

打击恐怖融资的主要国际公约

1996 年 12 月 17 日联合国大会通过了第 51/120 号决议，在其中的 3 (f) 段中，呼吁所有的国家采取措施，以适当的国内立法和其他形式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害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。

1999 年 12 月 9 日召开的第 54 届联合国大会第 76 次全体会议审议并通过了《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(1999 International Convention For the Suppression of The Financing of Terrorism)，并请秘书长自 2000 年 1 月 10 日至 2001 年 12 月 31 日在纽约联合国总部开放该公约以供签署。

在公约的序言中，联合国表示“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，回顾了 1994 年 12 月 9 日联合国大会通过的第 49/60 号决议及其关于《消除国际恐怖主义措施宣言》的附件，考虑到向恐怖主义提供资助是整个国际社会密切关注的问题，注意到国际恐怖主义行为的次数和严重性有赖于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，所以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，和通过起诉及惩罚恐怖主义行为者来加以制止。”

正如序言中所说的那样，在公约制定以前，并没有专门的多边国际协议处理资助恐怖主义问题，在不同的国家之间处理资助恐怖主义问题时没有一个固定标准，令具体工作无所适从。这样，一个专门的处理国际间资助恐怖主义问题的公约便应运而生。

公约的主要内容包括：

1. 履行该公约的原则

该公约是在各国平等协商的基础上达成的，各缔约国都应遵守国际法准则，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公约规定的义务；该公约丝毫不影响国家和个人按照国际法，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；该公约也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。

2. 资助恐怖主义活动的犯罪性

要确定资助恐怖主义活动的犯罪性，首先要确定恐怖主义活动的定义。对于这个问题，公约采取了用其他条约的规定来确定的列举式方法和总结其性质的归纳性方法。首先是列举式定义。这些其他公约包括：1970 年的《管制制止非法劫持航空器的公约》、1971 年的《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》、1973 年的《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》、1979 年的《反对劫持人质国际公约》、1980 年的《关于核材料的实物保护公约》、1988 年的《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》、1988 年的《制止危害航海安全的非法行为的公约》、1988 年的《制止危害大陆架固定平台安全非法行为议定书》、1997 年的《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》。《打击向恐怖活动提供资助的国际公约》所提到的恐怖活动就是由上述这些公约所确定的。

其次是归纳式定义。《制止向恐怖活动提供资助的国际公约》还给恐怖主义活动下了一个概括性定义，即“意图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公众、或迫使一国政府或一个国际组织采取或不采取任何行动”。

该公约对恐怖主义活动采取列举式和归纳式两种方法来定义，其目的是为了定义尽可能最广泛，不至于遗漏。在该公约制订以前，国际社会已经通过其他相关公约对恐怖主义活动这种国际犯罪的类型达成了一定程度的共识，因此十分有必要在进行定义时予以强调；同时，单纯的列举又难免过于狭窄，不能概括恐怖主义活动的全部形式，就需要用抽象概念加以概括。除了有定义狭窄的局限性以外，单纯使用列举定义还有可能产生以下问题：若一个不是上述那些特定条约当事国的国家加入了《制止向恐怖活动提供资助的国际公约》，则会出现条约之间的冲突，《制止向恐怖活动提供资助的国际公约》要求它的当事国按照一个对它没有约束力的条约行事，这无论在理论上还是在实践上都是行不通的。这种双保险的定义方式则可以尽量减少公约在适用过程中的矛盾。当然，一旦当事国日后加入了那些特定条约，则从加入之日起，条约对其有效，从而适应公约没有问题。

公约确定了资助恐怖主义活动是一种国际法上的犯罪行为，任何国家均有义务对其进行打击。这种犯罪的具体形态是任何人以任何手段，直接或间接地非法和故意地为恐怖主义活动提供或募集资金，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恐怖主义活动。同时，当有关资金还没有被实际用于实施恐怖活动时，不影响资助恐怖活动事实的成立和犯罪性。而试图资助恐怖活动、以共犯身份资助或试图资助恐怖活动、组织或指使他人资助恐怖活动、组

