



Distr.: General
15 February 2005
Chinese
Original: English

2005年2月14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二次报告。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。

请提请安全理事会成员们注意所附报告并尽快作为安全理事会的文件分发给为荷。

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·迈拉尔(签名)



附件

2004年12月15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
决议所设安全理事会委员会主席的信

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段提交其第二次报告。

协调员

理查德·巴雷特 (签名)

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二次报告

目录

	段次	页次
一. 执行摘要	1-8	6
二. 导言	9-22	7
三. 背景情况	23-27	10
四. 综合清单	28-41	11
A. 概览	29-30	11
B. 综合清单的范围	31-32	12
C. 清单的变动	33-40	12
1. 增加或澄清辨认手段	34-36	12
2. 增列名字	37-39	13
3. 格式变动	40	13
D. 分发清单	41	14
五. 制裁执行情况	42-63	14
A. 评估会员国的遵行情况	43-46	14
B. 确保会员国遵守制裁	47-49	16
C. 对制裁提出的法律异议	50-52	16
D. 从清单上除名	53-60	17
E. 死亡者	61-63	19
六. 资产冻结	64-98	20
A. 概览	64-67	20
B. 资产冻结范围	68-72	20
C. 现金携带者	73-76	21
D. 另类汇款系统	77-83	23
E. 慈善机构和其他类似实体	84-91	25

1.	注册和会计义务.....	87-90	26
2.	其他规章.....	91	27
F.	贵重物品.....	92-93	28
G.	犯罪与恐怖主义.....	94	28
H.	金融情报室的作用.....	95-96	29
I.	国际组织的作用.....	97-98	30
七.	军火禁运.....	99-118	31
A.	概述.....	100-101	31
B.	军火禁运的范围.....	102-103	31
C.	便携式防空系统.....	104-111	32
1.	飞机上的技术性反措施.....	106	32
2.	民航安全措施.....	107	32
3.	杜绝非法供应.....	108-111	33
D.	商业炸药和简易炸药.....	112-116	34
E.	基地组织和化学、生物、放射和核武器.....	117-118	35
八.	旅行禁令.....	119-142	36
A.	概述.....	120-122	36
B.	旅行禁令的范围.....	123-124	37
C.	旅行证件.....	125-132	38
1.	经更改和被偷的护照和其他旅行证件.....	126-130	38
2.	申请签证和其它旅行证件.....	131	39
3.	港口安全.....	132	40
D.	同旅行禁令有关的其它问题.....	133-142	41
1.	综合清单.....	134	41
2.	自由行动和免签证区.....	135-137	41
3.	刑警组织的国际通报系统的作用.....	138-142	42
九.	监测小组的活动.....	143-147	44

十. 今后的工作	148-154	45
附件		
一. 各国须就综合清单所增补的每一个人和实体而填写的拟议核对清单		47
二. 综合清单上开列的个人和实体提出的或与其有关的诉讼		49
三. 个案研究：国际仁爱基金会		53
四. 个案研究：在菲律宾逮捕外汇交易商		55
五. 基地组织利用因特网的情况		56
六. 加入 12 项国际反恐文书的会员国所占百分比		57
七. 每个国家加入 12 项国际反恐文书的情况		59

一. 执行摘要

1. 监测小组在本报告中通篇阐述两个根本性问题：第一，基地组织和塔利班制裁措施在全球范围内的执行情况；第二，制裁措施可否改进和如何改进。
2. 小组认为，基地组织、塔利班及有关人员贼心不死，仍继续进行恐怖活动。基地组织继续在全球各地进行宣传，恐怖袭击的残忍性有增无减。小组认为，目前比以往任何时候更需要开展国际合作，以应对这一威胁。虽然小组的工作重点是审查现有制裁措施的执行情况，但是小组注意到，现有制裁措施只能有望限制基地组织的活动，而不能终止其活动。
3. 小组认为综合清单是制裁方案的基础。小组认为清单的可信度和相关性对于会员国是否遵守清单至关重要。小组认为，委员会若能鼓励更多的会员国对清单提供信息或名字，将有助于更多的会员国认为这是它们的清单。若能进一步改进清单的现有条目和格式，亦将使清单更易使用性和更具吸引力。小组指出，小组应该获得更多的授权，以作出更多的努力来帮助委员会处理会员国面临的涉及清单的各个问题，包括除名问题。
4. 小组评估了各会员国依照安全理事会以往的各项决议提出的报告和其他证据，并在此基础上提出了一套具体标准，打算据此衡量各国的遵守和执行情况。小组提出了多种加强执行工作的战略，其中包括安全理事会请各国在每次对清单补充内容以后填写简要的遵守情况一览表。
5. 财产冻结可能是在全球范围内最常采取的一项制裁措施，这项措施可能是防止大规模恐怖行动的最有效的机制。各会员国基本上都对其官方银行系统进行了必要的改革，以防止清单所列个人和实体接收或转移资金，但是，可通过许多非官方渠道绕过这些限制措施。现金携带者、另类汇款系统和慈善机构都可能被用来资助恐怖主义，国际社会所面临的挑战是在限制资金流向恐怖分子和准许合法交易继续自由进行之间求得适当的平衡。
6. 在军火禁运方面，小组认为，从某种意义上来说，国际社会成为自身成功的受害者。军用武器和军火的禁运可能使恐怖分子难于获取这些武器，但是，这并没有阻止恐怖袭击，不管是使用小武器或可以利用因特网上广为传播的信息资料将其转化为可造成大量人员伤亡的工具的轻易可以获取的材料。小组认为应该在下列三个方面采取行动：便携式防空导弹系统，可以转化为爆炸品的通过商业渠道获得的材料和大规模毁灭性武器。
7. 旅行禁令的执行情况明显相互矛盾。没有会员国报告说存在违反禁令的情况，在这一点上旅行禁令可以说执行情况良好，但同时，如果说在旅行禁令颁布以来的三年中没有任何一个列入清单的个人跨越国界是不可能的。小组建议必须改进和明确禁令，以应对列入名单的个人进行公开旅行的图谋，提出新的办法来

防止秘密旅行。小组已经与刑警组织等机构讨论了这些问题，认为时机已经成熟，联合国和刑警组织应该就共同关心的问题建立伙伴关系，这些问题包括旅行文件被盗、遗失和伪造、国际通缉令、及刑警组织可能掌握的有关列入清单的个人的其他资料。

8. 报告末尾附有一系列附件，其中载有补充案例研究、与制裁有关的诉讼摘要和其他补充资料。

二. 引言

9. 监测小组在第一次报告(S/2004/679)中指出，安全理事会实行的制裁措施已经失去了某些效力，因为塔利班和基地组织威胁的性质已经发生变化。基地组织日益代表在各种局部和整体情势中进行暴力对抗的思潮，而不是具有特定目标的统一团体，由此其造成的威胁也随之继续演变。在过去四个月中，全世界目睹了更加令人发指的恐怖行径。针对平民的暴力和恐吓令人憎恶，极端残忍，但是，随着野蛮行径不断重复发生，即便最令人恐怖的景象也不可避免地失去了优势和震撼力。野蛮行径重复发生，随之成为新的标准，被力图通过这些手段达成政治变革的更多的恐怖分子团体采用，作为日常使用的武器。不管在没有受到直接影响的人们心目中存留时间最长的是何种景象，每次袭击都给受害者及其家庭带来同样的悲剧。

10. 一个持续存在的背景是伊拉克的状况。如果只从基地组织最近发动的袭击的宣传价值来讲，伊拉克所发生的事件对基地组织是有利的。但是，不管伊拉克的局势如何，基地组织的全球恐怖主义将继续存在，将继续对所有国家构成挑战，没有一个国家可以仅仅依赖另外一个国家为其提供必要的安全和保护。基地组织的信息现已广为流传；但是不管恐怖主义多么变本加厉，这仅仅是一小撮人所为。恐怖主义继续吸引那些对伊斯兰这一神圣宗教缺乏了解的人和故意歪曲其教义的人。

11. 基地组织正在利用其信息的吸引力，积极寻求在新的地区继续扩大其存在，招募人员和建立据点。基地组织的目标是通过宣传使穆斯林教徒变得激进，在政治、社会或经济等方面创造一种不公正感，并加以利用。例如，2004年7月逮捕艾哈迈德·哈勒凡·盖兰尼¹以后获得的情报表明，乌萨马·本·拉丹在2003年2月通过广播号召尼日利亚、约旦、摩洛哥、巴基斯坦、沙特阿拉伯和也门的穆斯林人员按他的指示行事，随后基地组织招募人员被派往尼日利亚北部，在那里建立据点。2003年9月，在北部不远的地方，列入清单的萨拉菲主义宣讲战斗团公开宣称该组织与基地组织有关，基地组织准许他们在撒哈拉以南非洲治安情

¹ 2001年10月17日被列入基地组织、塔利班及其相关人员综合清单，涉嫌参与1998年内罗毕和达累斯萨拉姆爆炸事件。

况欠佳的地区建立据点。同样被列入清单的东非回教团结组织看来也认为索马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的社区容易接受它的思想。但是，如果认为基地组织只会非洲的部分地区活动就错了，基地组织及其附属组织力求在世界各地都建立据点并不断壮大。

12. 虽然不少证据表明恐怖分子不断得手，但是也有打击恐怖主义活动取得成功的例证。例如，2004年7月在巴基斯坦抓获穆罕默德·纳伊姆·努尔·可汗以后获得了大量情报，有助于安保部队掌握基地组织网络及其相关团体的行动方法，也有助于对可能受到基地网络及其相关团体袭击的目标发出警告。但是，获得的情报进一步表明，问题的严重性甚至超过以前的想象。从全世界成功破获和阻止的阴谋所获得的证据也说明了这一点。例如，计划在2004年4月对位于安曼的约旦安保总部进行的袭击如果得逞，爆炸和有计划地释放毒气将造成大量的人员伤亡。² 在世界其他地方挫败的主要阴谋似乎在破获之时已经接近实施阶段，常常证明专业反恐人员多次提到的观点，即下一次重大袭击的发生只是一个时间问题。

13. 因此，监测小组仍然认为，各国不仅要建设自身的打击恐怖主义的能力并帮助他国建设此种能力，而且要积极参与国际社会打击恐怖分子的行动。也就是说，要认同制裁措施的目标，确保制裁措施得到执行并积极努力，增强制裁措施的效力。

14. 虽然塔利班未能破坏10月份在阿富汗举行的总统选举，但仍在威胁阿富汗的稳定与重建。塔利班在实际控制上和政治上收复失地的决心丝毫没有减弱。联合国毒品和犯罪问题办事处报告说，阿富汗鸦片生产表明鸦片种植增加了64%，现在在所有32个省都有种植，有10%的人口涉足其中，出口额达28亿美元，相当于2003年国内生产总值的大约60%。因此，可以认为，塔利班不会缺少资金，也不会缺少一些军阀的支持，这些军阀不愿看到卡尔扎伊总统实现了在阿富汗消灭毒品生产的目标，因为这对这些他们没有任何好处。

15. 虽然表面看来由于巴基斯坦武装部队在边境地区采取行动，围困住外籍战斗人员，击毙或抓获了其中许多人，也赶走了许多人，塔利班和基地组织之间的业务联系有所削弱；虽然基地组织可能缺乏资源发动任何重大袭击以支持其塔利班同盟——至少目前情况如此，但是基地组织领导人无疑仍将阿富汗视为一条重要战线。塔利班方面也希望向世人表明，虽然他们对总统选举产生的影响不大，虽然他们再也没有令人信服的统一的领导集体，但是他们保留实力。选举之后不久喀布尔遭到袭击，2004年10月三名协助选举的联合国工作人员被绑架，显然是一个自称为Jaish e Muslimeen的塔利班团体所为，这些都是他们为蓄意表明这一点而采取的行动。

² 约旦对监测小组所作的正式简报提供了关于这一计划的详细证据。

16. 联合国秘书长任命的威胁、挑战和改革问题高级别小组在 2004 年 12 月发表的报告中承认，“对基地组织和塔利班所实行的制裁所获支持不多，会员国实施的制裁也仅仅影响到已知的基地组织活动分子中的一小部分”（A/59/565，第 153 段）。基于自身的经验，监测小组对此不能完全赞同。极少会员国质疑安全理事会打击基地组织和塔利班工作的有效性和重要性，会员国对各项制裁措施的支持仍保持在稳定的水平。虽然执行工作在某些方面存在难度，但是这更多地与能力不足有关，而不是没有意愿。但是，一直有人批评综合清单。虽然制裁制度赖以实施的清单不可能列入所有基地组织成员，但是许多会员国认为清单不具备应有的效用。

17. 为回应上述批评意见并力图取得会员国更多的支持，监测小组会同某些会员国采取了步骤，确保清单更广泛地反映所面临的威胁并且更为准确。监测小组还建议，小组应该更积极地推动会员国与第 1267（1999）号决议所设委员会之间的对话。为此，应该召开区域会议并与会员国单独合作，目的是请会员国更多地向清单提供帮助，听取它们的意见，进一步改进制裁制度以回应对它们构成影响的威胁。委员会多次敦促各会员国帮助委员会与国际社会发展更广泛深入的关系，监测小组认为小组本身是能够促成这一目标的合适机制。

18. 监测小组除推动各国对被委员会列为基地组织和塔利班成员或有关人实施制裁外，小组还在研究激进化的问题。看来从基地组织宣扬的信息中找到动力的人数没有减少，越来越多的人认为，暴力不仅是实现其目标的一个可以接受的手段，而且是必然手段。人们被引上搞恐怖主义的道路，一个主要手段是因特网，他们在因特网上看到轻松解决复杂问题的办法，受到英勇献身和流芳百世思想的诱惑。监测小组认为，安全理事会应该开始审议制止煽动暴力的极端主义材料的散播等困难问题。

19. 自从小组提交上一次报告以来，安全理事会通过了第 1566（2004）号决议，这对委员会的工作将产生特别的影响。该决议设立了可能确定联合国反恐工作未来方向的工作组，小组期待着酌情参与该工作组的审议工作。小组还期待着与第 1540（2004）号决议所设委员会及其将得到任命的专家一道，共同应对恐怖分子使用大规模毁灭性武器所带来的威胁。用国际原子能机构前总干事汉斯·布利克斯先生的话说：“国际社会有权利期待各国政府将防止本国领土被恐怖分子用作发展大规模的毁灭性武器能力或发动袭击的基地。”³ 高级别小组对这一问题也做了评论（A/59/565，第 112-115 段），这一问题将在本报告下文讨论。

20. 在联合国以外也有大量的国际活动，洗钱问题金融行动特别工作组（金融行动工作组）就现金携带者问题提出的建议，使监测小组进一步认识到，打击恐怖主义筹资工作势头良好，受到重视，现在除了需要安全理事会予以认可和鼓励之

³ 与瓦德·亨特利合写的发表在 2004 年 11 月 11 日《环球邮报》（多伦多）第 19 版上的文章。

外不需要安理会提供太多的投入。比较显而易见的工作已经开展，真正困难的问题和需要各国认真讨论的问题是如何制定进一步的有效措施。虽然如此，小组在本报告下文提出了某些新的建议。

21. 高级别小组还评论说，“在那些作为恐怖主义发源地的地区，对于其中各国来说最为重要的是，……不仅要解决它们抗击恐怖的能力，而且要解决它们抗击恐怖的意愿”（A/59/565，第 147 段）。虽然这一说法在某些地方能够站住脚，但是，监测小组注意到阿拉伯国家表达了打击基地组织恐怖主义的坚定信念。已经取得实质性进展，同时各国清楚地认识到，一国面临的威胁不能与国际社会面临的威胁截然分开，因此需要与他国和包括安全理事会在内的国际机构进行合作，共同挫败这些威胁。

22. 为了在操作层面促成这种合作，确保制裁制度和其他国际努力仍然具有重要性，支持各国所做的工作，监测小组与对与基地组织有关的恐怖主义有特别理解的五个阿拉伯国家⁴的情报和安全事务高级官员召开了一次会议。会议对小组未来的工作提供了宝贵的意见，同时展现出这些国家都乐于通过委员会和监测小组与安全理事会密切合作。会议的详情请见本报告下文。

三. 背景情况

23. 对基地组织和塔利班实行的制裁源于安全理事会第 1267（1999）号决议，安理会在该决议中要求成员国对安全理事会所设委员会（1267 委员会）拟指定的塔利班成员实行制裁。随后作出的各项决定，⁵尤其是第 1390（2002）号决议，修改了制裁对象，将制裁对象扩大至基地组织及其有关人员。安理会在第 1390（2002）号决议包括三项主要措施：财产冻结（和其他金融措施）、军火禁运和旅行禁令。这些决议及从那时起至今通过的其他决议，例如第 1452（2002）号、1455（2003）号和 1526（2004）号决议，构成了目前基地组织和塔利班制裁制度的基础。

24. 安全理事会根据第 1526（2004）号决议设立了本监测小组，该决议概述了监测小组的各项职责，包括就制裁措施的执行情况作出评估、进行监测和提出建议。安理会将小组就“各国执行制裁措施的情况”向委员会提供“全面、独立的报告”，并就“如何改进制裁措施的执行情况和可能的新的措施提出具体建议”。⁶

25. 小组于 2004 年 7 月 31 日向委员会提交了第一次报告（S/2004/679）。本报告是小组的第二份报告。第三份报告定于 2005 年 6 月 30 日提交。

⁴ 埃及、约旦、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥和也门。沙特阿拉伯未能出席。

⁵ 第 1333（2000）号和第 1363（2001）号决议。

⁶ 前一个监测小组在 2002 年 1 月至 2003 年 12 月发表了一系列报告。本小组审查了这些文件，审议了其中所载的各项结论。

26. 小组的本次报告紧接秘书长任命的威胁、挑战和改革问题高级别小组发表的报告(A/59/565)之后提出。虽然高级别小组在反恐方面的任务远远超过只是执行联合国对基地组织、塔利班及其有关人员实行的制裁,但是高级别小组的结论在有关这一形式的恐怖主义方面与本小组所得出的结论大致相同。高级别小组和本小组在下列方面不谋而合并不奇怪:

(a) 涉及基地组织和大规模毁灭性武器的恐怖主义仍然是全世界面临的重大威胁,因此,在这一领域开展多边合作十分重要(A/59/565,第24和25段及第146段);

(b) 各国应该加入所有12项国际反恐怖主义公约(同上,第150段);

(c) 各国应该采纳金融行动工作组提出的关于恐怖主义筹资问题的八项(现为九项)特别建议(同上,第150段);⁷

(d) 如果某些国家有能力履行其联合国义务却又屡次不履行义务,安全理事会应该审查措施以确保遵守(同上,第156段)。

27. 高级别小组建议,委员会应设立(和/或修订)一个程序,以审查声称被错误放上或保留在名单上的个人和实体的案例。⁸ 这项建议在下文第53至60段中阐述。

四. 综合清单

28. 综合清单仍是落实基地组织和塔利班制裁措施的基础,也是同其有关的一些问题的来源。监测小组认为,清单应是一份活文件,可以经常改动,以反映出威胁总在不断变化的性质;文件还应收到各种国家的投入。监测小组相信,可以不费多少努力,便能达到这一点;并认为自己起着中心作用。

A. 概览

29. 自2004年1月以来,委员会又在综合清单上增列了属于、或同基地组织有联系的26名个人和15个实体。塔利班部分没有增列名字。目前,清单上有289

⁷ 2004年10月22日,金融行动工作组提出了关于现金携带者问题的第九项特别建议,本小组对该项建议也表示赞同。见下文第73至76段和金融行动工作组网站www1.oecd.org/fatf/pdf/SR09/en.pdf。

