



安全理事会

Distr.: General
29 July 2020
Chinese
Original: English

会员国和联合国实体为应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系问题而采取的行动

秘书长的报告

一. 引言

1. 2019年7月19日，安全理事会通过第2482(2019)号决议，其中表示关切恐怖主义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，为此目的开展各种活动，包括：贩运军火、毒品、文物、文化财产和贩运人口；影响环境的非法买卖自然资源和非法贩运野生动物；滥用合法商业企业、非营利组织、捐赠、众筹；通过犯罪活动攫取收益，包括但不限于绑架勒索、敲诈和抢劫银行以及海上跨国有组织犯罪。
2. 大会还请秘书长提交一份由联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和反恐怖主义办公室联合编写并由反恐怖主义委员会执行局、分析支助和制裁监测组等联合国系统相关实体提供投入的报告，说明会员国和联合国实体为应对恐怖主义与跨国或国内有组织犯罪之间联系问题而采取的行动。
3. 本报告是根据上述要求提交的。报告参考了50个会员国和15个联合国实体提供的资料，详细介绍了各国为应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系而在政策、立法和业务层面实施或计划采取的措施，以及联合国实体，包括设在外地的实体为支持各国的这些努力而采取的行动。报告重点指出了会员国已积极执行安理会第2482(2019)号决议的领域，以及不妨作出进一步努力的领域。
4. 会员国报告了恐怖主义与有组织犯罪之间各种表现形式的联系，尤其是在资助恐怖主义方面。据一些国家报告，恐怖分子和有组织犯罪集团结成投机联盟，基于对国家当局共同敌对观点、有限的社会经济机会、共同的活动区域或种族背景或为了牟利而勾结合作。其他国家报告了以监狱中可能发展起来的人际关系为基础的联系。



5. 一些会员国描述了恐怖主义与涉及以下活动的有组织犯罪之间的联系：偷运移民；军火、轻武器和其他军事装备的非法贸易；欺诈性文件；绑架勒索；偷车；非法开采矿物；非法贩运毒品、文化财产或其他合法或非法物品。各国报告的其他表现形式包括有组织犯罪集团参与跨境运送恐怖分子，以及回返的外国恐怖主义作战人员参与有组织犯罪活动。

6. 然而，一些会员国指出，犯罪组织与恐怖团体合作的兴趣日渐减弱，某些情况下不愿合作是为了规避国家当局可能进行的额外审查。其他国家表示，由于本国境内的恐怖主义活动不多，或因缺乏调查能力，无法证实恐怖主义与有组织犯罪之间存在联系。

二. 会员国采取的行动

A. 立法应对

7. 鉴于有必要建立应对恐怖主义与有组织犯罪之间联系的立法框架，许多会员国强调，它们批准了国际和区域反恐法律文书，包括《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。各国还报告了批准打击有组织犯罪的国际法律文书的情况，包括《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书、1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》以及《网络犯罪公约》和《欧洲委员会打击人口贩运公约》等区域条约。

8. 为执行这些文书，许多会员国通过了全面的法律框架，将一系列恐怖主义行为犯罪化，包括筹备或支持恐怖主义行为和资助恐怖主义行为，从而允许起诉为恐怖主义提供支持者，包括有组织犯罪集团。各国还报告了根据安全理事会第2170(2014)、2178(2014)和2396(2017)号决议的规定将外国恐怖主义作战人员相关行为犯罪化的情况。

9. 会员国还根据安全理事会第2462(2019)号决议，实施或加强了将资助恐怖主义和洗钱行为犯罪化的国家立法。¹ 一些国家报告说，已将资助恐怖主义定为一项独立的罪行，其他国家报告说加重了相关的处罚。各国加强了预防、侦查、控制、调查和起诉这些犯罪的机制，包括采取措施监管电子金融交易、处理犯罪收益和冻结资产，还包括按照联合国相关文书和决议以及金融行动特别工作组建议的要求，将应受定向金融制裁的个人和实体列名。

10. 一些立法经过更新，加强了特定机构的作用，并支持机构间协调采取措施应对资助恐怖主义和洗钱行为。会员国特别提到金融情报机构和海关当局的作用及其所作努力的重要性。

¹ 见反恐怖主义委员会执行局和分析支助和制裁监测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, 附件)。

11. 会员国突出介绍了具体涉及应对恐怖主义与有组织犯罪之间联系的刑事立法规定，包括利用新技术加强调查手段、证人保护措施以及网络犯罪条款。若干国家还更新了促进国家一级合作和信息共享的立法。
12. 一些会员国指出了关于恐怖主义和关于有组织犯罪的国内立法之间的交集。在一个国家，有组织犯罪可与恐怖主义犯罪并行起诉。在另一个国家，具备恐怖团体特征不排除适用与有组织犯罪有关的条款。其他国家报告了将参加跨国犯罪集团视为加重量刑情节的法律规定。然而，一些联邦国家报告说，在恐怖主义属于联邦罪行、而有组织犯罪由州一级法院处理的情况下，对同时涉及有组织犯罪和恐怖主义的案件的起诉遇到挑战。
13. 若干会员国强调必须应对贩毒与资助恐怖主义之间的联系，一个国家表示，该国的禁毒立法将相关罪行犯罪化，以应对贩毒活动与资助恐怖主义活动在筹资、组织和分销渠道上的联系。
14. 为努力应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系，若干会员国报告说，它们修正了关于贩运人口和偷运移民的立法，使其与《联合国打击跨国有组织犯罪公约》各项议定书一致。一个国家提到对性剥削、贩运器官和贩运未成年人行为予以加重处罚。其他一些国家侧重于为贩运活动受害者提供保护和服务，防止受害者被强行送回本国，并没收这些犯罪的收益，存入一个用于打击贩运活动并为受害者提供康复服务的特别基金。
15. 一些会员国表示，其有关贩运和出售武器以及管制两用物品的国内立法框架规定，非法购买、储存、携带、制造、运输、转让、出售或使用枪支、弹药、爆炸物或设备的行为如果是为恐怖主义目的，应受到加重刑事处罚。
16. 会员国报告了应对贩运文化财产或文物与恐怖主义之间联系的立法，这类立法以刑事制裁处罚对从事文化财产交易的艺术品经销商和拍卖行规定了具体的尽责义务，例如提交可疑交易报告；还报告了要求在边境申报文化财产的海关立法。其他立法根据安全理事会第 2199(2015)号决议，禁止进口、出口、转运、出售、分销和获取从伊拉克或阿拉伯叙利亚共和国非法出口或盗窃或抢掠的文化财产。
17. 若干会员国提到将预防和打击腐败的立法措施作为应对恐怖主义和有组织犯罪的重要因素。这类法律特别包括要求国家官员报告在工作过程中发现的违规行为，并要求保护举报人。
18. 许多会员国强调，为应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系，必须支持包括引渡和司法协助在内的刑事事项国际合作的法律框架。各国谈判了双边引渡和司法协助条约，并颁布了立法，规定在符合某些条件的情况下，对在国外犯下的行为拥有管辖权。

