



2023年12月19日安全理事会关于反恐怖主义的[第1373\(2001\)号决议](#)
所设委员会主席给安全理事会主席的信

谨代表安全理事会关于反恐怖主义的[第1373\(2001\)号决议](#)所设委员会，提及根据《关于打击为恐怖主义目的使用新技术和新兴技术的德里宣言》编写的关于为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成威胁的不具约束力的指导原则(见附件)，简称“阿布扎比指导原则”，其中委员会决定制定一套不具约束力的指导原则，协助会员国应对为恐怖主义目的使用新技术和新兴技术所构成的威胁。

请将本函及其附件作为安全理事会文件印发为荷。

安全理事会关于反恐怖主义的
[第1373\(2001\)号决议](#)所设委员会

主席

拉纳·扎基·努赛贝(签名)



附件

会员国打击为恐怖主义目的使用新技术和新兴技术的指导原则¹

1. 新技术和新兴技术在公共卫生、边境管制、执法、运输、人道主义援助和通信系统等多个领域提供深远的潜在惠益。
2. 新技术和新兴技术虽然给社会带来许多好处，但正被伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织、其附属团体、其他恐怖组织及其支持者用于恐怖主义目的。会员国已面临新技术和新兴技术被用于便利各种恐怖活动的重大和日益严重的威胁。
3. 考虑到滥用新技术和新兴技术构成的威胁日益增加，以及技术在反恐方面的许多有益用途，反恐怖主义委员会在印度举行了关于打击为恐怖主义目的使用新技术和新兴技术的特别会议，并于2022年10月29日通过了《德里宣言》。
4. 反恐怖主义委员会将在执行局的支持下，制定一套不具约束力的指导原则，以协助会员国应对为恐怖主义目的使用新技术和新兴技术构成的威胁，包括按照国际人权法和国际人道法，汇编有关这些技术提供的机会的良好做法，以应对这一威胁。为协助制定指导原则，执行局代表委员会就三个专题中的每一个专题与联合国各机构及国际和区域组织伙伴的相关专家以及执行局全球反恐怖主义研究网络的一系列相关利益攸关方，包括私营部门，学术界和民间社会，开展全面协商进程。
5. 安全理事会重申，会员国必须确保为消除用于恐怖主义目的的新技术和新兴技术所构成的威胁而采取的任何措施都符合其根据国际法，特别是国际人权法、国际难民法和国际人道法承担的所有义务；强调有效的反恐措施与尊重人权、基本自由和法治相辅相成，是成功的反恐努力的重要组成部分；并指出必须按照安理会第2617(2021)号决议将性别平等作为一个贯穿各领域的问题纳入工作。
6. 本套不具约束力的指导原则由反恐怖主义委员会制定，旨在协助会员国以符合国际法的方式打击为恐怖主义目的使用新技术和新兴技术的行为。
7. 以下指导原则旨在补充其他材料，以指导会员国以及反恐怖主义委员会和反恐怖主义委员会执行局的工作，支持各国执行安全理事会第1373(2001)号、第1624(2005)号、第2178(2014)号、第2370(2017)号、第2396(2017)号、第2462(2019)号、第2617(2021)号和安理会其他有关反恐文件。² 本文件提出的许多指导原则借鉴了安全理事会和大会、联合国伙伴组织和其他主要利益攸关方的工作和建议的良好做法。

¹ 这些不具约束力的指导原则的目的和重点是协助会员国加强国家措施和国际合作；不具约束力的指导原则无意对各国施加任何法律义务。

² 其中包括关于外国恐怖主义战斗人员的指导原则(S/2015/939)；关于外国恐怖主义作战人员的指导原则增编(2018年)(S/2018/1177)；执行安全理事会第1373(2001)号决议和其他有关决议的技术指南(S/2019/998)；反恐怖主义委员会访问会员国的框架文件(S/2020/731)；以及2009年、2011年、2016年和2021年印发的会员国执行第1373(2001)号决议情况全球调查报告(S/2009/620、S/2011/463、S/2016/49和S/2021/972)。

为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的威胁³

8. 近年来，全球对无人航空器系统被用于恐怖主义目的所带来的风险和威胁的关注迅速增加。世界各地的事件清楚地表明，恐怖分子使用无人航空器系统，包括武器化的无人航空器系统，可能构成潜在威胁，并表明必要时通过国家立法的重要性，以加强对制造、供应、转让和使用这些系统的监管，以便跟上这一领域的技术发展，并建立识别、威胁预防和检测机制。

