



2015年5月13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
全理事会提交题为“受外国恐怖主义战斗人员影响的
国家执行安全理事会第2178(2014)号决议情况”
的文件(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本函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
雷蒙达·穆尔莫凯特(签名)



附件

受外国恐怖主义战斗人员影响的国家执行安全理事会第 2178(2014)号决议的情况

摘要

本报告是关于会员国应对外国恐怖主义战斗人员威胁之能力的系列报告之一。

外国恐怖主义战斗人员是一个严峻且不断增长的威胁。他们使冲突的严重程度增加、持续时间延长并难以解决，并可能对其原籍国、过境国及其前往的国家构成严重威胁，并对有外国恐怖主义战斗人员活动的武装冲突区的周边国家(例如约旦)构成严重威胁；使这些国家受到沉重安全负担的影响，往往需要投入大量资源来抗击这种影响，因此，它们本身是恐怖主义的受害者。外国恐怖主义战斗人员的威胁可能会影响所有区域和会员国，甚至是远离冲突地区的会员国。若干国家中的恐怖分子和恐怖实体已建立国际网络，外国恐怖主义战斗人员和支助他们的资源通过这些网络来回进出。

报告探讨外国恐怖主义战斗人员现象构成的重大风险，报告认为一系列恐怖组织(包括但不限于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)以及胜利阵线)造成的恐怖行为威胁正在迅速变化，而且将不会完全被局限在一定的地理位置；看来短期内几乎没有可能终止某些威胁；一个重大长期风险将来自返回本国或到达第三国的外国恐怖主义战斗人员“校友”。

该报告明确了一个迫切需要，即如安全理事会第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议所指出，须在国家和国际两个层面就执行安全理事会第 2178(2014)号决议建立有效的信息交流，并就可行的交流方式提出建议。报告提请注意因为外国恐怖主义战斗人员回返带来的后果，小国所面临的重大风险，并讨论了可能的应对办法会产生的人权方面的影响。今后的若干报告将讨论如何应对招募、因特网和通信技术带来的挑战、出入境检查、外国恐怖主义战斗人员的回返以及其他问题。

反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)已确定了首批 67 个受外国恐怖主义战斗人员严峻而日益严重威胁影响最大的会员国(外国恐怖主义战斗人员指的是前往其居住国或国籍国之外的另一国家，以实施、筹划、筹备或参与恐怖行为，或提供或接受恐怖主义训练，包括因此参与武装冲突的个人)。反恐执行局审查了首批 21 个国家执行第 2178(2014)号决议的情况，从而确定了各国防止外国恐怖主义战斗人员出入应优先采取的下列措施。

1. 防止外国恐怖主义战斗人员的国家间旅行

需要有紧急业务措施，以防止涉嫌企图成为外国恐怖主义战斗人员的公民和/或居民出国旅行。一线警官需要有定期更新的信息，以根据证据有效进行旅

行风险评估和筛检。外国恐怖主义战斗人员经常采取躲闪式旅行办法，或“间断式旅行”，使边警不能准确地判断其抵达前的曾到之处。迫切需要找到切实可行的办法，如果加以实施，将大大提高边警发现“间断式旅行”的能力。

大多数国家(所有受调查国家中只有一个除外)对逗留在机场国际区内的过境或转乘客不进行移民管制。相关的国际标准也不要求此类管制。因此，一名外国恐怖主义战斗人员可穿越三个或更多国家而无人要求其出示旅行证件。反恐执行局认为这是全球范围内一个制度上的缺口，必须将其作为紧迫事项加以解决。

只有五个接受调查的国家有乘客信息预报和乘客姓名记录的要求。在免签证或落地签证制度下，上述系统可能是辨认可能的外国恐怖主义战斗人员唯一有意义的办法。

2. 执法

执法优先事项包括：国家一级集中和协调的信息交流；打破各执法机构之间的“封闭筒仓式思维”；以及迫切需要一个昼夜不间断的业务警报系统，使用户能够即时与一线警官，包括移民官员和海关当局分享情报。

3. 打击煽动恐怖主义的行为，包括通过互联网作此类煽动

几乎所有接受调查的国家都已按安全理事会第 1624(2005)号决议的要求采取了措施，通过刑法禁止煽动恐怖主义活动。这些措施能够大大有助于阻止外国恐怖主义战斗人员流窜，他们往往是受了他人怂恿、听了恐怖主义暴力鼓动而从事这种行动的，这种鼓动有时是面对面的，有时是在互联网或其他社交媒体上进行的。在严格条件下，可合法施行对言论自由权的某些限制，包括针对煽动恐怖行为。一些国家的法律机制显然没有相关的言论限制，因此不允许这种限制。一些国家正在作出积极努力，更直接地与社区领导人和宗教当局接触，以形成一个联合阵线，抵制那些试图招募人员和煽动恐怖主义暴力行为的人。

4. 刑事定罪

反恐执行局已将下述工作列为各国的高度优先事项：通过全面的刑事罪行法律条文，以对旨在境外开展恐怖行为而在国内从事的筹备或帮凶行为进行起诉。接受审查的 21 个国家中只有 5 个颁布了这种立法。另一个高度优先事项是确保颁有相关刑法，从而能够起诉为了实施、筹划、筹备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义培训而前往或试图前往其居住国或国籍国之外的另一国家的个人；21 个国家中的许多尚未完全将这些行为定为犯罪行为。接受审查的国家大多将提供培训定为犯罪行为，但未将接受培训定为罪行。这可能是因为前者在若干区域文书中有规定，后者是在第 2178(2014)号决议中首次提出的。

5. 资助外国恐怖主义战斗人员

虽然期望各国审查现有机制并引入阻断和防止资助外国恐怖主义战斗人员的新专门机制为时尚早，但大多数国家已采用了阻断和防止资助恐怖分子的机制，这些机制可适用于外国恐怖主义战斗人员。但对各国按照第 1373(2001)号决议冻结恐怖分子资产的能力仍存在担忧。

有一种风险是，伊黎伊斯兰国的广泛影响可能激起那些自行激进化的恐怖分子单独或小数量结伙进行袭击。在这方面，反恐执行局担忧的是，21 个国家中只有 12 个颁布了既包括恐怖主义组织、也包括恐怖主义个人的关于资助恐怖主义罪行的法律条文。应考虑更好地执行发现非法实物跨界运输货币的措施，因为 21 个国家中至少有 1 个向反恐执行局报告，外国恐怖主义分子招募者对其公民以金钱奖励和国外旅行资助为允诺进行招募。21 个国家中只有 10 个完全或基本具备这类措施。

目录

	页次
一. 导言	6
A. 外国恐怖主义战斗人员的定义	6
B. 确定受影响国家	6
二. 报告方法	7
A. 依据事实的做法	8
B. 风险管理	8
三. 外国恐怖主义战斗人员：问题、趋势和事态发展	9
A. 人口情况	9
B. 与外国恐怖主义战斗人员相关的风险	10
C. 回返的外国恐怖主义战斗人员	11
D. 信息交流	12
E. 小国家	13
F. 人权问题	13
四. 系统性缺陷：反恐执行局数据的专题分析	14
A. 防止外国恐怖主义战斗人员的国家间旅行	15
B. 执法	17
C. 打击煽动恐怖主义的行为，包括通过互联网开展的煽动行为	20
D. 第 2178(2014)号决议的刑事定罪要求	21
E. 资助恐怖主义行为	24
五. 初步意见	26

一. 引言

1. 本报告是旨在支持反恐主义委员会查明会员国执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议能力方面不足的系列报告之一，缺乏这方面能力可能会妨碍各国阻止外国恐怖主义战斗人员出入的能力；报告的另一个目的是找出良好做法，并按照安全理事会第 2178(2014)号决议第 24 段的要求，帮助推动技术援助。得出的结论是初步性的，并以对首批 21 个国家的分析为基础。第二次和第三次报告将包括从更多国家收集的数据，从而能够进行详细的区域和专题分析并依据事实和风险情况提出如何解决系统性疏缺的方法建议。今后的若干报告还将讨论如何应对招募、因特网和通信技术带来的挑战、出入境检查、外国恐怖主义战斗人员的回返以及其他问题。在今后几个月里，这些报告将产生详细的路线图，以帮助进行抵制外国恐怖主义战斗人员威胁的能力建设。

2. 外国恐怖主义战斗人员是一个严峻且不断增长的威胁。他们使冲突的严重程度增加、持续时间延长并难以解决，并可能对其原籍国、过境国及其前往的国家构成严重威胁，并对有外国恐怖主义战斗人员活动的武装冲突区的周边国家(例如约旦)构成严重威胁；这些国家受到沉重安全负担的影响，往往需要投入大量资源来抗击这种影响，因此，它们本身是恐怖主义的受害者。外国恐怖主义战斗人员的威胁可能会影响所有区域和会员国，甚至是远离冲突地区的会员国。若干国家中的恐怖分子和恐怖实体已建立国际网络，外国恐怖主义战斗人员和支助他们的资源通过这些网络来回进出。

