



2005年12月1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

安全理事会第1526(2004)号决议第13段请委员会根据对各国执行该决议第1段所述措施情况的不断监测，编制并向安理会分发关于措施执行情况的书面分析评估，包括各国在执行这些措施方面取得的成功和遇到的问题，以期建议进一步的措施，供安理会审议。

委员会请安全理事会第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组，根据会员国依照安全理事会第1455(2003)号决议提交的所有报告、监测组和主席访问若干国家的报告、与会员国的接触，以及监测组同反恐怖主义委员会、反恐怖主义委员会执行局及其他来源的接触，提出一份分析报告。这份分析报告于2005年7月11日向委员会提交，全文见本函附件一。委员会在此将提交监测组分析报告所述事实资料。

委员会赞赏监测组提出的非常专业的分析报告，这种分析一直是委员会得出自己结论的有价值工具。

2005年7月11日监测组完成分析以来，又有四个国家依照第1455(2003)号决议提交了报告，即不丹、喀麦隆、尼日尔和坦桑尼亚联合共和国。此外，主席访问了两个国家，这两个国家都没有提交报告；监测组访问了六个国家，其中两个没有提交报告。监测组在纽约和一次区域会议还同另外22个国家的代表进行了接触，其中11个国家没有提交报告。这些接触往往证实了监测组分析中的一般意见，不过，仍将根据第1617(2005)号决议第17段提交增补的评估资料。

此外，2005年7月11日以来，四个会员国提交了姓名，以列入名单，三个会员国为已列入名单的姓名提供了额外信息。三个会员国提交的姓名已得到委员会批准，两个国家为已列入名单姓名提供的额外信息已列入名单。此外，2005年7月11日前提交的两个呈件已得到委员会批准，但一个呈件的一部分同其他呈件一起正在审议。此外，一个会员国请求委员会从名单中取消一个人名，已得到批准。



一. 综合名单

委员会仍然非常重视提高综合名单中信息的质量和数量。委员会接受了有关 63 个姓名的 146 项修改，并正在考虑许多其他修改。委员会请所有国家就已列入综合名单的个人和实体提交额外识别信息，并强烈敦促各国提交属于或同基地组织有联系的个人或实体的姓名。在这方面，委员会指出安全理事会第 1617(2005) 号决议提供的对“与……有关联的”词语的澄清很有益。

委员会强调，提交国提供足够的列入名单个人或实体的背景资料十分重要。委员会还注意到第 1617(2005) 号决议中对利用向委员会所提交个案情况说明的澄清。委员会目前正考虑加上许多姓名。截至 2005 年 11 月 1 日，去年向委员会提交的 139 个个人和一个实体正等待委员会批准，以加入名单。委员会还在审议监测组向其提交的 500 多个技术修正。委员会正在努力解决这些待决问题，酌情作出肯定或否定的决定。委员会知道，不作答复会影响委员会及其工作的可信性。

委员会知道分发综合名单的重要性，制裁措施的适当执行依赖于会员国向所有主管当局、情报机构、指定的非金融实体以及相关专业人员分发综合名单。委员会预期，通过加强与刑警组织的合作，名单的分发情况会进一步改进。2005 年 9 月刑警组织第七十四届大会通过了有关联合国与刑警组织合作的决议 AG-2005-RES-05，该决议规定，应委员会请求，刑警组织可以分发该决议为综合名单上个人新规定的特别通知，这将提醒各国某些人是联合国制裁的对象。

二. 制裁措施执行情况

委员会注意到，65 个会员国已纠正由于识别资料不足未能针对综合名单上某些实体实施制裁的问题。委员会希望，综合名单信息质量的提高能改进上述额外努力。委员会还决定以英文译音和文件原件语文提供名单。预期这将大大改进执行情况，解决译音不准问题。委员会还同意改换目前每次增加个人和实体后号码都会改变的标号办法，由固定的查询号码取而代之。委员会认为这将便利会员国与委员会之间的交流。

委员会遗憾地注意到，至少 12 个国家抱怨提出要求为列入名单个人和实体提供额外资料后没有得到答复。显然，会员国必须完全确信列入名单个人或实体的身份，才能适当执行制裁措施。委员会已请监测组协助查清，没有答复的原因是产生于委员会的程序，还是由于会员国未按委员会要求提交资料。委员会还将努力纠正人们感觉答复不迅速的情况。

委员会指出，一些会员国似乎普遍存在误解，冻结资产必须基于本国刑法程序。必须强调，一旦个人或实体被列入名单，会员国就有义务立即冻结资产，在这方面，无须本国法院之类机构再斟酌决定。委员会还注意到，刑事定罪或起诉并非列入综合名单的先决条件，会员国在向综合名单提出一个姓名前，无须等待将个人或实体提交本国行政、民事或刑事程序或这些程序的结束。

监测组在其分析中指出，至少 31 个国家已成立全国委员会或其他机构，会聚所有有关机构讨论反恐问题。委员会认为这个数字偏低，但期望这是由于许多会员国是在近两年前向委员会提交报告的缘故。委员会还注意到，一些国家可能忽略了向本国全国委员会提交资料，因为委员会为协助各国编写报告而分发的《准则》并未具体要求会员国提供这些资料。委员会强烈建议会员国成立这种全国机构，协调和讨论反恐问题。

