



2015年9月2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
全理事会提交关于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)号决议情况的第二份报告(见附件)。

委员会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
为荷。

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

第二份报告

摘要

本报告是根据安全理事会第 2178(2014)号决议的要求即将发行的一系列报告中的第二份报告。该决议要求反恐怖主义委员会执行局评估会员国制止外国恐怖主义战斗人员流动方面的能力，确定这方面的良好做法，并促进向需要的国家提供技术援助。第一份报告采取了专题办法来应对外国恐怖主义战斗人员威胁，重点关注 21 个会员国的执行工作。第二份报告采用了区域办法，并分析了中亚、马格里布、东非/非洲之角、西欧和大洋洲/美洲 32 个国家所开展的执行工作。

1. 防止外国恐怖主义战斗人员在国家间的旅行

五个区域的大多数国家已采取措施，加强边界管制和防止外国恐怖主义战斗人员进行旅行。采取的措施包括没收护照、需要过境签证以及利用国际刑事警察组织(国际刑警组织)的资源筛查潜在的外国恐怖主义战斗人员。一些国家已将其第一线甄别移民进程与国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库链接。越来越多的国家正在推广使用国际刑警组织的外国恐怖主义战斗人员名单。然而，五个区域中仅一些国家接受旅客信息预报，安装了旅客信息预报系统的国家甚至更少。迫切需要通过使用让各国能够查明外国恐怖主义战斗人员抵达或离开情况的此类系统，加强航空公司和政府的信息共享。遵守现有的国际标准并辅之以旅客姓名记录，这将有助于查明企图以空运跨越边境的外国恐怖主义战斗人员。

2. 执法

总的来说，就外国恐怖主义战斗人员威胁开展的机构间合作和信息交流业已加强。一些国家通过出台特别的反恐法律或通过在其刑法中列入对“恐怖行为”的定义，制定了反恐法律框架。在大洋洲/美洲区域，所有国家响应第 2178(2014)号决议，都设立了专门的反恐单位和体制机构。该区域的大多数国家正在启用各种方案，让前外国恐怖主义战斗人员重返社会并对其进行监测，所有国家提供有关外国恐怖主义战斗人员问题的培训。在东部非洲，东非警察局长合作组织促进了非正式国家间合作和共享能力建设。在其他区域，国家共同遇到资源有限、培训不足、缺乏技术能力以及普遍的腐败等问题，这一切妨碍了其开展有效调查和起诉的能力。

3. 资助恐怖主义

会员国有关打击资助恐怖主义的立法和冻结恐怖分子资产的措施仍然存在不足之处。在一些国家，没有执行具体的措施来阻止和防止对外国恐怖主义战斗人员的财政支助。各成员国的反洗钱/打击资助恐怖主义监管机构越来越需要与金融机构接触，以告知可能表明支持伊黎伊斯兰国以及与“基地”组织有关联的团体的金融活动的潜在示警红旗，以防止这些团体和与“基地”组织有关联的团体使用国际金融系统的机会。

利用金融情报也可以有效地查明、追踪和防止外国恐怖主义战斗人员的旅行。特别重要的是，会员国与金融机构(包括银行、所有类型的有货币价值的企业以及其他金融机构和行业)建立伙伴关系，以确保金融情报得到有效利用，以查明外国恐怖主义战斗人员并防止他们前往冲突地区。国家金融情报机构应提供政府和金融机构之间互动的一个有效界面，确保双向的信息流通，包括向私营部门提供适当的指导和反馈。金融情报机构应与诸如边境控制机构等国内执法机构对应方有效地分享可能与外国恐怖主义战斗人员有关的金融情报，以帮助调查并破坏外国恐怖主义战斗人员的旅行。

4. 区域和国际合作

迫切需要建立涉及航空、旅游和金融情报部门的公私伙伴关系，以查明外国恐怖主义战斗人员，阻止他们旅行或参与恐怖行为，并将他们绳之以法。在没有国际刑警组织区域办事处的区域，国家间的合作有助于加强区域刑事司法来应对外国恐怖主义战斗人员的威胁。

许多国家面临大量法律互助请求积压。为了打击外国恐怖主义战斗人员现象，各国必须加强其提供法律互助的能力。对许多国家来说，恐怖袭击对旅游业的潜在经济影响是巨大的。酒店、旅游胜地、游轮公司和运输服务应共同努力，保障旅游业的安全和保护游客。

5. 打击暴力极端主义，包括通过社交媒体来这样做

恐怖分子越来越多地使用信息和通信技术(信通技术)来进行招募和宣传，对世界各地的决策者和执法机构构成重大挑战。希望加入恐怖组织或前往冲突区的个人与恐怖主义招募人员进行直接、匿名联络已变得相对容易。

安全理事会第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议强调必须加强国际合作，打击为恐怖目的使用因特网和社交媒体。然而，会员国相关国内立法之间的重大差异以及调查人员和检察官获得电子证据的能力有限，继续损害达成全球法律共识的努力。

私营因特网公司越来越多地参与全球反恐工作。大多数大型企业根据自己对使用网络的规定，主动和自愿监测用户上传的内容。在反宣传领域，会员国还发布其他说词和反击言论，以反驳恐怖分子在网上公布的令人讨厌的内容。大多数国家已经发展了监测因特网网站和社交媒体的一些能力，以便打击实施恐怖行为的网上煽动。有些国家通过了法律，规定服务提供商有义务保留数据，以便查明肇事者。

然而，需要加强有关暴力极端主义内容方面的司法合作，特别当因特网服务器主机地址位于国外之时。各国需要重视对因特网和社交媒体传播采取的行动对人权的影响。许多国家还认识到，对暴力极端主义的反应式的、严厉执法应对可能适得其反，制定帮助社区了解和预防激进化的方案可更加有效。一些国家已经启动了各种方案来资助有关项目，以提高社区对暴力极端主义的认识和对青年进行辅导。

为打击暴力极端主义所开展的努力应鼓励地方社区、宗教当局和卫生部门进行参与。应该就暴力极端主义和(或)通过因特网，包括社交媒体开展的恐怖主义活动加强多方利益攸关方对话。这一对话可能需要重点关注现有的各种渠道，进一步推动私营公司进行尊重人权的自我监管，私营实体与情报机构和执法机构进行有效合作。

第 2178(2014)号决议的通过为国际社会努力应对若干新出现的国际挑战提供了新的动力，这些挑战包括如何监测因特网、如何在数字时代开展国际合作以及如何发展公私伙伴关系，保护公民而同时不带来对其活动不可接受的限制或侵犯人权行为。

对五个区域/次区域的分析显示出存在可在区域基础上加以应对的一些共同挑战和不足。分析还表明，尽管区域之间在能力上存在着广泛差异，但主要挑战是各区域所共有的。

目录

	页次
一. 导言	6
二. 外国恐怖主义战斗人员：问题、趋势和事态发展.....	7
A. 因特网与信息 and 通信技术	7
B. 公私伙伴关系	11
三. 系统性不足：区域分析	13
A. 中亚：哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、 乌兹别克斯坦	13
B. 马格里布：阿尔及利亚、利比亚、摩洛哥、突尼斯.....	16
C. 东非/非洲之角：厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹、 乌干达、坦桑尼亚联合共和国	19
D. 西欧：比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、荷兰、 挪威、西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国	21
E. 大洋洲/美洲：澳大利亚、加拿大、新西兰、特立尼达和多巴哥、 美利坚合众国	24
四. 意见	29
附件	
一. 方法	31
二. 外国恐怖主义战斗人员地图	33
三. 按国家编列的外国恐怖主义战斗人员比例.....	34

一. 引言

1. 本报告是旨在支持反恐怖主义委员会查明会员国执行安全理事会第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议能力方面的主要缺陷的系列报告之二，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流动的能力；报告的一个目的是找出良好做法，并按照安理会第 2178(2014)号决议第 24 段的要求，帮助推动技术援助。

2. 为避免编撰这些研究报告时在内容上的重复，反恐怖主义委员会执行局采取了“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。第一份报告(S/2015/338, 附件)对受影响国家采取分专题的方法，查明并分析各国为阻止外国恐怖主义战斗人员的流动应解决的关键法律和政策问题。第二份报告即本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。第三份报告将包括前几次报告所载信息，并增加对更多区域的分析和补充资料。该报告还将重点介绍在整个过程中看到的良好做法并在区域和专题基础上提出进一步采取行动的提议，以帮助加强应对外国恐怖主义战斗人员威胁的能力。

3. 每份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)号决议第 25 段和第 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和采取行动的涉及外国恐怖主义战斗人员威胁的特别问题。本报告中确定的问题、趋势和事态发展包括：因特网和信息通信技术(信通技术)；需要公私伙伴关系，以应对与外国恐怖主义战斗人员有关的挑战。

4. 第二份报告采用了区域办法，并分析了中亚、马格里布、东非/非洲之角、西欧和大洋洲/美洲 32 个国家所开展的工作。该报告在审议第 2178(2014)号决议的执行情况时采用了基于风险的办法。因此，每个区域章节所强调的法律、政策和业务问题可能有所不同(对所采用的方法的讨论情况，见附文一)。

5. 本报告载有一份地图，列出了被视为原籍国、过境国和邻近冲突地区的国家或目的地的会员国。一些国家属于两个或两个以上类别。该地图反映了反恐执行局公布地图时现有的最新资料，可根据外国恐怖主义战斗人员现象的演化情况以及在其依照第 2178(2014)号决议与会员国的对话的框架内提供给委员会/反恐执行局的资料而改变(外国恐怖主义战斗人员地图和按国家编列的外国恐怖主义战斗人员比例，分别见附文二和三)。

6. 这一系列报告中的第三份报告将分析受外国恐怖主义战斗人员现象影响最严重的 78 个国家中其余国家的情况，这些国家覆盖中东、东南欧、南高加索、南亚、东南亚，萨赫勒地区和乍得湖地区。该报告将包括以证据为基础和基于风

险的建议，说明解决受影响国家的系统性不足问题的途径，并提供一份更详细的路线图，以帮助加强会员国应对外国恐怖主义战斗人员的能力。

二. 外国恐怖主义战斗人员：问题、趋势和事态发展

7. 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，安理会在第 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。本节论述了与通过因特网和信通技术招募有关的当前问题、趋势和事态发展，并在此背景下强调迫切需要建立公私伙伴关系，以防止希望成为外国恐怖主义战斗人员在国家之间的旅行和回返的此类战斗人员的恐怖活动。

