联合国 S/2002/1050

安全理事会

Distr.: General
20 September 2002
Chinese
Original: English

2002 年 9 月 19 日安全理事会关于阿富汗问题的第 1267(1999)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

依照安全理事会第 1390（2002）号决议第 10 段，谨随信转递根据安全理事会第 1363（2001）号决议所设监测组的第二次报告。请提请安理会成员注意该报告并将其作为安理会文件分发为荷。

安全理事会第 1267(1999)号决议所设委员会
主席
阿方索·巴尔迪维索（签名）

02-59900 (C) 260902 260902

附件

2002 年 8 月 22 日根据安全理事会第 1390(2002)号决议所设监测组主席给安全理事会关于阿富汗问题的第 1267(1999)号决议所设委员会主席的信

谨代表根据安全理事会第 1363(2001)号决议所设、并依照第 1390（2002）号决议受命在 12 个月期间监测后一决议第 2 段所述措施执行情况的监测组，随函附上按照第 1390（2002）号决议第 10 段提出的第二次报告。

根据第 1390(2002)号决议所设监测组
主席
迈克尔·钱德勒（签名）

专家成员
哈桑·阿巴扎（签名）

专家成员
维克托·科姆拉斯（签名）

专家成员
菲利普·格拉弗（签名）

专家成员
苏兰德拉·沙阿（签名）

附录

根据安全理事会第 1363（2001）号决议所设并经第 1390(2002)号决议延长任务期限的监测组第二次报告

摘要

安全理事会第 1390（2002）号决议所设监测组应负责监测安全理事会决定各国应对乌萨马·本·拉丹、“基地”组织和塔利班及其同伙和相关实体采取的措施的执行情况，提出报告并作出建议。这些措施包括：冻结资产、旅行禁令和武器禁运。本报告是监测组依照此项任务规定编写的第二次报告。它将增补以往的研究与分析结果，并将载入最近监测组的最新活动和定论以及关于应如何改进实施第 1390（2002）号决议的各项建议。

虽然“基地”组织失去了它在阿富汗境内的物质基地和避难区，但它却依旧是对国际和平与安全的重大威胁。它发展了它同欧洲、北美洲、北非、中东和亚洲的伊斯兰好战团体之间的行动联系，并且仍然能够同这些团体进行合作并且从中招聘新成员和计划和发动未来的恐怖攻击。由于该组织领导很分散、结构很松散而且缺少集中的指挥和控制，所以极难侦破或铲除。

发生 2001 年 9 月 11 日攻击事件之后，国际社会已空前团结一致努力对抗恐怖主义，并且致力于追查本·拉丹、“基地”组织和塔利班人员的下落并将他们绳之以法。已拘禁了数百名“基地”组织和塔利班特务，并已找到和认明了更多的此类特务。这些个人和团体中只有极少数已实际名列第 1390（2002）号决议内载各项措施所针对的特定人员联合国综合清单之列。相反，各国已以双边方式编制并散发许多清单。各国已在不均衡地使用和适用这些清单，这已严重减损了这些清单作为一种控制措施的效用。本报告建议应更为广泛地使用联合国清单以作为一项统一的、权威的、关键性的控制文件，而且各国都有义务这样做。

虽然初期阶段已顺利地查到并冻结了属于“基地”组织及其同伙的大约价值为 1.12 亿美元的资产，但是“基地”组织继续可动用为数额多的资金和其他经济资源。自从通过了第 1390（2002）号决议之后，仅冻结了大约为数一千万美元的其他资产。政府官员指出极难以认明这些其他的同“基地”组织有关的资金和资源。由于缺乏有关联合国清单上人员的足够的身份查证情报，亦因为在获得司法当局核准此类行动须符合严格的证据证明要件，所以致使此项任务更为复杂。监测组建议应采取一些步骤以增加各国之间在本问题上的分享情报和资料。

监测组从政府官员和其他来源所提供的资料已得知，来自本·拉丹个人所得遗产与投资、“基地”组织成员与支持者以及来自捐款或从慈善机构挪用的款项依然向“基地”组织提供资金支助。已证明各国政府特别难以监测和规范一些设在伊斯兰国家境内的慈善机构所募集和动支的资金。各国均应扩大对慈善机构业

务和资金动用情况的监测。应当加大力度以追踪和结束那些支持“基地”组织的企业和实体。

许多欧洲、北美洲等地的国家都已采取了步骤以加紧实行金融条例并且更有效地查找、追踪和阻止金融交易。此类条例规定了新条款，要求各银行“了解其顾客”并应复核与呈报一切可疑的交易。这已导致“基地”组织将其大部分的金融活动转移至非洲、中东和亚洲。此外，该恐怖组织还越来越采行替代金融机制，包括利用非正规汇付系统，例如采用哈瓦拉制。为了规范这些手法，必须采行新的步骤。

有几个政府已采取步骤以强化对签证和边境的管制。然而，“基地”组织和塔利班成员依旧可以安然通过国际边界，特别是邻接阿富汗的地区。他们曾设法在各个邻国境内寻找隐蔽所和躲藏地点，或设法转往这些国家以重新部署，或设法返回其来源国。还有一些报道说，“基地”组织的成员已在设法利用伪造的旅行证件经由一些极常使用的非法移民路线进入欧洲，包括利用从中亚、土耳其和巴尔干进入欧洲其余各地的路线。

监测组视察了一些边界入境点并且观看和讨论了所采行的入境管制程序。这包括进行查验以确定联合国清单上的姓名是否实际上已出现在边防官员所使用的受管制人员数据库内。这产生不同的一些后果。这些国家中有许多已表明，因为缺乏最起码的所需识别要素，所以它们无法列入联合国清单上的某些姓名。所有的国家都应当确保清单已充分纳入了它们的边防管制程序。

武器禁运由于是针对人员和实体，而非针对特定领土实施的，所以，对监测组依然是一项十分具挑战性的复杂任务。此外，武器禁运涉及的人员都是秘密行事的，而且都隶属于一些决心不服从国际社会的隐密的走暴力路线的恐怖组织。此类人员中有一些正停留在阿富汗和巴基斯坦边界地区。这些人员正继续用游击队突袭的方式同多国部队作战，而且依然是对该区域的一种威胁。尽管有武器禁运，但他们极可能正在收取武器和弹药。为了有效执行武器禁运，必须阻断非法武器交易的传统走私网络、其常用的路线和一切有关人员，特别是那些惯于出入阿富汗的人。

监测组所关注的“基地”组织的其他成员已分布在世界各地。这些“基地”组织恐怖分子已“生根于”各大城市，依靠当地犯罪团伙或松散的规章以取得其武器。在这些情况下，为了防止恐怖分子及其支持者容易从公开市场取得其武器，各国必须执行更严格的武器管制规章。

本报告内的建议都是为了有助于设法解决监测组已查明的关于“基地”组织继续获得资金和秘密金融资产的方法的关注，包括关注利用替代汇付系统或采用小规模犯罪手法和获得伊斯兰宗教慈善机构的协助。已提出新的建议以期增补联合国清单并改善对它的管理，从而不但可帮助各国冻结资产，而且可确保能够更

有效地执行旅行禁令和武器禁运。监测组还建议了各国能够采行的步骤以期有助于在全球范围阻断非法出售和供应武器和弹药给“基地”组织及其同伙和相关实体。

国际社会所采取的各项措施对“基地”组织已造成了明显的影响，并已使该组织改走秘密路线、移动其资产和资源和设法招募新成员。但是，各方都知道，该组织依旧“强健有力”而且看来仍可从容不迫地再次发动攻击。基本问题在于，“基地”组织成员及其同伙已部署在全世界许多国家；一有机会，他们就会从这些国家出发以无悔地杀害极多不顺从其宗教和意识形态信仰的他们所认为的敌人。

一. 导言

1. 安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取行动，于 2002 年 1 月 16 日通过第 1390（2002）号决议，对乌萨马·本·拉丹、“基地”组织成员、塔利班以及安全理事会关于阿富汗问题的第 1267(1999) 号决议所设委员会所确定和编列的清单所述其他个人、集团、企业和实体实施财政封锁、旅行禁令和武器禁运。

2. 安全理事会第 1390（2002）号决议第 9 段要求秘书长指定第 1363（2001）号决议第 4 段（a）分段所设监测组对第 1390（2002）号决议第 2 段所述措施的执行情况进行为期 12 个月的监测。此外，安理会要求监测组向安全理事会关于阿富汗问题的第 1267（1999）号决议所设委员会提出报告。

3. 在本报告所述期间，阿富汗在国际社会的协助下已成立了新政府。这个政府继续面临“基地”组织成员所支助的塔利班残余人员持续不断的威胁。阿富汗政府和多国部队正在处理此一威胁。监测组继续在积极监测各国执行涉及到塔利班及其同伙的各项措施。

二. “基地”组织现象

4. 根据监测组在其任务期间头四个月内所进行的研究和分析，监测组依据更加详尽的新情报加以研判后已更能确知“基地”组织的网络（见附件一）及其结构（见附件二）、其财政和后勤支助情况和它运作上的各种不同的方法。监测组的工作十分得益于某些国家和此领域内一些专家所提供的情报和情况介绍。监测组还定期同其他的专家小组进行联络。“基地”组织给人的印象是，它是一系列许多联系松散的行动上的支助基层组织。这些基层组织至少已设在 40 个国家境内或已展开活动。它们已顺利深藏于欧洲、中东、北非、北美洲和亚洲各地。

5. “基地”组织虽然失去了阿富汗境内的物质基地和训练设施，但却依旧是一个重大的国际威胁。其中的部分原因是出于它在全世界各地的松散的结构以及因为它在许多国家境内都有能力同好战的伊斯兰团伙一道工作或渗透其中。许多此

类的极端主义者都依赖乌萨马·本·拉丹及其类似一种“最高委员会”的伊斯兰议会提供神灵启示和有时候提供的财政和后勤支助。

6. 由于“基地”组织的形态和结构，因为它缺乏任何集中式的紧密指挥和控制系统，所以极难以查出和辨认出个人成员和构成单元实体。它因为具有全球性的网络与同各种观点一致的激进团体的联系，所以致使它能够同时在许多不同地区隐密行事。“基地”组织的基层组织都是在它的旗帜下行动的工作单元，而且为了特殊目的，还经常会同当地的激进团伙或外围团伙组成联盟。[1] “基地”组织已在广泛利用新的信息技术和因特网，以便同其支持者和同路人保持通信、向他们传达信息、发送函件或指示，以及维持其士气。

7. “基地”组织已在设法鼓舞各类不同的激进团伙，包括从传统的伊斯兰民族主义组织到一些多民族、多种族组织。它已在设法倡导一种一般的“共同目标”，并刻划出这些团体应对付的一种“共同敌人”。“基地”组织不象几乎任何其他的恐怖组织或运动，它竟然能够激发其追随者和同路人超过其个人政治、民族和宗教派别的信仰。例如在印度尼西亚，为了抗议美国可能攻击阿富汗，几个伊斯兰激进团体合并了起来并且自称为“反美恐怖战士”。[2] 乌萨马·本·拉丹曾多次能够把什叶派教徒同逊尼派教徒团结起来以对抗他们的共同敌人。此类诉求已延申至欧洲、美国和其他地方的已觉悟的激进者。好象已经在特别致力于招募欧洲和美国境内的第二代和第三代居民。这个最新的事态发展最令人担心之处在于大多数相关的个人前往欧洲或美国旅行都不需要签证，从而使控制和追踪这些人的行踪更加困难。

8. 这些“基地”组织的基层组织所采用的战术往往都可变通调整以配合当地情况或打击目标的好机会。已进行的攻击的类型包括复杂的 2001 年 9 月 11 日劫机事件以至于妄图毁灭一架美利坚航空公司班机的“鞋子炸弹手”Richard Reid 笨手笨脚的罪行。这些攻击还包括企图毒化供水管和扰乱当地与区域通讯的行为。[3] 此外，还发生了更多的传统式恐怖攻击事件，例如射杀、汽车炸弹和暗杀（见附件三）。人们可预见“基地”组织将来会利用一些新武器和新战略，包括使用化学和生物制剂和对电信主要构成部分及信息系统基本设施与关键性的数据库发动网络空间攻击。

---

[1] 官员们指出，新联盟的成员包括“基地”组织人员以及 Jaish-e-Mohammad、Laskar-e-Taiba 和 Laskar-e-Jangri 这些被宣布为非法组织的巴基斯坦团体。……该联盟称为拉斯卡尔-e-奥马尔联盟，其部分原因是艾哈迈德·奥马尔·谢赫这个人曾被控主持过绑架 Daniel Pearls 事件。（《纽约时报》；2002 年 7 月 3 日）。

[2] Rohan Gunaratna,《“基地”组织内幕：全球恐怖网络》，纽约，哥伦比亚大学出版社出版，2002 年，第 201 页。

[3] 已因涉嫌攻击而拘捕了九名摩洛哥人，包括因为有人可能已将氰化物注入经由 Via Vento 进入美国大使馆房舍（罗马）的供水管（《华盛顿邮报》；2002 年 7 月 13 日）。

