



2001年12月27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

反恐怖主义委员会收到了以色列根据第1373(2001)号决议第6段提交的报告(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

反恐怖主义委员会主席

杰里米·格林斯托克 (签名)

附件

2001 年 12 月 27 日以色列常驻联合国代表给安全理事会
关于反恐怖主义的第 1373 (2001) 号决议
所设委员会主席的信

谨随函附上以色列政府根据安全理事会第 1373 (2001) 号决议第 6 段提出的
报告(见附录)。

常驻代表

耶胡达·朗克里 (签名)

附录

以色列国：根据 2001 年 9 月 28 日安全理事会第 1373（2001）号决议第 6 段提交反恐怖主义委员会的报告*

执行摘要

作为对安全理事会第 1373 号决议的回应，以色列政府现提交它为打击恐怖主义和落实安全理事会决议所采取的措施的报告。

以色列国自独立以来一直受到恐怖主义威胁。因此，以色列建立了广泛的政府当局网络，制订了一整套国内立法，采取了一系列切合实际的政策，并作出了打击各种形式恐怖主义的认真承诺。1996 年在总理办公室下设立了反恐怖主义局，2001 年 12 月外交部设立了反恐怖主义司，以色列不断努力与其他国家开展对话和合作，不断努力改善一整套广泛的立法，所有这些都突出表明了这一承诺。

关于恐怖主义问题的一般立法载于《国防条例》（紧急状态）（1945 年）、《防止恐怖主义法令》（1948 年）和《刑法》（1977 年）。除了这些法律之外，其他法律中也有些特别规定与反恐怖主义战争有关，例如《枪支法》（1949 年）和《航空（民用航空安全）法》（1977 年）。

《引渡法》（1954 年）也授权以色列与其他国家合作，参与国际努力，把恐怖分子绳之以法。

以色列深深地意识到反恐战争是动态的，必须不断采用新手段打击日益狡猾的恐怖分子和恐怖集团，并考虑采用最新技术。恐怖主义的规模和威胁日益向全球发展，因此有必要在打击恐怖主义的战争中加强国际合作能力。

因此，以色列和其他国家一起采取行动，进行合作，共享知识、专门技能和技能，打击恐怖主义。由于这一挑战具有国际特性，不断共享情报和经验是非常重要的。以色列和其邻国根据彼此协定承担的义务是这些努力的核心部分。在国内，以色列不断监测其立法状态，并且在必要时通过新立法，迎接这些挑战。近年来的具体例子如下：

- 《国际司法协助法》（1998 年），该法简化了有关调查和起诉恐怖分子的国际合作；
- 给各种相关金融活动定罪的《禁止洗钱法》（2000 年）；

* 本文件附录已存放在秘书处，可供查阅。

- 最近（2001年5月）对《引渡法》（1954年）作了影响深远的修正，该修正概括了可引渡罪行的定义，因而不需要在《引渡法》中专门罗列罪行，大大扩大了以色列和其他国家在国际犯罪和恐怖领域合作的权力。

鉴于2001年9月11日发生的事件以及国际社会在通过第1373号决议时所采取的行动，以色列进一步加强了反恐怖行动，重新考虑了以色列对其打击国际恐怖主义现有框架的立场以及它对一系列协定和条约的立场。在提交本报告时，以色列正考虑在一些领域制订新立法，《打击有组织犯罪》的法案将进一步把恐怖组织的活动定为犯罪，并简化打击这些活动的国际努力。此外，它也在考虑制订关于难民要求处理程序的相关立法。

以色列也非常重视加入打击恐怖主义的国际文书。以色列已经签署和批准了一些国际公约，此外也签署了其余的许多公约，并且正在进行批准程序。在编写本报告时，已完成了批准另一公约《核材料实物保护公约》的所有内部手续，导致政府于本周早些时候决定批准该公约。

总之，尽管以色列已经掌握许多打击恐怖主义的法律和行政手段，但它依然承诺努力通过国内立法和国际文书改进和增加这些手段。以色列一直带头开展反恐努力，并且正致力与其他国家进行交流与合作，以协助消除恐怖祸患的国际努力。

导言

自从安全理事会第1373号决议一致通过以来的过去三个月里，以色列国不断遭受恐怖袭击的蹂躏。这些攻击包括：枪击平民、对公共汽车和市中心实施自杀性爆炸以及向社区发射导弹。在通过这一表明国际社会反恐怖主义决心的声明之后的这段时间里，有66名男人、妇女和儿童被杀，约有数百人受伤。这种事态对以色列人民来说并不是最近才出现的。自从1948年以色列国成立以来，以色列人民就一直不得不在恐怖的阴影下生活、上学、工作和养家。

以色列强烈支持第1373号决议规定的重要步骤。国际社会的这一声明对联合国的所有成员国提出了义务。这反映了打击所有国际恐怖分子、所有恐怖行为和所有支持这些行为的人的共同事业的本质。这一联合行动将突出表明：恐怖分子之间没有任何区别，对无辜平民的任何此类攻击也没有任何理由可言。

以色列热烈欢迎安理会采取主动，建立反恐怖主义委员会。以色列希望这一委员会能发挥关键作用，帮助成员国增强反恐怖主义能力，鼓励成员国履行第1373号决议规定的义务。正是本着这种精神，以色列提交所附的关于它在反恐怖斗争中所作努力的文件。

近年来，以色列设立了一些专门政府机构，这突出表明以色列对恐怖主义问题的切实关注。以色列也一再强调与其他国家在反恐怖主义问题上进行实实在在的

的合作。2001年9月11日发生的事件以及国际社会在通过第1373号决议时所采取的行动促使以色列进一步加强其反恐怖主义活动,重新考虑它对其现有打击国际恐怖主义框架的立场以及它对一系列协定和条约的立场。以色列把提交本报告作为一个起点,开始努力协调在打击恐怖主义方面的改进和合作。以色列最近通过的打击洗钱的国内立法是这种承诺的一个例子。

以色列一直带头开展打击恐怖主义的努力,并且已致力与其他国家进行交流与合作,以便协助消除恐怖祸患的国际努力。以色列希望其努力和经验对其他国家有所帮助,同时也希望能够学习其他国家的知识和专门技能,共同打击国际恐怖主义。

一. 安全理事会第1373号决议执行部分第1段

a. 除了贵国对1(b)至(d)的问题的答复中所列的措施以外,为防止和制止资助恐怖主义行为还采取了哪些其他措施?