A. 因特网与信息通信技术

1. 招募和社交媒体

8. 过去十年的技术进步造就了一种环境，使个人能够低廉或免费而自由地与世界各地的同行进行互动，包括与恶意为体进行互动，并即时传播他们的意见和思想。这些事态发展也使恐怖组织摆脱对作为其向追随者和更广大的世界传达讯息的主要渠道的传统媒体的依赖，赋予了他们与全球受众直接沟通的能力。

9. 在多大程度上可以在仅通过社交媒体，而不受其他外部影响的情况下让个人激进化，是激烈辩论的主题。不过，希望加入恐怖组织或前往冲突区的个人与恐怖主义招募人员进行直接、匿名联络已肯定变得相对容易了。联络可能是在开放的社交传媒和各种通信平台上发起的，并可能随后转入非公开的加密沟通渠道。

10. 非开放的因特网论坛可进行深入的交流，但对招募来说并不理想。潜在应征者通常不知道如何找到有关论坛，并不一定知道可以给他们联络机会的成员。此外，论坛服务器可被取缔和遭到诸如分布式拒绝服务(通过超载上载请求，使一台机器或网络资源无法供用户使用的企图)之类的网络攻击。社交媒体活动更有效，因为可通过能够重新张贴其内容的志愿人员以一种比较分散化的方式发起此类活动。

11. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)充分利用了因特网和社交媒体来传播其意识形态，宣传其活动，筹集资金，并协调和开展行动。据估计，2014 年 9 月至 12 月期间，伊黎伊斯兰国的支持者使用了大约 46 000 个推特账户。¹

¹ J.M.Berger 和 Jonathon Morgan 著，“The ISIS Twitter Census Defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter”，第 2 号分析文件(华盛顿特区布鲁金斯学会，2015 年)，第 2 页。

12. 伊黎伊斯兰国制作了受到电影和视频游戏等当代流行文化鼓舞的高质量宣传视频，其中包括电影和录像游戏，它们巧妙针对弱势群体。这种现象被称为“窄播”（即设计针对特定受众，包括妇女和儿童的网站）。伊黎伊斯兰国还推出了有针对性的外国恐怖主义战斗人员在线招募运动，以骇客、网站设计者和移动电话应用程序和专门的社交媒体平台的开发人员为目标，包括公开和加密的招募运动。其他在线招募以医生、工程师和其他技术人员为目标。

13. 信通技术的深远接触面给恐怖主义招募者提供了一个全球潜在应征人员库。招募人员都能改编其讯息，以针对其目标受众的某些部分，包括怀有不公正或遭排斥感的未成年人和年轻的成年人。伊黎伊斯兰国的一些讯息描绘极端的暴力（例如，斩首记录或据称被伊黎伊斯兰国的敌人杀害的无辜受害者图像）；其他讯息企图从有吸引力和正面的角度来描绘伊黎伊斯兰国；其他讯息则载有意识形态、来自冲突地区的报告或威胁。

14. 越来越多地为恐怖主义目的使用信通技术对决策者和执法实体构成了重大挑战。每个国家对设在其领土内的服务器拥有管辖权，但越来越多地使用云计算，这为用户和企业提供了在第三方数据中心储存和处理其数据的诸多能力，这越来越意味着，数据是由设在某一特定国家的领土之外的服务器处理和储存的，因而超出了该国的属地管辖权。此外，当代各种形式的加密和匿名使得因特网用户得以隐瞒其身份，并可保护内容的保密性和完整性，防止被第三方查阅或操纵。例如，安全传送应用软件被广告宣传成依据既定和知名的加密，由发信人给收信人的真正的终端至终端的加密发送。然而，尽管加密保护了通信内容，但并不掩盖称为元数据的诸如因特网协议地址等确定身份因素。因特网用户还可利用匿名工具来避免被确定身份。恐怖组织正在利用这些工具，甚至在开发自己专有的加密软件。

15. 数字通信基础设施的迅速扩大，包括使用允许匿名参与的社交平台和现成编码应用软件，有着积极和消极的两方面。这一基础设施向个人提供了保护其隐私的一种手段，从而使他们能够在不受任意和非法干涉的情况下浏览、阅读、制作和传播意见和信息（见 [A/HRC/29/32](#)）。然而，执法和反恐官员表示关切的是，恐怖分子和普通罪犯使用加密和匿名隐藏其活动，使政府难以防止和调查恐怖主义。例如，伊黎伊斯兰国，通过转用卫星技术和将内容走私到无法上网的地区，挫败了不让其接入因特网、移动电话和电力网络的企图。执法机构必须从大量数据中进行筛选，对仅仅是表达个人意见的人和那些有可能在自己的国家加入一个恐怖组织、旅行或犯下恐怖主义行为的人加以区分，并采取行动这样做。

2. 信息和通信技术时代的国际合作

16. 正如第 1373(2001)号、第 1624(2005)号和第 2178(2014)号决议的条款所述，有一个全球共识，即迫切需要加强国际合作，打击为恐怖主义目的，尤其在招募外国恐怖主义战斗人员中利用因特网和社交媒体。但是，没有就可以采取哪些措

施达成明确的协商一致意见。例如，在有关按刑事罪处理涉嫌通过使用信通技术煽动实施恐怖行为的执法方面开展国际合作，特别具有挑战性。对许多执法官员来说，很难区分恐怖主义宣传和相当于煽动实施恐怖行为的言论。各国也有不同的国内法律和做法及区域安排。

17. 一些执法机构正在建立因特网查询股，监测社交媒体内容，对恐怖主义内容进行预警，向私营公司通报其资源被滥用的情况，并支持执法机构进行调查。在欧洲，2007年，启动了欧洲警察署(欧洲刑警组织)的倡议“检查网络”，以便就令人怀疑的活动“储存关于人员、物品和活动的全面信息”。同样，2010年，大不列颠及北爱尔兰联合王国成立了反恐怖主义因特网查询股，以支持私营部门消除非法的(根据联合王国法律)因特网内容，支助警察反恐网络调查和起诉恐怖分子和激进化活动，并根据公民和公共机构提供的信息采取行动。2014年，因特网公司删除的非法内容的量大幅增加，达到46 000件。涉及伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的内容现在约占该股70%的工作量。² 作为对执法官员在打击在线暴力极端主义内容方面所面临的不断增长的挑战的回应，欧洲联盟成员国正在欧洲刑警组织的一个多语种因特网查询股内汇集其资源。

18. 然而，由于国内法律制度缺乏统一，国际合作受到挑战。例如，如果某一行为没有在所涉的所有管辖区被定为刑事犯罪，合作是困难的。事实上，各国通常要求双重犯罪原则得到尊重，以便开展合作。在调阅电子数据方面也可能面临管辖方面的障碍。涉及因特网和社交媒体时往往如此，特别是因为数据现在可以位于世界任何地方。会员国和其他利益攸关方在哪个国家(数据储存所在国、拥有数据的公司的国籍国、数据拥有者的国籍国或产生数据的国家)有权要求调阅数据方面存在意见分歧。

19. 侦查人员和检察官也可能难以获得电子证据，因为国家在拦截通信、电子数据监管链和隐私权方面可能有不同的门槛。在私营公司保留数字数据方面没有国际标准。如果不保留数据，即使调阅请求获得批准，也无法调阅。因特网可以提供的匿名，包括加密和隐藏地点和IP地址的工具等手段，使得查明个人身份和位置变得更加困难，尽管解决这一问题的措施可能侵犯隐私权和其他人权。

20. 对非法内容的法律程序、权力和法律补救方法(包括去除内容的权力)因国而异。一些国家要求有法院令，而另一些国家则使用行政程序。另一个困难是决定关闭一个网站或账户或去除其内容是否可取。对执法机构来说，网站的内容可能有情报价值，即使内容可能被依法取下了，但很容易再次在一个新的账户、平台

² CONTEST: *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism -- Annual Report for 2014*(提出异议: 联合国打击恐怖主义战略——2014年年度报告)。可查阅 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415708/contest_annual_report_for_2014.pdf。

或服务器上提供。因此，不可能完全消除恐怖主义分子制作的内容。鉴于此类内容潜在的情报价值，这样做甚至可能是不明智的。

3. 法律互助

21. 几个国家对目前的法律互助系统是如何处理需求的表示关切。在寻求法律互助之前，政府机构可直接要求全球私营公司提供数据。然而，在这样做时，它们应当考虑法律问题(例如，全球私营公司注册所在国、数据储存所在国、要求了解其公民或有关在其境内发生的交易的资料的国家等方面出现的问题)。

22. 第三份报告将探讨和阐述为制止外国恐怖主义战斗人员的流动而提供国际合作时所面临的挑战。反恐执行局还将就如何加强这一领域的国际合作向反恐委员会提出建议。

4. 私营因特网公司面临的挑战

23. 因特网主要是由私人拥有和运营的。社交媒体公司、电信公司、电子邮件和因特网服务提供商、网站提供商和数据托管服务都是全球信通技术基础设施不可或缺的伙伴。许多主要的私营公司参与全球活动，在世界各地都有用户。其数据中心也设在几个国家内。私营公司必须遵守其经营业务所在国的国内法律，必须与执法机构合作。不过，如上文所述，全球信通技术框架的复杂性提出了国内法的适用性以及国家执行这些法律的权力等方面几个困难的管辖权问题。私营公司必须在其国际业务中处理相互冲突的国内法律。脸书，例如，确立了与世界各地执法机构合作、维护数据以及紧急要求等方面的准则。

24. 私营公司还有自己的使用其服务的条件，可以删除内容或终止违反这些条款的用户账户。公司在涉及诸如为实施与外国恐怖主义战斗人员有关的恐怖行为而进行招募和煽动等恐怖活动的背景下，采取了此类措施。大多数大公司积极主动和自愿地对用户上传内容进行监测或删除违反其条款和规定的内容。在过去两年中，YouTube 已删除了 1 400 万个视频。脸书每周收到并审查约 100 万个有关违反其使用条款的用户通知(不仅仅是与恐怖主义有关的张贴)，推特在最近几个月已关闭了约 2 000 个与伊黎伊斯兰国有关的账户。应当回顾，实行任何此类做法都必须符合国际人权法，特别是关于表达自由和隐私权的国际标准。

