



秘书长关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2253(2015)号决议第 97 段提交的,其中安理会请秘书长提交一份战略层面的初次报告,表明并反映伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国,又称达伊沙)及相关个人、团体、企业和实体,包括外国恐怖主义战斗人员对国际和平与安全构成的威胁的严重性,以及提供有关这些个人、团体、企业和实体的资金来源(包括通过非法买卖石油、古文物和其他自然资源获得的资金)及其策划和协助实施袭击的活动的信息,并表明联合国为支持会员国抵御这一威胁作出了哪些努力。¹

2. 2015 年 12 月 17 日安全理事会会议通过安理会第 2253(2015)号决议,世界各地的财政部长出席了此次会议。借助通过该决议,安理会表示决心应对这些团体和个人对国际和平与安全构成的威胁,必须切断其获得资金的机会,包括非法买卖石油、古文物和其他自然资源的机会,并解决其策划和协助实施袭击活动问题。安理会在该决议中决定,这些团体和个人应受制于安全理事会第 2161(2014)号决议所规定的措施;以前的安全理事会关于基地组织以及相关个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会即被称为安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(“达伊沙”)、基地组织以及相关个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议所设委员会;基地组织制裁名单即被称为伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单。

3. 本报告还载有关于加强会员国减轻伊黎伊斯兰国构成的威胁的能力以及联合国如何支持这些努力等方面的建议。按照安全理事会的要求,在编写本报告时

¹ 自 2014 年 7 月以来安全理事会已就与伊黎伊斯兰国及其附属组织相关事宜发表 5 项主席声明并通过 21 项决议。



参考了反恐怖主义委员会执行局提供的信息，并与安全理事会第 1267(1999)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议所设委员会根据安全理事会关于基地组织和塔利班及相关个人和实体的第 1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组、反恐执行工作队以及其他相关联合国行为体和国际组织密切合作。一些会员国也提供了信息。

二. 伊黎伊斯兰国及相关团体和实体构成的威胁的严重性

A. 威胁

4. 下列情况助长了伊黎伊斯兰国的出现：伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国旷日持久的冲突和由此产生的政治和安全不稳定，以及两国的国家机构被削弱、没有能力有效控制其领土和边界。在不到两年的时间里，伊黎伊斯兰国占领了伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的大片领土，它通过复杂的、准官僚创收结构来管理这些土地，这一结构充分灵活并具多样性，可补偿单一收入来源收入的下降。伊黎伊斯兰国还受益于其与卷入跨国有组织犯罪的个人和团体的关系。它利用资金支持正在进行的军事行动，管理领土，并资助将冲突扩大至伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国以外。它制订了极为有效和复杂的宣传战略，以确保其扭曲的世界观在数量较少但日益增加的脱离或不再认同其社会核心价值观的心怀不满的人中引起共鸣。

5. 尽管国际社会通过军事、财政和边境安全等措施努力打击伊黎伊斯兰国(最近给其造成巨大损失)，但伊黎伊斯兰国继续保持其在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的存在。它还正在将其行动扩大至其他地区。2015 年最后几个月发生的恐怖主义袭击表明，伊黎伊斯兰国有能力对其控制领土之外的平民目标实施袭击。下列事件明显说明了其触角所到范围：2015 年 11 月 12 日贝鲁特自杀性爆炸事件；2015 年 11 月 13 日巴黎发生的协调实施的袭击；2016 年 1 月 14 日伊黎伊斯兰国的一个附属组织在雅加达实施的袭击，这些袭击与巴黎袭击近似。

6. 伊黎伊斯兰国最近扩大了在西非和北非、中东以及南亚和东南亚的影响范围，这表明了在仅仅 18 个月内这一威胁的严重程度发展的速度和规模。最近的袭击的复杂性及有关规划、协调和复杂程度令人对其未来的演化感到关切。此外，其他恐怖团体，包括利比亚的伊斯兰青年舒拉委员会和伊拉克和黎凡特伊斯兰国-利比亚(德尔纳省)、突尼斯凯鲁万的圣战者和哈里发战士组织、乌兹别克斯坦伊斯兰运动、巴基斯坦的哈里发运动以及菲律宾的哈里发支持者组织，被伊黎伊斯兰国基本意识形态充分吸引，对其所谓的哈里发国和自封的哈里发宣誓效忠。伊黎伊斯兰国还得益于外国恐怖主义战斗人员不断涌入，这些人继续离开自己的社区，以补充其人员。这些战斗人员从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国以及其他冲突区的战场返回是另一个主要关切，因为回返者能够将伊黎伊斯兰国的存在扩大至其原籍国，并利用其技能和作战经验招募更多的同情者，建立恐怖分子网络，并实施恐怖行为。

1. 伊黎伊斯兰国在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境外的情况

7. 伊黎伊斯兰国对国际和平与安全构成日益严重的威胁，这反映在其全球扩张战略之中，这一战略的发展可能反映了其对国际军事努力最近造成其在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的领土损失的反应。截至 2015 年 12 月 15 日，据报世界各地 34 个团体宣誓对伊黎伊斯兰国效忠。此外，鉴于伊黎伊斯兰国在领土方面宣布更多的“省份”，预计 2016 年伊黎伊斯兰国附属组织数量将增加，其成员将增多。这是一项重大关切，因为这些团体似乎仿效伊黎伊斯兰国的策略，以其名义实施攻击。

8. 2016 年及以后，会员国应作好准备，应伊黎伊斯兰国指示而前往其他国家的外国恐怖主义战斗人员数目会进一步增加。自 2014 年以来，许多团体和个人都宣誓效忠于 Abu Bakr al-Baghdadi 和自封的“哈里发”，尽管只有其在利比亚和阿富汗境内的分支机构目前控制着有任何重要性的领土。伊黎伊斯兰国在利比亚的存在是受到关注最多的分支机构，包括得到伊黎伊斯兰国核心给予的支助和指导。² 在阿富汗和巴基斯坦，伊黎伊斯兰国继续建立联系和同情者网络，这些同情者以其名义发动袭击。2016 年 1 月 13 日，在巴基斯坦和阿富汗开展活动的伊黎伊斯兰国团体“呼罗珊省”发表声明，声称对袭击巴基斯坦驻阿富汗贾拉拉巴德领事馆负责。

2. 侵犯人权行为

9. 伊黎伊斯兰国继续对其控制下的人口犯下令人发指的侵犯人权行为。³ 处决、酷刑、截肢、鞭打和在公共场所对“异教徒”的族裔-教派袭击和鞭打清醒地证明，它为了实现目标，准备降低到何等的野蛮程度。伊黎伊斯兰国系统地针对拒绝同意其极端主义意识形态的群体和社区成员，包括基督教、“雅兹迪”派、什叶派和逊尼派。自从伊黎伊斯兰国出现以来，侵害妇女和女孩的性奴役被当作羞辱和征服整个社区的一种恐怖手段。冲突中的性暴力，如果作为一种战争方法或策略，或作为针对平民发动的广泛或有计划攻击的一部分来使用或施行，可严重加剧武装冲突并延长其持续时间，阻碍恢复国际和平与安全。在此背景下，性暴力和基于性别的暴力被伊黎伊斯兰国用作一种恐怖主义策略，已成为其控制领土、非人道虐待受害者和招募新的支持者的战略的一部分。据负责冲突中性暴力问题的特别代表说，象伊黎伊斯兰国这样的极端主义团体，将女性身体视为生产新一代的工具，可以按照其形象，根据其激进的意识形态来抚养新一代，控制妇女的

² 见 S/2015/891。

³ 见 A/HRC/30/48 和 Corr.1 第四节 A 和 B，<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>。

