联合国 S/2006/1046

安全理事会

Distr.: General
28 December 2006
Chinese
Original: English

2006 年 12 月 20 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

谨转递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 2006 年 12 月 13 日核准的书面评估（见附件）。该书面评估是以分析支助和制裁监测组（见附文）的评估为依据，按照安全理事会第 1617（2005）号决议第 17 段提交的。

请将本信及其附件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

切萨尔·马约尔（签名）

07-20147 (C) 160107 170107

附件

按照安全理事会第 1617(2005)号决议第 17 段进行的书面评估

一. 导言

1. 安全理事会在第 1617（2005）号决议第 17 段中请委员会提交一份第 1526（2004）号决议第 13 段中提及的会员国执行对基地组织和塔利班及有关个人和实体规定措施情况的更新书面评估。委员会请第 1526（2004）号决议设立的分析支助和制裁监测组按照第 13 段中的条款进行初步评估。监测组于 2006 年 10 月 27 日提交了初步评估（见附文），所涉期间为 2005 年 8 月 1 日至 2006 年 9 月 30 日。在此期间另有六个国家按照第 1455（2003）号决议提交了报告，使得按照该决议提交报告的国家总数达到 147 个。此外，55 个国家按照第 1617（2005）号决议第 10 段提交了核对表。委员会对监测组实事求是的评估和开诚布公的意见表示感谢，它们帮助委员会编写了安理会要求其提供的更新评估。

二. 目标和方法

2. 委员会评估的主要目标是(a) 向安全理事会通报各国执行制裁措施情况；(b) 大体确定制裁制度方面可能需要安理会和（或）委员会多加注意、加以改进的领域；(c) 向提交制裁执行情况报告的国家提供反馈；(d) 提醒各国执行制裁措施的义务，并鼓励尚未按照第 1455（2003）号决议提交报告的国家告知委员会其工作情况。

3. 委员会发现，如果仅以六个迟报国家提交的额外答复作依据，将很难作出平衡和客观的评估。因此委员会的报告是基于监测组以前准备的评估，因为该组在最近的评估中称“该组之前进行的作为 2005 年 12 月 6 日委员会报告（见 S/2005/761）附件发表的评估仍真实可信”。委员会还受益于监测组提供的走访多国和国际组织的信息以及委员会主席在对特定国家进行访问时获得的信息。

三. 概念和实施框架

基地组织和塔利班的威胁以及制裁的作用

4. 安全理事会设计、各国执行的制裁制度是安全理事会用来对抗并防止基地组织和塔利班及其同伙计划或准备的恐怖行为的手段之一。委员会认同并认真对待监测组的意见，即基地组织和塔利班的威胁在不断变化且持续增长。因此，至关重要的是制裁的设计和执行方式应能够极为精确地对付这种威胁并能够在必要时加以改进。

5. 除了按照第 1455（2003）号决议提交报告外，安全理事会通过第 1617（2005）号决议第 10 段建立了一个新的“核对表”机制，呼吁各国在 2006 年 3 月 1 日之

前向委员会通报它们采取哪些具体行动对 2005 年 7 月 29 日至 2006 年 1 月 31 日期间被列入委员会名单上的 23 名个人和一个实体实施制裁。尽管核对表机制旨在简化并帮助各国有效地进行报告工作，只有 55 个国家在 2006 年 9 月 30 日之前提交了核对表。

6. 委员会高兴地获悉一些国家除了执行财产冻结、旅行禁令和武器禁运之外，还实施了安全理事会相关决议所载的一些非强制性措施，以加强制裁制度的效率或加强委员会能力（例如，通过与国际刑警组织的合作）。委员会还同意监测组的评估，即关键的国际和区域组织可以在帮助会员国有效执行这些措施方面发挥有益作用，且委员会可以考虑利用这些组织更广泛地接触在实际工作中负责日常执行制裁措施的官员。

四. 为增加对综合名单的认识和提高其质量取得的进展

7. 委员会高兴地注意到，截止 2006 年 9 月 30 日，将委员会名单向相关当局和机构进行分发的国家数量已经达到 169 个，但委员会对一些国家内部仍延迟分发修正名单表示关切。

8. 委员会重申致力于提高名单中所载信息的质量，并认识到会员国使用这些信息的能力对于整个制裁制度的成功至关重要。7 月，委员会对清单作出了下列改进：(a) 供各国在提交列名提议时使用的标准表格和封面页；该实践准则已在 7 月份发送至所有国家，并且可以在委员会的网站上直接下载和填写；(b) 名单中的所有条目采用了永久参考号码，使得可以对目标个人和实体进行更为精确的确认；(c) 为名单中的姓名原文增加音译。