B. 战略和政策应对

19. 会员国制定了国家反恐和安全战略框架和行动计划，以促进各机构之间的合作和信息交流，落实良好做法，在应对恐怖主义、助长恐怖主义的暴力极端主义以及与有组织犯罪的联系方面加强业务能力。为应对恐怖主义和资助恐怖主义问

题，许多国家制定了相应的多部门干预计划，重点是侦查、预防、保护、追查和应对。根据这些计划，通常会设立或加强主导这些工作的国家反恐机构。

20. 其他国家突出介绍了制定和实施防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的国家战略和干预计划的情况。这些战略采取全社会办法，促使政府、民间社会和宗教团体参与，内容包括对话和预防冲突、善治、尊重人权、青年参与、卫生政策、性别平等、互联网上的战略沟通以及各种教育举措，包括制定宗教容忍课程。

21. 许多会员国将防止洗钱和资助恐怖主义视为国家反恐框架的关键要素。它们进行了多部门或有针对性的资助恐怖主义风险评估，以鉴别、评定和减轻当前洗钱、资助恐怖主义和资助扩散大规模毁灭性武器等活动带来的威胁。各国利用国际或区域组织的援助，采用世界银行或其他风险评估方法，并按照金融行动特别工作组建议 1 进行评估。这些评估有助于采取循证办法对存在重大资助恐怖主义风险的部门进行监管。

22. 会员国根据风险评估，制定了打击洗钱和资助恐怖主义的国家金融行动计划和战略，同时优先执行安全理事会第 1267(1999)和 1373(2001)号决议及其后各项决议和相关制裁措施，并在某些情况下专门应对恐怖主义与有组织犯罪之间的潜在联系。许多国家设立了工作组和委员会，负责起草和执行这些行动计划、协调国家努力并与其他国家和国际伙伴联络，以执行金融行动特别工作组的标准以及安全理事会相关决议规定的定向金融制裁和义务。

23. 会员国指出收缴犯罪收益的重要性，并报告了制定国家战略或战略原则的情况，这些战略和原则涉及追查、冻结、扣押、没收、追回犯罪工具和犯罪收益以及打击资助扩散大规模毁灭性武器行为。

24. 会员国强调，必须通过制定多部门政策和战略打击有组织犯罪。一些国家更新了战略，以考虑恐怖主义和有组织犯罪的新趋势，包括犯罪使用技术的变化，并为国家官员预防和打击犯罪现象提供一个参考框架，重点针对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系。一个国家报告说，制定了应对这类联系的新的政策路线图，随后又制定了国家刑事政策，以提高刑事调查和审判期间的技术能力。

25. 会员国提到从政策上努力全面应对各种形式的非法贩运，包括可能与恐怖主义有关联的毒品、枪支和文化财产贩运。这些努力包括：瓦解犯罪组织贩运毒品活动并没收毒品和化学前体的战略；为缉毒部队监测和打击贩毒资助恐怖主义活动制定标准作业程序；关于枪支，包括枪支停用的管制标准；大赦方案的实施标准；打击贩运人口的国家行动计划，以确保国家公共机构、非政府组织和来源国之间的协调。

26. 会员国介绍了通过瓦解跨国犯罪组织打击环境犯罪的努力，一个国家根据安全理事会第 2482(2019)号决议，最近编写了一份关于环境犯罪作为恐怖主义资金来源的政策文件。

27. 会员国指出，腐败对政府打击恐怖主义和有组织犯罪的努力造成负面影响，各国报告了编写国家和区域反腐败多年期战略的情况，其中包括预防、侦查和遏制措施以及支持国际合作的措施。

28. 若干会员国确认，与联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪和司法研究所)、反恐怖主义办公室、毒品和犯罪问题办公室、国际移民组织等一系列联合国机构以及国际刑事警察组织(国际刑警组织)和全球反恐论坛等区域组织和其他技术援助伙伴进行了政策层面的沟通和密切合作，以应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系，并执行安全理事会第 2482(2019)号决议、《联合国全球反恐战略》和其他有关恐怖主义和有组织犯罪的联合国决议。这些工作包括参加和组织关于恐怖主义和有组织犯罪的专题会议和其他政策论坛、技术援助以及能力建设方案。

29. 若干会员国正在或已经与国家刑事司法机构合作开展研究，重点针对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系或可能相关的问题，例如贩毒和资助外国恐怖主义作战人员。其他国家国际组织，如国际刑警组织和毒品和犯罪问题办公室的研究工作给予了支持。

C. 情报收集和共享

30. 会员国已采取措施加强情报收集和共享，包括为此建立或扩大国家多机构情报中心或处理反恐和打击贩毒等具体问题的专门协调中心。这些协调平台有助于在恐怖主义和有组织犯罪问题上的参与和信息交流，并允许对威胁和应对措施进行联合监测和评估，例如对贩运人口及其与恐怖主义的潜在联系进行重点情报分析。

