



## 2018年12月28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)号决议所设委员会提及安全理事会第2396(2017)号决议第44段，其中请反恐怖主义委员会在其现有任务范围内并在反恐怖主义委员会执行局支持下，审查2015年关于外国恐怖主义作战人员问题的指导原则(《马德里指导原则》)，为此考虑到外国恐怖主义作战人员，特别是回返和迁移的恐怖主义分子及其家属造成的不断演变的威胁，以及有可能对各国妥善发现、制止并在可能情况下起诉、为恢复其正常生活而教育改造以及为其重返社会而安置回返和迁移的外国恐怖主义作战人员及其家属的能力造成阻碍的其他主要差距，并继续确定新的良好做法，应要求为技术援助提供便利，具体做法是促进能力建设援助的提供者与受援方，尤其是与受影响最严重地区的受援方加强联络，包括为此而制定全面的反恐战略，其中包含打击趋向暴力的激进化以及外国恐怖主义作战人员及其家属回返和迁移等问题。

为此，谨随函附上一份文件，其中载有委员会于2018年12月27日通过的《马德里指导原则》增编(见附件)。

该增编是委员会在其执行局的支持下，包括在2018年12月13日星期四在纽约联合国总部举行的委员会特别会议框架内编写而成。

请将本函及其附件提请安全理事会成员注意并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  
古斯塔沃·梅萨-夸德拉(签名)



## 2018年12月28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的附件

[原件：英文]

### 关于外国恐怖主义作战人员的指导原则增编(2018年)

#### 一. 引言

1. 2015年7月28日，安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所设委员会举行了一次关于制止外国恐怖主义作战人员流动的特别会议。来自世界各个区域的会员国，包括来自受外国恐怖主义作战人员威胁影响最大区域的会员国出席了由西班牙政府主办在马德里举行的此次特别会议和反恐怖主义委员会执行局组织的一系列技术会议。国际和区域组织、学术界和民间社会的代表也出席了会议。根据第2178(2014)号决议，与会者讨论了会员国执行第1373(2001)和1624(2005)号决议的能力方面存在的主要差距，这些差距可能有碍各国制止外国恐怖主义作战人员流动的能力。与会者在讨论基础上确定了一套35项关于外国恐怖主义作战人员的指导原则(《马德里指导原则》)(S/2015/939，附件二)。

2. 会员国适用这些原则确实有助于减缓外国恐怖主义作战人员的流动(见S/2018/14/Rev.1和S/2018/705)，但还是有相当多的人成功抵达伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的冲突地区。自2015年以来，越来越多已加入伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，又称为达伊沙)、黎凡特解放组织等实体以及伊黎伊斯兰国、基地组织或其他恐怖团体的其他小组、附属机构、分裂团体或衍生组织的外国恐怖主义作战人员试图返回原籍国或国籍国，或迁至第三国。

3. 已开始从冲突地区返回原籍国或国籍国或迁至第三国的外国恐怖主义作战人员构成了紧迫而日益严重的威胁。一些返回和迁移的外国恐怖主义作战人员试图、组织、策划或参与在其原籍国或国籍国或在第三国实施的攻击，包括针对软目标的攻击。一些外国恐怖主义作战人员可能带着随他们一起去冲突区的家属、或带着他们在冲突区组建的家庭，或带着在冲突区出生的家庭成员一起旅行(见第2396(2017)号决议)。

4. 安全理事会第2396(2017)号决议第44段请委员会在执行局的支持下审查《马德里指导原则》，为此考虑到外国恐怖主义作战人员，特别是回返和迁移的外国恐怖主义作战人员及其家属造成的不断演变的威胁，以及有可能对各国妥善发现和制止回返和迁移的外国恐怖主义作战人员及其家属并在可能情况下进行起诉、予以教育改造和使他们重返社会的能力造成阻碍的其他主要差距，并继续确定新的良好做法。

5. 在2018年12月13日在联合国总部举行的委员会特别会议上，与会者重申了《马德里指导原则》的现实意义，并为本增编的编写作出了贡献。本增编载有新增17项指导原则，以协助会员国努力应对不断变化的外国恐怖主义作战人员现象。

6. 要有效应对这一现象，各国需要加强国际合作，包括在以下方面的合作：信息共享；边境安全；调查；司法程序；提供司法协助和引渡合作；改善预防工作，应对有利于恐怖主义蔓延的条件；根据国际法防止和打击煽动实施恐怖主义行为；防止由激进走向恐怖主义，防止招募外国恐怖主义作战人员；扰乱和防止向外国恐怖主义作战人员提供经济支助；制定和实施关于回返和迁移的外国恐怖主义作战人员及其家属的风险评估；符合适用国际法的起诉、教育改造和重返社会工作(同上)。

7. 本增编旨在为有效应对不断演变的外国恐怖主义作战人员现象提供进一步指导，重点包括以下领域应采取的措施：边境安全和信息共享；反击恐怖主义宣传；根据国际法防止和打击煽动和招募人员实施恐怖主义行为；打击助长恐怖主义的暴力极端主义；风险评估和干预方案；司法措施，包括起诉、教育改造和重返社会战略；应对监狱中恐怖主义分子从事激进化和招募活动的风险，确保监狱有助于教育改造和重返社会；国际合作；保护关键基础设施、脆弱或软目标和旅游场所；防止和打击轻小武器非法贩运。

8. 会员国必须确保为反恐而采取的任何措施符合其根据国际法，特别是根据国际人权法、国际难民法和国际人道主义法承担的所有义务(同上)。综合战略还应考虑到性别和年龄敏感性(同上，第 31 段)、儿童的最大利益以及恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义对妇女和女孩人权的不同影响(见第 2242(2015)号决议)。尊重人权、基本自由和法治与有效的反恐措施互为补充，相辅相成，是成功反恐努力的一个重要部分。不遵守这些义务和其他国际义务，包括《联合国宪章》规定的义务，是促使日趋激进而转向暴力的因素之一，助长有罪不罚环境。

9. 鼓励各国确保妇女有效参与和领导反恐战略的制定、执行、监测和评价(第 2396(2017)号决议，第 39 段)，使青年人和民间社会其他成员能够自愿参与这些战略的执行工作，并为此增强他们的权能。<sup>1</sup>

10. 本文中这些指导原则参考借鉴了以下方面：委员会的国家评估；与会员国的不断对话；与分析支助和制裁监测组的合作；与国际和区域组织的合作；与民间社会，包括与全球反恐怖主义研究网络成员和其他学术和研究机构的互动；第三方情报；与私营部门的互动。

11. 在 2018 年 12 月 13 日特别会议之前和期间收到了会员国、联合国办事处、其他国际和区域组织以及包括全球研究网络成员在内的民间社会的具体意见。

12. 作为审查进程的一部分，委员会和执行局还举行了一些活动，与各个利益攸关方交流意见并听取他们的意见。这些活动包括：(a) 在由国际反恐怖主义政策研究所主办、于 2018 年 9 月 3 至 6 日在以色列赫兹利耶举办的“反恐怖主义问题世界首脑会议：反恐策略”期间，与全球研究网络成员及其他学者和分析人员举办了一次讲习班；(b) 由卡塔尔、Soufan 中心和执行局联合组织、于 2018 年 10 月 30 和 31 日在多哈举行了专家论坛会议；(c) 执行局和全球合作安全中心于 2018 年 11 月 19 日在纽约联合为委员会成员、联合国机构、民间社会组织和其他

<sup>1</sup> 指导原则 8-10。

非政府行为体举办了互动简报会；(d) 2018年11月20日在纽约由委员会主席为联合国广大会员国举行了互动公开简报会。

13. 本文件中增列的指导原则多以现有良好做法为基础，会员国也应考虑采取这些良好做法，特别是以下组织和机构的良好做法：执行局、联合国人权事务高级专员办事处；反恐怖主义办公室；联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办公室)；联合国大学；金融行动特别工作组和特别工作组形式的区域机构；国际航空运输协会；国际检察官协会；国际民用航空组织(国际民航组织)；国际刑事警察组织(国际刑警组织)；国际司法和法治研究所；世界海关组织；非洲恐怖主义问题研究中心；非洲联盟；欧洲委员会；欧洲联盟；全球反恐论坛；<sup>2</sup> 特别事务、安保机构和执法机关负责人会议；欧洲安全与合作组织；国际反恐中心。

