



反恐怖主义委员会及其执行局

数十年来，打击恐怖主义的祸害一直列入联合国的议事日程。自 1960 年代以来，联合国组织努力团结国际社会，防止和打击恐怖主义，特别是制订了国际反恐法律框架以帮助各国集体打击这一威胁。

2001 年 9 月 11 日针对美国的袭击发生后，安全理事会一致通过了第 1373(2001)号决议，这一影响深远的决议(根据《联合国宪章》第七章通过，因此对所有会员国都具有约束力)为反恐斗争指明了前进的道路。该决议还设立了由安全理事会所有 15 个理事国组成的反恐怖主义委员会(反恐委员会)，负责监测决议各项规定的执行情况。反恐委员会由其执行局(反恐执行局)协助开展工作，反恐执行局负责落实委员会的决策，对会员国进行专家评估。

安全理事会第 1373(2001)号决议要求所有会员国实施多项措施，加强本国的法律和体制能力，以便在本国、本区域和世界各地开展反恐活动。特别是，各会员国必须：

- 把资助恐怖主义活动定为犯罪行为
- 毫不拖延地冻结参与恐怖主义行为的个人的任何资金
- 不让恐怖团伙获得任何形式的资助
- 制止向恐怖分子提供安全庇护所、生存手段或支持的行为
- 与其他国家政府共享关于从事或策划恐怖行为的任何团体的资料
- 与其他国家政府合作调查、侦查、逮捕、引渡和起诉参与此类行为的人
- 在国内法中将主动和被动向恐怖主义提供援助定为犯罪行为，并将违法者绳之以法
- 实施有效的边境管制措施。

安理会第 1624(2005)号决议反映出国际社会消除恐怖主义根源的决心，该决议指示反恐委员会帮助各国防止煽动实施恐怖行为，并呼吁各国防止和禁止煽动行为；强化国际合作和边境管制；并加强不同文明之间的对话和增进它们之间的了解。各国必须确保为实施该决议而采取的任何措施均符合它们依国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务。

2014 年 9 月，为应对前所未有的外国恐怖主义战斗人员的流动，安全理事会通过了第 2178(2014)号决议。根据该决议，会员国应防止和制止招募、组织、运输或装备人员前往居住国或国籍国以外的其他国家，以实施、筹划、筹备或参与恐怖行为，或提供或接受恐怖主义培训，并防止和制止资助他们的旅行和活动。

反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)

2004年,安理会创立了反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局),以加强和协调监测过程。反恐执行局由助理秘书长级别的执行主任领导。在将反恐执行局的任期延长至2017年12月31日的第2129(2013)号决议中,安理会注意到新的恐怖主义趋势正在兴起,而恐怖主义威胁“已蔓延到更多地方,世界上不同区域的恐怖行为,包括不容忍或极端主义导致的恐怖行为正在增加”。

该决议还呼吁反恐委员会和反恐执行局更加积极打击暴力极端主义和把预防作为应对全球恐怖主义威胁的重点。

反恐执行局有大约40名工作人员,其中约半数法律专家,负责分析各国向反恐委员会提交的关于其执行第1373(2001)号和第1624(2005)号决议的进展报告。反恐执行局还有两名人权干事。

反恐执行局分两个部门:评估和技术援助办公室(评技办)以及行政和信息办公室(行信办)。评技办分三个地域群组,专家从而能够重点关注世界上的具体区域。

反恐执行局除协助委员会监测安理会相关决议的执行情况外,还负责查明各国的技术援助需求,并与各合作伙伴共同促进提供目标明确的援助,以加强各国反恐能力。反恐执行局利用两个主要工具与各国对话:详细的执行评估和经东道国政府同意进行的国家访问。详细的执行评估帮助反恐执行局和委员会了解和界定每个国家的反恐形势。详细的执行评估是根据有关国家、国际组织提供的资料及其他公开资料来源编写的,仅与有关国家共享。

所收集的信息还用来编制世界所有区域和次区域执行第1373(2001)号和第1624(2005)号决议的情况的全球性调查。这些调查被视为联合国系统内最全面的反恐分析文件,有助于查明在哪些领域已取得进展和依然存在差距,以及指明国际社会在哪些领域着力开展工作可以取得最大效果。这些调查还含有对会员国在两项决议涉及的所有主要专题领域所作努力的全球评估。