在一致通过第1373号决议以来的几个星期里,以色列已采取一些措施,防止和制止向恐怖主义行为提供资助。其中一些措施如下:

- 《第815号内阁决定》(2001年10月21日)授权以色列与美国在资助恐怖主义行为问题领域进行合作。特别是,《内阁决定》要求进行双边协助,开展与《第13224号行政命令》(2001年9月23日)有关的实际行动,冻结与恐怖行为有联系或资助恐怖主义的个人、团体和实体的资产。这项《内阁决定》指示以色列司法部长审查目前立法是否允许此种合作。如果不允许,则责成司法部长就这个问题促成必要的新立法。
- 全面审查以色列银行账户,交叉对比美国和以色列反恐怖主义机构所提供名单上的个人和组织名字。
- 以色列对美国提出的有关以色列境内恐怖组织财政状况的调查表作出了答复。
- 以色列政府任命了防止洗钱局的第一任局长。

b. 对于本分段所列的活动,贵国规定了哪些罪名和惩罚?

以色列法律的相关规定是:《防止恐怖主义法令》(1948年)第4节(d)、第4节(e)和第4节(f)、《刑法》(1977年)第148节和《国防条例》(紧急状态)(1945年)。

1. 《防止恐怖主义法令》(1948年)

- 《防止恐怖主义法令》第4节(d)规定:任何人如果给恐怖组织提供资金或变相提供资金即触犯法律,可判处三年以下有期徒刑和(或)根据

《刑法》第 61 节 (3) 处以 49 800 以色列新谢克尔 (大约 11 580 美元) 罚款。

- 《防止恐怖主义法令》第 4 节 (e) 和 (f) 把提供场地或物品供恐怖组织使用定为犯罪, 可判处三年有期徒刑:

4. (e) 一个人如果向任何人提供场所, 供恐怖组织或恐怖组织一名或更多成员使用, 定期或在某一特别场合中作为其行动、会议、宣传或储藏的场所; 或

(f) 向任何人提供一个物品, 供恐怖主组织或恐怖组织一名成员以该恐怖组织名义实施某一行为。

2. 《刑法》(1997 年)

- 《刑法》第 148 节规定把向非法组织缴纳会费定为犯罪行为, 可判处六个月有期徒刑。

根据《刑法》的一般规定, 这项立法的条款适用于在以色列境外犯罪的以色列公民或居民, 或仅部分在以色列国境内犯下的罪行。应指出的是, 本条规定的适用范围仅限于犯罪人在别的国家未受审判的案件, 而且必须满足若干条件才可以实施该节, 特别是如果该行为在发生地国家也属于犯罪行为。

3. 《国防条例》(紧急状态)(1945 年)

- 《条例》第 85 条 (1) (8) 把为非法社团筹集资金定为犯罪。

c. 为冻结银行和金融机构内的帐户和资产已制定那些立法和程序?

根据以色列法律, 以下法规可授权冻结或没收恐怖组织的资产:

1. 《防止恐怖主义法令》(1948 年)

根据《防止恐怖主义法令》第 5 节, 恐怖组织的所有财产均应没收。第 5 节也规定, 受权没收恐怖分子财产的主管司法机构是地区法院。应予没收的财产可经由警察总监作出决定, 予以查扣。应指出, 第 5 节对推定证据作了规定: 恐怖组织房舍内的财产属恐怖组织的财产。

2. 《国防条例》(紧急状态)(1945 年)

没收财产的另一个依据是《国防条例》(紧急状态)(1945 年)。《条例》第 84 条 (2) (a) 规定, 国防部一旦宣布某一组织为“非法社团”, 则持有该社团财产、帐户或存款的人必须在四十八小时内通知财政部。(b) 分节授权财政部没收这些财产。

《条例》第 84 条 (2) (d) 规定：如有理由认为房舍内存在此种财产或与此种财产有关的文件，则准许进入这些房舍，并予以没收。《条例》第 74 条授权查扣这些财产或文件。

3. 《刑事诉讼程序条例》(搜查和没收) [新版] (1969 年)

依据《条例》第 32 节，警察如有理由认为某件物品被用于或将被用于实施犯罪，或在与犯罪有关的司法诉讼程序中有可能作为证据，或是实施犯罪的报酬或手段，就有权没收该物品。

该物品（可包括金钱）可由警察保管，如果在六个月内没有就相关的罪行提出起诉，则必须归还该物品。或者，可根据《条例》第 34 节诉请法院令，以决定如何处置该物品。

4. 《禁止洗钱法》(2000 年)

以色列最近关于洗钱问题的立法为没收恐怖组织资产提供了实质性的手段。

《国家间司法协助法》(1998 年) 第 6 章允许（在以色列境内申请法院令之后）执行另一国就洗钱罪对以色列境内的财产发出的没收令。因此，以下行动——冻结、刑事没收和民事没收在以色列的资产——可在外国的要求下实施。

一. 在法律诉讼程序开始前冻结状态

《禁止洗钱法》第 23 节援用了《危险药品法令》[新版] (1973) 第 33 节 (c) 至第 33 节 (j) 的规定，使该法律适用于没收财产。因此，根据第 33 节 (f) (b) 的规定，地区法院即使在提出起诉之前也有权发布临时命令。如财产有立即被转移的危险，可单方面发出这种命令。