⁸ A/59/565,第152段。高级别小组在建议“制裁基地组织和塔利班委员会应当建立一个程序,对那些声称被错误地放在或留在观察清单上的个人和机构案例进行审查”时,其获得的情报可能有误。自2002年以来,委员会在其守则中列入了一个程序,允许个人或实体申请从清单上除名(见《委员会工作守则和标准》第7条,2002年11月7日通过,2003年4月10日订正)。不过,委员会还没有明确表示,其守则适用于被错误地“留在”清单上者,这同被错误地“放在”清单上者的情况不同。监测队认为,这是很有必要的一个步骤,以确保更多的会员国参加把姓名列入清单进程。详情见下文第53至60段。

个同基地组织有关的名字，清单上总共有 433 个条目。去年，没有从清单上删除任何名字。

30. 2004 年，清单上增加了条目，这表明基地组织及其有关人员在地域上分布广泛，其活动多种多样；其中包括绑架谋杀平民，提供资金，贩运军火，提供假冒旅行证件，为恐怖主义培训营地招募人员等。⁹

B. 综合清单的范围

31. 自从对塔利班开始制裁以来，综合清单逐渐扩大，包括了“乌萨马·本·拉丹、基地组织成员和塔利班以及与他们有关的其他个人、集团、企业和实体。”¹⁰ 会员国询问监测小组如何解释“与他们有关”的含义，监测小组在认识到这是应由安理会和委员会负责的事项的同时，给予以下一般建议。

32. 监测小组建议，安理会和委员会提请会员国注意，“有关”一词是列入清单的基本先决条件，并就其含义提供一些指导。监测小组提议，安理会和委员会敦促会员国在提交名字时，广义地解释“有关”一词，由委员会最终确保每个案情均属制裁方案范畴之内。的确，监测小组还建议，作为一个例子，安理会和委员会明确通知会员国，基地组织和塔利班活动的促进者应列入综合清单。监测小组还建议，委员会鼓励会员国在提交名字之前，如果不能确定其是否会被接受，先同监测小组协商，请监测小组非正式地说明促进或其它支助达到什么程度就会构成“有关”。

C. 清单的变动

33. 清单的实用性和精确度正在不断加强，监测小组也提出了进一步改善和加强影响的建议。

1. 增加或澄清辨认手段

34. 许多会员国指出，清单上有大量名字因没有足够的辨认手段，很难妥当地对其执行制裁措施。许多会员国报告，对于一些名字，完全无法采取任何行动；还有些名字缺少具体资料，如果采取制裁行动，会牵连到许多无辜的人。因此，清单上若不增加补充资料，清单上的许多个人就会继续自由行事，流通资金，前往世界各地，并能够犯下或支助恐怖行为。

35. 根据 9 个会员国按照第 1455 (2003) 号决议¹¹ 提交的报告，和 22 个会员国为答复监测小组的信而提供的资料，监测小组能够就清单上的 63 项条目向委员

⁹ 报告此部分中的资料来自会员国提供的材料和联合国新闻稿。

¹⁰ 第 1390 (2002) 号决议，第 2 段和第 1526 (2004) 号决议，第 1 段。

¹¹ 阿尔及利亚、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、埃及、印度尼西亚、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、菲律宾和俄罗斯联邦在根据第 1455 (2003) 号决议提交的报告中提供了这些资料。

会提供 142 件补充资料。小组继续收到更多的资料。此外，埃及、约旦、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥和也门，及美国财政部最近都审查了清单上一些资料不全的名字；这些国家的政府都同意，在发现更多有关资料时，将酌情通知委员会。委员会和安理会应鼓励其它会员国参加这一多国努力。

36. 经委员会同意，监测小组还提议采取更积极办法来增补清单。监测小组打算开始直接频繁地同一些国家和国际组织（如国际刑事警察组织（刑警组织））¹² 联系，获取和确认应增加到清单上的有关数据，而不是在会员国提交资料后，再提供资料。监测小组还提议进行一些技术改动，例如，改正翻译中的错误。

2. 增列名字

37. 如上所述，监测小组不认为清单必须要把人们知晓的属于、或同基地组织和塔利班有关的所有人都包括进来。但是，监测小组认为，清单能更好地反映国际共识即基地组织和塔利班人员是主要威胁。监测小组坚决认为，更多的国家应提交名字以便列在清单上，使制裁制度更加实用，更深入地执行，为更多国家所接受，并作为促进各国参与和合作进程的关键环节。

38. 监测小组就此问题同尚未向清单提供名字的国家进行了联系，有一个国家已经向清单提交了名字，三个国家向监测小组保证将提交名字。这些会员国要求监测小组协助其提交名字，监测小组建议委员会顺其自然授权其发挥这一作用。

39. 在鼓励会员国主动提交其认为对国家利益构成最大威胁的基地组织有关人员名字时，监测小组还提议，经委员会核可，由监测小组自己同会员国联系，进一步寻求具体细节，作为他国提出的其它名字的佐证，或是鼓励会员国自己提交名字。监测小组认为，它能够提供一个反应灵活的机制，促进提交新的资料，补充清单内容，并鼓励委员会同会员国之间进行更多的交流。监测小组请委员会赞同这一方法。

3. 格式变动

40. 监测小组认为，对清单结构进行小变动，将有助于会员国和非国家行动者（如银行）更有效地履行职责。监测小组提议，给清单上的每个名字都编上固定编号，以便于参考。根据现行制度，清单分为 5 个部分，每个部分按字母顺序编排。但是，由于其总体结构，要找到具体名字可能很难。¹³ 虽然清单上的名字旁目前编有号码，但每当输入新的条目时，这些号码都要变动，因为新的名字是

¹² 关于同国际刑警组织开展的倡议的详细情况，见下文第 138 至 142 段。

¹³ 清单所列个人是按照其姓名通常在护照上显示的顺序列出，即先是名字、后是父名、再是祖父名、最后是姓。

按照字母顺序插入到清单中的。¹⁴ 这就造成了混乱，因为会员国在提到清单上的条目时，通常都引用当时给个人或实体编排的编号。使用固定编号，会克服会员国在提到清单上某人时使用不同拼写方法或别名造成的问题。还有助于秘书处按照第 1526 (2004) 号决议的规定每三个月分发增补后的清单时，突出新近补充的内容或变动。

D. 分发清单

41. 监测小组意识到，需要及时分发清单上的增补内容，并意识到，出于各种各样的原因，并没有这样做。监测小组同秘书处协商后认为，为加快现行程序，应鼓励会员国除接受目前发送的变动通知文件之外，还接受电子邮件发出的变动通知，并接受这种电子邮件为将名字列入清单的证明。¹⁵ 还应鼓励会员国向银行、其它金融机构，¹⁶ 和其它机构，¹⁷ 以及边境检查站、领事馆、海关人员、情报机构、另类汇款系统和慈善机构等分发列入清单的资料。

五. 制裁执行情况

42. 任何制裁制度，无论设计多么妥善，都依赖于会员国的有效执行。本报告在有关基地组织和塔利班制裁制度的具体方面章节中，介绍会员国遵行情况，但有两个一般性问题值得注意。第一个问题是安理会、委员会和监测小组如何评估每个会员国的遵行情况；第二个问题是安理会可能采取哪些措施，确保最大程度的遵行。监测小组还探讨目前的法律异议，及有关制裁的其它问题。

A. 评估会员国的遵行情况

43. 监测小组承认，很难完全独立地评估所有 191 个会员国的遵行情况；即便对一个会员国进行完全独立的评估，也需要监测小组作出相当的努力，需要有关会员国充分合作。为此原因，第 1390 (2002) 号和第 1455 (2003) 号决议要求会员国自己提交有关基地组织和塔利班制裁措施执行情况的报告。此后近 2 年来，133 个会员国提交了报告。这些报告汇总起来，能够让人了解全球执行情况，令

¹⁴ 也许，最好的例子是委员会最近订正 63 个条目的结果。联合国新闻稿表明表上的数字变动，在几十个例子中，包括先前的第 7 号，成为第 119 号；先前的第 11 号，成为第 79 号；先前的第 17 号，成为第 146 号 (SC/8259)。

¹⁵ 会员国应能够把这一电子版本作为列入清单的证明，尤其是因为会员国随时可通过因特网查阅正式清单。见 www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm。

¹⁶ 应向其分发清单的非银行金融机构包括养恤金、保险和财务租赁公司、外汇兑换所、汇款所、证券所和信用合作社等。

¹⁷ 除金融机构领域外，监测小组认为，还应向其它类别的商家和专业人员分发清单，如会计、律师、信托行政人员、商业登记员、金融顾问、贵重商品交易者、不动产经纪人、税务所和旅行社等。

人鼓舞。¹⁸ 提交报告的绝大多数会员国都承认综合清单作为制裁依据的价值，它们都声称已把清单列入了其法律系统。大多数会员国声称以妥当方式向银行、进口港和国家其它有关当局分发了清单。

44. 不过，这些报告提供的消息并非都是好消息。大约 30% 的会员国（191 个会员国中的 58 个）没有提交报告，提交报告的会员国中又有许多没有提供足够详细的资料，因此无法彻底评估其制裁制度。要说服更多的会员国向传统银行系统外的实体分发清单所列有关名字，更加严格地规范非银行金融机构和业务。关于旅行禁令和军火禁运，虽然会员国声称正在实施制裁，但其报告提供的资料通常不够详细，使监测小组无法对其报告内容进行独立评估。

45. 在分析这些报告时（或未提交报告的情况），监测小组必须评估某个会员国总的遵守程度。为此，监测小组同反恐怖主义委员会执行局和其它有关机构配合，正在编制一套其认为可作有益指标的标准，如：

(a) 会员国是否按照第 1455（2003）号决议的规定提交了报告；

(b) 会员国是否加入了关于防止和制止国际恐怖主义的 4 项普遍公约和议定书；¹⁹

(c) 会员国是否在适当情况下同委员会和监测小组联系，提交资料，列入综合清单；

(d) 从其法律范畴和其它指标来判断，会员国是否在其它方面有效执行了资产冻结措施，如参加洗钱问题金融行动特别工作组（金融行动工作组）、金融行动工作组类型的区域机构和金融情报室的埃格蒙特小组，执行金融行动工作组关于恐怖主义问题的 9 项建议，运用打击恐怖主义法律打击资产，规范现金和其它商品的跨界移动、另类汇款系统和慈善机构等；

(e) 从其法律范畴和其它指标来判断，会员国是否在其它方面有效执行了军火禁运，包括是否参加有关国际协定和组织，对武器和爆炸物进行管制；

(f) 从其法律范畴和其它指标来判断，会员国是否在其它方面有效执行了旅行禁令，如参加国际刑事警察组织（刑警组织）及其方案（包括其被盗窃旅行证件数据库和国际通知系统），运用国际标准制作和规范旅行证件，在国家入境要求和边界管制中执行和运用清单。

¹⁸ 关于这些报告的详情，见委员会关于这些报告的报告（尚未印发），其中附有监测小组对 2004 年 10 月 15 日之前提交的 131 份报告的评估。

¹⁹ 12 项国际公约中有 4 项同执行基地组织和塔利班制裁措施尤其相关。《国际制止资助恐怖主义公约》直接涉及资产冻结，另 3 项有关军火的公约——涉及保护核材料，塑料炸药加添标记及制止恐怖主义爆炸——都同军火禁运相关。监测小组编写了两份附件，以便向委员会更多地介绍所有 12 项反恐公约的执行情况（见附件六和七），虽然监测小组的工作重点仍是上文提到的 4 项公约。

46. 监测小组将尽可能广泛地利用各种因素，来判断可以合理地期待一个会员国在其能力范畴内提供哪些资料，并按此衡量其所报告的内容。监测小组将根据客观地和主观地对可能面临威胁的程度作出的判断，安排后续问询的优先次序。

B. 确保会员国遵守制裁

47. 为保持会员国高度遵守制裁，监测小组认为，应尽全力促进并加强会员国同委员会之间的联系。监测小组认为自己在促进这一联系方面发挥重要作用。

48. 会员国提交报告是了解问题以及对总的执行能力形成初步印象的宝贵手段。²⁰ 但是，监测小组清楚地意识到，除绝对必须的最低要求外，需要避免给会员国带来沉重的报告负担；要尽可能确保书面交流同有关会员国直接相关。

49. 不过，监测小组认为，如在一个领域里要求会员国一般地提出报告，可能提供更多重大信息，而会员国又不必作出很大的努力。监测小组建议，安理会指示所有会员国，在其发出关于清单所列新名字的通知后 60 日内，填好一份简短的一览表并交回给委员会。一览表中可要求会员国基本上以有或没有的形式答复各种与增列名字有关的遵守问题，包括某会员国有否：(a) 把名字列入本国任何恐怖主义名单或登记册；(b) 把名字分发给所有有关正规和非正规金融机构；(c) 把名字分发给其它商号、专业人员和慈善机构；(d) 查出任何相关资产（具体说明总数）；(e) 冻结任何相关资产（具体说明总数）；(f) 把名字分发给领事馆、边境/海关人员和所有进口港；(g) 在境内或在边界查出某人或实体；(h) 把名字分发给负责执行军火禁运的官员。本报告附件一中载有拟议一览表例子。²¹

C. 对制裁提出的法律异议

50. 一些个人和实体对制裁措施提出了许多法律异议，尤其是在欧洲和美国，此外，还可能更多这样的异议，这不仅无助于会员国把名字列入清单，而且严重妨碍制裁制度取得成功。根据会员国按照第 1455（2003）号决议提交的报告，以及监测小组提出的询问结果，世界上的个人和实体至少提出 13 件同制裁直接有关的法律诉讼。诉讼当事人一般不直接向联合国提出异议，而是认为执行制裁的会员国或区域机构未能遵守适当法律程序、财产权、结社自由等基本准则和其它原则。²²

²⁰ 监测小组承认，一些会员国继续向委员会介绍其执行制裁行动的最新情况。

²¹ 这样的一览表符合监测小组的看法：目前，有针对性的问卷比征求所有会员国提供一般性报告更有用，如第 1455（2003）号决议规定的问卷。今后，监测小组鼓励使用可能寄给某些会员国的具体的问卷，由区域集团提出报告，以此办法避免这一区域出现的报告疲劳现象。

²² 除非另有说明，否则，会员国在其根据第 1455（2003）号决议提交的报告和/或对监测小组问询作出的书面或口头答复中，提供了有关诉讼的资料。

51. 至少有 5 个案件正在欧洲法院的初审法院待审，它们都对联合国制裁措施提出了异议。监测小组得知，欧洲人权法院，及意大利、土耳其和美国等会员国的法院也接到其它诉讼案件。

52. 就监测小组所知，迄今为止，没有任何法院宣判执行制裁措施的清单或国家或区域方案无效，或表明联合国制裁制度违反了任何国家或国际准则——虽然预计欧洲法院的裁决可能涉及这一问题。监测小组就其所查到的案件编写了一份摘要，附在附件二中。监测小组打算继续了解这些案件，和任何其它有关案件，同所涉会员国联系，并在 2005 年报告中向委员会提供最新情况。²³

D. 从清单上除名

53. 清单不是一个刑事机制，在某人被列入清单之前，不需要刑事证据标准或程序。但有些会员国表示关切的是，在刑事和民事案件中对被告提供的某些基本保护，即一般称为适当法律程序，清单上的人却享受不到。例如，无论是在委员会采取行动之前还是之后，个人或实体都得不到被列入清单的通知。列入清单没有时限，这意味着除非安全理事会或委员会另有决定，否则将永远列在上面。而且，虽然《委员会工作守则和准则》包括从清单上除名的程序，但没有具体规定除名所依据的理由，也不允许个人请求从清单上除名，而只能通过其居住国和/或国籍国政府提出请求。²⁴

54. 如高级小组所指出，“实体或个人被列在安理会保留的清单上的方式，及缺少让清单上的个人或实体提出复审或申诉的程序，这造成了严重的问责问题，有可能违反了基本人权规范和公约（A/59/565，第 152 段）。”这种关切可能使会员国不愿提交名字，或不按要求用力执行制裁，因此损害制裁制度的信誉和效力。

55. 委员会一再要求会员国尽可能在把名字列入清单时，“提供资料说明依据或理由”，委员会这样做是尽了很大努力来消除这些关切。²⁵ 委员会还建立了一个从清单上除名的程序，让清单上的人能够请求从清单上除名。²⁴ 监测小组认为，若对这一程序再作一些相对较小的修改，会解决许多广泛存在的程序问题。

56. 首先，虽然《标准》目前允许当事方请求从清单上除名，但是根据联合国的做法，只能通过其居住国和/或国籍国政府提出请求。如果该政府不表同情，则请求的理由无论多么充足，也不会提交给委员会。监测小组提议，这种请求均应

²³ 联合国毒品和犯罪问题办事处的预防恐怖主义处因其任务和专长工作领域的关系，可能很适于在执行制裁措施中出现的法律问题方面，向会员国提供技术援助。

²⁴ 见委员会的《工作守则和标准》，第 7 条，2002 年 11 月 7 日通过，2003 年 4 月 10 日订正。

²⁵ 《同上》，第 5(b) 条。

转交给委员会，并附上有关政府的核准、反对或中立立场，以便让委员会最终作出最后决定。²⁶ 这样，请求人将获得类似宪法和人权盟约一般要求的适当法律程序的某种程序。²⁷

57. 第二，监测小组认为，如果仅仅出于清单的信誉和可被接受的考虑，那么，在下列两种情况下都可从清单上除名：某方被错误地列入清单，以及当事方声明放弃恐怖主义和/或以其它方式表明其不应再列入清单。的确，从清单上除名的可能性，可能大大促使清单所列某人放弃恐怖主义。监测小组建议订正《标准》，明确说明，如果当事方表明其不再同基地组织或塔利班有关联，或不从事或不支助恐怖主义，而且不构成任何种类的威胁，而且委员会对此感到满意，便有可能从清单上除名。²⁸

58. 对程序作这种订正，会有助于减少可能出现一项或多项可能妨碍执法努力的法院判决。例如，如果欧洲法院认为欧盟机制违反适当法律程序，而作出不利的判决，虽然这不会改变欧盟成员国向联合国承诺的执行制裁义务，但它们执行起来会更困难。而且任何这种判决都将削弱安理会、委员会和监测小组说服会员国向清单提交名字的能力。

59. 而且，建立这一程序将不会给委员会带来任何损失。最终，若无委员会所有 15 个成员的赞同，就不可能从清单上除名。因此，委员会将能够保证，若无足够证据，同基地组织和塔利班有关的当事方不会从清单上除名。法院和维护人权人士将知晓，人人都至少获得某种程序；会员国可以在向名单提供名字时获得保证，如果情况有变，会有一个切实可行的除名系统。

60. 监测小组提议，委员会授权其同有关会员国讨论从清单上除名事宜，按照委员会的要求从会员国收集更多资料，加快会员国称之为冗长得令人无法接受的进程。

²⁶ 由于既定议定书，委员会不妨继续接受会员国的此类请求，而不要直接接受申诉方的请求。不过，如果某会员国拒绝（或不）向委员会送交从清单上除名的请求，当事方应能够通知委员会，可能的话用通知监测小组的方法通知委员会。

²⁷ 在给委员会带来最少不便的情况下，可以提供的适当程序的其它根本方面是，在列入清单后，立即通知有关当事方，也许还提到委员会的除名程序。秘书处可按清单上提供的地址发出通知；监测小组认为，这份简单的通知可有助于让批评者放心，并确保提供某些程序。如果在列入清单时委员会仍无地址，标准程序可以不变，即在委员会网址上公布列入清单的名字。

²⁸ 委员会显然用此作为先前从清单上除名的政策。最近发表的一篇法律文章指出，2002 年，某些瑞典当事方从清单上除名，部分原因是“承诺今后不同 Al Barakaat [清单所列实体] 打交道。”见 Eric Rosand, 《安全理事会监测基地组织和塔利班制裁措施执行情况的努力》，《美国国际法学报》第 98 卷（2004 年）。

