



## 2008年6月10日安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所 设委员会主席给安全理事会主席的信

谨此提及安全理事会第1805(2008)号决议，并高兴地向安全理事会随函提交反恐怖主义委员会关于第1373(2001)号决议执行情况的报告，供安理会审议。

本报告是反恐怖主义委员会执行局为委员会编写的，其中评估了各区域和次区域执行第1373(2001)号决议的情况，并就关键专题领域内执行该决议的进展情况得出了结论。报告提出了供委员会以后采取行动的优先建议，这些建议着重强调了对第1373(2001)号决议执行情况的主要关切，可作为委员会和安全理事会进行规划及确定优先事项的工具。

本报告的依据是截至2007年10月已经掌握的资料。由于从会员国收到新资料，根据安理会的要求，执行局将编写本报告的增订本。

请将本函及所附报告作为安全理事会的文件分发给各会员国。

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

内文·尤里察(签名)



## 安全理事会第 1373 (2001) 号决议执行情况调查

### 反恐怖主义委员会的报告

#### 一. 引言

1. 本次调查是根据安全理事会第 1805 (2008) 号决议的要求准备的,也是反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)对各会员国执行第 1373 (2001) 号决议的进展情况所作评估的一部分。
2. 委员会的这次调查是反恐执行局的专家为其准备的,是在专家们对截至 2007 年 10 月所得资料作出的专业判断基础上进行的。
3. 调查依据了由反恐执行局从会员国的报告、访问报告(如委员会对国家进行了访问)中提取的数据和国际组织提供的数据。这些数据还列入各会员国准备的 192 份执行情况初步评估报告中。与会员国就执行情况初步评估和委员会的访问报告进行的对话仍在进行之中。委员会及其执行局继续鼓励这一对话,以便与会员国就第 1373 (2001) 号决议的执行情况进一步交流信息和意见。
4. 此次调查的重点是决议所论及的专题领域,主要是反恐立法和与打击资助恐怖主义行为、边境管制、法治、国际合作和人权保护有关的政策。
5. 调查的第二节提供了按区域和次区域分类对第 1373 (2001) 号决议执行情况进行的评估。
6. 第三节就全球在该项决议重大专题领域的执行进展情况作出了一些结论。
7. 调查报告的附表列出了调查与执行情况初步评估报告之间的关系(见附件)。
8. 此次调查的目的是说明当前在执行该项决议方面的一般趋势,以便查明区域的脆弱性或一些国家在执行时特别感到困难的领域,从而可能得益于区域或次区域的反恐方法。应当指出,某些次区域的国家在执行决议方面取得的进展表现了明显的差异。
9. 还应当指出,某些区域有很多国家都面临一系列挑战,包括相互竞争的发展优先事项、有限的培训机会以及政府预算受到的持续压力对第 1373 (2001) 号决议的执行进展程度产生了影响。

## 二. 按区域分类的评估

### A. 非洲

#### 北非

(阿尔及利亚、埃及、阿拉伯利比亚民众国、毛里塔尼亚、摩洛哥、苏丹和突尼斯)

#### 评估领域

##### 立法

10. 北非次区域所有七个国家都颁布了反恐立法,并将国际反恐文书中列明的各项罪行部分纳入本国法律。两个国家将国际反恐文书中所列各项罪行充分纳入本国法律,另五个国家部分纳入本国法律。多数国家为制止招募恐怖分子采取了适当措施。只有两个国家在本国法律中为相关罪行确定了适当的管辖权。

##### 防止资助恐怖主义

11. 三个国家将资助恐怖主义定为犯罪,其余四个国家为对付这一问题提出了一些法律条款。反洗钱法在所有七个国家都已生效,四个国家建立了金融情报单位。但有四个国家没有对通过非正规汇款系统进行的资金转移作出规范,有两个国家只采取了有限的措施。有些国家有能力(尽管在多数情况下能力有限)毫不拖延地立即冻结与恐怖主义有关的资金和资产。该次区域没有任何一个国家采取充分措施,防止利用非营利组织资助恐怖主义,不过有六个国家在此方面采取了一些措施。

##### 边境管制

12. 六个国家为识别伪造的旅行证件采取了全面或部分措施,不过一些国家应大大加强签发身份证和旅行证件的安全和完整程序。三个国家实施了对照国家和国际数据库有效检查旅行者的程序和方法,另有三个国家部分实施了程序和方法。只有一个国家为防止滥用庇护程序制定和实施了全面措施。在海关方面还需作出更大努力——加强货物安全及实施国际标准和程序——因为只有五个国家在此领域实施了部分管制。四个国家部分实施了国际航空安全标准。一个国家全面实施了国际海上安全标准,三个国家部分实施了这一标准。一个国家充分采取措施,防止人员非法跨界流动,五个国家部分实施了这些措施,但是漫长的海洋和陆地边界线继续对一些国家的边境管制构成挑战。所有七个国家都只是部分执行了防止武器和爆炸物走私的措施。

### 国内安保和执法机构

13. 据知该次区域多数国家都建立了反恐执法单位，但是只有三个国家建立了应对反恐问题所必需的适当的体制结构和进行了机构间协调。所有国家都为规范武器和爆炸物的生产、销售和转让采取了一些步骤。

### 国际合作

14. 两个国家颁布了法律互助和引渡的全面国家法律。其他国家依赖多边和双边条约，这在某种情况下可能会限制它们的能力，使它们难以积极应对诸多国家在这方面提出的请求。五个国家制定了互换情报的程序。国际反恐文书的批准率总体来说较高，所有七国都批准了 16 项文书的其中 10 项或 10 项以上的文书。

### 一般性评论

15. 由于该次区域不断受到严重的恐怖威胁，所有北非国家都采取了相关的立法和反恐措施。但是，并不清楚这些措施是否得到有效实施。鉴于往该次区域转拨的工人汇款数额很高，以及一直以来区域都在依赖非正规和非银行转账机制，因此当务之急是必须采取行动，对另类汇款系统进行规范和防止滥用非营利组织。

16. 尽管一些会员国采取了重大措施，漫长的海洋和陆地边界线将继续对一些国家的边境管制构成严重威胁。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

17. 重点建议如下：

(a) 鼓励各国加强入境点的边防安全，以便防止人员、货物和武器/爆炸物以及货币和其他无记名票据的非法跨界流动；

(b) 鼓励各国采取充分措施，防止滥用非营利部门资助恐怖主义；

(c) 鼓励各国采取行动，防止为资助恐怖主义的目的滥用非正规工人汇款网络。

### 东非

(布隆迪、喀麦隆、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加、莫桑比克、卢旺达、塞舌尔、索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)

### 评估领域

#### 立法

18. 在 13 个东非次区域国家中，有两个国家已经拟定了采取反恐应对措施的全面法律框架，并将国际反恐文书中所列各项罪行纳入本国法律。还有六个国家部

分纳入了这些罪行，另外五个国家没有将这些罪行纳入本国法律。五个国家制定了制止招募恐怖分子的措施，四个国家没有制定这方面的措施。四个国家在本国立法中确定了相关罪行的适当管辖权。

### 防止资助恐怖主义

19. 两个国家将资助恐怖主义定为犯罪行为，还有五个国家提出了处理这一问题的一些法律条款。有六个国家颁布了反洗钱法，但是其中只有两个国家建立了金融情报业务单位。该次区域尽管有六个国家已经实施了某些管制，但是没有任何一个国家采取各项措施，防止将非正规汇款用于资助恐怖主义的目的。没有国家有能力毫不拖延地立即冻结与恐怖主义有关的资金和资产，不过有些国家在此问题上已取得了进展。没有一个国家采取充分措施，保护非营利组织不被用于资助恐怖主义，当然已有八个国家在此方面采取了一些措施。

### 边境管制

20. 一个国家全面执行了检查旅行者的有效程序和方法，九个国家部分执行了这方面的程序。十个国家为查明伪造的旅行证件采取了一些措施，但是还须加强签发身份证和旅行证件的安全和完整程序。只有五个国家为防止滥用庇护程序采取了部分措施。六个国家制定了某些海关和货物安全的适当程序，但是，多数国家尚未执行相关的国际标准和程序。五个国家部分实施了国际航空安全标准，只有四个国家实施了国际海上安全标准。十个国家部分实施了防止人员非法跨界流动的措施。九个国家为查明和防止武器和爆炸物走私而采取了一些措施，但是，尚不清楚这些措施是否得到有效执行。

### 国内安保和执法机构

21. 五个国家部分制定了打击恐怖主义的战略和体制结构，执法机构为处理反恐问题进行了一定程度的协调。其余八个国家没有提供足够的资料，从而无法进行评估。四个国家建立了专职反恐执法单位，三个国家已在此方面采取步骤。十二个国家已采取步骤，对武器和爆炸物的生产、销售和转让进行规范，不过只有两个国家全面执行了这些措施。