在起诉后，或在提出民事没收请求之后，法庭可发出临时命令，以确保在可能定罪或决定没收之后可没收财产。

二. 刑事诉讼中的没收

《禁止洗钱法》第 21 节设立了法庭没收机制，当有人被判定犯有洗钱罪或进行与违禁财产有关的活动时适用这一机制。

该法律允许没收与犯罪所涉或用于犯罪或作为犯罪酬劳而获得的财产的等价财产。

如第三方的财产是已定罪被告资助获得的，或是该被告无偿转让的，则也可予以没收（受到影响的一方有权提出相关诉求）。因此，向

恐怖组织提供捐助的人，经根据该法律第 4 节判定犯有该罪后，将被处以与捐助金额等值的罚金。

根据第 21 节，如果依据第 3 和第 4 节判定有罪，则该财产通常将被没收，只有在特殊情况下才能作出不没收此种财产的决定，但此特殊情况须在法院决定中加以说明。

三. 民事诉讼中的没收财产

《禁止洗钱法》第 22 节允许在民事诉讼中没收财产，条件是：所犯的是第 3 和第 4 节所述罪行，但因某种原因无法起诉（例如，被告不在以色列境内或无法找到，或者在定罪后才查到财产）。地区法院有权对这些财产进行民事没收。

第三方持有的财产也可没收，但只有在以下情况中才适用：财产持有者知道或同意这些财产用于实施犯罪，或其财产权利属无偿或无过错所得。在此种情况下，第三方也有权提出相关的诉求张。

四. 资金出入境不报告而被扣押

《禁止洗钱法》第 9 节规定，汇入或汇出以色列的数额如超过 80 000 以色列新谢克尔（大约 18 600 美元），必须申报。第 10 节把不申报定为犯罪。第 11 节允许警察或海关官员扣押不按规定申报的、超过上述限额的资金。如果在 10 天内未按该节对嫌疑犯提出起诉，应将这些遭扣押的资金归还原主。

如涉嫌人因不申报而被起诉，《刑事诉讼程序条例》（搜查和逮捕）[新版]（1969 年）允许通过法院命令延长扣押期限，并授权法院在诉讼结束时确定处置这些资金的方法。

d. 为禁止本分段所列的活动已存在那些措施？

除了上文(c)段所概述的立法之外，《禁止洗钱法》（2000 年）的规定也禁止持有与恐怖组织有联系的金融资产。这方面的犯罪包括与以下资金有关的犯罪：由于实施某些罪行包括与恐怖主义有关的罪行而产生的或与此有关的资金。

特别是，该法律：

- 要求金融服务的提供者（银行、有价证券管理者、股票交易成员等等）报告可疑的资金转移，并规定制裁措施来执行这些要求。
- 要求对进出以色列国领土的现金、旅行支票和银行汇票的流向作出申报。

- 既允许在刑事诉讼中没收资金，也允许在无法进行刑事诉讼时通过单独的民事诉讼没收资金。
- 设立法定主管当局，负责操作数据库，管理与执行该法律有关的资料。该法律规定，如果另一国的法律也把在该国实施的行为定为犯罪，则这个当局也将把这些行为定为犯罪。因此，如果有关资金根据该法律被视为“违禁资金”，那么即使原先的罪行是在以色列境外犯下的，那么该法也将适用。

由于根据该法律，持有违禁资产将被认为是“与违禁资产有关的活动”，因而根据该法律第 3 节和第 4 节，持有捐献给恐怖组织的资金的行为是一种犯罪。例如，特别是根据《防止恐怖主义法令》（1948 年）第 4 节(d)的规定，向恐怖组织提供捐助是犯罪行为，因此，根据该法第 3 节，这些资金是“违禁财产”。第 1 节规定，如持有者知道资金的性质，那么这种持有行为应受处罚，可处以七年以下有期徒刑。

二. 安全理事会第 1373 号决议执行部分第 2 段

a. 为落实本分段已制订了哪些立法或其它措施？尤其是，贵国为禁止(一) 恐怖组织招募成员和(二) 向恐怖分子供应武器，规定了哪些罪名？有哪些其它措施帮助阻止这类活动？

1. 招募新成员

根据《国防条例》（紧急状态）（1945 年）第 85 条（1）(i)，为恐怖组织招募成员是犯罪行为。该条规定，以下罪行可处以 10 年有期徒刑：

85. (1) 任何人如

通过写作、文字、符号，或其他行为或表现，直接或间接地经过推论、意指、暗示或其他方式，以非法组织名义行事，或充当非法组织的代表……

为恐怖组织招募新成员的一个重要方法是进行煽动和宣传。以色列法律确定了此方面的一些犯罪行为：

- 《防止恐怖主义法令》（1948 年）第 2 节规定，任何人如果在公开会议上或通过空中电波代表恐怖组织发表宣传演讲，可判以重罪。定罪后可处以 20 年以下有期徒刑。
- 《防止恐怖主义法令》（1948 年）第 4 节(a)和(b)规定，任何人如通过文字或口头发表言论，赞美、同情或鼓励意图导致他人死亡或受伤的暴力行为或威胁采取此类暴力行为，或发表言论，赞美或同情或呼吁帮助或支持恐怖组织的行为，经定罪后可处三年以下有期徒刑，按目前标准处以 49 800 以色列新谢克尔（大约 11 580 美元）的罚金或两罚并处。

- 为恐怖组织保存宣传材料同样也是犯罪行为，可处以三年有期徒刑或按目前标准处以 49 800 以色列新谢克尔（大约 11 580 美元）罚金。
- 《防止恐怖主义法令》第 4 节(c)规定，为恐怖组织持有宣传材料应定为犯罪。

2. 防止提供武器

有关提供武器的相关立法是《枪支法》（1949 年）。制造、进口或出口枪支必须有许可证。同样，拥有武器也需要许可证。如果违反这些为防止恐怖组织获得武器等目的而作的规定，即属犯罪行为。1954 年的《爆炸材料法》载有关于爆炸材料的类似条款。

