



2007年3月7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

谨随函转交第1526(2004)号决议设立并由第1617(2005)号和第1735(2006)号决议延期的分析支助和制裁监测组第六次报告。

本报告于2006年11月7日提交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。

委员会讨论了该报告，监测组做了澄清。委员会目前正在审议报告中的建议。

请提请安理会成员注意所附报告并将其作为安全理事会的文件分发给荷。

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

约翰·韦贝克 (签名)



附文

2006年11月7日第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

关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的安全理事会第1526(2004)号决议设立并由安理会第1617(2005)号决议延期的分析支助和制裁监测组根据第1617(2005)号决议附件一，谨向你转交其第六次报告。

监测组愿意答复你和安全理事会委员会其他成员就此作出的任何评论或提出的任何问题。

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安全理事会第 1526(2004)号和第 1617(2005)号决议所设分析支助和制裁监 测组第六次报告

目录

	段次	页次
一. 摘要	1-3	5
二. 导言	4-13	5
A. 塔利班	4-8	5
B. 基地组织	9-13	6
三. 综合名单	14-21	8
四. 制裁的执行情况	22-49	10
A. 执行制裁的成效	22-23	10
B. 核对表	24-28	11
C. 名单上人员的最新状况	29-34	12
D. 法律案件	35-36	13
E. 列名和除名的问题	37-41	14
F. 委员会关于列名和除名建议的做法	42-46	16
G. 人道主义例外	47-49	17
五. 冻结资产	50-68	18
A. 冻结的资产额	50-51	18
B. 冻结资产的结果和根本因素	52-55	18
C. 搜索综合名单	56-60	19
D. 由指定的国家机构监督执行制裁情况的价值	61-64	20
E. 对冻结资产的理解	65-66	21
F. 关于如何发现恐怖活动的资金和筹资活动的指导方针	67-68	22

六.	旅行禁令	69-84	23
	A. 导言	69-70	23
	B. 综合名单	71-77	24
	C. 国际刑警组织协助执行旅行禁令	78-81	25
	D. 国际组织	82	27
	E. 技术能力和边境管制系统	83-84	27
七.	武器禁运	85-102	28
	A. 武器禁运-用语解释	87-89	28
	B. 名单上的个人和实体获得武器和爆炸物	90-93	29
	C. 技术援助和培训	94-99	30
	D. 武器禁运的执行	100-102	31
八.	监测组的活动	103-117	31
	A. 访问	103-106	31
	B. 情报和安全事务区域会议	107-108	32
	C. 国际和区域组织	109-112	33
	D. 与反恐怖主义委员会和第 1540 (2004) 号决议所设委员会的合作	113	33
	E. 数据库	114	33
	F. 委员会的网站	115-117	34
附件			
一.	综合名单所列个人提出的诉讼或与其有关的诉讼		35
二.	刑警组织的固定综合网络数据库和流动综合网络数据库		38

一. 摘要

1. 塔利班、基地组织及其相关人员的威胁继续困扰国际社会，并使人们对未来产生大量忧虑。各国机构和国际机构以及学术界、社区领袖及其他人士越来越多地研究与基地组织有关的恐怖分子进行滥杀的动机，同时尽其所能防止发生滥杀事件。大家似乎都同意，没有任何容易的解决办法，而且该问题将在今后相当长时间内一直存在。

2. 鉴于官方和公众的普遍关注，对该问题所花费的资源，以及为了解和防止该威胁所作的国际努力，联合国对塔利班和基地组织有关的恐怖主义实施的制裁制度没有得到更好地利用，是令人遗憾的。

3. 塔利班已更加自信和放肆。尽管基地组织在伊拉克的影响可能已下降，它在其他地方的影响力似乎不变甚至增加。不过，受制裁的个人、团体和实体综合名单¹上增加的名字甚少，而且各国没有报告对已经在名单上那些个人或实体采取了多少行动。本报告讨论这种情况的原因，并就如何使更多的国家通过加强它们对该制裁制度的潜力及其运作方式的了解以及加强它们对实现该制度目标的信心，来参与改进该制度的问题，提出更多办法。

二. 引言

A. 塔利班

4. 2001年，塔利班政权被推翻之后，阿富汗出现相对的和平局面，该国叛乱运动从2003年一个小规模的但日益加强的恐怖主义运动，发展成今天的军事威胁。出现这种状况的主要原因似乎是新政府没有为该国大部分地区的人民确保安全、正义和稳定的生计；部落争端；军阀、贩毒者和其他罪犯的影响；官员的普遍腐败和其他犯罪；以及塔利班越来越善于重组，扩大其力量并在阿富汗边境之外进行培训。塔利班利用失业、前景不定和希望幻灭来说服或恫吓大批人支持他们。

5. 在2006年10月9日的一份新闻稿中，安全理事会重申应继续用安全理事会有关决议所载的一切可用办法，途经和措施来对付在阿富汗发生的越来越多的恐怖攻击。自2006年初至10月9日这些攻击包括101次携弹自杀爆炸，仅在9月份就发生22次（2005年仅发生17次）。另外，截至该日，反叛运动造成死亡的人数共计3750人，²其中特别多的是穆斯林神职人员、阿富汗政府官员和教师，其中许多教师所在的学校也被摧毁。

¹ 根据安全理事会第1267(1999)和第1333(2000)号决议建立的综合名单可在www.un.org/Docs/committees/1267/1267ListEng.htm 查阅。

² 秘书长的阿富汗问题特别代表在2006年10月9日安全理事会第5548次(非公开)会议上所做的简报。

6. 对塔利班士兵的人数有各种不同的估计,但是,即使根据较低的估计数(4 000 至 5 000 人),³ 数量也是相当可观。监测组在前几份报告中已指出,⁴ 塔利班士兵人数增加不一定是意识形态得到支持的迹象,而是塔利班拥有资源的迹象,显然,塔利班运动目前不缺乏雇用士兵或向他们提供武器的资金。² 他们所拥有资金中有多少来自鸦片生产大量增加的问题(在 2006 年增加了 59%)是可以争论的,不过,大家均认为,塔利班地方指挥官与毒品贩运者之间存在非正式的关系。⁵ 另外,情报官员报告说,塔利班筹款人员已经与海湾地区捐助者重新建立联系。

7. 绝大多数塔利班士兵是阿富汗人。有报告说,来自北非、中东、巴基斯坦和中亚的几组外国战士在帮助他们,但这些外国军团没有参与领导班子,塔利班的领导人几乎全是阿富汗人,他们曾经或仍然居住在巴基斯坦。阿富汗对国外支持者的宣传影响主要来自塔利班及基地组织宣传人员制造的录像、光盘和在因特网上张贴的内容。这些做法已越来越细致,而且将在阿富汗开展的运动与反对“西方占领”更为广泛的斗争联系在一起。