25. 一直成功地对其他形式的因特网内容进行监测。例如，儿童色情制品就是其中一种形式。然而，因其性质，监测儿童色情制品相对容易。分析有背景的政治宣传，甚至有明显的暴力内容的宣传，要困难和主观得多。因为规则系统不能自动审查内容，具有所需实质性和语言技能的专家们必须对内容进行监测。大型信通技术公司雇用多个小组“24/7”地审查这些内容。虽然在因特网和社交媒体上的传播上升至实施恐怖行为的煽动或招募等级的案件中，刑事制裁或执法措施可能是适当的，但在很多情况下，对恐怖分子及其支持者在网上刊登的令人不快的内容的最有效应对可能是反击言论和反宣传。

26. 一些国家继续发展反宣传方法，以挑战和反驳支持或美化恐怖活动的讯息。其他一些国家正在主动制作其他讯息(例如，重述和扩大积极的言论，倡导和平、尊重和社会包容或拆穿恐怖分子的说法)。应对网上恐怖主义激进化宣传威胁的有效战略要求各国政府，除了采取立法和执法措施外，还要与社区和行业接触。在大多数情况下，最有效的反宣传说词的传达者可能是家人和朋友、民间社会行为体、学术机构、宗教和社区领袖以及其他非政府行为体。要让此类运动有效，私营部门(因为其熟悉社交媒体人口和营销工具)应成为积极的参与者。各国政府应欢迎和支持基层宣传举措。

5. 信息和通信技术问题的人权层面

27. 各国为防止或消除为恐怖主义目的使用信通技术传达的讯息和信息时，就产生了有关不允许的表达形式和尊重言论和意见自由之间关系的问题。安全理事会第 1624(2005)号决议回顾《公民权利和政治权利国际公约》第十九条，并回顾，任何对表达自由的限制只应由法律来规定，且限制因第十九条第三款开列的理由，是必需的。国家安全是可合法限制表达自由的理由之一。然而，任何限制应与所面临的威胁成比例，并且是非歧视性的。此外，《公约》第二十条呼吁各国以法律禁止任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，此类主张构成鼓吹歧视、敌视或暴力的煽动。

28. 虽然信通技术可能会被个人用于犯罪目的，包括与恐怖主义有关的目的，但各国在对私人数字通信进行监控时必须谨慎行事。对数字通信进行大规模监控不仅涉及隐私权，而且也可能对诸如表达、结社和行动自由等其他各项基本人权产生寒蝉效应(A/HRC/13/37, 第 33-38 段)。正如联合国人权事务高级专员所说的那样，合法和具有针对性的(而不是广泛的)数字通信监控可能成为情报和执法实体防止通过因特网招募恐怖分子的必要和有效措施(A/HRC/27/37, 第 24 段)。

29. 最后，除其他外，私营因特网公司需要按照人权理事会于 2011 年通过的《工商业与人权指导原则》(A/HRC/27/37, 第 44 段)不断查明、评估、预防和减轻其行为对其用户的人权的任何不利影响。应就通过因特网进行的暴力极端主义和(或)恐怖主义活动加强多方利益攸关方对话，并注重现有的各种渠道，进一步推动公司进行尊重人权的“自我监管”以及私营实体与情报机构和执法机构进行有效合作。

B. 公私伙伴关系

30. 迫切需要建立政府和许多商业部门之间的公私伙伴关系，以防止希望成为外国恐怖主义战斗人员者在国家间的旅行和回返的此类战斗人员开展恐怖主义活动。安全理事会第 2178(2014)号决议第 9 段呼吁会员国要求在其境内营运的航空公司向有关国家当局提供旅客信息预报，以查出被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)号决议所设委员会指

认的个人乘民用飞机离境，或企图入境或过境。这一要求强调指出了及时分享信息的重要性，第一份报告(S/2015/338，附件)第 26 至 31 段中讨论了这一点。反恐主义委员会在其 2015 年 6 月 11 日给会员国的公开通报会中，与国际民用航空组织(国际民航组织)和国际航空运输协会(空运协会)合作，重点讨论了这一问题。

31. 安理会呼吁航空公司及时与各国分享信息，这反映了建立公私伙伴关系对协助各国查明外国恐怖主义战斗人员、防止其活动并依照该决议将其绳之以法的重要性。伙伴中应包括提供其他类型运输服务的公司，包括航运公司和游轮公司(其中许多公司已经实行了有效的分享信息机制)，以及社交媒体公司和其他私营部门伙伴。

1. 旅游部门

32. 最近的事件表明，保护旅游基础设施至关重要。2002 年 10 月，在印度尼西亚巴厘有 202 人被杀，其中包括许多游客。这次袭击之后，2005 年 10 月在巴厘发生了一系列自杀式汽车炸弹袭击事件，20 人被杀。2005 年 7 月，埃及旅游城市沙姆沙伊赫市遭袭击，88 人被杀(主要是埃及人)，200 多人受伤。2015 年 3 月 18 日，突尼斯巴尔多国家博物馆遭恐怖袭击，22 人被杀。2015 年 6 月 26 日，突尼斯苏塞海滩胜地遭袭击，38 人丧生。这些袭击事件的受害人大多数是外国人。

33. 尽管此类袭击历史上相当少见，且通常规模较小，但能产生毁灭性的经济影响，对那些依赖旅游业发展经济的国家尤其如此。在这种情况下，恐怖主义的后果并不局限于遭袭击的地点。2001 年 9 月 11 日恐怖袭击之后，加勒比地区来自美利坚合众国的游客下降了 13.5%，导致暂时损失估计 365 000 个职位。由于这些袭击，私营公司遭受毁灭性后果。对许多国家来说，旅游部门遭破坏是一个严重威胁。

34. 回返的外国恐怖主义战斗人员和曾被拒绝跨国旅行的希望成为外国恐怖主义战斗人员者可能进行此类袭击。在这方面，反恐执行局一直与世界旅游组织和美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会共同努力，不仅提高对旅游安全的重要性的认识，而且提高对迫切需要通过公私伙伴关系保护游客的认识。酒店、旅游胜地、游轮公司和运输服务必须与各国政府共同努力，以交流信息、审查准则以及确保查明并应对本部门面临的恐怖主义风险。

2. 金融情报

35. 特别重要的是，政府与金融机构(包括银行、所有类型的有货币价值的企业以及其他金融机构和行业)建立伙伴关系，以确保金融情报得到有效利用，以查明外国恐怖主义战斗人员并防止他们前往冲突地区。

36. 最近的事件已将注意力吸引到伊黎伊斯兰国和其他与基地组织有关联的恐怖主义组织建立的大规模的资金流上。安全理事会第 2199(2015)号决议认识到银

行部门对于应对这种威胁的重要性，为此促请会员国确保金融机构防止伊黎伊斯兰国、胜利阵线和其他与基地组织有关联的团体进入国际金融体系。外国恐怖主义战斗人员主要依靠自筹资金从其原籍地出发，往往通过一个或几个过境国，然后到达冲突区。因为外国恐怖主义战斗人员需要提取资金来支付旅行费用和其他需求，金融机构最适合帮助查明潜在的外国恐怖主义战斗人员。据了解，招募人以许诺金钱奖励说服人员加入伊黎伊斯兰国，但通常不会兑现。

37. 但是，金融情报可以在查明外国恐怖主义战斗人员并防止其旅行方面发挥至关重要的作用。本报告中分析的许多国家(包括澳大利亚、加拿大和法国)均在政府和金融机构之间建立了强有力的伙伴关系。许多国家向银行提供了准则，并对关于可疑活动的报告做出反馈。技术进步使金融机构得以极为迅速地浏览数百万个账户。收集金融情报与任何其他形式的情报收集工作一样，均应受到法律的严格管制，以免不适当地侵犯人权、主要是隐私权。此外，国家金融情报机构应提供政府和金融机构之间互动的一个界面，确保双向的信息流通，包括向私营部门提供适当的指导和反馈。例如，澳大利亚交易报告和分析中心就监测汇往阿拉伯叙利亚共和国和邻国的资金向澳大利亚金融机构提供专题指导。金融机构得以部署先进的规则系统和过滤器，警示它们注意需要进一步调查的案件。³ 反洗钱金融行动工作组正在开发工具，供其成员用于指导其与私营部门的伙伴关系。积极联系金融机构并告知其可能表明发生恐怖主义筹资活动的潜在红旗预警，改善了金融机构的内部监测和筛选工作，有助于防止伊黎伊斯兰国和其他团体进入国际金融系统，并提供更多和更好的可疑交易报告。此类报告向力图查明并制止外国恐怖主义战斗人员旅行的执法机构提供了重要信息。

三. 系统性不足：区域分析

38. 区域分析的重点是覆盖受到外国恐怖主义战斗人员影响的国家的五个区域/次区域：中亚、马格里布、东非/非洲之角、西欧和美洲/大洋洲。并非所有与外国恐怖主义战斗人员有关的法律、政策和业务方面的挑战均对所有五个区域造成同等影响。因此，采用了基于风险的方法，以确定每个区域最紧迫的问题并将其作为重点。

A. 中亚：哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦

1. 总体威胁评估

39. 被联合国列名与基地组织有关联的三个中亚区域恐怖主义组织是：乌兹别克斯坦伊斯兰运动(又称突厥斯坦伊斯兰运动)、伊斯兰圣战组织(或联盟)、东突厥斯坦

³ Tom Keatinge 著，“Identifying foreign terrorist fighters: the role of public/private partnership, information sharing and financial intelligence(查明外国恐怖主义战斗人员：公共/私营伙伴关系、分享信息和金融情报的作用)”(伦敦，皇家联合服务研究所，2015年)。

坦伊斯兰运动。乌兹别克斯坦伊斯兰运动于 2015 年春宣誓效忠于伊黎伊斯兰国。所有五个国家均已在全国范围内指认并禁止恐怖主义分子和极端主义组织。⁴

40. 中亚国家被视为原籍国，因为越来越多的该地区好战分子前往冲突地区。根据多个中亚国家于 2015 年春所作的保守估计，来自该区域的 500 至 1 500 人在阿富汗、伊拉克、巴基斯坦和阿拉伯叙利亚共和国参战。⁵ 来自中亚的战斗人员与俄罗斯联邦的车臣族裔一道，位居伊黎伊斯兰国和胜利阵线高级指挥官之列(另见 S/2015/358)。在 2015 年 5 月下旬，据报，一名塔吉克精锐警察部队高级指挥官在阿拉伯叙利亚共和国加入伊黎伊斯兰国之后，从那里发布了一部宣传视频。⁶