31. 一些会员国通过专门的业务中心，例如海事业务中心，支持采用跨机构综合办法侦查和应对各种非法活动。其他国家报告了情报收集和分析对策，包括定期分析潜在的恐怖主义目标，规划减轻措施，以及通过社交媒体收集开源情报。一些国家制定了外国恐怖主义作战人员和贩毒者等特定风险群体观察清单或数据库，以便分析趋势、评估风险和立案调查。

32. 会员国强调，以情报为主导的警务有助于应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系，具体包括建立由警察、情报、监狱和军队参与的情报分析中心，收集和来自国家和国际数据库的信息，以及通过特别调查手段和线人等来源收集的情报。虽然一些国家报告说，情报界与执法当局之间共享情报受到法律限制，但其他管辖区的法律制度支持情报共享，法庭上可以用情报衍生信息举证。

33. 在许多国家，金融情报机构收集和分析金融情报并向执法机构分发，以便鉴别恐怖主义与有组织犯罪之间的模式和联系。协调小组可以促进金融情报交流，并向处理包括资助恐怖主义在内的严重犯罪的警察和税务机构提供多学科情报。

34. 会员国加强了与金融机构的信息交流，包括通过公私伙伴关系开展交流，帮助确定部门风险和缓解战略，并分享实时线索，以帮助金融机构发现资助恐怖主义行为。但一些国家也指出，公私信息交流存在法律障碍。

D. 边境安全措施和阻截

35. 许多会员国认为，有效的边境安保和筛查是应对恐怖主义与有组织犯罪之间联系的重要对策，这些犯罪的实施者利用疏于管制的边境进行贩运、恐怖分子旅行和资助恐怖主义活动。

36. 会员国制定并实施了国家边境管理战略，从陆地、海上和空中加强了对货物和人员的边境管制，重点识别各种形式的非法贩运，并禁止与恐怖团体或犯罪组织有关联的人员入境。

37. 为加强海上边界和港口的安全，一些会员国采取了以下措施：改进客运码头和货运设施的人员、货物和行李控制系统；及早检查有关抵达本国港口的船只的文件；海上交通控制系统扩大采用新技术；通过与情报和刑事司法机构的协调改进风险分析；扩大对整个领海海岸线的监测。

38. 各国报告的航空安全措施包括实施新的航空安全和风险识别系统以及改善与其他国家的合作。具体而言，各国强调，根据安全理事会第 2396(2017)号决议为民用航空部门实施预报旅客资料和旅客姓名记录数据系统是一项关键的边境安全措施。这些系统在专门机构的支持下监测旅客流动情况，以便更好地侦查和防止恐怖分子和其他参与严重犯罪人员的旅行。

39. 会员国报告说，通过建立应对特定形式有组织犯罪的专门机构，并通过海关与执法机构之间更密切的合作，建设了国家海关机构的能力。通过这些努力，可查明恐怖主义与有组织犯罪集团之间的可能联系，并对走私趋势和网络进行分析，这些分析可为边境管制活动，例如为加强对文化财产进出口的管制提供依据。

E. 调查和起诉

40. 许多会员国报告说，它们通过结构安排提高了调查和起诉涉及恐怖主义与有组织犯罪之间联系的犯罪的能力，这些安排包括设立专门针对恐怖主义、麻醉品或贩运人口等具体形式犯罪的调查和起诉机构，并在这些机构中部署金融调查队。这些机构可以集中在国家一级，也可以设在省一级。它们的工作往往以国家战略产生的规程为指导，由促进相关当局、非政府组织和国际机构之间合作的国家协调员或协调机构领导。

41. 许多会员国鼓励金融情报、军事、执法、检察、航空、海关、海岸警卫队、政策官员以及私营部门在工作和管理层面密切开展机构间合作。

42. 在一些管辖区，业务协调是通过专门问题工作队或联合调查队进行的。这些工作队可以通过国家法规或政策正式设立，也可以非正式运作。通过这些工作队，可以就具体案件交流信息，并制定刑事分析以及联合调查和起诉战略。其他会员国采用各种不同方法促进合作：一个国家责成高级检察官员监测正在审理中的案件，确保共同战略并促进合作，必要时将不同机构联系起来；另一个国家责成反恐调查机构确保负责处理有组织犯罪的各专门机构之间的合作；另一个国家扩大了有组织犯罪机构的任务，将恐怖主义包括在内，并扩大了地区检察官的职能，

将有组织犯罪和恐怖主义都包括在内。但一些国家也指出，由于严格的法律框架，检察机关与非检察机关之间共享信息存在挑战。

43. 会员国指出，金融调查在应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系方面十分重要，这类工作通常由专门的金融调查人员牵头。资助恐怖主义问题协调委员会或工作队将检察、内政、金融、外交、执法和中央银行等各种机构的代表汇集在一起，寻找共同解决办法，并提高对金融行动特别工作组建议的认识，包括提高地方调查人员和检察官的认识。

44. 会员国提到，鉴于恐怖主义和有组织犯罪案件性质复杂并且常常具有跨国性质，国家和地方当局之间的合作可能存在挑战。为了克服这种障碍，一个会员国为每个地区指定了一名检察代表，负责就恐怖主义和有组织犯罪问题与国家机构进行协调，其他国家则指派地方刑事司法官员参加联合工作队。

45. 会员国利用一系列调查手段应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系，除了更标准的方法，还采用秘密监视、监听、通信拦截和电子监视。若干国家指出，这些方法需要事先获得司法授权，并遵守适当的法律程序和人权标准，以确保所取得的信息可被法庭受理。

46. 若干会员国更新了金融调查准则，责成恐怖主义和有组织犯罪调查人员和检察官审查所有案件的金融方面，对所有产生收益的犯罪进行金融调查，侦查、冻结和没收犯罪收益并起诉罪犯。

