

制止向恐怖主义提供资助

立法指南



国际货币基金组织
法律部

制止向恐怖主义提供资助

立法指南

国际货币基金组织

法律部

2003 年

国际货币基金组织，2003年，©版权所有

编辑：*Glenn Gottselig* 和 *Paul Gleason*

排版：*Glenn Gottselig* 和 *Chris Matson*

封面设计：*Martina Vortmeyer*

出版物分类检索数据

制止向恐怖主义提供资助：立法指南

[华盛顿特区]：国际货币基金组织法律部，2003年

内含参考文献

ISBN 1-58906-366-X

1. 恐怖主义
2. 恐怖主义—预防
3. 国际法
4. 国际货币基金组织 I. 国际货币基金组织法律部
K5256.S87 2003

定价：21.00 美元

请将订购单寄往：

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.

电话：(202) 623-7430, 传真：(202) 623-7201

电子邮箱：publications@imf.org

网址：<http://www.imf.org>

目录

前言	vii
第一章 导言	1
背景	1
本手册结构	3
第二章 反恐融资各项国际准则和标准的渊源	4
制止向恐怖主义提供资助的国际公约	4
将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪	7
国际合作	10
预防措施	12
成为《公约》缔约国	13
联合国安全理事会关于反恐融资的决议	14
背景	14
第1373（2001）号决议的内容	16
金融行动工作组关于反恐融资的特别建议	23
背景	23
特别建议	24
第三章 制定符合国际准则和标准的法律	33
概述	33
制定实施《公约》的法律	36

目录

涵盖的事项.....	36
示范法律.....	39
人权问题.....	39
第四章 起草具体条款的注意事项.....	41
将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪.....	41
概述.....	41
界定恐怖主义行为.....	43
恐怖主义行为的类型.....	44
资助恐怖主义与洗钱.....	47
将协助、怂恿以及同谋作为替代罪行.....	48
试图、参加、组织、指使和协助.....	49
明知和故意.....	49
法人的责任.....	51
确立对恐怖主义融资罪的司法管辖权.....	52
程序性事项.....	53
冻结、扣押和没收恐怖分子的资产.....	53
《公约》、联合国决议以及金融行动工作组《特别 建议》的规定.....	53
各国的响应.....	55
国际合作：法律合作及引渡，暂时移送被羁押者， 以及建立信息交流渠道.....	57

《公约》、决议以及金融行动工作组《特别建议》 中的规定	57
引渡、司法互助、暂时移送被羁押者	58
金融情报室之间的合作	58
预防性措施（《公约》第18条和金融行动工作组 特别建议七）	60
替代性汇款系统（金融行动工作组特别建议六）	62
关于金融行动工作组特别建议六的《解释性说明》	63
各国的具体做法	66
非营利组织（金融行动工作组特别建议八）	67
关于执行金融行动工作组特别建议八的《标准做法 说明》	68
向外国收款组织支付资金的标准做法	69
监督和处罚	70
第五章 结论	71
附录	72
附录一 索引	73
附录二 制止向恐怖主义提供资助的国际公约	77
附录三 截至2003年4月15日加入《公约》的情况	91
附录四 联合国决议	96
附录五 金融行动工作组关于反恐融资的特别建议	107

目录

附录六 评估反洗钱和打击资助恐怖主义标准遵守 情况的方法	109
附录七 法律示例：民法国家	115
附录八 法律示例：普通法国家	135
附录九 欧共体理事会2001年12月27日 第2580/2001号条例	150
参考文献	157
专栏	
专栏1. 《公约》附件	8
专栏2. 安全理事会有关反恐融资的一些决议	14
专栏3. 冻结、扣押和罚没	27
专栏4. 替代性汇款系统	30
专栏5. 基金组织/世界银行有关哈瓦拉研究的结论	64
表	
表1. 《公约》内容概要	6
表2. 第 1373 (2001) 号决议与《公约》的对应条款	17
表3. 金融行动工作组特别建议概述	25
表4. 立法项目摘要	37

前言

近年来，国际货币基金组织（以下简称“基金组织”）一直积极参与为防止滥用各国金融体系以及维护和加强国际金融体系的完整性所开展的国际合作。自2001年以来，基金组织对这些问题的参与已不仅仅局限于采取各项反洗钱措施，而是扩大到参与旨在制止向恐怖主义提供资助的各种努力。尽管制定并实施反洗钱和反恐融资各项措施的责任仍主要在于各国政府，但基金组织时刻准备帮助各国评估与反洗钱和反恐融资框架有关的各项国际标准的实施情况，并以提供咨询的方式向各国提供技术援助。

2001年初，基金组织与其他组织合作，开始制定《评估反洗钱和打击资助恐怖主义标准遵守情况的方法》。该方法为一种评估工具，用以评估金融行动特别工作组（金融行动工作组）《关于反洗钱的四十项建议》以及《关于反恐融资的八项特别建议》的执行情况。基金组织通过其货币和金融体系部特别金融监督问题处以及法律部反洗钱和反恐融资处，对各国的反洗钱和反恐融资框架进行评估。反洗钱和反恐融资处还通过起草法律并提供反洗钱和反恐融资方面的培训来开展技术援助工作。

本手册旨在促进提供反恐融资领域的法律技术援助。它向负责起草反恐融资法规的官员提供重要的法律材料和全面的背景资料。本手册还载有相关的国际标准和义务，以及一些立法实例，作为各国起草符合这些标准和履行各项义务所需法律的参考依据。手册中论及的问题对所有国家都密切相关，立法实例分别以两个不同的版本提供，一个版本主要是为民法国家编写，另一版本则主要是为普通法国家编写。

本手册的编写得益于基金组织内部和外部来源提供的信息。基金组织法律部的 Louis Forget 在 Jean-François Thony 的领导下并在其同事 Margaret Cotter、Ross Delston、Nadim Kyriakos-Saad、Moni Sengupta、Joy Smallwood 和 Stuart Yikona 的协助下，起草了本手册。感谢欧洲委员会的 Peter Csonka、世界银行的 Bess Johnson Michael 和英联邦秘书处的 Kimberly Prost 提供的非常有益的意见。

前言

本手册中所表达的观点为基金组织法律部的观点，不代表基金组织执董会或管理层的观点。

法律总顾问

FRANÇOIS GIANVITI

第一章 导言

那些希望使其反恐融资立法达到国际社会确立的准则和标准的基金组织成员国和其他国家面临着若干选择方案。这些准则和标准的渊源各异，有的源自具有法律约束力的国际准则和国际公约，如联合国安全理事会通过的一些决议和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，有的则源自一些国家集团共同制定的没有法律约束力的标准，如金融行动特别工作组（金融行动工作组）提出的《关于反恐融资的八项特别建议》。虽然这些渊源有相当多的重叠之处，但它们涉及的范围不同。一些准则和标准的实施，需要进行立法，但在许多方面，可以各种不同的方式来加以实施。因此，各国为了履行其国际义务和达到标准，必须就立法范围及其内容作出一些选择。

本手册旨在协助基金组织成员国和其他当局通过起草法律，以最适合其本国具体情况的方式来履行各项国际义务和达到反恐融资的国际标准。

背景

国际社会为了防止和惩罚向恐怖主义提供资助的行为所作的努力，是在更大范围内打击一切恐怖主义的努力的一个组成部分。已在全球和地区一级作出了这种努力。在全球一级，联合国自1970年以来就参与处理这一问题。¹1972年，大会设立了第一个国际恐怖主义问题特设委员会，²并在1994年通过了《消除国际恐怖主义措施宣

¹题为“空中劫持或干预民用航空旅行”的大会第2645（XXV）号决议，《联合国大会正式记录，第二十五届会议，第1914次会议，补编第28号》，联合国 A/8028号文件（1970年），第126页，重印于 M.C. Bassiouni, *1 International Terrorism: A Compilation of U.N. Documents (1972–2001)* 91 (Transnational Publishers 2001)。

²题为“防止危害或杀害无辜生命或损害基本自由的国际恐怖主义的措施和由于困苦、挫折、怨愤和失望，以致有人不惜牺牲人命，包括自己的生命在内，以求实现彻底改革的恐怖主义和暴力行为的根本原因的研究”的大会第3034（XXVII）号决议，《联合国大会正式记录，第二十七届会议，第2114次会议，
(接下页)

导言

言》。³1996年，大会成立了一个新的特设委员会以拟订各项国际反恐公约。正是该特设委员会拟订了《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。自2000年以来，该特设委员会已开始着手制定一项全面的国际反恐公约。⁴

自1985年以来，安全理事会也一直关注恐怖主义问题。2001年，安全理事会成立了反恐怖主义委员会，该委员会负责监测各会员国对安全理事会第1373（2001）号决议的要求所作的反应。⁵此前，安全理事会分别在其第1267（1999）号决议⁶和第1333（2000）号决议⁷中决定，联合国会员国将扣押指称的恐怖分子和恐怖组织的资产。在区域一级也通过了一些公约。⁸这样就有了一系列复杂的国际文书，各

补编第30号》，联合国 A/8730号文件（1972年），第19页，Bassiouni 再版，前注1，第121页。特设委员会分别在1973、1977和1979年印发了三个报告：《联合国大会正式记录，第二十八届会议，补编第28号》，联合国 A/9028号文件；《联合国大会正式记录，第三十二届会议，补编第37号》，联合国 A32/37号文件和《联合国大会正式记录，第三十四届会议，补编第37号》，联合国 A/34/37号文件。

³大会第49/60号决议，《联合国大会正式记录，第四十九届会议，第84次会议，补编第49号》，联合国 A/49/60号文件（1994年）；和《补充1994年〈消除国际恐怖主义措施宣言〉的宣言》，大会第51/210号决议，《联合国大会正式记录，第五十一届会议，第88次会议，补编第49号》，联合国 A/Res/51/210号文件（1996年），第5页。

⁴见通过大会1996年12月17日第51/210号决议成立的特设委员会的报告，第六届会议（2002年1月28日-2月1日），《联合国大会正式记录，第五十七届会议，补编第37号》，联合国 A/57/37号文件（2002年）。

⁵《联合国安全理事会正式记录，第五十六届会议，第4385次会议》，联合国 S/INF/57号文件（2001年）[下称“决议”]。该决议文本见本手册附录四。

⁶《联合国安全理事会正式记录，第五十四届会议，第4051次会议》，联合国 S/INF/55号文件（1999年）[下称“第1267（1999）号决议”]。该决议文本见本手册附录四。

⁷《联合国安全理事会正式记录，第五十五届会议，第4251次会议》，联合国 S/INF/56号文件（2000年）[下称“第1333（2000）号决议”]。

⁸其中包括美洲国家组织（美洲组织）的《防止和惩治以具有国际意义的针对个人的犯罪和有关勒索为形式的恐怖主义行为公约》（1971年）、《欧洲制止恐怖主义公约》（1977年）、南亚区域合作联盟（南盟）的《打击恐怖主义地区公约》（1987年）、《阿拉伯制止恐怖主义公约》（1998年）、《独立国家联合体成员国合作打击恐怖主义公约》（1999年）、《伊斯兰会议组织打击国际恐怖主义公约》（1999年）和非洲统一组织（非统组织）的《防止和打击恐怖主义公

（接下页）

国可依据这些文书致力于打击恐怖主义。在2001年9月美国遭受恐怖袭击之后，联合国随即通过了金融行动工作组《关于反恐融资的特别建议》和第1373（2001）号决议并设立了反恐怖主义委员会，此后，打击向恐怖主义提供资助便成为这项工作的重要组成部分。于是，除了加强防止和打击恐怖犯罪方面的国际合作之外，国际社会现已着手制定一项雄心勃勃的计划，旨在通过侦查和阻断恐怖活动的资金来源，和将资助恐怖主义定为刑事犯罪，来防止恐怖活动。

本手册提供了一些立法措施的实例，可用于起草有关法律以履行第1373（2001）号决议、第1267（1999）号决议和第1333（2000）号决议以及《制止向恐怖主义提供资助的公约》中规定的与反恐融资有关的各项国际义务，并达到金融行动工作组提出的《关于反恐融资的八项特别建议》中确定的标准。这些文书都涉及反恐融资，但所涵盖的范围各异。决议特别就各国采取反恐融资的各项措施作了非常广泛的规定。例如，它对恐怖分子可能滥用难民身份的情形作了规定。本手册将简要介绍第1373（2001）号决议的内容，但只论及与反恐融资直接有关的那些措施。本手册还将论述《公约》和《特别建议》中的各项实质性要求。

本手册结构

本手册第二章介绍反恐融资方面各项国际义务和标准的三大主要渊源，并论述产生的一些有关主要问题。第三章介绍一些国家在这个方面已通过的立法，并论述起草这些法律所涉及的一般问题。第四章详细论述立法中应涵盖的一些具体要点。附录七（针对民法国家）和附录八（针对普通法国家）提供了一些立法实例。

约》（1999年）。2002年6月，美洲组织通过了《美洲国家反恐怖主义公约》，该公约强调了反恐融资问题。

第二章 反恐融资各项国际准则和标准的渊源

关于制止向恐怖主义提供资助的各项国际义务，其主要渊源是联合国安全理事会通过的一些决议，特别是第1373（2001）号决议（下称“决议”）和早先一些要求冻结被列入名单的恐怖分子的资产的决议以及《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（下称“《公约》”）。除了这些国际义务的正式渊源以外，金融行动特别工作组（金融行动工作组）于2001年10月30日提出了《关于反恐融资的八项特别建议》（下称“《特别建议》”），敦请各国实施这些建议，并就实施情况向工作组提出报告。

这些不同的义务和标准之间存在相当多的重叠。例如，决议和《特别建议》都呼吁各国签署《公约》并在国内实施其各项条款。同样，决议、《公约》和《特别建议》都各自对冻结、扣押和没收恐怖分子的资产做了规定。《公约》要求各缔约国考虑执行金融行动工作组关于反洗钱的40项建议中所载的一些标准。除了在这些方面和其他方面出现的重叠以外，每项文书都含有其他文书所没有的一些规定。例如，《特别建议》提及替代性汇款系统、电汇和非营利组织，而决议和《公约》均未涉及这三个专题。

下面将分别介绍各项国际义务和标准的三大主要渊源，即《公约》、决议和金融行动工作组的《特别建议》。

制止向恐怖主义提供资助的国际公约

《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》是由法国提议，在8国集团的大力支持之下产生的。⁹1998年5月，8国集团成员国的外长们将防止筹集恐怖活动资金确定为“需要进一步采取行动的重点领域”。¹⁰1998年秋，法国提议就《公约》内容进行谈判，并向联合国

⁹ 见 Clifton M. Johnson, “Introductory Note to the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism,” 39 ILM 268 (2000)。

¹⁰ *Conclusions of G8 Foreign Ministers*, 1998年5月，第28段。 <http://www.dfait->
(接下页)

提交了拟议文本。1998年12月，大会决定由通过第51/210号决议设立的特设委员会来拟订《公约》。¹¹1999年12月9日，大会通过了《公约》文本。¹²有132个国家签署了《公约》，截至2003年4月30日，《公约》在80个国家生效。

《公约》规定了缔约国的三项主要义务。第一，缔约国必须在本国刑法中将资助恐怖活动定为刑事犯罪。第二，它们必须与其他缔约国全面展开合作，并就《公约》所述事项相互提供司法协助。第三，必须就金融机构发现和报告资助恐怖活动的证据方面所起的作用作出规定。以下表1列出了《公约》的实质性条款。

maeci.gc.ca/g8fmm-g8rmae/bir_g8concl-en.asp。

¹¹题为“消除国际恐怖主义的措施”的大会第53/108号决议，《联合国大会正式记录，第五十三届会议，第83次会议，补编第49号》，联合国 A/Res/53/108/号文件（1999年），第12段。

¹²《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，大会第54/109号决议，《联合国大会正式记录，第五十四届会议，第76次会议，补编第49号》，联合国 A/Res/53/108号文件（1999年）[以下简称“《公约》”]。

表 1. 《公约》内容概要

条款	内容
第 4 条	将资助恐怖主义的行为定为刑事犯罪，第 2 条和第 3 条对恐怖主义作了界定。
第 5 条	规定向恐怖主义提供资助的公司所承担的责任（刑事、民事或行政责任）。
第 6 条	不得以政治、思想意识形态等考虑因素为借口，向恐怖主义提供资助。
第 7 条	确立对资助恐怖主义罪行的管辖权。
第 8 条	规定各国有权识别、侦查、冻结或扣押用于实施资助恐怖主义罪行的资产。
第 9, 17 和 19 条	制定拘留涉嫌资助恐怖主义人员的程序（包括通报其他当局）。
第 10 条	实施“起诉或引渡”原则。
第 11 条	实施引渡条款。
第 12–15 条	实施司法互助和引渡条款。
第 16 条	实施移送被羁押和服刑人员的条款。
第 18 条第 1 款	采取防止资助恐怖主义的措施，包括：
(a)	禁止蓄意鼓励、怂恿、组织或从事实施资助恐怖主义的罪行。
(b)	要求金融机构使用现行效率最高的措施来核实客户身份，特别注意可疑的交易并报告这些交易。为此，应考虑制定针对无法识别的账户持有人和受益人的规定；就法律实体开立账户所需的身份资料作出规定；并就报告可疑交易和保存交易记录作出规定。
第 18 条第 2 款	考虑：
(a)	采取各项监督措施，例如，审批所有汇款机构的营业执照；
(b)	采取可行措施，以发现或监测跨境转运现金。
第 18 条第 3 款	建立主管机构与部门之间交换信息的渠道。
(a)	
(b)	制定与其他有关各方合作调查涉嫌参与资助恐怖主义的人员和资金的程序。
第 18 条第 4 款	考虑通过国际刑警组织交换这类情报。

将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪

《公约》要求各缔约国采取措施：（a）在国内法中就《公约》所述资助恐怖活动的罪行做出规定，（b）“根据罪行的严重性质，以适当刑罚惩治[这些]罪行”¹³。“向恐怖主义提供资助”被界定为任何人“以任何手段，直接或间接地、非法和故意地提供或募集资金，其意图是将全部或部分资金用于，或者明知全部或部分资金将用于实施[《公约》所述的恐怖活动]”。下面将分别论述这种罪行的精神要件和物质要件。

精神要件

如《公约》中界定的，向恐怖主义提供资助的精神要件包含两个层面。第一，必须是故意所为。第二，犯罪人必须有意将资金用于资助恐怖活动或知晓这些资金将用于此种目的。就第二点而言，“意图”和“知晓”是可互换的要件。《公约》没有就精神要件的这两个层面作进一步的论述，因此应根据各缔约国的一般刑法来适用。

物质要件

《公约》对资助恐怖主义罪行的界定包含两个主要的物质要件。第一个为“资助”，“资助”被广泛界定为“提供或募集资金”。如果某人“通过任何手段直接或间接，非法和故意地提供或募集资金[……]”，则这一要件就成立。¹⁴

第二个物质要件涉及恐怖活动，《公约》分别依据两个渊源对恐怖活动做了界定。第一个渊源为1970年至1997年期间开放供各国签署的9项国际条约，这些条约要求其缔约国在本国法律中规定各种恐怖罪行。《公约》附件列出了这些条约，以下专栏1中转载了这些条约一览表。¹⁵《公约》允许缔约国排除所列的条约，条件是该国并非该条约缔约国。当一国签署了某项条约后，它对该条约的排除就失效

¹³ 同上，第4条。

¹⁴ 同上，第2条，第1款。

¹⁵ 见下面《公约》附件，附录二，第93页。

国际准则和标准的渊源

了。反之，如果缔约国退出所列的某项条约，它可将该条约排除在公约规定适用的条约之外。¹⁶

专栏 1. 《公约》附件

《公约》附件列出了涉及恐怖罪行的9项国际条约，它们是：

(1) 1970年12月16日在海牙签署的《关于制止非法劫持航空器的公约》。

(2) 1971年9月23日在蒙特利尔签署的《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》。

(3) 1973年12月14日联合国大会通过的《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》。

(4) 1979年12月17日联合国大会通过的《反对劫持人质国际公约》。

(5) 1980年3月3日在维也纳通过的《关于核材料的实物保护公约》。

(6) 1988年2月24日在蒙特利尔签署的《补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》。

(7) 1988年3月10日在罗马签署的《制止危害航海安全的非法行为公约》。

(8) 1988年3月10日在罗马签署的《制止危害大陆架固定平台安全非法行为议定书》。

(9) 1997年12月15日联合国大会通过的《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》。

第二个渊源为《公约》本身所含的关于“恐怖主义行为”的定义。它将“恐怖主义行为”定义为：“意图致使平民或在武装冲突情

¹⁶ 《公约》，前注12，第2条，第2款（a）和（b）。

势中未积极参与敌对行动的任何其他人死亡或重伤的任何其他行为，如这些行为因其性质或相关情况旨在恐吓人口，或迫使一国政府或一个国际组织采取或不采取任何行动”。¹⁷ 因此，根据《公约》的一般定义，如果某种行为符合以下两个条件，则为恐怖主义行为：

- 意图致使平民或在武装冲突情势中未积极参与敌对行动的任何其他人死亡或重伤；
- 旨在恐吓人口或迫使一国政府或一个国际组织采取或不采取任何行动。

刑事定罪条款的其他方面

《公约》对这种罪行还作了其他几个层面的界定：

- 就一项行为构成《公约》所述罪行而言，有关资金不必实际用于实施《公约》所述的罪行。¹⁸
- 作为共犯参与犯罪，组织或指使他人实施犯罪的，也同样构成犯罪。¹⁹
- 协助以共同目的行事的一伙人实施《公约》所述的一种或多种罪行；只要这种协助是故意的，或是（1）为了促进该团伙犯罪活动或犯罪目的，而此种活动或目的涉及《公约》所述的罪行；或（2）明知该团伙意图实施《公约》所述的一项罪行。²⁰
- 试图实施犯罪的，也同样构成犯罪。²¹
- 《公约》不适用于罪行仅在一国境内实施，犯罪嫌疑人为身在该国境内的本国国民，而且其他国家没有对被指控的犯罪人行使管辖权的依据的情况。²²

¹⁷ 同上，第2条，第1款（b）。

¹⁸ 同上，第2条，第3款。

¹⁹ 同上，第2条，第5款。

²⁰ 同上，第2条，第5款（c）。

²¹ 同上，第2条，第4款。

²² 同上，第3条。

国际准则和标准的渊源

- 法律实体犯下《公约》所述罪行时，得追究其法律责任，但这些责任不一定是刑事责任；可能是民事责任或行政责任。²³
- 不可引用政治、思想、意识形态、种族、族裔、宗教或其他类似性质的考虑作为资助恐怖活动的借口。²⁴

在下列情况下，缔约国必须确立其对所犯罪行的管辖权：如果罪行是在该国境内发生或在悬挂该国国旗的船只上或根据该国法律注册的航空器上发生，并且是该国国民实施的犯罪。缔约国也可确立对其他情形下发生的罪行的管辖权。如果一国未根据另一国的请求，将犯罪嫌疑人引渡给另一国，则该国必须无一例外地将案子交由其主管当局进行起诉。²⁵

国际合作

为确保各缔约国之间就打击《公约》所述罪行展开最充分的合作，《公约》载有关于提供司法互助和引渡犯罪嫌疑人方面的详细条款。与附件所列的9项公约相比，这些条款就相互提供司法互助和实施引渡作了更深入细致的规定。实际上，为反恐融资领域的国际合作建立一个统一、详细和全面的框架可能是《公约》最重要的成果之一。

司法互助

缔约国承诺相互“就涉及《公约》所述罪行进行的刑事调查或提起的刑事诉讼或引渡程序提供最大程度的协助”。²⁶对于根据《公约》提出的司法互助请求，不得以银行保密为由拒绝提供，为引渡或司法互助目的，不得视《公约》所述罪行为财务金融罪²⁷或政治²⁸犯罪。

²³ 同上，第5条，第1款。

²⁴ 同上，第6条。

²⁵ 同上，第7和第10条。

²⁶ 同上，第12条，第1款。

²⁷ 同上，第13条。

²⁸ 同上，第14条。

引渡

《公约》载有关于缔约国引渡义务的详细条款，这些条款与其他大多数反恐公约中的条款相似。第一，《公约》所述罪行应被视为在《公约》生效前缔约国之间已有的引渡条约中规定的可引渡罪行。并且缔约国承诺将这些罪行作为可引渡罪行列入它们以后缔结的每一项引渡条约之中。²⁹第二，如果一个以订有条约为引渡条件的缔约国收到未与其订有引渡条约的另一缔约国提出的引渡请求，被请求国可以自行决定，视《公约》为对所述罪行进行引渡的法律依据。³⁰第三，不以订有条约为引渡条件的缔约国，应确认《公约》所述罪行为可引渡罪行。³¹第四，为引渡目的，必要时应将所述罪行视为不仅是在该国境内发生地实施，而且也是在依照《公约》第7条第1款和第2款确立管辖权的国家境内实施。³²这一条款旨在确保不以罪行未发生在请求引渡国家的境内为由，拒绝引渡犯罪嫌疑人。第五，缔约国之间的所有引渡条约和安排中的有关规定，应视为缔约国之间已作了修改，使之符合《公约》的规定。³³

《公约》还就所述罪行实施或引渡或起诉原则。当缔约国收到情报，获悉罪犯或犯罪嫌疑人在其境内时，该国必须就情报所述事实展开调查。在确信情况有此需要时，该缔约国必须拘留该罪犯或犯罪嫌疑人，通报对这一罪行有管辖权的其他缔约国，并且表明它是否打算行使其管辖权，起诉该犯罪嫌疑人。³⁴如果缔约国不同意将犯罪嫌疑人引渡给宣称对此有管辖权的另一缔约国，那么它必须无一例外地将案件移送其检察当局处理。³⁵

²⁹ 同上，第11条，第1款。

³⁰ 同上，第11条，第2款。

³¹ 同上，第11条，第3款。

³² 同上，第11条，第4款。

³³ 同上，第11条，第5款。

³⁴ 同上，第9条，第1和第2款。

³⁵ 同上，第10条，第1款。

预防措施

《公约》所规定的将资助恐怖主义定为刑事犯罪是强制性的。相比之下，《公约》第18条论述预防措施的一般规定中只有少数几条是强制性的。大多数详细条款都是要求缔约国考虑做某些事情，而不是必须这样做。这表明，这些预防措施是借鉴了金融行动工作组提出的40项建议，这些建议仍然是不具法律约束力的反洗钱国际标准。然而，《公约》规定，缔约国有责任要求金融机构和其他金融中介采取必要措施来核实其客户（包括账户受益人）的身份，特别注意不寻常或可疑的交易情况并予以报告。

《公约》要求缔约国合作防止发生《公约》所述罪行，“采取一切切实可行的措施，除其他外包括在必要时修改其国内立法，防止和遏制在其境内为在其境内或境外实施这些罪行进行准备工作”。³⁶这些措施包括（a）“采取措施禁止蓄意鼓励、怂恿、组织或从事实施[公约所述]罪行的人和组织在其境内进行非法活动”，³⁷（b）“采取措施规定金融机构和从事金融交易的其他行业使用现行效率最高的措施查证其惯常客户或临时客户，以及由他人代其开立账户的客户的身份，并特别注意不寻常的或可疑的交易情况和报告怀疑为源自犯罪活动的交易”。³⁸

为此，要求缔约国考虑采纳金融行动工作组的40项建议中的一些规则，其中包括：

- 禁止设立匿名账户或无法核实身份的账户，并采取措施确保金融机构核实此类交易真实所有人的身份；
- 关于法律实体，要求金融机构核实客户的法人资格及其结构；
- 要求金融机构迅速向主管当局报告所有无明显经济目的或合法目的的交易，不论是复杂且不寻常的巨额交易，还是异乎

³⁶ 同上，第18条，第（1）款。

³⁷ 同上，第18条，第（1）款（a）。

³⁸ 同上，第18条，第（1）款（b）。

寻常的交易方式。如果本着善意举报可疑事情，则无须担心因违犯对披露资料的限制而承担刑事或民事责任；

- 要求各金融机构将所有有关交易的记录至少保存五年。

此外，要求缔约国主管机构和部门（可为金融情报单位）之间建立和保持联系渠道，以便安全、迅速交换与《公约》所述罪行有关的资料。³⁹

成为《公约》缔约国

《公约》于2000年1月10日至2001年12月31日开放供所有国家签署。在此期间，共有132个国家签署了《公约》。签署《公约》的国家可通过向联合国秘书长交存批准书、接受书或核准书而成为缔约国。⁴⁰ 没有在上述期间签署《公约》的国家可通过向秘书长交存加入书而成为缔约国。⁴¹

³⁹ 同上，第18条，第3款（a）。

⁴⁰ 同上，第25条，第1和第2款。

⁴¹ 同上，第25条，第3款。

联合国安全理事会关于反恐融资的决议

背景

由于它所必须面对的几次危机，安全理事会正在积极处理国际恐怖主义现象。先后发生的袭击民用飞机、机场和游轮以及政治暗杀等危机，促使安全理事会决心采取行动解决这一问题。⁴²专栏2列出了安全理事会通过的有关反恐融资的一些主要决议。

专栏 2. 安全理事会有关反恐融资的一些决议

1999年10月15日关于冻结塔利班的资金和其他金融财产的第1267（1999）号决议。

2000年12月19日关于冻结乌萨马·本·拉登和基地组织的资金和其他资产的第1333（2000）号决议。

2001年7月30日第1363（2001）号决议，该决议关于设立一个机制以监测第1267（1999）号决议和第1333（2000）号决议所述措施的执行情况。

2001年9月28日关于恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁并授权成立反恐怖主义委员会的第1373（2001）号决议。

2001年11月12日第1377（2001）号决议，该决议呼吁各国充分执行第1373（2001）号决议。

2002年1月16日第1390（2002）号决议，该决议有效地结合采用第1267（1999）号决议和第1333（2000）号决议所述的冻结资金措施。

2002年12月20日第1452（2002）号决议，该决议对第1267（1999）号决议和第1333（2000）号决议中关于冻结资产的规定允许有一些例外，以支付一些基本开支，包括食品、房租、法律服务和常规维持资产的服务费以及经“1267号决议所设委员会”批准的特殊开支。

2003年1月17日第1455（2003）号决议，该决议关于采取措施改进第1267（1999）号决议、第1333（2000）号决议和第1390（2002）号决议所述冻结资产措施的实施情况。

注：简要介绍不构成决议的组成部分。若要了解更详细的决议一览表，请登录 <http://www.un.org/terrorism/sc/htm>。

⁴² 见 Bassiouni，前注1，第1-3页，安全理事会截至2001年底就恐怖主义问题作出的24项决议、6项主席声明和2份逐字记录摘要。

可以论述一下安全理事会目前处理恐怖主义方法的两个层面。第一，安全理事会最近将恐怖活动定性为威胁国际和平与安全。第1373（2001）号决议广泛作出了这一定性，指出2001年9月11日的恐怖行为“如同任何国际恐怖主义行为，是对国际和平与安全的威胁”（强调为本书所加）。⁴³将恐怖行为定性为是对国际和平与安全的威胁所产生的法律后果是，当安全理事会确定了恐怖活动的这种性质，它就有权在必要时采取《联合国宪章》第七章所规定的集体措施（或“制裁措施”）。根据《宪章》第25条和48条的规定，安理会在这种情况下决定采取的措施对于联合国所有会员国都是强制性的。⁴⁴

第二，安全理事会针对恐怖主义威胁国际和平与安全所采取的集体措施，要求各国对个人、团伙、组织及其资产采取行动。传统上，安全理事会所作决定的内容是针对国家行为和政策的。⁴⁵

第1373（2001）号决议体现了安全理事会这些做法的特点，但由于其具有的准立法性质，因而在许多方面是独特的。⁴⁶尽管这项决议

⁴³ 早先的一些决议宣布了安全理事会认为是对和平与安全构成威胁的具体的恐怖行为。第1373（2001）号决议是宣布任何恐怖行为均构成此种威胁的第一个决议。第1040（2002）号决议就2002年10月23日在莫斯科大剧院发生的劫持人质事件作了类似声明。

⁴⁴ 《联合国宪章》第25条载明：“联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议”。第48条载明：“1.执行安全理事会为维持国际和平及安全之决议所必要之行动，应由联合国全体会员国或由若干会员国担任之，亦依安全理事会之决定。2.此项决议应由联合国会员国以其直接行动及经其加入为会员之有关国际机关之行动履行之。”《联合国宪章》（1945年）。

⁴⁵ 例如，见第1171（1998）号决议，《联合国安理会正式记录，第五十三届会议，第3889次会议》，关于针对前塞拉利昂军政府主要成员采取的措施的联合国 S/INF/54号文件（1998年）；第1127（1997）号决议，《联合国安理会正式记录，第五十二届会议，第3814次会议》，关于对安盟高级官员采取措施的联合国 S/INF/53号文件（1997年）；第917（1994）号决议，《联合国安理会正式记录，第四十九届会议，第4376次会议》，关于对海地军方和参与1991年政变人员采取措施的联合国 S/INF/50号文件（1994年），英文第47页；第942（1994）号决议，《联合国安理会正式记录，第四十九届会议，第3428次会议》，关于对波斯尼亚塞族军队控制下的波黑共和国地区任何实体的资产采取制裁措施的联合国 S/INF/50号文件（1994年），英文第30页。

⁴⁶ 见 Paul Szasz, “The Security Council Starts Legislating,” 96 Am. J. Int. Law 901（2002）和 Nicolas Angelet, “Vers un renforcement de la prévention et la
（接下页）

是针对美国在2001年9月11日遭受恐怖袭击而通过的，但其中包括的措施范围很广，不仅仅局限于识别和惩罚9·11罪犯。这些措施具有普遍性，旨在防止、起诉和惩处所有向恐怖主义提供资助的行为人。同样，关于冻结恐怖分子的资产，决议中没有具体列明个人或实体。决议要求普遍冻结恐怖分子的资产，安全理事会早先的一些决议中要求冻结被列入名单的恐怖分子资产的特别做法保持不变。⁴⁷

第 1373 (2001) 号决议的内容

虽然安全理事会根据《联合国宪章》第七章作出的决定对所有会员国都具有约束力，但它们所规定的会员国义务的准确性质依决议的措辞而定。各国普遍认为，安全理事会的决定是强制性的，但其建议（如安理会“呼吁”会员国）则不具备同样的法律效力。就该决议针对各国的三个执行段落而言，头两段表述为安全理事会具有约束力的决定，而第三段表述为建议。但实际上，就起草执行方面的法律而言，这种区别或许无关紧要，因为安全理事会已表明其决心采取一切必要步骤，以确保决议得到“全面执行”，⁴⁸根据该决议设立的反恐怖主义委员会，其目的是监测该决议的执行情况。⁴⁹

以下表2概要介绍了该决议针对各国的三个执行段落的内容。决议就制止向恐怖主义提供资助所采取的办法范围很广，本手册只论及决议中与这一问题直接相关的部分。⁵⁰

répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques?”in Catherine Bannelier et al. (ed), *Le Droit international face au terrorisme, après le 11 septembre 2001*, CEDIN-Paris 1, Cahiers internationaux no 17 (2003), Paris, Pedonne, p.219.