41. 据报道，外国恐怖主义战斗人员从中亚经由土耳其前往阿拉伯叙利亚共和国；其他人跨越松懈的阿富汗和巴基斯坦边界参加北瓦济里斯坦的训练营，然后被送往阿富汗或阿拉伯叙利亚共和国参战。因为大多数人与居住在阿富汗的某些少数群体有着共同的族裔和语言等相似之处，阿富汗执法人员很难确定他们的身份。乌兹别克斯坦伊斯兰运动主要负责在该区域招募外国恐怖主义战斗人员。其招募人员还试图诱惑移民工人加入他们的队伍。一个越来越令人关切的现象是招募妇女。一些国家报告说，其国民前往伊黎伊斯兰国控制的领土，作为家庭定居。

42. 这些战斗人员中的一些人已返回各自的母国从事恐怖主义活动。2013 年 8 月，吉尔吉斯斯坦国家安全委员会拘留了被控从叙利亚返回之后策划进行一系列恐怖主义袭击的三名伊斯兰圣战组织成员(吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦国民)。2014 年，一个恐怖团伙的 14 名成员被一家吉尔吉斯法院判定，除其他外，犯有雇佣军活动和筹备恐怖主义罪行，其中包括在国外参加恐怖主义培训和参与叙利亚境内的军事活动。2014 年 2 月，四名男子据称在叙利亚境内作战之后，因恐怖主义罪名在哈萨克斯坦被审判。

2. 对中亚的区域分析

(a) 第 2178(2014)号决议的刑事定罪要求

43. 因为大多数中亚国家是原籍国，这些国家正在采取措施阻止本国国民前往阿富汗、伊拉克、巴基斯坦和阿拉伯叙利亚共和国。没有一个国家按照第 2178(2014)号决议的要求明确将外国恐怖主义战斗人员的旅行(或旅行未遂)定为犯罪行为，

⁴ 这些组织在各法院的裁决中被定义为“恐怖主义”和(或)“极端主义”，包括：伊斯兰解放党、突厥斯坦伊斯兰党、东突厥斯坦解放组织、东突厥斯坦伊斯兰党、Jamaat al-Jihad al-Islamias、伊斯兰传教组织、Takfir wal-Hijra、Ansarullah、Jund al-Khilafah 和 Akromiya 等。

⁵ 估计数的来源包括会员国直接提交给反恐执行局的信息、国际区域组织提供的报告和国家官员发布的数据。

⁶ 根据塔吉克斯坦总检察长办公室，根据《刑法》第 305 条(叛国罪)、第 187 条(参加犯罪团伙)和第 401(1)条(非法参加国外武装冲突或军事行动)，于 2015 年 5 月 28 日对此人提起刑事指控。同日发布了国际刑警组织红色通缉令。

但许多国家已修订了其刑法典和反恐立法，将招募、训练、资助和以其他形式支持恐怖主义活动定为刑事罪。除了将与恐怖主义有关的犯罪和各种形式的共谋犯罪定为刑事罪外，大多数中亚各国还将在国外非法卷入或参加武装冲突或军事行动定为刑事罪，尽管没有明确提到恐怖主义活动。然而，大多数国家对恐怖主义罪行的定义均过于宽泛、模糊和开放，超出了国际反恐文书规定的定义。这引起了人权关切。

44. 近年来，来自该区域的数百人被判处犯有恐怖主义罪行和暴力极端主义罪行。安全部队、检察官和法院一直积极以恐怖主义指控(包括资助恐怖主义)进行逮捕、审判和定罪。但是，联合国人权机制已对使用酷刑、任意拘留、无法获得辩护律师和其他违反公平审判的现象提出关切。在一些国家，刑事案件无罪判决的比例低至 1%。

(b) 执法和防止人员流动

45. 执法、边防和海关当局加强了对外国恐怖主义战斗人员旅行的监测，并越来越认识到机构间有效合作和信息交流的必要性。吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦就有外国恐怖主义战斗人员事宜设立了工作组和机构间委员会。吉尔吉斯斯坦国家安全委员会于 2015 年 2 月报告，由于与国家边防局开展了密切合作，500 多人被确定为如跨越国家边境则须加以监测者。此外，比什凯克和奥什机场每天均实行“过滤措施”(即筛查措施，包括文件核查)。2013 年，6 个从吉尔吉斯斯坦经土耳其向阿拉伯叙利亚共和国偷运被招募人员的渠道被发现并捣毁，21 个犯罪团伙(包括哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦国民)被捣毁。吉尔吉斯斯坦的情报指出，由于这些措施，恐怖主义招募人员和偷运者认为吉尔吉斯斯坦是一个“不可取的危险路线”，并将其重点转移到该区域其他地方。

46. 一些国家已实行了严格的居住登记规则，并定期进行住所管制，以查明已离开该国的人员。目前尚没有任何中亚国家安装旅客信息预报系统。

(c) 资助恐怖主义

47. 迄今该区域尚未采取任何具体措施来阻止和防止对外国恐怖主义战斗人员的财政支助。已到位的打击资助恐怖主义行为的立法和实际措施也适用于打击资助外国恐怖主义战斗人员及其旅行，但该区域所有国家均必须消除若干缺陷，包括关于冻结恐怖分子资产和监测汇款服务的法律和程序方面的缺陷。

(d) 打击暴力极端主义

48. 为应对日益增多的激进化和为恐怖主义招募人员(包括外国恐怖主义战斗人员)现象，大多数中亚国家已经实行了旨在防止其国民出国并加入恐怖主义团伙的措施。大多数这类举措是在地方社区一级(例如，通过乌兹别克斯坦的马哈拉族人)实施的，并涉及国家当局、民间社会、神职人员、潜在的外国恐怖主义战

斗人员的家庭等方面的代表。还通过各种大众媒体传播反宣传。然而，国家宗教事务委员会在所有中亚国家中发挥了重要作用。一些措施，尤其是与宗教组织、宗教教育和宗教文献的管制有关的措施，已被联合国人权机制确定为侵犯宗教和良心自由的关切事项。该区域各国在执行措施打击通过因特网进行恐怖主义和暴力极端主义宣传(包括阻止网站内容)的同时确保尊重表达自由权方面还面临着诸多挑战。

(e) 区域和国际合作

49. 区域合作主要是通过独立国家联合体反恐中心和上海合作组织区域反恐怖机构进行。一些中亚国家还将数据输入这两个实体维护的恐怖分子和恐怖或暴力极端主义组织区域综合名单。该反恐中心的专门数据库还载有来自独立国家联合体国家的外国恐怖主义战斗人员名单,以及参与招募他们并向他们提供武器的人员名单。自 2013 年 3 月以来,该反恐中心和国际刑警组织已制定了一个目标项目,旨在加强中亚地区独联体成员国执法机构防止和打击恐怖主义的集体和国家能力。

B. 马格里布：阿尔及利亚、利比亚、摩洛哥、突尼斯

1. 总体威胁评估

50. 首个遭受恐怖主义的马格里布国家是 1990 年代的阿尔及利亚：在“黑暗十年”期间，阿尔及利亚有 10 多万人被杀。马格里布区域是各种形式贩运的一个重要过境路线，包括毒品、武器贩运和贩运移民。日益恶化的利比亚局势为恐怖分子提供了庇护所，并便于向伊斯兰马格里布基地组织、伊斯兰教法辅士组织和伊黎伊斯兰国等恐怖主义团体供应武器。伊斯兰马格里布基地组织参与赎金绑架和跨界贩运，以资助其活动。其分裂派别 al-Mulathamun Battalion(“Al Morabitoun”)为 2013 年 1 月对向因阿迈纳斯附近的一个阿尔及利亚天然气厂发动袭击负责，其中 39 名外国人质、29 名恐怖主义分子和一名阿尔及利亚警卫被杀。

51. 自因阿迈纳斯的恐怖袭击以来，阿尔及利亚已加强其边境管制机制。自那时以来，除与突尼斯的边境之外，所有边境已经关闭。伊斯兰教法辅士组织目前在利比亚和突尼斯境内。它公开否认效忠于基地组织的“核心”，但却训练希望加入该核心的战斗人员。据认为，利比亚的伊斯兰教法辅士组织应为 2012 年袭击美国驻班加西使馆事件负责，突尼斯的伊斯兰教法辅士组织对美国驻突尼斯使馆发动过一次类似袭击。这些区域小组同伊斯兰马格里布基地组织一样，从该区域其他国家招募战斗人员。

52. 伊黎伊斯兰国正在试图加强其在该区域特别是在利比亚的存在，并为杀害埃及科普特基督徒负责。它还声称对最近袭击突尼斯巴尔多博物馆和苏塞海滩胜地事件负责。它利用该区域作为寻求加入阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克冲突的外国恐怖主义战斗人员的招募、出境和过境中心。在估计 3 万名前往阿拉伯叙利亚共和国的外国恐怖主义战斗人员中，据估计 5 000 多人来自马格里布。这是仅次于

中东的第二大区域来源。几个小的恐怖主义团体已宣誓效忠于伊黎伊斯兰国。其中包括阿尔及利亚恐怖主义团体 Jund al-Khilafah fi Ard al-Jazayer(阿尔及利亚的哈里发士兵)。

2. 对马格里布的区域分析

53. 无论是作为原籍国和过境国还是邻近冲突地区的国家(利比亚和马里), 马格里布国家都深受外国恐怖主义战斗人员现象影响。利比亚还是一个目的地国。该区域各国充分认识到必须阻止外国恐怖主义战斗人员流动, 并已采取反制措施。然而, 尚有若干不足之处需要加以解决。

(a) 第 2178(2014)号决议的刑事定罪要求

54. 马格里布各成员国已制定反恐法律框架。三个国家或是推出了一部反恐特别法, 或是在其刑法中列入了对“恐怖主义行为”的定义。一个国家利用其刑法典的规定起诉恐怖主义行为。三个国家为反恐案件设立了专门的调查和司法单位。该区域各国已采取步骤, 响应第 2178(2014)号决议的要求, 其中一些国家采取的措施比别的国家更全面。一个国家修订了其刑法, 另外两个国家目前正在修订其刑法或其反恐特别法。已通过或设想通过的修正包括将以下行为定为刑事定罪: 国民或居住在该国的外国人为犯下、规划或筹备、或参与恐怖主义行为, 或在该国境内外接受和提供培训目的而进行旅行; 为筹备恐怖主义行为或参与、提供或接受培训或协助实施恐怖主义行为, 包括招募等目的, 故意组织个人前往国外的旅行; 为前往另一国境内犯下恐怖主义罪行的目标, 进入其领土或过境。所有四个国家均已将在境内外加入恐怖团体定为刑事犯罪。一个国家依照第 2178(2014)号决议制定了特别覆盖资助旅行的立法修正案。