47. 会员国利用犯罪数据库确定各种恐怖主义和严重犯罪的类型和风险因素，以指导调查。一个国家表示，其国家恐怖主义案件数据库同时可供国家和地方检察官访问。

48. 一些会员国采用辩诉交易，并利用共享信息扩大调查，而另一些国家根据非恐怖主义法规起诉恐怖主义案件，以保护敏感情报来源和方法。一些国家采取各种不同法律手段制止资助恐怖主义和有组织犯罪，它们指出，除了通常使用的关于资助恐怖主义的刑事法规之外，还可以利用与金融活动、虚假陈述和欺诈有关的其他刑事指控或罚款或没收资产等行政措施。

49. 一些会员国强调打击腐败的重要性，为此采取了各种措施，例如行为守则、职责分离、适当的控制系统、促进透明度和廉正、培训和提高认识以及对腐败犯罪的持续监测和起诉。

50. 为了建设国家和区域应对这些威胁的能力，许多会员国对刑事司法官员进行培训，并受益于由双边、区域和国际技术援助提供方牵头提供的培训。培训活动通常是通过定期培训需求评估来确定，培训重点是：情报和信息分析；资助恐怖主义和洗钱，包括通过虚拟资产进行的这类活动；预防和打击经济和金融犯罪；打击贩毒和贩运人口；打击腐败；对受害者的扶助；恐怖主义特征分析。一些国家建立了重点针对专门问题的国家刑事司法培训中心，另一些国家就恐怖主义和有组织犯罪专题编写了指南、手册和小册子，以便积累知识并与国家和地方官员分享良好做法。

F. 国际合作

51. 许多会员国提到广泛的双边和区域情报和信息共享，包括通过关于交换和相互保护机密信息的协议进行信息共享。一些国家在国家警察、情报或安全机构内设立单位，负责持续监测通过国际渠道交换的情报和犯罪数据，以便指导情报分析，包括通过追查非法货物和有关人员以及正在进行中的刑事调查进行的情报分析。

52. 会员国强调，使用国际刑警组织的数据库和工具，包括绿色或红色通告，有助于便利对有组织犯罪和恐怖主义的调查。各国还提到，区域性组织、数据库和平台通过信息交流、根据已查明的区域威胁制定具体的联合行动以及培训等途径，在支持国际情报、执法和金融合作方面发挥了作用。²

53. 关于金融情报方面的国际合作，会员国强调来自不同司法管辖区的金融分析人员之间开展交流和协调的益处。一些国家开展双边合作，对资助恐怖主义和洗钱问题进行积极主动的金融调查。

54. 许多会员国举例说明了在调查和起诉恐怖主义和有组织犯罪方面与其他国家的执法和司法人员开展的非正式合作，包括交换执法联络官，以促进情报和信息共享。

55. 会员国还通过处理国际合作的专门机构(通常是指中央机关)进行正式的法律协调，并就司法协助和引渡请求与其他管辖区积极合作。司法协助以《联合国打击跨国有组织犯罪公约》或双边司法协助条约为法律依据，涉及多种类型的犯罪，包括可能直接或间接支持恐怖主义的犯罪。

56. 会员国强调，在边境安全方面必须开展国际合作，包括：在国家反恐协调机构的指导下与外国海关和边境机构合作；使用国际刑警组织的安全通信系统；通过数据共享等途径与国际和区域组织保持密切联系。

G. 监狱管理

57. 若干会员国强调，它们努力监测分别与有组织犯罪和恐怖主义有关联的囚犯之间的联系，为此促进执法人员与监狱官员之间的情报共享，例如通过一个指导和实施警察-监狱合作的工作组和一个负责收集和分析情报的中央调查机构促进情报共享。

58. 会员国分享了为防止暴力极端主义囚犯与普通囚犯之间发展联系而作出的一系列努力，包括：起草限制监狱环境中接触的准则；酌情推行未成年人和其他人的监外教养办法；将暴力极端主义囚犯与被控犯有非恐怖主义罪行的囚犯分开；

² 包括通过以下组织开展的合作：美洲警察共同体；东南亚国家联盟；加勒比海关组织；欧洲联盟警察培训机构；独立国家联合体成员国打击有组织犯罪和其他危险形式犯罪协调办公室；独立国家联合体反恐中心；欧洲委员会，包括通过其 24/7 联络点和监测机构即评价反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为专家委员会；西非国家经济共同体；金融情报中心埃格蒙特集团；欧洲联盟刑事司法合作署；欧洲联盟执法合作署；金融情报咨询小组；金融行动特别工作组；拉丁美洲金融行动任务组；全球打击伊斯兰国联盟；上海合作组织地区反恐机构；南部非洲发展共同体；南美洲打击有组织犯罪和恐怖主义情报网。

密切监视囚犯之间的互动；利用指标评估每个囚犯从激进化演变为恐怖主义的风险；在监狱环境中实施戒毒、教育、康复和其他精神健康方案。

三. 联合国实体采取的行动

59. 联合国实体根据《联合国全球反恐战略》以及大会和安全理事会相关决议，并依据国际法，包括国际人权法、国际人道法和国际难民法，在各自任务范围内支持会员国应对恐怖主义与有组织犯罪之间可能存在的联系。

60. 通过由反恐怖主义办公室主持的《联合国全球反恐协调契约》及其八个机构间工作组确保这些努力协调一致，特别是：由毒品和犯罪问题办公室主持的刑事司法、法律对策和打击资助恐怖主义行为问题工作组；由反恐怖主义委员会执行局主持的与反恐有关的边境管理和执法工作组；由国际刑警组织主持的新兴威胁和保护关键基础设施工作组。

