联合国 S/2006/154

安全理事会

Distr.: General
10 March 2006
Chinese
Original: English

2006 年 3 月 8 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

根据安全理事会第 1617（2005）号决议，谨随函转递第 1526（2004）号决议所设、并经第 1617（2005）号决议延长任期的分析支助和制裁监测组提交的第四次报告（见附文）。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)号决议所设委员会开始审议该报告，以期改进现有制裁措施及其执行情况。

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）

06-23044 (C) 130306 130306

附文

2006 年 1 月 31 日安全理事会第 1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组协调员给安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1267(1999)号决议所设委员会主席的信

安全理事会第 1526（2004）号决议所设、并经安理会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1617（2005）号决议延长任期的分析支助和制裁监测组谨根据第 1617（2005）号决议附件一向你提交其第四次报告。

协调员

理查德·巴雷特（签名）

安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1526（2004）号和第1617（2005）号决议所任命的分析支助和制裁监测组的第四次报告

目录

一. 摘要

1. 恐怖袭击活动近月来在阿富汗和伊拉克有所加剧，而且在世界其他地方也持续发生，监测组注意到阿富汗的基地组织核心领导人和伊拉克更为活跃的领导层正试图扩展其影响范围。虽然它们的策略、方法和发出的讯息可能不同，但除非国际社会联合一致，持续作出协调一致的回应，否则基地组织和塔利班领导人以及与其有关联的团伙将继续破坏国际和平与安全。

2. 对属于塔利班和基地组织、或与之有关联的个人和实体综合清单的范围不断扩大，准确度也不断提高，而会员国越来越把这一清单以及制裁制度的其他内容视作国际社会打击恐怖主义的要素。监测组提出了改进建议，以改进供列入清单的名字提交办法和清单本身的质量，确保综合清单对面临的威胁始终作出准确的反映。

3. 会员国实施制裁的情况继续有所好转，但各区域之间以及各国之间仍存在差异。监测组指出，虽然综合清单旨在作为一项预防性措施，但列入清单的大多数与基地组织有关的人员已经遭到刑事指控或被定罪。根据安全理事会第 1617（2005）号决议的指示，监测组报告列入清单和从清单中除名的现有各项行动、第 1452（2002）号决议规定的资产冻结例外情形，以及这些措施对有效实施具有何种影响。

4. 根据对基地组织、塔利班实施的制裁冻结的资金数额继续攀升，但增幅逐渐减低。监测组正在调查恐怖分子现有的一些供资来源并探讨各种堵截措施。监测组发现世界日趋高度发展的金融部门情况有所改善，但注意到继续存在令人关切的领域，包括因欠发达国家缺乏资源而产生的问题。

5. 尽管存在旅行禁令，清单上的人员仍能跨越国境。监测组报告了国际社会在限制恐怖分子及其支持者的行动方面取得的进展，包括刑警组织和安全理事会最近联合采取主动行动，并因此发出了一项国际通知，其中全部含有综合清单所列人员的身份、描述、照片和指印。

6. 武器禁运是对基地组织、塔利班实施的制裁制度的第三大支柱。旅行禁令旨在防阻清单所列人员跨越边境，资产冻结则打击其后勤能力，但只有武器禁运得到有效实施，才能防止基地组织及其同伙不花大价钱就能在当地取得他们发动攻击所需的物资和训练。

7. 会员国的报告、或未予以报告仍是个问题，这使安全理事会因此无法掌握实施工作方面至关重要的资料；监测组提出了改进现行制度的办法。监测组还考虑了国际社会对恐怖分子利用因特网的日益担忧，并就此问题以及各种监测活动提出了意见。

二. 导言

A. 基地组织：概述

8. 2005 年下半年发生了对伦敦、巴厘、俄罗斯联邦纳利奇克、德里和阿曼的严重袭击事件，世界其他地方还发生了更多袭击事件。这些暴行发生的背景是伊拉克不断出现的暴力，基地组织宣称伊拉克的自杀式爆炸已发生第 800 次，达到了一个阴森恐怖的里程碑。基地组织领导人的一连串威胁言论以及安全部门发出的马上要受袭击的许多警告进一步表明，尽管国际社会为打击恐怖主义作出了巨大努力，与基地组织有关的恐怖主义威胁却一如既往，继续顽固存在。

9. 监测组在 2005 年 6 月的报告（S/2005/572）中指出了基地组织第三代支持者构成的危险。这些人分散在世界各地，虽然与基地组织没有直接关联，但却接受其思想，愿意并能够发动严重袭击。监测组同许多国家的安保官员一样，注意到基地组织领导人似乎正试图将新的、尚未建立联系的小组置于其战略控制之下。这方面存在着若干对他们不利的因素，但他们若取得成功，则恐怖主义威胁就会进一步加大。

10. 对该运动发挥影响的两个主要中心是阿富汗-巴基斯坦边境地区的乌萨马·本·拉丹和埃曼·扎瓦希里以及伊拉克的基地组织。虽然他们的目标大体相同，但其号召力和手法已开始分化。阿富汗境内的领导人保持其作为基地组织创始人的个人号召力和其过去的威望，更善于以宗教为借口从事恐怖主义，而伊拉克的基地组织，不管由阿布·穆萨布·扎卡维还是一名继任者领导，因其一连串袭击事件成为头条新闻，对急不可耐地要采取行动的人来说都具有更大的号召力。

11. 基地组织核心领导层和在伊拉克的领导层都需要让人们觉得他们团结一致。本·拉丹需要宣称他在伊拉克这块基地组织目前最惹人瞩目的活动领域发挥作用，而伊拉克的基地组织则需要吹嘘它已获得本·拉丹赞同，以保持准备效法的许多小团体对它的支持。2004 年 10 月扎卡维宣誓效忠本·拉丹，2004 年 12 月本·拉丹接受效忠，但两者都不表明、也不会由此形成一个团结一致的领导层；两者之间存在公开、严重的分歧，尤其是为伊拉克的基地组织将什叶派作为打击目标一事。伊拉克境外的活动为两者提供一个途径，以建立独立网络，保证该运动在伊拉克以后阶段的未来。

12. 尽管伊拉克的基地组织已经吸引了不少当地的新成员，而且还与反叛团体建立了紧密的联盟，但其外国战士仍被视为外来者。不管伊拉克发生什么，伊拉克今后的任何政府都不会让基地组织或其非伊拉克籍支持者参与。尽管该国迄今仍然是扎卡维最重要的活动地区和一个有用的基地，但 2005 年 11 月对安曼三座旅馆发动的袭击正是一个信号，表明他决意扩大自己影响范围。伊拉克的基地组

织有可能通过前来参战的外国人建立与外部的联系网络，这些外国人在打完仗返回家乡后，仍然保持着密切的个人联系，并且对该组织无比忠诚。安保官员曾告诉监测组说，伊拉克的基地组织征募者有时还不接受未经训练的志愿者，让他们等命令，并随时准备支持在他们的本国发动的袭击。已有级别较高的战士离开伊拉克，召集现有的支持者和这些新成员组成新的小组。[1] 伊拉克的基地组织的目标，是建立可在有机会时发动袭击的能力，不管发动袭击是通过自身的成员，还是通过跟与之合作、甚至是效法它的现有团体配合。[2]

13. 对本·拉丹来说，伊拉克局势或许有助于吸引新战士来从事他的事业，但伊拉克的基地组织开展活动的方式往往不利于该组织扩大号召力。本·拉丹需要纠正扎卡维行动的失衡，并通过在其他地方发动引人注目的袭击，表明他仍有全球影响力，这样使他重新踏上他在 2001 年失去阿富汗基地之前制定的战略之路。因为他要保证自己的人身安全，因此机会有限，而且虽然世界各地有许多基地组织的支持者愿意在行动上加以效法，但他和扎瓦希里都必须克服诸多难题，才能实行真正的控制。

14. 虽然这两个方面的领导人都认为基地组织正在赢得胜利，而且时间在他们一边，但他们都急不可耐地争夺和组织对基地组织迅速增加的支持，并将之会聚在一起。不然的话，基地组织将仍是在不同的行动区内发动袭击的各种独立小组，对总体战略仅仅偶有助益。对世界其他地方而言，无论本·拉丹还是伊拉克基地组织谁当头，甚至即便两者之间出现对立，都无关紧要；所面临的挑战仍然是如何防止它们实现目标，与此同时消除为其提供得手机会的讯息。

B. 基地组织的讯息

15. 本·拉丹 1998 年宣布成立国际抗击十字军、犹太人和美国人阵线，当时该阵线并非基于意识形态或宗教信仰；他也没有提出什么新的策略。他的新奇之处在于把目标从穆斯林国家转移到西方、尤其是美国；他把他的恐怖主义说成是伊斯兰与其敌人之间的斗争，因而能将若干形形色色的、往往彼此竞争的团体收罗在一个大旗之下。

16. 基地组织并没有提出一种连贯一致的思想，本·拉丹和构成基地组织松散网络的各个团体在宗教信仰上存在重大分歧。基地组织的重要领导人没有一个完成正规的宗教培训，其大多数支持者也是如此。本·拉丹、扎瓦西里和扎卡维等人都不是神职人员，也没有发布宗教裁定或法特瓦的宗教权力。尽管如此，本·拉丹还是能利用现在通讯手段，以一个精神领袖的身份对许多穆斯林产生吸引力，而他似乎将暴力变成了让人感到荣耀的事，变成一种义务，而不是事实上的恐怖主义。

[1] 例如 2005 年 8 月在土耳其逮捕的 Loai Mohammed Haj Bakr Al-Saqa。

[2] 例如，据两个会员国称，扎卡维已经同活跃在非洲萨赫勒和撒哈拉以南地区的一个已列入清单中的实体萨拉菲听从真主召唤战斗小组领导人穆赫塔尔·贝尔穆赫塔尔建立了联系。

17. 本·拉丹利用各种事件来支持他关于伊斯兰正受到攻击的说辞，让对宗教所知甚少、感觉为其周围的世界所疏远的许多穆斯林有了一种方向感和归属感。他自 2001 年以来与世隔绝，使他有了一种神秘的迷一样的光环。尽管他个人没有什么学历证明，但他的宗教精神却远比基地组织其他领导人浅薄的杀戮学说更让人信服，更有吸引力。它吸引了这样的一代人，他们对未来少有信心，但随时愿意接受一种极端的纠正办法，不关心关于终极目标的明确愿景。

18. 本·拉丹现在所处的环境使他失去了 2001 年 11 月塔利班垮台前他在行动上所扮演的角色。尽管如此，他在 2006 年 1 月的言论内容、以及扎瓦西里更经常传出的口信，却继续号召采取行动，并强调政治目标。自 1980 年代以来，他们的行动已经历了四个主要阶段：第一阶段是将阿富汗从苏联控制下解放出来；第二阶段是支持塔利班控制阿富汗，并劝说美国从海湾地区、尤其是从沙特阿拉伯撤军；第三阶段是从 1998 年开始，通过尽可能作为一个阵线发动恐怖袭击，对抗美国和其他西方国家；第四阶段是从 2003 年以来在打击到目标的时候同所有敌人、包括穆斯林世界的敌人交战。

19. 根据对基地组织领导人言论的分析，他们眼下的目标是使西方惊恐不安，继而从中东和其他穆斯林国家撤军，并且使穆斯林相信他们的世界正受到攻击。他们希望借促成这种对抗气氛来取得政治影响，同时不必明说其长期目标，因为若试图说清这些长期目标的话，必定会产生分歧。本·拉丹在力所能及的时候仍继续首先将其恐怖活动指向美国和西欧；但他也会支持有关联的、目标更限于当地的团伙，如车臣和东南亚的团伙。基地组织还将继续在穆斯林国家发动袭击，并寻求在中央控制较为薄弱的地区、如萨赫勒和撒哈拉以南非洲以及索马里加强其在当地势力。在所有情形下，基地组织都希望会因所作出的反应和报复而导致更多的新人加入。

C. 塔利班

20. 塔利班已变得更加凶残。阿富汗的袭击越来越多地显示出基地组织在伊拉克所采用手法的影响，自杀式爆炸和砍头越来越常见，而且把证明拿到电视上播放。[3] 但塔利班获得的支持是否有所增长则是另外一回事。议会选举已圆满举行，新的政府已开始成形。约 640 名塔利班已被吸收进入政府的和解方案。[4] 但阿富汗依然很脆弱，对亲政府的毛拉、学校教师和其他专业人员的攻击可能产生使恢复步伐放慢、甚至完全停顿的预定效果；因为这些人员的贡献对该国的未来起着举足轻重的作用。对塔利班重新恢复统治的支持可能非常有限，[5] 但阿富汗

[3] 负责阿富汗问题的秘书长特别代表已于 2006 年 1 月 17 日通报安全理事会说，在自 2005 年 1 月以来的 19 次自杀式攻击中，有 13 次是在最近 10 周内发生的（S/PV/5347）。

[4] 联合国阿富汗援助团（联阿援助团）到 2006 年 1 月 7 日的估计。

[5] 联阿援助团的研究认为，阿富汗境内发生的暴力有不到 20%可归因于塔利班煽动的反政府活动。

大部分地区仍不受中央控制，毒品的种植第一次蔓延到所有省份，腐败猖獗，塔利班战士成为动荡的又一来源，而动荡正为当地军阀和对善政兴趣索然的其他方面所利用。

D. 国际回应

21. 制裁制度的作用依然非常重要、但较为有限。安全理事会对那些与基地组织和（或）塔利班有关联的个人和组织综合清单实行的资产冻结、禁止旅行和武器禁运的成效因三种因素而受到影响：成员国执行这些措施的质量和连贯性；清单的相关性和准确性；以及清单上的个人和实体承受制裁的程度。