性和生殖是伊黎伊斯兰国及其附属组织建国愿望的一部分。⁴ 性暴力和暴力极端主义之间的联系越来越明显，打击极端团体是打击与冲突有关的性暴力问题的一个重要组成部分。安全理事会第 2242(2015)号决议强调，越来越需要确保，保护和增强妇女权能是打击恐怖主义和暴力极端主义战略的优先考虑。

10. 数以千计的儿童也成为伊黎伊斯兰国的暴行的受害者、肇事者和证人。该团体有系统地对小至 5 岁的儿童进行灌输和诱导，让其成为未来的好战分子。联合国伊拉克援助团(联伊援助团)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续收到报告称，伊黎伊斯兰国一直强行招募和使用儿童参加军事行动。⁵ 社交媒体上张贴的若干录像据称显示了伊黎伊斯兰国在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的营地招募和训练儿童的情景。伊黎伊斯兰国有系统地招募和虐待儿童以及据报在几个区域出现青年训练营，令人严重关切。

3. 人道主义危机

11. 国际社会面临着前所未有规模的人道主义危机。叙利亚冲突这个最大和最复杂的人道主义紧急情况，已经成为一场国际危机。仅在阿拉伯叙利亚共和国，约 1 200 万人(包括在邻国寻求避难的 400 多万人)被迫逃离家园，1 350 多万人需要人道主义援助。⁶ 伊黎伊斯兰国在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的出现进一步加剧了人道主义危机。由于没有政治解决的迹象，军事对抗持续进行，2016 年受两国内部冲突影响的人数可能会增加。大量流离失所者的存在也对冲突地区的邻国的资源造成了很大压力。

4. 破坏和掠夺文化遗址和工艺品

12. 大规模、有系统地毁坏和掠夺文化遗址也是伊黎伊斯兰国战略的一部分，这突出显示了冲突和恐怖主义的文化、人道主义和安全等层面之间的紧密联系。许多联合国声明和宣言都认识到这一点，其中包括大会题为“拯救伊拉克文化遗产”的第 69/281 号决议，值得注意的是安全理事会第 2199(2015)号决议，安理会在该决议中规定了禁止买卖 1990 年 8 月 6 日后从伊拉克和 2011 年 3 月 15 日后从阿拉伯叙利亚共和国非法流出的古文物，并确认非法贩运古文物是恐怖主义组织潜在的资金来源。

⁴ 见扎伊娜卜·班古拉，“对伊斯兰教的信仰与对妇女的信心：为什么性别公正不是没有极端的伊斯兰教的关键”，国际危机组织，2015 年，可查阅：<https://medium.com/the-future-of-conflict/faith-in-islam-faith-in-women-why-gender-justice-is-key-to-an-islam-without-extremes-8920277ef674#.rqlzjf3mx>。

⁵ 见关于在伊拉克武装冲突中保护平民的报告：2014 年 12 月 11 日至 2015 年 4 月 30 日(可查阅：http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_ohchr_4th_POCRReport-11Dec2014-30April2015.pdf)。

⁶ 人道主义事务协调厅，阿拉伯叙利亚共和国(<http://www.unocha.org/syria>)。

5. 结论

13. 伊黎伊斯兰国对国际和平与安全构成史无前例的威胁。它能够迅速适应不断变化的环境，并能说服或激励世界各地观点一致的恐怖主义团体协助和实施恐怖行为。

14. 鉴于这一威胁的严重性，国际社会的对策也必须具有适应性，确保这些对策符合法治以及国际人权和人道主义准则和标准。会员国应采取全面办法，吸纳安全主导的反恐倡议，以及采取预防性措施，解决导致恐怖主义的暴力极端主义的驱动因素问题。

B. 伊黎伊斯兰国的资金来源

15. 伊黎伊斯兰国快速和有效地动员用于招募和领土扩张的大量财政资源显示，恐怖组织使用跨国有组织犯罪集团采用的相类似的技术，并让其筹资战略适应不断变化的环境，会对国际和平与安全构成何等严重的威胁。

16. 伊黎伊斯兰国是世界上最富有的恐怖组织。若干报告详述了其资金来源，包括反恐怖主义委员会执行局、分析支助和制裁监测组以及反洗钱金融行动工作组的报告。其资金主要来源于开采其所占领土的自然和经济资源(包括油田和炼油厂及农田)以及来源于抢劫银行、勒索、没收财产、外国恐怖主义战斗人员的捐赠以及掠夺古文物。

17. 无数报告，包括联伊援助团的报告，估计 2015 年伊黎伊斯兰国从石油和石油产品获得的收入在 4 亿至 5 亿美元之间。伊黎伊斯兰国利用出售石油收入购买供应品，包括武器、军事装备和弹药等。由于对炼油厂和油罐的国际空袭、对石油走私路线及销售和购买石油的封锁，预计伊黎伊斯兰国的石油收入总额及在其所有收入中所占比例在 2016 年将逐渐减少。其他资源，包括天然气和磷酸盐地点也遭到空袭。此外，进一步开采现有资源将需要不易得到的专门知识和大量投资。然而，伊黎伊斯兰国的多样化达到相当程度，其不断减少的收入来源可以迅速被其他来源所取代。联合国无法独立核实会员国提供的有关伊黎伊斯兰国石油和石油产品的可能非法贸易路线的数据和图像。此外，提供的材料中的出入表明，鉴于伊黎伊斯兰国采取的多样性和灵活性，很难确定确切路线和分销网络，并强调会员国必须密切协调和合作，联合国安全理事会第 2253(2015)号决议的通过就证明了此类高水平的协调与合作。

18. 在过去一年里，“征税”和没收似乎成了另一个重要收入来源。伊黎伊斯兰国建立了一个没收物品和财产的复杂系统，其中包括没收银行的财物(根据联伊援助团提供的资料，从在伊黎伊斯兰国控制之下的伊拉克各省的 90 个分支机构，拿走了总共价值 10 亿美元的现金(仅从摩苏尔的各银行就拿走了 6.75 亿美元))。伊黎伊斯兰国还没收离开该领土的官员和其他人的房屋，并在当地市场出售，并对伊黎伊斯兰国成员有折扣。伊黎伊斯兰国还对经济活动收税，对生活在其控制

下的领土上的估计 800 万人进行勒索。它试图使这一制度合法化,将这一“税收”称为“宗教税”或“札卡特”。这一税收数额至少占下列方面所获资金的 2.5%:企业、商品以及小麦、大麦、棉花和牲畜等农产品;伊拉克西部和北部各省的承包商和商人的服务;进入伊黎伊斯兰国控制下的领土的卡车。据联伊援助团说,对卡车征收的税收每年产生约 9 亿美元。在某些情况下这一团体勒索高达 10%,理由是“它是处于战时的国家”。

19. 伊拉克政府最近决定停止支付在伊黎伊斯兰国控制领土上的工作人员的工资,目的是减少进行此类“征税”的机会。但是,看起来在国外的亲属在使用很难控制的当地哈瓦拉类型的服务进行汇款。但是,从长远来看,这一税收系统将更加难以维持。据联合国粮食及农业组织(粮农组织)提供的资料,特别是在农业部门,情况尤为如此,伊黎伊斯兰国控制领土上的小麦和大麦作物的产量因为种子质量差正在下降。

20. 伊黎伊斯兰国同跨国有组织犯罪集团一样,依靠洗钱和走私技术及走私网络来规避国际禁运。伊黎伊斯兰国利用伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内既有历史走私路线,以折扣价出售石油和农产品。一旦货物到达目的地国,就很难追踪其来源,特别是石油产品。车队不断将基本食品和原材料运给当地民众,而非法商品就隐藏在这些驶离伊黎伊斯兰国控制区的车队中。伊黎伊斯兰国向其控制下领土上的所有人征收“税”费。