三. 未提交报告

委员会关切地注意到，仍然有 47 个未提交报告的国家。委员会将投入更多的时间，确保提交报告的质量能使委员会适当衡量会员国的执行水平。委员会承认，不提交报告也许是一个迹象，显示会员国必须向委员会、反恐怖主义委员会、第 1540(2004)号决议所设委员会以及其他联合国机构提交大量报告造成的普遍“报告疲劳”现象。

委员会同意，一些会员国存在的普遍问题是缺乏履行报告义务的能力。委员会注意到，2005 年 10 月 26 日，基地组织和塔利班制裁委员会、反恐怖主义委员会和第 1540(2004)号决议所设委员会主席向安全理事会做联合简报时，萨摩亚代表太平洋岛屿论坛成员国发言，阐述了这种关切。委员会指出，一些会员国资源有限，紧迫的优先事项很多，因此难以履行提出报告的要求。

主席最近对撒哈拉以南非洲一些国家的访问也显示，委员会需要将更多的时间用于解决如何确保没有能力履行报告义务的会员国执行这项规定。在这方面，委员会要提醒会员国，反恐怖主义委员会执行局可以在有能力需要的国家与能够提供包括履行报告义务在内的援助的国家之间建立联系。一些会员国已主动接触能力有限的国家，协助履行报告义务，委员会欢迎这些举措，将帮助协调这项努力，包括采取区域指导者的办法。委员会正在考虑区域集体报告的可能性，已请监测组进一步研究这个方案。

委员会强调，会员国履行提交报告的要求至关重要。这些报告使委员会很好地了解会员国的执行情况，也使会员国有机会阐述成功和问题及需要的技术援助。对已获得技术援助但在执行制裁措施方面没有改进的会员国，委员会将加以研究。

四. 委员会的工作

澳大利亚、荷兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国按照第 1526(2004)号决议第 11 段的规定同委员会会晤，提出了最佳做法的有用实例，并强调了有关执行制裁措施的一些一般性问题。委员会还收到欧洲联盟反恐协调员基哈斯·德弗里斯有关委员会任务规定所涉问题的非常引人注目的简报。委员会希望，更多的国家利用第 1617(2005)号决议第 14 段规定的机会，让委员会了解其执行各项措施的最新情况，或者澄清关切的问题。

委员会还鼓励会员国让委员会随时了解，按照第 1455(2003)号决议提交报告以来，为推进制裁的执行而采取的具体措施。同样，委员会也吁请会员国向委员会通报，利用第 1617(2005)号决议附件二所载核对表，对列入名单个人和实体所采取的行动。

五. 结论

这份分析评估清楚地显示，会员国仍需要进一步改进制裁措施的执行。委员会也仍然重视会员国提交报告的情况。委员会在提交报告问题上将加倍努力，认为这些报告在同各国进行的对话方面仍很有意义。委员会正同反恐怖主义委员会和第 1540(2004)号决议所设委员会合作，与向全部三个委员会及时提交报告方面有问题的国家联系。

委员会还注意到会员国报告中提出的改进委员会工作的建议，并在委员会主席和监测组访问有关国家时向他们转交。委员会将继续努力使工作方法更有效和透明，并为此正在修改准则。

请将本函和这份分析评估向安全理事会成员分发并作为安理会文件分发为荷。

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）

附件一

第 13 段评估

目录

	段次
一. 导言.....	1-3
二. 评估的资料来源.....	4-14
A. 根据第 1455 (2003) 号决议提出的报告.....	4-6
B. 出访报告.....	7-10
1. 主席的出访.....	7-8
2. 监测组的出访.....	9-10
C. 与会员国的接触.....	11-13
1. 根据第 11 段向委员会报告情况.....	11
2. 监测组与各国的会面.....	12-13
D. 监测组同反恐委员会/反恐怖主义执行局及其他来源的接触.....	14
三. 综合名单.....	15-17
A. 散发工作.....	15
B. 向名单提供资料.....	16
C. 第 1452 (2002) 号决议的要求.....	17
四. 措施的落实.....	18-53
A. 落实情况.....	18-32
1. 金融措施.....	18-25
2. 旅行禁令.....	26-28
3. 武器禁运.....	29-32
B. 各国取得的成功和最佳做法.....	33-36
C. 令人关注的方面和挑战.....	37-39
D. 关于非强制性措施的行动.....	40-53
1. 第 1526 (2004) 号决议第 4 段: 切断流向名单上的个人和实体的资金.....	40-41

2.	第 1526(2004)号决议第 5 段：货币的越界流动	42
3.	第 1526(2004)号决议第 11 段：各国同委员会会晤	43
4.	第 1526(2004)号决议第 14 段：各国同委员会和监测组合作.....	44
5.	第 1526(2004)号决议第 15 段：与反恐委员会的协调和交流.....	45
6.	第 1526(2004)号决议第 18 段：通知列入名单上个人和实体.....	46
7.	第 1526(2004)号决议第 20 段和第 21 段：告知立法和执法的最新情况.....	47-51
8.	第 1526(2004)号决议第 24 段：能力建设和援助问题	52-53
	a 需要援助的领域.....	52
	b 主动提供援助.....	53
五.	威胁评估	54
六.	未提交报告的国家	55-58
七.	对执行情况的总体评估	59-65