E. 死亡者

61. 监测小组第一次报告建议，不要因清单上某人死亡而自动除名，而应有一个机制，在情况允许时，把死亡者从清单上除名。这一问题仍未解决。²⁹ 监测小组仍认为，应有一个从清单上除名或查明死亡者的程序，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的会员国或力图查明和冻结财产的会员国无须采取不必要的行动。³⁰

62. 有些人提出在这项工作中要谨慎从事。首先，恐怖分子可能假装死亡以免遭逮捕。据报道，有些恐怖分子使用已经死去的同伙名字到处旅行，或从事恐怖活动。³¹ 其次，恐怖分子小集团，如 2001 年 9 月 11 日共谋小集团，共用银行账户等资产，以便于转账。³² 第三，某人死亡后数月，甚至数年后，其名下的交易可能还在金融系统间流动。最后，因死亡而从清单上除名，这不应意味着因同死者有关联而把列在清单上的实体和个人也从清单上除名，也不应阻止更多有关者被列入清单。

63. 因此，监测小组建议修订《委员会工作守则和标准》中的从清单上除名程序，以解决死亡者造成的问题。³³ 至少，《标准》应规定一个机制，允许继承人或其他有关方面请求有关政府，把死者从清单上除名，并提供适当的文件资料，其中包括清单所列人员已死亡的确凿证据，及所有潜在继承人不参与和支助恐怖活动的确凿证据。《标准》应规定，因死亡而从清单上除名，不影响原初确定列入清单的恰当性，或完全因此或部分因此而增列入清单的恰当性。

²⁹ 2004 年 9 月，一个国家提请，委员会把一名据报道已经死亡的个人从清单上除名，但是这项请求没有进展，部分原因显然是，对于是否和如何把死者从清单上除名，缺少一个商定的程序。

³⁰ 当然，联合国把任何当事方列入清单或从清单上除名，都不妨碍会员国根据本国法律规定，对所涉个人或资产采取进一步行动。会员国从来都可任意对清单上（或从清单上除名）的个人或实体动用刑事、民事或行政诉讼程序，采取行动，收回所涉产权或没收资产——而非仅仅按照联合国决议的要求将其冻结——假定会员国能够符合本国法律规定的提供适当证据标准。会员国如果作出选择，还可任意颁布法律，允许恐怖主义受害者获得这些资产，假定这样做符合适当国家标准。

³¹ 作为一个例子，据媒体引用官方来源资料报道，2004 年 2 月 26 日菲律宾造成人员死伤的轮渡爆炸事件肇事者使用了一个死去的同伙的名字，实施攻击。

³² 例如，2001 年 9 月 11 日事件中劫机者 Muhamad Atta 和 Marwan al Shehhi 在美国持有共同账户。这次事件的同伙持有对其它账户的委托书，可以进入账户；有些人使用他人提供的支票或自动取款机取款卡或提款卡，转移同伙账户中的钱款。见恐怖份子袭击美国事件全国委员会关于恐怖分子筹款问题的专著，提交给委员会的工作人员报告，第 132-143 页。

³³ 即便死亡者没有从清单上除名，也应在清单上注明其死亡。

六. 资产冻结

A. 概览

64. 基地组织和塔利班的所有活动，无论是规划还是执行，都需要一些财政费用；还必须有其他费用来维持特工人员网络。会员国还没有提供资料，详细报告基地组织和塔利班如何筹款，及跨界转移款项；不过，不管怎样，不同团伙将按当地情况行事，不会有标准的模式或方式。总的看来，鉴于国际上越来越警觉，基地组织和塔利班被迫使用各种各样的手段来躲避侦查。

65. 监测小组认为，基地组织、塔利班及其同伙继续通过知情和不知情的捐助人的捐款，通过在地方上犯罪筹集所需的款项。监测小组认为，最常见的跨界移钱方法是使用现金携带者，或通过非正规的汇款系统，那些尚未引起当局注意的特工人员之间也可能使用电子转账方式。

66. 会员国执行资产冻结措施的力度大不相同，但是总的看来，正规金融部门继续广泛分发综合清单，启用更严格的“了解客户”规则，更好地报告可疑交易，金融情报室开展更广泛的活动，以此提高效率。来自会员国的报告表明，许多会员国都增拨了资源，用于反恐怖主义，包括制止恐怖主义筹资，改进金融情报室、金融监督机构、执法机构和情报机构之间的合作。不过，仍有一些领域需要给予关注。

67. 对于迄今见到的证据，监测小组认为，根据第 1455（2003）号决议提交报告的 133 个会员国中，大约有一半需要为协助资产冻结活动而改善其系统和基础设施。58 个没有提交报告的会员国中，很可能大多数也属于这一类别。监测小组正在同反恐执行局讨论这一评估，反恐执行局也正在探讨这类会员国执行第 1373（2001）号决议方面的需求。

B. 资产冻结范围

68. 安全理事会第 1526（2004）号决议规定，会员国必须：“毫不拖延地冻结[列入名单的个人、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的任何人均不直接或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。”

69. 随后向各国提供的《准则》³⁴明确规定“经济资源”一词包括各种资产，无论有形还是无形资产、动产还是不动产。

³⁴ 向根据第 1455（2003）号决议编写报告的国家提供的《准则》。

70. 此外,第 1390(2002)号决议要求“毫不拖延地”冻结资金和其他金融资产,但种种实际考虑使得做到这点很难。例如,委员会增加新的名字同会员国将这些名字纳入法律或行政文书之间总是存在时间差。监测小组建议在可能时,会员国应该将实行措施的时间追溯至委员会作出决定之日,以便不会象其他制裁制度中发生的那样,目标资产逃脱冻结。³⁵

71. 而且,恐怖集团通常没有法人资格,因此不能指望它们在名单所列名字下开设银行账户、拥有其他金融资产的所有权或拥有财产。尽管将此类实体列入名单对促进日后将其领导人列入名单有价值,但监测小组注意到这一进程旷日持久,在这段时间内资产冻结令没有真正的目标。³⁶ 小组建议,在将其主要负责人尚未被记录在案的实体列入名单时,委员会请有关国家尽快提供这些人的姓名。

72. 尽管资产冻结可能会阻止基地组织、塔利班及其同伙使用正式银行系统,但监测小组相信,银行部门仍然存在属于基地组织的钱财,但是通过被委托人间接拥有的。事实上,一个国家³⁷ 报告说冻结了未被列入综合清单的一些个人的银行账户,原因是这些人替被列入名单的人拥有资产。小组建议,委员会应该提醒各国,这完全属于制裁的范围,因为制裁包括由列入名单的人或由“代表他们”的人拥有或“直接间接”控制的财产。³⁸ 它还敦促各国按照对金融机构规定的“了解客户”的义务,对此类被委托人采用披露信息义务。

C. 现金携带者

73. 鲜有疑问的是,基地组织利用现金携带者来为其活动供资和支助其特工(见方框 1 和附件四)。当局加强了对受管制的金融系统的检查,但却放松了对许多边境的管制,这使得实际转移现金和其他形式的价值对恐怖分子和其他犯罪分子依然充满诱惑力。迈向管制是一个渐进的过程,但它提高了对洗钱问题的关切,特别是对洗钱在向国际犯罪和恐怖主义提供资金方面所起的作用的关切,带来了一些进步。2003 年,联合国经济及社会理事会对 117 个会员国进行的调查发现,70%的会员国要求,携带超过规定限制数量的现金进出境需申报,而在两年前一个类似的调查中这一比例为 49%(E/CN.7/2003/2/Add.6)。同一报

³⁵ 安盟制裁措施监测机制报告说,争取安哥拉彻底独立全国联盟(安盟)的一名高级官员在该国实行资产冻结措施以前处理了他在他人的一个商业实体的股本(S/2002/486)。

³⁶ 例如,(位于索马里的)回教团结组织于 2001 年 10 月 6 日被列入名单。其领导人 Hassan Abdullah Hersi Al-Turki 在 2004 年 7 月 6 日才被列入名单。萨拉菲特宣教保卫者组织于 2001 年 10 月 6 日被列入名单。其领导人之一 2003 年 12 月 4 日才被列入名单。另一个领导人 Nabil Sahraoui 在其于 2004 年 7 月初去世前根本未被列入过名单。据报道,该组织曾以释放它于 2003 年绑架的欧洲人质要求赎金并拿到赎金。阿布沙耶夫集团于 2001 年 10 月 6 日被列入名单;其主要负责人一直未被列入名单。

³⁷ 印度尼西亚根据第 1455(2003)号决议提交的报告。

³⁸ 第 1390(2002)号决议,执行部分第 2 段(a)分段。

告还注意到，要求申报所携带的可转让的不记名票据的国家的比例从 31% 增至 45%。但是，仍有很多国家没有这方面的规定。

方框 1

Hambali 的真名为 Riduan Isamuddin，他被认为是同基地组织有联系的恐怖集团“伊斯兰祈祷团 (Jemaah Islamiyah)”的行动负责人。2003 年 8 月，他因恐怖主义指控而在泰国被捕，此人目前羁押在美国。Hambali 参加了巴厘爆炸事件的策划和供资，2002 年 10 月 12 日，巴厘岛最受欢迎的旅游和夜总会地区发生两起爆炸，造成 202 人丧生。他还参与了 2003 年 8 月 5 日雅加达 Marriott 饭店的爆炸事件，12 人在这一事件中丧生，另有多人受伤。

2002 年，Hambali 躲藏在泰国期间向 Wan Min Man (伊斯兰祈祷团的一名理财家) 转去一些资金，后者给 Ali Ghufron, 化名 Mukhlas (伊斯兰祈祷团行动股之一的负责人，同时也是巴厘爆炸事件的两名炸弹手 Amrozi 和 Ali Imron 的大哥) 调拨了大约 30 000 美元，其中包括一些泰国货币。这些资金是 2002 年 7 月至 9 月期间分两批由在马来西亚打工的印度尼西亚人携带进印度尼西亚，并送到 Mukhlas 在印度尼西亚的拉蒙岸的家里的。

在 2002 年 8 月至 10 月的一系列资金移交中，Mukhlas 通过 Hutomo Pamungkas (又名 Mubarak) 向 Jhoni Hendrawan (又名 Idris) 提供资金，Jhoni Hendrawan 是巴厘攻击事件的后勤事务负责人 Imam Samudra 的助手；Dulmatin (又名 Amar Usman) 是涉嫌制造炸弹的两名人员之一；Mukhlas 的弟弟 Ali Imron 帮助制造和运送炸弹，他另外一个弟弟 Amrozi 购买化学品和车辆，并在巴厘租了一个藏身处。

巴厘爆炸事件的另外的资金来自 Imam Samudra 的犯罪活动，他招募了两个人，抢劫了在西冷的一家金行。

2003 年 4 月，在泰国的 Hambali 又通过现金携带者给印度尼西亚送去了基地组织的资金 30 000 美元，以资助 Marriott 饭店的爆炸事件。Hambali 的弟弟 Rusman Gunawan 也参与了资助饭店爆炸事件，于 2004 年 10 月因参与这一阴谋被印度尼西亚法院定罪和判刑。Idris (上文提过) 也因与 J. W. Marriott 饭店的爆炸事件有关被定有罪，2004 年 8 月，根据《反恐怖主义法》，他因运送明知会被用于爆炸事件的炸药而被定有罪。

资料来源：国家亚洲研究局，2003 年 12 月《国家研究局分析》第五期第 14 卷；澳大利亚联邦警察网页。

74. 2004 年 10 月，金融行动工作组介绍了解决现金携带者问题的特别建议九(又见上文第 26 段)。这项建议要求各国设立措施，查明货币和有价值证券的跨境流动，

包括旅行者有申报义务，同时赋予边境官员必要的法律权威，可扣押他们怀疑与资助恐怖分子或其他犯罪活动有关联的未经申报的货币或可转让的不记名票据。³⁹ 金融行动工作组建议申报门槛低于 15 000 欧元/美元，并承认各国规定的限额不一样。

75. 金融行动工作组还建议，授权主管当局在发现未申报的货币或可转让的不记名票据的情况下有权向携带者要求和获得相关信息，并能对他们加入处罚。携带者可能会刻意携带少于申报数量的货币，但是申报义务仍然是重要的，因为这给执法当局和边境当局查询这一问题提供了动力和法律基础。即使查明携带者携带的货币数额少于申报限额，官员们也有机会进一步调查。金融情报室可在这一方面发挥重要作用。

76. 监测不组建议安全理事会和委员会敦促各国采取反现金携带者措施，如金融行动工作组提出的那些建议。这些措施应该防范可能用来资助恐怖主义的所有形式的高价值物品的跨境流动，其中包括贵重物品。

D. 另类汇款系统

77. 另类汇款系统有许多名称，⁴⁰ 但是均有相同的业务特点。它们均是基于信任的系统，依靠这种信任，在不即刻汇寄实际货币或金融证券的情况下可从一地往另一地转钱。此类系统是在正式银行业务系统外运营的，并与正式系统并行存在，一般不受到管制；它们可采取几种形式。⁴¹ 大多数秘密经营，很难被发现，特别是在禁止这种做法的国家情况尤为如此。

78. 这些制度给使用者带来几个好处，主要是它们比常规银行快速而便宜，24 小时内可将资金送上门。对罪犯和恐怖分子特别有吸引力的地方是，很少保留记录，或是以只有经营者本身能明白的代码记录，在万一进行调查的情况下，也很难模拟再现款项的踪迹。

79. 尽管没几个国家在其根据 1455（2003）号决议提交的报告中承认在其管辖范围内存在不受管制的汇款系统，但这类系统很普遍。最近的一项研究⁴² 显示，

³⁹ 见金融行动工作组网页 www.fatf-gafi.org；当前新闻：“金融行动工作组瞄准恐怖分子和犯罪分子的跨境现金流动”。

⁴⁰ 其他名称包括平行银行业务、地下银行业务和少数民族银行业务。它们在中国叫汇钱；巴基斯坦和孟加拉国叫 hundi；印度和中东叫 hawala；菲律宾叫 padala；香港叫汇款；泰国叫 phei kwan。

⁴¹ 例如，在 2004 年由东非和南部非洲反洗钱组召开的关于资助恐怖主义问题的会议上，货币基金组织在一次发言中报告说，在一个以上非洲国家设有办事处的公共汽车公司，可由它们在一个国家的办事处收钱，然后由它们在另一国的办事处以当地货币取款。用这种方法，公共汽车公司能够不用国际银行系统而拿回利润，个人可借此秘密转移资金。

⁴² Lisa C Carroll：“另类汇款系统：分辨亚洲大陆国际刑警组织成员国境内的少数族裔洗钱次系统”，刑警组织，2003 年。

仅印度次大陆和亚太次大陆就有 21 个国家存在这些系统。所涉金额很难估量，但通常接受的做法是，将移徙工人每年向其原籍国的家人汇去的资金作为衡量用这种方法转让的数额的一个指标。2002 年，全球移徙工人汇款估计总额为 800 亿美元，⁴³ 比 2001 年记录的 723 亿美元有所增加。从经济角度来看，移徙工人的汇款很重要，2002 年占发展中国家国内生产总值的 1.3%。⁴⁴

80. 汇款主要来源国⁴⁵ 根据第 1455 (2003) 号决议提交的报告显示了一种趋势，它们坚持，那些经营另类汇款系统者必须接受适用于正规银行业务系统的规章制度的管制。这些国家还希望通过加强其正规金融系统的管理系统，如实行更严格的客户核实程序和更好地报告可疑交易，遏制对犯罪企业和恐怖分子的资助活动。

81. 主要的汇款接收国⁴⁶ 似乎更喜欢采用软性的、以奖励为基础的方法，改善公众获得正规银行业务系统服务的机会。从长期的经济观点来看，这一方法是一种健全的战略，可更好地收集用于拟订经济政策的数据、更多的外汇和发展资金以及更好地确定汇率。而且，依靠鼓励通过正规系统汇款，另类汇款系统经营者将逐渐失去业务，会使那些仍然代表恐怖分子和其他罪犯的人曝光。

82. 尽管任何能成功地帮助更好地了解另类汇款系统的倡议值得一试，但监测小组认为，汇款来源国和接收国之间仍有进行更多协调的余地。如果仅汇款来源国采取严格的反洗钱措施和打击资助恐怖主义的控制，而接收国并不打算在交易的另一端采取类似的控制，则是不够的。

83. 监测小组注意到绝大多数非正规汇款具有合法目的，如果任何管制只会增加经营者的成本或对他们进行处罚，而同时没有让正规部门对客户更有吸引力，则可能会带来甚至更不易察觉的另类汇款系统的出现。它还认识到，各国不愿采取可能会中断汇款流动的措施。然而，它还是要提出下列建议：

⁴³ 世界银行，2003 年全球发展金融。

⁴⁴ 在南亚，移徙工人汇款占国内生产总值的 2.5%；在中东/北非占 2.2%；在拉丁美洲/加勒比占 1.5%；在撒哈拉以南非洲占 1.3%。

⁴⁵ 根据按照第 1455 (2003) 号决议要求提交的报告，世界银行确认的 2001 年四个最大的汇款来源国均要求所有的汇钱服务行业注册，执行“了解客户”规则，并提交有关可疑交易的报告。这些国家报告说，没有官方授权，经营汇钱系统是非法的。监测小组认为，这些国家均已采取具体有效的行动来执行有关另类汇款系统方面的金融措施。

⁴⁶ 根据按照第 1455 (2003) 号决议要求提交的报告，世界银行确认的 2001 年七个最大的汇款接收国，除一个外，均对另类汇款系统或未注册系统是否非法保持沉默。小组认为，有五个国家为执行金融措施所采取的行动低于一般水平。

(a) 应该鼓励没有做好准备禁止另类汇款系统的国家至少对这些系统进行注册，最好是向其发放执照，并可对所有未注册或没有执照的经营者进行起诉；⁴⁷

(b) 应该规定注册或持有执照的另类汇款系统只能与也进行过注册或持有执照的网络中的对应者打交道，应该向有关国家通报此类对应者，此类对应者还应通过有关国家的监督渠道得到核准；

(c) 为解决汇款接收国的关切，已注册的另类汇款系统应该有义务通过正常的银行业务渠道结清余额；

(d) 各国应该考虑定期公布已注册的另类汇款系统的名称和地址，或者在网上提供这一清单，以便让未注册的经营者曝光；

(e) 各国应该要求已注册的汇款系统经营者执行对正规银行业务部门实行的“了解客户”规定，记录与对方的关系、报告可疑交易、保留记录并在总体上执行金融行动工作组的所有建议；以及

(f) 各国应该让其正规银行业务部门对汇钱者更有吸引力，包括采取措施让移民工人有机会使用该系统，而不论其移民地位如何；更多地去提供获得银行服务的机会；减少海外汇款的收费；放松外汇管制，并减少最低余额要求。此类措施能大大减少通过未注册系统汇款的数量，这样仍然继续经由这些系统进行的汇款中有较大部分也许可归于犯罪，从而更难以隐藏。⁴⁸

E. 慈善机构和其他类似实体

84. 监测小组认识到，那些希望资助恐怖主义的人只会滥用相对较少的慈善机构，但这一威胁真实存在，足以有必要制定规则。各国应该力尽所能确保真正的慈善机构尽可能自由运作，而同时确保不会发现捐助者的钱没有用于他们希望支助的善事（滥用实例，见方框 3 和附件三）。

85. 各国一般不在其根据第 1455 (2003) 号决议提交的报告中包括有关它们对慈善机构采取的措施的资料。尽管一些国家已经冻结属于被列入名单的慈善机构的资产，但作为这些机构运营所在地的其他国家没有提供任何相关资料。在撰写本

⁴⁷ 一些人认为，这些系统简直就应该禁止，发放执照或注册是不够的。国际刑警组织金融和高科技犯罪分局助理局长、另类汇款系统方面的专家 Rajesh Ranjan 告诉监测小组，他就持这种观点。