14. 执行局在其《执行安全理事会第1373(2001)号决议和其他相关决议的技术指南》中提及与执行本增编所列原则有关的具体国际准则和良好做法。<sup>3</sup> 应当指出的是，《马德里指导原则》仍有很大的现实意义，应与本增编一并执行。各国应全面执行这些措施，作为各自国内反恐总方针的一部分。

15. 一些会员国在适用《马德里指导原则》和本增编所载原则和做法时可能面临能力建设挑战和(或)需要技术援助。因此，委员会鼓励捐助国提供援助，帮助弥补这些差距。委员会还鼓励联合国相关实体，包括毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义办公室，与委员会和执行局密切协商，进一步加强应请求向各国提供和实施技术援助，以更好地支持会员国努力适用这些原则和满足安全理事会决议规定的要求。适用与边境安全和信息共享有关的原则可能尤其需要大量资源。许多国家发现，履行其在预报旅客资料、观察名单、数据库和生物特征识别系统方面的义务，需要具备法律框架、技能、能力、专门知识和设备，而它们目前尚不具备。执行局已确定这些是能力建设的优先工作之一。

## 二. 边境安全和信息共享

16. 安全理事会在第1373(2001)、2178(2014)和2396(2017)号决议中指出，所有会员国都应通过有效的边境管制和对发放身份证件和旅行证件的管制，以及通过防止伪造、造假或欺诈性使用身份证件和旅行证件的措施，防止恐怖主义分子或恐怖主义团体的流动。必须根据国内法和国际义务并在充分尊重人权和基本自由的情况下采取所有这些措施。

17. 应及时提供关于已知、疑似或可能的外国恐怖主义作战人员的身份的适当信息，但这些信息并非是以国际法禁止的任何歧视性理由进行分析而得的结果，而是基于可使边境管制当局据此作出知情决定的理由，以确保在边境、移民和警察

<sup>2</sup> 安全理事会在第2396(2017)号决议中注意到全球反恐论坛正在开展的工作，特别是“更有效应对外国恐怖主义作战人员现象特别是回返的外国恐怖主义作战人员问题的良好做法海牙-马拉喀什备忘录”增编，以及其应对外国恐怖主义作战人员现象的一整套良好做法。

<sup>3</sup> 反恐怖主义委员会执行局，《执行安全理事会第1373(2001)号决议和其他相关决议的技术指南》(2017年)。



例行检查期间能发现外国恐怖主义作战人员。关于外国恐怖主义作战人员的信息应该是具体的，可辅之以一般信息。具体信息包括：从执法和情报机构以及军方等来源获得的信息；预报旅客资料；旅客姓名记录；生物特征信息；国家和国际观察名单；国际刑警组织数据库(包括外国恐怖主义作战人员数据库和失窃旅行证件数据库以及旅行证件和通告对照系统)；分析结果；线人。一般信息包括趋势分析结果和风险评估结果。

18. 为了有最大机会发现外国恐怖主义作战人员并防止他们继续旅行，应定期将关于外国恐怖主义作战人员的信息与所有个人旅行期间产生的信息进行比较，包括但不限于预报旅客资料、过境信息、生物特征信息、旅客姓名记录数据和签证申请，并应与所有相关国家适当分享。

#### A. 提高发现和拦截恐怖主义分子旅行的能力，包括有效利用预报旅客资料和旅客姓名记录数据

19. 执法机构和边境管制当局在国际机场和其他入境点实施风险评估和适当的定向措施，对于查明、发现和拦截疑似外国恐怖主义作战人员和其他高风险旅客至关重要。与旅客相关的信息从承运人流向执法和边境管制当局可分为两类：预报旅客资料和旅客姓名记录数据。正如《马德里指导原则》所指出，预报旅客资料系统使边境当局能够在航班抵达本国领土之前确定旅客风险、在旅客获准登机之前发现离境行动或在疑似外国恐怖主义作战人员试图入境或过境之前确定旅客风险。国际民航组织在其准则中进一步指出，使用旅客姓名记录数据可以补充预报旅客资料系统，有助于就潜在的外国恐怖主义作战人员作出知情决定。采用预报旅客资料系统，辅之以旅客姓名记录数据，将大大有助于各国发现企图越境的外国恐怖主义作战人员。<sup>4</sup> 这些措施在很大程度上取决于承运人、托运人、货运代理和进口商向执法机构和边境管制当局提供的旅行数据和其他信息的有效性。

20. 安全理事会第 2396(2017)号决议决定，为推进第 2178(2014)号决议和国际民航组织制定的相关标准，<sup>5</sup> 并为了在充分尊重人权和基本自由的情况下防止、发现和调查恐怖主义罪行及相关旅行，会员国应建立预报旅客资料系统并要求在本国领土上运营的航空公司向有关国家当局提供这一信息。安理会还促请会员国酌情与旅客的居住国或国籍国或返回国、过境国或迁居国以及相关国际组织分享此类信息，并确保所有相关当局对这些信息进行分析。

21. 安全理事会在同一决议中决定，会员国应发展收集和处理旅客姓名记录数据的能力，并确保这些数据被本国所有主管当局使用和共享。安理会还鼓励各国与相关国家或有关国家分享这些数据，以发现返回原籍国或国籍国或旅行或迁移到

<sup>4</sup> 世界海关组织、国际航空运输协会和国际民用航空组织(国际民航组织)，《预报旅客预报资料指导方针》(2014年)；国际民航组织，《旅客姓名记录数据准则》(第9944号文件)；国际民航组织，“预报旅客资料指导方针和旅客姓名记录报告标准”，可查阅：[www.icao.int/Security/FAL/SitePages/API%20Guidelines%20and%20PNR%20Reporting%20Standards.aspx](http://www.icao.int/Security/FAL/SitePages/API%20Guidelines%20and%20PNR%20Reporting%20Standards.aspx)。

<sup>5</sup> 根据《国际民用航空公约》附件9的更新，从2017年10月23日起，共享预报旅客资料成为硬性规定。见国际民航组织，《国际民用航空公约附件9：简化手续》，第15版。国际标准与建议措施(2017年10月)。

第三国的外国恐怖主义作战人员，特别是安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议所设委员会指认的所有个人。安理会强调，必须根据国内法和国际义务并在充分尊重人权和基本自由的情况下采取所有这些措施。

22. 按照国际民航组织建议的做法使用旅客姓名记录系统可以补充预报旅客资料做法，并有助于就潜在的外国恐怖主义作战人员作出知情决定。<sup>6</sup> 不过，乘客姓名记录系统需要相当的技术能力、专门知识和技能以及充足的资源。旅客姓名记录数据是通过旅客在订票和登机时提供的信息生成。这些信息保存在承运人的预订和离港控制系统中，可以包括广泛的信息，包括乘客姓名、旅行日期、机票信息、联系方式、旅行社名称、付款方式、座位号码和行李信息。许多国家已经将旅客姓名记录数据用于执法目的，无论是根据具体立法还是根据一般法律权力，包括用于打击跨界犯罪。由于旅客姓名记录数据的使用涉及个人数据的处理，各国必须对收集和使用各国政府收到和分享的个人信息进行适当监督，以解决个人数据的隐私和保护问题，同时确保国家当局采取预防措施，防止不当使用或滥用这些数据。

23. 利用先进技术查明外国恐怖主义作战人员和其他与恐怖主义有联系者，这种情况不断增加。不过，确保边境管理战略全面、符合人权、不歧视、对性别和年龄问题敏感，这方面的努力继续面临重大挑战。使用预报旅客资料和旅客姓名记录数据涉及个人数据的处理，这可能构成人权挑战，特别是免受任意或非法干扰隐私的权利。很少有国家拥有必要的资源、能力和专门知识来有效实施高技术性的预报旅客资料系统和旅客姓名记录系统。因此，各国、国际和区域组织及其他相关实体应分享现有的专门知识和经验，并提高向需要援助的国家提供的技术援助水平。

#### 指导原则 36<sup>a</sup>

会员国采用预报旅客资料系统和旅客姓名记录系统以履行义务时应：

(a) 确保国内立法明确规定本国根据国际民航组织标准和建议措施以及国内法和国际义务并在充分尊重人权和基本自由、包括符合《公民权利和政治权利国际公约》第十七条的前提下收集、使用、保留和转递预报旅客资料和旅客姓名记录数据的方式；

