有关公约，加强监测高价值物品（贵金属和宝石）或敏感材料（武器、危险材料）的交易。

### **E. 恐怖主义与非法转移核生化及其他潜在致命材料的联系**

非法转移和（或）贩运核生化及其他材料与打击恐怖主义相互关联，并与该决议具体相关，（后一方面的相互关系源于该决议为防止安理会第 1373（2001）号决议第 2、3(a) 和 4 段所述恐怖组织拥有大规模毁灭性武器构成的威胁而规定的措施）。例如，边界管制和出口管制、预警和交换情报，可能切实有助于增进有关大规模毁灭性武器的国际组织为防止恐怖组织拥有上述材料所采取的措施。为此目的，反恐委员会应发挥更加积极主动的作用，促进有效执行这些有关大规模毁灭性武器的国际组织的反恐行动计划，履行裁军、军备限制和不扩散领域现有的法律义务，以及执行旨在打击非法制造和贩运小型武器和轻型武器的区域和国际文书。为了有效实现这个目标，反恐委员会需要大规模毁灭性武器、小武器、单兵携带防空系统等方面的专门知识。

## **三. 技术援助**

技术援助是反恐委员会工作的一个主要部分。技术援助能够帮助各国建立打击恐怖主义的能力，促进国家间合作，更好地保护各国免遭恐怖主义之害。为愿意接受的国家提供援助，将增进这些国家达到国际反恐标准的技术能力。此外，对于执行第 1373（2001）号决议所述措施有困难的国家，援助也至关重要。

反恐委员会不直接向各国提供技术援助，但目前在请求援助者和提供援助者之间发挥联通总机的作用。在这个意义上，反恐委员会援助汇总表和目录一直是指导各国援助需求的重要工具。然而，随着反恐委员会在技术援助方面在发挥更积极主动的作用，有必要调整其在此特殊领域的现有结构和工作方法，以提高效率。为了使汇总表和目录都成为有用的工具，反恐委员会需要一个程序，使其能够确定国家和国际组织给予或主动提供的哪些援助与打击恐怖主义直接相关，因此应该予以列入。改进以后的汇总表和目录还应该每天进行增补。

反恐委员会必须在下列重要方面发挥更积极主动的作用：

a. 评价各国具体的技术援助需求并确定优先次序。还必须与各国举行磋商，以协助评估其现有能力与有关援助需求之间的差距，包括经有关国家同意并酌情与区域和国际组织合作派出实地考察团。在反恐委员会确定的优先事项范围内，就援助来源和提供情况向各国提供咨询，就如何申请援助为各国提供指导。

b. 加强与现有和潜在援助提供者（国家或组织）的关系，以期保持“经纪”机制，以便利根据反恐委员会确定的优先事项有针对性地提供援助。

c. 应该把技术援助视为与反恐委员会所有工作同等重要的优先事项。将来，应该采取因国而异的方式处理援助问题，考虑到具体的国情。因此，这些信件的部分都应该考虑到援助问题。例如，在查明一个问题时，反恐委员会也应该主动帮助有关国家找到适当的技术援助。反恐委员会也应鼓励各国在具有专门知识或经验的特定领域帮助其他国家。

d. 担任国际组织和区域组织反恐行动计划（包括援助方案）的协调中心，因为如果这些行动计划和援助方案是国际组织为执行该决议制定的，就应该征求反恐委员会的意见。促进各国向有关组织提交援助申请，因为这种申请往往是获得援助的前提。

e. 监测各国提供的援助，包括经有关国家同意派出实地特派团，以证实这种援助对于查明的需求是否适当，并确定援助的效力和成果。

f. 应该重新考虑技术援助小组目前的结构。援助不再是反恐委员会工作单独的一个方面，而是主要优先事项之一，因此需要加强技术援助方面的专家力量。

#### 四. 与国际、区域和分区域组织的协调与合作

反恐委员会已在有关本决议援助方案性质的资料交流方面与许多国际、区域和分区域组织建立了高级别合作关系。

然而，各组织与反恐委员会的合作与协调尚未完全达到理想程度。尽管已经建立了初步联系，但与某些国际组织进行关键资料交流的模式，不可能仅通过联络点就实现制度化，这是因为存在保密规则和管辖国际组织开展活动的条例。评价和评估规定，发放资料必须经有关国家同意这些制约特别明显。