### 国际合作

22. 有十一个国家在法律互助和引渡方面没有制定法律或实施的法律有限。一个国家已全面颁布有关法律互助和引渡的国家法律。四个国家没有制定这方面的法律，这可能限制了它们积极响应其他国家的要求的能力。一个国家建立了互换情报的适当程序，但是另外十个国家只采取了部分措施。国际反恐文书的批准率差别很大：七个国家至少批准了 10 项文书，而一个国家一项文书都未批准，还有一个国家只批准了一项文书。

### 一般性评论

23. 东非过去深受恐怖主义危害，由于政治持续不稳定，而受到恐怖主义的高度威胁。然而，多数国家仍未在反恐问题上采取有力的立法和实际措施。各国必须提供有关本国法律及其实施情况的资料，使委员会能够更好地评估它们的当前需要和优先事项。

24. 该次区域的所有国家都存在以现金交易为基础的经济，从而增加了通过货币和其他不记名票据的实物跨界运输资助恐怖主义的风险，以及通过另类汇款系统非正规转移资金。

25. 鉴于该次区域部分地区政治不稳定，必须加紧采取行动，对海洋和陆地边界进行管制，特别是防止武器走私。但是，由于陆地和海洋边界线漫长，这将继续对该次区域各国政府构成严重挑战。

26. 由于该次区域的国家没有就很多执法和边境管制领域提出报告，从而无法顺利评估打击恐怖主义的措施是否实际存在以及是否得到有效执行。敦请各国就在这些领域拟定和利用的政策和管制，向委员会提出报告。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

27. 重点建议如下：

(a) 促进采用全面和统一的国家反恐法律框架，其中列明国际反恐文书中所列一切恐怖主义罪行；

(b) 鼓励各国监督货币和其他不记名票据的实物跨界运输；

(c) 鼓励各国加紧努力，加强入境点的边防安全，以便防止人员、货物和武器/爆炸物的非法跨界流动。

### 南非

(安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、马拉维、毛里求斯、纳米比亚、南非、斯威士兰、赞比亚和津巴布韦)

### 评估领域

#### 立法

28. 在该次区域 10 个国家中，只有两个具有全面反恐怖主义法律框架，将有关恐怖主义犯罪纳入国内法。有四个国家部分纳入恐怖主义犯罪，但有三个国家还没有这样做。有三个国家实行了制止招募恐怖分子的完备措施，有六个国家实行了部分措施。有三个国家在其立法中对有关犯罪确立了充分管辖权。

### 制止资助恐怖主义

29. 只有两个国家将资助恐怖主义定为刑事犯罪，但是另外两个国家也就此问题制定了一些法律规定。目前有六个国家具备反洗钱法。有两个国家设有有效的金融情报单位。只有一个国家已实行了一系列规范通过非正式汇款系统进行的资金转移的措施。一些国家实行了从速冻结与恐怖主义有关的资金和资产的措施，但是该次区域这方面的能力通常有限。无任何国家实行了保护非营利组织不涉入资助恐怖主义的完备措施，但是有六个国家在这方面实行了一些措施。

### 边境管制

30. 有一个国家实行了有效检查旅行者的程序和方法，有八个国家部分实行了这些程序和方法。有八个国家实行了一些检查伪造旅行证件的做法，但是需要对发放身份和旅行证件的程序加强管制。虽然有八个国家具备一些控制措施，但是只有一个国家充分执行了确保寻求避难和庇护者从未实施恐怖主义行为的措施。有六个国家实行了一些确保货物安全的措施，并执行了国际结关措施和管制标准。有六个国家部分执行了国际航空安全标准，但是只有两个国家执行了海事安全标准。有 9 个国家部分执行了防止人员非法越界流动的措施。有 7 个国家部分执行了防止走私武器和爆炸物的措施，有一个国家具备充分的执行能力。

### 国内安全和执法机构

31. 有两个国家具备处理恐怖主义问题的制度架构和战略，另外三个国家部分建立了必要的架构。有两个国家的执法机构之间具备有效的协调，另外三个国家在一定程度上进行了协调。有两个国家设立了专门反恐怖主义单位，另外两个国家在这方面采取了一些步骤。有三个国家采取了有效步骤规范武器和爆炸物的生产、销售和转让，有 6 个国家采取了部分措施。

### 国际合作

32. 有两个国家制定了关于司法协助和引渡的全面国内法并实行了有效的信息交换程序。其余国家部分实行了这些措施。国际反恐怖主义文书的批准率参差不齐：有 4 个国家批准了至少 10 项这类文书，而有 3 个国家只批准了 4 项以下。

### 一般性评论

33. 南部非洲各国均通过了一些有关立法和其他反恐怖主义措施。不过这些措施执行情况如何尚不清楚。国际反恐怖主义文书的批准率普遍较低（但有一些显著例外情况）。

34. 因此有必要促进该次区域的批准情况，并确保已批准的文书被充分纳入国内法。

35. 该次区域各国多为现金经济，这增加了通过实际跨界运送货币或其他无记名票据以及经由替代汇款系统非正式转移资金和财产而资助恐怖主义的风险。

36. 漫长的海岸线和陆地边界将继续对一些国家的边境管制努力带来严峻挑战。

#### 供委员会今后采取行动的重点建议

37. 重点建议如下：

(a) 促进通过国际反恐怖主义文书和立法，以便在该次区域全境充分执行国际反恐怖主义文书；

(b) 鼓励各国监测货币和其他无记名票据的实际跨界运输；

(c) 促进更广泛地使用旅行者和旅行文件检查工具和数据库，鼓励采取措施加强身份证件和旅行证件签发程序的安全性和完整性。

#### 西非和中部非洲

(贝宁、布基纳法索、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬、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、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂和多哥)

#### 评估领域

##### 立法

38. 在西非和中部非洲 23 个国家中，有 16 个国家已部分将国际反恐怖主义文书中的犯罪纳入其国内法，有五个国家尚未这样做，另外两个国家情况不明。有三个国家已实行了制止招募恐怖分子的完备措施，有 9 个国家已部分实行了这类措施。有 4 个国家已在其立法中确立了对有关犯罪的充分管辖权，但是在这一问题上大多数国家情况不明。

##### 制止资助恐怖主义

39. 只有一个国家已通过立法将资助恐怖主义定为刑事犯罪，另外 7 个国家已制定了关于这一问题的一些法律规定。共有 12 个国家已具备反洗钱法。不过只有两个国家设立了金融情报单位。14 个国家对替代汇款系统的监管情况不明。大多数国家从速冻结与恐怖主义有关的资金和资产的能力有限，有 6 个国家未实行任何措施。无任何国家实行了保护非营利组织不涉入资助恐怖主义的完备措施，尽管有 8 个国家确实在这方面实行了一些措施。



## 边境管制

40. 共有 13 个国家实行了一些程序和办法，对照现有反恐怖主义数据库对旅行者进行有效检查。在 16 个国家，实行了一些检测伪造旅行证件的措施，但是需要加强身份证件和旅行证件签发程序的安全性和完整性。有 9 个国家充分制定并执行了防止滥用庇护程序的措施，在另外三个国家也部分制定和执行了这类措施。在海关方面需要开展更多工作，包括加强货物安全和执行国际标准和程序，因为只有 14 个国家部分遵守了这些标准和程序，而有 9 个国家情况不明。同样，只有 12 个国家部分执行了国际航空安全标准，其余 11 个国家情况不明。在 17 个拥有海上边界的国家中，有 10 个国家情况不明，有 7 个国家报告仅部分执行了确保港口和船舶安全的措施。无任何国家充分执行了防止人员非法跨界流动的措施，尽管有 9 个国家实行了部分措施。共有 18 个国家报告充分或部分执行了侦测和防止贩运武器和爆炸物的控制机制。

## 国内安全和执法机构

41. 尽管有 7 个国家尚未提供充分资料，但是有 16 个国家报告，它们建立了执行反恐怖主义措施的制度架构。只有两个国家充分协调各执法机构，尽管另外 14 个国家报告进行了一定程度的机构间协调。该次区域有 6 个国家确有反恐怖主义执法单位，另外 6 个国家已在这方面采取了措施。报告武器进出口情况的所有 18 个国家均已采取措施规范武器和爆炸物的生产、销售和转让。

## 国际合作

42. 有两个国家具备关于司法协助和引渡的全面国内法，其余国家需要加强其国内法律框架，以加强它们在刑事事项上的合作。有 19 个国家已具备一些信息交换程序。国际反恐怖主义文书的批准率参差不齐：有 12 个国家批准了至少 10 项这类文书，而有 4 个国家只批准了 5 项以下。

## 一般性评论

43. 大多数国家比较全面地报告了通过法律和金融法规的情况，关于实际执行情况包括在执法和边境管制方面的执行情况的信息提供的不多。不过显然，一些国家的漫长海上边界和易于穿越的陆上边界将继续对该次区域所有国家的边境管制工作带来严峻挑战。