织团体资助恐怖活动的，均构成犯罪。

3. 对资助恐怖主义活动的管制措施

公约规定每一个缔约国都应该采取符合其本国法律基本原则的措施，以便识别、侦查、冻结、扣押直至没收用于资助恐怖主义活动的资金；不仅要没收用于直接或间接资助恐怖主义的资金，也要对犯罪所得和收益实行没收；缔约国应该考虑与其他缔约国缔结协定，逐笔或经常性的分享没收的资金；同时缔约国应该建立一种对恐怖主义活动受害人的补偿机制，从没收的款项中划出一部分用于补偿受害人及其家属；没收资助恐怖主义活动资金并不能影响善意第三人的合法利益，应充分考虑其合法正当利益。

4. 针对资助恐怖主义活动的预防性措施

公约要求各缔约国应该采取各种必要的、切实可行的措施防止资助恐怖主义活动的发生，在必要的时候甚至可以对国内立法进行修改，防止犯罪分子在缔约国境内为其境内外的犯罪活动做准备。同时还要加强缔约国之间的国际合作，形成一个整体的防控和打击体系。具体措施有如下内容：

采取措施禁止蓄意鼓励、怂恿、组织或从事恐怖主义活动的人和组织在其境内进行活动；采取措施规定金融机构和从事金融交易的其他机构使用目前效率最高的措施来检查其客户的身份（包括经常性客户、临时客户和由他人代为办理业务的客户），并对不寻常的、有可疑因素的和可能源自犯罪活动的交易特别关注；制定条例和规定，禁止开设匿名账户、所有人和收益人无法确定的账户，并采取措施确保金融机构和其他机构核实交易人的真实身份；规定金融机构可以从公共登记机构（例如身份证明发证机关、企业注册机关等）获得有关公司和法人的证明文件，包括公司名称、组织形式、董事会成员、章程等；制定行政性的条例，使银行等金融机构负有迅速向政府有关部门报告可疑交易的义务，可疑交易包括没有明显经济目的的交易、没有合法经济目的的交易、复杂和不寻常的巨额交易、交易方式不寻常的巨额交易等；应当保护银行等交易报告主体的权益，在立法中明确规定处于善意的交易报告并不承担任何民事或刑事责任；规定各金融机构和其他交易报告主体将有关国内和国际交易的一切相关记录保存至少 5 年。

5. 国际合作的新举措

《制止向恐怖活动提供资助的国际公约》在打击为恐怖主义活动而进行的洗钱犯罪这一国际犯罪中，针对其特点，规定了国际合作的新举措：

（1）公约一当事国得到情报，获悉实施或被指控实施资助恐怖活动的人可能在其境内时，应按照其国内法的要求酌情采取措施，调查情报的真实性。当实施本公约规定的犯罪的嫌疑人身在公约当事国境内，并确信有必要时，当事国应根据国内法采取行动，确保该人留在境内，以进行起诉或引渡。

(2) 为了引渡或司法协助的目的，不得把资助恐怖主义活动的犯罪视为经济犯罪和财务金融罪。公约各当事国不得只以事关财务金融罪为理由而拒绝引渡或司法协助的请求；

(3) 同时，对于这种资助恐怖活动的犯罪，也不能把其视为政治犯罪、同政治犯罪有关的罪行或出于政治动机的犯罪。公约任一当事国不得以犯罪具有政治因素而拒绝引渡或司法协助的请求；

(4) 如果引渡或司法协助的被请求国有实质性的理由认为这种引渡或司法协助提出的目的是基于某人的种族、宗教、国籍、族裔或政治观点而对该人进行惩罚或追诉，或认为接受这一请求将使该人的处境因以上理由而受到损害，则该被请求国没有进行引渡或司法协助的义务；

(5) 在公约一当事国境内被羁押或正在服刑的人，如果被要求到公约另一当事国进行识别、作证或其他协助，以取得调查资助恐怖活动犯罪的证据时，在该人知晓情况后明确自愿表示同意，并且得到了两国主管部门同意的情况下，方可移送；

(6) 各缔约国应对所有开展汇款业务的机构进行有效监管，在必要时协助别国；

(7) 在各国之间进行合作，联合对现金和无记名可转让票据的实际跨境交易进行监测，但同时必须具有严格的保障措施，以确保情报的使用得当和合法资本的自由流动不受限制；

(8) 在各国负责反洗钱的机关和金融情报机构之间建立和维持联系渠道，在可行的情况下建立联席会议机制，也可以通过国际刑事警察组织交换情报。

我国已签署了《制止向恐怖活动提供资助的国际公约》，虽然目前还未经全国人大常委会批准，但根据国际反恐斗争的形势和我国的实际需要，批准该公约是大势所趋。