一. 引言

1. 本报告由监测组编写,以协助委员会按照安全理事会第 1526(2004)号决议第 13 段提出的要求,评估联合国针对基地组织、塔利班及与之有关联者的制裁措施的执行情况。
2. 2004 年 10 月监测组对根据第 1455 号决议向委员会提出报告所作分析,其中许多内容依然有效,但在各国如何处理措施所适用的个人和实体的综合名单,以及在各国是否在非强制性措施方面采取行动方面,还需要补充。
3. 监测组得出的结论是依据全部现有证据,包括 1455 号决议规定的报告以及与会会员国的直接接触。证据在某些方面详细而又及时,但许多国家提供的资料很少,甚至没有提供任何资料,而且由于没有对国家提供最新情况提出强制要求,报告在其他方面可能不完整乃至已经过时。这份报告还检视了各国所查明的援助需求以及不报问题。

二. 评估的资料来源

A. 根据第 1455(2003)号决议提出的报告

4. 第 1455(2003)号决议请全体会员国提出报告,说明第 1267、第 1333 和第 1390 号决议针对指定基地组织、塔利班及相关个人和实体所实施制裁的执行情况。2003 年 3 月,1267 委员会发布《指南》,协助会员国编写报告。报告截止日期定在 2003 年 4 月 17 日,后延至 2004 年 3 月 31 日。
5. 截至 2005 年 7 月,140 个国家已作出响应,其中至少 91 个国家大致符合《指南》的要求。这些报告对了解会员国的执行工作十分有益,但也存在着种种缺失。许多报告现已过时:90 份报告于 2003 年提交,43 份报告于 2004 年提交,仅有七份报告是 2005 年提交的。在此期间,基地组织和塔利班的性质已发生变化,在制裁制度方面也开展了为数众多的国际活动。一些会员国的报告提供了大量的细节,而另一些国家的报告则不然。51 个会员国尚未提交报告。¹
6. 109 个国家对涉及执行情况的所有三个部分作出答复,但其余 31 个国家没有提供足够的资料,因而无法对其执行制裁制度的情况作出任何评估。123 个国家对《指南》中关于威胁评估的第一部分作出答复;124 个国家对关于《综合名单》的第二部分作出答复;131 个国家对关于金融和资产冻结的第三部分作出答复;117 个国家对关于旅行禁令的第四部分作出答复;113 个国家对关于武器禁运的第五部分作出答复;97 个国家对关于援助需求的第六部分作出答复。18 个国家缺乏资源、机制或意愿,仅提出象征性的报告。

¹ 又收到一份报告(7月11日),但时间太迟无法用于此次评估。未提交报告国家名单见附件二。

B. 出访报告

1. 主席的出访

7. 时任 1267 委员会主席的埃拉尔多·穆尼奥斯大使阁下在 2004 年访问了 11 个国家：2004 年 5 月出访阿尔及利亚、突尼斯、西班牙和塞内加尔；2004 年 10 月出访菲律宾、柬埔寨、泰国和澳大利亚；2004 年 12 月出访利比亚、伊朗和瑞士。现任主席塞萨尔·马约拉尔大使阁下访问了德国、土耳其和叙利亚三个国家以及设在布鲁塞尔的欧洲联盟（2005 年 4 月/5 月）。

8. 这些访问取得了有益的成果，这表现在所有 14 个国家以及欧洲联盟随后提供了新的资料。主席还得以加强各国对制裁制度的承诺，并在高级别讨论了共同关心问题。

2. 监测组的出访

9. 监测组对 26 个国家进行了实地访问：阿富汗、布基纳法索、埃及、法国、加纳、印度尼西亚、肯尼亚、利比亚、马来西亚、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯、沙特阿拉伯、新加坡、南非、苏丹、阿拉伯联合酋长国、联合王国、坦桑尼亚、美国和也门。其中九个国家未根据第 1455 号决议提交报告。三个国家之后提交报告，另有两个国家请监测组相信，报告已近完成。监测组在访问期间会晤了负责制裁制度监督工作的国家机构以及那些主要从事对付塔利班和基地组织实地威胁的国家机构。

10. 监测组的出访侧重于面临严重威胁、对威胁有具体了解、或监测组认为容易受到威胁的国家。到访的所有国家都显示出对制裁制度的承诺，但一些国家主要因能力不足，执行这些措施十分困难。所有国家都提供了有益的补充资料。

C. 与会员国的接触

1. 根据第 11 段向委员会报告情况

11. 四个国家根据第 1526(2004)号决议第 11 段的规定与委员会见面。所有这些国家都完全支持制裁制度，所作的情况介绍成为最佳做法的有益例证，并凸现了执行工作中影响到各国的问题。一个国家还说明了该国提高其他国家执行措施能力的计划。

2. 监测组与各国的会面

12. 监测组出席了 15 次区域性和国际会议，其间，小组与 56 个国家讨论了涉及执行工作的问题，以及这些国家在应对基地组织和塔利班威胁方面取得的成功和经历的挑战。29 个国家尚未根据 1455 号决议提出报告，6 个国家随后提交了报告。监测组接待了 10 个国家来访的代表团，这些代表团均包括直接负责措施执

行工作的官员。监测组还同另外 43 个国家的驻联合国代表团讨论了委员会的工作，其中 24 个国家尚未提交报告。

13. 监测组还借国际会议之便与各国会面，这些会面因临时安排而特别有意思。监测组根据安排出访各国时，相关官员有时间做好准备，重新熟悉各项决议的内容。小组在国际会议期间则能够判断一个国家在无事先准备的情况下对制裁制度的了解。总的来说，监测组发现，各国十分致力于 1267 委员会的工作，而且对《名单》及各项措施的了解总体上令人鼓舞。