22. 国际社会打击基地组织恐怖主义绝不仅限于制裁措施，但协调一致的国际行动的重要性使制裁制度成为其他务实的措施应环绕的中心点。过去六个月里，国际社会已开始极为严肃地认为必须认真对待基地组织的观点和口信，以认识其号召力，并向最易受其吸引的民众说明情况。虽然预防恐怖分子发动袭击极为重要，但显然无法单靠安保措施就可挫败恐怖主义，而国际社会的许多成员期待安全理事会采取措施，限制基地组织散布口信的手段，并推动开展各项方案，以消除其影响。

三. 综合清单

23. 监测组在以前的报告中曾指出，综合清单是对基地组织和塔利班实施的制裁措施的中心所在。鉴于仍没有各国一致商定的恐怖主义定义，监测组提出了国际社会一致认为属于恐怖分子或其同伙的个人和实体清单。截至 2005 年底，该清单有 466 条：与基地组织有关联的个人 205 条、实体 118 条；与塔利班有关联的个人 142 条、实体 1 条。同时，清单还列有 17 个已从清单除名的个人和实体的名字。

24. 委员会已继续鼓励各国提出名字以及其他识辨资料，供列入清单，而监测组一直积极地予以支持。其结果，2005 年有 18 个国家提出了供委员会审议的名字，许多国家是第一次提出，委员会则在清单中增添了 28 名个人和 4 个实体，他们全与基地组织有关联。委员会还在 2005 年将一名个人从塔利班一节中除名，迄今在 2006 年将两名个人从基地组织一节中除名。

A. 改进供列入清单的名字提交办法

25. 鼓励各国在提出名字时参阅委员会的准则，以深入了解有关程序。但即便如此，一些国家可能还是不清楚以哪种方式提交最恰当，也不清楚需要提交资料的程度。因此，一些国家提交名字的方式可能使委员会不接受提名，或将提名搁置数月之久，如果说不是更长的时间话。除了分散委员会的时间和资源，使其不能进行其他重要工作外，这还会使提交名字的国家感到它们被排斥在这项工作外，

或感到困惑。监测组建议，在可能的情况下，如果委员会在五天之内没有决定是否接受提交的名字，它应定期向提交名字的国家通报提交名字的进展情况。

26. 会员国由于不能确定，就经常与监测组联系，要求向考虑提出列入清单(或从清单除名)建议的国家提供关于程序问题的非正式咨询意见。但监测组认为，根据与各国的讨论，最适合由委员会提出额外的指导意见和结构。具体而言，监测组建议，委员会要求在提出列入清单的建议时采用标准的说明函，确保各国采用相同的格式，并涵盖列入清单要求得到采纳通常需要涉及的所有问题。在说明函中，每一类有益的识辨资料以及每一项可能的列入依据(如安全理事会第1617(2005)号决议所述的已列入“有关联”定义的行动和活动)都有一个不同的方框。[6] 即便有关国家不必填写每一个方框，使用标准形式的说明函也可协助各国提出清单，并协助委员会予以审评。[7] 如委员会认为这一想法有益，监测组将提交说明函样本，供委员会审议。

27. 此外，监测组建议委员会就第1617（2005）号决议所要求的“情况说明”提供其他指导意见，并在说明函中加以反映。监测组认为，成功地列入清单常常是因为完整详尽地说明了列入清单的依据，包括有关主体与基地组织或塔利班有关联的性质。监测组认为成功地列入清单一般要基于事实，避免没有证据的指控或笼统的假定，并且提供尽可能多的证据或文件。为了加快审批进程，可鼓励各国提供现有的证明或文件，如逮捕令、刑警组织的现有通告、起诉书或司法裁定或法院文本。

28. 为了加强安全理事会第1617（2005）号决议第6段的力度，监测组还提议鼓励各国提交经委员会批准后可加以公布的、或至少透露给提出有关要求的国家或组织（如刑警组织）的情况说明。各国可酌情另外提出机密的情况说明。无论如何，监测组认为各国均应在提交的所有情况说明上标注“机密”或“非机密”，这样委员会就会知道可否视需要加以公布。

B. 清单的质量

29. 与增列（和删除）名字同样重要的是改进现有条目的质量。许多会员国仍然抱怨清单上的一些条目不足或不准确，而一些国家已经提供了其他识辨资料，以帮助予以改善。其结果，委员会已接受了数百项修订内容，并且正在审议更多的修订。监测组打算继续就清单上的一些条目尽可能地多收集补充资料，并建议委员会继续将此当作优先工作。监测组还建议委员会像监测组过去几年对新条目的要求一样，就现有条目收集尽可能多的详细资料。

---

[6] 如果委员会批准这项建议，它可就此通知各国，并将说明函放在网站上。各国可根据每一方框对其提出的内容是否相关，相应地对表格进行调整。

[7] 监测组提议采用的设计，将力求符合委员会要求发布刑警组织-联合国安全理事会特别通告（见下文第六.C节）所用的表格，应有助于加快这一进程的步伐，并使其更加准确。

C. 格式的变动

30. 2005 年，委员会批准有关提议，同意为清单上的每个名字加上永久编号；在清单中添加识辨文件原件中的名字所用的字样；并按字母顺序重新排列塔利班部分的名字(S/2006/22，第 16 段)。监测组和秘书处正在拟订这些改动内容，供委员会审批。

四. 制裁措施的实施情况

31. 制裁措施的实施情况继续有所改善，但是仍然存在某些挑战。除了会员国向委员会提交的文件有质量问题外，在第 1452（2002）号决议规定的列入清单、从清单中除名、例外程序方面也存在值得关切的问题。

A. 列入清单的个人和实体的历史记录

32. 监测组经常被问起综合清单上的人的背景情况，具体而言，他们因什么类型的行为而被列入清单以及他们的活动在多大程度上导致他们被刑事指控、逮捕或定罪。虽然由于综合清单只是作为预防性措施，而非惩罚性措施，[8] 因而刑事指控或定罪不是列入清单的先决条件之一，但是略微查看一下综合清单上那些人的背景情况就会了解他们所构成的威胁。实际上，除了本·拉丹、扎卡维、穆罕默德·奥马尔毛拉以及其他有名的恐怖分子外，公众对综合清单上许多人所知甚少。自上次报告以来，监测组已拟订出了清单所列个人及其支持基地组织和塔利班活动的情况概览。概览中某些较为突出的内容如下。[9]

33. 在截至 2006 年 1 月底的综合清单上与基地组织有关联的 203 名个人中，至少有 111 人(55%)曾经因刑事犯罪被逮捕、定罪或指控，[10] 其中多数人是因为从谋杀到参与恐怖主义行为等各种严重和（或）暴力犯罪而被逮捕、定罪或指控，例如 1998 年东非使馆爆炸、2001 年 9 月 11 日美国发生的袭击事件以及 2002 年

[8] 如委员会指出的那样：“刑事定罪或指控不是列入综合清单的先决条件，而且各国无需等待国家对个人或实体提出或完成行政、民事或刑事诉讼之后再提出将其列入清单。拖延实施制裁只会使基地组织或塔利班支持者有机会逃避制裁”(S/2005/760,第二节)。这项原则符合反洗钱金融行动工作组（FATF）特别建议三。安全理事会第 1617（2005）号决议第 7 段对此表示赞同。该建议提出，各国须有能力按照第 1267（1999）号和第 1373（2001）号决议冻结与恐怖主义有关的资产。这是“依据合理的理由或在合理的基础上怀疑或相信此类资金或其它资产可能会用于资助恐怖主义活动”，从而采取的“预防”措施(反洗钱金融行动工作组特别建议三以及相应的解释说明)。

[9] 监测组在开展此项研究时采用的是会员国提供给监测组或委员会的资料。所引用的数字可能比实际少很多，因为媒体所报道的定罪、起诉或逮捕要多很多。

[10] 虽然向监测组提供的官方资料表明，有多达 45%的列入清单的基地组织关联分子既没有受到指控，也没有被定罪。若非各种法律和技术障碍，如小组以前的一份报告（S/2005/572，第 40 段）所说明的那些障碍，则根据其行径，其中多数人可能已经被定罪或受到指控。

巴厘爆炸。这些人活动的地理范围包括非洲、南北美洲、中亚和东南亚、欧洲、中东和南太平洋。

34. 在这 111 人中除了 4 人外，其余所有人都被定罪或受到刑事指控。在 107 人中有 63 人(59%)被定罪，其余 44 人(41%)面临指控。在 63 个被定罪的人中，有 51 人(81%)在列入清单前被定罪，有 11 人(17%)在列入清单后被定罪，其中一人在列入清单之前和之后都曾被定罪。对所有 44 名面临刑事指控的人的司法程序都已在他们列入清单前开始。在逮捕方面，107 人中有 57 人(53%)曾被逮捕，其中 44 人(77%)在列入清单前被逮捕，13 人(23%)在列入清单后被逮捕。清单上至少有 23 名已经被定罪或受指控的人(21%)仍然逍遥法外，而其他人的状况不明或无法核实。

35. 关于列入清单的塔利班的资料仍然很少。目前只收到少量有关对塔利班分子刑事指控的资料。鉴于阿富汗的和解努力尚未完成，这一点并不奇怪。在列入清单的 142 名塔利班分子中至少有三人曾被逮捕，但是对他们的具体指控不明。

36. 根据官方消息来源，清单上至少有三名基地组织分子已被打死。根据非官方消息来源，清单上至少还有六名基地组织支持者和四名塔利班分子已经死亡，包括塔利班前内政部副部长穆罕默德·哈克萨尔。据称，他于 2006 年 1 月遭暗杀。在委员会决定从综合清单上除名之前，仍然保留已亡故人员。[11]

B. 具体的执行问题

37. 委员会不妨考虑如何针对第 1617（2005）号决议第 11 段关于作出回复；安全理事会在该段中鼓励会员国提交清单和其他用于识辩的信息，列入综合清单的内容。从制裁通过之日到 2005 年底，有 31 个国家提交了供列入清单的名字（虽然 2005 年 10 月约有 50 个国家支持将伊斯兰祈祷团列入清单），[12] 但是其中有很多国家以及许多其他国家似尚未制订用于确定是否提出以及如何提出的国家程序。

38. 监测组建议，安全理事会和委员会鼓励各国依据有别于刑事程序的可明确识别的法律权力，指定或设立有关确定并供列入综合清单的个人和实体并针对其行事的国家机制。另外一个好处就是，此类机制还可以用于确定其他恐怖分子、支助网络和组织（即非基地组织或塔利班）并针对其采取行动。按照第 1373（2001）号决议第 1(c)和第 1(d)段的规定，应冻结其资产并将其资产排斥在金融系统之外。

39. 还可鼓励各国指定一个机构负责制裁管理工作，赋予该机构调查并对不遵守行为进行处罚的权力，从而确保各国国内都有一个国家实体负责监督制裁的实施。这还可以消除对程序是否恰当的疑虑，因为此类机构可以负责接收和评估居民提出的有关按照第 1452（2002）号决议（见下文第四 C 和 D 节）除名或适用例

[11] 监测组建议委员会在适当情况下可以允许将已亡故人员从清单中删除（见下文第四. C 节）。

[12] 见 http://www.foreignminister.gov.au/releases/2002/fa158_02.html。

外规定的请求。从而使被列入清单的个人和实体拥有一个可供陈述意见的国家机制。此类机构还可以负责按照第 1617（2005）号决议第 5 段向列于清单上的个人和实体提供必要的通知。

C. 有关列入清单和从清单除名的其他问题

40. 围绕委员会列入清单和从清单上除名程序公正性的问题仍然引起国家和国际政策制定者的重视。自监测组上次报告以来，安全理事会、大会和秘书长都论及这个问题。来自各区域的 50 多个国家都提到委员会列入清单和从清单上除名程序都必须按适当程序办理并必须透明(S/2005/761,第 37 段)，而且一个主要的区域法院已经就所涉问题提出了自己的意见。此外，已请至少四个不同的机构、包括监测组就列入清单和从清单上除名问题提出其他报告。

41. 已经有了一些明显的进展。安全理事会在第 1617（2005）号决议通过了旨在做到更加公平并加强制裁的若干建议。该决议：(a) 界定了“与……有关联”一词，使国家和私人更清楚哪些行为可导致列入清单；(b) 准许在某些情况下公布情况说明，这样做可加强制裁的实施工作并更详细地解释具体列入清单的理由；(c) 请有关国家“尽可能以书面形式向被列入综合清单的个人和实体通知对其采取的措施、委员会的准则，尤其是列入清单和从清单除名的程序以及第 1452（2002）号决议的规定”；(d) 指示委员会继续围绕委员会的准则，“其中包括列入清单和从清单除名的程序和第 1452（2002）号决议的执行情况”，开展工作，并请主席在他提交给安理会的报告中，报告委员会围绕这些问题开展工作的进展；(e) 明确要求监测组就“列入清单、从清单除名和根据第 1452（2002）号决议不予适用等事项”提出报告。

42. 随后于 2005 年 9 月 21 日，欧洲共同体初审法院在关于反对对基地组织和塔利班采取制裁措施的两个案件中做出重大裁定。该法院支持制裁以及安全理事会在联合国宪章下开展行动的首要地位，同时显然是首次裁定法院可以审查安全理事会的决定，以便确保这些决定符合会员国或联合国都不得违背的国际公认的基本人权标准。已经就这两项裁定向欧洲法院提出上诉。[13]

43. 在欧洲法院做出裁定的若干天后，作为 2005 年 9 月世界首脑会议的一部分，大会就列入清单和从清单除名问题展开了辩论。在世界首脑会议成果文件中，大会指出了制裁在维持国际和平与安全方面的重要意义，并建议安全理事会加强对实施情况和效应的监测。大会还吁请安全理事会在秘书长支持下，确保订立公正、透明的程序，用于将个人和实体列入制裁清单和从中删除，以及给予人道主义豁免(大会第 60/1 号决议,第 106-109 段)。

