

附 件

附件一：關於聯合國和恐怖主義問題的政策工作組報告¹

一、導言

1. 2001年9月11日發生在美國的恐怖主義事件使得國際社會再次重點注意恐怖主義問題。事件發生後的幾個星期之內，安全理事會一致通過了第1368（2001）和1373（2001）號決議，大會協商一致通過了第56/1號決議，並召開了一屆特別會議。這些步驟顯示國際社會在恐怖主義問題上作出有效、持續和多邊反應的承諾。
2. 爲此目的，2001年10月秘書長指示設立了聯合國和恐怖主義問題政策工作組。其目的是查明恐怖主義對聯合國的長期影響及所涉政策問題，並就聯合國系統對這個問題可能採取的步驟提出建議。
3. 政策工作組由主管政治事務副秘書長基蘭·普倫德加斯特擔任主席，成員如下：主管法律事務副秘書長兼法律顧問漢斯·科雷爾；聯合國維也納辦事處主任兼藥物管制和預防犯罪辦事處執行主任安東尼奧·馬里亞·科斯塔；主管經濟和社會事務副秘書長尼廷·德賽；主管裁軍事務副秘書長賈揚塔·達納帕拉；助理秘書長兼秘書長特別顧問邁克爾·多伊爾；政治事務助理秘書長易卜拉希馬·法爾；副秘書長兼秘書長非洲特殊任務特別顧問易卜拉欣·甘巴裏；哥倫比亞大學國際和公共事務學院國際組織中心主任愛德爾·樂克；國際和平學院院長戴維·馬隆；秘書長執行辦公室通訊主任愛德華·莫蒂默；負責聯合國不同文明之間對話年的秘書長個人代表詹多梅尼科·皮科；副人權事務高級專員伯特蘭·拉姆查蘭；維持和平行動助理秘書長邁克爾·希恩；政治事務助理秘書長達尼洛·蒂爾克；前任副秘書長布賴恩·厄克特。政治事務部的馬爾克·誇特曼擔任工作組秘書。
4. 政策工作組確定其報告應適當表述聯合國在反恐怖主義的行動中的作用，提高聯合國這方面活動的優先地位，並就聯合國系統如何在這一極爲複雜的領域內協調有效地運作提出具體建議。

¹ 〈關於聯合國和恐怖主義問題的政策工作組報告〉，《聯合國網站》
<http://www.un.org/chinese/terrorism/a57273.htm>[2003/11/26]

5.政策工作組設立了一些分組負責下列特定問題：

- (1)國際法律文書和國際刑事司法問題；
- (2)人權；
- (3)聯合國系統活動；
- (4)大規模毀滅性武器、其他武器和技術；
- (5)利用意識形態（宗教或非宗教性）宣揚恐怖主義；
- (6)安全理事會的反恐怖主義委員會；
- (7)宣傳和交流；
- (8)聯合國以外的多邊行動。

各分組由政策工作組成員、聯合國官員和外部專家組成。各分組盡力收集有關問題的廣泛觀點。每一分組編制一份詳細報告。其主要目的是提供背景資料，擬訂政策建議，作為本報告的基礎。

6.政策工作組同聯合國內外各團體，包括聯合國藥物管制和預防犯罪辦事處的預防恐怖主義處、國際和平學院和哥倫比亞國際組織事務中心建立了關係。國際和平學院為工作組起草了兩份背景文件，並舉辦了兩次會議，由學術專家提供背景資料和概念意見。國際組織事務中心舉辦了四次與恐怖主義有關的各種議題的圓桌討論，參加的有學術專家、政策分析人員、會員國代表和聯合國工作人員。該中心提出了八份關於恐怖主義的文件在圓桌會議上討論。藥物管制和預防犯罪辦事處的專門知識通過辦事處執行主任作為成員的參與，以及國際文書和國際刑事司法問題分組和聯合國系統活動分組的工作，而對工作組討論投入。

7.2002年1月，工作組主席提交了一份編制本報告的綱領。2002年3月，工作組主席又向秘書長提交了一份說明，列出可能執行的主要建議，同時等待最後報告的完成。這些建議有許多正在執行之中。

8.工作組的成員認識到他們的工作不因本報告的提交而結束。如果以下所附建議的部分或全部得到秘書長同意，就必須擬訂一項執行計畫，詳細指出所需要的任何額外資源或任務的修改。工作組將繼續不斷努力直到專案完成。

