联合国 S/2005/572

安全理事会

Distr.: General
9 September 2005
Chinese
Original: English

2005年9月2日安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

按照安全理事会第1526（2004）号决议第8段，谨此转递该决议所设分析支助和制裁监测组的第三次报告。目前，安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会正在审议该报告所载的各项建议，以期改进既定的制裁措施及其执行情况。

请尽快提请安理会成员注意所附报告并将报告作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267（1999）号决议所设委员会

主席

塞萨尔·马约拉尔（签名）

05-40793 (C) 150905 160905

附件

2005年6月30日第1526(2004)号决议所设分析性支助和制裁监测小组协调员给安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会主席的信

安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1526（2004）号决议所设分析性支助和制裁监测小组谨根据该决议第8段提交其第三次报告。

协调员

理查德·巴雷特（签名）

安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1526（2004）号决议所设分析性支助和制裁监测小组的第三次报告

目录

一. 摘要

1. 基地组织不断演变,适应周围世界的压力和机遇，在各个领域实行大规模袭击的威胁仍然是现实问题。同时塔利班又再度构成威胁。阿富汗境内暴力行动增加，预计到 2005 年 9 月议会选举之前还会进一步加剧。

2. 对于基地组织和塔利班的国际共识仍然坚定不移，对于威胁的程度和大规模袭击获得成功的国际后果的共同理解又加强了这一共识。各国日益看清使安全理事会制裁制度尽可能有效的好处，各个区域有越来越多的国家希望积极参与影响其发展。安全理事会通过其第 1267（1999）号决议所设委员会鼓励参加。

3. 安全理事会制裁的关键要素：综合清单、资产冻结、武器禁运和旅行禁令，仍是有效制裁制度的基础。但是还有空间改进措施的实施并使之更加有力。更多的国家为清单提供了名字，或改进现有条目的内容，并且报告了为实施制裁开展的活动。但是，虽然提出了关于冻结资产的进一步报告，各项制裁综合起来还没有发挥全部潜力，监测小组在本报告中提出了进一步改善的建议。此外，报告讨论了许多会员国关心的两个问题：在实行制裁时应当更加公平，和综合清单缺乏足够的识别资料。

4. 对于各国努力实施资产冻结所作分析表明，许多国家做得很好，有些做得不错，有些还在为执行措施而奋斗。除了缺乏识别资料之外，资产冻结还因为恐怖主义分子及其支持者有能力使用其他手段，并且往往是非法手段，来筹措经费和转移资金而遇挫。监测小组提出具体建议应对清单列名的人和其他恐怖主义分子滥用慈善机构和其他非盈利组织等以及另类汇款系统。

5. 过去几年中，恐怖主义战术发生了变化，监测小组认为，武器禁运也应当随着时间而变化，要考虑到恐怖主义分子的战术，他们的基本目的是通过媒体影响舆论，这种战术又如何影响他们对武器的选择。监测小组建议将禁运的范围同其他国际禁止扩散协定相联系，这将为安全理事会和委员会进一步开展工作提供可取得成果的领域。

6. 各国实施旅行禁令和类似的国家禁令对恐怖主义分子继续构成重大威慑，迫使他们冒着风险去获取和使用伪造文件。监测小组支持旅行文件中更多使用生物鉴定技术的举措，并且在涉及安全和清单所列的人和其他恐怖主义分子旅行事务中，加强区域和国际合作。

二. 导言

7. 尽管国际协调行动取得了许多成就，例如逮捕了重要的恐怖主义分子并且打乱了他们的作业，但是，从 2001 年 9 月 11 日袭击以来，基地组织的威胁时时险恶而普遍。尽管塔利班的袭击最近以来在数量和严重性上都有升级，但是他们的前途未卜。如果他们对 9 月阿富汗举行的议会选举不能产生重大影响，他们就可

能开始走下坡路。一方面对两组织的领导继续施压，另一方面，伊拉克和其他冲突地区的形势将恐怖主义仍然置于世界注意的中心，而且招募新人也不乏来源。已经开始出现新的一类战斗员，他们在今后一个时期内将构成对国际社会险恶和难以应对的挑战。

A. 基地组织

8. 基地组织的信息简单而具有欺骗性：伊斯兰世界被占领，所有的穆斯林有义务从内外敌人手中解放伊斯兰世界。基地组织的目标虽然是用宗教语言表达，以求获得合法性，但却完全是政治性的。他们运用典型的恐怖战术：通过暗杀和恐吓，强迫实行政治变革。基地组织是塔克菲里运动的一部分，该运动声称，只有它真正信奉伊斯兰教教义，它采取暴力行动是出于反对一切不赞成，因而是异教徒的神圣职责，对这些人可以发动攻击。[1]

9. 如果说基地组织信息的实质和发送方法很少有变化的话，那么它的运作面却发生了很大变化。基地组织恐怖主义现在由三个不同、但是又相互联系的集团组成：第一组的是原来的领导层，他们的名字大家耳熟能详，第二组是在阿富汗营地受训毕业的战斗员，他们是经验丰富的恐怖主义分子，第三组是新的一代人数不断增加的支持者，他们可能从来没有离开过居留国，但是拥护基地组织信息的核心内容。

10. 第一组包括乌萨马·本·拉丹，这些人仍然重要并且有影响，还希望有朝一日能够重新控制该组织。可是他们遇到很大困难，局限于阿富汗和巴基斯坦边界崎岖的山区之内，监测小组曾在那里亲眼目睹了阿富汗和巴基斯坦部队所作的努力，以及他们所面临的巨大物质困难。虽然乌萨马·本·拉丹和他的头号助手埃曼·扎瓦希里可能偶尔发布一卷录像带或录音带，但是同他们的影响相比，他们真正实行有效指导的机会已受到严重的限制。他们受到国际社会切切实实的压力，任何双向通信联系都威胁到他们的安全。

11. 这一个集团最突出的成就是乌萨马·本·拉丹同伊拉克的艾哈迈德·法迪·纳扎尔·哈拉耶赫（又名阿布·穆萨布·扎卡维）取得协议，据此乌萨马·本·拉丹可以声称他过问了当今的关键问题，而阿布·穆萨布·扎卡维则利用基地组织的标帜来吸引和招募人员。这一集团的另一个主要成就是得以生存下来，不过他们属下的人数在减少，到时候大多数关键的领导人物都将被逮捕或杀死。

12. 第二组是在阿富汗训练的战斗员，他们与此相反，分布在世界各地，并向当地的基层组织积极提供专门知识和领导。对他们的估计数字不同，但是阿富汗营地的毕业生还有好几千人存活。最突出的是阿富汗阿拉伯人，[2] 但是还有许多人

[1] 塔克菲里认为，所有其他穆斯林以及他们的直接或间接支持者都是异教徒/叛教者。他们允许采用政治暴力行动作为将穆斯林国家改造为遵守他们错误解释的伊斯兰法的社会的一个手段。

[2] 一般以此称呼基地组织阿富汗训练营的毕业生。

来自高加索、中亚、南亚和东南亚以及其他地方，他们在 2001 年塔利班被击败前或击败后不久就消失了。他们中许多人已经被国际安全界查明，并受到通缉。他们必须依靠假证件和犯罪活动生存，这又增加了被发现和逮捕的风险。但是通过他们的背景和网络，这一集团还是成为基地组织结构的重要骨干，并且为新招募到希望成为能干的恐怖主义分子的激进派提供经验和指导。

13. 最后一组由新招募人员组成，他们由于世界的事件发展或是由于他们社区中已经受到基地组织信息迷惑的极端主义分子的影响，甚至是受到英特网恐怖主义网站和聊天室的影响，变成或正在变成激进派。这一组的成员组成地方基层组织，没有中央领导的指示，也不和中央领导联络。这些新出现的基层组织是当今基地组织恐怖主义构成的最大威胁。他们由于总体目标一致，同基地组织的领导粘合在一起，但是仍然是独立的，并且在他们发动袭击之前默默无闻，基本上不为人注意。世界大部分地区，包括穆斯林国家和非穆斯林国家，都有这种人，他们社会和教育背景悬殊、年龄和族裔也大不相同。

14. 基地组织的新同伙可能从阿富汗老兵那里或者是其他冲突地区接受训练，或者可能只是抄袭媒体报道的他人的行动。基地组织利用伊拉克局势，从某种程度上已设法从失去阿富汗这一培训基地中恢复过来。被招募的人员从世界各地前往伊拉克去获取城市战争、炸弹制作、暗杀和携弹自杀攻击的技能。这些战斗员返回他们的原籍国或居留国加入早已融合入当地的人们中，这种结合很可能会使成功进行恐怖主义袭击的威胁上升。乌萨马·本·拉丹已经敦促阿布·穆萨布·扎卡维组织集团到国外去战斗，[3] 他知道需要这样一批新的顽强的战斗员，以便表明基地组织仍有能力在冲突地区之外发动大规模袭击。

B. 塔利班

15. 在阿富汗，塔利班仍然局限于当地，然而却是严重的威胁。尽管他们对 2004 年 10 月总统选举没有能产生任何明显的影响（选举有力证明人民希望和平与稳定），但是最近几个月中袭击的水平和残酷性上升，包括谋杀一名温和的宗教领袖，并随后在他的葬礼上屠杀了 40 余其他人，还造成几十人受伤；另一名温和宗教领袖则在他的教会学校被斩首；杀害联合国雇佣的 5 名扫雷人员；杀死总部设在西方的一发展公司的 11 名雇员；并且在一次假审判后，处决了至少 4 名阿富汗警官。暴力行动的增加以及所用武器和通信系统的先进程度表明有金钱输入，有能力招募比较年轻的并且更加凶残的支持者，也表明塔利班及其支持者更加坚决地要扭转他们在 2004 年 10 月蒙受的耻辱，要在 2005 年 9 月议会选举时大举袭击。选举取得成功会有重大影响，同时也要看阿富汗政府和国际社会有多大能力对抗日益增加的暴力行为、腐败和毒品贸易。

[3] 2005 年 3 月 3 日美利坚合众国总统的讲话，www.dhs.gov/dhspubilic/display?theme=44&content=4382&print=true。

16. 尽管塔利班最近发动了攻击，但是他们中的许多人被认为愿意回家，阿富汗政府也试图加以鼓励。政府的《加强和平方案》将塔利班划为三类：第一类约 3 000 名中低级战斗员，他们可以向家乡的省长申请返回家园，并加入一个由社区领袖制订的地方和解方案；第二类是约 150 余名高级战斗员，他们可能根据某些条件返回家园，但是他们的行为将受到保安部队的监测；第三类约为 35 名塔利班高级领导人，他们仍是追捕的对象，不包括在方案之内。阿富汗观察员预计，该方案的一个后果是削弱塔利班并孤立其领导层。那些不包含在方案之内的塔利班人可能同基地组织领导联合，在他们死亡或被俘之前，会寻找机会在该区域内外发动恐怖主义袭击。但是经过一段时间他们不会再有多大影响，不过还有赖于阿富汗境内反恐怖主义和反毒品工作获得成功。

三. 背景

17. 过去几个月中公布了有关制裁恐怖主义的各种有影响的报告和建议，包括秘书长在 2004 年 3 月 11 日恐怖主义袭击马德里周年的讲话[4] 和他随后的报告“大自由：实现人人共享的发展，安全和人权”(A/59/2005 和Add.1-3)。秘书长将五大支柱作为联合国打击恐怖主义战略的基础，其中有三项同基地组织/塔利班制裁方案特别相关：战略必须“着重劝阻人们不要诉诸恐怖主义或支助恐怖主义”，“切断恐怖主义分子获得资金和材料的来源”和“捍卫人权”(A/59/2005/第 88 段)。

18. 秘书长指出，对好斗分子，特别是对应受严责的政策负有最直接责任的个人使用制裁，将继续是联合国掌握的一种至关重要的武器。他还说，“应通过加强各国实施制裁的能力、建立有充足资源的监测机构，以及减轻制裁造成的人道主义后果，使安全理事会的所有制裁都得到有效的执行和实施。”(A/59/2005,第 110 段，原文的重点)。

四. 综合清单

19. 属于基地组织和塔利班的或与基地组织和塔利班有关联的个人和实体的综合清单[5] 表明国际社会决心全面打击恐怖主义，特别是打击支持基地组织和塔利班的个人和实体。在还没有普遍同意的恐怖主义定义时，综合清单和 12 个反对恐怖主义的专题公约[6] 体现了国际决心，并且是应付基地组织、塔利班及其有关人员对国际和平与安全的全球挑战的切实措施。

A. 概览

20. 自小组 2004 年 12 月 15 日提交其第二次报告（S/2005/83）以来，委员会在清单上增列了 10 名字，其中 8 个个人和 2 个实体，都同基地组织有联系。同一

[4] “打击恐怖主义全球战略”，见 www.un.org/spps/sg/sgstats.asp?nid=1345。

[5] 见 www.un.org/chinese/about unlprinorgs/sc/committees/1267/List.htm。

[6] 第十三个公约制裁和恐怖主义行为将于 2005 年 9 月开放供签署。

时期将一个人从清单上除名。目前清单上有 442 个条目：182 个个人和 116 个实体同基地组织有联系，143 个个人和一个实体同塔利班有联系。

21. 清单上新增列的包括同基地组织有联系的恐怖主义分子和恐怖主义集团，他们在中亚、南亚和东南亚以及中东，包括伊拉克，开展活动。他们参与多种多样恐怖主义活动：炸弹袭击，包括携弹自杀攻击、劫持人质、造成死亡、制作炸弹、恐怖主义情报活动、培训恐怖分子、伪造文件、以及提供各种金融和物质支持，包括筹备经费和控制一个网站，用以公布同基地组织有关的讲话和形象。[7]

B. 清单的质量

22. 委员会在监测小组协助下，继续鼓励各国提供可列入综合清单的名字。监测小组认为清单应当增列全球各地提交的相关名字，反映基地组织、塔利班和有关集团在不同地理区域构成的威胁；委员会倡导制裁制度要更有针对性，更深入，接受面要更广。清单除了反映地理分布之外，还应当反映同基地组织和塔利班相关的实体的活动范围，不论它们是招募或支持其他人犯下恐怖主义行为，或是自己实施恐怖主义行为。从上次报告以来，有好几个国家首次提出名字供列入清单，其他国家则保证将很快提出。有些国家在这一过程中已经要求监测小组协助。监测小组继续提请国家注意委员会的准则并强调委员会十分重视每一个建议列入清单的名字要有完整的识别资料和案情陈述。

23. 委员会和监测小组对于清单上的名字不仅重视其数量而且重视其质量。随着基地组织、塔利班及有关团体不断变动和适应形势，清单应当是一个活的文件，在有新的资料时应当不断改善和增补，以反映它们构成威胁的性质在不断变化。

24. 为确保清单的质量需要增列或（删除）有关名字，并保证尽可能多的名字有完整的识别资料。会员国一再表示没有识别资料妨碍他们的实施和执行工作，并且影响到同清单上所列名字相似的无辜当事方的权益。委员会在监测小组协助下，已经作出努力，解决这一问题。例如，监测小组因为清单上所列的某些个人和实体而同国家接触时，许多国家对列入清单的当事方提供了补充资料。根据这些资料，监测小组得以对清单所列的许多条目提出修改建议，供委员会审议。监测小组认为这项努力应当继续下去，直至清单所列名字都有尽可能完整和准确的资料。

C. 格式的变动

25. 监测小组认为对格式稍作改动，可协助国家执行制裁。目前联合国只用英文公布清单。监测小组认为清单上的名字不仅应当用英文字母拼写出来，而且还应当使用原文件上可能使用的语言拼写。清单现有名字旁边应当包括原文名字，这样，边防卫士就可以将一个人护照上的名字同清单上的名字核对，无须再将英文名字倒译回去。这还可以解决英译拼写法不标准化的问题。

[7] 会员国提供的资料。

26. 此外，监测小组在其第二次报告（S/2005/83，第 40 段）中提议，给清单上的每个名字都注上固定编号，便于参考，监测小组仍然认为这一制度可以帮助各国及其机构（例如边防警察）和非国家行动者（例如银行）更有效的执行制裁。这一制度可有助于消除某些时候因为名字类似而发生的混乱，过去国家根据当时的编号查阅清单上基地组织的条目，号码是根据清单上字母顺序编列的，可以因为每一次增删而发生变化。

D. 其他名单登录问题

27. 监测小组也查明了一些其他程序，监测小组以为可以进一步加强制裁制度及其执行。首先个人和实体都是经确认与基地组织和塔利班“有联系”后列入清单的。安全理事会或委员会对用词特别是“有联系”一词，提供一个基本定义，可使各国更好了解什么时候提议将名字列入清单，从而鼓励新的列名。也可以向个人和团体发出通知，哪些行为可能造成他们被列入清单。

28. 其次，委员会准则鼓励国家在对现有列名或除名请愿书提交补充资料之前，同指定国磋商。[8] 遇到除名，则是由被列名当事方居留国/原籍国政府首先提出进行接触，以期提出联合除名请求。应当鼓励这种接触，以便提交时能附上全部有关资料。出于同样的原因，委员会可以审议是否应当鼓励提交国在提出列名之前，在不妨碍其继续提交的权力的情况下，考虑同可能被提出列名者的居留国/原籍国接触，从而确保列名有尽可能全面的案情说明，并有更多机会听取国家的意见。事前告知居留国/原籍国可能需要冻结有关账户和实施旅行禁令及武器禁运，也可以加强制裁。[9]