D. 监测组同反恐委员会/反恐怖主义执行局及其他来源的接触

14. 所有会员国已向反恐怖主义委员会至少提交一次报告，一些国家提交了多达五次报告。尽管根据第 1373 号决议提交的报告和根据 1455 号决议提交的报告各有侧重，但这些报告在很大程度上显现一个国家执行措施的能力。反恐委员会的专家对他们或监测组已经访问或计划访问的国家以及其他国家发表了许多看法。此外，监测组还与 1540 委员会的专家、索马里问题和利比里亚问题专家以及有关非政府组织和学术机构交流了信息。

三. 综合名单

A. 散发工作

15. 制裁制度的妥善实施有赖于会员国向所有主管部门散发《综合名单》。² 因此，各国如何对待《名单》，有力地表明了其执行措施的决心。包括未提交报告国家在内的 146 个国家表示，已向银行而且在某种程度上已向其他金融机构、入境港口和其他有关部门散发了《名单》（以及任何改动），但访问显示，许多国家散发最新情况的工作，特别是对边境哨所的散发工作进展缓慢。改进技术在某些情况下将有所助益，但各国往往缺乏迅速解决的基础设施。一些国家认为，如不重新公布整个名单，就很难处理对《名单》作出的改动，这一情况也造成延误。一些国家在散发之前需要进行翻译，也造成延误。

B. 向名单提供资料

16. 2004 年初以来，21 个会员国提交了列入《名单》的名称，23 个国家对已列入的名称提供了附加资料。16 个会员国提交的名称得到委员会的批准，13 个国家就现有记录提供的补充资料已补列入名单。

² 由 1267 委员会制定并管理的《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名单》。

C. 第 1452 (2002) 号决议的要求

17. 2004 年初以来, 委员会收到了 21 项根据第 1452 号决议提出的请求。³ 委员会批准了其中的 19 项请求, 另外两项仍然暂缓处理。已批准的请求授权支付各种款项, 包括基本支出和住房 (13 项请求)、特别支出 (两项请求)、法律代表 (三项请求) 以及出售房屋以付清所欠的抵押债务 (一项请求)。暂缓处理的两项请求要求获准动用同一人的被冻结资金, 包括用来支付法律费用。

四. 措施的落实

A. 落实情况

1. 金融措施

18. 各国提交的资料显示, 金融制裁措施发挥了作用。通过指明那些曾向基地组织提供资金的非营利组织, 并对正式银行系统内的交易进行更严格的检查, 可能已迫使基地组织的各个基层单位在很大程度上依靠本地犯罪活动来为自己的活动筹资, 而不能指望从该组织内的其他地方获得资金。大笔资金现在已经不那么容易得到, 诚然, 为了成功发动袭击, 并非一定要获得很多资金。

19. 有 32 个会员国报告说冻结了名单所列个人和实体的资产, 冻结数额总共超过 9 100 万美元⁴ (5 个会员国没有说明具体数额)。至于这些冻结行动与基地组织和塔利班过去和当前的财务资源有何关系, 现在仍不得而知, 此外, 如果不是名单上所列个人当中有 92 人现在去向不明, 并有 20 个列入名单的实体根据记录现在在索马里, 而该国没有任何主管部门有能力执行制裁措施, 冻结数额还会更大。有 100 多个国家报告说曾采取行动进行搜寻, 但没有找到任何有关资产。

20. 根据各国按照第 1455 号决议提出的报告, 有 117 个国家清楚地指明了用于冻结资产或通过其他办法防止为恐怖主义筹资的法律基础。根据分析支助和制裁监测组进行的分析, 各国主要通过三个方法来从法律角度执行资产冻结措施。各国采用的法律各不相同, 反映出法律传统的差别, 但也使得资产冻结措施的灵活性和实用性各不相同。

21. 在提交报告的国家中, 大约三分之一的国家已颁布法律或条例, 规定在委员会把个人或实体列入名单的时候自动对其实行资产冻结, 并由本国主管部门就此颁布例行的规定。有数目比这少一些的国家授权行政部门来指定将冻结谁的资

³ 从 2002 年 12 月通过第 1452 号决议到 2003 年年底, 委员会收到三份请求。一份请求已获批准, 一份请求在委员会要求提供更多资料后撤回, 一份请求在委员会要求提供其他资料后暂缓处理。

⁴ 按 2005 年 6 月的汇率计算。由于很多被冻结的账户使用的是其他货币, 冻结数额会有变化。

产，而被列入联合国名单往往是本国进行这种指定的标准之一。在其余提交报告的国家中，大多数国家看来是根据本国的刑法典来执行制裁措施。在这样的制度中，政府为了能够冻结资产（或维持紧急冻结），往往必须向法官或执法机构提供足够的关于具体刑事犯罪行为的证据。

22. 上述最后一个方法总地来说不能令人满意，因为这个办法可能要求在冻结被列入联合国名单者的资产之前先得到地方法庭的批准，从而使法官能够推翻第 1267 号决议所设委员会做出的决定，并使其具备否决安全理事会根据第七章所作决定的能力。此外，尽管综合名单并不是一份罪犯名单，但这些地方法庭仍将根据刑事证据标准来裁判联合国关于将个人或实体列入名单的决定。至少有一个要求根据刑事标准作出司法裁决的国家报告说，其法院规定，除了关于当事者被列入联合国名单一事之外，还需提供更多的证据，因此，该国无法冻结被列入名单者的资产。其他国家则无法下达无限期冻结令，而且为了能够在规定期限之外继续冻结资产，必须显示已经开始正式调查或司法程序，以提出适当的证据作为依据。