3. 应对外国恐怖主义战斗人员所构成的威胁需要全面应对恐怖主义蔓延的根本性条件，包括防止走向恐怖主义的激进化、制止招募活动、阻止外国恐怖主义战斗人员的旅行、断绝对外国恐怖主义战斗人员的财政支助、打击暴力极端主义、打击恐怖主义煽动行为、促进政治和宗教容忍、促进经济发展以及社会凝聚力和包容性、结束和化解武装冲突并帮助回返的外国恐怖主义战斗人员重返社会和恢复正常生活。

A. 外国恐怖主义战斗人员的定义

4. 反恐执行局已确定了 67 个受外国恐怖主义战斗人员严峻而日益严重威胁影响最大的会员国(安全理事会第 2178(2014)号决议将外国恐怖主义战斗人员定义为前往其居住国或国籍国之外的另一国家，以实施、筹划、筹备或参与恐怖行为，或提供或接受恐怖主义训练，包括因此参与武装冲突的个人)。

B. 确定受影响国家

5. 将这 67 个会员国列为优先的原因是，它们是有外国恐怖主义战斗人员参加的武装冲突的原籍国、过境国和目的地国，或是这类冲突的地区邻国，因为外国恐怖主义战斗人员受招募参加伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)、胜利阵

线和基地组织的所有其他基层组织、附属机构、分离团体和衍生团体，包括阿布沙耶夫集团、青年党、博科哈拉姆、虔诚军、回教祈祷团和其他组织。第 2178(2014)号决议第 14 段提请特别注意这些国家的困境。在与各国持续对话的基础上，反恐执行局将伊黎伊斯兰国和胜利阵线目前活跃地区以外的一些国家看作“目的地国”，因为它们吸引外国恐怖主义战斗人员到其他被基地组织制裁委员会列名的组织。以后的报告中可能会指出大多数的这类国家，并讨论区域和分区域两个层面的外国恐怖主义战斗人员情况。还应指出的是，一些受影响的国家属于上述两种或两种以上的类型。

6. 本报告所述的国家是：阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、埃及、印度、印度尼西亚、约旦、黎巴嫩、利比亚、马来西亚、马尔代夫、马里、摩洛哥、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、卡塔尔、沙特阿拉伯、突尼斯和土耳其。

二. 报告方法

7. 利用其现有评估工具中的问题答复和其他以外国恐怖主义战斗人员为重点专门为此任务开发的工具，反恐执行局在本第一次报告中仅陈述了经与各国对话确认的 21 个受影响最严重的国家所存在的主要差距。预计随着所分析的国家数目增加，本报告提出的建议会有变化。确认和分析差距将得益于进一步收集证据，随着国家数目增加，甚至可能会变化。第二次报告将在本报告基础上增加 25 个国家(总共将有 46 个国家)，完成审查的第三次报告将于 2015 年 9 月提交，国家总数将达 67 个。

8. 为避免本项研究报告内容上的重复，反恐执行局采取了“定期报告”方法。换言之，各次报告的结构大体一致，但内容会有变化。本第一次报告对受影响国家采取分专题的方法，列出并分析各国为阻止外国恐怖主义战斗人员应解决的关键法律和政策问题。第二次报告将着重于区域分析，更详细地分析每个区域的特点和所需的措施。第三次报告将包括前几次报告所载信息，并增加被分析的国家 and 补充资料。报告还将重点介绍在整个过程中看到的良好做法并提出进一步采取行动的建议，以帮助加强应对外国恐怖主义战斗人员威胁的能力。

9. 每一次报告还将载有一个关于问题、趋势和事态发展的章节，由反恐执行局按照第 2178(2014)号决议和第 2129(2013)号决议第 5 段给其规定的任务，提请委员会注意。这些是反恐执行局认为值得进一步注意并采取行动调查结果，其中将包括如何应对招募、因特网和通信技术带来的挑战、出入境检查、外国恐怖主义战斗人员的回返以及其他问题。

A. 依据事实的做法

10. 调查由反恐执行局的专家们进行，他们将利用委员会在对各国的访问和在与各国其他形式的对话中获得的信息，包括作为该调查一部分的直接提交给各国的问卷的回答，以及为完成给各会员国准备的执行情况详细调查和执行情况评估概要所收集的信息。反恐执行局还写信给所有相关国家，请其提供投入。委员会最近访问了马耳他(2014年10月)、法国(2014年11月)、斯里兰卡(2014年11月)、菲律宾(2014年12月)、马里(2015年2月)、尼日尔(2015年2月)、土耳其(2015年2月)、喀麦隆(2015年3月)、突尼斯(2015年3月)、乌兹别克斯坦(2015年4月)、意大利(2015年5月)和阿曼(2015年5月)。以后的报告将包括这些访问和其他访问的成果。

11. 这次调查还借鉴了反恐执行局在与其伙伴对话中获得的威胁情况分析，这些伙伴包括安全理事会关于基地组织以及与之有关联的个人和实体的第1267(1999)号和第1989(2011)号决议所设委员会监测组和安全理事会其他专家小组、欧洲委员会、金融行动特别工作组、国际移民组织、国际刑事警察组织(国际刑警组织)以及联合国毒品和犯罪问题办公室。

B. 风险管理

12. 在进行这一分析时，反恐执行局首次采用了基于风险的方法，旨在促进符合每个国家自己所见需要的能力建设。由于受影响国家之间在其大小、人口、外国恐怖主义战斗人员对特定国家构成的威胁性质，以及各国应对威胁的相对能力和脆弱性诸方面极不相同，“一刀切”的做法是行不通的。

13. 各国应根据其特定的国家安全考虑，而不是一个可能对其处境不甚相干的固定模板，来制定应对外国恐怖主义战斗人员威胁的办法。仅国家面积就是一种简单、然而重要的指标，更适合于采取某些反恐措施。例如，反恐执行局的评估表明，大国家比小国更需要复杂的国内协调机制以进行国内机构间数据交换，在小国家，有意义的业务一级信息交流比较容易实现。

14. 尽管如此，反恐执行局评估工作的一个巨大优势是其一致性。向所有国家提出的问题都是一样的。这样做的好处是能够按商定标准在区域和全球得出严谨而十分详细的结论。在本报告中，反恐执行局正在制订一种方法，其保持了评估进程的公正，同时可以开发展一项工具，用以对各国关于如何着手进行的问题提供切实的解决办法：一个使各国及其国际伙伴能够借以真正建立能力的拟议路线图。委员会已在其访问各国的报告中列出了一些优先步骤。这方面的意图是更系统地制定和实施上述方法。

15. 为将其结论排列优先等级，反恐执行局专家们对执行具体措施的调查结果进行相互参照，并分为6档(从“是”到“无信息”)，“优先次序”排列为三个级别：低，中，高。“优先等级”想法的意图是要说明特定措施对国家安全的重要程度。

委员会在进行国别访问时，针对各国的具体情况提出列明优先等级的建议。看来加上“优先等级”分别是个有效的办法，可帮助各国采取一种更有效、依据风险判断的办法来实施反恐措施。在今后几个月内反恐执行局将进一步开发这一工具。

16. 本报告列出的一些数字还显示了将“执行情况”等级与“优先等级”相结合的累计数据。这样做的好处直观清晰，尽管一些最透露的数据被模糊化了。因此，非累计数字是一种更详细的办法。

三. 外国恐怖主义战斗人员：问题、趋势和事态发展

17. 安全理事会第 2178(2014)号决议强调，外国恐怖主义战斗人员造成的日益增加的威胁是与第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议相关联的新问题、趋势和事态发展的一个方面，安全理事会在第 2129(2013)号决议第 5 段中指示反恐执行局找出这类新问题、趋势和事态发展。本报告这一节将探讨外国恐怖主义战斗人员构成的较长期的威胁、改进信息交流机制的重要性以及小国尤其受到的威胁。

A. 人口情况

18. 无法获得外国恐怖主义战斗人员数量的准确和可靠的数据。2014 年 11 月，监察组估计此数目为 15 000 至 20 000 人，其中大多数前往加入伊黎伊斯兰国，但监察组同时承认，其总数可能高达 30 000 人(见 S/2014/815，第 14 段)。反恐执行局收集了各国能够提供的官方数字。下表载列了官方正式承认的最近从接受调查的国家前往伊拉克和/或阿拉伯叙利亚共和国的外国恐怖主义战斗人员数目。

官方正式承认的最近前往伊拉克和/或阿拉伯叙利亚共和国的外国恐怖主义战斗人员数目

国家	外国恐怖主义战斗人员
突尼斯	3 000
土耳其	1 300
摩洛哥	1 200
马尔代夫	200
阿尔及利亚	170
马来西亚	60
印度尼西亚	50
巴基斯坦	—
卡塔尔	—
菲律宾	—
埃及	国家未掌握准确信息
约旦	国家未掌握准确信息