⁴⁸ 该小组注意到，20 国集团决心消除经查明的使用非正规部门的原因，并提高正规部门的透明度，以便杜绝非法活动。向 20 国集团财政部长和中央银行行长提交的报告（2004 年 11 月，打击洗钱和对恐怖主义的资助）查明使用非正规部门的原因如下：汇款国和接收国缺乏足够的银行业务基础设施、收费较低、允许使用者匿名。该报告建议废除这些障碍并通过有效的监测和监督提高正规部门的透明度，从而杜绝非法活动。

报告之际，一国⁴⁹无法查明其领土上两个被列入名单的慈善机构的任何活动，尽管它注意到第三个慈善机构曾在该国运营过。在列入名单的一慈善机构的另一业务领域，该国（索马里）缺乏采取行动的能力。

方框 2：对某些被列入名单的慈善机构采取行动的国家数目				
慈善机构名称	未根据 1455 (2003)			
	被列入名单的慈善机构所在国家数目	报告冻结资产的国家	号决议提交报告的国家	未提供慈善机构情况的国家报告数目
1. 哈拉曼	13	2 ^a	3	8
2. 国际福利基金	18	4 ^b	1	13
3. 全球救济基金会	24	3 ^c	5	16
4. 拉希德基金会	4	1	0	3

^a 波斯尼亚和黑塞哥维那和美国。

^b 阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、联合王国和美国。

^c 阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那和美国。

86. 监测小组打算，经委员会核准后，与有关国家联络，以查清在有关被列入名单的慈善机构方面，已经做了或没有做哪些事情，如果已有资产被冻结，在可能情况下，获得有关其价值的详细情况。

1. 注册和会计义务

87. 监测小组认为，如果所有国家规定慈善机构有义务注册，那么，这将大大有助于防止借用慈善机构来实现恐怖目的。监测小组建议，所有有关当局应参与任何强制性的执照发放程序，其中包括负责慈善机构活动领域的当局和负责慈善机构打算开展活动的地点的当局。执照应规定慈善的具体活动和地点。慈善机构申请注册的材料应该包括该机构的章程，其中阐明成立该慈善机构的目的是以及慈善机构将如何开展日常事务。

88. 尽管有效审查慈善机构的受托人和雇员可能超出了许多会员国的能力，但监测小组建议将此作为一种理想做法，并认为，应该进行一切可能的检查，其中包括对照综合清单的名字进行检查。如果国家不能或不愿持续监测慈善机构，它们应该要求慈善机构定期提出延长其执照的申请，并证明它们正在向公众提供所宣称的福利。

⁴⁹ 根据孟加拉国按照第 1455 (2003) 号决议提交的报告和后来它与监测小组的通信，该国未发现全球救济基金会和国际福利基金在其境内的任何活动。后来媒体报道说，孟加拉国在 2004 年 10 月冻结了属于福利基金和另一个被列入名单的慈善机构哈拉曼伊斯兰基金会的四个银行账户。在本报道印发前，孟加拉国政府无法证实这一信息。

89. 财政方面的问责制是管理慈善机构的一个重要因素，其中包括恰当的簿记、独立审计、完整的年度报告以及受托人和管理人员的问责情况。许多国家要求对寻求免税或政府赠款的慈善机构进行正式审查或审计；监测小组建议将这一义务扩大至所有慈善机构。

90. 作为减少在不知会有关当局的情况下擅自成立慈善机构的风险的一种方法，应该规定金融机构有义务在为慈善机构开设银行账户前要求其出示注册或持有执照的证明。委员会应该鼓励各国继续按照其自身的文化和管理准则，⁵⁰ 遏制慈善机构被恐怖分子利用的情况。

2. 其他规章

91. 各国也应该了解有必要管制外国慈善机构在其境内建立的分支机构，并要求对方出示注册证明以及原籍国母慈善机构核准开设海外分支机构的证明。各国应该考虑规定慈善机构有义务在保密基础上报告向海外汇款的情况，说明汇款数额、收款人姓名以及捐款的目的。监测小组注意到一个会员国（阿拉伯联合酋长国）的办法是，尽量减少慈善机构向海外汇款，并在可能的情况下，将慈善机构的海外工作限于进行实物捐赠。

方框 3

印度尼西亚的 Komite Penanggulangan Krisis (KOMPAK) 宣称，它从事向诸如亚齐、波索、马鲁古以及 Bangunan Beton Sumatra 等冲突地区的穷人提供救济。它是在马鲁古发生宗派冲突期间于 1998 年 8 月成立的，它与印度尼西亚伊斯兰德万达瓦赫（印度尼西亚最重要的穆斯林社会组织之一）有联系。Aris Munandar 是伊斯兰德万达瓦赫的一名干事，也是 KOMPAK 的创始人之一，他是伊斯兰祈祷团的精神领袖激进教士 Abu Bakar Ba'asyir 亲密同伙，后者目前正在印度尼西亚接受审判，他被控参与巴厘爆炸事件和 Marriott 饭店的爆炸事件。Munandar 也是 Ba'asyir 领导的印度尼西亚人民自由战士的现成员，该组织声称其目的是将印度尼西亚变成一个伊斯兰国家。

KOMPAK 总部位于雅加达，并在冲突地区设有地区办事处，它设想在这些地区分发食物、衣服和医疗用品等慈善工作。这些地区办事处中的一些已与指称积极参与支助军事和恐怖活动人有联系。

- KOMPAK 梭罗办事处——它的代表之一 Iman Hanafi 2000 年 3 月在棉兰老岛为安汶的战斗人员购买武器，另一名成员 Suryadi Mas'uf 被指控 7 次携带 KOMPAK 的款项前往菲律宾南部购买武器。

⁵⁰ 例如，沙特阿拉伯发起了公共宣传运动，支持有关管理该王国慈善捐助的新条例。

- KOMPAK 南苏拉威西省办事处——它的前主席 Agus Dwikarna 现在被列入综合清单，2002 年 3 月因为在手提箱中携带 C4 炸药而在马尼拉国际机场被捕。
- KOMPAK 雅加达办事处——在审问基地组织的一名同伙 Omar al-Faruq 期间，该区域办事处负责人 Tamsil Linrung 被确认为伊斯兰祈祷团成员之一，1999 年和 2000 年期间参加过在马来西亚举行的 3 次恐怖主义策划会议。

据报道，当 Dwikarna 在马尼拉被捕之后，KOMPAK 的秘书在接受问话时否认 KOMPAK 参与了他的极端主义活动，说“我们不对他在 KOMPAK 之外的所作所为负责”。

资料来源：国家亚洲研究局，2003 年 12 月《国家研究局分析》第五期第 14 卷；2003 年 8 月 26 日国际危机组织提交的报告，“东南亚的伊斯兰祈祷团：遭到打击但依然危险”。

F. 贵重物品

92. 关于基地组织和塔利班及相关的个人和实体在多大程度上利用贵重物品来充当持有和移动钱财的手段方面仍然有不少猜测。其中一个广为宣传的案例涉及 Ahmed Khalfan Ghailani，他是名单所列个人之一，2004 年 7 月因被指控参与 1998 年在东非对美国两个使馆的爆炸事件而被捕。有报告⁵¹显示，Ghailani 在 1998 年爆炸案之后将 2 000 万美元换成宝石，以摆脱对基地组织所实行的资产冻结。

93. 但是，很少有证据显示存在一贯利用贵重物品来资助基地组织恐怖主义活动的现象。Aziz Nassour 和 Samih Ossaily 等二人因被指控同代表基地组织的 Ghailani 交易冲突钻石而被调查，目前，此二人正因贩运钻石而在比利时接受审判。因为缺乏证据，检察官没有指控他们进行任何有关恐怖主义的活动。⁵²

G. 犯罪与恐怖主义

94. 监测小组认为，犯罪提供了基地组织、塔利班及其同伙需要和使用的资金中的很大一部分。除了更常规的筹款方式外，劫持人质是恐怖分子惯用的战术。对恐怖分子来说，这是一种有吸引力的筹款和迫使对方进行政治妥协的方式，尽管没有任何一个政府愿意承认在任何一方面的妥协，但一些集团通过这一活动获得

⁵¹ 包括塞拉利昂问题特别法庭的调查主任的一份报告。

⁵² 比利时官方来源。

充足资金。⁵³ 阿布沙耶夫集团⁵⁴ 是特别擅长以这一方式的自筹资金的集团之一，2000 年因释放在马来西亚被扣押的人质而获得数以百万计的美元。⁵⁵ 《反对劫持人质国际公约》(1979 年)将这一行为定为犯罪行为，尚未参加该公约的国家⁵⁶ 应该尽快加入，但该公约不禁止支付赎金。监测小组建议安全理事会：(a) 回顾第 1373 (2001) 号决议规定的义务，毫无例外地将向恐怖分子提供经济资源定为犯罪行为，并阻止这种行为；(b) 审议这一义务是否适用于向综合清单所列的个人和实体支付赎金的行为。其他犯罪活动，如毒品交易也显示出与恐怖主义有联系。

方框 4

2002 年 4 月在加利福尼亚州南部，Ilyas Ali 声称代表 Syed Mustajab Shah 和 Muhamed Abid Afridi 做事，与一名执法密探商谈出售大量毒品。2002 年 9 月 15 日或前后，Shah、Afridi 和 Ali 从巴基斯坦卡拉奇来到中国香港。他们在那里同来自美国的密探见面，商谈销售 5 公吨印度大麻脂和 600 公斤海洛因。这一计划是要将这些毒品运入美国，然后销售，以抵销采购他们打算卖给阿富汗的塔利班的 4 枚“毒刺”防空导弹的费用。

美国联邦调查局的秘密行动导致最后在香港逮捕和拘留了 3 名嫌犯，随后给 Afridi 和 Ali 定了罪，他们认罪，密谋分发印度大麻脂和海洛因，并向一个外国恐怖组织（基地组织）提供实质性支助和资源。第三名被告 Shah 不认罪，正在等待审判。

美国司法部长约翰·阿什克罗夫特在 2002 年 11 月举行的一个记者招待会上列举了这一案例和另外一个毒品案例，指出“恐怖主义和毒品走私在同样的条件下兴旺起来，相互支持，并相互依靠”。

资料来源：美国 Shah、Afridi 和 Ali 犯罪案例；2003 年 11 月 6 日司法部长约翰·阿什克罗夫特事先准备的讲话稿。

H. 金融情报室的作用

95. 金融情报室可在查明与恐怖主义存在潜在联系的金融活动方面发挥重要作用。从理想状况来说，金融情报室可在协助对国际和国内上资助恐怖主义的活动的调查中发挥这一作用。1995 年成立的埃格蒙特小组已成了同金融情报室进行合

⁵³ 萨拉菲宣教保卫者组织(作为与基地组织有联系的一个集团而被列入名单),据报道因释放 2003 年被绑架的欧洲旅游者获得大笔赎金。

⁵⁴ 2001 年 10 月 6 日被增列入综合清单。

⁵⁵ “国际恐怖主义的模式”,美国国务院,2003 年。

⁵⁶ 144 个国家加入该公约。

作的论坛，以提高反洗钱/反资助恐怖主义方案业务和制定成为该小组成员的标准，该标准将金融情报室界定为“负责接受（并在情况允许时要求）、分析和向主管当局散发以及披露下列金融情报的全国性的中心机构：……有关涉嫌的犯罪收益的金融情报……；或……国家法律和条例规定的为打击洗钱和对恐怖主义的资助活动所需的金融情报。”⁵⁷

96. 所有国家应该建立符合埃格蒙特小组资格标准的金融情报室。监测组建议，委员会敦促尚未建立金融情报室的国家这样做，并表示支持捐助国和国际以及区域组织进行这方面的能力建设，帮助建立这些职能室。各当局也应根据相关的国际标准定期审查其金融情报室的业务实效。

I. 国际组织的作用

97. 国际组织将继续在打击资助恐怖主义中发挥重要作用，金融行动工作组特别具有影响力。监测小组注意到已作出努力建立和鼓励采取评估各国执行反洗钱/反资助恐怖主义框架的统一标准（根据金融行动工作组订正后的 40 条建议和 9 条特别建议），以改进金融行动工作组、金融行动工作组格式的区域组织、货币基金组织和世界银行之间的协调。这一工作直接关系到对基地组织和塔利班及相关的个人和实体的金融和经济资产的冻结的执行情况。在审议采取进一步措施时，委员会也不妨参考货币基金组织的关于标准和守则遵守情况的国家报告，⁵⁸以及工作组的技术评估需求分析报告，这两者均涉及对反洗钱/反资助恐怖主义的评估。

98. 2004 年建立了两个新的金融行动工作组格式的区域组织。中东和北非金融行动工作组，其成员包括阿尔及利亚、巴林、埃及、约旦、科威特、黎巴嫩、摩洛哥、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、阿拉伯联合酋长国和也门，该工作组 11 月举行了成立大会。欧亚工作组 12 月举行了成立大会，其成员包括俄罗斯联邦、中国、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦。就象与其他金融行动工作组格式的区域组织进行的安排一样，监测小组打算与这些新的工作组接触，确保其成员了解本委员会的工作，它们根据第 1455（2003）号决议提交报告的义务以及监测小组的授权任务。⁵⁹

⁵⁷ 金融情报室的详细情况及职能，见 [www.egmontgroup.org/egmont final interpretive.pdf](http://www.egmontgroup.org/egmont_final_interpretive.pdf)。

⁵⁸ 关于标准和守则遵守情况的国家报告概述了各国在多大程度上应该遵守某些国际公认的标准和守则。货币基金组织承认 12 个领域和相关标准，反洗钱/反资助恐怖主义是其中之一。2002 年 11 月增加了反洗钱/反资助恐怖主义管制。见 www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp。

⁵⁹ 监测小组出席的金融行动工作组格式的区域组织会议包括：东非和南部非洲反洗钱小组以及加勒比金融行动工作组。

七. 军火禁运

99. 基地组织、塔利班及其同伙的恐怖袭击方法，在很大程度上是由其处境决定的。他们固然谋求获得军用武器和炸药，但是必须使用任何能够利用的手段。这意味着，除了军火较多的伊拉克以及仍有塔利班统治时期留下的武器储存的阿富汗/巴基斯坦边界地区，恐怖分子在袭击中最可能使用小武器和简易炸药。不幸的是，这既没有削弱其对平民造成灾难和恐惧的能力，也没有影响到其不择手段增加袭击影响的决心。

A. 概述

100. 虽然目前军火禁运的影响十分有限，但是监测小组坚信军火禁运仍然是基地组织、塔利班及其同伙全面制裁制度的重要组成部分。会员国在根据第 1455（2003）号决议提交的报告中，没有提供有关军火贸易方面的资料，因此增加了用数字说明目前各项规定的影响和执行程度的难度。但是，监测小组根据所提资料作出的分析认为，多数国家已经就军火贩运、获得、储存和贸易的管理制定了必要的法律措施，并根据需要把安全理事会规定的措施纳入了本国的法律框架。多数国家没有对综合清单所列个人和其他犯罪分子加以区分。可悲的是，这些措施并没有能够阻止基地组织继续发动破坏性袭击。

101. 虽然各国的工作力度有所不同，但是监测小组认为基地组织继续拥有打击能力，并不是蓄意无视制裁的结果。各国可能对军火禁运的效力将信将疑，但是一致认为应该尽可能采取行动，不让基地组织和塔利班获得发动袭击的手段。监测小组认为，国际社会的这一共识使安全理事会能够在目前的措施之外，解决以下三个具体问题：便携式防空系统的供应；对商业供应炸药的管制以及基地组织、塔利班及其同伙获得发动化学、生物、放射或核攻击能力的风险。

B. 军火禁运的范围

102. 第 1526（2004）号决议规定的武器禁运要求各国阻止从本国领土、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、企业和实体直接或间接供应、出售或转让军火和各种有关物质，包括武器和弹药、军用车辆和装备、准军事装备及上述物质的备件，以及与军事活动有关的技术咨询、援助或培训。⁶⁰

103. 监测小组在第一次报告中建议，应在综合清单上加入经查明向与基地组织有联系的恐怖分子提供制造旨在造成大规模人员伤亡武器的物质或专门知识的个人和团体。⁶¹ 军火禁运无须修改，而且因为非国家行动者比国家更有可能向清

⁶⁰ 见第 1526（2004）号决议，第 1 段(c)分段；又见第 1390（2002）号决议，第 2 段(i)分段。

⁶¹ 又见 S/2004/679，第 66 段。

单所列恐怖分子提供武器，监测小组继续建议安理会提醒各国有义务确保本国国民不违反军火禁运，并鼓励各国对有合理理由怀疑采取这种行动的国民或其他人员加以法办并将其列入清单。

C. 便携式防空系统

104. 便携式防空系统特别适用于恐怖活动；便携式防空系统是一种体积小重量轻、发射导弹袭击飞机的武器。便携式防空系统分布广，价格较低，便于运输，且颇具效力。⁶² 2002年11月19日，恐怖分子试图击落从肯尼亚蒙巴萨机场起飞的以色列阿尔齐亚航空公司的一架客机，这可能是最近使用便携式防空系统最有名的例子。但是，国际民用航空组织（民航组织）表示，1970年以来这种系统至少袭击了42架民航客机，并击落了其中的29架。⁶³

105. 要对付基地组织使用便携式防空系统袭击民航客机的能力，除一般的反恐措施外，还可以从以下三个方面着手，即飞机上的技术性反措施，民航安全方案，杜绝便携式防空系统的非法供应。这三种办法在可靠性和成本效益方面各有利弊，但都是有效保护制度的主要组成部分。

1. 飞机上的技术性反措施

106. 为保护民航客机不受便携式防空系统的袭击，一些国际组织、区域组织、国家和公司正在设计一种有效、安全和经济的技术性反措施。其中北大西洋公约组织（北约组织）正在探讨民航客机使用反导弹系统的可能性，民航组织则正在研究如何提高飞机在飞行中抗击碰撞和爆炸的能力。一些国家和欧洲联盟（欧盟）表示打算制订有关保护民航的立法或管理标准，另一些国家则已完成了这项工作。⁶⁴ 飞机上反措施的安装和使用需要费用，但总体而言却为政府和航空公司保护公民、财产和世界各地的乘客提供了唯一的办法。⁶⁵

2. 民航安全措施

107. 目前的一些技术援助方案加强机场的民航安全措施，以预防便携式防空系统的袭击。民航组织、欧洲安全与合作组织（欧安组织）、八国集团和其他组织正在开展努力，以提高对这一问题的认识，并在成员中分享专门知识。最近，民航组织为此编制了新的指导材料，⁶⁶ 并认为一般措施如果执行得当，可以大大降

⁶² 《2004年小武器调查》。

⁶³ 民航组织的报告，2004年3月，见 www.osce.org/documents/sg/2004/03/2203_en.pdf。

⁶⁴ 参加2004年1月欧安组织便携式防空系统会议的北约组织、民航组织和欧盟专家，www.osce.org/events/conferences/ctc_conference。

⁶⁵ 以色列航空公司的飞机都将安装反导系统，估计每架飞机的费用为100万美元。以色列民航局对CNN的正式讲话，2004年5月24日。

⁶⁶ 《民航组织日刊》，第59卷，第7号，2004年。

低袭击成功的风险；在高危时期采取补充措施，则可以进一步降低风险。⁶⁷ 各国对使用本国机场的外航客机安装的技术性反恐措施的影响有限，对便携式防空系统扩散的管制也十分有限，因此加强航行和地面安全措施不失为第一道防线。

3. 杜绝非法供应

108. 为防止目前、更重要的是今后更先进的便携式防空系统在持有许可证的最终用户以外扩散，生产国必须对本国的机场严加管制。必须加强储存安全，销毁剩余储存，有效地管制合法贸易并杜绝非法贸易，以进一步降低非法获得现有系统的风险。为实现这些目标，会员国和国际组织正在采取若干措施，但是可做的工作还有很多。