8. 尽管塔利班继续加快复兴,而且已出现新的领导人,⁶ 但是,自 2001 年 2 月以来,综合名单上没有增加任何新的塔利班姓名,甚至连最近在录像带上命令斩首 12 名被拘留者的塔利班军事指挥官达杜拉赫毛拉都没有列入名单。另外,联合国毒品和犯罪问题办事处、阿富汗政府和在阿富汗的联军都注意到塔利班与当地贩毒者之间存在某种联系。监测组认为,鉴于贩毒者拥有财富并要旅行,与大多数塔利班士兵相比较,他们更容易受到制裁的影响。如果某个国家发现贩毒者与塔利班指挥官之间经常联系,监测组认为,该国应提交贩毒者姓名供列入名单。同样,如果当地塔利班指挥官收到款项和武器进行分发,并很可能跨越边境,这些指挥官的姓名也应当列入名单,不仅要利用制裁制度作为打击他们的另一项武器,而且也应提醒所有国家,理事会和委员会将继续将塔利班视为国际威胁。

B. 基地组织

9. 在伊拉克,监测组在上一份报告(S/2006/750,第 14 和第 15 段)中提到的基地组织影响力下降的情况继续不已。据估计,基地组织现在只对伊拉克 2%至 5%

³ 阿富汗国际安全援助部队指挥官大卫·理查兹 2006 年 10 月 14 日的讲话。

⁴ S/2005/572,第 15、16、68、72 和 73 段;S/2005/83,第 14 段。

⁵ 联合国毒品和犯罪问题办事处和阿富汗政府编写的《阿富汗鸦片的调查》,2006 年 10 月。

⁶ 据报,奥马尔毛拉于 2006 年 10 月 5 日任命一个新的协商委员会,由 12 人组成,其中 6 人已在名单上,另有两人可能在名单上,而其中四人没有列入。见委员会的网址 www.un.org/Docs/Sc/committees/1267Template.htm 和 www.memri.org/bin/articles.cgi?Page=subjects&Area=jihad&ID=SP131006。

暴力事件负责。⁷ 在 2006 年 9 月 28 日的广播中，伊拉克基地组织领袖阿布·哈姆扎·穆哈吉尔（没有列入名单）指出，迄今为止，有 4 000 名外国战士死亡（有更多的伊拉克战士死亡），⁸ 不论该数字是否准确，情报部门认为，基地战士的死亡，再加上大量外国人离境，以及进入伊拉克的外国人人数量减少，该国可能只剩下不到 1 000 名外国人。这是一个不小的数字，但无法与参与战斗的几千名人员相比。在该国发生越来越多教派暴力情况下，伊拉克的基地组织则越来越不足道，而且似乎不太可能会因为其政治主张而得到大量支持。

10. 但是，即使伊拉克和阿富汗目前没有吸引许多新的外国战士，它们仍然为其他地方与基地组织有关的团体提供良好的招募手段。例如，2006 年 6 月加拿大逮捕了计划在该国进行一系列攻击的一批人，其中绝大多数人说，在阿富汗和伊拉克存在外国部队是他们成为激进份子的重要因素。现在的问题是，对于那些想要战斗但不再将伊拉克视为一个有吸引力选项的人来说，何处是他们的下一个目的地，而且离开伊拉克的战士仍然有可能会在其他国家组织攻击。

11. 许多观察家认为，非洲之角的冲突必然会增加，这将使基地组织支持者有另一个新的事业。谢赫·哈桑·达赫·阿威斯（综合名单 QI. D. 42. 01）⁹ 在索马里的影响力大量增加，他的政治和军事技巧很可能会吸引外国战士。有报道表明许多外国战士已经到了那里（S/2006/750, 第 11 段和脚注 10）。苏丹也是一个令人关切的地方，乌萨马·本·拉丹（QI. B. 8. 01）和埃曼·扎瓦希里（QI. A. 6. 01）均强调苏丹是一个重要的前线。¹⁰

12. 在北非和其他地方的情报部门还特别关切萨拉菲听从真主召唤战斗小组（又称 GSPC）（QE. S. 14. 01）及其附属人员不仅在北非而且在西欧造成的威胁。扎瓦希里在 2006 年 9 月 11 日宣布萨拉菲听从真主召唤战斗小组已与基地联合的消息已经不算真正的新闻。这两个团体在 2001 年美国遭受攻击之后不久便在不同层次上进行联系，2003 年 9 月，该小组领袖公开宣布，他们“坚决和全面支持本·拉登对信奉异教的美国所发动的圣战”。¹¹ 基地组织的领袖显然认为萨拉菲听从真

⁷ 这项估计是基于驻伊拉克多国部队、联合国伊拉克援助团（联伊援助团）和伊拉克政府公布的资料。

⁸ 从 counterterrorismblog.org/2006/09/new_audio_from_leader_of_al_qa.php 可查阅该讲话。

⁹ 名单上列为 Aweys Hassan Dahir。

¹⁰ 在 2006 年 4 月 23 日的讲话中，本·拉丹呼吁士兵“准备对苏丹西部的盗贼和十字军打一场长期的战争。”扎瓦希里在 2006 年 6 月 9 日的讲话中呼吁“每一位穆斯林、每一个在苏丹具有信仰的人以及在达尔富尔的每一个热心的穆斯林，打击犹太复国主义者和十字军企图占领伊斯兰土地的阴谋”。

¹¹ www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=411&issue_id=3258&article_id=2369399；美国国务院正式文件中也提到 2003 年 9 月或 2003 年年底这项支持基地组织的宣告（www.state.gov/documents/organization/45323.pdf），2005 年 3 月 30 日向法国国民议会提交的一份报告（第 2170 号）也提到这项宣告，详见 www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r2190.pdf。

主召唤战斗小组是一个值得合作的盟友，据报该小组成员在阿尔及利亚、法国、德国、伊拉克、意大利、西班牙、瑞士和俄罗斯联邦车臣共和国开展活动，并且与摩洛哥、阿拉伯利比亚民众国、突尼斯和毛里塔尼亚极端团体有联系，因此，而且希望能进一步利用这些关系。

13. 这些都符合核心领导长期怀抱的企图，即在确定战略方面发挥更直接的作用，同时鼓励基层小组在战术方面伺机采取任何它们所能采取的行动。基地组织领导人实施某种控制和统一目标的主要办法是广播和在网页上张贴信息。正如监测组所指出（S/2006/750, 第 16 和第 17 段），这些做法越来越细致，而且有一个明显的模式：促进招募工作，激发地方小组的士气，建议各种打击目标，并提供总体指导。¹² 此外，间接进行领导的做法似乎通过日益扩大的行动方面的影响而得到加强。扎瓦希里及其亲密的同伙似乎在伊拉克和其他地方扩大他们与其他人在行动上的联系。¹³ 监测组预期这种趋势将继续下去。