21. 许多伊拉克和叙利亚考古遗址都在伊黎伊斯兰国的严格控制下,伊黎伊斯兰国根据对所取文物价值的预先估值向抢劫者征税,并发放发掘许可证。据联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)报告,美国东方研究院估计,阿拉伯叙利亚共和国考古遗址中约有 25%(包括位于伊黎伊斯兰国控制区的超过 21%的考古遗址)受到掠夺的影响。在过去四年中,阿拉伯叙利亚共和国已缉获或获得归还 6 000 多件文物(包括来自黎巴嫩的 1 000 件)。教科文组织指出,鉴于大规模的掠夺及其重大经济价值,很可能许多文物已被犯罪网络储存起来。预计一旦关注度下降,犯罪网络将开始向市场推出更多经过“清洗”的文物。根据教科文组织从其成员国收到的初步资料,许多小文物,如硬币和小铸像,一般被走私并在互联网平台上买卖。因此,警察、海关和艺术品市场官员必须采取尽可能有力的措施,打击这类文物的非法贩运。教科文组织还指出,必须确定这些文物被何人收藏在何处,并查明贩运路线。

22. 除上述收入来源以外,伊黎伊斯兰国还继续获得外部捐款和人质家属支付的赎金,特别是亚兹迪人支付的赎金。联伊援助团估计,2014 年,这些付款总额为 3 500 万至 4 500 万美元。据信,2015 年 1 月,已为释放 200 名伊拉克雅兹迪人支付了 85 万美元。伊黎伊斯兰国一直利用性暴力来调动资源,为其运转提供资金,包括通过人口贩卖和奴隶市场勒索和贩卖妇女和女孩。它还收到那些为争取从冲突区解救外国恐怖主义战斗人员而自愿支付的款项。根据反恐怖主义委员会

执行局和分析支助和制裁监测组提供的资料，来自外国恐怖主义战斗人员的收入是另一个重要资金来源。已知外国恐怖主义战斗人员账户发生的电汇、信用卡取款和资金转移显示，进出伊黎伊斯兰国控制下领土的资金流动源源不断。需要作进一步的研究，以更好地了解边境城市的金融网络，包括中介的作用。

23. 鉴于国际社会施加了相当大的压力，伊黎伊斯兰国很可能将设法寻找其他资金来源。需要更好地理解伊黎伊斯兰国的附属组织和效忠伊黎伊斯兰国的团体的金融机制。

24. 金融行动任务组注意到，伊黎伊斯兰国及其附属组织继续广泛利用因特网和社交媒体来筹集资金。以协调一致的方式滥用这些技术能够提供大量资金，如果没有网站提供者的支持，往往难以察觉。这是一个特别令人关切的领域，因为它可以使从伊拉克或阿拉伯叙利亚共和国返回的外国恐怖主义战斗人员或当地同情者获得足够的资金，用于在世界各地招募恐怖分子和策划恐怖袭击。

C. 加入伊黎伊斯兰国和相关团体和实体的外国恐怖主义战斗人员

1. 招募

25. 根据分析支助和制裁监测组及其他来源提供的情况，伊黎伊斯兰国对潜在应征者的吸引力已达空前的程度。据估计，约有来自 100 多个会员国的 30 000 名左右外国恐怖主义战斗人员积极参与了基地组织和伊黎伊斯兰国及相关团体的活动。⁷ 这一现象不仅明确要求采取全球和国家解决办法，而且要求在地方一级采取紧急行动。鉴于目前的实地局势，不清楚最近外国恐怖主义战斗人员人数的急剧增长是否将长期持续下去。也不清楚大多数战斗人员的最终目的地国是否仍将是伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，因为伊黎伊斯兰国一直鼓励潜在战斗人员前往中东以外的国家。

26. 在发达国家和发展中国家，许多年轻人都在认真考虑前往其人身安全将面临严重危险的地区。这么多青年人前往冲突地区，严重破坏了其社区，尤其是其家庭的稳定。为了吸引人加入其事业，伊黎伊斯兰国利用了社会经济的不满情绪以及遭遇排斥、边缘化、歧视或迫害的感觉，再加上潜在或实际缺乏善政、不平等、不公正和缺乏机会等因素推波助澜。它假装为潜在应征者提供获取“社会地位”、亲情、认同感和归属感、履行宗教责任和实现一个目的的机会。其理念是基于一种歪曲伊斯兰教的解释，并利用了历史宿怨(提供一个机会，不仅反叛腐败的现行政治秩序，而且要消除伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国之间的人为边界)。

⁷ S/2015/975，第 78 段。

27. 由于不清楚哪类人比其他人更可能从事恐怖活动，查明潜在外国恐怖主义战斗人员并防止其旅行，面临更多的挑战。初步研究⁸表明，外国恐怖主义战斗人员受到一系列的社会、经济和地缘政治条件的促动，此外还有在某一时刻出现的使其易被招募或参与暴力极端主义和恐怖主义的个人情况。伊黎伊斯兰国及其附属组织有大量存在的领土内外的新募人员似乎就是这种情况。每个战斗人员走向恐怖主义活动的过程都是程度不同的综合因素的独特组合，具体取决于当地情况。

28. 根据我的冲突中性暴力问题特别代表提供的情况，伊黎伊斯兰国的招聘信息还包括承诺为经济上被边缘化而又寻求保守社会所无法获得的地位、权力和性接触的年轻单身男子找到女人。伊黎伊斯兰国还有庞大的专门“在线培养员”团队，其工作是发现那些在网上论坛上对该团体表示兴趣的个人。为当地恐怖活动或前往伊黎伊斯兰国控制下领土培养可能的同情者是依据个人的特定社会和个人情况进行的。

29. 招募恐怖分子的职能并不限于伊黎伊斯兰国招募人员。往往还有一些亲密的个人关系在起作用。对欧洲外国恐怖主义战斗人员的研究⁸表明，同侪压力或支持在激进化的最后阶段起着积极作用，而家庭成员，特别是母亲的作用对于抵制这种压力尤其重要。

2. 利用因特网和社交媒体作为一种宣传和招聘工具

30. 伊黎伊斯兰国日益增多的先进技术进一步加剧了该团体所构成的威胁。伊黎伊斯兰国越来越多地转向因特网和社交媒体来向潜在应征者进行宣传。伊黎伊斯兰国似乎一直在通过信息和通信技术(信通技术)，特别是社交媒体工具，建立一个低成本的强有力的体系，以进行宣传鼓动，发现潜在应征者，分配人力资源说服目标个人加入其队伍。这助长了前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的外国恐怖主义战斗人员人数的增加。许多受影响国家的检察官和执法官员越来越多地报告，外国恐怖主义战斗人员和潜在战斗人员以及单独行动或以小组形式行动但与伊黎伊斯兰国没有正式联系的恐怖分子，接受伊黎伊斯兰国的在线宣传，并与其成员和同情者在线互动。⁹ 在推特采取行动关闭数千个这类账户之后，伊黎伊斯兰国已经转向其他社会媒体工具，例如 Telegram 联络软件。¹⁰ 如 Telegram 也开始

⁸ 见 Sara Zeiger and Anne Aly, eds., *Countering Violent Extremism: Developing an Evidence-base for Policy and Practice*, Hedayah and Curtin University, 2015(见: <http://www.hedayah.ae/pdf/cve-edited-volume.pdf>)。