109. 大会于 2003 年和 2004 年分别通过关于便携式防空系统的决议。大会第 59/90 号决议述及防止非法转让以及未经许可获得和使用便携式防空系统，并强调各国必须对便携式防空系统的生产、储存、转让和出售加以全面、有效的管制。决议还敦促各国禁止向非国家最终用户转让便携式防空系统，并销毁剩余储存。

110. 还有其他的一些国际倡议。欧安组织处理了出口管制、销毁剩余系统以及加强安全防止偷盗和非法转让国家储存的问题。⁶⁸ 北约销毁了部分剩余储存。⁶⁹ 八国集团的部长认为，应打击便携式防空系统的扩散，并鼓励民航组织航空安全工作组采取进一步行动。⁷⁰ 八国集团还在争取更多的国家接受《瓦塞纳尔安排》⁷¹ 33 个成员通过的出口管制原则，其中包括有义务对新设计的便携式防空系统进行技术性能评价和/或实施新的管制措施，以防止其在未经许可的情况下得到使用。⁷²

111. 监测小组建议安理会在这一国际活动的基础上，要求各国为便携式防空系统的生产、储存、转让和中间交易建立全面、有效的管制；改善机制，确保便携式防空系统储存的安全；禁止向非国家团体转让便携式防空系统；采取措施消除剩余储存；加强信息交流，防止向基地组织、塔利班及其同伙进行非法转让并防止其在未经许可的情况下获得这种武器系统。

⁶⁷ 参加 2004 年 1 月欧安组织便携式防空系统会议的美国政府和民航组织专家。

⁶⁸ 欧安组织安全合作论坛，2003 年 7 月第 7/03 号决定和 2004 年 5 月第 3/04 号决定。

⁶⁹ 关于建立反恐伙伴关系行动计划的报告，北约伊斯坦布尔首脑会议，2004 年 6 月。

⁷⁰ 八国集团关于加强便携式防空系统运输安全和管制的行动计划，2003 年埃维昂首脑会议，八国集团国际旅行安全和便利倡议，2004 年海岛首脑会议。

⁷¹ 阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、保加利亚、加拿大、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、联合王国和美国。

⁷² 便携式防空系统出口管制的部分内容，瓦塞纳尔安排 2003 年全体会议。

D. 商业炸药和简易炸药

112. 使用商业炸药和简易炸药是基地组织及其同伙的惯用手段（见方框 5）。2003 年 11 月伊斯坦布尔爆炸事件的策划者声称，他们原计划使用达纳炸药，但因顾及行动安全没有得到足够的炸药，而被迫改用商业肥料。⁷³ 商业炸药和简易合成炸药虽有某些缺点，但已经证明是军用级炸药的有效替代品。目前，在阿富汗训练营获得的技能虽已较不易取得，但还是可以通过因特网掌握用这种材料制造简易爆炸装置的技术。

方框 5：2003 年和 2004 年恐怖爆炸事件的比较

下表载有 2003 年中以来与基地组织有联系或采用这种方法的团体进行的大规模恐怖爆炸的资料，并说明了军用、商用和简易炸药的使用情况。

日期	地点	方法	引爆炸药种类
2003 年 5 月 12 日	利雅得	自杀式汽车爆炸，三个目标	军用炸药 ^a
2003 年 5 月 16 日	摩洛哥，卡萨布兰卡	自杀性爆炸，五个目标	简易炸药 ^b
2003 年 8 月 5 日	雅加达	汽车炸弹，万豪酒店	简易材料制成的军用炸药 ^c
2003 年 11 月 8 日	利雅得	自杀式汽车爆炸	军用炸药 ^d
2003 年 11 月 15 日	土耳其，伊斯坦布尔	自杀式汽车爆炸，两个目标	简易炸药 ^e
2003 年 11 月 20 日	土耳其，伊斯坦布尔	自杀式汽车爆炸，两个目标	简易炸药 ^f
2004 年 3 月 11 日	马德里	爆炸，四节火车车厢	商业炸药 ^g
2004 年 9 月 9 日	雅加达	自杀式汽车爆炸，澳大利亚使馆	简易炸药，用军用炸药引爆 ^e

^a 美国国会研究处报告引述美国军事官员的讲话 (IB93113)，2003 年 5 月 16 日。

^b 《简氏反恐观察报告》引述 2002 年 5 月 22 日摩洛哥政府发言人的讲话。

^c 印度尼西亚官方消息来源。

^d 沙特阿拉伯王国大使馆，www.saudiembassy.net/2004News/Statements/StateDetail.asp?cIndex=422。

^e 总理办公室，www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/chr/ing2003/11/03x11x18.htm。

^f 东南欧合作倡议反恐工作队的消息来源。

^g 西班牙官方消息来源。

⁷³ 东南欧合作倡议反恐工作队的消息来源。

113. 虽然难以对两用物品加以有效管理，但是监测小组认为在限制基地组织和塔利班使用硝酸铵等商业炸药或简易炸药的能力方面，仍有采取新措施的余地。

114. 在多数国家，硝酸铵可以方便地当化肥购买，且价格低廉。硝酸铵经常用于制造商业炸药，颗粒状的硝酸铵与适量燃油混合即可制成危险品。恐怖分子使用硝酸铵制造的炸弹发动了无数次袭击，其中包括1995年在俄克拉荷马市和2003年11月在伊斯坦布尔发生的两起爆炸事件。2004年3月，联合王国逮捕了涉嫌计划在伦敦市中心实施大规模爆炸的数名基地组织支持者，并发现他们已获得和储存了半吨以上的硝酸铵。⁷⁴ 2004年4月，约旦也破获了一起涉及大量这种化合物的案件。⁷⁵

115. 硝酸铵除通过合法手段采购外，也有大量的硝酸铵有时从商家和其他储存场地偷来。一些国家已经要求供应商就可疑采购提出报告，限制对个人的出售数量，并加强储存安全措施；⁷⁶ 但是，只有制订管理标准并对管理标准进行监测，才能确保这种安全措施得到统一执行。为此，联合王国于2003年通过了《硝酸铵物质（高氮含量）安全条例》。⁷⁷ 《安全条例》为用硝酸铵制造的产品和化合物，特别是氮重量超过28%的产品和化合物建立了可资保证的标准和管制机制。鉴于简易炸药威胁巨大，而在通过国家管理机制降低风险方面尚有潜力可挖，监测小组建议安理会敦促各国分享有关这一问题的最佳立法实践，并鼓励尚未制订立法的国家制订安全条例，对用硝酸铵制造的产品生产和销售进行管理。

116. 监测小组还注意到，1999年弹药和炸药问题专家组报告（A/54/155）载有多项建议，如果加以实施，将大大加强军火禁运的执行力度。因此，监测小组建议安全理事会把小武器和轻武器，包括炸药列入《联合国常规武器登记册》，并敦促各国对常规炸药采取以下措施：建立有关炸药的国家权威数据库并制订辅助条例；把国家数据库和联系点与国际网络进行联网；建立国家对炸药供应链参与者的管制；交流有关非法行动者活动的信息；采用炸药识别和追踪的最低标准；加强储存管理和安全，参加区域和双边的技术援助合作。

E. 基地组织和化学、生物、放射和核武器

117. 监测小组依然确信，基地组织通过其言论和理论对获得化学、生物、放射和核武器依然有着浓厚的兴趣。⁷⁸ 综合清单反映出了对这一问题的关注，在清单

⁷⁴ 伦敦大都会警察局网站：www.met.police.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2004_0043。

⁷⁵ 约旦向监测小组所作的正式简报。

⁷⁶ 比如，联邦调查局要求农业零售商协会为此提供协助，www.geaps.com/ingrain/2001/oct01/industry/03.cfm 引述。

⁷⁷ 第1082/2003号法定文书，www.legislation.hmsso.gov.uk/si/si2003/20031082.htm。

⁷⁸ 关于大规模毁灭性武器情报的审查报告，联合王国下议院，2004年7月14日。

中列入了具有大规模毁灭性武器专门知识的两名个人，⁷⁹ 而且在联合王国和约旦两国境内，与基地组织有联系的团体已具有接近发动这种袭击的能力。⁸⁰ 看来，成功地发动化学、生物、放射和核武器袭击只是时间问题。

方框 6

2003 年 1 月，联合王国大都会警察局反恐处、特工处和保安处根据情报联合采取行动，挫败了在该国进行生物袭击的企图。警方逮捕了七人，并缴获了一定数量的可疑物质。据查，这些物质含有蓖麻毒。蓖麻毒如经摄取、吸入或注射可致命；没有解药。

资料来源：2003 年 1 月 7 日联合王国首相办公室官方发言人和大都会警察局的声明。

118. 安全理事会第 1540 (2004) 号决议提出了防止非国家行动者获得大规模毁灭性武器的措施，倡导制订国家管制清单，并设立了一个委员会，以执行这些决定。监测小组已就其与新设委员会合作的可能性与委员会主席进行了讨论，并期待着以任何方式进行合作，以确保以适当的方式应对基地组织、塔利班及其同伙使用生物、化学、放射和核物质的危险。监测小组已经深入研究了这一问题，并期待着在 2005 年 6 月的报告中提出具体建议，届时监测小组的作用相对于第 1540 (2004) 号决议所设委员会的作用将得到澄清。

八. 旅行禁令

119. 监测小组注意到“9/11 委员会”作出的以下结论：“监测旅行是一个强有力的武器，其效力至少与监测资金相同。”⁸¹ 安全理事会对基地组织、塔利班及其同伙实施的旅行禁令，的确提供了一个强有力的反恐武器，但是监测小组认为，为应对长期和短期的挑战，旅行禁令可以、也应该得到加强。

A. 概述

120. 随着国际社会不断改进反恐战略，基地组织及其他恐怖分子继续利用新老方法，躲避对其旅行的监测。伪造的护照、签证和其他旅行证件，边防方面的技术问题，对综合清单的怀疑，清单造成的混淆和其他不足之处，都起到了作用。

⁷⁹ 高级核科学家 Sultan Bashir-Ud-Din Mahmood 和生化专家 Yazid Sufaat。见《美国恐怖活动资金情况表》，www.ustreas.gov/rewards/pdfs/terroristlists/list6.pdf；《调查美国遭受恐怖袭击全国委员会(9/11 委员会)的报告》，第 151 页。

⁸⁰ 大都会警察局和约旦所作的正式简报。

⁸¹ 《9/11 委员会的报告》，第 385 页。

121. 对于旅行禁令，国际社会的反应喜忧参半。在根据第 1455（2003）号决议提交报告的国家中，93%的国家表示为执行旅行禁令制订了必要的法律措施。许多国家没有充分说明有关的法律措施，但是都认为具备了执行旅行禁令的手段，这一点颇令人鼓舞。为保护边界和防止使用伪造证件旅行，国际、区域和双边的合作似乎日趋加强，这又是一项积极事态发展，委员会和安理会应该加以鼓励。

122. 尽管如此，事实上迄今还没有一个国家报告曾经防止过清单所列个人进行旅行。⁸² 这使人颇感失望，因为新闻媒体和因特网都报道过有关清单上多名个人的行动。一些报道或许并不准确，但是绝对不会出现所有报道都失实的情况。实际上，几年来清单所列 318 名个人无一试图跨越国境是难以令人置信的。⁸³ 监测小组将在 2005 年 6 月提交的下一份报告中，继续与清单所列个人到过的国家进行讨论，就其行动未引起注意的原因进行探讨。

B. 旅行禁令的范围

123. 与联合国对基地组织和塔利班制裁的其他部分一样，旅行禁令的用语和要求近年来也发生了很大的变化。目前，第 1526（2004）号决议要求各国：“阻止这些个人入境或过境，但本段的规定绝不迫使任何国家拒绝本国国民入境或要求本国国民离境，本段也不适用于为履行司法进程必须入境或过境的情况或委员会经逐案审查认定有正当理由入境或过境的情况”。

124. 但是，对旅行禁令的意义依然存有疑问，而监测小组认为只有安理会才能进行解答。监测小组在 2004 年 7 月的报告（S/2004/679）中注意到，各国需要得到指导，以确定在边境或在境内查获清单所列个人时应该采取的行动。为此，监测小组建议安理会要求各国，如清单所列的非国民在被列入清单后前往某个会员国，应该按照适用的有关庇护、引渡和难民问题的国际条约和公约，注销其签证或居住证，并将其遣返原籍国或来自的国家，除非该国要他们接受司法审判。⁸⁴ 监测小组建议安理会把执法、情报或调查目的的案例作为例外情况处理。

⁸² 在根据第 1455（2003）号决议提交的报告中，有五个国家提到对试图进入其领土的个人采取了行动，但只有一个国家说明了当事人为清单所列个人。在这种情况下，美国于 1999 年 8 月拒绝一名个人入境，而联合国在两年多后，即 2001 年 11 月将其列入清单。当然，各国可能制止了清单所列个人入境而未向联合国报告，或者因为各国在根据第 1455（2003）号决议提交报告后发生了一些事件，或者因为发生这些事件的国家是没有提交报告的 58 个会员国中的一个。

⁸³ 这一数字不包括清单所列的 115 个实体。

⁸⁴ 监测小组在 7 月的报告（S/2004/679，第 86 段）中建议，可以制订一项新的制裁措施，要求各国不向清单所列个人提供庇护，“但需对法律问题作出进一步考虑。”监测小组认识到，这一问题产生许多复杂的问题，涉及有关庇护、引渡和难民问题的国际法和公约。监测小组保证进一步审议这一问题，并在 2005 年 6 月的报告中作出更明确的说明。

C. 旅行证件

125. 监测小组认为，经更改和被偷的护照和旅行证件、盗用身份和边防安全方面的问题，应该引起国际社会的关注，也应得到安理会和委员会的注意。

1. 经更改和被偷的护照和其他旅行证件

126. 执法当局早就发现，恐怖活动与被偷或伪造的旅行证件的使用之间有着明确的联系。清单所列恐怖分子和基地组织的其他支持者使用这种证件的例子不胜枚举，利昂内尔·迪蒙就是其中的一例。⁸⁵

方框 7

法国国民利昂内尔·迪蒙，于2003年6月25日被列入综合清单。此前，他犯有一系列刑事罪行，包括杀人、越狱以及参与一个与清单所列实体伊斯兰武装小组有直接联系的组织和其他在欧洲活动的组织。他建立基础设施，为在北非、法国、前南斯拉夫、德国、西班牙、联合王国和比利时活动的伊斯兰恐怖组织提供支助，并招募和训练人员从事恐怖活动并在阿富汗和前南斯拉夫作战。他和清单所列的许多当事方有着联系，并于2003年1月因恐怖罪被意大利法庭判处五年监禁。

虽然联合国将其列入清单，法国和意大利也因其越狱和犯下一系列罪行而通缉他，但他还是使用从一名法国公民偷来的护照离开意大利并进入日本。他在2002年和2003年期间，多次使用假护照进入日本。他用假身份在日本居住，并在银行开设账户。他后来前往德国，并于2003年12月被捕。最后，他被引渡回法国等待审讯。

资料来源：会员国向监测组提供的资料。

127. 为解决伪造旅行证件的问题，安全理事会应该利用刑警组织、八国集团⁸⁶和其他多国机构已经开展的工作。监测小组正在与刑警组织进行讨论，以确定如何充分协调打击基地组织、塔利班及其同伙的工作，并可以说明可能加强制裁制度效力的各种现有系统。

⁸⁵ 最近的另一个例子涉及一名31岁的澳大利亚男子，澳大利亚当局于2003年11月指控其犯有恐怖主义罪。澳大利亚联邦警察局表示，这名男子在2002年11月至2003年1月期间，在境外故意获得基地组织的资金并更改护照，以逃避当局的监测。这一案件尚未开审。见 www.afp.gov.au/afp/page/Media/2004/mr18112004arrestterroristsupportermelb.pdf。

⁸⁶ 八国集团在2004年6月的首脑会议上，商定了“国际旅行安全和便利倡议”，这项28点行动计划除其他外，加强了旅行证件的安全；加强了国家分析能力和在旅行安全方面的国际合作；建立了紧急安全问题分享和反应网络；评估并加强了机场和港口的安全。八国集团还重申，支持民航组织和海事组织制定的国际标准。见 www.g8usa.gov/pdfs/safti.PDF。

128. 2002年，刑警组织在对恐怖分子的旅行模式进行分析后，建立了被偷和遗失旅行证件的数据库，以推动在全球范围内交流信息。许多国家和国际组织都同意使用这一数据库，其中包括八国集团的部长、欧盟和其他几十个国家。⁸⁷ 监测小组认为，安理会和委员会也应加以利用。

129. 刑警组织数据库目前载有54个国家大约610万份旅行证件的详细资料。在被偷/遗失的旅行证件中，将近43万份是空白证件，其中包括大量的护照。这些证件可以轻而易举地贴上相片、加上个人资料和别名，对恐怖分子和其他犯罪分子具有极大的价值。刑警组织的182个成员，每天24小时都可以查看被偷和遗失旅行证件的所有资料。⁸⁸ 然而，向数据库提供资料的只有54个国家，亦即刑警组织（和联合国）三分之二的成员没有在全球范围内分享资料。⁸⁹ 正如刑警组织秘书长指出，“不分享这种重要的资料，就等于听凭恐怖分子计划并实施恐怖行动。”⁹⁰

130. 因此，监测小组建议安全理事会敦促会员国：(a) 加入刑警组织；(b) 向刑警组织登记被偷和遗失的护照和其他旅行证件；(c) 最好通过现有的国家/或国际电子系统，确保使被偷和遗失的护照和其他旅行证件立即失效；(d) 采用例如民航组织和刑警组织建议的国际标准制作、发放和管理护照和其他旅行证件。

2. 申请签证和其它旅行证件

131. 除了如上文第124段所建议那样取消清单所列的某国非国民一切签证和居留证之外，监测小组还建议安理会敦请各国在所有的签证、入境、过境和其它旅行和入境表上增列一个问题：填表人是否被列入综合清单（或其它区域或国家恐怖主义清单）？如果答案是肯定的，那就可以干脆拒其入境，但属于禁令允许的相关例外情形除外。如果他们谎称不在清单之列而被查明后，即可以在政府正式文件上作虚假声明为由予以拘留。⁹¹ 在其拘留期间，该国可以花必要时间同别国

⁸⁷ 监测小组从刑警组织官员和该组织网站(www.interpol.org)了解到了刑警组织工作的细节。

⁸⁸ 刑警组织今年提出了一项紧急措施，允许联合国安全官员要求刑警组织核查某些身份或旅行证件是否已报告被偷，以此加强对联合国办公室参观者的监测。

⁸⁹ 刑警组织有182个成员（见www.interpol.int/Public/Icpc/Members/default.asp），联合国有191个会员国。

⁹⁰ 刑警组织秘书长罗纳德·诺贝尔的讲话，2004年6月4日（www.interpol.org）。刑警组织大会于2004年10月通过了关于会员国积极向被偷旅行证件数据库提供资料的AG-2004-Res-02号决议。

⁹¹ 能否对此类个人提出起诉，可能要视各案具体情形而定，包括该国能否证明：他们誓言不在清单之列时，已知实情其实相反？

协商，决定是否因其作虚假声明而予以起诉，或是将其遣返原籍国、所来自国家或另一相关国家。⁹²

3. 港口安全

132. 要防止恐怖分子（及其拟用武器）进入目标国，还须加强世界港口的保安（见方框 8）。例如，美国一名官员提到 2005 年初所发生的一起事件，当时两名自杀炸弹手藏在货物集装箱内进入以色列一港口，发动袭击，杀死数十人。2001 年 10 月，意大利当局发现一名基地组织嫌疑分子藏匿于一个由埃及发往加拿大的托运集装箱中。除该名恐怖分子外，集装箱中藏有机场地图、机场安检通行证及一伪造的飞机机械师证书。⁹³ 安理会和委员会应当继续鼓励开展国际合作，提高海事安全，包括国际海事组织及其 164 个成员国所做的宝贵工作。⁹⁴