一般性考慮

- 9.重要的是，講明政策工作組沒有試圖做那些事情。工作組沒有採取全面鋪開的方式，而是將重點放在聯合國具有比較優勢而且能夠為國際反恐努力作出新的、實實在在的貢獻的那些領域。工作組沒有試著界定何為恐怖主義、查明恐怖主義的形形色色的根源或處理具體的恐怖主義活動事件。工作組不認為聯合國所處的地位適於在鎮壓恐怖主義組織、以先下手為強的方式制止具體的恐怖主義襲擊或發展專門的情報蒐集能力等努力方面發揮積極的業務作用。相反，工作組將重點放在聯合國可能在下述活動領域採取的確實可行的步驟上：(1)勸阻心懷不滿的群體不要接受恐怖主義；(2)剝奪團體或個人實施恐怖主義行動的手段；以及(3)，維持以尊重人權和基本自由為基礎的廣泛的反恐怖主義行動國際合作。
- 10.反恐怖主義活動是通過各國執法、情報以及安全機構之間的雙邊和多邊合作進行的。一般來說，這類措施不需要本組織的參與。但從另一方面來說，也正如一些會員國在提交給反恐怖主義委員會的答復中所指出的那樣，很可能在不少領域聯合國系統都可協助提供或組織與執法、刑事司法以及實施第 1373（2001）號決議各項規定有關的能力建設努力。
- 11.工作組意識到恐怖主義以多種方式對源自《聯合國憲章》的本組織的核心原則以及授權任務提出了挑戰。恐怖主義是對創建這個世界機構所依據的法律、秩序、人權以及和平解決爭端等各項原則的侵犯，這種侵犯正是恐怖主義的本意所在。但是，儘管將恐怖主義作為一種具體方法的情況相對比較普遍，恐怖主義並不是孤立的現象，應當結合恐怖主義活動所產生的環境理解恐怖主義。恐怖主義不是那種主要源自某個單一的民族或宗教群體的問題。事實上，幾乎世界的每個角落都發生過將恐怖作為一種戰術的情況，恐怖行為的受害者通常是平民，不論窮富、不分男女老幼。必須承認，在我們這個時代，我們曾經目睹將恐怖主義作為一種戰略使用的情況。
- 12.大部分恐怖主義行為是由議程有限的特定團體在具體國家境內使用小武器進行的。實施九一一襲擊的那類跨國網路是一種相對比較新的現象。但是，不應忽視較傳統的恐怖主義形式的國際影響和聯繫。隨著時間的推移，設在某一個國家的團體可能逐漸帶上跨國性質，進行跨越邊境的襲擊，接受境外私人或政府的資助，從多個來源購買武器。某一個國家境內的恐怖主義活動隨時都可能產生「外流效果」；例如，跨越邊界的暴力事

件和難民人口威脅到區域和平與安全，因此，很難將國內恐怖主義與國際恐怖主義截然區分開來。

- 13.在不試圖全面界定恐怖主義的情況下，界定恐怖主義現象的某些主要特點還是有益的。在大多數情況下，恐怖主義基本屬於政治行爲。恐怖主義的目的在於給平民造成突如其來的、致命的傷害，製造恐怖氣氛，通常是爲了達到政治或意識形態（不論是世俗的還是宗教的）目的。恐怖主義是一種刑事犯罪行爲，但是，恐怖主義不僅僅是犯罪學領域的問題。要解決恐怖主義的問題，就必須瞭解這個問題的政治性質及其基本的犯罪學和心理學方面。聯合國需要尋求解決辦法。
- 14.儘管恐怖主義行爲通常是國家以次一級的團體或跨國團體實施的，但是，統治者也在不同時期以恐怖作爲控制手段。反恐怖主義的規定可被用來爲支援政治議程的行爲辯護，例如鞏固政治權力、消除政治對手、禁止合法的持不同政見者、以及／或鎮壓抵制軍事佔領的行動。給反對派或對手貼上「恐怖主義份子」的標籤是剝奪他們的合法身分或將他們妖魔化的屢試不爽的伎倆。聯合國應當注意避免假反恐之名打擊異己，對所有以反恐的名義採取的措施都一律或自動得到批准。
- 15.恐怖主義是一個複雜的現象。但是這並不意味著在攻擊平民這個問題上無法採取明確的道義立場。恐怖主義應當受到普遍的譴責，打擊恐怖主義的行動需要智力和道義上的明確性以及一份謹慎地區別以待的實施計畫。
- 16.恐怖主義份子竭力破壞聯合國的核心原則和宗旨，因此，這個世界組織只有通過旨在促進並重申這些指導原則和宗旨的堅定不移的努力才能更好地爲打擊恐怖主義的行動作出貢獻。人們對正義得到伸張不抱希望，是滋生恐怖主義的溫床。聯合國爲了減少世界上目無法紀、希望破滅的現象而做的努力在那裡獲得成功，那裡就沒有滋生恐怖主義所需要的養分。因此，工作組認爲，規範、人權、正義和溝通是聯合國的比較優勢最明顯的領域，聯合國在這些領域最能有所作爲。本組織可通過其各項公約、決議、聲明和行動幫助勸阻那些心懷不滿的群體不要選擇恐怖主義的道路，勸阻那些援助、支援或爲恐怖主義行動辯解的人不要保持這類聯繫或同情心。聯合國具有普遍性、可以達及全球各個角落而且具有國際合法性，這些構成了聯合國進行反恐努力可以憑藉的重要資產。秘書長在各界享有的信譽在具體案例中可同樣起到重要作用。