三. 综合名单

14. 委员会和小组一直鼓励尽量多的国家提交供列入名单的人名。只有广大国际社会认为名单适当地反映了威胁情况，名单的用处才会最大、所赢得的支持才会最多。提交人名的国家越多，名单就越具有代表性，就可能引起更多国家的注意，并积极有力地实行制裁措施。显而易见，如果名单不佳，就可能造成制裁措施得不到适当或用心的执行。

15. 对于名单和整个制裁机制而言，没有更多的国家提交人名，就说明了问题。小组认为这有三个主要原因。一个原因是，虽然对第 1617（2005）号决议中“有关联”的定义更加全面而且最近修改了委员会工作准则，¹⁴ 但是不是所有国家都清楚列名和除名的标准。为解决这一问题，小组**建议**委员会进一步突出各国可查询的委员会网页上关于提交人名的说明的封面页；¹⁵ 这一关于列入人名的指南很有帮助，应该作为安全理事会决议的附件分发。同时，小组仍然**建议**委员会敦促各国尽可能提交相关个人的姓名；如果提交团体或实体的名称，请同时提交负责人姓名。

¹² 例如，在 2006 年 3 月 4 日的讲话中，扎瓦希里指出，基地组织战斗的“第一前线”是“使西方十字军遭受损失，尤其是在经济方面。”他于 9 月 10 日重申，“重点必须放在它们的经济利益方面，尤其是阻止它们盗窃穆斯林的石油。”

¹³ 例如，在巴基斯坦有报告表明，2006 年 8 月在联合王国逮捕的、图谋炸毁飞越大西洋航班的嫌犯，曾经与阿布·法拉杰·阿勒-利比（未列入名单）联系过，而阿勒-利比直到去年被捕之前一直与扎瓦希里密切合作。

¹⁴ www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf。

¹⁵ www.un.org/Docs/sc/committees/CoverSheetEng.doc。

16. 各国在提交供列入名单的人名方面迟疑不决的第二个原因是有些国家认为委员会的程序与各国所关心的人权问题不太吻合或者过于死板，不利于迅速增删姓名。委员会一直在努力解决这一问题（见下文第四.E节），小组**建议**委员会在能够公布辩论结论之前尽量向各国提供辩论情况。小组还**建议**委员会与提交列名、除名请求或提出与第1452（2002）号决议有关的请求的国家经常保持联系，直到作出决定为止。委员会在某种程度上采取了这一做法，但是可以将这一做法固定下来，这样，特别是如果提出的请求经过几个星期仍未处理完毕，提交国会定期收到确认函，表明文件仍在审议中。小组还**建议**，如果有委员会成员要求延长对提交上来的请求的审议时间，应该让主席将这一情况转达给提交国，以方便双边协商。

17. 有的国家没有提交姓名的第三个原因更具根本性。某些会员国感到名单不是反恐工作的一个有用的实际工具。对名单缺乏信心的现象令人遗憾，因为事实上名单可能是打击与基地组织有关联的恐怖主义的全部国际措施中最有用的实际工具之一。名单提请各国注意某些个人、团体和实体，促请各国对他们采取行动。但是即使目前是或者不久以前曾经是委员会成员、因此知道该名单的潜能的会员国都不提交看来是构成威胁的主要分子并可能是最容易受到各种措施打击的人的名字。至少各国可以从联合国——国际刑警组织特别通知中受益，这些特别通知公布了列入名单的个人，并在国际上向执法机构分发。

18. 由于名单上没有出现某些著名的人的名字，各国就很难认为名单是最新的、有用的、动态的、考虑周全的并列出了塔利班、基地组织和相关团体重要成员的名字。同样，名单上出现了一些普遍认为已经死亡的人员，或者身份不能确定的人员，这更让人怀疑名单的可信度及其宗旨所在。小组再次**建议**安理会和委员会向会员国宣传列名工作的重要性，提高有关列名和除名程序的速度和透明度，在处理哪些人应该列入名单和哪些人不应列入名单的问题上采取积极态度。

19. 为有助于完成这一任务，小组仍然**建议**定期审查名单上的姓名，这样不仅有助于删除不再符合列名标准的姓名，而且委员会也可以从名单上删除无法确定身份的人的名字。¹⁶ 这可以大大提高名单的可信度，大大降低会员国实行制裁措施的难度。

20. 有些普遍认为已经死亡的人员出现在名单上，这引发了许多议论。委员会认真地研究了这一问题，并在2006年4月向会员国发出了普通照会，说明了删除这些姓名的方法。除了提供充足的死亡证据外，以死亡为名要求删除某人姓名的会员国“还应该确定并通知委员会死者遗产的合法受益人或者死者财产的共同拥

¹⁶ 即这些人至少应有全名、出生日期和地点及国籍。

有人是否列在综合名单上。”如果虽然有充足的死亡证据，但委员会由于缺乏受益人或财产的资料等原因，决定不把某人从名单上删除，小组**建议**委员会在名单上注明该人据报已经死亡。在名单上已经对有些人做了“被杀”、“据报被杀”或“据报亡故”等备注。¹⁷

21. 各国都已制定了一些反恐政策，而且对应该如何在国际范围内应对这一威胁都有自己的看法。各国对基地组织/塔利班制裁机制的支持度在一定程度上取决于各国经过评估后认定的制裁机制相对于本国或本区域反恐关切的价值。小组通过对各国进行访问、为一些情报和安全部门首脑和副手召开区域会议及参加会议和讨论会，让委员会较好地了解了各国认为委员会应该讨论的问题和建议。许多问题和建议已经列入委员会议程，或者根据小组的报告添加到委员会议程，但是小组**建议**委员会设法——或许是通过在网站上列出或评论正在审议的各项问题——向各国表明委员会了解并已考虑到各国的关切。小组认为这有助于促进各国的参与和鼓励各国更彻底地执行各项措施。

四. 制裁的执行情况

A. 执行制裁的成效

22. 权威性研究和口头提供的信息都表明会员国在执行联合国制裁基地组织/塔利班制度的某些方面依然表现出不足。例如，国际货币基金组织和世界银行的一份进展报告进行了抽样审查，审查了2004年3月至2005年8月国际货币基金组织和世界银行对18个国家作出的评估，该报告发现这18个国家中没有一个是遵守了反洗钱金融行动工作组特别建议三的要求（只有2个国家大致遵守了该建议的要求）；该建议除其他外，要求各国根据安全理事会决议（即决议第1267（1999）号和第1373（2001）号）采取措施，立即冻结恐怖主义分子或其资助人的资金和其他财产。¹⁸ 这一数字比监测组预计的要低，这可能表示，除了执行第1267（1999）号决议及其后各项决议的规定外，在执行特别建议三方面有困难。另外，审查是根据数目有限的评估进行的，而且对其中很多国家的评估，都是在反洗钱金融行动工作组特别建议获得通过后不久进行的。尽管如此，这仍是一个令人关切的问题，监测组将继续关注这一问题。