9. 发生2001年9月11日事件之后所进行的调查已查出了一些明确的证据可证明“基地”组织本身在欧洲潜伏得有多么广泛。部署在欧洲的“基地”组织的基础组织曾向这次攻击行动提供后勤支助和资金，并且有能力向另一些世界各地的可能的行动提供支助和武器。此项支助包含募款和供资;供应伪造、变造或偷来的身份证和旅行证件以及安全住所。此外，正如同世界上许多其他地方一样，欧洲许多地方似乎经常有人招募受到极少数宣传圣战的极端主义教士的感召的青年男女。

10. 因为在策划和执行好几次已实施的和未遂的恐怖主义攻击方面，欧洲的“基地”组织都发挥了关键作用，所以监测组初期主要专注于欧洲的情况。监测组会晤了欧洲各国的官员以期深入了解一些足以影响到它们执行第1390（2002）号决议的要求的方式的情况。监测组迄今已访问了奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、法国、德国、荷兰、葡萄牙、西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国。此外，监测组还访问了阿拉伯联合酋长国，并曾多次访问美国华盛顿特区的一些政府部门。这些访问的一般方式涉及会见适当的政府主管部门官员，目的不但是为了要执行所需的措施，而且也是为了调查“基地”组织涉嫌成员及其许多同伙的留驻、行为及作案手法等细节情况。

11. 使监测组感到鼓舞的是，许多国家经过不辞劳苦地、严密地和全面地调查后已取得了成果，并已导致拘捕了“基地”组织恐怖分子并且（或者）使其多次攻击不能成功。但是，许多恐怖分子依然逍遥法外，并且反而正如同十九世纪战斗中的前进的步兵队伍一样，即在炮弹炸开了缺口后，他们就立刻填补上去；“基地”组织也是一样的：许多愿意追随“基地”组织事业的人正在组成新的基层组织。

12. 此外，鉴于目前正有越来越多的关于东南亚、中东和北非境内的关于“基地”组织活动的广泛程度的情报可掌握（见附件四），所以监测组也正在更为专注于这些地区。这包括密切审查已公开的资料和审阅一些文件。监测组已注意到中国、俄罗斯联邦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦总统已于2002年6月7日在圣彼得堡的其首脑会议上通过了《上海合作组织宪章》（见S/2002/672）。该《宪章》界定了区域反恐结构的联合行动。鉴于车臣叛乱分子、乌兹别克斯坦伊斯兰运动成员和东突分裂运动对该地区的潜在威胁，该《宪章》是一项重要的步骤。

13. 监测组最近还注意到东南亚国家联盟（东盟）十个成员国集团代表和美利坚合众国代表所发表的联合声明，目的是为了共同打击恐怖主义并为此而共享情报、冻结资金、加强边防控制和使人们更难以使用伪造的旅行证件。监测组还希望不久后能同上述区域的相关政府进行磋商。

14. 为了对付“基地”组织和它极为多样化的结构，就必须采用一种甚至更属多国性质的方针，此外，它还必须是多面的、多机关的。设法充分了解“基地”组

织所形成的威胁不再单单是国家执法、情报和安全部门的特权。理论、原则、国际宣言、决议、演说、公开声明都很完善和正确，但是，问题的症结却可归结为有效、及时地分享情报；自从发生 9 月 11 日事件之后，这个国际合作领域已有了显著的改进，但仍须大幅度加以改善。

15. 虽然最近几个月来已在对付“基地”组织方面取得了成功的进展，但是，所有各方却都认为“基地”组织依然是‘生存着的而且很健全’并且有能力任由它选择方式、时间和地点再次进行攻击。如果发自“基地”组织的“发言人”的豪言壮语和那些支持“基地”组织的其他“新闻稿”都是可信的，那么，该组织的首要目标可能将是美利坚合众国及其打击该组织的盟国和以色列的国民和财产。基本问题在于，“基地”组织成员已部署在全世界许多国家；一有机会，他们就会无悔地杀害极多不顺从其“宗教或意识形态”信仰的人。联合国全体会员国都必须准备对抗这个现象，尽管这的确涉及对其法律结构的无情的改革。

三. 结果

A. 联合国综合清单

16. 联合国综合清单仍然是各国执行第 1390(2002)号决议各项规定的重要工具。清单载列了委员会确定属于塔利班或“基地”组织或与之有联系的个人的姓名和实体名称。清单成为各国政府的行动依据，以据此冻结银行帐户和其他金融或经济资产，防止列入名单上的个人进入其领土或经其领土过境。对于防止向清单中的个人和实体直接或间接销售和供应军火及有关物资、武器、弹药、军用车辆、装备以及提供训练和援助，清单也是行动依据。

17. 安全理事会第 1390（2002）号决议第 5 段请委员会根据会员国和区域组织提供的有关资料定期更新该清单。最近一次更新是在 2002 年 7 月 8 日公布的。第 1390（2002）号决议还要求各国就执行该决议第 2 段所载措施采取的行动向委员会提出报告。

18. 监测组就清单的使用及其功效已同一些会员国和区域组织进行了讨论，包括在各国首都同已获授权应执行 1390（2002）号决议第 2 段所述措施的国家举行讨论。这些讨论揭示了一些问题，有些缺点涉及清单，监测组认为委员会需要加以解决。

19. 对清单的性质和第 1390（2002）号决议第 2 段规定的义务，各国向监测组提出了不同的解释。几个国家将适用措施的范围仅局限于清单中指明的个人或实体。例如，2002 年 5 月 27 日颁布的欧洲联盟委员会条例就反映了这种立场。这些条例仅适用于委员会具体指明的并且列入欧洲联盟条例附件的个人和实体。

20. 这种做法可能使一些国家受到限制，无法采取措施控制未列入名单而与塔利班或“基地”组织有联系的个人或实体的资产或行动。在一些情况下，这是因为

没有立法或行政授权可针对源于《联合国宪章》第七章具体规定义务以外的个人或实体采取行动。

21. 另一些国家认为清单是示范性的，有义务对查明为“基地”组织或塔利班成员的所有个人和实体实施限制，甚至是在被委员会列入清单之前。这些国家提及第 1390（2002）号决议第 4 段，其中安理会：

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

22. 监测组与之详谈的大多数国家逐渐认识到，清单中不一定包括作为乌萨马·本·拉丹、“基地”组织或塔利班成员或与之有联系的所有个人。这促成对人员和实体的管制和（或）观察清单范围的扩大，其中许多是某些国家在双边或区域基础上公布的。例如，美国有多个清单，除其他外，涉及被冻结者、被拒绝入境者、潜在犯罪对象。这些清单定期更新。美国财政部外国资产管制处公布的被冻结者名单[4] 向各国政府提供，其中不少国家已将其部分或全部纳入本国的管制行动。

23. 这些清单的约束力和影响力各不相同，适用于限制人员移动或冻结财产的情况也不一致。这造成授权管理这些控制措施者的任务复杂化。包括已通过《禁止资助恐怖主义的沃尔弗斯伯格声明》（见附件五）者在内的一些主要国际银行抱怨说，管制清单泛滥严重影响了跟踪这种人员所涉交易的能力。它们要求加强国际协调，并把这些涉嫌恐怖分子和恐怖组织的官方清单合并起来。

24. 至关重要的是，所有国家都应把清单看作辅助第 1390（2002）号决议第 2 段规定措施的权威和重要参考文件。然而，应该在第 1373（2001）号决议所规定义务的范围内加以理解，以确保所有适当措施，包括第 1390（2002）号决议第 2 段规定的措施，都适用于塔利班或“基地”组织的任何成员，包括他们的同伙或有联系的实体。

25. 监测组注意到，几个国家不大愿意向委员会提交额外人员的姓名或实体名称，以列入清单。实际上，清单已远远落后于各国查明、监测、拘留和逮捕据信与“基地”组织或塔利班有联系的个人的行动。几个国家逮捕的人数有了增加。这可能促成广泛获得有关“基地”组织的新情报，包括未来的计划。然而，监测组认为，需要加快为清单增加姓名和其他情报。监测组还认为，应切实改进情报的预先交流。

[4] 见因特网：www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/tllsdn.pdf

26. 几个国家的当局表示，不清楚应通过什么过程和程序向委员会提交供增列入清单的姓名，或者查找或澄清清单上人员或实体的资料。它们还指出，没有确定的准则或证据标准，用以确定哪些姓名应增列入清单。几个国家还说没有权力提交在这些国家居住或有其国籍个人的姓名。它们还担心提交姓名的程序太烦琐，无法紧急采取行动，扣押资产或限制人员移动。

27. 保密、隐私权的考虑和有关调查的立法规定，也被视为妨碍这项工作。监测组得知，一些国家已有人提起诉讼，对于把某些姓名列入清单以及根据国家法律是否有效和可行提出质疑。这些法律诉讼的结果尚不清楚。

28. 还有人就从清单上删除姓名的程序提出问题。名单上人员死亡，行为或环境改变，错误识别，不准确识别，或辨明无罪的资料，都可以成为请求从清单上删除的理由。一些国家认为，委员会应为从清单上删除姓名拟订适当程序，并送达各国。对此，监测组高兴地注意到“1267 委员会主席关于从清单上删除姓名的程序的声明”。[5]

29. 各国向监测组强调的另一个问题是，对于特定的个人和实体，缺乏充足的情报和识别者。上一次报告（见 S/2002/541）曾提出这类问题，监测组鼓励委员会继续努力对这些关键问题作出反应。

30. 监测组认为，应该根据各国提供的有关其确定为“基地”组织和塔利班成员或与其有联系人员或实体的具体可靠情报，定期更新该清单。任何国家一旦了解已列入清单人员或实体的额外识别情报，也应立即提供给委员会。如果要使清单成为总体上抵抗塔利班和（或）“基地”组织对和平与安全所造成威胁的有效工具，这样做至关重要。

31. 监测组建议委员会应采取具体行动，并且（或者）安全理事会应鼓励各国提交根据“正当原因”认为是“基地”组织或塔利班成员或与其有联系人员而被逮捕或拘留的所有人员的姓名。同时，根据其与“基地”组织或塔利班的关系的“正当原因”，已对其进行国家行政诉讼或法律诉讼的实体名称，也应提供给委员会。监测组特别关切地注意到，五个关键个人的姓名尚未提交给委员会列入清单。这 5 个人是：Gulbuddin Hekmatyar、Ramzi Bin al-Shibh、Khalid ShaikhMohammed、Suleiman Abu Ghaith 和 Said Bahaji。监测组还关切地注意到，另有 38 个已知姓名的个人在比利时、加拿大、法国、印度尼西亚、意大利、马来西亚、摩洛哥、阿曼、巴基斯坦、菲律宾、西班牙、联合王国和美国境内已被逮捕或拘留，但尚未提交委员会，以考虑在名单上指定。

[5] 新闻稿 SC/7487/AFG/203，2002 年 8 月 16 日。

32. 几个国家当局还强调，委员会应能对有关清单上的个人或实体身份的询问迅速作出反应。它们说，迅速作出反应往往至关重要，因为几个国家的法律只准许未经起诉最初拘留 48 小时至 72 小时。监测组建议委员会应通过必要程序，以使其能够对这种询问迅速作出答复。这些程序应考虑到请求的紧迫性、有关最初拘留的国家法律限制，以及不同时区造成的困难。委员会应考虑在联合国秘书处设立一个反应机制，可以作为这种询问的信息交换所，从而确保迅速将其转给可能掌握所需情报的其他国家或区域组织的主管当局。

B. 冻结金融资产和经济资产

33. 安全理事会第 1390（2002）号决议第 2 段(a)分段请各国毫不拖延地冻结清单上所列个人的资金和其他金融资产或经济资源，以及

> “……集团、企业和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括由它们或由代表它们或按它们的指示行事的人拥有或直接间接控制的财产所衍生的资金，并确保本国国民或本国领土内任何人均不直接间接为这种人的利益提供此种或任何其他资金、金融资产或经济资源”。

34. 2001 年 9 月 11 日恐怖主义攻击之后，一些政府迅速采取行动，冻结据信与“基地”组织和塔利班有联系的个人和实体的资产，并冻结为他们的利益进行的金融和其他经济交易。几个国家为采取这种步骤而制定了新立法。

35. 根据已出版的文件，约 166 个国家和司法部门发布了冻结令，中止金融和其他经济交易。总共约冻结 1.12 亿美元，包括由塔利班控制、后来解除冻结提供给阿富汗临时当局的资产。这些资金大多数是在 2001 年 9 月 11 日恐怖主义攻击之后冻结的。此后，冻结行动的速度减缓，第 1390（2002）号决议号决议通过以后，只冻结了 1 000 万美元。监测组注意到这些冻结资金中有些可能与“基地”组织以外的其他恐怖主义团体有联系，也许还包括针对清单未列出但据信与塔利班或“基地”组织有联系的个人或实体的冻结行动。