- 17.安全理事會第 1373（2001）號決議既全面又具體地闡述了國際社會關於剝奪恐怖主義份子作案手段、資金、保密制度、武器和避難所，但是該決議並非這方面的首創。多年來，一系列聯合國及非聯合國的公約、機構和方案都致力於控制恐怖主義份子獲得實施暴力襲擊所需要的手段的機會。這決非易事，需要國家、區域以及全球各種機構和安排進行長期、具體的合作。該小組設想聯合國系統可通過繼續開展其在以下領域的實質性工作，在反恐努力中發揮重要作用：裁軍及控制大規模毀滅性武器、實施第 1373（2001）號決議的規定以及通過衝突後和平建設及相關的預防措施縮小恐怖主義份子可利用的空間。
- 18.該小組意識到執行這兩項任務，需要採取一種多層次、協調的對策，在多邊框架範圍內開展，同時使每個參與的組織、國家和機構都能通過發揮各自的強項作出貢獻。聯合國在這項努力中佔據重要的位置，但是它必須實現與眾多的其他參與者之間的合理的分工。鑒於這是第一次試圖通過一項聯合國全系統範圍的戰略對付恐怖主義問題，應當對機構、官僚主義以及財政問題給予認真關注，對與這些問題的答覆可有助於確保採取統一對策，應付這項前所未有的挑戰。從更根本的意義上來說，本組織的特殊地位提供了維持廣泛的打擊恐怖主義的國際合作所需要的政治上的協調一致和原則性強的宗旨。
- 19.在實施打擊恐怖主義的勸阻、杜絕及合作三部分組成戰略的同時，聯合國不能也不應該對其廣泛的議程上的其他緊迫問題棄之不顧。在這方面，工作組注意到秘書長在大會第五十六屆會議一般性辯論時所作的發言，在發言中他指出，全球社會在 2001 年 9 月 11 日之前面臨的各種問題，例如貧困、愛滋病毒／愛滋病以及環境退化，在那以後依然同樣緊迫。工作組還認識到，本組織許多現有方案可幫助減少恐怖主義的吸引力以及維持恐怖主義所需要的人力、物力及財力資源。因此，工作組決定建議既不對本組織的議程進行實質性的修改，也不進行聯合國系統範圍內的組織改革，或者將主要資源轉用於打擊恐怖主義的行動。工作組在審查聯合國系統活動的過程中認識到，如果加強協調，資源水平略有提高，戰略和優先事項更加明確，本組織反恐努力將會更加有效。
- 20.本報告的開始部分將重點放在國際法律文書、人權以及確定行為準則上；這些可作為進行討論的強有力的工具。第二部分涉及實現剝奪目的所需要

的三個主要工具：聯合國在裁軍以及控制大規模毀滅性武器方面的努力；實施第 1373（2001）號決議的規定以及反恐怖主義委員會的工作；聯合國建設和平以及防止衝突方面的努力可對縮小恐怖主義份子活動空間作出的貢獻。第三部分審議了如何維持會員國之間的合作、如何配合非聯合國多邊倡議以及如何促進聯合國系統範圍內的進一步的協調一致。報告的最後部分就聯合國今後反恐怖主義努力列出了一份簡明、按優先次序排列的建議清單。

二. 勸阻

(一)國際法律文書

- 21.政策工作組認為通過不斷促進及通過各種國際法律文書確立國際準則，保護人權以及傳播明確的、有原則性的資訊應當繼續作為聯合國在這個問題上的努力的一個中心優先事項。
- 22.由於國際社會過去十年來的努力，在國際以及區域通過了若干項國際文書及其他措施，構成了打擊國際恐怖主義活動的法律框架。其中包括 19 項國際及區域文書以及大會和安全理事會若干決議（見附錄）。安全理事會領導下的國際社會堅定地認為，國際恐怖主義構成了對國際和平與安全的威脅。在國際法律文書框架範圍內採取的國際行動構成了對付上述威脅的最有效的、合法的對策。
- 23.任何國際法律制度能否奏效取決於各國的執行情況和支援。聯合國系統應當加強努力，提高人們對與國際恐怖主義及跨國有組織犯罪有關的相關文書的認識。但是，與恐怖主義有關的現有國際法律文書沒有形成一個綜合的系統，依然存在漏洞。另外，這些文書的批准速度依然過於緩慢。
- 24.裁軍是確立法律準則方面的一個格外重要的領域。還需要建立更多的機制，以確保履行各項義務和責任，提高透明度。
- 25.國際恐怖主義與跨國有組織犯罪往往相互交織、密切地聯繫在一起，例如通過販賣毒品和武器以及洗錢活動。因此，一項打擊國際恐怖主義的綜合方案如果能夠與打擊跨國有組織犯罪的行動協調進行，將會更有效。隨著《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》的生效，聯合國維也納辦事處（《公