23. 还可以根据各国实行资产冻结的实际能力将其分为三类：超过 65 个国家具备这样做的充分能力；大约 50 个国家已经有适当的制度，大约 35 个国家看来在执行方面遇到困难，需要得到技术援助才能达到规定的水平。在很多情况下，金融措施执行得越好，在其他打击非法金融流动的国际行动中所进行的参与就越多。诸如参与反洗钱金融行动工作组的工作、加入反腐败管制措施、参加金融调查方面的国际合作、批准各项国际反恐公约这样的行动看来都会改善各国国内的普遍法规环境。

24. 有 146 个国家表示，已把综合名单分发给银行，125 个国家把名单分发到了非银行金融机构（NBFIs）。然而，向指定的非金融企业和专业人员（DNFBPs）⁵ 发出通知的情况仍然落后，在提出报告的国家中，仅有 44 个国家表示采取了这样的措施，而且在应该向哪些指定的非金融企业和专业人员发出通知方面，各国的做法不一致；有 109 个国家没有提供任何关于指定的非金融企业和专业人员的说明。所提供的关于向慈善组织或是其海外分支分发名单的说明也很少。

25. 117 个国家对银行实行了关于确认顾客身份和提出可疑交易报告的强制性规定，105 个国家把这些规定的适用范围扩大到非银行金融机构，40 个国家进而把其他实体也包括在内。只有 24 个国家要求慈善组织和其他非营利组织报告可疑交易。有 100 多个国家已经成立了金融情报室（FIU）。⁶

⁵ 例如，指定的非金融企业和专业人员包括会计师、律师、信托管理人、企业登记机构、税务代理人、金融顾问、汽车销售商、古董和艺术品交易商、贵金属交易商、地产经纪人和旅行社。

⁶ 金融情报室的作用包括分析金融机构和其他有义务的非金融实体提交的可疑交易报告，并向本国各主管部门分发这样的情报，以供开展调查或进行起诉。

2. 旅行禁令

26. 130 个会员国表示，本国具备执行旅行禁令的法律手段。39 个国家表示为此通过了新的法规，30 个国家表示已经修订了现有的法律，59 个国家说，本国现有的法律足以执行旅行禁令。四个国家说，本国可能缺乏必要的法律，七个会员国则没有提供任何这方面的说明。

27. 有 75 个会员国的签证处无法接通本国的禁止入境数据库，因此必须把所有签证申请上报首都以供进一步核查。尽管如此，那些负责把个人或实体列入本国禁止入境数据库的主管部门说，自己确实履行了这样的职责，因此，核查程序是根据最新的情报进行。有两个国家提供了具体例子，来说明为防止使用伪造或窃取的护照所采取的措施，而且很多国家，包括加入国际刑警组织的 180 个联合国会员国，当前正在进行有关工作，但这方面的情况仍然令人关切。

28. 很多国家表示，在正确执行旅行禁令方面，主要的困难是缺乏关于很多被列入名单者的详细资料。这一不足使得各国难以把这些个人和实体列入本国的数据库，因为对于大多数被列入名单者而言，通常提供的识别资料中至少有一项欠缺。

3. 武器禁运

29. 所有提交报告的国家都认为，本国具备有效的保护措施来防止名单所列个人或实体获得武器，但只有 38 个会员国表示，已对现行的法规进行了修改，以纳入武器禁运措施；有 106 个国家在介绍自己的法规程序时没有提到综合名单。

30. 有 73 个会员国提供了关于本国市场条例的说明，有 89 个国家报告说，已经审查本国的进出口程序，以保证使其符合安全理事会的要求。有 71 个国家还介绍了本国的武器经纪系统，但其中大多数国家都没有解释，本国是如何利用这些系统来防止名单所列个人和实体获得武器。有 54 个国家报告说已经制定了保障措施，用以保证在自己管辖区域内制造的武器和弹药不会被转移到受制裁者的手里。

31. 尽管大多数国家报告说，已经制定了法律措施来管理贩运、获取、储存和交易武器的活动，但总地来说，各国没有提供足够详细的说明，以供确定它们是否真地采取了所有必要的措施来实行武器禁运。

32. 有两个国家提供了防止武器落到恐怖分子手中的例子，但不清楚在这些例子中是否有任何企图获取武器者已被列入综合名单。

B. 各国取得的成功和最佳做法

33. 分析支助和制裁监测组注意到，至少 31 个国家已经成立了国家委员会或其他机制，以供所有相关机构在一起讨论反恐问题。这些国家在执行各项措施方面

通常要比那些没有这种协调机制的国家有效得多。一些国家还举办了恢复平民生活或和解方案，用以鼓励恐怖分子重新融入社会。

34. 各区域反恐中心也有所发展，这些中心可以根据相关的具体条件来确定执行制裁措施的最佳做法。

35. 有四个国家报告了本国在慈善组织的登记和管理方面进行的努力，有两个国家说明自己是如何在这方面向其他国家提供帮助。有一个国家在鼓励替代汇款系统自愿登记方面取得了一定的成功。另一个国家规定，银行和其他有关机构应在冻结名单所列个人和实体的资产后 10 天内向政府提出报告。有 100 多个国家成立了金融情报室，看来毫无例外地因此增加了查明资产和非法资金转移的能力，其中有三个国家还协助其他国家建立金融情报室。