⁴⁷第1269 (1999) 号决议，《联合国安理会正式记录，第五十四届会议，第4053次会议》，联合国 S/INF/55号文件（1999年），也包含了第1373 (2001) 号决议中的一些要素，但该决议未根据《宪章》第七章通过，因此不具有约束力。

⁴⁸决议，前注5，第8段。

⁴⁹同上，第6段。

⁵⁰关于对本手册没有论及的决议其他部分内容的论述，见英联邦秘书处的报告，*Report of the Expert Working Group on Legislative and Administrative Measures to Combat Terrorism (2002)*（可从秘书处获取的未公布的文稿）。

表 2. 第 1373 (2001) 号决议与《公约》的对应条款

第 1373 (2001) 号决议	《公约》	备注
1. 安全理事会决定，所有国家应：(a) 防止和制止资助恐怖主义行为；	《公约》有着相同的宗旨。	
(b) 将本国国民或在本国领土内为恐怖活动提供或筹集资金的行为定为犯罪；	第4条规定，缔约国应将《公约》所述向恐怖主义提供资助的行为定为刑事犯罪。	实施公约将符合决议的这一规定。
(c) 冻结恐怖分子的资产及由他们拥有或控制的实体的资产以及代表他们行事的人的资产；	第8条规定，缔约国应采取适当措施，识别、侦查、冻结、扣押或没收用于向恐怖主义提供资助的资产。	根据第1267、1333和第1390号决议，各国应冻结所列明的恐怖分子的资产。
(d) 禁止本国国民和居民向从事恐怖活动的人提供资金。	决议中载明的行为与《公约》规定为刑事犯罪的资助恐怖主义行为有所不同。	
2. 决定所有国家应： (a) 不向实施恐怖主义活动的人提供支持；		实施第2段的规定主要涉及行政措施，本手册对此不作论述（第2段(f)除外）。
(b) 采取措施防止发生恐怖主义行为，包括通过交流情报向其他国家提供预警；	第18条第(2)款要求缔约国考虑在主管部门之间交换情报和进行调查，以防止向恐怖主义提供资助。	

国际准则和标准的渊源

第 1373 (2001) 号决议	《公约》	备注
(c) 对于资助、计划、支持或犯下恐怖主义行为或提供安全庇护所的人拒绝给予安全庇护；		
(d) 防止使用本国领土来资助、计划、协助或实施恐怖行为；	第18条 (1) (a) 款要求缔约国进行合作，以防止恐怖分子在其境内进行非法活动。	
(e) 确保将参与资助、计划、筹备或实施恐怖行为的人绳之以法；	第9、10和17条有相同的规定。	
(f) 在涉及资助或支持恐怖主义行为的刑事调查或诉讼中相互给予最大程度的协助；	关于向恐怖主义行为提供资助，第11条（引渡）和第12-15条（司法互助和引渡）都涉及了这一问题。	关于司法互助规定的讨论，见第4章英文（第60页）。
(g) 通过有效的边界管制，防止恐怖分子的移动。	第18条 (2) (b) 款规定，缔约国应考虑采取措施，发现或监测现金和无记名可转让票据的实际越境交送。	
3. 呼吁所有国家： (a) 找出办法加紧和加速交流情报；	第 12 条 和 第 18 条 (3) 款含有关于防止向恐怖主义提供资助的规定。	除本表格下面的说明外，本手册不讨论第3段落的内容。
(b) 通过交流情报来防止发生恐怖主义行为；	第 12 条 和 第 18 条 (3) 款含有关于防止向恐怖主义提供资助的规定。	

第 1373 (2001) 号决议	《公约》	备注
(c) 通过合作来防止和制止恐怖主义攻击；	第 12 条和第 18 条 (3) 款含有关于防止向恐怖主义提供资助的规定。	
(d) 成为包括《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》在内的有关公约的缔约国；		《公约》及其附件所列的9项条约是反恐委员会认为“相关”的12条公约的组成部分。*
(e) 加强合作，全面执行相关的国际公约和安全理事会第 1269 (1999) 和第 1368 (2001) 号决议；		“相关公约”包括《公约》。
(f) 采取措施确保寻求庇护者未曾计划、协助或参与实施恐怖主义行为；		
(g) 确保 (i) 难民地位不被恐怖主义分子滥用；(ii) 不承认以政治方面的主张为由而拒绝引渡被指控的恐怖分子的请求。	《公约》第 14 条含有类似 (ii) 款的措辞。	
* 除了《公约》及其附件所列的9项条约外，反恐委员会认为，“相关公约”还包括其他两项公约：1963年9月14日通过的《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为公约》和1991年3月1日通过的《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》。与公约附件所列的9项条约相比，这两项公约都没有关于“刑事定罪”的规定。第一项公约提及缔约国刑法所规定的罪行，第二项公约要求缔约国禁止和防止未作标识的爆炸物进出它们的领土。		

从论述角度出发，可将各国在决议项下的义务归纳为两类，一是制定打击资助恐怖主义行为的国际准则，二是冻结恐怖分子的资产。

制定打击资助恐怖主义行为的国际准则

决议就打击资助恐怖主义分别做了两项规定，第一项涉及为恐怖主义行为提供资助，第二项涉及为恐怖分子提供资助。第一项规定包含在决议第1段（a）和（b）中。决议第1段（a）要求各国“防止和制止资助恐怖主义行为”。决议第1段（b）要求各国“将下述行为定为刑事犯罪：本国国民或在本国领土内，以任何手段直接、间接和故意提供或筹集资金，意图将这些资金用于恐怖主义行为或知晓资金将用于此种行为”。⁵¹第1段（b）的措辞非常接近公约中的措辞。在决议第3段（d）中，安全理事会“呼吁各国”成为公约的缔约国。各国还必须确保在其国内法中将这些恐怖主义行为定性为严重的刑事犯罪，并确保惩罚充分反映这些罪行的严重性。⁵²《公约》含有类似的条款。因此，决议第1段（a）和（b）似乎是参照了《公约》。

第二项规定载于决议第1段（d）中，要求各国“禁止本国国民或本国领土内任何个人和实体直接或间接为犯下或企图犯下或协助或参与犯下恐怖主义行为的个人、这种人直接或间接拥有或控制的实体以及代表这种人或按其指示行事的个人和实体提供任何资金、金融资产或经济资源或金融或其他相关服务”。决议这一段规定了《公约》中没有的自动的义务，因为《公约》未论及向恐怖分子或恐怖实体提供资助的问题。

各国还担负着其他的反恐义务，其中包括有义务不向恐怖主义分子提供支持、采取措施防止恐怖主义行为、拒绝向恐怖主义分子和为恐怖主义行为提供资助的人提供安全庇护、将这些人绳之以法、就刑事调查或诉讼程序向其他国家提供最大程度的协助、通过有效的边境管制措施和其他措施防止恐怖主义分子或实体的移动。⁵³决议还呼吁各国加紧和加速交流有关恐怖主义分子的行踪和行动、为防止恐怖行为所采取的行政和司法措施方面的情报；通过双边和多边安排和协

⁵¹ 决议，前注5，第1段（b）。

⁵² 同上，第2段（e）。

⁵³ 同上，第2段（a）至（g）。

议，就防止、制止和起诉恐怖主义行为展开合作；成为国际反恐“相关”公约（包括《公约》）的缔约国；全面执行这些公约和安全理事会第1269（1999）号决议⁵⁴和第1368（2001）号决议⁵⁵；确保寻求庇护者未曾计划、协助或参与恐怖主义攻击，并确保难民地位不被恐怖主义分子滥用，并且不承认以政治方面的主张为理由而拒绝引渡被指控的恐怖分子的请求。⁵⁶

冻结恐怖分子和恐怖组织的资产

决议规定各国有义务毫不拖延地冻结那些犯下或企图犯下恐怖主义行为，或参与或协助犯下恐怖主义行为的人的资金和其他金融资产。⁵⁷ 这项措施还涉及被这些人直接或间接拥有或控制的实体。决议没有提及安全理事会早先通过的几项决议，这些决议规定各国有义务冻结指明的个人和实体的资产，也没有提及根据早先几项决议发布的个人或实体名单。因此，决议规定的冻结恐怖分子资产的这项一般义务独立于早先几项决议中所确立的机制。决议规定的冻结恐怖分子资产的这项一般义务与《公约》中载明的义务相同，即采取措施冻结用于实施或调拨以实施恐怖行为的资金。⁵⁸ 决议和《公约》留给各国相当大的余地来制定冻结、扣押和没收恐怖主义资产的适当机制。

鉴于第1段（c）中的措辞很宽泛，反恐委员会认为，决议要求冻结涉嫌恐怖主义的个人和实体的资产，无论他们是否被列入安全理事会的名单或是否被各国作出如此认定。⁵⁹ 然而，由于各国之间就恐

⁵⁴ 《联合国安理会正式记录，第五十四届会议，第4053次会议》，联合国S/INF/55号文件（1999年）[呼吁各国合作防止和制止恐怖主义行为]。

⁵⁵ 《联合国安理会正式记录，第五十六届会议，第4370次会议》，联合国S/INF/57号文件（2001年）[呼吁各国加倍努力防止并镇压恐怖主义行为]。

⁵⁶ 决议，前注5，第3段（a）至（g）。

⁵⁷ 同上，第1段（c）。

⁵⁸ 《公约》，前注12，第8条第1和第2款。就这一点而言，《公约》的涵盖范围大于决议涵盖的范围，因为它要求各缔约国采取措施，以便识别、侦查、冻结和没收用于实施或调拨以实施《公约》要求各国将其定为刑事犯罪的恐怖行为，而决议只要求冻结恐怖分子及其支持者的资产。

⁵⁹ 专家顾问 Jeremy Wainright 于2002年11月12日致反恐委员会主席的信函，
(接下页)

怖主义缺乏一个统一的定义，因此名单上的这些人得到了不同程度的法律保护，而且各国经常不愿全面提供作为这些人涉嫌恐怖犯罪依据的事实材料，从而在履行冻结各国查出的恐怖嫌疑人资产的义务方面产生了问题。⁶⁰安全理事会根据国际商定的程序列出恐怖分子嫌疑人名单，会缓解这些担忧。

根据早先的第1267（1999）号决议和1333（2000）号决议，安全理事会依据《联合国宪章》第七章作出决定，联合国会员国将分别冻结塔利班和本·拉登的资产，以及由“制裁委员会”（现称“1267号决议所设委员会”⁶¹）认定被他们拥有或控制的实体的资产。与第1373（2001）号决议相比，这些决议规定了“自主”冻结资产制度，即在安全理事会的授权下，不时发布和修改其资产将被冻结的个人和实体名单。1267号决议所设委员会的组成与安全理事会相同。委员会已发布了隶属塔利班和基地组织的个人和实体名单。⁶²根据第1390（2002）号决议，⁶³现已发布了一份综合名单。

1267号决议所设委员会的工作指南对将要冻结其资产的个人和实体名单的增删办法做了详细的规定。委员会根据联合国会员国提供的信息，通过闭门会议作出提名。拟议的名单增列内容应尽可能包括说明“叙述作为采取行动的依据或理由的资料；”。⁶⁴个人和实体可依

委员会于2002年11月24日对该信表示赞同。鉴于此，现在许多国家根据安全理事会第1373（2001）号决议关于冻结资产的决定而非根据先前的几项决议作出反应。

⁶⁰ 见 Kern Alexander, “International Legal Developments” in “The Funding of Terror: The Legal Implications of the Financial War on Terror,” 6.3 *Journal of Money Laundering Control* 201, 212–13（2003）。

⁶¹ 依据第1267（1999）号决议设立的安理会委员会，*Guidelines of the Committee for the Conduct of Its Work*, para. 1（November 7, 2002）。

⁶² 可登录依据第1267（1999）号决议设立的制裁委员会的网站了解最新的名单。网址为：<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>。

⁶³ 《联合国安理会正式记录，第五十七届会议，第4452次会议》联合国S/INF/58号文件（2002年）。本手册附录四提供了决议文本。

⁶⁴ *Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work*, para. 5（b）（November 7, 2002），网址为：<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267-guidelines.pdf>。所提议的个人或实体名单向委员会成员散发。如果在48小时内没有国家提出异议，名单即视为通过。

照委员会的程序规定请求从名单中除名。若个人或实体希望从名单中除名，必须向其居留国或原籍国政府提出从名单除名的审议请求。如果受请国政府批准该请求，它必须就除名一事与原先作出这一提名的政府达成一致。如果无法达成一致，受请国政府可将该案交由委员会裁定（最后由安全理事会审定）。更新后的名单，包括已从名单中删除的名字，将迅速分发给联合国会员国。第1267号决议所设委员会网站上也登载这份名单。

金融行动工作组关于反恐融资的特别建议

背景

1989年，7国集团在巴黎峰会上设立了金融行动工作组。1990年，该工作组就反洗钱提出了第一套建议，并在1996年对这些建议做了修订。金融行动工作组还通过发布解释性说明对其中一些建议做了详述或澄清。目前正对这些建议作进一步的审议。截至2003年4月30日，金融行动工作组有31位成员。小组成员同意进行自我评估，报告他们各自国家执行40项反洗钱建议的现状，并进行相互评估，由其他成员国专家组成的小组对各成员国的反洗钱机制作出评估。未按建议行事的成员国将面临一系列由轻到重的措施，从必须在全会上提交进展报告，到被取消成员资格。已对大多数成员国作了两轮互相评估。

金融行动工作组对美国在2001年9月11日遭受恐怖袭击迅速作出了反应。2001年10月29日和30日，工作组在华盛顿举行了特别全会，决定在反洗钱基础上扩大其使命范围，包括反恐融资，并将主要精力和专长放在全球范围反恐融资的努力上。会上，工作组通过了一套新的关于反恐融资的八项特别建议（附录五提供了《特别建议》文本）。工作组要求其成员国对各自执行《特别建议》的情况进行自我评估，并在2002年5月1日前提交评估报告。后来向世界各国发出了同样的请求。工作组还发布了关于八项特别建议执行情况的自我评估调

国际准则和标准的渊源

查问卷⁶⁵和《关于特别建议的指导说明》，⁶⁶旨在澄清《特别建议》中的某些内容。2002年9月，工作组报告称，已有120多个国家就自我评估的要求作出了回应。⁶⁷

2002年11月，基金组织通过了其与世界银行、金融行动工作组、埃格蒙特小组以及制定国际标准的其他组织共同制定《评估反洗钱和打击资助恐怖主义标准遵守情况的方法》⁶⁸（以下简称《评估方法》）。金融行动工作组的“40+8”建议被列入基金组织业务工作领域、相关标准及准则清单中，实施了为期12个月的反洗钱/反恐融资评估试点方案，同时发表了关于遵守标准和准则情况的报告。基金组织、世界银行、金融行动工作组和类似区域机构参与了这项工作。迄今为止，对《建议》和《特别建议》遵守情况的评估是分别进行的，而《评估方法》是将关于反洗钱的40项建议和关于反恐融资的八项特别建议集中在一个评估文件中。但应强调指出的是，《评估方法》并非是关于制定标准的文书，而是旨在促进以统一的方式进行反洗钱反恐融资评估的文书。附录五介绍了《评估方法》中直接涉及反恐融资的部分。

特别建议

《特别建议》前五条包含了与《公约》和决议内容相似的各项标准。后三条涵盖了一些新的领域。表3概括了《特别建议》的内容。以下各段分别简要介绍这些建议。

⁶⁵ 金融行动工作组秘书处，《自我评估调查问卷：金融行动工作组关于反恐融资的特别建议》（2002年1月31日），http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm。

⁶⁶ 金融行动工作组秘书处，《关于反恐融资的特别建议指导说明和自我评估调查问卷》（2002年3月27日），http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm [下称“《指导说明》”]。

⁶⁷ 金融行动工作组新闻稿，将俄罗斯、多米尼加、纽埃岛和马绍尔群岛从其“不合作国家和领土”名单（2002年10月11日）中除名，http://www.fatf-gafi.org/Newsarchive_en.htm。

⁶⁸ 关于金融行动工作组全体会议的结果和关于建议采纳《评估反洗钱和打击资助恐怖主义标准遵守情况的方法的报告》附件二，基金组织（2002年11月8日），<http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2002/eng/110802.pdf>。

表 3. 金融行动工作组特别建议概述

编号	内容	备注
一	“批准和全面执行” 《公约》和联合国各项 决议	通过成为《公约》缔约国和执行《公 约》，并履行联合国安全理事会相关 决议中规定的义务，即符合这一标 准。
二	将资助恐怖主义、恐怖 活动和恐怖组织的行为 定为刑事犯罪	参考《公约》（制止向恐怖行为提供 资助）和决议第1（d）部分（制止向 恐怖分子和恐怖组织提供资金支 持）。
三	冻结和没收恐怖分子的 资产	参考决议第1（c）部分；第1267 （1999）、1333（2000）和1390 （2002）号决议；及《公约》第8条。
四	举报与恐怖主义有关的 可疑交易活动	与《公约》第18条第1款（b）相似。
五	向其他国家提供尽可能 最大范围的协助	与决议第3（e）部分，《公约》第11- 16条和第18条第3、4款类似。
六	就替代性汇款系统实施 反洗钱规定	新规定
七	加强电汇业务中对客户 身份的识别措施	新规定
八	确保各实体，特别是非 营利组织不被利用为恐 怖主义提供资金	新规定

特别建议一：执行各项国际法律文书

第1条特别建议载明，各国“应立即采取措施批准并全面执行”
《公约》，并“立即执行联合国关于防止和制止向恐怖主义行为提供
资助的各项决议，特别是联合国安全理事会第1373号决议”。⁶⁹

⁶⁹ 《评估方法》涵盖关于反洗钱的40项建议和关于反恐融资的八项特别建
议。《评估方法》规定，通过核实一国是否也已批准并执行1988年联合国《禁止
非法贩运麻醉药品和精神药物公约》1988年12月，[以下简称“1988年公约”]和
联合国《打击跨国组织犯罪公约》2000年12月，[以下简称“《巴勒莫公
约》”]来评估这项标准的执行情况。金融行动工作组关于反洗钱的第一项建议
(接下页)

特别建议一还指出，各国应“立即执行”联合国安全理事会“关于防止和制止向恐怖行为提供资助的相关决议，特别是第1373（2001）号决议”。《指导说明》将如下决议列为这方面的相关决议：第1267（1999）号决议、第1269（1999）号决议、第1333（2000）号决议、第1373（2001）号决议和第1390（2002）号决议。

特别建议二：将资助恐怖主义、恐怖行为和恐怖组织定为刑事犯罪

第2条特别建议提出的一条标准是，将资助恐怖主义、恐怖行为和恐怖组织定为刑事犯罪。“恐怖行为”指的是公约缔约各国一致同意定为刑事犯罪的行为。《特别建议》没有就“恐怖组织”下定义，因此由各国自行界定。“恐怖主义”这一用语似乎与“恐怖行为”相重叠。⁷⁰此外，各国必须将这些罪行列为洗钱上游犯罪。

为了评估特别建议二的遵守情况，《评估方法》载明，资助恐怖主义“应根据《公约》被定为刑事犯罪”，并列出了几项评估标准，其中包括：

- 如果恐怖分子或恐怖组织位于另一国或恐怖活动发生在另一国境内，该罪行也成立。⁷¹（见第4章英文第54页对这一问题的论述）；
- 至少对那些蓄意资助恐怖主义的个人和法律实体而言，该罪行成立⁷²（见第4章英文第51页有关蓄意犯罪的论述）；
- 如果一国的法律体系允许，资助恐怖主义罪行应扩展至法律实体⁷³（见第4章英文第53页对这一点的论述）；
- 法律应就资助恐怖主义规定有效、相称和劝阻性的刑事、民

中提到了1988年公约。对《巴勒莫公约》的提及是新近的事，就这一情形而言，《评估方法》所评估的标准比《建议》中的标准更加广泛。然而，人们认为，由2003年6月召开的金融行动工作组全会审议的经修订的建议可能包括批准和执行《巴勒莫公约》。

⁷⁰ 《指导说明》指出，“向恐怖主义提供资助”或“资助恐怖主义行为”指的是《公约》中所述的⁷¹活动。《指导说明》前注66，第8段。

⁷¹ 《评估方法》，前注68，标准3.1。

⁷² 同上，标准4。

⁷³ 同上，标准4.1。

事或行政制裁，⁷⁴ 法律手段和资源应足以确保有效实施关于反恐融资的各项法规。⁷⁵

特别建议二还确定了一项标准，即各国应确保将资助恐怖主义的罪行列为洗钱上游犯罪。（见专栏3）。第4章英文（第49页）论述了如何执行这一标准。

专栏 3. 冻结、扣押和罚没

《指导说明》（第14–16段）对特别建议二中的三个用语作了有用的界定：

冻结：就本建议而言，政府主管部门或司法当局必须能够冻结、阻断或阻止特定的资金或资产，从而防止这些资金或资产被转移或处理。该资产/资金依然属于原所有者，可继续由所有者指定的金融机构或其他管理机构负责管理。

扣押：如同冻结，政府主管部门或司法当局必须能够采取行动或发布命令，以便对特定的资金或资产实施管制。虽然资产/资金仍属于原所有者，但主管部门经常会接管对资产/资金的持有和管理。

罚没：当政府主管部门或司法当局命令将特定资金或资产的所有权转移给国家时，即为罚没。在这种情形下，原所有者丧失对财产的一切权利。罚没命令通常与刑事定罪和法院裁决相关，即法院裁定该财产为刑事犯罪所得或企图用于刑事犯罪。

特别建议三：冻结、扣押和没收恐怖分子的资金

《公约》、决议和《特别建议》分别以不同方式来处理资产/资金的冻结、扣押和没收问题。《公约》要求缔约国“根据其本国法律原则采取适当措施，以便识别、侦查、冻结或扣押”恐怖分子的资金

⁷⁴ 同上，标准5。

⁷⁵ 同上，标准6。

国际准则和标准的渊源

并“没收”这些资金。⁷⁶决议也就各国冻结恐怖分子资产规定了广泛的义务，第1267（1999）号决议和1390（2002）号决议要求切实冻结“1267号决议所设委员会”所列的恐怖分子和恐怖组织的资产。然而，这些决议只要求冻结这些资产，没有要求扣押或没收。特别建议三将冻结、扣押和没收这三项要求结合在一起。

第4章（英文第55页）论述了针对这一标准（以及《公约》和联合国决议中的相关条款），可能作出的立法回应。

特别建议四：举报涉嫌恐怖主义的交易活动

第4条特别建议确立的一项标准是要求金融机构报告可疑交易，将可疑交易的范围扩展至包括涉嫌恐怖主义的交易活动。通常可通过修改反洗钱法来实现这一目标。《指导说明》指出，各国可选择采用主观标准做为报告可疑交易活动的依据（金融机构“怀疑”某项交易与恐怖主义有牵连），或采用较客观的标准（金融机构“有合理理由怀疑某项交易与恐怖主义相关”）。⁷⁷

这一标准是《公约》呼吁各国采取防范措施的一个组成部分，第4章（英文第63页）对此做了论述。

特别建议五：国际合作

第5条特别建议确立的一项标准是，各国就涉及向恐怖主义、恐怖行为和恐怖组织提供资助所进行的刑事和民事执法及行政调查、询问和法律程序相互提供尽可能最大程度的协助。《指导说明》指出，这一建议涵盖以下类别的协助：⁷⁸

- (1) 通过司法互助机制来交流情报，包括取证、提供文件供调查或作为证据、搜查和扣留与刑事起诉或调查相关的文件或物品、能够执行外国就刑事案件发出的禁止令、扣押令或没收令；
- (2) 通过司法互助机制以外的渠道交流情报，如金融情报室和其

⁷⁶ 《公约》，前注12，第8条第1和第2款。

⁷⁷ 《指导说明》，前注66，第21段。

⁷⁸ 同上，第22段。

他监管机构之间交流情报；

- (3) 采取措施确保不向涉嫌为恐怖分子提供资助的人提供“安全庇护”；
- (4) 制定引渡犯罪嫌疑人的程序；
- (5) 制定条款和程序，确保不就所犯罪行以政治方面的理由而拒绝引渡请求。

《评估方法》在评估这条标准的遵守情况时指出：“应当制定法规和程序，使得能够就反洗钱/反恐融资提供尽可能最大程度的司法互助，无论是否要求采取强制性措施，这种司法互助包括金融机构和其他人员提供记录、搜查人员和住所、扣押和取证，以进行反洗钱反恐融资的调查和起诉，并在外国司法管辖区采取有关行动”，⁷⁹《评估方法》34.1-42条标准就这些问题作了详细论述。

第4章（英文第60页）论述了就这一标准和《公约》及决议的相关规定可能作出的立法反应。

特别建议六：替代性汇款系统

第6条特别建议提出的一项标准是，各国应就其他替代性汇款系统实施反洗钱规定。替代性汇款系统指的是不使用银行等正规的金融机构，在各国之间转移资金的体系⁸⁰（见专栏4）。根据《指导说明》，这项建议的内容是，规定（一）对其他替代性汇款或转账服务体系进行执照管理或注册登记；（二）金融行动工作组的第10、11项建议（识别客户身份）、第12项建议（保留记录）和第15项建议（报告可疑交易）可扩展适用于替代性汇款系统；（三）对不符合这些要求的，予以处罚。⁸¹第4章（英文第65页）论述了对此建议可能作出的立法反应。

⁷⁹ 《评估方法》，前注68，第42条标准。

⁸⁰ 即将发表的基金组织/世界银行有关“哈瓦拉”的研究报告中使用了“非正规资金转移体系”这个说法，作者对此表示赞同，因为他们指出，在一些国家，这是转移资金的主要方式，因此不存在“替代性”体系一说。本手册使用“替代性汇款系统”，采用的是金融行动工作组的术语。

⁸¹ 《指导说明》，前注66，第28段。

专栏 4. 替代性汇款系统

对于“替代性汇款系统”没有一个既定的定义，甚至没有普遍接受的定义。尽管如此，执法当局一般根据某些共同特征来描述这一体系。替代性汇款系统“一般是在特定的种族、文化或历史因素基础上发展起来的，在某些情形下是在19和20世纪西方银行体系建立之前传统的运送货币方法”。替代性汇款系统的一项重要特征是，主要在“对应”关系基础上运作，即往往在没有实际运送货币的情况下将货币数值从一地转移到另一地。虽然替代性汇款系统往往被视为在已建立的国内和国际支付机构之外运作的“并行”或“影子”体系，但它可能依赖正规的制度来运送资金。

替代性汇款系统的另一重要特征是，依赖某种形式的“净结算”在交易商之间转移钱款和结算余额，经常大量运用借记和贷记的对冲，并往往涉及两个以上的交易方。代理人、*hawaladar* 或经纪人通常就他们提供的服务收取一笔佣金或手续费，通过汇率差价赚取利润。经纪人在结算余额时都小心翼翼，因为信誉是这一行生存的最重要因素，交易几乎不会出问题，付款基本上是有保障的。

有证据表明，即便在存在有效运作的正规的金融机构的先进经济体中，也有着替代性汇款系统。虽然存在这种体系的原因很多，但难以利用正规的银行体系、高成本、缺乏经验或与所熟悉的文化传统不同的金融机构打交道产生的不适感可能是主要原因。近几十年来，在西方国家的移民将收入汇回母国已成为使用替代性汇款系统大量增加的主要原因。通过替代性汇款系统汇款的成本较低、较安全，并有可能规避限制性的汇率管制。这样的汇款体系可为那些得不到正规或传统金融机构服务的偏僻地区提供服务。

对于洗钱的人和为恐怖主义提供资助的人来说，替代性汇款系统是很有吸引力的，因为可在几乎是没有任何记录的情况下完成资金的转移。缺乏交易记录使追踪资金去向的执法当局无从行动。此外，这些交易一般不受监管部门的外部审计、控制或监督。

基金组织和世界银行最近完成了对亚洲“哈瓦拉”地下（金融）系统的一项研究，专栏5概述了研究结论。

资料来源：David Marshall Nissman, *Money Laundering*; Lisa C. Carroll, *Alternative Remittance Systems Distinguishing Sub-Systems of Ethnic Money Laundering in Interpol Member Countries of the Asian Continent*; Mohammed El-Qorchi, “Hawala,” *Finance & Development*, December 2002, Vol. 39, No. 4; and IMF/World Bank, *Informal Funds Transfer Systems: An Analysis of the Hawala System*, April 2003。

特别建议七：电汇服务中的原始资料

第7条特别建议涉及在国际和国内电汇服务中识别客户身份的问题。如《指导说明》所述，标准是：（一）在国际和国内的资金传送服务中，要有明确的原始资料；（二）金融机构在电汇过程的各个环节都要保留该资料；（三）各国要求金融机构更密切审查或监控不具备完整的原始资料的资金转移活动。⁸²这一规定适用于金融机构、货币兑换所和汇款/转账服务机构。⁸³需要指出的是，总的来讲，缺乏原始资料的电汇交易可能与洗钱有关，这一问题应当通过适当修改金融行动工作组关于反洗钱的建议来加以解决。然而，无须等待就这一问题修改40项建议，《特别建议》采取了一项初步措施来解决这一问题。

一般情况下可通过修改反洗钱法或金融机构管理条例并根据这些法律通过次级立法来解决这些问题。金融行动工作组已就这项建议发布了《解释性说明》。⁸⁴第4章（英文第63页）论述了可能的立法反应。

特别建议八：非营利组织

特别建议八指出，各国应当审查与能够被利用为恐怖主义提供资助的实体有关的法律和法规，由各国根据本国情况来决定哪种机构最有可能被利用。不过，该建议提请各国尤其注意非营利组织，要求各国确保非营利组织：（一）不被冒充合法实体的恐怖组织所利用，（二）不利用合法实体作为恐怖主义融资的渠道，包括为逃避资产冻结措施，（三）不隐瞒或掩盖本来意图用于合法目的的资金秘密转给恐怖组织的行为。

考虑到这一问题的性质，该建议并不要求各国在立法方面立即作出全面的反应。该建议第一部分要求各国审查这些实体的法律制度，

⁸² 同上，第34段。

⁸³ 同上，第35段。

⁸⁴ 金融行动工作组秘书处，《对金融行动工作组特别建议七：电汇的解释性说明》（2003年2月14日），http://www.fatf-gaft.org/pdf/INSR7_en.PDF。

国际准则和标准的渊源

防止它们被利用进行恐怖主义融资。只有在完成这一审查之后，各国才能决定采取哪些最适合的措施来应对所查明的风险。金融行动工作组就《特别建议》所发布的调查问卷⁸⁵和《指导说明》都对审查范围做了论述。

该建议的第二部分更具体地论及“非营利组织”。《指导说明》指出，“各国司法当局应确保这些实体不被用以掩盖或协助恐怖主义融资活动、逃避资产冻结措施或秘密将合法资金转移至恐怖组织”。⁸⁶利用非营利组织作为资助恐怖活动的渠道，这种趋势令人担忧，因为很难将这些资金与同一非营利组织管理之下的其他资金相区分。实际上，导致发生交易的意图是判断向非营利组织提供的或由非营利组织提供的资金是合法还是非法的唯一区分标准。此外，在某些情形下，实体的管理层可能并不知晓该实体正被利用从事非法活动。金融行动工作组已发布了关于制止滥用非营利组织方面国际标准做法的文件，可用于指导各国对本国非营利组织进行审查。⁸⁷第4章（英文第70页）论述了针对有关非营利组织的这一建议可能作出的立法反应。

⁸⁵ 金融行动工作组秘书处，《自我评估调查问卷》，前注65。

⁸⁶ 《指导说明》，前注66，第38段。

⁸⁷ 金融行动工作组秘书处，《Combating the Abuse of Non-Profit Organisations: International Best Practices》(October 11, 2002), http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm。

第三章 制定符合国际准则和标准的法律

许多国家已经以各种不同的方式制定法律来执行打击资助恐怖主义方面的相关义务和标准。有些国家制定了涉及打击恐怖主义和反恐融资许多方面的全面的法律，有的已大大超越国际要求。还有些国家则是每次针对一项或几项要求来制定法律，例如特别针对《公约》的要求立法，或同时针对《公约》和决议的要求进行立法。

每种方式都有其自身的优点，具体如何处理，应由各国根据自身的需要决定。在有些情形下，现有的法律框架，特别是反洗钱法律，比较薄弱或过时，制定一项全面的法律，统一涵盖反洗钱和反恐融资，可能是一个良好的解决办法。这样可以提供更加协调一致的立法反应，降低出现空白或漏洞的风险。对于其他情形，或许最好是对现有法律进行一些修改。这种方法有速度快的优点，但这种方法也可能造成法律结构不清晰和不一致的问题。

下面对这一问题进行非常简要概括的论述。虽然论述有关防止、侦查和打击恐怖主义的刑事立法政策问题超出了本手册的范围，但是希望下面所进行的非常概括的论述能有助于澄清主管当局在考虑可能的立法范围时所面临的问题，并且能有助于说明最近各国制定的含有反恐融资方面规定的法律在范围上有多大的不同。

概述

为履行防止和制止恐怖主义融资的有关国际义务而制定的立法政策，既可纳入更加广泛的打击恐怖主义的立法框架，也可单独加以考虑。作为对2001年9月事件的回应，有些国家已决定采取一套广泛的措施，以便于侦查、防止和打击恐怖主义。这些全面的法律以预防性措施为重点。在制定此类全面的法律之前，这些国家对付恐怖主义的做法通常都是制定打击具体行为——特别是关于制止恐怖行为的国际公约规定为刑事犯罪的行为——的规定，并且这些规定是根据一般的刑事法规，例如与谋杀、破坏或非法使用爆炸物有关的法规制定的。加拿大、英国和美国等国家已制定了全面的反恐主义法律。加拿大