[13] 见 http://curia.eu.int/en/actu/communiques/cp05/aff/cp050079en.pdf。关于这两件案件和世界上正在受理的其他反对基地组织和塔利班制裁的法律程序的详细情况，见附件。

44. 秘书长在 2005 年 10 月 25 日的报告（A/60/430）中对世界首脑会议成果文件做了回应。他在报告中指出，按照理解，安理会将决定对大会有关制裁的建议进行审议的时间和方式。秘书长责成法律事务厅启动一个部门间进程，以拟订提议，供安全理事会审议。法律事务厅预计能在今年向秘书长提交研究结果。

45. 同时，安全理事会 1267（1999）委员会继续审查关于列入清单和从清单除名的准则。在 2006 年 1 月给会员国的普通照会中，委员会表示，关于列入清单和从清单除名程序的第 6 和第 8 节，由于至今没有达成协议，因此只作了技术性更正。按照该决议第 18 段，委员会报告说它将继续有关这两节的工作，以便根据安理会的授权更新这两节的内容。[14]

46. 在委员会继续工作的同时，会员国不断提供意见。安全理事会现任成员之一的丹麦提议，委员会应设立以监察员形式的独立审查机制，该机制能直接受理被列入清单的个人和实体提出的关于自己被不公正地列入清单并且无法从清单上除名的请求。监察员有权审议这些请求以及他本人主动提起的案件，并且向委员会提出行动建议。

47. 同时，其他国家和组织显然已经准备好就这些问题表明自己的看法。在德国、瑞典和瑞士三国政府所启动的一项进程中，布朗大学沃森国际研究所受委托对列入清单和从清单除名问题进行研究，以便加强联合国有针对性的制裁和适当程序。这三国政府打算公布研究结果，包括建议，并于 2006 年 3 月下旬就这些问题举行讨论会。此外，在 2004 年晚些时候，欧洲委员会国际公法法律顾问委员会(公法顾委)开始研究联合国制裁的实施情况和尊重人权的情况，并将在于 2006 年 3 月举行的下次会议上讨论研究的结果。

48. 尽管已经按照监测组在此方面的许多建议采取了行动，监测组希望委员会在继续其有关准则的工作时也考虑其余的建议。这些建议提出，委员会：(a) 在不妨碍各国继续提交名字权利的前提下，鼓励各国在提出名字前考虑与被提出名字者的居住国和（或）国籍国联系；[15] (b) 说明在某个国家误将与清单上的个人姓名相似的无辜者的资产冻结的情况下所须遵循的程序；(c) 要求各国将有关从清单除名的请求转交委员会，即使它们反对某些请求，以便委员会能够做出最终决定；[16] (d) 扩

---

[14] 另见委员会准则(http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267-guidelines.pdf)，注 2。

[15] 各国也不妨咨询其它具体了解有关个人或实体的国家，以便补充或核对资料或者联合提出供列入清单的名字。

[16] 某些国家所关切的是，这个提议实际上允许个人与委员会联系，这偏离了安全理事会以往的做法。但是监测组这个提议的一个组成部分就是个人向自己国家的政府提出请求，从而该国政府可以与最初提出名字的国家政府进行磋商，对请求进行评估，然后再决定自己的立场并将请求转交给委员会。在建议允许个人间接地通过自己国家的政府与委员会联系的程度问题上，应该指出的是，联合国其他制裁措施所允许的联系更为直接；例如关于科特迪瓦问题的第 1572（2004）号决议所设委员会允许个人通过其国籍国或居住国的联合国特派团或通过联合国办事处向委员会提出请求。(第 1572（2004）号决议所设委员会准则，第 10(a)段)。

大可提交从清单除名请求的国家数量；(e) 尽可能努力在规定的时限内就从清单除名请求做出决定，并向提出请求的国家通报结果；(f) 说明在特定条件下，被错误列入清单的个人或实体或已经放弃恐怖主义并让委员会相信他们不再与基地组织或塔利班有任何关联的个人或实体可以从清单除名；(g) 允许在恰当的情况下将已亡故者从清单除名(S/2005/572,第 28、31、55-57 段,以及脚注 26)。

49. 最后，在监测组与七个阿拉伯国家和巴基斯坦的安全情报部门首长和副首长的第三次区域会议上，一些与会者同以往会议上其他与会者一样，建议列入清单应有时限，或至少应定期审查。监测组认为这种提议有好处。随着 2001 年 9 月美国发生袭击事件五周年临近，以及后来清单得到增订，监测组相信，加强制裁机制的效力同以往任何时候一样重要，同时应保持公平性的核心原则。本着这一精神，监测组思考了这些“预防性”制裁的本意。清单上的个人和实体是否应永远留在清单上，除非或直到某个国家主动提出从清单除名的请求为止？或者是否应在固定时期后执行审查程序，以确保每个具体案件确实具有很大威胁，足以要求冻结其在全球的资产并禁止其国际旅行？监测组认为，安理会或委员会不妨考虑采取五年期从清单除名审查，这类似于国际刑警组织对其通告采用的五年期审查，以确保清单准确而及时地反映基地组织、塔利班及其同伙所构成的威胁。[17]

50. 为避免委员会文件积压，监测组建议委员会考虑设立审查制度，列入清单的名字在五周年时自动延长，除非委员会一致决定列入清单的个人或实体因所构成的威胁已经充分减弱（或者已由居住国和（或）国籍国充分解决），从而可以从清单上删除。秘书处（在必要时由监测组协助）能够在名字列入清单五周年的至少 60 天前将有关名字及情况说明转给委员会。可允许最初提交名字的国家以及居住国和（或）国籍国书面通知委员会它们是否支持继续让这些名字保留在清单上，并且这些国家如果愿意，还可以提供补充资料，包括识辨资料。每个名字一满五年就会自动在清单上再保留五年，除非委员会 15 个成员都同意从清单除名。

[17] 这种办法有先例。在安全理事会早期针对塔利班的一份决议中，安全理事会将制裁限定为一年，并且要求在一年后必须得到安理会的批准才可以继续实施制裁（第 1333(2000)号决议，第 23 和 24 段）。此外，某些国家和国际组织利用时限和审查期来确保某些限制措施持续准确。例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，财政部针对已经采取或可能采取有害于英国或其居民的任何行动的外国政府或居民颁布的某些冻结令有效期为两年(2001 年反恐怖主义、犯罪和安全法第 8 节)。另外一个例子是国际刑警组织要求每五年重新检查一遍其通知、网站或数据库所包含的个人信息的所有项目（《国际刑警组织国际警务合作信息处理规定》，第 13 条，见网址 http://www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution/info/default.asp）。

D. 人道主义例外情况

51. 制裁措施经常被忽视的一个方面就是第 1452（2002）号决议。安全理事会在该决议中界定了制裁中资产冻结部分的“人道主义例外情况”，[18] 并且规定了三项重要的规则。[19]

52. 第 1452（2002）号决议第 1(a)段允许各国为列入清单的个人或实体的饮食、衣物、住房、药品和法律费用等基本开支解冻部分冻结资产。[20] 一个国家只要通知委员会它打算援引第 1452（2002）号决议的规定，就可利用此类例外，除非委员会在 48 小时内做出否定决定。

53. 第 1452（2002）号决议第 1(b)段允许各国使用一部分冻结的资金，用于“特殊开支”。而第 1(a)段的例外情况与此不同，即除非委员会在 48 小时内做出否定决定，将视该段的例外情况获得批准。而对于第 1(b)段所述的请求，委员会必须做出决定，然后请求才能生效。这大概是因为第 1(a)段所述的基本开支是生活和自由的必需条件，因而要求立即采取行动，而特殊开支通常不是必需的。

54. 第 1452（2002）号决议第 2 段解释了资产冻结制裁，说明各国可以允许支付冻结账户的利息或其它收益、或者因有关个人或实体列入清单前签订的协议而应得到的付款，前提条件是此类所有利息或其它收益都受制裁制约。

55. 从第 1452（2002）号决议通过之日到 2006 年 1 月底，委员会收到了 29 项按照该决议提出的豁免请求，涉及 23 名人和两个实体。委员会批准了其中 25 项请求；有一项请求在委员会要求提供补充材料后撤销，还有三项请求正在审议中。获批的请求准许多种项目的支出，包括：基本开支和住宿（17 项请求）、特殊开支（2 项请求）；诉讼代理（6 项请求）、杂项银行费用（1 项请求）；出售住房以偿还拖欠的抵押贷款（1 项请求）；以及某个正在运营的商业机构的开支(1 项请求——见下文方框 1)。

56. 在仍在审议的三项请求中，有两项请求正在为同一个人争取对冻结资金的使用权，以便支付此人的饮食费、医疗费和法律费，但是请求的金额比类似请求要高很多。另外一项请求要求支付被列入清单的一个实体的税款和法律费，而且被列入清单的一个人显然对该实体有某种形式的控制权。

---

[18] 监测组认识到“人道主义例外”可能用词不当，因为第 1452（2002）号决议根本没有出现“人道主义”一词。实际上，某些人指出，例外存在的主要原因只是让列入清单的个人或实体有权支付法律费用，以对自己被列入清单提出异议，并不是满足一般的人道主义需求。但是从该决议所允许的开支类型来看，这越来越被广泛地视为准许“人道主义例外”。

[19] 第 1267（1999）号决议最初制定的对制裁中的资产冻结部分的“人道主义需求例外”须委员会逐案批准，但是该决议并没有说明合理产生例外情况的条件或批准例外的程序。

[20] 第 1452（2002）号决议第 1(a)段将“基本开支”界定为“包括支付食品、房租或抵押贷款、药品和医疗、税款、保险费以及水电费，或者专用于支付合理的专业人员费用和偿还与提供法律服务有关的费用，或常规持有或维持冻结的资金或其他金融资产或经济资源所需要的规费或服务费。”

57. 从这份历史记录中可以得出某些结论。首先，委员会基本批准了所收到的所有常规和特殊开支的请求。但是清单上共有 345 人，而只按照第 1452（2002）号决议为 23 人提出了请求，并且只有 8 个国家（除两个国家外，其余都是欧洲国家）提出请求。即使假定列入清单的人很多下落不明，但是已经公开查明还有许多人居住在某些国家。因此，显然许多国家无视第 1452（2002）号决议，允许从国家资金、第三方或个人自己的资金中为清单所列个人支付基本开支。因此，虽然清单所列个人有权获得食品和居住等基本生活条件，但是监测组建议委员会做出更多工作，以强调第 1452（2002）号决议关于报告和审批的要求的强制性。[21]

58. 实际上，第 1452（2002）号决议不仅是提供人道主义需求的工具。决议所构想的程序能够使委员会确保世界范围内合理可比类型和水平的基本和特殊开支能够得到批准。

方框 1. 开门营业

2006 年 1 月，委员会首次批准了按照第 1452 号决议为某个实体提出的一项请求；这个案例可以为各国在执行商业机构资产冻结时提供参考。意大利政府代表列于清单的一名个人所拥有的一个实体（旅馆）提出请求。为避免无辜的旅馆服务人员失业，同时为避免商业收入损失，意大利提议按照即将通过的一项国家法律由一家政府机构照管并管理这家旅馆。这个机制将确保列入清单的个人或实体既不能控制企业资产，也无法将收入转用于支助恐怖主义。该旅馆的商业收入将在政府的监督下用于支付运营开支，并且任何赢利将存入冻结账户中。

资料来源：意大利政府。

59. 虽然第 1452（2002）号决议没有区分个人和实体，但是监测组认为，一般而言，委员会在被要求批准保证实体继续运营的开支时不妨小心行事。上文方框 1 所提的意大利计划取决于允许政府代替清单上的个人或其任命的人员照管和管理工商企业的立法。但是，虽然对在单独地区提供服务的实体，由于国家政府能够实施监督和控制，因而这个办法有效，但是可能不适用于其他类型的实体，如国际慈善和（或）金融组织，因为其资金经常往来于会员国管辖权之外的个人或团体。

60. 人道主义豁免规定的另一个可能引起麻烦的方面是，由于不允许个人或实体直接向委员会提出请求，因此委员会是否收到第 1452（2002）号决议请求，取决

[21] 监测组认为，在各国提交第 1452（2002）号决议例外请求时，应鼓励它们提交有关列入清单的个人的补充资料，以帮助委员会完善综合清单。

于列入清单的个人的居住国。[22] 与其关于从清单除名程序的看法一样(见上文第四. C 节)，监测组认为这样做将破坏委员会的决策作用，并且建议安理会和(或)委员会指示各国，须将任何根据第 1452（2002）号决议提出的请求转交委员会，让委员会知道它们是否支持、反对请求还是对请求表示中立。

五. 资产冻结

61. 自 2005 年 6 月监测组提交报告以来，又有两个国家[23] 报告已冻结资产。监测组获悉被冻结的资金又增加了 546 万美元。[24] 至此，根据对基地组织和塔利班的制裁措施冻结资产的国家总数已达 34 个。各国冻结的资产有各种货币形式；将货币变动考虑在内，受措施制约的资产现值为 9 340 万美元，其中不含未提供数字的五个国家已冻结的资产。被冻结的资产仍是既有资金，[25] 又有其他经济资源。[26]

62. 监测组注意到，没有国家向委员会或监测组通报它们曾查到和冻结任何属于 2005 年 6 月以来添入清单的 23 名个人或一个实体的资产。

A. 查明当前的资金来源

63. 归于基地组织发动的恐怖袭击的次数和规模表明，恐怖网络依然根繁叶茂，而且有充足的资金用于开展活动。伊拉克的基地组织拥有大量资金，[27] 其他团体则设法通过犯罪或捐钱筹款。基地组织的总体资金水平可能限制发动精心策划的大规模袭击，但显然足以资助低成本袭击，这正是当前基地组织的特点。