国家	外国恐怖主义战斗人员
利比亚	国家未掌握准确信息
马里	国家未掌握准确信息
阿富汗	信息不足
阿尔巴尼亚	信息不足
波斯尼亚和黑塞哥维那	信息不足
印度	信息不足
黎巴嫩	信息不足
尼日利亚	信息不足
沙特阿拉伯	信息不足

B. 与外国恐怖主义战斗人员相关的风险

19. 外国恐怖主义战斗人员远非新现象。从过去在非洲之角、阿富汗和世界其他地区发生的冲突中取得的经验可以而且应当用于应对当前外国恐怖主义战斗人员造成的威胁。但是，是某些新现象造成、鼓励和维持着当前外国恐怖主义战斗人员加入伊黎伊斯兰国和其他团体作战的运动，可以说这使当前的威胁在性质上有别于过去曾有的威胁。

20. 首先，外国恐怖主义战斗人员的活动借助于迅速更新的互联网和通信技术，以后的若干报告将更深入地论述这一问题。招募往往是在因特网通过社交网站和聊天室进行的。从最初感兴趣到演变成激进分子、作出承诺、采取行动并最终加入外国恐怖团体的过程已迅速加快。受招募者的平均年龄也更小，数量比以往任何时候都多的妇女被吸引到武装冲突地区，成为外国恐怖主义战斗人员(见 S/2015/123，第 14 段)。

21. 其次，据照金融行动工作队说，尤其是伊黎伊斯兰国，是一种新形式的恐怖主义组织，资金对其活动占据至关重要的中心地位。其最主要的收入来源是从其所占领土得到的非法收益，而不是外部捐赠，这类收益来源包括抢劫银行和勒索、控制石油油田和炼油厂，绑架勒索和抢劫经济资产。伊黎伊斯兰国需要大量资源来维持其领土的财政管理，这造成压力，需要夺取更多的领土以利用其资源，不清楚这种情况是否能长期持续。¹ 外国恐怖主义战斗人员是一个规模虽小但重要的资金来源，方法包括简单地用自动出纳机卡从原籍国银行账户取款到使用哈瓦拉一类渠道取款和转划现金。更重要的是，如果外国恐怖主义战斗人员不从恐怖主义组织得到偿付，他们可能通过下述手段自筹资金：犯罪所得、社会福利，银行透支和家庭、朋友和支持者以现金和电汇发送的捐助。² 形式是灵活而迅速变

¹ 金融行动工作组：资助伊拉克伊斯兰国和黎凡特(伊黎伊斯兰国)恐怖组织(巴黎，2015 年)，第 5 页。

² 同上，个案研究 4。

化的，数字移动通信技术的发展可能会带来更多的机会进行资金划拨，但也带来更多机会进行拦截。

22. 外国恐怖主义战斗人员给社会造成的危险是多方面的。原先地方上的冲突已国际化，其影响已变得难以预测，原因是涉入者的多样性增加。这一风险以及特别是武装冲突地区邻国提出的担忧显示，一系列恐怖组织(包括但不局限于伊黎伊斯兰国和胜利阵线)的恐怖行为构成的威胁正在迅速发生变化，而且将不会完全局限于某些地域；看来短期内几乎没有可能终止某些冲突；一个重大长期风险将来自返回本国或到达第三国的外国恐怖主义战斗人员“校友”。

C. 回返的外国恐怖主义战斗人员

23. 回返的外国恐怖主义战斗人员的结局，包括返回其原籍国和选择前往第三国者，是一个关键挑战。伊黎伊斯兰国和胜利阵线内的外国恐怖主义战斗人员网络已经威胁到伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国以外的一些国家。已有的担心是，外国恐怖主义战斗人员可能正带着伊黎伊斯兰国所施用的恐怖主义技术返回原籍国。例如，参加反恐执行局最近一次关于将恐怖分子绳之以法研讨会的专家们报告，法国发生的多达 72 恐怖主义案件与阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突有关联。这种情况在不到一年的时间内增加了约 200%(见 S/2015/123，第 15 段)。2015 年 2 月 23 日在雅加达施行的袭击用的是氯气，所用的可能是一种经常在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克施行的手法，但在印度尼西亚以前从未使用过。³ 2014 年 5 月 24 日对比利时布鲁塞尔犹太人博物馆的恐怖袭击据称由从阿拉伯叙利亚共和国返回的伊黎伊斯兰国恐怖分子所为。⁴

24. 关于预期将返回原籍国或第三国、包括冲突地区的战斗人员数目以及回返者返回后可能的行为类型，目前所掌握的数据有限。然而，即使九个回返者中只有一个从事恐怖活动(这是经常被引用的挪威防务研究机构 Thomas Hegghammer 先前研究得出的数字)，其影响仍然会很严重，特别是对较小的国家而言。

25. 还有一种担心是，回返的外国恐怖主义战斗人员可能不仅仅会策划和实施袭击，而且还进行其他形式的支助恐怖主义活动，包括激进化、招募和煽动他人。回返的外国恐怖主义战斗人员的结局是一个关键问题。尽管本报告并不处理回归者或措施，各国需要采取的应对措施，包括监测，起诉，复员和重返社会的措施，反恐执行局确认该议题的重要性以及返回将在适当的时候。

³ Kate Lamb, “Indonesian police blame jihadist returning from Syria for chlorine bomb”, *Guardian*, 2015 年 3 月 25 日。见 www.theguardian.com/world/2015/mar/25/indonesian-police-blame-jihadis-returning-from-syria-for-chlorine-bomb。

⁴ BBC 新闻, “Brussels Jewish Museum killings: fourth victim dies”, 2014 年 6 月 6 日。见 www.bbc.com/news/world-europe-27733876。

D. 信息交流

26. 有效执行措施，遏止外国恐怖主义战斗人员的流动，这需要国内、区域和国际各级有效交流情报。促进国际合作，交流行动情报，这完全属于安理会第1373(2001)号决议第3段规定的任务，该段确定了应该交流的情报种类，呼吁各国找出办法加紧和加速交流行动情报。安理会第2178(2014年)号决议第11段呼吁各会员国加强国际、区域和分区域合作，更多分享信息。有若干多边工具能够促进此类合作，包括《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的若干条款；反恐执行局在今后的一份报告中将再度审议会员国可有效执行的这些措施和手段。

27. 本调查显示，信息交流，包括国际合作、机构间交流以及政府机构和私营实体(如科技公司、海运公司和航空公司)之间的信息交流，是这一领域的关键挑战之一。⁵ 信息交流不足与恐怖袭击风险之间，可能碰巧存在一种关系。应注意的是，这次审查中被认为很少落实有效措施的五个被调查国家中(而且加强信息交流也被认为是优先关注的事项)，最近都遭受了恐怖袭击。

28. 不过，重要的是要认识到，在大多数情况下，可以利用现有的国内和国际信息交流机制，消除外国恐怖主义战斗人员威胁。尽管只有极少数国家推出专门消除外国恐怖主义战斗人员威胁的机制，但如果已经有确保及时交流信息的健全机制的话，“另起炉灶”往往既无必要，也不可取。

29. 反恐执行局与各国一道促进分享交流信息的良好做法，也找出了许多良好做法。全球体育赛事证明其有益于促进良好做法，交流信息，以保护人员流动，因为东道国有义务保护本国公民和外国游客。在举办体育赛事时，各国往往最足智多谋，最愿意合作。2012年，伦敦举办奥运会和残奥会，联合王国制定了许多良好做法，加快人员流动，同时采取一切必要措施，识别和降低安全风险。2014年，俄罗斯联邦主办索契奥运会，为赛事进行了专门的多机构安全协调。2008年，中国在北京举办奥运会和残奥会，当局联系全球科技公司，购置安全系统，保护赛事。⁶ 日本和大韩民国为准备国际足球协会联合会(国际足联)2002年世界杯足球赛引进了“旅客信息预报系统”；圭亚那在2007年板球世界杯赛事之前，也采用了这一系统，并在加勒比共同体10个成员国创造了“单一国内空间”，以方便赛事。

30. 这些赛事通常要投入大量资源和精力，从长远来看，是不可持续的。不过，这有助于推动人们积累知识，特别是在信息交流的协调方面；这也会给安全和保障，特别是人员流动，带来持久影响。

⁵ 关于资助恐怖分子问题，反洗钱金融行动任务组正在开发警报标志，识别外国恐怖主义战斗人员利用的筹资机制，这应涉及到更多的国内合作。见反洗钱金融行动任务组：《伊黎伊斯兰国的筹资》。

⁶ 需要候选东道国给予安全保证：见 olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1078.pdf。

31. 在与各国进行对话期间，反恐执行局优先关注信息交流事项，强调国内各机构需要协调，还需要国际和区域合作。此外，反恐执行局还继续找出各种方法，帮助各国采用新兴技术，加强边境控制，同时也尊重《世界人权宣言》第 12 条和《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条中列出的隐私权。反恐执行局力求了解新技术给安全带来的挑战，以及如何让新技术帮助增进安全。反恐执行局将继续与私营部门一道协助采用新技术，协助风险高、能力低的会员国建立能力，根据国际法，特别是国际人权法、国际难民法和国际人道主义法，防止恐怖主义。