¹⁷ 见关于 Mohammad Rabbani (TI.R.1.01)、Zelimkhan Ahmedovich Yandarbiev (QI.Y.106.03) 和 Fathur Rohman Al-Ghozhi (QI.A.110.03) 的条目。

¹⁸ 国际货币基金组织货币和金融系统和法律部工作人员与世界银行财务部主管 2005 年 8 月 31 日的报告《反洗钱和打击为恐怖主义出资行为：对工作方案的观察以及向前发展所涉及的问题》的补充资料可通过 www.imf.org/external/np/pp/emg/2005/083105.htm 查阅。由 Jean-François Thony 和 Cheong-Ann Png 撰写并将在《金融犯罪期刊》上发表的《反洗钱金融行动工作组特别建议与联合国在为恐怖主义出资问题的有关决议：对执行状况及各国面临的法律挑战的回顾》（草稿），讨论了该报告。

23. 监测组认为，一个国家执行制裁的成效应从两个层面判断：第一，该国是否制定了法律、行政、执法和政治措施执行制裁；第二，该国在其管辖范围内发现名单上的个人、实体或其财产时，如何实际执行制裁。第 1455（2003）号决议要求提出报告的目的是为了在两个层面收集数据，但是从报告中得到的信息既不完整又过时。因此，监测组建议使用一个核对表（安理会在第 1617（2005）号决议中制定了该清单），但在不给各国造成不合理报告负担的前提下，可能还需要采取其他措施，保证安理会和委员会获得必要的信息以确定制裁制度的成效及其获得遵守的程度。

B. 核对表

24. 制定核对表是为了减少各国向委员会提供必要信息所需的时间和资源。但是交回的核对表数目比在同期交回的更复杂和要求更高的第 1455 号决议报告要少得多。¹⁹ 核对表显示，无论是因为缺乏能力、缺乏兴趣或缺少意愿，各国不再那么愿意花时间和精力向安理会反恐怖主义委员会提交书面报告，这与紧接着 2001 年 9 月袭击发生后的一段时间，所有会员国都向反恐怖主义委员会提交报告的情况不一样。

25. 核对表的价值比当初希望的低。这部分是因为核对表仅要求提供名单上最近增加的那些名字的信息（这也是委员会已经获取最佳和最新数据的一群），部分是因为委员会在清单上没有要求或由此获得在名单上占 95% 的在前期列入名单的人员和实体的最新信息（关于这一群体的信息是最少的），还有一部分是因为仅有 55 个国家填写了核对表。现在安理会面临一个问题，即是否要求及如何要求大量未报告的国家填写核对表。

26. 为解决这些问题，监测组继续**建议**安理会和委员会鼓励那些没有填写和提交核对表的国家填写并提交核对表，但**建议**，对于现在和今后的核对表（可要求每年提交一次），安理会明确表示，核对表填写与否完全由各国自行决定。如果一国有事情需要报告，该国就应提出报告；如果没有需要报告的事情，该国可以将核对表放在一边，不必填写，也不用担心委员会会质疑其对制裁制度的承诺。

27. 监测组还**建议**，今后的任何核对表应邀请各国在其有需要对名单上任何人或实体提出报告（如其所在地点、资产状况、从监狱中被释放、收到了新的旅行文件或被引渡或驱逐到另一国家）时，发表评论。委员会应写明，要求提供的信息涉及名单上的所有名字，不论其是何时加上去的名字，也不仅仅是新加上去的名字。这将使得各国更容易更新名单，为委员会提供新的事态发展的信息。

¹⁹ 截至 2006 年 10 月底，192 个会员国中只有 55 个国家提交了核对表。在类似的一段期间（截止日期后八个月），84 个会员国提交了第 1455（2003）号决议报告。

28. 各国不需要通过核对表进行报告。一旦各国确定信息的准确性，应立即向委员会提供这一信息。这一偶而和临时的报告机制不应成为各国的一个负担。监测组**建议**委员会应向各国解释，此种通报不一定通过正式方式，只要明显属于官方性质，就可以通过任何合适的形式向委员会、委员会秘书或监测组报告。作为这一交流的补充，监测组还将继续同那些与名单上某些名字有特殊联系的国家进行直接交流，问一些具体问题，并加强对话，而不仅仅是要求一个国家提供信息，有些国家对提供此种信息可能有所顾虑，因为它们并不知道这些问题后面的目的。在此方面，监测组当然将继续与反恐怖主义委员会执行局（反恐执行局）和支持安理会第 1540 号决议所设委员会的专家进行磋商。

C. 名单上人员的最新状况²⁰

29. 在过去两年，通过对关于名单上人员和实体的许多正式和非正式报告进行跟踪，监测组已经注意到某些模式和趋势。无可避免地，这些报告中有很多信息还没得到证实，在名单上人员和实体方面，缺少可靠和全面信息的，部分原因是各国缺少一个有效率的报告机制，这使任何分析都只是处于初期阶段。尽管现有的统计数据还不精确，但是所呈现出的资料还是有用的。

1. 塔利班

30. 在综合名单上塔利班部分现列出的 142 人中，6 人据报已经死亡，至少有 19 人已被阿富汗当局正式认定为非敌对方，尽管到目前为止还没有充分证据说服委员会将他们从名单上除名。因为缺少可靠信息，被逮捕和/或被拘留人数很难确定。美国国防部公布的 2002 年 1 月至 2006 年 5 月 15 日在古巴关塔那摩关押的人员名单显示名单上的几个塔利班可能曾被关押或者还关押在关塔那摩。²¹ 近几个月在阿富汗逮捕了很多塔利班成员，而且塔利班叛乱分子与北大西洋公约组织（北约）军队、联合部队以及阿富汗军队之间的战斗已经使很多塔利班被杀，但是监测组还未获得关于那些被杀者为名单上的人的可靠信息（见 S/2006/154, 第 35 段）。

31. 在当地的这些事态发展、名单上的许多塔利班缺少辨认其身份的信息以及自 2001 年 2 月以来就没有新的塔利班列入综合名单这一事实，突出了有必要对名单上的这一部分进行一次严肃的审查，以维持名单的质量和相关性，并使制

²⁰ 在此次调查中，监测组依据各会员国提供的信息，以及已被评估为总体可靠或更好的正式或公开来源信息。

²¹ 见美国国防部《2002 年 1 月至 2006 年 5 月 15 日国防部在古巴关塔那摩湾关押人员名单》，www.defenselink.mil/news/May2006/d20060515%20List.pdf。美国公布的名单上的几个名字与综合名单上的名字相似，但是因缺少其他信息不能核实为同一批人。

裁更加有效。监测组**建议**委员会应专门花精力在这一任务上，酌情与阿富汗权力机构和有关会员国协调，并利用联合国阿富汗援助团（联阿援助团）和监测组的资源。

2. 基地组织

32. 据监测组了解，在 2006 年 10 月底，名单上与基地组织相关的 217 人中，至少有 79 人（超过三分之一）现被关押，据报至少有 12 人死亡，因此大约还有 126 人（超过一半）推定依然健在并且未被收监。