64. 最新研究声称已据实收录基地组织的金融网络和协导人员，但几乎都只涉及 2001 年前后那段时间。问题还是一样，谁在提供资金？资金是从哪里来的？资金是如何从一个辖区转移到另一个辖区的？各国冻结行动的缓慢步伐表明，需要进一步分析恐怖分子到底如何资助其行动的。在进行这种分析的同时，应不断努力加强全球监管标准，并且这种分析应使努力加强监管标准的工作知情。

65. 根据各国提供的信息，监测组相信，基地组织从非犯罪来源筹集到的资金不会少于从犯罪来源筹集到的资金。虽然已知地方小组在从事信用卡诈骗或毒品兜

[22] 监测组没有任何资料表明，有任何国家拒绝向委员会转交第 1452（2002）号决议规定的例外请求，但是监测组认为应澄清程序，以便确保不发生此类事情。

[23] 孟加拉国和埃塞俄比亚，但孟加拉国没有报告冻结的金额。

[24] 按照现行汇率，阿尔巴尼亚 5 421 686.75 美元，埃塞俄比亚 36 383.40 美元。

[25] 银行账户、投资账户、人寿保险单、抵押贷款和其他贷款、公司股票或权益等。

[26] 有形财产和营业实体。

[27] 根据一个会员国提供的情报。

售[28] 等小型犯罪活动，联合国毒品和犯罪问题办事处也报告在阿富汗和巴基斯坦以及伊朗伊斯兰共和国和乌兹别克斯坦边境地区，有些团伙通过向运毒者收取过路费来资助塔利班，[29] 但还没有前后一致的证据，证明恐怖分子大规模地参与贩毒或其他有组织犯罪。

66. 目前已有许多国家采用更好的监管和调查系统来打击向恐怖分子提供资金，但其效果难以评估，将来或许已防止了一些资助恐怖分子行为，并迫使恐怖分子用其他可能较不稳妥的方法筹集、储藏和转移资金。但除了实行更严格的金融监管之外，各国也应更加努力地查明恐怖分子的金主，因为他们是最容易和最薄弱的制裁对象，同时查明他们所使用的供资渠道，以确保下一步监管目标准确无误。

方框 2. 使索马里伊斯兰团结组织获得经费的商业活动

在访问肯尼亚和埃塞俄比亚期间，有官员告诉监测组，清单所列的一个实体，即索马里伊斯兰团结组织，继续对该区域构成重大恐怖威胁。该组织开办恐怖分子训练营，并向清单所列个人提供庇护，其中包括曾卷入 1998 年袭击美国驻内罗毕和达累斯萨拉姆大使馆的一些人。

这些官员表示，伊斯兰团结组织除了向欧洲和中东的同情者募捐外，还通过各种商业活动支持其行动。这种参与有时明显，有时则看不出来。而有些时候，该组织又通过对其他工商业活动征税赚钱。这些活动范围包括向中东出口木炭、运输、安保服务、电信、商务中心、哈瓦拉汇款系统、其他金融服务、农业、旅馆和接待、以及分配沿海捕鱼权等。其中有些服务在某些地区属于垄断，甚至还被国际援助机构使用。

B. 追查应予冻结的资产

1. 使用综合清单

67. 根据各国提供的信息，监测组注意到，对清单的增补和更改已越来越广泛地分发给金融机构和其他举报实体，包括银行、非银行金融机构和非金融实体等。但是，在拟订有关冻结和通报的程序方面似乎存在很大差异，监测组相信，总结在这方面的最佳做法，有助于各国确保有效查明和处理应受措施制约的资产。

[28] 参与 2004 年 3 月马德里爆炸事件的小组的几名成员曾参与毒品买卖，警方后来搜查他们的住址发现有价值超过 100 万欧元的毒品。袭击中使用的爆炸物据报是用 25 公斤大麻和一些现金换来的(资料来源：西班牙内政部、议会委员会和德尔奥莫法官、以及国际刑警组织的报告)。

[29] 联合国毒品和犯罪问题办事处；《2005 年世界毒品报告》，可在 http://www.unodc.org 查到。

68. 看来在许多国家眼中，冻结资产义务不过就是向相关机构和实体通报现有措施及应受这些措施制约的团体和个人。但如果监管机关不能确保金融机构有效和及时地审查账户和交易，指定的目的就将不复存在。实施金融制裁，在基本的层面上都牵涉到根据清单的打印文本或电子版本核对当前和今后的客户。

69. 由于许多名字可以用不同方式列出，根据清单对比账户和交易就成了一项令人头痛的任务。此外还有区域和国家观察清单以及与联合国其他制裁制度有关的清单，都使核对工作成为一桩相当费力的事。如果试着根据清单纸面文本进行人工核对，无论核对者如何尽心竭力，都不太可能达到足够的准确度。虽然连最好的技术手段也不能完全停止所有洗钱和恐怖供资活动，但用电脑核对，有效执行的可能性却要大得多。

70. 委员会网站载有清单的可移植文件格式（PDF）格式，为快速和准确核对提供了可能，但这一格式既没有标注近似拼写，也未说明以不同顺序书写时确切相对应的名字。一个改进办法是采用专用数据库和专门软件；这些东西市场上已经可以买到，一些较大型机构还设计了自己的系统。实际上，大型金融机构正投入大量资源用于执行反恐守纪方案中的反洗钱和反资助恐怖主义工作，其中大约 80%的资金花在金融交易审查系统上。[30] 随着各举报实体努力保护自己，不使名誉受损和免受监管的风险，预计这项投入将持续增加。

71. 但是，较小型实体没有资源来开发自己的系统，而且可能会觉得市场上可以买到的系统过于昂贵。监测组认识到，许多国家及其公私机构将继续使用清单打印文本。尽管如此，监测组仍建议将委员会网站上的电子版清单建立在一个有更大搜索功能的平台之上，例如根据语音和近似或替代拼写进行搜索等。监测组又建议就如何更有效地根据现有的 PDF 格式进行搜索向会员国提供指导。有关内容可张贴在委员会网站上。

72. 监测组还建议，各国应尽可能地向本国机构散发电子版清单，以方便将名字输入电子数据库。各国还应鼓励举报机构实现交易/账户审查过程自动化，例如在确定违规者罚金额度时将自动化视作从轻处罚的因素，[31] 或在税收方面提供奖励等。监测组注意到，为促进有效实施制裁，公私部门之间已越来越多地开展建设性对话。[32]

---

[30] 《毕马威国际会计公司 2004 年全球反洗钱调查：银行如何应对挑战》。

[31] 见《因特拉肯进程：有针对性的金融制裁：拟订和实施手册》。

[32] 例如，欧洲-大西洋合作理事会和平伙伴关系关于公私合作打击为恐怖主义提供资助工作会议，2005 年 12 月 5 日和 6 日，苏黎世。

2. 有追溯力的财务调查

73. 同调查恐怖主义个人或实体一样，调查清单所列个人或实体以往的交易，有助于查明他们现在和过去的同伙及其资产。这是使金融网络暴露出来的一个重要工具。监测组建议，各国在通报调查结果并冻结属于清单所列个人或实体的账户时，不要认为义务仅限于此。各国还应审查过去有记录的所有交易，除查明同伙外，还应发现因预料会列入清单或在实施制裁之前有关资产的流动情况，并考虑是否也要将这些资产冻结，同时酌情与其他国家分享信息。这一信息也可通过安全理事会第 1617（2005）号决议采用的核对表转给委员会。

3. 金融情报

74. 作为打击资助恐怖主义工作的一项内容，目前已有 150 多个国家设立了负责分析可疑交易报告的金融情报室。但各国的普遍关切是，目前提供给负责提交可疑交易报告的各个实体的指南，大都涉及洗钱而不是反恐。此外，许多金融机构抱怨几乎没有或完全没有向它们提供资料，告诉它们对资助恐怖主义的交易可注意哪些标志，结果导致所作举报大多没有价值。一方面是全球范围提出的可疑交易报告多如雪片，另一方面是因此查明并冻结的资产少之又少，两者明显失衡。

75. 可疑交易报告制度显然没有发挥重大作用，究其原因，除报告内容缺乏恰当指导之外，还可能有许多其他因素。这些因素包括：防御性举报，侧重于客户类型而非交易性质，目的只是不使本机构遭受监管行动；金融情报室人员不足；举报实体的工作人员未经适当培训；没有使可疑交易报告电子版格式标准化，妨碍进行分析并造成可疑交易报告在金融情报室大量积压。

76. 可疑交易报告制度和金融情报室系统是国际社会努力防止资助恐怖主义的支柱，其不足令人关注。各国应当向金融情报室拨付适当资源，经常向举报实体提供反馈，并确保举报实体根据对当前资助恐怖主义方式的分析，确切了解要注意哪些事项。各国应合作共享相关信息。监测组也建议委员会鼓励各国这么做。

方框 3. 参与 2001 年 9 月 11 日袭击美国事件的汉堡小组所涉可疑活动的标志

德国当局对参与 2001 年 9 月袭击美国事件的汉堡小组作了调查，发现了一些原本可察觉以提醒银行雇员注意并可根据可疑交易报告制度加以举报的模式。它们包括来自存在恐怖主义问题的伊斯兰国家的男学生使用外国身份证件和学生证上的居住证明开设支票账户。此外，这些账户先根

据临时地址开设，然后随着时间推移，再频繁变更地址。有多人使用同一地址在同一家金融机构开设了账户。随后出现一个更密切的协同关系，该团体中的成员不管有没有家庭联系或共同国籍，纷纷开设联合账户或相互签发授权书。

钱存入后不久就被提取，通常是通过自动取款机进行一连串小额取款，这表明钱是被分到一群人手中。频繁查询自动取款机余额，或许是为了避免存款者和用钱人之间的联系。持卡人实际并未旅行但却在国外存款、而且始终存现金时，在国外使用自动取款卡也会是一个重要现象。这些情况表明了此前并未透露给银行的收入来源，并显示这类资金是通过另类汇付系统收到的。存款和取款一概不用支票。除了居住国外的那段时间，也不使用信用卡。

另一个重要特征是没有普通的借项，例如用于支付房租、水电、保险费或自动付款单等基本生活费用。账户的大部分转入转出变动低于应举报的数额。虽然记入账户的累计资金数额很大，但账户持有人未显示对购买储蓄、保险或投资产品有特殊兴趣。另一个异常特征是，据称用于学生开销的国外汇入款项，随后被电汇给了海外收款人。

资料来源：德意志联邦检察长办公室。

77. 加强对受监管部门的监控，迫使基地组织越来越多地依靠非正规系统筹集、储藏和转移资金。各国应继续想方设法，鼓励那些可能被恐怖分子用于资助其活动的企业、甚至广大民众广泛认识制裁制度。[33] 各国应鼓励尽可能地扩大举报制度适用范围。

C. 资产冻结的含义

78. 关于资产冻结，有几个有用的定义[34] 可由各国在订立实施金融制裁的工具时使用，但由于制裁的目的是预防，而不是惩罚，且不依靠任何司法进程(见脚注8)，各国或许会认识到有义务维护遭冻结的资产的价值。有一个国家[35] 已因此开

[33] 例如，阿尔巴尼亚政府在2004年12月3日第2号法令第15段中，命令与(清单所列)亚辛·卡迪或其公司和投资有合同义务的任何人，必须将欠的钱存到财政部长在阿尔巴尼亚中央银行开设的账户。

[34] 例如，根据欧盟理事会第881/2002号条例，冻结资产指的是“防止以任何方式挪动、转移、变更、使用或处理资金，导致资金的价值、数额、位置、所有权、持有权、性质、用途发生任何改变，或导致其他使资金使用、包括投资组合管理成为可能的其他改变。”该条例还规定，冻结经济资源指的是“防止以任何方式通过使用经济资源，获取资金、货物或服务，包括但不仅限于出售、出租或抵押。”

[35] 阿尔巴尼亚-属于清单所列个人亚辛·卡迪的房产在冻结后将继续产生房租收入。该房产由政府部门使用，政府部门将把房租存到中央银行的一个冻结账户中。

始管理被冻结的资产，而不只是中止其使用，而另一个国家[36] 也在考虑采取类似方法。监测组相信，这种处理办法会有更大的适用范围。

79. 金融资产也有可能贬值，有的是因为汇率、利率、通货膨胀等市场条件发生变化，有的则是因为其他商业风险，比如所在银行倒闭，特别是银行系统薄弱而存款不受保险计划保护的情况。监测组认为，理想的做法是将冻结资金以低风险、有利息的形式在中央一级存放，例如换成政府债券等，或者存到中央银行，以尽可能地减少损失和确保适当控制。

80. 各国在实施金融制裁时，[37] 应注意查扣或以其他方式取得可能被出售或以其他方式按值转换的有形资产。监测组注意到，许多国家只报告了被冻结的银行账户，却没有说明对其他资产采取了哪些行动。监测组建议，各国在扣押其他资产时，应向委员会报告这些资产的性质和价值。

D. 对非营利性组织的监管

81. 滥用非营利性组织可以有不同形式；最糟糕的莫过于慈善团体被基地恐怖分子或其拥护者接管。从对清单所列及其他被滥用的非营利性组织所作的调查得出的教训，为最值得希望拥有适当保障的国家借鉴，各国应分享所掌握的各类信息。下文方框 4 是监测组在一次关于相关问题的会议[38] 上收集到的标志摘要。

方框 4. 关于滥用慈善组织的值得警惕的现象

对清单所列慈善团体进行调查的国家发现了下列滥用方式：非正式募捐；交易比所需要的更为复杂；资金的实际用途不同于募捐时所述用途；没有捐助者清单；秘密捐款；筹款开支极少或没有，可能表明有少数富裕的捐赠大户；以及通过多个银行账户将资金转给同一个海外受益人。