司法部长在向加拿大参议院委员会提出拟议的法案时指出：“根据我们目前的法律，我们可以调查恐怖主义，对那些从事与恐怖主义普遍有关的各种具体活动的人提出起诉并给予严厉的惩罚……但是，所有这些现有的法律还不足以预防恐怖主义行为的发生……我们现有的法律，对恐怖主义团伙的运作方式及其获得支持的方式缺乏足够的现实认识。我们的法律必须要完全贯彻我们防止恐怖主义行为的意图，而目前还不能完全做到”。⁸⁸ 2001年《加拿大反恐怖主义法》⁸⁹的意图就是向执法机关提供必要的手段，以识别和制止尚未实施的恐怖主义阴谋⁹⁰。除了针对国家根据决议和《公约》所承担的义务而制定的措施之外，该法还“满足了为打击恐怖主义采取全面的刑事司法措施的核心要求，其中包括就基本的定义问题作出了规定”。⁹¹

2001年9月11日美国发生恐怖袭击后随即通过的《美国爱国者法》⁹²也是一部范围广泛的法律，赋予了警察机关更大的权限。该法赋予联邦官员更大的权限以追踪和截获通讯内容，并授予财政部长监管权，以打击美国金融机构为外国洗钱的腐败行为。该法寻求关闭外国恐怖分子进入美国的通道，并羁押和清除美国境内的这些恐怖分子。该法还制定了新的罪名和惩罚措施，用来打击国内及国际的恐怖分子。⁹³ 美国稍后通过了执行《公约》的法律。⁹⁴

⁸⁸ 加拿大司法部长兼总检察长 Anne MacLellan 于2001年12月4日就 C-36法案的主题事项向参议院委员会所作的讲话，引自 Richard G. Mosley 的“Preventing Terrorism, Bill C-36: the Anti-Terrorism Act 2001,” 原文载于 *Terrorism, Law & Democracy, How Is Canada Changing Following September 11?*, 加拿大司法行政研究所147, 2002年。

⁸⁹ Anti-Terrorism Act, Statutes of Canada 2001, Chapter 41 [加拿大]。

⁹⁰ Mosley, 前注88, 第150页。

⁹¹ 同上, 第153页。

⁹² United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA PATRIOT Act) of 2001, Public Law 107-56, 2001年10月26日。

⁹³ Charles Doyle, *The USA PATRIOT Act: A Sketch*, CRS, 国会图书馆 (2002), 网址: <http://fpc.state.gov/documents/organization/10091.pdf>。

⁹⁴ Suppression of the Financing of Terrorism Convention Implementation Act of 2002, Public Law 107-197, Title II, §202 (a), June 25, 2002, 116 Stat. 724, (接下页)

其他一些已经将各种形式的恐怖主义定为刑事犯罪的国家最近纷纷修改了它们，执行《公约》所必要的法律，在原法律的基础上纳入了扩大警察侦查恐怖主义罪行的权限的条款。例如，法国就采取了这样的做法。⁹⁵

还有一些国家则将《公约》的要求和上述决议的某些要求综合在一起，规定将这些条款纳入本国的法律。2002年6月《巴巴多斯反恐主义法》即是其中一例。该法规定了一个新的恐怖主义罪行，其定义与《公约》的定义类似，并为打击此类行为、遏制其资助来源、冻结和没收恐怖分子的资金提供了法律手段。

最后，有些国家采取了具体的立法措施，将《公约》纳入其法律，同时将新法律的范围限制在有效实施《公约》规定所需的范围。例如，这类法律可能规定合法实体要在多大程度上为个人的行为承担刑事责任，这是留给《公约》的每个缔约国自行决定的问题。同样，由于《公约》没有就缔约国应定为刑事犯罪的行为提出明确的惩罚措施，该等法律可就惩罚措施作出明确规定。例如，摩纳哥2002年4月8日关于打击资助恐怖主义行为的第15.320号法令界定了《公约》及其附件所列条约中提出的罪行，并就《公约》规定由缔约国自行决定的事宜作出了具体规定。⁹⁶该法令规定摩纳哥执行《公约》的条款，据此发布的一项部长令就冻结该法令附件中所列的人和组织的资产作出了规定。⁹⁷同样，塞浦路斯也通过了一项法律，授权批准《公约》，并纳入了实施《公约》所必要的立法内容，例如惩罚措施和关于法人

amended by Public Law 107-273, Div. B, Title IV, § 4006, November 2, 2002, 116 Stat. 1813 (18 U.S.C. §2339C)。

⁹⁵ Loi no 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *Journal Officiel*, 16 novembre 2001 [法国]。

⁹⁶ Ordonnance Souveraine no 15.320 du 8 avril 2002 sur la répression du financement du terrorisme, *Journal de Monaco, Bulletin officiel de la Principauté*, no 7542, April 12, 2002 [摩纳哥]。

⁹⁷ Arrêté Ministériel no 2002-434 du 16 juillet 2002 portant application de l'ordonnance souveraine no 15.321 du 8 avril 2002 relative aux procédures de gel des fonds aux fins de lutte contre le terrorisme, *Journal de Monaco, Bulletin officiel de la Principauté*, no. 7566, July 19, 2002 [摩纳哥]。

立法符合国际标准

责任的规定。⁹⁸

这些例子表明，在解决使《公约》在一国生效所需制定的法律的范围界定问题上以及根据第1373（2001）号决议制定法律方面，可以有多种不同的解决办法。在决定这种立法的适当范围时，要考虑多个因素。首先要考虑的是，通过拟进行的立法，需要达到什么样的刑事政策目标——主管当局是否有意制定一套针对恐怖主义威胁的全面回应方案并将其纳入拟制定的法律中，或者只是想处理与决议或《公约》中界定的与资助恐怖主义有关的问题，还是采取居于两者之间的立场？第二，主管当局是有意制定单独的关于恐怖主义犯罪的调查和程序制度，还是想将此类罪行纳入一般性的制度框架？第三，目前有哪些针对恐怖主义的法律规定，能否依据这些规定将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪？第四，主管当局是否有意在同一部法律中考虑金融行动工作组的所有特别建议？第五点需要考虑的可能是该法律如何与其他相关领域的法律保持一致。（2001年《加拿大反恐怖主义法》对此有明确的规定。⁹⁹

制定实施《公约》的法律

涵盖的事项

本节的目的是就如何起草实施《公约》的法律以及如何对决议（以及第1267（1999）号决议、第1333（2000）号决议和第1390（2002）号决议）和金融行动工作组关于反恐融资的《特别建议》作出反应提供一些指导。表4摘要列出了《公约》、决议以及金融行动工作组的八项特别建议中可能需要作出立法回应的与防止和制止资助

⁹⁸ 关于批准《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》的法律，其中包括关于立即实施《公约》的补充规定，No. 29（III），2001年[塞浦路斯]。

⁹⁹ “尽管[C-36法案]不必与美国和英国等其他国家的法律完全相同，但是任何差异都必须有充分的、站得住脚的理由”——Richard Mosley，引自 Nicole Baer 的“Act of Terror, Justice Department moves quickly to craft balanced anti-terrorism legislation,” in 2-1 *Justice Canada*, 司法部。

恐怖主义行为有关的事项，并就可以修改哪些法律以满足这些要求提供一些建议。其后进行的讨论是基于这样的假定，即主管当局有意向立法机关提出涵盖这些事项的立法。

表 4. 立法项目摘要

主题	《公约》	决议	金融行动工作组《特别建议》	法律法规
将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪。	2-7、9、17、18 1 (a)	1 (a)、1 (b)	二	刑法（见第4章（英文第43页））
防止向恐怖分子和恐怖组织提供资助。		1 (d)	二	刑法（见第4章（英文第43页））
冻结、扣押和没收恐怖分子的资产。	8	1 (c)	三	刑法或刑事诉讼法（见第4章（英文第55页））
开展国际合作调查资助和支持恐怖活动的行为。	10-16	2 (f)	五	刑法、刑事诉讼法、反洗钱法、司法互助法等（见第4章（英文第60页））
加入并全面实施“相关公约”。		3 (d)、3 (e)	一	《公约》是“相关公约”之一。在多数国家，批准公约需要国会采取行动。

立法符合国际标准

主题	《公约》	决议	金融行动工作组《特别建议》	法律法规
要求金融机构采取预防措施，以发现和举报资助恐怖主义的交易。	18 1 (b)		四	反洗钱法（见第4章（英文第 63 页））
建立针对涉嫌犯罪活动的内部及外部联系渠道，包括动用国际刑警组织。	18 3 (3) , 18 4		五	刑法、反洗钱法等（见第4章（英文第61页））
采取各种措施，特别是对汇兑机构实行登记或许可证管理并监控跨境现金流动情况。	18 2 (a) , 18 2 (b)		六	金融服务法、海关法等（见第4章（英文第 63 页））
要求金融机构在所有资金转账交易中提供原始资料。			七	反洗钱法律或法规、金融服务法（见第4章（英文第63页））
确保非营利组织不被用于资助恐怖主义。			八	慈善机构法或类似法律（见第4章（英文第 70 页））

在决定待起草之法律的具体结构时，除应考虑上述一般因素以及《公约》、决议和特别建议中提出的各项要求外，主管当局还需要考虑许多实际问题。首先，根据所涉及的法律体系，有些要求可能无须立法即可实施。在已批准的国际条约具有法律效力的国家即是如此。但是，即使是在这样的国家，可能也需要（像大多数国家那样）

在刑法中特别加入必要的刑事罪名，以确保刑法中包括所有罪名并确保刑法的其他部分（关于证据、某些一般抗辩理由等）对新罪名的适用性不存在疑问。关于拟作为立法事项的条款，还有一点要考虑的就是，是否要将这些条款全部纳入同一部全面的法律；如果不是，则应考虑如何进行法律条款的分类。同样，主管当局也需要考虑现有的法律，以决定是否可以通过修改现有法律来满足某些要求，而不需要制定新的法律。无论是哪种情况，都需要考虑拟制定的新法律与现有法律（特别是关于洗钱方面的法律）之间的联系。

示范法律

除本手册之外，主管当局在设计拟制定的法律或起草具体的条款时还可以借鉴其他许多参考资料。有些国家已经在安全理事会反恐怖主义委员会的网站上发布了其相关法律的参考资料。¹⁰⁰此外，主管当局还可借鉴许多示范法律。例如，英联邦秘书处已发布多项有关打击恐怖主义各方面的示范性法律条款及评论，以及“实施方面的成套资料”。¹⁰¹联合国国际预防犯罪中心（预防犯罪中心）正在为12项全球反恐怖主义公约编制立法和实施工具。¹⁰²加勒比反洗钱项目已发布了《打击恐怖主义行为和恐怖主义融资立法草案》。¹⁰³

人权问题

《公约》第21条间接提到了人权，指出“本公约毫不影响国家和个人按国际法，特别是《联合国宪章》、国际人道主义法和其他有关公约所应享有的其他权利、应尽的其他义务和应负的其他责任”。¹⁰⁴

¹⁰⁰ 这些法律可在以下网址查到：http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc_da/index.html。

¹⁰¹ 例如，英联邦秘书处发布的 Model Legislative Provisions on Measures to Combat Terrorism（2002年9月）；以及 Implementation Kits for the International Counter-Terrorism Conventions（2002年）。

¹⁰² 预计这些工具将于2003年发布。

¹⁰³ Fitz-Roy Drayton, 加勒比反洗钱项目, *Draft Legislation to Combat Terrorist Acts and Terrorist Financing*。

¹⁰⁴ 第17条还提及根据《公约》被羁押、对其采取其他措施或提起诉讼的人，
(接下页)

《联合国宪章》的宗旨包括增进和激励“对于全体人类（不分种族、性别、语言或宗教）之人权及基本自由之尊重”。¹⁰⁵上面提及的国际人道主义法，同样出现在《制止恐怖主义爆炸的国际公约》¹⁰⁶中，意图是维护人类在武装冲突中的权利，这点在各项国际人道主义法公约中均有论述。

起草关于恐怖主义的全面法律时，更有可能出现人权问题，¹⁰⁷即使是仅对决议和《公约》作出立法回应的范围较窄的法律，也会出现此类问题。在某些国家，有人担心，《公约》为了将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪而对恐怖主义行为所作的一般定义过于广泛，很容易被滥用。具体而言，有人感觉某些形式的公众抗议活动，无论合法或非法，都可能符合恐怖主义行为的定义。针对这个问题，这些国家已尝试对该定义增加解释性文字，说明罢工或抗议不构成恐怖主义行为，除非还具有恐怖主义罪行的其他要件。（见第4章（英文第47页）的例子）。更广泛而言，一方面需要通过立法赋予警察和其他权力机关侦查和起诉恐怖主义行为（包括资助恐怖主义和预谋行为）的足够权限，另一方面需要保护个人自由（包括基本隐私权和罪犯的权利），各国均需要平衡考虑这两个方面。主管当局可参考人权事务高级专员办事处和欧洲委员会部长理事会就此方面发布的指导说明。¹⁰⁸

应享有国际人权。

¹⁰⁵ 《联合国宪章》第一条第3款指出“联合国之宗旨为：[……] 3、促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。

¹⁰⁶ 《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，第19条第1款。

¹⁰⁷ 关于在恐怖主义事务中赋予警察更大权限，以及不经起诉拘禁和被羁押人员得到法律顾问协助之权利问题，许多国家表示了担忧。见经济及社会理事会、人权委员会特别报告员 *Kalliopi K. Koufa* 女士编写的《其他问题：恐怖主义与人权进展报告》，第112-117段，E/CN.4/Sub.2/2002/31。

¹⁰⁸ 见人权事务高级专员办事处，*Note to the Chair of the Counter-terrorism Committee: A Human Rights Perspective on Counter-Terrorism Measures*, <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ohchr1.htm>；以及欧洲委员会，*Guidelines on human rights and the fight against terrorism*，部长理事会于2002年7月11日在第804次部长代表会议上通过（2002年9月）。

第四章 起草具体条款的注意事项

将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪

概述

那些希望实施《公约》规定和回应决议要求的主管当局，需要考虑两种单独但是互有关联的资助恐怖主义行为。一种是为恐怖主义行为提供资金，见《公约》第2条的定义。另一种是向恐怖主义分子或恐怖主义组织提供资助，见决议第1段（d）的说明。尽管有关这些类型行为的规定是相似的，但并非完全相同，各国的主管当局需要决定以什么方式将每种类型的行为纳入本国的法律。¹⁰⁹在考虑这两种规定之间的差异之前，应该注意的是，决议第1段（b）要求将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪，使用的措辞与《公约》的有关条款非常接近。联系决议中要求各国“尽快”成为《公约》缔约国的第3段（d）来看，决议的第1段（b）显然提及的是将资助《公约》所界定的恐怖主义行为定为刑事犯罪。而第1段（d）除规定将恐怖主义行为定为刑事犯罪之外，还提出了更多的要求。

尽管《公约》和决议的第1款（d）均述及向恐怖主义提供资助问题，但是两者之间还是存在显著的差别。首先，《公约》明确要求将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪，而决议第1段（d）似乎采取了不同的方法。它不是要求各国将向恐怖主义分子提供资金和服务定为刑事犯罪，而是要求各国“禁止本国国民及本国领土内的实体”向恐怖主义分子和恐怖主义组织提供资助。这一措辞看来是经过深思熟虑的，与上述要求将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪的决议第1段（b）的措辞形成对照。第1段（d）的要旨是切断恐怖主义分子和恐怖主义组织的资金和金融服务来源，不论是通过定罪还是其他手段。

¹⁰⁹ 此外，金融行动工作组关于反恐融资的特别建议似乎也认为分别有两种类型的行为要被定为刑事犯罪，因为特别建议二所提的一条标准是将资助恐怖主义、恐怖行为和恐怖组织定为刑事犯罪。

起草具体条款的注意事项

第二，关于此种援助的性质，决议第1段（d）的规定比《公约》的规定更加广泛。《公约》是要求将提供“资金”定为刑事犯罪，对资金的定义相当于资产，《决议》则使用“资金、金融资产或经济资源或金融或其他相关服务”这种更广泛的形式。考虑到《公约》对“资金”的定义很广泛，决议涵盖而《公约》未涉及的是提供“金融或相关服务”。¹¹⁰

第三，决议中界定了禁止其获得资金或服务的个人及实体，但《公约》没有加以界定。决议中列举的此类人不仅包括犯下或企图犯下或协助或参与犯下恐怖主义行为的个人，还包括这种人直接或间接拥有或控制的实体以及代表这种人或其指示行事的实体。《公约》仅界定了恐怖主义行为，但是未对恐怖主义分子或恐怖主义下定义，暗示任何犯下或可能犯下恐怖主义行为的人都包括在内。

除了根据《公约》的要求将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪外，决议在其第1段（d）中要求各国禁止向恐怖主义分子和恐怖主义组织提供资金和服务。具体做法留给各国自行决定。要实现这一目标，有一个办法就是规定冻结第1段（d）所列举的人和实体的资产，并禁止向这类人提供金融及其他服务。

在许多国家，只能根据对将要冻结的资产的所有人——并且该人是指定的接受资助者——被指控所犯行为的刑事定罪，才能冻结资产和禁止提供资源。¹¹¹在其他一些国家，这种规定则是以被视为从事此种行为的个人和组织的名单为依据。例如，《巴巴多斯反恐怖主义法》（2002年6月）将提供或募集企图用于恐怖主义用途的资金以及为此目的提供金融服务均定为刑事犯罪。该法关于冻结和没收条款都

¹¹⁰ 目前尚不清楚除了所列的其他项目之外，还有什么“经济资源”。

¹¹¹ 除本段所述的刑事没收制度外，包括美国在内的一些国家还有民事没收制度，可不经刑事程序而没收资产。见 Stefan D. Cassalla 的“Restraint and Forfeiture of Proceeds of Crime in International Cases: Lessons Learned and Ways Forward,” *Proceedings of the 2002 Commonwealth Secretariat Oxford Conference on the Changing Face of International Cooperation in Criminal Matters in the 21st Century*（英联邦秘书处，2002年），第183页。

与对所界定的恐怖主义罪行的指控挂钩。¹¹²在加拿大等其他国家，冻结资产和禁止提供资助是根据政府发布的个人及组织名单进行的，这种名单是根据有关个人或实体从事恐怖主义活动的情报而不是根据他们所受到的任何指控拟定的。¹¹³在欧洲联盟，各成员国已采取决议第1段（b）中所要求的定罪方面的措施，在联盟一级已采取了冻结恐怖分子和恐怖组织资产的有关措施。¹¹⁴

界定恐怖主义行为

《公约》附件中列出的九项条约均未尝试给恐怖主义下定义，而是以不使用“恐怖主义”这个说法的方式界定具体的行为。这些条约中最新的一个，即《制止恐怖主义爆炸的国际公约》在标题及序言中采用了“恐怖主义分子”和“恐怖主义”的提法，并且提及联合国大会有关恐怖主义问题的决议，但是在定义恐怖主义爆炸行为中未使用恐怖主义这个提法。与其附件中所列九项条约一样，《公约》也未给恐怖主义下定义，但对“恐怖主义行为”下了定义，该定义为《公约》所述的资助恐怖主义罪行的定义提供了依据。

决议未给“恐怖主义”下定义。它要求各国“防止和制止资助恐怖主义行为”¹¹⁵并“成为[……]公约的缔约国”。¹¹⁶此外，还要求各国“禁止[个人]向[……]犯下或企图犯下恐怖主义行为的个人[……]提供任何资金、金融资产或经济资源[……]”。¹¹⁷由于决议在援引《公约》时并没有提出需要一个更广泛的定义，可以认为决议并不要

¹¹² *Anti-Terrorism Act 2002-6*, Sections 4 and 8 [巴巴多斯]。

¹¹³ *Criminal Code*, Sections 83.05 to 83.12 [加拿大]。

¹¹⁴ Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, December 28, 2001, L 344/93, and Council Regulation (EC) No. 2580/2001 of December 27, 2001 on specific measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, *Official Journal of the European Communities*, December 28, 2001, L 244/70 [欧洲联盟]。

¹¹⁵ 决议，前注5，第1段（a）。

¹¹⁶ 同上，第3段（d）。

¹¹⁷ 决议，前注5，第1段（d）。

起草具体条款的注意事项

求各国对恐怖主义或恐怖主义行为作出比《公约》更广泛的定义。¹¹⁸虽然许多国家使用或采纳了更广泛的定义，但是决议并无此要求。

金融行动工作组提出的特别建议一指出，“应根据《公约》的规定，将资助恐怖主义的行为定为刑事犯罪”。在以下讨论中，以《公约》中的定义作为讨论恐怖主义行为定义的基础。

恐怖主义行为的类型

《公约》对恐怖主义行为的定义是：（一）至少为《公约》（该国为《公约》缔约国）附件中所列九项国际条约中所述的恐怖主义行为（“条约规定的犯罪行为”）；以及（二）第2条（b）中一般定义所界定的恐怖主义行为（一般犯罪行为）。

“条约规定的犯罪行为”

《公约》第4条第1款（a）提及九项条约（见《公约》的附件），并规定将下列行为定为犯罪：提供或募集资金，其意图是将这些资金用于或明知这些资金将用于实施所列条约之一所定义的犯罪行为。¹¹⁹《公约》起草人认识到，一个国家在成为《公约》缔约国时可能尚未成为附件所列全部九项条约的缔约国。因此《公约》授权缔约国在成为《公约》缔约国时声明，对于其未加入的条约，将视为不属于《公约》附件所列范围，在该国成为该条约缔约国时，此一声明即告失效。反之，如果《公约》的某个缔约国不再是所列条约之一的缔约国，该国可以声明该条约将视为不属于附件所列范围。此种声明是非强制性的。即使不是所有九项条约缔约国的国家，也可在其关于“条约规定的犯罪行为”的定义中列入这九项条约。

¹¹⁸ Walter Gehr, 反恐怖主义委员会（反恐委员会）前专家，曾撰文称委员会主席曾指出，对于委员会成员一致认定属于恐怖主义行为的任何行为，该委员会即认定其为恐怖主义行为。Gehr先生还补充指出，实践证明该委员会的工作十分扎实可靠，足以消除解决所有与恐怖主义定义有关的问题的必要性。Walter Gehr, “Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité,” *Actualité et Droit International* (2003年1月), 网址: <http://www.ridi.org/adi>.

¹¹⁹ 条约一览表见专栏1。

实际上，有些缔约国在其定义中列入了所有条约，包括其并未加入的条约。其他一些缔约国则仅列入其已加入的条约。在这些国家中，有些国家建立了一种机制，政府可以在该国成为此类条约的缔约国时以发布法规的方式增列该条约，而无须修改法律。在起草法律方面，有些法律是通过提及条约的名称来援引该条约，而其他一些法律则是从各条约中摘录犯罪行为，将其规定为犯罪行为。

“一般犯罪行为”

“条约规定的犯罪行为”可从这些行为本身具有“恐怖性质”加以界定，而为恐怖主义行为提供资助的一般犯罪行为，在确定为恐怖主义行为时不仅取决于行为本身，还取决于意图和目的。根据《公约》阐述的一般定义，任何行为，如果意图致使特定的人死亡或重伤，旨在恐吓人口，或迫使一国政府或一个国际组织采取或不采取任何行动，都可成为恐怖主义行为。

许多国家都对定义增加了旨在限制或扩大其范围的内容。¹²⁰ 使用限制性措辞，可能是由于担心一般性定义可能会在不应援用的情况下被援用。在这方面，值得注意的是，英国、加拿大和澳大利亚的法律中对是否存在犯罪行为提出了限定条件，大意是犯罪行为只在下述情况下才成立：“如果实施该行为或发出该威胁是为了提出某种政治、宗教或意识形态主张”。¹²¹ 另一种形式的限制是将特定活动排除在“提供或募集资金”范围之外。例如，2002年《新西兰制止恐怖主义法》中就有这样的条款，“为避免产生疑问”，将为倡导民主政府或保护人权之目的而提供或募集资金明确排除在资助恐怖主义罪行之

¹²⁰ 在这一节，所提供的立法范例既包括实施《公约》的法律，也包括一般性的反恐怖主义法律。

¹²¹ *Suppression of the Financing of Terrorism Act 2002, Schedule 1, Amendments to the Criminal Code act 1995, Part 5.3, Section 100.1, Definitions, paragraph terrorist act* [澳大利亚]; *Terrorism Act 2000, Article 1 (1) (c)* [英国]; *Anti-Terrorism Act, Section 83 (1) (b)* [加拿大]; 和 *Terrorism Suppression Act 2002, Section 5 (2)* [新西兰] 中也有类似的规定。

起草具体条款的注意事项

外。¹²²

《公约》对资助恐怖主义行为的定义还包括罪犯故意资助恐怖主义以致造成平民或非战斗人员“死亡或重伤”的情况。许多国家所界定的此种犯罪行为也包括意图未必是直接造成死亡或重伤的情况。例如同上面提到的新西兰法律就增加了以下规定：“严重危及人口的健康与安全的”、“严重干扰或严重破坏基础设施，有可能危及人类生命的”以及“引入或释放携带疾病的生物，有可能破坏国家的国民经济的”。¹²³2002年《毛里求斯防止恐怖主义法》对此则有更大的扩展，该法除将犯下恐怖主义行为定为刑事犯罪之外，还将未采取合理必要的行动来防止此种行为的定为刑事犯罪。¹²⁴

主管当局将需要评估为实施《公约》而增加限制或扩大恐怖主义定义内容的利与弊。根据本国的具体情况，特别是考虑到基本权利的敏感性，可能有必要增加一些限制性内容。然而，这样做可能增加成功起诉罪犯的难度。附录中给出的立法范例仅以《公约》的要求为基础。

此外，主管当局还可考虑采用名单办法，以便于对犯有资助恐怖主义罪行的人提起诉讼。许多国家（包括加拿大¹²⁵、新西兰¹²⁶、英国¹²⁷、和美国¹²⁸）都已制定了有关办法，可在行政部门的授权下发布涉嫌从事恐怖主义的个人或组织的名单（并非在安全理事会授权下发布的名单）。公开发布这些名单，就可以推定人们知晓这些个人和组织是恐怖主义分子或恐怖主义组织，从而易于对资助恐怖主义罪行中“明知”或“故意”的举证（此种办法通常还要求冻结名单所列个人及组织的资产，并禁止向他们提供任何援助）。尽管此种办法可能便

¹²² *Terrorism Suppression Act 2002*, Section 8 (2) [新西兰]。

¹²³ *Terrorism Suppression Act 2002*, Section 5 (3) [新西兰]。

¹²⁴ *Prevention of Terrorism Act of 2002*, Section 3 (1) [毛里求斯]。

¹²⁵ *Criminal Code*, Section 83.05 [加拿大]。

¹²⁶ *Terrorism Suppression Act 2002*, Sections 20–24 [新西兰]。

¹²⁷ *Terrorism Act 2000*, Sections 3–13 [英国]。

¹²⁸ *Immigration and Nationality Act*, 8 U.S.C. §1189 [美国]（仅适用于外国组织）。

于对犯有资助恐怖主义罪行的人提起诉讼，但是必须要慎重制定，以确保不会被滥用，并且名单上的个人和组织应有权向独立机构提出从该名单除名的申请，同时要考虑到用于制定此种名单的证据可能是高度敏感的。由于《公约》或决议并未要求拟订此种名单，在本手册所提供的立法范例中未加引用。主管当局如有兴趣将此种办法纳入其立法，可参考上述国家的立法。

资助恐怖主义与洗钱

在回答联合国调查问卷时，有些国家指出它们已通过制定反洗钱法律来执行决议关于将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪的规定。¹²⁹ 这种做法似乎不符合决议和《公约》的精神和文字的要求。应当指出，《公约》将资助恐怖主义行为确定为一个单独的、自成一体的罪行。虽然确立资助恐怖主义罪和洗钱罪都基于同一个观念，即通过采取措施防止资助犯罪集团活动来打击这些集团，但这两种罪行是有区别的。具体而言，在资助恐怖主义时，用于资助恐怖主义行为的资金不一定是通过非法行为获得的资金，而且不一定经过洗钱处理。这些资金可能是通过合法手段获取并存放在金融机构的资金。这些资金之所以“有污点”，不是因为它们是犯罪所得，而是因为企图用于资助恐怖主义行为，或企图用于向恐怖主义分子或恐怖主义组织提供支持。因此，如果只根据洗钱罪而将资助恐怖主义行为定为刑事犯罪，则会在立法方面留下巨大的漏洞，因为这样的话，只有在确定企图用于资助恐怖主义行为的资金具有非法来源时，才能确定资助恐怖主义罪，而对使用合法获得的资金资助恐怖主义行为的现象则不能提起诉讼。

然而，这两种罪行是有关联的，因为金融行动工作组特别建议二要求各国将资助恐怖主义列为洗钱上游犯罪。对于那些将上游犯罪列为“所有犯罪”（按照《斯特拉斯堡公约》的规定）¹³⁰ 或“所有严重

¹²⁹ Walter Gehr, “Recurrent Issues,” 2002年4月4日向成员国作的情况简介，联合国反恐委员会，网址：<http://www.un.org/docs/sc/committees/1373/rc.htm>。

¹³⁰ 《斯特拉斯堡公约》第1e条规定，“‘上游犯罪’是指具有以下特点的任何刑事犯罪，即该罪行所产生的收益可能成为本《公约》第六条所定义的罪行的（接下页）”

起草具体条款的注意事项

犯罪”（只要恐怖主义融资罪在该国属于界定的“严重犯罪”）的国家，上述规定便自动生效。对于将上游犯罪具体列出的国家，可能需要对清单加以修改，以包括恐怖主义融资罪。

将协助、怂恿以及同谋作为替代罪行

有些国家指出，恐怖主义融资罪包含于协助或怂恿犯下恐怖主义行为罪，或包含于同谋犯下恐怖主义行为罪。¹³¹然而，与协助和怂恿概念相对照的是，《公约》并不要求企图用资金资助的恐怖主义行为已经实际发生或试图发生。只要有以下事实就已足够：即犯罪嫌疑人意图将资金用于资助恐怖主义行为，或者该人明知资金将用于该目的。第2条第3款对此有明确规定：“就一项行为构成[《公约》]所述罪行而言，有关资金不需实际用于实施[《公约》所述的]罪行。”因此，资助恐怖主义罪行与恐怖主义罪行是相互分离和独立的。相比之下，在多数国家，协助与怂恿罪行只有在主要行为发生或企图发生的情况下才会发生，而《公约》对该罪行的定义并不包含这一条件。¹³²此外，在多数国家，只有在犯罪嫌疑人明知主要行为正在发生或企图发生的情况下，才会发生协助与怂恿行为；但《公约》规定的与恐怖主义罪行的联系并不在于该罪行是否发生或企图发生，而在于犯罪嫌疑人是否意图将该资金用于犯下恐怖主义行为（或明知该资金将用于此目的）。¹³³

对于同谋罪，也可作类似的阐述。作为一项单独的罪行，资助恐

要件。”

¹³¹ Gehr, 前注129。

¹³² 同上。

¹³³ 例如，见 *Johnson v Youden*, [1950] 1 All ER 300, Summarized in *The Digest, Annotated British, Commonwealth and European Cases*, 14 (1), *Criminal Law, Evidence and Procedure*, London, 1993 [以下简称“the Digest”] no. 954, at 120。但是，如果犯罪嫌疑人明知将犯下非法行为（在此案中为恐怖主义行为），即使该人不确切知道实际将犯下何种恐怖主义行为（在此案中指用管子炸弹烧毁公共建筑物），则仍可能发生协助和怂恿行为。见 *DPP for NI v Maxwell*, [1978] 3 All ER 1140, [1978] WLR 1350, 143 JP 63, 122 Sol. Jo 758, [1978] NI 42, sub nom *Maxwell v. DPP for NI* 68 Cr App Rep 142, HL, 在 *The Digest* 中有概要, no. 867, at 109。

怖主义可以由一人独立进行，而这种情况不符合同谋罪理论。

试图、参加、组织、指使和协助

《公约》除了要求将犯下《公约》所述罪行定为刑事犯罪之外，还要求将试图犯下此类罪行定为刑事犯罪。¹³⁴《公约》还要求将下列行为定为刑事犯罪：以共犯身份参加《公约》所述罪行、组织实施此类罪行、或指使他人实施此类罪行。¹³⁵此外还规定，在某些特定的情况下，故意协助以共同目的行事的一伙人实施此类罪行者，也应将其定为刑事犯罪。¹³⁶有关当局需要确定根据一般刑事法律原则或现有的法规可以满足上述哪些要求，并确定哪些法规需要确定新的罪行。附录七和附录八所列出的立法示例载有述及这些要素的内容。

除了这些规定（载于第2条）之外，《公约》第18条还规定，各国应采取“措施，禁止蓄意鼓励、怂恿、组织、或从事实施第2条所述罪行的人和组织在其境内进行非法活动。”该规定的确切意义极不明确，因为它包含一种循环论证；虽然该条款似乎要求将某些行为定为刑事犯罪，但在第2条中并没有作此规定，而且该条并没有用明确的“定为刑事犯罪”一语来表达。事实上，如果将第18条作为确定刑事犯罪条款来阅读，则与第2条的某些规定相重复。这种循环论证给人的印象是：该条款似乎是要求制止所述的非法行为。要解决这些含糊不清的问题，最简单的方法是考虑“制止”一词实际上是指“防止和起诉”，这样一来该条款就可以不被视为“定为刑事犯罪”条款，而是作为要求加强现行法律的条款。

明知和故意

《公约》关于资助恐怖主义的定义包含以下精神要件：犯罪是故意的，而且其意图是将资金用于实施《公约》所述的恐怖主义行为，

¹³⁴ 《公约》，前注12，第2条，第4款。

¹³⁵ 同上，第2条第5款（a）和（b）。

¹³⁶ 同上，第2条第5款（c）。

起草具体条款的注意事项

或者明知资金将用于实施该行为。¹³⁷关于“故意”的规定似乎是参照了刑法的一般原则，即视犯罪意图（“犯意”）为所有犯罪行为的一个要件。第二个方面阐述了“明知”和具体的“意图”是两种可相互替代的精神要件。