9. 11 月 29 日，委员会对准则中有关综合名单的整节进行了修订。在修订后的这节内容中，委员会作出了一些改进，以便向各国提供更多的透明度和指导，协助它们向委员会的名单提供新的姓名并解决了各国有关其程序公正性提出的关切问题。

10. 很明显，委员会只有与各国合作才能进一步完善其名单，特别是扩大名单的范围和准确性。委员会坚信，在提交新的姓名方面或进一步确定已列名的有姓名的信息方面不应有任何理由的延迟。在这方面，委员会希望再次强调，不必刑事定罪才能将个人列名。

五. 国家在执行制裁方面的成绩和困难

冻结资产

11. 委员会注意到监测组评估中的信息表明，34 个国家冻结了大约 9 120 万美元的金融资产，其中有 74.2%是 3 个国家冻结的。委员会感到关注的是，并非所有国家都充分遵守安全理事会相关决议关于冻结列入名单的个人和实体资产的要求。委员会又感到关注的是，有关目标可能利用一些国家缺少警惕性和未尽职责

这点，能够转移或隐藏他们的资产。通过冻结基地组织和塔利班及其同伙有关的资产，确保对可能资助恐怖主义的行为采取有效行动，是一项复杂和艰巨的任务，需要国家和国际两极的协同作用。委员会打算在审议监测组第 6 次报告时，重新审议该组在其以前的报告中在该领域作出的建议。

12. 委员会满意地注意到，可疑交易报告制度证明是一项打击基地组织和塔利班支助的恐怖主义行为的一项有效手段，并且至少有 110 个国家设立了金融情报单位提供分析可疑交易报告的能力。虽然仍然需要进一步改进这项手段，解决监测组报告的问题，包括对于金融机构应注意的适当指标缺乏指导，但这项手段帮助了银行和其他金融机构提高对金融制裁的认识。

旅行禁令

13. 委员会注意到各国正作出更大努力，执行旅行禁令。委员会认识到，执行旅行禁令对一些国家造成很大困难，不管是因为委员会名单上的一些名字不够详细，还是因为这些国家的边界技术设备不够。同时，委员会关注地注意到一些国家漏报列入名单的个人违反旅行禁令的情况。

武器禁运

14. 委员会注意到，执行武器禁运产生的效力似乎不如金融和旅行禁令措施。由于缺少各国提供的明确具体信息，对各国在这方面的执行情况进行评估仍然很困难。最近核准的关于武器禁运的一份“术语解释”文件已转递各国，这份文件可能有助于各国更有效地执行武器禁运的工作。为了进一步改进武器禁运工作，委员会希望监测组提出更多建议。

第 1452(2002)号决议

15. 安全理事会通过了第 1452（2002）号决议，授权委员会发放满足基本和其他需要的资金，以减轻列入名单的个人（和实体）及其家属的困难。一些国家经常为此与委员会接触；委员会想向德国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府表示感谢，两国依照这项决议不断向委员会作出通报或提出请求，显示它们致力于执行制裁和适当顾及列入名单个人的人道主义状况。

六. 委员会当前的重大任务和挑战以及与各国的对话

16. 委员会进行了认真的工作，解决各种有关制裁的艰巨问题。修订其关于列名和除名程序的准则是其议程上的一项绝对优先事项。然而，这项修订工作到头来耗费时间，比当初预期更难做到。虽然如此，积极的一面是，所有理事国，特别是几个非常任理事国参加了委员会的工作，并为协商一致的解决办法作出积极贡献。

17. 除了协助委员会进行监测制裁的职能，特别是访问选定的国家和相关国际组织外，监测组还不断协助委员会对各国在执行工作中面对的难处取得更好的理

解。监测组编写了一些专家背景分析文件供委员会审议。根据这些文件，委员会的工作能够取得了很大进展，例如将委员会名单上死亡者的名字除名和向各国提供指导，说明如何有效地查索名单以及说明很多其他重要问题。

18. 委员会希望更多国家（目前有 7 个）表示有兴趣与委员会接触，就相关问题进行深入讨论，因为安理会在其相关决议中向各国提供这个机会，以便在非正式场合讨论共同关心的问题，特别是那些需要委员会援助或采取行动的问题。

19. 7 月 26 日，委员会主席向会员国通报情况，目的是提供更多关于委员会工作的信息，并答复各国代表提出的询问和问题。虽然会议出席情况相当踊跃，但没有提出很多问题。委员会打算研究如何安排这些通报，使其能够成为较佳的交互和有效手段，互利地交换意见。