(b) 防止外国恐怖主义战斗人员在国家间的旅行

55. 出境。一个国家依靠现行法律, 防止涉嫌有意成为外国恐怖主义战斗人员的人离开利比亚或土耳其。这些人可以保留自己的护照, 但那些由于法院定罪而被禁止离开该国的人的护照被没收。另一国目前正在修订其《刑事诉讼法》, 使其检察长处能够对因可能参与犯罪而被调查的个人实施旅行禁令。该国行政当局如果怀疑某人前往冲突地区, 可决定暂不签发护照。第三个国家正在考虑前往土耳其是否须经事先核准。一个国家没有制定防止外国恐怖主义战斗人员离开该国的措施, 并日益成为目的地国。

56. 移民管制。两个国家建立了在主要国际机场和(或)边境哨所检查旅行者的姓名、犯罪记录和证件的计算机化系统。这些系统与一个中央数据库链接, 该数据库内有国内和国际通缉犯名单, 包括恐怖分子和持有被盗和遗失旅行证件的个人。第三个国家正在对新其识别旅客身份的系统进行升级, 另一国已不能执行移民管

制方面的立法、政策和程序。阿拉伯马格里布联盟国家之间没有签证要求，个人从其各国领土过境不需要签证。一个国家仅对由陆地从其领土过境的个人进行移民管制。然而，由于没有来自原籍国的外国恐怖主义战斗人员嫌疑人信息，该区域各国很难在其边界拦截外国恐怖主义战斗人员。一个国家已经把其第一线移民筛选进程与国际刑警组织被盗和遗失护照数据库、犯罪嫌疑人和通缉犯红色通缉令和基地组织制裁名单链接起来。国际刑警组织向其所有成员国提供了一份外国恐怖主义战斗人员名单，但名单需要原籍国提供。至少有一个马格里布国家已开始这样做。

57. 使用旅客信息预报系统。两个国家接受旅客信息预报，但其系统并未完全计算机化。将旅客数据与观察清单比对，进行风险分析。另一国不能系统接受所有航空公司的旅客信息预报。一个国家以前曾接受旅客名单预报，将其与各种数据库核对，特别是如果出发地国认为有潜在的危险或如果有涉及飞机上乘客的重大信息。然而，该国现已不再能处理这类信息。

(c) 招募

58. 来自马格里布的外国恐怖主义战斗人员主要来自地方激进化、招募和便利旅行网络活跃的个别特定地区和城市。一个国家对那些已经离开本国前往冲突地区的个人进行了研究，以制作一个潜在的外国恐怖主义战斗人员简介，并防止其他人离开。所有国家都已经将为实施恐怖行为招募定为刑事犯罪，三个国家将在境内外招募定为刑事犯罪。两个国家监测监狱，防止在囚犯中招募。因特网和社交媒体、来自国外的匿名电话及汇款(法特瓦)也在该区域的招募中发挥着重要作用。除了一个国家外，所有其他国家都发展了一些监测因特网网站或社交媒体的能力。一个国家还采用社区治安防止招募，并出台立法，使其总检察长能够授权监测电子通信，并要求服务提供商保留侦查罪行和识别肇事者身份的数据。然而，该地区各国强调，由于因特网服务器位于国外，必须开展国际司法合作才能拦截某些网址。为保障隐私权出台的数据保护法造成了额外的挑战，可能会妨碍这种合作。

(d) 国际和区域合作

59. 该区域各国需要加强区域合作。警察、边境管制当局和情报机构之间缺乏强有力的内部协调，检察官和法官间之间缺乏强有力的合作，可能会破坏该区域应对外国恐怖主义战斗人员威胁的刑事司法对策。建立一个国际刑警组织马格里布区域办事处，将加强各国遏止外国恐怖主义战斗人员流动的努力。区域司法合作不很成熟。但是，大多数国家都与欧洲各国建立了有力的合作，特别是在法律互助领域。一个国家正在考虑加入国际刑警组织的电子引渡倡议。这是一个为以电子方式安全转发请求而开发的新工具。

C. 东非/非洲之角：厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国

1. 总体威胁评估

60. 青年党这个该次区域的主要恐怖组织被安全理事会第 1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监察组描述为“坚定、多产和有效”。它有人数和力量对该次区域内外的和平与稳定构成重大威胁。以前隶属于基地组织，它的主要基地在索马里，该国自 1990 年代初以来遭受了多次恐怖袭击(包括最近对联合国工作人员的直接袭击)。2014 年 3 月，据估计，青年党至少控制了索马里南部和中部的一半。青年党模仿政府机构，其惯用手法是暴力。它通过“al-Kataib”网站和社交媒体开展因特网活动。它主要由索马里人组成，但也有大量外国人，尤其是肯尼亚人，包括在最高一级。招募主要是在肯尼亚和索马里进行的，但埃塞俄比亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的国民也实施了攻击。在埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达，当地和外国肇事者合伙发动越来越复杂和破坏性的袭击。在肯尼亚的沿海地区，新出现的穆哈吉朗等恐怖团体，通过社交媒体向肯尼亚和乌干达社区发出威胁。伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内冲突吸引了少数厄立特里亚人、索马里人和苏丹人加入胜利阵线和伊黎伊斯兰国等团体。

2. 对东部非洲/非洲之角的区域分析

61. 该次区域包括原籍国、过境国和邻近冲突地区的国家和目的地国。一些国家满足所有四项标准。该区域某些国家的族裔群体遭受或许用心良苦但构思拙劣和不当实施的反恐怖主义措施之苦。因此，一项旨在应对外国恐怖主义战斗人员威胁的区域反恐战略必须是多层面的、对包括人权义务在内的相互竞争的利益敏感。

(a) 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

62. 2014 年 4 月，东非共同体商定了一项联合反恐战略。在所有七个国家中，除一个国家外，其余的均通过了具体的反恐怖主义立法。第七个国家目前正在审议立法草案。没有一个国家已制定专门处理第 2178(2014)号决议“旅行”要素的立法，但三个国家的立法相当广泛，足以覆盖大多数与外国恐怖主义战斗人员有关的罪行，其他国家的立法则可以用于处理某些方面。不过，仅三个国家将加入恐怖组织明确定为犯罪，仅两个国家依照第 2178(2014)号决议将接受培训明确定为犯罪。这两个国家以及两个其他国家已经将为恐怖主义目的提供培训定为犯罪。

(b) 资助恐怖主义

63. 这一地区的大多数国家批准了 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。金融交易是通过现金付款、移动电话付款或非正式转付进行的。这使得追踪资金流动有困难。六个国家颁布了关于向恐怖活动提供资助的立法，但有一个国家，其立法在整个国家不统一，只有关于冻结资产和指认的规定在各地适用。

此外，没有任何国家依照第 2178(2014)号决议制定特别覆盖资助旅行的立法。五个国家制定了关于冻结资产的立法，但执行国家资产冻结措施仍然是一个挑战。只有一个国家已依照第 1373(2001)号决议指认了个人和实体。五个国家已设立金融情报股，有的已经开始与海关、执法或其他机构建立正式关系。有一个国家，其设立一个金融情报股的法律依据已经存在，但不清楚是否已设立。可用于实际交流的有关外国恐怖主义战斗人员信息，无论是国内的还是区域的，均有限。

(c) 执法/起诉与国际合作

64. 五个国家是东非警察局长合作组织成员。该组织促进非正式国家间合作和共享能力建设。然而，情报和信息共享以及机构间和区域间合作与协调普遍不够。只有两个国家设立了专门的反恐执法和检察单位。纵观整个区域，资源有限、培训不足并缺乏技术能力，这些妨碍执法反应和各国开展有效调查和起诉的能力。联合国人权机制对该区域执法机构犯下的侵犯人权行为表示严重关切。东非共同体国家已加强其执法和检察机关之间的全国合作与协调，法院案件的数目有所增加。然而，进展缓慢，第 2178(2014)号决议的要求增加了立法和机构负担。

65. 尽管检察当局在不同区域集团内非正式地开展合作，但没有单一的、连贯的区域法律互助和引渡平台。该区域只有两个国家已经批准为跨境刑事司法合作提供框架的《政府间发展管理局关于引渡和法律互助的公约》。加强非正式和正式司法合作已带来成功起诉，特别是在东非共同体国家(例如，2010 年的坎帕拉爆炸)。然而，与外国恐怖主义战斗人员相关的调查和起诉，特别是在索马里，要求更深入和更快速的合作，以掌握足够和及时的证据。还需要加强收集和分析来自社交媒体和因特网的证据的能力。如果需要引渡，缺乏区域统一的法律也会妨碍向法院起诉案件的努力。

(d) 防止外国恐怖主义战斗人员在国家间的旅行

66. 漫长和管理松懈的陆地和海洋边界继续便利人员、非法武器和现金流动。所有七个国家都采用了机读旅行证件，但只有一个国家的边防警察可以在所有入境/出境口岸链接国际刑警组织的数据库。没有国家利用旅客信息预报系统。大量难民和无证移徙者的跨界流动阻碍识别潜在恐怖分子或外国恐怖主义战斗人员的努力。有关是否采取风险评估或筛查或相关措施来应对外国恐怖主义战斗人员威胁或各国是否协调其努力方面，信息有限。该区域各国不同的免签安排妨碍有效筛查人员流动情况。不过，三个国家控制从其领土过境，主要是控制该区域以外国家的国民。

(e) 招募/打击暴力极端主义/进行实施恐怖行为的煽动

67. 四个国家将招募恐怖分子定为犯罪，另一国家正在考虑相关立法草案。然而，各国制止招募的努力不够，往往侧重于被动的、严厉的执法对策，而不是包容性的、平衡的办法，其中包括与民间社会和地方社区的外联。这种办法会助长边缘

化社区的怨愤感，导致进一步的激进化。在东非实行的煽动行为，而不是煽动实施恐怖行为，定为刑事犯罪的法律常常使用可能导致侵犯人权行为的含糊和笼统的术语。

D. 西欧国家：比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、荷兰、挪威、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国