《公约》允许各缔约国对构成犯罪的必要要件的“故意”或“明知”形式作出界定，并确定以何种方式证明这两种要件。最低限度的要求是犯罪者明知资金将用于恐怖主义行为，而且有实现该结果的愿望。此规定应在所有缔约国执行。但是，许多法律体系还承认某些不太直接的故意形式；当应用于资助恐怖主义行为时，此类故意形式可包括多种情况，例如：虽然犯罪者预见到（或者本可以预见到，或本应该预见到）提供或募集该资金将导致发生恐怖主义行为，但犯罪者仍然提供或募集了该资金。一些国家已经将类似的“明知”形式纳入其立法，而另一些国家则可根据一般刑法原则或案例法判定类似的结果。例如，澳大利亚《刑法》中有一条具体规定。该规定将资助恐怖主义定义为提供或募集资金，而且“不顾该资金是否将被用于促成或参与实施恐怖主义行为。”¹³⁸另一个示例是英联邦秘书处《关于执行公约的指南》，其中建议的资助恐怖主义定义包含说明：某人提供或募集资金，“有意将该资金用于、或者有合理理由相信该资金将被用于”实施恐怖主义行为。¹³⁹

有关当局还可注意金融行动工作组特别建议一和特别建议二以及《评估方法》对这一问题的影响。特别建议一确定的一条标准是：各国“应当立即采取措施，批准和全面执行”《公约》，而特别建议二确定的一条标准是：“各国应当将资助恐怖主义、恐怖主义行为、恐

¹³⁷ 第1373（2001）号决议第1段（d）关于禁止支持恐怖主义者和恐怖主义集团的规定并未提到有关犯罪的精神要件，而是允许各国根据本国的刑事法律加以定义。

¹³⁸ *Criminal Code Act 1995, Section 103.1, added to the Criminal Code by the Suppression of the Financing of Terrorism Act 2002, No. 66, 2002.* 在下述情况下，则为不顾后果：“一个人明知该后果将产生重大危险；以及（b）根据该人己知的情况，冒这种风险是没有道理的。” *Criminal Code Act 1995, Section 5.4.*

¹³⁹ 英联邦秘书处，*Implementation Kits for the International Counter-Terrorism Convention 293.*

怖主义组织定为刑事犯罪。”根据评估方法，检验是否符合这些标准的一个条件是：“洗钱罪和资助恐怖主义罪至少应适用于故意参与洗钱或资助恐怖主义活动的个人和法律实体。法律应规定，可以从客观事实情况推断是否具有洗钱罪和资助恐怖主义罪的故意性要件。”¹⁴⁰

以上援引《评估方法》的第一句话是符合《公约》的，因为“明知”（作为“意图”的替代要件）是《公约》对该罪行本身的定义所要求的。关于上述援引的第二句话，从客观事实情况推断“明知”或“意图”的概念可见于金融行动工作组关于洗钱的40项建议。¹⁴¹此规定的来源可追溯到1988年《维也纳公约》，其中规定：“构成本条第1款所列罪行的知情、故意或目的等要素，可根据客观事实情况加以判断。”¹⁴²《公约》中没有类似的规定。各国应自行确定其一般刑法是否规定适用于资助恐怖主义罪的相当标准。如果对此点有疑问，有关当局可考虑是否有必要制定具体法律，以确保符合《评估方法》所确定的标准。¹⁴³

法人的责任

《公约》第5条要求各缔约国采取措施，以致当一个负责管理或控制设在其领土内或根据其法律设立的法律实体的人在以该身份犯下了《公约》所述罪行时，得以追究该法律实体的责任。第5条还规定：这些责任可以是刑事、民事或行政责任。金融行动工作组的40条建议包含一项针对洗钱的类似规定，¹⁴⁴但是《特别建议》却未触及这

¹⁴⁰ 《评估方法》，前注68，标准 I.4。

¹⁴¹ 金融行动工作组《建议5》提出：“根据《维也纳公约》的规定，洗钱罪应至少适用于在知情的情况下进行的洗钱活动，其中包括的概念是：所谓知情，可从客观事实情况加以推断。”

¹⁴² 《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，1988年12月19日，第3条第3款。

¹⁴³ 《评估方法》所使用的措辞（“法律应规定……”），使得据其作出的评估需要为此标准寻求法律依据。

¹⁴⁴ 建议六提出：“在可行的情况下，公司本身，而不仅是其雇员，应负刑事责任。”

起草具体条款的注意事项

一问题，只是说应批准并执行《公约》，此外，特别建议八还提到防止滥用法律实体（特别是非营利实体）进行恐怖主义融资问题。

如果要將責任定為刑事責任，則可考慮附錄七和附錄八所列出的立法示例。如果要規定民事或行政處罰，則可能需要修改其他法律，如《公司法》或《銀行法》。

确立对恐怖主义融资罪的司法管辖权

《公约》第7条要求各缔约国在发生下列情况时对《公约》所述罪行行使管辖权：（一）罪行在该国境内实施，（二）罪行是在悬挂该国国旗的船只上，或根据该国法律登记的航空器上实施，（三）罪行为该国国民所实施（第7条第1款）。《公约》还规定，缔约国在某些其他情况下也可行使管辖权（第7条第2款）。根据第3条，《公约》不适用于罪行仅在一国境内实施，犯罪嫌疑人为身在该国境内的本国国民，而且其他国家没有根据《公约》行使管辖权的依据的情况。然而，第7条第6款规定，在不妨碍一般国际法准则的前提下，《公约》不排除缔约国根据其国内法所确定的任何刑事管辖权的行使。因此认为，《公约》不要求缔约国就此类纯属国内性质的案件确定管辖权，尽管《公约》也不禁止这样做，而且一旦罪行确定，各国通常可根据国内法律行使管辖权，除非该罪行被认定为不纯属国内性质的案件。

各缔约国采取了各种方式来执行《公约》关于管辖权的规定。一个国家（巴巴多斯）已将资助恐怖主义罪定义为在该国境内或境外犯下的行为，并规定该国法院对《公约》第7条所列的所有情形拥有管辖权。¹⁴⁵因此，即使在《公约》因犯罪事实纯属国内性质而不适用的案件中，该国仍可对此类罪行进行起诉。

另一个国家（加拿大）规定：如果存在《公约》所列的某些要件之一，则可认定罪行是在该国境内实施。¹⁴⁶此类规定是为了响应《公

¹⁴⁵ *Anti-Terrorism Act*, 2002-6, Section 12 [巴巴多斯]。

¹⁴⁶ *Criminal Code*, Section 7 (3.73) [加拿大]。

约》第11条第4款的规定。该款规定：为引渡的目的，必要时应将所述罪行视为不仅在发生地实施，而且也在依照第7条确立管辖权的国家境内实施。

还有一个国家（美国）已制定了执行《公约》的法律，将该国法院根据《公约》行使的管辖权限于《公约》所列的情形以及第3条不排除《公约》适用性的情形。¹⁴⁷附录八所列的普通法示例包含上述三种不同情况，而附录七所列的民法示例则遵循《公约》的文字。

程序性事项

《公约》第9条第1款和第2款规定，各缔约国应就指控犯下《公约》所述的罪行进行调查，并确保在其境内发现的犯罪嫌疑人被起诉或引渡。第9条还规定，已对其采取上述措施的个人应被允许与其国籍国的代表联系。缔约国还必须通知已根据《公约》确立对该罪行管辖权的其他缔约国，并表明它是否打算行使管辖权。在某些国家，执行《公约》的这些规定可能不需要制定新的法律。如果有关刑事调查的法律法规已经包含《公约》在这方面的规定，则属于这种情况。不过，各国可能发现明确表明执行这些规定的益处。附录七和附录八所列的示例含有关于执行《公约》这些要求的规定。

冻结、扣押和没收恐怖分子的资产

《公约》、联合国决议以及金融行动工作组《特别建议》的规定

《公约》的规定与决议的规定在某些方面相互重复，但各自也包含一些对方没有的规定。《公约》规定各缔约国应采取适当措施，“以便识别、侦查、冻结或扣押用于实施或调拨以实施《公约》所述罪行的任何资金”，并“没收用于实施或调拨以实施[此类][……]罪

¹⁴⁷ *Suppression of the Financing of Terrorism Convention Implementation Act of 2002*, 18 U.S.C. §2339C [美国]。

起草具体条款的注意事项

行的资金以及犯罪所得收益。”¹⁴⁸

决议规定各国在冻结恐怖分子资产方面负有以下具体责任：

(c) 毫不拖延地冻结犯下或企图犯下恐怖主义行为，或参与或协助犯下恐怖主义行为的个人、这种人直接或间接拥有或控制的实体以及代表这种人和实体或按其指示行事的个人和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括由这种人及有关个人和实体直接或间接拥有或控制的财产所衍生或产生的资金；

因此，《公约》的规定是一项全面规定，其中包含识别、侦查、冻结、扣押和没收恐怖分子的资金，而决议则只规定冻结恐怖分子的资金。如上所述，安全理事会以前的各项决议已规定各国应冻结在安全理事会授权下发布的名单上载列的个人和组织的资产。

特别建议三提到各国负有的这三方面的国际义务。它确定的一项标准是：“根据联合国决议”采取措施，冻结恐怖分子以及那些资助恐怖主义和恐怖组织的人的资产，并扣押和没收用于、或打算用于或调拨用于资助恐怖主义、恐怖行为或恐怖组织的财产或这类犯罪的收益。《指导说明》指出：“就特别建议三提到的冻结而言，恐怖分子、资助恐怖主义和恐怖组织的人是指根据 S/RES/1267 (1999) 号决议和 S/RES/1390 (2002) 号决议确认的个人和实体，并指由各国政府作出如此认定的其他个人和实体。”¹⁴⁹

《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（1988年《维也纳公约》）或《关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题的公约》（1990年《斯特拉斯堡公约》）的缔约国可能已针对洗钱罪建立了与《公约》要求的冻结、扣押和没收恐怖主义资金的机制相似的机制。1988年《维也纳公约》要求缔约国采取措施没收毒品犯罪和洗钱的收益，并采取措施使有关当局得以识别、追查、冻结或扣押此类罪行的收益、财产或工具，以便加以没收。¹⁵⁰ 1990年《斯特拉斯堡公

¹⁴⁸ 《公约》，前注12，第8条第1和第2款。

¹⁴⁹ 《指导说明》，前注66，第17段。

¹⁵⁰ 《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，第5条第1和第2款。《斯特拉斯堡公约》也包含类似的规定（第2条和第3条）。

约》也含有类似的规定，这些规定不仅限于毒品犯罪，而是包含所有犯罪行为。在执行这两项公约时，缔约国一般在本国的刑法机制中规定冻结、扣押和没收犯罪的收益。这些机制使有关当局有权在怀疑或相信资产为犯罪收益时加以扣押或冻结，并有权将其没收（或没收价值相等的资产），通常依据的是判定某人犯有有关的罪行。

第1267（1999）号决议和第1390（2002）号决议采取的方式则有所不同。这两项决议要求会员国扣押（但不是没收）列入安全理事会授权颁布的名单的个人和组织的资产。这些决议有两个新特点。第一，这些决议要求每个会员国冻结这些个人和实体的资产，而不管该会员国是否怀疑或相信该人或该实体正在进行恐怖主义活动。第二，这些决议要求冻结名单上所列个人的资产，但并没有规定此类冻结的期限。因此，这些决议将通常为临时性的措施——旨在防止资产在调查或审判期间被转移到国外——转变为可能是永久性的措施。

因此，在冻结、扣押和没收恐怖分子的资产方面存在着两种不同的国际规定。一种规定载于《公约》第8条和决议第1（c）条（关于扣押），要求建立冻结、扣押和没收恐怖分子资产的全面机制。为了响应《公约》和决议的这方面规定，那些已建立冻结、扣押和没收犯罪者资产的一般法律框架的国家可以考虑根据需要修改该框架。另一种规定是要求扣押列入安全理事会授权颁布的名单的个人和实体（或被其他国家确定为该类性质的个人和实体）的资产。一个国家对此类名单的响应可体现在同一项法律中，也可以另外制定法律，只要该法律体现安全理事会上述决议的特点即可。

各国的响应

当根据第1267（1999）号决议发布安全理事会的第一份名单时，许多国家为了迅速响应安全理事会的要求，根据现行法律和法规执行了冻结规定。这些法律法规包括外汇法律（法国、西班牙），也包括国家在成为联合国会员国时所依据的法律（新西兰）。会员国的这类法律授权行政当局采取必要的行动来响应安全理事会根据《宪章》第七章所作出的决定，但有些国家认为此种法律不太适合于第1267（1999）号决议的新规定。自那时起，新西兰专门制定了关于

起草具体条款的注意事项

冻结被安全理事会确定为恐怖主义分子和恐怖主义组织，或者其他被怀疑为恐怖主义分子或恐怖主义组织的个人和组织的资产的法律。

加拿大于2001年10月根据《联合国法》颁布法规，授权外交部长冻结安全理事会名单所列恐怖主义分子和恐怖主义组织的资产。加拿大法规的一个特点是，准许被列入名单的人向加拿大副检察长申请从名单上除名，但该法规没有说明成功地从名单上除名者但仍被列于安全理事会名单上的后果如何。随后，加拿大于2001年12月颁布了《反恐主义法》，其中规定，如果行政部门“确认有合理的理由相信”某实体明知或企图进行、或参与进行恐怖主义活动，或者明知代表这样的实体、在这样的实体指导下、或与这样的实体共同进行活动，则行政部门有权将该实体（但不是个人）列入名单。列入名单的实体的资产将根据该法的规定予以冻结。因此，该法准许行政部门将未列入安全理事会授权发布的名单的实体列入名单。¹⁵¹其他一些国家现已颁布了直接响应安全理事会决议要求的规定。¹⁵²例如，欧洲联盟理事会颁布了一项法规，根据该法规，理事会可颁布列有犯下、或企图犯下、或参与或促成犯下恐怖主义行为的个人和实体的名单（案文见附录九）。¹⁵³同样，摩纳哥于2002年4月颁布了《主权令》，要求金融

¹⁵¹ 2002年11月24日，联合国反恐怖主义委员会采纳了协助反恐怖主义委员会的专家的意见，即决议要求冻结进行恐怖主义活动的个人或实体的资产，即使这些个人或实体未被安全理事会列入名单。专家顾问 Jeremy Wainwright 致反恐怖主义委员会主席的信（2002年11月11日）。

¹⁵² 值得注意的是，基金组织成员国在执行决议关于冻结资产的规定时导致冻结非居民的银行账户，并导致禁止直接付款，包括为目前的国际交易付款。当此类冻结涉及目前国际交易的收款时（包括支付的账户余额利息），冻结将导致对目前国际交易的转账限制；根据《基金组织协定》第八条第2（a）节的规定，即使基金组织成员国是根据安全理事会强制性决议采取冻结行动时，仍需要基金组织的批准。然而，基金组织认识到，它不能提供讨论政治和军事问题的合适论坛，而正是政治和军事问题使成员国仅为维护国家或国际安全而制定此类限制措施。因此，基金组织建立了一项程序，规定除非基金组织在接到通知后30天之内通知成员国，它不认为此类限制措施仅仅是为维护国家和国际安全而采取，则该成员国可假定基金组织不反对采取此类限制措施（见1952年8月14日国际货币基金组织第144-（52/51）号决定，载于《国际货币基金组织决定选集和文件选集》，第27期474（2002年12月31日）。

¹⁵³ 欧盟理事会2001年12月27日关于为打击恐怖主义而针对某些个人和实体的具体限制性措施的第2580/2001号规定，*Official Journal*, L 344, 28/12/2001 p. 0070-0075 [欧盟]。

机构冻结根据《部长令》颁布的名单中所列的个人和实体的资产。¹⁵⁴

在制定与《公约》和安全理事会有关决议所规定的义务有关的法律方面，各国可考虑是否需要制定新的法律；如果需要制定新的法律，则此类法律可兼顾《公约》以及安全理事会决议的规定。在为执行《公约》和决议的规定而制定法律方面，还必须解决一系列问题。具体而言，各国需要决定是否应当在这方面采纳拟订名单办法（作为对安全理事会颁布的名单的补充）。应当指出，决议和《公约》都不要求使用名单。各国可根据个案情况而不是根据名单来执行决议和《公约》关于冻结资产的规定。¹⁵⁵此外，还必须决定在何种情况下可以采取冻结行动，以及在采取任何冻结行动之前是否要求有法院命令（如果没有名单），或者是否在获得法院命令之前可由警方决定暂时冻结。欧洲联盟理事会2001年12月27日第2580/2001号规定（上文曾提及）含有关于开列恐怖主义分子和恐怖主义实体名单以及冻结其资产的一系列详细规定。此外，附录七和附录八列举了其他有关冻结和没收恐怖主义分子的资产的示例。

国际合作：法律合作及引渡，暂时移送被羁押者，以及建立信息交流渠道

《公约》、决议以及金融行动工作组《特别建议》中的规定

一般而言，《公约》要求缔约国在针对《公约》所列罪行进行刑事调查、刑事诉讼或引渡程序方面互相提供最大限度的法律协助。¹⁵⁶此外，《公约》还载有关于暂时移交被羁押者以便在调查中作证或提供协助的特别规定。¹⁵⁷

¹⁵⁴ Ordonnance Souveraine no 15.320 du 8 avril 2002 sur la répression du financement du terrorisme, *Journal de Monaco, Bulletin officiel de la Principauté*, no 7542, April 12, 2002 [摩纳哥]。

¹⁵⁵ 这也是专家顾问 Jeremy Wainwright 在致反恐主义委员会主席的信（2002年11月11日）中表达的观点；该观点获得该委员会的赞同。

¹⁵⁶ 《公约》，前注12，第12条第1款。

¹⁵⁷ 同上，第16条。

起草具体条款的注意事项

决议也要求各国在针对资助或支持恐怖主义行为进行的刑事调查或者刑事诉讼中互相提供法律协助。¹⁵⁸此外，决议还要求各国设法互相交流有关恐怖主义分子和网络之行动和动态的情报，并且在行政和司法事务方面进行合作。¹⁵⁹决议特别强调，在制止恐怖主义和恐怖主义融资方面，情报交流是国际合作的重要组成部分。

特别建议五确定的一条标准是：各国应根据有关就资助恐怖主义、恐怖行为和恐怖组织进行刑事及民事执行、行政调查询问和诉讼方面的各项条约、安排或其他机制相互开展合作。该建议还要求各国采取措施，确保不向被指控资助恐怖主义、恐怖行为或恐怖组织的人提供庇护，并制定在可能时引渡此类人员的程序。

以下部分论述司法合作（相互法律协助，引渡和暂时移送被羁押者）以及金融情报室在处理资助恐怖主义案件方面开展的国际合作。

引渡、司法互助、暂时移送被羁押者

对于那些已制定了有关法律合作和引渡的一般法律的国家，可以根据需要通过修改现行法律来执行《公约》这些方面的有关规定。可能需要修改法律是为确保其适用范围扩大到《公约》所述罪行以及合作种类，并确保就《公约》所涉事项提供的协助不因《公约》所不允许的理由而被拒绝。附录七所列出的民法规定大体上采纳的是联合国药物管制和预防犯罪办事处发布的《与犯罪收益有关的洗钱、没收和国际合作示范法律》（1999）的内容。普通法示例则改编自英联邦秘书处关于引渡的示范条文。

金融情报室之间的合作

除了通过各项司法互助安排交流关于恐怖主义融资的情报之外，各国还通过金融情报室之间的安排交流此类情报。许多国家均已建立了金融情报室，作为国家中心机构“接收（如允许，请求提供）、分析并向有关当局传送以下金融情报：（一）有关可疑犯罪收益的金融

¹⁵⁸ 决议，前注5，第2段（f）。

¹⁵⁹ 同上，第3款，多处。

情报；或（二）国家法律或法规为打击洗钱而要求提供的金融情报。”¹⁶⁰虽然最初建立金融情报室的目的是侦查涉嫌与洗钱有关的交易，但金融情报室目前还被用于侦查涉嫌与恐怖主义有关的交易。因此，特别建议四规定的一项标准是：应向“有关当局”报告此类交易。一个名为“埃格蒙特小组”的组织是金融情报室的非正式协会。该协会采纳了上述有关金融情报室的定义，并使用该定义作为决定是否接纳新成员的依据。

金融情报室交换情报是依据2001年6月13日在海牙通过的《金融情报室针对洗钱案件交换情报的原则》。截至2001年底，金融情报室在交换情报方面的安排主要针对有关洗钱案件的情报。由于各国制定的法律要求报告怀疑与资助恐怖主义有关的交易，金融情报室还必须互相交换有关恐怖主义融资的情报。埃格蒙特小组已采取措施加强有关恐怖主义融资的情报收集和交流工作。¹⁶¹《关于交换情报的原则》规定：“金融情报室应能够与其他金融情报室根据互惠原则或相互协议而自由交换情报……”，而且在进行此类交换时应提供“可用于分析或调查与洗钱及涉案个人或公司有关的金融交易方面的情报及其他有关情报。”¹⁶²一个金融情报室从另一个金融情报室获得的情报只能用于它索取该情报的目的，而且获得情报的金融情报室未经提供该情报的金融情报室同意，不得转让该情报，也不得将该情报用于行政、

¹⁶⁰ 埃格蒙特小组，*Statement of Purposes of the Egmont Group of Financial Intelligence Units*，海牙，2001年6月13日。

¹⁶¹ 在2002年10月举行的特别会议上，埃格蒙特小组商定：（一）努力消除情报交流的障碍；（二）将恐怖主义融资作为所有金融部门都应当向本国金融情报室报告的可疑活动；（三）共同研究某些易发生洗钱的薄弱环节，特别是与反恐怖主义有关的薄弱环节，例如哈瓦拉汇款系统；（四）为培训目的编写经净化处理的案例。见 James S. Sloan, Director, FinCEN, *Statement before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the Committee on Financial Services*, 2003年3月11日。

¹⁶² 埃格蒙特小组，*Principles for Information Exchange between Financial Intelligence Units for Money Laundering Cases*，海牙，2001年6月13日，第6段。

起草具体条款的注意事项

调查、诉讼或司法目的。¹⁶³ 必须采取严格的措施确保此类情报的机密性。¹⁶⁴

即使在没有与其他金融情报室订有交流情报协议的情况下（协议的形式通常是备忘录或换函），有些金融情报室仍有权与其他金融情报室交流情报。美国的金融情报室 FinCEN 即属于这种情况。¹⁶⁵ 许多金融情报室都有权与其他金融情报室签订情报交流协议，而其他一些金融情报室则只能在与主管部长磋商或经主管部长批准之后才能与其他金融情报室签订情报交流协议。例如在加拿大，加拿大金融情报室与其他金融情报室的情报交流协议既可由主管部长签署，也可在主管部长同意之后由金融情报室签署。加拿大法律列出了可交流的情报种类。在多数情况下，一旦签订了备忘录（如果需要），该国金融情报室即可直接与其他金融情报室交流情报。摩纳哥法律规定情报交流必须是互惠的，而且必须首先确定摩纳哥没有根据相同的事实进行刑事诉讼。¹⁶⁶

预防性措施（《公约》第18条和金融行动工作组特别建议七）

《公约》第18条第（1）款（b）要求缔约国“合作防止发生第2条所述罪行，采取一切切实可行的措施，[……]防止和遏制在其境内或境外实施这些罪行进行准备工作。”第18条所述的一些措施被规定为各缔约国的义务，而另外一些措施则请各缔约国考虑采纳。

强制性措施包括“采取措施禁止蓄意鼓励、怂恿、组织或从事实

¹⁶³ 同上，第11和第12段。

¹⁶⁴ 同上，第13段。

¹⁶⁵ 31 U.S.C. 319, 31 U.S.C. 310, 和31 CFR §103.53 [美国]。如果其他金融情报室提出要求，则 FinCEN 将与之签署备忘录。

¹⁶⁶ Loi no 1.162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux, amended by Loi no 1.253 du 12 juillet 2002, Article 31 [摩纳哥]。

施第2条所述罪行的人和组织在其境内进行非法活动。”¹⁶⁷关于这条规定的讨论见第四章（英文51页）。

第18条的另一项强制性规定是要求金融机构和其他行业“使用现行效率最高的措施查证其惯常客户或临时客户，以及由他人代其开立账户的客户的身份，并特别注意不寻常的或可疑的交易情况和报告怀疑为源自犯罪活动的交易。”¹⁶⁸为此，各缔约国应考虑采取以下根据金融行动工作组的建议提出的具体措施：

- 禁止设立匿名账户或明显是假姓名的账户，并要求核实此类账户实际拥有人的身份（金融行动工作组建议10包含类似的要求）。
- 必要时核实法律实体的法人资格及其结构，方法是获取公司注册证明，包括企业名称、法律形式、地址、董事以及对该法律实体具有约束力的法规（金融行动工作组建议10包含类似的要求）。
- 迅速向有关当局报告所有无明显经济或合法目的的交易，不论是复杂且异常的大额交易，还是异常的交易方式，如果是本着真诚举报可疑情况，就无须担心因违反对披露信息的限制规定而担负刑事责任或民事责任（金融行动工作组建议14、15和建议16，特别建议四也包含类似的要求）。
- 保存与国内和国际交易有关的“所有必要的记录”至少五年（金融行动工作组建议12包含类似的要求，其中规定需保存的记录包括确定客户身份的记录和交易记录）。

金融行动工作组特别建议七规定的一条标准是：各国应确保包括汇款机构在内的各金融机构“在汇寄资金时要有准确、真实的原始资料（姓名、地址和账号）以及相关的汇寄信息”，这些信息应在偿付过程中与汇寄或相关信息一同保留。金融行动工作组特别建议七规定的另一条标准是：各国应确保包括汇款机构在内的各金融机构能够对

¹⁶⁷ 《公约》，前注12，第18条第1款（a）。

¹⁶⁸ 同上，第18条第1款（b）。

起草具体条款的注意事项

没有完整的原始资料（姓名、地址和账号）的可疑资金汇寄活动加强审查和监控。

如果缔约国已制定了包含符合金融行动工作组建议的条款的反洗钱法律，那么满足《公约》和金融行动工作组特别建议四中各项要求的最简单方法是，考虑修改其法律，要求报告与恐怖主义融资有关的可疑交易。为了执行《公约》和金融行动工作组特别建议七所要求的其他预防性措施，还可以考虑修改反洗钱法律。这种方法的好处是：在一项法律中涵盖所有适用于金融机构和其他有关实体的预防性措施方面的规定，不论是有关反洗钱的规定，还是有关反恐融资的规定。例如，德国已通过一项单独的有关金融机构预防性措施的法规，其中包含反洗钱和反恐融资两方面的措施。¹⁶⁹同样，摩纳哥也修改了其反洗钱法律，将举报可疑交易的责任范围扩大到包括“[金融机构账册]中记录的所有款额和与可能源于恐怖主义、恐怖行为或恐怖组织的资金，或拟用于资助恐怖主义、恐怖行为或恐怖组织的资金有关的所有交易，以及举报所依据的证据。”¹⁷⁰

替代性汇款系统（金融行动工作组特别建议六）

金融行动工作组特别建议六规定的一条标准如下：

各国应当采取措施，确保提供金钱或价值传送服务（包括通过非正规金钱或价值传送系统或网络进行的转递）的个人或法律实体（包括代理机构）应具有执照或经过注册，并符合金融行动工作组适用于银行和非银行金融机构的各项建议。每个国家应当确保非法提供此类服务的个人或法律实体受到行政、民事或刑事处罚。

¹⁶⁹ Sections 6, 8, 11, 12, 13, and 14 of the Money Laundering Act in the version of the Act on the Improvement of the Suppression of Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (Money Laundering Act) of August 8, 2002 [德国]。

¹⁷⁰ Loi no 1.162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux, amended by Loi no 1.253 du 12 juillet, 2002, Article 3 [摩纳哥]。

以上专栏4中概述了非正规汇款系统的一般特点。特别建议六所依据的是以下看法，即随着对正规金融机构交易的管制日益加强，洗钱者往往选择通过监督和管制不太严格的渠道转移资金。这些系统通常称为替代性汇款系统，也称为非正规金钱或价值转移系统，很容易被滥用于洗钱或恐怖主义融资目的。

金融行动工作组特别建议六的意图是“确保各国对所有形式的金钱/价值转移系统（包括非正规系统）实施反洗钱和反恐融资措施”，非正规系统不包括在金融行动工作组关于洗钱问题的40条建议的范围之内。不过，金融行动工作组认识到正规和非正规系统之间的区别多少带有某种人为的性质。

基金组织和世界银行最近已对非正规转账系统的类型、范围和实施管制情况进行联合研究。¹⁷¹ 基金组织/世界银行的研究报告还载有对南亚哈瓦拉系统与正规金融部门的联系及其对这些国家的财政金融部门以及监管政策的影响进行的有益分析。专栏5概括介绍了该研究的各项结论。

关于金融行动工作组特别建议六的《解释性说明》

金融行动工作组最近发表了一份《解释性说明》，其中界定了特别建议六所述的国际要求的范围。¹⁷² 该《说明》就执行《特别建议》的最低限度要求提供了更多指导。《说明》阐述了特别建议六的以下三项核心要素：

- 各国应当要求提供金钱/价值传送服务（包括非正规系统）的人员（自然人或法人）获得执照或进行登记；
- 各国应当确保金钱/价值传送服务（包括非正规系统）遵守金融行动工作组适用的建议（尤其是建议10-21和建议26-29）以及关于反恐融资的八项特别建议；以及

¹⁷¹ 《非正规转账系统-对哈瓦拉系统的分析》，基金组织和世界银行，2002年12月（基金组织/世界银行研究报告）（将于2003年发表）。

¹⁷² 金融行动工作组，《*Interpretative Note to Special Recommendation VI: Alternative Remittance*》，（2003年2月14日），网址：http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm。

起草具体条款的注意事项

- 各国应当能够对未获得执照或未进行登记或未执行金融行动工作组的有关建议的金钱/价值传送服务（包括非正规系统）采取处罚措施。

专栏 5. 基金组织/世界银行有关哈瓦拉研究的结论

在对哈瓦拉汇款系统的历史背景和操作特点、该系统与正规金融部门的联系以及该系统对金融部门政策制定的影响进行审查之后，研究报告得出以下结论：

鼓励在规范金融部门长期发展方面采取双管齐下的方法。其中包括：在哈瓦拉系统与运行良好的正规银行部门并存的国家，应根据金融行动工作组的建议对哈瓦拉交易商进行登记，并保留充分的记录；此外还应提高此类系统的透明度，使它们更接近于正规金融部门，同时又不改变它们的特定性质。在没有正规金融系统的受冲突影响的国家，除了进行登记的基本要求之外，可能无法实施其他规定，因为没有足够的监管能力。

同时，还应当针对正规金融部门可能存在的薄弱环节，尤其是促使人们在正规金融系统之外从事交易的经济和结构性薄弱环节加强法规的制定。

研究报告还强调指出，如果只制定相关规定，而没有适当的监管能力和鼓励措施，就无法确保这些规定得到遵守。

研究报告还提醒说，在执行各项国际标准时，应对国内具体情况和法律体制给予应有的注意。

最后，研究报告得出的结论是：不可能通过刑事诉讼和禁令来完全取缔非正规转账系统。因此，要解决这些系统存在的问题，就必须采取更广泛的措施，其中包括：实施经过深思熟虑的经济政策和金融改革，设立健全、有效的支付系统，以及建立有效的监管和监督机制。

资料来源：基金组织和世界银行，《非正规转账系统：对哈瓦拉系统的分析》，第4-5页。

《解释性说明》将金钱或价值传送服务定义为“一种金融服务，即在一个地点接受现金、支票、其他货币工具或其他有价物品，通过

通讯、发送电文、转账，或者通过该金钱/价值传送服务所属的清算网络，在另一地点以现金或其他形式向一位受益人支付相应的数额。”通过此类服务所进行的交易可涉及一个或多个中间人以及一个负责最后付款的第三方。《解释性说明》还指出

“金钱或价值传送服务可以由人员（自然人或法人）以下述方式提供：通过受监管的正规金融系统提供，或通过非正规的非银行金融机构或其他商业实体或任何其他机制提供，而在后一种方式中既可通过受监管的金融系统（例如使用银行账户），也可以通过在受监管的系统之外运作的网络或机制。在某些司法管辖区，非正规系统通常被称为替代性汇款服务或地下（或并行）金融体系。这些系统往往与特定的地理区域相关联，因此有不同的名称，例如哈瓦拉、预递、飞钱以及黑市比索交易所。”

《解释性说明》就特别建议六的范围提供了指导。《说明》指出：特别建议六适用于为客户或代表客户从事所界定的各类活动的所有人员（自然人或法人）。如果上述活动是业务的主要部分或重要部分，或者这些活动经常或重复进行（包括作为另一家商业企业的附助活动），则这些活动也属于特别建议六所涵盖的范围。

各国的首要事项是准确确定哪些个人或法律实体应受这些法规的管辖。《解释性说明》指出，对于那些被确认为金融机构（其定义见金融行动工作组的40项建议）的法人来说，它们所进行的活动已包含在特别建议六所述范围内，而且已经遵守金融行动工作组的40项建议和八项特别建议所述的相关责任，因此各国不必对此类法人另外附加执照/登记方面的规定，也不必指定另一个主管部门来进行此项工作。各国的重点应当是针对参与所界定的活动、但没有金融机构资格而且不受其他监督的金融部门人员。

由此产生了第二个事项，即发放执照或进行登记。《解释性说明》指出：“各国应当指定一个部门负责发放执照，和/或办理登记并确保该规定得到遵守。”各国首先应拟订定义（无论是广义定义还是狭义定义），然后必须确定向没有银行执照或电汇执照等专门执照的个人或实体发放执照的可行性。

起草具体条款的注意事项

然后，各国必须决定如何将金融行动工作组适用于银行和非银行金融机构的所有建议（包括建议10-21和建议26-29以及关于反恐融资的八项特别建议）应用于替代性汇款系统。

特别建议六的第三点是要求各国对非法提供汇款服务的个人或法律实体规定适当的行政、民事、或刑事处罚措施。对非法提供汇款服务的处罚范围可包括对在现有正规金融系统之外进行汇款者提起刑事诉讼，以及对从事这些活动时不对顾客户进行应有的调查、不保留记录或不报告可疑交易者处以行政或民事罚款。处罚措施应当适度。必须根据该国的总体制度来评价处罚措施的效力，无论该制度主要是以执法、管理或监督为基础，还是通过对企业进行登记。《解释性说明》提出，应对那些在未获得执照或未进行登记的情况下提供金钱/价值传送服务，以及那些虽已获得执照或已进行登记但未执行金融行动工作组的40项建议和八项特别建议的金钱/价值传送公司进行处罚。