(b) 确保有足够的资源，并在可能情况下支持任何能力建设努力，以有效采用预报旅客资料系统和旅客姓名记录系统；

(c) 规定航空公司有义务向有关国家主管当局(单一窗口和旅客信息单位)转递预报旅客资料和旅客姓名记录数据；

<sup>6</sup> 2005年3月，国际民航组织理事会通过了关于旅客姓名记录数据的建议措施，以便列入《公约》附件9。

(d) 建立和(或)指定具体实体, 负责收集、储存、处理和分析来自航空承运者的旅客姓名记录数据和预报旅客资料(例如, 通过设立旅客信息单位和能力建设工)。旅客信息单位应把旅客姓名记录数据和预报旅客资料与相关执法数据库的数据进行比较, 并根据预先确定的标准进行处理, 以查明可能参与恐怖主义罪行者, 而不应基于国际法禁止的任何歧视性理由进行定性。各单位还应逐案答复有关主管当局提出的关于旅客姓名记录数据和预报旅客资料的正当合理要求;

(e) 为信息单位指派一位数据保护官员, 负责监测旅客姓名记录数据处理和实施相关保障措施;

(f) 考虑与相关或有关会员国共享适当的预报旅客资料和旅客姓名记录数据, 以发现返回原籍国或国籍国或前往或迁移至第三国的外国恐怖主义作战人员, 特别是安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议所设委员会指认的所有个人, 在此过程中充分尊重人权和基本自由, 并确保这方面的全球互操作性;

(g) 允许将这些数据与来自国际刑警组织数据库和联合国制裁名单等方面的数据进行比较;

(h) 确保旅客姓名记录数据处理和保留框架纳入监督和隐私保护, 同时确保采取预防措施, 防止国家当局不当使用或滥用数据;

(i) 确保尊重国际法规定的的数据主体不受任意或非法干涉隐私的权利以及国家法律规定的相关保护, 包括获取、纠正、限制使用和司法补救。

<sup>a</sup> 另见指导原则 19; 执行局, 《技术指南》, 第 63 页; 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》; 国际民航组织, 《旅客姓名记录数据准则》; 世界海关组织、国际航空运输协会和国际民航组织, 《预报旅客资料指导方针》; 国际移民组织, 《护照审查程序手册: 第二版-2016 年 6 月》(2017 年); 联合国难民事务高级专员办事处, “在无难民保护的情况下应对安全问题”, 2015 年 12 月; 欧洲安全与合作组织关于防止犯罪使用遗失/被盗护照和其他旅行证件的进一步措施的第 6/06 号决定; S/2015/975 号文件, 摘要; S/2016/49 号文件, 附件, 第 426 段。

## B. 建立观察名单和数据库, 并通过双边和多边机制分享信息

24. 安全理事会第 2396(2017)号决议决定, 各国应根据包括人权法在内的国内和国际法, 编制已知和疑似恐怖主义分子包括外国恐怖主义作战人员的观察名单或建立数据库, 供执法、边境安全、海关、军事和情报机构使用, 用于甄别旅行者并进行风险评估和调查。安理会鼓励各国按照国内和国际人权法, 通过双边和多边机制分享这一信息。

25. 编制观察名单或建立数据库对于处理和核实旅客身份(生物特征数据)和旅客数据(预报旅客资料和旅客姓名记录数据)以及发现恐怖主义分子包括外国恐怖主义作战人员、回返者和迁移者至关重要。观察名单和数据库包含各类数据, 是国家或区域警报系统, 提供预警和检查程序, 以协助在过境点识别和查明可疑罪犯、

恐怖主义分子和可疑货物或材料，或及早发现疑似或先前未知的罪犯和恐怖主义分子。在与国际刑警组织等国际组织和有关国际主管当局分享信息时，也可考虑到这类观察名单以及利用观察名单和数据库进行筛查的结果。所有观察名单和数据库都应按照国家法律和各国根据国际法承担的国际义务运作。可能需要进一步的立法，以便允许在不同数据库之间进行搜索和共享，无论是国家数据库还是国际数据库。为促进国际信息共享，各国必须制定、建立和维持适当的国家观察名单和数据库，并确保所有主管国家当局都能查阅这些名单和数据库。鼓励各国确保国家观察名单和数据库的互操作性，并与区域和国际观察名单和数据库连通，允许酌情与国家或国际有关主管当局分享信息。

26. 观察名单和数据库可能被不当使用或滥用，带来人权和法治方面的挑战。在编制和维持观察名单和数据库方面没有共同的国际标准，这些名单和数据库一般是在国家一级编制和建立，没有明确而得到国际公认的法律框架。人权机制指出，各国在将个人姓名列入国家恐怖主义分子观察名单和数据库、管理和共享这类数据库或制定除名的可能理由和程序方面没有适用普遍标准和准绳。与其他反恐措施一样，大力鼓励建立有效的监督机制。鼓励会员国分享对法律标准或国家实际做法的见解，以加强相互了解、强化可能的良好做法。

27. 一些国际组织建立了管制机制。例如，就国际刑警组织而言，管制是由一个独立监测机构，即国际刑警组织档案管制委员会负责。国际刑警组织成员国之间的数据交换是根据严格的准则进行，确保交换的信息合法和高质量，并保护个人数据。<sup>7</sup>

#### 指导原则 37<sup>a</sup>

在履行义务，建立和维护综合反恐观察名单或数据库时，会员国应：

- (a) 有效监督整个观察名单或数据库，特别注意数据管理职能和数据使用目的，避免范围和查寻未经授权而有任何扩大；
- (b) 核实是否根据安全理事会决议及会员国根据国际反恐公约承担的义务来制定和遵循明确妥当的标准，包括恐怖主义行为的定义，以便将人名列入观察名单和数据库；
- (c) 对于观察名单或数据库内数据的登记、使用、审查、保留和删除实施监管框架；
- (d) 确保通信网络安全，规定适当的安全级别，以保护运行环境，包括数据、硬件、软件和通信网络；
- (e) 确保观察名单或数据库包括经授权的有关执法机构的投入，从而确保观察名单或数据库足够全面；
- (f) 确保有关执法机构和边境当局能够查阅观察名单或数据库；

<sup>7</sup> 见国际刑事警察组织(国际刑警组织)，《国际刑警组织数据处理规则》，III/IRPD/GA/2011(2016)号文件；国际刑警组织《国际刑警组织档案管制委员会规章》，II.E/RCIA/GA/2016号文件。



(g) 确保所有相关执法机构和边境当局根据从观察名单或数据库收到的对应信息采取的行动和对策均符合国内法和国际法，包括人权法；

(h) 考虑制定和实施具体框架和保障措施，在儿童可能被列入观察名单或数据库时，包括出于儿童保护目的把儿童列入数据库时，保护和促进儿童权利。在适当情况下，还可以通过国际刑警组织的黄色通知警报系统，<sup>b</sup> 以及区域、双边和国家观察名单和数据库分享可能遭父母绑架、犯罪绑架(劫持)或无故失踪的儿童的信息；

(i) 协助和利用国际刑警组织数据库，确保本国执法、边境安全和海关机构通过国际刑警组织国家中心局与这些数据库连接，并把连接延伸至关键的一线边境位置，包括陆地、空中和海上入境点；

(j) 可以登录进入国际刑警组织数据库后，定期使用这些数据库筛查陆地、空中、和海上入境口岸的旅行者，加强对外国恐怖主义作战人员及其家人回返和迁移的调查和风险评估。

<sup>a</sup> 另见 S/PRST/2015/11；指导原则 15；反恐执行局《技术指南》，第 76-79 页。

<sup>b</sup> 见 [www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Yellow-Notices](http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Yellow-Notices)

### C. 发展生物特征识别系统，确保认真负责地使用

28. 安全理事会在第 2396(2017)号决议中决定，会员国应在遵守国内法和国际人权法的情况下，开发和实施用于收集生物特征数据的系统，包括收集指纹、照片、面部识别和其他相关的身份生物特征数据，以便负责任地稳妥识别恐怖主义分子，包括外国恐怖主义作战人员。安理会还鼓励会员国负责任地与相关会员国、国际刑警组织和其他相关国际机构分享这些数据。

29. 是否有能力把边境和移民审查和调查过程中收集的生物特征识别数据与更大范围的国家生物特征识别工具生成的进行比较，对于正确识别恐怖主义分子至关重要，包括当外国恐怖主义作战人员使用伪造文件时。在与恐怖主义有关的调查中，法医学可以协助调查人员和检察官，把个人与特定活动、事件、地点或材料或另一个人联系起来。因此，须加强会员国在这一领域的的能力。