《国防条例》（紧急状态）（1945 年）第 59 条也在这方面规定了某些限制。《刑法》第 144 节也确定了有关非法武器的罪行。

根据政府第 411 号决定（1974 年）和第 190 b 号决定（1999 年），以色列警察炸弹股的边境组负责防止武器和军火通过边界过境点进入以色列。该股给各公共和私营当局提供专业指导。以色列警察负责防止武器通过陆地、海上和邮件，经过境点非法进入以色列。

b. 为防止犯下恐怖主义行为正在采取哪些其它步骤，尤其是已有哪些预警机制可供同其它国家交换情报？

在建国以来的 53 年里，以色列国因环境所迫，积极采取实际的措施，预防恐怖主义行为，并建立一系列内部和共享的预警机制。以色列国也经常在本区域以及与其他两样感兴趣的国家进行合作，交换有关恐怖主义活动的情报。

以下是以色列采取的这类预防措施的一些例子：

- 1996 年，以色列在首相办公室的国家安全委员会内设立了反恐怖主义局。这一机构协调反恐怖主义领域的情报工作，并就这一领域提出决策建议。该机构负责提出和执行国际合作，包括确定以色列和其他国家所关心和关注的领域。
- 2001 年 4 月 10 日，国防部长宣布“基地”组织为非法社团。关于“非法社团”问题的更多细节，请参见本报告的第二节(e)。
- 2001 年 12 月以色列外交部长设立了战略事务司。该司专门设立了反恐怖主义处，以对恐怖主义以及非常规武器威胁领域新问题作出反应。该司在国内以及在全球各论坛就这些问题开展协作，并利用外交部的外交资源来应付 2001 年 9 月 11 日袭击事件之后所出现的挑战。
- 2000 年 4 月，以色列当局逮捕了一名巴勒斯坦人，该人被指认是基地组织的一名成员。这个人企图通过埃及边界的 Rafiah 过境点进入以色列。

列，以便在以色列建立基地组织的一个行动小组。现已对这个人提出起诉。

- 以色列经常就反恐怖主义和情报交换问题与许多国家进行对话。最近几个月里，已经和美国、印度和欧洲联盟进行了这样的对话。
- 以色列已向反恐怖主义委员会推荐了反恐怖主义立法领域的专家本杰明·鲁宾先生。以色列也正在探讨进一步推荐以色列专家协助该委员会工作的可能性。

c. 已有哪些立法或程序用于拒绝庇护恐怖分子，例如排除或驱逐本分段所指那些类别人士的法律？

1. 国内立法

在过去的三年里，以色列已经全面修订了其关于引渡和国际司法协助的立法。这些法律提高了以色列在调查和起诉严重犯罪行为方面向其他国家提供援助的能力。这些立法修改包括对《引渡法》（1954年）的重大修订，2001年5月这些重大修订得到以色列议会的核准。这些法律的制定和修订将大大提高以色列的能力，有利于以色列为打击恐怖主义的国际合作努力作出更大贡献。

2001年《引渡法》修正案

以色列最近对《引渡法》提出的修正案（下称“2001年修正案”）给当局更大自由，以防止把以色列作为包括恐怖分子在内各种罪犯的安全庇护所。2001年修正案的一些相关内容包括：

- 现已扩大“可引渡的罪行”的定义，把所有可处“一年以上有期徒刑”的犯罪均定为可引渡的罪行。以前只有可处三年以上有期徒刑的罪行才被认为是可引渡的罪行，除非这些罪行属列在可引渡罪行的专门清单上。新定义给予更大的灵活性，确保可以引渡罪犯。另一修正内容规定：如一项可引渡罪名成立，即使与此相关的其他罪行本身并非可引渡的罪行，也允许针对相关罪行实施引渡。这就产生了重要的作用，确保任何逃到以色列的逃犯都不能够获得减轻罪行的好处，而引渡后则可以提出起诉。
- 引渡在国外犯下罪行的以色列公民的标准已经扩大。根据2001年修正案，应犯罪所在地国家的要求，以色列公民可被引渡到该国接受审判。如被要求引渡的疑犯在犯罪时拥有以色列的公民身份和户籍，批准引渡的条件是：如定罪，必须保证允许该以色列公民在以色列服刑。这些保证内容载于一些条约框架，例如《被判刑者转移欧洲条约》、一些双边协定或以色列参与缔结的临时安排。该修正案目的是确保以色列不会成为国际罪犯包括协助国际恐怖主义活动的罪犯的安全庇护所。

- 以色列法律一直要求：只有依据以色列和要求国之间的引渡条约或协定才能实施引渡。2001 年修正案的目的是确保这项规定不会限制以色列允许就包括恐怖主义活动在内严重罪行进行引渡方面所需的灵活性。2001 年修正案所定义的“引渡协定”不仅包括双边和多边引渡条约，也包括“不是专门有关引渡罪犯的，但有这方面规定的协定或条约”。在这方面，以色列已签署一些专门用于威慑和惩罚恐怖分子的条约。这些条约包括引渡条款。这样，即使以色列不能就与恐怖主义无关的罪行向有关国家引渡罪犯，以色列现在也能从这些国家引渡（以及要求引渡）恐怖分子。
- 可以向指定的国际法庭引渡罪犯。目前，指定的国际法庭包括根据安全理事会决议设立的关于卢旺达和前南斯拉夫问题的国际法庭。指定的国际法庭的清单上可增加将来为处理恐怖主义犯罪而设的国际法庭。
- 虽然在接到以“政治罪”为由提出的引渡要求时，可拒绝引渡，但 2001 年修正案把通常属于恐怖活动的罪行，广泛各类罪行特别排除于“政治罪”的定义之外，其中包括：“杀人或造成严重人身伤害”、“劫持人质”、“制造或持有武器、爆炸物或毁灭性材料”和“使用[这些武器或材料]危害生命或严重损害财产”。以色列法律也不认为共谋犯下这些罪行是政治罪。现在，法律强调任何政治纲领或思想意识形态都不能够庇护犯下这种性质的严重罪行的个人。
- 在恐怖主义领域具有特别意义的是，2001 年修正案也把以色列和要求国“根据双边协定有义务引渡”的罪行排除在政治罪保护范围之外。随着打击恐怖主义的战争日益成为多边公约的主题，这一规定将确保这些国际罪行在以色列法律中不构成政治罪。
- 2001 年修正案总体上精简了有关引渡的程序和诉讼并使之符合现代要求，以使它成为打击跨国犯罪的一个有效手段。