各国的具体做法

有些国家（例如印度和日本）曾试图完全取缔替代性汇款系统。许多国家实行这种取缔规定的主要根据是：当局无法获得记录，或无法追踪资金的流向。在那些已经存在较正规系统的国家，由于替代性汇款系统可能被用于非法目的，政府当局对此类系统非常头痛。然而，这些非正规系统在许多曾试图对其加以取缔的国家仍然十分兴旺。有一位作者指出：在印度，“据估计，该国经济多达50%的部分都是使用哈瓦拉系统转移资金，尽管该系统是被法律禁止的。”¹⁷³事实似乎证明，如果只是在法律上禁止替代性汇款系统，并不能阻止此类系统继续运作。

自从通过特别建议六以来，只有少数国家充分执行了其中的三点内容，不过已经取得了一些进展。正如 APG 文件所指出的，一些国家规定替代性汇款系统必须承担一系列责任，例如：报告和识别客户

¹⁷³ David M. Nissman, *Money Laundering*, part 1.6, Alternative Remittance Systems, 网址：<http://corpusjurispublishing.com/Articles/moneylaundering.pdf>。

身份、登记与某些责任、登记与全部责任。加拿大和美国采用的两种做法具有代表性。加拿大对范围有所扩大的“金钱服务业”规定了各种责任，其中包括：报告可疑交易、报告大笔现金交易（超过10,000加拿大元）、保持有关汇款客户身份的记录（包括汇寄3,000加拿大元以上的汇款人姓名和地址）。扩大的范围包含从事汇款业务的个人或实体，而且不要求资金的实际移动，因此包括非正规系统。¹⁷⁴

美国要求对“地下银行系统”进行登记，并要求此类系统报告可疑交易。《美国爱国者法》第359节规定下列人员必须执行《银行保密法》关于报告可疑活动的规定：“有执照的送款者或任何其他从事资金传送业务的人员，包括非正规金钱传送系统中的从业人员，或从事协助他人在正规金融机构系统之外进行国内和国际金钱转移业务的人员网络。”¹⁷⁵美国金融监督机构根据美国31 U.S.C. §5318条款发布的关于报告可疑活动的规定同样适用于其他金融机构，而且“适用于从事资金传送业务的任何人，包括非正规金钱传送系统中的从业人员，或从事协助他人在正规金融机构系统之外进行国内和国际金钱转移业务的人员网络。”¹⁷⁶普通法立法示例见附录八，其中规定，根据2001年《美国爱国者法》第373节，禁止在无执照情况下进行金钱传送业务。

非营利组织（金融行动工作组特别建议八）

有证据显示非营利组织有时会被利用作为恐怖主义资金的转移渠道，因此金融行动工作组通过了特别建议八，内容如下：

各国应当审查与可能被用来资助恐怖主义的实体有关的法律和法规的充分性。非营利组织在这方面尤其易被利用，因此各国应确保这些组织：

¹⁷⁴ Section 1 (2) The Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financial Act, February 1, 2002 [加拿大]。

¹⁷⁵ Section 359 (a), *USA PATRIOT Act 2001*, amending 31 U.S.C. § 5312 (a) (2) (R) [美国]。

¹⁷⁶ Section 359(c), *USA PATRIOT Act 2001*, amending 31 U.S.C. § 5318 [美国]。

起草具体条款的注意事项

- i. 不被冒充合法实体的恐怖组织所利用；
- ii. 不利用合法实体作为恐怖主义融资的渠道，包括为了逃避资产冻结措施；及
- iii. 不隐瞒或掩盖将本来意图用于合法目的的资金秘密转给恐怖组织的行为。

虽然该建议的第一句话范围很广，要求各国审查其所有关于法律实体的法律，以确定是否有任何种类的实体容易被用来资助恐怖主义，但该建议的重点是在第二句话，论述的是慈善性实体。为了响应建议中关于作出澄清的要求，金融行动工作组发布了关于制止滥用非营利组织的国际标准做法的说明¹⁷⁷。

关于执行金融行动工作组特别建议八的《标准做法说明》

金融行动工作组《说明》中提出了在执行特别建议八方面应遵循的几项基本原则，其中包括：

- 慈善部门是世界经济、许多国家经济和社会制度的重要组成部分，是对政府和企业部门活动的补充，通过提供多种多样的公共服务，提高人们的生活质量。金融行动工作组希望维护和保持慈善捐助做法，并维护和保持此类做法所赖以操作的强大、多样化的机构网络。
- 政府的监督应当灵活、有效，并且能够适当控制滥用风险。应建立既能减轻执行负担，同时又不为恐怖主义融资者造成可乘之机的机制。对于那些不向公开来源募集大笔资金的小型组织以及主要目的是在成员之间再分配资源的地方协会和机构，可能不需要加强政府监督。
- 各国是根据不同的宪法、法律、法规和体制框架来监管非营利组织的，因此任何国际标准或模式都必须包容这些差别，同时力求在非营利组织募集和传送资金方式上确立透明度和问责制目标。此外，还有一项理解，即各国在监管宗教活动

¹⁷⁷ 金融行动工作组秘书处，*Combating the Abuse of Non-profit Organisations: International Best Practices*，前注87。

方面的能力可能受到限制。

金融行动工作组《说明》的重点是非营利组织的三个主要业务和监督领域。第一，在“金融透明度”方面，《说明》强调有必要采取正确的会计方法，对金融账户进行独立的审计，并且最好使用银行账户输送资金。第二，在“程序核查”方面，《说明》指出有必要向潜在的资金提供者提供准确的信息，有必要核实所资助的项目是否已实际进行，并核实原定的受益人是否的确收到并使用了资金。第三，在“行政管理”方面，《说明》强调非营利组织有必要记录其业务活动，并有必要建立能够积极采取核查措施的董事会（或其他形式的监督机构）。

该《说明》还提到非营利组织在国外的业务活动以及政府监管事项。以下两节将具体讨论这两个事项。

向外国收款组织支付资金的标准做法

在向外国收款组织支付资金时，非营利组织可采取各种方式，尽可能确保此类资金不被转用于资助恐怖主义活动。以下各段概述了美国财政部《打击恐怖主义融资指导方针》关于向外国收款组织提供资金方面的规定¹⁷⁸。

非营利组织应当收集有关外国收款组织的详细信息，其中包括其英文和原文名称、任何缩写名称或其他用于称呼该组织的名称、其任何营业地点的地址和电话号码、其主要宗旨，如果适当，包括已知的关于其项目和目标的详细报告，其提供或拟提供资金、服务、或重大支持的组织的名称和地址，该组织的任何公共档案材料或新闻稿，包括最近的正式登记文件、年度报告、向有关部门提交的年度档案材料（如果适当），及其现有收入来源，例如官方补助、私人捐赠以及商业活动等。

此外，非营利组织还可考虑审查潜在的外国收款组织。非营利组织应当能够证明其已经以合理方式搜索了公开信息，包括可通过互联

¹⁷⁸ 改编自：U.S. Department of Treasury Anti-Terrorist Financing Guidelines: Voluntary Best Practices for U.S. Based Charities, 第4-6页。

起草具体条款的注意事项

网获得的信息，以确定外国收款组织目前或以前是否参与任何可疑活动；并证明其已经确定该外国收款组织未被列入有关国家政府、联合国或欧洲联盟所列的与恐怖主义或洗钱有关联者的名单；还证明其已核实该外国收款组织主要工作人员的身份，包括每一位主要工作人员的英文和原文全名、任何缩写名称或其他别称、民族、国籍、目前居住国、每一位主要工作人员的出生日期和地点（如有可能）；而且其已在公开资料库中搜索了这些姓名，并已将这些姓名与上述名单进行了对照。

如果考虑提供大笔援助款项，非营利组织还可审查外国收款组织的财务运作情况。非营利组织应确定外国收款组织开立账户的金融机构的身份。非营利组织应索取银行证明并确定：该金融机构是否为空壳银行，该金融机构是否用海外执照从事业务活动，颁发该执照的国家是否已被确定为对国际反洗钱活动采取不合作态度，以及颁发该执照的国家是否缺乏充分的反洗钱管制措施和监管机制。非营利组织还应要求外国收款组织定期提交报告，说明其业务活动情况和支付资金的使用情况，并应尽可能到现场对外国收款组织进行常规审计（视支付资金的数额大小以及审计费用多少而定）。

监督和处罚

一些国家已授权其监管当局监督非营利组织。这多发生于已对此类组织实施税务优惠的国家，这种情况下由税务部门行使部分监督职责。在一些国家，这种监督可能只需稍微加强，即可达到特别建议八的目标。在另一些国家，则可能需要建立监管机制。

除了制定关于非营利组织监督和标准做法的规定之外，还应对不执行规定者采取处罚措施。如果该非营利组织是设在可享受税务优惠或免税待遇的国家，一种可能的处罚措施是对违反标准做法或有关的审查规定者取消免税待遇并冻结可疑资金。其他适当而相称的处罚措施可包括处罚非营利组织的董事。关于非营利组织的普通法示例摘自英联邦秘书处《示例法》（改编自加拿大《慈善机构登记（安全信息）法》）。民法示例中也提供了类似的规定。

第五章 结论

制止向恐怖主义提供资助是一个宏大的目标，能否实现此目标取决于各国是否有能力迅速制定相应的法律和建立有效的执法机制。对于那些已经制定了反洗钱法律并建立了必要执法机制的国家而言，要考虑的不是如何制定更多的法律来处理向恐怖主义提供资助的问题；而是如何建立更多成功侦查和起诉恐怖主义融资案件所需的执法机制。对于那些既缺乏立法又缺乏管理机制的国家来说，实现此目标尤为困难。基金组织（会同世界银行以及许多区域组织）参与了一些评估各国反洗钱/反恐融资法律框架的项目，并向一些希望建立符合这方面现行国际准则和标准的法律框架的国家提供了技术援助。

附录

附录一 索引

主题	《公约》	决议	金融行动工作组《特别建议》	民法（条）	普通法（款）
将资助恐怖主义定为刑事犯罪	第 4 条	1373 (2001)	二	II-2	2
确定向恐怖主义提供资助的法律实体的责任（刑事、民事或行政责任）	第 5 条			II-3	3
不得以政治、思想意识形态等考虑因素为资助恐怖主义进行辩解	第 6 条			I-3	
确立对资助恐怖主义罪行的管辖权	第 7 条			III-1	4
识别、侦查、冻结或扣押用于实施资助恐怖主义罪行的资产，并冻结恐怖分子资产	第 8 条	1267 (1999)、 1333 (2001)、 1373 (2001)、 1390 (2002)	三	II-9- II-12	8-10

附录一

主题	《公约》	决议	金融行动工作组《特别建议》	民法（条）	普通法（款）
制定拘留涉嫌资助恐怖主义人员的程序（包括通知其他国家）	第 9, 17 和 19 条			IV-2– IV-5	5–7
实施“起诉或引渡”原则	第 10 条			IV-17	5 (1)
实施引渡条款	第 11 条			IV-12– IV-16	12
实施司法互助条款	第 12–15 条			IV-6– IV-11	13
实施移送被羁押和服刑人员的条款	第 16 条				14
采取防止资助恐怖主义的措施，包括：	第 18 条第 1 款				
禁止蓄意鼓励、怂恿、组织或从事实施资助恐怖主义的罪行	(a)			见英文第 50 页上的讨论	
要求金融机构使用现行效率最高的措施来核实客户的身份；特别注意可疑的交易	(b)		IV	反洗钱法	

主题	《公约》	决议	金融行动工作组 《特别建议》	民法 (条)	普通法 (款)
并报告这些交易；为此，应考虑制定针对无法识别的账户持有人和受益人的规定，就法律实体开立账户所需的身份资料作出规定；并就报告可疑交易和保留交易记录作出规定					
考虑：	第 18 条第 2 款				
采取各项监督措施，例如，审批所有汇款机构的营业执照；及	(a)		(特别建议六：对替代性汇款系统实行反洗钱规定)	V-7-V-8	15
采取可行措施，以发现或监测现金的跨境转运	(b)			(反洗钱法和其他法律)	
建立主管机构与部门之间交换信息的渠道	第 18 条第 3 款 (a)			(反洗钱法和其他法律)	

附录一

主题	《公约》	决议	金融行动工作组 《特别建议》	民法 (条)	普通法 (款)
制定与其他有关各方合作调查涉嫌参与资助恐怖主义的人员和资金的程序	(b)			(反洗钱法和其他法律)	
考虑通过国际刑警组织交换此类情报	第 18 条, 第 4 款				
包括在汇款时核实客户身份			七	V-9	
确保特别是非营利组织不被利用进行恐怖主义融资			八	V-1-V-6	16

附录二 制止向恐怖主义提供资助的国际公约

序言

本公约各缔约国，

铭记着《联合国宪章》中有关维持国际和平与安全及促进各国间睦邻和友好关系与合作的宗旨和原则，

深切关注世界各地一切形式和表现的恐怖主义行为不断升级，

回顾大会1995年10月24日第50/6号决议所载《联合国五十周年纪念宣言》，

又回顾大会关于这一事项的所有有关决议，包括1994年12月9日第49/60号决议及其关于《消除国际恐怖主义措施宣言》的附件，其中联合国会员国庄严重申毫不含糊地谴责恐怖主义的一切行为、方法和做法，包括那些危害国家间和民族间友好关系及威胁国家领土完整和安全的行为、方法和做法，不论在何处发生，也不论是何人所为，均为犯罪而不可辩护，

注意到《消除国际恐怖主义措施宣言》还鼓励各国紧急审查关于防止、压制和消灭一切形式和面貌的恐怖主义的现行国际法律条款的范围，以期确保有一个涵盖这个问题的所有方面的全面法律框架，

回顾大会1996年12月17日第51/210号决议第3段（f）分段，其中吁请所有国家采取步骤，以适当的国内措施防止和制止为恐怖主义分子和恐怖主义组织筹集经费，无论这种经费是直接还是间接通过也具有或声称具有慈善、社会或文化目的或者也从事武器非法贩运、毒品买卖、敲诈勒索等非法活动，包括剥削他人来为恐怖主义活动筹集经费的组织提供，并特别酌情考虑采取管制措施，以预防和制止涉嫌为恐怖主义目的提供的资金的流动，但不得以任何方式妨碍合法资本的流动自由，并加强关于这种资金的国际流动的情报交流，

还回顾大会1997年12月15日第52/165号决议，其中请各国考虑特别是执行其1996年12月17日第51/210号决议第3（a）至（f）段所列的各项

附录二

措施，

并回顾大会1998年12月8日第53/108号决议，其中决定大会1996年12月17日第51/210号决议所设立的特设委员会应拟订一项制止向恐怖主义者提供资助的国际公约草案，以补充现有的相关国际文书，

考虑到向恐怖主义提供资助是整个国际社会严重关注的问题，

注意到国际恐怖主义行为的次数和严重性依赖恐怖主义分子可以获得多少资助而定，

并注意到现有的多边法律文书并没有专门处理这种资助，

深信迫切需要增强各国之间的国际合作，制定和采取有效的措施，以防止向恐怖主义提供资助，和通过起诉及惩罚实施恐怖主义行为者来加以制止，

兹协议如下：

第1条

为本公约的目的：

1. “资金”系指所有各种资产，不论是有形或无形资产、是动产还是不动产、不论以何种方式取得，和以任何形式，包括电子或数字形式证明这种资产的产权或权益的法律文件或证书，包括但不限于银行贷记、旅行支票、银行支票、邮政汇票、股票、证券、债券、汇票和信用证。
2. “国家或政府设施”系指一国代表、政府成员、立法机关或司法机关，或一国或任何其他公共当局或实体的官员或雇员，或一个政府间组织的雇员或官员因公务使用或占用的任何长期或临时设施或交通工具。
3. “收益”系指通过实施第二条所述罪行直接或间接取得或获得的任何资金。

第2条

1. 本公约所称的犯罪，是指任何人以任何手段，直接或间接地非法和故意地提供或募集资金，其意图是将全部或部分资金用于，或者明知全部或部分资金将用于实施：

(a) 属附件所列条约之一的范围并经其定义为犯罪的一项行为；或

(b) 意图致使平民或在武装冲突情势中未积极参与敌对行动的任何其他人死亡或重伤的任何其他行为，如这些行为因其性质或相关情况旨在恐吓人口，或迫使一国政府或一个国际组织采取或不采取任何行动。

2. (a) 非附件所列条约缔约国的国家在交存其批准书、接受书或加入书时得声明，对该缔约国适用本公约时，应视该条约为不属第1款(a)项所述附件所开列的条约之一。一旦该条约对该缔约国生效，此一声明即告无效，而该缔约国应就此通知保存人；

(b) 如一国不再是附件所列某一条约之缔约国，得按本条的规定，就该条约发表一项声明。

3. 就一项行为构成第1款所述罪行而言，有关资金不需实际用于实施第1款(a)或(b)项所述的罪行。

4. 任何人如试图实施本条第1款所述罪行，也构成犯罪。

5. 任何人如有以下行为，也构成犯罪：

(a) 以共犯身份参加本条第1或第4款所述罪行；

(b) 组织或指使他人实施本条第1或第4款所述罪行；

(c) 协助以共同目的行事的一伙人实施本条第1款或第4款所列的一种或多种罪行；这种协助应当是故意的，或是：

(一) 为了促进该团伙犯罪活动或犯罪目的，而此种活动或目的涉及实施本条第1款所述的罪行；或

附录二

(二) 明知该团伙意图实施本条第1款所述的一项罪行。

第3条

本公约不适用于罪行仅在一国境内实施，犯罪嫌疑人为身在该国境内的本国国民，而且其他国家没有根据第七条第1款或第2款行使管辖权的依据的情况，但第十二条至第十八条的规定应酌情适用于这些情况。

第4条

每一缔约国应酌情采取措施：

- (a) 在本国国内法中规定第二条所述罪行为刑事犯罪；
- (b) 根据罪行的严重性质，以适当刑罚惩治这些罪行。

第5条

1. 每一缔约国应根据其本国法律原则采取必要措施，以致当一个负责管理或控制设在其领土内或根据其法律设立的法律实体的人在以该身份犯下了本公约第二条所述罪行时，得以追究该法律实体的责任，这些责任可以是刑事、民事或行政责任。
2. 承担这些责任不影响实施罪行的个人的刑事责任。
3. 每一缔约国特别应确保对按照上文第1款负有责任的法律实体实行有效、相称和劝阻性的刑事、民事或行政制裁。这种制裁可包括罚款。

第6条

每一缔约国应酌情采取措施，包括适当时制定国内立法，以确保本公约范围内的犯罪行为，在任何情况下都不可引用政治、思想、意识形态、种族、族裔、宗教或其他类似性质的考虑因素为其辩解。

第7条

1. 在下列情况下，每一缔约国应酌情采取措施，确立其对第二条

所述罪行的管辖权：

(a) 罪行在该国境内实施；

(b) 罪行在案发时悬挂该国国旗的船只上或根据该国法律登记的航空器上实施；

(c) 罪行为该国国民所实施。

2. 在下列情况下，缔约国也可以确立其对此种罪行的管辖权：

(a) 犯罪的目的或结果是在该国境内或针对该国国民实施第二条第1款(a)项或(b)项所述罪行；

(b) 犯罪的目的或结果是针对该国在国外的国家或政府设施，包括该国外交或领事房地实施第二条第1款(a)项或(b)项所述罪行；

(c) 犯罪的目的或结果是实施第二条第1款(a)项或(b)项所述罪行，以迫使该国从事或不从事任何一项行为；

(d) 罪行是由惯常居所在该国境内的无国籍人实施；

(e) 罪行是在该国政府营运的航空器上实施。

3. 每一缔约国在批准、接受、核准或加入本公约时，应将该国依照第2款确立的管辖权范围通知联合国秘书长。遇有任何修改，有关缔约国应立即通知秘书长。

4. 如遇犯罪嫌疑人身在其境内，但它不将该人引渡给按本条第1款或第2款确立管辖权的任何缔约国的情况，每一缔约国也应酌情采取措施，确立本国对第二条所述罪行的管辖权。

5. 如果多个缔约国要求对第二条所述罪行行使管辖权，有关的缔约国应力求适当协调它们的行动，特别是在起诉条件以及在提供司法协助的方式方面。

6. 在不妨碍一般国际法准则的情况下，本公约不排除缔约国根据其国内法所确定任何刑事管辖权的行使。

附录二

第8条

1. 每一缔约国应根据其本国法律原则采取适当措施，以便识别、侦查、冻结或扣押用于实施或调拨以实施第二条所述罪行的任何资金以及犯罪所得收益，以期加以没收。
2. 每一缔约国应根据其本国法律原则采取适当措施，以没收用于实施或调拨以实施第二条所述罪行的资金，以及犯罪所得收益。
3. 每一有关缔约国得考虑同其他缔约国缔结协定，在经常性或逐案的基础上，分享执行本条所述没收而取得的资金。
4. 每一缔约国应考虑设立机制，利用从本条所指的没收所得的款项，赔偿第二条第1款（a）项或（b）项所述犯罪的被害人或其家属。
5. 执行本条规定不得影响出于善意采取行动的第三方的权利。

第9条

1. 缔约国收到情报，获悉实施或被指控实施第二条所述罪行的人可能身在其境内时，应按照国家法酌情采取措施，调查情报所述的事实。
2. 罪犯或犯罪嫌疑人身在其境内的缔约国，在确信情况有此需要时，应根据国内法采取适当措施，确保该人留在境内，以进行起诉或引渡。
3. 对任何人采取第2款所述措施时，该人享有下列权利：
 - （a）不受延误地就近与其国籍国或有权保护其权利的国家的适当代表联系，如该人为无国籍人，得与其惯常居住地国家的此种代表联系；
 - （b）由该国代表探视；
 - （c）获告知其根据本款（a）和（b）项享有的权利。
4. 第3款所述的权利，应按照国家法或犯罪人所在国的法规行

使，但这些法规须能使本条第3款所给予的权力的目的得以充分实现。

5. 第3款和第4款的规定不得妨碍依照第七条第1款（b）项或第2款（b）项具有管辖权的任何缔约国邀请红十字国际委员会与犯罪嫌疑人联系和前往探视的权利。

6. 当缔约国根据本条拘留某人时，应立即直接或通过联合国秘书长将拘留该人一事和致使其被拘留的情况通知已依照第七条第1款或第2款确立管辖权的缔约国，并在该国认为适宜时，通知任何其他有关缔约国。进行第1款所述调查的国家应迅速将调查结果通知上述缔约国，并应表明它是否打算行使管辖权。

第10条

1. 在第七条适用的情况下，犯罪嫌疑人在其境内的缔约国如不将该人引渡，则无论在任何情况下且无论罪行是否在其境内实施，均有义务不作无理拖延，将案件移送其主管当局，以按照该国法律规定的程序进行起诉。主管当局应以处理该国法律定为性质严重的任何其他罪行的相同方式作出决定。

2. 如果缔约国国内法准许引渡或移交本国国民，但规定须将该人遣返本国服刑，以执行要求引渡或移交该人的审讯或诉讼最后所判处的刑罚，且该国与请求引渡该人的国家同意这个办法以及两国认为适当的其他条件，则此种有条件引渡或移交应足以履行第1款所述的义务。

第11条

1. 第二条所述罪行应被视为包括在任何缔约国之间在本公约生效前已有的任何引渡条约中的可引渡罪行。缔约国承诺将这些罪行作为可引渡罪行列入缔约国之间以后缔结的每一项引渡条约之中。

2. 如果一个以订有条约为引渡条件的缔约国收到未与其订有引渡条约的另一缔约国提出的引渡请求，被请求国可以自行决定视本公约

附录二

为就第二条所述罪行进行引渡的法律依据。引渡应符合被请求国法律规定的其他条件。

3. 不以订有条约为引渡条件的缔约国，应确认第二条所述罪行为这些缔约国之间的可引渡罪行，但须符合被请求国法律规定的条件。
4. 为缔约国之间引渡的目的，必要时应将第二条所述罪行视为不仅在发生地实施，而且也在依照第七条第1款和第2款确立管辖权的国家境内实施。
5. 缔约国之间的所有引渡条约和安排中与第二条所述罪行有关的规定，与本公约不符的，应视为缔约国之间已参照公约作了修改。

第12条

1. 缔约国之间应就涉及第二条所述罪行进行的刑事调查或提起的刑事诉讼或引渡程序提供最大程度的协助，包括协助取得缔约国所掌握、为提起这些程序所需的证据。
2. 缔约国不得以银行保密为由，拒绝司法互助的请求。
3. 除请求书中指明的用途以外，未经被请求国事先同意，请求国不得转递或利用被请求国提供的情报或证据，以进行其他调查、起诉或诉讼程序。
4. 每个缔约国可考虑设立机制，与其他缔约国分享必要的信息或证据，以按照第五条确定刑事、民事或行政责任。
5. 缔约国应按照缔约国之间可能存在的任何司法互助或信息交流的条约或其他安排履行第1款和第2款所规定的义务。如果没有这种条约或安排，缔约国应按照各自的国内法相互提供协助。

第13条

为引渡或司法互助的目的，不得视第二条所述任何罪行为财务金融罪。缔约国不得只以事关财务金融罪为理由而拒绝引渡或司法互助的请求。

第14条

为引渡或司法互助的目的，不得视第二条所述任何罪行为政治犯罪、同政治犯罪有关的罪行或出于政治动机的犯罪。因此，对于就此种罪行提出的引渡或司法互助请求，不得只以其涉及政治犯罪、同政治犯罪有关的罪行或出于政治动机的罪行为理由而加以拒绝。

第15条

如果被请求的缔约国有实质理由认为，请求就第二条所述罪行进行引渡或请求就此种罪行提供司法互助的目的，是基于某人的种族、宗教、国籍、族裔或政治观点对该人进行起诉或惩罚，或认为接受这一请求将使该人的情况因任何上述理由受到损害，则本公约的任何条款不应被解释为规定该国有引渡或提供司法互助的义务。

第16条

1. 在一缔约国境内被羁押或服刑的人，如果被要求到另一缔约国进行识别、作证或提供其他协助，以取得调查或起诉第二条所述罪行所需的证据，在满足以下条件的情况下，可予移送：

- (a) 该人在被告知情况后自愿表示同意；
- (b) 两国主管当局同意，但须符合两国认为适当的条件。

2. 为本条的目的：

- (a) 该人被移送去的国家应有权力和义务羁押被移送的人，除非移送国另有要求或授权；
- (b) 该人被移送去的国家应毫不迟延地履行义务，按照两国主管当局事先达成的协议或其他协议，将该人交还移送国；
- (c) 该人被移送去的国家的不得要求移送国为交还该人提起引渡程序；
- (d) 该人在被移送去的国家的羁押时间应折抵在移送国执行的刑期。

附录二

3. 除非按照本条移送该人的缔约国表示同意，无论该人国籍为何，均不得因其在离开移送国国境前的行为或定罪，在被移送去的国家境内受到起诉、羁押或对其人身自由实行任何其他限制。

第17条

应保证根据本公约被羁押、对其采取任何其他措施或提起诉讼的任何人，获得公平待遇，包括享有符合该人所在国法律和包括国际人权法在内的国际法适用法规规定的一切权利与保障。

第18条

1. 缔约国应合作防止发生第二条所述罪行，采取一切切实可行的措施，除其他外包括在必要时修改其国内立法，防止和遏制在其境内为在其境内或境外实施这些罪行进行准备工作，包括：

(a) 采取措施禁止蓄意鼓励、怂恿、组织或从事实施第二条所述罪行的人和组织在其境内进行非法活动；

(b) 采取措施规定金融机构和从事金融交易的其他行业使用现行效率最高的措施查证其惯常客户或临时客户，以及由他人代其开立账户的客户的身份，并特别注意不寻常的或可疑的交易情况和报告怀疑为源自犯罪活动的交易。为此目的，缔约国应考虑：

(一) 订立条例禁止开立持有人或受益人身份不明或无法查证的账户，并采取措施确保此类机构核实此类交易真实拥有人的身份；

(二) 在法律实体的查证方面，规定金融机构在必要时采取措施，从公共登记册或客户，或从两者处取得成立公司的证明，包括客户的名称、法律形式、地址、董事会成员以及规定实体立约权力的章程等资料，以核实客户的合法存在和结构；

(三) 制定条例迫使金融机构承担义务向主管当局迅速报告

所有并无任何明显的经济目的或显而易见的合法目的的、复杂、不寻常的巨额交易以及不寻常的交易方式，无须担心因诚意告发而承担违反披露资料限制的刑事或民事责任；

(四) 规定各金融机构将有关国内和国际交易的一切必要记录至少保存五年；

2. 缔约国应进一步合作，通过考虑下列手段，防止发生第二条所述的罪行：

(a) 采取措施监督所有汇款机构，包括例如审批其营业执照；

(b) 采取可行措施，以发现或监测现金和无记名可转让票据的实际越境交送，但须有严格保障措施，以确保情报使用得当和资本的自由流通不受任何阻碍。

3. 缔约国应进一步合作，防止发生第二条所述罪行，按照其国内法交换经核实的准确情报，并协调为防止实施第二条所述罪行而酌情采取的行政及其他措施，特别是：

(a) 在各主管机构和厅处之间建立和维持联系渠道，以便就第2条所述罪行的所有方面安全、迅速交换资料；

(b) 相互合作就第二条所述罪行的下列方面进行调查：

(一) 有理由怀疑是参与了这类犯罪的人的身份、行踪和活动；

(二) 同这类犯罪有关的资金的流动情况。

4. 缔约国可通过国际刑事警察组织（刑警组织）交换情报。

第19条

起诉犯罪嫌疑人的缔约国应按照其国内法或适用程序，将诉讼的最终结果通知联合国秘书长，由其将此项资料分送其他缔约国。

附录二

第20条

缔约国应以符合各国主权平等和领土完整以及不干涉他国内政的原则的方式履行本公约规定的义务。

第21条

本公约毫不影响国家和个人按国际法，特别是《联合国宪章》、国际人道主义法和其他有关公约所应享的其他权利、应尽的其他义务和应负的其他责任。

第22条

本公约并未授权缔约国在另一缔约国境内行使管辖权或履行该另一缔约国国内法规定该国当局专有的职能。

第23条

1. 附件可作出修改，增列有以下特征的相关条约：
 - (a) 已开放供所有国家参加；
 - (b) 已经生效；
 - (c) 已至少为本公约的二十二个缔约国批准、同意、核可或加入。
2. 本公约生效后，任何缔约国可提议作出上述修改。要求修改的任何提议应书面提交给保存人。保存人应将符合第1款要求的提议通知所有缔约国，并就是否应通过拟议的修改征求它们的意见。
3. 除非有三分之一的缔约国在拟议的修改分发后180天内提出书面通知表示反对，否则有关修改视为通过。
4. 对于已交存其对附件修改批准、接受或核准文书的所有缔约国，所通过的附件修改在存放第二十二份此类文书后30天起生效。对于在第二十二份批准、接受或核准文书交存后，批准、接受或核准对附件的修改的每一缔约国，修改在其交存批准、接受或核准文书后的第三十天开始生效。

第24条

1. 两个或两个以上的缔约国之间有关本公约的解释或适用的任何争端，如果在一段合理时间内不能通过谈判解决，经其中一方要求，应交付仲裁。如果自要求仲裁之日起六个月内，当事各方不能就仲裁的安排达成协议，其中任何一方可以根据《国际法院规约》，以请求书将争端提交国际法院。
2. 在签署、批准、接受、核准或加入本公约时，每一国家可以声明不受第1款约束。对作出此种保留的任何缔约国而言，其他缔约国也不受本条第1款约束。
3. 根据第2款作出保留的任何国家，可以随时通知联合国秘书长，撤回保留。

第25条

1. 本公约于2000年1月10日至2001年12月31日在纽约联合国总部开放供所有国家签署。
2. 本公约须经批准、接受或核准。批准书、接受书或核准书应交存联合国秘书长。
3. 本公约对所有国家开放供加入。加入书应交存联合国秘书长。

第26条

1. 本公约应自第二十二份批准书、接受书、核准书或加入书交存联合国秘书长之日后的第三十天开始生效。
2. 对于在第二十二份批准书、接受书、核准书或加入书交存后批准、接受、核准或加入本公约的每一个国家，本公约应在该国交存其批准书、接受书、核准书或加入书后的第三十天对该国开始生效。

第27条

1. 任何缔约国均得以书面通知联合国秘书长退出本公约。
2. 退约应在联合国秘书长收到通知之日起一年后生效。

附录二

第28条

本公约正本交存联合国秘书长，其阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文文本同等作准。联合国秘书长应将本公约经核证无误的副本分送所有国家。

本公约于2000年1月10日在纽约联合国总部开放签字，下列签署人经各自政府正式授权在本公约上签字，以昭信守。

附件

1. 1970年12月16日在海牙签署的《关于制止非法劫持航空器的公约》。
2. 1971年9月23日在蒙特利尔签署的《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》。
3. 1973年12月14日联合国大会通过的《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》。
4. 1979年12月17日联合国大会通过的《反对劫持人质国际公约》。
5. 1980年3月3日在维也纳通过的《关于核材料的实物保护公约》。
6. 1988年2月24日在蒙特利尔签署的《补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》。
7. 1988年3月10日在罗马签署的《制止危害航海安全的非法行为公约》。
8. 1988年3月10日在罗马签署的《制止危害大陆架固定平台安全非法行为议定书》。
9. 1997年12月15日联合国大会通过的《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》。

附录三 截至2003年4月15日加入《公约》的情况¹

生效： 依据第26条第（1）款于2002年4月10日起生效

登记： 2002年4月10日，38349号

现状： 签署国：132个，缔约国：79个

文本： A/RES/54/109号决议；2000年5月30日的交存通知 C.N.327.2000.TREATIES-12（对《公约》原始文本的更正）；2002年1月2日的 C.N.3.2002.TREATIES-1[《公约》原始文本（阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文作准文本）的修改建议]；2002年2月1日的 C.N.86.2002.TREATIES-4[对《公约》原始文本（阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文作准文本）的更正]和2002年4月4日的 C.N.312.2002.TREATIES-14[对《公约》原始文本（西班牙文作准文本）的修改建议]以及2002年5月3日的 C.N.420.2002.TREATIES-20[对《公约》原始文本（西班牙文作准文本）的更正]。