36. 已冻结的 1.12 亿美元，不过是反恐专家认为仍可供“基地”组织和塔利班使用的资金和资源中的一小部分。反恐专家指出，塔利班政府垮台及其在阿富汗的许多训练营地被摧毁后，“基地”组织的财政需要大大减少，促使其资金可用于其他活动。据信这些活动包括强化灌输和招募活动，为激进的原教旨主义组织、学校和社会团体提供支持。

37. 政府官员向监测组表示，查明现已列入清单者的其他应冻结资金或经济资产极其困难。如果提供识别情报，如果其他人员或实体化名为名单上人员和代表他们掌管资金或经济资产，就更是如此。

38. 许多成员政府表示不愿意针对明确列入清单以外者实施冻结行动。几个政府还表示，只有根据重大识别情报，并且依据可在公开法庭使用证明此种行动的证据，才能对未列入名单者发布额外冻结令。

39. 几个国家表示，对于采取的冻结行动，它们正受到司法挑战。例如，卢森堡最近对一个与巴拉卡特集团一直有联系的实体解冻了资金，因为卢森堡管理当局无法获得有关该案的可以提供的情报资料。还有一些法庭诉讼正待裁决。在这个总的背景上，监测组感到鼓舞地注意到，有三个被指称与巴拉卡特集团和“基地”组织有联系的个人和三个这样的实体已于 2002 年 8 月 26 日从名单上删除。[6]

40. 把涉嫌个人或实体与“基地”组织联系起来的情报的保密性，往往损害冻结交易或冻结资产需要的证据。在一些情况下，政府不愿意分享这种情报，不愿意发布这种情报供公开法庭采用。监测组指出，一些国家最近通过程序，规定对用于查明和冻结恐怖分子资产的保密情报进行不公开的司法审查。监测组建议各国尽可能互相帮助，调查和分享有关列入清单者的情报和其他资料。

41. 一些国家要求澄清第 1390（2002）号决议规定冻结的“资金”和“经济资源”的范围。监测组注意到欧洲联盟委员会公布《条例》的宽泛定义，可作为参照。一部分条例还指示欧盟成员国应防止以任何方式移动、转移、改动、利用或处理资金，只要这样做会导致其体积、数量、地点、所有权、拥有权、性质、目的地和其他改变，从而造成能够利用这些资金，包括证券管理。此外，还指示欧盟成员国应防止以任何方式利用“经济资源”获得资金或货物或服务，包括但不限于通过销售、租用或抵押这些经济资源。

42. 一些国家向监测组提出应给予“人道主义例外”，以允许列入清单者获得维持生存所需资金的问题。几个国家都向监测组表示这是个问题。它们正谋求确定如何回应通过司法程序提出的挑战，其表面目的是使用冻结经费以获得民用必需品。瑞士政府表示，已从冻结帐户发放了小笔资金，在帐户持有人显示有困难的情况下，用于个人和企业开支。监测组意识到委员会正在处理这个问题。

43. 一些国家对于尚未列入清单但认为与“基地”组织有联系的人员和实体采取了冻结行动。这种行动的依据是国家立法和国家间通过双边渠道交流的情报。监测组认为必须将此类人员姓名和实体名称提供给委员会列入清单，以确保冻结属于这些个人或实体的处于其他管辖范围内的资产。

44. 除了各国正在采取行动，查找和冻结清单上人员和实体的资产，国家和区域组织也在进行其他活动，以追踪和阻止支持“基地”组织活动的资金流动和提供经济资源。

[6] 2002 年 8 月 27 日 SC/7490 号新闻稿。

45. 根据政府官员和其他知情人士提供的情报，乌萨马·本·拉丹和“基地”组织仍能从以下来源获得资金：本·拉丹自己的个人遗产和投资，“基地”组织成员和支持者提供的资金，从一些慈善组织获得的捐款或挪用和盗用的资金。一些团体通过小型商业活动和走私、犯轻罪、抢劫、贪污和信用卡欺诈等非法活动获得的收入增加了这种资金。

46. 政府消息人士和其他恐怖主义问题专家指出，迄今为止，北非、中东、欧洲和亚洲有许多身份不明的中间人和同伙为乌萨马·本·拉丹和基地组织继续维持和管理着一大批表面上合法的商业资产。估计这些资产价值在 3 000 万美元左右，但有人却估计高达 3 亿美元。据报道，这些资产包括在非洲、拉丁美洲和东南亚各主要金融中心的投资。还有，据信在欧洲和其他地方的房地产也价值数亿美元。对在商业上支持“基地”组织金融网的巴拉卡特和塔克瓦/纳达管理集团已采取了一些冻结行动。[7]

47. 富有的支持者向“基地”组织提供私人捐赠，估计每年达到 1600 万美元，据信仍在继续，而且势头有增无减。“基地”组织据信还使用威胁手段敲诈企业和个人的钱财。

48. 一些伊斯兰慈善机构和相关非营利组织也是“基地”组织的资金来源。这些慈善机构每年筹集数十亿美元资金，其中大部分用于行善。但是，也有一些被转用于支持“基地”组织。据了解，“基地”组织为此目的已混入了已设立的慈善机构。其中一部分资金还被转用于支持原教旨种族主义机构、学校和社会组织，据信，这些机构为“基地”组织提供庇护、后勤支助、招募和训练。

49. 调查人员在一些国家识别出几家败坏的慈善机构，并正在密切监视其他慈善机构。已采取步骤冻结它们的某些资产，或者阻止它们的资金流向支持恐怖主义活动。例如，美国和沙特阿拉伯共同确定并冻结“哈拉马因伊斯兰基金会”索马里和波黑区域办事处的资金。对“乌里玛援助组织”也采取了一些冻结行动。美国当局最近公布资料，位于芝加哥的慈善机构“慈善国际”也与“基地”组织有联系。慈善国际全球有十个办事处被用于向“基地”组织的同伙转移资金。

50. 一些政府尤其难以对慈善机构筹集和支出资金进行管理，这些政府的官员告诉监测组，他们没有足够的管理机构去仔细审计或密切监视宗教性的慈善机构。

---

[7] 好几位研究”基地”组织的政府专家和个人专家提到过这些可能涉及”基地”组织的投资和帐户。监测组了解，此项情报大都根据 1996 年至 2001 年期间对“基地”组织的调查，包括对下列二人的活动的调查，即 Jamal Ahmed Al-Fadl（此人曾在关于美国两处大使馆被炸事件的审判中作证）和 Mohammed Jamal Khalifa（此人为本·拉丹的内弟）。此项情报除其他外还载于“简氏情报评价杂志”，2001 年 8 月 1 日；“恐怖主义的金融生命线：能否将它切断？”国家防卫大学国家战略研究所，华盛顿特区，2002 年 5 月；《圣战股份有限公司》，Peter Bergen 著，自由出版社，2001 年；以及《“基地”组织内幕：全球恐怖网络》，Rohan Gunarata 著，哥伦比亚大学出版社，2002 年，纽约。

许多慈善机构已在地方伊斯兰社区内妥善建立，与当地伊斯兰宗教团体交往密切。它们大力参与支持这些特殊社区的合法需求，以及海外伊斯兰宗教和人道主义活动。政府曾说，对干预这类“宗教”活动通常都采取缄默政策，除非有指明滥用现象的具体证据。它们说，由于慈善事业的国际特征，对这些组织的管理工作就更加复杂，通常意味着资金的接收方不在它们的司法管辖范围之内。

51. 监测组注意到，各国对慈善机构的管理和财政监督各不相同，执行情况也参差不齐。许多国家没有能力根据现行法律和规章对与慈善相关的交易行为进行适当的审计和跟踪，或追问其责任。监测组建议各国应审核这方面的立法，以确保对付这些问题的适当管制和惩罚措施都能到位。确定国际慈善组织是否善意的国际标准即使有，也非常地少，而且各国在这方面也缺乏合作。

52. “基地”组织广泛分布的基层单位也向其自身提供大量财政支持。据报道，它们既参与地方合法的小型商业活动，也从事犯罪活动。地方犯罪活动包括兜售非法药品、抢劫银行以及利用身份证和信用卡诈骗等。总体来看，这是“基地”组织资金的重要来源。帮助资助极端主义团体的盗窃集团亦参与贩卖身份证件和偷窃计算机、手提电话、护照和信用卡一类的物品。西班牙一个“基地”组织基层单位使用偷来的信用卡号码，并向其他国家的“基地”组织基层单位提供伪造的信用卡。比利时也有类似活动的报道。这些人购物通常低于要出示身份证件的数额。它们还使用偷来的电话卡和信用卡进行国际通讯。伪造的身份证件、社会保障号码、护照和旅行证件还被大量用于开设账户，以供“基地”组织进行资金流转。

53. 使用伪造证件已成为“基地”组织及其同伙集团一个惯常的行动方式，美国联邦调查局在向国会作证时指出，9 月 11 日劫机犯曾使用伪造的身份证件和社会保障号码在美国开设银行账户。

54. 日益增多的迹象显示，“基地”组织已开始把越来越多的金融活动集中到东南亚，包括设立掩护性商业企业和账户、寻求慈善捐助和其他捐助、从事非法活动等。“基地”组织可能已在巴基斯坦、印度尼西亚、克什米尔、马来西亚、新加坡和菲律宾建立了后勤和财政支持基层单位。位于印度尼西亚的伊斯兰协会网络，与其他几个东南亚国家的基层单位一道，据信在财政或其他方面都积极支持“基地”组织。东盟国家现已全部通过《东盟反恐怖主义联合宣言》，并已开始建立协作程序以对付恐怖主义筹资问题。

55. 尽管确定并冻结金融资产和经济资源的困难正在克服之中，会员国对设法追踪和冻结与恐怖主义有关的金融交易变得更加积极。国际银行界识别和报告可疑交易的新措施已获得广泛通过。例如，《美国爱国法》[8]中有严格的“适当注意”

[8] 2001 年《提供拦截和阻挠恐怖行为所需的适当工具以团结和加强美国的法律》（美国爱国法），第 107-56 号公法（2001 年 10 月 6 日）。

要求，不包括与“空壳银行”或处理或维持“空壳银行”账户的外国银行的交易。德国银行管理者已新建一个单位，跟踪和调查恐怖主义筹资和洗钱[9]问题，并积极推动设立一个银行账户中心登记处。

56. 另外一些国家也制订了更加严格的法律，要求银行了解它们的顾客，并报告可疑交易。例如，《美国爱国法》规定，银行和其他货币服务企业、代理人和经纪人、包括证券经纪人，以及信用卡经营者，有新的义务去要求适当的身份证明程序，作为新的全面反洗钱方案的组成部分。沃尔夫斯堡金融机构小组要求其成员以及整个国际银行界，更加严格地坚持“了解你的顾客”政策。联合王国几家主要银行也表示，它们计划核查每一个账户持有人的身份，作为新的“了解你的顾客”运动的组成部分。它们还正在推行用于标识和跟踪异常和可疑交易的新的监测软件。监测组认为，应鼓励更广泛使用这项新技术。

57. 一些国际组织和区域安排目前正积极参与打击恐怖主义筹资行为。这方面包括洗钱问题金融行动工作队（洗钱工作队）的反洗钱任务，在 9 月 11 日攻击事件之后，此项任务已扩大到恐怖主义筹资行为。洗钱工作队已发布打击恐怖主义筹资行为的国际新标准，包括旨在禁止“基地”组织和其他恐怖主义集团进入国际金融系统的八项建议措施（见附件六）。洗钱工作队还要求其成员填写《自我评估问题单》，来确定这些建议措施如何得到良好执行。在 2002 年 2 月全会上，洗钱工作队已要求所有非工作队成员的司法辖区按此办法进行自我评估，并于 2002 年 6 月向工作队提交答复。在 2002 年 6 月全会上，洗钱工作队已把这一期限延迟到 2002 年 9 月 1 日。洗钱工作队恐怖主义筹资工作组的任务是：

> “与联合国安全理事会反恐怖主义委员会协调，确定需要进一步评估和/或技术援助的国家，以便八项特别建议得到遵守。”

监测组建议委员会应鼓励所有会员国遵守执行建议措施，并参与这项自我评估活动。

58. 名称为埃格蒙特小组的各国金融情报室国际合作网络也参与协助打击洗钱和恐怖主义筹资行为。9 月 11 日以来，现有 69 个成员国的埃格蒙特小组，通过促进特别是金融交易情报和信息的更广泛共享与分析，采取措施增强反恐怖主义工作。埃格蒙特小组还协助推动对洗钱弱点问题的联合战略研究。监测组认为，埃格蒙特小组可作为传递和审查可疑交易报告的一个有效的情报交换所，特别是可能与恐怖主义筹资有关的报告。