29. 第三，安全理事会第 1562（2004）号决议第 18 段大力鼓励各国尽可能向委员会清单所列个人和实体通知其采取的措施以及委员会准则和第 1452（2002）号决议。这段文字可以加强为“呼吁”各居留国尽可能以书面形式通知这些个人或实体他们已列入清单及列入的后果（即他们将受到全球资产冻结、旅行禁令和武器禁运）、第 1452（2002）号决议关于人道主义的例外规定、委员会准则，包括决议中所载的除名程序、以及为提交任何询问或请愿书应同哪个国家接触。[10] 并且向被

[8] 委员会准则，www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/committees/1267/gindanc-ch.pdf。

[9] 作为实际问题，有些国家现在已经使用这一程序，在提议列名之前同居留国或原籍国联系。可以将这一方法正式固定下来，并增补进委员会指导原则，虽然在关于新资料或提议除名的协商中不作硬性规定。见委员会准则，6(a)和第 7(b)-(d)节。

[10] 在监测小组第二次报告（见 S/2005/83 注 27）中，小组曾建议联合国在每次列入清单后立即发出通知。两种办法都有某种长处；通过秘书处发出通知可以确保个人和实体在列入清单后的通知格式统一，但是有居留国提供通知可以保证被列名的当事方得到同有关国民政府部门接触的资料，这十分重要，鉴于所有人道主义地位规定和除名申请必须由一个国家提出，而不是由个人提出。这一做法仍然保持了联合国同个人之间不直接沟通的做法，这样所有的接触仍然是在联合国和国家之间以及国家及其居民之间进行。

列名的当事方提供基本资料，保证个人得到他们受禁止的实际通知，可以加强制裁，从而允许国家在本国的法律范围内，对其后发生的任何违反情事给予刑事惩罚。

30. 第四，根据委员会的准则，国家提议清单列入一当事方时，应当提供案情说明，[11] 尽管一般不公布提议中所载的说明和指控。这意味着其他国家在对当事方采取行动时往往很少知道或根本不知道发生了（或正在发生）什么不法行为，妨碍这些国家可能希望进行的任何全国性调查或执法行动。应请求或由委员会斟酌决定一份可公布的案情说明，向政府尽可能提供关于被列名的当事方的恶毒行动的详情，会有助于政府的调查和执行工作。[12] 当然，这一建议不会也不应当阻碍各国向委员会在提供可披露的案情说明之外，再酌情提供保密的案情说明。

31. 最后，一些无辜者由于他们的名字同清单上一人的名字相同或接近，而资产被冻结或旅行受到妨碍。遇有这种案件国家可能没有把握应当如何处理，甚至不知道他们是否有权解冻被错误冻结的资产。委员会可以在其准则中澄清此事，从而为国家提供指导并恰当保护无辜者。根据现在正式使用的程序，委员会可以规定遇有疑问，国家应当先冻结有关资产直到国家能够确认资产所有者是否真是列入清单的个人为止。如果国家可以自行确定那是一起误认身份的案件，那么国家应当立即解冻资产。如果国家无法确定，那么应当同委员会联系要求协助。这一程序会将无辜所有人的资产冻结一个时期，无疑给他增加负担，但是同这种不方便相比，则是防止为恐怖主义筹资的更大的公众利益。[13]

E. 塔利班清单

32. 阿富汗政府发起的《加强和平方案》（见上文第 16 段）允许前叛乱者返回阿富汗社会主流。[14] 方案要求前战斗员公开返回，放下他们的武器并同意尊重政府的合法性、法治和社区监测机制，以及其他针对所涉个人的措施。方案没有无条件提供赦免或免于起诉。阿富汗政府已经开始同联军等磋商实施方案。这一努力可以分化塔利班的一般战士和其他叛乱者和他们的领导人，并且打乱塔利班的指

[11] 委员会准则（见上文注 8）第 5(b)节。

[12] 监测小组在其第二次报告（S/2005/83/第 140 段）中建议委员会向刑警组织披露案情说明和其他背景资料主要是为了有利于反恐执法工作。

[13] 监测小组建议，对于任何案件，国家都向委员会提供已经采取的行动和任何有关背景资料的详细情况。

[14] 关于阿富汗方案的资料是由阿富汗官员以及负责阿富汗问题的秘书长特别代表和联合国阿富汗援助团的官员提供的。

挥结构。这可能破坏其目前的攻势以及预计在 9 月 18 日议会选举期间或以前进一步升级的暴力行动。

33. 一个多民族的全国和解委员会已经挑选完毕，预计不久即将公布，由它监测这一进程。方案将不适用于被认为是国际罪犯和恐怖主义分子的个人，例如基地组织成员。委员会发现犯有危害人类罪者，在其罪行未受惩处之前不得参加方案。

34. 《阿富汗和解方案》以及综合清单由于同样涉及大量同塔利班有关的个人，因此互相有重大影响。虽然其中很多人可能有朝一日根据阿富汗方案会被批准参加和解，但是他们还会留在综合清单上，直至或除非委员会决定将他们除名。他们的资产将继续被冻结，他们事实上不可能返回阿富汗社会（这是和解方案的一个关键内容）。[15] 阿富汗政府通过其和解委员会作出关于和解的决定，而安全理事会则通过 1267 委员会确定是否除名，因此可能发生冲突。

35. 监测小组同在阿富汗的官员讨论了这些事项，提醒他们根据制裁制度应尽的义务；监测小组根据委员会的指导，提议协助阿富汗政府就任何有关和解方案的除名问题同委员会合作。

36. 监测小组预见到就塔利班清单采取三分法。第一，阿富汗政府应尽可能提供清单上所列塔利班个人的全面识别资料，以便对他们更好的实施制裁。阿富汗官员已经开始这一进程。第二，阿富汗政府应当向委员会提议将拒不参加和解方案或被排除在和解方案之外的尚未列名的塔利班领导人列入清单。第三，根据委员会准则中有关除名一章的规定，阿富汗当局应当同原指定政府或酌情同其他政府合作，确定是否提议将和解委员会核准的人除名。经过协商，阿富汗政府可以酌情择定向委员会提交除名请愿书。

五. 制裁执行情况

37. 制裁既是为了达到威慑目的，也是一套预防措施，但是，为了评估这些措施的影响，提出以下这样的问题是很自然的：有哪些资产被冻结、有多少被列入清单的人在边界被禁止入境、有哪些军火由于制裁未能提供给恐怖分子？这些问题难以得到准确的答案。某些国家虽然报告说冻结了资产，但没有具体说明冻结的数额，各国也没有提交任何报告，说明是否有清单上开列的个人被禁止入境，或被

[15] 被列入清单的两个个人登记作为 9 月 18 日议会选举的候选人：前塔利班内务部副（安全）部长马拉布·阿卜杜勒、萨马德、哈克萨尔和前塔利班外交部长阿布杜勒·互基勒·穆塔瓦基勒。此外作为前塔利班外交部副部长而列入名单的阿布杜勒·哈金·莫尼布是大国民议会议员和一位最高法院法官。

阻止获得军火。然而，各国并没有义务向委员会提交列入最新资料的修订报告，[16] 而且仍有 51 个国家尚未提交第 1455（2003）号决议要求的第一次报告。[17]

38. 尽管制裁制度的作用难以量化，但监测小组确信，这个制度是打击基地组织、塔利班及其同伙的国际努力中的一个必要组成部分。鉴于很多恐怖行为所需费用、实际操作人员或军火都很少，即使成功地剥夺了恐怖主义分子很少的资金，或制止了任何一次旅行或武器销售，都会拯救生命。此外，制裁措施帮助形成了一个不利于恐怖主义分子生存的环境，如果他们因此受到阻遏，不敢轻易通过电汇转移资金，越过边界或购买武器，制裁措施就达到了目的。最后，制裁制度具有重要的象征意义，表明国际社会对基地组织和塔利班的谴责，并表明已经商定了打击这些组织的全球方案。

A. 联合国清单的含义

39. 对于综合清单的构成仍有错误认识。清单上开列的个人和实体是由某一个或某几个国家提名，而且经过委员会所有 15 个成员认定，与基地组织或塔利班“有关联”。尽管清单上的很多人已被判决犯有恐怖主义罪，还有其他人被起诉或被指控犯有刑事罪，但综合清单并不是一份罪犯名单。清单上开列的是曾经以某种方式实际参与或支持基地组织或塔利班的恐怖活动的个人或实体，不论其是否已被任何主管机构正式指控犯有刑事罪。这样的做法有若干理由。

40. 首先，第 1373（2001）号决议意识到，很多国家尚未把有关的国际恐怖主义行为定为犯罪；这些国家的法律可能没有适当地界定恐怖主义行为，或没有把为恐怖主义提供资助、或在国家边界之外策划或进行恐怖主义活动的行为列为犯罪。第二，与起诉恐怖主义分子有关的证据可能在一个国家的管辖范围之外，或由于以下原因，无法在刑事案件中得到采纳：是（起诉国或另一国家规定的）保密资料；或是由另一个国家的官员所收集和整理，而该官员无法前往起诉国作证。

---

[16] 例如，安全理事会第 1526（2004）号决议请委员会“酌情要求各国提交情况报告，说明……执行……所述[制裁]措施的情况”，特别是说明被冻结资产的合计总额，但并没有规定，各国有义务提交最新资料。

监测小组在其第二次报告（S/2005/83，第 49 段和附件一）中提议，在清单每次列入新的个人和实体之后，各国可编制一份简短的一览表，显示新列入清单的姓名和名称是否导致冻结资产或对旅行和军火禁运产生影响。当然，如果有多个个人或实体新列入清单，但某一国家内没有发现任何与其有关的活动，该国可以仅在一览表上开列一个姓名/名称，然后证明说，同样的调查结果适用于所有其他个人和实体。作为替代办法，安理会和委员会可以简单地请各国提交定期报告，说明是否发现任何与清单所列个人或实体有关的活动。

[17] 以下七个国家在监测小组发表第二次报告之后六个月内根据第 1455（2003）号决议提交了规定的报告（S/2005/83）：玻利维亚、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、刚果民主共和国、毛里塔尼亚、特立尼达和多巴哥。另有两个国家，即圭亚那和塞舌尔，在监测小组于 2004 年 10 月中旬对各项报告进行了分析之后提交了本国的报告（见 S/2004/1037，注 2）。

在某些情况下，可能需要被抓获的恐怖分子作证，但关押该恐怖分子的国家可能不允许其前往其他国家，或不允许其公开作证。

41. 此外，联合国各项制裁方案并不要求在法庭上把制裁对象定罪。根据《联合国宪章》第七条，所需要的只是安全理事会（其成员也包括第 1267（1999）号决议所设委员会和其他制裁委员会）给予的同意。归根结底，制裁并不是实施刑事处罚或程序，例如拘留、逮捕或引渡，而只是采取行政措施，例如冻结资产、禁止国际旅行和制止武器销售。

42. 综合清单的目的是防止恐怖主义行为，而不是提供已定罪罪犯的名单，但某些被列入清单的个人和实体争论说，由于没有为恐怖主义罪行将其定罪或起诉，应该把其从清单上除名，尽管经常有明确证据显示，这些个人和实体与基地组织或塔利班有关联。谨提议安理会和委员会提醒各国（及其法院），刑事定罪或起诉并不是列入综合清单的先决条件；凡个人或实体，如果采取行动支持基地组织或塔利班，则无论这种行动是否在具体国家被定为犯罪或可作为法庭证据，都继续成为将其列入清单的理由。

43. 因此，各国不必等到本国提起或完成针对某个个人或团体的行政、民事或刑事诉讼，才提议将其列入清单。在很少的情况下，可能有必要推迟行动，以待进行调查或执法，但监测小组认为，如果要使制裁制度达到其预防目的，最好的办法是在一个国家收集到必要的证据之后立刻将有关个人或实体列入清单。如果拖延，只会使基地组织或塔利班的支持者躲避制裁，例如将资产转移或逃出管辖所及范围。

B. 国家执行机制

44. 各国主要通过三个方法来冻结资产。[18] 第一个方法是，很多国家通过了法律或规定，批准在本委员会把某个个人或实体列入清单，而且国家主管部门就此发布例行条例之后自动冻结资产，无须对每一个被列入者进行更多评估；例如，阿根廷、澳大利亚、俄罗斯联邦、新加坡、南非、瑞士和欧洲联盟都采用这个办法。其他国家，例如巴基斯坦，则是根据本国当初在参加联合国时颁布的法规，在联合国每次将个人或实体列入清单的时候自动冻结资产。

45. 第二个办法是，某些国家的法律授权行政部门指示，应将哪些当事方的资产冻结。行政部门发出指示的时候所依据的标准各不相同：在某些国家，例如新西兰和坦桑尼亚联合共和国，行政部门可以，但不是必须，以列入联合国清单为依据指示冻结资产。在另一些国家，例如美利坚合众国，行政部门可以指称当事方与恐怖主义有关，但并没有制定把列入联合国清单作为有关考虑因素的明确规定。和上述第一个类别一样，这些国家在采取本国的措施之前通常并不要求执行刑事证据标准，或证明当事方犯有具体恐怖主义罪行。

[18] 监测小组意识到，一些国家的法律机制准确地讲不属于这三个类别中的任何一类。本节所述区域和国家制度的详细情况见报告附件一。

46. 其他国家采用第三个方法，这些国家一般主要是把刑法典作为列入清单和冻结资产的先决条件。在这些制度中，国家通常必须向法官或执法机构提供足够的证据，证明某个当事方犯有具体的刑事罪，以此作为冻结资产（或维持紧急冻结令）的条件之一。

47. 在上述实施办法中，第一个办法可以保证，有关国家将指定冻结列入联合国清单的当事方的资产。各国如果采用第二个办法，则是由本国政府保证，行政部门将切实指定冻结每一个列入联合国清单的当事方的资产，但各国通常具有这样做的法定权力。

48. 然而，上述三个实施办法中的第三个办法很成问题，一般不符合安全理事会规定的制裁措施的要求。委员会是根据对各国所提供资料进行的评估来把当事方列入清单，列入清单的决定必须得到所有 15 个成员的同意。如果规定，在冻结被列入联合国清单的当事方的资产之前，须得到当地法院的批准，将使所有 191 个会员国的法官有权否决联合国安全理事会根据《宪章》第七章作出的强制性决定。这还意味着，各国法官可以根据自己对证据进行的审查，质疑第 1267 号决议所设委员会作出的决定，其审查的证据不见得是提交委员会的证据（因为提交委员会的证据通常是保密的）。此外，这还将使各国法院根据刑事证据标准来评判列入联合国清单的决定，尽管清单并不是一项罪犯名单。因此，第三个办法是站不住脚的。

49. 监测小组的关注并不仅限于理论。那些要求根据刑事标准下达司法命令的国家向监测小组报告说，无法冻结某些被列入联合国清单的当事方的资产，原因是本国法院规定，除了列入被联合国清单之外，还需要更多的证据，才能够冻结资产或维持临时行政冻结令。因此，监测小组建议安理会和委员会指示那些尚未颁布适当的本国法律或其他措施的国家颁布这些法规，以便能够冻结列入清单者的资产，无须援用刑事罪名或执行刑事证据标准。[19]

C. 对制裁提出的法律质疑

50. 监测小组意识到，世界各地现有 15 起诉讼，对会员国为执行联合国在某些方面制裁基地组织/塔利班的措施所采取行动提出质疑。监测小组在其 2004 年 12 月的报告中提到 13 个案件（S/2005/83，第 50-52 段），其中大多数尚未解决，

[19] 监测小组与各会员国和反恐怖主义委员会执行局一道进行了努力，以保证使某些国家的反恐怖主义法律采纳上述有关规定。监测小组计划同执行局和其他机构，例如联合国毒品和犯罪问题办事处，进行后续接触，以通过核查确保和/或建议在为这些国家提出的任何反恐示范法中列入这些规定。例如，国际货币基金组织题为“惩治为恐怖主义提供资助的行为：法律起草手册”的出版物（2003 年）提到，各国应制定法律规定，根据第 1267（1999）号决议和其后的各项决议冻结资产（见 www.imf.org/external/pubs/nft/2003/SFTH/pdf/SFTH.pdf，英文第 57 和 58 页）。

除这些案件之外，哈拉曼伊斯兰基金会主席又在美国提起一项诉讼，此外，布鲁塞尔的一个本国法院裁决说，鉴于两个被列入清单的申诉人在经过长时间调查之后没有受到刑事起诉，比利时政府应请求联合国将这两个人从名单上除名。

51. 在过去六个月中还提起或裁决了其他诉讼案件，这些案件虽然没有对制裁措施提出质疑，但涉及被列入综合清单的个人或实体。这些诉讼包括：荷兰检察官试图取缔和解散哈拉曼伊斯兰基金会在荷兰的分支；瑞士检察官试图对其他列入清单的个人和一个相关的实体进行调查。关于这些案件和其他涉及对列入清单的个人和实体实行制裁的案件，本报告附件二载有更多的说明。

D. 从综合清单上除名

52. 在与联合国和委员会有关的会议上，除名问题受到各国和国际组织的高度重视，[20] 在监测小组于今年进行的几乎所有实地访问和举行的会议期间，会员国都提出这个问题。监测小组听取了一系列关于如何处理问题的建议，其中既包括影响深远的提议，将导致取消安全理事会和委员会在除名方面的某些权力，也包括某些维持现状的办法。