9. 恐怖分子已经表明，他们有能力为恐怖主义目的从头开始制造精密装置和改装商用无人航空器系统。恐怖分子利用在线和社交媒体渠道为获取无人航空器系统及其部件提供便利，并将这些渠道作为分享如何组装和部署这些系统以及实施攻击的知识和专长的平台。

10. 无人航空器系统还为执法(例如，作为快速反应行动的一部分或在重大公共活动期间确保某个地区的安全)和边境管制提供了新的好处和机会，而执法和边境管制应严格遵守法治和人权，⁴并用于有益的商业、民用、科学、创新和人道主义用途。对于边界管制松懈和资源有限的国家来说，无人航空器系统也可作为边境管理和预警活动中划算的业务工具。它们还可用于在调查期间绘制犯罪现场或执法部门感兴趣的地区的地图，监测无法进入的边界，以及在救灾行动期间搜寻失踪人员。

11. 安全理事会在第 2370(2017)号决议中，强烈谴责武器，包括小武器和轻武器、军事装备、无人航空器系统及其部件和简易爆炸装置部件继续流入伊斯兰国(达伊沙)、基地组织、其附属团体和有关联团体、非法武装团体和犯罪分子，并鼓励会员国防止和破坏其此类武器、系统和部件的采购网络。根据《联合国全球反恐协调契约》制定并由反恐怖主义办公室、反恐怖主义委员会执行局和联合国裁军研究所(裁研所)汇编的技术准则为会员国和其他感兴趣的利益攸关方提供技术指导，以促进执行第 2370(2017)号决议，关于防止恐怖分子获取武器及其系统和部件，包括无人航空器系统及其部件的国际标准和良好做法。⁵

12. 安全理事会在第 2617(2021)号决议中关切地注意到恐怖主义分子越来越多地在全球滥用无人航空器系统攻击和侵入设限的商业和政府基础设施和公共场所，承认随着无人航空器系统应用的扩大，有必要在促进创新与防止滥用无人航空器系统之间取得平衡，注意到在此方面的国际努力，随着这项技术日益易得并在公共和私营部门得到广泛使用，这些努力有助于提高对恐怖主义分子使用无人航空器系统的认识和防范，包括反恐怖主义委员会执行局、反恐怖主义办公室和国际刑警组织出版的题为《保护关键基础设施免受恐怖主义袭击：良

³ 这些不具约束力的指导原则的目的和重点是应对恐怖分子使用无人航空器系统的威胁。本套不具约束力的指导原则不影响或解释国际法，包括国际人道法。

⁴ 见反恐怖主义办公室和其他机构，“防止恐怖分子获取武器：促进执行安全理事会第 2370(2017)号决议的技术准则以及关于防止恐怖分子获取武器的相关国际标准和良好做法”，特别是关于防止恐怖分子获取无人航空器系统和部件的分模块二。可查阅 <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/technical-guidelines-facilitate-implementation-security-council-resolution-2370-2017-and>。

⁵ 同上。

好做法简编》和全球反恐论坛发表的《关于打击恐怖主义分子使用无人航空器系统的良好做法柏林备忘录》。

13. 为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的威胁也使各国必须加强措施，打击针对关键基础设施和“软”目标的恐怖主义袭击。安全理事会在第 2341(2017)号决议中鼓励各国作出协调一致的努力，提高对恐怖袭击所构成挑战的认识，扩大对这些挑战的了解，以便更好地做好应对此类袭击的准备。安理会第 2396(2017)号决议强调指出会员国需要作出、重新审视或修订国家风险和威胁评估，将“软”目标纳入考虑，以便就恐怖主义袭击制定适当的意外和突发事件应急计划。安理会在同一决议中促请会员国酌情与公共和私营利益攸关方建立或加强国内、区域和国际伙伴关系，以分享信息和经验，从而在针对“软目标”的恐怖主义袭击所致损害方面开展防止、保护、减轻、调查、反应和恢复工作。

14. 关于外国恐怖主义战斗人员的指导原则增编(2018年)(S/2018/1177，附件)的指导原则 50 和 51 与各国预防和打击无人航空器系统对关键基础设施、脆弱或软目标和旅游景点的袭击的努力特别相关。

15. 国际民用航空组织(民航组织)开发了无人航空器系统工具包，以协助各国为无人航空器系统制定有效的操作指南和安全的国内操作。在这方面，还应考虑到安全理事会关于对民用航空的恐怖主义威胁的第 2309(2016)号决议。各国在分享有关最近事件、袭击方法和机场设施陆侧弱点的关键信息方面面临持续挑战。