30. 各国越来越多地使用生物特征识别技术，作为重要反恐工具。语音识别、虹膜扫描、人脸识别、指纹、DNA 和身体扫描，这些只是为反恐目的而开发和采用的众多数字技术中的几个例子。这些技术带来了复杂的法律和政策挑战，与各国的反恐工作和人权义务均十分相关。生物特征识别系统是查明恐怖主义嫌疑人的合法工具，但该技术的范围很广，而且在迅速发展，值得更多关注，因为它涉及人权保护，包括但不限于免于任意或非法干涉隐私的权利。

31. 任何对隐私的干涉都必须遵守国际人权法，该法禁止任意或非法干涉隐私。<sup>8</sup> 生物特征识别技术带来了特殊的挑战，因为技术创新与规范此类技术的立法尚有

<sup>8</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》，第 17 条。

差距。因此，各国应引入有效的隐私影响评估，或建立审查或其他类型监督机构，以便预测和考虑此类新技术或应用的潜在影响。

32. 随着会员国更多地使用生物特征识别系统，用于衡量负责任使用情况的规范也继续相应发展。必须按照国内法和国际人权法落实这一制度。还必须为保护数据和人权提供保障，特别注重需要确保以负责任和尊重人权的方式使用和分享所有收集和记录有关儿童信息的系统。

#### 指导原则 38

在履行收集、使用和分享生物特征识别数据，以便为按照国内法和国际人权法负责任地稳妥识别包括外国恐怖主义作战人员在内的恐怖主义分子时，会员国应：

(a) 把进出国境或申请国内居住的个人的生物特征识别数据与其他国家和国际生物特征识别数据库的数据进行比较，包括关于已知和涉嫌为外国恐怖主义作战人员的数据，以期消除可疑恐怖主义分子和外国恐怖主义作战人员不断跨境流动构成的威胁；

(b) 以负责任的稳妥方式发展或增加使用生物特征识别系统，验证个人身份，防止其出示虚假资料或企图冒充他人；<sup>a</sup>

(c) 确保有效维护生物特征识别数据库和数据共享协议；

(d) 采用明确注重人权的生物特征识别技术使用框架，其中应规定使用程序保障措施和有效监督来规范该技术的应用，包括为此建立适当的监督机构或扩大现有监督机构的职权范围，监督相关立法的执行并在这方面出现违法行为时提供有效补救。可以辅之以审查，为所有关于为反恐目的使用生物特征识别技术的国家政策和决策提供参考；

(e) 考虑在生物特征识别方面保护和促进儿童权利中可能产生的具体问题，包括为儿童保护目的收集儿童的生物特征数据这一情况，进一步考虑订立具体、适当的法律框架和保障措施；

(f) 定期对生物特征识别应用程序的端到端流程进行风险评估，减轻当前或新出现的威胁，例如身份盗窃、删除和替换数据，以及故意损坏；

(g) 确保当局根据生物特征识别匹配情况而采取的行动顾及国际法，包括顾及国际人权义务以及充分知情和合法回应的必要性；

(h) 确保运行生物特征识别数据的系统和规范其使用的法律框架允许其他国家和国际生物特征识别数据库，包括国际刑警组织之间的互通运行；

(i) 最大限度地利用国际刑警组织生物特征识别数据库(人脸、指纹和DNA)。

<sup>a</sup> 反恐执行局，《技术指南》，第 64 页。

### 三. 根据国际法，防止和打击煽动和招募人员实施恐怖主义行为；打击助长恐怖主义和恐怖主义言论的暴力极端主义；风险评估和干预方案

33. 消除外国恐怖主义作战人员构成威胁的全面对策包括，消除助长恐怖主义蔓延的条件；防范激进化走向恐怖主义；遏止招募；打击煽动实施恐怖主义行为；尊重人权和基本自由；促进政治和宗教宽容、善治、经济发展和社会团结以及包容。

34. 会员国还应继续加强国际合作，应对外国恐怖主义作战人员构成的威胁，包括更好地预防和消除助长恐怖主义蔓延的条件；根据国际法防范打击煽动实施恐怖主义行为；防止激进极端转化为恐怖主义，以及防止招募外国恐怖主义作战人员。会员国应开展合作，寻求有效的反恐怖主义言论的战略和倡议，包括与外国恐怖主义作战人员和激进走向暴力人员有关的言论；合作采取国家措施，防止恐怖主义分子利用技术和通信实施恐怖主义行为；在这一领域相互协助，包括分享知识和经验，以及提供技术援助和能力建设。

35. 各国为打击恐怖主义采取的一切措施必须遵守国际法，包括国际人权法、国际难民法和国际人道主义法规定的义务。反恐措施和尊重人权、基本自由和法治是相互补充和相辅相成的。不遵守国际人权法、国际难民法和国际人道主义法以及其他国际义务，包括《联合国宪章》规定的义务，是助长激进走向暴力行为增加的一个因素，助长了有罪不罚的氛围。

#### A. 根据国际法，防止和打击煽动和招募人员实施恐怖主义行为，打击助长恐怖主义和恐怖主义言论的暴力极端主义

36. 安全理事会在第 2396(2017)号决议中表示关切恐怖主义分子编造歪曲的宣传言论，并利用这些言论来造成社区两极分化，招募支持者和外国恐怖主义作战人员，筹集资金，获取同情者的支持，特别是利用因特网和社交媒体等工具。安理会在同一决议中强调需对伊黎伊斯兰国、基地组织及关联个人、团体、企业和实体利用宣传言论来煽动和招募他人实施恐怖主义行为的手段予以有效反击，在这方面，还回顾第 2354(2017)号决议以及载有建议采取的准则及良好做法的“反击恐怖主义宣传的综合性国际框架” (S/2017/375，附件)。在这方面，还有必要确保始终如一地执行第 1624(2005)和 2178(2017)号决议。

37. 在反击恐怖主义宣传时，各国应尊重《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》阐述的言论自由权，确保对言论自由的任何限制只由法律规定，并且根据《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条第 3 款是必要之举。此外，在反击恐怖主义宣传方面采取的所有措施都以《联合国宪章》，包括以所有国家的主权、领土完整和政治独立原则为依据。

**指导原则 39<sup>a</sup>**

在努力有效反击伊黎伊斯兰国、基地组织及有关个人、团体、企业和实体利用宣传言论来煽动和招募他人实施恐怖主义行为的手段时，会员国应：

(a) 以符合适用国际法，包括国际人权法、国际难民法和国际人道主义法规定的义务的方式开展合作，制定执行反击恐怖主义言论的有效战略，特别是在与外国恐怖主义作战人员有关的方面，同时保障言论、和平集会和结社自由的权利，以及不受任意或非法干涉隐私的权利；

(b) 开展和平宣传，取代外国恐怖主义作战人员信奉的言论，解决潜在的驱动因素，调动各方人士，包括通过青年和妇女、家庭、宗教、文化、教育和地方社区领袖、其他民间社会行为体、恐怖主义受害者、媒体和私营部门实体的参与和领导；

(c) 根据各级不同的具体实情制定反恐措施和方案，以提高措施和方案的效力，不仅反击恐怖主义分子的言论，而且扩大正面言论，提供可信的积极言论，并解决在网上和网下易受恐怖主义言论影响的弱势受众关注的问题；

(d) 在正面宣传举措中，考虑到性别层面和年龄因素，解决具体关切问题和薄弱环节；

(e) 考虑促进正面宣传措施和方案，包括不仅开展指导工作，还开展“播种”信息工作，并帮助确定资金来源；

(f) 考虑收集和分享反击恐怖主义宣传的良好做法；

(g) 考虑继续、增进或促进与许多不同行为体的战略和自愿伙伴新关系，例如私营部门行为体，特别是社交媒体和其他通信服务提供商，包括为了阻止、过滤或删除恐怖主义内容；还有民间社会行为体，他们可在制定实施更有效的手段方面发挥重要作用，打击把互联网用于恐怖主义目的的行为，反击恐怖主义宣传，发展创新技术解决方案；

(h) 鼓励信息和通信技术服务提供商自愿制定和执行有针对性的服务条款，专门打击为恐怖主义招募以及招募或煽动他人实施恐怖主义行为的内容，同时尊重国际人权法，并定期公布透明度报告；

(i) 支持各种努力，通过教育和媒体提高公众对反恐怖主义言论工作的认识，包括通过专门教育方案，防范青年接受恐怖主义言论。

<sup>a</sup> 另见“反击恐怖主义宣传的综合性国际框架”(S/2017/375，附件)，指导原则 1-14；反恐执行局，《技术指南》，第 88-95 页。