36. 有 30 多个国家已开始将生物鉴别技术的身份识别资料纳入旅行证件中。有两个国家说明了本国的港口和集装箱安全措施，这些措施现在正得到更加广泛的采用。

C. 令人关注的方面和挑战

37. 各国在执行制裁措施方面最经常提到的困难与综合名单有关。有 65 个会员国表示，如果没有足够的身份识别资料，就难以对某些被列入名单者实行制裁。有 50 多个国家提到，委员会需要在列入名单或从名单上除名的程序中纳入适当的权利保障措施和透明度。至少有 12 个国家抱怨说，它们在请求就清单所列个人和实体提供更多资料的时候没有得到足够的回应，此外，有更多的国家寻求在会员国和委员会之间进行更多的合作。分析支助和制裁监测组意识到，有人在五个会员国内提出了 15 起法律诉讼，并在欧洲法院提起诉讼，以质疑一些会员国在某些方面执行制裁措施的做法。此外，在若干其他国家提起或已经作出裁决的诉讼虽然没有质疑制裁措施，但涉及综合名单所列个人和实体。

38. 一些国家对有的国家向他国为恐怖主义罪行所通缉的个人提供政治庇护的做法一概表示关切。其他国家则担心，综合名单所列个人可能在政府收到通知，获悉他们被列入名单之前有时间转移自己的资金，使政府无法触及这些资金。各国请求澄清与列入名单有关的某些术语，例如“有关的”。一些国家担心，恐怖分子有能力通过使用因特网来减少制裁制度的实际作用。

39. 其他存在问题的领域涉及能力建设，例如缺乏电子设备或需要进行培训，以及处于不稳定或冲突局势中的国家所面临的困难。缺乏政治意愿可能是另一个妨碍执行措施的因素，但没有任何国家会承认，自己不是全心全意地承诺打击基地组织和塔利班的恐怖主义活动。

D. 关于非强制性措施的行动

1. 第 1526 (2004) 号决议第 4 段：切断流向名单上的个人和实体的资金

非营利性组织/慈善机构

40. 很少有提交报告的国家提供资料，说明为防止滥用慈善机构或其他非营利性组织而制定的措施。但有 63 个国家要求非营利性组织获取许可证或进行登记。只有 46 个国家要求非营利性组织定期提交财务报告。在许多情况下，官方只监督获得公共财务援助的组织。只有极少数报告国采取了别的保障措施，诸如规定海外慈善组织只能提供货物和服务援助，或通过某个中央机构协调这种援助。有一、两个国家表示担忧，冻结名单上一个非营利性组织资产之后，它们将会无法资助由其主管的项目，诸如孤儿院、医院或难民中心。

替代/非正规汇付系统

41. 报告国提供的资料表明，有 71 个国家要求汇款服务部门取得许可证或进行登记，其中有 65 个国家对登记的/有许可证的汇款机构适用报告可疑交易的规则。49 个国家宣布非正规汇款系统为非法，但这些系统还是存在，特别是在现金交易为基础的经济体中。管制过度可能会使它们进一步转入地下。

2. 第 1526 (2004) 号决议第 5 段：货币的越界流动

42. 虽然严格了银行业务管理，但许多国家认为，恐怖分子继续在辖区之间移动钱款，而且推断他们会使用现金运送人这样做。迄今为止，对此进行的管理是逐步进行的，但由于对洗钱的担忧加重，特别是担心洗钱有资助国际犯罪和恐怖主义的作用，因而取得了一些进展。2003 年，经济和社会理事会调查了 117 个会员国，发现有 82 个国家要求申报超过规定限额的出境现金。2004 年 10 月，反洗钱金融行动工作组商定了建议的关于现金运送人的国际标准。

3. 第 1526 (2004) 号决议第 11 段：各国同委员会会晤

43. 已有 4 个国家同委员会会晤。其他国家或许忘记有这个机会向委员会汇报执行措施的最新情况和（或）澄清关心的问题，或许由于担心会受到盘问而不愿这样做。

4. 第 1526 (2004) 号决议第 14 段：各国同委员会和监测组合作

44. 委员会已经直接或通过监测组与众多国家建立了合作关系。委员会还与下列组织讨论了有关问题：8 国集团反恐行动小组、欧洲安全与合作组织（欧安组织）、国际原子能机构（原子能机构）、联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）、世界海关组织、国际移徙组织（移徙组织）、国际民用航空组织（民航组织）、刑警组织、国际货币基金组织和禁止化学武器组织。例如，监测组通过反恐行动小组，

收集了关于联合王国、德国、加拿大和俄罗斯管理慈善机构和其他非营利性组织的情况以及关于文件安全和边界安全问题的情况。禁毒办提供了关于恐怖分子通过毒品交易筹集资金的情况。欧安组织交流了该组织对阿富汗、中亚、东欧和高加索非法武器交易的评估。原子能机构解释了该组织关于核材料和放射材料非法贩运数据库。民航组织讨论了旅行证件的生物辨识标准。移民组织对此作了补充。刑警组织正在研究如何将名单输入数据库，以帮助该委员会。

5. 第 1526 (2004) 号决议第 15 段：与反恐委员会的协调和交流

45. 帮助这两个委员会工作的专家之间一直有许多非正式的交流，特别是在前往共同关心的国家之前和之后。此外，反恐委员会已邀请第 1267 号决议所设委员会出席 3 次会议，讨论共同关心的问题。监测组参加了反恐委员会在哈萨克斯坦举行的第 4 次特别会议，讨论金融情报室的作用和冻结资产方面的国际合作问题，以及国家和国际银行业务管制对恐怖分子筹资的影响；此外，还提出了武器禁运和旅行禁令涉及的问题，如集装箱安全和边界管制。监测组向反恐执行局简要介绍了拟议的文件和资料管理系统。该系统也将向反恐执行局开放。