1. 总体威胁评估

68. 许多西欧国家继续是外国恐怖主义战斗人员的原籍国和过境国。据估计，在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国有数千名欧洲护照持有者，这对几个国家的国家安全造成重大威胁。一些西欧国家一直是据报由外国恐怖主义战斗人员实施的恐怖主义攻击的受害者，这些人员从恐怖主义团体开展活动的冲突区返回和(或)曾前往国外接受恐怖主义培训。这包括 2014 年 5 月对布鲁塞尔犹太博物馆的恐怖主义袭击(据报告是一个伊黎伊斯兰国恐怖主义回返者所为)(S/2015/338, 第 23 段)、2015 年 1 月对设在巴黎的讽刺杂志《查理周刊》的袭击(据报是曾在也门接受恐怖主义训练的个人所为)以及 2015 年 2 月在哥本哈根两人被谋杀(据报是一名丹麦公民实施的，尽管他不是返回的外国恐怖主义战斗人员，而是“本土暴力极端主义者”，据报受到巴黎攻击的启发，但没有在国外旅行)。

69. 许多西欧国家都了解离开其领土的、返回其领土的或死于冲突区的外国恐怖主义战斗人员的数量。他们能够跟踪外国恐怖主义战斗人员的流动，以确定在外国恐怖主义战斗人员旅程的各阶段(最初兴趣、激进主义、承诺、行动、加入外国恐怖主义集团、应征前往、策划旅行、旅行、实施恐怖行为和(或)返回)对有关个人的适当和相称的应对措施。

2. 对西欧的区域分析

(a) 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

70. 关于执行第 2178(2014)号决议的刑事定罪要求方面，接受调查的会员国中很少充分遵守该决议，通过新刑事立法或修订现行刑事立法。一些国家依照一般刑法条款规定，适用现行刑事法律，包括在招募或参与行为的概念下适用现行刑事法律。一些国家以进一步的修正案补充了现行法律，以涵盖可能导致前往参加伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突的筹备行为。安全理事会第 2178(2014)号决议和《欧洲委员会防止恐怖主义公约附加议定书》⁷ 要求，会员国，包括欧洲联盟成员国将接受恐怖主义培训和提供这类培训定为刑事犯罪。不过，欧洲联盟理事会第 2008/919/JHA 号框架决定没有要求将接受恐怖主义培训定为刑事犯罪。

⁷ 2015 年 5 月 19 日部长委员会第 125 届会议通过。

71. 接受调查国家的新的刑事判例法表明存在管辖和证据方面的挑战，如与从情报来源获得的证据的可采性有关的挑战。鉴于与收集证据有关的挑战(也涉及证明犯下外国恐怖主义战斗人员旅行或试图旅行刑事罪行)，欧盟国家正在寻求确保实际应用符合合法性原则及无罪推定和行动自由等权利，以确保被刑事定罪的行为得到客观行为表现的支持。

(b) 防止外国恐怖主义战斗人员在国家间的旅行

72. 依照第 2178(2014)号决议，各国必须要求在其境内营运的航空公司将旅客信息提前通知有关国家当局，以查出被委员会根据第 1267(1999)号决议和有关基地组织和相关个人和实体的第 1989(2011)号决议指认的个人乘坐民用飞机离境，或企图入境或过境。然而，只有少数几个欧洲联盟国家安装了旅客信息预报系统，该系统可以成为拦截外国恐怖主义战斗人员、其他恐怖分子和参与跨国组织犯罪的其他个人旅行的一个有效工具。如果将旅客信息预报系统与国际刑警组织数据库结合使用，情况尤为如此。2011 年初以来，由于欧洲议会公民自由、司法和内政委员会提出隐私和数据保护方面的关切，一项关于采用乘客姓名记录的拟议欧洲联盟指令一直悬而未决，2014 年 11 月 19 日安全理事会主席声明鼓励会员国采用这种记录(S/PRST/2014/23)。欧洲刑警组织利用“焦点旅行者”这个收集、分析和共享有关招募和协助外国恐怖主义战斗人员旅行的信息的工具，并在 2015 年 2 月与美利坚合众国缔结了一项相关的合作协定。

73. 欧洲联盟各个成员为阻止身为本国国民的外国恐怖主义战斗人员出入境而采取的法律和行政措施，包括可能(临时)撤销、暂停或没收护照和其他类型旅行证件，包括未成年人的证件。身为在有关成员国居住的外国公民的外国恐怖主义战斗人员嫌疑人可被命令不得离开该国，或被阻止重新入境，或被撤销居留证。几个欧洲联盟国家已经通过了允许撤销公民资格的法律。一个国家有法律依据撤销一个人通过归化获得的公民身份，即使这样做会使此人无国籍。这些措施可能引起严重的人权问题。各国必须确保为执行第 2178(2014)号决议而采取的所有措施，都必须充分符合国际法，特别是国际人权、难民和人道主义法。

(c) 执法

74. 法律执法机构和情报部门一直集体努力加强其应对外国恐怖主义战斗人员威胁的反应。因为大多数欧洲国家是申根成员，公民在欧洲境内享有“无边界”旅行。因此，必须确保及时、完整和准确的信息交流。为加强执法机构之间的合作启动了若干举措。目前在 14 个欧洲联盟国家实施的《2005 年普吕姆条约》，允许关于脱氧核糖核酸(DNA)、指纹和车辆登记和反恐合作的数据交流。《条约》还规定建立联合警察巡逻，(武装)警察部队为防止紧迫危险进入另一国家的领土(“穷追”)，在重大事件或灾难的框架内合作。2012 年 4 月，建立了欧洲刑事记录信息系统，在整个欧洲联盟改善关于刑事记录的信息交流。

75. 几个欧洲联盟成员国目前正在为通信部门制定数据保留法规。这些数据被视为查明恐怖网络内个人联系的重要信息来源。但是，这些举措也遇到抵制，因为一些设想的条款具有深远的隐私影响，可能会侵犯某些基本权利。

(d) 区域和国际合作

76. 欧洲联盟国家之间的国际合作是强有力的。双边和多边合作是国家自身的责任，但欧洲联盟发挥着日益重要的作用，尤其是在统一这类合作方面。欧洲联盟国家利用一系列网络来促进国际合作，尤其是有关外国恐怖主义战斗人员现象的合作。多年来，欧洲刑警组织、欧洲司法组织、欧盟边境管理局、欧洲司法网、金融情报股网和申根信息系统显示有能力提供平台，加强欧洲合作，包括与非欧洲联盟伙伴的合作。

77. 欧洲联盟还加强了情报合作。主要有关机构是欧洲联盟情报分析中心，其任务是在《共同外交和安全政策》和《共同安全和防卫政策》的框架内，为欧洲联盟诸多决策者，以及欧洲联盟国家提供情报分析、预警和对局势的认识。该中心做到了这一点，所采用的办法是监测和评估国际事件，特别侧重于敏感的地理区域、恐怖主义和大规模杀伤性武器的扩散和其他全球性威胁。

78. 欧洲联盟国家也促进扩大利用国际刑警组织，以分享有关外国恐怖主义战斗人员的信息，并通过国际刑警组织通告、被盗和丢失旅行文件数据库和协调的边境控制行动阻断他们的旅行。几个欧洲联盟国家已经将国际刑警组织 I-24/7 通信网络扩大至边境移民官员。委员会访问的一些国家也建立了综合数据库，其中包含使移民官员能迅速处理第三国旅行证件的国家、区域和国际数据。本着同样的精神，《欧洲委员会防止恐怖主义公约附加议定书》强调必须指定 24/7 联络点，以加强公约缔约方及时交流有关涉嫌为恐怖主义目的在国外旅行的个人的可用业务信息。

79. 认识到外国恐怖主义战斗人员现象不会限于某个特定地区，几个欧洲联盟国家继续加强超出欧洲联盟边界的国际合作，特别是与原籍国和邻近阿拉伯叙利亚共和国冲突区的国家的合作。这些努力反映欧洲联盟认识到外国恐怖主义战斗员移动的跨区域性质。

(e) 打击进行实施恐怖行为的煽动

80. 《年欧洲委员会预防恐怖主义公约》第 5 条和欧洲联盟委员会关于打击恐怖主义的 2008/919/JHA 号框架决定第 3(1)(a)条分别要求缔约国和欧洲联盟成员国将公开煽动实施恐怖罪行定为刑事犯罪。

81. 欧洲委员会编制了一份关于不同文化间对话的良好国家做法清单，⁸ 欧洲联盟和比利时共同资助一个题为防止激进化和恐怖主义社区警务工作的项目，其中

⁸ 见 www.culturalpolicies.net/web/intercultural-dialogue-resources.php。

确认社区警务人员对当地社区有深入的了解。该项目旨在宣传和培训社区警察，以了解激进化进程，识别预警信号，并防止极端主义变成暴力行为。遵循《欧洲联盟反恐战略》以及《欧洲联盟打击激进化和招募恐怖分子战略》的指导，欧洲委员会在 2011 年设立了一个全欧洲联盟激进化认识网络。作为私营部门参与的一种良好做法，全欧洲联盟激进化认识网络支持与容易接受煽动实施由暴力极端主义和不容忍驱动的恐怖行为的个人或团体有直接接触的从业人员、研究人员和非政府组织之间的全欧洲经验和最佳做法交流。该网络还收集良好做法。⁹

82. 许多西欧国家通过了国家行动计划，鼓励广泛的政府当局以及民间社会组织、宗教当局、保健部门应对社会各阶层的激进化演变为恐怖主义，往往侧重于青年和少数群体，他们似乎特别容易接受煽动。应当特别注意一些国家采取的镇压方法。这种做法可能导致认为进一步排斥已处于社会边缘地位的群体，其他国家适用的更具包容性的模式可能不符合第 2178(2014)号决议的刑事定罪和起诉要求。一些国家也已开始系统地处理外国恐怖主义战斗人员的回返问题，他们不仅可能进行袭击，而且从事激进化、招募和煽动实施恐怖行为。

83. 一些国家已经成功实施了打击煽动实施由极端主义和不容忍驱动的恐怖主义行为的措施，包括利用因特网。“虚拟”或“网络”社区治安(即执法官员在因特网特别是社交媒体平台上进行公开和互动式参与，以期防止或减少可能导致恐怖主义的激进化风险)被一些西欧国家视为良好做法。

84. 2015 年 3 月 12 日，部长会议同意在 2015 年 7 月 1 日以前设立一个欧洲联盟因特网查询股，其中将包括现有的“检查网络”倡议。由于因特网查询股仍处于发展阶段，确定其有效性为时尚早。因特网查询股将负责就在线恐怖主义和暴力极端主义内容进行协调和预警，与私营部门合作实施和支持因特网举报，并提供支持国家机构的战略和业务分析。欧洲刑警组织正在与会员国、欧洲联盟委员会及其他机构合作发展因特网查询股。