在有关国际组织的新的或现有方案方面，特别需要更大程度的协调。迄今，反恐委员会一直主要收集有关这些方案的资料，以便告知有需求的国家可以得到这些方案的援助。反恐委员会需要独立地或与国际组织联合对有效执行这些方案的情况进行监测和评估。

在区域和分区域组织缺乏发挥反恐委员会规定作用能力的情况下，反恐委员会需要探讨提供指导的途径，因为这些组织的成员国通常是在履行该决议所规定义务方面最落后的。

最后，反恐委员会应该探索与国际、区域和分区域组织关系正规化的途径，以便能够分享重要资料，并为有效执行本决议而共同努力。

## 五. 反恐委员会的结构和程序

### A. 反恐委员会的程序

#### A. 1. 重新评估 A、B 和 C 阶段

重新评估确定 A、B 和 C 阶段是一个重要问题，以便弄清反恐委员会怎样才能推进其监测机制。A 阶段是反恐委员会工作开始阶段，要求会员国应该有打击恐怖主义的适当立法。B 阶段旨在以 A 阶段向反恐委员会报告的相应立法措施来建立执行机构。C 阶段解决国家间合作打击恐怖主义问题，这也要求有立法措施以及实施这些措施的执行机构。由上述情况可以看出，这三个阶段是相互关联的，可以分为两类：立法性的和操作性的。

就反恐委员会监测各会员国通过必要立法而言，将反恐委员会的工作划分为上述几个阶段，日渐是人为之举。尽管这种做法在反恐委员会早期阶段工作中起过良好作用，但今天，这种分类可能会限制反恐委员会向前推进其监测机制。

与分阶段制度直接相关的另一问题是，联合国会员国将该制度视为反恐委员会对其打击恐怖主义领域业绩的某种评价。而且，这些阶段并不能让反恐委员会、安全理事会或联合国清晰地了解有关国家执行第 1373 号决议的实际情形或努力。除了上述这一切以外，缺乏明确程序和标准来判断一个国家处于 A、B 还是 C 阶段，已经在反恐委员会的工作中造成严重问题。基于所有这些原因，需要重新评估 A、B 和 C 阶段，以更好地反映各国执行第 1373 号决议的情况。可以采用一种方法，向安全理事会和各国提供更详尽的有关其执行第 1373 号决议的进展情况的资料。

#### A. 2. 需要统一一致

目前撰写反恐委员会给会员国信稿的办法是小组委员会先讨论，然后交委员会最后核准，这造成了一些信稿不统一问题(措辞、审议主题的方法以及提问方式等方面的差异)。反恐委员会应该采取能够纠正这一问题的办法，同时考虑量体裁衣的方法。

还必须建立正式机制，使反恐委员会所有成员国都能直接向小组委员会表达观点。

#### A. 3. 决策机制

继续确认协商一致给工作带来便利，但为便利反恐委员会的工作，应逐步更多地为主席、主席团或其他人规定任务，执行委员会本身工作的某些方面，以便更有效地开展工作。这些任务应该具体，同时具有一定的灵活性，而且始终处于反恐委员会的适当监督下。与此同时，所有相关行动应提交反恐委员会核准。

#### A. 4. 充分跟踪反恐委员会的决定

反恐委员会目前的结构对其现在的任务而言是足够的，但如果反恐委员会想要确保自身决定得到适当贯彻执行，就不够了。应建立一种核查机制，使反恐委员会不仅能跟踪了解自身的工作，而且也能对其加以评价，以便找到改进的方法。

#### A. 5. 反恐委员会的资料来源

目前，反恐委员会的主要资料来源是会员国答复反恐委员会先前来信而提交的报告。反恐委员会借助加强与国际组织和联合国其他机构(诸如 1267 委员会)的合作，已经改善了资料来源。但是，应朝这一方向进一步采取措施，例如，建立一个专门小组来收集其他来源的资料，或探讨有无可能从联合国系统其他部门索要具体资料。