E. 小国家

32. 全球的小国家绝大多数似乎不受外国恐怖主义战斗人员威胁，但那些受影响的小国又特别容易遭受资源充足、连连不断的返回国内的外国恐怖主义战斗人员的威胁。在报告审查的 21 个国家中，有 6 个可能被归类为小国。一个是小岛屿发展中国家，经济上依赖旅游业。该国列入受影响国家初步名单，是因为 2014 年 11 月访问该国期间，反恐执行局收到了官方通报。该国政府估计，大约 200 名战斗人员离境，前往阿拉伯叙利亚共和国作战，许多人还带着家人。这个数目相当于 192 000 人离开美国。据报道，这些外国恐怖主义战斗人员接受了外国人的激进灌输，这些人专门盯住人口少的孤岛，允诺提供前往阿拉伯叙利亚共和国参加战事的资助。因此，回国的外国恐怖主义战斗人员在恐怖行为风险之外，还对国家安全构成威胁。在度假区的一次孤立恐怖袭击事件就可能动摇对这些国家的信心，震慑游客不敢前往。倘若外国恐怖主义战斗人员及其支持者返国后能占据领土，该国可能无法承受这样的进攻。旅游作为这些国家国内生产总值的唯一现实来源，很可能会不复存在。此外，一些小岛屿发展中国家如被压垮，则可作为进攻邻国的滩头阵地。⁷ 向小国家提供妥善管理和部署的技术援助，可对其反恐架构产生极大的积极影响，也值得关注。漏洞可以解决得比大会员国更快，更有效。

F. 人权问题

33. 各国应采取措施，保护人民免遭恐怖主义之害，伸张正义。刑事司法系统还必须确保保护人民的人身安全、为其伸张正义，让其均参与决策。在防止恐怖主义的方案和政策背景下，尤其如此。在各国审查立法和政策，遏制外国恐怖主义战斗人员流动之时，要认识到，保护人权和法治有助于打击恐怖主义。任意逮捕、单独监禁、酷刑和不公正审判会令人感到公理不存，从而可能有助于恐怖分子招募，包括外国恐怖主义战斗人员的招募。

⁷ 反恐执行局发现还有一个小国受到同样的影响。加勒比区域联络人发现了这一国家，委员会和反恐执行局反映给了安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会。这一情况将在今后报告中加以分析。反恐执行局还与第三个小国进行沟通，此前，其邻国报告，大量外国恐怖主义战斗人员离境前往阿拉伯叙利亚共和国。

34. 本报告倡导的几乎所有有效制止外国恐怖主义战斗人员流动的措施，都要求各国仔细考虑某些人权问题。在这方面，至少三个方面似乎特别值得一提。

35. 有些国家正在制定对策，包括撤销旅行证件和其他防止旅行的措施，以此作为手段来应对外国恐怖主义战斗人员的威胁。这可能是抵御外国恐怖主义战斗人员威胁的首要手段。这实际在定义上也引起了迁徙和离开任何国家的自由权问题，这是《世界人权宣言》第 13 条和《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条所规定的权利。与此同时，如上述公约第 12 条所规定，这项权利可能受制于法律规定的某些限制，这种限制对保护国家安全、公共秩序、公共卫生或士气或他人的权利和自由是必要的，也符合该公约认可的其他权利。

36. 会员国正在审议的应对外国恐怖主义战斗人员威胁的许多措施涉及国内和各国之间交流私人信息，以及使用关系到隐私权的监视和其他侦查手段。不过，《世界人权宣言》第 12 条和《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条阐述的迁徙权和隐私权，并非是绝对不变的。即使《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条禁止任意或非法干涉这一权利，如联合国特别报告员指出，这项权利也“很灵活，足以促成对其给予必要、合理和适度的限制”（见 [A/HRC/13/37](#)，第 15 段）。在考虑创建或共享收集使用私人信息的新形式，特别包括，但不限于“观察名单”或“禁飞名单”时，各国应合作拟定一套客观标准，把这类人列入名单，并制定相关程序，以确保名单中的私人数据完整、准确和及时更新。各国还应就如何使用这样的信息达成共识，例如，无论是其目的是否防止某人登机，或在其抵达是协助拘留或逮捕。这些信息不应用于任意或非法拘禁。

37. 最后，一些国家把外国恐怖主义战斗人员的出行定为犯罪，视为努力遏制外国恐怖主义战斗人员流动的重要手段。联合国人权事务高级专员人权办事处最近谈到了定罪等问题，指出，“不应假定每一个前往冲突地区的人都具有犯罪意图，或者是支持或从事恐怖主义犯罪活动”（见 [A/HRC/28/28](#)，第 49 段）。鉴于所涉行为具有预期性质，为了给第 2178(2014)号决议所列罪行定罪，会员国将面临挑战，要在法律上澄清，并在法庭上证明争取定罪所需的要素，而且可能比许多其他罪行更具有挑战性。在所有情况下，会员国有义务确保尊重合法性和无罪推定原则（联合国人权委员会认为，《公民权利和政治权利国际公约》缔约国对这两者均不得偏离，哪怕是在紧急情况下），以及正当法律程序和公平待遇原则。

38. 涉及外国恐怖主义战斗人员威胁的其他人权问题在本报告其他章节探讨。

四. 系统性缺陷：反恐执行局数据的专题分析

39. 第四节探讨首批 21 个受影响国家可用来应对外国恐怖主义战斗人员威胁的机制。许多执行第 1373(2001)号决议和第 1624(2005)号决议的现有机制，可加以调整，用来执行第 2178(2014)号决议。在一些领域(如防止外国恐怖主义战斗人员

在国内出行和有关刑事定罪问题), 需要采取具体步骤, 确保第 2178(2014)号决议的规定得到执行。

A. 防止外国恐怖主义战斗人员的国家间旅行

离境

40. 执行第 2178(2014)号决议, 防止产生外国恐怖主义战斗人员的一个非常有效的办法是, 确保阻止企图前往国外成为外国恐怖主义战斗人员的人离开原籍国和/或居住国, 前往冲突地区。为此原因, 各国可以制定切实可行的措施, 辨认可能企图成为外国恐怖主义战斗人员的人, 防止其离境, 犯下、计划、准备、或参与恐怖行为, 或是提供或接受境外恐怖分子训练。反恐执行局的调查结果表明, 审查的 21 个国家中, 有 17 个国家似乎很少制定, 或根本没有制定行动措施, 用以防止可能成为外国恐怖主义战斗人员的公民和(或)居民出国。此外, 同样数目的国家似乎没有有效的措施, 用以确保负责管理跨界流动的第一线官员获得最新信息, 根据证据进行有效的旅行风险评估和检查, 识别外国恐怖主义战斗人员。不过, 反恐执行局知晓, 几个国家在边界成功拦截了人员, 阻止了可能成为外国恐怖主义战斗人员的人员出境。因此, 显然需要增强这两个领域的宣传和能力建设措施。

间断式旅行

41. 外国恐怖主义战斗人员常常躲闪式旅行办法, 即“间断式旅行”, 就是把长途出行分成多个阶段, 这样就很难确定其行踪和起始地, 其目的是防止边检机关和反恐官员准确确定他们抵达某国之前曾前往何处。因此, 防止“间断式旅行”是遏制外国恐怖主义战斗人员跨越国界流动, 防止从冲突地区返国的外国恐怖主义战斗人员作为训练有素战斗人员在邻近冲突地区的国家开展攻击的关键。就反恐执行局所知, 没有任何公共或私人部门实体采取步骤, 以求理解和分析这一挑战。因此, 迫切需要加强边境部门和反恐官员的能力, 准确确定旅人在抵达某国之前的行踪。在本次调查中, 略多于一半的受调查国家为“部分”或较好地记录所有旅人的出入境。不过, 如无准确记录, 将很难更多地了解“间断式旅行”, 很难追踪外国恐怖主义战斗人员进出过境国和冲突地区的行踪。

移民管制

42. 21 个国家中, 只 1 个国家对机场国际区内的过境或转机旅客进行出入境管制。其余国家允许这类旅客无需签证便可过境, 很少或根本没有移民管制措施。大多数国家无此类程序是可以理解的, 因为, 根据《国际民用航空公约》附件 17(安全)或附件 9(便利)的规定, 国际上不要求各国对过境或转机旅客进行移民管制。然而, 目前这一方面的缺陷使得外国恐怖主义战斗人员在许多国家自由过境——包括各大航空枢纽——而不必经过移民官员的检查, 或查对其是否在当地和国际监视名单上。