16. 反恐怖主义办公室⁶和国际刑警组织⁷等机构制定了能力建设举措，以协助会员国应对与无人航空器系统有关的威胁。

17. 虽然越来越多地将无人航空器系统用于执法、商业、民用、科学和人道主义目的，但全球和区域对将无人航空器系统用于恐怖主义目的感到关切。国际和区域组织及实体，如全球反恐论坛的应对无人航空器系统威胁倡议，对更好地了解 and 确定使用无人航空器系统的好处、趋势、威胁和挑战的兴趣日益浓厚，并正在进行探索性研究。

18. 鉴于这一领域的快速技术进步，会员国应考虑制定措施，以应对与人工智能、自主技术和机器人技术以及其他领域(例如地面、地表和地下)运行的无人驾驶系统有关的潜在恐怖主义威胁，并在允许合法使用无人航空器系统的同时

⁶ 例如，自主和遥控系统全球反恐方案，其中包括无人航空器系统，重点是提高认识，促进交流关于这些系统的经验和专门知识，加强国家调查和应对与这些系统有关的威胁的能力，并利用这些系统预防和应对与恐怖主义有关的威胁。该方案是与反恐怖主义委员会执行局、民航组织和业务支助部合作执行的，并与和平行动部和国际刑警组织协调。

⁷ 国际刑警组织的一项全球举措从以下三个角度考虑无人航空器系统：作为威胁、作为工具和作为调查证据。该倡议旨在帮助应对无人航空器系统对国际刑警组织成员国构成的各种威胁，同时鼓励适当利用无人航空器系统支持世界各地的执法活动和行动。国际刑警组织制定了“应急响应人员和数字取证从业人员应对无人机事件的框架”，其中包括处理无人航空器系统作为刑事调查一部分的处理案件的警方程序。这些准则除其他外就数字证据收集和分析以及遥控器和其他装置提供了支持。

减轻相关风险。⁸ 执法部门、民间社会、学术界和工业界有必要加强这方面的信息和做法交流；在业务层面加强对为恐怖主义目的使用无人航空器系统造成的问题和挑战的认识；分析无人航空器系统提供的机会以及在反恐背景下与无人航空器系统有关的威胁和风险；并探讨如何实现更加一致的全球应对方法。

不具约束力的指导原则 1

在努力建立和维护国家法律和监管框架以应对为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的威胁时，⁹ 会员国应考虑：

- (a) 将为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的威胁纳入相关的国家反恐战略、关于保护重要基础设施和“软”目标的国家战略和/或行动计划，¹⁰ 考虑评估为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的威胁，作为国家和部门风险评估的一部分，并应用风险管理程序，确保定期审查此类战略并通过机构间和多方利益攸关方协商进程予以更新；¹¹
- (b) 确保在国内法律和条例中将利用无人航空器系统实施的恐怖主义行为定为严重刑事犯罪，并制定一系列法律规定，以便能够根据国际法，特别是国际人权法、国际难民法和国际人道法，对这些罪行进行调查和酌情起诉；
- (c) 使无人航空器系统和相关术语，包括与其部件有关的术语，与国际一级制定的现有定义和类别保持一致，并以明确和统一的方式使用术语；
- (d) 制定国家法律、条例和行政程序，界定参与执行措施以应对为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成威胁的所有相关机构和利益攸关方的作用和责任，并规定在国内一级建立有效和独立的监督制度，监督这些措施的执行情况；
- (e) 审查和(或)制定立法或条例，确定有权在反恐背景下通过使用反无人航空器系统措施、系统和技术来探测并在必要时拦截或破坏无人航空器系统及其部件的主管和负责国家当局；
- (f) 制定国家法律、条例和行政程序，以便能够在国内一级采取机构间和多方利益攸关方办法，促进合作与协调，并就为恐怖主义目的使用无人航空器系统及其部件所构成的威胁分享情报和信息；

⁸ 见裁研所，“无人驾驶航空系统：入门指南”，2022年10月。可查阅 <https://unidir.org/publication/uncrewed-aerial-systems-primer>。

⁹ 民航组织将无人航空器系统定义为“在无人驾驶情况下运行的飞行器及其相关部件”。欲了解更多详细信息，请参阅民航组织无人航空器系统工具包，网址为 www.icao.int/safety/UA/UASToolkit/Pages/Frequently-Used-Terms.aspx。