59. 打击恐怖主义筹资行为的一个重要办法是，扩充银行和其他金融机构发布的《可疑交易报告》。这些报告所关注的具体交易行为应仔细查看，以确定其合法性或是否可能与洗钱、犯罪活动或恐怖主义相联系。各国建立的金融情报室能利

[9] 洗钱与恐怖主义筹资的区别是，用于资助恐怖主义活动的资金不一定非法。通过合法手段得到的资产和收益，即使已向税务机关申报，也可被用于资助恐怖主义行为。

用其他来源的背景资料对这些报告进行审查，还可从其他国家的金融情报室获取更多资料。鉴于埃格蒙特小组目前以双边渠道合作为基础开展工作，监测组认为，本次调查的结果应保留在一个数据库中，供所有参与埃格蒙特小组的金融情报室查阅，并适当顾及隐私事项和商业机密的要求。

60. 鉴于大量与“基地”组织有关的资金和财产仍未被发现，乌萨马·本·拉丹、“基地”组织及其直接同伙接近或公开使用这些资金、财产或资源已变得越来越困难。该组织转而越来越多地依靠间接和替代方法来持有、进入、转移和使用其资金。

61. 据信，“基地”组织甚至在 9 月 11 日攻击之前，就已把一部分已暴露资产从金融部门转移到难以追查的贵重商品上。据报道，早在 1998 年美国提议采取某些冻结行动，而且一些欧洲国家已冻结塔利班资产之时，这一转移过程就已开始。包括转为黄金、钻石和其他宝石。这些贵重商品体积小，易于储存和运输，而且保值。少量投放市场也不会引人注目。监测组继续调查这类活动，但迄今未能获得更多关于这类交易的任何更多的资料。

62. 随着对银行和其他传统金融机构的关注和监督日益加强，据信“基地”组织现在更加大量地依靠哈瓦拉或其他替代汇付系统进行资金转移，以便满足其财政需求。哈瓦拉系统对那些已经上了联合国名单的“基地”组织成员来说，变得尤其重要。他们很有可能使用哈瓦拉系统来规避正规的金融系统，避免通过可疑交易报告被探查。据报道，这已成为他们防止交易被用来更好地追查他们的行踪或其他财产和资源的惯常做法。因此，政府机关和区域组织对可疑的哈瓦拉业务提高了警惕。

63. 哈瓦拉网络长期以来一直服务于全球传统的、伊斯兰的和其他非正规的金融系统，并被用作东南亚地区商品贸易的一种工具。

64. 监测组成员出席了阿拉伯联合酋长国政府于 2002 年 5 月 15 日至 16 日在阿布扎比主办的关于哈瓦拉汇款系统的国际会议。来自 58 个国家的 300 多名政府官员、银行业者、律师、执法机关代表和海关官员参加了这一会议。

65. 该会议的主要目的是更好地认识哈瓦拉和其他替代汇付系统。大多数与会者赞同哈瓦拉系统有许多正面之处，哈瓦拉经营者从事的大部分活动都是合法的商业行为。哈瓦拉为全球范围的资金汇付或价值转移提供了一种快速、安全和合算的方式。专家估计，每年通过这个系统流动的资金超过 2000 亿美元。

66. 但是，与会者也对哈瓦拉和其他替代转帐系统表示担忧，他们注意到，因为缺乏透明度、问责制和政府监督，所以包括恐怖主义在内的犯罪分子就有了滥用的可能。

67. 出席阿布扎比会议的监测组成员觉察到，许多与会者对希望对哈瓦拉系统进行制约一事都面露勉强之色。不过，监测组认为，尽管得到许多国家特别是那些外汇管制国家的容忍，哈瓦拉实际上是非法的。由于缺乏透明度、问责制，又没有政府监督或审计规定、制约规章或交易记录，这种局面就更加糟糕。

68. 监测组赞赏地注意到，一些国家已采取制约哈瓦拉的管制措施。其他国家也考虑采取类似措施。有些国家考虑把类似哈瓦拉的转账限定在受权金融机构中。有些国家则在思考如何使更加正规的银行转账机制比之哈瓦拉业务能更加有竞争力。坚持沃尔夫斯堡原则（见附件）的银行表示，它们承诺将业务关系限定于不需要适当制约的汇付企业、各兑换所和货币转移代理商，目的是防止这些活动和业务被用作掩护犯罪行为和/或资助恐怖主义行为的渠道。

69. 会议闭幕时，与会者商定：

- 各国应通过洗钱问题金融行动工作队关于洗钱问题的 40 项建议措施和关于涉及汇款人包括哈瓦拉经营者和其他替代汇付提供者的恐怖主义筹资的 8 项特别建议措施。
- 各国应指定主管监督机构，监测并强制执行这些针对哈瓦拉经营者和其他替代汇付提供者的建议措施。
- 制约规章应有效，但不能过度限制。
- 打击洗钱和恐怖主义筹资行为需要国际社会的密切支持和坚定承诺。
- 国际社会应继续关注这些问题，继续管理哈瓦拉系统使其合法交易，并防止犯罪或恐怖主义集团对它的利用和滥用。

70. 监测组建议，各国应指定主管监督机构负责监测并强制执行洗钱工作队针对哈瓦拉经营者和其他替代汇付提供者的建议措施。监测组还建议，国际货币基金组织或洗钱工作队等国际组织应继续关注这些问题，继续与会员国一道管理哈瓦拉系统，以期防止恐怖主义分子对它的利用和滥用。

C. 旅行禁令

71. 安全理事会在第 1390（2002）号决议第 2（b）段中决定，所有国家都应采取措施“阻止”联合国清单上的“这些个人入境或过境”。凡名字列入清单者，均不得前往各国和经各国过境。

72. 但监测组了解到，“基地”组织和塔利班成员、包括列入清单上的成员，仍在跨越国际边界而不被察觉，特别是在阿富汗的邻近地区。控制阿富汗与邻国的边界任务艰巨。“基地”组织和塔利班成员在邻国寻求藏身和庇护之地，经这些国家过境以换个地方，或返回原地。有几个国家已调拨资源用以对付这种活动。这包括沿阿富汗边界加强监视和在阿拉伯海和邻近水域部署军舰对过境者进行

拦截。还有报道说“基地”成员企图利用隐蔽性很强的非法移民路线进入欧洲，包括经相连的中亚路线和经土耳其和巴尔干进入欧洲其他地方的路线。

73. 监测组会晤了欧洲几个国家负责签证和边界管制措施的官员。监测组得知，这些国家正在对从有关地区前往欧洲的人士施行严格的签证管制。监测组还得知，它们已向各领事当局广泛散发联合国清单，签发签证的程序为阻止这些人士前往欧洲地区提供了有效的“外层保护”。但几名官员指出，如果被指明的人名字上了清单，他们旅行时绝不会使用真名。

74. 监测组注意到，在一些阿拉伯国家，人们可通过地方法院更改自己的名字，而地方法院可能得不到清单。监测组还注意到，“基地”组织使用伪造的身份和旅行证件。[10] 这突出说明需要掌握更多关于这些已列入清单人士的身份识别资料和其他方面的资料。为边界管制官员提供充分的资源、培训和技术，加强其检查出伪造证件的能力，也同样重要。

75. 监测组还参观了几处边界入境点，观摩了管制入境的程序，并进行了讨论。这包括通过检查确定出现在清单上的名字是否也出现在边界官员使用的受管制者数据库中。结果却有好有坏。看来造成这种情况的原因有几种。

76. 有几个国家告知监测组，它们依赖本国的在名单连同国际刑警组织和欧洲刑警组织提供的双边通知和情报对边界实行管制。在某些情况下，这不包括联合国清单上的所有姓名。这些国家很多都表示，由于没有最起码的识别器，它们无法将清单上的一些人名包括在本国清单上。这种情况对申根信息系统也造成影响。目前，这一系统仅包括列入清单的 219 人中的 40 人。

77. 一些国家表示，有必要制定指导准则，说明如列入清单的人士设法进入或发现这些人士经其领土过境，应采取何种行动。它们表示，从决议中看不出是根本就应拒绝这些人入境还是应将其逮捕。这种情况带来一个难题，因为除非这些人是入境国或过境国的国民，否则这些国家有义务不准他们入境或过境。

D. 武器禁运

78. 对武器禁运情况进行监测，仍然是监测组受命从事的最复杂、最具挑战性的任务。武器的非法转让都十分隐蔽，弄清参与非法转让的行动者以及他们所提供的服务十分困难。此外，第 1390（2002）号决议中的武器禁运不仅限于某一具体领土，而是针对“基地”组织、塔利班和其他个人、集团、企业和相关实体，而不论其所处地理位置。禁运对其适用的一些指明的个人和集团，属于被认为与“基地”组织有联系的恐怖集团的成员。这些包括:阿尔及利亚伊斯兰武装小组、萨拉菲斯特号召与战斗组织、阿布萨亚夫小组、亚丁伊斯兰军、乌兹别克斯坦伊斯

[10] 2002 年 7 月 13 日《华盛顿邮报》报道说，“一些在古巴关塔纳摩湾海军基地接受审问的基地组织嫌疑犯被捕时持有伪造的身份证件”。2002 年 5 月 29 日，《西雅图时报》的一篇文章也报道说，“据说涉嫌为‘基地组织’上层活动分子的 Ahdel Kader Mahmoud(Es Sayed)控制着专门提供伪造证件的网络”。

兰运动、利比亚伊斯兰战斗小组和穆罕默德军。这些集团大多分散在世界各地并已转入地下。

79. 在对武器禁运进行监测时，监测组采取了双轨做法。一种做法是对付“基地”组织和塔利班的成员，据说他们活动在阿富汗的帕可提亚省和巴基斯坦西北边境省之间的地区，另一种做法是集中对付“基地”组织在世界其他地方的基层组织和相关实体。

80. 监测组了解到，塔利班残余分子已加入“基地”组织成为其成员，成为一支有势力的部队。这支部队继续与盟军展开以游击战，对整个地区构成重大的威胁。

81. 最近通过公开渠道和官方声明传播的许多报道显示，“基地”组织和塔利班成员主要活动在阿富汗和巴基斯坦接壤的边界地区，他们继续收到新的武器和弹药。[11]

82. 尽管有报道说阿富汗存在大量的武器和弹药，但看来大多数实际上无法马上使用。盟军迄今在阿富汗发现的武器、弹药和设备，大多数看来都很陈旧，属于前苏联卷入阿富汗冲突时期生产的。同样，需要指出的是，这些武器、弹药和设备的储藏设施情况很糟。事实上，盟军发现的大多数武器储藏处质量都极差，必须予以销毁。 据信“基地”组织和塔利班战斗人员掌握的其余武器弹药仅有一小部分的质量差强人意。他们仅仅依靠这些数目有限的可用的武器弹药继续与盟军在阿富汗作战是不可能的。因此，显然他们在寻求并收到新的武器弹药。

83. 在与各政府机构举行的会议中，监测组得知了可能轻易得到武器弹药的供应路线和地点。有些地点因武器走私活动而出名。这些地点包括所谓的非洲之角、最近发生过战争的非洲国家（塞拉利昂、利比里亚和安哥拉）以及中东、从巴尔干到黑海、中亚国家、哥伦比亚起义军控制下的南美洲地区和三国（阿根廷、巴西和巴拉圭）接壤的地区和以巴基斯坦和构成金三角的国家（缅甸、泰国、柬埔寨）为主的亚洲地区。

84. 监测组对武器正流向东南亚一些与“基地”组织有关的集团的报道感到关切。据知金三角的武器贩运者将武器弹药提供给菲律宾的阿布萨亚菲即摩洛伊斯兰解放阵线、印度尼西亚和其他东南亚国家的伊斯兰大会等与“基地”组织有联系的集团。根据这些报道，柬埔寨贩运者也向与“基地”组织有联系的 Laskhar-e-Tayyeba 等反政府军事团体供应各种各样的武器。最近发生的几起事件表明，卡拉奇非常可能已成为与“基地”组织有联系的集团的一个中心，不可能否认这些集团经由这一中心已获得包括武器弹药在内的后勤支助的可能性。

---

[11] 美国国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德 2002 年 6 月 27 日接受《华盛顿时报》编辑和记者采访时说：“我们最近发现一些新的情况，并没有过时，是很新的情况……仍然有很多的资金和新的东西进入。” 2002 年 5 月 15 日，据英国广播公司报导，Paul Welsh 说，与英国海军陆战队在阿富汗巡逻时，“我看到了新的弹药”。

85. 但必须指出，本报告提到这一情况并不意味着上述国家的政府当局参与了贩运活动，而只是表明，尽管地方政府当局作出努力试图监测和根除，但已知走私武器的国际网络在这些场所非常活跃。监测组尚未能从多方对这些资料进行查证，只是从各政府机构那里听说，从与这方面专家的接触中和从公开的渠道了解到。

86. 虽然监测组多次要求。一些国家提供有关最近在阿富汗发现的武器弹药的日期和批号的具体资料，但迄今为止收到的资料很少。有些国家将这种资料视为机密，不愿与监测组分享。这一情况影响了监测组在这方面的工作。