国际反恐文书

约三分之二的联合国会员国已批准或加入19项国际反恐法律文书中的至少10项,所有会员国都已签署或参加至少一项。这些文书规定,劫持飞机、劫持人质、资助恐怖主义行为、标记爆炸物和进行核恐怖主义威胁等各种具体犯罪属恐怖行为。

伙伴组织

反恐委员会和反恐执行局积极同各国际、区域和次区域组织合作打击恐怖主义。委员会同这些组织一起举办了多次特别会议和活动,这些组织的专家定期参加反恐执行局就各种专题和区域问题举办的研讨会。他们还参加反恐执行局代表委员会进行的国家访问。

国家访问

反恐执行局代表委员会进行国家访问的目的是，同会员国一起评估其国家反恐总体工作；其优势、弱点和技术援助需求；实施第 1373(2001)号、第 1624(2005)号和第 2178(2014)号决议的过程中采用的良好做法；恐怖主义趋势和挑战。访问小组由反恐执行局牵头负责，成员包括来自金融行动任务组、国际刑警组织、国际移民组织、联合国毒品和犯罪问题办公室和世界海关组织等组织的专家。非洲联盟和欧洲联盟等国际、区域和次区域组织以及在反恐特定领域具有专门知识的专门机构和机关的代表也参加访问。

为了确保根据需要采取灵活的对策，委员会进行八种类型的访问，每种都是根据具体情况具体安排的。例如，重点访问是按照有关国家的国情及其所面临的恐怖威胁的性质具体安排的。在全面访问期间，专家小组将所观察到的情况写入报告并提出行动建议。专家小组也查明会员国主要在以下方面的技术援助需求：

- **反恐立法：** 犯行；处罚；法院管辖权；刑事诉讼程序；特别调查措施；关于武器、爆炸物和危险物质的立法；和关于庇护和移民的立法。
- **使用资产从事刑事犯罪的的防范措施：** 反洗钱立法、打击资助恐怖主义立法、监督非金融部门、金融体系的监管结构及冻结恐怖分子资产的机制。
- **执法部门的效力：** 反恐机制、协调各部门、预警系统及为打击和防止与恐怖主义有关的犯罪活动的方法。
- **国际合作：** 国际刑事合作机制、批准国际反恐文书的情况、司法合作和警务合作的方式与实效及与区域和国际组织合作的方式。
- **边境管制：** 人员和物品过境管制、货物的管控与安全、签发和控制身份证件和旅行证件的机制、防止和查办伪造文件和欺诈的方法及航空和海上安全。

全面和综合的反恐战略

安全理事会第 1963(2010)号决议鼓励反恐执行局协助各会员国制订全面和综合的反恐战略。

委员会自 2001 年成立以来，已访问过联合国 193 个会员国中半数以上的国家，委员会已实际成为本组织恐怖威胁评估的中央存放处。反恐执行局代表委员会编写的国家和区域威胁评估是为了帮助各国阐述和制订本国的战略。反恐执行局也在与其他联合国实体和外部伙伴合作的过程中提高这些评估的质量。这不仅确保充分利用现有资源，而且有助于防止出现疲于提交报告的情况，避免工作重复和重叠。最重要的是，这使联合国能够做到“一体行动”。

对于希望制订国家或区域战略的国家或区域组织，反恐怖主义执行工作队(反恐执行队)和反恐执行局与会员国合作制订一套国际原则。反恐执行局也提供有关有效实施机制的咨询意见，并鼓励各会员国采取全方位办法，不只是建立执法基础设施，还顾及社会经济、政治、教育、发展、人权和法治各方面。

技术援助和最佳做法

委员会和反恐执行局致力于促进技术援助，帮助各国加强打击恐怖主义的能力。委员会在各国提交的资料以及在反恐执行局举办的区域和专题研讨会上或在实地访问中收集的信息的基础上，查明各国的需求。委员会然后与相关国家当局和潜在捐助方磋商。捐助组织和国家能提供援助的领域都编入一个数据库。

委员会还汇编并宣传各国际和区域组织制订的第 1373(2001)号、第 1624(2005)号和第 2178(2014)号决议最佳实施做法。

促进提供技术援助

反恐委员会和反恐执行局的一项主要任务是促进向会员国提供技术援助，以提高它们执行安全理事会第 1373(2001)号、第 1624(2005)号和第 2178(2014)号决议的能力。为此，它们必须根据全球恐怖主义威胁不断变化的性质调整做法。