A. 立法、战略和政策援助

61. 毒品和犯罪问题办公室继续向会员国提供立法技术援助和起草支助，帮助制定和修订其立法和监管框架，使其符合关于恐怖主义、腐败和跨国有组织犯罪，包括贩运人口、偷运移民、贩运枪支、麻醉品以及洗钱活动的国际法律框架，以便应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系。

62. 联合国区域间犯罪和司法研究所与全球反恐论坛合作，制定了《关于跨国与有组织犯罪与恐怖主义间联系问题的海牙良好做法》以及随后的政策工具包，以促进制定打击恐怖主义与有组织犯罪之间联系的战略。犯罪和司法研究所利用这些工具向各国提供关于法律考虑、研究和信息共享、地方参与以及能力建设支持的咨询意见，提倡采取多学科办法。毒品和犯罪问题办公室、犯罪和司法研究所、反恐怖主义委员会执行局以及分析支助和制裁监测组为全球反恐论坛编写侧重于刑事司法对策的《海牙良好做法增编》作出了贡献。

63. 2019 年，在预防犯罪和刑事司法委员会第 28 届会议期间以及由反恐怖主义办公室和肯尼亚举办的非洲区域打击恐怖主义和防止助长恐怖主义的暴力极端主义高级别会议期间，毒品和犯罪问题办公室和联合国区域间犯罪和司法研究所组织了关于恐怖主义与有组织犯罪之间联系的会外活动。2019 年，毒品和犯罪问题办公室为各国实践工作者、国际组织和研究人员举办了一次全球会议，就针对有组织犯罪和恐怖主义背景下的枪支贩运的政策和刑事司法对策制定战略方针。反恐怖主义办公室、塔吉克斯坦、欧洲联盟和欧洲安全与合作组织于 2019 年举行了一次关于开展国际和区域合作打击恐怖主义及通过非法贩毒和有组织犯罪资助恐怖主义行为的区域高级别会议。

64. 2020 年，反恐怖主义办公室、毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局和裁军事务厅启动了一个关于应对恐怖主义-军火-犯罪关系的项目，目的是制定防止和打击贩运枪支和轻武器以及防止恐怖分子获取枪支和轻武器的联合办法，以支持执行安全理事会第 2370(2017)号决议、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)以及关于军备控制和有组织犯罪问题的相关全球文书。

65. 毒品和犯罪问题办公室继续支持制定关于跨国有组织犯罪、腐败和麻醉药品的国际政策,为此协调《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议、《联合国反腐败公约》缔约国会议和麻醉药品委员会的工作并制定刑事司法规范。该办公室还继续推动批准这些法律文书和国际反恐文书。

66. 毒品和犯罪问题办公室继续向各国提供战略投入和支持,特别是帮助中亚、东南亚、南部非洲和西非各国制定和通过关于资助恐怖主义风险的国家评估以及打击资助恐怖主义行为的行动计划和战略。

67. 安全理事会第 2331(2016)和 2388(2017)号决议着重指出恐怖团体绑架和奴役妇女和儿童与贩运人口之间的联系,根据这两项决议,毒品和犯罪问题办公室在 2020 年与联合国马里多层面综合稳定团警察部分合作,将关于贩运人口和偷运移民(包括恐怖团体或武装团体实施的这些行为)的课程纳入其上岗培训方案。该办公室的《恐怖主义刑事司法对策中的性别层面手册》为各国提供了指导,说明了如何采取对性别敏感和以受害者为中心的方法处理恐怖团体贩运人口的问题。

68. 为了支持政策制定者和实践工作者防止恐怖团体剥削和贩运儿童,帮助这些儿童康复和重新融入社会,在他们接触司法系统时保护他们,并追究招募者的责任,毒品和犯罪问题办公室通过《恐怖主义和暴力极端主义团体招募和剥削儿童问题手册:司法系统的作用》为各国制定了政策路线图和培训资料包。

69. 联合国裁军研究所开发了一个能力成熟度模型和自我评估工具,旨在协助各国查明本国在有关简易爆炸装置的监管和防备方面,包括在风险教育和前体管制方面存在的差距和挑战。

70. 政治和建设和平事务部在其任务范围内应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系。联合国几内亚比绍建设和平综合办事处和联合国利比亚支助团与毒品和犯罪问题办公室等伙伴合作,协助向各国执法机构提供战略咨询,以打击有组织犯罪和恐怖主义,促进善治,实施边境管理战略,并改进对贩运活动的侦查。

71. 鉴于应对恐怖主义与有组织犯罪之间联系的措施对保护人权和人道主义活动及人道主义行为者的潜在影响引起关切,反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员将在根据人权理事会第 40/16 号决议进行国家访问期间审查人权、有组织犯罪和反恐之间的交集问题。

72. 毒品和犯罪问题办公室开发了一系列实用资源和指导材料,对萨赫勒和东非等区域的趋势进行了研究,并通过开展项目评价,确定了预防和打击有组织犯罪和恐怖主义的共同点和最佳做法。该办公室的司法教育倡议制作了一个关于有组织犯罪与恐怖主义之间联系的大学模块。该办公室的知识管理门户网站(称为打击犯罪法律和资料电子交流站(SHERLOC))包含涉及恐怖主义与有组织犯罪之间联系的判例法、立法和国家战略数据库。

B. 情报收集和共享援助

73. 分析支助和制裁监测组定期在中东和北非、东非、西非和东南亚等区域召开会员国反恐机构负责人或其他高级成员的区域会议，以加强在反恐问题上，包括与有组织犯罪交集问题上的国际情报联络。

74. 毒品和犯罪问题办公室继续以符合人权的方式，在情报共享机制、收集和利用电子数据和开源情报、使用特别调查手段以及其他刑事情报收集和合作的良好做法方面建设国家能力，以便查明和应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系。

75. 反恐怖主义办公室发起了一个新的全球方案，支持会员国建立“情报联合小组”，以加强国家机构间情报能力和合作，并通过整理和分析信息，包括关于其他严重犯罪的信息，发现、预防、调查和应对恐怖主义，同时尊重国际人权义务和标准。联合国警务司为该方案提供战略和技术专长。