87. 从监测武器禁运的角度而言，大型武器系统有时容易跟踪。但这并不适用于小武器、数量少的弹药和从事恐怖活动的集团在城市中心使用的炸药。在这种情况中，各恐怖集团使用的武器、弹药和炸药主要来自非法军火贸易，通常由轻罪提供黄金，也有通过合法手段获得武器和军事装备虽然这不常见。在这方面，监测组认为，各国应尽可能严格实施火器条例以及关于获取武器、弹药、炸药和某些双重用途项目的规定，以确保禁止公众获取这些东西，只有执法和政府机构才能获得。

88. 监测组继续关切的是、在许多国家里，未经注册的中间商不受约束便可经营。同样令人担心的是，几乎无法确定由中间商促成的非法军火买卖的比例有多高，今天世界上有多少中间商在经营，经纪活动在非法军火买卖中总的影响有多大。在这方面，监测组提及美国国务院“国际军火交易条例”中关于中间商和经纪活动的定义。中间商的定义是作为代理人为他人谈判或安排合同，购买、销售或转让国防用品和国际服务，从中收费、提成或得到其他报酬的任何人。同样，经纪活动是指前述的中间商进行的活动，包括出资、运输、送货或进行其他行动，方便国防用品或国防服务的生产、出口或进口提供便利的行动，而对这些国防用品或国防服务，而不论其来源如何。

89. 关于其立法尚未规定要对军火中间商进行登记和对其活动紧密跟踪的国家，监测组建议这些国家尽快通过充分的条例，规定对军火中间商进行登记和管理。

90. 监测组建议将未登记的国际军火中间商视为非法经营，不得在军火业中从事任何活动，而且各国应施行充分的惩罚。

91. 监测组还鼓励各国致力于制订关于对军火中间商进行登记和制止未经许可的军火经纪活动的国际公约。这一倡议曾经在 2001 年 7 月举行的联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会上提出。监测组还认为，和平基金草拟的示范公约不失为极好的示范文本，或可作为进一步讨论的一个出发点。[12]

[12] 华盛顿特区和平基金为 2001 年 7 月 9 日至 20 日纽约联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会草拟的《关于对军火中间商进行登记和制止未经许可的军火经纪活动的示范公约》。

92. 监测组还请一些国家向其提供已登记的军火中间商的清单，以便于建立所有已知军火中间商的登记册。这将有助于识别未登记的军火中间商，同时考虑到军火中间商的范围相对来说较小，同一个名字会经常出现。迄今尚未收到各国的答复。

93. 监测组认为，确保军火交易是在诚意下进行有 3 个最基本的要素：(a) 卖主和买主的问责；(b) 最终用户证书的使用与核查；(c) 对所有当事方进行登记和监测。监测组继续感到关切的是，至今尚未就军火销售中何谓所有权已经转移这一点达成一致意见，除合同已就所有权转移作出明确界定的情况外。这一点对于确保参与军火交易的人须负全部责任至关重要。监测组建议所有军火和与军火有关的交易的合同均应明确说明物品所有权什么时候由卖主转给买主。

94. 监测组的一些参与会谈者表示关切说，对过境货物的控制很有限，特别是考虑到每天运输货物数量极大。在大多数情况下，由于货物系经海关托运，对货运单据的管制十分仓促。在这种情况下，有效的管制谈何容易。最有效和负担得起的解决办法是对包括最终用户证书在内的货运单据进行仔细核对，如果货运的最终目的地非常靠近冲突国家，就更应该如此。对于文件的真实性令人生疑的情况，监测组重申，最佳办法是与地方主管当局和当事国的外交代表进行核查。在未进行这些核查前，应将货物扣留。

95. 此外，军火销售合同涉及的所有人均应正式登记，在交货前，其证明文书连同货物的运输路线和过境国家均应送交所涉国家的有关当局。

96. 尽管监测组意识到武器禁运并非百分之百的有效，但如果上述措施能够得到通过，无疑会妨碍参与恐怖行为的军火非法贩运者供应集团所用的手法。这些措施将使他们更容易为政府和执法机构的协调行动所发现。

97. 但“基地”组织构成的威胁并不限于常规武器。监测组在上一次报告(见 S/2002/541)中关切地认为，“基地”组织可能企图获得大规模毁灭性武器或至少得到生产这种武器的专门技能和手段。在这方面，某些类型的大规模毁灭性武器对恐怖主义分子是有吸引力的选择。这类大规模毁灭性武器的生产、储存和运输都很容易，也难于发现。然而，要对大量的人口造成重大的影响，需要大规模地生产这类武器。这就需要投入大量的资金和相当的技术知识。

98. 有报道说，“基地”组织曾企图从各种非法渠道获得种类不详的化学武器和肉毒杆菌毒素、鼠疫和炭疽菌等生物剂。根据这些报道，“基地”组织已在阿富汗东部贾拉拉巴德市附近的 Darunta 一相当原始的研究实验室生产了少量的氰化物气体。除氰化物气体外，“基地”组织还可能用氯和光气等其他原始毒物进行过实验。

99. “基地”组织 的手册“圣战百科全书”的某些段落也许泄漏了该组织的最险恶图谋。手册的一些具体章节谈到生物战和化学战。北约议员 2002 年 5 月 3 日在布鲁塞尔就化学和生物恐怖主义问题举行了会议。议员们的发言加重了这种关切，他们表示：“毫无疑问，‘基地’组织这样的恐怖主义集团正在积极努力取得生物、化学和放射性武器以便用于恐怖攻击”。有线电视新闻网最近播放了在阿富汗发现的一些录影带，显示“基地”组织曾用狗作过实验。除此之外，一些与“基地”有联系的摩洛哥人策划可能将氰化物注入通向美国在罗马的大使馆的水管，进一步证实了这些可怕企图的可信性。[13] 监测组正继续注意对大规模毁灭性武器展开调查的进展情况。

D. 分析各会员国依照第 1390（2002）号决议提交的“90 天”报告

100. 安全理事会第 1390(2002)号决议第 6 段，要求各国在 2002 年 4 月 16 日以前向委员会提交报告，说明它们对乌萨马·本·拉丹、“基地”组织成员、前塔利班政权成员以及清单上所列与塔利班和“基地”组织有关的个人、集团、企业和实体采取有效措施的情况。在这一方面，委员会主席向各国送去一份提请它们注意上述内容的说明，并在说明中附上了协助它们编写答复的准则。

101. 监测组已审查完委员会截至 2002 年 8 月 15 日收到的所有报告。监测组按照委员会编写的准则，特别是那些载于第 3 段(提交报告的日期)、第 4 段(内容)和第 5 段(向反恐怖主义委员会提交的资料)的准则审查了报告。

102. 监测组发现，反恐怖主义委员会报告是有价值的工具，特别有助于断定是否已建立为执行安全理事会第1390(2002)号决议第2段所提及的措施所需要的立法框架。在某些情况中，监测组也通过与一些国家常驻纽约代表团，或在为证实有关资料和澄清疑惑及更深刻了解实地如何执行有关措施而进行的访问中，同政府代表进行了接触。

准则第 3 段

提交报告的日期

……第 *1390(2002)*号决议第 *6* 段呼吁所有国家至迟在该决议通过之日后 *90* 天就该决议所载强制性措施的执行情况向委员会提交报告。所以，请各国于 *2002* 年 *4* 月 *16* 日之前提交其报告……

103. 截至 2002 年 8 月 12 日，委员会收到来自各国的 70 份报告（各国答复的清单见附件七）。作出答复的国家数目表明，在 9 月 11 日事件后，各国已更加重视在国家和国际各级需要继续努力，打击那些赞助恐怖活动者。监测组对大多数

[13] 见脚注 3。

国家遵守委员会编写的准则表示赞赏。这对监测组分析形势相当有帮助。监测组建议，委员会应该采取行动鼓励尚未遵守该决议第 6 段的那些国家提交其报告。

第 4 段

内容

- **各国在编撰其报告时，应有意提供明确和实质性的资料。此外，如果报告能够尽量确凿和完整，委员会将深为赞赏。特别是，各国应表明：**

  已采取哪些立法和/或行政措施，冻结根据第 *1267(1999)*号和第 *1333(2000)*号决议编制的清单所列个人、集团、企业和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括由它们或代表它们或按它们的指示行事的人拥有或直接间接控制的财产所衍生的资金，并确保本国国民或本国境内任何人均不直接间接为这种人的利益提供此种或任何其他资金、金融资产或经济资源；

104. 绝大多数报告国表明，它们已采取步骤确保它们通过立法、行政命令或行政管理条例获得执行安全理事会第 1390(2002)号决议的权力。有些国家表示，它们没有特别的立法来管理执行安全理事会决议问题。但其中大多数情况是，这些国家指出，正在讨论法律草案问题或已经制定克服这一弊端的法律草案。尽管立法方面各不相同，但总体来说，各报告国指出，它们承认安全理事会决议，特别是第 1390(2002)号决议第 2 段所载措施具有约束力。

105. 有些国家表示，它们已通过行政命令来执行第 1390(2002)号决议的所有规定，而其他国家则已建立部际委员会，分析和评估其立法在多大程度上与国际公约和该决议更为具体的要求是一致的。有时行政命令副本会当作报告附件。

106. 各国在一些报告中解释了本国法律制度现有哪些手段来执行该决议第 2 段(a)分段规定的措施以及预防和惩罚不执行这些措施。若干国家报告说，它们没有没收与犯罪活动有关的资产的行政规定，冻结资产和财政资源的措施需要法院根据有关规定和所确立的权力颁发司法命令。

107. 几个国家向委员会通报说，它们的有关当局已就刑法的修订起草了法律，其中包括对有关资助恐怖活动的行为的处罚，界定打击资助恐怖主义措施、执行这些措施所需要的组织和控制以及违反法律的行政和司法责任等方面的草案以及对恐怖主义的法律定义。

108. 有些国家报告说，正在讨论的立法尚待颁布，但是，有可能采取必要的措施，冻结指定的实体和个人的资金和其他金融资产或经济资源。

109. 若干国家已经颁布命令，以执行和/或加强反洗钱立法。所报告的其他措施包括制定条例，确定顾客身份、判定可疑交易以及要求报告这些交易。有些国家已经制定新立法，规定许多金融机构和工商企业需接受更加严格的审计、报告要求、有关空壳银行、监测和与某些外国银行的交易方面更严格的限制。

（第 4 段……）

- 如果一个国家的当局已经确定和冻结清单所列个人、集团、企业和实体的资金和其他金融资产或经济资源，它们应向委员会报告有关资料，诸如冻结的资产类别、账号和所冻结资产的货币价值；

110. 大多数报告国说没有查出此类资产。但是，许多国家没有说明是否已发现或冻结资产。只有几个国家提供了有关冻结资产的性质和货币价值的资料，除少数几个报告外，大多没有对资产类别进行区分。没有国家提供账号。有些报告说，确认了与清单所列人员有相同或相似姓名者，但调查证明银行确认的那些人不是清单所列人员。在一些情况中，在调查结果公布前曾短暂冻结了资产。

111. 监测组认为，各国应确保制定充分和适当的立法，以第 1390(2002)号决议第 2 段所要求的紧迫感履行其义务。

（第 4 段……）

- 它们为阻止这些个人进入其领土或由其领土过境而采取的所有措施；

112. 除了关于移民事项方面的和在边境管制以及外国人过境和入境框架内的现存立法外，几个国家报告说，它们已采取更严厉的规则或正计划改进现行法律。所报告的其他措施包括改进入境签证和签证延期申请手续；建立控制外国公民流动的评估系统；加强边境巡逻部队；对发放身份证件，特别是向住在本国的外国公民发放身份证件的工作实行控制，以及采取措施加强对诸如核电站、机场、火车站和其他公共场所的保护。一些国家宣布，它们正在采用新设计的旅行证件和外国常住者证件，这些证件具有明显标记以及识别和防止伪造的办法。

113. 一些国家，特别是那些与阿富汗接壤的国家向委员会通报说，它们已为阻止非法入境加强各入境点的人力和设备，并已采取了严格的签证要求。由于这些行动，多次没收了伪造的旅行证件和逮捕前塔利班政权成员。

114. 《申根协定》国家集团的一些成员表示，对签证控制的协调不再是国家管辖权范围内的事情，而是通过申根信息系统完成的。有些国家还指出，它们不能将一些姓名放进申根信息系统内，因为其中许多姓名不符合放进申根信息系统的最低要求，例如，要有出生日期或至少是出生年份。同时，它们还说，在该系统变通作业以解决清单所列大多数姓名无法进入申根信息系统这一事实之前，它们正在考虑或已采用国家一级的措施来纠正这一问题。

(第 4 段……)