6. 第 1526 (2004) 号决议第 18 段：通知列入名单上个人和实体

46. 至少有一个国家写信告诉委员会，已通知两个人他们已被列入名单，另一个国家向委员会表示已采取这种行动。相信其他国家也已这样做，但监测组没有收到国家关于这一点的进一步信息，也不知道这些国家是否在个人和实体列入名单时，告知他们对其采取的措施以及委员会的准则和第 1452 (2002) 号决议规定的不适用情况。

7. 第 1526 (2004) 号决议第 20 段和第 21 段：告知立法和执法的最新情况

47. 目前，国家不必告知委员会对新指认的人和实体采取措施的最新情况，但有 5 个国家报告说，从 2004 年 1 月以来又冻结了一些资产。没有国家报告在边境截住名单上的人或阻止他们获得武器。

48. 共有 37 个国家通知委员会，已冻结了名单上的个人和实体的资产。然而，有 5 个国家后来说，它们取消了这一命令，因为账户持有人不在名单上，有两个国家解除了对一些资产的冻结。采取行动的 37 个国家中，有 32 个国家在其执行第 1455 号决议的报告中提供了这方面的信息，其中 28 个是 2003 年提交的报告，有 4 个是 2004 年提交的。有两个国家通过其他来往公文提供了这一信息，三个国家是在主席访问时提供的。继续冻结资产的 32 个国家中，有 8 个已提供了最新材料，7 个是在回答监测组询问时提供的，一个是在主席访问时提供的。

49. 有 22 个会员国不同时间在其辖区内发现综合名单上的个人或实体。有 7 个国家报告对企图进入其领土的恐怖分子采取了行动，但只有一个国家说明有关人员是在综合名单上，虽然被拒绝入境时，并未列入名单。

50. 有两个国家报告可能的违反武器禁运的情况，但没有明确的关于企图违反武器禁运的报告。

51. 委员会或许应该设法确保各国例行提交关于执行情况和强制执行的状况报告。但委员会也应该记住，许多国家指出，‘报告疲劳症’的问题越来越大，因为向安全理事会委员会提交关于恐怖主义的报告负担加重，报告的质量可能会因此而受到影响。

8. 第 1526 (2004) 号决议第 24 段：能力建设和援助问题

a. 需要援助的领域

52. 有 44 个国家要求援助，但没有一个国家说缺乏能力影响了执行措施。7 个国家确认需要得到全面援助；15 个国家寻求帮助更新银行系统或建立银行系统（包括反洗钱程序方面的帮助）；6 个国家确认了边界管制方面的薄弱环节，有两个国家要求帮助制定反武器贩运的措施。11 个国家确认技术是一个问题；10 个国家认为需要得到资金和技术援助；16 个国家确认需要在大多数执行领域进行培训；两个国家确认安全和防卫是需要帮助的领域；5 个国家要求获得信息交流最佳做法方面的援助；一个国家要求提供机场安全方面的援助，另一个国家要求提供海事安全方面的帮助。三个国家表示适当时会将援助需要告诉委员会，两个国家说已经将援助需要告知反恐委员会。监测组已将从国家报告中收集的关于援助需要的信息传达给反恐委员会的专家。

b. 主动提供援助

53. 78 个国家说可以向其他国家提供援助。其中，53 个国家提供一般援助，25 个国家在具体领域提供援助：信息交流、情报交流、武器控制、立法、反恐怖主义资助措施、合作推动实施、尽职培训、边界管制、炸弹/爆炸物探测、攻击后调查和机场安全。监测组也将把这一信息传达给反恐委员会的专家。

五. 威胁评估

54. 通过报告和与委员会和监测组的直接接触，65 个国家表明普遍了解这一威胁。37 个国家对此威胁的性质及其如何影响国家安全提出实质性评论意见。其余国家可能或可能不充分了解这一威胁，尽管有些国家可能认为其国家安全远未受到这一威胁，因此未予以高度优先重视。有关塔利班威胁的情况特别如此。17 个国家说，他们不认为自己受到威胁，3 个国家认为不存在区域威胁。

六. 未提交报告的国家

55. 虽然 51 个国家未提交报告，⁷ 但 15 个国家提交说明函，其中多数国家在信中详细说明未提交报告的原因。监测组访问了 9 个未提交报告的国家，在一些会议上与 27 个国家的代表会谈，迄今除 6 个国家外，与所有国家的常驻联合国代表团进行了接触。

56. 在 51 个未提交报告的国家中，11 个在亚洲，29 个在非洲，10 个在拉丁美洲，1 个在东欧。1 个国家建议采取区域指导办法，这能够帮助能力较弱的国家履行其对安全理事会一系列决议的义务。非洲集团和亚洲其他的一些国家已经要求提供这种帮助。⁸

57. 监测组认为，应敦促尚未提交关于第 1455 号决议报告的国家提交报告，按照安全理事会的要求完成报告。有些国家似乎能够提交报告，而且应可以提供普遍相关的资料。其他国家可确定特定的援助需要。虽然并非所有报告都提供了丰富的资料，报告本身也不证明执行情况，但有待提交的报告可能有助于确定有关国家承诺实施制裁的程度。委员会不妨进一步了解为什么有些国家未提交报告。