¹⁰ 根据大会2021年6月30日第75/291号决议的定义，脆弱目标包括关键基础设施和公共场所（“软”目标），并根据安全理事会第2341(2017)号和第2396(2017)号决议，关于外国恐怖主义战斗人员的指导原则增编(2018年)和《保护关键基础设施免受恐怖主义袭击：良好做法简编》。

¹¹ 见反恐办公室2022年制定的关于保护易受攻击目标免遭恐怖袭击的五个专题模块，具体见模块5“保护易受攻击目标免遭涉及无人航空器系统的恐怖袭击”。

(g) 制定国家法律、条例和行政程序，酌情对无人航空器系统及其运营者的登记、无人航空器系统的认证规程和运营要求以及有效执行此类措施作出规定；

(h) 制定国家法律、条例和行政程序，对两用货物和系统的无人航空器系统零部件及其组件进行分类和管制；

(i) 制定和实施考虑到威胁不断变化性质的机制，以审查应对威胁的立法、条例、政策和措施，同时根据国内法和国际法允许合法使用无人航空器系统及其部件。

不具约束力的指导原则 2

在努力提高对为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成威胁的理解和认识，并建立机构间和多利益攸关方合作与协调时，会员国应考虑：

(a) 指定一个国家主管部门领导国家协调、制定和实施工作，并作为外国合作伙伴在无人航空器系统相关措施方面的联络点；

(b) 界定每个相关国家实体(例如民航当局、执法部门、海关、军方)和其他利益攸关方的作用和责任，并通过制定标准作业程序和提供必要的法律、人力和财政资源，赋予这些实体权能；

(c) 制定明确的规程和程序，使国家实体能够及时安全地分享与为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成威胁有关的信息，包括在地方一级分享，分享方式应使所有相关利益攸关方能够参与，酌情包括私营部门、民间社会、学术界、智囊团以及关键基础设施和“软”目标的所有者和运营者；

(d) 在国际一级，并酌情通过国际刑警组织的 I-24/7 安全全球警察通信系统，与相关国际执法伙伴分享有关为恐怖主义目的使用无人航空器系统的数据，包括恐怖分子的作案手法；

(e) 使国家实体有能力系统地进行定期风险评估，其中纳入与无人航空器系统有关的威胁信息，包括新兴技术或新的使用方法，同时考虑到区域和国际事态发展，并确保向负责减轻和应对这些风险的所有相关国家实体传播此类风险评估的结果；

(f) 根据风险评估的结果，制定实施风险缓解战略的规程和程序，包括应急计划、响应机制、提高认识活动、多利益攸关方联合行动、演习和实战演习，让所有负责应对涉及无人航空器系统的事件的行为体以及负责恢复和保存法医证据的行为体参与进来，并要求定期审查和更新风险评估准则和风险缓解战略，以促进这些准则和战略在应对不断变化的无人航空器系统相关威胁方面的有效性；

(g) 将与无人航空器系统有关的风险评估和缓解措施纳入打击无人航空器系统可能增加或促成风险的其他恐怖袭击方式的适当努力，特别是打击恐怖分子制造、生产和使用化学、生物和放射性武器的努力；

(h) 为有关当局制定和开展培训和提高认识活动，以使其更好地了解为恐怖主义目的使用无人航空器系统及其部件所构成的威胁、恐怖主义团体采用的

系统的具体特点及其获取这些系统的作案手法，以及在某些情况下恐怖分子与某些形式的跨国组织犯罪之间可能存在的联系，进行风险评估，并确保在采取应对措施时充分尊重适用的国际法，包括人权法；

(i) 提高相关私营部门和行业利益攸关方的安全意识，包括强调将无人航空器系统用于恐怖主义目的的潜在风险，并鼓励在进口、出口和采购无人航空器系统及其部件时履行尽职调查，遵守隐私和数据保护方面的所有适用法律义务；

(j) 开展提高公众认识的活动，使公众了解为恐怖主义目的使用无人航空器系统(例如结合简易爆炸装置或其他致命或有害的有效载荷)所构成的潜在威胁、对脆弱目标的威胁以及如何向有关当局报告可疑活动。

不具约束力的指导原则 3

在努力制定措施，包括通过反无人航空器系统措施和系统，侦查、识别、阻止和应对为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的威胁，并从无人航空器系统事件中恢复过来时，会员国酌情与地方当局、民间社会、学术界和私营部门合作，应考虑到：

(a) 在国家一级执行预防、准备和缓解措施，以应对和防止恐怖分子获取无人航空器系统和相关部件，包括定期审查国家法律、条例、行政程序和转让管制制度；¹²

(b) 采取基于风险的办法，制定量身定制的解决方案，以评估、处理和应对为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的具体威胁情景；