44. 该次区域各国多为现金经济，这增加了通过实际跨界运送货币或其他无记名票据以及经由替代汇款系统非正式转移资金和财产而资助恐怖主义的风险。

45. 一个共同特点是缺乏充分执行决议所需的技术资源和资金。考虑到各国均面临许多相同的挑战，因此似宜在一些领域集体满足各国的技术援助需求。

## 供委员会今后采取行动的重点建议

46. 重点建议如下：

(a) 促进通过包含国际反恐怖主义文书中所列所有恐怖主义罪的全面一致的国家反恐怖主义法律框架；

(b) 鼓励各国加强入境点的边境安全，以防止人员、货物和武器/爆炸物以及货币和其他无记名票据的非法跨界流动；

(c) 促进对武器和爆炸物实行更严格的国内管制。

## B. 亚洲

### 东亚

(中国、朝鲜民主主义人民共和国、日本、蒙古和大韩民国)

#### 评估领域

##### 立法

47. 该次区域 5 个国家中的 2 个国家针对有关的恐怖罪行确立了全面立法，另有 2 个国家的反恐怖主义法律草案不是在审议之中，就是即将通过。4 个国家颁布了关于打击招募恐怖分子行为的充分法律规定。2 个国家在其立法中确立了对相关罪行的充分管辖权。

##### 制止资助恐怖主义

48. 1 个国家将资助恐怖主义定为犯罪行为，另外 2 个国家确立了处理这一问题的一些法律规定。除一个国家外（对其掌握的资料不足），各国均制定了反洗钱法律。4 个国家成立了金融情报机构，其中 3 个机构已经运转。3 个国家实施了一些措施，管制经非正规汇款系统进行的资金转移。2 个国家均有一定的能力及及时冻结与恐怖主义有关的资金和资产，2 个国家由于其立法框架而受到限制；关于第五个国家的资料不足，无法做出判定。4 个国家为使非营利组织不资助恐怖主义而实施了一些措施。

##### 边境管制

49. 该次区域在移民方面取得进展，尤其是在甄别旅行者、在发放身份证件和旅行证件时实行安全管理以及识别假身份证和旅行文件的做法方面。3 个国家在这些方面实施了有效措施，2 个国家部分实施这种措施。2 个国家采用控制手段防止恐怖分子滥用庇护制度，但 1 个国家对控制庇护程序所采取的步骤不多，2 个国家没有报告充分的信息。有关海关过关和货物安全的国际标准和程序在 3 个国家中得到充分执行，在 1 个国家中得到部分执行。在航空安全方面，4 个国家部

分执行了国际标准。3个国家执行了关于港口和船只安全的国际标准。大多数国家部分执行了防止人员非法越境活动的措施。该次区域3个国家有能力打击贩运武器和炸药的活动。

#### **国内安全和执法机构**

50. 4个国家为打击恐怖主义制定了战略并建立了组织结构。这些国家的执法机构对其一些反恐怖主义活动加以协调。3个国家成立了专门的反恐怖主义单位，另外2个国家尚未就这方面提出报告。所有国家均实施了监测、管制和控制武器和炸药的生产、销售和转让的措施。

#### **国际合作**

51. 3个国家建立了确保司法互助和引渡的有效法律框架，以及同国际对应方迅速和有效交换信息的适当机制。批准国际反恐怖主义文书的比例很高，4个国家已经批准了超过10项或更多的文书。

#### **一般性评论**

52. 该次区域存在相当大的差异，原因是各国处于执行第1373(2001)号决议的不同阶段。因此，很难一概而论。一些国家提供了反恐援助，另一些国家则需要援助。一个国家将恐怖主义视为严重威胁。

53. 大多数国家采取步骤，为执行该决议确立必要的法律和措施，但尽早通过尚未通过的立法草案，将进一步加强其目前的反恐怖主义法律框架。

54. 若干国家需要建立执法机构的能力及采取有效的边境管制措施。

#### **供委员会今后采取行动的重点建议**

55. 重点建议如下：

(a) 确保各国建立全面的法律框架，将必要的恐怖主义罪行纳入国内法律范围；

(b) 促进执行国际边境管制标准；

(c) 帮助各国增强其冻结与恐怖主义有关的资金和资产的能力。

## 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)

### 评估领域

#### 立法

56. 除一个国家外，各国均采取一些步骤，建立了全面反恐怖主义法律框架，其中纳入了与恐怖主义有关的罪行。该次区域 6 个国家没有实施打击招募恐怖分子行为的措施，4 个国家制定了一些规定。4 个国家在立法中确立了针对相关罪行的适当管辖权，3 个国家没有这样做。

#### 制止资助恐怖主义

57. 2 个国家将资助恐怖主义定为犯罪，4 个国家制定了一些相关法律规定。所有国家均通过反洗钱立法。只有一个国家成立了金融情报机构。9 个国家实施了一些措施，管制经其他汇款系统进行的资金转移。各国及时冻结与恐怖主义有关的资金和资产的能力有限，但几个国家在这方面取得了一些进展。没有一个国家实施了保障非营利组织不资助恐怖主义的充分措施。

#### 边境管制

58. 6 个国家充分实施了确保发放旅行证件的安全及识别盗用证件的措施，另外 2 个国家做出了某种努力。只有 5 个国家按要求实施了一些有效甄别旅行者的措施，其余 7 个国家未提供充分的资料，无法进行评估。一个国家充分制定了防止滥用庇护程序的措施，5 个国家只是制定了部分措施。该次区域提交的报告中缺乏有关海关、航空和海事安全的资料。大多数国家为防止人员非法越境活动采取了一些步骤，但只有一个国家为打击贩运武器和炸药活动实行必要的管制。其余 11 个国家未在这方面提出报告。

#### 国内安全和执法机构

59. 3 个国家在其执法机构内成立了专门的反恐怖主义单位，3 个国家采取了部分行动，6 个国家提供了这方面的资料。该次区域大多数国家均制定了反恐战略。1 个国家既未制定反恐战略，也未建立必要的组织结构。各国均为管制和监测武器和炸药的生产、销售和转让确立了立法和措施。然而，所提交的资料不足以对其执行的实效进行评估。

#### 国际合作

60. 4 个国家颁布了关于法律互助和引渡的全面法律，其他国家则建立了一些有关国际合作的机制。5 个国家建立了充分的交换信息程序。批准国际反恐文书的

比例大相径庭：4个国家批准了10项或更多的文书，4个国家批准了6项或更少的文书。

### 一般性评论

61. 恐怖主义团体的活动对该次区域的影响甚少或没有直接影响。然而恐怖主义影响到亚洲的其他国家，而且尤其是如果不加强金融、执法和边境管制的能力，这种影响恐将蔓延到太平洋岛屿。

62. 由于该次区域各国所提供的有关为反恐怖主义所采取的切实措施的信息甚少，评估肯定不完整。

63. 由于该次区域具有独特的岛屿和环礁地理特征，边境管制和加强执法机构能力以及这些机构之间的协调，就成为重要的问题。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

64. 重点建议如下：

(a) 促进通过国际反恐怖主义文书和立法以充分执行这些建议；

(b) 帮助各国改进其使用旅行者和旅行证件甄别工具和数据库的工作，促进采取措施以确保发放身份证件和旅行证件的程序的安全和完整性；

(c) 鼓励各国更彻底地实施一切有关航空、海事和货物安全的国际标准。

### 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、泰国、东帝汶和越南）

#### 评估领域

##### 立法

65. 东南亚次区域11个国家中的5个国家采纳了全面反恐怖主义立法，适当列入了各恐怖主义罪行，其他6个国家采纳了涵盖其中若干罪行的法律。3个国家采取了禁止招募恐怖分子的适当措施，但6个国家没有采取这些措施。5个国家在其立法中建立了对相关罪行的适当管辖权。

##### 打击资助恐怖主义行为

66. 5个国家制定了立法，将资助恐怖主义行为定为犯罪，9个国家已实施反洗钱法。6个国家成立了业务金融情报单位。几个国家在提高冻结恐怖主义分子资金和恐怖主义相关资产的能力方面取得进展，但全区域的执行情况参差不齐。没有一个国家采取适当措施保护非营利部门免受资助恐怖主义行为的伤害。

## 边境管制

67. 该次区域的 8 个国家在核发身份证和旅行证件以及侦查伪造证件方面，建立了有效或部分有效的管制。只有 1 个国家适当比对现有反恐数据库筛检旅客，还有 5 个国家制定了部分程序。旨在确保庇护程序不被滥用的措施尚没有到位，只有 1 个国家采取了适当措施，还有 2 个国家采取了部分措施。2 个国家采纳了国际海关程序和安保标准，还有 4 个国家采纳了部分标准。其余 5 个国家资料不足，无法进行评估。没有一个国家充分执行国际航空安全标准，只有 4 个国家部分实行了这些标准。6 个国家在这方面资料不足。虽然有 7 个国家作出了一定的努力，但只有 1 个国家执行了国际海事安全标准。只有 1 个国家充分采取措施防止人员非法越境，其余国家正在制定相关法律和程序。在整个次区域中，侦察和防止武器和爆炸物贩运行为的工作得到了合理妥善处理，7 个国家完全或部分落实了适当的管制机制。