⁹ 在美利坚合众国，几乎 80% 盼望成为外国恐怖主义战斗人员的人下载了极端主义宣传，在网上推介，或与其他极端分子在线联络。

¹⁰ 2015 年秋，Telegram 有阿拉伯文、波斯尼亚文、英文、法文、德文、印尼文和土耳其文等文字的联络渠道，各语种各有高达 10 000 名关注者。

关闭伊黎伊斯兰国的相关渠道，伊黎伊斯兰国及其支持群体将可能转移到新的平台。

31. 伊黎伊斯兰国还表现出根据受众调整其网上信息的能力。在过去两年里，伊黎伊斯兰国的视频播放了战争行为(30%)、对圣战者的访谈(25%)、显示伊黎伊斯兰国是一个有效的乌托邦式“国家”的图像(18%)、死刑执行(15%)。¹¹ 纯宗教主题不常见。视频往往编辑精良，并且穿插了动作电影和视频游戏。这种做法不仅力求吸引跃跃欲试的年轻人，而且也力求吸引医生、工程师、通信技术专家等专业人员以及妇女和女孩。伊黎伊斯兰国的品牌和营销活动中都有训练有素的培养员使用聊天小软件、视频会议以及其他通信技术工具进行的个人激进化和招募活动。

32. 现已表明，信通技术在外国恐怖主义战斗人员为前往加入伊黎伊斯兰国及其附属组织而进行的旅行筹备、培训和分享“有效做法”和策划袭击方面发挥着关键作用。伊黎伊斯兰国网上论坛讨论在跨越边界时逃避侦查的最佳方式，办法是使用不会引起怀疑的路线，并经由被视为边境管制不力的国家。利用信通技术展示如何制造简易爆炸装置也多有记录。安全理事会在第 2161(2014)号和第 2178(2014)号决议中提出了这一问题，这一技术可被伊黎伊斯兰国及其附属组织所利用。检察官和执法官员都对伊黎伊斯兰国恐怖分子日常使用加密技术的问题表示关切。伊黎伊斯兰国关于“黑暗网络”的相关论坛定期向其成员通报最有效的加密工具，并在信通技术解决方案被认为受到破坏时推荐采用新的产品。

33. 另一个挑战是全球信通技术框架的复杂性，这就引发了国内法的适用性以及国家执行这些法律的权力等方面几个困难的管辖权问题。私营公司必须设法在其国际业务中处理相互冲突的国内法律。例如，脸书制定了与世界各地执法机构合作的准则，包括在保存数据以及紧急要求等方面的准则。许多私营公司已执行了自己的使用条款，可以删除伊黎伊斯兰国内容或关闭违反这些条款的用户账户。公司针对诸如招募恐怖分子和煽动恐怖主义等恐怖活动采取了此类措施。大多数大公司积极主动和自愿地对用户上传内容进行监测或删除违反其条款和规定的内容。¹²

34. 伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国文物的在线出售依然在持续，尽管按照安全理事会第 2199(2015)号决议的规定，其贸易在全世界都被禁止。可能与伊黎伊斯兰国有直接或间接关联的这些文物的非法出卖人，使用社交媒体平台为非法获取和

¹¹ 恐怖主义研究国际观察站的评估，反恐怖主义委员会与会员国和相关国际组织和区域组织就“防止恐怖分子利用互联网和社交媒体招募恐怖分子和煽动恐怖主义行为，同时尊重人权和基本自由”举行的特别会议，2015年12月16日和17日。

¹² 在过去两年中，YouTube 已删除了 1 400 万个视频；脸书每周接收和审查关于违反其使用条款的 100 万用户通知(不仅针对与恐怖主义有关的张贴内容)；推特最近几个月关闭了约 2 000 个与伊黎伊斯兰国有关的账户。

输出的文物寻找客户。十年来，教科文组织一直在努力提高人们对这一现象的认识。¹³ 全球信通技术界应采取必要措施，遵循既有良好做法。¹⁴

D. 外国恐怖主义战斗人员的旅行

35. 来自许多国家的外国恐怖主义战斗人员继续通过邻国来到伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国。在一些情况下，语言相似和没有签证要求为此提供了方便。伊黎伊斯兰国已证明其能有效地发现和规避会员国实行的反措施。情况表明，它还善于利用因特网和社交媒体向潜在外国恐怖主义战斗人员通报这方面的可乘之机。即使一国发现了可能便利外国恐怖主义战斗人员跨界流动的漏洞，伊黎伊斯兰国也能很容易利用邻国的这一漏洞。因此，国际社会必须制定更有效的方法来确定哪些漏洞正在被伊黎伊斯兰国所利用，并与受到此类措施不利影响的其他国家分享这一信息，以便集体迅速实行应对措施。

36. 伊黎伊斯兰国最近发布了网上指南，以协助外国恐怖主义战斗人员前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国。这些指南清楚表明伊黎伊斯兰国了解会员国经常使用的查明外国恐怖主义战斗人员的方法，以及追踪其旅行模式的现行措施的系统性不足。同样明显的是，伊黎伊斯兰国清楚知道，在外国恐怖主义战斗人员出发之前很难发现他们。许多潜在战斗人员不是其原籍国或居住国执法官员的关注人员，因此没有受到监测。伊黎伊斯兰国指南还载有详细资料，指明哪些旅行路线最容易渗透，哪些路线因控制加强应予避免，以及前往其控制下领土的最佳旅行方式。会员国向分析支助和制裁监测组报告，外国恐怖主义战斗人员经由穿越欧洲和邻国的空中、海上和陆路通道前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的冲突地区。¹⁵

37. 伊黎伊斯兰国还对在其控制领土以外发动攻击表现出越来越大的兴趣，并有这方面的能力。这些攻击不仅由土生土长的恐怖分子实施，而且还由在国外，包括在伊黎伊斯兰国控制下领土上受过培训的人实施。这表明迫切需要会员国不仅确保外国恐怖主义战斗人员不从其原籍国前往伊黎伊斯兰国控制下领土，而且还要遏制这些战斗人员从伊黎伊斯兰国控制下领土流向他们可以协助实施恐怖袭击的第三国。令人关切的是，外国恐怖主义战斗人员可能利用寻求庇护者大规模涌入欧洲作为将其特工人员送至欧洲的一种途径。

38. 关于难民通过联合国难民事务高级专员办事处(人权高专办)实施的重新安置计划进入第三国的问题，伊黎伊斯兰国不大可能会试图利用这些方案将恐怖分子送出国外。由于接受难民重新安置的大多数国家实行大量的检查措施和背景调查，并且这些检查需要漫长的等候期，重新安置似乎不是一个有吸引力的途径。

¹³ 见 http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/basic-actions-cultural-objects-for-sale_en.pdf。

¹⁴ 见例如：<http://www.art-law.org/archives/conferencedu17112008/memorandum-fr171108.pdf>。

¹⁵ 见 S/2015/358。

E. 策划和便利伊黎伊斯兰国实施的袭击

39. 伊黎伊斯兰国利用信通技术散播其宣传成为其军事战略的一部分，目的是破坏伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国以外其他国家的稳定，引发“信徒”与“叛教者”之间的对抗。2014 年夺取领土以后，它改变了战术，特别是在 2015 年下半年开始扩大其攻击的地域范围。之后，伊黎伊斯兰国同情者单独或以小组形式实施了一系列袭击(包括对下列目标实施的袭击：布鲁塞尔一个博物馆；澳大利亚悉尼一家咖啡馆；突尼斯一个博物馆和旅游景点；一趟开往巴黎的火车；圣贝纳迪诺县公共卫生局)。这些袭击的主要特点是复杂程度较低。