43. 除阿富汗和马尔代夫外，所有 21 个国家都与其他国家定有某种免签证的安排。有国家(埃及)与 4 个国家定有这类安排，有国家(马来西亚)与 163 个国家定有这类安排。在 21 个国家中，有 10 个提供落地签证安排，其中，尼日利亚向一个国家提供落地签证安排，马尔代夫则向所有国家提供落地签证安排。免签证或落地签证安排是旅客出行和方便贸易的理想安排，但也应配备适当的威胁评估，在发放落地签证和(或)出入境管制点进行检查，确保不让外国恐怖主义战斗人员轻易入境或过境，躲过需要提前申请签证的规定。

44. 即使在最好的情况下，移民局官员也只有极短的时间确定是否允许旅客入境。为尽可能利用这有限的时间，我们建议，向入境口岸的移民官员提供关键工具和妥善培训，以便更好地识别潜在的外国恐怖主义战斗人员。这些关键工具包括：旅客信息预报系统、乘客姓名档案、国际刑警组织数据库、国内和国际监视名单以及情报信息等。

使用旅客信息预报系统

45. 鉴于应确保获得所有这些信息来源，令人担忧的是，调查中发现，根据国际航空运输协会的数据，只有 5 个国家要求航空公司预先提交旅客信息(旅客信息预报系统)。我们预计，今后几年，这些数据将有显著改善，因为第 2178(2014)号决议呼吁各会员国，促请会员国要求在其境内营运的航空公司将旅客信息预报提供给国家主管部门，以发现“基地组织制裁委员会”指认的个人通过民用飞机从其领土出发，或企图入境或过境的情况。旅客信息预报系统尤其有益，因为移民官员在大多数情况下能够在飞机飞抵之前很早就获得乘客名单。这一时间可以有效地用于对照潜在外国恐怖主义战斗人员名单，检查乘客名单。

刑警组织 I-24/7

46. 在积极方面，反恐执行局能够确定 14 个国家拥有移民筛选系统，并以某种方式在过境点与刑警组织 I-24/7 全球警用联络系统和“被盗和遗失旅行证件”数据库连接。改进和一贯使用国际刑警组织数据库，同时采取措施，加强一线官员的能力，更好地运用有效的面试技巧，利用所有可用的风险指标，这样，数据库中的人员或旅行证件就更难于跨越国界，而不被发现。

贩运人口

47. 调查表明，21 个国家中，只有 10 个国家落实一些法律措施，把贩运人口，包括外国恐怖主义战斗人员定为犯罪。即使在把贩运人口定为犯罪的国家，量刑也相对较轻。因此，企图逃避移民管制，把人员偷运过国界的人员和犯罪实体(包括恐怖集团)，面对相对较少的刑事后果。

难民层面

48. 第 2178(2014)号决议促请各国按照国际法，尤其是国际人权法和国际难民法的规定，确保难民地位不被包括外国恐怖主义战斗人员在内的恐怖主义行为实施者、组织者或协助者滥用。应建立一个有效的难民地位判断制度，这是确认需要国际保护的难民、排除不应保护者(如恐怖分子)的有效途径。在被调查的国家中有 12 个国家落实了某种形式的判断程序，但只有 3 个国家获得“基本上有”或更好的评分。

边界漏洞

49. 除了关于外国恐怖主义战斗人员具体问题涉及的事项外，边境管理方面还有几个问题需要进一步考虑。其中最大的挑战是堵塞“边界上的漏洞”，对此国家很少或没有资源来部署有效边境管制，以阻止外国恐怖主义战斗人员的流动。为了填补这一漏洞，必须紧急找出这些边界地区最薄弱的环节，及有关国家的技术援助需求，协助提供所需的援助。在解决边界漏洞方面，各国应充分利用协调边境管理方法，纳入相关的信息和通信技术，与边界社区密切合作，制定有效的区域跨界合作。

B. 执法

50. 为应对外国恐怖主义战斗人员的威胁，要求在国家和跨国层面采取着眼全局的办法，预防、发现并制止外国恐怖主义战斗人员的流动。由于流动性是外国恐怖主义战斗人员威胁的一个主要特点，有必要在跨国层面进行密切的执法合作。此外，如果没有情报界的支持，执法机构在作出反应时将缺乏关键信息。只有具备准确、完整、及时的外国恐怖主义战斗人员信息，执法才能有效。执法对策的效力还取决于所有一线警官是否能直接得到此类信息，特别是在边界过境点，包括移民局和海关当局。执法效力还有赖于早期发现、干预和预防。要想最有效地实现这一点，执法机构要与当地社区密切合作，包括采取社区警务等措施。

51. 调查问卷中的执法问题涉及以下方面：(a) 协调和统一信息/情报共享，(b) 利用现有信息，(c) 培训，(d) 国际合作。这方面特别令人担虑的是，能否将拒发或吊销护照或其他旅行证件作为阻止外国恐怖主义战斗人员旅行的有效手段。在接受审查的 21 个受影响国家中，似乎只有 1 个国家通过没收护照来阻止涉嫌成为外国恐怖主义战斗人员的人旅行。这一措施的使用有限可能与法律方面的复杂性和颁布新规定所需的时间有关。缺乏政治意愿可能也是一个因素。应当回顾，即使吊销旅行证件可能会暂时减少到国外旅行的潜在外国恐怖主义战斗人员的数量，但这不太可能在长期上解决问题。在这方面，有足够动机的个人可以通过许多途径，合法或非法地获得旅行所需的旅行证件。这就在总体上使这一措施的效力产生了问题。

52. 与吊销或拒发护照问题相关的是取消双重国籍公民身份的问题。虽然吊销护照不是本调查报告研究的问题，但反恐执行局了解，一些国家已经开始考虑或采取了措施，废除外国恐怖主义战斗人员嫌疑分子和打算出国旅行的外国恐怖主义战斗人员的双重国籍身份。此类措施可有效防止这些人返回其前国籍国，但也可能仅仅是把有关问题转嫁给这些人所剩国籍的国家。如果 2 个国籍国都取消某公民的身份，则可能导致无国籍状态。以何种方式做出取消公民身份的决定也可能带来严重的适当程序问题。还要建立国家机制，在执法部门和行政机构之间交流信息，保证采用协调一致的办法。

53. 大多数国家无法在国家层面集中开展和协调信息交流，也给执法机构做出反应造成了不利影响。在调查的近一半会员国中，这种合作要么不存在，要么没有资料说明是否存在合作和合作的方式。这种情况令人担忧，因为各自为政的思维方式，加之无法共享信息或情报，会损害会员国发现外国恐怖主义战斗人员的能力，妨碍国家采取必要措施，防止外国恐怖主义战斗人员出境或过境，作为外国恐怖主义战斗人员在海外作战。下图 1 说明了调查的结果。根据相应优先级与有关执行率之间的比例，橙色和黄色的高亮区域表明情况有待改善。

图 1

执法机构是否能得到特别是外部来源的关于外国恐怖主义战斗人员的情报数据？

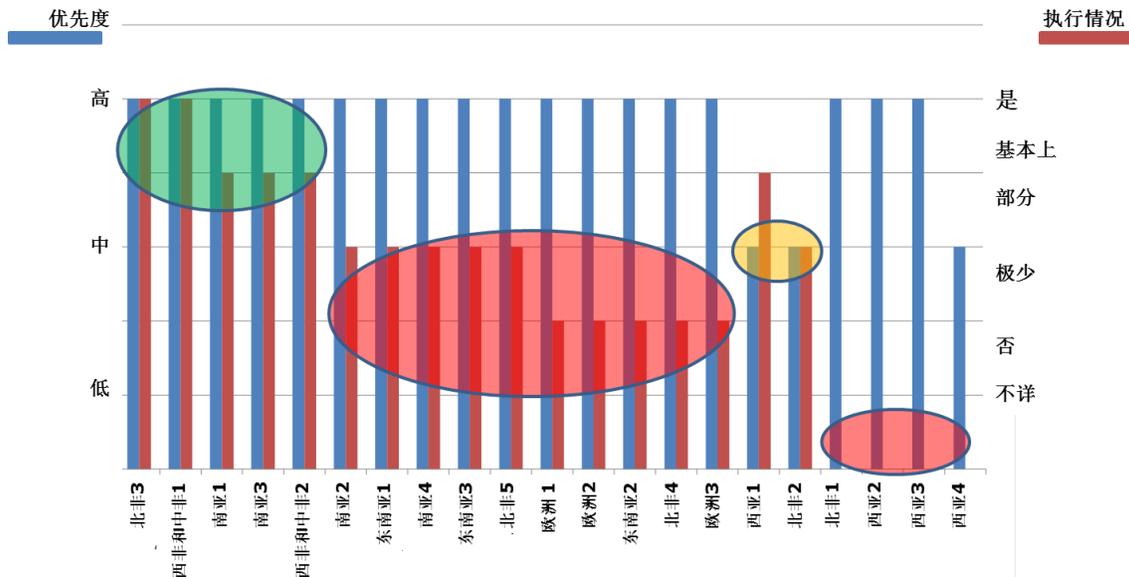
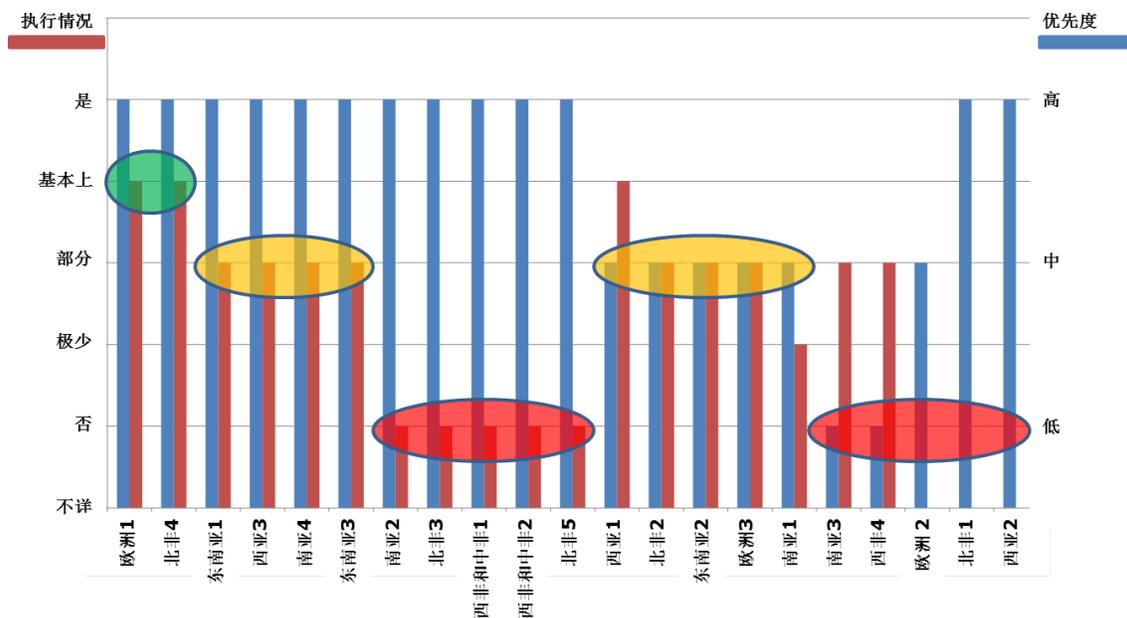