七. 结论

20. 从现有的信息来看，各国似乎勤恳地努力执行制裁措施，因为它们认识到没有任何有国家可以避免恐怖主义及其后果的影响。委员会希望看到各国以它们处理本国最高国家利益时表现的魄力，同样地继续执行制裁措施。因为只有在一个稳定的世界，国家和国际都安全，它们在经济、社会和其他方面才能实现更大的进步。

21. 委员会又希望获得并审议其余的 44 份执行报告，从而完成第 1455（2003）号决议规定的报告周期。监测组将一如既往地愿意协助各国编写其报告。委员会希望强调指出，所有国家，包括那些已经提出报告的国家，应酌情更新它们报告中提供的信息，并尽早提交给委员会。只有这样，委员会才能够了解到各国在执行制裁方面所作的努力或遇到的挑战和问题。

22. 制裁的执行程度不一，这点从监测组的访问报告和主席到选定国家的访问中可以最为明确地看到。委员会打算更积极地讨论各国在执行方面碰到的困难，特别是有关委员会名单准确性和列名除名程序方面的问题。如上所述，委员会对其名单作出了改进，目前正在进一步努力解决各国提出的其他争议问题。

23. 同时，委员会了解到一些国家在实际执行制裁方面可能力不从心，因此，打算在监测组的协助下，以更有计划和重点的方式处理国家，特别是以易受恐怖主义威胁见称的国家的遵守问题，包括考虑采取可行的行动处理不全面执行制裁的问题。

24. 委员会愿意相信本报告以及监测组的评估将对各国有所助益，因为执行制裁是各国的主要责任。反恐措施包括制裁，而从反恐措施的防范后果中最终可能获得最大利益的也是各国。在这方面，委员会愿意鼓励各国与委员会、委员会主席和监测组长期保持联系，特别是如果各国对于其执行工作需要作出澄清或援助。

八. 未来的评估分析：可行的改进

25. 为了改进未来制裁执行情况评估分析的质量，委员会不妨审议下列建议：

(a) 使未来全面评估的时间配合要求监测组提交报告的时间，并使委员会后来审议报告的时间配合安理会拟定新决议的时间，以进一步改进现有的制裁措施；临时评估可以着重具体制裁措施的执行情况；

(b) 更详细地确定用以评价国家执行业绩应实行的标准，从而使委员会能够更可靠地分析和评估各国遵守义务的程度。为了透明起见，应向所有国家通报这些标准；

(c) 继续在监测组、反恐委员会和 1540 委员会等相关委员会及机构之间进行协调，以便能够更好地了解这些机构如何能够就共同关心的问题共同合作，同时尊重它们根据各自任务进行的分工；

(d) 为改进制裁制度提出明确建议，同时具体地着重一些争议领域或难题。监测组在其 2004-2006 年任务期间提出了 200 多条不同的建议，大部分是向各国提出的。将这些建议合并、分类和排定优先次序，并以方便用户的方式与会员国分享，以加强其制裁执行工作，也许是很有助益的；

(e) 在评估中，也许也有助益的是，指明国家或国家集团面对的执行困难或问题，同时考虑到各国在执行制裁方面提出的一些新颖做法；监测组编写的最佳实践文件中重点介绍了这些做法。因为这些做法，特别是那些容易实行或成本-效益高的做法可能有利于其他国家。

附文

分析支助和制裁监测组按照第 1617(2005)号决议附件一(m)编写的评估

2006 年 10 月 27 日

第 17 段评估

		段次	页次
一.	导言	1-3	9
二.	会员国提出的报告	4-8	9
	A. 第 1455(2003)号决议的报告	4-6	9
	B. 核对表	7-8	10
三.	与会员国的接触	9-18	10
	A. 出访报告	9-11	10
	1. 主席的出访	9	10
	2. 监测组的出访	10-11	10
	B. 会议	12-18	11
	1. 第 1617(2005)号决议第 14 段：向委员会通报情况	12-13	11
	2. 区域和国际会议	14-15	11
	3. 为情报和安全事务主管举行的区域会议	16-18	11
四.	综合名单	19-24	12
	A. 分发	19-20	12
	B. 提供名单信息	21-23	12
	C. 第 1452(2002)号决议的请求	24	12
五.	措施执行情况	25-49	13
	A. 执行情况	25-42	13
	1. 金融措施	25-31	13
	2. 旅行禁令	32-37	14