40. 最近的袭击，包括在巴黎和雅加达实施的袭击，反映了向在中东以外实施大规模行动的重大转变。很可能恐怖分子单独实施的攻击也将持续进行。2015 年 11 月在巴黎实施的袭击事件，具有基地组织袭击的典型特征：长期准备，多个目标，有计划的数波攻击，并有在行动领导人指挥下，由阿拉伯叙利亚共和国境内策划人员和法国境外协助人员牵头的协调的实地多小组结构的参与。本土小组和往返伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的恐怖分子的结合是一种新的复杂的挑战。2015 年 1 月以来收集的证据表明，伊黎伊斯兰国与其海外好战分子之间存在有效的行动联系。这些袭击还表明，存在下列方面的不同能力：寻找大型目标(包括餐馆、体育场、旅游基础设施和音乐厅)；就躲闪式旅行办法提供咨询；组织后勤支援；提供通信、武器和爆炸物使用培训；远程管理潜在攻击者名册；调动全球同情者网络，为这类行动提供协助。

41. 伊黎伊斯兰国及其附属组织以及自封成员和追随者有能力通过包括移动电话和加密工具在内的尖端技术在国际上进行交流；转移资金；提供后勤支助(如租赁公寓和汽车、采购武器以及建造炸弹背心)；采用躲闪式旅行办法筹备袭击。这一切表明其有能力在其控制下的领土之外开展行动。

42. 伊黎伊斯兰国转向在其直接控制之外的地区动用自杀式袭击者表明其对国际和平与安全的威胁严重程度大幅增加。尽管这些袭击不靠使用尖端武器(基本上靠自动步枪和炸弹背心)，但其效果反映在其确实造成的死亡人数以及给平民带来的不稳定和不安全感。有迹象表明，伊黎伊斯兰国可能寻求在这些袭击中建立使用包括化学武器和生物武器在内的更先进武器的长期能力。

43. 另一个令人关切的重要问题是，恐怖集团的能力不断加强，可以从经过挑选和训练专门从事此类袭击的外国恐怖主义战斗人员名册上招募袭击者。这些人可能彼此认识数年，曾被关押在同一个监狱，一起前往阿拉伯叙利亚共和国，讲同一种语言，并且(或)同属一个原籍国或社区。这确保其凝聚力，也增加成功的机会。

44. 最近发生许多次袭击的复杂性表明，伊黎伊斯兰国好战分子正在调整适应针对其采取的执法和安保措施。在此背景下，司法当局、执法机构和安保机构在涉

及单独行动或较隐蔽不容易被发现的恐怖分子的情况下往往处于不利地位。尤其是对于依靠人员情报来源的执法和情报机构来说更是如此。经验证据表明，虽然在多数单独行动者恐怖事件发生之前，一般都有人了解该罪犯的冤情、极端主义思想、观点和(或)从事暴力的意图，但他们不向有关当局报告情况。因此，发现肇事者或提前获取袭击信息的机会随之减少。

F. 回返者

45. 从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国以及其他冲突地区的战场返回的伊黎伊斯兰国外国恐怖主义战斗人员所构成的威胁，对许多原籍国来说是另一个令人关切的重大问题。一般而言，回返者有助于扩大伊黎伊斯兰国在其他国家的存在，并为今后的袭击、策划和便利建立网络。¹⁶ 目前尚不清楚有多少为伊黎伊斯兰国效劳的外国恐怖主义战斗人员可能返回其原籍国(而不是留在冲突地区或前往第三国)以及回国后是否有可能从事恐怖主义活动。但一旦其幻想破灭，许多人很有可能返回原籍国。然而，经验证据表明，尽管伊黎伊斯兰国外国恐怖主义战斗人员返回后参与从事恐怖活动的人很少，但训练有素的外国恐怖主义战斗人员实施袭击的成功可能性更大，且更致命。¹⁷ 还应当指出，回返者是一个具有潜在价值的信息源，可利用其经历来说服他人不要参与恐怖主义，包括开展有效的反宣传运动。

三. 联合国支持会员国努力抵御伊黎伊斯兰国威胁的各种努力

46. 抵御伊黎伊斯兰国威胁的主要责任在于各会员国。但联合国和其他国际组织在支持会员国的努力方面可以发挥重要作用，并已采取了若干措施，包括对这一威胁和各国抵御威胁的能力进行评估，就处理已查明的缺陷拟定建议，并制订和实施各项能力建设方案。然而，鉴于伊黎伊斯兰国所构成的威胁的严重性加大，联合国和其他国际组织必须采取更全面和协调一致的办法。

47. 分析支助和制裁监测组编制了一系列报告，评估外国恐怖主义战斗人员构成全球威胁；伊黎伊斯兰国和胜利阵线的威胁，包括对中东地区的威胁；伊黎伊斯兰国和其他恐怖集团对利比亚和阿富汗的恐怖主义威胁。监测组就减少这些威胁提出了若干建议。¹⁸

¹⁶ 见 S/2014/815，第 27 段。

¹⁷ 来自阿拉伯叙利亚共和国的“回弹率”(指回返又策划袭击其本国或本区域的退伍战斗人员的所占比例)非常低。但随着退伍外国恐怖主义战斗人员人数增加，这种风险很可能逐渐升高。见 Thomas Hegghammer 和 Petter Nesser，“评估伊斯兰国致力于袭击西方”，《关于恐怖主义的看法》，第 9 卷，第 4 号(2015 年 8 月)。

¹⁸ S/2014/815、S/2015/358 和 S/2015/891。

48. 反恐怖主义委员会对会员国阻止外国恐怖主义战斗人员流窜的能力进行了评估，侧重评估受影响最严重的国家，并提供就如何处理评估查明的缺陷向会员国提出建议。¹⁹ 反恐怖主义委员会最近在纽约举行了一次有关“妇女在打击恐怖主义和暴力极端主义方面的作用”的公开通报会；在马德里举行一次关于“阻止外国恐怖主义战斗人员流窜”的特别会议；并在纽约举行了一次“防止恐怖分子利用互联网和社交媒体招募恐怖分子和煽动恐怖行为，同时尊重人权和基本自由”的特别会议。马德里特别会议产生了一套有关以下方面的指导原则：发现、干预和阻止煽动外国恐怖主义战斗人员并为其提供便利的行为；阻止其旅行；对其进行刑事定罪和起诉；开展国际合作；回返的外国恐怖主义战斗人员的遣返和重返社会。²⁰

49. 在反恐怖主义执行工作队设立一个外国恐怖主义战斗人员问题机构间特设工作组之后，与反恐执行局和分析支助和制裁监测组进行密切协商，制订关于打击外国恐怖主义战斗人员流窜的能力建设执行计划。该计划是根据 2015 年 5 月 29 日安全理事会主席声明(S/PRST/2015/11)的要求制订的。

50. 该计划根据反恐怖主义委员会执行局的评估，确定了满足最受影响的会员国的能力建设援助需求的优先建议，并包括反恐怖主义执行工作队各实体提出的有关在今后 24 个月实施的能力建设和技术援助项目的优先事项清单。这是第一次尝试对能力建设制订一个更加协调一致的办法。

A. 打击资助伊黎伊斯兰国

51. 毒品和犯罪问题办公室打击洗钱全球方案已整理了切断资助恐怖主义集团和有组织犯罪集团方面的良好做法。已根据该全球方案编制一本《切断资助手册》，用于阿富汗的行动，这导致阿富汗南部的塔利班年度预算减少了三分之一以上。毒品和犯罪问题办公室还计划推出一项关于加强中东和北非区域各国在外国恐怖主义战斗人员方面打击资助恐怖主义的行动能力的举措。