**B. 风险评估和干预方案**

38. 安全理事会在第 2396(2017)号决议中促请会员国制定实施风险评估工具，用以查明表现出受激进化影响而走向暴力迹象的个人，根据适用的国际法和国内法



而不是以国际法所禁止的任何歧视性理由进行特征分析，制定干预方案，包括具有性别平等视角的方案。

#### 指导原则 40

在制定风险评估工具以查明表现出受激进化影响而走向暴力迹象的个人和制订干预方案时，会员国应：

(a) 确保风险评估不会导致以国际法所禁止的任何歧视性理由进行特征分析；

(b) 根据适用的国际法和国内法而不是以国际法所禁止的任何歧视性理由进行特征分析，酌情制定干预方案，包括具有性别平等视角的方案，防止此类人员实施恐怖主义行为；

(c) 考虑如何确保参与风险评估的专业人员具有相关专业知识，接受持续培训、进修和重新评估；

(d) 建立有效监督机制，确保参与风险评估的专业人员的问责；

(e) 考虑制定或支持用于评价风险评估工具和干预方案的机制；

(f) 考虑与其他国家、区域组织、多边论坛和民间社会组织分享相关经验和专门知识。

## 四. 司法措施和国际合作

39. 安全理事会在第 [2396\(2017\)](#) 号决议中重申，所有会员国应确保将参与资助、策划、筹备、实施或支持恐怖主义行为的人绳之以法；回顾安理会决定，即各国应确保国内法规所规定的严重刑事罪足以在起诉和惩罚第 [2178\(2014\)](#) 号决议第 6 段所述活动时适当反映罪行的严重性；敦促会员国根据国内及适用的国际人权法和国际人道主义法，就涉嫌实施同一段所述外国恐怖主义作战人员相关犯罪行为的人，制定并实施适当的调查和起诉战略；重申，必须追究那些实施恐怖主义行为并在这方面违反国际人道主义法或侵犯践踏人权的人或这些行为的其他责任人的责任。

40. 根据相关决议，特别是第 [1267\(1999\)](#)、[1373\(2001\)](#)、[1624\(2005\)](#)、[2322\(2016\)](#) 和 [2396\(2017\)](#) 号决议及适用的双边和多边条约，所有国家都应在对资助或支持恐怖主义行为案件的刑事调查或刑事诉讼方面彼此提供最大限度的协助，包括协助获取各自掌握的诉讼所需证据。敦促各国按照国际法规定的义务行事，以便查出任何支持、协助、参与或企图参与直接或间接为恐怖主义分子或恐怖主义团体的活动筹措资金的人，将其绳之以法、引渡或起诉。会员国必须充分履行其加入的各项国际反恐公约规定的义务，特别是有关引渡和起诉恐怖主义分子的义务。

41. 安全理事会还促请会员国根据国内法和国际法采取措施，改进相关信息和证据的收集、处理、保存和分享，其中包括从互联网或在冲突区获得的信息；鼓励会员国根据适用的法律加强能力，以便与私营部门，特别是与信息通信技术公司

合作收集恐怖主义和外国恐怖主义作战人员相关案件中的数字数据和证据；促请会员国加强且酌情通过多边和双边协定，加强国际、区域和次区域合作，以防止外国恐怖主义作战人员特别是其中的回返者和迁移者在未被发现的情况下从其领土或通过其领土旅行。

42. 与自冲突地区回返或迁移的外国恐怖主义作战人员有关联的妇女和儿童可能曾经承担过许多不同角色，包括作为恐怖主义行为的支持者、协助者、实施者或者是受害者，因此需要给予特殊关注和援助。各国应特别注重确保国内立法尊重关于妇女儿童的国际法，并优先考虑到儿童的最佳利益。

#### A. 法律框架和程序

43. 为确保拥有适当的法律工具以应对不断变化的外国恐怖主义作战人员现象，会员国可能需要修改现行法律或订立新法律，满足安理会第 1373(2001)、1624(2005)、2178(2014)和 2396(2017)号决议的要求。根据第 1373(2001)、2178(2014)和 2396(2017)号决议，各国必须根据国际人权法，将预备犯罪和未遂罪定为刑事犯罪，包括策划和筹备作为外国恐怖主义作战人员旅行；组织、促进和资助外国恐怖主义作战人员旅行；接受恐怖主义训练。鼓励各国在修订现行法律或颁布新法律时，根据第 2178(2014)和 2396(2017)号决议列入起诉、教育改造和重返社会措施。

##### 指导原则 41<sup>a</sup>

在履行义务，确保现行法律和规章符合第 2396(2017)号决议，并根据需要更新国家立法时，会员国应：

(a) 确保国家立法将与外国恐怖主义作战人员有关的所有行为，包括筹备行为和未遂行为定为刑事犯罪，确保按照第 1373(2001)、2178(2014)和 2396(2017)号决议的规定制定此类立法；

(b) 确保这些刑事罪行在本国法律制度中得到明确界定；对恐怖主义相关罪行，包括外国恐怖主义作战人员罪行的惩罚与其严重程度相称；这种刑事定罪符合国际法规定的义务。

<sup>a</sup> 另见指导原则 22-24；反恐执行局，《技术指南》，第 40-41 页。

##### 指导原则 42

在努力确保对涉及儿童的案件采取妥当行动时，<sup>a</sup> 会员国应充分遵守国际法规定的义务，制定特别保障和法律保护措施，确保主管当局：<sup>b</sup>

(a) 充分尊重和促进儿童权利，优先考虑儿童的最佳利益；

(b) 考虑到儿童年龄以及与外国恐怖主义作战人员有关联的儿童可能曾经承担过许多不同角色，同时认识到这些儿童可能是恐怖主义的受害者；

(c) 考虑恐怖主义对儿童和儿童权利的影响，特别是在与返回和迁移的外国恐怖主义作战人员家庭有关的问题上；

(d) 逐一评估每个儿童，不存偏见，并考虑到儿童的权利和需求，同时也考虑到与案件有关的情况，采取任何进一步的刑事或安全相关行动；

(e) 对于诉讼各个阶段都具有适当范围的酌处权，以及不同于司法诉讼和判刑的各种其他办法，包括(如适当)对年龄敏感的儿童保护措施；

(f) 得到明确的指导原则，说明根据国际法和国家标准是否应该或在何种条件下拘留儿童，以及在何种情况下可依照规章和审查程序进行转送，同时铭记在涉及儿童的案件中，拘留应作为最后手段；

(g) 根据国家刑事立法，遵循国际法的界定，根据规范审前拘留和使用其他限制措施的准则行事。

<sup>a</sup> 根据《儿童权利公约》第 1 条所载定义，儿童系指“18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁”。

<sup>b</sup> 第 2396(2017)号决议，第 37 段。

## B. 调查和起诉

44. 由于难以收集足够的可采证据来确保定罪，起诉涉嫌外国恐怖主义作战人员有时仍然面临重大挑战。为起诉涉嫌外国恐怖主义作战人员拿出可采证据，把情报转为可采证据，是复杂和多方面的工作。各国应考虑酌情重新评估其方法和最佳做法，特别是涉及专门调查技术(包括涉及电子证据的技术)的方法和最佳做法。根据国内法和会员国根据国际法承担的义务，改进从冲突地区获得的相关信息和证据的收集、处理、保存和共享工作，这是头等要务。联合国全球反恐协调契约工作队针对恐怖主义的法律和刑事司法对策工作组正在制定这方面的准则，以便利这类信息的使用和可采纳为证据，在国家法院起诉恐怖主义罪行。

### 指导原则 43<sup>a</sup>

在努力确保主管当局有能力、专门知识和权力处理关于外国恐怖主义作战人员和其他恐怖主义分子个人情报威胁数据以及调查机构收集的信息时，在制定程序，遵照本国法律制度安排，酌情将这些数据和信息转化为可采证据时，会员国应：