76. 联合国马里多层面综合稳定团警察部分通过能力建设活动支持国家分析和情报汇总中心。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团警察部分支持刚果警察建立一个专职的犯罪情报单位，为此提供了战略咨询和业务能力建设支助。

77. 国际刑警组织报告说，该组织通过查明贩运和走私交集点以及收集关于炸弹制造者和简易爆炸装置的情报，分析恐怖主义与有组织犯罪之间的联系。该组织表示，正在进行部件材料采购和装置特征分析，以着重查明有组织犯罪在向恐怖团体提供简易爆炸装置部件方面的作用。

78. 国际刑警组织通过以下方式支持国家执法组织应对外国恐怖主义作战人员现象并查明与有组织犯罪的可能联系：提供分析支助以发现关联；与全球打击伊黎伊斯兰国联盟合作，协助向全球执法部门传播在冲突区收集的外国恐怖主义作战人员生物特征记录；使用国际刑警组织生物特征数据库识别非正常移民路线中的恐怖分子；发布蓝色通告，向各国警告疑似恐怖分子的跨境流动。

C. 打击洗钱和资助恐怖主义行为

79. 国际刑警组织支持各国金融情报机构交换和交叉核对关于资助恐怖主义和洗钱活动的的数据，并向各国传播信息，以加强现有调查，确立新案件，并应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系。

80. 联合国区域间犯罪和司法研究所支持各国改进追查、扣押和没收与资助恐怖主义或有组织犯罪有关的资产的方法并执行这些措施。

81. 反恐怖主义委员会执行局已将安全理事会第 2482(2019)号决议的内容纳入其评估方法、工具和与会员国的互动协作。该执行局还根据第 2331(2016)和 2388(2017)号决议，定期查问据称或注意到的贩运人口与资助恐怖主义活动之间为性暴力或恐怖主义目的而发生的联系。

82. 毒品和犯罪问题办公室继续与反恐怖主义委员会执行局、金融行动特别工作组和金融行动特别工作组式的区域机构密切合作，支助各国打击资助恐怖主义和洗钱，执行符合安全理事会决议和金融行动特别工作组建议的政策。这些支助包

括：协助就有组织犯罪与资助恐怖主义之间的联系等问题查明趋势、脆弱性和阻断办法；提高对有组织犯罪可能涉及滥用非营利组织资助恐怖主义的认识；制定金融危险信号指标，以识别与贩运有关的可疑交易。该办公室为执法官员、检察官、情报机构、军队、银行当局、金融情报机构和决策者提供培训包，内容涉及阻断有组织犯罪与资助恐怖主义之间的投机联系、开展金融情报分析和调查以及起草安理会制裁列名。该办公室还继续促进机构间合作，包括联合调查工作队和公私信息共享伙伴关系。

83. 根据安全理事会第 2462(2019)和 2482(2019)号决议，反恐怖主义办公室的联合国反恐怖主义中心扩大了打击资助恐怖主义活动的方案，通过一个支持金融情报机构的最新技术平台和其他渠道向各国提供相关指导。该方案以毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局、国际刑警组织和信息和通信技术厅为主要执行伙伴，方案包括直接应对恐怖主义与跨国有组织犯罪之间联系的优先事项，涉及非法跨境转移现金和无记名票据、创新金融科技(包括移动支付服务和虚拟资产)以及货币和价值转移系统的监管。

D. 阻截和边境安全援助

84. 联合国反恐怖主义中心协助各国根据国际法，包括国际人权法、人道法和难民法，设立专职的边境管制机构，加强机构间协调，并制定区域和国家边境安全和管理战略及行动计划，包括打击恐怖主义和跨国有组织犯罪的政策。该方案帮助各国改进关于有组织犯罪和恐怖主义的数据库，以及早发现可能存在的联系。该方案出版了一份关于边境安全和管理中的人权和筛查的手册。

85. 联合国反恐怖主义中心与全球反恐论坛联合开发了一个执行该论坛关于反恐和阻止外国恐怖主义作战人员流动方面的边境安全和管理领域良好做法的培训师课程，该课程内容强调在打击恐怖主义和跨国有组织犯罪方面的协同作用。

86. 反恐怖主义办公室推出了联合国阻止恐怖分子旅行方案，以支持各国通过设立旅客信息机构建设侦查能力。该方案是与毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局、国际民用航空组织、信息和通信技术厅以及国际刑警组织联合实施的，目的是协助(目前)36个国家建立立法框架，设立旅客信息机构，与旅行承运公司联通，并部署联合国 goTravel 软件，以便及时处理旅客数据，例如旅客信息预报/旅客姓名记录。通过旅客信息机构，可以查勘和分析疑似恐怖分子与严重罪犯之间的联系。该方案正在扩大，将包括一个海事部分。

87. 世界海关组织支持各国应对贩运武器、毒品、香烟、假冒商品、文化遗产、野生物和自然产品的活动，这些贩运的收益常常被用于资助恐怖主义活动。世界海关组织提供培训，以推广在证据收集、案件管理、情报处理以及记录缉获数据的电子系统方面的良好做法，并向东南亚以及西部和中部非洲国家提供了侦测设备和培训，以支持海关机构应对恐怖主义。

88. 毒品和犯罪问题办公室和世界海关组织继续建设全球港口和货运设施的能力，以阻断试图利用集装箱贸易供应链的有组织犯罪和恐怖主义网络。毒品和犯

罪问题办公室继续加强海关和执法人员的能力，以侦查和阻截可能被用于助长有组织犯罪和资助恐怖团体的非法货物。

89. 毒品和犯罪问题办公室继续支持各国加强海上边境管制，查明和消除海上跨国威胁，改善海事协调和信息共享，包括努力阻断中亚、东部和南部非洲以及印度尼西亚的恐怖主义与贩运活动之间的联系。