約》秘書處所在地)將在進一步探索這種聯繫以及促進這種協調方面發揮重要作用。

(二)人權

- 26.根據法治保護及促進人權是防止恐怖主義所必不可少的。首先，恐怖主義往往在那些人權受到侵犯的環境最猖獗。恐怖主義份子可利用人權受到侵犯的情況贏得人們對他們事業的支援。第二，必須明確地認識到，恐怖主義本身就是對人權的侵犯。剝奪人的生命之恐怖主義行為是對《公民及政治權利國際盟約》第六條所規定的生命的權利之侵犯。第三，還應當認識到，國際法要求在打擊恐怖主義的行動中遵守基本的人權標準。如果恐怖主義份子犯下的最嚴重的罪行能夠在國際刑事法庭受到審判，能夠根據該法庭的規約受到起訴（條件是相關的國家法庭不能或者不願意起訴），將能夠進一步推動打擊國際恐怖主義的行動。《規約》涵蓋危害人類罪類別，其中包括作為對任何平民人口的普遍的或有系統的攻擊的一部分犯下的謀殺罪及滅絕罪，因此對某些恐怖主義行為可根據該《規約》進行審判。
- 27.應當根據人權方面的國際義務展開打擊恐怖主義的行動。秘書長、聯合國人權事務高級專員以及其他國際領導人都曾強調了這點。2002年1月18日秘書長在安全理事會發言時指出：「因此，雖然我們務必警惕防止恐怖主義行徑、堅決譴責和懲處它們，但如果我們在這個過程中犧牲其他關鍵優先的事項，例如人權；則我們自己的目標就無法實現。」
- 28.關於人權的各種國際文書中都包括對各國在打擊恐怖主義行動的範圍內可採取行動的明確限制條款。應當使各國意識到各種人權文書賦予他們的責任，提醒他們注意不可偏離《公民及政治權利國際盟約》的主要條款。

(三)行為準則的確立

- 29.在說服各社區相信恐怖主義方法是不能接受的方面，聯合國也可起到重要的作用。但是，在傳統上，聯合國秘書處是與各國政府聯繫的，往往在接觸精英方面比接觸會員國國內的受侵犯的社區方面更有效。要實現上述目標，就需要發出明確、前後一致的資訊，與媒體及會員國進行具有革新性的接觸。

30.以下三個至關重要的目標應當能夠引導聯合國在這個領域的公眾傳播努力：第一，使傳播達及那些不相信恐怖主義是不能接受的人，說服他們相信不存在任何可以採用恐怖主義手段的正當事業；第二，強調本組織在處理以及防止恐怖主義方面的作用；以及第三，防止由於聯合國對恐怖主義的反應而使本組織的核心工作黯然失色。

三、杜絕

(一)反恐怖主義委員會

31.作為安全理事會第 1373 (2001) 號決議所設的一個全體委員會，反恐怖主義委員會（反恐委員會）無論從其職責所涉及的範圍和工作的創新性來說，都是獨特的。有人將之與安全理事會設立的各制裁委員會相比，因為同這些委員會相同，反恐委員會監測各國執行安理會決議的情況。但反恐委員會職責的性質和範圍及其工作方法是一種重要的創新，開創了國與國間合作的新的可能性。

32.安全理事會 2001 年 9 月 28 日一致同意通過第 1373 (2001) 號決議時，第一次不是針對一個國家、其領導人、國民或商品，而是針對全世界的恐怖主義行為和恐怖主義份子本身宣佈制裁措施。這是安理會有史以來最廣泛的決議之一，側重確保將所有參與資助、策劃、準備或從事恐怖主義行為、或參與支援恐怖主義行為的人繩之以法，並確保將這種行為定為國內法律和規章中嚴重的刑事犯罪，受到與之嚴重程度相應的懲罰。安理會要求會員國向反恐委員會提交執行決議情況的報告。反恐委員會設立了小組委員會在有關領域專家的協助下對報告進行審議，同時與提交報告的國家合作進行各次的審議。這種夥伴關係可能使委員會、聯合國各機構和（或）某些其他國家提供相當多的技術援助與合作，以便利第 1373 (2001) 號決議的執行。

33.反恐委員會應處於與恐怖主義相關的聯合國活動的中心，整個聯合國系統都向其提供必要的援助。為使反恐委員會能夠利用聯合國系統現有各種資源，建立名副其實的反恐問題網路，似有必要考慮加強反恐委員會自秘書處得到的支助。

(二)大規模毀滅性武器、其他武器和武器技術

- 34.對與恐怖主義有牽連的組織和個人擁有武器、雙重用途和相關物資、裝置和技術的數量和質量沒有作過可靠的評估。但顯然，只要存在武器、相關物資、裝置和技術的儲存，恐怖主義份子就會努力去獲得。
- 35.歷史的經驗表明，在多數情況下，恐怖主義份子繼續利用技術要求不高、處置時沒有危險的常規技術的可能性更大。當然，對那些甘冒生命危險或不惜犧牲生命發動恐怖主義攻擊的恐怖主義份子和組織來說又另當別論。根據九一一對美國的攻擊來看，極為不幸的是，蓄意利用商營飛機的民用技術作為攻擊平民目標的一種武器，顯然可能被用作恐怖主義的技術。自九一一以來，通過模仿和獨出心裁地策劃和發動恐怖主義攻擊的可能性更大了。
- 36.國際原子能機構總幹事曾指出，他認為偷竊核武器的可能性和恐怖主義份子擁有生產和引爆核炸藥的手段和能力的可能性相對來說較小。蓄意搞核風險給人、財產和環境造成危害卻很可能是一種選擇。通過常規炸藥傳播核輻射材料的「髒彈」方案可包括在這種選擇之內。但鑒於已經確認發生的數百起走私核材料（有些涉及小量的可制武器材料）事件，又鑒於據信擁有核武器的國家內這些材料的情況非常不清楚，確定核恐怖威脅存在著很多困難。生產化學毒劑和生物病毒需要高度精密的科學和技術，將大量的化學毒劑和生物病毒製成武器並加以使用被視為不可能。但儘管如此，九一一後不久發生的炭疽恐嚇事件顯示，利用化學毒劑和生物病毒從事小規模的行動可能造成社會動亂和經濟後果，同時給人類造成損失和心理上的影響。
- 37.恐怖主義份子繼續大量使用小武器、輕武器和爆炸物，廣泛從事恐怖主義行為。小武器和輕武器價格相對低廉，非常耐用，而且容易攜帶和隱藏。如前所述，恐怖主義份子、販毒份子和軍火中間商之間的網路和密切的行動聯繫使得越境轉移這類武器十分容易。挪移政府倉庫儲存和非法的生產，是這些武器非法貿易的主要來源。2001年聯合國小武器和輕武器貿易各方面問題大會通過的《行動綱領》指出，這種非法貿易助長了有組織犯罪和恐怖主義。《行動綱領》敦促各國和有關國際和區域組織「提供援助以打擊與販毒、跨國有組織犯罪和恐怖主義相勾結的小武器和輕武器非法貿易」。作為《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》附件的《打擊非法製造