注： 本《公约》是在1999年12月9日召开的联合国大会第四次会议上根据第54/109号决议通过的。根据其第25条第（1）款，《公约》将于2000年1月10日至2001年12月31日期间在纽约联合国总部开放供所有国家签署。

参加	签署	批准、接受（A）、核准（AA）、加入（a）
阿尔巴尼亚	2001年12月18日	2002年4月10日
阿尔及利亚	2000年1月18日	2001年11月8日
安道尔	2001年11月1日	
安提瓜和巴布达	2002年3月11日 a	
阿根廷	2001年3月28日	
亚美尼亚	2001年11月15日	

¹ 关于批准的最新情况，可登录以下网址：<http://untreaty.un.org/english/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty11.asp>。

附录三

澳大利亚	2001年10月15日	2002年9月26日
奥地利	2001年9月24日	2002年4月15日
阿塞拜疆	2001年10月4日	2001年10月26日
巴哈马	2001年10月2日	
巴林	2001年11月14日	
巴巴多斯	2001年11月13日	2002年9月18日
白俄罗斯	2001年11月12日	
比利时	2001年9月27日	
伯利兹	2001年11月14日	
贝宁	2001年11月16日	
不丹	2001年11月14日	
玻利维亚	2001年11月10日	2002年1月7日
波斯尼亚和黑塞哥维那	2001年11月11日	
博茨瓦纳	2000年9月8日	2000年9月8日
巴西	2001年11月10日	
文莱达鲁萨兰国	2002年12月4日 a	
保加利亚	2001年3月19日	2002年4月15日
布隆迪	2001年11月13日	
柬埔寨	2001年11月11日	
加拿大	2000年2月10日	2002年2月19日
佛得角	2001年11月13日	2002年5月10日
中非共和国	2001年12月19日	
智利	2001年5月2日	2001年11月10日
中国	2001年11月13日	
哥伦比亚	2001年10月30日	
科摩罗	2000年1月14日	
刚果	2001年11月14日	
库克群岛	2001年12月24日	
哥斯达黎加	2000年6月14日	2003年1月24日
科特迪瓦	2002年3月13日 a	
克罗地亚	2001年11月11日	
古巴	2001年10月19日	2001年11月15日
塞浦路斯	2001年3月1日	2001年11月30日
捷克共和国	2000年9月6日	
朝鲜民主主义人民共和国	2001年11月12日	
刚果民主共和国	2001年11月11日	
丹麦 ¹	2001年9月25日	2002年8月27日

截至2003年4月15日加入《公约》的情况

吉布提	2001年11月15日	
多米尼加共和国	2001年11月15日	
厄瓜多尔	2000年9月6日	
埃及	2000年9月6日	
赤道几内亚	2003年2月7日 a	
爱沙尼亚	2000年9月6日	2002年5月22日
芬兰	2000年1月10日	2002年6月28日 A
法国	2000年1月10日	2002年1月7日
加蓬	2000年9月8日	
格鲁吉亚	2000年6月23日	2002年9月27日
德国	2000年7月20日	
加纳	2001年11月12日	2002年9月6日
希腊	2000年3月8日	
格林纳达	2001年12月13日 a	
危地马拉	2001年10月23日	2002年2月12日
几内亚	2001年11月16日	
几内亚比绍	2001年11月14日	
洪都拉斯	2001年11月11日	2003年3月25日
匈牙利	2001年11月30日	2002年10月14日
冰岛	2001年10月1日	2002年4月15日
印度	2000年9月8日	
印度尼西亚	2001年9月24日	
爱尔兰	2001年10月15日	
以色列	2000年7月11日	2003年2月10日
意大利	2000年1月13日	2003年3月27日
牙买加	2001年11月10日	
日本	2001年10月30日	2002年6月11日 A
约旦	2001年9月24日	
哈萨克斯坦	2003年2月24日 a	
肯尼亚	2001年12月4日	
拉脱维亚	2001年12月18日	2002年11月14日
莱索托	2000年9月6日	2001年11月12日
利比里亚	2003年3月5日 a	
阿拉伯利比亚民众国	2001年11月13日	2002年7月9日
列支敦士登	2001年10月2日	
立陶宛	2003年2月20日 a	
卢森堡	2001年9月20日	

附录三

马达加斯加	2001年10月1日	
马里	2001年11月11日	2002年3月28日
马耳他	2000年1月10日	2001年11月11日
马绍尔群岛	2003年1月27日 a	
毛里求斯	2001年11月11日	
墨西哥	2000年9月7日	2003年1月20日
密克罗尼西亚联邦	2001年11月12日	2002年9月23日
摩纳哥	2001年11月10日	2001年11月10日
蒙古	2001年11月12日	
摩洛哥	2001年10月12日	2002年9月19日
莫桑比克	2001年11月11日	2003年1月14日
缅甸	2001年11月12日	
纳米比亚	2001年11月10日	
瑙鲁	2001年11月12日	
荷兰 ²	2000年1月10日	2002年2月7日 A
新西兰 ³	2000年9月7日	2002年11月4日
尼加拉瓜	2001年10月17日	2002年11月14日
尼日利亚	2000年6月1日	
挪威	2001年10月1日	2002年7月15日
帕劳	2001年11月14日 a	
巴拿马	2001年11月12日	2002年7月3日
巴拉圭	2001年10月12日	
秘鲁	2000年9月14日	2001年11月10日
菲律宾	2001年11月16日	
波兰	2001年10月4日	
葡萄牙	2000年2月16日	2002年10月18日
大韩民国	2001年10月9日	
摩尔多瓦共和国	2001年11月16日	2002年10月10日
罗马尼亚	2000年9月26日	2003年1月9日
俄罗斯联邦	2000年4月3日	2002年11月27日
卢旺达	2001年12月4日	2002年5月13日
圣基茨和尼维斯	2001年11月12日	2001年11月16日
圣文森特和格林纳丁斯	2001年12月3日	2002年3月28日
萨摩亚	2001年11月13日	2002年9月27日
圣马力诺	2000年9月26日	2002年3月12日
沙特阿拉伯	2001年11月29日	
塞尔维亚和黑山	2001年11月12日	2002年10月10日

截至2003年4月15日加入《公约》的情况

塞舌尔	2001年11月15日	
塞拉利昂	2001年11月27日	
新加坡	2001年12月18日	2002年12月30日
斯洛伐克	2001年1月26日	2002年9月13日
斯洛文尼亚	2001年11月10日	
索马里	2001年12月19日	
南非	2001年11月10日	
西班牙	2001年1月8日	2002年4月9日
斯里兰卡	2000年1月10日	2000年9月8日
苏丹	2000年2月29日	
斯威士兰	2003年4月4日 a	
瑞典	2001年10月15日	2002年6月6日
瑞士	2001年6月13日	
塔吉克斯坦	2001年11月6日	
泰国	2001年12月18日	
前南斯拉夫的马其顿共和国	2000年1月31日	
多哥	2001年11月15日	2003年3月10日
汤加	2002年12月9日 a	
突尼斯	2001年11月2日	
土耳其	2001年9月27日	2002年6月28日
乌干达	2001年11月13日	
乌克兰	2000年6月8日	2002年12月6日
大不列颠及北爱尔兰联合王国	2000年1月10日	2001年3月7日
坦桑尼亚联合共和国	2003年1月22日 a	
美利坚合众国	2000年1月10日	2002年6月26日
乌拉圭	2001年10月25日	
乌兹别克斯坦	2000年12月13日	2001年7月9日
委内瑞拉	2001年11月16日	
越南	2002年9月25日 a	

¹ 不包括法罗群岛和格陵兰岛。

² 指在欧洲的王国。

³ 不包括托克劳群岛，以便“……与托克劳群岛的宪法地位相符，考虑到新西兰政府作出的让托克劳群岛根据《联合国宪章》通过的自决法案建立自治政府的承诺，只有在新西兰政府与该领土进行适当协商，并将此内容的声明呈交保存人之后，该项批准才适用于托克劳群岛”。

附录四 联合国决议

第1267（1999）号决议 1999年10月15日 安全理事会第4051次会议通过

安全理事会，

重申其以前关于阿富汗局势的各项决议，特别是1998年8月13日第1189（1998）号、1998年8月28日第1193（1998）号和1998年12月8日第1214（1998）号决议，以及各项主席声明，

重申坚定承诺阿富汗主权、独立、领土完整和国家统一和对阿富汗文化和历史遗产的尊重，

重申深切关注继续发生违反国际人道主义法和侵犯人权的行为，特别是歧视妇女和女童，和鸦片非法生产大增，并强调塔利班在马扎里沙里夫占领伊朗伊斯兰共和国总领事馆、杀害伊朗外交官和一名记者的行为公然违反了公认的国际法，

回顾有关的国际反恐怖主义公约，特别是这些公约规定缔约国有义务引渡或起诉恐怖分子，

强烈谴责继续利用阿富汗领土，尤其是塔利班控制区来窝藏和训练恐怖分子以及策划恐怖主义行为，并重申坚信打击国际恐怖主义对于维护国际和平与安全至关重要，

痛惜塔利班继续庇护乌萨马·本·拉登，允许他及其同伙从塔利班控制区操作一个恐怖分子训练营网络，并利用阿富汗作为基地发动国际恐怖分子行动，

注意到美利坚合众国已对乌萨马·本·拉登及其同伙起诉，主要罪行是1998年8月7日炸毁美国驻肯尼亚内罗毕使馆和驻坦桑尼亚达累斯萨拉姆使馆，以及阴谋在美国以外杀害美国国民，并注意到美利坚合众国要求塔利班将他们交出受审（S/1999/1021），

认定塔利班当局不遵从第1214（1998）号决议第13段的要求，对国际和平与安全构成威胁，

强调决心确保其决议受到尊重，

根据《联合国宪章》第七章采取行动，

1. 坚决要求自称为阿富汗伊斯兰酋长国的阿富汗派系塔利班迅速遵守安全理事会以前各项决议，特别是停止庇护和训练国际恐怖分子及其组织，采取适当有效措施确保其所控制的地区不被用来设立恐怖分子的设施和营地，或者策划或组织针对其他国家或其公民的恐怖主义行为，并协助将被起诉的恐怖分子绳之以法；

2. 要求塔利班不再拖延地将乌萨马·本·拉登送交已对他起诉的国家的有关当局，或会将他移送起诉国的另一国家有关当局，或会将他逮捕并有效绳之以法的国家的有关当局；

3. 决定在1999年11月14日，所有国家均应采取下文第4段规定的措施，除非在此之前安全理事会已根据秘书长的报告作出决定，认为塔利班已全面遵守上文第2段规定的义务；

4. 还决定为了执行上文第2段，所有国家均应：

(a) 拒绝准许经下文第6段所设委员会指定的塔利班本身或代表塔利班拥有、租借或营运的任何飞机在本国领土起飞或降落，除非委员会以人道主义需要、包括诸如朝圣之类宗教义务为由事先批准该次飞行；

(b) 冻结经下文第6段所设委员会指定的资金和其他财政资源，包括由塔利班本身、或是由塔利班拥有或控制的企业所拥有或直接间接控制的财产所衍生或产生的资金，并确保本国国民或本国境内的任何人，均不为塔利班的利益、或为塔利班拥有或直接间接控制的任何企业的利益，提供这些资金和其他财政资源、或如此指定的任何其他资金或财政资源，但委员会以人道主义需要为由而逐案核准者除外；

5. 敦促所有国家合作努力，实现上文第2段提出的要求，并考虑对乌萨马·本·拉登及其同伙采取进一步措施；

6. 决定根据暂行议事规则第28条设立安全理事会的一个委员会，由安全理事会全体成员组成，负责执行下列任务，并向安全理事会报告工作和提出意见和建议：

附录四

(a) 向所有国家索取进一步资料，以了解各国为切实执行上文第4段所定措施而采取的行动；

(b) 审议各国就违反上文第4段所定措施的事件提请其注意的资料，并为应付违规行为建议适当的措施；

(c) 定期向安全理事会报告上文第4段所定措施的效果，包括人道主义影响；

(d) 定期向安全理事会报告其收到的有关涉嫌违反上文第4段所定措施的事件的资料，尽可能指明据报参与这类违规行为的人或实体；

(e) 指定上文第4段所指的飞机、资金或其他财政资源，以便执行该段所定措施；

(f) 审议按上文第4段的规定豁免该段所定措施的请求，并就国际航空运输协会（空运协会）代表各国际航空公司向阿富汗航空当局支付空中交通管制服务费用方面准予豁免这些措施作出决定；

(g) 审查按照下文第10段提出的报告；

7. 呼吁所有国家，无论有任何国际协定，或在上文第4段所定措施生效之日以前签订的任何合同或颁发的任何执照或许可证所赋予的任何权利或规定的任何义务，仍应严格按照本决议的规定行事；

8. 要求各国对在其管辖下违反上文第4段所定措施的个人和实体提出控诉，并施以适当处罚；

9. 要求所有国家同上文第6段所设委员会在履行其任务方面充分合作，包括提供委员会根据本决议可能要求的资料；

10. 请所有国家在上文第4段所定措施生效后30天内向上文第6段所设委员会报告本国为有效执行上文第4段而采取的步骤；

11. 请秘书长向上文第6段所设委员会提供一切必要协助，并为此目的在秘书处内作出必要安排；

12. 请上文第6段所设委员会根据秘书处的建议，确定与主管国际组织、各邻国和其他国家以及有关各方的适当安排，以改进对上文第4段所定措施执行情况的监测；

13. 请秘书处提交从各国政府和公共来源收到的关于可能违反上文第4段所定措施的行为的资料，以供上文第6段所设委员会审议；

14. 决定一俟秘书长向安全理事会报告说，塔利班已经履行上文第2段规定的义务，即终止上文第4段所定措施；

15. 表示准备根据《联合国宪章》赋予的职责，考虑采取进一步措施以使本决议得到充分执行；

16. 决定继续积极处理此案。

第1373（2001）号决议
2001年9月28日安全理事会第4385次会议通过

安全理事会，

重申其1999年10月19日第1269（1999）号和2001年9月12日第1368（2001）号决议，

又重申断然谴责2001年9月11日在纽约、华盛顿特区和宾夕法尼亚州发生的恐怖主义攻击，并表示决心防止一切此种行为，

还重申这种行为，如同任何国际恐怖主义行为，对国际和平与安全构成威胁，

重申《联合国宪章》所确认并经第1368（2001）号决议重申的单独或集体自卫的固有权利，

重申必须根据《联合国宪章》以一切手段打击恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁，

深为关切在世界各地，以不容忍或极端主义为动机的恐怖主义行为有所增加，

呼吁各国紧急合作，防止和制止恐怖主义行为，包括通过加强合作和充分执行关于恐怖主义的各项国际公约，

确认各国为补充国际合作，有必要在其领土内通过一切合法手段，采取更多措施，防止和制止资助和筹备任何恐怖主义行为，

重申大会1970年10月24日的宣言（第2625（XXV）号决议）所确定并经安全理事会1998年8月13日第1189（1998）号决议重申的原则，即每个国家都有义务不在另一国家组织、煽动、协助或参加恐怖主义行为，或默许在本国境内为犯下这种行为而进行有组织的活动，

根据《联合国宪章》第七章采取行动，

1. 决定所有国家应：

（a）防止和制止资助恐怖主义行为；

（b）将下述行为定为犯罪：本国国民或在本国领土内，以任何手段直接间接和故意提供或筹集资金，意图将这些资金用于恐怖主义

行为或知晓资金将用于此种行为；

(c) 毫不拖延地冻结犯下或企图犯下恐怖主义行为或参与或协助犯下恐怖主义行为的个人、这种人拥有或直接间接控制的实体以及代表这种人和实体或按其指示行事的个人和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括由这种人及有关个人和实体拥有或直接间接控制的财产所衍生或产生的资金；

(d) 禁止本国国民或本国领土内任何个人和实体直接或间接为犯下或企图犯下或协助或参与犯下恐怖主义行为的个人、这种人拥有或直接间接控制的实体以及代表这种人或按其指示行事的个人和实体提供任何资金、金融资产或经济资源或金融或其他有关服务；

2. 又决定所有国家应：

(a) 不向参与恐怖主义行为的实体或个人主动或被动提供任何形式的支持，包括制止恐怖主义集团招募成员和消除向恐怖分子供应武器；

(b) 采取必要步骤，防止犯下恐怖主义行为，包括通过交流情报向其他国家提供预警；

(c) 对于资助、计划、支持或犯下恐怖主义行为或提供安全庇护所的人拒绝给予安全庇护；

(d) 防止资助、计划、协助或犯下恐怖主义行为的人为针对其他国家或其公民的目的利用本国领土；

(e) 确保把参与资助、计划、筹备或犯下恐怖主义行为或参与支持恐怖主义行为的任何人绳之以法，确保除其他惩治措施以外，在国内法规中确定此种恐怖主义行为是严重刑事罪行，并确保惩罚充分反映此种恐怖主义行为的严重性；

(f) 在涉及资助或支持恐怖主义行为的刑事调查或刑事诉讼中互相给予最大程度的协助，包括协助取得本国掌握的、诉讼所必需的证据；

(g) 通过有效的边界管制和对签发身份证和旅行证件的控制，并通过防止伪造、伪造或冒用身份证和旅行证件，防止恐怖分子和恐

附录四

怖主义集团的移动；

3. 呼吁所有国家：

(a) 找出办法加紧和加速交流行动情报，尤其是下列情报：恐怖主义分子或网络的行动或移动；伪造或变造的旅行证件；贩运军火、爆炸物或敏感材料；恐怖主义集团使用通讯技术；以及恐怖主义集团拥有大规模毁灭性武器所造成的威胁；

(b) 按照国际和国内法交流情报，并在行政和司法事项上合作，以防止犯下恐怖主义行为；

(c) 特别是通过双边和多边安排和协议，合作防止和制止恐怖主义攻击并采取行动对付犯下此种行为者；

(d) 尽快成为关于恐怖主义的国际公约和议定书、包括1999年12月9日《制止资助恐怖主义的国际公约》的缔约国；

(e) 加强合作，全面执行关于恐怖主义的国际公约和议定书以及安全理事会第1269（1999）号和第1368（2001）号决议；

(f) 在给予难民地位前，依照本国法律和国际法的有关规定、包括国际人权标准采取适当措施，以确保寻求庇护者未曾计划、协助或参与犯下恐怖主义行为；

(g) 依照国际法，确保难民地位不被犯下、组织或协助恐怖主义行为者滥用，并且不承认以出于政治动机的主张为理由而拒绝引渡被指控的恐怖分子的请求；

4. 关切地注意到国际恐怖主义与跨国有组织犯罪、非法药物、洗钱、非法贩运军火、非法运送核、化学、生物和其他潜在致命材料之间的密切联系，在这方面并强调必须加紧协调国家、分区域、区域和国际各级的努力，以加强对国际安全所受到的这一严重挑战和威胁的全球反应；

5. 宣布恐怖主义行为、方法和做法违反联合国宗旨和原则，知情地资助、规划和煽动恐怖主义行为也违反联合国的宗旨和原则；

6. 决定按照其暂行议事规则第28条设立一个由安全理事会全体成员组成的安全理事会委员会，在适当专家的协助下监测本决议的

执行情况，吁请所有国家至迟于本决议通过之日后90天，并于以后按照委员会提出的时间表，向委员会报告本国为执行本决议而采取的步骤；

7. 指示委员会与秘书长协商，界定其任务，在本决议通过后30天内提出一项工作方案，并考虑其所需支助；

8. 表示决心按照《宪章》规定的职责采取一切必要步骤，以确保本决议得到全面执行；

9. 决定继续处理此案。

第1390（2002）号决议
2002年1月16日安全理事会第4452次会议通过

安全理事会，

回顾1999年10月15日第1267（1999）号、2000年12月19日第1333（2000）号和2001年7月30日第1363（2001）号决议，

重申以往关于阿富汗问题的决议，特别是2001年11月14日第1378（2001）号和2001年12月6日第1383（2001）号决议，

又重申2001年9月12日第1368（2001）号和2001年9月28日第1373（2001）号决议，并重申支持根据《联合国宪章》根除恐怖主义的国际努力，

重申断然谴责2001年9月11日在纽约、华盛顿和宾夕法尼亚发生的恐怖主义攻击，表示决心防止一切此种行为，注意到乌萨马·本·拉登和“基地”组织网络继续活动支持国际恐怖主义，并表示决心根除这一网络，

注意到美利坚合众国对乌萨马·本·拉登及其同伙起诉，主要罪行是1998年8月7日炸毁美国驻肯尼亚内罗毕使馆和驻坦桑尼亚达累斯萨拉姆使馆，

断定塔利班没有对1998年12月8日第1214（1998）号决议第13段、第1267（1999）号决议第2段和第1333（2000）号决议第1.2和3段的要求作出反应，

谴责塔利班让阿富汗被用作恐怖分子的训练和活动基地，包括被“基地”组织网络和其他恐怖主义集团用来输出恐怖主义，并在阿富汗境内的敌对行动中使用外国雇佣军，

谴责“基地”组织网络和其他相关恐怖主义集团犯下多项旨在造成无数无辜平民死亡和财产毁损的恐怖主义罪行，

还重申国际恐怖主义行为对国际和平与安全构成威胁，

根据《联合国宪章》第七章采取行动，

1. 决定依照下文第2段继续采取第1333（2000）号决议第8（c）段规定的措施，并注意到第1267（1999）号决议第4（b）段规定的措施继续适用，决定终止第1267（1999）号决议第4（a）段所规定

的措施；

2. 决定所有国家均应对乌萨马·本·拉登、“基地”组织成员和塔利班以及依照第1267（1999）号和第1333（2000）号决议编写的清单所列与他们有关的其他个人、集团、企业和实体采取下列措施，这份清单将由第1267（1999）号决议所设委员会，以下称为“委员会”，定期更新：

(a) 毫不拖延地冻结这些个人、集团、企业和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括由它们或由代表它们或按它们的指示行事的人拥有或直接间接控制的财产所衍生的资金，并确保本国国民或本国境内的任何人均不直接或间接为这种人的利益提供此种或任何其他资金、金融资产或经济资源；

(b) 阻止这些个人入境或过境，但本段的规定绝不迫使任何国家拒绝本国国民入境或要求本国国民离境，本段也不适用于为履行司法进程必须入境或过境的情况或委员会经逐案审查认定有正当理由入境或过境的情况；

(c) 阻止从本国领土、或由境外的本国国民、或使用悬挂本国国旗的船只或飞机向这些个人、集团、企业和实体直接或间接供应、出售和转让军火和各种有关物资，包括武器和弹药、军用车辆和装备、准军事装备及上述物资的备件，以及与军事活动有关的技术咨询、援助或培训；

3. 决定在12个月内审查上文第1和第2段所述各项措施，在此期间终了时安全理事会将让这些措施延续或是决定按照本决议的原则和宗旨加以改进；

4. 回顾所有会员国有义务充分执行第1373（2001）号决议，包括关于曾经参与资助、计划、协助和筹备或犯下恐怖主义行为，或参与支持恐怖主义行为的塔利班和“基地”组织的任何成员，以及与塔利班和基地组织有关的任何个人、集团、企业和实体的规定；

5. 请委员会执行下列任务，并向安全理事会报告工作和提出意见和建议；

(a) 根据会员国和各区域组织提供的有关资料定期更新上文第2段所指的清单；

附录四

(b) 向所有国家索取它们为有效执行上文第2段所述措施而采取的行动的資料，然后请它们提供委员会认为必要的任何进一步資料；

(c) 定期向安全理事会报告委员会收到的关于本决议执行情况的資料；

(d) 迅速颁布所需准则和标准以便执行上文第2段所述措施；

(e) 通过合适的媒体公布它认为相关的資料，包括上文第2段所指的清单；

(f) 与其他有关制裁委员会和安全理事会第1373（2001）号决议第6段所设委员会合作；

6. 请所有国家至迟在本决议通过之日后90天，并在以后依照委员会提议的时间表，向委员会报告它们为执行上文第2段所述措施而采取的步骤；

7. 促请所有国家、联合国有关机关和适当的其他组织及有关各方与委员会和下文第9段所指监测组充分合作；

8. 促请所有国家立即采取步骤，酌情通过立法或行政措施，执行和加强国内法律或规章针对本国国民和在本国领土内活动的其他个人或实体的措施，以预防和惩罚违反本决议第2段所述措施的行为，把采取此种措施的情况通知委员会，并请各国向委员会报告所有相关调查或执行行动的结果，除非这样做会妨碍调查或执行行动；

9. 请秘书长指定其任务将于2002年1月19日期满的第1363（2001）号决议第4段（a）所设监测组，监测上文第2段所述措施的执行情况，为期12个月；

10. 请监测组在2002年3月31日前和以后每4个月向委员会提出报告；

11. 决定继续积极处理此案。

附录五 金融行动工作组关于反恐融资的特别建议¹

金融行动工作组认识到采取行动打击恐怖主义融资的极端重要性，提出以下一致同意建议，这些建议与其关于反洗钱的 40 项建议一起，为侦查、预防和制止资助恐怖主义和恐怖活动制订了一个基本框架。

一、批准和执行联合国有关文书

各国应当迅速采取步骤，批准和全面执行 1999 年联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。各国还应当立即执行联合国有关预防和制止资助恐怖活动的各项决议，特别是联合国安全理事会第 1373 号决议。

二、将资助恐怖主义和相关的洗钱定为刑事犯罪

各国应当将资助恐怖主义、恐怖活动和恐怖组织的行为定为刑事犯罪。各国应当确保指明这些犯罪为洗钱上游犯罪。

三、冻结和没收恐怖分子资产

各国应当采取措施，根据联合国有关预防和制止资助恐怖活动的决议，毫不拖延地冻结恐怖分子以及资助恐怖主义和恐怖组织的人的资金或其他资产。

各国还应当采取和实施立法等措施，使主管当局可以扣押和没收属于为恐怖主义、恐怖活动或恐怖组织提供资助所得的收益，或用于、或意图用于、或调拨于资助恐怖主义、恐怖活动或恐怖组织的财产。

四、报告与恐怖主义有关的可疑交易

负有反洗钱义务的金融机构、或其他企业或实体，如果怀疑或者有合理理由怀疑资金与恐怖主义、恐怖活动有关联，或将会用于恐怖主义、恐怖活动或被恐怖组织所使用，应立即向主管当局报告可疑的情况。

¹ 经金融行动工作组于 2001 年 10 月 30 日在华盛顿召开的特别全会上通过。

五、国际合作

各国应当根据有关司法互助或交流情报的条约、安排或其他机制，就针对资助恐怖主义、恐怖活动和恐怖组织开展的刑事、民事执法和行政调查、查询以及诉讼，尽最大可能向其他国家提供协助。

各国还应采取一切可能的措施，以确保不向那些被指控资助恐怖主义、恐怖活动或恐怖组织的人提供庇护，并应建立相应的程序，以便在可能情况下将其引渡。

六、替代性汇款

各国应当采取措施，确保那些提供资金或价值传送服务（包括通过非正规的资金或价值传送系统或网络进行传递服务）的个人或法律实体（包括代理机构）都应具有执照或经过登记注册，并符合金融行动工作组适用于银行和非银行金融机构的各项建议。各国应当确保非法提供这种服务的个人或法律实体都要受到行政、民事或刑事处罚。

七、电汇

各国应当采取措施，要求金融机构，包括汇款机构在汇寄资金时要有准确、真实的原始资料（姓名、地址和账号）以及汇寄的相关信息，这些信息应在支付过程中与汇寄或相关信息一同保留。

各国应当采取措施以确保金融机构，包括汇款机构加强对没有完整原始资料（姓名、地址和账号）的可疑资金转移活动的审查和监控。

八、非营利组织

各国应当审查与那些可能被用来资助恐怖主义的实体有关的法律和法规的充分性。非营利组织尤其容易被利用，因此各国应确保这些组织：

- （一） 不被冒充为合法实体的恐怖组织所利用；
- （二） 不利用合法实体作为恐怖主义融资的渠道，包括为逃避资产冻结措施；以及
- （三） 不隐瞒或掩盖将本来意图用于合法目的的资金秘密转给恐怖组织的行为。

附录六 评估反洗钱和打击资助恐怖主义 标准遵守情况的方法¹

2.1 刑事审判司法措施和国际合作

一、将洗钱和资助恐怖主义定为刑事犯罪

1. 各国应已批准并全面实施1988年联合国《禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（《维也纳公约》）、1999年联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，2000年联合国《打击跨国有组织犯罪公约》（《巴勒莫公约》）以及其他适用的区域性反洗钱/反恐融资公约（如欧洲委员会《关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题公约》）。各国还应立即实施联合国有关预防和制止资助恐怖活动的各项决议，特别是联合国安全理事会第1373号决议（见金融行动工作组第1.35条建议，和特别建议一）。

2. 各国应根据《巴勒莫公约》和《维也纳公约》将洗钱定为刑事犯罪（见金融行动工作组第4条建议）。

2.1 洗钱罪不仅应适用于从事洗钱者，还应适用于既洗钱又进行上游犯罪者。

2.2 不一定在判定某个人犯有洗钱上游犯罪的情况下，才能确定其资产属于洗钱上游犯罪的收益并对任何清洗此种收益的人定罪。

2.3 洗钱上游犯罪应适用于所有严重犯罪，包括毒品贩运和资助恐怖主义罪。（见金融行动工作组第4条建议和特别建议二）可通过列举或一般阐述的方式（包括刑期长短）对洗钱上游犯罪加以识别。

2.4 洗钱罪应适用于任何类型的直接或间接属于犯罪收益的财产。

2.5 洗钱上游犯罪应包括发生在另一国境内、如果发生在本国将

¹与资助恐怖主义相关的各节，其中所有楷体字均为原文。已经基金组织、世界银行和金融行动工作组批准。全文请见 <http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2002/eng/110802.pdf>。

附录六

构成上游犯罪的行为。

3. 应根据《制止向恐怖主义提供资助公约》将资助恐怖主义定为刑事犯罪（见金融行动工作组特别建议二）。

3.1 当恐怖分子或恐怖组织位于另一国境内或恐怖活动发生在另一国境内时，也应适用资助恐怖主义罪（见金融行动工作组特别建议二）。

4. 洗钱和资助恐怖主义罪至少应适用于那些明知从事洗钱或资助恐怖主义活动的个人或法律实体。法律应规定可以从客观事实情况推断出洗钱罪和资助恐怖主义罪的故意要素。（见金融行动工作组第5条建议）。

4.1 如一国的法律制度允许，洗钱罪和资助恐怖主义罪应涵盖法律实体（如公司、基金会）（见金融行动工作组第6条建议）。

5. 法律应对洗钱和资助恐怖主义规定有效、相称和劝阻性的刑事、民事或行政制裁措施。

6. 应具备充分的法律手段和资源，确保反洗钱和打击资助恐怖主义的法律得以有效实施。

二、没收犯罪收益或用于资助恐怖主义的财产

7. 法律应规定对被洗钱的财产²、产生于洗钱或上游犯罪的收益、用于或拟用于洗钱或上游犯罪的工具以及相应价值的财产进行没收。法律应规定对属于资助恐怖主义收益的财产、或用于或拟用于或调拨用于资助恐怖主义的财产进行没收。（见金融行动工作组第7条建议，和特别建议三）

7.1 法律和其他措施应当规定被没收或可能要没收的财产的冻结和/或查封问题作出规定。这些法律或措施可以规定对冻结或查封财产的原始申请可单方面作出。

7.2 如果其法律制度允许，各国应考虑制定法律，规定没收那些被发现具有犯罪性质的组织（即，主要从事不法活动或为进

²财产应包括由犯罪收益中得到的收入或利润[原文脚注]。

行不法活动提供援助的组织)的财产。

7.3 法律应规定在应被没收的财产无法获得的情况下,可没收相应价值的财产(见金融行动工作组第7条建议,和特别建议三)。

7.4 如果其法律制度允许,各国应考虑制定法律,除了根据刑事定罪进行没收的制度外,还应允许未经定罪没收(民事没收)。

8. 执法机构、金融情报室或其他主管当局应被赋予充分的权力,识别和追踪应予没收或可能应予没收的财产,或被怀疑是犯罪收益或用于资助恐怖主义的财产(见金融行动工作组第7条建议,和特别建议三)。

9. 法律应保护善意第三方的权利。在可行的情况下这种保护应符合《巴勒莫公约》和《斯特拉斯堡公约》中规定的标准(见金融行动工作组第7条建议)。

10. 如果合同各方知晓或应该知晓所定合同会有损当局根据反洗钱/反恐融资法律而追讨债权的能力,那么各国除没收财产和刑事制裁外,在其法律制度允许的情况下,还应采取措施使这样的合同作废或不可执行(见金融行动工作组第7条建议)。

11. 当局应保留所冻结、扣押和没收的与洗钱、上游犯罪和资助恐怖主义相关的财产数额的统计资料(见金融行动工作组第7,38条建议)。

12. 应当为行政、调查、检察和审判当局提供培训,以便执行与财产冻结、扣押和没收相关的法律。

13. 法律和其他措施应规定,根据联合国防止和打击资助恐怖主义的有关决议(例如,联合国安理会第1267、1269、1390号决议),毫不延迟地冻结恐怖分子和为恐怖主义和恐怖组织提供资助者的资金或其他财产(见金融行动工作组特别建议三)。

13.1 当局应保留所冻结的与资助恐怖主义有关的财产数额以及被冻结财产的个人或实体的数目的统计资料。

14. 主管当局应有权确定和冻结恐怖犯罪嫌疑人和为恐怖主义或恐怖组织提供资助的人的财产,即使这些人员的名字并没有列入联合国安

附录六

全理事会相关委员会所维护的名单中。

15. 如果其法律制度允许，各国应考虑设立一个资产没收基金，存入全部或部分被没收的财产，并将之用于扣押和没收财产的管理以及执法、保健、教育或其他适当用途（见对金融行动工作组第38条建议的注释）。

16. 如果其法律制度允许，各国应考虑建立资产分配机制，以便与其他国家分享没收所得的财产，特别是当该财产是直接或间接通过联合执法行动没收的。除非各方另有协议，这种互惠分配安排不应对接受分享财产的国家附加条件。（见金融行动工作组第38条建议和对该建议的注释）。

[……]

五、国际合作

34. 各国应制定法律和程序，以便在反洗钱/反恐融资事务上提供尽可能广泛的司法互助，不论是否要求采取强制措施，这种协助包括金融机构和其他个人出示记录、对有关人员及处所进行搜查、扣押和获取证据以用于反洗钱/反恐融资调查和起诉以及在外国进行的相关诉讼（见金融行动工作组第3、32、34、36、37、38、40条建议以及特别建议一和五）。