53. 监测小组认为，安理会和委员会考虑采取的方式应该是不改变安全理事会建立的基本结构，仅对委员会的程序进行某些小幅度改动。监测小组提醒各国，尽管威胁、挑战和改革问题高级别小组和其他方面提出相反的看法，但委员会早就制定了列入清单和从清单上除名的标准。[21] 但是，委员会也许应该在某些方面澄清其指导准则，以消除高级小组意识到的“在提供支持方面滞后”的可能性（A/59/565，第 153 段）。

54. 会员国提出了各种问题。一些国家宣称，制裁制度缺乏健全的除名机制，从而表示，自己在向综合清单提名时犹豫不决。对安理会和委员会的工作提出的这些批评有可能损害整个制裁基地组织/塔利班的制度的名誉，不应使其损害这个制度迄今享有的支持。此外，各个法院，包括欧洲法院，正在审理对制裁制度是否符合基本权利提出质疑的诉讼案。对正当程序进行的任何改进都将减少法院作出不利裁决，从而可能使执行工作复杂化的风险。[22] 尽管存在关于制裁将被削弱或显得对恐怖主义“手软”的合理担心，但如果改进除名程序，将加强制裁制度，同时使其更为公平。最后，正当程序不过是一个程序。这个程序并不削弱联合国反恐怖主义方案的实质内容。相反，正当程序将通过增加对制裁制度的全球支持而加强该制度。

---

[20] 在安全理事会会议期间，一些国家就这个问题发言（见 S/PV.5031、S/PV.5104 和 S/PV.5186）。委员会及其主席意识到各会员国就列入清单和从清单上除名的程序感到的关切，见 2005 年 5 月 25 日 SC/8394 号新闻稿；S/PV/5031；S/PV/5104。

[21] 委员会指导准则（见前注 8），第 5-7 节。

[22] 欧洲法院的一审法庭预计将在 2005 年 9 月 21 日就两个合并审理的案件作出裁决。

55. 因此，监测小组提出以下建议供委员会审议。第一，监测小组早先曾建议（S/2005/83，第 56 段），委员会可在其准则中要求各国向委员会提出除名请求。当前，准则要求当事方向其居住国和/或国籍国提出除名请求，而这些国家的政府根据自己的政策或意见，可以将该请求提交委员会，也可以不这样做。[23] 监测小组认为，在居住国和/或国籍国与原提名国进行必要的协商之后，可根据准则[24]要求居住国和/或国籍国向委员会提交除名请求，同时表明自己的立场，即支持、反对或中立。这个办法将使委员会成为作出最后决定的机构，被列入清单的个人和实体则将得到更多的程序性保护。[25]

56. 第二，委员会可以考虑使更多的国家能够提交除名请求。准则第 7 节允许居住国和/或国籍国提交从一个被列入清单的当事方那里收到的除名请求。可以扩大这项规定的范围，至少把原来提议将当事方列入清单的国家包括在内，因为这些国家可能获得新的情报，从而改变对有关案件的看法。此外，既然任何国家均可自行为清单提名，因此，也可规定任何国家均可提议除名，即使没有从某个被列入清单的当事方那里收到正式请求。

57. 第三，委员会的准则现在规定：(a) 有关国家在相互协商之后，可根据无异议程序向委员会提交除名请求；(b) 委员会成员将以协商一致方式作出决定。准则还可规定，委员会将尽量争取在收到除名请求之日起的规定期限内作出决定，并将把最后决定通知提出请求的国家。[26]

六. 冻结资产

A. 在执行金融措施方面取得的进展

58. 监测小组考虑到根据第 1455（2003）号决议提交安全理事会的报告，并经过进一步调查，认为可以根据有多大能力来执行对综合清单所列个人和实体实行的

[23] 委员会准则见前注 8，第 7 节。

[24] 准则规定，收到除名请求的国家在把该请求提交委员会之前，应审查所有有关的资料，然后与原来提名的国家进行协商。准则还允许提出请求的国家直接向委员会提出请求，无须由原来提名的政府提交作为附议的请求。如果审查和协商时间超过合理的长度，委员会可考虑允许列入清单的个人或实体选择由收到请求的国家向委员会通知其提出的请求，无须在此之前完成协商。

[25] 正如监测小组在其第二次报告 S/2003/83，注 26 中指出的那样，委员会可能选择继续从各国收取除名请求，而不是从个人或实体那里收取。尽管如此，如果某个国家拒绝或未能把请求转交联合国，应允许当事方通知委员会，为此可以采取向监测小组发出通知的形式。

[26] 监测小组以前建议，委员会的准则应该明确指出，在某些情况下可以除名，除名者可以是被错误指控的当事方，也可以是摈弃了恐怖主义，并使委员会满意地表明，已经与基地组织或塔利班断绝往来的当事方（S/2005/83，第 57 段）。监测小组还提议，委员会应考虑在其准则中列入一条规定，允许在特定情况下把已经去世的人除名，以便保持清单的信誉，让无辜的继承人继承财产，使必须在过境点检查这些名字或力图查明和冻结财产的国家避免采取不必要的行动（同上，第 61-63 段）。

金融措施，将各国分为以下三大类：具有健全的制度来执行资产冻结措施的国家；制度不那么完善，但已足够的国家；看来正在执行冻结措施方面遇到困难，可能需要技术援助来达到所规定标准的国家。[27]

59. 监测小组注意到，那些最有效地执行了资产冻结措施的国家通常参与了一系列有关的国际行动。看来似乎是一个国家参与的国际行动越多，其程序就更为健全。监测小组因此认为，各国为了提高执行资产冻结措施的能力，应参加反洗钱金融行动工作组（FATF）采取的各项举措，[28] 参与反腐败努力，具备在国际范围内交换金融情报的能力，推行国际公认的顾客调查规则，[29] 并批准与反恐有关的国际公约。[30]

60. 2004 年 1 月 30 日至 2005 年 6 月 30 日，有六个国家 [31] 报告说冻结了资产，所有这些资产都是银行账户中的存款。这些资产价值 2 319 386 美元，使已经报告采取行动的 32 个国家冻结的资产总额接近 9 100 万美元（按照 2005 年 6 月的汇率），其中不包括五个没有具体说明冻结数额的国家所冻结的资产。

61. 为了促使更多国家提交报告，并为了保证妥善执行资产冻结措施，监测小组致函 19 个国家，[32] 其中提到的问题是，根据记录，当前在其管辖范围内有综合清单所列个人和实体的资产。截至 2005 年 6 月 30 日，监测小组共收到 8 个国家的答复。[33] 这些答复就以下问题提供了有用的进一步说明：已经冻结的更多资产；与那些通常进行现金交易和通过现金携带者运送现金的实体打交道时面临的困难；国家在指明已经冻结的资产和这些资产属于何人方面由于本国隐私法而受到的限制。

---

[27] 显示一个国家有多大能力来执行金融措施的指标包括：该国是否具备冻结资产的法律依据；是否执行综合清单规定的行动；是否规定，除了银行之外，非银行金融机构和有关的非金融实体也须遵守顾客调查规则和报告可疑交易的规定；是否成立了金融情报部门或类似机构；是否划拨更多的资金来成立一个专门机构（特别单位）来监测潜在的恐怖主义筹资活动；是否要求非正式汇款系统的经营者登记或领取执照，要求其遵守顾客调查规定和报告可疑交易的规定；是否通过登记来监督非盈利机构，要求这些机构经常审计和提交年度财务报告；是否有一个透明的机制，用于监督贵重商品的流动或贸易。

[28] 例如加入 FATF 或 FATF 式的区域机构，寻求进行自我评估或相互评估，或执行 FATF 提出的各项建议。

[29] 例如巴塞尔银行监督委员会的顾客调查综合风险管理标准（www.bis.ong/pub/bcbs110.pdf）。

[30] 特别是《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（1999 年）。

[31] 比利时（1 723 欧元）、伊朗伊斯兰共和国（200 万美元）意大利（3 787.94 欧元）、马来西亚（274 409.17 林吉特）、瑞士（230 000 瑞士法郎）和联合王国（23 457.16 英镑）。

[32] 这些国家是：阿富汗、阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、孟加拉国、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、加拿大、中国、科摩罗、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、印度尼西亚、肯尼亚、荷兰、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞拉利昂、苏丹和塔吉克斯坦。

[33] 阿尔巴尼亚、比利时、加拿大、中国、印度尼西亚、荷兰、俄罗斯联邦和塞拉利昂。

62. 大多数国家继续依靠针对其他形式的金融犯罪所设计的制度来打击恐怖主义筹资活动。但是，很多国家当前正在专门为打击恐怖主义筹资活动建立跨机构特别工作队，以加强本国金融情报部门的工作。[34] 这些特别工作队试图通过分析各种各样的数据来查明恐怖分子，而不仅仅依赖于顾客调查记录和可疑交易报告。这是一个值得欢迎的趋势。

63. 但是，监测小组认为，仅注意正式银行部门的活动是不够的。除了寻求办法来监督在其他地方进行的交易，例如通过非正式汇款系统进行的交易之外，各国需要考虑如何保证使律师、会计师和其他代表第三者经管或持有资产的人了解综合清单，并了解自己在实行资产冻结方面的义务。

64. 此外，成功的反恐工作依赖于国际合作。尽管国际合作已经有所增加，但最近的研究显示，还有很多工作有待去做，而且在很多情况下，没有制定为有效的国际合作所必需的双边和多边协定。[35]

B. 识别标志在发现应对之采取措施的资产方面所具重要性

65. 除了查明应对之采取措施的个人和实体之外，为了有效地实行资产冻结措施，还必须掌握全部地址。在综合清单上的 182 个与基地组织有关的个人当中，只明确开列了其中 92 人（51%）的在任何国家内的地址。[36] 在综合清单开列的 116 个隶属基地组织或与其关联的实体中，只记录了其中 75 个实体的所在地(65%)。这种信息的欠缺使得冻结措施的执行大大复杂化。综合清单还列有 20 个地址在索马里的实体，而这个国家没有一个能够执行制裁措施的中央权力机构，也没有一个能够冻结资产的银行体系。

66. 根据记录，总共有 44 个国家在其领土有名列清单的个人或实体。其中 25 个国家已提出报告，说明发现并冻结了资产，13 个国家报告说，没发现任何应对之采取措施的资产。其余国家的情况仍不清楚，监测小组将继续调查。此外，有七个国家[37] 虽然发现并冻结了资产，但根据记录，当前在其境内并没有综合清单上开列的个人或实体。

---

[34] 附件三举例介绍了一个发挥有效作用的金融情报部门。

[35] 见国际货币基金组织：“反洗钱和打击恐怖主义筹资活动十二个月试点评估方案”，www.imf.org/external/np/aml/eng/2004/031004.pdf。

[36] 阿富汗[1 人]、比利时[4 人]、波斯尼亚和黑塞哥维那[2 人]、德国[6 人]、爱尔兰[1 人]、意大利[58 人]、科威特[1 人]、马来西亚[10 人]、摩洛哥[1 人]、巴基斯坦[2 人]、俄罗斯联邦[1 人]、沙特阿拉伯[1 人]、瑞典[1 人]、瑞士[3 人]、叙利亚[2 人]、阿拉伯联合酋长国[1 人]和联合王国[4 人]。须注意的是，有一个人被列为住在五个国家，有三个人被列为住在两个国家。

[37] 巴林、伊朗伊斯兰共和国、日本、挪威、葡萄牙、西班牙和突尼斯。

C. 基地组织/塔利班筹措经费的趋势

67. 由于国际行动的开展，基地组织和塔利班面临着很大的资金压力。他们不得不适应无法从受其控制或支持其宗旨的企业方便地获得钱款的新形势。这迫使他们尤其是基地组织根据当地的条件和机会从事各种犯罪活动。据信一些捐款仍能设法传递，但过去向基地组织提供资金支持的骨干是非营利性组织，它们已被列入清单，有很多已经关闭。过去，地方集团还能得到领导的资金支持，现在不可能了。基层组织、分支机构及相关集团现在必须自主运作，自行为其活动筹集经费。

68. 至于塔利班，最近的证据表明他们有办法弄到更多的钱。为防止阿富汗重新沦为恐怖分子和军阀的安全避难所，阿富汗政府和国际社会必须想方设法阻止资金再度流向塔利班和其他恐怖集团。

1. 犯罪与恐怖

69. 监测小组认为，随着国际金融部门不断完善其规则和程序，对于基地组织和其他恐怖集团而言，要想不被察觉地通过银行移动资金要冒的风险更大。因此，恐怖分子为筹集经费而从事的地方犯罪活动（这些活动不需要银行转账）将会增加。

70. 有很多关于基地组织、塔利班及有关人员参与犯罪活动的报道，尤其是信用卡和支票欺诈，非法药品交易、抢劫、劫持人质和伪造身份证件。印度尼西亚的一个被列入清单的实体，伊斯兰祈祷团，只是一个例子，该组织宣称抢劫非信徒来为恐怖主义筹资是正当的。

方框 1

个案研究

有些犯罪不太可能引起执法当局的调查，保险欺诈就是这样的一个例子，基地组织及有关人员将其视为一个可能的收入来源.

2005 年 1 月 23 日，易卜拉欣·穆罕默德和亚西尔·阿布因被怀疑是基地组织成员而在德国被捕。易卜拉欣·穆罕默德被指控 2001 年 11 月前参加了基地组织的训练营，后滞留阿富汗一年多抗击美国军队，在此期间他曾与基地组织的高级成员接触。他们说服他回到德国，因为他的德国旅行证件使他享有相当大的行动自由，可以招募携弹自杀攻击者。

到 2004 年 9 月，他已经从伊拉克的一个自杀团吸收了亚西尔·阿布。两人开始着手筹集经费。他们为亚西尔·阿布投保 800 000 欧元的寿险，打算制造他在前往伊拉克前在埃及的一次交通事故中丧生的假相。该骗局所得收入将用于资助其旅行和其他恐怖活动。

资料来源：联邦法院检察长，2005 年 1 月，德国卡尔斯鲁厄。

71. 监测小组最近了解到一个监测可能为恐怖主义筹资的低层次犯罪活动的执法方案。[38] 该方案在全国收集所有因参与低层次银行/信用卡欺诈或旅行证件犯罪而被捕及有此类犯罪嫌疑的人的信息。这些信息被用来与所确定的主要指标相比对，并在金融界共享，以帮助发现使用可疑身份证件开立的账户。该方案可以获得银行提供的线索以及向社会保障署提供假护照和用假护照申请驾驶执照的报告。最近的一次调查发现了一批支票簿、信用卡和伪造的证件，这些证件被用来获取货物，而后可以将货物退回获得现金。该方案已开始注意到犯罪与恐怖主义之间的相关性并建立起案情简介，对其他国家可能也有用，监测小组赞赏这种在国际上交流调查结果的方式。

2. 毒品和恐怖

72. 关于通过毒品为恐怖主义筹措经费已经谈得很多了，包括在国际公约和安全理事会决议中。[39] 两者之间的这种联系的确存在，最明显的一个例子是 2004 年 3 月 1 日马德里火车爆炸案的经费筹措。但国家和国际当局并没有查到基地组织和塔利班以这种方式为行动筹资的大量案子。即使在阿富汗也不例外，虽然阿富汗官员和联军的成员告诉监测小组他们确信塔利班从毒品买卖的丰厚收入中获益，却难以拿出具体的实例。[40] 鉴于非法毒品交易行动非常隐秘，这并不让人感到出乎意料。监测小组相信专家的判断，塔利班从毒品收入中获益。

73. 阿富汗毒品交易猖獗所带来的危险不只限于可能资助塔利班。它还造成无法无天状态，使国家更易被基地组织重新渗透。国际社会已经向阿富汗提供了大量的支持，还可以采取措施控制向阿富汗出口用于生产海洛因的化学先质。

3. 贵重商品和资助恐怖主义

74. 自上一份报告（见 S/2005/83,第 92 至 93 段）以来，监测小组未发现基地组织或塔利班利用贵重商品规避资产冻结的例子。不过贵金属、宝石和其他自然资源可以被轻而易举地用来作为价值储存手段或用来交换武器、服务或货物。根据

---

[38] 联合王国伦敦警察厅反恐处于 2005 年 4 月 20 至 21 日在哈萨克斯坦阿拉木图举行的刑警组织“聚变项目-卡尔坎”第一次工作组会议上的发言。

[39] 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》要求签字国采取步骤防止和制止从事非法活动包括贩毒的集团为恐怖分子筹集经费,无论是直接还是间接的筹集。安全理事会第 1373（2001）号决议也承认“国际恐怖主义与跨国有组织犯罪、非法药物、洗钱之间的密切联系”。

[40] 美利坚合众国缉毒机构在 2004 年 2 月提交众议院的报告（见 www.mipt.org/pdf/House 108-84-Afghanistan-Drugs-Terrorism-US-Security-Policy.pdf，第 15 至 20 页）中承认，尽管他们接到指示对恐怖组织从阿富汗的毒品交易中获利的程度进行评估，“目前关于恐怖组织和活动与阿富汗的麻醉品贩运团伙之间有直接联系的信息总的来说还未经证实或只是传言。我们知道两个团伙之间有联系，而且这种邪恶的关系有着进一步发展的肥沃土壤。来自秘密渠道的原始情报和未经证实的消息仍在显示阿富汗境内的毒品贩子和恐怖团伙之间存在这种关系。但这些渠道很难得到经证实的证据，因为我们在阿富汗开展全面执法调查的能力受到了限制。”

第 1455（2003）号决议提交报告的 140 个国家中有不到一半提到了他们采取了哪些措施限制或监管贵重商品的移动，他们也只是一般提到了利用海关和税收立法进行的管制。