和販運槍枝及其零部件和彈藥的補充議定書》提供了打擊《公約》所確定的「有組織犯罪組織」參與的非法貿易的工具。

(三)防止和解決武裝衝突

- 38.恐怖主義常常與武裝衝突有關。雖然防止和解決武裝衝突不應主要地被看作是打擊恐怖主義的活動，但確可以通過壓縮恐怖主義份子活動的空間幫助這些活動。聯合國長期以來致力於防止和解決武裝衝突。秘書長 2001 年向大會和安全理事會提交的關於防止武裝衝突問題的報告（A/55/985，S/2002/574 和 Corr.1）中明確地將防止武裝衝突列入《憲章》授權範圍內的聯合國活動。秘書長提出了加強聯合國的能力以幫助會員國防止武裝衝突和參與衝突後社會的建設和平活動的計畫，這一計畫包括了兩類戰略，即行動性預防和結構性預防。行動性預防是指發生迫在眉睫或實際的危機時採取的緊急措施，結構性預防包括消除衝突的長期性措施。
- 39.行動性預防之所以適用是因為，任何緩解危機和防止武裝衝突發展或擴大的措施都能夠防止發生與這些衝突有聯繫的恐怖主義行為。儘管武裝衝突和恐怖主義之間並不一定有直接的因果關係，但使危機得到控制並表明解決造成危機的根源取得了進展，便可能會減少受侵害社會對聲稱代表他們的恐怖主義組織的支援。
- 40.在上述報告第 9 段中，秘書長提出了致力於結構性預防的發展援助的定義：「發展援助……有助於創造機會和提供政治、經濟和社會空間，使本地行動者能夠查明、開發和利用一個和平、公正和公平的社會所必需的資源」。如果這種努力能夠幫助社會在法制範圍內和平地解決衝突，那種可能通過恐怖主義行為流露出來的怨氣就比較容易通過政治、法律和社會手段得到解決。此外，有效的結構性預防措施能夠加強各國的能力，避免發生使阿富汗受到削弱並使其境內跨國恐怖主義網路得以蔓延的那種長期的武裝衝突。
- 41.政策工作組認為，預防性行動、特別是加強各國能力的措施有助於造成不利於恐怖主義的環境。反對恐怖主義的關切不應推動預防性活動。但是，對於恐怖主義猖獗的具體衝突，聯合國系統在制定預防和建設和平的方案時，應注意將下文第五節所載建議提出的各項措施包括在內，這些措施能夠壓制恐怖主義活動的空間，加強各國對付恐怖主義威脅的能力。

四、合作

(一)聯合國以外的多邊倡議

- 42.過去 20 年，多邊機構和區域組織執行了各種反恐怖主義的倡議，隨著九一一攻擊後國際恐怖主義威脅的日益增長，這些倡議的聲勢不斷加強。
- 43.許多區域組織通過了明確對付恐怖主義問題的公約，從而支援了 12 項國際反恐公約。這些公約大多都規定了共同的引渡程式，提出了合作的目的和要求交換資料。歐洲聯盟在警察與司法合作方面發揮了領導作用，這不僅僅是因為歐盟的一體化程度很高。這些措施包括：統一的逮捕證；統一的恐怖主義組織清單；成員國與歐洲刑警組織之間進行日常的資料交換；建立歐洲法院（一個由法官、檢察官和警官組成的協調機構）；跨國界的警察和法官聯合調查組；以及為了刑事司法的目的確定恐怖主義活動定義的努力。區域組織可在國際刑警所做重要工作的基礎上更進一步，擁有 179 個成員國的刑警組織負責蒐集、儲存、分析和分發有關涉嫌犯罪的個人和組織及其活動的情報。
- 44.一些區域組織的秘書處設立了專責對付恐怖主義的特殊單位、突擊隊或專職。這些步驟的責任分工明確，在便利組織間合作方面尤其如此。這些步驟還提供明確的聯絡點。
- 45.某些組織已採取行動打擊對恐怖主義的資助。七個工業國家集體設立的一個政府間組織，洗錢問題財務工作隊目前有 28 個成員國，在制定標準和對反對資助恐怖主義的國家立法作出必要改變方面起著主導的作用。2001 年 10 月 31 日，洗錢工作隊發出了八點「關於恐怖主義洗錢問題的特別建議」，讓成員國承諾採取廣泛的立法和管制行動。聯合國通過藥物管制和預防犯罪辦事處所執行的打擊洗錢全球方案框架內進行的活動參與了這一領域的工作。打擊洗錢全球方案與洗錢工作隊進行密切的協調。
- 46.很多多邊組織為各國提供技術援助，幫助擬定或加強對付恐怖主義的各種法律、財政和其他方面的行動。最後，許多組織還進一步強調了區域間政治和宗教對話的重要性。歐盟和伊斯蘭會議組織在外長會議開展了不同文化間的對話。