总之，2001 年修正案为以色列提供了一个有效和灵活的机制，有利于对涉及国际犯罪的引渡要求作出反应，同时也保护了其公民以及其他被要求引渡的人在程序上和实质上的合法权利。2001 年修正案的许多规定为扩大合作提供了基础，以打击各种各样的犯罪，而且不仅限于打击恐怖主义犯罪。

《禁止洗钱法》(2000 年)

以色列议会最近批准的另一项新立法是《禁止洗钱法》(2000 年)。在该法律颁布之前，由于不构成“双重犯罪”，洗钱者在很大程度上受到保护，免受引渡。这是因为如果有关的行为在以色列不构成犯罪，以色列不能引渡嫌疑人。《禁止洗钱法》确保堵住了这一漏洞。

治外法权

如上所述，在制定 2001 年《引渡法》的修正案之后，以色列有了法律依据，可引渡所有人，不管其国籍为何，以进行审判。以色列也有权在以色列境内审判在以色列境外犯下严重罪行的人。因此，即使无法进行引渡，以色列也可援用不引渡即惩罚的国际原则，在其本国法院审判和惩罚恐怖主义罪犯。在以下情况下，以色列可起诉和惩罚在以色列境外犯下恐怖主义罪行的人：

(a) 如被告人在犯罪时是以色列公民或居民（《刑法》（1977 年）第 15 节）；

(b) 如以色列是关于惩罚这种犯罪的罪犯的国际协定的缔约国（《刑法》第 16 节）。以色列是一些反恐怖主义条约的缔约国。《刑法》第 16 节允许以色列起诉和惩罚犯有这些条约所述罪行的人，不管罪行在哪里犯下，罪犯的国籍或居住地为何。

(c) 在某些其他条件下，如被告人现在是以色列居民，本人在以色列，且以色列已根据条约和对等协定承诺对在国外犯下罪行的人适用其法律。（《刑法》第 17 节）

2. 国际条约和公约

以色列已加入专门对付恐怖主义的条约和公约，而且努力扩大其目前一般引渡条约和协定的范围，力求以此提高其在恐怖主义案件引渡领域提供和接受有效合作的能力。扩大这些条约和协定的范围有助于使它们成为打击国际犯罪和恐怖主义活动方面的更有效工具。

现有的引渡条约

自从 1967 年以来，以色列一直是《欧洲引渡公约》的缔约国。以色列签署了有关制止恐怖主义爆炸事件和制止向恐怖主义提供资助的条约，但尚未批准这些条约。尽管如此，根据其现有的引渡条约，以色列能够引渡大多数恐怖主义行为的罪犯。此外，目前以色列正努力扩大其双边引渡协定的范围，以便大大降低引渡的程序方面要求。特别是，只要引渡条约专门列出了允许引渡的罪行清单，以色列就努力用范围更广的规定取代此种清单，以便允许对可被判处一年以上有期徒刑的所有犯罪实行引渡。早先的“罪行清单”条约在就许多与恐怖主义有关的犯罪进行引渡时引起了特别的困难，因为这些清单常常不具体包括反恐怖主义立法所述的罪行。例如，以色列目前与美国的引渡条约就遇到了这样的情况。

d. 已有哪些立法或程序防止从贵国领土对其他国家或公民从事恐怖主义行为？

1997 年《刑法》的以下规定涵盖了这个问题：

- 第 145 节定义“非法社团”为煽动以武力或暴力手段颠覆或推翻以色列或其他国家合法政府的社团。
- 第 146 节把煽动或怂恿从事上述任何行为的做法定为犯罪，可处三年有期徒刑。
- 第 147 节把参加非法社团定为犯罪行为，可处一年有期徒刑。
- 第 165 节把企图破坏他国政治秩序的行为定为犯罪，可处十年有期徒刑。煽动对一个友好国家采取敌对行动是犯罪行为，可处三年有期徒刑（第 166 节）。
- 第 499 节规定，密谋犯下重罪或轻罪均为犯法行为。就我们的目的而言，即使所密谋的内容是在以色列境外实施这些罪行，该节也适用。

e. 已采取了哪些步骤来确定恐怖主义行为是严重刑事罪行并确保反映了此种恐怖主义行为的严重性？

除了已经简要介绍的立法规定之外，以下法律也把恐怖主义行为确定为犯罪行为：

《防止恐怖主义法令》（1948 年）

- 《防止恐怖主义法令》中题为“恐怖组织的活动”的第 2 节规定，在恐怖组织中担任管理或指导职务的人，或在恐怖组织中参与策划或决策过程的人，或担任恐怖组织审判机构成员的人，经定罪后可处 20 年以下有期徒刑。
- 根据《法令》第 3 节，参加恐怖组织，即使不积极参与其活动，也是犯法行为，可判处五年有期徒刑。可通过《法令》第 9 节所规定的两项证据推定来证明涉嫌人是否参与了恐怖组织。首先，如果该人一度曾是某个恐怖组织的成员，则可推定该人目前是该恐怖组织的成员。其次，恐怖组织开会时在场的人应推定为该组织的成员，除非能够提出相反的证据。
- 根据《法令》第 4 节 (g)，公开参与或支持恐怖组织的行为是一种犯罪，可处三年有期徒刑。
- 《法令》第 7、8 和 11 节确定了若干鉴别恐怖组织的证据推定：
 - (a) 如果暴力行为是以这个组织的名义实施的。
 - (b) 如果该组织或代表该组织的某个人声称对这些暴力行为负责。
 - (c) 如果政府在政府公告中宣布该组织为恐怖组织。

(d) 如果法院判决认定某一群人是恐怖分子。

《法令》第 10 节确定了另一项证据推定，它既与起诉恐怖组织成员的案件有关，也与没收恐怖组织财产有关。根据该节规定，任何物件，如从其内容看是由恐怖组织或其代表发表的，可推定为它所表明的事实证据。

《国防条例》(紧急状态)(1945年)