52. 毒品和犯罪问题办公室有组织犯罪与非法贩运处最近推出了一项题为“建立打击跨国组织犯罪的有效网络”新全球方案，旨在加强就打击跨国组织犯罪和恐怖主义进行区域间犯罪情报交流和国际合作。“网络关系网”是在现有的国际和区域执法中心和实体之间建立一个网络，以促进进行犯罪情报交流，并针对有组织犯罪开展多边行动。将通过这一举措做到这一点。第二个重点领域是建立执法培训机构网，促进提供专业培训。第三个关键领域是加强开展金融调查的能力。

53. 为打击在冲突期间掠夺和非法贩运文化财产，教科文组织将就被盗和非法出口物件的追查、鉴定、扣押、保护和归还，与国际刑事警察组织(国际刑警组织)、

¹⁹ S/2015/123、S/2015/338、S/2015/377、S/2015/683 和 S/2015/975。

²⁰ S/2015/939。

世界海关组织、毒品和犯罪问题办公室、国际统一私法协会(私法协)、国家特别警察部门和海关单位、国际博物馆理事会以及博物馆和艺术品市场经营者等其他主要伙伴进一步加强合作。

54. 国际刑警组织在欧洲联盟支持下,协同东部和南部非洲共同市场推出一个方案,以帮助建立防止犯罪分子和恐怖分子利用金融机构的能力。该方案将加强金融情报中心、执法人员和刑事审判人员之间的合作,对无论是通过正式银行系统,还是通过哈瓦拉汇款系统参与洗钱和资助恐怖主义的人进行起诉。

B. 针对恐怖主义威胁的刑事司法对策

55. 联合国一些实体正积极参与支持会员国努力对伊黎伊斯兰国构成的威胁提供有效的刑事司法对策。最近设立的反恐怖主义执行工作队针对恐怖主义的法律和刑事司法对策工作组汇集了联合国各主要机构一起应对这一问题。联合国各实体正致力于确定具体的良好做法,并协助会员国对包括外国恐怖主义战斗人员在内的恐怖主义分子予以进行刑事定罪、调查、起诉和裁决。各实体还支持各国努力制订有关回返者的起诉、遣返和重返社会战略。反恐怖主义委员会执行局协助反恐怖主义委员会监测各国执行安全理事会各项有关决议的各项刑事司法规定,并与联合国以及国际和区域合作伙伴合作,协助开展相关的技术援助活动。例如,预防恐怖主义处与反恐怖主义委员会执行局、地中海议会大会以及国际司法和法治研究所合作,就中东和北非区域以及巴尔干各国针对外国恐怖主义战斗人员采取刑事司法对策发起一项5年期倡议。

C. 防止和阻止外国恐怖主义战斗人员旅行

56. 联合国反恐中心与反恐怖主义委员会执行局以及若干其他伙伴(包括国际航空运输协会(空运协会)、国际民用航空组织(国际民航组织)、国际刑警组织、国际移民组织(移民组织)、毒品和犯罪问题办公室以及世界海关组织)密切合作拟订一个项目,以促进了解最受影响会员国在实施预报旅客资料系统方面所面临的挑战,并收集有关信息。反恐中心将在2016年第一季度就这一专题进行第一次深入研究。毒品和犯罪问题办公室正在扩大其与中东和北非区域的机场通信项目,以加强各国际机场的执法能力,发现和拦截包括外国恐怖主义战斗人员在内的可疑旅客。

57. 国际刑警组织继续建立其有关外国恐怖主义战斗人员的全球数据库,并帮助会员国加紧和加快交流信息。刑警组织将进一步利用有关外国恐怖主义战斗人员的数据,并根据需求编制更具分析性的报告,以期发现外国恐怖主义战斗人员往来冲突地区的新路线和旅行方式或规避手法。国际刑警组织将继续与其成员国协作更新和加强其数据库,并将其通知系统和数据库(包括外国恐怖主义战斗人员数据库)扩大到一线移民和边境管制人员。刑警组织还在协助其成员建立甄别“分层系统”,以逮捕成功逃避边防检查的外国恐怖主义战斗人员。

D. 打击招募人员和防止/打击暴力极端主义

58. 2016年1月15日，我向大会提交了防止暴力极端主义行动计划，²¹ 其中对消除促成暴力极端主义的因素采取了切实和全面的办法。该计划根据5个关键优先事项就在全球、区域和国家各级采取一致行动提出70多项建议：(a) 防止；(b) 坚守原则的领导和有效的机构；(c) 促进人权；(d) 全面的办法；(e) 联合国的参与。大会将在今后几个月就该计划举行一次正式辩论，并将于2016年4月举行一次由瑞士和联合国共同举办的国际会议。大会将于2016年6月举行联合国全球反恐战略第五次审查会议，为会员国和联合国系统审议该行动计划中所载的各项建议提供另一次机会。

59. 反恐怖主义委员会和反恐怖主义委员会执行局将按照安全理事会第1624(2005)号和第2178(2014)号决议，包括按照2015年在肯尼亚和突尼斯举行的讲习班，继续协助举办区域和国家讲习班，讨论制订打击煽动实施恐怖行为和暴力极端主义的全面办法。这些讲习班有助于各国政府部委以及包括社区和宗教领袖、民间社会组织及妇女和青年团体在内的非政府行为体之间拟订这一领域战略伙伴关系构想。

60. 联合国反恐怖主义中心拟订了一项旨在增进了解在叙利亚的外国恐怖主义战斗人员的项目，包括增进了解加入伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国极端主义团体的个人动机；了解对其思想的主要影响；洞悉其返回原籍国的原因。该项目将于2016年完成，旨在支持各国制订各种政策，以阻止潜在外国恐怖主义战斗人员旅行，战略宣传提供材料，并协助制订有效的遣返和重返社会方案。

61. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在同反恐怖主义委员会执行局密切协商，就促成招募的因素、特别是招募妇女加入伊黎伊斯兰国和其他恐怖团体制订一项全球研究方案。该方案还将加强妇女民间社会团体参与防止极端主义暴力行为的能力；确保受暴力影响地区的妇女和女童能获得全面和综合战略。在联合国萨赫勒区域综合战略框架内，妇女署将与联合国相关机构合作支持采取一系列举措，以便在政治和经济上增强农村妇女的权能。

62. 联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)正在收集一系列经验教训和可行的做法，并开展桌面演练，促使会员国参与制订行动计划，以打击暴力极端主义，应对回返的外国恐怖主义战斗人员所构成的挑战。将在区域一级开展这些活动，以鼓励分享经验和知识。犯罪司法所还在就返回后被拘留和(或)被监禁的外国恐怖主义战斗人员拟订一个方案。

²¹ A/70/674。

E. 阻止伊黎伊斯兰国筹划和协助袭击

63. 国际刑警组织制定了代号为“钟表匠”的项目，分析和传播在世界各地收集的关于简易爆炸装置的情报，包括通过生物识别技术收集的情报。该组织将继续与分析支助和制裁监测组以及联合国其他伙伴合作，确定负责制造这些装置的网络，并建立会员国防止简易爆炸装置袭击和调查应对这种袭击负责者的能力。国际刑警组织和安全理事会联合特别通告将继续是一个重要的全球反恐工具，国际刑警组织将继续与分析支助和制裁监测组合作加强该特别通知，包括通过生物识别技术。

四. 战略对策

64. 解决现有冲突，包括叙利亚冲突，将对伊黎伊斯兰国征募外国恐怖主义战斗人员的诱导因素产生直接影响。因此，会员国和联合国必须采取战略的和一致的对策，解决叙利亚冲突和征募外国恐怖主义战斗人员的根本政治和社会经济原因，并确保伸张正义和追究侵犯人权行为。对策应是多方面的，并注重中短期和长期的目标。