3. 武器禁运 38-42 14

B. 有关非强制性措施的行动 43-49 15

1. 第 1617(2005)号决议第 5 段：通知被列入名单的个人和实体..... 43-44 15

2. 第 1617(2005)号决议第 8 段：联合国与国际刑警组织之间的合作.. 45-47 15

3. 第 1617(2005)号决议第 9 段：宣布失窃和遗失的护照作废并使用国际刑警组织的数据库 48-49 16

六. 威胁评估 50-51 16

七. 执行情况总体评估 52-53 17

第 1617(2005)号决议第 17 段

“提醒委员会注意第 1455（2003）号决议第 14 段和第 1526（2004）号决议第 13 段为其规定的职责，呼吁委员会至迟在 2006 年 7 月 31 日向安理会提交第 1526(2004)号决议第 13 段所述书面评估报告的最新补充，说明会员国为执行上面第 1 段所列措施采取的行动……”

一. 导言

1. 本报告是分析支助和制裁监测组按照 1267 委员会的要求编制的，针对安全理事会第 1617（2005）号决议第 17 段的要求，就会员国对基地组织、塔利班及其同伙实施制裁措施的情况提供增补的书面评估。[1] 报告所涉期间是 2005 年 8 月 1 日至 2006 年 9 月 30 日。

2. 委员会于 2005 年 12 月 6 日提出报告（见S/2005/761），附件中所列监测组原先的多数评估依然有效。但是在各国如何处理措施所适用的个人和实体的综合名单（名单）、[2] 各国如何落实这些措施以及如何对第 1617 号决议所述非强制性措施采取行动方面，还需要作出补充。此项评估中的很多资料是监测组利用其数据库得以提供的。

3. 在此期间，委员会向会员国提供了便利于执行制裁制度的补充工具，特别是用于提交新名单的封面页格式 [3] 和可上网 [4] 查阅的联合国-刑警组织特别通知。这些新工具在多大程度上对会员国有用，仍有待观察。

二. 会员国提出的报告

A. 第 1455(2003)号决议的报告

4. 2005 年 8 月 1 日至 2006 年 9 月 30 日期间，又有六个国家作出答复，使已经按照第 1455（2003）号决议提交报告的会员国总数达到 147 个。其中每个国家都利用了委员会颁发的《指南》，总体上答复了所有 26 个问题。尚未提交报告的会员国还剩 44 个：24 个为非洲集团成员国、9 个亚洲/太平洋集团成员国、10 个拉丁美洲/加勒比集团成员国和一个东欧集团成员国。

---

[1] 制裁包括对 1267 委员会综合名单指明的、与基地组织和塔利班有关联的个人、集团、企业和实体适用的资产冻结、旅行禁令和军火禁运（见第 1617（2005）号决议第 1 段）。

[2] 名单可上网查阅，PDF 版网址是：http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/pdflist.pdf，html 版网址是：http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/tablelist.htm。

[3] 封面页可从委员会网站下载：http://www.un.org/Docs/sc/committees/CoverSheetEng.doc。

[4] 可在下列网址上查阅特别通知：http://www.interpol.int/Public/NoticesUN/Search/Recent.asp。

5. 2006 年 9 月，辅助反恐委员会、1267 委员会和 1540 委员会工作的各专家组向 1267 委员会和 1540 委员会提交了一份联合文件，制定了处理未交报告国家问题的共同战略，并向反恐委员会提交了处理迟交报告国家问题的共同战略。制定这项共同战略的主要目标是要结束现一轮提交报告的工作，使三个委员会能够更实际地处理这些未交报告国/迟交报告国的问题和确定它们需要什么样的协助。

6. 第 1455 号决议的报告很有用，可以此进行有关会员国实施制裁措施情况的基线评估。总而言之，无论目前未交报告的原因是什么，既然所有会员国都已经向反恐委员会提交了至少一份报告，基本能力肯定是存在的。因此，如果 44 个未交报告国能够在提交第 1455 号决议报告方面得到协助，应该可以从所有会员国收集到最后一批资料。

B. 核对表

7. 2006 年 3 月 1 日至 9 月 30 日期间，54 个国家[5] 响应第 1617（2005）号决议第 10 段的呼吁寄回了核对表；还有 6 个国家要求延期。核对表要求提供 2005 年 7 月 29 日至 2006 年 1 月 31 日期间列入综合名单的 23 名个人和一个实体的资料。本以为核对表工具可为会员国提交报告提供更大方便，但是作出答复的 54 个国家总体上只提供了要求的最起码的资料。5 个国家进一步详细说明了它们如何对 24 个新名字实施三项制裁措施；3 个国家提到执行过程中遇到的困难或挑战；还有 2 个国家对 24 个新名字的其中一些名字提供了增补资料或最新资料。提供报告的会员国中没有一个就核对表报告期间之前就已经列入名单上的名字向委员会提供新资料。