90. 毒品和犯罪问题办公室、世界海关组织和国际刑警组织继续实施一个项目，帮助参与该项目的国际机场加强能力，以便在来源国、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)，并相互沟通和合作。

91. 毒品和犯罪问题办公室继续支持中东、北非、西巴尔干以及中亚、南亚和东南亚国家有效调查和起诉外国恐怖主义作战人员，包括打击非法制作身份证件、走私网络和其他协助外国恐怖主义作战人员流动的犯罪行为。

E. 执法和刑事司法协助

92. 毒品和犯罪问题办公室继续在全球范围支持会员国建设有效调查、起诉和裁决与有组织犯罪有联系的恐怖主义行为的刑事司法能力，包括专门调查技能和利用金融证据的能力。该办公室推动了刑事司法官员之间的跨机构合作，以利于更好地处理可能与有组织犯罪有联系的复杂恐怖主义案件。

93. 毒品和犯罪问题办公室继续为加强执法和边境管制能力提供能力建设支持，这些能力涉及收集、储存和处置缴获和没收的枪支，标记和登记武器，侦查、调查和起诉贩运枪支和相关犯罪，应对有组织犯罪、贩毒和恐怖主义的相互联系。该办公室为枪支相关调查创建了指导模板，正在编写调查和起诉有组织犯罪和恐怖主义背景下的贩运枪支案件良好做法案例摘要，并支持各国开发枪支记录保存系统和开展全国武器上缴运动。

94. 联合国教育、科学及文化组织、毒品和犯罪问题办公室与国际刑警组织、世界海关组织和欧洲安全与合作组织合作，建设各国执行安全理事会第 [2347\(2017\)](#) 号决议的能力，该决议涉及武装冲突中保护文化遗产和打击贩运文化财产及可能使恐怖组织受益的关联。能力建设活动包括提高认识、支持国际合作以及建设文化遗产专业人员、司法人员、警察、海关官员、艺术市场和金融服务专业人员的能力，以防止和打击以资助恐怖主义为目的贩运文化财产的行为。毒品和犯罪问题办公室开发了一个实用援助工具，用于协助各国执行大会关于《关于贩运文化财产及其他相关犯罪的预防犯罪和刑事司法对策国际准则》的第 [69/196](#) 号决议。

95. 所有联合国和平行动的警察部分都设立了应对严重和有组织犯罪支助单位，以协助国家当局提高对有组织犯罪和恐怖主义案件的调查能力。这包括支助调查、起诉、阻断和瓦解贩运网络以及防止恐怖主义行为。在非特派团环境中，常备警力应会员国请求向警察部队提供业务和战略支助，包括支助刑事调查。

96. 反恐怖主义办公室、毒品和犯罪问题办公室、联合国区域间犯罪和司法研究所以及国际刑警组织支持各国努力防止有组织犯罪和恐怖团体利用暗网和其他

途径获得化学、生物、放射和核(核生化放)材料和两用设备，通过各种方案帮助建设执法能力和加强信息共享，以便预防、侦查、应对和调查放射犯罪和核犯罪行为，并加强生物和化学安全。

97. 反恐怖主义办公室及其联合国反恐中心继续支持各国加强能力，防止为恐怖主义目的滥用新技术，包括防止恐怖分子利用通过有组织犯罪组织获得网络能力，在尊重人权的前提下打击和调查网上恐怖活动并收集数字法证证据。

98. 鉴于腐败可能会削弱打击恐怖主义与有组织犯罪之间联系的有效刑事司法对策，毒品和犯罪问题办公室继续支持会员国打击腐败，为此对边境官员、警察和其他刑事司法官员进行廉正培训并开展有效的腐败调查。

F. 国际合作

99. 毒品和犯罪问题办公室继续支持改善现有区域和国际刑事情报中心之间的协调与合作，正在为这类合作制定非正式的标准化作业程序。

100. 毒品和犯罪问题办公室继续推动加强打击有组织犯罪和恐怖主义的国际合作，支持在西非、中非、萨赫勒和全球各地建立和运作中央机关和检察官网络以及资产追回网络。

101. 毒品和犯罪问题办公室继续与反恐怖主义委员会执行局和国际检察官协会一道，支持各国利用 2018 年制定的《跨境请求电子证据实用指南》，确定在反恐和跨境有组织犯罪相关调查中从外国管辖区收集、保存和获取电子证据所需的步骤。

G. 监狱管理

102. 在马里，联合国区域间犯罪和司法研究所制定了有针对性的暴力极端主义囚犯改造和重返社会方案，为制定这些方案，对暴力极端主义囚犯进行了访谈，以了解暴力极端主义的产生途径以及恐怖主义与有组织犯罪之间的任何联系。该研究所还在监狱内外开展研究，以增强对这一问题的理解，并制定针对具体情况的应对办法。

103. 犯罪和司法研究所支持各国在少年司法系统中采取替代和转送措施，因为被有组织犯罪集团招募并被判监禁的少年可能更容易被恐怖组织招募。

104. 毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义办公室与反恐怖主义委员会执行局合作，建立了一个支持各国防止监狱中暴力极端主义蔓延的联合项目，具体做法是建设监狱部门的能力，以有效管理暴力极端主义囚犯，并防止囚犯中激进化演变为暴力的风险。

四. 结论意见

105. 恐怖主义和有组织犯罪破坏了作为和平、包容和繁荣社会基础的法治和人权。恐怖分子利用有组织犯罪的能力，无论是国内还是跨国、线上还是线下，都会加剧恐怖主义对国际和平与安全构成的威胁。

106. 许多会员国已经采取应对措施，预测和应对如安全理事会第 2482(2019)号决议所指出的恐怖主义与有组织犯罪之间可能存在的联系。各国着重介绍了一系列立法、政策和行动措施，其目的是打击各种表现形式的有组织犯罪和资助恐怖主义行为，打击腐败，加强边境安全和跨境合作机制并阻截恐怖分子旅行，全面打击贩运，包括贩毒，以及应对监狱环境中恐怖主义与有组织犯罪之间的联系。各国报告了在这方面与联合国各实体和区域组织密切合作的情况。