34.1 各国应制定适当的法律和程序，为有关反洗钱/反恐融资的调查或诉讼提供有效的司法互助，回应别国提出的以下要求：（一）提供或扣押金融机构、其他实体或自然人的资料、文件或证物（包括财务记录）；搜查金融机构、其他实体及处所，（二）获取证人证词；以及（三）识别、冻结、扣押或没收经过清洗或拟清洗的资产、洗钱的收益、用于或拟用于资助恐怖主义的资产，以及这类犯罪的工具和相应价值的资产（见金融行动工作组第34、37、38项建议，和特别建议五）。

34.2 对于既犯下洗钱罪又犯有上游犯罪的人的调查和诉讼，以及对于只犯有洗钱罪的人的调查和诉讼，都应给予协助（见金融行动工作组第33项建议）。

评估反洗钱和打击资助恐怖主义标准遵守情况的方法

35. 各国应提供尽可能最大限度的相互法律协助，以满足他国提出的有关洗钱和上游犯罪的调查、起诉、没收、引渡以及其他行动和诉讼方面的协助要求。

35.1 请求国和被请求国根据本国法律制定的有关犯罪故意方面的不同标准应尽可能不影响提供司法互助的能力（见金融行动工作组第33项建议）。

35.2 一国在接到别国提出的司法协助请求后，应及时采取有效行动（见金融行动工作组第37.38项建议）。

35.3 各国应当保留所有提出或接到的与洗钱、上游犯罪和资助恐怖主义有关的司法协助和其他请求的有关记录，包括请求的性质和结果的详细资料。

36. 各国应当根据各项公约、条约、协议或安排——不论是双边还是多边——来开展国际合作（见金融行动工作组第3, 34项建议）。

37. 各国应作出适当安排，使执法当局能够根据生效的协议和通过其他合作机制，与其国际同行交流调查对象方面的有关资料。有关当局应当记录交流此种资料的请求的编号、来源和目的以及解决办法（见金融行动工作组第34项建议和特别建议五）。

38. 只要有充分的保障，如获得有司法授权，就应当准许与其他国家有关主管当局合作开展调查，包括控制下交付（见金融行动工作组第3和36项建议）。

39. 应为协作进行扣押和没收行动作出安排，包括在允许的情况下，如没收的资产是直接或间接通过联合执法行动没收得来的，还批准与其他国家分配该资产（见金融行动工作组第38、39项建议）。

40. 应制定法律和程序以引渡被指控犯有洗钱或资助恐怖主义罪或相关罪行的人（见金融行动工作组第3、40项建议和特别建议五）。

40.1 如果一国不按照引渡要求引渡其本国的国民，则应根据提出引渡请求的国家的要求，并根据有关协助的一般原则，尽快将该案提交其主管当局，以便就请求书中陈述的罪行提起诉讼。

41. 各国还应采取一切可能的措施，确保不为被指控向恐怖主义、恐怖活动或恐怖组织提供资助的个人提供安全庇护，并且，应有在可能

附录六

时引渡这类人员的程序。（金融行动工作组特别建议五）。

42. 有关当局应当拥有充足的财力、人力和技术力量，以确保能够进行充分的监督和开展调查，并对其他国家的协助要求迅速、充分地作出反应。

附录七 法律示例：民法国家

第一编 定义¹

为本法之目的：

1. “资金”和“财产”是指各种资产，无论是有形或无形资产、动产或不动产，无论以何种方式取得，和以任何形式，包括电子或数字形式证明这种资产的产权或权益的法律文件或证书，包括但不限于银行存款、旅行支票、银行支票、邮政汇票、股票、证券、债券、汇票和信用证。²
2. “国家或政府设施”是指由一国代表、政府成员、立法或司法机关，或一国或任何其他公共当局或实体的官员或雇员，或一个政府间组织的雇员或官员因公务使用或占用的任何永久或临时性设施或交通工具。³
3. “收益”是指通过实施第一条第2款所述罪行直接或间接产生或获得的任何资金。⁴
4. “公约”是指2000年1月10日开放供签署的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。

第二编 罪行

第二条第1款 向恐怖主义提供资助⁵

1. 向恐怖主义提供资助罪是指任何人，以任何手段，直接或间接地，[非法和故意地]⁶提供或募集资金，或试图提供或募集资金[备选

¹ 法律的结构、及其某些条款（特别是关于国际合作的第四编），均改编自联合国毒品和犯罪问题办事处编制的《与犯罪收益相关的洗钱、没收和国际合作的示范法律》。起草者可从该示范法律中找出可纳入本法律的其他条款。

² 《公约》第1条，第1款。

³ 《公约》第1条，第2款。

⁴ 《公约》第1条，第3款。

⁵ 《公约》第2条。

⁶ 这些用语出现在《公约》正文中，但似显多余。犯罪行为一定是违法的，似乎不存在任何向恐怖主义提供资助是合法行为的情况。至于该犯罪行为的故意（接下页）

案文：，或提供或试图提供金融或其他服务]⁷，意图是将全部或部分资金用于，或明知全部或部分资金将用于实施：

- (a) 属《制止向恐怖主义提供资助的公约》附件中所列条约之一的范围并经其定义为构成犯罪的行为，并且[采用本法律的国家名称]是该条约之缔约国。
- (b) 意图致使平民或在武装冲突情势中未积极参与敌对行动的任何其他人死亡或重伤的任何其他行为，如这些行为因其性质或相关情况旨在恐吓人口，或迫使一国政府或某个国际组织采取或不采取任何行动。

2. **备选案文 1：**⁸[就一项行为构成第1款所述罪行而言，有关资金不需实际用于实施第1款(a)或(b)项所述的罪行。]**备选案文 2：**[该罪行的成立并不以第1款(a)或(b)项所述行为的最终发生为条件。]

3. 任何人如有以下行为，也构成犯罪：⁹

- (a) 以共犯身份参与本条第1或第3款所述罪行；
- (b) 组织或指使他人实施本条第1或第3款所述罪行。
- (c) 协助以共同目的行事的一伙人实施本条第1或第3款所述的一种或多种罪行，而且这种协助是在完全知晓该团伙意图实施本条第1款所述罪行的情况下作出的，或者，这种协助是为了促进该团伙的犯罪活动或犯罪目的，并且此种活动或目的涉及本条第1款所述的罪行；¹⁰

第二条第2款 不赞许的辩护理由

不得以政治、思想、意识形态、种族、族裔、宗教或其他类似性质的

性质，指的是犯此罪行的意图，而该意图已为该罪行本身的定义所涵盖。

⁷该备选案文将《公约》对资助恐怖主义行为的定义做了扩展，将安全理事会第1373(2001)号决议第1条(d)款的规定也纳入在内。

⁸第一个备选案文重复了《公约》第2条的文字。第二个备选案文是一种较为简单的表述，取自《法国刑法典》第421条2-2款。

⁹《公约》第2条，第5款。

¹⁰《公约》第2条，第5款。

理由来为犯下上述任何罪行进行辩解。¹¹

第三编 强制措施¹²

第1章 对犯罪的惩罚

第1节. 适用的处罚

第三条第1款 资助恐怖主义

任何犯有资助恐怖主义罪行的人都将处以……至……的有期徒刑和……至……的罚金。

试图实施资助恐怖主义犯罪的 **备选案文1**：[按已实施该犯罪处罚]**备选案文2**：[根据情节处以比主刑轻[一定比例]的处罚]。

合谋实施犯罪、组织或指使他人实施犯罪以及协助实施犯罪的，按已实施该犯罪处罚。

第三条第2款 合伙或共谋实施资助恐怖主义犯罪

合伙或共谋实施第一条第2款所述之犯罪的，将处以同样的刑罚。

第三条第3款 适用于法人实体的刑罚

当资助恐怖主义的犯罪是由公司实体管理或控制下的代理人或代表实施时，这些法人实体（而不是国家）将被处以罚金，金额相当于为自然人规定的罚金[的数倍，例如5倍]的罚金，同时不影响对后者作为罪犯或共犯的定罪。

此外，还可判处法人实体：

- (a) 永远禁止或在最长5年时间里禁止其直接或间接从事某些商业活动；

¹¹ 《公约》第6条。

¹² 本编结构和正文取自联合国毒品和犯罪问题办事处编制的《与犯罪收益相关的洗钱、没收和国际合作的示范法律》（1999年）。起草者将从该示范法律中找出可纳入本法律的其他条款。

附录七

- (b) 责令其永久关闭或在最长5年时间里关闭其用于从事犯罪活动的场所；
- (c) 责令其解散，如果其设立是为了实施该项犯罪；
- (d) 要求其在报刊或任何其他声像媒体上公布该判决。

第三条第4款 加重处罚的情形

当该罪行是由犯罪组织实施时，

备选案文(a)：可在第二条第1款、第2款和第3款规定的处罚基础上增加……至……的有期徒刑和……到……的罚金；

备选案文(b)可在第二条第1款、第2款和第3款规定的处罚基础上增加… …[根据现行一般刑罚制度确定的三分之一或其他比例的刑罚]；

第三条第5款 减轻处罚的情形

[……刑法典中有关减轻处罚情形的条款]中规定的一般减轻处罚情形，适用于第一条第2款规定的犯罪。

第2节 没收

第三条第6款 没收

在就第一条第2款所述犯罪进行没收处罚时，将针对用于或拟用于该犯罪的资金或资产、作为该犯罪标的的资金或资产以及该犯罪的收益颁布没收令。

没收令要列明相关资金和资产并包含必要细节以对其进行识别及查找。

如果要没收的资金或资产不能获取，可命令对其相应价值进行没收。

对作为没收令标的的资产或资金主张权利的任何人，都可在该命令颁布之日起一年内，向颁布命令的司法当局提出上诉。

第三条第7款 某些文书的失效

免费履行或有关捐赠或遗赠决定的文书，如其目的是为了保障财产免受本节规定之没收措施的处罚，都将失效。

在涉及支付的合同被宣告无效的情况下，买方只能得到相当于已实际支付金额的赔偿。

第三条第8款 被没收财产的处置

被没收资金归国家所有，国家可将其拨入一个基金之中，用于打击有组织犯罪或恐怖主义，或用于对与恐怖主义有关的犯罪的受害者或其家人进行补偿。这些被没收的资金，以其价值为限，仍可由第三方主张法定的物权。

如果没收命令是依据一个缺席判决作出的，则被没收资金归国家所有，并可根据相关程序对被没收标的进行变现。然而，如果法院针对驳回该判决的申请作出裁决，宣布被起诉人员无罪，则法院应指令将被国家没收的资产价值归还原主，除非能够确定这些财产是犯罪或违法收益。

第2章 根据联合国安全理事会的决议冻结资金

第三条第9款 资金的冻结

[总理、财政部长、外交部长、司法部长]可作出行政决定，下令冻结联合国安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取行动指称的个人和组织的资金和资产。¹³ 这项决定公布于…… [官方公报名称]。

第三条第10款 对冻结资金行政措施提出争议的程序

根据第二条第9款被冻结资金的任何个人或组织，如果认为自己被错误地列入了冻结清单，则可以在清单公布后30日内，向发布冻结令的部长呈递请求书，指出所有可证明冻结错误的要点，要求将其名字从清单中去除。对部长针对该请求书作出的决定不得提起上诉。

¹³ 安全理事会第1267（1999）、1333（2000）和第1390（2002）号决议。根据金融行动工作组的定义，当政府主管部门或司法当局控制有关资金并防止其原所有者获得或转让该资金时，便发生冻结（也称封锁或限制）。然而，该资金仍为原所有者的财产并可继续由所有者指定的金融机构或其他管理机构进行管理。

第3章 刑事案件中的冻结、临时措施和扣押

第三条第11款 临时措施

[……负责发布临时措施的司法机构的名称]可以依据职权或应公诉机关[备选案文：或主管机构]之要求，下令采取任何由国家负担费用的临时措施，包括冻结资金和涉及可被扣押或没收资产（无论性质如何）的金融交易。

应公诉机关要求，或在主管机构或被冻结资金的所有人要求下，在公诉机关通知后，可下令解除这些措施。

第三条第12款 扣押¹⁴

[……主管司法机构名称和负责侦查与打击恐怖主义融资犯罪的官员]可以扣押与被调查犯罪相关联的资产，特别是用于或拟用于实施第一条第2款所述犯罪的资金和这些犯罪的收益以及有助于证实这些犯罪的所有证据。

第四编 …… [采用本法律的国家名称]法院的管辖权¹⁵

第四条第1款 法院的管辖权

在下列情况下，…… [采用本法律的国家名称]的刑法可适用于第一条第2款所述的罪行：

- (a) 罪行在该国境内实施；

¹⁴ 根据金融行动工作组的定义，扣押是指政府主管部门或司法当局对所涉资金加以控制。该资金仍为其原所有者之财产，但主管部门仍可占有该资金并对其管理作出规定。

¹⁵ 改写自《公约》第7条。如果采用本法的一般法律规定将此处列举的任一情形都纳入该国刑法管辖范围之内，这些情形可在特别法中省略。《公约》规定了对（a）到（d）项中所列情形的强制性管辖权。对（e）到（i）项中所列情形的管辖权是非强制性的。

- (b) 罪行在案发时悬挂该国国旗的船只上或根据该国法律登记的航空器上实施；
- (c) 罪行为该国国民所实施；
- (d) 罪行是由目前在该国境内的某个人在该国境外实施，而在任何情况下……[采用本法律的国家名称]都不会将其引渡给就该罪行提出引渡要求的国家；
- (e) 犯罪的目的或结果是在该国境内或针对该国国民实施第一条第2款第1段（a）或（b）项所述罪行；
- (f) 犯罪的目的或结果是针对该国在国外的国家或政府设施，包括该国外交或领事房地，实施第一条第2款第1段（a）或（b）项所述罪行；
- (g) 犯罪的目的或结果是实施第一条第2款第1段（a）或（b）项所述罪行，以迫使该国从事或不从事任何行为；
- (h) 罪行是由惯常居所在该国境内的无国籍人实施。
- (i) 罪行是在该国政府营运的航空器上实施。

第四条第2款 领土管辖权

[首都名称]的法院有权审理所涉罪行是在该国境外实施的案件。

第五编 国际合作

第1章 一般规定

第五条第1款 一般规定¹⁶

……[采用本法律的国家名称]当局同意，在信息交换、调查、诉讼、

¹⁶ 《公约》第12条。

附录七

采取临时措施、没收与洗钱有关的工具和收益，以及在引渡和相互技术援助方面，尽最大可能与其他国家当局进行合作。

第2章 与被调查人员相关的措施

第五条第2款 调查

当公诉机关被告知，实施第一条第2款所述罪行的罪犯或犯罪嫌疑人可能在其境内时，该公诉机关应采取必要措施对提请其注意的事实进行调查。

第五条第3款 特别措施

如果公诉机关认为情况需要，应采取适当措施，以确保该人在被起诉和引渡时能够到场，必要时要求展开初步调查并将被调查人置于司法控制之下或予以拘留。

第五条第4款 联系权

任何被采用第五条第3款所述措施的人均有权：

- (1) 立即就近与其原籍国的代表或有资格保护其权利的其他人联系，如果是无国籍人，与其拥有惯常居所的国家代表联系；
- (2) 接受上述国家代表的探视；
- (3) 获知其依据本段 (a) 和 (b) 项所具有的权利。

当公诉机关收到一国之请求，而该国根据《公约》第7条第1款 (b) 项和第2款 (b) 项对该罪行确立了管辖权，应作出必要的安排以确保根据第四条第3款被拘留的人能够接受国际红十字会代表的探访。

第五条第5款 通知管辖国家

如果第四条第2款所述之被调查人员已被拘留，公诉机关应立即直接通知或通过联合国秘书长通知对该罪行已确立了管辖权的国家，以及

认为适当的其他有关国家，告知拘留该人一事和拘留该人的理由。公诉人应立即告知上述国家调查结果并表明是否打算行使其管辖权。

第3章 司法合作要求

第五条第6款 提出合作要求的目的

对于外国政府就本法第一条第2款所述罪行提出的合作要求，将根据本编规定的原则执行。具体来说，合作可包括：

- 收集证据或提取口供；
- 提供协助，使要求国的司法当局可以对被拘押者或其他人进行取证或调查；
- 送达司法文件；
- 执行搜查和扣押；
- 检查物品和场所；
- 提供资料和证物；
- 提供相关卷宗和文件的正本或经公证的副本，包括银行对账单、会计单证以及显示公司经营或业务活动的记录。

第五条第7款 拒绝执行合作要求

1. 合作要求只有在下述情况下才可被拒绝：¹⁷

(a) 如果有切实理由认为，所要求的措施或所寻求的决定仅仅是基于该人的种族、宗教、国籍、族裔或政治观点而提出；¹⁸

(b) 如果该要求不是由要求国的主管当局根据该国法律提出，或

¹⁷ 只有 (a) 项中所述情况在《公约》中作了规定。其他情况以举例方式提及。起草者将在上述示范法律中找到其他题目。

¹⁸ 《公约》第15条（还包含引渡）。

附录七

不是通过正当方式送达；

(c) 如果与该要求相关的犯罪在……[采用本法律的国家名称]境内是刑事诉讼的对象或已经成为最终判决的对象。

2. 银行保密不能作为拒绝合作要求的理由。
3. 公诉机关可在法院裁定拒绝合作要求之日起[……]天内对该裁定提出上诉。
4. [采用本法律的国家名称]政府应立即告知外国政府拒绝合作要求的理由。

第五条第8款 调查措施要求

调查措施要遵循……[采用本法律的国家名称]的法律进行，除非外国主管当局提出要求遵循符合……[采用本法律的国家名称]法律的特别程序。

可由外国主管当局指定的一位司法人员或政府官员参与措施的执行，这取决于这些措施是由一位司法人员执行还是由一位政府官员执行。

第五条第9款 临时措施要求

接受外国主管当局的要求颁布采取临时措施令的法院应依据……[采用本法律的国家名称]的法律颁令采取临时措施。它还可以采取与所要求的措施效果最为相符的措施。如果该要求措辞笼统，法院应颁令采取法律规定的最为适合的措施。

如果被要求执行在境外颁布的临时措施令的法院拒绝采取……[采用本法律的国家名称]法律没有规定的措施，该法院可以代之以要取该法律规定的、效果与要求执行的措施最为相符的措施。

可适用本法第二条第11款第2段中有关解除临时措施的规定。

第五条第10款 没收要求

对于颁布没收令方面的司法合作要求，法院应在该事项被提交检察当局后作出裁决。没收令必须针对用于或拟用于资助恐怖主义犯罪或构

成该类犯罪收益、并且处于……[采用本法律的国家名称]境内的资金。

被要求执行国外颁布的没收令的法院应对该命令所依据之事实进行调查，并仅可以第四条第7款中所述的理由之一拒绝接受该要求。

第五条第11款 被没收货物的处置

……[采用本法律的国家名称]有权应外国当局要求，处置在其境内被没收的资金。

然而，该国可以与外国达成协议，系统地或在个案基础上，分配应要求而下令没收的资金。

第4章 引渡

第五条第12款 引渡要求

对于引渡要求，应适用《公约》的规定和要求国与……[采用本法律的国家名称]之间生效的引渡条约中规定的不与《公约》相抵触的程序和原则，以及本法的规定。

第五条第13款 安全措施

如公诉机关认为情况需要，应采取适当措施，确保被要求引渡的人在该国境内，必要时要求收到引渡要求的法院将该人置于司法控制之下或进行拘留。

第五条第14款 双重犯罪

根据本法律，只有在要求国和……[采用本法律的国家名称]的法律均对引起引渡的罪行或类似的罪行作出规定的情况下，才能进行引渡。

第五条第15款 强制性拒绝理由

在下述情况下，引渡不予批准：

- (a) 如果有切实的理由认为，提出引渡要求的目的是基于某人的种

附录七

族、宗教、国籍、族裔、政治观点、性别或地位而对该人进行起诉或惩罚，或该人的处境可能因其中任一理由而受到损害；¹⁹

(b) 如果……[采用本法律的国家名称]已经就据以提出引渡要求的犯罪作出终审判决；

(c) 如果被要求引渡的人，根据两国中的任一国家的法律，因任何原因，包括时效过期或大赦，而免于起诉或惩罚；

(d) 如果被要求引渡的人在要求国曾经或将会受到酷刑或残酷的、非人道的或有辱人格的待遇或惩罚，或如果该人未曾获得或将不会获《公民权利和政治权利国际公约》第14条规定的得刑事诉讼中的最低保障；

第五条第16款 非强制性拒绝理由

在下述情况下，引渡可予以拒绝：

(a) 如果……[采用本法律的国家名称]即将对被要求引渡的人就据以提出引渡要求的罪行进行起诉；

(b) 如果被要求引渡之人在要求引渡的国家已经由一个特别或特设法院或法庭作出宣判或将要在要求国由一个特设或临时法庭进行审判或判决；

(c) 如果……[采用法律的国家名称]，考虑到犯罪的性质和要求国的利益，认为根据本案的情形，对所涉人员的引渡将不符合该人的年龄、健康或其他个人情况方面的人道主义考虑。

(d) 如果要求引渡是为了执行一项对该有关人员的终审判决，而该判决是在该人因其无法控制的原因未能为自己提出辩护的情况下缺席作出的；

(e) 如果……[采用本法律的国家名称]依照本法律第三条第1款已经确定了对该罪行的管辖权；

¹⁹ 该《公约》第15条（还涉及司法合作）。

备选案文：

(f) 如果被要求引渡的人在要求国会因其被控之罪被判处死刑，除非该国作出将不执行死刑的充分保证；

(g) 如果被要求引渡的人是……[采用本法律的国家名称]的国民。

第五条第17款 国际法中的引渡或起诉义务

如果……[采用本法律的国家名称]拒绝引渡，应将该案提交其主管当局以便对该相关人员就引起引渡要求的罪行提起诉讼。

第五条第18款 财产的移交

在国家法律允许的范围内，并且在不损害第三方权利的前提下，在……[采用本法律的国家名称]境内发现的因犯罪而获得的、或会被要求作为证据的所有财产，在准予引渡的情况下，经要求国要求，可向其移交。

即使在同意的引渡不能执行的情况下，经要求国要求，仍可向其移交相关财产。

如果该财产应在……[采用本法律的国家名称]境内予以扣押或没收，该国可暂时将其扣留或将其移交。

在国家法律或第三方权利如此要求的情况下，在完成诉讼后，如果……[采用本法律的国家名称]所移交的任何财产应免费退还……[采用本法律的国家名称]。

第5章 相互协助要求和引渡要求常用的条款

第五条第19款 犯罪的政治性质

为本法之目的，第一条第2款所述的犯罪不得被视为政治性质的犯罪、与政治犯罪有关的犯罪、出于政治动机的犯罪、或财金犯罪。

第五条第20款 要求书的递交

附录七

外国当局为确立洗钱犯罪、或为执行或命令采取临时措施、或为没收或引渡目的而发出的要求书应通过外交渠道递交。在紧急情况下，这类要求书可通过国际刑事警察组织（刑警组织）或直接从外国当局向……[采用本法律的国家名称]的司法当局发出，或通过邮件或其他更快捷的方式传递，并留下书面或实质相当于书面的记录。在这种情况下，如没有通过外交渠道给出通知，要求便不能立即执行。

要求书及其附件应附有使用……[采用本法律的国家名称]所接受的语言的翻译件。

第五条第21款 要求书的内容

要求书应明确说明：

1. 要求采取措施的当局名称；
2. 被要求的当局名称；
3. 要求之目的以及任何相关的背景说明；
4. 支持该要求的事实；
5. 任何能够便利确定相关人员身份的已知细节，特别是婚姻状况、国籍、地址和职业；
6. 为确定相关人员身份和寻找相关人员住地、犯罪工具、收益或财产所需要的任何情报；
7. 确立该项罪行的法律条款的原文，或者在适当情况下，附上适用于该项罪行的法律说明并指出该项罪行应受到的处罚。

此外，在某些情况下，要求书须包括以下细节：

- （1）在要求采取临时措施时，对寻求采取的措施作出描述；
- （2）在要求发出没收令时，说明使司法当局能够根据国内法发布没收令的事实和理由；
- （3）在要求执行有关临时措施或没收令时：

(a) 该命令经公证的真实副本，如果命令本身未予说明，还应说明作出该命令所依据的理由；

(b) 证明该命令是可以执行的，而且不得以通常方式就该命令提出上诉的文件；

(c) 指明该命令要执行的程度，如果适当的话，表明在该项财产或该多项财产上要挽回的金额；

(d) 在必要且可能时，有关第三方对犯罪工具、收益、财产或其他相关物项主张的权的任何信息。

(4) 当要求引渡时，如果该人已经被判定有罪，则应提供判决或任何其他文件的原件或经公证的真实副本，说明所定之罪以及作出的判决，该判决是可执行的事实以及该判决仍需要服刑的期限。

第五条第22款 对要求的处理

……[采用本法律的国家名称]的司法部长在核实该要求是以正确方式提出之后，将其转交给将要进行调查之地、或相关收益或财产所在地、或被要求引渡之人所在地的公诉机关。

公诉机关将该事项提交给负责处理调查要求的政府官员，或提交给有权处理关于采取临时措施、没收或引渡要求的法院。

由外国主管当局指定的一位司法行政官员或政府官员可参加这类措施的执行，具体取决于这些措施是由一位司法行政官员还是由一位政府官员执行。

第五条第23款 额外信息

司法部或公诉机关可依职权或根据向其提出该事项的法院之请求，通过外交渠道要求或直接要求外国主管当局提供执行这一要求或有助于执行这一要求所必需的所有额外信息。

第五条第24款 保密要求

如要求中提出，对此事及其内容予以保密，这种要求应予以遵守，为

附录七

履行该要求而必需公开的内容除外。如果做不到这一点，则应迅速告知提出要求的当局。

第五条第25款 推迟

只有当寻求采取的措施或命令会妨碍正在进行的调查或诉讼时，公诉机关才可以推迟将该事项提交警察当局或法院。如果推迟，它应该立即通过外交渠道告知或直接告知要求国当局。

第五条第26款 简化引渡程序

对于本法规定的罪行，……[采用本法律的国家名称]可以在收到临时逮捕要求后准予引渡，只要被要求引渡之人明确同意这样做。

第五条第27款 对为其他目的使用证据的限制

除非得到外国政府的事先同意，否则有关证据事实不得用于外国要求中所述用途之外的其他调查或诉讼，如有违反，则这种调查或诉讼将无效。

第五条第28款 费用的分担

为完成本编所述的要求而发生的费用由……[采用本法律的国家名称]的政府承担，除非与要求国协议作出其他安排。

第六编 其他措施

第1章 非营利协会和组织

第六条第1款 登记程序

希望募集或接受/捐赠或划拨资金的任何非营利协会或组织都须按法令规定的办法在[协会][非营利组织]登记机关进行登记。

最初的登记申请应列明协会所有负责人员，尤其是协会会长、副会长、秘书长、董事会成员和司库（如适用）的姓名、地址和电话号码。上述负责人员的身份如发生任何变化，须向登记管理部门报告。

第六条第2款 捐赠

向前一条款中提到的协会或组织提供的任何相当于或超过法令规定金额的捐赠都应在该协会或组织的专项记录中予以登记，详细载明捐赠人、捐赠日期、捐赠性质以及捐赠金额。该记录应保留[……]年，根据负责监管非营利组织部门的要求提交该记录，并应根据要求向负责刑事调查的司法警察人员提供记录。

[如果超过规定捐赠额的捐款人希望匿名，记录可以略去其姓名和身份，但协会或组织应根据负责刑事调查的司法警察人员的要求披露其姓名和身份。]

第六条第3款 强制性申报

任何相当于或超过法令规定金额的现金捐赠都须按法令规定的程序向[金融调查机关]进行申报。

任何涉嫌与恐怖行动或资助恐怖主义有关的捐赠资金也须向[金融调查机关]进行申报。

第六条第4款 会计账目和银行账户

非营利协会或组织须按有关规定保留账目，并应在其财务年度截止日之后的[……]月之内，将其上年的财务报表提交指定的主管部门。

非营利协会或组织须将所有捐赠资金或业务交易资金存于其在经批准的银行机构开立的银行账户上。

第六条第5款 禁止的协会

除了刑事诉讼之外，[……]部长可在掌握充分事实的情况下，以行政裁定的方式对鼓励、纵容、组织或从事本法第一条第2款所述罪行的非营利协会或组织实施临时禁令，或解散该协会或组织。

上述条款的实施条件由法令加以规定。

第六条第6款 处罚

对于违反本章规定的任何行为，均可处以下列之一的处罚：

附录七

- (a) 处以不超过[……]的罚金；
- (b) 对该协会或组织的活动处以不长于[……]的临时禁令；
- (c) 解散该协会或组织。

第2章 替代性资金转账系统

第六条第7款 **备选案文1**: [营业审批]**备选案文2**: [进行登记]²⁰

1. 任何未被……[银行法和关于其他金融机构的法律]或其他适用的法律批准作为金融机构的个人或法人实体，代表他人或其他法人实体或以他人或其他法人实体的名义，作为主营或基本业务，经常或定期地，或在其他业务之外，从事下述资金转账或资产转让业务须的，必须：**（备选案文1）** [经……[主管机关的名称]的批准；**（备选案文2）** 在专门的登记机关……[主管登记机关名称]进行登记。

2. 资金或资产转移系统包括在一个地点接受现金、支票或任何其他支付凭证或有价证券，通过通讯、电传、转账或该资金或资产转移系统所属的补偿（结算）系统，向位于另一地理区域的某个受益人支付等量金额的现金或作其他形式支付的金融服务。通过这些服务从事的交易可能涉及一个或多个中介机构和一個接受最后支付的第三方。²¹

3. ……[有关洗钱的法律]的下列条款适用于第1和第2款提到的转移服务：²²

第……条: [关于核实客户身份的条款]

第……条: [关于举报可疑交易的条款]; 以及

²⁰ 金融行动工作组特别建议六所确定的标准包括另一种事先批准或登记制度。

²¹ 该定义取自金融行动工作组《指导说明》。

²² 建议第六条的解释性说明指出：金融行动工作组所有关于洗钱的建议，尤其是第10到第21条以及第26到第29项建议，应扩大到包括替代性资金转账系统。

第……条：[关于保留文件的条款]；

第……条：[其他条款]

4. 该条实施的方式将由法令作出规定。

第六条第8款 处罚

1. 对于未（**备选案文1**）[经事先批准]或（**备选案文2**）未[进行第1款所述的登记]，以及第1和第2款所述资金转账业务的人，将处以……到……的有期徒刑和……到……的罚金。²³

2. 试图实施前款所述罪行的，按已实施该罪行处罚[或：按主要刑罚的[一定比例]减轻处罚]。

3. 同谋将同犯罪一样予以处罚。

4. 此外，可对法人实体作出以下处罚：

(a) 永远禁止或在最长 5 年时间里禁止其直接或间接从事某些专业活动；

(b) 令其永远关闭或在最长 5 年时间里关闭其用于从事犯罪的场所；

(c) 令其解散，如果其设立是出于从事犯罪的目的；

(d) 令其支付最高数额为[……]的罚金。

5. 对于未按第 3 款的规定从事第 1 和第 2 款所述资金转账业务的人，将处以……到……的罚金。法人实体也将受到最高金额为……到……的处罚，在屡犯的情况下，还将受到第4款所列的处罚。

²³ 采用的备选案文应与第五条第 7 款相同。

第3章 电汇附言

第六条第9款 电汇附言²⁴

1. 所有跨境电汇都须附具电汇指令人的准确信息，尤其是姓名和账号。在没有账号的情况下，须附有专门的电汇备查编号。
2. 所有的国内电汇须包括与跨境电汇同样的信息，除非受益人金融机构和有关部门可以某种其他方式得到关于电汇指令人的信息。
3. 该条实施办法将由法令另行规定。

²⁴ 这些条款均基于对金融行动工作组特别建议七的《解释性说明》。

附录八 法律示例：普通法国家

条款安排¹

1. 定义
2. 罪行
3. 法律实体的责任
4. 管辖权
5. 调查
6. 罪犯的权利
7. 通知其他国家
8. 资金的冻结
9. 没收
10. 没收资金的分配
11. 执行联合国安全理事会的决议
12. 引渡
13. 司法互助
14. 临时移送
15. 替代性汇款系统
16. 拒绝与恐怖组织有关的慈善机构的登记申请和注销其登记

第1条 定义

本部分中：

(1) “资金”系指各种资产，无论是有形或无形资产，动产或是不动产，不论以何种方式取得，和以任何形式，包括电子或数字形式证明这种资产的产权或权益的法律文件或证书，包括但不限于银行存款、旅行支票、银行支票、邮政汇票、股票、证券、债券、汇票和信用证；

(2) “国家或政府设施”指由一国代表、政府成员、立法机关或司

¹除非另有说明，示例均改编自 Terrorism Financing Act (2002年6月) [巴巴多斯]。

附录八

法机关，或一国或任何其他公共机构或实体的官员或雇员；或一个政府间组织的雇员或官员因公务使用或占用的任何永久或临时性设施或交通工具；

(3) “收益”系指通过实施第2条所述罪行，直接或间接地取得或获得的任何资金；

(4) “提供”一词包括给予、捐赠和划汇；

(5) “募集”一词包括筹措和接受；

(6) “条约”系指：

(a) 1970年12月16日在海牙签署的《关于制止非法劫持航空器的公约》；

(b) 1971年9月23日在蒙特利尔签署的《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》；

(c) 1973年12月14日联合国大会通过的《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》；

(d) 1979年12月17日联合国大会通过的《反对劫持人质国际公约》；

(e) 1980年3月3日在维也纳通过的《关于核材料的实物保护公约》；

(f) 1988年2月24日在蒙特利尔签署的《补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》；

(g) 1988年3月10日在罗马签署的《制止危害航海安全的非法行为的公约》；

(h) 1988年3月10日在罗马签署的《制止危害大陆架固定平台安全非法行为的议定书》；或

(i) 1997年12月15日联合国大会通过的《制止恐怖主义爆炸

事件的国际公约》；

(7) “[国家]的国民”一词具有[国籍法或公民法适当条款]中赋予该词的含义；

(8) “国家”一词具有国际法中赋予该词的含义，并且包括该国的所有政治区划；以及

(9) “法院”系指[负责考虑并发布冻结和没收令的法院名称]。

第2条 罪行

(1) 一个人犯下本条所述罪行，是指该人以任何手段，直接或间接地，非法和故意地提供或募集资金，其意图是将全部或部分资金用于，或者明知全部或部分资金将用于实施：

(a) 构成第1条第(6)款所述条约之一的范围内某项罪行的行为，
或

(b) 意图致使平民或在武装冲突情势中未积极参与敌对行动的任何其他人死亡或重伤的任何其他行为，如这些行为因其性质或相关情况旨在恐吓人口，或迫使一国政府或国际组织采取或不采取某种行动。