## 国内安全和执法机构

68. 至少有 6 个国家的执法机构相互开展了适当的协调，以确保对付潜在威胁的各项战略连贯一致。6 个国家已建立专门的反恐单位，还有 1 个国家正在这样做。虽然有 1 个国家尚未提供充足资料，但在整个次区域中，有关武器和爆炸物生产和转让问题的法律已经到位。不过，如果提供额外资料说明用于确保有效控制武器和爆炸物生产、销售和转让的执法措施情况，就可对这方面的实效进行更好的评估。

## 国际合作

69. 该次区域中的 5 个国家采纳了允许引渡恐怖主义分子的法律，6 个国家建立了有效交换情报机制。4 个国家批准了 10 项或 10 项以上国际反恐怖主义文书，1 个国家没有参加任何此类文书。

## 一般性评论

70. 近年来，该次区域遭受了重大恐怖主义袭击，但通过各种立法、司法、警务、军事和教育举措，在处理这项威胁方面取得了进展。由于有了一系列机制和进程，包括 2007 年通过了《东盟反恐怖主义公约》，打击恐怖主义的区域合作得到加强。

71. 这个威胁依然存在，在边界管制和打击资助恐怖主义行为方面还存在种种弱点。一个重大问题是，本次区域各国在旅客出入境筛检时，无法直接获得国际反恐信息。

72. 在执行航空、海事和货运安全国际标准方面也有大量不足支出，加剧了恐怖主义的危险。

73. 次区域的许多国家都是靠现金维持的经济体，并（或）从境外移民工人那里获得大量汇款。这两个因素使得恐怖分子更有可能通过实际跨界运送货币和其他无记名证券，并通过经由替代汇款系统非正规划转资金和价值而获得资助。

#### 供委员会今后采取行动的重点建议

74. 重点建议如下：

(a) 促进建立全面和连贯的反恐怖主义法律框架，其中包括打击招募恐怖分子行为的各项措施；

(b) 鼓励尚未采取行动的国家作为当务之急将资助恐怖主义行为定为犯罪，采取适当措施保护非营利部门不被资助恐怖主义行为所滥用，并对跨界运送货币和其他证券的情况进行监察；

(c) 帮助各国更好地利用国际反恐和刑事方面的数据库、清单和警示通报，以便提高旅客筛检程序、旅行证件安全和防止人员、货物和武器非法流动等措施的实效。

#### 南亚

（阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡）

#### 评估领域

##### 立法

75. 该次区域 11 个国家中只有 1 个国家就所有相关恐怖主义罪行制定适当立法。4 个国家采纳了仅涵盖其中若干恐怖主义罪行的法律。4 个国家专门采取措施禁止招募恐怖分子。3 个国家在其立法中建立了对相关罪行的适当管辖权，2 个国家没有这样做。

##### 打击资助恐怖主义行为

76. 4 个国家在某种程度上将资助恐怖主义行为定为犯罪，3 个国家颁布了反洗钱法。只有 2 个国家成立了金融情报单位，3 个国家制定了若干措施，对经由非正规汇款系统划转资金加以管制。大多数国家立即冻结资金和资产的能力有限，没有一个国家采取适当措施保护非营利组织免受资助恐怖主义行为的伤害。

##### 边境管制

77. 在移民方面，尤其是在核发身份证和旅行证件方面的安全管制以及侦查伪造身份和旅行证件的实践等方面都取得了进展。3 个国家在这些领域采取了有效措施，2 个国家采取了部分措施。3 个国家充分比对国际数据库筛检旅客，还有 3

个国家进行了部分筛检。在避难方面，没有国家报告适当执行情况。2个国家执行了清关和货物安全方面的国际标准和程序，3个国家部分执行了这些标准和程序。在航空安全方面，只有1个国家执行了国际标准，还有4个国家部分执行了这些标准。虽然3个国家采取了若干措施，但只有1个国家执行了国际港口和船舶安全标准。

### 国内安全和执法机构

78. 7个国家建立了执行反恐战略的体制结构。2个国家的执法机构高度协调彼此活动，5个国家协调其部分活动。不过，只有2个国家建立专门的反恐单位，还有2个国家正致力于建立此类单位。7个国家采取了若干措施，对武器和爆炸物的生产、销售和转让进行监察、管制和控制。

### 国际合作

79. 4个国家建立了有效的法律系统，确保法律互助和引渡，但没有国家建立适当机制以迅速有效地与国际同行交换信息。5个国家批准了10项或10项以上国际反恐文书。

### 一般性评论

80. 南亚各国受到恐怖主义的严重伤害，所有国家都采纳了反恐怖主义机制。不过，由于缺乏具体的反恐怖主义法律，这些机制的实效受到限制。如要全面处理这个威胁，财务条例、执法能力和国际合作尤其需要加以改善。

81. 在该次区域中，有组织犯罪和恐怖主义之间的相互联系日趋加强，这也是一个令人关切的问题，这特别是因为该次区域靠近世界上两个最大的麻醉品产区。由于这些联系，本次区域更易受到人员武器走私的伤害。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

82. 重点建议如下：

(a) 推动各国采纳全面连贯的反恐怖主义法律框架，便利执行法律健全和连贯一致的反恐怖主义战略；

(b) 鼓励各国采取适当步骤，保护非营利部门不被资助恐怖主义行为所滥用；

(c) 鼓励各国审查难民/避难程序，以确保寻求庇护人没有犯下恐怖行为，同时确保禁止和驱逐程序符合国际人权标准。



## 中亚和高加索地区

(亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)

### 评估领域

#### 立法

83. 在该次区域八个国家中，七个国家已制定关于有关恐怖罪行的适当立法，七个国家已制定禁止招募恐怖分子的措施。该次区域所有国家都已制定立法，确定对有关罪行的管辖权。

#### 打击资助恐怖主义的行为

84. 六个国家已在某种程度上将资助恐怖主义行为定为犯罪行为。三个国家制定了反洗钱法。三个国家的金融情报机构已经开始运作。对通过非正式汇款系统转移资金的交易，仅两个国家似乎有一定的控制能力。该区域所有国家冻结与恐怖主义有联系的资金和资产的能力基本不足，而且很有限。没有一个国家执行适当措施，防止非营利组织资助恐怖主义。

#### 边境管制

85. 所有八个国家都实施了旅行证件安全、侦测伪造身份证和旅行证件措施和检查旅行者等办法。但是，由于该次区域的地形特点，而且由于缺少资源，这些措施没有充分发挥效力。七个国家已采取措施，一个国家采取了部分措施，确保庇护程序不被恐怖分子滥用。六个国家采取了结关措施和海关管制标准，制定了确保货物安全的程序。六个国家适当地执行了国际航空安全标准，其他两个国家的信息不足，无法评价。关于四个有海洋边界的国家，缺乏足够的信息，无法评价它们是否执行了国际港口和船舶安全标准。已经制定防止人员非法跨界流动的立法，但执行不力。

#### 国内安全和执法机构

86. 七个国家制定了反恐战略，建立了执行反恐战略的机构。这些机构在国内相互合作，并与区域和国际机构合作。七个国家在国内安全机器内建立了专门负责反恐工作的部门。八个国家已经制定立法，建立机构，以监测、管制和控制军火和爆炸物的生产、出售和转移，但监测和防止贩运军火和爆炸物措施的执行力度不够。

#### 国际合作

87. 该次区域所有国家都制定了关于司法协助和引渡的全面国内法。七个国家制定了交流信息的程序。该次区域批准国际反恐文书的比例较高，所有国家都批准了10个或更多的国际反恐文书。

### 一般性评论

88. 高加索地区的冲突处于胶着状态，该次区域地域广，地形复杂，财政和物资资源匮乏，这些情况妨碍有效地保证边境控制和安全。人员跨界运送货币和其他无记名票据的活动尤其令人关注。

89. 虽然该次区域各国已制定立法，建立机构，以打击贩运人口、军火和爆炸物的活动，但在实践中，监测和防止非法跨界活动的措施未得到执行。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

90. 重点建议如下：

(a) 鼓励各国制定全面的反洗钱/打击资助恐怖主义行为立法，监测人员跨界运送货币和其他无记名票据的活动；

(b) 鼓励各国建设检察机构和司法机构的能力，以有效地处理严重罪行，包括恐怖主义罪行，并利用执法和其他培训机会，改进执行反恐法律的活动，改进执法机构之间的协调；

(c) 鼓励各国增强区域边境控制当局之间的信息交流，加强入境点的边境安全，防止人口、货物和军火/爆炸物非法跨界流动。

### 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)

### 评估领域

#### 立法

91. 在该次区域十二个国家中，两个国家已经将国际反恐文书界定的罪行适当列入国内法，八个国家将部分罪行列入了国内法。六个国家已制定制止招募恐怖分子的适当措施，并且在立法中确定了对有关罪行的管辖权。