33. 到目前为止，基地组织名单上大约三分之二的个人已被控刑事罪；大约 40% 已被定罪判刑；20% 被控基地组织成员的案件还悬而未决，少于 5% 的案件已被宣判无罪。全部人员中超过一半在被列入名单之前就被指控或被定罪（即使是在缺席的情况下）。大约有半数在或前或后的某个时候被逮捕，其中三分之二在列入清单之前就被逮捕。在基地组织名单上的人最多有 25% 可以推定依然健在，未被收监也从未被捕、被指控或因某项刑事罪行而被判刑。

34. 2006 年 1 月至 11 月名单上各类人的比率与过去平均数相比并未有很大变化，尽管被拘禁者的比例显得略高（稍低于一半），而那些法律上被定罪或受到正式指控者的比例略低（稍高于一半）。名单所列人员（尤其是那些被定罪或受到正式刑事指控者）活动的地理分布包括非洲、中亚和东南亚、中东、北美、南太平洋和西欧（见 S/2006/154, 第 33 段）。

D. 法律案件

35. 在世界各地，涉及名单所列人员和实体的诉讼仍在增加。2006 年 5 月有四件新案件提交到欧洲初审法院。土耳其的一个法院最近在针对制裁制度的第一批裁定中命令解冻名单上一个人的财产，尽管目前正在针对这一裁定进行上诉。了解这些案件的更多细节，见本报告附件一。

36. 尽管近几年里案件数量不断攀升，但这类诉讼并非新事。自从有了这一制裁制度和类似的安全理事会制裁方案，就开始有此类诉讼。如下面方框 1 所述，最近的一个现象是，法院在对涉及恐怖主义的刑事案件作出判决时已开始考虑这一名单。

方框 1

联合国名单与刑事诉讼的相关性

2005 年 10 月，在审讯本国第一桩涉及不久前颁布的有关恐怖主义和恐怖主义融资法律的刑事案件时，瑞典一个上诉法院判伊拉克人 Ali Kamal Berzengi 和 Ferman Jabbar Abdula（两人均不在清单上）分别入狱五年和四年半，其罪行包括筹划采取恐怖行动、筹划采取严重危害公众行动以及为恐怖主义提供资金。法院认定两人已筹集 115 000 美元并已向与安萨尔·伊斯兰组

织（综合名单上的一个组织（QE. A. 98. 03））有关的伊拉克人士转移 33 000 美元（直接转移以及使用电话和网络提供指导通过中介转移）。这些资金将被用于支付实施恐怖主义罪行和与此类罪行相关的费用。

该案件定罪与否取决于检察方是否能证明钱被交到与安萨尔·伊斯兰组织有关的个人，而这些钱又计划用于恐怖行为。在确定安萨尔·伊斯兰组织为恐怖主义组织时，下级法院特别指出安萨尔·伊斯兰组织出现在综合名单以及欧洲联盟关于需制裁的个人和实体名单上，为与案情相关的事实。法院还指出安萨尔·伊斯兰组织已正式表示对一些恐怖主义袭击负责。基于上述同样的理由，上诉法院赞成下级法院的裁判，认定安萨尔·伊斯兰组织是一个恐怖主义组织。

去年意大利最高法院在两个案件中做出了类似的结论。2005 年 2 月，最高法院批评一个下级法院，因为该下级法院未将一个被指控者出现在综合名单上的情况考虑进去。2005 年 6 月，最高法院更进了一步，它明确承认，一份证实一个人或一个团体出现在清单上的文件具有证据力：“国际组织编写的文件，即使未被视作一个团体具有恐怖主义性质的充分完整证据，法官也可以用以决定是否存重要的犯罪迹象。这些文件可以作为调查基础，因为这是国际组织已经采取了针对此类恐怖主义分子的压制措施的具体证据。

其他国家法院看来也在考虑或准备考虑在国家的刑事法律中采取类似做法，将综合名单作为证实或至少帮助证实一个人或一个实体是否参与恐怖主义的证据。

来源：瑞典和意大利当局。

E. 列名和除名的问题

37. 在监测组提交上次报告后的三个月里，委员会内外一直开展着有关列名和除名问题的活动。监测组相信在今后几个月内，许多有关国家、国际和区域组织及其他方面长期而审慎的努力将最终导致安理会和委员会通过有关列名和除名的改进程序。

38. 委员会外部的一项最新事态发展是，2006 年 8 月公布了在反恐的同时促进和保护人权和基本自由特别报告员马丁·切宁的报告。他详细评论了把个人和实体列入恐怖分子名单的做法，包括基地组织和塔利班制裁委员会的程序（见 A/61/267, 第 30 至 41 段）。他承认“有必要开展防范行动，这是反恐斗争的一个重要层面，”但强调必须遵守某些基本人权：(a) 在列入名单时，应使用确切的定义；(b) 必须在一段合理的时间之后，例如 6 个月或 12 个月后，对列入名单者进行复核，应确保制裁是暂时和防范性措施，而并非永久性和类似刑事处罚措施；(c) 对列入名单者应给予某种程序性保障，包括适当通知、司法复审权（无

论是在国内还是国际)在被不当列入名单时,有获得补救的权利以及在适当时有获得人道主义豁免的权利。

39. 其他重要的事态发展主要发生在委员会内部。在过去几个月内,委员会就全面修改其列名程序指南达成了初步协议,但关于定期复核名单的提议除外。委员会一名成员建议,按照监测组第四次报告提出的类似办法,对列入名单者采取自动复核机制,但略加改进,要求每两年、而不是监测组建议的每五年复核一次(S/2006/154,第49-50段)。委员会未能就这一建议达成共识,主席提出了该计划的改进方案,但也没有形成共识。

40. 关于除名问题,监测组在第五次报告中叙述了这一领域各项尚待处理的建议,包括法国和美国提出的建议(S/2006/750,第49-51段)。法美两国携手将建议的内容加以合并,现提出安理会应要求秘书长在联合国秘书处内设立一个协调中心,由其接收除名申请,已列名者可选择通过给予其居民身份或公民身份的国家(见委员会现行方针第8(a)节)或通过协调中心提交这一申请。根据这项建议,如果通过协调中心,该中心将按下列顺序履行如下任务:

(a) 协调中心将向指定政府和颁授居民身份或公民身份政府转递有关除名的请求,以供其参考和评论(核准、拒绝、无可奉告或其他)。由于应鼓励后者在提出有关除名建议前与指定政府协商,因此后者可与协调中心接触,以便安排与指定政府联系,前提是指定政府同意;

(b) 在进行此种协商后,任何提出除名建议政府,协调中心将可向委员会主席转递有关建议和辅助性解释,主席再把该项请求列入委员会的议程;