图 2

是否有办法在全国范围内集中(通过情报整合中心等渠道)关于外国恐怖主义战斗人员的信息?



54. 会员国在国家 and 跨国层面及时提供有关外国恐怖主义战斗人员的信息，这方面也同样存在不足(见图 2)。如果不能立即与一线警官共享有关信息，就几乎不可能在潜在的外国恐怖主义战斗人员越过边界、进入另一国之前发现他们。因此，必须建立昼夜不间断运作的警报系统。

55. 为国际刑警组织有关数据库提供遗失或被盗旅行证件的信息是大多数接受调查会员国的既定做法。但是，在执行层面仍然存在重大差异。使用遗失或被盗旅行证件仍是跨境的主要办法。因此，各国必须在这方面提高能力，尤其是在刑警组织对所有成员国开放的数据库方面。此外，即使某国已采取措施取消护照和(或)国籍，如果不将有关信息提供给一线移民官员和其他国家，持有此类护照的个人可能还是可以旅行。

56. 国际合作是执法部门监测和发现外国恐怖主义战斗人员活动的另一个关键要求。在接受审查的 21 个国家中，大部分国家开展此类合作，包括就有关外国恐怖主义战斗人员的信息进行跨境交流。但是，很难评价这种交流的质量，因为调查问卷的有关问题没有要求对此类合作或信息交流进行详细说明。

57. 上文已经提到了跨国信息交流的必要性，但情报交流的问题应予以特别考虑。利用可靠情报防止外国恐怖主义战斗人员跨境还要求保证，针对个人采取的行动经得起质疑。这突出表明，需要将可付诸行动的情报转变为证据，以避免所依据的情报在需要被披露时产生困难。还应考虑交流有关指示和警报的价值。

58. 对单个会员国来说，令人担虑的问题是，在原籍国或目的地国中，有三分之一的国家(a) 目前没有可靠资料说明执法机构如何处理外国恐怖主义战斗人员现象，或(b) 执行程度被认为微不足道。可以理解的是，大多数国家都在发展自身能力，以有效解决与外国恐怖主义战斗人员有关的问题，但在中短期内，要加强各国应对外国恐怖主义战斗人员的执法工作，显然还有许多工作要做。

59. 最后应当指出的是，关于外国恐怖主义战斗人员的最新具体资料不足，造成难以有效应对相关挑战。

C. 打击煽动恐怖主义的行为，包括通过互联网开展的煽动行为

60. 几乎所有接受调查的国家都采取了措施，根据第 1624(2005)号决议的呼吁，在刑法中禁止煽动恐怖主义的行为。这些措施能在很大程度上遏制外国恐怖主义战斗人员的流动，因为外国恐怖主义战斗人员往往受其他人的恐怖主义暴力鼓动才采取行动，这种鼓动可能是面对面，或通过互联网和其他社交媒体进行的。可以在严格条件下，合法使用对言论自由权的某些限制，包括针对恐怖主义煽动。

61. 然而，在某些情况下，采取法律措施打击煽动恐怖主义的行为似乎有悖国际人权法为各国规定的义务。在接受调查的至少 4 个国家中，联合国人权机制对其刑事制裁情况表示担虑。据称，这些制裁所针对的信息达不到煽动的程度，其中包括人权维护者的言辞。还存在惩罚尺度的问题。在至少 3 个国家中，有关煽动恐怖主义的法律规定了非常严厉的惩罚，包括长达 30 年的监禁和终生监禁，在一个案例中甚至判处了死刑。这些情况引发了重要的人权问题，使打击煽动恐怖主义的措施可能产生反效果，造成部分人口进一步激进化和疏离。

62. 为了打击极端主义和不容忍驱动的煽动行为，包括在因特网上开展的煽动行为，几个国家还采取了其他措施。为了驳斥恐怖主义言论，至少 6 个国家提供或促进了言辞坚决的反击言论。此类反击言论的主题覆盖多个不同领域，如怎么解读宗教文书章、冲突区的现实生活以及恐怖行为对受害者的影响。至于恐怖主义言论本身，许多国家监测和利用这种言论来进行情报收集，以此获得战术上的优势。一些国家采取了更直接的行动，即关闭网站。这种行动通常与私营部门合作开展，后者正在更加积极地参与审查恐怖分子与其支持者之间的犯罪沟通。

63. 几个国家还在积极努力，与非政府行为体进行更直接的接触，如地方社区领袖和宗教权威，以此建立统一战线，打击招募恐怖分子和煽动恐怖暴力的行为。例如，1 个国家起草了综合的反暴力极端主义战略，包括提供青年职业培训和就业，将此作为首要的干预手段。还有 1 个国家将重建和发展传统上被边缘化的区域作为反暴力极端主义战略的一部分。在社区警务举措方面，至少有 3 个国家明确要求其执法机构在执法人员与当地社区和社区领导人之间建立信任和良好的沟通。此外，据报告，至少有 7 个国家采取了措施，监督宗教学校的课程设计和授课。同样，至少有 2 个国家目前在国家层面推动信仰间对话。例如，约旦就一

直在积极发起国际和区域信仰间举措。还有几个国家为宗教领袖提供培训项目，以此促进包容。至少 1 个国家为妇女宗教领袖的赋权做出了切实努力。

D. 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

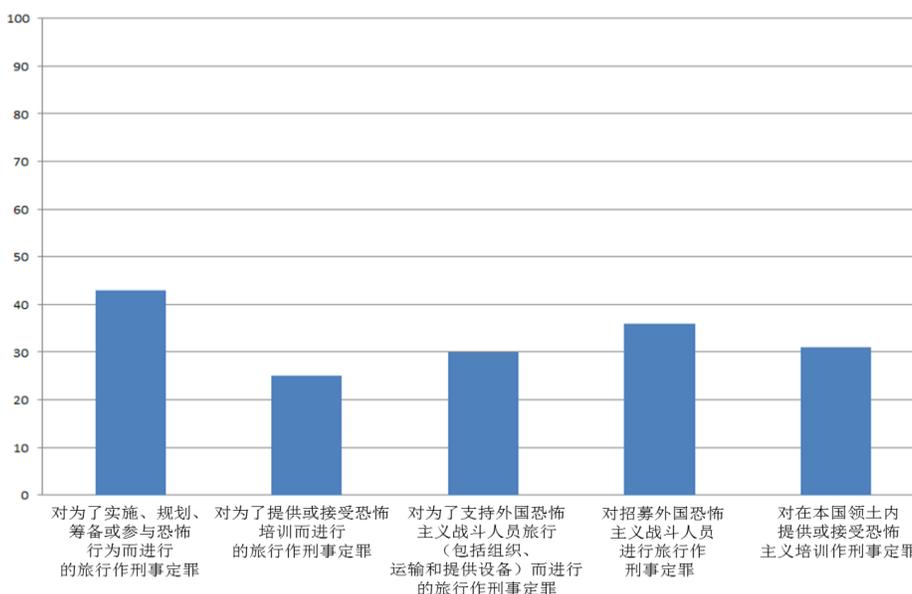
64. 在审查第一批受影响的国家时，反恐执行局集中调查了第 2178(2014)号决议规定的刑事定罪方面的情况。向反恐怖主义委员会提交了详尽的专题分析，说明会员国在起诉外国恐怖主义战斗人员过程中面临的挑战。分析随后由委员会提交给安全理事会(S/2015/123)。本报告是反恐执行局对这一问题的进一步探讨。今后的报告将着重探讨公正、道德、专业的刑事司法系统如何有助于阻止外国恐怖主义战斗人员的流动，并在开展这一努力的同时确保人权得到尊重和维护。