47. 聯合國與區域多邊努力合作的潛在作用，與聯合國制定標準、協調、合作和能力建設的作用相吻合。本報告其他部分已論及制定標準的作用。聯合國在支援協調與合作時，應接受以下原則的指導：第一、應使聯合國與區域組織目前特定的相互作用更加全面。第二、應利用已有的協調機制，以避免重複工作和浪費資源。第三、聯合國在可能時應幫助參與反恐的區域組織在相對優勢的基礎上確定分工。第四、應加強區域組織和聯合國間的資訊交流。

(二) 聯合國系統內的協調與統一

48. 自 9 月 11 日恐怖主義攻擊以來，聯合國系統內幾乎所有部門都採取了措施在各自工作領域列入反恐活動。其中許多實體擴大了職責範圍，以便制定反恐措施和為採取行動提供章程規定的基礎。

49. 因上述行動造成聯合國各機構、基金和方案的努力的重疊和重複是對緊急情況的必然反應，多數情況下為學習提供了有益的機會，這是因為，各方案間存在的差異能夠確定什麼是最佳做法。但更嚴重的是各種反應仍存在著重大不足，是各組織職責和現有資料間存在著差距。

50. 職責與資源之間存在著重大的差距。藥物管制和預防犯罪辦事處國際預防犯罪中心的預防恐怖主義處有兩名專業人員員額，而藥物管制和預防犯罪中心有 34 名專業人員員額。該中心的技術援助和能力建設的任務已有所擴大，包括了恐怖主義。

51. 政策工作組認為，有必要在聯合國系統內成立一高級小組，定期開會評估系統內的反恐活動，並就如何使小組工作有效和連貫提出建議。作為聯合國系統反恐協調中心的政治事務部，可從政治角度出發定期對此問題進行監測，並確保聯合國系統能夠視情況出席國際會議和作為擬議的高級小組的召集人。為最充分利用現有結構，召集人應該是和平與安全執行委員會（和安執委會）。

五、建議

52. 以下建議按上述各項主要任務分組。每一組的建議是按照優先順序排列的。

(一)勸阻

國際法律文書

建議 1

向會員國強調簽署、批准和確實執行 12 項聯合國反恐怖主義公約以及尤其是《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》（1999 年）的重要性。秘書長和高級官員可以在雙邊會議和其他場合轉達這一資訊。資訊的主旨應該是反對恐怖主義應堅決以國際法為根據。

建議 2

繼續由法律事務部每年對批准情況和各國為實施現有條約機制採取的行動作定期審查，如果大會要求，對該機制進行分析性的審查。

建議 3

為幫助開展反恐行動，呼籲儘早簽署和批准《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》及其三個議定書，並使之儘早生效。

人權

建議 4

聯合國系統內所有有關部門都應強調必須保護基本人權並不得中止執行。司法獨立和法律救濟制度的存在，是在涉及反恐措施的所有情況下保護基本人權的重要內容。

建議 5

請新聞部與聯合國人權公署協商出版國際和區域人權機構關於在反恐行動中保護人權的主要判例的文集。各國政府和人權組織會發現編撰這種文集對制定反恐政策有明顯的益處。

建議 6

聯合國人權公署應召集國際、區域和分區域組織和非政府組織進行協商，討論反恐行動中保護人權問題。還應考慮召集規模較小的區域會議。人權公署應最充分地利用實地存在和區域專家，並最充分利用人權機構和特別報告員的調查結果。

非法律性準則的制定

建議 7

在秘書長領導下，聯合國系統在解決恐怖主義問題時，應發出以下一貫和明晰並富有原則性的資訊：

- (1)在任何情況下以手無寸鐵的平民為目標都是錯誤的；
- (2)各國政府應確保讓公民有表達關切和怨氣的管道；
- (3)只有在嚴格恪守《聯合國憲章》原則的情況下才能動用武力。這種動用武力必須依照關於戰爭的國際法。以平民為目標和在超出合法軍事目的的情況下不適當使用武力，違反國際人道主義法；
- (4)不能通過犧牲人權實現安全。