方框 8

2004 年 12 月，监测小组同反恐委员会一名专家一道访问了新泽西纽瓦克的一个海港，参观美国海关与边防局正在实施的最近的倡议，保护这一直接受 2001 年 9 月 11 日事件之害的地区。当地所实施的许多方案同针对基地组织/塔利班的制裁直接相关，尤其是武器禁运和（保护免受大规模毁灭性武器之害）和旅行禁令。小组建议安理会和委员会建议其他会员国考虑类似倡议，包括：

- 同世界数十家最大海港的官员开展联合方案，美国及外国政府合作在 高危集装箱运往外国港口前对之进行预先检测，并要求采用更难做手脚和做了手脚就能看得出来的集装箱；
- 固定式和移动式放射检测器，查验进出港的货物中是否有高危武器和材料；

⁹² 此程序也可化解监测小组在上次报告（S/2004/679，第 71 段）中所提难题，当时工作队问：某国拦截清单所列个人后，是应当扣留和起诉这些人士，还是请将其姓名列入清单的国家寻求引渡？。因为委员会并不要求达到刑事取证标准才列入清单，因此，在边境拦截清单所列个人后，除非属于下列情况，否则可能无法展开刑事程序：(a) 谎称他并未列入旅行证件，(b) 违反了禁止清单所列个人旅行的任何适用国家法律，或(c) 其为国际逮捕令缉拿对象（如下文第 138-142 段所概述）。

⁹³ 国土安全部美国海关和边防署署长罗伯特·伯纳的发言，2004 年 7 月 15 日，可在以下网页查阅 www.customs.gov/xp/cgov/newsroom/commissioner/speeches_statements/archives/jan172002.xml。

⁹⁴ 关于这些努力的详情，参见：www.imo.org。

- 制定“24小时规则”，要求船运方至少在装运进出口物资前一天，以电子方式提交装运单数据，这样，海关官员在材料装船之前就能评估安全威胁；以及
- 开展公私方案，让进口方、中间商、空运、铁运和海运以及制造商等部门事先达到某些安全标准，使之能在限制较少的情况下更快地进出口产品。

资料来源：美国海关与边防局官员及因特网站：www.cbp.gov。

D. 同旅行禁令有关的其它问题

133. 值得注意的其它旅行禁令问题有：同适用综合清单有关的技术事项；清单所列个人在免签证地区和行动自由地区的行动；以及同刑警组织合作的技术方式。监测小组将就所有这些问题进一步开展工作，消弭全面执行旅行禁令方面的缺口，并通过加强各国际组织间及各会员国间的合作，充分发挥加强执行禁令的现有能力。

1. 综合清单

134. 上文第 28-41 段所指出的综合清单方面的问题，以特别方式影响着旅行禁令的执行。各国再三向监测小组报告，对清单缺少识别资料感到关注，称其执行旅行禁令的能力受到影响。监测小组重申其以前的建议，即：安理会和委员会敦请各国继续提供关于识别资料的订正和增补，使清单在合理范围内尽可能完善。但监测小组同时认为，不能允许各国以缺少识别资料和清单存在其他技术问题为借口而不在最大程度上强制执行禁令和其他制裁措施。奥地利和美国都报称，虽然两国把综合清单所列的所有个人都放入了其国家清单，但它们某些数据基为适应技术要求而略去了识别资料不全的姓名。⁹⁵ 如果委员会同意，其他国家也可以仿效，与此同时，委员会和会员国则应努力完善清单。

2. 自由行动和免签证区

135. 委员会应重视的一个相关问题就是世界数个区域正在设立的免签证区及自由旅行区对旅行禁令的影响，⁹⁶ 如欧洲联盟内以及在属于申根协定签署国的欧盟

⁹⁵ 见 S/AC.37/2003/(1455)/27，第 2 和 3 页；S/AC.37/2003/(1455)/26，第 13 和 14 页。

⁹⁶ 例如，西非国家经济共同体和南美洲共同市场即为免签证区。独立国家联合体和东南亚国家联盟内有些成员国也通过双边协定设立了类似区域。监测小组打算审查此类区域可能对执行旅行禁令带来的困难。

及非欧盟国家之间即属此情形。⁹⁷ 欧洲联盟在其 25 个成员国境内保障其公民行动自由，而申根协定则在加强申根地区外部边界管制的同时，取消了其签署国之间的边界管制。⁹⁸ 因此，如果综合清单所列个人住在欧盟某国或申根协定某国境内，他就可以在欧洲大部分地区自由旅行，除非通过法律措施对之加以限制。

136. 在实施旅行禁令方面，申根协定各国通过加强警察和司法合作等措施，来处理取消内部边界管制的问题。欧盟还允许出于公共政策、公共卫生和公共安全的理由，规定不适用行动自由原则的例外情况。⁹⁹ 此外，国家执法部门和司法机关保留对其境内实施恐怖犯罪或有此嫌疑的个人、包括本国公民采取所有适当措施的权力。清单所列个人可以归入此列。

137. 欧盟和申根协定国家努力确保其系统以适当方式阻止清单所列个人的旅行，而监测小组则已同相关国家当局以及区域官员开始讨论此问题，并打算协同他们及其他免签证地区的官员采取后续行动，了解他们是如何实施禁令的。2005 年 6 月，监测小组将在第三份报告中把其具体调查结论报告给委员会。¹⁰⁰

3. 刑警组织的国际通报系统的作用

138. 刑警组织定期向世界各地的执法机构发出以颜色分类的通知，通报因犯罪活动或其他可能的威胁而被通缉者的情况。在有逮捕令的情况下，即发出红色通报，要求逮捕并引渡个人；发出蓝色通报，是要进一步了解某人身份或同某项刑事调查有关的非法活动的情况；发出绿色通报，是就已实施犯罪并可能在别处再度犯罪者发布警报并提供刑事情报；其他颜色的通报显示其他类别的有关个人。¹⁰¹ 所有这些通报，以及关于其他有关个人的资料，都列在刑警组织的数据基里，供刑警组织成员国的警察部门通过其全球通讯系统随时查阅。虽然

⁹⁷ 申根协定签署国有：欧盟成员国奥地利、比利时、丹麦、法国、芬兰、德国、希腊、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙和瑞典，以及两个非欧盟国家冰岛和挪威。此外，瑞士已签署协定，要参加欧盟和申根协定制度的某些方面，但尚未予以批准。除边界管制变动外，申根协定规定了成员国的共同签证政策，促进警察及司法机关间的合作。欧盟及申根协定详情，见 europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/wai/faj_freetravel_schengen_en.htm。

⁹⁸ 欧盟认识到其开发边界所带来的危险，指出“国际恐怖团体的活动和犯罪组织受益于并利用此项自由”。见 europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/police/wai/fsj_police_intro_en.htm。

⁹⁹ 见欧共体条约第 39(3)条、第 46 条、第 55 条、第 58(1)(b)条；第 2004/38/EC 号指令。

¹⁰⁰ 这并不是说这些国家需要重设边界管制，而只是确保其具有实施联合国制裁所必需的法律程序。因此，虽然清单所列个人因没有边界管制而更容易在欧盟及申根国家内违反旅行禁令，但是任何此类违反行为一经发现，均应受到处罚——假定该国可以证明，例如，此人知道自己上了清单。后面这一点说明了支持在可能情况下对联合国清单某项内容作个别通报的理由，如上文第 53-60 段所述。

¹⁰¹ 刑警组织关于国际通报制度的情况报道，可在以下网站查阅：www.interpol.int/public/ICPO/FactSheets/FS200105.asp。

就某一具体案件所发通报的颜色取决于是否有逮捕令或其他进程，但综合清单所增补的、属于本·拉丹、基地组织或塔利班、或同其有关者，都应向刑警组织通报。¹⁰² 鉴于刑警组织数据经常通过国家警察部门发至边境点，因此，此项通报反过来又会帮助各成员国加强制裁措施，尤其是旅行禁令。

139. 目前，清单所列个人并不上刑警组织的通报，除非刑警组织某成员国请求这样做。监测小组同刑警组织讨论后，就三方面提出建议。首先，就刑警组织的国际通报制度而言，监测小组建议联合国和刑警组织审查现有的谅解备忘录，如有必要，对该协定予以补充，以确保在应安全理事会（或第 1267 号决议所设委员会）请求所发通告方面开展有效合作。其实，在可比情形下，目前已在发布通告，如前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭以及塞拉利昂问题国际法庭都发出通报，通缉严重违反国际人权法的个人。¹⁰³ 如果这些法庭能够就发布刑警组织通报事宜同刑警组织达成谅解备忘录，安全理事会就应考虑是否想获得同样的权利。

140. 第二，就刑警组织的数据基（其中包括国际通报制度）而言，监测小组已向刑警组织官员提供清单副本，但建议委员会致函刑警组织，附上清单并正式请求刑警组织将这批姓名或名单收入其数据基，而不论最后是否发出通报。为达到刑警组织了解其数据基内所有个人情况的要求，监测小组提议委员会准许向刑警组织提供有关清单所列个人的所有案情说明和新闻稿。这样，刑警组织就可以掌握关于每一个人的相关资料，在清单所列个人被拦截或受审查的情况下，供世界各地警察之用。¹⁰⁴

141. 监测小组还提议安理会和委员会鼓励——甚至在须满足某些执法或情报需求的情况下，要求——会员国通过其本国警察部门，向刑警组织通报它们拟建议增补进综合清单的个人情况，尤其是已有逮捕令通缉的个人的情况，或解释为何没有这样做。此外，监测小组建议安理会和委员会敦请各国通过其本国警察部门，向刑警组织提交有关清单所列个人的相关通报和识别数据——包括脱氧核糖核酸（DNA）资料和指纹，有照片也一并提供。此通报可以由向联合国提出增补进清单之名单的国家、清单所列个人的原籍国或居住国、或具有相关信息的第三国发出。

142. 最后，为改进综合清单，刑警组织同意将其所登记的个人名单同清单所列个人名单进行核对。如果刑警组织掌握与联合国清单所列个人有关的其它资料，

¹⁰² 至少在针对清单所列个人的国家逮捕令的情况下，发出该逮捕令的国家应当要求刑警组织向其所有成员国发出红色通报，即国际逮捕令。

¹⁰³ 刑警组织情况报道，GI/02。

¹⁰⁴ 委员会如赞同此建议，小组即可同秘书处协作收集一份关于清单所列个人的所有案件说明和新闻稿，报送刑警组织。对于今后每一项清单所列内容，秘书处（或在必要时、小组）即可将案情说明和新闻稿连同普通照会一道报送刑警组织。

就将在遵守其内部的规章条例的情况下，把这些资料提供给委员会或监测小组。此项进程应有助于委员会确保清单列明充分的识别资料或其他相关资料，使各国能有效实施制裁措施。监测小组将继续同刑警组织协作处理此事，但建议委员会要求刑警组织核查其数据基，看其中有无关于清单所列名字的其他信息。

九. 监测小组的活动

143. 监测小组一直同委员会密切合作，根据按第 1455（2003）号决议提交的报告提供会员国遵守情况的书面评估、委员会主席出差简报，并应要求就其他问题提出意见。监测小组还同委员会和秘书处就综合清单密切合作，这一清单在监测小组看来是制裁制度取得成功的关键要素。监测小组还根据同会员国广泛磋商的情况提出修正，并鼓励各国提交新名字，现已获收效。

144. 监测小组自（2004 年 7 月）提出上一份报告以来，访问了 12 个国家，以了解当地对威胁的看法并视察执行工作。监测小组访问了东南亚（印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和新加坡）、非洲（布基纳法索、加纳和尼日利亚）、中东（沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和也门）以及摩洛哥和美国等个别国家。¹⁰⁵ 监测小组还同迄今尚未按第 1455（2003）号决议向委员会提出报告的国家接触。现在又有四个国家向委员会提交报告。

145. 监测小组会晤了若干国际和区域组织（如上文所述的刑警组织、以及欧盟委员会）的官员。监测小组还出席了其他多国集团、包括金融行动工作组的各区域性机构和欧盟的会议和大型会议。刑警组织举办了阿拉伯五国情报和安全部门会议，讨论此项危险以及采取进一步应对措施潜力。

146. 小组常同联合国其他反恐怖机构接触。就反恐委员会和反恐执行局而言，小组参加了持续对话，并分享相关资料，在各国寻求帮助的情况下尤然。小组请反恐委员会专家参加关于共同关心的各种问题的会议，包括：同美国财政部高级官员举行的圆桌讨论会，同到访的、为挪威政府研究打击资助恐怖主义措施的科学家进行讨论，以及访问纽约/新泽西一海港，观察美国海关与边防局最近提出的倡议。监测小组还同联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）、其预防恐怖主义处及其在会员国的外地办事处密切接触（此类接触对于处理种植非法药物在资助恐怖主义方面的作用等问题很有用）。¹⁰⁶ 监测小组经常同禁毒办打击洗钱全球方案交流情况，在一方不能出席某些国际会议的情况下，由另一方作为代表出席会议。

¹⁰⁵ 小组访问后编写访问报告，交秘书处转送委员会。小组还应要求再作口头报告加以补充。

¹⁰⁶ 禁毒办外地办事处所在地区往往也是同小组特别相关的地区。例如，设在内罗毕的禁毒办东非区域办事处的工作范围包括东非八个尚未按照第 1455（2003）号决议提交报告的联合国会员国。小组还把未提交报告国名单报送预防恐怖主义处，该处同意帮助鼓励相关国家提交报告。

147. 监测小组经过长时间磋商，还同秘书处商定制定适当数据基，存储和管理监测小组获得的关于 191 个会员国中每一个会员国的资料，以及适当的国际和区域组织的资料。该数据基还将满足联合国其他机构的需求。

十. 今后的工作

148. 监测小组下一次提交报告的时间是 2005 年 6 月，在此期间，监测小组将继续执行其任务规定的两大方面：监测各会员国执行制裁制度的情况，并就如何改进这些措施向安全理事会提出建议。关于第一点，监测小组将继续同会员国接触，包括进行出访。就第二点而言，监测小组将处理本报告所涉的主题，尤其是同第 1540 号决议所设委员会协作处理可能具有大规模杀伤力的武器问题。

149. 另一个令人日益关注的领域就是因特网的使用。因特网为基地组织提供了招募支持者并为之联系的理想手段。基地组织通过因特网，可以募资，开展训练，规划和执行恐怖行动，几乎没有多少被发现的风险，而且根本不需要出门旅行。这是理想的网络联系工具。因特网的性质使得一小部分宗教偏离分子不花多少钱财或努力就能影响广大人群（见附件五）。

150. 制裁制度的目的在于限制基地组织和塔利班领导人继续作业的能力，因此，监测小组认为，安全理事会应当审议能采取什么行动来阻止其使用因特网。监测小组认识到，在防止利用因特网犯罪方面，存在着相当大的法律、道德和实际困难，而在其他领域，如打击儿童色情方面，也有工作尚待完成。监测小组提议，在其 6 月报告和其任期结束前，由它会同会员国和适当国际机构，更密切地审视这些问题，以便提出具体建议，供安理会在可能的情况下予以审议，其中包括：

(a) 限制向综合清单所列个人和实体提供某些因特网服务；

(b) 提出因特网服务提供商务必尽职和了解客户规则；以及

(c) 明确规定，那些提供旨在促进恐怖行为、支助基地组织和塔利班目标的因特网服务提供商，可能会被列入综合清单。

151. 监测小组还希望继续发扬其倡议，把世界各地的高级情报和安全官员集中起来，讨论制裁制度的效力及改进办法。这些区域集团将使委员会及安全理事会通过监测小组得以利用丰富的经验和专门知识，从中不仅可以获得对威胁性质的缜密评估，而且还可以获得在真正理解基地组织和有关恐怖分子的强项弱项的基础上提出的关于未来工作的切实可行意见。

152. 监测小组同阿拉伯国家的高级情报和安全官员会晤，发现他们在同安全理事会协作处理大家公认不能由一国处理的威胁方面，展现出令人鼓舞的热情。参加者一致认为，对付极端材料的发行并消除基地组织宣传的蛊惑力，乃是当务之

急。他们认识到，没有什么办法可以阻止基地组织利用现有冲突；他们探讨采取实际措施来削弱其颠覆性的信息，如宣传那些温和派的教职人员及悔过的恐怖分子的声明。他们认为扩大和更新综合清单很有作用，必须采取新措施来应付基地组织的通信联络以及基地组织及其同伙滥用难民法和庇护法的问题。他们同意进一步审议各项建议，2005年再度聚会。

153. 监测小组还希望委员会能同意提供一个机制，使更广大的会员国参与其工作。监测小组相信各国对此会表示欢迎，并将对请求作出积极回应，向清单提供资料并在其他方面协助委员会工作。反过来，这又会为制裁制度赢得进一步支持，并获得对遵守制裁的更大承诺。

154. 监测小组还将努力明确指出哪些国家在实施制裁方面还可以更有所作为、但不管出于什么原因却没有这样做。监测小组将同这些国家接触，说明委员会工作及其各项目标的重要性；如果这样做不成功，监测小组将建议委员会采用具体办法，说服这些国家为打击基地组织和塔利班及有关个人和实体的国际努力作出进一步贡献。

附件一

各国须就综合清单所增补的每一个人和实体而填写的拟议核对清单

联合国通报清单增补新名字起 60 天内，每一会员国均须填妥下表* 并提交委员会：

清单所列个人或实体名字：_____

1. 此名字是否已增补进贵国关于恐怖分子的国家清单、登记册等等？ 是 ____ 否 ____
2. 此名字是否已通报贵国中央银行和其他所有银行？ 是 ____ 否 ____
3. 此名字是否已通报非银行业金融机构，即养恤金、保险和金融租赁公司、外汇交易所、债券公司和信用社？ 是 ____ 否 ____
4. 此名字是否已通报工商企业和专业人士，即会计、律师、信托管理人员、企业注册员、金融顾问、贵重商品交易人、以及房地产经纪入、税务和旅行社人员？ 是 ____ 否 ____
5. 此名字是否已通报另类汇款系统？ 是 ____ 否 ____
6. 此名字是否已通报慈善组织？ 是 ____ 否 ____
7. 上文（问题 2 至 6）所述机构是否核查列在此名字下的资产/交易情况？ 是 ____ 否 ____
8. 此名字通报给上述机构时，有没有指示它们在发现名字相符时通知当局？ 是 ____ 否 ____
9. 有没有发现与此名字有联系的任何资产？ 是 ____ 否 ____ 如果是，说明具体数额 _____
10. 有没有与此名字有关联的任何资产被冻结？ 是 ____ 否 ____ 如果是，说明具体数额 _____ 不适用（未发现任何资产）_____
11. 此名字是否已通报使领馆、海关与边防人员以及所有入境口岸？ 是 ____ 否 ____
12. 是否已在贵国境内或边界或其他入境口岸发现此个人或实体？ 是 ____ 否 ____

* 请全面回答每一问题；因情报、调查或国家法律方面有具体规定而不能这样做者除外。本表如不敷使用，请另备纸张书写。

- 13. 此名字是否已通报给负责实施武器禁运的官员？是 _____ 否 _____
- 14. 贵国是否掌握关于此名字的另外的识别资料或其他资料？是 _____ 否 _____
如果是，作出进一步说明。
- 15. 如对（除 9、12 或 14 外的）任何问题作否定答复，请作出解释及进一步说明。