(2) 任何人如试图或共谋实施第(1)款所述罪行，也构成本条所述罪。

(3) 任何人如有以下行为，也构成本条所述犯罪：

(a) 作为共犯参与第(1)或第(2)款所述罪行；

(b) 组织或指使他人实施第(1)或第(2)款所述罪行；

(c) 协助以共同目的行事的一伙人实施第(1)或第(2)款所述的一种或多种罪行，而且这种协助是故意的，并且

(一) 这是为了促进该团伙的犯罪活动或犯罪目的，而这种活动或目的涉及实施第(1)或第(2)款所述的罪行；或

(二) 明知该团伙意图实施第(1)或第(2)款所述的一项罪行。

附录八

(4) 任何人如果直接或间接地提供资金、金融资产或经济资源或金融或其他相关服务，并符合下述条件，也构成本条所述的犯罪：

(a) 意在使其，或明知、或有合理理由相信其将被全部或部分用于使正在实施或帮助实施或意图实施或意图帮助实施第(1)或第(2)款所述的罪行的人受益；或

(b) 明知，或有合理理由相信它们将全部或部分被实施，或帮助实施，或意图实施或意图帮助实施第(1)或第(2)款所述罪行的人或实体所使用或使其受益。²

(5) 对于界定某个行为是否构成本节所述的犯罪，须确定所指的资金或其他资源被实际用于从事第(1)分节的第(a)或第(b)款所述的犯罪行为。

第3条 法律实体的责任

当一个负责管理或控制设在[该国]境内或根据[该国]的法律设立的法律实体的人在以该身份犯下第2条所述罪行时，该法律实体即犯有该项罪行，尽管：

(a) 可能要由直接参与此项犯罪行为的人来承担刑事责任；或

(b) 可依法对该实体处以民事或行政处罚。

第4条 管辖权

例一

如某人被指控犯下了第2条所述罪行，[该国]可就此项罪行提起诉讼，如被指控的罪行：

(a) 由[该国]国民实施；

(b) 在悬挂[该国]国旗的船只上实施；

² 第(4)款旨在对第1373(2001)号决议第1款(d)的规定作出响应；该款改编自2002年 The Terrorism (Suppression of Financing) Act 第4条[新加坡]。

(c) 在航空器上实施,如果该航空器:

(一) 是由[该国]政府营运的; 或

(二) 是在[该国]登记的;

(d) 犯罪的目的或结果是在[该国]境内或是针对[该国]国民实施第2条所述罪行;

(e) 犯罪的目的或结果是针对在[该国]外的[该国]国家或政府设施, 包括[该国]的外交或领事房地, 实施第2条所述罪行;

(f) 犯罪目的或结果是实施第2条所述罪行, 以迫使[该国]从事或是不从事某种行为; 或

(g) 罪行是由惯常居所在[该国]境内的无国籍人实施。

例二³

(1) 在[该国]境外实施第2条所述罪行的任何人, 将被视同在[该国]境内实施该罪行, 如果:

(a) 罪行是在案发时悬挂[该国]国旗的船只上、或根据[该国]法律登记的航空器上实施;

(b) 罪行为[该国]国民所实施;

(c) 犯罪的目的或结果是在[该国]境内或针对[该国]国民实施第2条所述罪行;

(d) 犯罪的目的或结果是针对[该国]或[该国]外的政府设施, 包括[该国]外交或领事房地, 实施第2条所述罪行;

(e) 犯罪的目的或结果是实施第2条所述罪行, 以迫使[该国]从事或不从事某种行为;

(f) 罪行是由在[该国]境内有惯常居所的无国籍人实施; 或

³ 改编自 Criminal Code, Section 7 (3.73) [加拿大]。

附录八

(g) 罪行是在由[该国]政府营运的航空器上实施。

例三⁴

在下列情形下，法院对于第2条所述罪行有管辖权：

(1) 罪行是在[该国]境内发生，而且：

(a) 由另一国的国民或无国籍人实施；

(b) 在案发时悬挂另一国家国旗的船只上或根据另一国家法律登记的航空器上实施；

(c) 在由另一国家政府营运的航空器上实施；

(d) 由[该国]境外的人实施；

(e) 其目的或结果是实施(a)或(b)款所述某项罪行的上游犯罪行为，针对：

(一) 另一国家的某个国民；或

(二) 另一国家，或这个国家的政府设施，包括其大使馆或其外交或领事房地；

(f) 其目的或结果是实施某种上游犯罪行为，试图迫使另一国家或国际组织从事或不从事某种行为；或

(g) 其目的或结果是实施某种上游犯罪行为——

(一) 罪行是在[该国]境外实施；或

(二) 是在[该国]境内实施的，而且所犯罪行或上游行为或其结果会影响国家间贸易或对外贸易；

(2) 罪行是在[该国]境外发生的，而且：

(a) 由[该国]国民实施，或其惯常居所在[该国]境内的无国籍人实施；

⁴改编自 Title 18, USC 2339C (b) [美国]。

(b) 由在[该国]境内的某人实施；或

(c) 其目的或结果是实施某种上游犯罪行为，针对：

(一) [该国]或[该国]任何部门或机构所拥有、租用或使用的财产，包括[该国]大使馆或其他外交或领事房地；

(二) [该国]境内的任何人或财产；

(三) [该国]的任何国民，或该国民的财产；或

(四) 依据[该国]（包括其任何州、地区、联合体、领土或领地）法律成立的法律实体的任何财产；

(3) 罪行是在案发时悬挂[该国]国旗的船只上、或根据[该国]法律登记的航空器上实施的；

(4) 罪行是在由[该国]营运的航空器上实施的；或

(5) 犯罪的目的或结果是实施第2条所述的行为，试图迫使[该国]从事或不从事某种行为。

第5条 调查

(1) [任何人如有合理理由怀疑资金或金融服务与本部分所述的犯罪行为有关，或会被用于为这种犯罪行为提供便利，该人即有义务将此事报告给[警务专员]

(2) 如果得到来自从[该国]境内境外任何渠道的情报，称某个已犯或被指控犯下本部分所述罪行的人可能在[该国]时，[警务专员]应采取必要的措施对情报中所载的有关情况进行调查。

(3) 如果调查发现第(2)款中提到的人在[该国]，[警务专员]应向[检察长]报告，检察长应采取必要的措施对罪犯提起诉讼，或根据情况对其进行引渡。

(4) 如果第(1)款中提及的人未根据该款的规定进行举报，该人即属于犯罪，应对其处以[金额]的罚金，或处以[数字]年的有期徒刑。

第6条 罪犯的权利

附录八

被采取第5条第（3）款规定的措施的人有权：

- （a）迅速就近与下列方面的有关代表进行联系：
 - （一） 该人所属的国家；
 - （二） 其他有权维护该人权利的国家；或
 - （三） 如果该人是无国籍人，该人通常居住的国家；
- （b）接受第（1）款中提到的有关国家的代表的探视；以及
- （c）被告知（a）和（b）款中所述的权利。

第7条 通知其他国家

如果一个人由于受到第5条项下的调查而被拘留，[检察长]应通知[司法部长]，司法部长应：

- （a）通过联合国秘书长向根据第8或第9条提出请求的有管辖权的国家通告拘留该人一事以及证明有理由对其进行拘留的情况；并且
- （b）将诉讼的最后结果通知秘书长，以便将有关情况转发有关其他国家。

第8条 资金的冻结

（1）在符合第（4）款规定的情况下，如果法院确信[检察长]提出的请求，即：

- （a）某人已被指控或将被指控犯有第2条项下的罪行；或
- （b）另一国家的有关当局已就某人提出请求，该人
 - （一） 已被指控或将被指控犯有第3或第4条所述的罪行；或
 - （二） 有合理的理由怀疑该人从事了第（一）项提到的罪行；

法院即可作出命令，在本部分中被称为冻结令，冻结该人所占有或为其控制的资金。

- （2）根据第（1）款要求发布冻结令的申请可单方面提出，该申请应

是书面的，而且应附具一份书面陈述，说明：

(a) 在第(1)款中提到的人已被指控的情况下，其被指控所犯的罪行；

(b) 在该人未被指控的情况下，

(一) 相信该人犯罪的理由，或

(二) 合理怀疑该人犯罪的理由；

(c) 冻结令所针对的资金情况；

(d) 被认为占有该资金的人的姓名和地址；以及

(e) 相信该资金是与第(1)款中提到的罪行有关或被用于为犯罪活动提供便利以及该资金被该人有效控制的理由。

(3) 如果法院根据第(1)款作出一项命令，法院应要求：

(a) 以法院规定的方式在规定的时间内公布此项命令；

(b) 在作出此命令的21天内，申请人应将有关该命令的通知连同命令的副本送达法院认为与第(2)款中提到的资金有利益关系的人；而且

(c) (b)项中提到的人或其他可能对该资金有利益关系的人，应有机会在法院规定的时间内向法院提出陈述，除非对于(b)项，法院认为作出此通知将会造成资金价值的消失、挥霍或减少。

(4) 如果根据第(1)款提出的冻结令申请是另一国家提出的，法院则不应发出此项命令，除非法院认为：[该国]与该另一国家之间有互助安排，根据此安排，该另一国家有权就[该国]提出的冻结令请求发出类似的命令。

(5) 法院在根据第(1)款发出命令时，可就下述事项作出指示：

(a) 冻结令的期限；以及

(b) 资金的处置，以便：

附录八

- (一) 对与资金或部分资金的所有权或其他利益有关的争议作出决定；
- (二) 在执行冻结令期间对资金进行妥善的管理；
- (三) 对冻结令发出之前发生的善意债务进行偿付；
- (四) 对第（1）款提到的人支付一定费用，以解决该人及其家庭的合理所需；或
- (五) 向第（四）项中提到的人支付一定费用，以使其在对其提起的刑事诉讼中进行辩护。

(6) 尽管有第（5）款的规定，如果在根据本条规定发出的冻结令发出后的6个月内，冻结令所针对的人尚未被指控犯有第2条项下的罪行，则冻结令应停止生效。

(7) 对于每个案件而言，根据第（1）款发出的命令可延期不超过6个月，但无论如何，整个有效期不得超过18个月。

(8) 法院根据本条发出的冻结令不应损害任何善意第三方的权利。

(9) 如果法院下令对冻结的资金进行管理，负责管理资金的人不对该资金的任何亏损或灭失以及为确定对该资金的债权或权益而进行诉讼的费用负责，除非受理债权请求的法院认为管理人在资金管理上犯有过失。

第9条 没收

(1) 如果某人被指控犯有第2条项下的罪行，检察长可请求法院发出没收令，没收犯罪标的资金。

(2) 在收到[检察长]的请求后，法院可没收任何恐怖犯罪资金，或该人任何要被冻结的资金，除非能够证明这些资金并非得自于该人所犯的第2条项下的罪行。

(3) 为第（2）款的目的，举证责任在于拥有或占有或控制该资金的人。

(4) 在确定某项资金是否得自于第2条项下的犯罪时，为第(2)款之目的所需求的证据标准与刑事诉讼的证据标准相同，为第(3)款之目的所要求的证据标准与民事诉讼的证据标准相同。

(5) 在发出没收令时，法院可就下列事项作出指示：

- (a) 关于资金或其任何一部分所有权或有关权益争议的解决；以及
- (b) 资金的处置。

(6) 在收到根据本条发出的没收令所针对的人向法院提出的申请后，法院可命令该人向法院支付法院下令没收的金额，在该人向法院支付了该金额后，下令没收的资金应退还当事人。

第10条 没收资金的分配

(1) [该国]政府可依据与其他国家签署的协定，在互利基础上，与其他国家分配根据本法所没收的资金。

(2) [该国]政府可利用第(1)款提到的资金向本法提到的犯罪受害人提供补偿。

第11条 执行联合国安全理事会的决议

在安全理事会根据《联合国宪章》第41条就履行其决议所需采取的措施作出决定，并号召[该国]政府实施这些措施的情况下，负责外交事务的部长，可在政府公报上发布命令，作出其认为必要和适当的规定，从而使这些措施得到有效的实施。

第12条 引渡

(1) 第2条所述罪行应被视为《引渡法》规定的可引渡罪行，因此，该法的规定应适用有关这些罪行的引渡安排。

(2) 如果在本法生效时，[该国]政府与《公约》的某个缔约国之间已有引渡安排，为《引渡法》之目的，这种安排应被视为包括有关第2条所述罪行的引渡规定。

(3) 在[该国]政府与公约缔约国之间没有引渡安排的情况下，[外交]

附录八

部长可在政府公报上发布命令，为《引渡法》之目的，将《公约》视作[该国]政府与《公约》缔约国之间就第2条所述罪行所做的一种引渡安排。

(4) 当[该国]政府接受《公约》缔约国提出的对被指控犯有第2条所述罪行的人进行引渡的请求时，为《引渡法》之目的，构成这种犯罪的行为将不仅被视为是在犯罪地点发生，而且也被视为在请求国管辖区内发生。

(5) 不管《引渡法》有何规定，为该法之目的，第2条所述罪行仅为[该国]政府与《公约》缔约国之间引渡被指控犯有此罪行的人之目的，不应被视为一项财金犯罪、政治性质的犯罪、或与政治犯罪有关的罪行或出于政治动机的犯罪。

第13条 司法互助

不管[司法互助法][本刑法典]中有何规定，《公约》缔约国就第2条所述罪行提出的司法协助请求不应仅以下面的理由而加以拒绝：

- (a) 提供这种协助将会导致违反银行保密法；或
- (b) 这种犯罪行为是一种财金犯罪；或
- (c) 这种犯罪行为是一种政治犯罪，或与一种政治犯罪有关的犯罪，或是出于政治动机的犯罪。

第14条 临时移送

(1) 在[该国]批准《公约》缔约国寻求将[该国]拘留的人临时移送到该《公约》缔约国进行作证或协助进行与第2条所述罪行有关的调查或诉讼的请求时，[司法部长]可请求法院发出移送命令。

(2) 请求书应具体说明：

- (a) 被拘留人的姓名和地点；
- (b) 该人被移送的时间；
- (c) 该人被移送到的国家；

(d) 被移送者将被送至何人或何类人进行拘禁；以及

(e) 移送的目的。

(3) 如果受理根据第1款提出请求的法官认为被拘留人同意此移送，而且此移送有固定的期限，法官应发出移送令，包括其认为适当的任何条件。

(4) 不管[移民法或其他类似法律]有何规定，如果[该国]请求《公约》的某个缔约国将其拘留的某个人临时移送到[该国]进行作证，或协助进行与[刑法典]第2条所述的罪行有关的调查或诉讼，[外交部长、司法部长或其他适当主管官员]可批准被拘留人进入[该国]，在固定的地点逗留规定的一段时间。

(5) [外交部长、司法部长或其他适当主管官员]可更改根据第4款签发批准的条件。

(6) 根据[该国]的请求留在[该国]的人，不应因其在离开将其移送的《公约》缔约国之前的任何行为或定罪而在[该国]被起诉、拘留或受到任何其他人身自由限制。

第15条 替代性汇款系统⁵

(a) 对任何有意进行、控制、管理、监督、指导或拥有全部或部分无执照经营资金划汇业务的人，应处以金额不超过[……]的罚金或不超过[……]年的有期徒刑，或两项并罚。

(b) 在本条中：

(1) “无执照经营的资金划汇业务”系指下述资金划汇业务：

(A) 无[当局]颁发的资金划汇执照从事经营者，不论被告是否知道从事该业务须经批准，或是否知道这样做要受到处罚；或

(B) 其他涉及资金的运输或划汇者，而且被告明知这些资金来源于

⁵改编自18U.S.C.§1960。

附录八

某项刑事犯罪，或意在用于帮助或支持非法活动；

(2) “资金划汇”一词包括以任何方式公开代理资金转移业务，包括但不限于通过电汇、支票、汇票、传真或快递，向国内或国外的地址进行资金转移。

第16条 拒绝与恐怖组织有关联的慈善机构的登记申请和注销其登记⁶

(1) [财政部长]可根据所收到的情报，包括任何安全或刑事情报部门的情报，并有合理的理由[相信][怀疑]申请作为慈善机构登记注册的申请人（本条中称作“申请人”）或已经登记的慈善机构已经、正在或可能直接或间接地向某个恐怖组织提供任何资源时，签署一项证书，拒绝或注销该慈善机构的登记。

(2) 应将经签署的证书副本送达申请人或经登记的慈善机构，可以派人亲送，或采用挂号信寄给其最新的已知地址。

(3) 除本条规定的情况外，该证书或与此有关的任何事项均不应受到复议，也不应加以限制、禁止、撤销、搁置或作其他处理。

(4) 在收到第(2)款所述的通知副本后(30)三十天之内，申请人或经登记的慈善机构可向[高等法院]提出申请，要求对财政部长所做的决定进行复议。

(5) 在收到根据第(4)款提出的请求时，该法院的法官应：

(a) 审查有关情报，包括[财政部长]在签署证书前审查过的任何安全、刑事或情报部门的情报，并听取这些部长或部长代表提交的其他任何证据或情报（不论这些情报是否为法院所认可）。如果法官认为披露这些情报将会危害国家安全或危及任何个人的安全，可根据部长的请求，在申请人或登记慈善机构或任何代表该申请人或经登记的慈善机构的律师缺席的情况下听取上述全部或部分证据或情报。

(b) 向申请人或经登记的慈善机构提供一份说明，简要介绍法官获

⁶ 改编自 the Commonwealth Secretariat's Model Legislative Provisions on Measures to Combat Terrorism, 第32-33页。

得的情报，从而使申请人或经登记的慈善机构合理地获知签署该证书的有关情况，而不披露法官认为会影响到国家安全或危及任何个人安全的情报。

(c) 向申请人和经登记的慈善机构提供合理的申诉机会；并且

(d) 根据其得到的所有情况裁定该证书是否合理，如果认为不合理，则取消该证书。

(6) 对第(5)款项下的裁定不得进行上诉，也不得由任何法院进行重审。

(7) 如果法官根据第(5)款裁定该证书是合理的，或自通知送达之日起(30)三十天之内没人提出请求，部长即应将该证书在政府公告上发布。

(8) 根据第(5)款的规定被认为是合理的证书，实际上应被视为拒绝证书中提到的慈善机构的登记申请，或注销证书中提到的慈善机构的登记的充分依据。

(9) 如果法官裁定该证书是不合理的，即应下令对该慈善机构予以登记，或维持其登记。

附录九 欧共体理事会2001年12月27日第2580/2001号条例

（欧共体）理事会2001年12月27日发布的第2580/2001号条例是关于针对某些人和实体采取的具体限制性措施，旨在打击恐怖主义（《官方公报》 L344，2001年12月28日，第0070-0075页）（序言略）

第1条

就本规定而言，适用下列定义：

1. “资金、其他金融资产和经济资源”系指所有各种资产，不论是有形或无形资产，是动产或不动产，不论以何种方式取得和，以任何形式，包括电子或数字形式证明这些资产的产权或权益的法律文件或证书，包括但不限于银行存款、旅行支票、银行支票、邮政汇票、股票、证券、债券、汇票以及信用证。
2. “资金、其他金融资产和经济资源的冻结”系指防止以任何方式移动、划转、变更、使用或处理资金以导致其发生数量、数额、地点、所有权、占有、特性、目的地方面的变化或任何其他将会导致资金被利用（包括证券投资管理）方面的变化。
3. “金融服务”系指任何性质的金融服务，包括所有的保险和与保险有关的服务以及下列所有银行和其他金融服务（不包括保险）：

保险和与保险有关的服务

（一）直接保险（包括共同保险）；

（A）寿险；

（B）非寿险；

（二）再保和转分保；

（三）保险中介，如经纪和代理；

（四）保险辅助服务，如咨询、精算、风险评估和理赔服务。

银行和其他金融服务（不包括保险）

- （五）接受存款和其他可偿还的资金；
- （六）所有类型的借贷，包括消费信贷、抵押信贷、商业交易的代理融通和融资；
- （七）金融租赁；
- （八）所有的支付和资金划汇服务，包括信用卡、签账卡和借记卡、旅行支票和银行汇票；
- （九）担保和承诺；
- （十）用自己的账户或客户账户进行下列交易，无论是在交易所、场外交易市场或是以其他方式进行的交易：
 - （A）货币市场工具（包括支票、汇票、存单）；
 - （B）外汇；
 - （C）衍生产品，包括但不限于期货和期权；
 - （D）汇率和利率工具，包括掉期和远期汇率协议等产品；
 - （E）可转让证券；
 - （F）其他可转让票据和金融资产，包括黄金；
- （十一）参与发行各种证券，包括承销和代理募集（公募和私募）以及提供与发行有关的服务；
- （十二）资金经纪；
- （十三）资产管理，如现金或证券投资管理，各种形式的集体投资管理，养老基金管理，托管，保管以及信托服务；
- （十四）金融资产的结算和清算服务，包括证券、衍生产品以及其他可转让票据；
- （十五）金融信息的提供和传送，金融数据的处理和其他金融服务提供者提供的有关软件；

附录九

(十六) 关于上述(五)至(十五)项所列活动的咨询、中介和其他辅助金融服务,包括资信查询和分析,投资和证券投资研究和咨询,并购以及公司重组和战略咨询。

4. 本条例中“恐怖行为”定义采用共同立场(2001/931/CFSP)第1条第(3)款中的定义。

5. “拥有一个法人、团体或实体”是指掌握该法人、团体或实体50%或更多的所有权,或拥有其中的多数权益。

6. “控制某个法人、团体或实体”是指下列任何一项:

(a) 有权任命或解雇该法人、团体或实体的行政、管理或监督机构的多数成员;

(b) 仅仅是出于行使其投票权,任命了某个法人、团体或实体的多数行政、管理或监督机构成员,这些成员在当前或上一财务年度中均担任过职务;

(c) 根据与某法人、团体或实体的其他股东或成员达成的协议,单独控制着该法人、团体或实体中多数股东或成员的投票权;

(d) 根据与该法人、团体或实体达成的协议,或按其备忘录或章程的规定(而且规范该法人、团体或实体的法律承认此协议或规定),有权对该法人、团体或实体施加决定性的影响;

(e) 有权行使(d)项中提到的决定性影响的权利,尽管不是该项权利的持有人;

(f) 有权使用某法人、团体或实体的所有或部分资产;

(g) 对某法人、团体或实体的业务实行统一管理,同时公布合并账目;

(h) 共同和各别地分担某法人、团体或实体的财务责任,或对其提供担保。

第2条

1. 除第5条和第6条所允许的情况之外：

(a) 属于第3款提到的清单所列自然人或法人、团体或实体的，或为它们所拥有或持有的所有资金、其他金融资产和经济资源均应被冻结；

(b) 不应向第3款提到的清单中所列的自然人或法人、团体或实体直接或间接地提供，或为使其受益而提供任何资金、其他金融资产和经济资源。

2. 除第5条和第6条所允许的情况之外，应禁止向第3款提到的清单中所列的自然人或法人、团体或实体提供，或为使其受益而提供，金融服务。

3. 理事会应根据第2001/931/CFSP号共同立场第1条第(4)，(5)，(6)款所作的规定，以全体一致的方式，制订、审议和修改本条例适用的人、团体和实体的清单；该清单应包括：

(一) 实施，或试图实施，参与或帮助实施任何恐怖主义行为的自然人；

(二) 实施，或试图实施，参与或帮助实施任何恐怖主义行为的法人、团体或实体；

(三) 由(一)和(二)项提到的一个或多个自然人或法人、团体或实体拥有或控制的法人、团体或实体；或

(四) 代表第(一)和(二)项中提到的一个或多个自然人或法人、团体或实体或接受它们指示的自然人或法人、团体或实体。

第3条

1. 明知和故意参与其目的或效果是为了直接或间接违反第2条之规定的活动应予以禁止。

2. 应将任何关于本条例的规定正在或已经被违反的信息通知附件中

附录九

所列的成员国的主管当局和欧共体委员会。

第4条

1. 在不违反关于报告、保密和专业秘密的有关规定，以及不违反条约第284条规定的情况下，银行、其他金融机构、保险公司以及其他组织和个人应：

- 立即提供任何有助于本条例实施的信息，如根据第2条予以冻结的账户和资金数额以及按第5和第6条进行的交易，
- 此信息应提供给她居住地或所在地为附件中所列的成员国的
主管当局，而且，
- 通过这些主管当局，向欧共体委员会提供，
- 与附件中所列的主管机关进行合作对这些信息予以核实。

2. 根据本条提供或收到的任何信息只应被用于提供或收到该信息所打算用于的目的。

3. 委员会直接收到的任何信息均应提供给有关成员国主管当局和理事会。

第5条

1. 第2条第（1）（b）款不应适用于增加到冻结账户中的利息金额。该利息也应予以冻结。

2. 附件中所列成员国的
主管当局为防止向恐怖主义行为提供融资，可根据它们认为适当的条件作出特定的批准，以

（1）允许使用冻结资金解决第2条第（3）款提到的清单中所列的自然人或其家庭成员的基本需要，尤其包括在欧共体国家内支付用于食品、药品、家庭居所的租金或抵押贷款的费用以及家庭成员的医疗费用；

（2）允许使用冻结账户的资金支付下列用途：

（a）在欧共体国家内支付税款、强制性保险费以及公用事业服务，

如煤气费，水费，电费和通讯费；以及

(b) 支付欧共体的某个金融机构为维持账户所收取的费用；

(3) 根据本条例生效前达成的合同、协议或债务安排向第2条第(3)款提到的清单中所列的人、实体或团体作出支付，只要这种支付是向欧共体内的冻结账户作出的。

3. 关于这种批准的请求应向资金、其他金融资产或其他经济资源在其境内被冻结的成员国的主管当局提出。

第6条

1. 不管第2条有何规定，为了保护欧共体的利益，包括其公民和居民的利益，成员国的主管当局在按第2款的规定与其他成员国、理事会和委员会进行磋商后，可作出具体的批准：

- 解冻资金、其他金融资产或其他经济资源。
- 向第2条第(3)款提到清单中所列的人、实体或团体提供资金、其他金融资产或其他经济资源，或
- 向此类人、实体或团体提供金融服务，

2. 收到第1款中提到的批准申请的主管当局应通知附件中所列其他成员国的主管当局、理事会和委员会它打算拒绝或给予批准的理由，同时通知它们其认为防止向恐怖主义活动提供资助的必要条件。

打算作出具体批准的主管当局应适当考虑其他成员国、理事会和委员会在两周内所作出的评论。

第7条

委员会应有权根据成员国提供的信息对附件进行修改。

第8条

成员国、理事会和委员会应相互通知根据本条例采取的措施，并酌情相互提供与本条例有关的情报，尤其是按第3条和第4条得到的情报，以及违反情况和成员国法院作出裁决的执行方面的问题。

附录九

第9条

各成员国应对违反本条例的情况作出处罚决定。这种处罚应是有效的、相称的和劝戒性的。

第10条

本条例应适用于：

1. 欧共同体领土，包括其领空，
2. 成员国所管辖的飞机和船舶，
3. 身居别国的成员国公民，
4. 根据成员国的法律成立的任何法人、团体或实体，
5. 与欧共同体有业务往来的任何法人、团体或实体。

第11条

1. 本条例自其在欧洲共同体官方公报上发布之日起生效。
2. 在本条例生效后的一年时间内，委员会应就本条例的影响提出报告，并在必要的情况下，提出对其加以修改的建议。

本条例将具有整体约束力，并直接适用于所有成员国。

2001年12月27日于布鲁塞尔。

参考文献

1. 《公约》准备工作文件

联合国，1999年，根据大会1996年12月17日第512/210号决议设立的特设委员会的报告，《大会正式记录，第四十四届会议，补编第37号》

2. 金融行动特别工作组（FATF）文件

FATF, 1997, *Evaluation of Laws and Systems in FATF Members Dealing with Asset Confiscation and Provisional Measures* (June 19).

——, 2001, *Special Recommendations on Terrorist Financing* (October 31).

——, 2002a, *Guidance Notes for the Special Recommendations on Terrorist Financing and the Self-Assessment Questionnaire* (March 27).

——, 2002b, *Combating the Abuse of Non-Profit Organisations: International Best Practices* (October 11).

——, 2003a, *Interpretative Note to Special Recommendation VI: Alternative Remittance* (February 14).

——, 2003b, *Interpretative Note to Special Recommendation VII: Wire Transfers* (February 14).

3. 书籍和文章

Angelet, Nicolas, 2003, “Vers un renforcement de la prévention et la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques?” in Catherine Bannelier and others, eds., *Le Droit international face au terrorisme, après le 11 septembre 2001*, CEDIN-Paris I, Cahiers internationaux, No. 17 (Paris, Pedonne) p. 219.

Bassiouni, M. Cherif, 2001, *International Terrorism: Multilateral Conventions (1937–2001)* (Ardsey, New York: Transnational Publishers).

——, 2002, *International Terrorism: A Compilation on U.N. Documents (1972–2001)*, 2 volumes (Ardsey, New York: Transnational Publishers).

参考文献

- Carroll, Lisa C., 2000, *Alternative Remittance Systems, Distinguishing Sub-Systems of Ethnic Money Laundering in Interpol Member Countries of the Asian Continent* (Lyons: International Criminal Police Organization).
- Cilliers, Jakkie, and Kathyn Sturman, eds., 2002. *Africa and Terrorism, Joining the Global Campaign*, ISS Monograph Series No. 74 (Pretoria: Institute for Security Studies).
- Council of Europe, 2002, *Guidelines on Human Rights and the Fight Against Terrorism* (Strasbourg: Council of Europe).
- Daubney, David, and others, eds., 2002, *Terrorism, Law & Democracy: How Is Canada Changing Following September 11?* (Montreal: Canadian Institute for the Administration of Justice and Les Éditions Thémis).
- Doyle, Charles, 2002, *The USA PATRIOT Act: A Sketch, CRS Report for Congress*, April 18, 2002 (Washington: Congressional Research Service).
- Dubuisson, François, 2003, “Vers un Renforcement des obligations de diligence en matière de lutte contre le terrorisme?” in Catherine Bannelier and others, eds, *Le Droit international face au terrorisme, après le 11 septembre 2001*, CEDIN-Paris I, Cahiers internationaux, No. 17 (Paris: Pedonne). p. 141.
- El-Qorchi, Mohammed, 2002, “Hawala,” *Finance & Development*, Vol. 39 (December), pp. 31–33.
- Forget, Louis, 2002, “Combating the Financing of Terrorism,” IMF Legal Department and IMF Institute, *Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law, Money Laundering and Terrorism Financing*, May 10, 2002 (to be published in 2 Current Developments in Monetary and Financial Law. Available on the Web at <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/forget.pdf>).
- Gehr, Walter, 2003, “Le Comité contre le terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité,” *Actualité et Droit International*

- (janvier). Available on the Web at <http://www.ridi.org/adi>.
- International Monetary Fund/World Bank, 2003, *Informal Funds Transfer Systems: An Analysis of the Hawala System*, World Bank No. 25803 (April).
- Johnson, Clifton M., 2000, “Introductory Note to the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism,” 39 *ILM* 268.
- Kilchling, Michael, 2003, “Financial Counterterrorism Initiatives in Europe,” in C. Fijnaut, H. v. Lindt, and J. Wouters, eds., *Legal Instruments in the Fight Against Terrorism: A Transatlantic Dialogue*. Available on the Web at http://www.iuscrim.mpg.de/info/aktuell/docs/Kilchling_counterterrorism.pdf.
- Koufa, Kalliopi, 2003, “Le Terrorisme et les droits de l’homme,” in Catherine Bannelier and others, eds., *Le Droit international face au terrorisme, après le 11 septembre 2001*, CEDIN-Paris I, Cahiers internationaux, No. 17 (Paris: Pedonne) p. 189.
- Nissman, David M., “Money Laundering.” Available on the Web at <http://corpusjurispublishing.com/Articles/moneylaundering.pdf>.

4. 示范法律

- Caribbean Anti-Money Laundering Programme, 2002, *Draft Legislation to Combat Terrorist Acts and Terrorist Financing, the Terrorism Act 2002*, [by] Fitz-Roy Drayton, Legal/Judicial Adviser, Caribbean Anti-Money Laundering Programme (特立尼达) .
- Commonwealth Secretariat, 2002a, *Implementation Kits for the International Counter-terrorism Conventions* (loose leaf binder) (伦敦) .
- , 2002b, *Model Legislative Provisions on Measures to Combat Terrorism* (伦敦) .

5. 执行《公约》的法律（部分国家）

- 澳大利亚: *Suppression of the Financing of Terrorism Act 2002*, No. 66, 2002.

参考文献

巴巴多斯: Anti-Terrorism Act, 2002-6.

加拿大: Anti-terrorism Act, Statutes of Canada 2001, Chap. 41; and Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act Statutes of Canada 2000, Chap. 17.

塞浦路斯: A Law to Ratify the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, including supplementary provisions for the immediate implementation of the Convention, No. 29 (III) of 2001.

法国: Loi no 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *Journal Officiel*, 16 novembre 2001, page 18215;

摩纳哥: Ordonnance Souveraine no. 15.320 du 8 avril 2002 sur la répression du financement du terrorisme, *Journal de Monaco, Bulletin officiel de la Principauté*, no. 7542, 12 avril 2002.

新西兰: Terrorism Suppression Act, 2002, No. 34.

新加坡: Terrorism (Suppression of Financing) Act 2002.

英国: Terrorism Act 2000 (2000, Chapter 11); Antiterrorism, Crime and Security Act 2001 (2001, Chap. 24).

美利坚合众国: United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001, Public Law 107-56, October 26, 2001; Suppression of the Financing of Terrorism Convention Implementation Act of 2002, Public Law 107-197, Title II, §202 (a), June 25, 2002, 116 Stat. 724, amended by Public Law 107-273, Div. B, Title IV, § 4006, November 2, 2002, 116 Stat. 1813 (18 U.S.C. §2339C).