107. 安全理事会第 2482(2019)号决议敦促会员国确保为打击恐怖主义而采取的一切措施都符合国际法，包括国际人道法、人权法和难民法规定的义务，并考虑到这些措施对纯属人道主义活动的潜在影响。很少有国家报告，在采取措施应对恐怖主义与有组织犯罪之间联系的同时，是否采取了行动保护人权和人道主义行动及行为者。虽然有效打击恐怖主义和有组织犯罪在许多方面需要相同的工具，例如特别调查手段、侦查和金融调查，但各国必须采取基于人权的办法应对这些犯罪，避免将各种法律制度混合，以确保反恐立法和措施不被广泛适用于其他犯罪行为，这类立法和措施一般比其他刑法规定更具限制性。这要求按照罪刑法定原则对恐怖主义和有组织犯罪使用准确和明确的定义，根据适用的国际人权法义务对特别调查权的使用加以保障和限制，并建立独立、有效的监督机制。

108. 虽然恐怖主义与有组织犯罪之间可能存在多种多样的联系，但一些会员国报告说，在其管辖范围内确定这些联系的存在和性质的信息和能力有限。各国应继续主动积极地交流信息，以支持更多研究并收集经验证据。这样做对于准确确定任何联系的风险、性质和范围至关重要，包括确定某些经济部门的脆弱性以及这些联系和应对措施对人权的影响，目的是确保适当的法律和行动对策不夸大联系或使用可能导致侵犯人权的不必要或不相称的措施。

109. 虽然一些会员国报告了打击贩运人口的努力，但仍需采取进一步行动执行安全理事会第 2331(2016)、2388(2017)和 2482(2019)号决议，调查所有贩运人口案件和相关财务方面，确保责任人受到与其罪行严重程度相称的处罚，并修正国家立法，确保全面应对所有形式的贩运人口行为和所有其他性暴力和性别暴力行为，包括武装团体或恐怖团体实施的行为，同时扶助受害者。

110. 安全理事会第 2482(2019)号决议鼓励会员国应对非法开采和贩运自然资源、毒品以及其他可能使恐怖团体受益的货物的问题，并应对非法贩运、制造和拥有小武器、爆炸物、军用和两用材料及相关部件的问题。虽然一些国家报告了这方面的努力，但鼓励各国继续努力并酌情加大力度应对可能存在的联系，包括批准和执行相关国际文书，并确立刑事犯罪，对责任人追责。

111. 一些国家报告说，已努力防止因恐怖主义罪行被监禁的囚犯与因其他罪行被监禁的囚犯之间的联系，但不妨继续建立并进一步加强警察-监狱情报、暴力极端主义囚犯改造方案以及有利于改造和重返社会的监狱管理战略。这些努力应该维护任何被剥夺自由者应享的人权和基本自由。

112. 鉴于恐怖主义与有组织犯罪之间多层面而且可能不断演变的联系使应对工作具有复杂性，鼓励会员国继续努力发展评估、确定和应对这种联系的综合办法

和能力，同时考虑到本国国情，并根据涉及恐怖主义和有组织犯罪的相关国际法律框架，包括根据国际人权法采取行动。各国在提交的资料中报告的措施可能对其他国家也有益。然而，各国应确保根据国际法，包括国际人权法，并按照合法性、必要性、相称性和不歧视原则采取和执行相关措施。还建议各国考虑到性别和年龄因素。

113. 会员国应考虑加强国家协调机制，以促进机构间参与和信息交流，推动联合监测、威胁评估和应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系。这些措施包括制定战略政策框架和行动计划，促进和指导整体政府办法，建立情报和协调行动机制或中心，以及鼓励公私伙伴关系。

114. 根据安全理事会第 2462(2019)和 2482(2019)号决议，会员国可进一步发展防止资助恐怖主义行为的能力，包括：通过必要的立法，制定国家金融行动计划；建立诸如机构间协调小组等机制，便利及时交流金融信息和情报；使用关于资助恐怖主义风险的定期评估；进一步促进和加强金融情报机构在收集、分析和向调查人员传播金融情报方面的作用。

115. 为了进一步推动边境安全努力，在便利合法流动的同时防止货物和人员非法流动，会员国可考虑在适当人权保障前提下，利用新技术加强人员、货物和行李控制系统，扩大使用基于情报和执法数据的风险分析，并支持海关与执法机构更密切地合作。

116. 会员国还可考虑通过以下方式建设应对这些联系的刑事司法能力：鼓励情报与执法协调，促进以情报为引导的警务；设立专门机构应对恐怖主义、有组织犯罪及其筹资活动；利用金融情报和特别调查手段，积极主动调查这些案件；建立数据库，利用新技术收集和分析信息；加强证据收集和保存，包括电子证据；建立机构间联合调查工作队；推动建立鼓励联邦与地方调查人员和检察官之间协调的机制。各国还可考虑通过调查和起诉战略，优先立案打击有组织犯罪或恐怖主义网络以及向其提供资助和支持的人。各国应认真拟订、执行、监测和评估这些措施，并对其进行独立和有效的监督，以维护法治和保护人权，特别是不受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇的权利、人身自由和安全权、隐私权和公平审判权。

117. 各国可考虑更新国家立法，以确保依据国际法并按照国际标准和良好做法，对恐怖主义和有组织犯罪予以准确、狭义、单独的界定，³ 将支持行为和其他协助行为犯罪化，以便能够起诉犯罪和恐怖主义网络，能够就恐怖主义和有组织犯罪开展机构间情报和刑事司法合作，并明确国内法院对恐怖主义或有组织犯罪案件的管辖权。

³ 具体见反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员建议的示范定义(A/HRC/16/51)。