会员国名称 _____

填表官员姓名、地址、 _____

电话号码及电子邮件 _____

附件二

综合清单上开列的个人和实体提出的或与其有关的诉讼

A. 欧洲联盟

1. 在欧盟的案件中，提出的共同理由包括：侵犯基本人权，特别是获得公正和公平听证权利的原则，还有一个案件提出的理由是反叛自由受到侵犯；侵犯欧洲共同体内的合法财产权；违反共同体关于辅助性和比例性的法律原则；侵犯名誉权、言论自由和结社自由。在这些案件中，至少有四个案件直接提到综合清单，指控欧洲联盟理事会和/或欧洲共同体委员会由于通过法规，以执行安全理事会对综合清单上的个人和实体实行的金融制裁，滥用了各自的权力。这些案件称，该理事会和/或委员会无权决定其成员国应该如何执行联合国的制裁措施。法院预计将于 2005 年就这些案件作出裁决，现将这些案件概述如下。

2. 在 T-306/01 号案件^a中，三个申诉人 - Abdirisak Aden、Abdulaziz Ali 和 Ahmed Yusuf - 是索马里裔瑞典公民，第四个申诉人是一个根据瑞典法律注册的非盈利的组织，Al Barakaat 国际基金会，从事的活动除其他外，包括帮助瑞典居民和索马里居民在彼此之间进行金融交易。这些申诉人在诉状中提出：(a) 欧盟理事会由于发布有关执行第 1333(2000)号决议的法规，超越了自己的权限；(b) 由于理事会未能检查为什么对申诉人实行严厉的财政制裁，关于公正和公平听证权的基本原则被置之不顾。在这四个申诉人中，头两个已经由联合国撤下清单，后两个则仍在清单之上。在联合国综合清单上，第一个申诉人列于 E 部分（已除名）；第二个也列于 E 部分（已除名）；第三个申请人列于 C 部分，开列的名字是 Ali Ahmed Yusaf；第四申请人看来是作为 Barakaat 国际基金会列于 D 部分。

3. 在 T-315/01 号案件^b中，申诉人 Yassin Abdullah Kadi 是沙特阿拉伯公民，在欧洲联盟内有大量财务权益，他在诉状中说，欧盟理事会和共同体委员会的有关规定对他实行的制裁措施没有向他提供任何补救办法，来对把自己列入清单时所依据的证据提出质疑，从而侵犯了他在欧洲共同体内基本的合法财产权和他的公正听证权，并违反了共同体的有效司法控制原则。联合国的清单上把申诉人列入 C 部分，开列的姓名是 Yasin Al-Qadi。

4. 在 T-318/01 号案件^c中，申诉人 Omar Mohamed Othman 是居住在联合王国的约旦公民，他对欧盟理事会和共同体委员会提出起诉的依据是，这两个机构由

^a T-306/01 号案件 (Abdirisak Aden 和其他 3 人诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会)，OJ C 44, 16. 02. 2002, p. 27 和 OJ C 35, 07. 02. 2004, p. 19。

^b T-315/01 号案件 (Yassin Abdullah Kadi 诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会)，OJ C 56, 02. 03. 2002, p. 16 和 OJ C 35, 07. 02. 2004, p. 19。

^c T-318/01 号案件 (Omar Mohamed Othman 诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会)，OJ C 68, 16. 03. 2002, p. 13。

于通过规定来扩大对塔利班和阿富汗人采取的冻结资产措施的范围，并在这些规定中指名道姓提到申诉人，滥用了自己的权力，而且采取的措施过于严厉，违反了辅助性原则。联合国清单把申诉人列入 C 部分，开列的姓名是 Uthman Omar Mahmoud。

5. 在 T-253/02 号案件^d 中，申诉人是爱尔兰居民 Chafiq Ayadi，其银行账户被冻结。他对欧盟理事会提出的起诉是：(a) 安全理事会对“基金”组织等采取的制裁措施并未规定联合国会员国有义务实行这些措施，各会员国可自由选择如何对待安全理事会的呼吁；(b) 在欧洲共同体法律之下，欧盟理事会无权颁布所涉规定，因此滥用了自己的权力；(c) 这些规定违反了共同体法律的基本原则，特别是辅助性和比例性原则以及尊重人权的原则。联合国清单看来把申诉人作为 Ayadi Shafiq Ben Mohamed 列入了 C 部分。

6. 在 T-49/04 号案件^e 中，申诉人 Faraj Hassan 是联合王国居民，他对根据欧盟理事会通过的有关规定冻结其资产提出质疑，理由是这样做：(a) 侵犯了他和平享有自己的财产、家庭和私人生活的人权；(b) 侵犯了他的得到公正听证或有效对应补救办法的权利；(c) 违反了比例性原则。联合国清单看来把申诉人作为 Faraj Farj Hassan Al Saadi 列入 C 部分。

B. 意大利

7. 意大利法庭收到一起为了被列入联合国清单而对意大利政府提出的诉讼。2003 年 1 月，Nasco Business Residence Center 公司在米兰法庭对意大利经济和财政部提起诉讼。Nasco 的所有人是 Nasreddin Ahmed Idris (一个名列综合清单的个人)，该公司请求解除对其资产的冻结，并将其撤下欧盟的清单（该清单自动列入联合国的清单及其历次增订中的内容）。该公司称，没有任何确凿的理由将其列入清单，这样做违反了《欧盟条约》、《欧洲人权公约》（财产权和经济活动自由）和《意大利宪法》。法庭以没有管辖权为理由驳回了这起诉讼，因为欧盟的法规认为，国家法庭不可通过与欧盟实行的制裁相悖的规定。迄今尚未就此案提出任何形式的上诉或其他司法行动。

C. 巴基斯坦

8. 巴基斯坦在其根据第 1455(2003) 号决议提交的报告中表示，有一个名为 Al-Rashid Trust 的实体在地方法院（该国南部信德省的高级法院）对冻结其资产提出申诉，该国并请求提供证据/信息方面的协助来支持政府对该实体资产实行冻结，从而加强政府的理由。监测小组已请求巴基斯坦就此案提供更多资料。

^d T-253/02 号案件 (Chafiq Ayadi 诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会)，OJ C 289, 23. 11. 2002, p. 25。

^e T-49/04 号案件 (Faraj Hassan 诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会)，OJ C 94, 17. 04. 04, p. 52。

D. 土耳其

9. 土耳其面临两项对联合国清单提出的异议，其中一项是一个名叫 Yasin Al-Qadi 的个人提出的，另一项来自一个称为 Nasco Nasreddin Holding 公司的实体，二者都称不该把自己列入清单，这样做是出于政治理由，并侵犯了其权利。Al-Qadi 于 2002 年 2 月 27 日对总理办公室、司法部和外交部提起诉讼，请求取消部长会议冻结名列清单者的资产的决定，并立即停止该决定的执行。设在安卡拉的行政法院于 2002 年 7 月 12 日驳回了关于停止执行该决定的请求，该法院的行政法裁决处在 2002 年 11 月 15 日全体会议上批准了这一驳回裁决。虽然关于暂停执行该决定的请求被驳回，但对于撤消该决定的请求尚未作出最后裁决。

10. Nasco Nasreddin Holding 公司于 2003 年 1 月 14 日对总理办公室提起诉讼。该公司也请求撤消部长会议冻结名列清单者的决定并立即停止执行该决定。但设在安卡拉的行政法院于 2003 年 6 月 11 日驳回关于停止执行该决定的请求，该法院的行政法裁决处在 2003 年 9 月 18 日的全体会议上批准了这一裁决。和 Al-Qadi 的案件一样，对于撤消决定的请求尚未作出最后裁决。

E. 美国

11. 联合国（和美国）清单上开列的实体和个人在美国提起了 4 起诉讼。这些案件涉及设在美国，或至少部分设在该国的组织（其中一个组织的领导人是 Garad Nor，他是在索马里出生的美国公民）。其中两个组织是慈善团体，即国际仁爱基金会（Benevolence International Foundation）和全球救济基金会（Global Relief Foundation）（于 2002 年与各处的外国办事处一道列入清单）。另外两个组织是 Aaran Money Wire Service 和 Global Service International，是汇款公司，其中第一个由 Nor 先生主持。^f 在这些案件中，每一个案件中的实体和个人都对美国将其划为恐怖主义支持者并冻结其资产的做法提出异议。这些诉讼当事人虽然没有针对联合国清单提出异议，但是宣称，美国将其列入清单的做法已侵犯其享有正当程序的权利以及言论、结社和宗教自由，并侵犯了其他权利。

12. 迄今所有这些异议都被驳回或被拒绝受理。2003 年，国际仁爱基金会总裁对一项刑事重罪指控认罪，承认自己把本应用于该组织人道主义工作的资金转给波斯尼亚和车臣的武装分子，该基金会随后自愿撤销了起诉，同意将自己列入清单。^g 2002 年，一个联邦区法院和一个上诉庭均宣布不受理全球救济基金会的紧

^f 美国根据第 1455 (2003) 号决议提交的报告开列了另一个案件，见 S/AC.37/2003/(1455)/26, P.4 (援引 Holy Land Foundation 诉 Ashcroft 案, No. 02-CV-442 (D.D.C.))，但这个案件所涉实体仅被美国划为恐怖主义组织或恐怖主义支持者，并没有列入联合国的清单。

^g 见 Benevolence International Foundation Inc. 诉 Ashcroft, 02-CV-763 号案件 (N.D. Ill. 2003 年 2 月 25 日)；United States 诉 Arnaut, 02-CR-892 号案件 (N.D. Ill. 2003 年 2 月 10 日)。

急诉状和宪法权利主张，对于该组织的其他主张则仍未作出裁决。^h 至于上述两个汇款公司和 Nor 先生提起的诉讼，在美国和联合国将其撤下清单之后，法庭于 2003 年决定不受理这些案件。ⁱ

13. 除了这些案件之外，一个由若干组织组成的联盟于 2004 年 11 月对美国提起诉讼，对美国的一项新政策提出异议，这项政策规定，凡通过某项联邦方案募款的慈善组织都必须证明自己没有在知情的情况下聘用联合国清单或美国和欧盟的恐怖主义清单上开列的个人，也没有向这些清单上开列的实体提供资金。由于这个诉讼在 2004 年 11 月才提出来，预计短期内不会就此作出裁决。^j

^h 见 Global Relief Foundation Inc. 诉 O' Neill, 315 F. 3d 748 (7th Cir. 2002); Global Relief Foundation Inc. 诉 O' Neill, 207 F. Supp. 2d 779 (N.D. Ill. 2002)。

ⁱ 见 Aaran Money Wire Service Inc. et al. 诉 United States, 02-CV-789 和 02-CV-790 号案件 (D. Minn. 2003 年 12 月 8 日)。

^j 见 American Civil Liberties Union Foundation et al. 诉 United States Office of Personnel Management, (D. D. C. 2004 年 11 月 10 日), 载于 www.aclu.org/SafeandFree/SafeandFree.cfm?ID=16239&c=206。

附件三

个案研究：国际仁爱基金会

1. 联合国列入清单的慈善组织之一是国际仁爱基金会，该基金会是一个典型的例子，显示一个目的值得称道的组织可以如何被用来输送资金，赞助全球恐怖主义和暴力活动。^a

2. 国际仁爱基金会于 1992 年在美国组建，这些年来规模大大增长。该基金会在至少 10 个国家开设了办事处，向世界各地（包括很多冲突地区），例如阿富汗、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴基斯坦和塔吉克斯坦以及达吉斯坦和印古什。提供了千百万美元的“人道主义援助”。国际仁爱基金会及其领导人，包括总裁 Enaam Arnaout，都宣称其捐助者的资金“仅用于慈善和人道主义目的”。

3. 尽管有关当局近年来对国际仁爱基金会的某些可疑做法进行了调查，但美国和其他国家只是在 2001 年 9 月 11 日事件之后才开始对该组织采取行动。美国于 2001 年 12 月冻结了该组织的资产，以待对其调查，波斯尼亚政府则于 2002 年 3 月对国际仁爱基金会设在该国的办事处进行了一次刑事搜查。波斯尼亚进行的搜查发现了“令人信服的证据，显示国际仁爱基金会的领导人，包括 Arnaout”从 1980 年代开始便与乌萨马·本·拉丹和其他基地组织领导人“有联系”。查获的材料包括很多在以前美国官员从未见过的文件，例如基地组织会议的实际会议记录、基地组织的宣誓词、该组织的组织图、以及“金链条”名单，上面列有向阿富汗圣战者组织提供捐款的富有的捐款人，这些文件还包括 Arnaout 先生与乌萨马·本·拉丹之间早在 1980 年代后期便开始的通信。二人之间的信件和其他证据显示，Arnaout 先生是乌萨马·本·拉丹的一个管理人员，为他分发资金和签署文件。

4. 美国财政部于 2002 年 11 月说明了永久冻结国际仁爱基金会的资产的理由，指出该基金会及其领导人同基地组织和乌萨马·本·拉丹有着大量联系（除上述联系之外），其中包括：(a) 国际仁爱基金会于 1998 年为基地组织成员和乌萨马·本·拉丹的副手 Mamdouh Mahmud Salim “提供了直接的后勤支持”，帮助其前往波斯尼亚和黑塞哥维那；^b (b) 电话记录证明该基金会与 Mohammed Loay

^a 这段个案研究的材料来自在美国对国际仁爱基金会及其总裁 Enaam Arnaout 提出的刑事和民事起诉所使用的文件；9.11 委员会工作人员的专题文章、以及各会员国提交联合国的资料。

^b 美国对 Salim 先生以及乌萨马·本·拉丹和其他人提出了多项罪名的起诉，指控他们奉行一项全球恐怖主义阴谋来谋杀美国公民，包括指控他们参与 1998 年对美国驻肯尼亚和坦桑尼亚大使馆的爆炸。在 2001 年对美国诉乌萨马·本·拉丹及他人一案的审判中，证词显示 Salim 先生在 1990 年代参与为基地组织研制化学武器，并试图获取核武器元件。Salim 在美国监狱服刑期间用一把磨尖的梳子刺伤了一个狱警的眼睛，使其大脑永久性受伤。他随后对谋杀美国官员和企图谋杀的起诉罪名认罪。见美国诉 Salim，案件 01-CR-002 号(SDNY 2003)，现在上诉中。但是，Salim 没有被列入综合清单。

Bayazid 之间有联系，后者参与了基地组织于 1993-1994 年获取浓缩铀的企图，他在 1994 年提出的驾驶执照申请把国际仁爱基金会办事处的地址列为自己的地址；(c) 基地组织顾问委员会的一个成员成为国际仁爱基金会车臣办事处的高级职员。对国际仁爱基金会不利的材料还显示，该组织“篡改了自己的账目，以把为一个受伤的波斯尼亚武装分子提供的资助列为向一个孤儿提供的援助”。

5. 美国政府最后对国际仁爱基金会的总裁 Arnaout 先生提出了恐怖主义起诉和相关的刑事起诉。除了上述证据之外，起诉书还详细说明了非法活动，包括他作为国际仁爱基金会的领导人把为购买人道主义物资捐助的资金改用于资助波斯尼亚和黑塞哥维那以及车臣的武装分子（例如为其购买军事物资，包括军装和通讯设备）。为了支持车臣武装分子，他还提供了 2 900 双用钢板加固的防地雷皮靴。Arnaout 先生终于在 2003 年 2 月对一项犯罪阴谋起诉认罪，承认向捐助者和潜在的捐助者隐瞒了这一事实：他把“国际仁爱基金会收到的很大一部分捐款”用于“资助海外武装分子”，包括为波斯尼亚和黑塞哥维那以及车臣的战斗员购买物资。法庭查明，他和国际仁爱基金会把 30 万美元以上的资金从该慈善组织的人道主义目标转用于资助海外武装分子。Arnaout 先生被判处 11 年零 4 个月的徒刑。

6. 2002 年 11 月 21 日，联合国把国际仁爱基金会列入综合清单，指出该组织在 20 多个国家和地区设有机构，^c 并用其他两个名称，即国际仁爱基金（Benevolence International Fund）和 Bosanska Idealna Futura 进行活动。然而，除了美国之外，只有两个会员国（在根据第 1455（2003）号决议提交的报告中）向联合国报告，已经冻结了该组织的资产或对其采取了行动。^d 监测小组打算督促据报告该实体在其中设有机构的其他国家确定自己的调查结果或行动，并在提交委员会的下次报告中予以详细说明。

^c 联合国开列的国际仁爱基金会机构除了设在美国的之外，还包括其设在阿富汗、阿塞拜疆、孟加拉国、波斯尼亚和黑塞哥维那、加拿大、车臣、克罗地亚、格鲁吉亚、荷兰、巴基斯坦、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、苏丹、塔吉克斯坦、联合王国和也门，以及达吉斯坦、加沙地带和印古什。

^d 这另外两个国家是阿塞拜疆和联合王国。新闻报道显示，孟加拉国于 2004 年 10 月冻结了该基金会的账户，但这些报道无法在本报告发表之前得到确认。

附件四

个案研究：在菲律宾逮捕外汇交易商

1. 约旦 Mamso Abdullah 是菲律宾棉兰老岛哥打巴托市的一个外汇交易商，他于 2004 年 4 月被捕，原因是参与从基地组织的 Khalid Shiekh Mohammad 通过泰国的 Hambali 向菲律宾输送恐怖主义资金。Hambali 的真实名字是 Riduan Isamuddin，据信是与基地组织有联系的恐怖主义组织伊斯兰祈祷团的实际行动负责人，于 2003 年 8 月在泰国被捕之前是东南亚受通缉的头号恐怖主义分子之一。

2. Hambali 让一个受信任的助手 Bashir bin Lap 和一个来自吉隆坡的运钱人亲身携带 25 000 美元到菲律宾的宿务市，交给印度尼西亚人 Zulkifli（伊斯兰祈祷团菲律宾分部的领导人）。Zulkifli 后来于 2003 年在马来西亚被捕，此前，他让哥打巴托市（位于不安定的棉兰老地区）的 Abdullah 把美元兑换成菲律宾货币（兑换成 1 313 615 比索）并协助分配这笔资金。据指控，Abdullah 在完成兑换之后把 650 000 比索退还给 Zulkifli，后者把其中一部分存入用 Dorie Locracio 这个名字在联合银行开立的账户，其余资金则被用于资助在棉兰老各个城市和省份开展的爆炸活动。

3. Zulkifli 指示 Abdullah 购买了一座用作窝点的房子（150 000 比索），付给他想娶的一个名叫 Lily 的妇女 60 000 比索作为嫁妆，并把其余资金用来经营他的外汇兑换生意，这个生意成为伊斯兰祈祷团棉兰老地区分部的一个资金来源。这个生意有 350 000 比索的手头现金，另有 103 615 比索在哥打巴托市存入菲律宾国家银行一个账户。

4. 菲律宾国家警察在于 2003 年 10 月突袭上述用作窝点的房子时发现自制的爆炸装置、制造炸弹的零件以及制造生物毒素武器的手册。对 Abdullah 的财务往来进行的调查仍在反洗钱委员会的协助下继续进行，因为该委员会怀疑 Abdullah 还开立了其他账户。

资料来源：国防部长 Eduardo Ermita 和反恐怖主义特别小组组长 Romeo Ricardo 上校发表的新闻稿，Alcuin Papa 报道；菲律宾反恐怖主义特别小组向监测小组所作情况介绍。