75. 为打击“冲突钻石”而建立的金伯利进程证书制度发挥了很大的作用，但仍受到当地管制不力的影响。[41] 监测小组认为更全面地参与金伯利进程，捐助国在进行冲积矿床开采的国家或有走私发生的邻国加大技术援助的力度，提供培训，改善这些国家的管制，有助于阻止综合清单上的人或其他的恐怖分子利用这种便利的手段转移价值，或接受向他们转移价值。

76. 各地区对黄金和其他贵金属移动的有效监管有很大差异。金融行动工作组起初很担心这会给洗钱提供机会，因而在其关于洗钱的《四十条建议》中将贵金属和宝石的经销商也包括在“指定的非金融企业和职业”的定义中。因此，经销商必须对客户进行尽职调查，启用“了解客户”规则，保存记录，报告可疑的交易，经受管制和监督程序，通过这些措施来防止洗钱和资助恐怖主义。[42]

77. 监测小组认为，各国至少应当按照金融行动工作组的要求，确保贵金属和宝石的经销商采取措施防止洗钱和资助恐怖主义。同时各国还应考虑自己管制和监测贵重商品移动的制度是否行之有效，确保在国家和有关的非国家机关间存在必要的合作和沟通。

D. 改善资产冻结措施的执行情况

78. 绝大多数国家早已确立了将综合清单分发给官方银行系统的做法，金融机构也了解据此冻结资产的义务。关于什么是资产仍然有一些辩论，但现在已经有了实用的定义，[43] 各国可以就抵销、[44] 共同账户[45] 和第三方资金[46] 等问题寻求委员会的进一步指导。

---

[41] 欧洲联盟委员会专家和联合国利比里亚问题专家小组对金伯利进程的评估。

[42] 对贵金属和宝石经销商的建议要求的详细说明，请参见金融行动工作组的《四十条建议》，www.fatf-gafi.org。

[43] 例如，欧洲联盟和因特拉肯进程将以下内容包括在金融资产和经济资源的定义中：现金、支票、货币要求权、邮政汇票和其他支付工具、金融机构的存款、账户余额、债务、债务契约、证券、债务工具包括股份、股票、证券凭证、债券、认股权证、公司债券、衍生合同、利息、股利或其他由资产产生或带来的收入、信贷、抵销权、担保、履约保证或其他承付款项、信用证、提单、销售证、显示资金或财政资源权益的文件、其他出口融资的工具、商业原材料、办公设备、珠宝、保险金、绘画、机动车、轮船和飞机。

[44] 一个会员国问，银行能否从冻结的账户上追偿被列入清单的个人所欠债务。

[45] 一个会员国告诉监测小组该国冻结了一个列入清单的人和其妻子共同持有的按揭账户，而其妻子并未被列入清单。

[46] 一个会员国说，由于冻结了被列入清单的实体 Al Barakaat 的资产，未被列入清单的存款人无法使用他们的储蓄存款或未收取的汇款。

79. 金融机构应当对伪造交易，或第三方代表被列入清单的个人或实体交易以逃避惩罚保持警惕。为了降低第三方不知情而为之的风险，各国应尽可能广泛地宣传清单及其宗旨，如在政府期刊上或通过因特网宣传。[47]

1. 降低运营实体资助恐怖主义的风险

80. 虽然资产冻结的目的是防止为恐怖主义筹措经费，但一家实体一旦被列入了清单，实际上就无法开展任何经营活动了。有时各国对此感到困惑，因而试图对一家实体的无辜活动和可疑活动加以区分。但各国应承担的义务很清楚：他们必须全面执行资产冻结。如果他们认为这样做会带来意外的后果，则应当寻求委员会的指导。

81. 监测小组认为根据具体情况，可以采取几种有效的方式防止可疑（但未被列入清单的）实体滥用资产，例如，将不法行为嫌疑人或综合清单上的人撤离有控制权和影响力的职位，[48] 禁止其利益的转移、出售或其他处置，禁止实体向这样的个人转移资产，不管他们是实体的业主，还是董事。还可以对实体进行破产管理，暂时将监管权转给另一人。

82. 沙特阿拉伯提供了两个很有用的有效行动的例子：乌萨马·本·拉丹在家族企业的股份被出售，收益存入一个冻结的银行账户。[49] 至于哈拉曼回教基金会，政府宣布将解散慈善基金，其资产和经营将移交给一家负责在海外分发来自沙特阿拉伯的私人慈善捐助的非政府机构。[50]

83. 现在还不清楚冻结被列入清单的实体资产的国家是如何处理与这些实体有合同关系的各方的，如债权人、债务人、雇员和共同业主。如果有国家担心采取这些措施可能导致对第三方的不应有的惩罚，或第三方提出了相关的投诉，监测小组认为有关国家应当提请委员会关注此事。

2. 防止对非营利组织的滥用

84. 清单列入了 17 个非营利组织或慈善机构，这些组织总共约有 75 项业务，分布在 37 个国家。分布最广的是全球救济基金会，在 20 个国家有分支，国际福利

---

[47] 正如澳大利亚、爱尔兰、联合王国和美国所做的那样。

[48] 英格兰和威尔士慈善委员会告诉监测小组，委员会的首要目标是保护捐助人和受益人，因而它要求慈善机构受托人辞职，如果短期内找不到替代者，即任命一个独立的会计师事务所临时代为管理慈善机构。

[49] 沙特阿拉伯提交的关于安全理事会第 1390（2002）号决议执行情况的报告（S/AC.37/2002/31）；美国受恐怖主义袭击事件全国调查委员会（9.11 调查委员会）发表的《资助恐怖主义专著》，www.9-11commission.gov/staff_statements/index.htm，第 20 页。

[50] 驻华盛顿特区沙特阿拉伯皇家大使馆新闻稿“沙特阿拉伯对在国外的慈善事业的管制”，2004 年 3 月 2 日，http://saudiembassy.net/2004News/PressDetail.asp?cYear=2004&cIndex=192。

基金，在 18 个国家有分支，哈拉曼，在 13 个国家有分支。在 75 项记录的业务中，它们共占 51 个（68%）。自 2004 年 1 月 30 日通过第 1526（2004）号决议以来，新列名的非营利组织有 10 个，有 9 个体现出继续对哈拉曼伊斯兰基金会全球网络的制裁，另一个则与全球救济基金会有联系。

85. 继续查明那些向基地组织提供资金支助的非营利组织并关闭为此所设立的业务显然很重要，但小组认为，必须认真确保因此中止真正的慈善工作不致引起憎恨和贫困，反被基地组织利用来增加对它的支持。

86. 当一个国家缺少所需的资源，无法维持列入名单的实体所经管的孤儿院、卫生室或难民营等项目时，它就可能会不愿采取行动，打击这个实体。在这种情况下，国家必须执行制裁，但可以立即与委员会联系，解释人道主义方面的后果，寻求指导。

87. 官方对慈善机构的监督似乎往往取决于它们收到公共资金的情况，无论是通过免税，还是直接的赠款；或者可能只对最大的一些机构实施监督。能力有限或许也是一个因素。理想的情况是，各国拥有综合制度，确保所有的慈善捐款到达它们意图达到的合法目标的手中。私营部门的监察员或许可以帮助实现这一进程。慈善资金产生国的当局与项目实施国的当局进行密切协调，也是限制基金流入错误渠道的有益途径。

88. 国际上对滥用慈善事业的关切已使各国采取如下措施：向其他国家提供技术援助，改进慈善部门的法人治理和监管；[51] 要求海外慈善援助以实物形式（如货物和服务）而非资金形式提供，以减少挪用捐款的危险；[52] 设立机构，对所有海外慈善活动负起责任，并要求政府除通知接受国外，逐个批准对海外的捐款；[53] 对其管辖范围内的慈善机构，发布理事结构、财务透明性和责任制以及防止资助恐怖主义程序方面的指导方针。[54]

E. 另类/非正规汇款系统

1. 通过注册或发放执照来防止滥用

89. 尽管关于基地组织、塔利班及其相关人员利用另类或非正规汇款系统[55] 的可知例子相对较少，但移动资金的这些方法很容易被恐怖分子和其他罪犯所滥

[51] 联合王国通过英格兰和威尔士慈善委员会，向中东、东南亚和撒哈拉以南非洲的一些国家提供技术援助，帮助接受国利用联合王国的制度作为模式，加强慈善部门的治理。

[52] 阿拉伯联合酋长国向小组提供的资料。

[53] 沙特阿拉伯聚焦皇家大使馆，前引书，和沙特阿拉伯官员向小组提供的资料。

[54] 美国财政部，“防止资助恐怖主义准则：总部设在美国的慈善机构自愿最佳做法”，2002 年 11 月，可查阅 www.treas.gov/press/releases/docs/tocc.pdf。

[55] 为本报告的目的，小组对另类汇款系统与非正式汇款系统未加区分。

用。如果没有机制可以查明这些汇款系统的经营者、地点、资金的汇款人和收款人，或经营者之间结算方式，防止这种滥用几乎是不可能的。因此，小组核可金融行动工作组的特别建议 6，该建议要求经营另类汇款系统的所有人注册或领取执照，[56] 然后其他相关 40 项建议才对其适用，不遵守将受到处罚。[57]

90. 某些国家已启动另类汇款系统的注册或发放执照制度，或者计划这样做。[58] 鉴于缺少汇款数额和经营者人数方面的数据，很难衡量它们的成功程度，但注册或发放执照的数目将是一个很好的指导。某些国家的监管当局已启动方案，探查未注册或未领执照的另类汇款活动。

91. 在某些国家，非正规汇款系统即没有受到管制，也不是非法的，但在这些情况下，它们的法律一般只适用于银行账户之间的基金转帐，不包括非正规的资金转移。许多国家因此需要修正其法律，以便使非正规汇款系统受到管制。其他国家授权监管当局指定非正规转移系统为受管制的资金转移系统，或者为金融服务，以便对其拥有监督权力。[59]

2. 通过注册或发放执照把非正规汇款系统变为正规系统的障碍

92. 对待这一问题的态度不同，尤其是在汇款来源国与汇款接收国之间。例如，非正规系统在某些国家是注册的，但在另一些国家却是不能领取执照，或者完全被禁止的。在某些国家，注册或领取执照是强制性的，在另一些国家则属于自愿。在某些地方，有些系统是公开经营的，在其他地方则不然。一些国家允许个人经营这种系统，在另一些国家，只有注册实体可作为银行或非银行金融机构开展业务。[60]

93. 对另类汇款系统过度限制或有繁琐的规章制度，[61] 可驱使它们进一步走入地下，因而使这一过程失去价值；困难的是判断管制过度的度在哪里。

---

[56] 金融行动工作组规定领取执照是获得指定主管当局许可，以便合法经营资金/价值转移业务的条件；注册是指为合法经营该业务，要求向指定主管当局注册或申报存在资金/价值转移业务。

[57] 例如，金融行动工作组有关客户尽职审查、保存记录、报告可疑交易、反洗钱管制措施/政策和工作人员培训的建议。

[58] 国际货币基金组织，“正规和非正规汇款系统管制框架的做法”2005 年 2 月 17 日，（www.imf.org/external/rp/pp/eng/2005/02175.pdf），在某些国家记录了注册/有执照的汇款系统，例如德国（43）、荷兰（30）、瑞士（200）、阿拉伯联合酋长国（108）、联合王国（1 500）和美国（22 000）。

[59] 1998 年澳大利亚《支付系统（管制）法》第二节给予储备银行指定支付系统的权力，只要它认为这样做符合公众利益。

[60] 例如，荷兰、瑞士、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国。

[61] 例如，审计、报名费和年费、利润纳税、审慎监管要求，如某些国家要求的最低资本、银行担保和最低管理经验等。

3. 防止滥用非正规系统的更多措施

94. 正规的银行系统越吸引人，人们就会越少使用另类手段，这种做法对管制是一种补充，有很多好处值得推荐。非正规系统会减少，余下的非正规系统为了与受到管制的汇款服务提供者竞争生意，不得不降低秘密程度，于是使当局有可能进行更多的检查。某些国家和私营部门实体已开始解决阻止人们使用正规银行系统的因素，如废除使得客户很难在银行开户的过分繁琐的客户身份验证做法；减少对转账的收费；[62] 取消最低余额规定；增加银行服务的提供，以及减少对领取银行执照的严格要求。[63]

95. 令人鼓舞的是，有 90 个国家已经成立或正在成立全国委员会，协调 2005 年国际小额信贷年的活动，这一国际年的目的，是取消限制世界大多数穷人和低收入阶层获得金融服务的因素。[64]

方框 2

通过“Mzansi”账户使没有银行的人获得银行服务

2005 年初，南非四大银行之一 ABSA 的官员告诉监测小组，ABSA 怎样与其他三家银行一起，通过 Mzansi 账户增加获得正规银行服务的人数，Mzansi 账户是为 1 780 万从未使用过银行的低收入南非人设计的初次开户基本银行。南非政府按照金融部门宪章向金融机构提供鼓励措施，从而支助 Mzansi 方案。Mzansi 账户收费很少或根本不收费，不规定最低余额，但有 2 300 美元最高账户余额的要求，对允许交易的次数也有限制，以便限制营业成本。到 2005 年 6 月底，在刚刚超过六个月的时间里，Mzansi 账户已达一百多万。以英语和六种当地语言印刷了 Mzansi 的小册子。小组还获知，ABSA 通过它的子公司 AllPay，在 10 个没有银行的省，使约两百万人能够不必去支行就可以开户，并通过移动自动取款机在遥远的地方取钱。小组还获知，在将于 2005 年 8 月启动的 Mzansi 第二阶段，个人无须银行账户，就能够汇款或收款。

[62] 例如，沙特阿拉伯告知小组，它已经指定某些银行的支行降低对汇款的收费。

[63] 坦桑尼亚联合共和国中央银行告知小组，按照《金融部门深化方案》提出的建议包括，对在城市地区和郊区之外设立的银行，将规定的银行开办资本降到 20 000 美元。小组还得知，新加坡金融管理局改变了其监管政策，以便促进利用正规银行部门从新加坡向其他国家汇款。根据新的规定，新加坡金融管理局现在承认有限目的银行支行，在这些支行中，只提供范围有限的服务。为减少银行提供汇款引起的营业成本，为有限目的支行执照向新加坡金融管理局支付的收费大大低于对全面服务支行的收费。

[64] 联合国资本发展基金和秘书处经济和社会事务部宣传的一项倡议。

七. 武器禁运

A. 概述

96. 监测小组参照基地组织和塔利班发动进攻时使用的方法审查了武器禁运的执行情况。自安全理事会开始实行武器禁运以来，恐怖分子的方法有所改变，为了使得武器禁运仍然是国际上对基地组织和塔利班的威胁进行有效和一致应对的一个必不可少的组成部分，小组认为应扩大禁运的范围并增强执行的力度。

97. 基地组织和塔利班的一个重要目标，是通过媒体影响舆论。伤亡越大，或攻击越有戏剧性，媒体报道的范围就可能越大。为实现其目的，基地组织和塔利班喜欢使用涉及用于军事用途的武器或材料，尽管商用的双重用途的材料也可相对有效，如同简易武器。武器禁运的一个重要结果，应是迫使他们使用不那么有效的设备，或试图采购他们喜欢的更有效的手段，从而冒被发现的危险（见本报告附件四）。

98. 有几个因素限制基地组织和塔利班使用军事设备。这些因素包括军火控制措施、市场供应情况、购买的风险、费用[65]和对专门知识及训练的需要。在冲突地区，或缺少政府管制的地方，这些限制因素显然不那么明显，但在法律得到执行的地方，恐怖分子必须寻找其他办法，以便采购必要的材料而不被发现。例如，2003 年 11 月在伊斯坦布尔执行爆炸事件的基地组织小组，最初计划租一个采石场，以合法获得炸药，但他们后来放弃了这一计划，改用简易炸药。[66]

99. 尽管对其成功的可能性意见不一，但基地组织及其相关人员显然渴望利用化学、生物、放射性或核材料，发动造成大规模伤亡的攻击，部分原因在于这可以增加心理上的影响。国际社会正在特别努力防止这一危险，小组认为武器禁运可发挥重要作用。

100. 尽管并非专门为应付恐怖主义而设计，但目前存在由武器控制和反扩散工作所制订的一系列广泛的国际商定标准。[67] 这些标准中有许多涉及对基地组织、塔利班武器禁运的广大领域。而且如果在已商定的各种议定书、准则和技术文件中专门提到它的规定，则将帮助各国实现更好和更一致的执行。许多反恐专家、国际组织和机构也认为，重要的是控制商业上可获得的双重用途的系统和零件，因为它们可被用来进行恐怖主义袭击。

---

[65] 与恐怖主义袭击的总体后勤费用相比，武器的费用往往很低，但作为任务的关键部分，它们通常在资金方面拥有优先权。要对 2004 年 3 月 11 日马德里爆炸事件负责的人在炸药上所花资金在其现有资金中所占比例不到 10%。

[66] 东南欧合作倡议反恐工作队的资料来源。

[67] 例如，原子能机构放射源安全和保安行为准则(IAEA/CODEOC/2004)；和原子能机构关于防止放射性材料的意外流动和非法贩运的文件(IAEA-TECDOC-1311)。

101. 尽管武器禁运的有效执行或许并不能完全防止基地组织和塔利班的行动，但它能够成功地迫使它们的行动方式不会造成那么大的破坏，行动方式更加复杂，因此成功的可能性更小。有效执行需要国际上采取一致的应对措施，尤其是对化学、生物、辐射或核攻击的威胁。小组认为，如果能把禁运与其他防扩散和武器控制制度更紧密地联系起来，它可对这一威胁和其他需要优先考虑的威胁，例如使用便携式导弹系统，产生更多的影响。