其他标志包括：在相关实体的银行账户之间进行资金转移；通过中间辖区(例如境外中心)转移资金，而不是直接转到受益人所在地；洽兑第三方支票并存入外国银行账户；当地人员不参与非营利性组织的事务，并且实行非常严的控制；使用商业邮政信箱作为联系地址，表明可能试图隐匿实际地址；现金借贷计划，例如，存多少，就从另一国家的自动取款机取多少；公司部分人员重叠，多个慈善团体及相关企业和伙伴机构使用同一地点；以及将收到的资金以捐款形式转到其他组织，而不是直接用于慈善工作。

[36] 例如，委员会已同意一个清单所列实体继续在意大利当局的密切监控下运营，见上文方框 1。

[37] 有官员告诉监测组，在某个未报告冻结资产的国家，有一个清单所列实体在被列入清单后出售或以其他方式处置了资产(包括房产)。

[38] 欧安组织打击资助恐怖主义行为会议，2005 年 11 月，维也纳。

E. 反洗钱金融行动工作组的角色

82. 反洗钱问题金融行动工作组（金融行动工作组）的建议提出了打击洗钱和打击资助恐怖主义行为的国际标准，安全理事会第 1617（2005）号决议第 7 段对此进一步表示赞同，并强烈敦促各国执行金融行动工作组关于洗钱问题的 40 项建议和关于资助恐怖主义问题的 9 项特别建议。目前有 134 个国家是金融行动工作组或同类型区域机构的成员。2005 年，有 40 多个国家在这一框架内接受了评估。

六. 旅行禁令

83. 尽管旅行禁令使用了强制性措辞，但清单上的人仍然使用窃取、别人遗失或伪造的旅行证件，或利用会员国对制裁的漫不经心或置若罔闻继续旅行。然而，安全理事会和委员会通过与刑警组织合作，制定了新的措施来防止综合清单上的人旅行。

A. 概述

84. 第 1617（2005）号决议像对其他制裁措施一样，继续对清单上开列的个人和实体实行旅行禁令，并就加强这一禁令的方法提供了新的指导。该决议：(a) 欢迎国际民用航空组织（民航组织）作出努力，防止旅行证件落入恐怖分子及其同伙的手中；(b) 鼓励会员国在刑警组织的框架内开展工作，特别是利用刑警组织的失窃和遗失旅行证件数据库，以加强制裁；(c) 敦促各国确保护照和其他旅行证件在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国家分享关于这些证件的情报；(d) 请秘书长采取必要步骤，增加联合国与刑警组织之间的合作，以协助委员会和各国执行制裁措施（第 1617（2005）号决议序言部分以及执行部分第 8 和第 9 段）。

85. 第 1617（2005）号决议第 1(b)段使用了与以前各项决议相同的措辞来说明旅行禁令的适用范围，即，各国应“阻止”清单上的人“入境或过境”，只有某些限定的情况除外。“过境”的含义经常引起问题，这就是，各国是否因此有义务防止清单上的人离境。监测组虽然认为，安全理事会通过增加“过境”一词，看来不仅仅是为了禁止清单上的某个人进入一个国家的领土，但该决议也许并不禁止从某国领土的所有“离境”，因为安理会当初如果要这样做并不难。安理会或委员会不妨提供指导意见，说明一个国家如果允许被列入清单者离境，是否违反了旅行禁令，或说明可以在何种情况下允许离境。

B. 旅行禁令的执行情况

86. 监测组注意到清单上的人跨国旅行的若干情况，委员会不妨予以考虑。其中引人注目的例子包括：Dawood Ibrahim，他是印度的一个犯罪集团首脑，让基地组织分享其走私路线，并支持恐怖主义袭击，根据报告，他在于 2003 年被列入

清单前后曾到该区域各国旅行；[39] Shaykh'Abd-Al-Majid Al-Zindani，他于 2005 年 12 月从也门前往沙特阿拉伯参加一次会议；[40] Fazul Abdullah Mohammed，他拥有科摩罗和肯尼亚双重国籍，由于和 1998 年在东非对美国使馆的炸弹袭击有关而受到通缉，据信曾用假身份前往埃塞俄比亚、索马里和阿拉伯联合酋长国；[41] 一些塔利班成员，其中包括 Abdul Kabir，他是塔利班的一个领导成员，曾在阿富汗任省长，于 2005 年 7 月被巴基斯坦政府逮捕，[42] 但塔利班对此予以否认。

87. 被列入清单和没有列入清单的恐怖分子除了彻底逃避边界管制之外，为了继续旅行采用的首要办法看来是使用不实、伪造或窃取的旅行证件。2005 年 9 月针对在美国活动的外国出生的恐怖分子发表了一份调查报告，其中得出结论指出，他们当中大约有三分之二是通过欺诈手段进入或留在美国，有三分之一以上随后被控以护照或签证欺诈罪，或被控对移民官员作虚假陈述。[43] 很多其他国家，特别是非洲和中亚国家，在最近接受小组访问期间都报告了类似的旅行证件欺诈问题。

88. 尽管有关于非法越境的报告，但在防止清单上的恐怖分子及其同伙旅行方面还是取得了显著进展。刑警组织继续报告说，加入该组织的失窃和遗失旅行证件数据库的会员国已经增加，从 2005 年 7 月的 75 个增加到截至 2006 年 1 月底的 93 个(以及联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团))。这个数据库当前载有关于 1 000 万多条失窃和遗失旅行证件的信息，各国可以利用这些信息来加强边界安全。[44]

89. 会员国还继续报告在执行旅行禁令方面取得的进展。虽有更多的会员国向监测组报告说，计划采用生物鉴别技术制作旅行证件，并使边界管制站计算机

---

[39] 美国财政部简报，载于：http://www.treas.gov/press/releases/js909.htm；在美国众议院的作证，载于：www.house.gov/international_relations/108/rama1029.htm。虽然官方消息来源证实，Dawood's 在被列入清单前夕曾经旅行，但监测组尚未核实关于他也在 2005 年旅行的新闻报道。

[40] 经某个会员国证实的公共信息。

[41] 某个会员国提供的情报；国际危机组织的报告：Counter-Terrorism in Somalia: Losing Hearts and Minds, 2005 年 7 月 11 日，载于：http://www.crisisgroup.org/ index.cfm?id=3555&l=1。

[42] Assynt Associates，Rest of the World 最新消息，2005 年 7 月 2 日-22 日。

[43] 见“Immigration and Terrorism: Moving Beyond the 9/11 Staff Report on Terrorist Travel，”移民研究中心，2005 年 9 月，载于 http://www.cis.org/articles/2005/kephart.html。

[44] 刑警组织向监测组提供了这一资料。

化，但很多国家，尤其是欠发达国家，在对漫长、划分不明、经常是多山的边界实行管制方面遇到巨大的困难，正在继续请求为此提供技术援助和经济援助。

90. 监测组可以得到的很多关于被列入清单人士的旅行数据都是非正式数据，以孤立的报告、偶尔发表的研究报告、或公开的政府命令（例如意大利最近把 Daki Mohammed 驱逐到他的出生国摩洛哥的决定）为依据。[45] 考虑到这个问题对于国际社会的重要性，监测组继续建议安全理事会或委员会在适当时候要求各国，如果在本国境内发现清单上的人，应提交经过更新的资料，以分享这样的数据，并酌情将其纳入清单（S/2005/572，第 122 段；S/2005/83，第 49 和第 124 段）。

C. 刑警组织-联合国安全理事会特别通告

91. 如果要成功地执行制裁措施乃至打击恐怖主义，关键在于由那些试图防止袭击或处理已发生袭击事件的情报机构和执法机构、保卫本国边界的海关关员和移民官员、或实施资产冻结的金融机构发现清单上的恐怖分子及其支持者的行踪。2005 年 12 月，联合国和刑警组织在这方面采取了一项重要举措，推出了刑警组织-联合国安全理事会特别通告。

92. 刑警组织-联合国安全理事会特别通告实质上是一种“通缉令”，[46] 用于确认综合清单上的人。这些通告的公开版本刊登在刑警组织的网站 [47] 上，其中在可以得到有关资料并经过所涉会员国批准的情况下，提供了每一个人的姓名、相片、性别、相貌、特征和特点、出生日期和地点、别名或化名、国籍、使用的语言、以及关于身份证件的信息，例如护照的详细信息。通告开列了适用的安全理事会决议和应该实行的制裁措施，并详细说明应如何与那些掌握关于所涉被列入清单者的信息的人联系。例如，下文方框 5 是针对臭名昭著的恐怖分子扎卡维发出的通告的公开版本。

---

[45] 见 http://www.interno.it/salastampa/communicati/elenchi/comunicato.php? Idcomunicato=924。

[46] 监测组虽然使用“通缉令”一词来形容这些通告的外观，但提醒人们注意，鉴于犯有罪行并不是列入清单的必需理由，针对很多清单上的人发出的通告实际上并不是为了逮捕他们而进行“通缉”，目的只是对其施行制裁。如果对某人的“通缉”是将其逮捕，通告中将载有更多的说明，针对扎卡维的通告即是如此。

[47] 见 http://www.interpol.int/Public/NoticesUN/Default.asp。

方框 5

Interpol-United Nations Security Council Special Notice Subject To UN Sanctions

AL KHALAYLEH (ALIAS AL - ZARQAWI), Ahmad Fadil Nazal

Identity Particulars	
Present family name:	**AL KHALAYLEH (ALIAS AL - ZARQAWI)**
Forename:	**AHMAD FADIL NAZAL**
Sex:	MALE
Date of birth:	30 October 1966 (39 years old)
Place of birth:	AL ZARQAA, Jordan
Language spoken:	Arabic
Nationality:	Jordan
Other Names:	ABOU MUSAAB EL ZARQUAWI , ABU IBRAHIM , ABU MUSAB AL ZARQAWI , AL KHALAYLEH , AL MUHAGER , AL MUHAJER , AL ZARQAWI , ALKHALAYLEH , AZZARKAOUI , EL KHELAI ALLAH , EL KHELLAI ALLAH , EL ZARQUAWI , GARIB , MUHANNAD , ZARKAOUI
Other Forenames:	ABOU MOUSSAAB , ABOU MOUSSAB , ABOU MUSAAB , ABU MUSA'AB , AHMAD FADIL NAZAL , AHMED , AHMED FAD AL NAZZAR KHALAYLAH SAID , AHMED FAD AL NAZZAR KHALAYLAH SAID ABU MUSAB
Other Dates of Birth:	20 October 1966 , 30 October 1966

Identity Documents			
Type	**Nr**	**Issued on**	**Place of Issue**
PASSPORT	264958	4 April 1999	
IDENTITY CARD	1433035	4 April 1999	ALZARQA

Physical description	
Height:	1.80 meter <-> 71 inches
Colour of eyes:	BROWN
Colour of hair:	CHESTNUT

UN Sanctions
Pursuant to Security Council Resolution 1267 (1999) and successor resolutions including Resolution 1617 (2005) , the Subject is under the following UN Sanctions: Freezing of Assets, Travel Ban and Arms Embargo.

WANTED by Interpol

UN Sanctions	
YOUR NATIONAL OR LOCAL POLICE	
@	ICPO-INTERPOL General Secretariat, (Command & Coordination Center,
	Tel: +33 472 44 76 76 / +33 472 44 79 80 - Email : ccc@interpol.int

93. 此外，刑警组织将在其 I-24/7 全球警察通信系统内保存每份通告的限制版本，其中开列有仅供执法部门使用的保密资料，例如指纹以及关于所涉国家正在进行的调查和采取的行动的详细说明。在刑警组织的 184 个成员国中，每一个国家的刑警组织中心局都可在每天的任何时间从该组织的登录有限制的网站上获取这些资料。[48]

94. 委员会和刑警组织刚刚开始针对联合国清单上的每一个有关人士编写和发出通告的工作。随着更多的通知在今后一年中发出，发现清单上的恐怖分子及其支持者的行踪，确认其身份，并酌情将其逮捕的可能性势必显著增加，原因是关于被指认者的资料不再仅仅是一份冗长的清单上的几行字，而是有相片、形容和其他供辨认的细节。

[48] 委员会与刑警组织之间的伙伴关系已经开始收效。头四份刑警组织-联合国安全理事会特别通告是于 2005 年 12 月发表，执法部门此后发现，一份通告上的姓名，Ahmed Tariq Anwar El Sayed，与某个已经输入刑警组织数据库的姓名相似（只有一个字母的差异，姓与名互换了位置）。向刑警组织提供情报的国家确认，这两个姓名属于同一个人，并向刑警组织提供了照片和画像，有关的特别通告已将其包括在内。

95. 为了推出刑警组织-联合国安全理事会特别通告，这两个组织在过去一年进行了异常密切的合作，刑警组织大会和第 1267（1999）号决议所设委员会还为此达成了协议。监测组认为，鉴于这些通告具备的势头，安全理事会和委员会应正式告知各会员国有这样的通告，并鼓励各国在所有有关政府部门以及可能从这样的信息得到帮助的非政府实体之间广为传播特别通告。如果在容貌特征相似的个人已知的居住或活动地区广泛传播特别通告，将特别有帮助。

96. 除了告知各国有上述特别通告并鼓励它们予以传播之外，监测组还建议委员会请各国酌情向刑警组织提供其掌握的任何更多的执法资料和相关资料，例如相片、指纹、相貌和其他供辨认用的资料。还应鼓励各国在建议委员会把某人列入清单时也向刑警组织提供这样的资料。这将使刑警组织能够把这些资料列入将发出的刑警组织-联合国安全理事会特别通告，大大增加这些通告的用处。