(c) 开发和部署无人航空器系统交通管理¹³系统，以协助当局查明哪些无人航空器系统可能为恐怖主义目的运作；

(d) 建立许可证和登记制度，明确和适当地界定限制，以减少无人航空器系统用于恐怖主义目的的风险，使有关当局能够查明恐怖主义行为者，并允许更有效地收集数字取证，同时通过符合人权和保护隐私和数据的多利益攸关方方法制定和实施此类许可证程序和条件；

(e) 与相关行业利益攸关方、民间社会和学术界持续合作，制定探测、识别、定位、跟踪和打击无人航空器系统的技术要求，这些要求能够保持抗干扰的能力，并与为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的威胁相称；

(f) 与国际标准化机构和制造商合作，支持制定技术要求，以便在设计方面一致地适用和纳入这些要求，便利探测和识别无人航空器系统，并监测这些要求的有效和适当执行情况；

¹² 见反恐主义办公室和其他机构，“防止恐怖分子获取武器”。

¹³ 见民航组织，“无人航空器系统交通管理——一个具有全球协调核心原则的共同框架”。可参阅 www.icao.int/safety/UA/Documents/UTM-Framework.en.alltext.pdf。

(g) 参与现有的双边、区域和全球努力，以防止和减少无人航空器系统被转用于恐怖分子的风险；¹⁴

(h) 酌情在国家、区域和国际各级并与所有相关利益攸关方(包括执法、军方、关键基础设施所有者/运营者、学术界、民间社会和其他适当的公共和私营部门实体)交流信息，以开发能够防止、发现、跟踪、识别和减少用于恐怖主义目的的无人航空器系统的反无人航空器系统；¹⁵

(i) 制定和实施标准化测试和评估程序，以评估反无人航空器系统技术、设备和方法的安全性和有效性，并部署可靠、准确和可扩展的反无人航空器系统技术，以满足各种环境和使用的需要，其中可能包括核证程序；

(j) 为有关当局提供适当的装备，以进行调查，并酌情起诉向恐怖分子、恐怖组织和/或为恐怖主义目的提供无人航空器系统及其部件的行为；

(k) 向有关当局提供适当的数字取证工具和处理数字证据的能力，并确保提供能力建设，以协助它们制定和执行关于无人航空器系统技术开发的协议和指南，包括从无人航空器系统和相关设备中恢复数据和识别信息，以及以符合国际人权法的方式保存这些数据作为调查和起诉的证据；

(l) 建立事件报告系统和反应规程和程序，其中包括报告无人航空器系统可能用于恐怖主义目的的程序、方法和技术，并为决策和执行业务措施以及及时应对事件提供支助；

(m) 作为国家和地方危机管理计划的一部分，建立和执行明确的应对规程和程序，以应对发现可能将无人航空器系统用于恐怖主义目的的情况，所有相关行为体和利益攸关方应事先商定和实施这些规程和程序；

(n) 针对不同的威胁级别制定规程，明确规定升级门槛，并建议各级采取应对措施；

(o) 对可能将无人航空器系统用于恐怖主义目的的目击事件作出快速反应，以最大限度地减少对人员和基础设施造成伤害的风险，例如通过向现场部署执法人员或暂时停止目标设施的作业；

(p) 进行测试和评估，以评估技术和战术趋势的影响以及为恐怖主义目的使用无人航空器系统的未来风险，包括反无人航空器系统技术的安全性及其潜在的负面影响。

不具约束力的指导原则 4

在进一步努力应对为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的威胁时，会员国应考虑：

¹⁴ 《常规武器登记册》(见 <https://disarmament.unoda.org/convarms/register/>)是报告七类主要常规武器以及小武器和轻武器国际转让情况的全球文书，其中包括第四(b)类和第五类无人驾驶航空战斗机。

¹⁵ 见国际刑警组织的“勇敢项目”，该项目正在制定一种标准化方法，用于测试和选择可用于探测和跟踪进入受保护空域或禁飞区的无人航空器系统的反措施系统。

(a) 应请求协助其他国家，提供有效和有针对性的能力发展、培训和其他必要资源以及技术援助，以便能够发展适当的能力，应对为恐怖主义目的使用无人航空器系统所构成的威胁；

(b) 就法律和监管框架的制定、治理和实施、机构间和利益攸关方合作及业务措施方面的国家做法交流经验和信息，并加强这一领域的有效国际合作。