B. 监测小组与武器禁运有关的活动

102. 小组分析了武器禁运在三个阶段的执行情况。它研究了会员国现有的法律制度和执法能力；对基地组织/塔利班的武器禁运是否已适当纳入国家法律，最后，各国执行禁运的实践。

103. 小组评估了会员国按照第 1455（2003）号决议提交的 140 份报告，得出的结论是，多数国家拥有管制贩运、购置、储存和买卖军火的措施，尽管不是所有国家都有关于军火经纪活动的规定。而且多数报告的国家都表示，它们已在现有立法中列入为防止基地组织和塔利班获取武器而制订的措施。但是各国对执法措施没有提供许多详尽的资料。此外，106 个国家（76%）在说明其管制进程时，没有提到综合清单，尽管似乎所有国家都相信它们现有的法律同样适用于列入名单的人。

104. 小组还注意到，各国以不同的方式解释武器禁运的范围，并非所有国家都把武器禁运充分列入它们的军火控制措施。例如，甚至控制火器购买的国家也没有始终将综合清单列入它们的国家观察清单。

105. 没有国家向委员会报告任何违反武器禁运的企图，但小组注意到出现过几次情况，使有效执行武器禁运因以下因素变得复杂起来，例如在冲突后区域或政府控制以外的地区，例如索马里和阿富汗，存在与基地组织有关的实体。

106. 小组咨询了索马里问题监测组，该监测组在它 2005 年 3 月 9 日的报告(S/2005/153)中说，向列入综合清单的实体回教团结组织提供军火、爆炸物、相关材料和军事训练，违反了武器禁运。该组织领导人中上了清单的两个成员 Sheikh Hassan Dahir Aweys 和 Hassan Turki 被引证为这些军火交易的参与方(见本报告附件六)。此外，在小组访问苏丹期间，官方提供了与基地组织有关联的团体通过厄立特里亚向在沙特阿拉伯的基地组织成员走私军火的情报。

107. 在阿富汗，塔利班继续发动大规模攻击，例如 2005 年 4 月在Khost，约 150 名塔利班分子同时向五个目标发动攻击。[68] 虽然在政府的解除武装、复员和重返社会方案下已经收缴了大量武器，但可以得到的仍然还有很多。然而这些武器需

[68] 2005 年 4 月小组访问阿富汗喀布尔期间官方来源简介的情况。

要更现代化的武器来更新，这需要资金，所以得到适当执行的武器禁运，加之有效的金融制裁，随着时间的推移，应该能降低塔利班持续行动的能力。

C. 改进武器禁运的情况

1. 武器禁运的范围

108. 在小组访问各会员国并与各组织会晤期间，官员们说，为了对列入综合清单的个人和实体真正产生制裁效果，武器禁运的范围应有更明确的定义。

(a) 与化学、生物、辐射或核有关的恐怖主义

109. 人们愈来愈承认化学、生物、辐射或核恐怖主义是可信的威胁（见本报告附件五），而且许多国际倡议和会议都强调指出了这一威胁。[69] 秘书长反复呼吁对威胁作出有效应对；[70] 威胁、挑战和改革问题高级别小组在其报告(A/59/595)中强调了这一问题；大会最近通过了《制止核恐怖主义行为国际公约》(第 59/290 号决议，附件)；安全理事会通过了第 1540(2004)号决议，处理非国家行为者，例如列入综合清单的非国家行为者，获取大规模毁灭性武器、及其运载工具和相关材料的问题。化学、生物、辐射或核恐怖主义还证明有理由列入《制止恐怖主义爆炸的国际公约》[71]

110. 有些观察家仍然不相信这一威胁的重要性，有些人则批评将化学、生物、辐射或核威胁置于恐怖主义其他方面或其他种类威胁之上。但小组认为，这种恐怖主义后果不堪设想，其风险很大，因此安全理事会不妨审议武器禁运的范围，以确保这种威胁得到全面覆盖。

111. 小组与反恐专家讨论了基地组织及其相关人员为进行造成大规模伤亡的攻击可能采取的下一步行动，并得出结论，为引起混乱并产生宣传后果，他们可能释放致命的细菌、病毒或毒素，或宣称已经这样做，或者在可能吸引媒体广泛注意的地方，例如大城市中心、飞机场、体育场、剧院或类似的公共场所，引爆放射性弥散装置(或“脏弹”)。

112. 限制他们这样做的因素仍然是制造和运载这类装置所需的专门知识，尽管放射性弥漫装置要比其他形式的化学、生物、辐射或核攻击容易一些。基地组织的手册和公开可获得的资料，包括在因特网上的资料，提供了某种程度的理论指

---

[69] 专门机构，如原子能机构、禁止化学武器组织和刑警组织已把防止恐怖主义利用化学、生物、辐射或核装置列入其工作计划。

[70] 例如，见 2001 年 10 月 1 日秘书长向大会的致词（A/56/PV.12），和他的报告“大自由，实现人人共享的发展、安全和人权”(A/59/2005，第 80-105 段)。

[71] 根据其第 1 条和第 2 条的规定，该公约除其他外还覆盖“旨在通过毒性化学品、生物剂或毒素或类似物质或辐射或放射性物质的释放、散布或影响致人死亡或重伤或造成大量物质损坏或具有此种能力的任何武器或装置。”

导，而 2001 年以前在阿富汗的营地提供了实际训练。综合清单上列入了一名核科学家Mahmood Sultan Bashir-Ud-Din的名字；[72] 然而，非常可能有几个没有列入名单的基地组织的支持者拥有技术知识或可以获得材料，因此可以准备进行可行的化学、生物、辐射或核攻击。

(b) 常规武器

113. 小组根据它所作的全面分析，还认为安理会不妨请所有国家，尤其是武器出口国，在小武器和轻武器交易方面高度负责，以防止违反与基地组织/塔利班有关的决议中所载措施，非法转移和再出口武器和有关材料。这些措施应立即紧急适用于能使基地组织实行大规模行动的武器，如便携式导弹和高爆炸药。

2. 禁运的领土

114. 尽管从设计上看，对基地组织/塔利班的制裁制度是传统的武器禁运，但它适用于非国家行为者，而且不限于任何特定的国家或地区的领土。执行问题因此变得复杂起来，并且更难以实施。但塔利班局限于一个地理区域，它的采购需要总体上说是常规军事武器系统。而且在阿富汗，购买武器所需的资金大多以某种方式来自种植罂粟和新兴的毒品贸易，这本身就为武器产生了市场。

115. 如果目前的禁运考虑到这一点，如果除了阿富汗政府或安全理事会批准的为人道主义和其他目的的必要豁免外，防止在阿富汗的所有非国家行为者购买武器，这一禁运可以对塔利班发生更多的作用，

八. 旅行禁令

116. 监测小组依然认为，旅行禁令是对基地组织和塔利班的一个重要制裁措施，但注意到恐怖分子在企图跨越国家边界而不被发现时所表现出的足智多谋。会员国为阻止他们这样做，已采取了许多创新办法，但小组认为可以并应该采取更多的措施，将恐怖分子制止在路上。

A. 概述

117. 使用旅行禁令作为制裁措施已有近 40 年历史，[73] 但对基地组织/塔利班的旅行禁令的范围是独特的。其他制裁方案一般针对的是一个国家中很小的统治集

---

[72] 联合王国下院“审查关于大规模毁灭性武器的情报”，英国枢密官委员会的报告，2004 年 7 月 14 日，第 129 段，可查阅 http://download.ukonline.gov.uk/butler-report.pdf。

[73] 在安全理事会的 16 个制裁制度中，有 12 个实施了旅行禁令：南罗得西亚(1968)，利比亚(1992)，海地(1994)，南斯拉夫(1994)，苏丹(1996，2005)，伊拉克(1997)，安哥拉/安盟(1997，2000)，塞拉利昂(1997，1998)，利比里亚(2001，2003，2004)，科特迪瓦(2004)、刚果民主共和国(2005)，以及基地组织/塔利班制裁方案。除了对基地组织的制裁外，还依照涉及科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚、塞拉利昂和苏丹的制裁，继续实施旅行禁令。

团，因此只需要对很少几个边界保持警惕。这些禁令的执行还受益于对象的臭名昭著，这使得他们很容易被人认出，因此减少了以假身份旅行的可能。

118. 然而，对基地组织/塔利班的制裁制度覆盖 325 名个人（和 116 个实体），同时塔利班清单上的 143 名个人很可能就在阿富汗和邻近地区，而基地组织清单上的 182 名个人则散布在世界各地，包括那些公众、警察或边境警卫一般认不出来的名字和面孔。由于这些人中有许多是通缉的恐怖分子，他们很可能在旅行时隐匿身份，使执行禁令的任务更加困难。

119. 面对这一局面，小组采取了几项主动行动，履行其监测旅行禁令并为改进情况提出建议的任务规定。其中包括增加与会员国和主要国际组织的互动；深入调查恐怖分子使用假旅行证件的情况，以及如何改进国家和国际制度；定期与刑警组织讨论如何加强联合国与刑警组织之间的协调；探讨新出现的无签证、行动自由区的趋势及其它们与联合国制裁之间的关系；以及难民和避难做法与联合国反恐工作之间的关系。

B. 会员国的观点

120. 自小组上次分析旅行禁令的执行情况(见 S/2004/1037，注 2)以来，又有九个会员国依照第 1455（2003）号决议提交了报告。情况依然令人鼓舞，在 140 个提交报告的国家中，92%的国家表示它们有执行旅行禁令的法律手段，只有 7%，即 11 个国家承认它们缺少适当的立法。许多国家报告说已通过新的立法或规章，一些国家则已修订以前的规定，其余的国家报告说它们能够按照自己现有的立法执行制裁。

121. 但是拥有必要的法律机制并不足以保障有效地执行制裁。各国面对的主要问题，仍然是缺少关于清单上许多个人的识别资料，这严重妨碍了其边境警卫和其他官员确保适当执法的能力。尽管已经取得了很大进展，小组重复它以前的建议(S/2005/83，第 134 段)，即安理会和委员会应在其权力范围内，竭尽全力使各国提交更多关于那些个人的识别资料。

122. 各国还继续在旅行禁令的范围方面寻求指导，例如当它们发现列入清单的个人到达其境内时应该怎么办。小组仍然认为应提供更多的指导，例如要求各国在发现列入清单的非该国国民在被列入清单后旅行至该国时，吊销其签证或居留证，并将其遣返国籍国或来自的国家，但有某些例外。小组还继续提议，一般请各国在其境内发现列入清单上的人时提供最新资料，以便分享这些资料并载列入清单(原建议载于 S/2005/83，第 124 和第 49 段)。

C. 旅行证件

123. 列入清单的恐怖分子希望隐匿身份和/或历史，他们手段高超，广泛利用伪造、假造和被偷的旅行证件，这严重妨碍了对他们实施制裁。在愈来愈多地利

用身份偷窃方面，基地组织还可能模仿其他罪犯。被更改、伪造和偷窃的证件，如护照、身份证和驾驶执照，经常被用来方便各种程度的恐怖活动，例如银行开户、租赁财产、激活手机和水电煤气供应，并方便旅行。

124. 2005 年 5 月，在意大利被指控犯有恐怖主义阴谋罪的三名列入综合清单的个人[74]被宣布无罪，但在与持有假证件有关的较小罪行方面被判有罪。由此可见犯罪活动与恐怖集团购买假身份和旅行证件活动会合的例子。对另一名也列入清单的个人[75]的所有指控被宣布无效。四人全部在 2002 年末被捕，被指控向在欧洲和中东的基地组织成员提供财政和后勤支持，尤其是提供假证件。

125. 因特网上的信息来源和伪造技术的发展，为那些谋求制作或获得假证件的人提供了机会，同时被窃护照为恐怖分子，尤其是那些寻求跨越国际边界的人提供了方便和可能更安全的途径。因此，国家和国际努力必须针对获取和利用假造和被窃旅行证件的现象。在这些领域取得了某些显著的进展。

126. 愈来愈多的国家计划在新颁发的护照中使用生物鉴别措施，[76]既为了改进旅行证件的安全，又为了遵从按计划开始采用生物测定辨识物，将其作为未来方便或无签证旅行的前提。[77]鉴于这些措施针对的是恐怖分子或其他犯罪分子利用假证件的世界性问题，小组认为关键的是，在国家基础上实行的措施在国际上也能适用，并且各国同意实施全球可有效协作的制度。尽管任何制度都可能有发放不安全的问题，尽管逐步取消旧式的旅行证件可能需要时间，但各国遵守国际商定的标准，例如国际民用航空组织目前正在制定的标准，[78]将确保最大程度地受益于对它所寻求针对的人，包括综合清单上的人使用生物识别技术。

127. 刑警组织已看到，为它的被窃和丢失旅行证件数据库提供投入的国家数目有令人鼓舞的增加，六个月前为 54 国，截至 2005 年 6 月增加到 75 国。该数据库目前掌握 710 万被窃和丢失旅行证件的详细资料，其中包括 55 万空白证件。[79]

---

[74] Cherif Said Ben Abdelhakim, Saadi Nassim 和 Lazher Ben Khalifa Ben Ahmed Rouine。

[75] Bouyahia Hamadi。

[76] 生物鉴别系统使得有可能在旅行证件中加入可在移民检查点检查的个人独特的生物数据，作为加强安全和识别的措施。目前正在评价以便加入护照的三项主要生物测定辨识物，为面部特征辨识、指纹和虹膜扫描。（见 www.icao.int/mrtd/biometrics/intro.cfm）。

[77] 有些已经采用、正计划采用（视必要的立法修正案而定）或已试用生物辨识护照的国家包括欧洲联盟成员国（europa.eu.int/idabc/en/document/4288/194）、美国(www.state.gov/m/irm/rls/43047.htm)、澳大利亚(www.ag.gov.au/agd/www/budgethome2005.nsf/Page/Media_Statements)、加拿大（www.pptc.gc.ca/faq/index_e.asp#735）、日本（www.mofa.go.jp/policy/i_crime/people/action.html）、新加坡（http://app.ica.gov.sg/pressrelease/pressrelease_view.asp?pr_id=254）、阿拉伯联合酋长国（http://82.195.132.90/news/default.asp?ID=5）和其他海湾国家。

[78] 见 www.icao.int/mrtd/biometrics/reports.cfm。

[79] 从刑警组织官员和刑警组织网址 www.interpol.org 获得这一资料。

但还有 100 多个联合国会员国和刑警组织成员国没有参加这一国际数据库；报告丢失 50 多万空白旅行文件表明，各国政府可能需要重新估价它们的安保措施，以确保护照和类似证件不致落入坏人之手。

128. 基地组织喜欢使用的另一方法，是招募和部署尚未受到任何执法机构或安全机构注意的特工人员，这些人因此可以毫无麻烦地旅行，获得商务或学生签证，[80] 并作为进一步的保障，对任何含有暗示签证章有问题的证件，宣称丢失以便获得更换的证件。9/11 劫机者Mohammed Attah、Marwan Al-Shehhi和Ziad Jarrah，[81] 以及更近一些时候图谋使用鞋子炸弹的Richard Reid和Sajid Badat，[82]就是例子。

129. 为了以新的身份获取合法护照或其他形式的身份证件，恐怖分子可能使用的另一方法，是操纵正规程序，如合法地改名换姓、异国婚姻和在没有证件的情况下到达一个国家，然后用假名登记。个人以这种方式切断新旧身份之间的联系，使得追踪他们更加困难。

130. 小组建议鼓励各国改进或采取措施，应付这些种类的逃避旅行禁令的手段。例如，这些措施可以包括要求申请新护照的个人必须提供以前身份和旅行证件的详细资料，并强制性监测（并可能转交司法部门）个人反复申请护照的案例。

D. 刑警组织

131. 监测小组认为，刑警组织和委员会增进合作可提供极好的机会加强制裁措施的执行和促进国际反恐努力。委员会赞成监测小组原先提出的同刑警组织合作的建议（S/2005/83，第 127 至 130 和第 138 至 142 段），监测小组相信联合国和刑警组织很可以互为对方的反恐任务提供大力支持。

132. 随着委员会和刑警组织确定继续合作的最佳途径，监测小组希望刑警组织的数据库能为综合清单上所列的人提供补充识别资料。刑警组织经初步核对发现，刑警组织数据库和综合清单上有 113 名个人可能匹配，并有 49 个团体可能匹配。所有刑警组织成员国都可以使用刑警组织数据库，可能提供丰富的相关识别资料，减少某些国家实施制裁中的困难。同刑警组织交流还可以使联合国向刑

[80] 如几个9/11劫机者的情况(见9/11委员会的报告)第168页,可查阅www.9-11commission.gov,以及 Dhiren Barot, 他受到 2001 年在美国为恐怖主义目的监视金融目标的指控（见www.usdoj.gov/criminal/press_room/press_releases/2005_3952_2_pr-ChrgWponFMassDstrctConsp041305.pdf）。

[81] 9/11 委员会报告,注 5/94 和 5/108，可查阅 www.9-11commission.gov/report/911Report_Notes.pdf。

[82] 可在 www.fbi.gov/congress/congress03/mefford062703.htm 查阅关于 Reid 案的详细情况，并在 http://cms.met.police.uk/met/layout/set/print/content/view/full/656 查阅 Badat 案的详细情况。