8. 在七个月之后只有 54 个国家提交报告的事实表明，这项工具没能使更多国家提交报告或更迅速地提交报告。

三. 与会员国的接触

A. 出访报告

1. 主席的出访

9. 在本评估所述期间，委员会主席塞萨尔·马约拉尔大使阁下共访问了七个国家：乍得、印度尼西亚、日本、尼日利亚、卡塔尔、沙特阿拉伯和也门，以及设在维也纳的欧安组织。他还主持了 2006 年 6 月监测组在维也纳为八个阿拉伯国家和巴基斯坦情报和安全事务主管和副主管举行的第四次区域会议。

2. 监测组的出访

10. 在同一时期，监测组访问了 24 个国家：阿富汗、阿尔巴尼亚、亚美尼亚、澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、意大利、

[5] 2006 年 10 月 17 日再提交了一个核对表，使目前国家总数增至 55 个。

约旦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、莱索托、莫桑比克、巴基斯坦、菲律宾、南非、斯威士兰、塔吉克斯坦、坦桑尼亚、泰国、乌干达、乌兹别克斯坦和也门。其中六个国家（埃塞俄比亚、格鲁吉亚、肯尼亚、莫桑比克、斯威士兰和乌干达）尚未按照第 1455 号决议提交报告，18 个国家尚未按照第 1617 号决议提交核对表。

11. 监测组出访的重点是面临严重威胁、对威胁有具体了解或被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坚定承诺，但是有些国家主要由于能力不足，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。

B. 会议

1. 第 1617(2005)号决议第 14 段：向委员会通报情况

12. 在本报告所述期间，三个国家[6] 按照第 1617（2005）号决议第 14 段请求，同时向委员会通报情况。这次情况通报使委员会获得这三个国家关于列名和除名的提议和其他会员国对适当程序的关切方面的宝贵信息。

13. 自从 2004 年 1 月安全理事会首次提供这一机会以来，到目前为止只有七个国家来到委员会进行深入讨论，2006 年 7 月 26 日在向会员国通报情况时，委员会主席鼓励更多国家接纳这项请求。

2. 区域和国际会议

14. 在本报告所述期间，监测组应邀出席了 31 次区域和国际会议（2005 年出席 13 次，2006 年出席 18 次）。这些会议为同参加国（以及国际和区域组织）讨论与实施对基地组织/塔利班的制裁制度有关的问题提供了有益的机会。

15. 总的来说，监测组发现，各国十分致力于 1267 委员会的工作，对名单及各项制裁措施的了解也令人鼓舞。监测组相信，主要的国际和区域组织可以发挥有益的作用，帮助会员国更有效地落实各项措施，特别是使委员会能够扩大接触范围，能够与负责实施日常制裁工作的当地官员接触。

3. 为情报和安全事务主管举行的区域会议

16. 过去两年，监测组组织了多次情报和安全事务主管会议。目前共有三个区域集团：第一集团由阿尔及利亚、埃及、约旦、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、巴基斯坦、沙特阿拉伯和也门组成，在过去两年里共举行了四次会议。特别是考虑到与基地组织有关的恐怖主义在索马里境内构成的区域威胁，第二集团目前包括埃塞俄比亚、肯尼亚、沙特阿拉伯、苏丹、坦桑尼亚和也门，以及索马里过渡联邦政府代表。第三集团注视萨赫勒和撒哈拉区域与基地组织有关的集团的问题，现包括阿拉伯利比亚民众国、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥和尼日尔。

[6] 德国、瑞典和瑞士提交沃森研究所文件。

17. 在本报告所述期间，监测组与三个不同的集团举行了四次区域会议：与第一集团举行了两次会议（与制裁基地组织和塔利班有关的一般性问题），与第二集团（索马里）举行了一次会议，与第三集团（萨赫勒/撒哈拉区域）举行了一次会议。

18. 监测组还开始设立由东南亚伙伴参加的第四集团，除其他国家外，将包括印度尼西亚、马来西亚和菲律宾。

四. 综合名单

A. 分发

19. 监测组在其前次评估中报告，146 个国家说，他们向银行分发了名单（及变更情况），还在一定程度上向其它金融机构及进入港和其它有关当局分发了名单。此后，又有 23 个国家报告了同样情况，这样一来，似乎有适当分发机制的国家达到了 169 个。