(a) 考虑确保司法和检察系统有效监督调查机构使用特殊调查技术的情况；

(b) 必要时采取对性别敏感的特别调查和起诉方法，对于涉及儿童的案件，考虑儿童的权利；

(c) 运用法医学程序的现有良好做法和标准作业程序，包括国际刑警组织的良好做法和标准作业程序，确保法庭上出具的法医证据可靠，增进公众信心；

(d) 确保有效保护证人。

<sup>a</sup> 另见指导原则 25。

**指导原则 44<sup>a</sup>**

在努力收集与恐怖主义和外国恐怖主义作战人员有关的数字数据和证据时，会员国应：

(a) 作为程序立法中的一项单独措施，执行关于加速保存数字数据的规定，并为搜索和收缴数字数据建立具体的法律制度；

(b) 考虑鼓励私营公司根据适用法律，建立与执法部门合作的全天候机制，订立保存数字证据和关于紧急披露请求的明确规则；

(c) 在刑事司法和执法机构内发展信息和通信技术及法医能力和专门知识；

(d) 采用涉及恐怖主义的社交媒体内容作为调查和起诉的数字证据，同时尊重人权和基本自由，遵守根据国内法和适用国际法承担的义务；

(e) 加强相关调查机构之间的合作，包括警务部门之间和与私营部门之间的合作，特别是与信通技术服务提供商之间的合作，更好地收集涉及恐怖主义和外国恐怖主义作战人员的案件的数字数据和证据；

(f) 提出要求并从相关行为体收集和跨境收集电子证据，考虑采用反恐执行局、毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会制定的《跨境要求提供电子证据实用指南》。

<sup>a</sup> 另见指导原则 26。

**指导原则 45<sup>a</sup>**

在根据国内法和国际法就恐怖主义分子或恐怖主义网络(包括外国恐怖主义作战人员)的行动、动向及流动模式，加紧、加速和及时交流相关行动信息和金融情报时，会员国应考虑如何：

(a) 根据国内法和国际法，通过国家、双边和多边机制交流相关金融情报；

(b) 确保主管当局能够利用金融情报中心共享的金融情报，能够从私营部门获取相关金融信息；

(c) 对所有恐怖主义案件进行系统的金融调查；

(d) 在恐怖主义案件中加强金融情报的整合和利用，包括为此而加强机构间协调以及收集信息方面的公私伙伴关系；

(e) 促进利用金融情报和金融足迹，作为侦查恐怖主义分子、资助者和同情者网络的手段；

(f) 提高金融情报中心之间在国际上分享的关于所有管辖区内资助外国恐怖主义作战人员、回返者和迁移者、资助活动小组以及恐怖主义筹资者和协调者活动的信息的质量；



(g) 加强金融交易的可追踪性和透明度,包括为此而确保金融机构能够在国内和国际上共享同一金融集团内部的信息,以便管理洗钱和资助恐怖主义的风险,向主管当局提供有关犯罪计划的全面信息,并为此而查明和登记不受管制的汇款者,评估和处理与使用现金、不受管制的汇款系统(包括哈瓦拉汇款系统)以及包括预付卡在内的其他金融产品有关的风险;

(h) 处理与使用虚拟资产和其他匿名货币或金融交易手段有关的潜在风险,并酌情预测和处理新金融工具被滥用于资助恐怖主义目的的风险;

(i) 继续进行研究 and 收集信息,以增进了解并更好地理解恐怖主义分子与跨国有组织犯罪分子之间可能存在的联系的性质和范围;

(j) 支持有效查明和处理恐怖主义与跨国有组织犯罪之间联系的举措和国内机制。

<sup>a</sup> 另见指导原则 28。

### C. 起诉、教育改造和重返社会战略

45. 反恐怖主义委员会在《马德里指导原则》中指出,会员国应考虑监禁以外的替代办法,以及回返者、囚犯和被拘留者重返社会和可能教育改造的问题。安全理事会第 2396(2017)号决议促请会员国评估和调查其有合理理由相信是恐怖主义分子并进入其境内的个人(包括可疑外国恐怖主义作战人员及其随行配偶和子女等家属);为此类人员制订和执行全面的风险评估;采取适当行动,包括考虑采取适当的起诉、教育改造和重返社会措施,同时考虑到某些人可能是恐怖主义的受害者。在这方面,安理会强调,根据第 1373(2001)号决议,会员国有义务确保将任何参与资助、策划、筹备或实施恐怖主义行为或支持恐怖主义行为的人绳之以法。安理会还强调,各国应确保在遵守国内法和国际法的情况下采取所有这些行动。

#### 指导原则 46<sup>a</sup>

在努力制订和执行起诉、教育改造和重返社会战略和规程时,会员国应:

(a) 履行义务,按照第 1373(2001)、2178(2014)和 2396(2017)号决议的要求,确保将恐怖主义分子绳之以法,并确保刑事司法系统能够处理外国恐怖主义作战人员可能已犯下的所有严重罪行;<sup>b</sup>

(b) 考虑如何确保起诉、教育改造和重返社会战略符合国家反恐战略,包括打击助长恐怖主义的暴力极端主义的有效方法;<sup>c</sup>

(c) 考虑如何确保起诉、教育改造和重返社会战略是及时、适当、全面和有针对性的,同时酌情考虑到性别和年龄敏感性以及相关因素、<sup>d</sup> 全面风险评估、<sup>e</sup> 所犯罪行的严重程度、<sup>f</sup> 现有证据、意图和个人罪责、支持网络、公共利益以及其他相关考虑或因素,并遵守国内法和国际法,包括国际人权法和人道主义法;

(d) 确保这些战略可与其他措施相结合，例如监测和(或)报告、监督、缓刑、固定地址、限制令、交出护照和(或)身份证以及旅行禁令；应该以符合适用的国际人权法和国内立法的方式采取所有这些措施，并对这些措施进行有效审查；<sup>g</sup>

(e) 考虑推行整个政府办法，同时确认民间社会组织可发挥的作用，包括在卫生、社会福利和教育部门以及酌情包括地方社区；在制订这种办法时，考虑如何确保有效的协调和明确的领导，包括建立多学科小组，<sup>h</sup> 其中可包括执法机构、刑事司法部门、监狱和缓刑事务部门、社会服务部门以及酌情包括民间社会组织；

(f) 考虑酌情向协助执行起诉、教育改造和重返社会战略的行为体提供必要的资源、支持、指导和有效监督，并提供机会与主管当局协商；<sup>i</sup>

(g) 在为回返和迁移的外国恐怖主义作战人员及其家属制订教育改造和重返社会战略时主动与民间社会积极接触，因为民间社会组织可能更了解地方社区相关情况，更有机会与地方社区进行接触和联络互动；

(h) 考虑鼓励妇女自愿参与和领导关于回返和迁移的外国恐怖主义作战人员及其家属的应对战略的设计、执行、监测和评价工作；<sup>j</sup>

(i) 确保旨在处理和反击恐怖主义宣传(包括在监狱中)的方案尊重国际人权法，包括意见和表达自由的权利、宗教或信仰自由的权利以及不受任意或非法干涉隐私的权利；

(j) 监测、评价和审查起诉、教育改造和重返社会战略的有效性。

<sup>a</sup> 另见指导原则 30-32；执行局《技术指南》，第 50-52 页。

<sup>b</sup> 指导原则 32。

<sup>c</sup> 指导原则 30。

<sup>d</sup> 第 2396(2017)号决议，第 31 段。

<sup>e</sup> 同上，第 29 段。

<sup>f</sup> 指导原则 30。

<sup>g</sup> 执行局，《技术指南》，第 50-52 页。

<sup>h</sup> 同上，特别是第 13 个“供审议的问题”。

<sup>i</sup> 同上，特别是第 14 个“供审议的问题”。

<sup>j</sup> 第 2396(2017)号决议，第 39 段。

**指导原则 47<sup>a</sup>**

在涉及儿童的案件中，会员国应确保起诉、教育改造和重返社会战略：

- (a) 将儿童的最高利益作为首要考虑因素；
- (b) 根据刑事立法执行，并考虑到可能犯下的任何罪行的严重性，同时考虑到儿童的年龄，并认识到这类儿童也可能是恐怖主义的受害者；
- (c) 包括获得有助于儿童福祉的保健、心理社会支助和教育的方案，并在可能的情况下给予接受正规教育的机会；<sup>b</sup>
- (d) 对年龄和性别敏感；
- (e) 让儿童保护行为体和社会部门能够参与并与与司法部门进行有效协调。<sup>c</sup>