警组织提供同基地组织和塔利班有关的个人和实体的材料，从而加强刑警组织全球执法和调查的能力。

E. 行动自由区和免签证区

133. 监测小组原先已提请注意全球发展阶段不同的行动自由和免签证区，及其对旅行禁令的影响，特别是旅行禁令指示各国防止清单列名的人进入其领土，除非遇有特殊情况（S/2005/83，第 135 至 137 段）。

134. 几乎每一个大陆都有某种自由行动和/或免签证区，大部分根据自由贸易原则建立并延续下来。例如欧洲有欧洲联盟（欧盟）和申根协定；[83] 非洲有西非国家经济共同体（西非经共体）[84] 南部非洲发展共同体（南共体）；[85] 亚洲有东南亚国家联盟（东盟），[86] 以及独立国家联合体（独联体）；[87] 北美洲有北美自由贸易协定（北美贸协）；[88] 中美洲有中美洲一体化系统；[89] 南美洲有安第斯共同体和南方共同市场，两组织正准备合并成立南美洲国家共同体。[90]

135. 随着这些区的发展，有些则超越了简单的自由贸易原则，自然走向个人在区内更大行动自由的原则，并加强了对区外个人的统一管制。监测小组在第二次报告（S/2005/83，第 135 段）中指出，欧盟作为其中最先进的区，保证其公民在 25 成员国的领土上自由行动，而申根协定则消除了许多欧洲国家之间的边防管制，同时加强了对申根区外部边界的管制，并在申根系统内加强了警务和司法合作。

136. 监测小组提出第二份报告后，欧洲联盟和申根成员国同委员会成员和监测小组在布鲁塞尔会议上以及在欧洲联盟纽约研讨会上继续讨论这一事项。欧洲联

---

[83] 欧盟有 25 个成员国，申根协定有 13 个欧盟和 2 个非欧盟成员国。见 S/2005/83，第 135 段和注 97。瑞士经过 2005 年 6 月 5 日全民投票同意加入申根协定。见 www.europa.admin.ch/nbv/referendum/e/。

[84] 西非经共体是 15 个西非国家的区域组织。见 www.sec.ecowas.int/sitecedeao/english/member.htm。

[85] 南共体包括 13 个非洲国家。见 www.sadc.int/index.php?action=a1001&page_id=member_states。

[86] 十个国家是东盟成员。见 www.aseansec.org/74.htm。

[87] 独联体有 12 个成员。见 www.cisstat.com/eng/#cis。

[88] 北美贸协是 3 个国家之间的协定。见 www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx?ArticleID=282。

[89] 中美洲一体化系统有 7 个成员国。见 www.sgsica.org/miembros/miembros.html。

[90] 安第斯共同体有 5 个成员国。见 www.comunidadandina.org/ingles/who.htm。南方共同市场有 4 个国家。见 www.sice.oas.org/trade/mrcsr/TreatyAsun_e.ASP。2004 年 12 月两组织宣布合并，打算创建南美自由贸易区，由这九个国家组成另加三个其他国家；见 www.comunidadandina.org/ingles/document/cusco8-12-04.htm。

盟指出，欧盟已经集体采取一系列举措，加强区域和国际反恐努力，监测小组认为其中许多措施是有价值的最佳做法，可供其他自由行动和免签证区仿效。[91]

137. 此外，欧盟成员还说明了它们在国家一级为实施旅行禁令采用的一些举措。例如丹麦，作为申根协定的一员，采用了申根成员国全体通过的对进入申根区人员实施严格安全管制，其中包括规定联合国清单列名者不得从任何国家进入该区。此外，丹麦将联合国清单所列识别资料充足的个人列入丹麦刑事犯登记册，永远禁止进入该国，不论此人来自申根国或非申根国。丹麦警方，包括边境人员随时可以检索这一资料。在该国边境内发现的任何非丹麦人，如果被认为危及丹麦国家安全或严重威胁公共秩序、安全或健康，可驱逐出境。[92]

138. 欧盟许多其他国家似乎也有类似法律。例如希腊也参加申根体系，实施该区内外管制规定。综合清单列名的个人不论是否来自欧盟或另一个申根国家，均不得进入希腊。如果警方在该国境内发现并逮捕清单列名的非希腊人，则根据1983 年和 1987 年总统指令的授权，对涉及公共卫生或安全的非国民案件实施行政引渡，把此人引渡给原籍国。[93]

139. 利用全申根区的限制，排除清单列名的人进入申根区，同时保持国家限令，限制在该区内登记的外国人的行动，这种双重方法可以作为其他国家建立或发展边境自由或免签证区的范例。这促进了多国领土境内个人更大的行动自由，又遵守了安全理事会决议禁止清单列名的非国民进入个别国家的文字和宗旨，达到了双重目标。

140. 其他行动自由或免签证区都没有达到欧洲联盟或申根的发展程度，其他区似乎没有对个别国家管制其同区内邻国边境的能力实行限制。属于这些其他区的组织和国家的官员向监测小组保证，他们现行的制度没有影响会员国防止清单列名的个人进入本国的能力，即使这些个人已经在区内。[94]

141. 监测小组认为安全理事会、委员会和区域自由行动区的参与国应当考虑的根本问题是，如何最好地使扩大行动自由的崇高目的和下列同样重要的原则相结合，即按照安全理事会的指示，国家应当应付对国际和平与安全的威胁。

---

[91] 欧洲联盟最近采取了有关旅行禁令的补充措施，包括加强安全措施和分享短期签证个人的资料和边境区居民的资料。联盟新闻稿见 Memo/05/59,2005 年 2 月 24 日和 IP/05/11，2005 年 1 月 7 日，可从 http://europa.eu.int/ropid 查阅。

[92] 见 S/AC.37/2003/(1455)/8，第 16 和第 17 段。监测小组同丹麦官员澄清了某些事项。

[93] 根据希腊提供的资料。

[94] 许多区域的自由行动区已经表示它们打算以欧洲联盟为范例来发展它们的体系。例如，见委内瑞拉新闻处网站：www.rethinkvenezuela.com/news/04-11-05coha.html。引自半球事务理事会 2005 年 4 月 11 日文章，“南美洲统一可能不再是遥远的梦想”。据此，欧洲联盟为联合国清单列名当事方的旅行确定的规则，最终可能被其他区域的自由行动区采用。

F. 庇护

142. 监测小组在前两份报告（见 S/2005/83，注 84；S/2004/679，第 86 段）中指出，可以制订一项新的制裁措施，不向清单所列个人提供庇护，但需对法律问题作出进一步审议。基地组织恐怖主义分子将使用一切可以使用的手段来使自己站稳脚根，包括要求庇护，虽然这还不是普遍的做法，但是许多国家向监测小组表示，它们担心其他国家允许恐怖主义分子要求（并且获得）庇护，逃避因他们的罪行被引渡或起诉。

143. 根据 1951 年《关于难民地位公约》和 1967 年议定书，对于寻求庇护个人的保护需具备三个相关方面的资格。首先，为获取难民地位资格，一个个人必须证明他或她有“政治理由恐惧”由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因而“受迫害”（第 1 A(2)条）。联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）指出，第一，恐怖主义嫌疑人没有资格取得难民地位，他们恐惧的是受到合法起诉而不是迫害。[95] 第二，即使能证明具有这一合理的依据，寻求庇护者须依照第 1 条第 6 款不适用条款处理，该款不给予犯有令人发指的行为和严重普通罪行者国际难民保护，并确保这些人不滥用庇护制度，逃避对他们的行为承担法律责任。此外，第 33 条第 2 款载有推回原则的例外，即有正当理由认为个人足以危害所在国的安全。[96]

144. 监测小组考虑到这方面早已成熟的原则，建议安全理事会和委员会敦促国家采取必要步骤，保证除非依照本国法律和国际法，包括可适用的条约和公约的有关条款，否则不给予综合清单列名者庇护。[97] 监测小组注意到某些国家关注不得准许联合国清单所列当事方或其他恐怖主义分子以别名或不完整的或伪造的资料要求庇护，并鼓励有关国家和国际当局在起草和实施庇护程序时，考虑到这些关切。[98]

---

[95] 国际保护准则：实施不适用条款：1951 年《关于难民地位的公约》第 1 条第 6 款，难民专员办事处文件 2003 年 9 月 4 日 HCR/GIP/03/05，第 25 段。

[96] 难民公约第 33 条第 1 款载有不推回原则并禁止国家将难民驱逐或送回（“推回”）至“其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的地方。”

[97] 本建议根据安理会第 1373（2001）号决议提出，在该决议中，安全理事会呼吁所有国家“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，以确保寻求庇护者没有有计划、协助或参与犯下恐怖主义罪行。”

[98] 许多管辖区已经就这一事项开展工作。例如，在 2004 年，欧洲联盟已经商定关于第三国国民或无国籍个人作为难民或需要国际保护的其他个人的资格和地位的最低标准新规则。欧盟成员国必须在 2006 年 10 月 10 日前实施这些规则。其中有一条规则规定，有严肃的理由认为一个个人犯有违反《联合国宪章》序言和第一条和第二条规定的联合国宗旨和原则的行为者不得作为难民。其中包括犯有恐怖主义行为或资助恐怖主义的个人，以及那些煽动或以其他方式参与犯下这些行为的人。在给予一个人难民地位以后，如果发现这种资料，他的难民地位必须取消，终止或不再延长。见安理会指示，2004/83/EC，欧洲联盟 2004 年 9 月 30 日公报 L304，第 12 页。

九. 基地组织和因特网

145. 监测小组第二次报告（S/2005/83，第 149 和 150 段）提请注意基地组织日益使用因特网作为直接的、生动的、费用不高、普遍可以进入并基本上是安全的书面和口头通讯手段，通过因特网基地组织可以激化还有可能招募恐怖主义分子，并且培训他们和计划袭击。随着对于基地组织的国际压力增加，基地组织对因特网的依赖也加强。穆罕默德·纳伊姆·努力·汗，[99] 一个在巴基斯坦的基地组织电脑专家（负责同全球与基地组织有联系的人和执行人员保持电子邮件联系）以及他的堂兄弟巴巴尔·艾哈迈德 [100]（负责使用因特网站和电子邮件寻求支助和资源用于恐怖主义目的）两人的被拘押，具体说明基地组织许多执行人员使用电脑的水平。

146. 简单搜索一下因特网，就可以进入各种网站，它们通过宗教和政治相混合的误导，鼓吹基地组织的恐怖主义信息，提供到聊天室和网站的网关，鼓励或是通过募集资金或是解释制造炸弹的错综复杂的细节，将这些信息转变为行动。关于只要接触这些网站就会导致恐怖主义的争论既无聊又无助，对基地组织的赞颂和明确的挑唆信息，都使关于监管的范围更为广大的辩论更加炽热。

147. 除了立即引起关于言论自由的忧虑之外，显然还存在其他法律和技术问题需要考虑。这一舞台事实上跨越国界以及因特网站的临时性质，都给监管造成重大的实际困难。会员国曾经指出，一国内宣传恐怖主义的网站几乎必定可以在另一国找到。要设法解决这些挑战，就必须通过广泛的国际协议和合作。

148. 国际社会日益注意到恐怖主义分子使用因特网造成的问题，已经开始讨论可能采取什么措施加以解决。2004 年 12 月，欧洲安全和合作组织（欧安组织）建议设立工作组审议解决这一危险可能采取的法律和机构措施和加强国际合作；[101] 2005 年 2 月，因特网治理问题工作组提出一篇论文，供其母体机构信息社会世界首脑会议讨论；[102] 2005 年 6 月，突尼斯市阿拉伯国家内政部长理事会会议，建议了几项具体措施，处理恐怖主义分子使用因特网问题；同一个月，八国集团司法和内政部长在大不列颠及北爱尔兰联合王国设菲尔德开会，商定这一问题应当列入 2005 年 7 月八国集团首脑会议议程。

149. 这一问题提出的技术挑战也是讨论的主题，而且看来很明显，如果商定采取行动，那就不仅是国家和区域及国际组织设计解决办法，还要这一行业的关键成员，例如因特网托管服务公司和因特网服务供应商一同参与。

---

[99] 见 www.fco.gov.uk/Files/kfile/CM6340.PDF。

[100] 见 www.usdoj.gov/usao/ct/Documents/AHMAD%20extradition%20affidavit.pdf。

[101] 2004 年 12 月 7 日欧安组织第 3/04 号决定。

[102] 信息社会世界首脑会议文件 WSIS-II/PC-2/DOC/5-E，2005 年 2 月 21 日。

150. 在国家一级，有的开始询问其他领域的反恐措施，例如“了解你的雇客”规则，是否也可以适用于网站托管服务的公司。有的则说，这些公司无论如何都应该采取步骤关闭讲授恐怖主义技术的网站，例如，如何制作爆炸物，或使用可能造成大规模杀伤武器。负责保护国家不受恐怖主义袭击的官员也认为，需要有法律准许因特网服务供应商向受权的政府机构提供基地组织执行人员使用的因特网协议地址、“信息追踪路线”[103] 和基地组织通信的内容等，不论是通过电子邮件，还是通过文件转输协定发送的。

151. 另一方面，其他一些组织，例如，因特网治理问题工作组，一方面承认这种执法措施有好处，但认为实行强制性管制可能违反基本人权。2005 年 3 月，民主、恐怖主义和安全问题国际峰会马德里论坛召开讨论因特网的讲习班最后得出结论，因特网不应受到任何进一步的管制或干涉，应由公开辩论来驳到极端主义主张。有些行业官员还担心这方面任何管制会妨碍特别是发展中世界因特网和有关技术的发展。

152. 监测小组上一次报告（S/2005/83，第 150 段）中说，它将探索关于限制向列入综合清单的个人和实体提供某些因特网服务并对提供因特网服务实施“了解你的雇客”规则等建议，安理会或可审议。显然，任何措施，即使是处理直接煽动恐怖主义或教导如何设计大规模杀伤性武器，都需要逐步地、并且是在同政府官员、行业专家和其他有关当事方进行大量磋商之后才能采用。

十. 监测小组的活动

A. 访问

153. 2004 年 12 月以来，监测小组访问了 16 个国家。[104] 访问的目的是监测执行情况，包括收集最佳做法的范例，宣传委员会的工作，建立制裁制度取得成功必需的国际共识，并且监测基地组织和塔利班的分布和影响所及，以便能更好向委员会今后工作提供建议。监测小组一位成员还陪同委员会主席访问了三个国家（德国、土耳和叙利亚）以及设在布鲁塞尔的欧洲联盟。

B. 国际和区域会议

154. 监测小组出席了重要的国际会议，例如：在阿拉木图举行的反恐怖主义委员会（反恐委员会）第四次特别会议；在伦敦举行的英联邦反恐怖行动小组第二次会议；在沙特阿拉伯利雅得举行的国际反恐怖主义会议；在马德里举行的民主、恐怖主义和安全国际峰会；在阿拉木图举行的刑警组织“聚变项目-卡尔坎”第

[103] 电子信息从一个因特网服务器到另一个服务器的地方性或国际性的路线，以便使接受对象能够看到。

[104] 法国、肯尼亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、俄罗斯联邦、南非、苏丹和坦桑尼亚联合共和国以及对阿富汗、利比亚、摩洛哥、巴基斯坦、阿拉伯联合酋长国、美国和也门的后续访问。

一次工作组会议。监测小组还同在布鲁塞尔的欧洲联盟官员以及在纽约举行研讨会的欧盟官员举行会议，例如，打击洗钱全球方案和联合国毒品和犯罪问题办事处、国际原子能机构（原子能机构）等其他联合国机关以及欧安组织的代表举行会议，讨论有关反恐和实施对基地组织/塔利班制裁措施的工作。

155. 监测小组还于 2005 年 5 月在日内瓦为六个阿拉伯国家的情报和安全事务首长和副首长举行第二次会议，[105] 继续讨论基地组织构成的威胁和为解决问题可能提议什么进一步措施，供安理会审议。

C. 同反恐委员会和 1540 委员会合作

156. 监测小组继续提倡和鼓励同任命协助第 1540（2004）号决议所设反恐怖主义委员会和新成立的反恐怖主义委员会执行局的专家交换意见，并出席了委员会的三次会议，会上介绍了同监测小组工作有关的领域。[106] 讨论落实了可以协同互补的领域，保证两个专家组的工作互补（尤其是在评估会员国的能力和薄弱环节方面），并尽可能限制各国的报告负担。两个组都应邀参加同一个会议时，凡有可能一个组要支持另一个组。监测小组仍然认为，尽管两个委员会的任务不同，执行局全面开展业务后，两专家组之间仍有相当大的空间进一步合作。监测小组希望特别是通过监测小组同联合国秘书处联合制作的数据库能够对执行局有所帮助。监测小组也经常同为支助第 1540（2004）号决议所设委员会而设立的专家组进行讨论，确保监测小组关于武器禁运的工作同 1540 专家组关于不向非国家行为者扩散大规模毁灭性武器的工作之间的协同作用。

D. 同其他联合国机关的合作

157. 监测小组出席第 1566（2004）号决议所设工作组会议，讨论恐怖主义和制裁问题。监测小组还同关于索马里摩加迪沙武器市场和区域资金流动问题的第 1519（2003）号决议所设监测组多次举行会议，同关于利比里亚问题的第 1579（2004）号决议所设专家小组会晤，讨论贵重商品的移动问题。监测小组还同塞拉利昂问题特别法庭调查员进行讨论，继续同关于武器流入刚果民主共和国问题的第 1533（2004）号决议所设专家组举行会议。