65. 为了应对伊黎伊斯兰国构成的严重威胁，包括外国恐怖主义战斗人员进入伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，以及伊黎伊斯兰国广泛的筹资活动，必须找到叙利亚冲突的政治解决办法。这一进程将需要国际社会持续和坚定的承诺，并有效执行安全理事会第 2254(2015)号决议，其中规定了一个路线图，以期根据 2012 年《日内瓦公报》开展关于政治过渡进程的叙利亚内部谈判，并达成一个平行的全国停火协议。该进程还将要求所有国家尽快执行安理会第 2178(2104)号、第 2199(2015)号和第 2253(2015)号决议。该进程还应处理伊黎伊斯兰国为获得某些地方社区支持其存在所利用的积怨。

66. 对减少外国恐怖主义战斗人员采取一项以法治为基础的战略办法，同时继续遏制对伊黎伊斯兰国的资助，可能有助于推动执行安全理事会各项有关决议，包括那些旨在通过对冲突动态有亲身了解的地方行为者(如妇女和青年)纳入国际政治进程以实现可持续和平的决议。

五. 建议

67. 以下是供会员国和联合国系统各实体审议的建议。

A. 加强会员国的能力

1. 打击资助恐怖主义的行为

68. 鼓励会员国采取下列行动打击资助恐怖主义的行为：

(a) 伊黎伊斯兰国能够快速和有效地调动大量财政资源，确实表明亟需加强在世界各地防止和制止资助恐怖主义行为的措施。为了有效实施打击资助恐怖主义行为的政策，我们必须了解资助伊黎伊斯兰国行为的演变性质。因此，我呼吁会员国采取监测和应对这一威胁的步骤，并不断与有关国际评估机构交流情报，包括反恐怖主义委员会执行局、分析支助和制裁监测组、反洗钱金融行动任务组以及与任务组类似的区域机构，使它们能够了解这一威胁的严重性，并制定有效的全球和区域对策；

(b) 我还呼吁会员国全面和更加抓紧执行安全理事会第 1267(1999)号、第 1989(2011)和第 2253(2015)号决议提出的制裁制度。根据第 2253(2015)号决议，会员国应继续提交以任何手段参与资助或支持伊黎伊斯兰国和基地组织的行为或活动的个人、团体、企业和实体以及与伊黎伊斯兰国和基地组织有关联的其他个人、团体、企业和实体的名字，供列入伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单。根据第 1373(2001)号决议，各国应毫不拖延地冻结恐怖分子资产，作为一项阻止恐怖活动的预防措施，而不是依靠国家刑法的规定行事；

(c) 尽管恐怖主义和跨国有组织犯罪是不同的现象，但鼓励会员国在打击资助恐怖主义的行为中不能完全依赖国际反恐文书。会员国可依据其他相关国际文书，包括 2001 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书，2004 年《联合国反腐败公约》以及关于毒品的相关公约。所有这些文书可以而且应该用来促进有效的国际和区域合作；

(d) 我敦促会员国立即采取步骤，在打击资助伊黎伊斯兰国恐怖主义的行为中加强它们与私营部门的关系，包括金融机构(银行、各类与货币价值有关的商业机构以及其他金融机构和行业)、文物部门和互联网服务提供商。会员国应与有关国际机构和私营部门合作，确保在防止资助恐怖主义的行为中采取一致和有效的措施，防止伊黎伊斯兰国及其附属组织利用国际金融系统；

(e) 至关重要的是，不仅在调查恐怖主义袭击，包括伊黎伊斯兰国开展的那些袭击，而且在阻止筹划和协助袭击时，应及时交流和利用金融情报。会员国应优先考虑积极交流金融情报(在国内、区域和国际各级)，并采取全面办法由政府所有相关机构交换金融情报。与任何其他形式的情报收集工作一样，收集金融情报均应受到法律的严格管制，以免不适当地侵犯人权，尤其是隐私权；

(f) 最后，会员国应当确保它们有能力根据这一威胁的严重性采取相应的方式，打击对伊黎伊斯兰国的资助行为，以确保有效切断对伊黎伊斯兰国的非法资金流动。

2. 打击通过因特网招募和使用因特网打击激进化和暴力极端主义

69. 鼓励会员国采取下列行动打击通过因特网招募和使用因特网打击激进化和暴力极端主义：

(a) 防止暴力极端主义行动计划包括为应对暴力极端主义的驱动因素在全球、区域和国家各级采取行动的倡议。该计划的执行将有助于促进全面实施联合国全球反恐战略针对有助于恐怖主义蔓延条件的支柱一措施，从而帮助防止伊黎伊斯兰国的招募活动。我请各国政府制订防止暴力极端主义的国家行动计划，而且，我特别鼓励基层在这一框架内采取的举措，特别是那些促进将妇女和青年包括在内的举措；

(b) 必须加强通过教育采取的预防措施和主动行动。教育部门在打击伊黎伊斯兰国的吸引力方面可以发挥重要作用，加强相关的教育和培训方案，通过教育部将预防暴力极端主义纳入教育的主流，并为教师和其他教育工作者制定在正规和非正规的环境中查明和处理暴力极端主义的准则和做法；

(c) 我还鼓励会员国建立有效的疏导青年方案，以降低其易受伊黎伊斯兰国及其附属组织的招募和虐待。有很多来自冲突地区移徙人口的会员国应制定包容儿童和青年的活动；

(d) 我敦促会员国采取有效战略应对伊黎伊斯兰国网上激进化的威胁。这就要求各国政府不仅采取立法和执法措施，而且要与社区和网络行业接触。为了使这些活动有效，私营部门应积极参与；

(e) 我敦促各会员国审查其国内法律框架，以加强其在遵守国际人权法的情况下将涉嫌非法利用信息和通信技术支持伊黎伊斯兰国的行为者绳之以法的能力。

3. 防止和阻止外国恐怖主义战斗人员的旅行

70. 鼓励会员国采取下列行动，防止和阻止外国恐怖主义战斗人员的旅行：

(a) 会员国必须按照安全理事会的有关决议对外国恐怖主义战斗人员的旅行定罪，并采取措施加强边境管理制度，以解决被伊黎伊斯兰国利用来协助外国恐怖主义战斗人员在其控制下的领土来往旅行的最严重脆弱问题。备受关注的恐怖分子最近已旅行成功而未被发现的情况，再次表明解决这方面问题的紧迫性；

(b) 我呼吁会员国确保移民官员可通过 I-24/7 全球警察通信系统直接接触所有相关的国际刑警组织数据库，包括特别通知、名义数据、被盗和遗失旅行证件数据库，以及外国恐怖主义战斗人员数据库等；

(c) 我呼吁会员国持续不断地评估外国恐怖主义战斗人员的旅行路线和趋势，并分享其调查结果，以便采取具体措施，发现和防止外国恐怖主义战斗人员利用这些路线前往伊黎伊斯兰国。我敦促会员国在有关执法、情报、安全和移民部门内指定专门和或明确的联络单位，以及航空公司的对应联络单位，以便利每周 7 天每天 24 小时迅速交换旅客数据，以阻止外国恐怖主义战斗人员的旅行。