E. 大洋洲/美洲：澳大利亚、加拿大、新西兰、特立尼达和多巴哥、美利坚合众国

1. 总体威胁评估

85. 该组所有五个国家都被视为原籍国，回返的外国恐怖主义战斗人员构成的威胁被认为是重大的，因为他们可能准备实施恐怖行为。在一些情况下，外国恐怖主义战斗人员已经返回，并构成潜在的安全威胁。¹⁰ 由于所有五个国家均以族裔多样性作为其民族特征，他们完全有能力在政策层面上采取顾及少数群体需求

⁹ 见 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/index_en.htm。

¹⁰ 澳大利亚估计，从阿富汗和巴基斯坦冲突返回的澳大利亚人中有三分之二以上随后开始参与有安全关切的活动。

和关切的果断措施。其中一些国家存在回返的外国恐怖主义战斗人员和希望成为外国恐怖主义战斗人员者，可能证明在某些社区内存在的异化程度比以前想象的更高，而这有可能为长期的政策措施，特别是在社区参与方面的政策措施提供参考。此外，正在对现有的社区参与方案作出调整，目的是识别那些正处于从激进化走向暴力极端主义进程的个人，包括属于被视为面临风险极高的传统上被边缘化群体的个人。该区域至少有两个国家已面临公众对其迅速通过针对外国恐怖主义战斗人员的措施的抗议。

86. 澳大利亚最近将国内恐怖主义警戒级别由“中”升至“高”。澳大利亚估计有 150 人已前往伊黎伊斯兰国参加作战，30 至 40 名外国恐怖主义战斗人员已回国。截至 2015 年 5 月，该国政府正在调查约 255 名澳大利亚人，他们要么与暴力极端主义团体一起战斗，要么支持它们。约 100 人目前在伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和该区域，超过 155 人在澳大利亚。有 30 多名澳大利亚人最近在冲突区被杀。

87. 加拿大估计 2014 年约有 130 人前往利比亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯和也门参加恐怖活动。加拿大政府知道约有 80 人为一系列涉嫌与恐怖主义有关的目的出国旅行后返回加拿大。一些人可能参与了准军事活动，其他人可能曾经在宣扬暴力极端主义的学校中学习，为其筹集资金或以其他方式支持恐怖团体。在一些情况下，他们的旅行由于财务问题、受伤或外部干预而中断，但有关个人可能企图再次出行。一些对暴力极端主义感兴趣的出行者没有实现目标，只能返回加拿大。

88. 在新西兰，国内的威胁等级最近从“非常低”升至“低”。政府机构已经确定 30 至 40 名需要关注的人员，另有 30 至 40 人需要进一步调查。新西兰制订了一系列政策措施、方案 and 对策，以通过加强社区举措进一步建设具有复原力和包容性的社会。

89. 将特立尼达和多巴哥列入该组，再次引起对第一份报告提出的对小国家特定威胁的重视。在特立尼达和多巴哥，已确定约有 40 名成人在国外作战。其中包括大约 24 名男子和 16 名妇女。此外，还知道有大约 30 名儿童(18 名男童和 12 名女童)在国外作战，最终可能会回到加勒比地区。对加勒比区域旅游业带来的潜在威胁是一个必须认真考虑的问题，因为一国发生的袭击将不可避免地给其他国家带来不利的经济后果。

90. 有 180 多名美国人从美国出发前往或试图前往阿拉伯叙利亚共和国。美国司法部已在近 50 宗外国恐怖主义战斗人员案件中提出刑事指控，并往往在希望成为战斗人员者能够离境前就将其逮捕。在这些案件中，已有若干人向美国检察官认罪。85%以上案件的起诉对象是男子，不到 15%的起诉对象是妇女。约 75%的被告年龄为 30 岁或更年轻。

91. 按人均计算，决意在自己的国家实施恐怖行为的回返的外国恐怖主义战斗人员构成的潜在风险在小国的比例似乎更高。特立尼达和多巴哥每 19 100 名公民中就有约 1 名作为外国恐怖主义战斗人员在最近出行，而每 187 万美国居民中才有 1 人。但是，举例来说，对美国主要城市的恐怖袭击和对特立尼达和多巴哥石化工业的袭击对地方经济可能有着同样的破坏性。

92. 所有五个国家都在采取行动阻止前往冲突地区的旅行。大部分国家都有执行第 2178(2014)号决议的强大能力，特别是在信息共享、边境管制、打击暴力极端主义以及在国家和国际两级的执法合作方面。有一个国家由于工作人员短缺、组织和机构间通信的不足，在阻止前往冲突地区的旅行方面执法能力相对有限。

2. 对美洲/大洋洲的区域分析

(a) 第 2178 (2014) 号决议的刑事定罪要求

93. 该组有三个国家属于世界上极少数在最近通过了专门以应对外国恐怖主义战斗人员现象为目标的立法的国家。有一个国家 2014 年颁布了法律规定，使外交部长能够宣布特定的海外地点为实际上的“禁区”，公民前往该地就是犯罪行为。

94. 有一个国家颁布了立法，使政府能够审查在线对话，并允许情报部门除了收集情报外，还能进行干扰活动。该法还促进 17 个联邦机构共享信息，¹¹ 允许警察预防性地拘留或限制恐怖嫌疑犯和禁止“宣传恐怖主义”，授权公共安全部长在“禁飞名单”上增列人员，并加强情报部门的权力。

95. 2014 年 12 月，有一个国家通过了一项综合性法律，目的是澄清和修订对注销护照的现有规定和其他措施，该法正在等待计划于 2015 年进行的对情报和安全机构的审查。由于该法通过的速度和措施的临时性质，该法在迅速的公共协商进程中以草案的形式公布，但仍含有一项将于 2017 年 4 月 1 日终止生效的日落条款。这将使这些措施在政府审议其他改革事项和进一步考虑这些措施对人权的影响期间继续有效。政府决定在短期内不再规定新的罪名，认为目前一般刑事法和恐怖主义罪行足以解决有关外国恐怖主义战斗人员的犯罪。

(b) 防止外国恐怖主义战斗人员在国家间的旅行

96. 在接受调查的五国中，大多数采用了没收护照、过境签证要求和国际刑警组织筛查等护照管制措施，以防止被认为是潜在的外国恐怖主义战斗人员的公民和(或)永久居民出国旅行。澳大利亚、加拿大和新西兰已经取消、暂停和吊销外国恐怖主义战斗人员的护照，防止他们前往冲突地区。它们还在作出立法努力，以延长没收护照的期限。新西兰最近对 1992 年《护照法》的修改使内政部长能够

¹¹ 第一份报告中确定的优先问题之一(S/2015/338，附件)；见第三.D 节。

取消外国恐怖主义战斗人员的护照，为期最长 3 年，而不是过去 12 个月的时间。加拿大已通过一项法律，允许废除在加拿大境内或境外被判犯有恐怖主义等重大罪行的双重国籍公民的公民身份。澳大利亚外交部长取消了 115 本与伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突有关的护照。另外有 14 本护照被拒绝，10 本被暂停。

97. 大多数国家对经其领土过境的所有旅客都要求过境签证。此外，大多数国家定期向国际刑警组织被盗和遗失旅行证件数据库上传信息，并利用国际刑警组织数据库支持第一线工作人员。

98. 一个国家颁布了不寻常的立法，指定某些区域为“禁区”，没有合法目的前往这些区域就构成了犯罪，这一立法在该次区域前所未有。前往这些区域的条件是没有实施恐怖行为的意图。外交部已指定了中东两个区域。这项规定的例外情况包括：进入该地区的目的是提供人道主义援助；履行出庭或现身其他行使司法权力的实体的义务；履行国家、另一国家政府或联合国或其机构的公务；从事新闻报道，本人是专业记者或该专业记者的助理；对家庭成员进行善意访问；条例规定的其他目的。举证的责任在于被告。

(c) 执法

99. 该区域所有国家都根据第 2178(2014)号决议设立了专门的反恐单位和体制机构。其他措施包括立法、培训执法官员、前外国恐怖主义战斗人员重返社会的方案、利用国际刑警组织的数据和改进国家对恐怖袭击的警报和反应能力。虽然并非所有国家都设立了专门集中外国恐怖主义战斗人员相关信息的情报汇总中心，但一些国家加强了对应对外国恐怖主义战斗人员威胁的立法和情报的重视。一个国家计划采取步骤对外国恐怖主义战斗人员的回返进行管理，若干国家最近将离开本国或试图离开本国到国外进行恐怖主义行为定为犯罪。

100. 所有国家都提供有关外国恐怖主义战斗人员问题的培训，一些国家已与其他国家建立了国际伙伴关系。大多数国家已在机构间和与各级政府、地方社区、私营部门和外国伙伴建立了交换信息的渠道，以打击暴力极端主义。

101. 大多数国家正在提出方案，使前外国恐怖主义战斗人员重返社会并对其进行监测。澳大利亚提出了一个打击暴力极端主义的强化方案，其中包括使外国恐怖主义战斗人员重返社会，作为一种非强制性的努力，说服人们不参与恐怖活动。对该方案还辅之以 620 万美元的承诺，用于针对回返的外国恐怖主义战斗人员及其支持者的新的联邦警察疏导工作队。新西兰有一项完善的社区警务政策，委员会在 2010 年的访问期间确认该政策是预防暴力极端主义的一项良好做法。大多数国家正在加强社区警务，以预防和查明暴力极端主义和通往恐怖主义的激进化。在调查和起诉外国恐怖主义战斗人员方面，从国外收集可采纳证据是所有国家共同面临的困难。该组大多数国家在驻相关国家的大使馆部署了联络官，以便加强国际合作。

(d) 打击暴力极端主义

102. 所有五个国家都致力于加强打击暴力极端主义的能力，已经制定或正在制定各种方案，以调动当地社区和非政府行为体的参与并增强他们的能力，制订战略打击暴力极端主义言论，防止社区出现通往恐怖主义的激进化。

103. 澳大利亚推出了各种赠款方案，以加强社区对暴力极端主义的抵制。例如，2011年至2013年司法部打击暴力极端主义股推出了建设社区复原力赠款方案，为加强社区了解暴力极端主义和指导青年的项目提供资金。“共同安全生活赠款方案”为促进应对激进化的组织能力提供资金。