E. 会谈和会议

158. 监测小组通过到哥伦比亚大学法学院进行介绍并通过同反恐怖主义领域的学术机构，如第四自由反恐评估项目、布朗大学沃森研究所和其他高级教育机构进行讨论，进一步宣传 1267 委员会的工作。监测小组还同会员国处理反恐问

---

[105] 阿尔及利亚、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、沙特阿拉伯和也门。

[106] 纽约警察局的 Michael Sheehan、西班牙检察官 Baltasar Garzon 法官和反洗钱金融行动工作组主席 Louis Fort 作了介绍。

题的官员，特别是这些国家法律和金融各部的官员举行了几次会议，[107] 还同国际货币基金组织、联合国资本发展基金和刑警组织等机构举行了多次会议。

F. 数据库

159. 设计一个数据库便利有效检索、储存、管理和分析监测小组收集的一切资料，现在已经过了一切必要阶段，数据库正在建设之中。该系统的目的是供各用户团体，包括反恐怖主义委员会执行局和任命支助第 1540（2004）号决议所设委员会的专家使用，同时保护会员国提供资料的机密性。

[107] 例如，荷兰、挪威、瑞典、瑞士、联合王国和美国。

附件一

一些管辖机构冻结联合国所列的人员资产采用的法律办法

1. 根据本报告第五节的内容，监测小组提供了下列一些国家和领土冻结资产机制的摘要。[a]

A. 自动冻结资产的国家

2. **阿根廷**。阿根廷已颁布行政法令，最近一次是在 2004 年 11 月颁布第 1521/2004 号法令，允许阿根廷冻结那些根据安全理事会有关决议所列人员的资产。外交、国际贸易与宗教事务部颁布几项决议，在综合名单上又增加一些名字，中央银行监督对任何财政资产的冻结（见 S/AC.37/2003/(1455)/29，第三部分，以及其中援引的前几份国家报告）。

3. **澳大利亚**。澳大利亚实施联合国对基地组织和塔利班的制裁办法，部分是通过颁布《2002 年制止资助恐怖主义法》和 2002 年关于《联合国宪章》（关于恐怖主义和如何处理资产部分）的条例。一旦联合国将某个当事方列在名单上，根据澳大利亚法律，该当事方的资产便会被冻结，其名字自动会包括在外交和贸易部保持的名单上（见 www.dfat.gov.au/icat/freezing_terrorist_assets.html）。

4. **欧洲联盟**。欧盟通过 2002 年 5 月 27 日颁布欧盟理事会共同立场(2002/402/CFSP)，采取安理会第 1390（2002）号决议实施的制裁。后经 2003/140/CFSP 号理事会共同立场的修正。之后，理事会核准了一项实施制裁的条例，其中包括综合名单上的名字（第 881/2002 号）。欧洲联盟委员会需要在综合名单每次增加名字时更新该条例（见第 301/205 号欧盟委员会条例），理事会准则（2003 年 12 月 3 日第 15579/03 号理事会文件）要求在综合名单增加名字之后三个工作日内更新该条例。理事会和委员会的条例均直接适用于欧盟所有 25 个成员国的成文法。

5. **巴基斯坦**。巴基斯坦在联合国每次增加名字之后，便在政府公报中公布所列个人和实体的名称，该出版物核准并规定应冻结任何名单上的当事方财产。巴基斯坦根据其 1948 年颁布的《联合国（安全理事会）法》作为冻结资产及其它制裁措施的基础。

6. **俄罗斯联邦**。俄罗斯联邦是通过总统法令实施制裁，最近一项法令是 2002 年 4 月 17 日第 393 号法令，其中转载了安理会第 1390（2002）号决议关于确定

[a] 监测小组通过各国向联合国提交的报告，以及通过这些国家的官员获得关于一些国家立法和行政管理作法的详细情况。

财冻结资产、武器禁运和禁止旅行等问题的规定。根据该法令，外交部需要立即向有关行政部门分发综合清单的最新资料，而且一旦外交部分发这些新名字，制裁便开始生效。

7. 新加坡。新加坡根据其《联合国法》(2001 年）的授权，于 2001 年颁发反恐怖主义条例。一旦个人和实体包括在综合名单上，这些个人和实体便包括在这些条例的附表中，并要求冻结他们的资产。

8. 南非。《保护宪政民主免遭恐怖主义及相关活动影响法》(2005 年）规定，南非总统“必须”公布安全理事会根据《联合国宪章》第七章所列当事方的名字。这项通告涉及支助恐怖主义活动罪行，其中包括禁止与该通告所列当事方财产进行任何交易的作法，因此，涉及对有关资产冻结问题。

9. 瑞士。2002 年，瑞士议会颁布《关于实施国际制裁联邦法》，其中明确授权政府颁布强制性措施，以便实施联合国、欧洲安全与合作组织或者瑞士最主要的贸易伙伴所实施的制裁。实际上，联邦委员会通过颁布法规来实施每一项具体的制裁制度，包括联合国关于基地组织/塔利班的名单，并有一个列举有关个人和实体的附件。每当有更多的名字增加到综合名单上，联邦经济事务部也自动颁发一份该附件的修正，以便将这些新增加的名字包括在内。

10. 联合王国。作为欧盟成员国，英国颁布了 2002 年《关于基地组织和塔利班（联合国措施）的命令》，它将表列人员界定为包括乌萨马·本·拉丹或联合国制裁委员会指定的某一个人，并授权财政部冻结那些有充分理由相信属于表列人员或表列人员代理人的资产（见 2002 年第 111 号命令，第 2 和第 8 节）。

B. 具有冻结资产行政酌处权的一些国家

11. 新西兰。新西兰 2002 年颁布的《禁止恐怖主义法》授权总理可根据不同原因，包括联合国安全理事会及其委员会提供的情报，指定某些个人和实体。其结果是，可以冻结这些个人和实体的所有财产（见《禁止恐怖主义法》第 20 至第 23 款和第 31 款）。

12. 坦桑尼亚联合共和国。2002 年，坦桑尼亚通过了《防止恐怖主义法》，其中第三部分允许内政部长可以将当事方宣布为国际恐怖主义分子或恐怖主义集团，如果他们根据安全理事会决议和国际社会的文书被列在名单上。一旦宣布之后，除其他制裁措施之外，内政部长可命令冻结他们的资产。

13. 美利坚合众国。《国际紧急状况经济权利法》(见《美国联邦法典》50，第 1701-1707 款）授权总统在宣布国家紧急状况期间可指定和冻结当事方的资产。根据 2001 年 9 月 23 日发布的第 13224 号行政命令，因外国恐怖主义分子造成的

威胁，总统宣布全国紧急状态，并根据该命令重新将基地组织和乌萨马·本·拉丹及其他人指定为恐怖主义分子，而且，将指定其他恐怖主义分子及其支持者和冻结其资产的权力下放给国务部长和财政部。

附件二

综合清单上的个人和实体提出的诉讼或与他们有关的诉讼

1. 在第二份报告（S/2005/83，附件二）中，监测小组概述了表列人员在世界各地法院中提出的诉讼。以下是关于各项法律诉讼现状的最新资料：[a]

2. 一些个人和实体已提出多项法律诉讼，对他们被列在名单上提出质疑。例如，Yasin Al-Qadi 在欧洲法院和土耳其境内的法庭提出质疑（并在包括美国在内的其他国家提出行政诉讼）；Ahmed Idris Nasreddin 拥有或控制的两个公司分别在意大利和土耳其提出诉讼；全球救济基金会在美国提出诉讼，该基金会驻欧洲办事处主任在比利时提出诉讼。AL-Haramain 基金会在荷兰提出法律诉讼，该基金会主席在美国提出诉讼。

A. 比利时

3. 2005 年 2 月 11 日，布鲁塞尔初审法院在 Nabil Sayadi 及其妻子 Patricia Vinck 对比利时国家提出诉讼的案件中作出裁决。这两个人是全球救济基金会欧洲分部的干事。2002 年 10 月 22 日，联合国将全球救济基金会放到综合名单上，但采用其欧洲分部别名。Sayadi 担任欧洲分部主任，Vinck 担任其秘书，2003 年 1 月 22 日联合国将他们列为综合名单上的个人，之后欧洲联盟也采取同样行动。不仅因为这两个人是全球救济基金会的干事，而且有大量证据表明，这对夫妻有许多社会关系，其中包括金融界方面的关系，甚至与“基地组织网络中的负责人”有交往，如乌萨马·本·拉丹私人秘书 Wadih El Hage、全球救济基金会主席及创始人 Rabid Haddad 以及为基地组织网络筹措者 Mohammed Zouaydi。

4. 在被列在名单上之后，Sayadi 和 Vinck 在比利时提出上诉，要求政府争取将他们的名字从联合国和欧盟名单上除名。比利时政府对该案件提出辩护，论据是，法院没有任何管辖权可以干预联合国或欧盟。法院以下列理由驳回政府的辩护：(a) 承认法院没有任何管辖权可以干预联合国的决定；(b) 认识到只有当联合国和欧盟首先将这两个人除名并解冻他们资产，比利时才能采取相同的行动；但是，(c) 指出法院可对该案件作出裁决，因为原告只是要求比利时向联合国提出除名的请求（而非联合国必须真正要加以除名）。在经过两年半的调查之后，这对夫妇没有被起诉，法院要求比利时国向联合国提出除名的请求，否则，将对拖延执行该裁决按日罚款。因此，比利时根据法院的裁决向

[a] 以下附件是根据法院公文以及一些国家当局提供的资料编写的。它只包括根据对基地组织/塔利班的制裁所列个人和实体的案件，而不包括对联合国其他制裁方案的质疑，如欧洲人权法院正在审理的 Bosphorus Airways 诉爱尔兰（第 45036/98 号）等。

委员会提出除名的请求；但迄今为止，委员会尚未公开承认对这项请求采取任何行动。

B. 欧洲联盟

5. 欧洲法院已受理五个涉及列入联合国名单的个人和实体的案件，监测小组第二份报告（S/2005/83，附件二，第 2 至第 6 段）介绍了这些案件。这五个案件均未得到裁决，尽管预定将在 2005 年 9 月 21 日由初审法院对其中两个案件作出判决：1 个案件涉及两个当事方——瑞士公民 Ahmed Ali Yusuf 和 Al Barakat 国际基金会；另一个案件由沙特阿拉伯公民 Yassin Abdullah Kadi 提出。

C. 意大利

6. 监测小组在其第二份报告（S/2005/83，附件二，第 7 段）中指出，名列实体 Nasco Business Residence Center SAS 2003 年 1 月在意大利法院提出诉讼，质疑欧盟将其列入名单的做法（这种做法是根据联合国的名单作出），但是法院认为缺乏管辖权而拒绝受理该案件。对此，没有提出任何刑事的上诉或其他司法动议。

D. 荷兰

7. 2005 年 3 月 31 日，荷兰地方法院拒绝审理监察署关于禁止和解散 Al-Haramain 基金会荷兰分部的申请，该分部名为 Stichting Al-Haramain Humanitarian Aid。2004 年 7 月 6 日，联合国将 Al-Haramain 荷兰分部及其主席 Aqeel Al-Aqil 列在名单上。[b] 欧盟通过一项附件将联合国名单包括在欧洲联盟委员会的条例中，而且荷兰当局将欧盟这项条例纳入其国内法。因此，荷兰检察官要求禁止和解散该组织，并将该组织的银行账户信贷余额解除冻并交给国家，但该法院裁决，政府没有证明，独立于该国际组织的 Al-Haramain 荷兰分部曾支持过恐怖主义。荷兰检察官指出，他们打算对法院的裁决提出上诉，并要求美国提供更多关于 Al-Haramain 和 Al-Aqil 的情况。荷兰政府指出，法院的裁决将不会影响到其实施联合国 Al-Haramain 对荷兰分部或 Al-Aqil 的制裁能力。

E. 巴基斯坦

8. 正如监测小组在其第二份报告（S/2005/83，附件二，第 8 段）中指出，Al-Rashid 信托基金是名单上的一个实体，它将当地法院（信德省南部高等法院）提出一项针对冻结其资产的上诉。该案件仍然未决。

[b] 联合国还将 Al-Haramain 驻阿富汗、阿尔巴尼亚、孟加拉国、波斯尼亚和黑塞哥维那、科摩罗、埃塞俄比亚、印度尼西亚、肯尼亚、巴基斯坦、索马里、坦桑尼亚联合共和国和美国办事处列在名单上。

F. 瑞士

9. 2005 年 4 月，设在贝林佐纳的联邦刑事法院裁决了由名列实体 Nada Management Organization 对瑞士联邦检察官办公室提出的诉讼案件。2001 年 10 月联邦对 Nada Management 开展调查，并在最后的一个月里冻结了该实体的资产，指出该公司及其两位经理 Youssef Nada 和 Ali Ghaleb Himmat 对涉嫌支持一个与 9.11 攻击有关的犯罪组织。2001 年 11 月 9 日，联合国将原来称作 Al Taqwa Management Organization 的 Nada Management 及其两个经理列在名单上，该公司于 2001 年 12 月破产。

10. 2005 年 1 月，Nada Management 在联邦刑事法院提出上诉，要求停止调查。2005 年 4 月 27 日，法院裁决，检察官必须提出刑事指控或放弃该案件。由于联邦检察官没有确凿证据能够使得该案件转移到开展调查的治安法官，并转移给联邦法官，因此，联邦检察官于 2005 年 5 月 31 日决定停止调查。法院命令检察官向 Nada 律师支付 3 000 瑞郎（2 514 美元）。瑞士将继续冻结 Nada 资产，因此该公司及其经理仍在综合名单上。

G. 土耳其

11. 正如监测小组在其第二份报告（S/2005/83，附件二，第 9 和第 10 段）中指出，土耳其对于联合国的名单面临两项法律方面的质疑，一项是由 Yasin Al-Qadi 个人提出，另一项是由 Nasco Nasreddin Holding AS 提出，这两个当事方均声称因政治的原因他们被错误地列在名单上，而且这侵犯了他们的权利。这两个案件仍然未决。

H. 美国

12. Aqeel Al-Aquil 于 2005 年 5 月 11 日在哥伦比亚特区联邦地方法院对美国司法部、国务院和财政部的官员提出诉讼，声称根据美国《宪法》的规定，2004 年 6 月 2 日美国政府将他指定为恐怖主义分子的做法违反了他的权利。Al-Aquil 是沙特阿拉伯的居民和公民，也是 Al-Haramain 伊斯兰基金会主席，直到沙特当局于 2004 年将该基金会关闭之前，该基金会一直是在沙特阿拉伯。2004 年 7 月 6 日，联合国使用他的姓将他与 Al-Haramain 在阿富汗、阿尔巴尼亚、孟加拉国、埃塞俄比亚和荷兰的办事处（联合国在这次列名单前后已经将 Al-Haramain 其他办事处列在名单上）列在名单上。由于该案件是最近提出，美国政府尚未向法院作出任何答复。

13. 监测小组第二份报告（S/2005/83，附件二，第 11 至第 13 段）提到在美国提出的其他四个相关案件的现状尚没有任何实质性改变。其中两个案件之一是由一个名叫国际善行基金会的慈善机构提出，另一个是由汇款公司及一名相关个人提出的，这两个案件已在几年前被驳回。另外两个案件仍在诉讼之中：全球救济

基金会质疑其被列入名单做法的一些要求仍然在联邦地方法院未决，而其他要求已在 2002 年被驳回。另一个案件质疑美国最近的一项政策，该政策要求慈善机构在通过联邦方案募款时，必须证明，它们没有故意雇用综合名单或美国及欧盟恐怖主义名单上的个人或向这些名单上的实体捐款。美国政府已要求驳回该案件。

附件三

与金融情报室有关的最佳做法

1. 监测小组在其第二份报告（S/2005/83，第 95 和第 96 段）中建议，安全理事会应吁请尚未成立金融情况室的国家成立该机构。它还认为，金融情报室能发挥至关重要的作用，来确定与综合名单上的个人和实体有关的金融交易。

2. 为了使金融情报室能够有效，该机构应当是一个国家机构，负责收集、接收和分析关于金融交易的情报，有义务向负责确定犯罪收入和调查各种罪行、包括洗钱和资助恐怖主义等罪行的当局提供情报。

3. 许多金融情报室已达到国际商定标准，以下是“最佳做法”的例子：

4. 该金融情报室于 1990 年代初开始运作。该情报室的建立是根据处理有组织犯罪团伙洗钱越发严重问题所提出的立法，该立法于 2002 年得到修正，以便处理禁止资助恐怖主义的问题。“现金交易者”必须确定其顾客的身份，在账户关闭之后至少 7 年保持顾客身份证明和顾客账户的活动情况，并向金融情报室报告大笔现金交易（超过 7 000 美元）、令人可疑的交易，以及进出该国的资金转移指示。该立法规定法律保护提交可疑交易报告的现金交易者，并将提醒当事方的做法确定为一项罪行。

5. 该立法规定允许政府调查人员根据提供给金融情报室的情报，在没有搜捕令或其他司法命令情况下，可以要求获得与任何令人怀疑交易有关的更多资料，但是，如果调查人员后来希望将该资料作为证据，则需要根据搜查令再次收集资料。因此，调查人员可要求获得在一项可疑交易之前一段时间内的银行对账单。

6. 现金交易者既可根据职能加以界定，如金融机构，也可根据活动加以界定，如经营赌场的人。此外，任何将大笔现金调进或调出该国的人，也必须向金融情报室报告。同样，如果代表顾客参与大笔现金交易的律师也需要向金融情报室报告。该立法还包括一个关于金融机构、非银行金融机构、非金融实体的广泛名单，今后，该名单也将包括会计、公司和信托服务提供者、不动产交易商和贵重金属及宝石交易商等。