《条例》第 85 条确定一些与非法社团有关的罪行，其中包括：在这些组织中成为其成员、担任职务、提供服务、参加会议、提供开会场所、持有宣传材料或担任其代表。

《刑法》(1977年)

《刑法》第 145 节对“非法社团”下了定义，并确定以下为犯罪行为：主张非法结社(第 146 节)、参加非法社团(第 147 节)、为非法社团提供捐助(第 148 节)以及为非法社团发表文章(第 149 节)。

此外，《刑法》的标准规定也适用于恐怖行为。在这方面最有关联的行为包括：致人死亡(第 10 章第 1 条)；故意伤害(第 329 节)；以及非法军事行动(第 143 节)。

航空法

《航空(民用航空安全)法》(1977年)第 14 节把在飞行器或机场携带武器或爆炸物定为犯罪，可处三年有期徒刑。这一规定适用于以色列境内的所有飞行器以及在国内外的以色列飞行器。

《航空(罪行和管辖权)法》(1971年)第 17 节涉及劫持飞机的罪行。该节规定：通过武力、暴力、欺诈或威胁使用武力或暴力劫持飞行器，或非法控制飞行器、持有飞行器，或明知该飞行器被劫持或被控制或该飞行器被用来控制另一架被劫持或被控制的飞行器情况下仍参与操作其所控制或持有的飞行器，是犯罪行为，可处无期徒刑。

拟议的打击犯罪组织的法案

以色列司法部目前正处于制订对付犯罪组织的法案完成最后阶段。这项拟议的立法将界定犯罪组织的定义，并规定：犯罪组织开会地点不管是在以色列境内还是在其他国家，没有区别，只要这些行为也被该国的法律定为犯罪。因此，对计划在以色列境外实施恐怖行为的恐怖组织，可实行法律制裁。该法案也给恐怖组织成员下了定义。

根据拟议的法案，恐怖组织将被视为犯罪组织，从而把处在这一状况的人定罪为“积极参与犯罪组织活动的人”。此种活动将被定为犯罪，可处十年有期徒刑。

刑。此外，在犯罪组织的框架内实施犯罪将被认为是一种加重处罚情节，对罪犯的刑罚可加倍判处。

这项拟议法案也包括一些其他制裁，例如刑事诉讼中的没收。

企图犯罪和协助犯罪

最后，当然上述所有犯罪当然也均适用有关企图犯罪和协助犯罪的其他法规。

企图犯罪：根据《刑法》第 34 节(d)，对企图犯罪的刑罚与实际犯下该罪行的刑罚相同。

协助犯罪：根据《刑法》第 32 节，对协助犯罪的刑罚是对主要罪行的刑罚的一半。

f. 已制订哪些程序和机制来协助其他国家？

1998 年，以色列议会通过了一项有关向其他国家提供司法协助的全面和详细的新法律。《国际司法协助法》(1998 年)(下称：“《司法协助法》”)允许以色列向外国当局提供全面和有效的合作，协助它们调查和起诉罪犯，同时保护个人的合法权利。《司法协助法》专门涉及许多形式的司法协助，包括取证、搜查和没收行动以及证件的鉴定。该法律基本上允许采取所有与调查和起诉犯罪有关的行动。这一法规的基本原则载于《司法协助法》第 8 节。该节规定：在执行外国要求的任何行动时，执行力度应如同有关罪行的发生地是以色列境内，而且如果这些要求不违背以色列的法律，就应该以所要求的方式采取行动。这就允许提供类似于国内刑事中可以提供的各种司法协助。

《司法协助法》承认的援助方式之一是协助执行外国的没收命令。对一些特定类别的犯罪，允许执行这样的没收命令。《司法协助法》原来只适用于针对毒品犯罪执行没收命令，但是在 2000 年，指定的可执行没收命令的犯罪清单中增加进了洗钱罪。由于恐怖主义犯罪被包括在《禁止洗钱法》所列的犯罪之中，因此以色列能够在没收与恐怖分子洗钱有关的资金方面提供援助。此外，在 2001 年 9 月 11 日发生悲剧事件之后展开的国际反恐怖主义运动中，以色列打算在指定的可执行外国没收命令的犯罪清单中特别增加恐怖主义犯罪。

与引渡不同，提供司法协助不需要特别的双边或多边条约。因此，以色列能够而且实际上准许向未与以色列签订条约的国家提供司法协助。

代表以色列接受这类请求的主管当局是司法部的法院管理办公室。代表以色列发出这些请求的部门是司法部的国际事务司。在以色列执行外国请求遇到问题时，也可向该司征求咨询。

以色列目前的立法和条例框架允许以色列提供全面和广泛的司法协助，以打击国际犯罪，特别是消除国际恐怖主义祸患。

关于在以色列的条约安排框架内实施的司法协助，请参见下文执行部分第 3 段第(3)分段的详细介绍。

g. 贵国如何用边界管制来防止恐怖分子的移动？贵国如何用发给身份证件和旅行证件的程序来支持这方面工作？已有哪些措施来防止伪造等？

以色列深深地意识到在这一地区存在的安全威胁，因而多年来以色列在边境管制领域的经验与政策以及对恐怖主义动态的关切一直是广泛的。但是，2001 年 9 月 11 日发生的事件使以色列当局提高了警惕，研究新的措施来对付这些问题。最近采取的一些行动包括：

- 以色列采用了具有更多防止伪造和假冒特点的新签证。
- 已经向过境点的以色列当局、使馆和领馆分发了鉴别材料，以提高对适当证件程序和鉴定方法的认识。这些材料也提高了鉴别伪造旅行证件的能力。
- 以色列正在和其他国家协商制作一种新的护照。新护照将具有更多防伪和防假冒功能。
- 以色列正在审查先进的生物鉴别技术，以继续提高其颁发、保护和鉴别旅行证件的能力。