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

115. 多数报告表示，各国有这类法律，管理武器、弹药和炸药的获得、拥有和制造以及对两用物质、技术转让和与军事活动有关的技术咨询援助和培训的控制以及对违法行为的惩罚等。所引用的大多数立法主要针对向国家出售和转让武器、弹药和技术。有些国家还告知委员会，根据主管当局的资料，未发现记录中载有向清单所列人员出售或转让武器和弹药的情况。许多报告提及支持使用反映所涉物资真正目的地的真实最终用户证书。

(第 4 段……)

– 此外，委员会欢迎提交有关各国执行第 *1390(2002)*号决议第 *8* 段的情况的资料，该段请各国报告其在努力执行和加强国内法律或规章为预防和遏制违反上述制裁所规定的措施方面的调查和执法行动情况；

116. 至于调查和执法行动方面，几个国家表示，它们正在或已经制定法律，确立处罚那些对违反安全理事会施加的措施负有责任者的制度。

117. 总体来说，好像各国已设计行动计划或建立负有制定和执行国家反恐怖主义战略任务的部际工作组。也已成立特别工作组，收集和分析警察得到的资料、协调和提高国家各机构间的互动效率。许多国家还建立了附属于检察署的单位，特别负责监督对与恐怖主义有关的犯罪的调查。

118. 有些国家向委员会提供了有关对洗钱、没收伪造证件和逮捕等案件正在进行的调查的最新情况。有些国家还表示，它们指定了一个管理机构，通常是外交部，充当负责协调执行第 2 段所要求的措施的机关。

(第 4 段……)

– 各国可在其报告中列入额外的有关资料。它们也可列入有关执行决议的一般性意见和所遇到的任何问题。

119. 只有五分之一的报告国提供了对委员会在决定进一步行动时可能有用的额外资料。大多数国家指出了有关认出名单所列个人和实体方面的问题。有些国家表示，它们曾与委员会联系，请求提供名单所列的一些人员的额外资料，而其他一些国家表示，额外资料对便利金融机构搜查以及边境管制人员认出有关人员很关键。

120. 没有报告违反规定的案例。

(第 5 段)

向反恐怖主义委员会提交的资料

– *委员会了解到，在各国向反恐怖主义委员会提交的报告中，它们可能已经提交了有关[安全理事会关于阿富汗问题的第 1267（1999）号决议所设委员会]的任务的资料。为避免重叠，各国可在其报告中表明，它们是否已向反恐怖主义委员会提交了相关资料。根据第 1390（2002）号决议，1267 委员会将与其他制裁委员会和反恐怖主义委员会合作。*

121. 绝大多数国家表示，它们已向反恐怖主义委员会提供有关资料。一些国家提供了资料摘要。

四. 结论

122. 尽管“基地”组织已丧失了它在阿富汗境内的有形基地和训练设施，但它继续构成一个严重的国际威胁。其中部分原因是它在世界范围内结构松散，它有能力与许多国家好战的伊斯兰集团合作或从其内部开展工作。这些极端分子中的许多人期待能从乌萨马·本·拉丹及“基地”组织领导人身上得到鼓舞，有时也希望得到经济和后勤上的支助。

123. “基地”组织的形体和结构以及缺乏任何集中的、严密的指挥和控制结构，使得极难查认和甄别其成员个人和组成实体。最近几个月，在对付“基地”组织及其一些同伙和有关联的实体方面取得一些成功。但是，该组织依然未受损伤。它已改组并招募新成员。它仍然能获得资金和武器。“基地”组织完全有能力按其选择的方式、时间和地点再次袭击。

124. 在打击“基地”组织的现阶段，没有任何沾沾自喜的余地。根据过去发生的事件以及目前掌握的资料，必须预期“基地”组织正在计划进一步的袭击。所以，联合国的所有成员，作为单个国家和集体，均需以协调和持续的方式，加倍努力，竭尽所有可能的各种合法手段，打击这一国际和平与安全的祸害。

125. 监测组认为，下列步骤，如果得以采取的话，将会加强执行第 1390（2002）号决议，大大有助于打击“基地”组织。

五. 建议

联合国综合清单

126. 各国应把联合国综合清单作为执行第 1390（2002）号决议第 2 段所载各项措施（即冻结金融和经济资源、禁止旅行和武器禁运）的权威性和重要参考文件。应把这份清单尽可能广泛地向所有有关当局分发，其中包括但又不仅限于金融机构、边境管制当局、军备控制当局、以及负责识别确定个人、包括更改姓名事项的行政和司法部门。

127. 应在安全理事会其他各项决议、包括第 1373（2001）号决议的范围内实施第 1390（2002）号决议第 2 段内所载的各项措施，确保采取一切适当措施，冻结“基地”组织、塔利班和与他们有联系的人的资产，制止他们旅行，并禁止他们得到武器和军火。

128. 委员会应根据已被确定为“基地”组织或塔利班成员或与他们有关的个人或实体的具体可靠资料，定期更新这份清单。各国应向委员会提交有可能列入清单的进一步资料，包括已被各国查明为“基地”组织或塔利班成员或与他们有联系的所有人的名字、至少要列入各国以“适当理由”为由而逮捕或拘留的据信为“基地”组织或塔利班成员或与他们有联系的人的资料。

129. 各国以其为“基地”组织或塔利班成员或与他们有联系为由而冻结其资产、但又不在清单上的那些人或实体的名字应提交给委员会审议，以考虑是否列入清单中。

130. 各国应尽力协助委员会更好地识别查明已在清单上的个人或实体的情况，并向委员会提供他们所掌握的关于这些人或实体的其他资料，特别是在清单所列资料不充分的情况下。这包括确认护照或旅行证件上的姓名；双重国籍的情况；出生日期和地点；所有已知国籍者的护照号码；身体特征或有助于确定所列个人的其他任何特征。

131. 委员会应建立适当的机制，以便能 24 小时处理向委员会提出的要求查明因被怀疑为“基地”组织或塔利班成员或与他们有联系的人的身份的请求。

132. 委员会应确保各成员国政府了解从名单上删除个人或实体时应遵循的准则。委员会应定期审议清单，确保它是最新的。

133. 各国应确保有充分的法律依据，以便能根据情况采取紧急行动，履行根据第 1390(2002)号决议第 2 段应承担的义务。

冻结金融和经济资产

134. 各国应尽可能地相互协助，调查和分享涉及据信为“基地”组织或塔利班成员人或与他们有联系的人的情报和其他资料。在需要证明对这些人采取冻结行动或免予对这些人或实体采取这种行动是合理的，并需继续这样做时，这些资料至关重要。

135. 小组建议，当小组要求提供据称与“基地”组织及其联系成员有联系的人或实体的资料时，银行的“保密”规则和/或规定绝不能成为向人数极少的委员会成员提供这些资料的障碍。

136. 委员会应根据第 1390（2002）号决议第 2 段规定可能准许提供人道主义例外措施的程序。

137. 各国应审查有关管理和监督慈善事业的法律和程序，确保有充分的监控机制，审计和监测慈善资金的付款情况，让管理慈善事业的人对他们知道或应当知道的用于支助“基地”组织或塔利班的付款、方案或行动负责。对违反这些做法和程序的人，应给予应有的惩罚。

138. 各国应采纳洗钱问题金融行动工作队针对防止资助恐怖主义问题提出的 8 点建议。

139. 应要求所有银行机构以洗钱问题金融行动工作队为此制定的准则为依据，向国家有关当局提交关于可疑交易的报告。倘若尚未成立的话，那么各国现在就应当成立特别财务调查股，以接收和审查可疑交易报告。应鼓励特别财务调查股采用最先进的技术和分析工具，在埃格蒙特小组网络范围内进行充分合作。

140. 应加强特别财务调查股间的合作，包括考虑建立中央数据库。这样，就可以把对可疑交易报告调查的结果提交给该数据库，并由它保存。数据库中的资料应向所有参与国提供。

141. 应鼓励银行和其他金融机构安装新的往来交易联接系统、滤波软件和技术，帮助它们查明可疑的交易。

142. 各国应指定有关的监督当局监测和强制执行洗钱问题金融行动工作队针对哈瓦拉汇款系统以及其他汇款系统提出的建议。

143. 小组建议由国际货币基金组织或洗钱问题金融行动工作队这样的国际组织继续负责哈瓦拉汇款系统的问题。他们应继续与各国共同努力，管理这个系统，防止被恐怖主义分子利用或滥用。

禁止旅行

144. 各国应确保为边境管制官员提供充分的资源、训练和技术，加强他们查验伪造文件的能力。

145. 小组建议委员会向各国发布准则，规定在指定的个人试图进入、或从其领土过境时应采取的行动。

武器禁运

146. 所有尚未这样做的国家应尽快采取措施，要求在其领土上从事武器交易的中间商进行登记。本国人、非本国人均要登记。

147. 各国应采取措施，对没有登记而从事武器交易的军火中间商定刑事罪。应禁止这些中间商从事与军火交易有关的任何活动。应实施充分的惩罚措施。还应考虑起草一个制止非法武器交易活动的国际公约。