20. 然而，监测组的访问情况表明，许多国家分发名单——特别是最新名单——进程缓慢，向边境哨所分发名单尤其缓慢。武器禁运问题也一样，对私营部门和民用火器管制机构是否参与执行这一制裁措施且如果参与的话如何参与问题知之甚少。主要问题是缺乏内部协调，有些情况下还因能力问题使内部协调越发恶化。因缺乏所有机构都可方便获取的中央数据库，因而必然难以协调、同步地把名单分发给所需者。

B. 提供名单信息

21. 在本报告所述期间，20 个国家向委员会转交了呈件，或者是由于增加了新名字（12 个国家提交了新个人的名字，8 个国家提交了新实体的名字），或者是就已列名字提供更多情况（有 6 个国家）。还有 2 个国家提供了一些个人的更多情况，1 个国家提供了一个实体的更多情况。

22. 2005 年 8 月 1 日至 2006 年 9 月 30 日期间，委员会批准在名单上增列 35 个个人和 6 个实体的名字。14 个国家的呈件获得了委员会的认可，其中有 3 个国家以前没提交过呈件。

23. 鉴于会员国尚不确定增加名单名字的标准，委员会提出了一个封面页，各国在提出名字纳入名单时可将其作为指南。封面表列出了委员会希望提交名字时所纳入的资料及须附于各呈件的情况说明指南。封面页已转交给各会员国，且可在委员会网站上查询：www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm。

C. 第 1452(2002)号决议的请求

24. 2005 年 8 月 1 日至 2006 年 9 月 30 日期间，委员会收到了 32 份通知，要求按照第 1452（2002）号决议第 1(a)段进行人道主义豁免；自该决议 2002 年 12

月通过以来，委员会共收到 57 份通知。这些通知与支付各种物项有关，包括基本开支和住宿（21 项请求）和合法代表权（11 项请求）。

五. 措施执行情况

A. 执行情况

1. 金融措施

25. 目前，根据监测组收到的所有资料，34 个会员国冻结了约 9 120 万美元的金融资产，其中 74%（6 770 万美元）是 3 个会员国冻结的。所冻结资产（主要）是银行账户和投资账户结余、人寿保险、抵押账户和股票。然而，所冻结总额不包括 5 个会员国冻结的资产，因这 5 个会员国没有说明所冻结资产的数额或类型。

26. 美国 2001 年 9 月 11 日遭受恐怖袭击后立刻涌起了一股反恐势头，尽管一些国家保持了部分势头，但是，各国执行深入情况有所不同，且受很多因素的影响，包括在全国范围内落实委员会名单的速度。真正的风险是，资产冻结不均衡可能会使有关目标产生警觉，认为其资产会被冻结，从而使其有时间转移资产。

27. 总的说来，依照第 1455（2003）号决议提交报告的所有国家以及监测组访问的不报国家都表示，他们会把综合名单纳入其国家系统，尽管许多国家需要提高非银行金融机构和指定行业对制裁制度的认识。提高公众对名单的认识也会有助于防止所列当事方间接接近受管制的金融部门。

28. “了解客户”要求仍然是许多国家的重要方法。迄今，尚未有任何国家报告名单所列当事方企图以所列名字开设银行账户，但是，至少有一个国家报告，有一列名当事方试图通过其银行系统汇钱。

29. 可疑交易报告制度也大大有助于防止资助基地组织和塔利班关联的恐怖活动。至少有 110 个国家设立了金融情报机构，以便能分析可疑交易报告。理论上，可疑交易报告制度应能检测出恐怖分子的资金流动情况，但是，统计资料表明，在全球范围内收集的大多数可疑交易报告与洗钱有关。尽管 2001 年 9 月 11 日恐怖袭击后与资助恐怖分子有关的可疑交易报告数量急剧增加，但是，很多国家报告，他们没有收到或几乎没有收到与资助基地组织和塔利班有关的可疑交易报告。

30. 可疑交易报告制度这一本来有用的工具因一些问题没有发挥最佳作用，问题包括金融机构在寻找何种信息方面缺少指南。因缺乏适当指标方面的指南造成了既好又坏的结果：或者因为担心受到规章处罚而提交了太多的报告，或者因为对报告目的不明确而没有提交报告。那些收集了许多可疑交易报告的几个国家还有一个问题，就是没有能力应对可疑交易报告。