三. 安理会第 1373 号决议执行部分第 3 段

a. 在本分段所指各领域已采取了哪些步骤来加紧和加速交流行动情报？

以色列积极参加有关采取行动打击恐怖主义威胁的国际论坛，并支持打击恐怖主义的国际公约以及国际社会公布支助恐怖主义的组织的名单的努力。

在双边一级，以色列和许多对打击恐怖主义感兴趣并具备专长和能力的国家进行了合作。在最近几个月，以色列和美国、印度和欧洲联盟的官员进行了正式对话。以色列也为来自菲律宾的官员主办和协调开设了反恐怖主义课程。

以色列同意以下观点：不管罪犯的身份或动机为何，采取这些措施是非常重要的。合作领域包括：确定威胁、采取预防措施和协调与打击恐怖主义有关的法律活动和立法。

b. 在本分段所指各领域已采取了哪些步骤来交流情报和进行合作？

以色列警察定期与外界交换警察情报。

以色列警察的犯罪现场实验室经常和国际伙伴开展特别合作。一些合作领域包括：恐怖犯罪现场特点研究和分析、共享科研和业务方面经验、人才开发和定期对话。犯罪现场实验室的一些主要活动领域包括：发现和鉴定爆炸物（在爆炸前以及特别是在爆炸后）、检查证件和鉴别证件（包括在过境点）、编制实地参考材料、处理指纹和弹道分析。

以色列警察炸药司在进行爆炸后调查、交换有关恐怖袭击的技术报告、进行防爆技术培训等领域开展国际合作，参加关于该课题的国际会议，经常对专门的咨询作出答复。

以色列是国际刑警组织的成员，并与该组织的 178 个成员紧密合作。例如，以色列应要求对某些个人进行了调查，以确定 2001 年 10 月一架俄罗斯飞机坠毁是否是由恐怖活动所致。

c. 在本分段所指各领域已采取了哪些步骤进行合作？

合作打击恐怖主义已经成为以色列和邻国双边协定的重要内容。

1979 年的《以色列——埃及和平条约》

该条约第三条(2)要求各方确保敌对或暴力行为不源自其领土，并确保将实施这些行为的罪犯绳之以法。附件一的第七条规定双方应建立联络制度和直接电话联系，以便处理所出现的任何安全问题。

1994 年的《以色列——约旦和平条约》

该条约的第 4 条载列了双方在安全领域的广泛承诺。在打击恐怖主义领域，第 4 条第(5)款要求双方采取必要和有效的措施，在打击各种恐怖主义方面进行合作。特别是，双方承诺防止任何恐怖团体或组织进入其领土，在其领土存在或活动，并承诺合作防止和打击越界渗透。

第 4 条还为安全合作之目的建立了联络机制。

最近在上周使用了这一机制，当时有恐怖分子越过以色列和约旦的边界实施渗透，以色列安全人员获许进入约旦领土打击恐怖活动。

1993 年至 2000 年的以色列——巴勒斯坦协定

在这些以色列——巴勒斯坦协定中，打击恐怖主义的必要性一直是根本和经常性的主题。这些协定规定了双方在打击恐怖主义方面的相互义务，也载列了巴勒斯坦方面对防止恐怖主义行为和煽动的具体承诺。这方面的主要义务如下：

阿拉法特主席和伊扎克·拉宾总理 1993 年 9 月的换函：

巴解组织放弃使用恐怖主义和其他暴力行为并将对所有巴解组织组成部分和人员承担责任，以确保其遵行、预防违反情况和惩治违反者。

1995年9月《西岸和加沙地带临时协定》:

第二条(2)规定:“双方将……采取行动确保立即、有效和切实处理涉及恐怖主义威胁或恐怖主义行为、暴力或煽动的任何事件,不论行为者是巴勒斯坦人还是以色列人。为此目的,他们将合作交流资料和协调政策及活动。”。

该条还详细规定了双方应该采取的特别措施,包括防止煽动以及逮捕和起诉恐怖罪犯。

第三条为联合开展安全协作与合作设立了一个广泛机制。

附件一的第二条和第四条规定了巴勒斯坦警察在维护安全领域的具体义务,包括打击恐怖主义和暴力、没收非法武器和防止煽动暴力和恐怖主义。

附件四的第二条第(7)款载有关于双方之间移交恐怖主义嫌疑犯的详细规定。

1997年关于希布伦议定书所附记录的说明

关于该记录的说明载列了巴勒斯坦的一系列具体责任,其中包括:打击恐怖主义和防止暴力、加强安全合作、防止煽动和敌对宣传、有系统和有效地打击恐怖组织及其设施、逮捕和起诉恐怖分子、依从关于移交嫌疑犯和被告人的请求以及和没收非法枪支。

1998年10月的《怀伊河备忘录》:

第二段载有双方的谅解:“打击恐怖主义和消除暴力符合他们的根本利益”,“打击恐怖分子及其组织的工作绝不能停顿”,而且这场斗争“必须合作进行,因为如果没有以色列——巴勒斯坦合作和不断交流有关情报、概念和行动,任何努力都不会完全有效。”

《怀伊河备忘录》详细规定了巴勒斯坦方面应采取的具体行动,其中包括:

- 查禁和打击恐怖组织
- 明确宣布它对危害双方的恐怖和暴力行为的零容忍政策
- 建立并积极不断地实施一项有系统的没收和处置非法武器与弹药的方案
- 防止煽动并有系统地制止一切暴力或恐怖现象或威胁

1999年的《沙姆沙伊赫备忘录》:

第8段(a)重申双方承诺进行合作,以交换情报和协调打击恐怖活动的政策和活动。

第 8 段 (b) 载述巴勒斯坦方面重申承诺履行其安全义务, 包括收缴非法武器和逮捕恐怖主义嫌疑犯。

在结束本节时需指出, 以色列与许多国家缔结了双边和多边条约。根据这些与恐怖主义犯罪有关的条约提出的请求都会得到特别关注和优先处理。

d. 贵国政府对于签署和 (或) 批准本分段提到的公约和议定书有什么计划?