65. 反恐执行局发现，接受评估的绝大多数会员国(21 个国家中的 16 个)没有全面规定刑事罪名，无法用来起诉在该国进行的犯罪预备或从犯行为(以在该国境外对其他国家或其公民实施恐怖主义行为)。对决议刑事定罪要求的平均执行情况是“部分执行”。

66. 为了更准确地反映会员国在外国恐怖主义战斗人员刑事定罪方面面临的具体差距，反恐执行局将刑事司法要求划分为 5 个单独的组成部分。下图显示了这 5 个组成部分的执行率：

图 3

与外国恐怖主义战斗人员有关的旅行和培训活动的刑事定罪情况



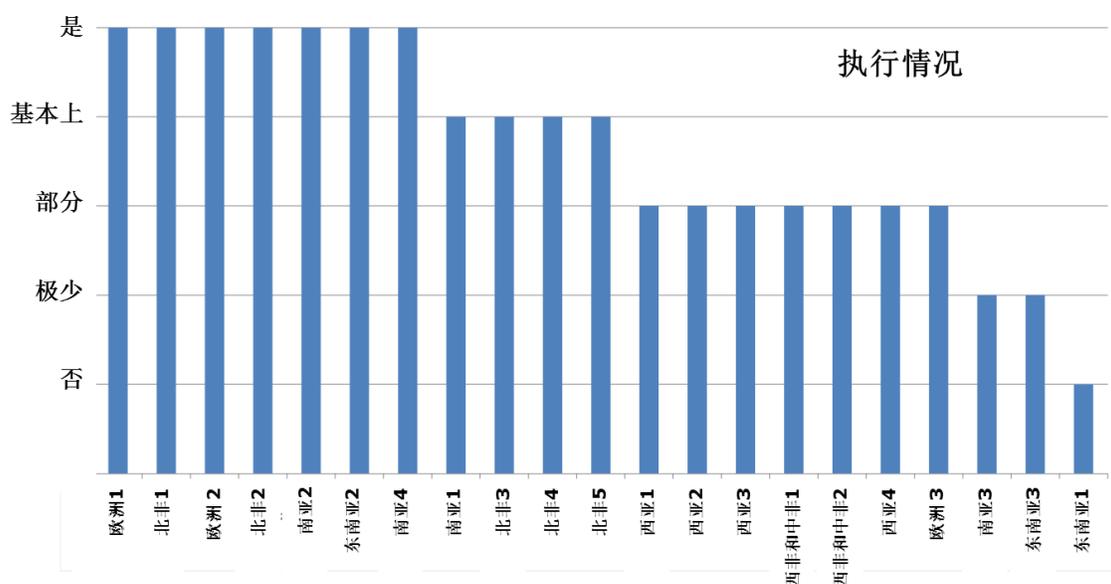
67. 反恐执行局初步收集的资料还表明，在许多受评估的国家，有关人员为了实施、规划、筹备或参与恐怖行为而前往居住国或国籍国以外国家的旅行还没有得到充分的刑事定罪。这是一个特别令人担忧的领域，因为在 21 个接受评估的国家中，这一问题对其中 16 个国家都极为重要。其中许多国家也是来源国。

68. 在 21 个国家中，有 3 个国家规定为外国恐怖主义战斗人员旅行提供便利(包括组织、运输和提供装备)为刑事犯罪。其他大多数国家依靠宽泛的反恐立法来包括这一要求。4 个国家没有采取措施，以刑事罪论处外国恐怖主义战斗人员的招募；8 个国家没有采取措施，以刑事罪论处提供和接受恐怖培训。

69. 数据显示，各国普遍在招募恐怖主义成员的刑事定罪方面有较高的遵循率，如下图所示：

图 4

国家是否有法律规定遏制恐怖分子的招募？



70. 遵循率较高可能是由于第 1373(2001)号决议要求各国“制止为恐怖主义招募人员”，委员会也为强调这一要求做出了努力，因此产生了较高的遵循率。

71. 如图所示，在提供和接受培训问题上的遵循率较低。这可能是因为，人们通常认为其他问题是第 1373(2001)号决议所包含的，而“提供和接受恐怖主义培训”一语在第 2178(2014)号决议中首次提出。

72. 调查还表明，将“提供培训”定为刑事犯罪的国家多于将“接受培训”如此定罪的国家。这可能是因为，许多会员国根据在这方面作出规定的现有区域文书，

已经将提供培训定为刑事犯罪，或者是因为提供培训的性质更为主动(而非“接受培训”的被动性质)，更容易被归类为宽泛的犯罪预备活动，因此在尊重人权方面引起的问题较少。委员会可以利用这一信息，鼓励执行机构在有关方案中，着重促进将接受培训也定为刑事犯罪的良好做法。近期，为此开展的一项有益活动是为《欧洲委员会防止恐怖主义公约》拟定附加议定书，其中第3条清晰、简明地界定了接受恐怖主义培训的罪名。

73. 调查显示，许多接受评估的国家在刑事立法中依靠宽泛或含糊的定义，包括对恐怖主义或恐怖罪行的定义。这不仅违反了合法性原则，还使执法和检察机关的注意力转移，关注那些非暴力性质的案件。显然，会员国在努力执行第2178(2014)号决议的刑事定罪要求时，必须谨慎地实现平衡，既充分满足决议的要求，又避免使法律过于宽泛。委员会应密切关注这一挑战，支持会员国努力落实这些要求。

74. 反恐执行局意识到，虽然为了应对外国恐怖主义战斗人员的挑战，许多国家已着手颁布新立法，并执行反恐执行局的决议，但在接受调查的国家中，只有少数为执行第2178(2014)号决议颁布了具体的刑事立法，尽管对多数国家来说，该决议的刑事定罪要求应得到高度重视。委员会应鼓励受影响最严重的国家针对决议的要求，颁发适当立法。

75. 在本调查分析的所有国家中，检察官办公室至少具备一些能力。然而，除了5个国家以外，检察官办公室发挥的效力十分有限。因此，有必要加强检察官办公室的权威，发展专业技能(包括处理复杂的恐怖主义案件，特别是外国恐怖主义战斗人员案件的专业技能)，强化技术和人力资源。

76. 所有被评估的国家(1个国家除外，因为没有提供相关信息)都已颁布立法，允许使用特殊侦查手段。但所收集的信息并不能清楚表明，是否所有国家都有能力有效地使用此类手段，同时充分尊重人权和法治。反恐执行局过去的评估表明，在反恐努力中有效利用这些手段是一个全球挑战，许多国家需要得到援助，以建立有效的手段和机制，确保情报、执法和检方之间的协调，同时尊重法治和人权(见 [S/2015/123](#))。

77. 在评估21个会员国时，反恐执行局考虑了国际合作的基本要素。执行局的调查结果表明，调查的大多数国家都指定了一个国家中央机关，负责处理刑事事务中的司法互助请求和引渡请求。总的来说，在评估的国家中，那些指定了中央当局的国家还制定和公布了有关司法互助和引渡程序的准则，使外国当局了解有关要求。

78. 但是，有4个国家还没有这样做。这尤其令人担忧，因为要在刑事问题上开展国际合作，一个指定的中央机关必不可少。对于尚未指定全国中央机构的4个国家，应着重解决这一问题并向他们提供必要援助。

E. 资助恐怖主义行为

79. 恐怖组织以动态的方式获得资金，其变化迅速。目前看来，出发加入伊黎伊斯兰国的外国恐怖主义战斗人员为伊黎伊斯兰国提供了相对有限但却重要的资金来源。这可能包括在本国为旅行筹集资金的外国恐怖主义战斗人员，携带旅行资金的外国恐怖主义战斗人员，以及为支持外国恐怖主义战斗人员提供资金的散居国外者，尽管此类来源的财务资助相对较少(见 S/2015/123,第 31-34 段)。

80. 一些外国恐怖主义战斗人员在伊黎伊斯兰国等恐怖组织的资助下旅行，以前往某地作战，并在目的地国得到财务支持。因此，恐怖组织可能为外国恐怖主义战斗人员提供旅费、每日生活费用、培训和装备。在反恐执行局调查的一个国家中，有官员最近告知反恐执行局，在该国领土内有外国招募者，承诺该国公民将在阿拉伯叙利亚共和国得到财务回报，以此说服他们加入伊黎伊斯兰国。