#### 打击资助恐怖主义的行为

92. 三个国家已制定适当法律，将资助恐怖主义的行为定为犯罪行为，四个国家提出了一些处理该问题的法律条款。九个国家已制定反洗钱法，八个国家的金融情报机构已经开始运作。六个国家已制定各种措施，以管制替代汇款系统，四个国家已制定一些措施。该区域仅少数国家具备高度能力，可毫不拖延地冻结与恐怖主义有联系的资金和资产。没有任何一个国家执行足够的措施，防止非营利组织资助恐怖主义，但多数国家在这方面执行了一些措施。

## 边境管制

93. 共有十个国家完全或部分具备控制颁发身份证和旅行证件活动的的能力，并能够发现假证件或伪造证件。五个国家能够适当检查旅行者，另有六个国家制定了一些检查程序。五个国家制定了防止庇护程序被滥用的部分措施，两个国家已实行充分控制。仅一个国家充分执行、六个国家部分执行国际结关和货物安全标准和程序。在航空安全方面，仅一个国家充分执行国际标准，不过，另有五个国家部分执行了国际标准。三个国家部分执行、但仅一个国家充分执行了国际港口和船舶安全标准。六个国家制定了防止人员非法越境的不完全措施，一个国家尚未制定这种法律和程序，其余五个国家未提出报告。在贩运军火和爆炸物方面，除四个国家外，所有其他国家都已提供资料，显示它们具有监测和控制军火和爆炸物进出口的一定能力。

## 国内安全和执法机构

94. 一个国家没有提供信息，所有其他国家都已制定反恐战略和建立反恐机构，反恐执法机构之间或者已充分协调，或者已实现部分协调。五个国家建立了反恐执法特别部门，三个国家已在这方面采取步骤。所有国家都已采取步骤，以管制军火和爆炸物的生产、出售和转移，但仅四个国家充分执行了这些措施。

## 国际合作

95. 三个国家制定了关于司法协助和引渡的全面国内法，三个国家没有制定这种法律。其他国家依赖多边和双边条约，在某些情况下，这可能限制它们对各国家提出的这类请求作出正面回应的能力。三个国家已制定交流信息的程序，八个国家制定了不完善的措施。批准国际反恐文书的比例较高：八个国家批准了至少十项文书。

## 一般性评论

96. 西亚次区域各国遭到许多次恐怖主义攻击。它们已采取重大补救步骤，包括加强反恐立法。鉴于一些地区不稳定，鉴于人民因此而流离失所、跨界移动，需要优先加强边境控制、检查旅行者和防止贩运武器。

97. 鉴于该次区域国际工人汇款率高，鉴于该区域存在的依赖非正式、非银行转移机制的情形，应该优先采取行动，管制替代汇款系统。应该优先采取的另一个行动是防止滥用非营利组织。

98. 由于未提交关于执法和边境控制的报告，因此无法评估是否已制定反恐措施，是否正在有效地执行这些措施。请各国报告这些领域正在制定的政策和控制措施以及落实情况。

## 供委员会今后采取行动的重点建议

99. 重点建议如下：

- (a) 推动制定立法，以在整个次区域充分执行各项国际反恐文书；
- (b) 鼓励各国采取行动，防止滥用非正式工人汇款网络资助恐怖主义；
- (c) 鼓励各国采取适当措施，防止利用非营利部门资助恐怖主义。

## C. 拉丁美洲

### 中美洲和加勒比地区

（安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、哥斯达黎加、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、萨尔瓦多、格林纳达、危地马拉、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、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）

### 评估领域

#### 立法

100. 本次区域所有 21 个国家均已将恐怖罪行部分地纳入其反恐怖主义立法框架。6 个国家制定了充分的措施来制止恐怖主义征聘人员活动。7 个国家在其立法中已充分规定了对有关罪行的管辖权，有 5 个国家已在这方面采取一些步骤，并有 9 个国家没有提供足够的资料。

#### 反资助恐怖主义

101. 6 个国家尚未将资助恐怖主义定为刑事罪行。20 个国家至少部分地制定实施了反洗钱法律。11 个国家拥有开展业务的金融情报单位。只有 1 个国家采取了充分的措施，以管控通过非正规汇款系统转移资金的活动。大多数国家几乎没有能力冻结与恐怖主义有联系的资金和资产，尽管一些国家在这方面的工作已取得一定进展。该次区域没有一个国家实施了足够的措施来保护非营利组织不受资助恐怖主义行为的威胁。

#### 边境管制

102. 11 个国家已采取措施来检测伪造旅行证件，但仍需要加强身份证和旅行证件签发过程的安全性和健全性。另有 4 个国家在这方面有一定的能力。7 个国家已实施了若干程序和方法，以参照国家和国际数据库对进行旅客有效的甄别。4 个已经制定了有关措施，以防止滥用庇护程序。9 个国家已经制定实施了若干措施，以确保货物安全，并已实施了国际标准和程序。国际航空安全标准在 3 个国家已经得到实施，并在另外 6 个国家部分实施。缺乏关于其余国家这些领域的资

料。在海上安全方面缺乏报告，只有 7 个国家提供了资料。其中，5 个已实施国际标准，另 2 个已经采取了一些步骤。只有 3 个国家似乎已全面实施了有关措施，防止非法越境人员的流动，有 7 个部分实施这些措施。11 个国家已执行某种程度的管制措施，以防止走私武器和炸药。

### 国内安全和执法机构

103. 6 个国家设立了充分的体制结构和机构间协调机制，以处理反恐怖主义事项，另有 9 个国家制定了一些政策和程序。该次区域只有 3 个国家似乎已在其执法机构中成立专责单位，来处理恐怖主义问题。除 2 个国家外，其他国家均须提供更多的信息，以说明其执行了何种措施，以管控武器和爆炸物的生产、销售和转让活动。

### 国际合作

104. 6 个国家已就法律互助和引渡问题制定实施了全面的国内法。共有 13 个国家设有信息交流程序。14 个国家批准了 10 个或更多的国际反恐怖主义文书。

### 一般性评论

105. 整个次区域反资助恐怖主义行为的措施有所改善，但仍然存在不足，特别是在建立冻结机制、规管替代汇款系统、以及监测非营利性组织方面。边境管制和执法能力似乎软弱，虽然 2007 年在加勒比地区举办的板球世界杯似乎已在这些领域带来了一些改善的迹象。总体而言，该次区域恐怖主义的威胁不大。

106. 该次区域的武器和毒品贩运猖獗，这显示边境管制存在弱点，而且越来越令人关切的是，这种情况可能为恐怖网络所滥用。

107. 各国在执法和边境控制的许多领域中缺乏报告，这影响了对是否制定和正在有效实施反恐怖主义措施的评估。反恐委员会敦促各国报告其在这些领域中正在制定和采用的政策和管制措施。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

108. 重点建议如下：

(a) 鼓励各国采取行动，以防止为资助恐怖主义目的而滥用非正规工人汇款网络；

(b) 鼓励各国采取适当措施，来保护其非营利部门不受资助恐怖主义行为的滥用，并改善其冻结与恐怖主义有联系的资金和资产的能力；

(c) 鼓励各国在入境点加强边界安全，以人员、货物和武器/爆炸物防止非法越境，以及防止货币和其他无记名票据的实物跨境运输。

## 南美洲

(阿根廷、玻利维亚、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)

### 评估领域

#### 立法

109. 5个国家建立了将恐怖罪行充分纳入其中的全面法律框架。4个国家制定了充分的措施来制止恐怖主义征聘人员活动。8个国家在其立法中已充分规定了对有关罪行的管辖权。

#### 反资助恐怖主义行为

110. 有2个国家通过了有关法律，将资助恐怖主义行为定为刑事罪，另有4个国家已出台了一些法律条文来解决这一问题。除1个国家外，反洗钱法律在其他国家均已生效。4个国家拥有开展业务的金融情报单位。只有一个国家采取了充分的措施，以管控通过非正规汇款系统转移资金的活动。大多数国家几乎没有能力毫不拖延地冻结与恐怖主义有联系的资金和资产，尽管至少有1个国家的执行工作达到很高的水平。没有一个国家实施了足够的措施来保护非营利组织不受资助恐怖主义行为的威胁。

#### 边境管制

111. 在该次区域8个国家中，旅行证件的签发和控制是切实有效的。5个国家实施了有效的旅客甄别程序，另有2个国家实施了某些程序。6个已经制定了有关措施，以防止滥用庇护程序。该次区域的海关管制尤其虚弱。只有1个国家在这一领域进行了充分的规定，尽管8个国家作出了部分规定。该次区域普遍需要加强机场保安，因为只有3个国家充分遵循了国际要求，5个部分实施了有关规定。只有2个国家遵守海上安全标准，有5个作出了部分规定，其余的国家都没有提供足够的资料。3个国家制定了充分的法律和边境管制措施，以防止人员非法越境。7个国家已实施了一些措施，监测和检测走私武器和炸药活动，1个国家已实施了所有各项措施，4个国家没有提供足够资料。