58. 然而，虽然未提交报告可能表明缺乏承诺，但监测组看到许多缺乏能力的实证，有些证据表明缺乏对报告要求及其重要性的理解，没有证据表明未提交报告的国家不同意 1267 委员会工作的重点。制裁基地组织/塔利班的制度似乎得到普遍支持，至少在理论上。

七. 对执行情况的总体评估

59. 所有国家都奉行反恐怖主义政策，绝大多数国家表示知道基地组织和塔利班，尽管许多国家可能未将综合名单作为其首要重点。这些国家不必将针对上名单者采取的行动和针对所有被他们视为恐怖分子者普遍采取的行动分开。但表示其实施制裁能力不够的国家或正在讨论实施问题的国家应采取后续行动。任何国家都不可能自愿说明未完成实施制裁制度，监测组不能说某国明显缺乏政治意愿，在某些情况下应进一步检查承诺的程度。显然，缺乏能力可能掩盖缺乏意愿，委员会不妨进一步探讨此问题。

60. 监测组同会员国的接触表明，要加强对制裁的承诺，就应提高名单的相关性和准确性，表明制裁制度不断积极跟踪基地组织/塔利班的威胁不断变化的性质。

61. 目前正在处理名单问题。监测组代表委员会专门写信给 85 个与上名单者有关的国家，鼓励他们提供最新资料。37 个国家作出答复，其中 23 个国家提供了

⁷ 2 个未提交报告的非洲国家常驻联合国代表团从各自首都收到报告，但尚未正式提交。1 个亚洲国家于 7 月 11 日提交报告，目前正对其进行评估。

⁸ 亚洲集团中 7 个未提交报告的国家是南太国家。

进一步的资料。委员会已收到 146 个修正，涉及 63 个上名单者，目前正在审查许多其他修正。因此，从数目和质量上改进了名单内容。与此同时，委员会非常了解各国对列入名单和从名单除名标准的关切，希望更准确地确定‘有联系’等措辞。

62. 委员会正在考虑如何以最佳方式确保列入名单的个人和实体没有时间在银行收到关于其列入名单的通知之前转移财产。一般而言，财务措施使列入名单的个人和实体更难资助恐怖主义。但更难执行和实施超出金融部门业务范围的控制措施，对这些措施的重要性也有争议。似乎显而易见的是，列入名单的恐怖分子仍设法从其小圈子之外的同情者筹集和接受资金。

63. 提高名单的准确性和相关性有助于实施旅行禁令，密切同刑警组织的合作，但还需要国际社会作出相当大的努力，解决伪造和偷窃证件问题。在找到解决办法之前，应持续分析和帮助向薄弱边界过境点适当散发名单。

64. 同样，随着逐步分析列入名单的恐怖分子如何获得发动攻击所需的手段，帮助调整国际社会为制止这一流通所作的努力，武器制裁将会更加有效。

65. 会员国继续期望委员会在打击基地组织和塔利班的全球努力中起带头作用。虽然一些国家未迅速响应委员会，但越来越多的国家渴望参与这项工作，或提出姓名或名称，或促进提出新的领域，在这些领域中制裁或安全理事会的其他行动可能有助于制止招募人员，减小与基地组织和塔利班有关的恐怖分子发动进一步进攻的可能性。

附件二

截止 2005 年 7 月 11 日未提交报告的 50 个国家一览表

- 用黑体字列出的国家提交了说明函。

序号	50 个未提交报告的国家	评论意见
1.	安提瓜和巴布达	
2.	巴巴多斯	
	不丹	2005 年 7 月 11 日提交有关第 1455 号决议的报告（待评估）
3.	喀麦隆	
4.	佛得角	
5.	中非共和国	
6.	乍得	
7.	科摩罗	
8.	刚果	
9.	科特迪瓦	
10.	多米尼加共和国	
11.	赤道几内亚	
12.	埃塞俄比亚	
13.	加蓬	
14.	格鲁吉亚	2003 年 1 月 20 日提交关于第 1390 号决议的报告
15.	加纳	
16.	格林纳达	
17.	几内亚比绍	
18.	海地	
19.	伊拉克	
20.	肯尼亚	
21.	基里巴斯	
22.	利比里亚	
23.	马达加斯加	2002 年 5 月 22 日提交关于第 1390 号决议的报告，2002 年 12 月 4 日提交报告增编
24.	马拉维	

序号	50 个未提交报告的国家	评论意见
25.	马里	2002 年 6 月 13 日提交关于第 1390 号决议的报告
26.	密克罗尼西亚联邦	
27.	莫桑比克	
28.	瑙鲁	
29.	尼日尔	
30.	尼日利亚	
31.	巴布亚新几内亚	
32.	卢旺达	
33.	圣基茨和尼维斯	
34.	圣卢西亚	
35.	圣文森特和格林纳丁斯	
36.	萨摩亚	
37.	圣多美和普林西比	
38.	塞拉利昂	2002 年 9 月 6 日提交关于第 1390 号决议的报告
39.	所罗门群岛	
40.	苏里南	
41.	斯威士兰	
42.	东帝汶	
43.	多哥	
44.	图瓦卢	
45.	乌干达	
46.	坦桑尼亚联合共和国	
47.	乌拉圭	
48.	瓦努阿图	
49.	赞比亚	
50.	津巴布韦	