81. 在其他情况下，外国恐怖主义战斗人员必须支付自己的生活费用，为此可能从本国获得资金，金额可能从几百到几千美元不等。外国恐怖主义战斗人员继续通过简单地使用自动取款卡，使用在本国的银行账户。外国恐怖主义战斗人员还有更别出心裁的办法，如通过欺诈手段获得税款抵减，资助他们的旅行和支出(见 S/2015/123,第 33 段)。

82. 由于相对来说，外国恐怖主义战斗人员是近期发展起来的现象，现在可能还为时过早，不能期望各国已经审议了现有机制，并为切断和防止为外国恐怖主义战斗人员提供财务支持引进专门设计的新机制。然而，大多数国家(在 21 个中有 16 个)设立了一些机制，以切断和防止对恐怖分子的财务支持，此类支持也可能提供给外国恐怖主义战斗人员。5 个接受评估的国家没有机制来解决资助外国恐怖主义战斗人员的问题，或极为有限。应鼓励各国审查并酌情加强打击恐怖主义筹资的现有措施和机制，包括冻结资产，以应对外国恐怖主义战斗人员的威胁。

83. 在 21 个国家中，只有 4 个能毫不拖延地冻结恐怖分子的资金，另有 3 个国家能基本及时地冻结资金。12 个国家在这方面有部分能力或极为有限的的能力，2 个国家没有能力。考虑到这是第 1373(2001)号决议的重要要求，缺乏适当的资产冻结机制尤其令人担忧。应做出进一步努力，帮助各国建立可以运作的资产冻结机制，这对阻断恐怖主义筹资至关重要。

84. 大多数国家具备一些能力，能通过埃格蒙特小组、国际刑警组织联络点、谅解备忘录或双边交流等平台 and 形式，与外国对口机构交流财务信息。大部分国家能利用这些渠道，交流与外国恐怖主义战斗人员问题有关的信息。

85. 在受影响的国家，国内机构间的信息共享(此处指财务信息)通常存在重大缺陷。在审查的国家中，没有国家拥有专门的国家机制，确保在金融情报机构、海关、执法和参与打击资助恐怖主义行为的其他政府机构之间及时共享有关外国恐怖主义战斗人员的信息。尽管如此，一些国家确实建立了机制，在不同的国家机

构之间共享资助恐怖主义的信息，这些机制可以用来共享有关外国恐怖主义战斗人员的信息。更令人担忧的是，有 2 个国家的国家机构间信息交流能力极为有限，而 7 个受评估的国家没有能力在参与打击资助恐怖主义行为的政府机构之间共享外国恐怖主义战斗人员的信息。

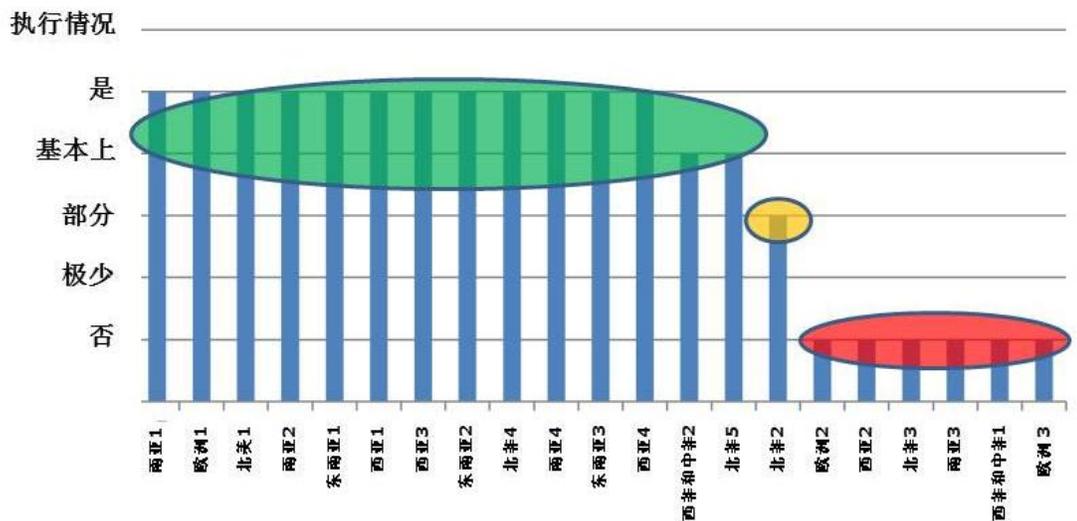
86. 许多国家将蓄意为恐怖主义行为提供或筹集资金定为刑事犯罪，一些国家还出台了立法，打击资助外国恐怖主义战斗人员为恐怖主义目的旅行，打击提供或接受恐怖主义培训。12 个国家颁布的反资助恐怖主义立法仅部分或很有限地解决了外国恐怖主义战斗人员旅行筹资和恐怖主义培训的问题，并且(或)没有考虑到立法组成部分中必要的具体规定，如蓄意提供、直接或间接、有意图或知晓等。受评估的国家因此需要修正打击资助恐怖主义的立法，以履行第 2178(2014)号决议规定的义务。

87. 在 21 个国家中，有 13 个国家将资助恐怖主义作为单独的罪行定罪，这意味着资助恐怖主义将被定为刑事罪，即使(a) 有关资金不被用于实施或企图实施恐怖袭击，(b) 即使资金不能与具体的恐怖行为联系起来，以及(c) 资助恐怖主义是专立的罪名，与伙同作案的条款明确分开。另有 5 个国家基本满足了将资助恐怖主义定罪的上述条件，2 个国家部分满足了条件。还没有国家修改立法，专门防止为外国恐怖主义战斗人员提供财务支持，并明确将外国恐怖主义战斗人员旅行纳入可疑交易报告义务。目前只有 1 个国家已制定法律，明确规定资助外国恐怖主义战斗人员旅行为刑事犯罪，但 11 个国家颁布了或许可以适用的法律。但反恐执行局感到担忧的是，在 21 个国家中，只有 12 个国家规定的资助恐怖主义罪行既包括资助恐怖主义组织，也包括为任何目的资助个人恐怖分子。还应当指出，尽管一些会员国规定了资助恐怖主义的罪行，但在全世界范围内，资助恐怖主义的案件很少受到起诉。

88. 外国恐怖主义战斗人员现象与恐怖分子越来越多地独立行动或在小团体中行动密切相关(见 S/2015/123, 第 12 页)。对于回返的外国恐怖主义战斗人员来说，这种情况可能造成重大威胁，因为他们被教唆在本国单独采取行动。对希望成为外国恐怖主义战斗人员的分子也是如此，他们可能还没有得到旅行所需的资源，或因政府的有效行动而无法旅行。因此，对于在 21 个国家中，只有 12 个国家规定了既针对恐怖组织，也针对个人恐怖分子的资助恐怖主义罪行的情况，反恐执行局感到有些担忧(见图 5)。

图 5

国内法中的“资助恐怖主义”罪是否既包括资助个人恐怖分子，也包括资助恐怖组织？



89. 在 21 个成员国中，至少有 1 个成员国已向反恐执行局报告，外国恐怖主义招募者通过承诺财务回报和提供资助外国旅行的现金，来招募其国家的公民。鉴于这种情况，应该考虑使用现有的申报或披露制度，用来查明非法携带现金过境的情况。10 个国家被评为“拥有”或“在一定程度上拥有”此类制度，其他 10 个国家被认为仅“部分”或“稍有”遵循。1 个国家完全没有此类制度。

五. 初步意见

90. 本报告的核心信息是，关于如何遏制外国恐怖主义战斗人员流动的大部分技术工作已经完成。多年来，各国在联合国举行会议，并在其他国际和区域组织框架内，一道制订有关手段，打击恐怖主义和其他全球犯罪问题，包括非法贩运麻醉药品和精神药物、跨国有组织犯罪和腐败等，由此上述工作已经得到开展。“调整”并不意味着“另起炉灶”，而是重新审视各国可以利用的许多现有措施和手段，以应对外国恐怖主义战斗人员构成的挑战。善于发现和再度承诺执行这些措施，并在执行不力的情况下开展能力建设，将极大地提高各国遏制外国恐怖主义战斗人员流动的能力。

91. 在编写本报告的过程中，反恐执行局发现了几个重要问题，将在今后的报告中更深入地探讨。这些问题包括防止激进化演变为恐怖主义，防止招募，分析现有的多边法律工具，以此促进更迅速、直接、有效的国际合作和联合调查；为解决返还的外国恐怖主义战斗人员问题可以采取的措施，如制订起诉战略以及重返社会和康复政策。整体而言，报告将提供全面的路线图，不仅涵盖各国为遏制外国恐怖主义战斗人员流动应采取的措施，还提出应当重点解决的挑战和不足。