附件五

基地组织利用因特网的情况

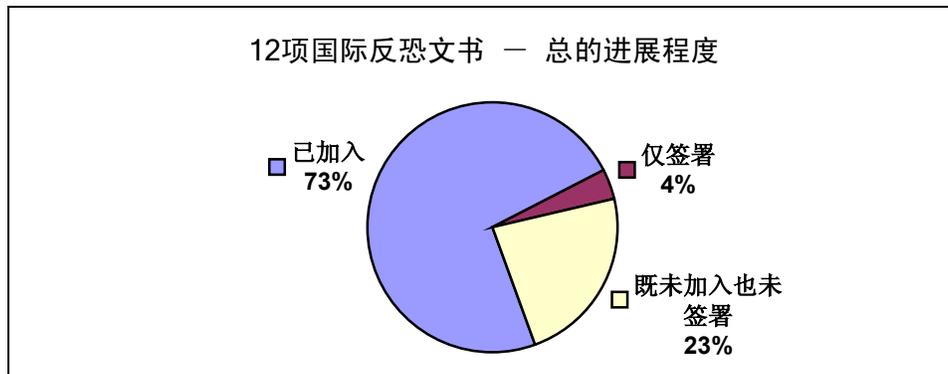
1. 监测小组大略地检查了一下可在线查到的与基地组织有关材料。因特网为基地组织的领导人和同情者提供了一个不受检查和可以随时随地使用的通讯手段。很多基地组织分子都非常了解因特网在招募新的同情者和引导他们从事暴力活动方面提供的机会。因特网是一个适合基地组织所采用的不对称活动方式的理想工具，使得少数个人能够对全世界各地的人进行宣传。
2. 基地组织分子和该组织的同情者通过网站、讨论组、邮件组和电子留言板进行宣传，以影响舆论，鼓励人们寻求更多的宣传。一个只是随便使用一下因特网上的人可以轻而易举地进入提供乌萨马·本·拉丹以及其他极端分子的讲话录音、录像和文本以及其他材料的讨论组。他们因此可以请求通过邮寄收到在线期刊，例如报道基地组织在阿拉伯半岛所开展活动的《圣战之声》。
3. 尽管这些活动在几乎所有国家中都是合法的，但是其下一步隐藏着危险，这就是，基地组织的招募人员鼓励那些通过在线方式与其接触者随其进入在线聊天室，通过秘密对话鼓励他们参加非法活动。现有很多相对保密的办法来通过因特网进行通讯，招募者因此能够在几乎没有什么风险的情况下安排面对面的会晤。此后几乎不费吹灰之力，就可以引导新招募的人到其他地方接受进一步的灌输。
4. 但是，在因特网上同样可以受到灌输和甚至某些形式的准军事训练。从事实地活动的分子可以学习像制造炸药、使用武器和躲避侦查这样的技巧。像 Al-Battar^a 这样的在线出版物便提供这样的信息，该出版物是基地组织为训练圣战者筹备恐怖主义活动而每月出版一期的手册。

^a Al-Battar 是 Sheikh Yousef Al-Ayyiri 的化名，他原来是沙特阿拉伯境内的一名基地组织领导人，并且是乌萨马·本·拉丹的贴身卫士，2004 年在与沙特阿拉伯安全部队的一次冲突中丧生。

附件六

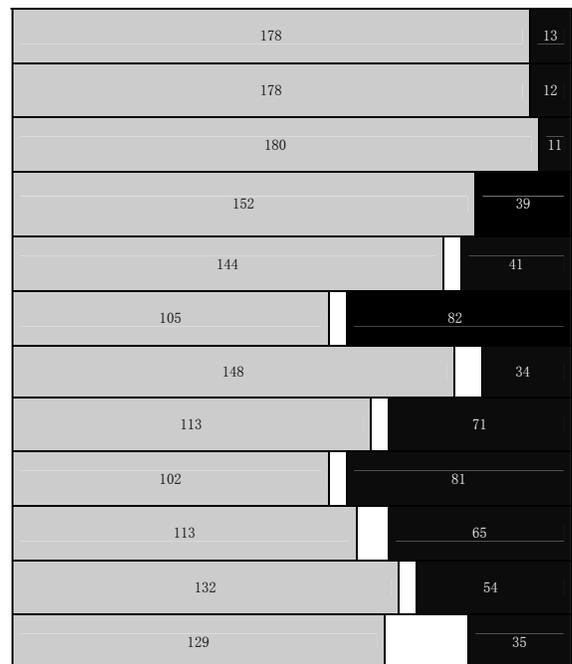
加入 12 项国际反恐文书的会员国所占百分比

根据保存机构提供的资料，截至 2004 年 11 月 1 日，共有 58 个国家（30%）成为所有 12 项国际反恐文书的缔约国，从而充分执行了安全理事会第 1373 (2001) 号决议第 3 段的规定。此外，有 99 个国家（52%）加入了 10 项以上的文书。只有 5 个国家（3%）尚未加入任何文书。



加入每项文书的会员国数目和所占百分比

国际反恐文书	已加入	仅签署	未加入 未签署
1 关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约（1963）	93% 178	0% 0	7% 13
2 关于制止非法支持航空器的公约（1970）	93% 178	1% 1	6% 12
3 关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约（1971）	99% 180	0% 0	6% 11
4 关于防止和惩处分割应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约（1973）	80% 152	0% 0	20% 39
5 反对支持人质国际公约（1979）	75% 144	3% 6	21% 41
6 核材料实物保护公约（1980）	55% 105	2% 4	43% 82
7 补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书（1988）	77% 148	5% 9	18% 34
8 制止危及海上航行安全非法行为公约（1988）	59% 113	4% 7	37% 71
9 制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书（1988）	53% 102	4% 8	42% 81
10 关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约（1991）	59% 113	7% 13	34% 65
11 制止恐怖主义爆炸的国际公约（1997）	69% 132	3% 5	28% 54
12 制止向恐怖主义提供资助的国际公约（1999）	68% 129	14% 27	18% 35



■ 已加入 □ 仅签署 ■ 未加入, 未签署

从以上数据可以得出以下几点结论：

- 有关民航的文书（1、2、3 和 7）得到最广泛的加入。
- 对有关海上安全的文书（8 和 9）的参加率最低。
- 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（12）的尚未加入公约的签署国数目比其他文书多很多。
- 有关恐怖主义爆炸活动的国际反恐文书（10 和 11）的加入国比率低于平均数

附件七

每个国家加入 12 项国际反恐文书的情况

会员国/反恐文书	1. 关于在航空器内的犯罪和犯有其他行为的公约 (1963)	2. 关于制止非法劫持航空器的公约 (1970)	3. 关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约 (1971)	4. 关于防止和惩处国际保护人员包括外交代表的犯罪的公约 (1973)	5. 反对劫持人质国际公约 (1979)	6. 核材料实物保护公约 (1980)	7. 补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务上的非法暴力行为的议定书 (1988)	8. 制止危及海上航行安全非法行为的公约 (1988)	9. 制止危及大陆架固定平台安全非法行为的议定书 (1988)	10. 关于在可塑炸药中添加识别剂以便探测的公约 (1991)	11. 制止恐怖主义爆炸的国际公约 (1997)	12. 制止向恐怖主义提供资助的国际公约 (1999)	已加入的反恐文书数
阿富汗	P	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	11
阿尔巴尼亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
阿尔及利亚	P	P	P	P	P	P	P	P		P	P	P	11
安道尔		P		P	P						P	仅签署	4
安哥拉	P	P	P										3
安提瓜和巴布达	P	P	P	P	P	P						P	7
阿根廷	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	仅签署	11
亚美尼亚	P	P	P	P	P	P	P				P	P	9
澳大利亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P		P	P	11
奥地利	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
阿塞拜疆	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
巴哈马	P	P	P	P	P			仅签署	仅签署			仅签署	5
巴林	P	P	P				P			P	P	P	7
孟加拉国	P	P	P										3
巴巴多斯	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	P	11
白俄罗斯	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
比利时	P	P	P	P	P	P	P	仅签署	仅签署	仅签署	仅签署	P	8
伯利兹	P	P	P	P	P		P			仅签署	P	P	8
贝宁	P	P	P	P	P		P			P	P	P	9
不丹	P	P	P	P	P							P	6
玻利维亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
波斯尼亚和黑塞哥维那	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
博茨瓦纳	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
巴西	P	P	P	P	P	P	P	仅签署	仅签署	P	P	仅签署	9
文莱达鲁萨兰国	P	P	P	P	P		P	P	P		P	P	10
保加利亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
布基纳法索	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
布隆迪	P	仅签署	P	P							仅签署	仅签署	3
柬埔寨	P	P	P				P					仅签署	4
喀麦隆	P	P	P	P	P	P	P			P			8
加拿大	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12

成员国/反恐文书	1. 关于在航空器内的犯罪和犯有其他行为的公约 (1963)	2. 关于制止非法劫持航空器的公约 (1970)	3. 关于制止危害航空安全的非法行为的公约 (1971)	4. 关于防止和惩处国际恐怖主义行为的公约 (1973)	5. 反对劫持人质的国际公约 (1979)	6. 核材料实物保护公约 (1980)	7. 补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书 (1988)	8. 制止危及海上航行安全非法行为的公约 (1988)	9. 制止危及大陆架固定平台安全非法行为的议定书 (1988)	10. 关于在可塑炸药中添加识别剂以便探测的公约 (1991)	11. 制止恐怖主义爆炸的国际公约 (1997)	12. 制止向恐怖主义提供资助的国际公约 (1999)	已加入的反恐文书数
佛得角	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	P	11
中非共和国	P	P	P				P					仅签署	4
乍得	P	P	P										3
智利	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
中国	P	P	P	P	P	P	P	P	P		P	仅签署	10
哥伦比亚	P	P	P	P		P	P			仅签署	P	P	8
科摩罗	P	P	P	P	P						P	P	7
刚果	P	P	P				仅签署					仅签署	3
哥斯达黎加	P	P	P	P	P	P	P	P	P	仅签署	P	P	11
科特迪瓦	P	P	P	P	P		仅签署			仅签署	P	P	7
克罗地亚	P	P	P	P	P	P	P					P	8
古巴	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
塞浦路斯	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
捷克共和国	P	P	P	P	P	P	P	仅签署	仅签署	P	P	仅签署	9
朝鲜民主主义人民共和国	P	P	P	P	P		P					仅签署	6
刚果民主共和国	P	P	P	P	仅签署	P	仅签署					仅签署	5
丹麦	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
吉布提	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	仅签署	10
多米尼克				P	P			P	P		P	P	6
多米尼加共和国	P	P	P	P	仅签署	仅签署						仅签署	4
厄瓜多尔	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P		P	11
埃及	P	P	P	P	P		P	P	P	P	仅签署	仅签署	9
萨尔瓦多	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	P	11
赤道几内亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P		P	P	11
厄立特里亚										P			1
爱沙尼亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
埃塞俄比亚	P	P	P	P	P		P				P		7
斐济	P	P	P				P						4
芬兰	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
法国	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
加蓬	P	P	P	P	仅签署		P			仅签署		仅签署	5
冈比亚	P	P	P				P	P		P			6
格鲁吉亚	P	P	P	P	P		P			P	P	P	9
德国	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12

会员国/反恐文书	1. 关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约 (1963)	2. 关于制止非法劫持航空器的公约 (1970)	3. 关于制止危害航空安全的非法行为的公约 (1971)	4. 关于防止和惩处国际恐怖主义行为的公约 (1973)	5. 反对劫持人质国际公约 (1979)	6. 核材料实物保护公约 (1980)	7. 补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书 (1988)	8. 制止危及海上航行安全非法行为的公约 (1988)	9. 制止危及大陆架固定平台安全非法行为的议定书 (1988)	10. 关于在可塑炸药中添加识别剂以便探测的公约 (1991)	11. 制止恐怖主义爆炸的国际公约 (1997)	12. 制止向恐怖主义提供资助的国际公约 (1999)	已加入的反恐文书数
加纳	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
希腊	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
格林纳达	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
危地马拉	P	P	P	P	P	P	P			P	P	P	10
几内亚	P	P	P				P			P	P	P	7
几内亚比绍		P	P							仅签署		仅签署	2
圭亚那	P	P	P				P	P	P				6
海地	P	P	P	P	P	仅签署							5
洪都拉斯	P	P	P	P	P	P	P			P	P	P	10
匈牙利	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
冰岛	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
印度	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
印度尼西亚	P	P	P			P	仅签署					仅签署	4
伊朗伊斯兰共和国	P	P	P	P			P						5
伊拉克	P	P	P	P	仅签署		P	仅签署	仅签署				5
爱尔兰	P	P	P			P	P	P	P	P	仅签署	仅签署	8
以色列	P	P	P	P	仅签署	P	P	仅签署	仅签署	仅签署	P	P	8
意大利	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
牙买加	P	P	P	P	仅签署		仅签署					仅签署	4
日本	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
约旦	P	P	P	P	P		P	P	P	P		P	10
哈萨克斯坦	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	P	11
肯尼亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
基里巴斯													0
科威特	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P		11
吉尔吉斯斯坦	P	P	P	P	P		P			P	P	P	9
老挝人民民主共和国	P	P	P	P	P		P				P		7
拉脱维亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
黎巴嫩	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P			10
莱索托	P	P	P	P							P	P	6
利比里亚	P	P	P	P	P		P	P	P		P	P	10
阿拉伯利比亚民众国	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
列支敦士登	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
立陶宛	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12

会员国/反恐文书	1. 关于在航空器内的犯罪和犯有其他行为的公约 (1963)	2. 关于制止非法劫持航空器的公约 (1970)	3. 关于制止危害航空安全的非法行为的公约 (1971)	4. 关于防止和惩处国际保护人质包括外交代表的罪行的公约 (1973)	5. 反对劫持人质国际公约 (1979)	6. 核材料实物保护公约 (1980)	7. 补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书 (1988)	8. 制止危及海上航行安全非法行为的公约 (1988)	9. 制止危及大陆架固定平台安全非法行为的议定书 (1988)	10. 关于在可塑炸药中添加识别剂以便探测的公约 (1991)	11. 制止恐怖主义爆炸的国际公约 (1997)	12. 制止向恐怖主义提供资助的国际公约 (1999)	已加入的反恐文书数
卢森堡	P	P	P		P	P	P				P	P	8
马达加斯加	P	P	P	P	P	P	P			P	P	P	10
马拉维	P	P	P	P	P		仅签署				P	P	7
马来西亚	P	P	P	P			仅签署				P		5
马尔代夫	P	P	P	P			P			P	P	P	8
马里	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
马耳他	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
马绍尔群岛	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
毛里塔尼亚	P	P	P	P	P		P				P	P	8
毛里求斯	P	P	P	P	P		P	P	P	仅签署	P	仅签署	9
墨西哥	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
密克罗尼西亚联邦			P	P	P		P	P			P	P	7
摩纳哥	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
蒙古	P	P	P	P	P	P	P			P	P	P	10
摩洛哥	P	P	P	P		P	P	P	P	P		P	10
莫桑比克	P	P	P	P	P	P	P	P	P		P	P	11
缅甸	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	仅签署	10
纳米比亚						P		P				仅签署	2
瑙鲁	P	P	P									仅签署	3
尼泊尔	P	P	P	P	P						仅签署		5
荷兰	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
新西兰	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
尼加拉瓜	P	P	P	P	P		P			仅签署	P	P	8
尼日尔	P	P	P	P	P	仅签署	仅签署				P	P	7
尼日利亚	P	P	P				P	P	仅签署	P		P	7
挪威	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
阿曼	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P			10
巴基斯坦	P	P	P	P	P	P	P	P	P	仅签署	P		10
帕劳	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	P	11
巴拿马	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
巴布亚新几内亚	P	P	P	P	P		P				P	P	8
巴拉圭	P	P	P	P	P	P	P			P	P	仅签署	9
秘鲁	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
菲律宾	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12

成员国/反恐文书	1. 关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约 (1963)	2. 关于制止非法劫持航空器的公约 (1970)	3. 关于制止危害航空安全的非法行为的公约 (1971)	4. 关于防止和惩处国际恐怖主义行为的公约 (1973)	5. 反对劫持人质国际公约 (1979)	6. 核材料实物保护公约 (1980)	7. 补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书 (1988)	8. 制止危及海上航行安全非法行为的公约 (1988)	9. 制止危及大陆架固定平台安全非法行为的议定书 (1988)	10. 关于在可塑炸药中添加识别剂以便探测的公约 (1991)	11. 制止恐怖主义爆炸的国际公约 (1997)	12. 制止向恐怖主义提供资助的国际公约 (1999)	已加入的反恐文书数
波兰	P	P	P	P	P	P	P	P	P		P	P	11
葡萄牙	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
卡塔尔	P	P	P	P		P		P	P	P			8
大韩民国	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
摩尔多瓦共和国	P	P	P	P	P	P	P			P	P	P	10
罗马尼亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
俄罗斯联邦	P	P	P	P	P	P	P	P	P	仅签署	P	P	11
卢旺达	P	P	P	P	P		P				P	P	8
圣基茨和尼维斯					P			P		P	P	P	5
圣卢西亚	P	P	P				P	P	P				6
圣文森特和格林纳丁斯	P	P	P	P	P		P	P	P			P	9
萨摩亚	P	P	P				P	P		P		P	7
圣马力诺											P	P	2
圣多美和普林西比													0
沙特阿拉伯	P	P	P	P	P		P	仅签署	仅签署	P		仅签署	7
塞内加尔	P	P	P		P	P	P	P	P	P	P	P	11
塞尔维亚和黑山	P	P	P	P	P	P	P	P			P	P	10
塞舌尔	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
塞拉利昂	P	P	P	P	P						P	P	7
新加坡	P	P	P				P	P		P		P	7
斯洛伐克	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
斯洛文尼亚	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
所罗门群岛	P		P										2
索马里												仅签署	0
南非	P	P	P	P	P	仅签署	P			P	P	P	9
西班牙	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
斯里兰卡	P	P	P	P	P		P	P		P	P	P	10
苏丹	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
苏里南	P	P	P		P		P			P			6
斯威士兰	P	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	11
瑞典	P	P	P	P	P	P	P	P	P	仅签署	P	P	11
瑞士	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
阿拉伯叙利亚共和国	P	P	P	P			P	P	P	P			8
塔吉克斯坦	P	P	P	P	P	P	P				P	P	9

成员国/反恐文书	1. 关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约 (1963)	2. 关于制止非法劫持航空器的公约 (1970)	3. 关于制止危害航空安全的非法行为的公约 (1971)	4. 关于防止和惩处国际保护人质包外外交代表的罪行的公约 (1973)	5. 反对劫持人质国际公约 (1979)	6. 核材料实物保护公约 (1980)	7. 补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书 (1988)	8. 制止危及海上航行安全非法行为的公约 (1988)	9. 制止危及大陆架固定平台安全非法行为的议定书 (1988)	10. 关于在可塑炸药中添加识别剂以便探测的公约 (1991)	11. 制止恐怖主义爆炸的国际公约 (1997)	12. 制止向恐怖主义提供资助的国际公约 (1999)	已加入的反恐文书数
泰国	P	P	P				P					P	5
前南斯拉夫的马其顿共和国	P	P	P	P	P	P	P			P	P	P	10
东帝汶													0
多哥	P	P	P	P	P		P	P	P	P	P	P	11
汤加	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
特立尼达和多巴哥	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P		11
突尼斯	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P		P	11
土耳其	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
土库曼斯坦	P	P	P	P	P		P	P	P		P		9
图瓦卢													0
乌干达	P	P	P	P	P	P	P	P		P	P	P	11
乌克兰	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
阿拉伯联合酋长国	P	P	P	P	P	P	P			P			8
大不列颠及北爱尔兰联合王国	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
坦桑尼亚联合共和国	P	P	P		P		P			P	P	P	8
美利坚合众国	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
乌拉圭	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
乌兹别克斯坦	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	12
瓦努阿图	P	P	P					P	P				5
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	P	P	P		P		仅签署				P	P	6
越南	P	P	P	P			P	P	P			P	8
也门	P	P	P	P	P			P	P		P		8
赞比亚	P	P	P							P			4
津巴布韦	P	P	P										3

P = 已加入。

以上图标所列信息是监测组从各文书保存机构收集的 2004 年 11 月 1 日时的资料。这 12 项反恐文书虽然有着更广泛的反恐怖主义目标，但关系到同基地组织及其分子进行的斗争。图标中开列的信息是每项公约的保存机构（即联合国法律事务厅、国际民航组织、国际海事组织和国际原子能机构）提供的。关于更多的说明，请见法律事务厅网站上各保存机构的链接：untreaty.un.org/English/Terrorism.asp。