148. 应拟定国际标准，澄清在供应商与收货人之间转移武器货物所有权方面的规则。

149. 应维持一个登记册，其中应列入参与对武器交易提供服务的所有人的名字。

150. 应要求严格使用最终用户证书。

151. 在运输开始之前，应公布武器运输的路线、包括运输工具。

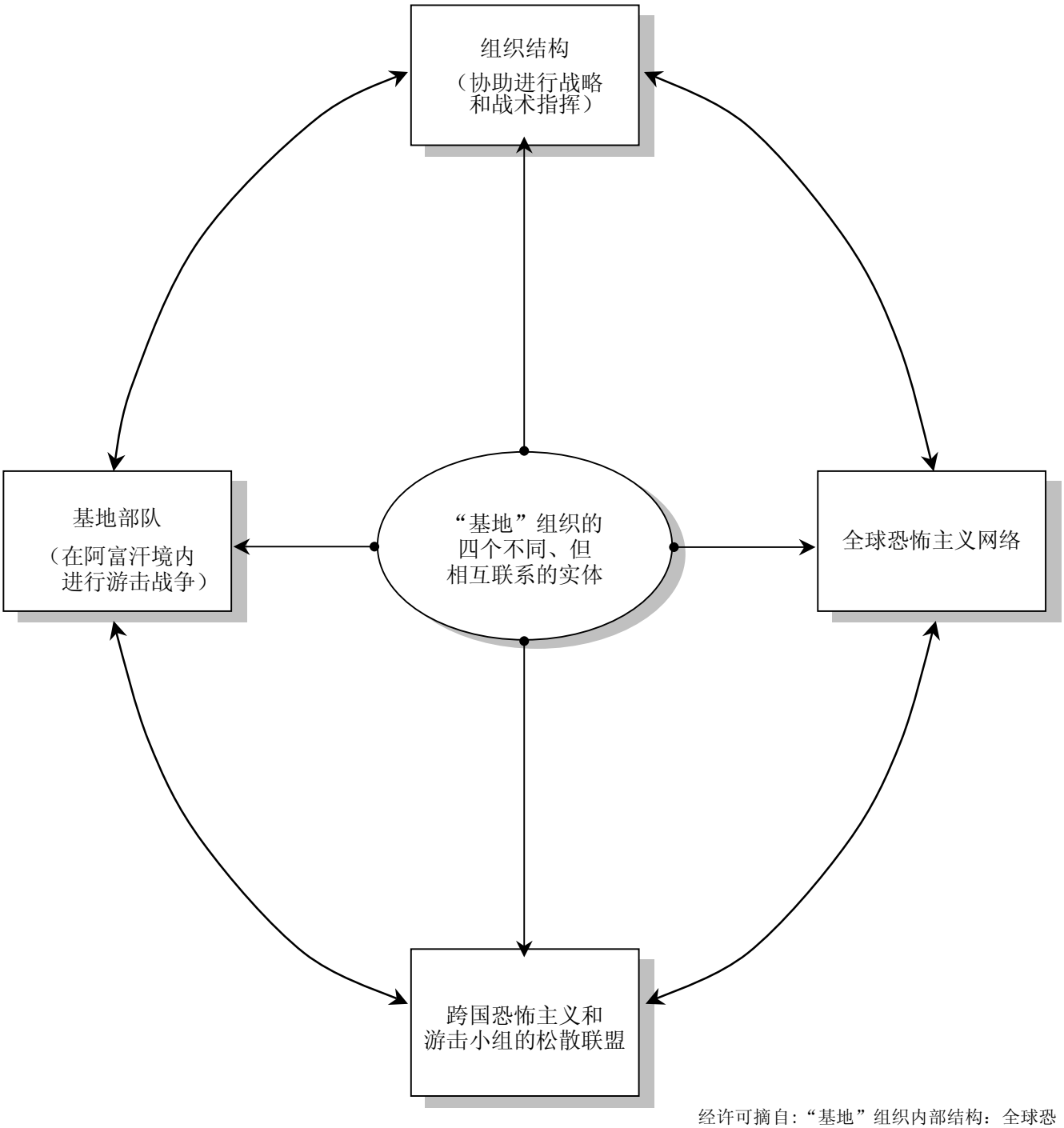
对会员国提交的“90 天”报告进行分析

152. 小组建议，委员会应采取行动，鼓励尚未根据第 1390（2002）号决议第 6 段提交报告的那些国家尽快提交报告。

153. 鼓励各国向委员会和监测小组提交有关其法律、规章条例、程序或活动变动方面的资料或最新资料，因为它们可能会给执行第 1390(2002)号决议带来影响。

附件一

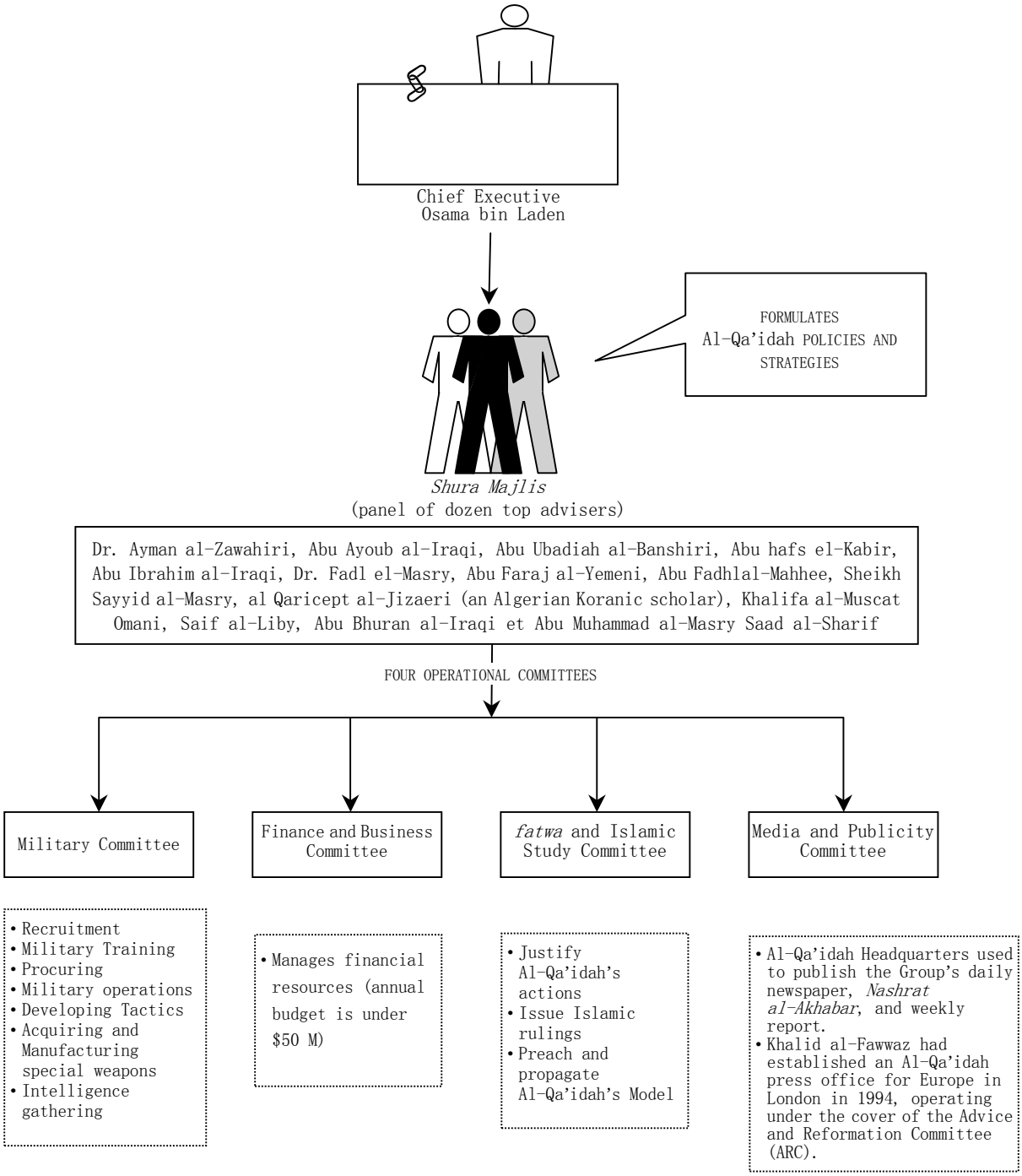
“基地”组织网络



经许可摘自：“基地”组织内部结构：全球恐怖网络，Rohan Gunaratna 著（纽约哥伦比亚大学出版社）

附件二

“基地”组织的组织结构



经许可摘自：“基地”组织内部结构：全球恐怖网络，Rohan Gunaratna 著（纽约哥伦比亚大学出版社）

附件三

9 月 11 日事件后发生的恐怖主义事件记事

2001 年 12 月 22 日： Richard Reid 在搭乘从巴黎飞往迈阿密的美国航空公司 63 号航班时，企图点燃隐藏在一只鞋子里的炸药(C－4)。飞机上的旅客把他给制服了。这架飞机在军用飞机的护送下，安全地降落在波士顿(阴谋未遂)。

死亡人数：无

2001 年 12 月： 在新加坡逮捕了 13 名与“基地”组织有联系的 Jemaah Islamiyah 恐怖小组成员。据报道，他们计划炸毁澳大利亚、联合王国、以色列和美国大使馆(阴谋未遂)。

死亡人数：无

2002 年 1 月 23 日： 《华尔街日报》记者 Daniel Pearl 在巴基斯坦卡拉奇被绑架。

死亡人数：1 人

2002 年 3 月 17 日： 伊斯兰武装分子对在伊斯兰堡的国际新教徒教会发动攻击。

死亡人数：5 人

2002 年 4 月 11 日： 一辆满载油桶的卡车在突尼斯吉尔巴岛名胜古迹 Ghriba 犹太教会堂附近爆炸。

死亡人数：17 人。

2002 年 5 月 8 日： 一个自杀炸弹手高速驾驶一辆满载爆炸物的汽车在巴基斯坦卡拉奇的一家旅馆外面，撞入一辆载运法国海军工程师的汽车中。

死亡人数：14 人。

2002 年 6 月： 摩洛哥当局宣布，他们于 2002 年 5 月逮捕了 3 名沙特国民，捣毁了“基地”组织的一个小组。据报道，这些人计划对在直布罗陀海峡中的美国和联合王国的船只进行攻击（阴谋未遂）。

死亡人数：无

2002 年 6 月 10 日： 美国司法部长约翰·阿什克罗夫特宣布，司法部于 2002 年 5 月 8 日逮捕一名美国公民，从而粉碎了“基地”组织企图在美国国内起爆一个放射性(“肮脏”)炸弹的阴谋。 Abdullah Al-Mujahi，又称为 Jose Padilla，在从巴基斯坦飞往芝加哥奥黑尔国际机场时被拘留（阴谋未遂）。

死亡人数：无

2002 年 6 月 14 日：　一个 200 磅重的炸弹在美国驻巴基斯坦卡拉奇的领事馆外爆炸。

死亡人数：无。

2002 年 8 月 5 日：　一些带面具的持枪人对巴基斯坦穆里的一所基督教传教学校发动攻击。

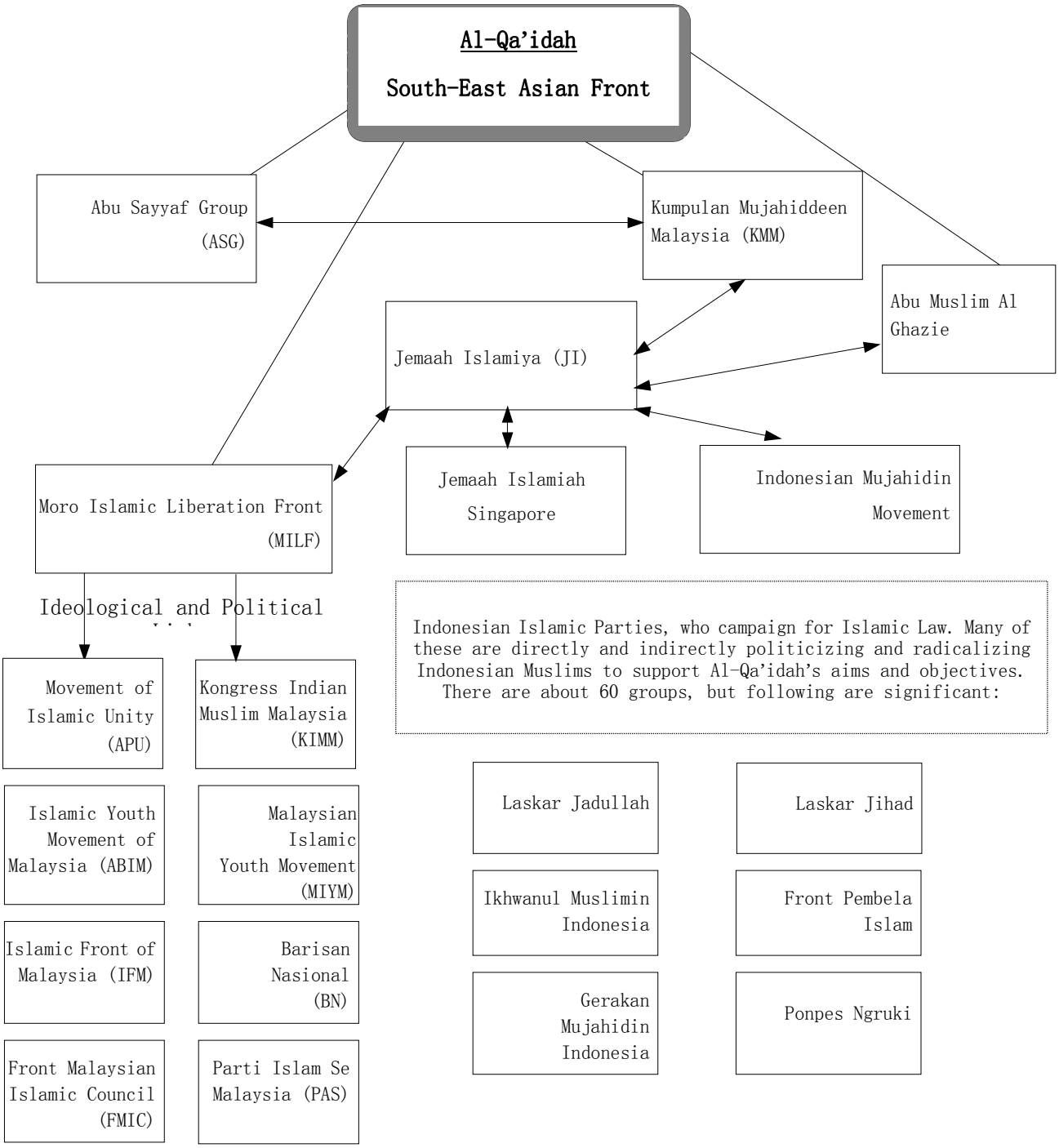
死亡人数：6 人。

2002 年 8 月 9 日：　两名攻击者在巴基斯坦塔克西拉向离开一所长老会医院教堂的一群护士投掷了一枚爆炸力巨大的自制炸弹(手榴弹)。

死亡人数：3 人。

附件四

“基地”组织东南亚前线



经许可摘自：“基地”组织内部结构：全球恐怖网络，Rohan Gunaratna 博士著（纽约哥伦比亚大学出版社）

附件五

沃尔夫斯贝格原则

沃尔夫斯贝格声明
制止资助恐怖主义的行为

1. 序言

沃尔夫斯贝格金融机构集团承诺打击恐怖主义，并发表下列声明，叙述金融机构在防止恐怖主义者的资金通过世界金融系统流动的作用。

这一打击行动提出了新的挑战。用来资助恐怖主义的资金不一定来自犯罪活动，虽然犯罪活动是大多数现有洗钱犯法行为必不可少的要素。要想金融部门成功地参与这项打击行动，各国政府就必须同金融机构进行空前程度的全球合作。

2. 金融机构在打击恐怖主义方面的作用

金融机构可协助政府及其机构打击恐怖主义。它们可以通过防止、侦查和分享情报来协助这项努力。它们应设法防止恐怖组织利用它们的金融服务，协助政府努力侦查可疑的资助恐怖主义的行为，并迅速答复政府的询问。

3. 个人的权利

沃尔夫斯贝格集团承诺以非歧视和尊重个人权利的方式参与打击恐怖主义。

4. 认识你的客户

沃尔夫斯贝格集团确认，遵守现有“认识你的客户”的政策和程序对打击恐怖主义非常重要。具体地说，金融机构适当查明客户身份，可提高按照对相关金融机构有管辖权的主管当局公布的已知或可疑的恐怖主义者名单（“适用的名单”）进行搜寻的效率。