D. 国际民用航空组织

97. 安全理事会第 1617（2005）号决议欢迎国际民用航空组织为防止旅行证件落入恐怖分子手中所进行的工作，监测组则于 2005 年 11 月与民航组织官员举行了会议，讨论该组织的标准、做法和向各国提供的指导，以探讨如何使其能够进一步加强制裁制度。民航组织和第 1267（1999）号决议所设委员会的工作看来在若干方面相互关联，监测组计划在适当时候就应该在哪些具体方面开展合作提出建议。

98. 监测组在以前的报告中提到民航组织的旅行证件安全标准（见 S/2005/83，第 130 段）和该组织为在护照中采用生物鉴别技术制定标准所进行的工作（S/2005/572，第 126 段）。监测组认为这项工作非常重要，将对广泛使用和大肆交易失窃护照和伪造护照的情况釜底抽薪。虽然制裁措施没有采用民航组织的标准，但各国有一定的动机来遵守这些标准，因为其他国家可能选择对那些不遵守标准的国家的公民实行严格的签证规定，以此作为进一步的保护措施。

99. 虽然民航组织的 189 个加入国都同意最迟在 2010 年发行机读护照，但旅行证件的更换周期很长，可能把这项措施的充分作用推迟若干年。因此，这些国家还商定，对于在 2005 年 11 月 24 日之后发行的无法机读的护照，应保证使其在 2015 年 11 月 24 日之前过期。这势必大大改善旅行禁令的实行。

100. 监测组在与民航组织讨论期间发现，该组织的标准和建议做法，包括那些关于不得入境者的标准和做法，[49] 没有具体规定应如何处理清单上的人，而且也许有必要制定一套更为广泛的程序来处理那些被发现试图回避旅行禁令的人。监测组除了将考虑委员会关于这个问题的建议之外，还打算进一步研究如何把制裁制度的规定纳入民航组织的有关准则和相关文件。

[49] 载于《国际民用航空公约》附件 9。见联合国《条约汇编》，第 15 卷，第 102 号。

101. 与此同时，为了增进航空安保官员对制裁措施的理解和在落实这些措施方面的参与，民航组织已提出把综合清单以及其他与制裁有关的资料放在其航空安保网站上，并研究可以对其培训材料和方案进行哪些改动，以提高认识和改进实施工作。监测组建议委员会对这一提议作出肯定的答复。

七. 武器禁运

A. 概述

102. 被基地组织作为袭击目标的国家大多数都有效实施了武器禁运，被列入清单的恐怖分子因此而不得不相机设法发起袭击。其他一些国家实施武器禁运工作费劲，多方面面临恐怖袭击的威胁。有少数几个国家根本无法实施武器禁运，恐怖分子可随意违反武器禁运。

方框 6. 伊拉克、阿富汗和索马里境内违反武器禁运情况

索马里缺乏中央权力，以致那里的基地组织有关人员可随意避开武器禁运。第 1587（2005）号决议重新设立的索马里问题监测组报告指出，武器继续贩运落入被列入清单的伊斯兰团结联盟及其领导人手中（S/2005/625）。事实上，情况似乎日益糟糕，而武器禁运持续遭到破坏对该区域和其他区域的国际安全日益构成威胁。与索马里有关的事项主要由第 751（1992）号决议所设委员会处理，但与伊斯兰团结联盟有关的事态发展也是 1267（1999）委员会相当关心的一个问题，这两个委员会或许宜开展合作研究如何处理这些问题。监测组还打算在调查这一问题时与索马里问题监测组和邻国密切协作。

至于伊拉克和阿富汗实施武器禁运的情况，这两个国家均缺乏实施禁运的能力，被列入清单的个人和团体因此而能够轻易绕开禁运。伊拉克境内基地组织及有关人员不断袭击政府部队和联军，并对平民实施恐怖暴行。有大量的前军队武器储存可用，伊拉克境内基地组织可训练其骨干分子使用这些武器。基地组织还把伊拉克作为袭击其他国家的基地，主要是对约旦。2005 年 8 月，与基地组织有关的恐怖分子利用从伊拉克走私来的火箭炮袭击在阿卡巴的一艘美国海军舰只；2005 年 11 月，恐怖分子身穿炸弹背心，袭击了安曼三个旅馆。还有来自伊拉克境外的新征人员和可能的训练。邻国必须履行义务，防止“从本国领土、或由境外的本国国民”违反武器禁运（第 1617（2005）号决议，第 1 段(c)分段）。

阿富汗境内与塔利班和基地组织有关的恐怖分子的频繁袭击表明，尽管有政府的解除武装方案，违反武器禁运的情况依然存在。自杀爆炸也已成为一种趋势。中央权力如此薄弱，又有如此多的武器进入该国以保护毒品贸易，难以想象武器禁运能得以有效执行。

B. 常规武器

1. 爆炸物和恐怖爆炸

103. 恐怖分子显然会使用他们所能得到的最可靠和有效的武器。只要有机会，他们就会使用军用等级的爆炸物和相关材料，而不会去用商业生产的替代品。在伊拉克和阿富汗，只要还有供应品，只要能买到，基地组织、塔利班和相关团体便将继续使用军用等级的材料组装简易爆炸装置。在其他地方，由于有效的管制，并鉴于必须避免被发现，相关团体不得不利用较易得到的产品改造和简化装置。各国显然必须确保对军用和商用爆炸物的管制尽可能的严格、有力。

104. 对受过训练的恐怖分子可能用于组装爆炸装置的那些普遍可得的材料的管制是较困难的任务。鉴于在若干案子中，过去未曾发现的一些基地组织团体使用了此类爆炸物，一些国家已采取办法限制重要先质的获得。监测组继续研究这些举措，并与国家官员协商，以期拟订切实建议供委员会审议。

方框 7. 近期一些爆炸事件：简装和军用等级的爆炸物

2005 年 7 月 7 日在伦敦爆炸的四枚炸弹各含有自制的高能烈性炸药，称为三过氧化三丙酮，两周后未起爆的那些炸弹也是这种情况。在家里便可用能买到的成分合成这种价廉、易制的爆炸物（把过氧化氢和丙酮混在一起，用酸作催化剂）。这种方法相对而言是简便的，但所制成的爆炸物不稳定、不可靠，不同于军用爆炸物。

自制爆炸物的使用表明了与基地组织有关的恐怖分子在那些有效实施武器禁运的国家的应变能力。伦敦自杀炸弹手甚至不需要购买和安装高效引爆装置，2004 年 3 月马德里爆炸所用的定时炸弹技术含量较高，需要高效引爆装置。

在印度尼西亚，伊斯兰祈祷团过去所用的是大型、车载的简易爆炸装置，如商用爆炸物或简装爆炸物（由氯酸钾、硫和铝粉与诸如三硝基甲苯之类的引物合成），如 2002 年 10 月首次巴厘爆炸所用的爆炸物。伊斯兰祈祷团如今转而采取目标性更强的办法，利用个人携带小型炸弹进入目标地点，如 2005 年 10 月第二次巴厘爆炸那样。战术改变的原因似乎是印度尼西亚官员增强了发现和制止可疑车辆靠近目标地点的能力，另一原因似乎是希望减少附带损害，包括当地人口的伤亡。这一调整可能表明伊斯兰祈祷团成员提高了筹备袭击的技术专长。事实上，在 2005 年 11 月被杀以前，阿扎哈里·胡辛采用在因特网上找到的“厨房配方”，为这些行动人员提供爆炸物训练。[50]

[50] 澳大利亚官方资料。

在安曼，2005 年 11 月 9 日，自杀炸弹手袭击了三家旅馆，造成 60 人死亡，至少 115 人受伤。第四个袭击者未能引爆其炸弹，几天后被捕。袭击所用的办法是把军用等级的爆炸物塞入精巧的爆炸背心。此类装置载有两块 PE4A 可塑炸药、一种三亚甲基三硝胺类型的爆炸物，与一个电子引爆装置和一个备用的机械引爆装置连接在一起，利用的是 F1 型手榴弹引信装配部件。根据约旦官方资料，爆炸背心是伊拉克境内的基地组织制作的，用的是走私进入约旦的前伊拉克军队储存的爆炸物和手榴弹。

2. 小武器和轻武器

105. 除了简易爆炸装置，基地组织、塔利班和有关人员还继续在没有什么能力实施武器禁运的地区获得和使用小武器和轻武器。恐怖分子设法得到的此类武器包括单兵携带防空系统、反坦克制导导弹和火箭炮。这些武器抢手的原因在于它们小巧结实，便于恐怖分子从远处安全发动袭击，造成重创。有时，技术专才的缺乏限制了所用武器的精确度，也就限制了此类袭击的破坏力。但只要恐怖分子能够在中央控制薄弱的地区设立训练营，并在阿富汗和伊拉克获得实战经验，他们所能得到的专才的数量和质量便可能有所提高。

106. 监测组已详尽地报告了单兵携带防空系统所带来的威胁（S/2005/83，第 104 至 111 段，S/2005/572，第 101 和 113 段及附件六）。虽说恐怖分子近来未使用此类系统袭击民用航空或冲突区外其他目标，但现有的单兵携带防空系统库存仍处于无管制状态，完全有可能被使用。例如，2005 年下半年，塔吉克斯坦内务部在据信属于清单上的乌兹别克斯坦伊斯兰运动所有的武器储藏处发现50 多枚单兵携带防空系统导弹。国际社会继续协作采取举措，以提高对此威胁的认识，寻找减少这一威胁的途径。现为瓦森纳安排主席国的澳大利亚政府向东南亚国家联盟(东盟)区域论坛提出一项关于利用此类系统减轻威胁的倡议。此前，亚洲-太平洋经济合作组织（亚太经合组织）部长于 2005 年 11 月承诺在 2006 年年底前评估机场遭受单兵携带防空系统袭击的易受害程度。目前，似乎可以减缓这一威胁，但没有万无一失的措施可预防对民用飞机的袭击，无论是从保护飞机还是从加强机场安保来讲。

107. 监测组将继续与民航组织和其他相关机构讨论单兵携带防空系统问题，其中有些机构已拟定了管制制度，包括出口标准和许可证种类；再转移的管制和最终用户证书；对非政府最终用户的限制；目的地限制和运送核查。这些措施已超出武器禁运范围，属于更大范围的管制制度，但武器禁运的有效实施有赖此类管制措施。

C. 化学、生物、辐射及核恐怖主义

108. 监测组在此前的报告中总结指出，基地组织、塔利班或有关人员最有可能使用的化学、生物、辐射或核装置是放射发散装置或“脏弹”。自监测组上次报

告以来未实际发生此类情况，但人们依然感到关切的是被列入清单的团体和个人仍有发动此类袭击的野心，而且有一些报告指出，非法提供辐射材料的情况依然存在，包括在基地组织和塔利班活动地区。[51]

109. 上次报告提出后，委员会要求监测组就基地组织和塔利班发动化学、生物、辐射或核袭击的威胁问题提出具体建议（S/2005/760，第四节）。监测小组继续与受命协助 1540（2004）委员会工作的专家以及相关国际机构和科学界讨论这方面问题。在目前阶段，监测组仅建议委员会在诸如指导原则或其他文件中更详细说明武器禁运的范围和实施，包括与化学、生物、辐射或核相关的材料和专门技术知识这方面。第二，监测组建议委员会直接或通过监测组与原子能机构和禁止化学武器组织等处理相关问题的政府间组织接触，确保这些组织的管制制度有效考虑到武器禁运要求。监测组将继续拟议有关这一威胁问题的整套建议。

D. 技术指导、援助和训练

110. 训练是成功袭击的必要前提，而必须铭记的是武器禁运专门包括训练（第 1617（2005）号决议，第 1 段(c)分段。与基地组织有关的地方恐怖分子团体设法因地制宜地进行特别训练，或从因特网下载指示说明，但无论是传授军事、准军事和恐怖活动技能还是灌输激进主义，任何其他方法都比不上真正的训练营。现代化武器的有效、可靠使用要求有实战式密集训练，基础行动或许是简单易学的，甚至可以从网上学，但意外、突然的复杂情况可能使训练不足的行动人员贻误袭击。因此，各国不能忽略禁运工作中的这一方面。委员会不妨在有机会时提醒这一点，鼓励各国提交那些违反禁运措施、提供“军事活动方面的技术指导、援助或训练”(第 1617（2005）号决议，第 1(c)段)者的名字，以便列入清单。

方框 8. 在东南亚的伊斯兰祈祷团训练活动

在东南亚，菲律宾南部棉兰老岛是伊斯兰祈祷团和阿布沙耶夫集团的一个重要训练地。拒绝接受摩洛伊斯兰解放阵线与马尼拉之间的和平进程的前摩洛伊斯兰解放阵线成员为伊斯兰祈祷团行动人员提供保护，使他们有一个安全庇护所，以便他们训练自己的成员和阿布沙耶夫集团成员。根据澳大利亚官方资料，训练内容包括制造炸弹和携弹自杀爆炸的技术。从一个名叫 Rothmat 的教员那里得到了有关阿布沙耶夫集团与伊斯兰祈祷团间联系以及共同训练活动的信息，此人在 2000 年至 2005 年 3 月被捕前这段时间充当两个集团之间在马京达瑙省的联络人。

阿扎哈里·胡辛在 2005 年 11 月死前是最出名的伊斯兰祈祷团制造炸弹者，他除了训练无数普通学员外，还训练了若干教员，这些教员仍然在逃，可能把他们的知识传授给东南亚各地的小组。