#### 国内安全和执法机构

112. 6个国家已有相当强的执法能力，予以足够的重视并具备体制能力，来处理反恐怖主义问题。这些国家设立了专门的反恐怖主义单位。若要进行一次更全面的评估，则需要从4个国家获得额外的资料。7个国家已建立了反恐怖主义工作的协调机制。

## 国际合作

113. 6个国家已制定了关于引渡和法律互助的全面法律，7个国家有充分的信息交流程序。该次区域的国际反恐怖主义文书批准率较高。9个国家批准了10个或以上的文书，虽然在将之纳入国内法方面的工作不力。

## 一般性评论

114. 拉丁美洲若干国家存在恐怖主义和其他暴力犯罪和活动一再死灰复燃的问题。不过，该次区域大多数国家遭受重大袭击的威胁相对较低。

115. 虽然金融机构和其他部门规管制度正在改善，但还需要对资助恐怖主义行为进行刑事定罪并加强金融调查制度。

116. 政府已采取步骤改善其反恐怖主义的能力和加强边境安全，但因机构薄弱、跨机构间合作不力以及立法工作有时薄弱，而进展有限。毒品和武器贩运仍是令人关切的问题，而这将需要执行适当的海关和边界管制措施加以解决。三国交界地区的国家继续进行相互合作，以更好地解决次区域的问题。

## 供委员会今后采取行动的重点建议

117. 重点建议如下：

(a) 提倡制定有关法律，以在整个次区域全面贯彻落实国际反恐怖主义文书；

(b) 帮助各国更好地查阅国际反恐怖主义和刑事数据库、清单、以及警报信息，以提高旅客甄别程序的效力，加强旅行证件的安全，以及防止非法运送人员与武器的活动；

(c) 鼓励各国更充分地实施所有国际航空、海上和货物安全标准。

## D. 欧洲

### 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、前南斯拉夫的马其顿共和国、黑山、罗马尼亚、塞尔维亚和斯洛文尼亚)

### 评估领域

#### 立法

118. 该次区域的反恐怖主义立法有所改善，四个国家已建立了全面的法律框架。虽然这四个国家的法律不能完全涵盖国际反恐怖主义文书中规定的所有恐怖

主义罪行。四个国家已推出综合措施制止恐怖主义招募。五个国家已在其立法中对有关罪行建立了足够的管辖。

### 制止资助恐怖主义

119. 五个国家已将资助恐怖分子定为犯罪行为。七个国家已建立了打击洗钱活动的法律。六个国家已建立了有效的金融情报单位。只有一个国家已建立了一系列措施来规范通过非正规汇款系统进行的资金转移，另有三个国家已建立了部分管制。大多数国家没有能力毫不拖延地冻结与恐怖主义有联系的资金和资产。没有一个国家采取适当的措施来保护非营利组织不受资助恐怖分子活动的影响。

### 边境管制

120. 六个国家已采取措施对身份和旅行文件进行控制，但两个国家需要改进文件安全测试和探测伪造文件的能力。仅有四个国家能够有效对照本国和国际数据库对旅客进行筛查，有一个国家完全无法做到，另有一个国家仅能部分做到。有两个国家在这方面尚未提交报告。四个国家信息不足，无法评估是否执行了庇护保护系统的措施，有三个国家报告完全执行了类似措施，一个国家报告部分执行。国际海关程序和安全标准的执行情况较弱，只有三个国家报告部分使用了类似标准。航空安全方面的情况与此类似。在拥有海洋边界的七个国家中只有两个部分执行了海上保安标准。需要更多信息才能对这些领域进行适当评估。只有三个国家建立了充分的立法和边境管制措施来防止非法越境，另有两个国家拥有这方面的某些能力。四个国家已建立了政策和措施来打击武器和爆炸物的贩运活动，两个国家建立了某些措施，一个国家在该领域没有任何能力。

### 国内安全和执法机构

121. 该次区域的七个国家已完全或部分建立了打击恐怖主义所需的战略、机制和机构间关系。两个国家已在其执法机构中专门建立了反恐怖主义能力，五个国家已在这方面采取措施。几乎所有的国家均报告引入了武器控制和生产法律。

### 国际合作

122. 七个国家已建立了相互法律援助和信息交换的充分规定。该次区域批准国际文书的比率较高，所有国家都已批准了十个及以上的法律文书。欧洲国家的合作水平较高，东南欧国家的合作水平由于政治紧张的关系仍然较低。

### 一般性评论

123. 尽管该次区域最近遇到困难，大多数国家仍在反恐怖主义的大多数领域取得良好进展，其中包括立法、财务监管和国际合作。一两个国家存在例外情况，需要得到改进。然而，大多数国家提供的信息不足，无法在边境管制和国内安全/



执法等方面进行适当评估。总体来讲，边境管制不足和执法能力虚弱令人担忧，武器和人口贩运是该次区域的一个主要问题。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

124. 重点建议如下：

(a) 鼓励各国建立其检察和司法机构的能力，以便有效处理包括恐怖主义在内的严重罪行，并为这些机构提供培训；

(b) 在刑事诉讼程序中协助建立必要的区域国际合作机制。向有关司法和检察机关提供有关国际合作的培训；

(c) 鼓励各国加强入境点的边境安全，以防止人员、货物和武器/爆炸物以及货币和其他无记名票据的非法越境流动。

### 东欧

(白俄罗斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、波兰、拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦、俄罗斯联邦、斯洛伐克和乌克兰)

### 评估领域

#### 立法

125. 该次区域的六个国家已建立了覆盖所有相关恐怖主义罪行的充分立法，九个国家已引入了打击恐怖主义分子征募的综合措施。所有国家都在其立法中建立了对相关罪行的充分管辖。

#### 制止资助恐怖主义

126. 除了两个国家之外，所有其他国家都至少建立了某些法律规定，将资助恐怖分子列为犯罪。所有国家都已建立了反洗钱法律，除了一个国家之外所有其他国家都建立了有效的金融情报单位。四个国家实施了一系列措施来控制通过非正式汇款系统进行的资金转移，另有四个国家建立了某些措施。大多数国家在毫不拖延地冻结与恐怖主义有联系的资金和资产方面能力有限，尽管该区域某些国家在提高这方面的执行能力方面进步显著。与之类似，没有一个国家采取充分措施来保护非营利组织不受资助恐怖主义分子的影响。

#### 边境管制

127. 所有十一个国家都建立了确保旅行文件安全、探测伪造身份和旅行文件、筛查旅客的措施。九个国家建立了防止恐怖分子滥用庇护程序的措施，一个国家部分建立了类似措施。十个国家已建立了通关措施和程序以确保货物安全，并建立了管制标准。九个国家已实现了国际航空安全标准的机制化，其余两个国家信

息不足无法进行评估。在拥有海上边界的九个国家中，八个国家已执行了国际港口和船舶保安标准。八个国家已采取了防止人员非法越境的措施，九个国家对武器和爆炸物的进出口进行了有效的监督和管控。

### 国内安全和执法机构

128. 除了一个国家缺乏充分信息之外，其他国家均建立了打击恐怖主义的战略和机制结构。所有国家都在其国内安全机构中建立了反恐怖主义单位。十个国家建立了有关政策和措施，来监测、监管和管制武器和爆炸物的生产、销售和转移。

### 国际合作

129. 大多数国家都建立了相互法律援助和引渡的充分条款。所有国家都建立了交换信息的程序。该次区域国家批准国际反恐怖主义文书的比率高。所有国家都批准了十个及以上的反恐怖主义文书。

### 一般性评论

130. 由于大部分国家有必要的反恐怖主义法律并加入了众多国际反恐怖主义文书，该次区域所面临的挑战在于执行这些法律和做法。

131. 整体而言，该次区域在边境安全、移民和海关管控等领域已建立了充分控制所需的战略、程序和措施。然而，武器、爆炸物、货物和人员的走私以及货币和其他无记名票据的非法越境流动方面仍然存在风险。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

132. 重点建议如下：

(a) 鼓励各国建立其检察和司法机构的能力，以便有效处理包括恐怖主义在内的严重罪行；

(b) 鼓励该次区域各国利用执法和其他培训机会，以加强反恐怖主义法律的执行；

(c) 促进技术系统的持续现代化，以符合更高的海关安全、旅行证件安全标准并防止武器/爆炸物贩卖，并监测货币和其他无记名票据的跨境运输。

## 西欧和其他国家

(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)

## 评估领域

### 立法

133. 这一集团的大多数国家已建立全面的反恐立法框架或接近建立这一框架。需要采取步骤来充分制止资助恐怖主义行为。大多数国家已经采取全面措施来制止恐怖分子招募人员，并建立了对各种犯罪行为的管辖权。