<sup>a</sup> 另见指导原则 30-32。见反恐执行局，《技术指南》，第 52 页，在这一领域提供指导的其他国际文书、标准和良好做法清单。

<sup>b</sup> 第 2396(2017)号决议，第 36 段。

<sup>c</sup> 联合国，“秘书长的指导说明：联合国儿童司法办法(2008 年 9 月)。

#### D. 应对监狱中出现恐怖激进主义和招募人员的风险，确保监狱能够发挥帮助教育改造和重返社会的作用

46. 安全理事会在第 2396(2017)号决议中承认，监狱可成为囚犯受激进影响而走向恐怖主义、招募恐怖主义分子的潜在孵化器，因此，对狱中外国恐怖主义作战人员进行适当评估和监测以减少恐怖主义分子吸收新成员的机会，这尤为重要。安理会在同一项决议中确认，监狱也可适当发挥帮助囚犯接受教育改造和重返社会的作用，会员国可能需要根据相关国际法并酌情考虑到《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《曼德拉规则》)，在犯罪行为人出狱后继续与其接触，以避免累犯现象。鼓励会员国在遵守国内法和国际法的情况下采取一切适当行动，防止已被判定犯有恐怖主义相关罪行的囚犯影响他们可能接触到的其他囚犯，使后者受激进化影响而走向暴力。

47. 在没有作出更广泛的努力来确保对所有囚犯进行有效管理的情况下，独立的干预方案不大可能取得成功。这些努力应包括实施适当的安全措施、情报系统和控制系统，并酌情与其他执法和刑事司法机构、专门工作人员、信仰专业人员、治疗师、导师和家人合作。必须在充分遵守国家法律和相关国际法的情况下，尽一切努力消除在监狱中受激进影响而走向恐怖主义和招募恐怖主义分子的风险，使囚犯接受教育改造和重返社会，并确保充分尊重人权和基本自由，包括意见和表达自由的权利、宗教或信仰自由的权利、不受任意或非法干涉隐私权的权利以及绝对禁止酷刑。这种努力还应纳入性别平等视角，并考虑到儿童的需要和权利。

**指导原则 48**

在努力防止监狱成为囚犯受激进影响而走向恐怖主义和招募恐怖主义分子的潜在孵化器以及努力确保监狱适当发挥帮助囚犯接受教育改造和重返社会的作用时，各国应：

- (a) 根据法律地位(候审或已被定罪)、年龄(儿童或成人)和性别将囚犯分开；
- (b) 进行适当的收容时和定期风险和需求评估，作为囚犯分类和分派的参考；
- (c) 确保拘留条件尊重所有囚犯的尊严，包括保护其免遭酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；提供足够的物质条件和人身安全；建立机制，确保逮捕嫌疑人 and 一切形式的剥夺自由都符合国家法律和国际法规定的相关义务；
- (d) 考虑建立符合国家法律的结构化监狱情报系统；
- (e) 考虑确保足够数量的合格和训练有素的工作人员，包括适当的专门工作人员和其他专家，如信仰专业人员、治疗师和导师，并建立机制和规程，确保所有监狱工作人员在任何时候都符合专业和个人行为的高标准；
- (f) 确保对恐怖主义激进化和脱离接触过程有明确和一致的理解，并酌情制订脱离接触过程中各项清楚、明确且最好是可计量的目标和目的；
- (g) 考虑制订各种方案，包括适合性别和年龄的方案，这些方案可针对每个人的具体需要，同时酌情提供职业培训和教育方案以及宗教、创意、文化和娱乐活动；
- (h) 酌情考虑建立监狱工作人员、地方社区服务提供者、民间社会和家庭之间的协作机制；
- (i) 考虑提供释放前方案，为合格囚犯提供获得地方社区资源的机会，包括酌情为工作、教育和(或)职业培训目的而释放、临时家庭准假和(或)地方社区惩戒；
- (j) 考虑根据包括国际人权法在内的国际法，酌情制订适当的释放后行政措施、监测和报告义务、干预和支助方案以及释放后的保护措施；
- (k) 建立有效的监督机制，同时酌情考虑到《曼德拉规则》第 83-85 条。

**E. 国际合作**

48. 在与外国恐怖主义作战人员、包括回返者、迁移者及其家属有关的案件中，国际司法合作仍然是一项挑战。认识到此类案件所面临的持续挑战，安全理事会在第 2322(2016)和 2396(2017)号决议中强调必须在防止、调查和起诉恐怖主义行为方面加强国际合作。



**指导原则 49<sup>a</sup>**

为了在防止、调查和起诉恐怖主义行为方面加强国际合作，会员国应：

(a) 根据国际义务，包括国际人权法规定的义务，颁布并酌情审查和更新与恐怖主义罪行有关的引渡和司法互助法律，考虑审查本国涉及恐怖主义问题的司法互助法律和机制，必要时予以更新，以加强其效力，特别是考虑到索取数字数据的请求大幅度增加的情况；

(b) 指定司法互助方面的中央主管当局和引渡方面的主管当局并为其配备适当的工作人员，为参与引渡和司法互助的利益攸关方制订明确界定的程序、作用和责任；

(c) 考虑向毒品和犯罪问题办公室存储数据库提供关于负责反恐事务的中央主管当局现有网络的信息，包括被指定当局的联系人及其他相关细节；

(d) 考虑根据国际人权法、人道主义法和难民法，包括不推回原则，批准和利用所加入的适用的国际和区域文书作为恐怖主义案件中开展司法互助和酌情进行引渡的依据；

(e) 在没有适用的公约或规定时，尽可能在对等或个案基础上开展合作；

(f) 按照国际法规定的义务行事，以便查出恐怖主义嫌犯，并将其绳之以法、引渡或起诉；

(g) 尽可能建立联合调查机制和法律框架，并发展加强联合调查协调能力，确保建立国家机制以利在特别调查技术方面开展国际合作，包括酌情设立和使用联合调查机制，以及在特别调查技术方面进行国际合作的双边和多边安排，尤其是同邻国的合作安排；

(h) 考虑建立和参与国际和区域司法互助合作平台和非正式网络，考虑制定和加强在恐怖主义罪行案件中迅速开展跨区域合作的安排；

(i) 在实施现有适用的国际法律文书的框架内考虑如何简化引渡和司法互助请求。

<sup>a</sup> 另见指导原则 33-35。

## 五. 保护关键基础设施、脆弱或“软”目标和旅游景点

49. 安全理事会第 2341(2017)号决议促请各国考虑制定或进一步改进减少关键基础设施遭受恐怖主义袭击的风险的战略，其中除其他外应包括评估和更好地认识相关风险；采取防范措施，包括有效应对此类袭击，以及推动改善安保和后果管理方面的互操作性；促进所有相关利益攸关方的有效互动。

50. 安全理事会第 2396(2017)号决议强调指出，各国需要开展、审视或修订国家风险和威胁评估，将“软”目标考虑在内，以便就恐怖主义袭击制定适当的意外

和突发事件应急计划。安理会又促请各国与公共和私营利益攸关方就分享信息和经验建立或加强国内、区域和国际伙伴关系，以便在针对“软”目标的恐怖主义袭击方面开展防止、保护、减缓影响、调查、应对和复原等工作。

51. 关键基础设施和“软”目标特别容易成为有吸引力的恐怖主义目标。关键基础设施脆弱性可能因互联互通和相互依存而增加。“软”目标对恐怖主义分子的吸引力不仅在于此类目标开放的形式和有限的安保便利进入，而且还在于对此类目标的袭击可能造成平民伤亡、混乱、宣传和经济损失。

52. 会员国对关键基础设施和“软”目标保护负有首要责任。各国根据具体国情界定关键基础设施和“软”目标。然而，各国之间以及国家与拥有、经营和管理关键基础设施和“软”目标的私营公司之间越来越需要加强合作，以满足安保需求，减少脆弱性，分享有关威胁、脆弱性和措施的信息，以减轻袭击风险。应利用和改进联合培训课、通信网络和信息共享(例如关于方法、最佳做法、活动等方面)以及预警机制。

53. 为了最大限度地发挥保护“软”目标的潜力，应在各级政府(包括国家、地方和省级)发展或加强公私伙伴关系。会员国应鼓励和支持与能够对防范工作的各个方面作出贡献的公司建立这种伙伴关系，这些方面包括保护免遭恐怖主义袭击、减轻、应对恐怖主义袭击以及从中恢复过来，以及对此类事件进行调查。

54. 保护工作涉及多重领域的努力，例如规划；公共信息和警报；行动协调；情报和信息分享；拦截和扰乱；筛查、搜索和侦测；出入控制和身份核查；网络安全；实物保护措施；保护方案和活动的风险管理；供应链的完整性和安保。