[51] 原子能机构非法贩运数据库办公室；来自某一会员国的情报。

E. 改进武器禁运的执行工作

111. 为使各国能够有效实施对基地组织、塔利班及其同伙的武器禁运，必须有一个更广泛的武器管制制度，其基础是得以有效实施的法律、行政、管控或其他措施。因此，监测组一方面把工作重点置于综合清单上的个人和实体，另一方面酌情强调现有的更广泛框架中那些未能为制裁基地组织制度的具体措施提供充分依据的部分。但各国不应依赖扩大武器管制措施的适用范围这种改进办法来充分实施武器禁运。武器禁运的特定性质要求有特定的管制措施，尤其是涉及到利用简易、非常规方法的袭击，委员会不妨提醒各国这一事实。

112. 武器储存的安保问题涉及的范围大于武器禁运，但在此也应予以考虑。监测组听取一些国家介绍了努力改进储存安保工作的情况。相关国家采取的第一个有用步骤是确定合法自卫目的所需的弹药和爆炸物储存量，然后销毁多余部分。国际和区域组织为改进储存安保提供了重要援助。委员会不妨向各国指出，此项工作对减少非法武器贩运的危险至关重要，尤其是就高能爆炸物、单兵携带防空系统、反坦克制导导弹和火箭炮而言。

113. 即便是在几乎没有中央权力的国家，也不大可能公开地为综合清单上的个人或实体提供武器、材料或技术援助。在禁运得以大力实施的国家，清单上的实体更有可能为此而雇用未列入清单的行动人员作为中间人。各国就这些人交换情报应是一个高度优先事项，但更重要的是，要把这些人列入综合清单。

八. 会员国的报告情况

A. 未提交报告的国家

114. 会员国根据第 1455（2003）号决议提交的报告是监测组的主要信息来源之一。2005 年，提交报告的国家增加了 13 个，而从监测组去年 6 月提出报告以来，提交报告的国家又增加了 6 个。[52] 目前，未提交报告的国家有 45 个，其中 31 个同时未向 1540（2004）委员会提交报告，并向反恐怖主义委员会（反恐委员会）迟交报告。在这些国家中，24 个为非洲国家，10 个为亚洲国家，10 个为拉美和加勒比国家，一个为东欧国家。这些报告对于初步评估制裁措施的全面执行情况和根据各国遭受基地组织恐怖袭击风险程度分析援助需要十分重要。监测组继续建议委员会敦促未提交报告的国家履行报告义务。

B. 促进提交报告

115. 制裁问题工作组在 2005 年 12 月 29 日报告中指出，由于向安全理事会所设各委员会提交报告的义务和各种监测机制的来访，会员国的疲惫感日益加剧

[52] 不丹、喀麦隆、马里、尼日尔、塞拉利昂和坦桑尼亚。

（S/2005/842，第 18 段）。监测组认为，这是一个应该解决的重要问题。监测组与反恐怖主义委员会执行局（反恐执行局）和协助 1540（2004）委员会工作的专家举行了多次会议，就如何以最佳方式从各国收集资料进行了审议，监测组并与会员国讨论了此事。

116. 对于很少提供或没有提供资料的国家，显然需要对其中原因作出判断，是缺乏能力，缺乏兴趣或精力，抑或缺乏意愿。监测组与未报告国家进行了多次接触，发现没有国家执意不向 1267（1999）委员会提交报告，也没有国家不为执行制裁作出了一定程度的努力。对于基地组织恐怖主义的共识依然牢固。但是，许多国家在能力或国家协调上存在严重问题，以至在编写报告方面遇到了极大的困难。其他国家或许具有能力，但不理解报告的目的，也不了解提交报告为本国带来的益处，也有一些国家依然认为恐怖主义问题与其无关，并低估了其可能贡献的价值；还有一些国家或许对披露执行方面问题的严重性感到尴尬。

117. 监测组认为，应克服这些阻碍提交报告的因素，提高报告的价值。首先，监测组认为委员会（和监测组）应继续利用各种机会，解释不仅从贡献最明显的国家、而且从所有国家收集资料的重要性。监测组建议委员会考虑在其网站上刊载一份文件，用通俗的语言解释委员会工作的主要目标和会员国报告的价值，鼓励会员国加深认识和扩大参与。第二，监测组建议委员会与反恐怖主义委员会和 1540（2004）委员会一道，与太平洋岛国论坛[53] 和加勒比共同体和共同市场（加共体）[54] 等有关区域集团合作，提高各区域的认识，并探讨如何以区域方法解决这一问题。这种方法包括：指定一个区域伙伴或一个与该区域关系密切的国家担任报告编写指导，或请秘书长委派一名官员负责这项工作。在不损害各国报告义务的前提下，委员会或许还可以考虑一国在报告中提交与邻国相同的内容，例如基地组织对该区域的威胁程度。这也将有助于促进区域反恐合作。

118. 监测组认识到，除第 1617（2005）号决议要求的核对表外，委员会近期无意要求各国提交新的报告，但仍然建议委员会请反恐委员会和 1540（2004）委员会在要求某国提交新的报告之前通知委员会，以免委员会也有问题需要回答。

C. 核对表

119. 安全理事会在其第 1617（2005）号决议第 10 段中，呼吁会员国采用一份核对表在 2006 年 3 月 1 日前向委员会通报对“从现在起”增列入综合清单的个人和实体实施制裁措施所采取的具体行动。委员会确定，采用核对表的第一个时期是 2005 年 7 月 29 日决议通过之日至 2006 年 1 月 31 日的 6 个月。监测组注意

[53] 太平洋岛国论坛的八个成员国没有依照第 1455（2003）号决议提交报告，其中七个成员国都未向三个委员会提交报告或迟交报告。

[54] 加勒比共同体的八个成员国没有依照第 1455（2003）号决议提交报告，其中六个成员国都未向三个委员会提交报告或迟交报告。

到，委员会主席已经致函会员国，提醒其应提交核对表，并为提交与在本报告期间列入综合清单的 24 个名字有关的资料提供了方便的格式。

九. 基地组织与因特网

A. 基地组织使用因特网的情况

120. 监测组在前两次报告(S/2005/83,第 149-150 段和 S/2005/572,第 145-152 段）中指出，基地组织、塔利班及其同伙使用因特网的情况有所增加。此后，安全理事会在第 1617(2005)号决议序言部分对这一情况表示关切,并在第 1624(2005)号决议中承认各国必须协力防止恐怖主义利用先进技术煽动支持犯罪行为。

121. 目前的估计显示，全世界有 8 亿多人使用因特网。[55] 这一数字定将继续上升，在中东[56] 和基地组织作为攻击目标的其他地区尤其如此。因特网给基地组织及其同伙提供了即时通信而几乎不受管制或留下踪迹；使基地组织克服现有影响力的限制将信息传到世界各地；使基地组织活动分子能够隐姓埋名；使基地组织有机会滥用先进的多媒体信息美化恐怖行为；使基地组织能够通过网站对传统的大众媒体施加影响，并把网站作为进行误导性宗教辩论的媒介；有助于地方恐怖分子与基地组织的全球运动相联系；使规模小、效力大的基地组织团体扩大影响，并有助于潜在的新成员不受家人和亲友的反制影响。

122. 恐怖组织的网站数目从 1998 年的 12 个增至今天的 2 600 个，[57] 从中可以看出基地组织及其同伙增加使用因特网的迹象。他们的网站或宣传车臣沙米尔·巴萨耶夫式个人，或宣传巴基斯坦拉什卡-塔伊巴组织式团体，网站中有对基地组织恐怖主义进行辩解的“圣战之声”，也有提供恐怖主义训练的“利剑”。八国集团高科技犯罪问题分组除培训外，还把恐怖分子使用因特网的目的总结为灌输恐怖；改变宗教信仰；煽动；招募；采用网络犯罪等手段进行筹资；通过在线银行业务或电子汇款等在线金融服务转移资金和物质资源；秘密通信、策划袭击。因此，许多会员国理所当然地认为因特网是制止基地组织恐怖主义及其所代表的威胁扩散的关键问题。

B. 为遏制基地组织使用因特网而可能采取的措施

123. 与监测组保持联系的反恐专家和情报安全官员认为，必须采取行动遏制基地组织使用因特网，但尚未就应该采取的行动达成一致。欧洲理事会《网络犯罪公约》是明确涉及因特网内容的唯一一项国际法律文书，欧洲以外的一些国家也

[55] 欧洲安全与合作组织（经合组织）打击为恐怖主义目的使用因特网问题研讨会，2005 年 10 月，维也纳。

[56] 目前中东地区使用因特网的人数为 1 600 万（8.6%），http://www.internetworldstats.com。

[57] 经合组织研讨会。

签署了这项公约及其把煽动恐怖主义作为犯罪行为的附加议定书。[58] 包括欧洲理事会《制止恐怖主义公约》[59] 在内的其他国际法律文书，已经开始考虑煽动恐怖主义、招募和培训等相关问题。这条道路可能较为漫长，但是缔结一项国际法律文书应该成为努力的目标。

124. 但是，目前的情况似乎还要求更加迅速地采取行动，监测组已经收到了可能提交委员会和安全理事会审议的各项建议。其中一项建议把恐怖分子使用因特网、特别是防止清单所列个人和实体建立宣扬恐怖主义的网站纳入制裁机制。[60] 许多安全官员认为，这项建议意义重大，将使清单所列恐怖分子无法轻易削弱制裁措施的影响。除在资金、旅行和武器方面打击基地组织外，遏制基地组织的通信手段，无疑将成为制裁制度的一项新内容。其他建议重点针对提供制造和使用爆炸物品、甚至大规模杀伤性武器指导的因特网站。如果无法对这种网站进行控制，官员们将寻找某种至少能够根据会员国提供的信息维护和传播这种网站名册的机制，以提醒其他国家注意这种网站的存在，并鼓励对这些网站加以监测、过滤或关闭。

125. 解决这一问题的有效办法，也许是建立一个建立以任何形式宣扬恐怖主义网站实体的名册（或使用现有的实体名册）。因特网业内的一项类似措施取得了一定的成功，即通过已知垃圾邮件运营者登记数据库进行自我管理，数据库负责对因特网供应商以前关闭的垃圾邮件资料进行核对。[61]

126. 其他建议呼吁安理会敦促所有国家在注册公司和因特网服务供应商时采用《了解客户规则》。这些建议认为，这将进一步限制恐怖分子使用因特网，并有助于追踪使用因特网的基地组织成员。一些建议还进一步要求安理会，促请会员国要求其管辖的公司和因特网服务供应商遵守向国家反恐当局提供有关资料的义务。官员们还建议委员会或监测组召集一次行业专家和有关政府反恐专家会议，探讨切实解决追踪和制止基地组织使用因特网技术难题的办法。

127. 监测组已经着手为委员会审议这些问题编写详细文件。但是，监测组建议委员会和安理会立即开始探讨禁止清单所列个人和实体建立宣扬恐怖主义网站的方法，并呼吁各国尽可能制定在管辖范围内禁止建立这种网站的规定。

---

[58] 欧洲理事会《网路犯罪公约》，2001 年 11 月，布达佩斯；以及《附加议定书》，2003 年 1 月，斯特拉斯堡。

[59] 欧洲理事会《制止恐怖主义公约》，2005 年 5 月，华沙。有关这项公约的解释性说明，的确说明公约的适用范围包括因特网。

[60] 比如，Hani Al-Sayyid Al-Sebai（http://www.almaqreze.com）和 Jama' at AL-Tawhid Wa' Al-Jihad（http://www.tawhed.ws）是清单所列的网站运营者。

[61] 见 http://www.spamhaus.org/rokso/index.lasso。

十. 监测组的活动

A. 访问

128. 自 2005 年 7 月以来，监测组已访问 10 个国家，并同许多国际及区域机构进行了讨论。监测组一位成员还陪同委员会主席访问了四个国家（乍得、尼日利亚、日本和印度尼西亚）并出席欧洲安全与合作组织（欧安组织）在维也纳召开的两次会议。

1. 莫桑比克、斯威士兰和莱索托

129. 监测组通过对南部非洲的访问，证实了较小及欠发达国家在执行制裁措施方面面临的困难。这三个国家指出了它们为加强各项反恐法律以使其与联合国各项决议相一致而作出的努力，但由于能力不足，这些法律难以有效执行。综合清单在金融系统中也只是零星采用，边界容易跨越以及缺乏移民事务人员等因素也阻碍了对越界货币流动的控制。伪造文件随处可得，而由于缺少电脑及其他设备，因此很难对照各种长长的监测清单（包括综合清单）对旅行者进行核查，这也成为一个严重的问题。官员们还指出，在该区域仍能找到过去冲突遗留的小武器和轻武器。

2. 吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦

130. 访问凸现了这些政治、社会和经济环境不稳定的国家在制定反恐法律框架及机构框架过程中面临的问题。虽然自从联盟行动于 2001 年在阿富汗挫败了乌兹别克斯坦伊斯兰运动以来，恐怖主义只是一个隐约威胁，而非剧烈的切肤之疼，但这种威胁仍然存在，乌兹别克斯坦伊斯兰运动及继承其衣钵的组织，如伊斯兰圣战组织和土耳其伊斯兰运动（又称土耳其伊斯兰党），迅速东山再起的可能性也是确实存在的。这三个国家都面临着几乎无法解决的漫长山地边界管控问题。这三个国家对制裁制度十分了解，并正采取措施改善执行工作，但它们尚未充分认识制裁制度会如何有利于它们本国及区域应付恐怖威胁。监测组鼓励这三国向委员会提供有关名字，以供列入清单，并期待与其进一步合作。

3. 乌干达、肯尼亚和埃塞俄比亚

131. 监测组同这三国负责国家安全、金融监管、非政府组织的监督及边境管控事务的官员会面，注意到他们对制裁制度有相当程度的了解。这三国都认为，索马里局势是助长该区域恐怖主义威胁的主要因素。它们认为，索马里为与基地组织有关的恐怖分子提供了一个理想的招募人马、培训、藏身及休整的场所。另外，它们还注意到一些外国人，包括来自阿富汗的外国人，进入索马里接受伊斯兰团结联盟的培训，认为伊斯兰团结联盟是一个力量强大并迅速扩展的组织。它们主张采取更协调一致的国际应对措施。