(c) 如果在一段合理的时期(三个月)之后,这些政府没有一个提出除名建议或请求延长以便研究该项请求的,协调中心便将这项除名请求转递给安全理事会所有成员审核。此时,安全理事会任何成员在与指定政府协商后,均可提出除名建议,并将此项请求附带一份解释提交委员会主席。

(d) 协调中心将向请求提出者通报委员会关于除名与否的决定。

41. 随着列名和除名工作的进展,监测组继续就这个问题提出建议,并注意到其他国家、组织和个人先前所作大量工作。²²此外,监测组提醒委员会,如果不事先修改有关决议,有些关于修订列名和除名程序的提议,可能无法列入委员会的指南。例如,其中一项建议是要求会员国提供可公开发表的案情说明,作为他们向被列名者发出的通知的一部分,从而补充了第1617(2005)号决议第5段中要求发出列名通知的规定。

²² 见S/2006/750,第38-43段和第49-51段;S/2006/154,第48-50和第60页。

F. 委员会关于列名和除名建议的做法

42. 许多国家对制裁制度是否公平感到关切，他们可能没有充分理解委员会运作的方式。为了增加透明度，并减缓此焦虑，监测组认为解释委员会关于列名除名指南的实际运作方式将是有助益的。

43. 委员会是以同一种方式审议所有列名提案的，不论这些提案来自委员会的成员还是来自任何其他国家。提案一旦收到，即分发给委员会所有 15 名成员，他们有 5 个工作日提出反对意见（见指南¹⁴ 的第 4(b) 节）。如果无人反对，列名即核准。不过，委员会成员也可要求更多的时间审议该提案，关于该案的決定將暫停，直至該成員做好處理此事的準備。在某一成員認為需要更多資料證明列名是合理之時，或在委員會需要更多的時間審查提案之時，往往發生這類“擱置”的情況。成員可要求主席與提案國接觸，以獲得更多的資料，該成員也可自行在雙邊基礎上採取這種做法。鑒於列名的決定是協商一致作出的，因此安理會任何一名成員反對而不是“擱置”該提案，都足以拒絕這一提案。

44. 在实际操作中，现如今委员会通常不是在 5 天无异议期限内对提案作出决定的。在最初几年，成功核准列名提案平均需要几天时间，但自 2005 年年初以来，除了仍搁置的提案外，自分发提案之日起，平均所需时间为若干星期。²³ 这个数字并不包括提案国和委员会个别成员事先协商所花费的时间，而事先协商是经常发生的事情。

45. 除名提案大都以同一方式处理，尽管委员会指南第 8 节要求提案国事先与原列名提议国进行协商，并力求对提案达成共识。事实上，这意味着在把除名提案提交给委员会之前，已经过了若干星期或若干个月。

46. 如果列名提案来自一个或多个安理会常任理事国，其处理方式并无差别。事实上，随着“搁置”名单越来越长，其中也包括了常任理事国提交的若干提案。同样，如下文方框中的实例所示，委员会成员“搁置”的列名提案中既有来自安理会常任理事国的，也有来自非常任理事国的。

方框 2

丹麦审议列名提案的程序

监测组在最近访问哥本哈根期间，与丹麦当局讨论了丹麦，作为安全理事会的成员，审议列名提案的程序。

²³ 从本质而言，为审议列名建议这项工作提供确切的平均所需时间容易引起人们误解，因为所需时间取决于提交之时资料的数量和质量以及其后是否续提供新的数据。就个人而言，2006 年列名平均所需时间为 12 天，2005 年为 65 天，因此平均时间为 46 天。就实体而言，2006 年为 18 天，2005 年为 9 天（2005 年的数据不包括一个在很长时间后才被列明的实体）。除上述该实体以外，这两年的全球平均时间为 41 天。然而，更确切地说，大多数列名通常在三个星期内完成的；由于少数提案审议时间旷日持久，使平均所需时间多于大多数情况。

当委员会收到一项列名提案时，在纽约的丹麦常驻代表团将该提案转至哥本哈根，供外交部和其他有关当局审议。有关当局将根据第 1617（2005）号决议所载与基地组织或塔利班“有关联”的定义，评估该项列名提案。他们将评估作为提案一部分所提供的资料及其他有关这些个人和实体的信息，其来源可能是国家当局或外国合作伙伴。

负责监督外国情报事务的机构（丹麦国防情报局）和负责监督国内安全和情报事务的机构（丹麦安全情报局）将审查所获资料并确定列名提案所载与基地组织或塔利班“有关联”的指控是否证据确凿。情报部门通常需要两个可靠情报来源。然后，情报部门就提案根据充分与否向外交部提出建议，外交部将收集所有所获信息，以便作出国家一级最终评估。

如果丹麦当局对列名建议的佐证资料不满意，可在双边基础上向提案国提出提供额外资料的要求，或要求“搁置”此项列名，使委员会能够设法获得更多的证明材料。

丹麦在担任安理会成员期间，曾要求“搁置”多项列名提案，其中许多搁置时间较长，其他则较短，以确保第 1617（2005）号决议的列名标准得到遵守。其中一些“搁置”案件仍悬而未决，一旦 2006 年 12 月 31 日丹麦在安理会的任期结束，安理会新成员将按照委员会的惯例，有机会同样要求“搁置”这些未决案件中任何一件或全部案件。

资料来源：丹麦有关当局。

G. 人道主义例外

47. 2006 年 8 月至 10 月期间，委员会收到了依照第 1452（2002）号决议提出的 7 项通知，并全部给予核准。大多数请求来自两个国家。委员会还收到一项通知，内称一个未被列名的个人的资产被放在一个被列名实体控制的信托基金中。委员会决定，该国可按照适用的国内措施，以其认为适当的方式处理这个问题。

48. 尽管随着时间的推移，依照第 1452（2002）号决议提出的请求越来越多，各种问题仍然存在。首先，一些国家直言不讳地承认，为了帮助被列名者，他们未经向委员会提出请求，就解除了对资金的冻结和/或允许进行某些金融交易。其部分原因是担心其请求将遭到拒绝或拖延，他们认为这样一来，他们就可能需要选择忽视委员会和在履行其所承担的国际人权义务方面作出妥协抉择。第二，正如监测组在先前报告（S/2006/750，第 57 和 58 段）所指出，委员会本身似乎也发现，在某些情况下，第 1452（2002）号决议的措辞并不可行；例如，委员会认为就某个通知作出决定需要多于 48 小时，但该决议明确规定，委员会在收到该通知后 48 小时内没有作出反对的决定，即该通知获核准。最后，一些国内有被列名者及其银行账户的国家抱怨说，该决议在有关小额交易日常事项方面没