除了继续适用现有的客户身份查明、接受和适当注意程序外，沃尔夫斯贝格集团还承诺：

- 执行各种程序来查阅适用的名单以及采取合理可行的步骤，以确定参与可能发生或现有的商业关系的某人是否出现在这类名单上。
- 按照适用的与披露客户资料有关的法律和条例，向有关当局举报与已知或可疑的恐怖主义者或恐怖组织名单所列同名者。
- 同政府机构探讨如何改善在管辖范围内和之间交换资料的方法。
- 探讨各种办法来改善客户资料的保存，以便及时检索这类资料。

5. 高危部门和活动

沃尔夫斯贝格集团承诺加强和适当地注意参与经主管当局确定被广泛用来资助恐怖主义部门和活动的客户，这些部门和活动包括例如地下银行业务或其他汇款系统。这将包括制定前所未有的具体政策和程序，处理接受参与这类部门或活动的客户的生意问题，并加强监测符合有关接受准则的客户的活动。

特别地，沃尔夫斯贝格集团承诺将限制其与汇款企业、交易所、钱庄、货币兑换处和货币划拨代理商的商业关系，规定这些关系必须遵守旨在防止这些活动和商业被用来作为洗非法收入和/或资助恐怖主义的渠道的适当条例。

沃尔夫斯贝格集团认识到，目前许多管辖当局正在制定和实施与这些商业有关的条例，并认识到需要一段时间这些条例才能生效。

6. 监测

认识到在查明与资助恐怖主义有关的金融交易（其中许多按当时已知的资料似乎是例常的）方面固有的困难，沃尔夫斯贝格集团承诺继续适用现有的监测程序来查明不寻常或可疑的交易。沃尔夫斯贝格集团认识到，虽然这类交易的动机不明，但是监测然后查明和报告不寻常或可疑的交易也许有助于政府机构将似乎毫无关联的活动同资助恐怖主义的行为联系起来。

此外，沃尔夫斯贝格集团承诺：

- 加强检查参与经主管当局确定正在被广泛用来资助恐怖主义的部门 的客户。
- 按照主管当局编制的已知或可疑的恐怖主义者或恐怖组织名单监测帐户和交易（在金融机构可获得有意义资料限度内）。
- 同各国政府和机构一起，努力识别经确定与资助恐怖主义的行为有关的模式和趋势。
- 视需要考虑修订现有监测程序，以协助查明这类模式和趋势。

7. 需要加强全球合作

沃尔夫斯贝格集团承诺与执法机构和政府机构合作，协助它们努力打击资助恐怖主义的行为。沃尔夫斯贝格集团已经确定下列领域要同政府机构讨论，以期加强金融机构可能作出的贡献：

- 每个管辖范围内的相关主管当局在全球协调基础上提供正式的可疑恐怖主义者和恐怖组织名单。
- 在正式名单中列入适当的细节和资料，帮助金融机构有效和及时地搜寻其客户数据库。对于个人来说，这些资料最好载列（如果已知的话）：

出生日期；出生地点；护照或身份证号码。对于公司来说，载列：公司或机构地点；负责人详情；在可能范围内，列入名单的原因；以及地域资料，例如交易的地点、日期和时间。

- 就这类正式名单散发后作出的报告迅速向金融机构提供反馈。
- 提供与资助恐怖主义方面所采用的模式、技术和机制有关的有意义的资料，以协助监测程序。
- 提供与用来方便资助恐怖主义的公司车辆和其他类型车辆有关的有意义的资料。
- 制定指导准则，规定对经主管当局确定被广泛用来资助恐怖主义的部门或活动进行适当的强化的检查。
- 政府和资料交换所制定统一的全球资金转移模式，规定必须提供有助于它们努力防止和侦查资助恐怖主义的资料。
- 确保国家立法：

  1. 使金融机构能把从正式名单中获得的资料放在自己的数据库，并在其自己的集团中分享资料。
  2. 保护金融机构不因依赖这类名单而需负民事责任。
  3. 使金融机构能向有关当局报告可能与恐怖主义有关的不寻常或可疑的交易，而又不违反为客户保密的任何义务或保护隐私权的法律。
  4. 使不同国家的政府机构之间能迅速交换资料。

沃尔夫斯贝格集团支持洗钱问题金融行动工作队关于资助恐怖主义问题的特别建议，作为有助于制止资助恐怖主义的行为的措施。

⑴ 沃尔夫斯贝格集团由下列主要国际银行组成：荷兰银行，桑坦德中部美洲银行，东京-三菱银行，巴克莱银行，花旗集团，瑞士信贷银行，德意志银行，戈德曼－萨克斯，汇丰银行，J.P.摩根，大通银行，兴业银行，瑞士银行。当它们和透明国际及马克·皮特一起于 2000 年 10 月同意制定一套国际私人银行全球反洗钱准则时，它们便出了名。沃尔夫斯贝格是瑞士的一个地方，正是在这里举行了重要的工作会议以制定这项准则。

附件六

洗钱问题金融行动工作队

关于资助恐怖主义问题的特别建议

认识到采取行动打击资助恐怖主义极为重要，洗钱问题金融行动工作队商定了这些建议，这些建议连同洗钱问题金融行动工作队关于洗钱问题的四十项建议，成为侦查、防止和制止资助恐怖主义和恐怖行为的基本框架。有关这些特别建议与自我评估过程的关系的进一步资料，请阅《指导说明》。

一. 批准和实施联合国文书

每个国家应立即采取步骤批准和充分实施联合国 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。各国还应立即实施联合国有关防止和制止资助恐怖行为的各项决议，特别是联合国安全理事会第 1373 号决议。

二. 把资助恐怖主义及有关洗钱活动定为刑事罪

每个国家应把资助恐怖主义、恐怖行为和恐怖组织定为刑事罪。各国应确保把这类罪行定为洗钱的前提犯罪。

三. 冻结和没收恐怖主义者的资产

每个国家应按照联合国有关防止和制止资助恐怖行为的各项决议采取措施，毫不迟延地冻结恐怖主义者及资助恐怖主义和恐怖主义组织的人的资金或其他资产。每个国家还应采取和实施措施，包括法律措施，以便主管当局能够扣押和没收这样的财产，这些财产是资助恐怖主义、恐怖行为或恐怖主义组织的收益，或者已用来或打算用来或拨供资助恐怖主义、恐怖行为或恐怖主义组织。

四. 报告与恐怖主义有关的可疑交易

负有打击洗钱义务的金融机构或其他企业或实体如果怀疑或有合理理由怀疑某些资金与恐怖主义或恐怖行为有关联或有关系，或将作这方面用途，或为恐怖主义组织所用，它们必须迅速将这些可疑行动报告主管当局。

五. 国际合作

在与资助恐怖主义、恐怖行为和恐怖组织有关的刑事、民事执法和行政调查、查问和诉讼中，每个国家应按照有关互相提供法律援助或交换情报的条约、安排或其他机制，向另一国家提供最大限度的援助。各国也应采取各种可能的措施，确保它们不向被控犯有资助恐怖主义、恐怖行为和恐怖组织罪行的人提供庇护，应有一套程序在可能时引渡这些人。

六. 其他汇款办法

每个国家应采取措施，确保通过包括非正式货币或价值划拨系统或网络等手段提供货币或价值过户方面服务的个人或法人，包括代理人，应获取许可证或注册以及遵守洗钱问题金融行动工作队适用于银行和非银行金融机构的所有建议。每个国家应确保非法提供这类服务的个人或法人受到行政、民事或刑事制裁。

七. 电汇

各国应采取措施，要求包括汇款人在内的金融机构在发送的资金转移和相关函件中列入发端人准确和有意义的资料（姓名、地址和帐户），而且这些资料应在整个支付环节中保留在资金转移或相关函件中。各国应采取措施，确保包括汇款人在内的金融机构加强努力，详细检查和监测可疑的没有完整发端人资料（姓名、地址和帐户）的资金转移活动。

八. 非牟利组织

各国应审查与可被滥用来资助恐怖主义的实体有关的法律和条例的充分性。非牟利组织特别容易受害，各国应确保：

1. 它们不被充当合法组织的恐怖主义组织滥用，

2. 它们不被滥用来利用合法实体作为资助恐怖主义，包括作逃避资产冻结措施用途的渠道，以及

3. 它们不被滥用来隐藏或模糊把打算作合法用途的资金秘密转移给恐怖主义组织的活动。

附件七

截至 2002 年 8 月 15 日收到会员国依照 1390(2002)号决议提交的报告

国家	提交日期	文件编号
阿尔及利亚	2002 年 4 月 15 日	S/AC.37/2002/8
安道尔	2002 年 6 月 4 日	S/AC.37/2002/58
阿根廷	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/22
	2002 年 4 月 29 日	S/AC.37/2002/Add.1
澳大利亚	2002 年 4 月 25 日	S/AC.37/2002/41
奥地利	2002 年 6 月 17 日	S/AC.37/2002/64
阿塞拜疆	2002 年 4 月 20 日	S/AC.37/2002/50
巴林	2002 年 5 月 16 日	S/AC.37/2002/52
白俄罗斯	2002 年 4 月 5 日	S/AC.37/2002/1
巴西	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/7
保加利亚	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/15
加拿大	2002 年 4 月 23 日	S/AC.37/2002/42
智利	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/34
中国	2002 年 5 月 28 日	S/AC.37/2002/55
哥伦比亚	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/20
库克群岛	2002 年 5 月 31 日	S/AC.37/2002/70
塞浦路斯	2002 年 4 月 15 日	S/AC.37/2002/3
捷克共和国	2002 年 4 月 15 日	S/AC.37/2002/4
朝鲜民主主义人民共和国	2002 年 6 月 12 日	S/AC.37/2002/62
丹麦	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/14
爱沙尼亚	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/21
芬兰	2002 年 5 月 29 日	S/AC.37/2002/56
法国	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/19
德国	2002 年 4 月 15 日	S/AC.37/2002/11
危地马拉	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/33
匈牙利	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/36
冰岛	2002 年 6 月 28 日	S/AC.37/2002/68
印度	2002 年 5 月 9 日	S/AC.37/2002/47
伊朗伊斯兰共和国	2002 年 7 月 1 日	S/AC.37/2002/69

国家	提交日期	文件编号
爱尔兰	2002 年 5 月 14 日	S/AC.37/2002/49
意大利	2002 年 5 月 21 日	S/AC.37/2002/35
牙买加	2002 年 5 月 21 日	S/AC.37/2002/53
日本	2002 年 4 月 23 日	S/AC.37/2002/37
哈萨克斯坦	2002 年 5 月 14 日	S/AC.37/2002/51
拉脱维亚	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/32
黎巴嫩	2002 年 6 月 17 日	S/AC.37/2002/65
列支敦士登	2002 年 6 月 24 日	S/AC.37/2002/67
马达加斯加	2002 年 5 月 22 日	S/AC.37/2002/54
马里	2002 年 6 月 13 日	S/AC.37/2002/63
马耳他	2002 年 4 月 18 日	S/AC.37/2002/30
墨西哥	2002 年 5 月 3 日	S/AC.37/2002/46
摩纳哥	2002 年 4 月 15 日	S/AC.37/2002/24
纳米比亚	2002 年 4 月 30 日	S/AC.37/2002/45
荷兰	2002 年 4 月 25 日	S/AC.37/2002/43
新西兰	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/9
挪威	2002 年 4 月 17 日	S/AC.37/2002/29
巴基斯坦	2002 年 6 月 5 日	S/AC.37/2002/59
巴拉圭	2002 年 4 月 17 日	S/AC.37/2002/25
秘鲁	2002 年 4 月 11 日	S/AC.37/2002/26
波兰	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/10
葡萄牙	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/28
摩尔多瓦共和国	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/17
罗马尼亚	2002 年 4 月 17 日	S/AC.37/2002/23
俄罗斯联邦	2002 年 4 月 26 日	S/AC.37/2002/39
沙特阿拉伯	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/31
新加坡	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/6
斯洛伐克	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/13
斯洛文尼亚	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/16
南非	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/12
西班牙	2002 年 4 月 30 日	S/AC.37/2002/44
瑞典	2002 年 4 月 15 日	S/AC.37/2002/5

国家	提交日期	文件编号
瑞士	2002 年 6 月 21 日	S/AC.37/2002/66
叙利亚共和国	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/18
泰国	2002 年 4 月 16 日	S/AC.37/2002/27
前南斯拉夫的马其顿共和国	2002 年 5 月 30 日	S/AC.37/2002/57
突尼斯	2002 年 5 月 8 日	S/AC.37/2002/48
土耳其	2002 年 6 月 10 日	S/AC.37/2002/60
乌克兰	2002 年 6 月 10 日	S/AC.37/2002/61
	2002 年 8 月 8 日	S/AC.37/2002/61/Add.1
大不列颠及北爱尔兰联合王国	2002 年 4 月 15 日	S/AC.37/2002/2
美利坚合众国	2002 年 4 月 24 日	S/AC.37/2002/38
南斯拉夫	2002 年 4 月 18 日	S/AC.37/2002/40