4. 阻止筹划和协助以伊黎伊斯兰国名义发动的恐怖袭击的能力

71. 鼓励会员国采取下列行动，阻止筹划和协助以伊黎伊斯兰国名义采取的单独或小组行动的恐怖分子袭击的能力：

(a) 我还呼吁会员国采取它们所拥有的一系列符合人权标准的手段，从“软”干预措施到刑事司法措施，以便挫败以伊黎伊斯兰国名义采取的单独或小组行动的恐怖分子袭击。各会员国应当加强情报和安全机构与诉讼机构的合作以及信息共享，并制定积极主动做法来调查外国恐怖主义战斗人员犯下的罪行，以查明外国恐怖主义战斗人员并防止此类袭击；

(b) 搜集针对外国恐怖主义战斗人员的证据是一项错综复杂的任务。会员国应当考虑审查本国立法以确保通过特殊侦查手段或从目的地国收集的证据，或通过信息和通信技术及社交媒体，包括电子监视收集的证据，可以在与为伊黎伊斯兰国采取行动的外国恐怖主义战斗人员有关的案件中被认定为证据，同时尊重国际人权法。

(c) 我鼓励会员国采取步骤，确保有效的机构间协调，包括通过建立多机构工作队和联络干事，以确保采取集体对策打击伊黎伊斯兰国。会员国还应考虑建立适当的法律和机制，以便开展尽可能广泛的国际合作，除其他外，包括有效的联合调查、任命联络官、警方与警方合作、设立全天候的合作网络、刑事诉讼的移交以及移交判决。

5. 处理外国恐怖主义战斗人员回返其原籍国

72. 鼓励会员国采取下列行动，处理外国恐怖主义战斗人员回返其原籍国：

(a) 对外国恐怖主义战斗人员采用严格的起诉政策和做法，对于执行全面战略，打击外国恐怖主义战斗人员的活动和应对会导致恐怖主义的暴力极端主义可能适得其反。会员国还应考虑替代监禁的办法，并促使伊黎伊斯兰国回返者、囚犯和被拘留者重新融入社会和可能恢复正常生活；

(b) 我敦促会员国确保其主管当局基于风险评估、现有的证据以及相关因素对伊黎伊斯兰国回返者采用逐案处理的办法，并制订和执行不同策略来处理具体类别的回返者，尤其是未成年人、妇女、家庭成员和其他潜在的易受伤害的个人；医疗服务和其他人道主义需求的提供者；以及犯有较轻罪行的失望的回返者；

(c) 由于他们在冲突区个人经验所具有的可信度，回返者在反宣传运动中可能发挥特别有效的作用。会员国应酌情考虑促进回返者积极参与预防方案。

6. 保护文化遗产

73. 鼓励会员国采取下列保护文化遗产的行动：

(a) 我呼吁会员国通过发展机构和专业强化保护的能力，使受影响国能更好地防止和减轻伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突造成的文化遗产和多样性的丧失。我鼓励会员国向教科文组织和国际刑警组织通报所有被扣押的文物，以便这些组织能按照安全理事会第2199(2015)号决议的规定协助确保安全归还这些文物；

(b) 我敦促会员国通过改善实施尽职调查原则和加强刑事调查，加强海关管制和规范艺术品市场，以便发现在其领土内扣押的伊拉克或叙利亚文物与伊黎伊斯兰国可能存在的联系。

B. 加强联合国对策

1. 打击资助恐怖主义的行为

74. 如我在2015年5月21日向安理会提交的关于通过跨国有组织犯罪受益的恐怖分子的威胁的报告(S/2015/366)所述，联合国尚需加强其对策来应对资助恐怖主义的威胁及其与跨国有组织犯罪的联系，因为跨国有组织犯罪与打击伊黎伊斯兰国及其附属组织有关联。本组织需要采取更加系统、全面和多层面的应对措施，特别是在外地一级，因为联合国维持和平行动和政治特派团已经在外地面临这些挑战：

(a) 除了反恐怖主义委员会执行局、国际刑警组织、联合国反恐怖主义中心、教科文组织以及联合国毒品和犯罪问题办公室等机构已经开展的工作，应该开展更多的研究和分析工作，来了解伊黎伊斯兰国的恐怖活动与跨国有组织犯罪之间的联系，特别是了解跨国有组织犯罪如何资助伊黎伊斯兰国的恐怖活动。联合国在伊黎伊斯兰国主要行动区域有外地存在的有关实体，应进一步了解新的安全威胁及其供资的方式，并应定期向联合国相关反恐实体提交报告；

(b) 我将采取步骤，确保联合国优先重视这一贯穿各领域的关键问题，并支持要求提供技术援助的会员国建设打击资助恐怖主义行为的能力。我将考虑一系列备选办法，包括确定一个打击跨国有组织犯罪和恐怖主义筹资的全系统做法，这将确保打击资助恐怖主义行为始终是一项战略优先事项；联合国内部对跨国有组织犯罪与恐怖主义之间的联系进行战略监督，以确保所有相关机构采取协调和全面的对策；而且，会员国有能力处理金融犯罪，包括资助恐怖主义的行为。

2. 打击通过因特网招募和使用因特网打击激进化和暴力极端主义

75. 通过“联合国一体化”办法，动员在总部和外地的所有联合国相关机构、基金和方案，将使本组织能够全面支持会员国执行防止暴力极端主义的行动计划：

(a) 我打算设立一个由我直接领导的防止暴力极端主义高级别行动小组；

(b) 联合国系统必须动员起来，让各种各样的行为者，包括妇女和青年，参与制定应对招募和激进化演变为恐怖主义的策略。联合国有关实体，包括联合国妇女署，以及我的青年问题特使和我的青年难民特使致力于支持安全理事会关于妇女和青年促进国际和平与安全的作用的第 2242(2015)号和第 2250(2015)号决议提出的设想；

(c) 更具体地说，必须确保相关办公室具备专门知识和其他相关和适当的结构/机制，以便特别考虑到招募、激进化 and 资助伊黎伊斯兰国等恐怖团体的活动和业务在性别层面的问题。妇女署和冲突中性暴力问题特别代表随时准备提供这方面的支助。我请联合国各部门支持各国努力开发新的信通技术工具，以便利涉及恐怖主义案件的调查人员和检察官之间的合作；

(d) 联合国各实体，包括联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国反恐中心，应支持执法机构努力加强利用信通技术来打击伊黎伊斯兰国的能力。我邀请所有联合国实体努力增强世界各地民间社会应对伊黎伊斯兰国通过互联网和社交媒体传播的说法。

3. 防止和阻止外国恐怖主义战斗人员的旅行

76. 联合国将采取下列行动，防止和阻止外国恐怖主义战斗人员的旅行：

(a) 我请反恐怖主义委员会执行局和难民署鼓励有关国家和其他旅行路线沿线国家的边防警卫、情报部门、移民和庇护机关，以及相关国际和区域组织协作及早查明恐怖嫌疑犯；

(b) 我鼓励反恐怖主义委员会执行局、反恐执行工作队和联合国反恐中心与空运协会、民航组织、国际刑警组织和世界海关组织一道在 2016 年和 2017 年开展一系列活动，鼓励会员国要求在其境内营运的航空公司将旅客信息预报提供给国家主管部门，以发现从其领土出发，或企图入境或过境的外国恐怖主义战斗人员；

(c) 我请反恐怖主义委员会执行局与相关会员国合作，确定在阻止试图加入伊黎伊斯兰国的外国恐怖主义战斗人员的旅行方面存在的系统和具体国家的能力建设需要。在这一框架内确定的最优先需要应作为紧急事项分享给反恐执行工作队、全球反恐怖主义论坛、捐助国和其他负责向各国提供技术援助的实体。

4. 保护文化遗产

77. 为了保护受影响国的文化遗产，我敦促安全理事会将保护文化遗产纳入联合国的人道主义行动；安全战略，包括反恐行动；以及建设和平进程。