建議 8

新聞部應著手審查聯合國如何設計讓支持恐怖主義目標的當地人能夠「聽到」的形式，以便對這些人產生影響。應最大限度地利用國家小組確定向鎖定的聽眾轉達資訊的最佳手段。

建議 9

檢討與提升聯合國資訊中心與市民社會的接觸，包括於阿拉伯語地區增設機構和智庫。

建議 10

促進與反恐行動有關的聯合國活動，主要是：

- (1)關於反恐委員會的公共資訊，包括傳播諸如反恐委員會和捐助者提供援助委員會工作中的這類積極事例以及區域合作的進展情況；
- (2)傳播聯合國機構在與恐怖主義有關的廣泛問題方面的工作，包括進一步突出聯合國教育科學及文化組織和聯合國系統其他組織在教育方面的倡議，例如目的在於增進瞭解、鼓勵容忍、尊重人的尊嚴和減少衝突中各社會間的互不信任的課程改革。聯合國系統內負責教育問題的部門應坐在一起確定如何最好地開展整套的全球性方案，幫助教育制度需要支助或受到主張恐怖集體控制的國家。
- (3)促進國際法在打擊恐怖主義方面的作用。

建議 11

繼續強調當前聯合國在人權保障、民主建構和社會經濟司法方面打擊恐怖主義工作中的重要性。

建議 12

加強聯合國內部的溝通聯繫，使所有部門、機構和方案充分瞭解在當前這一活動領域的各項反恐作為。

(二)杜絕

反恐怖主義委員會

建議 13

確保能夠讓反恐委員會獲得聯合國系統各辦事機構發展起來的專門知識。與反恐委員會就如何加強秘書處當前對委員會工作的支援並使之持續下去的問題進行協商。考慮召開聯合國有關行動者和反恐委員會的會議以增進聯合國系統內的對話。2002年6月3日至4日在維也納舉行的「打擊國際恐怖主義：聯合國的貢獻」的研討會開啓了這一進程的第一階段。

建議 14

為幫助會員國和區域機構執行安全理事會第1373(2001)號決議，藥物管制和預防犯罪辦事處國際預防犯罪中心可制定示範立法，並就修訂打擊國內恐怖主義的現行立法使之能有效對付國際恐怖主義提供諮詢意見。預防犯罪中心目前正考慮如何完善組織工作以完成這些任務，因此，工作組在開展這方面工作的問題上還沒有形成具體建議，僅希望指出可能需要額外資源。

建議 15

鼓勵會員國視安理會第1373(2001)號決議為民主治理工具，並可幫助會員國更有效地對邊界和貿易進行管制和控制非法販運者、恐怖主義份子、有組織犯罪和其他非國家行動者的活動。

建議 16

反恐委員會應與聯合國人權公署合作，確保尊重人權在執行打擊恐怖主義的立法、政策和工作中的重要性。

建議 17

創立一包括聯合國系統和布列敦森林機構在內的網路，幫助會員國（尤其是需要更多援助的會員國）執行反恐怖主義委員會的建議。

裁軍

建議 18

考慮在裁軍事務部下制定一種機制，負責每兩年擬定一次關於恐怖主義行為中可能使用大規模毀滅性武器問題的公開性報告。這一機制將利用聯合國現有資源、專門資料庫和從會員國收到的資料，並可發揮預報恐怖主義危險的作用。此外，這一機制還可直接提供分析和諮詢意見，或間接地建議安全理事會（或反恐委員會）與原子能機構或禁止化學武器組織等有關執行機構進行適當合作，以這種方式向反恐委員會提供幫助。這一報告可與上述對立法進行定期審查的建議聯繫起來，如認為適宜，報告可提交大會以提請會員國注意這一重要問題。

建議 19

鼓勵發展原子能機構、禁止化學武器組織和世界衛生組織的技術能力，在發生使用大規模毀滅性武器、其他武器和技術或以之相威脅的情況時向各國提供援助。

建議 20

為各種安排提供便利，使專門機構或有關組織能夠通過這種安排向各國提供援助，或指導各國發展並保持對付使用大規模毀滅性武器、其他武器或技術的充分民防因應能力。

建議 21

要求聯合國有關辦事機構通過國際和國家科學協會以及教授與武器技術有關的科學或工程技術方面的機構，就加強道德標準和鼓勵制定科學家行為守則提出建議。行為守則的目的是防止國防科學家或技術專家參與恐怖主義活動，限制公眾獲得研製、生產、儲存和使用大規模毀滅性武器或相關技術方面的知識和專門知識的機會。

預防性措施

建議 22

強調有效的衝突後建設和平不僅對防止暴力衝突死灰復燃十分重要，而且對防止讓恐怖主義集體得以蔓延的無政府狀態的繼續發展也十分重要。聯合國開發計畫署和政治事務部可與藥物管制和預防犯罪辦事處國際預防犯罪中心一起建立這些領域最佳做法的資料庫，這些最佳做法的發展和傳播將有助於會員國打擊恐怖主義的行動。

建議 23

確保維持和平方行動的任務規定隨時注意恐怖主義的相關問題，例如規定對文職警察人員應接受有關辨識和對付恐怖主義集體措施的適當培訓。

建議 24

藥物管制和預防犯罪辦事處和裁軍事務部應研究恐怖主義與有組織犯罪之間的聯繫，其中包括販毒、洗錢、非法販運軍火和貪污。這類有組織犯罪給恐怖主義行動的蔓延提供了環境。

(三)合作

聯合國以外的多邊行動

建議 25

恐怖主義應列入秘書長與區域組織舉行 2003 年高層會議的議程。

建議 26

上述會議可制定一項國際行動計畫，由聯合國：

- (1)鼓勵各區域組織之間更加密切合作，設法建立一個非正式的聯絡網；
- (2)呼籲國際金融機構和其他捐助者增加向發展中國家提供的資源和技術援助，防止恐怖主義得到資金；
- (3)同區域組織合作找出反恐領域的最佳作法，並予以推廣。