4. 澳大利亚

132. 澳大利亚显然正在尽全力确保完全遵循制裁制度，并解决本区域在执行工作方面存在的缺点和不足。太平洋较小国家缺少资源，特别是缺少维持边界安全的资源，澳大利亚和新西兰已经做了很多工作，争取让国际捐助者将注意力集中于这一地区，两国发现在这一方面太平洋岛国论坛秘书处是一个非常有益的伙伴。同许多其他地区一样，随处可得和使用的伪造文件是一个突出问题。澳大利亚担心，其东南亚邻国将继续面临伊斯兰祈祷团的威胁。该组织能够灵活应变，针对公众的不满采取对策。它增加了安全措施，改变了攻击形式，以减少对穆斯林社区的附带损害。菲律宾、印度尼西亚和泰国被认为是东南亚各国中面临恐怖分子威胁最大的国家。

B. 国际和区域组织

133. 在前往澳大利亚途中，监测组在马来西亚访问了东南亚区域反恐中心，并在印度尼西亚会见了东南亚国家联盟秘书长。若干其他地区的区域组织也积极开展了反恐方案。这些组织都认识到，虽然各国在对基地组织/塔利班的制裁制度方面负有直接责任，但许多问题是各国共同面对的。监测组认为，采取一种区域办法来实施有关措施，可大大提高效力，而区域组织若已订有行动机制、有约束力的标准或建议采用的最佳做法时，则尤能提高效力。

134. 监测组讨论了可在哪些领域同欧安组织反恐行动股、独立国家联合体中亚地区办事处和上海合作组织地区反恐机构合作，并主动同下列其他区域组织建立联系，如美洲国家组织[62]（该组织成立了美洲反恐怖主义委员会）及非洲联盟[63]（该组织在阿尔及尔成立了一个反恐中心）。另外监测组还同原子能机构及民航组织等各种国际机构保持联系，并同刑警组织建立了富有成效的关系。

C. 会议

135. 监测组出席了若干国际会议，如在柏林举行的刑警组织大会；在喀土穆举行的第二届东非区域反恐大会；在伦敦举行的八国集团反恐行动小组（CTAG）会议；在维也纳举行的欧安组织因特网用于恐怖目的问题研讨会；同样在维也纳举行的欧安组织/美国打击资助恐怖主义行为问题研讨会；以及在苏黎世举行的欧洲-大西洋合作理事会/和平伙伴关系关于“公共及私营部门联手打击资助恐怖主义行为问题”研讨会。事实证明，这些会议在推动委员会的工作、提高对制裁制度的认识和了解、提出改进有关措施效力的设想、以及讨论一些国家在执行过程中面临的困难及如何帮助他们等方面，都是有益的。

---

[62] 美洲国家组织的 10 个拉丁美洲/加勒比成员没有提交第 1455（2003）号决议规定的报告。

[63] 非洲联盟的 24 个成员没有提交第 1455（2003）号决议规定的报告。

D. 同安全和情报部门举行的会议

136. 同各国负责处理有关问题的本国专业人士进行日常讨论，是获取情报的有效手段，可帮助了解制裁措施的实际效力及恐怖分子可加利用的空档。自上次报告以来，监测组已举行了第三次情报和安全事务首长和副首长区域会议。来自阿尔及利亚、埃及、约旦、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、巴基斯坦、沙特阿拉伯和也门等国的代表出席了会议。这些国家关切的问题包括：基地组织的呼吁带来的挑战、恐怖分子对因特网的利用、媒体对恐怖主义的美化、制裁的无限期性质、支持恢复方案的必要性以及技术和行动情报的共享等问题。

137. 由于这一国家集团作用很大，监测组考虑可否组成其他相互平行或重叠的国家集团，专门处理索马里、萨赫勒和撒哈拉以南非洲及东南亚等三个日益引起严重关切的地区与基地组织有关的问题。同时，监测组邀请所有感兴趣的情报和安全事务部门同监测组联系。监测组同荷兰国家情报与安全局举行了一次有益的会议，也与同期访问过的各国，特别是肯尼亚、埃塞俄比亚、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的安全部门举行了会议。另外，监测组还出席了 2005 年 9 月在喀土穆举行的东非安全部门会议，该会议有 20 个国家出席。在监测组举行的各次会议中提出的许多意见和建议已纳入本报告，而监测组通过同这些安全专业人士的接触也发现，这些人士认为制裁制度是打击与基地组织有关的恐怖主义的重要武器，并同他们自己国家的反恐举措息息相关。

E. 同反恐怖主义委员会及安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会的合作

138. 监测组几乎每天都同反恐怖主义委员会执行局及支持 1540（2004）委员会的专家联系。尽管三个委员会的职责各有不同，但它们有三大共同领域，在这些领域中进行定期对话，可找出让专家组及会员国事半功倍的办法。这三个领域都涉及从各国收集情报，可细分为：旅行；各国报告；及援助需求的统计规划等方面。监测组同反恐执行局就其旅行计划进行日常的协调，并向反恐执行局及 1540（2004）委员会专家介绍监测组访问会员国及国际组织的情况。监测组期待同反恐执行局一道于 2006 年 2 月对一个会员国进行首次共同访问，并预计今后这种形式的访问会越来越多。

139. 监测组还主动同其他专家组展开讨论，讨论可能采取哪些新办法，以满足三个委员会对各国提出的报告要求，并讨论如何建立更高效的信息共享制度。在信息共享制度方面，监测组和秘书处已最后敲定建立一个数据库的方案，以便于对监测组收集的所有数据进行有效储存、检索、管理和分析。监测组已向反恐执行局及 1540（2004）委员会专家演示这一系统，希望它们也能认同该数据库的益处。

140. 在一些访问中，特别是在对欠发达国家的访问中，监测组发现有关国家的反恐机构、特别是边界安全方面的机构严重缺乏资金，甚至一些较高级别的官员没有电脑及其他有关技术可用，还有的国家缺少甚至根本没有执行重要任务的工作人员。监测组已将详细情况转告反恐执行局，并同反恐执行局及 1540（2004）委员会专家密切合作，统计规划这些国家的援助需求。

141. 反恐执行局根据会员国及国际捐助界提供的信息，编制了两份表格，一份用于申请援助，一份用于提供援助。1540（2004）委员会专家也提出了一份表格，列有提供援助、联系人及申请援助。监测组还汇总了各国联系人提供的援助需求及提供援助的信息，以及各国根据 1455（2003）号决议提出的报告，并将这些信息资料传递给反恐执行局。目前，这三个专家组还没有进一步行动的授权。专家们非常清楚有必要避免相互之间的重复，以及避免同法律事务厅（按照各项反恐公约的规定，法律厅应提供法律起草工作的援助）或联合国毒品和犯罪问题办事处（该办事处订有各种技术援助的方案）等其他联合国机构之间的重复。协调工作正在不断改善，但仍须找到一个更好的机制，以确定各委员会及机构之间的互补之处，以免重复。

附件

综合清单上的个人提起的或与他们有关的诉讼

1. 正如本报告正文所述（见上文第四.C 节），2005 年 9 月，欧洲共同体初审法院做出了支持对基地组织/塔利班的制裁方案的主要裁决，这可能是迄今为止在个人及实体对被列入清单提出各种反对方面最重要的法律进展。欧洲法院的裁决涉及以委员会清单所列个人和实体名义提出的目前已知的（迄今已有 15 项）[a] 法律质疑中的两项。

2. 据监测组所知，自其上一次报告以来，没再提出新的相关异议，虽然有些其他案件涉及清单所列个人和实体，但并不是反对制裁本身。迄今为止，还没有哪一个法院做出不利于制裁方案的裁决，以前提出的许多异议已被驳回。以下是有关法律诉讼状况的最新信息。[b]

A. 比利时

3. 监测组在其第三次报告中提到，布鲁塞尔的一个法院经过司法程序命令比利时政府为 Nabil Sayadi 及其妻子 Patricia Vinck（均为一个列入清单的实体-Fondation Secours Mondial，即全球救济基金会欧洲分部的干事，而全球救济基金会也在清单之上）向联合国提出除名的请求（S/2005/572，附件二）。尽管比利时政府此后遵照裁决提出了除名的要求，但委员会尚未公开承认对这项请求采取任何行动。之后，布鲁塞尔初审法院法官理事会分庭于 2005 年 12 月做出最终裁决，驳回诉讼，至此对 Sayadi 先生和 Vinck 女士的刑事司法调查结案。

B. 欧洲联盟

4. 2005 年 9 月 21 日，欧洲共同体初审法院就针对安全理事会和委员会对基地组织/塔利班实施的制裁措施提出异议的两项诉讼案，做出了裁决。其中一项诉讼是由沙特阿拉伯的 Yassin Kadi 提起的；另一项诉讼的申诉人是 Ahmed Ali Yusuf 和 Al Barakat 国际基金会，两者均属于瑞典。这些申诉人指控，通过欧盟委员会颁布的一项条例在欧洲联盟自动实施的联合国资产冻结措施侵犯了某些基本权利，包括财产权、比例原则、倾诉权及获得有效司法审查的权利。

5. 法院驳回了所有申诉人的权利主张，维护了制裁措施以及安全理事会享有的根据《联合国宪章》第七章采取行动的最高权力，但同时似乎是首次裁定各法院

[a] 在欧洲共同体初审法院上及在美利坚合众国一共提出了五项直接异议，反对根据对基地组织/塔利班的制裁措施将其列入清单。在土耳其提起了两项诉讼案，在比利时、意大利及巴基斯坦各提起了一项。监测组各次报告中所述的其他法律案件则只是涉及清单所列人员的有关程序，如关于刑事调查的决定（S/2005/572，附件二；S/2005/83，附件二）。

[b] 会员国政府及区域组织提供的信息资料。

可对安全理事会的决定进行审查，以确保有关决定符合国际公认的基本人权准则，联合国会员国及联合国本身都不得违背这些准则。

6. 针对具体的权利主张，法院裁定，资产的冻结并没有违反强制法所保护的基本权利，因为这些制裁措施允许应有关当事方要求而适用例外，以支付基本费用。法院还认为，鉴于打击国际恐怖主义行动的重要性，在允许基本开支例外的前提下对有关资金进行预防性的和暂时的冻结，并没有构成对财产权的任意、不当或过度干涉。至于辩护权，法院认为，强制法并未规定必须允许被制裁的当事方在安全理事会作个人听讯，并指出，申诉人可通过其本国当局向委员会提出除名的要求。法院认为，各申诉人并没有被剥夺获得有效司法审查的权利，因为该法院已对他们提出的权利主张进行了彻底审查（尽管法院指出，涉及安全理事会决策的问题不属于其审查范围）。[c]

7. 两个案件的申诉方都就法院关于若干问题的裁定向欧共体法院提出了上诉，但是迄今为止还没有确定听询的日期。而初审法院受理的其他三个案件仍处于待决的状态。

C. 荷兰

8. 2006 年 1 月 5 日，荷兰的一个上诉法院做出判决，维持地方法院驳回监察署关于取缔和解散哈拉曼基金会荷兰分部的申请的裁决。该基金会又称作哈拉曼人道主义援助。委员会是于 2004 年 7 月 6 日将哈拉曼荷兰分部及其主席 Aqeel Al-Aqil 列在清单上的。此后，荷兰检察官要求取缔和解散该组织，并将该组织的银行账户信贷余额交给国家。

9. 地区法院起初判决认为，荷兰政府没有能够证明，独立于该国际组织的哈拉曼荷兰分部曾支持过恐怖主义。上诉法院不顾荷兰关于取缔联合国清单所列组织的法律草案，维持了原判，因为该草案尚未获得议会批准。上诉法院进一步认为，若解散这个组织，则须没收其财产，这比制裁制度所要求的资产冻结更进一步。该国政府尚未决定是否就最近的一次判决提出上诉。

D. 巴基斯坦

10. 监测组第三次报告指出（S/2005/572，附件二），拉希德信托基金是清单上的一个实体，它向巴基斯坦的一家法院提出了一项针对冻结其资产的上诉。根据巴基斯坦政府提供的情况，该案件正在最高法院待决，诉讼期间该信托基金的资产仍处于冻结状态。

[c] 该项裁定有一点耐人寻味，即欧洲法院提出，某国一居民若不愿将其案件提交联合国，则可诉诸本国司法程序，以迫使该国采取行动。该意见同布鲁塞尔一法院去年做出的一项判决类似，该项判决要求比利时政府向委员会递交清单上两个人的除名请求（S/2005/572，附件二）。

E. 土耳其

11. 正如监测组第三次报告所述（S/2005/572，附件二），清单所列人员在土耳其提出的两项法律异议仍处于待决的状况。Yasin Al-Qadi 提起的诉讼案没有实质性的进展；而在另一个案件中，Nasco Nasreddin Holding AS 又将土耳其外交部及财政部增列为被告（原先仅将总理办公厅列为被告）。

F. 美利坚合众国

12. 联合国清单所列的个人或实体在美国提出了五项诉讼，对其被列入清单提出异议，但自监测组上一次报告以来，这些诉讼案没有出现重要的新变化。其中三个案件一年前就被驳回，另外两个案件仍处于待决的状况。

13. 另外，在间接涉及制裁措施的第六个案件中，原告对美国政府的一项政策提出异议，美国政府的这一政策规定一些慈善机构必须证明，它们没有故意雇用有关恐怖主义清单上的个人或向恐怖分子提供资金。不过，当美国政府公布了规定此类慈善机构必须证明自己遵循美国反恐法律的有关规章制度后，有关方面同意不受理此案。