31. 这一局面有可能会有所改善，因为许多国家已派出专家出席许多国际会议以讨论打击资助恐怖主义问题及执行国际标准问题。

2. 旅行禁令

32. 按照第 1455（2003）号决议提交报告的 6 个会员国、按照第 1617（2005）号决议提交核对表的 54 个国家以及 2005 年 8 月至 2006 年 9 月期间被访的 24 个国家都报告，为执行针对基地组织/塔利班的旅行禁令采取了必要措施。一个会员国还为此通过了新法律规定，5 个会员国修正、更新了现行立法，4 个会员国继续使用现行立法。4 个会员国向监测组报告，在全面执行旅行禁令及将综合名单纳入其国家数据库方面，其国家法律规定有困难。3 个会员国承认，要使旅行禁令充分发挥作用，须培训所涉执行机构的工作人员。

33. 各会员国还报告，因缺乏名单上一些人名的详细情况，给其带来了困难。为该评估所审议的其它会员国中有 8 个国家报告了这一问题。几个国家确证，他们需要至少三项或四项识别资料才能将名字列入其国家数据库。一个国家报告，有人名字类似名单所列某人，已阻止、防止其入境，但不能确信鉴别是否正确。

34. 几乎监测组访问的所有国家都说，对综合名单做了些相关参照后，已把列名的个人纳入其国家监测清单。监测组检查了 3 个会员国的移民数据库，发现，其没有全部纳入列名的个人。这三个数据库也没有说明列名的个人应受到制裁基地组织/塔利班的措施的限制。

35. 4 个会员国报告，他们可进入刑警组织关于遗失和被窃旅行证件的数据库；还有 2 个会员国正在为获准进入数据库开展有关工作。11 个会员国报告，他们没收了一定数量的假护照，有些人企图利用这些假护照出入境；一个会员国证实，有些列名的个人曾使用假旅行证件入境，但这是在其被列名前。监测组在对 10 国访问期间解释了联合国-刑警组织特别通告，特别解释说，这些特别通告载有列名的个人的其它识别资料；2 个国家确认，他们一直在收到通告，且已发给有关国家当局。

36. 5 个会员国确认，国家所有边境点可根据国家监测清单或管制清单电子检查所有个人出入境情况。8 个会员国向监测组报告，他们正在边境点安装设施，以便可以做电子检索。11 个会员国说，因缺乏有关技术设备，它们难以充分管制边境。监测组还得知，4 个会员国的领事办事处可用电子方式进入国家管制清单数据库；所咨询的 6 个会员国说，他们的领事办事处不能直接进入数据库，须将所有签证申请提交给首都做进一步核对。

37. 5 个会员国向监测组报告，在协调国家有关执法机构与有权更新综合名单的国家机构之间的合作方面有技术困难。12 个会员国报告，他们依赖其它国家政府的通知或利用其它来源以了解综合名单的变更情况。

3. 武器禁运

38. 从第 1455（2003）号决议的六份新报告和按照第 1617（2005）号决议提交的 54 份核对表以及 2005 年 8 月至 2006 年 9 月期间走访 24 个国家中所收集的所

有信息表明，对基地组织和塔利班武器禁运措施的执行情况没有象另外两项制裁措施那样得到同样和（或）充分的关注。

39. 根据监测组以前评估提供的信息，本报告涉及的会员国表示已经将名单提供给负责执行的有关当局。在访问的 24 个国家中，有 7 个国家还提供了有关其建立的执行武器禁运机制的信息。不幸的是，该信息不足以对其有效性进行详细评估。同样，尽管一些国家提供了有关其军事武器进出口管制方面的信息，按照第 1455（2003）号决议提供的六份新报告都未能提供足够的信息来评估国家执行的总体成效。一个国家称尚未通过任何具体立法，仅依赖现有立法来执行禁运。

40. 三个受访国家告知监测小组，它们通过国防部对武器交易进行统一有力的管制。其他国家说他们只是一般性地禁止武器销售，其军队或安全部队除外。几个国家还提到它们国家中存在例外情况，例如狩猎目的，但没有详细说明任何机制使用综合名单检查是否违反对基地组织和塔利班实行的武器禁运。各国也经常提到进出口管制，但是没有提供有关平行执行的国内规章的任何信息。

41. 受访国家都没有提供如何让私营部门参与执行武器禁运的信息，尽管在某些情况下私营部门显然也参与了属于基地组织和塔利班武器禁运范畴的武器和相关物资的交易。各国均未提供为执行禁运如何进行培训和援助的信息。

42. 在监测组的评估中，各国提供有关其对基地组织和塔利班执行武器禁运信息的程度与其对制裁制度本身的理解程度息息相关，也与它们为对付恐怖主义威胁努力全面执行的承诺息息相关。