以色列是许多公约和议定书的缔约国, 并已签署了其他一些公约和议定书, 对此下文将作详细介绍。对于以色列尚未批准的那些条约, 政府正在审查采取此类行动的可能性, 每个文件都由相关机构负责, 这些机构正在审查这些文件对以色列国内立法的影响。2001 年 9 月 11 日的事件以及第 1373 号决议的通过导致加速了这一进程。

联合国条约的地位

1. 交存于联合国秘书长的联合国公约

一. 1973 年《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》

自 1980 年 7 月 31 日以来, 以色列一直是该公约的缔约国。

二. 1979 年《反对劫持人质国际公约》

以色列于 1980 年 11 月 19 日签署了该公约, 并在签署时附带了以下声明:

“1. 以色列政府的理解是, 该公约所实行的原则是: 在任何情况下都禁止劫持人质, 实施此一行为的任何人都应毫无例外地根据这项公约第 8 条或 1949 年《日内瓦四公约》或其补充议定书的相关规定予以起诉或引渡。

“2. 以色列政府宣布, 在交存批准书时, 它保留提出保留意见以及作出进一步发表声明和阐述理解的权利。”

三. 1997 年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》

1999 年 1 月 29 日以色列签署了该公约。但目前尚未批准该公约。

四. 1999 年的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》

2000 年 7 月 11 日以色列签署了该公约, 但目前尚未批准该公约。

2. 交存于其他保存机构的公约

一. 1963 年《关于在航空器内的犯罪和某些其他行为的公约》

自 1969 年 9 月 14 日以来，以色列一直是该公约的缔约国。

二. 1970 年《关于制止非法劫持航空器的公约》

自 1971 年 8 月 16 日以来，以色列一直是该公约的缔约国。

三. 1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》

自 1972 年 6 月 30 日以来，以色列一直是该公约的缔约国。

四. 1980 年《核材料实物保护公约》

以色列刚刚批准这一公约。

五. 1988 年《补充 1971 年〈关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约〉的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》

自 1993 年 5 月 2 日以来，以色列一直是该议定书的缔约国。

六. 1988 年《制止危及海上航行安全非法行为公约》

1988 年 3 月 10 日以色列签署了该公约，但目前尚未批准该公约。

七. 1988 年《制止危害大陆架固定平台安全的非法行为议定书》

1988 年 3 月 10 日以色列签署了该议定书，但目前尚未批准议定书。

八. 1991 年《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》

1991 年 3 月 1 日以色列签署了该公约，但目前尚未批准该公约。

e. 提供关于本分段所提到的公约、议定书和决议的执行情况的任何有关资料。

以色列已经全面执行了安全理事会第 1269 号和第 1368 号决议。其执行情况特别载于以色列向制裁委员会提交的报告及其对美国有关合作执行第 13224 号行政命令的调查表的答复中。

f. 为确保寻求庇护的人在给予难民地位以前没有参与恐怖活动，已制订了哪些立法、程序和机制。请提供有关案件的例子。

g. 已制订哪些程序来防止恐怖主义分子滥用难民地位？请提供详细的立法和（或）行政程序来防止以出于政治动机的主张为理由而拒绝引渡被指控的恐怖分子的请求。请提供任何有关案件的例子。

以色列的法律没有明确地触及寻求庇护者的问题。这个问题由内政部长酌情处理。但是以色列认为有义务根据 1951 年《关于难民地位的日内瓦公约》和 1967 年的《关于难民地位的议定书》行事。因此，以色列与联合国难民事务高级专员协调合作，已经拟订了一系列条例。这些条例基于两项基本原则：增进人权以

及防止难民地位被滥用，包括被那些参加恐怖活动的人滥用。以色列目前正在审查促进此方面立法的可行性。

这些条例规定了初步调查以及咨询委员会成立及其活动的程序。这些条例中详细规定了申请、申诉和接受难民地位的专门程序。所提申请按照个案的方式逐一处理，以防止参与包括恐怖活动在内非法活动的人滥用这些程序。接到这些申请后，将对个人的背景进行核查，并对申请的理由进行审查，作为调查程序的一部分。有关申请人卷入恐怖活动的资料必然会成为拒绝申请的理由。

以色列国保留其以下权力：不让敌国或敌对国家的国民进入以色列，也不准许他们在以色列居逗留。这些人的保释问题将按照普遍惯例，从安全考虑出发，逐案审查。

四. 安全理事会第 1373 号决议执行部分第 4 段

以色列一贯支持防止非常规武器、材料、技术和专门技能流动——以及小武器非法贩运——的国际努力，并倡议在这些方面进行区域合作，并极其重视为打击恐怖分子和打击支持恐怖活动的国家而作的这些努力。

以色列完全支持安全理事会第 1373 号决议执行部分第 4 段有关存在“国际恐怖主义与跨国组织犯罪、非法药物、洗钱、非法贩运武器……之间的密切联系”的观点和忧虑。国际犯罪的组织和行动常常给恐怖主义活动提供支持。以色列相信，关于实施引渡以促进打击跨国犯罪方面国际合作的有效立法机制将使国际恐怖的制造者在世界上难以立足。

这些协调努力的目标应该是，不让常规武器和非常规材料非法落入罪犯特别是恐怖分子手中，这些协调努力也应面向主权国家的活动。这些努力应该对以下国家提出挑战：它们可能违反常规武器领域具有国际约束力的协定，不考虑这些材料的双重用途可能性。这些努力也应对那些支持恐怖分子的活动提出挑战。这些国家对力图获得和使用大规模毁灭性武器的恐怖分子起到“榜样”作用。

制止非常规材料流入恐怖分子手中的最好方法是要有坚定的国家承诺和决心，并进行区域协作和国际合作。以色列关于武器销售的立法和条例体现了这一政策，以色列严格执行出口管制，管制范围包括谈判、生产、发照、作标记和注册。目前以色列正在强化有关生化材料和核材料出口的立法。

在这方面，以色列高兴地向联合国通报：以色列批准《核材料实物保护公约》的工作即将完成。以色列把这项工作看作是其更广泛努力的一个组成部分，目的是阻止主权国和恐怖分子企图通过威胁使用、分发或销售大规模毁灭性武器来威胁国际社会。