有任何灵活性，这些事项包括把一些小额账户合并起来以避免银行手续费耗尽每个账户的余款；解除对小额款额的冻结，以支付国家当局认为必要的某些杂项支出等等。

49. 因此，监测组**建议**安理会不妨根据委员会和会员国的经验，重新审查第 1452（2002）号决议。在委员会不论是由于所提请求缺乏必要的细节，还是认为所请求的项目不象是属于“基本”项目，而不愿在 48 小时内核准一项关于基本支出的请求时，仍可允许该国授权立即解除对少量资金或货物的冻结，以满足生活的基本需要（可参照该国社会福利付款额或其他有关措施）。这一程序不仅有助于确保基本人权，而且还可通过诸如减少对制裁方案的批评以及法院作出不利判决的可能，而加强决议的执行。安理会还可明确指出，为减少行政负担，各国在处理小额被冻结的资产时有一定程度的灵活性，其方式是，让各国定期（每年一次）报告小额被冻结资产在账户之间的转账数额或用于具体开支的数额，而不是在每次交易之前提出报告。

五. 冻结资产

A. 冻结的资产额

50. 小组在上一次报告（S/2006/750，第 59 段）中指出，根据会员国提供的资料，截至 2006 年 7 月底，共有 35 个会员国依照制裁基地组织/塔利班制度，冻结了 9 140 万美元，然而有 5 个国家没有披露其冻结的数额。从那以后，尽管又有五名个人和一个实体被列入综合名单，但在此期间再没有收到关于冻结新资产的报告。此外，除了向委员会申请要求根据第 1452（2002）号决议，容许解冻资产支付基本费用之外，也没有收到关于解冻资产的报告（另见上面第 47 段）。解冻的数额不大。

51. 信息缺乏的现象表明，所报的冻结资产总额现已不准。会员国在最近或以往已经查实并冻结的资产看来有可能超过所报的数额，但自以为没有义务向委员会报告这些行动。同样，会员国也可能确认他们冻结的资产实际上并不属于名单上的当事方，因而已解冻资产。为了使委员会能够更好地评估制裁制度的影响和效力，小组继续建议安全理事会请会员国报告根据制裁制度冻结或解冻的任何行动，说明数额以及冻结或解冻的资产种类（见 S/2006/750，第 60 段，另见上面第 27 段）。

B. 冻结资产的结果和根本因素

52. 不管冻结的资产其真实数额有多少，会员国还是担心，与名单上大量被列名者和频繁的袭击相比，被冻结的款额是少了一点。会员国还指出，冻结的绝大部分资产是在最初实行制裁制度时找到的，其后没什么增加。

53. 小组认为，冻结资产达到了几个目的。第一是起到了遏制作用，特别是对那些希望资助与基地组织有关的恐怖主义或塔利班的人而言。主要资助者可能比他们所资助的恐怖分子更显眼，当局不难找到他们的公司企业和资产。害怕上名单的心理最起码可以减少流向名单上的个人和团体的金钱和其他资助，使转让不那么轻而易举。此外，名单上的当事方需隐藏资产，但他们难以使用正规的银行系统，这就使跨界资助恐怖行动变得更为困难。当然可以低成本地发动恐怖行动，但有理由相信，如果有更多的资金，他们进行的袭击可能更大、更复杂。

54. 小组还认为，冻结资产限制了与基地组织有关的恐怖分子的能力。使他们尤其不能跨界经营大规模的网络、训练营地和为支持者家属办的社会方案。这样做仍是核心领导层的目标，但从目前看，他们直接控制的网络似乎只限于阿富汗-巴基斯坦边界地区。

55. 小组**建议**委员会对冻结的资产重新进行审查，切记此举对资助者的打击要比对目前名单上的大多数个人的打击有力的多。后者不可能有大笔资产，而且一般只将资产放在一个辖区，并不放在正规的银行部门。小组认为，要求会员国及其所监督的金融机构为冻结资产作出的努力现在可能与查实和冻结的资产数额不相称。虽然小组认识到，冻结的资产数额并不是决定冻结资产的做法具有多少价值的唯一因素，但认为更积极而且更突出重点地将塔利班、基地组织和联系人（诸如在阿富汗的贩毒者）的资助者和其他支持者以及筹集、运送和支付钱款的恐怖分子列入名单将使制裁制度更见成效。

C. 搜索综合名单

56. 根据现有资料，小组认为，绝大多数国家仍在其金融部门实施制裁制度。但一个主要的关切问题是，大多数国家靠手工搜索综合名单，至少是某些政府部门或私营企业在手工搜索，既影响速度，也影响执行效率。

57. 小组注意到，这一问题在发展中国家势必更为严重。发达国家的银行可以利用信息技术将顾客数据库和准顾客以及交易方与名单上的名字相对照。为了改善效率，有些国家将名单转成电子可读格式，以便能迅速而且自动查对。别的许多金融部门若能承担这笔费用，也会发现这样做有很大的优势。小组注意到，一些国家²⁴的有关当局已经在提供更多的电子可读综合名单，供本国的私营部门机构、有时是供其他国家的私营部门机关查对。

²⁴ 例如，英国中央银行（联合王国）和财政部金融机构监管局（加拿大）的网站以多种格式，（包括 Excel（xls）、HTML、Adobe Acrobat（PDF）、comma delimited（csv）和 plain text（txt））将综合名单并入国家的观察清单。查阅网址为：www.bankofengland.co.uk/publications/financialsanctions/index.htm 和 www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_e.aspx?DetailID=525。

58. 尽管这是可喜的进展，但小组担心，由于委员会没有以这些方便的电子格式提供名单，银行或国家当局必须设法自己用网上公布的名单制造此种格式的名单。这就可能造成误拼或遗漏等错误，而且可能耽误更新。为了避免这些问题，小组**建议**由委员会自己提供可以下载而且更便于电子传送的名单格式，例如 Excel (xls) 和 plain text (txt)。

59. 但即便这样，一些小型的金融机构仍需强化名单的可搜索性。这些机构需要具备与大银行同等的搜索能力，但又负担不起为自己量身定做的解决方案或自动搜索的必要软件。做不到这一点，小型金融机构（实际上是必须将顾客数据库与名单上的名字进行对照的任何人）就必须继续靠手工进行这一工作。小组认为，如果委员会网上的名单能够配备合理的搜索引擎，这些金融机构就能够在网上直接进行搜索，而无须购买和维持这种能力作为其数据系统的一部分，而且总能搜索最新的名单。

60. 小组与设计商业软件的公司讨论了这一问题，但注意到这类系统都要求用户有自己的密码。显然，这对综合名单不实际也不可取。小组打算进一步探讨这一问题，评估解决方案的可行性和成本，然后提出进一步的建议。

D. 由指定的国家机构监督执行制裁情况的价值

61. 致力处理列入名单者在银行系统以外拥有的资产的会员国很少。有各式各样的机构负责执行金融制裁，小组相信，不同的机构对“资产”的解释几乎都不同。小组注意到，在大多数国家，负责执行制裁的是中央银行或专管金融部门的某个监督机构。