委员会访问过的国家获得优先考虑。后续访问让反恐执行局能够审查和调整各项优先需求，而对能力强的国家进行重点访问有助于反恐执行局找到新的捐助方，以及查明它们可以最有效地提供援助的领域。在过去十年里，为应对会员国不断变化的需求，促进提供技术援助的办法已发生相当大的变化。

区域和专题办法：开展一系列相互关联的活动，深入探讨各种区域问题或专题，包括与众多国际和区域组织互动。

更加注重实施和预防问题：反恐执行局促进各种措施，以对付策划、筹备和资助恐怖主义的问题；招募恐怖份子和以暴力为目的的激进化；基于极端主义和不容忍的煽动恐怖行为的行径。

新的反恐实体：反恐执行局与提供反恐技术援助的组织和实体一起制订合作和协调办法。这些组织和实体的数量、作用和业务范围已显著扩大。

纳入人权：反恐执行局一贯努力确保将有关人权和法治内容纳入提供援助的工作。

派生的活动：许多单独开展或与捐助国和伙伴组织合办的活动都产生了更多的区域举措或双边举措，其中许多举措涉及多个层面，在世界各个区域实施，为期数年。

反恐执行局信托基金：2011 年创立的反恐执行局信托基金使反恐执行局能够采取更加规范的做法。

反恐与人权

恐怖主义不仅对国际和平与安全，也对人们享受人权以及社会经济发展构成严重威胁。因此，通过有效的反恐措施等方式保护公民的安全，是会员国承担的人权义务。

自反恐委员会于2001年成立以来，反恐与人权之间的关系已受到高度关注。自通过第1456(2003)号决议后，安理会一贯申明各国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施都符合其根据国际法，尤其是国际人权法、国际难民法和国际人道主义法承担的所有义务。

安理会于2004年设立反恐执行局之后，委员会逐步采取了主动积极的人权政策。特别是按照第1624(2005)号决议，执行局的任务是在其活动过程中考虑到有关的人权义务，以及联络联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和其他人权组织。

安理会最近强调，有效的反恐措施与尊重人权、基本自由以及法治是相辅相成、相互促进的，它们是成功的反恐工作的重要组成部分。安理会在第2178(2014)号决议中指出，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，将，滋生有罪不罚意识，是加剧激进化的原因之一。

反恐委员会和反恐执行局现已例行在其所有活动中纳入对有关人权问题的关注，包括编写国家评估、国家访问、促进提供技术援助及与会员国进行其他互动。经与反恐委员会和有关会员国协商，反恐执行局还酌情与民间社会和其他非政府行为者接触。

第 1624(2005)号决议

安全理事会第 1624(2005)号决议述及煽动实施恐怖行为问题，决议呼吁会员国在法律上禁止煽动恐怖行为，防止这类行为，并拒绝为任何“根据可信的相关信息有充分理由认为曾犯下这类行为的人”提供安全庇护所。

该决议着重指出，各国必须确保为实施决议而采取的任何措施符合它们依国际法，尤其是国际人权法、难民法和人道主义法承担的所有义务。该决议的序言部分强调，在采取反煽动措施时，要顾及表达自由权和寻求庇护权的相关性。该决议还指出，煽动行为对人权的享受日益构成严重的威胁。

安理会呼吁各国继续作出国际努力，加强不同文明之间的对话和增进它们之间的了解，并指示反恐委员会把会员国为执行本决议而作出的努力，列为它与会员国对话的一项内容。向委员会定期提交各国所采取对策的摘要。反恐执行局还在国家访问时与各会员国讨论第 1624(2005)号决议，并编制关于会员国实施工作的全球调查表。

反恐执行局协助举办关于决议执行情况的区域讲习班，与会者讨论了在刑法框架范围内禁止和防止煽动行为的必要性，以及通过社会不同阶层对话打击煽动行为的重要性。与会者包括当地社区、私营部门、民间社会和媒体的代表。讲习班还讨论了需要通过采取包括法律、执法和社会政策等方面的全面战略，打击煽动行为和暴力极端主义。