#### 指导原则 50<sup>a</sup>

在努力制定和执行保护关键基础设施和“软”目标免遭恐怖主义袭击的措施时，会员国与地方当局合作采取行动，应：

(a) 查明、评估和更好地认识恐怖主义袭击对关键基础设施和“软”目标的相关风险和威胁；

(b) 根据对恐怖主义能力、意图和过去袭击的持续分析，结合本国情况确定何为关键基础设施和“软”目标，并定期进行风险评估，以跟上不断演变的威胁和敌对的性质，包括利用国际和区域组织制定的现有工具和指南；<sup>b</sup>

(c) 制定、执行和实施旨在减少恐怖主义袭击关键基础设施和“软”目标风险的战略和行动计划，其中整合和利用了相关公私利益攸关方的能力；

(d) 采取根据全面风险评估制定的防范措施，包括确保有效保护以免遭受袭击和应对这类袭击；

(e) 在安全和危机管理方面促进更好的互操作性；

(f) 促进基于风险和相辅相成的努力，以保护关键基础设施和“软”目标；

(g) 建立或加强公私利益攸关方分享信息、专门知识(如工具和指南)和经验的机制，以调查和应对针对此类目标的恐怖主义袭击。<sup>c</sup>

<sup>a</sup> 《马德里指导原则》中没有具体涉及保护关键基础设施、脆弱或“软”目标和旅游景点的问题。指导原则 50 和 51 所提供的指导意见旨在支持执行关于保护关键基础设施的第 2341(2017)号决议，第 2396(2017)号决议及其关于保护“软”目标的规定作了补充。这些指导原则还借鉴以下文件提供的指导意见：执行局，《技术指南》；执行局和反恐怖主义办公室，《保护重要基础设施免受恐怖主义袭击的良好做法简编》(2018 年)。

<sup>b</sup> 国际民航组织在《航空安全手册》中，就如何适用《国际民用航空公约》附件 17 所涉及的标准与建议措施提供了指导。第 10 版的《手册》于 2017 年出版，其中提供了最新指导材料。在保护关键基础设施方面，特别令人感兴趣的是涉及机场陆侧区安全、工作人员和车辆检查以及对关键航空系统的网络威胁等方面的指导材料。见国际民航组织，《航空安全手册》，第 10 版，第 8973 号文件；国际民航组织，《国际民用航空公约附件 17：保安——保护国际民用航空免遭非法干扰行为》，第 10 版，“国际标准和建议措施”(2017 年 4 月)。

<sup>c</sup> 第 2396(2017)号决议，第 27 和 28 段。

#### 指导原则 51<sup>a</sup>

在进一步努力保护关键基础设施和“软”目标免遭恐怖主义袭击时，会员国与地方当局合作采取行动，还应：

(a) 更新应急规划，如为执法部门和其他相关部委以及业界行为体提供指导、演习和培训，以跟上实际威胁，完善各项战略，并确保各利益攸关方适应不断变化的威胁；

(b) 建立国家框架和机制，以支持政府和业界方面基于风险的决策、信息共享和公私伙伴关系，包括共同确定优先事项以及共同开发相关产品和工具，如针对各种不同类型设施(如体育场馆、旅馆、购物中心或学校)提出的监视或具体保护措施的一般准则；

(c) 制订政府、业界和私营部门之间交流风险评估结果的程序，以促进和提高对形势的认识，并加强软目标安全和复原力；

(d) 建立与业界和私营部门伙伴分享相关信息的程序，如签发安全许可和提高认识；

(e) 通过发展合作机制、支持企业主和经营者以及基础设施管理人员，并通过酌情分享计划、政策和程序，促进公私伙伴关系；

(f) 协助提供有效和有针对性的能力发展、培训和其他必要资源以及技术援助，需要提供这种援助以使所有国家能够发展适当能力，执行针对“软”目标的攻击的应急和应对计划。

<sup>a</sup> 《马德里指导原则》没有具体涉及保护关键基础设施、脆弱或“软”目标和旅游景点的问题。指导原则 50 和 51 所提供的指导意见旨在支持执行关于保护关键基础设施的第 2341(2017)号决议，第 2396(2017)号决议及其关于保护“软”目标的规定作了补充。这些指导原则还借鉴下列文件提供的指导：执行局，《技术指南》；执行局和反恐怖主义办公室，《保护重要基础设施免受恐怖主义袭击》。另见第 2396(2017)号决议，第 27 和 28 段。

## 六. 防止和打击小武器和轻武器的非法贩运

55. 2017年5月,委员会举行了一次关于“防止恐怖主义分子获取武器”主题的公开情况介绍会,使与会者能够分析和讨论外国恐怖主义作战人员参与非法贩运武器等问题。这次活动的成果为安全理事会第2370(2017)号决议获得一致通过铺平了道路,其中确认会员国需要按照国际法采取适当措施,处理小武器和轻武器非法贩运特别是向恐怖主义分子非法贩运问题,包括按照本国法律框架适当加强国家系统,以便收集和分析向恐怖主义分子非法贩运此类武器的详细数据,并考虑到《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》,制定可能缺失的适当法律、条例和行政程序,在本国管辖范围内有效管制小武器和轻武器的生产、出口、进口、中介、转让或再转让,以防止向恐怖主义分子非法贩运此类武器。安理会第2395(2017)号决议敦促各国充分执行第2370(2017)号决议所载各项措施。

56. 会员国在《行动纲领》中还认识到,小武器和轻武器非法贸易各方面问题使得冲突持续、暴力加剧、更多平民流离失所、破坏对国际人道主义法的遵守、阻碍对武装冲突的受害者提供人道主义援助并助长罪行和恐怖主义。因此,除其他外,会员国保证颁布和执行必要的立法或其他措施,规定根据国内法,在本国管辖范围内非法生产、拥有、储存和买卖小武器和轻武器属于犯罪行为,以确保根据适当的国家刑法起诉此类活动的参与者。

57. 在提交给第三次联合国审查行动纲领执行进度大会的成果文件(A/CONF.192/2018/RC/3,附件)中,会员国对近年来世界各地的恐怖袭击中使用小武器和轻武器的情况表示特别关切,强调充分和有效地执行《行动纲领》和《使各国能够及时和可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》对全球打击包括恐怖主义在内的一切形式暴力和犯罪所作的重要贡献,并在这方面决心加强其执行和协调努力。

58. 会员国还确认政府对解决小武器和轻武器非法贸易各个方面的问题负有主要责任(同上)。

59. 安全理事会第2370(2017)号决议敦促各国充分执行《行动纲领》和《国际追查文书》,以协助防止恐怖主义分子获取小武器和轻武器,特别是在冲突地区和冲突后地区。虽然指导原则52涉及第三次审查大会成果文件中与打击外国恐怖主义作战人员获取小武器和轻武器直接相关的一些规定,但本增编中的任何内容均不影响《行动纲领》或成果文件的完整性和一致性。

### 指导原则 52<sup>a</sup>

在采取符合国际法的适当措施处理小武器和轻武器非法贩运问题、特别是贩运给恐怖主义分子时,会员国应:

(a) 维持、制定或建立并有效执行国家法律、条例和行政程序,确保有效控制小武器和轻武器的生产、出口、进口和过境,包括把通过腐败行为非法制造、网上交易或向非法市场转移小武器和轻武器的行为定为刑事犯罪;

(b) 在授权国际转让时,采取一切适当措施,防止小武器和轻武器被转用,同时考虑到,根据《国际追查文书》,如果小武器和轻武器未经国家主管当局许可或授权而转让,则属非法;

(c) 制定并根据需要加强认证程序和(或)最终用户证书以及有效的法律和执法措施,并按照国家法律和惯例,在不损害各国转而出口以前所进口的轻小武器的权利的情况下,尽一切努力在这些武器重新转让之前按照双边协定通知原出口国;

(d) 向国家执法当局提供授权和资源,协助其防止和打击非法进口、出口或过境的小武器和轻武器;

(e) 根据《行动纲领》的规定,加倍国家努力,对国家武装部队和安全部队持有的轻小武器储存进行安全、有保障、有效的管理,特别是在冲突和冲突后局势中;

(f) 采取有效措施,防止和打击轻小武器非法经纪活动,利用大会第 60/81 号决议所设政府专家组报告所载建议,以考虑采取进一步步骤,在防止、打击和消除小武器和轻武器非法中介活动方面加强国际合作;<sup>b</sup>

(g) 交流并按照各国的法律框架和安全要求,采纳涉及轻小武器出口、进口和过境管制方面的经验、教训和最佳做法,包括认证程序和(或)最终用户证书。

<sup>a</sup> 另见 A/CONF.192/2018/RC/3, 附件。

<sup>b</sup> A/62/163 和 A/62/163/Corr.1。