104. 加拿大设立了“安全问题跨文化圆桌会议”，以协调社区领袖和政府官员之间关于国家安全问题的对话。加拿大皇家骑警的“国家安全社区外联”方案应对高危社区导致暴力极端主义的激进化威胁。

105. 新西兰积极努力，加强不同文化社区之间的对话，扩大它们之间的相互了解。在国内，新西兰政府各部门直接接触社区领袖，查明面临风险的个人，为他们寻找生活道路，以防止激进化。该国政府正不断审查国内的做法，积极制定加强早期干预机制的方法。在国际方面，新西兰在此问题上通过一系列多边论坛与国际社会建立联系，并继续支持这一领域的能力建设项目，在东南亚通过“全球安全基金会”，在太平洋地区通过“太平洋安全基金”提供支持。在过去一年中，新西兰支持了这方面的一系列项目，包括讲习班、培训方案、威胁评估和报告以及囚犯改造方案。新西兰还向“全球社区参与和抵御能力基金”捐款，这是全球反恐论坛的一项倡议。

106. 特立尼达和多巴哥开展了一项运动，帮助低收入社区青年抵制伊黎伊斯兰国的诱惑。2015年，政府官员公开承认对有成为外国恐怖主义战斗人员危险的儿童进行教育的重要性。澳大利亚正在考虑立法，旨在将在外国宣扬恐怖主义的行为定为犯罪。

107. 美利坚合众国政府在最高级别处理与打击暴力极端主义有关的问题。2015年3月，奥巴马总统主办了一次白宫首脑会议，旨在审查激进化的驱动因素和指标以及为恐怖主义招募人员问题、打击极端主义言论以及由社区牵头的干预措施(澳大利亚政府于2015年6月为亚太区域主办了一次类似的高级别首脑会议)。在国内，美国为青年和妇女提供教育、技术和社区参与方案，这些方案突出领导能力发展、解决冲突的技能以及恐怖主义受害者的陈述，并向美国海外大使馆和领事馆提供赠款以执行当地社区的项目。国土安全部支持地方、国家和部落政府采取的社区警务举措。

(e) 因特网和社交媒体

108. 因特网和社交媒体仍极易被恐怖分子利用。恐怖团体越来越多地利用社交媒体进行煽动和招募，这五个国家与其他国家一样容易被恐怖主义团体的网上宣传、实施恐怖主义行为的煽动和招募所影响。这些国家在应对威胁方面侧重于打击在因特网上为恐怖主义提供便利的犯罪活动和开展反宣传。

109. 澳大利亚通信和媒体管理局监管因特网内容，有权删除暴力极端主义的材料。2014年“国家安全法律修正案”(第1号)使澳大利亚安全情报组织持有一份授权令就可以监测计算机网络和储存有关内容。澳大利亚目前正在制定更有力的数据保留法律。例如，拟议法律草案将要求电信公司保留电话和因特网使用的元数据。此外，该国政府正在采取立法和执法措施以外的行动，调动社区和工业参与促进反击恐怖主义的言论，尤其是与社交媒体公司、学术界和民间社会团体合作，研究适当的反制讯息战略。

110. 加拿大2015年“反恐怖主义法”授权政府删除恐怖主义宣传，包括加拿大因特网服务提供商托管的网站上的恐怖主义宣传。这些新措施符合《刑法典》的现行规定，即授权扣押诸如煽动仇恨和儿童色情制品等被视为具有犯罪性质的材料。该法还规定加拿大安全情报局在秘密的司法授权下有权拦截私人通讯。

111. 美国力求促进人们更好地理解美国的政策和行动，这些政策和行动的重点是打击网上犯罪活动而不是压制令人反感的言论，并提供抵制恐怖主义和其他暴力极端主义信息的正面言论。例如，为打击恐怖主义言论，尤其是伊黎伊斯兰国的言论，美国的战略反恐通讯中心每天在互联网上，包括在社交媒体上反击暴力极端主义的言论。

112. 该区域各国积极与国际刑警组织合作。在与外国恐怖主义战斗人员相关问题上的国际执法合作已加强，但差距依然存在，外国恐怖主义战斗人员的威胁等级和国家能力各不相同。该区域一些国家对因特网和社交媒体加强了监管，并正在采取步骤推广积极和有影响的信息，这些信息削弱伊黎伊斯兰国、基地组织及其他恐怖团体的合法性。

四. 意见

113. 本报告中查明和讨论的一些与外国恐怖主义战斗人员有关的法律、政策和行动挑战的影响超越了应对外国恐怖主义战斗人员现象的要求。第2178(2014)号决议的通过为国际社会努力应对若干新出现的国际挑战提供了新的动力，包括如何监测因特网、如何在数字时代开展国际合作以及如何发展公私伙伴关系，保护公民而同时不对其活动实行不可接受的限制，包括不侵犯表达自由和隐私权等人权。

114. 上文对五个区域/次区域的分析显示出有可能在区域基础上加以解决的一些共同的挑战和不足。分析还表明，尽管区域之间在能力上存在着广泛差异，但主要挑战是各区域所共有的。

115. 系列报告的第三份报告将于几周内发布，报告将涵盖中东、东南欧、南亚、东南亚、萨赫勒地区、南高加索地区和乍得湖流域地区。该报告将列入以证据为基础和基于风险的建议，说明解决所有 78 个受影响国家的系统性不足问题的途径，提供一份更详细的路线图，以加强会员国应对外国恐怖主义战斗人员威胁的能力。

附文一

方法

A. 依据事实的做法

1. 调查由反恐怖主义委员会执行局的专家们进行，他们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。

2. 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第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组和安全理事会其他专家小组、欧洲委员会、金融行动任务组、国际移民组织、国际刑事警察组织以及联合国毒品和犯罪问题办公室。

B. 风险管理

3. 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。

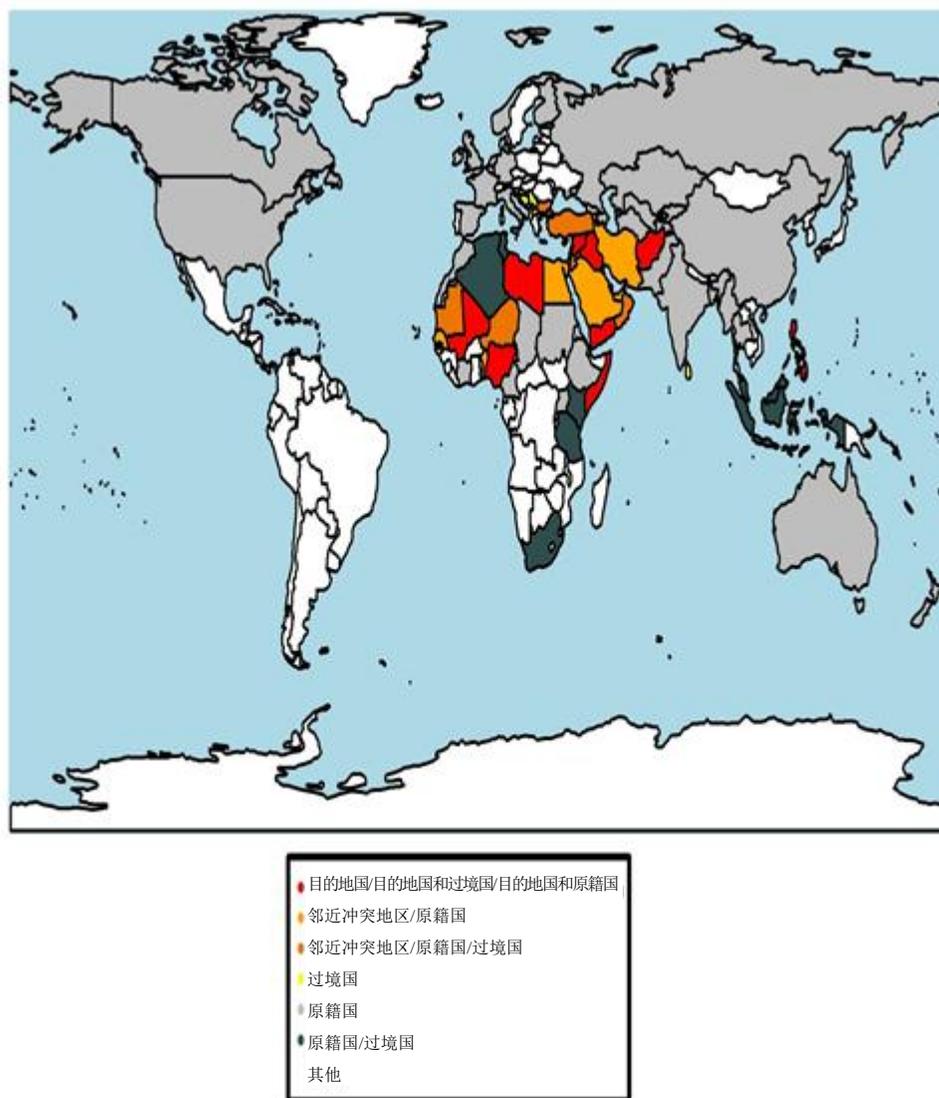
4. 各国应根据其特定的国家安全考虑，而不是一个可能对其处境不甚相干的固定模板，来制定应对外国恐怖主义战斗人员威胁的办法。仅国家面积就是一种简单、然而重要的指标，更适合于采取某些反恐措施。例如，反恐执行局的评估表明，大国家比小国更需要复杂的协调机制以进行国内机构间数据交换，在小国家，有意义的业务一级信息交流比较容易实现。

5. 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。在各项报告中，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。

6. 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。

7. 各项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，尽管一些最具有揭示意义的数据被模糊化了。因此，非累计数字是一种更详细的办法。

附文二

外国恐怖主义战斗人员地图^a

注：一些边界不反映联合国的边界。地图由一个程序生成，目的仅在于说明受影响会员国的概况。

^a 安全理事会第 2178(2014)号决议序言部分第 10 段指出，外国恐怖主义战斗人员可能严重威胁其原籍国、过境国和目的地以及邻近他们活跃的武装冲突地区的国家。地图列出了被视为原籍国、过境国和邻近冲突地区或目的地的会员国。有些原籍国也是过境国。例如，欧洲或中亚等区域的情况尤其如此，在这些区域外国恐怖主义战斗人员的旅行路线往往跨越一个或多个邻国。

附文三

按国家编列的外国恐怖主义战斗人员比例