### 打击资助恐怖主义行为

134. 11个国家已经充分将资助恐怖主义行为定为犯罪，另有16个国家有解决这一问题的一些法律规定。所有30个国家的反洗钱法律均已到位。同样，所有国家已经建立金融情报中心。对管制通过非正式汇款系统进行的资金转移的措施的执行不均衡。只有7个国家通过了一系列措施来管制通过非正式汇款系统进行的资金转移；14个其他国家建立了某些机制来解决这一问题；两个国家没有任何到位的机制；而其余的7个国家，没有充足的资料。几乎所有国家有能力毫不拖延地冻结与恐怖主义有关联的资金和资产，其中一些国家已经达到很高的执行水平。此外，欧洲联盟执行了一个超国家的制度，意在确保在其所有成员国内冻结恐怖分子的资金和资产。只有3个国家执行了充足的措施来保护非营利组织，不使其资助恐怖主义，尽管21个国家已有某种措施到位。

### 边境管制

135. 除了4个国家没有提供足够的资料无法评估外，其余所有的国家充分执行发放和控制身份证件和旅行证件以及识别欺诈使用的措施。在24个国家对旅行者进行有效审查，另有1个国家进行一定程度的审查。25个国家充分执行对其庇护程序的控制，以预防被实施恐怖行为的人滥用。两个国家部分执行海关结关措施和控制标准，另外25个国家充分执行。除了5个国家没有进行充分报告外，其余所有国家充分执行关于航空和海事安全的国际标准。22个国家充分或部分执行了预防人员非法跨境流动的控制。同样，26个国家报告了管制和控制武器和炸药的进出口的充分措施，但缺乏有关其余4国的资料。

### 国内安全和执法机构

136. 几乎每一个国家已有充分的机制和体制结构，执法机构可以彻底和适当地参与反恐活动。执法机构在其国家、区域和国际框架内在很大程度上开展合作。几乎每一国已建立专职的反恐股。每个国家报告，已有政策和措施来有效监测、管制和控制武器和弹药的生产、销售和转让。

### 国际合作

137. 本次区域的国家已经有有效的国际合作措施，几乎所有国家有充分的法律互助和引渡法以及信息交流程序。本次区域对国际反恐文书的批准率很高，30个国家中有28个国家已经批准10个或以上文书。

### 一般性评论

138. 西欧和其他国家集团在执行第1373(2001)号决议方面取得重大进展，只有少数几个国家例外。但是，由于其经济高度发达、金融部门复杂，这一次区域的大多数国家易受害于资助恐怖主义行为。毫不拖延地冻结与恐怖主义有关联的资金和资产的能力不足是本次区域一个令人关切的原因。大多数国家充分执行了关于边境管制、国内安全和执法方面的措施，尽管有几个国家没有报告足够的信息，在几个亚类无法进行评估。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

139. 重点建议如下：

(a) 鼓励大多数国家采取步骤，加强毫不拖延地冻结与恐怖主义有关联的资金和资产的能力，并保护其非营利部门不被资助恐怖主义行为滥用；

(b) 培育国际合作，特别是在信息共享方面；

(c) 鼓励建立有关程序，确保寻求庇护人和难民没有实施过恐怖行为。

## 三. 按专题领域进行的评估

### 立法

140. 为了执行安全理事会第1373(2001)号决议，必须建立关于反恐方面的全面和连贯的法律框架。尽管许多国家已经建立涵盖诸多犯罪行为的广泛刑事立法，但此类立法经常缺少所要求的具体性、全面性和补充性。

141. 该决议的目的是，各国通过建立具体的反恐立法，应不再需要诉诸含混的法律条款、特设办法或特定解释来起诉恐怖行为。相反，各国应该建立明确、全面和前后一致的法律框架，具体将各种恐怖行为列为重大刑事罪，按照其严重程

度对此类行为予以惩罚，并协助法院将恐怖分子绳之以法。这一框架反过来应该能够为制定本国扎根于法律办法的反恐战略提供基础，确保在起诉恐怖主义分子中的适当法律程序，在尽可能有效地打击恐怖主义的同时适当保护人权。

142. 尽管大多数国家已经采取重大步骤来拟定此类法律框架，但某些区域，如非洲、南亚和东南亚，进展较为有限。在批准国际反恐文书以及将它们纳入本国法律方面的程序性拖延也迟缓了通过强有力的反恐法律框架。大多数国家已经或正在拟定充分的法律，建立法院对相关犯罪行为的管辖权。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

143. 重点建议如下：

(a) 促进通过连贯和综合性的国家反恐法律框架，即包括所有相关的恐怖犯罪行为，界定恐怖行为的范围，具体规定合法的调查方法，按照人权来指导刑事诉讼，指定法院的管辖权，规定所确定的处罚以及简化判刑过程等；

(b) 鼓励各国为相关官员提供必要的培训，以执行反恐法律框架，例如在调查、起诉、判刑和引渡等领域开展执行工作。

### 打击资助恐怖主义行为

144. 安全理事会第 1373 (2001) 号决议花了相当的篇幅来谈论打击资助恐怖主义行为。在执行该决议的相关条款时，各国可以利用许多已经建立的法律、政策和机构工具，这些工具或是建立在现有的反洗钱措施基础之上的或是专门为打击资助恐怖主义行为而建立的。在最近几年，各国通过了大量的法律条款和政策，建立了数十个机构，并在世界范围内对数以千计的官员进行了打击资助恐怖主义行为措施方面的培训。几乎所有国家至少采取了一些预防性措施来保护其金融系统不被滥用。许多国家建立了金融情报中心。

145. 但是，有效的执行仍然难以实现。一些区域仍然缺乏打击资助恐怖主义行为制度的基本构成部分，其他区域的执行不均衡。许多国家尚没有必要的法律、政策、机构或受过培训的工作人员。许多国家，特别是东非和西非、太平洋岛屿、东南亚和拉丁美洲的国家的的一个重要缺陷是缺乏按照该决议第 1 段(b)分段将资助恐怖主义行为定为犯罪行为法律。而且，很少几个国家采取了有效的机制，按照该决议第 1 段(c)分段的规定来充分执行要求各国毫不拖延地冻结恐怖分子的资金和资产的条款。能够有这样做的能力需要几个构成部分，但几乎所有国家缺少这些构成部分。

146. 需要新的举措来解决世界上许多主要建立在现金基础上的经济体内资助恐怖主义行为问题。仅保护正式金融系统的措施不够。必须寻求创造性的办法，预防建立在现金基础上的经济体内的恐怖分子获得资金，无论是现金形式，还是

通过走私货物形式，或是通过非法操纵基于贸易的交易的形式。非营利部门可能最易受害于资助恐怖主义行为，并最难管制和监测。非营利部门还受害于业经实践证明的易被恐怖分子及其支持者滥用来资助恐怖行为的脆弱性。许多国家缺乏用来保护非营利组织的措施，不让它们故意或因疏忽大意促进资助恐怖主义行为。挑战是既要执行此类措施，又不要施加过分的管制，对非营利部门带来难以接受的制约，非营利部门是世界经济和许多国家的经济的一个重要组成部分。因此，需要大力关注保护这一部门，以免被恐怖分子利用，其中包括采取制定标准和业务守则以及交付必要的技术援助和培训等手段。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

147. 重点建议如下：

- (a) 促进用来调查金融犯罪和扣押与恐怖主义有关联的资金的法律和机构能力；
- (b) 鼓励各国同国际同伴分享金融情报；
- (c) 促进执行新的举措来预防主要建立在现金基础上的经济体内的资助恐怖主义行为。

### 边境管制

148. 执行边境管制措施对实际执行各国的反恐战略很重要。当这些措施被有效地机制化和得到恰当执行时，它们会极大地促进一国成功打击恐怖主义的能力。这些措施包括，但不局限于控制移民和庇护程序；适当审查旅行者和身份证件；执行货物、航空和海事安全国际标准；陆地边界过境点、航空港和海港的实际安全；以及预防人员、货物、武器和炸药非法越境流动的做法。从事这一领域工作的国际组织已经拟定广泛的相关准则和最佳做法。

149. 各个区域的执行情况不同，这要取决于下列因素，如边境的类型、出入难易程度和长度；机构能力；以及技术资源。诸如武装冲突、边界争端和不受控制的领土等因素也会严重损害各国在这方面的努力。适当评估这些努力的最大障碍是许多国家，特别是非洲、太平洋岛屿区域、东南亚、西亚、中美洲和加勒比以及东南欧国家没有报告详细情况。

150. 各国一般已采取步骤来执行对移民程序的控制，大多数国家已经采取步骤来加强发放身份证件和旅行证件方面的真实可靠性，其中包括在旅行证件中采用现代化的安全特点和建立识别欺诈的能力。大多数国家也已开始检查旅行者，并对签证申请者进行背景核查。但是，很少几个国家已经按照该决议第 3 段(f)分段和(g)分段的要求采取措施预防恐怖分子滥用庇护程序和移民身份。