7. 该立法载有严格的保密规定，以便保护司法的金融交易，并界定哪些当局有权可以了解这些合法的交易，并界定他们如何可以利用和贮存这些交易的资料。金融情报室可直接和通过执法渠道与海外对应机构交换情报。这项活动是由国家法律和与每个主要国际合作伙伴达成的《备忘录》加以制约。

8. 金融情报室与那些能获得有关其调控或调查作用资料的国内当局及机构达成《谅解备忘录》。这些机构可以从网上获得金融情报室的数据库，现金交易者所报告的交易 99%以上是通过这个安全系统用电子的形式传送，因此，总是最切

合目前的情况。目前，该数据库载有 6 700 万份以上的报告。用户也可搜寻相关的交易，并对具体个人或实体的金融活动保持“警惕”。2003 年至 2004 年期间，金融情报室为 1 743 项调查作出贡献。有一个收入当局报告说，金融情报室的情报协助进行的调查追回了 7 500 万美元的税收。

9. 金融情报室还主动分析金融交易报告,并将金融情报的评估报告提供给有关当局。金融情报室参加为调查洗钱和断定罪行，包括资助恐怖主义罪行而成立的机构间工作队。它派遣工作人员与执法和安全机构共同合作，确保他们能够在最大程度上获益于金融情报室的资料。关于资助恐怖主义的问题，这包括研究小数额国际资金转移交易，因为恐怖主义筹资也可能涉及较小数额。[a]

10. 金融情报室在发挥调控作用时设有常设委员会，确保在实施和执行该立法有关规定时，能够向金融交易的报告提供者进行咨询。金融情报室通过双边会议、指导说明、通讯及其网站，向报告实体提供关于可能令人怀疑活动的指导。现金交易者的代表参加由金融情报室主持的委员会，以便监测与隐私有关的问题。

11. 金融情报室评估现金交易者履行该立法规定的情况。它利用信息技术程序和人力资源来确定及分析履行立法活动中存在的不正常现象。它还寻求确定提供替代汇款服务的个人及商业机构，包括那些尚未根据法律要求与金融情报室合作的个人和商业机构。

12. 金融情报室最近为公营和私营部门开始实施一项“电子学习”的方案，该方案具有关于洗钱的教学模型，题为“了解你的客户”的法规及其他立法等。

13. 金融情报室保持政府和民众对其信任，并通过年度报告和其他方式，包括教育和提高认识方案，确保透明度及责任制。

[a] 关于对美国恐怖攻击问题国家委员会（9.11 事件委员会）发表的《资助恐怖主义问题专论》大量提到 9.11 攻击者使用电汇 5 000 美元的办法，参见 www.9.11Commission.gov/statf-statements/index.htm,第 53 段和第 134 段。

附件四

关于基地组织使用的武器类别的介绍

1. 本附件简要介绍但没有界定基地组织现有的各类武器及其可能的用途。表格列举各类武器的样品。

2. **军事武器系统**是指在被国家部队使用时能够高度可靠、小巧和有效。尽管富有经验的操作者能更有效地加以使用，通常它们需要对基本操作进行最基本的培训。由于这些武器系统进入市场机会有限，而且存在贸易限制，这意味着获得这些武器系统是困难的，而且相当昂贵。尽管在一些区域，尤其在索马里等冲突地区，这些武器系统很容易获得，而且相对便宜。

3. **商业双重用途系统**的生产是为民用目的服务，但也可用在恐怖攻击中。一些类型的专门知识也可既用于军事也可用于民事目的，例如，爆破工程、飞行培训和编码及破解密码等技术。通常双重用途系统比军事系统更容易获得，但可能难于运输，而且不是为了满足基地组织的具体目的。它们也有可能在操作方面相对较不安全可靠。

4. **简易武器系统**可从不同部件加以组装以便犯下恐怖主义行为。利用军事部件用于关键的功能，可加强整个系统的可靠性，例如在简易爆炸装置中使用军用炸药和引信。简易系统可能笨重、不可靠、较难使用，而且比同类工业产品更昂贵。制造简易系统可能需要安全的房舍，也可能更花时间，并且较为危险。已知有几个叛乱分子和恐怖主义炸弹制造者，在制造错误、材料质量不佳或零件的毁坏造成的事故中受伤或丧生。

5. **简易办法**，如 2001 年 9 月 11 日，恐怖主义分子利用劫持的飞机，而在没有实际使用任何武器系统的情况下，造成大规模的毁坏。虽然这种攻击形式事关国家安全，但与武器禁运并非直接相关。

各类武器的例子

类型	小武器和轻武器	炸药	化学、生物、辐射或核武器
军用	机关枪（M-60，PKM），军用步枪（M-16，AK-47，G-3），火箭手榴弹，（RPG-7），肩扛式导弹。	C-4，Semtex，TNT 和速爆炸药。	用来发散化学或生物药剂的炮弹或火箭，战术核爆破装置
商业双重用途	打猎步枪和霰弹枪，以及运动用的武器。	工程和采矿用的炸药，如甘油炸药。娱乐用的炸药，如黑色火药。	撒药飞机和设备，其他化学分配器。为医学或科学目的制造的辐射来源。
简易武器系统	自制火器，燃烧瓶，金属加工车间制造的简易火箭	简易爆炸装置和自制炸药，如硝铵燃油炸药和硝酸脲，汽车炸弹。	放射发散装置或“肮脏炸弹”。化学品发散装置。
简易方法		泄漏天然气，碰撞装载有害物资的卡车或船只，或劫持飞机攻击目标，或损坏飞机以便对附近的目标造成次生损坏。	攻击装有化学、生物、辐射或核材料，或类似材料的运输，如对核电站的攻击。通过污染食品或供水，或通过利用人或动物的载体，来故意扩散传染病。

附件五

化学、生物、辐射和核恐怖主义

1. 本附件不是为了确定化学、生物、辐射和核恐怖主义的定义，但为了武器禁运起见，简单说明基地组织可能利用化学、生物、辐射和核装置或材料发动的各种攻击，以及他们可能采用的方法。

A. 化学恐怖主义

2. 监测小组在提到化学恐怖主义时，不仅是指使用化学武器，而且也指使用双重用途的设备或简易发散化学装置来扩散有毒材料，以及对化学设施的攻击，以便造成这种物质的释放。这种攻击包括旨在造成大规模毁灭的攻击，以及主要为了造成恐怖、讹诈或造成经济损失的攻击。[a] 1992 年《化学武器公约》对化学武器的说明包括具体的有毒化学品及其前体军火、以及用来部署这些化学品及其前体和军火造成致命伤害的装置，以及相关的设备。[b]

化学恐怖主义的例子

3. 1993 年，当 Ramzi Yousef 试图炸毁世贸中心，他曾考虑在炸药中增加氰化纳，但最终没有这么做，因为“这种做法太昂贵”。[c] 1995 年，奥姆真理教（利用沙林毒气）成功进行化学恐怖主义攻击，在松本进行的攻击造成 7 人死亡，264 人受伤，对东京地铁的攻击使 12 人丧生，约 5 000 受伤。在松本的攻击技术相当复杂，采用了比在东京使用的散布毒气方法更为先进的技术。在东京地铁进行的沙林毒气攻击表明，即使在没有出现大规模伤亡的情况下，仍有可能产生重大的心理影响。

4. 2004 年 3 月，约旦官员防止了一个与基地组织有关团伙规划的恐怖主义攻击。[d] 该攻击旨在使用 6 枚化学肮脏炸弹，或化学品发散装置，并打算对约旦情报总局的总部发动攻击。4 辆卡车利用金属容器装载 6 个装置（每个容器的面积为 4 到 5 个立方米）。[e] 除了最初爆炸之外，这些装置旨在产生多重效果，包括有毒烟雾和毒性较少的黑烟造成的烧伤和中毒。估计，由于爆炸、弹片、烧伤和

[a] 见 www.ready.gov/chemical.html。

[b] 见《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》，见 www.opcw.org/docs/cwc_eng.pdf。（存在一些例外的情况；原则上该公约适用于可造成人畜死亡、暂时伤残或永久伤害的所列化学品。

[c] 见禁止化学武器组织的网站，www.opcw.org/synthesis/html/s6/p9tbl.html。）

[d] 该例子是根据约旦官员向监测小组提供的资料。

[e] 每个化学品发散装置含有约 100 公斤的传统炸药，并有好几层化学品，氰化钾、氰化钠、双氧水、铁氰化钾、硝酸，混合酸以及各种杀虫药和灭虫剂。这些装置具有一个电子起爆系统，使得卡车司机能够从他们的驾驶室内引爆炸弹。

毒性影响等造成的最初危害范围大约为 500 米，再加上有毒气体，因此，该范围大约会扩展到 1 公里甚至更远，视诸如气候等环境因素而定。约旦安全官员挫败了该计划。该案例表明，基地组织知道如何使用有害的化学品，并知道如何从商业来源获得。

B. 生物恐怖主义

5. 监测小组在提到生物恐怖主义时的含义，不仅是使用军用生物武器，而且也是指使用简易的分散装置和其他办法来传播诸如沙门氏菌和天花等危险的病原体，以及对生物设施发动攻击，以便造成相同的影响。从这个意义上来说，根据《生物武器公约》[f] 的规定，病原体被视为包括感染和不感染的物质，如毒素。恐怖主义组织能够非法地获得军用生物武器，但他们更有可能利用双重用途或简易的办法，从商业来源获得病原体，并通过原始的发散装置、人的载体或通过污染食物或供水加以释放。

生物恐怖主义的例子

6. 从阿富汗基地组织设施获得的文件表明，乌萨马·本·拉丹批准在那里进行生物研究。[g] 2003 年 1 月，联合王国当局发现，某团伙已采用技术可行的办法制造蓖麻毒，该毒物可生产于处理蓖麻豆的剩余废物。[h] 尽管该团伙似乎不能制造出该毒物，但如果使用该毒物，则会产生重大的媒体影响，而非造成重大的伤亡，该案例至少表明基地组织有兴趣实验生物恐怖主义。[i]

7. 2001 年 10 月在美国发动的炭疽攻击并不是要造成大规模破坏，而是要对媒体和权力中心的代表人物进行一系列象征性的攻击。攻击办法（将该细菌的有毒菌株放在信中通过联邦邮局寄出）在引起公众注意方面极为有效，但旨在造成更为大量伤亡的重大攻击（例如通过喷雾器散发炭疽的办法），则需要更高的技术。

8. 1984 年 9 月和 10 月期间，美国俄勒冈州两家餐馆的沙拉柜台发生沙门氏菌事件。当地奥修社区成员故意将病原体喷入当地餐馆沙拉柜台造成该事件。他们的动机显然是想减少选民投票人数来影响当地一次选举。据报，至少 751 人受感染，其中 45 人住院。然而，没有立即怀疑是故意污染事件，只是在攻击发生约一年之后才开始刑事调查。此外，附近高速公路的许多旅行者也去这两家沙拉柜台，他们的发病情况很可能没有包括在记录的总数中。因此，实际受感染人数毫无疑问大大高于 751 人。既便如此，根据这项保守的数据，美国官员估计，处理

[f] 《禁止细菌（生物）及毒素武器的发展、生产和储存以及销毁这类武器的公允》1972 年。

[g] “911 事件之后的世界里汇集的各种危险”，中央情报局乔治·特尼特在 2002 年 2 月 6 日在美国参议院情报事务特设委员会上的证词。

[h] 卫生和公众服务部疾病控制和预防中心，www.bt.cdc.gov/agent/ricin/index.asp。

[i] 该案例最初载于监测小组的第二份报告（S/2005/83，第 117 段，框 6。

这次事件的费用在 1 070 万美元至 1 890 万美元之间。[j] 该团体似乎是在其住处的秘密实验室中培养沙门氏菌。[k] 该案件表明，即使一个资源有限的团体也能秘密利用生物恐怖主义来造成大量的受害者，并造成重大的经济损失。

C. 核恐怖主义和辐射恐怖主义

9. 最近通过的《制止核恐怖主义行为国际公约》（2005 年）提供了一项定义，基本上涵盖恐怖主义分子使用核爆炸装置和辐射恐怖主义的含义。监测小组在使用辐射恐怖主义时，是指在恐怖主义攻击中使用辐射发散装置或其他使用辐射物质的办法。其中也包括对含有辐射材料设施或这种材料运输的攻击。辐射有许多来源，一些通过长时间的接触会造成伤害，另外一些可立即造成死亡或疾病。[l]

未遂辐射恐怖主义的例子

10. 2005 年 5 月，联邦调查局在芝加哥逮捕了Jose Padilla。[m] 他是由基地组织领导人派遣来的一名基地组织的特务，以便能在美国或是利用天然气来摧毁公寓大楼，或是利用辐射发散装置来进行能造成大量伤亡的恐怖主义攻击。据报，为此目的，他获得金钱、通信手段和联络办法。尽管Abu Zubaydah（此人在综合名单上列明为Zayn Al-Abidin Muhammad Husayn）和Khalid Sheikh Mohammed据报感到关切的是，难以进行辐射攻击，至少，前者认为这是可能做到的，后者承认，Padilla原本可能进行这两种攻击。[n] 该案件表明，尽管更愿意采取传统的攻击办法，基地组织不仅认真考虑而且还授权进行辐射恐怖主义活动。

11. 唯一已知试图进行辐射恐怖主义的活动，是于 1995 年在莫斯科发生的，当时发现含有辐射物质的铁桶，据报是由车臣叛乱分子安放的。所使用材料的数量及其辐射（辐射设备及其他工业过程中使用的铯 137）没有造成严重的健康影响。[o]

核恐怖主义的迹象

12. 监测小组没有任何可靠证据表明基地组织及其附属机构已获得一个核爆炸装置，但仍然存在风险。国际原子能机构的专家向小组表示，恐怖主义分子很可

---

[j] 美国食品药品管理局，www.cfsan.fda.gov/~lrd/fr03059a.html。

[k] 参看美国联邦调查局的文件，WWW.edgewood.army.mil/downloads/bwirp/mdc_apendix_b02.pdf。

[l] 原子能机构文件 IAEA-TECDOC-1344，“辐射来源的分类”确定五类这种材料。

[m] Padilla 诉 Bush 等人，233 F．Supp 2d 564，2002 U.S. Dist LEXIS 23086（纽约南区法院，2002 年）。

[n] Fjames Comey 司法部副部长 2004 年 6 月 1 日关于 Z Jose Padilla 的讲话，参看 www.undoi gov/dag/speech/2004/dag6104.htm。

[o] 见 www.GAO.GOV/ATEXT/D03638.txt。

能会非法地获得一个军用装置，而非自己制造一个简易的装置。然而，原子能机构已有一些报告表明，当局在不同情况下发现遗失的裂变级核材料，包括在边界的过境点。有许多令人担心的案件，其中在高加索地区，发现大量高浓缩铀，而且有更多数量的高浓缩铀可能仍下落不明。

附件六

据报违反索马里境内武器禁运的活动

1. 根据安全理事会第 1558（2004）号决议建立的索马里监测组最近的报告（S/2005/153），载有以下关于回教团结组织采购军火的资料摘要，[a] 该组织与基地组织有联系，而且自 2001 年 10 月以来被列在名单上。报告所述的事件也违反第 751（1992）号决议所规定的武器禁运。该报告提到的人名中有两个出现在综合名单上：Aweys Hassan Dahir和Hassan Abdullah Al-Turki。[b]

2. 2004 年 11 月 17 日，一艘在国外注册的船只从海湾邻国到达摩加迪沙南部的 Marka 港，船上运载军火，其中包括 PKM 机关枪、RPG-7 火箭发射器、手榴弹、反坦克地雷、各类弹药和炸药。运送的军火在上述那个人（Sheikh Yusuf Mohamed Said Indohaade）与其他两个人（Sheikh Hassan Dahir Aweys 和 Mohamed Nur Galal 将军之间进行分摊。这三个人均与回教团结组织有关（S/2005/153，第 30 段）。

3. 负责培训营地的回教团结组织在 Irtogte 军火市场购买了 AK-47 冲锋枪、PKM 机关枪、RPG-7 火箭发射器、F1 手榴弹、步枪发射的榴弹、60 毫米至 82 毫米的榴弹炮（2004 年 11 月 7 日和 21 日）。该组织也购买了两架 PKM 冲锋枪、10 把 SG-43 中型机关枪、120 把 TT-33 Tokarev 手枪和 AK-47 冲锋枪的 60 个子弹盒（2004 年 11 月 27 日）；以及 16 把 PKM 冲锋枪、RPG-7 火箭发射器的弹药（2005 年 1 月 15 日）（S/2005/153），附件二）。

4. 监测组还告诉监测小组在摩加迪沙的 Bakaaraha 军火市场上发现 SA-7 单兵携带防空系统（肩扛式导弹）。自从有报道表明，2002 年 11 月在肯尼亚附近，SA-7 被用来攻击以色列客机以来，这项情报值得关切。

5. 此外，监测组提到外国专家（包括阿富汗人）培训索马里和苏丹的干部进行游击战，并谈到索马里人旅行到基地组织活跃的其他冲突地区，以便观察战事。报告介绍了回教团结组织从海湾国家非政府组织的来源挪用资助孤儿院及其他公益事业的资金，以便购买军火（S/2005/153，第 58 段）。

---

[a] 监测小组的报告将回教团结组织称作“al-Ittihad”。

[b] 分别载于 2001 年 11 月 9 日和 2004 年 7 月 6 日的名单上。