建議 27

政治事務部，作為聯合國系統恐怖主義問題的聯絡點，應同區域和國際組織保持聯絡，確保聯合國國際恐怖主義問題上始終有適當層次的代表。

建議 28

確保現有同區域組織交流的會議上以合作打擊恐怖主義作為議程上的優先議題。

建議 29

加強與國際刑警組織及相關警察組織之聯繫，確保恐怖活動資訊在聯合國系統內流通。

聯合國系統內的協調一致

建議 30

為了澄清職責，政治事務部應作為與反恐有關的政治和戰略問題的聯絡點，而藥物管制和預防犯罪辦事處國際預防犯罪中心應領頭協助各會員國執行有關的公約和決議。法律事務部應繼續協助各會員國制定反恐怖主義的公約。

建議 31

增進協調，避免反恐活動的重複或缺口，方式如下：

- (1)應加強聯合國內部之協調，確保反恐成為聯合國系統之協調與凝聚的固定議題，目的是加強各機構、基金和方案之間的協調；
- (2)責成和平與安全執行委員會，在聯合國系統恐怖主義問題聯絡點政治事務部主持下就恐怖主義問題每兩個月舉行一次會議，以增進聯合國反恐怖主義行動的協調。

附錄

目前有 19 項關於國際恐怖主義問題的全球性或區域性條約如下：

1. 國際民用航空組織《關於在航空器上實施的犯罪和某些其他行為公約》，1963 年 9 月 14 日在東京簽署。（1969 年 12 月 4 日生效）；
2. 國際民用航空組織《關於制止非法劫持航空器公約》1970 年 12 月 16 日在海牙簽署。（1971 年 12 月 14 日生效）；
3. 國際民用航空組織《關於制止危害民用航空安全的非法行為公約》大會 1971 年 9 月 23 日在加拿大蒙特婁簽署。（1973 年 1 月 26 日生效）；
4. 聯合國《關於防止及懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行公約》，大會 1973 年 12 月 14 日第 3166（XXVIII）號決議通過（《聯合國條約彙編》，第 1035 卷，第 167 頁。（1977 年 2 月 20 日生效））；
5. 聯合國《反對劫持人質的國際公約》，大會 1979 年 12 月 17 日第 34/146 號決議通過（《聯合國條約彙編》，第 1316 卷，第 205 頁（1983 年 6 月 3 日生效））；
6. 國際原子能機構《關於核材料的實物保護公約》，1979 年 10 月 26 日在維也納通過，1980 年 3 月 3 日在維也納和紐約簽署。（1987 年 2 月 8 日生效）；
7. 國際民用航空組織《制止在國際民用航空機場的非法暴力行為及危害民航安全議定書》，1971 年 9 月 23 日在蒙特婁制定，1988 年 2 月 24 日在加拿大蒙特婁簽署。（1989 年 8 月 6 日生效）；
8. 國際海事組織《制止危害海上航行安全的非法行為公約》，1988 年 3 月 10 日在羅馬制定。（1992 年 3 月 1 日生效）；
9. 國際海事組織《禁止危害大陸架固定平臺安全的非法行為議定書》，1988 年 3 月 10 日在羅馬制定。（1992 年 3 月 1 日生效）；
10. 國際民用航空組織《關於在可塑炸藥中添加識別劑公約》，1991 年 3 月 1 日在加拿大蒙特婁制定。（1998 年 6 月 21 日生效）；

11. 聯合國《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》，大會 1997 年 12 月 15 日第 54/164 號決議通過。（2001 年 5 月 13 日生效）；
12. 聯合國《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，大會 1999 年 12 月 9 日第 54/109 號決議通過（2002 年 4 月 10 日生效）；
13. 阿拉伯國家聯盟《阿拉伯制止恐怖主義公約》，1998 年 4 月 22 日在開羅簽署。（1999 年 5 月 7 日生效）；
14. 伊斯蘭會議組織《打擊國際恐怖主義公約》1999 年 7 月 1 日在瓦加杜古通過。尙未生效；
15. 歐洲理事會《歐洲制止恐怖主義公約》，1977 年 1 月 27 日在法國斯特拉斯堡開放簽署。（1978 年 8 月 4 日生效）；
16. 美洲國家組織《預防和懲治具有國際影響的傷人及勒索罪行的恐怖主義行爲公約》，1971 年 2 月 2 日在華盛頓哥倫比亞特區簽署。（1973 年 10 月 16 日生效）；
17. 非洲聯盟（前非洲統一組織）《防止和打擊恐怖主義公約》，1999 年 7 月 14 日在阿爾及爾通過。尙未生效；
18. 南亞區域合作聯盟《制止恐怖主義區域公約》，1987 年 11 月 4 日在加德滿都簽署。（1988 年 8 月 22 日生效）；
19. 獨立國協《獨立國協成員國打擊恐怖主義合作條約》，1999 年 6 月 4 日在明斯克通過。按照《合作條約》第 22 條生效。