151. 许多国家已经在运用国际海关标准的基础上采取政策和机制来增强国际贸易供应链的安全。在增加航空和海事安全标准方面情况相同。但是，许多国家所作的仅仅是表示它们打算执行此类措施，在识别和预防人员、武器和炸药的非法越境流动措施方面，情况相同。许多国家已经采取措施来打击非法移民以及贩运武器和炸药，但是在大多数区域需要进行更加广泛和更加一致的执行工作。

#### 供委员会今后采取行动的重点建议

152. 重点建议如下：

(a) 促进执行海关、航空和海事安全国际标准；

(b) 鼓励采用业已证明其有效性的边境管制最佳做法，如旅行证件安全、旅行者审查和货物安全等领域的最佳做法；

(c) 加强警察同边境管制机构间的协调；

(d) 鼓励各国获得并提供更好的查阅国际反恐和刑事数据库的机会，以便提高识别和排除参与恐怖活动的人员的能力。

#### 国内安全和执法机构

153. 要有效和切实地实施反恐政策和程序，就要有明确的反恐战略，加上能够发现、防止和调查恐怖活动的有力而密切配合的国内安全和执法机构。国家应该确保由适当的执法机构管理和实施反恐措施，并建立专门的反恐单位，以便利用其执法机构内部的专家力量。

154. 国家、区域和国际各级的执法机构间的协调与合作至关重要。及时交流反恐行动情报也十分重要。为此鼓励各国在国家系统内并与其他国家以及区域和国际机构建立预警机制。有关的执法机构和人员必须能够得到专门的资源和资料，包括各种国际数据库，并能够得到关于恐怖活动、动态以及使用的技术和武器的情报。各国还必须实施有效控制武器和爆炸物生产、销售和转让的政策和措施。

155. 国内立法应该确保执法机构有必要的行动灵活性以及它们提高专业能力所需的资金、训练和司法监督。各机构应该在问责框架内，与检察官和法院合作，并尊重法治，以便赢得公众的信任，确保从预防到起诉和惩罚恐怖主义行为实施者的整个反恐努力完整无缺。

156. 亚洲、拉丁美洲和欧洲的大部分国家报告在这些措施的执行方面取得了积极的进展，但西非和东非以及中美洲和加勒比的许多国家尚未提交有关资料。许多国家还没有建立专门的反恐单位，还有一些国家，例如太平洋岛区域以及中美洲和加勒比的一些国家，还没有在组织上建立所需的能力或协调机制。除了西亚、非洲以及中美洲和加勒比以外，大部分区域已有大多数国家制定关于武器生产的适当法律。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

157. 重点建议如下：

(a) 在国家、区域和国际各级，促进机构间的协调和反恐信息交流；

(b) 鼓励各国在刑法、打击资助恐怖主义和边界管制等领域，建立专门和常设的反恐单位，并从各专门机构借调专家提供援助；

(c) 鼓励在国际刑警组织中进一步开展合作，加强利用刑警组织的资源和数据库，例如红色通缉令和观察清单。

### 国际合作

158. 由于国际恐怖主义的威胁无处不在，许多恐怖袭击不分国界，因此，第 1373（2001）号决议的一个主要目的是特别加强信息交流、法律互助、引渡和不向恐怖主义分子提供安全避难所等方面的国际合作。如今，在多数区域，大部分国家已建立适当的法律和措施，尤其在互惠基础上，提供法律互助，进行引渡。然而，西亚、南亚和非洲的几个国家尚未颁布有关法律，理顺有关程序，或排除有关的法律和行动障碍，以便能加强国际合作。

159. 反恐领域国际合作的一个重要内容和标志是批准 16 个国际反恐文书。各区域的绝大多数会员国已加入其中的 10 个文书，甚或更多。但是，为了使这些文书充分发挥效力，各国应该通过具体为文书所列罪行定罪的国内立法，规定适当的惩罚，确定定义罪行的管辖权，以确保嫌疑犯受到驱逐或起诉。在一些区域，国家几乎或根本没有颁布在这方面的立法。

### 供委员会今后采取行动的重点建议

160. 重点建议如下：

(a) 鼓励各国不仅批准所有的国际反恐文书，而且将这些文书的要点列入国内法律；

(b) 促进并帮助司法和执法机构的成员以及其他有关公职人员获得请求和提供刑事调查和引渡事项方面的培训。

### 人权

161. 如安全理事会多次表示的，会员国必须确保打击恐怖主义的任何措施均符合其根据国际法承担的义务，并确保采取的这些措施符合国际法，特别是国际人权、难民和人道主义法。



162. 然而，联合国人权体制继续对似乎违背国家对国际法承担的义务的措施表示关切。全世界各个区域几乎都不同程度地存在这种措施。联系第 1373 (2001) 号决议来看，这些关切问题分为几类。

163. 关于各国在国内法律和条例中，将恐怖行为作为严重罪行的要求，引起关切的是对恐怖行为或恐怖团体的笼统定义或过于宽泛的定义。这种定义削弱合法性原则，可被用来压制意见、言论和结社自由，违背国家根据国际人权法承担的义务。

164. 关于确保将参与资助、计划、筹备或进行恐怖行为或参加支持恐怖行为的人绳之以法的需要，一些会员国的某些执法方面引起多种关切，包括无视无罪推定、使用单独监禁、酷刑折磨、剥夺庭审和正当程序权利，不经审判而长期或无限期关押，执法机构过分使用武力等违反国家对国际人权法承担的义务的行为。

165. 关于国际合作，联合国机制对移交恐怖主义嫌疑犯表示关切，并关切这种移交会违背国家对国际法承担的不驱回义务，包括缔约国对《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 3 条承担的不将某人驱逐、送返或引渡到有遭受酷刑危险的另一国家的义务。不管国家是否使用外交保证，它们都必须确保遵守其对不驱回原则承担的义务。此外还对侵犯寻求庇护的权利以及损害寻求庇护者的人格和尊严的反恐措施表示关切。

#### **供反恐委员会今后采取行动的重点建议**

166. 重点建议如下：

(a) 在评估各国执行决议情况的工作中，继续考虑有关人权的关切问题，并将这些关切问题列为与国家的对话内容；

(b) 加强与联合国人权事务高级专员办事处、关于在打击恐怖主义的同时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员和其他人权当局的合作；

(c) 找出国家在加强体制和加强法治方面的需要，并酌情建议各国考虑寻求人权高专办和其他提供援助者的有关援助。

## 附件

## 安全理事会第 1373 (2001) 号决议执行情况调查与执行情况初步评估的关系

反恐活动领域	安全理事会第 1373 (2001) 号决议执行工作的类别	执行情况初步评估的相应章节
反恐立法	恐怖主义罪行：全面一致的国家法律框架	2. 6. 1
		2. 6. 2
		1. 2. 3
	国际文书的转用	2. 6. 1
		3. 4. 2
	将资助恐怖主义定为犯罪行为	1. 2. 1
		1. 2. 2
	将招募定为犯罪行为	2. 1. 1
		2. 1. 2
	将法院管辖权延伸到国民或目前居住在本国的外国国民在国外的行为	2. 6. 3
2. 6. 4		
2. 6. 5		
金融立法	反洗钱立法	1. 1. 1
	金融情报单位：建立和运作	1. 1. 5
	对客户尽职调查：核实客户身份和备存纪录	1. 1. 8
	提交报告的义务包括洗钱和资助恐怖主义的活动	1. 1. 2
	将提交报告的义务延伸到所有中介机构	1. 1. 3
	对不遵守提交报告义务的现象进行处罚	1. 1. 4
	替代汇款系统	1. 1. 7
	冻结能力	1. 3. 1
边界管制	非法移徙和偷运人口	1. 3. 2
		2. 4. 2
		2. 4. 4
		2. 4. 5
		2. 8. 1
	根据国家/国际信息甄别旅客	2. 8. 2
		2. 4. 2
		2. 8. 1
		2. 8. 2
		2. 8. 2

反恐活动领域	安全理事会第 1373 (2001) 号决议执行工作的类别	执行情况初步评估的相应章节
	庇护措施	2.4.3 3.5.1 3.5.2 3.5.3 3.5.4
	海关和执行国际标准	2.8.4
	身份证和旅行证件：发行、控制和欺诈检测	2.8.3 2.8.1
国内安全和执法机构	反恐战略：执法机构的协调	2.3.1 2.5.1
	执法机构：设立反恐怖主义单位	2.1.2 2.6.2 2.3.2
	航空安全：执行国际标准	2.8.4
	海上安全：执行国际标准	2.8.4
特别活动	武器和炸药：有效控制生产、销售和转让	2.2.1
	武器进出口：监测和检测走私行为	2.2.2
	非营利组织：有效的监管	1.1.6
国际合作	法律互助和引渡：全面一致的国内法律框架	2.7.1 3.2.1 3.3.1 3.6.1 3.6.2
	信息交流：切实可行的沟通渠道	3.1.1
	国际反恐怖主义文书：批准现况	3.4.1
人权	联合国人权机构提出的关注	概览 1.2.4 1.3.2 2.6.1 2.6.2 2.7.2 3.5.2 3.6.2