B. 有关非强制性措施的行动

1. 第 1617(2005)号决议第 5 段：通知被列入名单的个人和实体

43. 在这一期间就通知被列入名单的个人问题展开了更多的公开讨论。参加辩论的大多数国家都已经采取了这种做法，因为它们认为这是改进制裁制度的一个重要方式，但是也有一些国家认为他们反对与恐怖分子进行任何联系。各国注意到第 1617（2005）号决议第 5 段中“请”通知被列入名单的个人比同样处理这一问题的第 1526（2004）号决议第 18 段中的“大力鼓励”似乎更为有力。

44. 尽管没有一个国家报告监测组或委员会它已采取类似行动，几个国家已解释了它们在这方面的行动程序。大多数国家将这方面的职责交给外交部，也有一些国家认为在政府公报中刊登这些姓名已经足以达到通知目的。

2. 第 1617(2005)号决议第 8 段：联合国与国际刑警组织之间的合作

45. 第 1617（2005）决议第 8 段请秘书长增加联合国与刑警组织之间的合作来帮助委员会和会员国的工作。合作的加强导致 2005 年 12 月设立了国际刑警组织-联合国安全理事会综合名单上有足够识别材料的个人特别通告。截至 2006 年 9

月 30 日，国际刑警组织已经发出了 263 份通告（并已经撤回一份通告，因为委员会将其姓名从名单上除名）。

46. 这些通告包含了来自名单和国际刑警组织提供的额外数据的信息。国际刑警组织提供的信息中用于执法的保密部分，例如指纹，被储存在一个保密数据库中，只有执法机构通过国际刑警组织成员国国家中央局才能使用。公共数据部分，包括照片和身体特征都放置在国际刑警组织的网站上（www.interpol.int）。

47. 委员会和国际刑警组织正在考虑是否扩大这些通告，以将名单上的实体包括在内。国际刑警组织在得到委员会的核可后，也已开始发放同时受到国际刑警组织红色通缉令通缉的名单上某些个人的招贴画。红色通缉令是一种在国际上散发的国家逮捕令或法庭命令。委员会和国际刑警组织之间的这些合作措施成功，促成安全理事会于 2006 年 8 月通过第 1699 号决议。该决议要求国际刑警组织和安全理事会其他制裁委员会适当开展类似合作。国际刑警组织大会于 2006 年 9 月批准了一项类似决议。

3. 第 1617(2005)号决议第 9 段：宣布失窃和遗失的护照作废并使用国际刑警组织的数据库

48. 在第 1617（2005）号决议第 9 段中，安全理事会敦促所有会员国确保护照和其他旅行文件失窃和遗失后立即宣布无效，并通过刑警组织的数据库与其他会员国分享情报。这将有助于防止列名的个人使用遗失、失窃或伪造的文件来特别规避旅行禁令。

49. 国际刑警组织已通知监测组自 2005 年 8 月 1 日起，又有 29 个国家为其数据库提供了数据。提供数据的国家总数现在为 117 个，外加联合国科索沃特派团。数据库中的总文件数量已经超过 1 250 万份。

六. 威胁评估

50. 与基地组织相关的恐怖主义事件继续引起广泛关注。在过去的一个时期发生了数起攻击事件，发现了几起重大阴谋。来自后续调查的证据表明，当前威胁仍然主要来自聚集一起形成地方团伙的个人，他们受到基地组织信息的启发并刻意攻击国家目标。然而，来自阿富汗边境地区核心领导层信息的增多表明奥萨马-本-拉登和艾曼·扎瓦希里仍然企图为这一运动提供某些战略指导。国内自发出现的恐怖小组的头目对阿富汗边境地区的访问表明核心领导层的重要性远超过象征意义。

51. 没有一个国家报告威胁减少。实际上，特别是在监测组为安全和情报处主管和副主管召开的区域会议上，大家的意见一致认为威胁仍在继续增长。一些人还预测基地组织运动将从新的基地再次国际化。索马里和萨赫勒/撒哈拉地区被认为尤其值得关注。

七. 执行情况总体评估

52. 第 1267（1999）号决议制裁制度的执行取决于各国对第 1267 号决议及其后续决议相关性的认可程度。如果一国认为制裁制度对其当地恐怖主义威胁没有什么影响，那么它可能就不那么愿意执行这些措施。各国仍抱怨名单过时、不准确、甚至在某些情况下含混不清。它们还担心列名程序似乎缺乏公正，并可能受到国内法庭的司法质疑。它们希望能够看到有关从清单上除名的更明确指导方针。

53. 委员会正在处理这些问题，但是各国肯定对讨论的细节不甚清楚，并且急于看到结果。来自各国的证据表明，制裁制度正处在一个关键阶段：各国大力支持和普遍接受制裁目标，但希望更积极地磨练实行制裁的相关措施和程序。