### B. 财务问责制

鉴于反恐委员会目前的结构，要清楚了解其费用和可用资源并不容易。这种状况使反恐委员会不能准确评价其绩效。从这种意义上说，为了让安全理事会和联合国对反恐委员会的工作实行某种程度的问责制，制定全面的预算可能也是必要的。

### C. 宣传政策

为了使国际公众舆论了解联合国为打击恐怖主义在全球一级以及与会员国合作正开展的各种行动，有必要制定相关的宣传政策，正如对人权、毒品、地雷等重要问题那样。必须让人们看到，在这个世界关注的焦点问题上，反恐委员会正在发挥领导作用。因此迫切需要拥有这一领域的专门知识。

反恐委员会的网站必须改进。首先，所有正式语文的内容必须及时更新，因为现在该网站是公众了解有关恐委员会为打击恐怖主义正在采取何种措施的主要来源。为了更好地反映反恐委员会工作的各个方面，其呈现形式也需要作一些改进。

### D. 主席

主席的主要职能应为建立并维持各成员国对国际社会打击恐怖主义重要性的共识，同时对反恐委员会的工作进行实质性的政治指导。

目前，主席还要负责日常事务(后勤、会议事务、人事等)，需要花费相当多的时间和资源。有鉴于此并由于反恐委员会目前的结构，只有中等或较大规模的代表团能够有效担任这一职务。由于从政治上说这些限制是不明智的，因此迫切需要给主席提供合适的常设结构，使小规模的代表团也能担任主席，而又不致对反恐委员会的工作造成任何负面影响。

## E. 主席团

为了有效和迅速处理各种不必在委员会全体会议讨论并采取行动的问题，必须重新恢复反恐委员会主席团的作用。主席可以就主席团所处理问题的性质征得反恐委员会其他成员的同意，随后向委员会其他成员通知作出的决定。

同时，主席团必须向小组委员会提供准则，以便在它们与成员国对话时协调和确保必要的一致性。

## F. 秘书处

目前分配给反恐委员会秘书处的工作人员直接依赖联合国秘书处。现阶段，主席是反恐委员会日常工作的领导人，因此，反恐委员会和主席应该在征聘与甄选工作人员以及评价其绩效方面有发言权。

## G. 专家

到目前为止，反恐委员会的“专家”在合同上一直被视为短期顾问，因而是根据《特别服务协定》聘用的。《特别服务协定》主要是为一次性、临时情况安排的，因此，只提供薪金，而没有联合国其他合同安排雇用人员得到的任何其他福利。这一状况与反恐委员会的现实需要相反。由于反恐委员会需要连续性和一致性，专家任职期限远超过一年。反恐委员会专家具有高度专业背景和经验，并且是按照广泛的地域分配聘用的。因此出现的情况是：在有限的反恐领域具有独特资格的资深人士要来纽约无限期工作一段时间，但是报酬只有短期保障，没有任何可以保障在纽约生活下去的福利，更谈不上对他们中断职业生涯提供补偿。在许多情况下，这种工作也会打乱他们的家庭生活，因为没有医疗保险等通常的福利，把家人带过来是难以想象的。

由于现在所有专家直接依赖主席，主席不得不担当人事主管的角色，花费大量的时间和精力。在这方面，专家组也需要有协调统一的发言权。

总之，应该对反恐专家目前的合同状况进行审查，以找到更好的和更满意的办法，确保他们能为反恐委员会作出适当的长期承诺，同时为他们提供合理的工作条件。

## 六. 结论

从上述问题可以清楚地看出，执行第 1373 号决议在国家和反恐委员会两级都遇到严重困难。由于二者密切的相互作用以及这项任务的迫切性，应该采取统筹方法予以解决。为了找到解决所有问题或者大多数问题的适当办法，反恐委员会本届主席应再提交一份报告，载列为完成执行第 1373 号决议的任务在不远将来要采取的具体和可行的措施。