62. 小组认为，对各种名单来说，除了中央银行或金融监管机构以外，国家的许多权力机构都与此有关，比如，负责登记不动产所有权、机动车辆、工商企业和其他涉及财物交易的机构。虽然要求有可能找到资产下落的所有国家机构都定期根据名单搜索数据库可能不切实际，但小组认为，会员国应该更深刻地认识到资产可能在银行部门以外存在和转移。

63. 小组注意到，一些国家已指定一个机构协调和监督全国范围的各种不同权力机构及行业协会全面执行金融制裁的情况。²⁵ 小组赞同这一行动，因为小组认为，依赖中央银行或金融监管机构这些惯常在较狭窄领域工作的机构的做法会产生制裁不完全和不连贯的问题，在名单上的当事方继续在做生意的情况下就更是如此。

²⁵ 丹麦的企业和建筑国家机构全面负责协调全国的冻结资产措施。丹麦金融监督委员会负责确保金融部门遵守规则，并照章行事。丹麦的其他机构也参加确保制裁的工作。

64. 因此, 小组**建议**委员会鼓励会员国指定一个权力机构, 负责全国的冻结行动, 并保证他们有必要的授权和权力。

E. 对冻结资产的理解

65. 对名单上的个人可能在银行系统以外掌握或拥有资产的问题有多种不同的做法。一些国家从广义上理解他们的义务。例如, 他们扩大了汇报责任的范围, 将汇报制裁所涉资产的范围从金融机构扩大到广大群众, 任何涉及列入名单者的财产的交易均为非法, 有许可证者除外。²⁶ 这些规定普遍适用, 而且为了使公众对此有更多认识, 这些国家通过政府的日报和报刊宣告这些规定。小组认为这是防止目标资产私下交易, 特别是那些不会马上看得见的交易的一个有效方法。小组**建议**其他国家也采用这种做法, 以控制列入名单者用于个人或用于经营或交易的资产。

方框 3

加拿大对披露资产的要求

8. (1) 加拿大境内的每个人以及境外的每个加拿大人都应立即向加拿大皇家骑警总长和加拿大安全情报局局长披露:

(a) 他们有理由相信他们拥有或掌握的财产实属名单上的人所有、所掌握或代其拥有或掌握的;

(b) 有关(a)段所述财产的交易或拟议交易的情报。

来源: 加拿大为实施联合国关于制止恐怖主义决议而制订的条例 (SOR/2001-360), 可查阅 laws.justice.gc.ca/en/u-2/sor-2001-360/247060.html。

66. 小组为委员会编列了会员国采取的实施方法所固有的种种问题, 特别是可能使目标财产逃脱制裁的关于经济资源的定义。小组所关切的其中一些问题, 其他专家组和区域最佳做法文章也有提及。²⁷ 小组认为, 有一套最佳做法指导会员国实施金融措施既可有助于查实资产又能确保不漏掉任何资产。因此, 小组已经找出一些与制裁制度有直接联系的、可在国际一级制定或改善最佳做法的领域(见下面方框 4), 并打算与反恐执行局和有关的国际组织以及私营部门共同从事这些工作。

²⁶ 例如加拿大。见 <http://laws.justice.gc.ca/en/u-2/sor-2001-360/247060.html>。

²⁷ 比如见 2006 年 6 月 14 日欧盟有效实施限制性措施的最佳做法 (10533/06), 载于 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10533.en06.pdf>。

方框 4

可以在国际一级制定最佳做法的领域

制定最佳做法的工作可包括：对金融制裁的目标资产作出一个标准、广泛和一贯的定义；对由列入名单者“控制”一词作出一个标准定义；对运作实体进行金融制裁的核定方法；资助恐怖活动的银行交易所具有的一般特征；

对列入名单者的金融交易足迹进行调查的标准（符合国家的记录要求）以及交流有关金融情报的标准；设法避免通过零星地增列有关联的实体或将有关实体列入国家名单而打草惊蛇，使当事方知道其有可能列入名单；会员国对没有上名单的与基地组织有关的当事方实行国家制裁的实例；提高公众对制裁制度的认识；指定国家权力机构监督执行情况。

F. 关于如何发现恐怖活动的资金和筹资活动的指导方针

67. 目前没有多少关于恐怖分子如何持有或获得资金的信息。小组认为，如果有冻结资产的会员国能够调查列入名单者以往的交易情况，找出行为模式，并与负责制定打击资助恐怖主义标准的国际金融机构交流这一信息，则可能从中产生有用的指导方针。而且，许多会员国从过去或现在的调查工作中已取得关于恐怖分子筹资活动的知识，这些知识虽然与列入名单者无关，但也许能反映出较为普遍的筹资模式。小组承认，会员国不愿危及调查工作，或披露他们反恐方案的优缺点，但这类资料对于要撰写可疑交易报告的人来说显然很宝贵。

68. 小组**建议**安理会鼓励会员国更广泛地交流关于与基地组织有关的恐怖分子筹资模式的情报，以便能够在打击恐怖主义筹资活动方面推动采用更有效的方法和提出最佳做法的建议。

方框 5

对国际金融控制的综观

几乎所有的会员国都有金融情报股或相应的机关负责收集、分析和传播可疑交易报告。可疑交易报告的数量已大大增加，然而在执行过程中就应该寻找什么问题缺乏指导；大部分报告是银行撰写的，但许多国家审查这些报告的能力有限。只有一小部分的可疑交易报告涉及恐怖分子的筹资活动，而与基地组织有关的几乎没有。关于货币的跨界流动（包括没收）的统计数字基本没有，在许多情况下，要么没有要求申报或披露货币，要么没有强制执行。

六. 旅行禁令

A. 引言

69. 监测小组依然认为，高效率和有效地执行旅行禁令并同时采取另外两项制裁措施，是打击全球恐怖主义的有力工具。恐怖分子需要旅行，以便增强联络，建立或加强与组织成员的直接接触，或者参与规划或实施恐怖行为。根据与各国的联系，小组认为，基地组织成员及其相关人员（包括列入名单的个人）继续在用假旅行证件旅行，这是因为会员国执行旅行禁令的工作存在缺陷。小组已经注意到，造成这些缺陷的原因经常是对制裁制度的了解不够，或者国家或国际一级的协调较差。

70. 在根据第 1455（2003）号决议提交的 147 份报告以及根据第 1617（2005）号决议提交的 55 份核对表中，大约 94% 声称已经建立执行旅行禁令所需的国家级法律机制，方法包括调整或利用现有立法，或者通过制定新法律。²⁸ 然而小组还注意到，在国际一级有效执行禁令持续面临一些障碍，其中包括：关于名单上一些个人的资料不足或者已经过时；有关他们的旅行证件的资料不准确；假身份证件和假文件到处可以获得；以及快速更新相关数据库的有效国际和国家机制不足。下文方框 6 提供事例，简要介绍表列入名单的一个人是如何旅行的。

方框 6

在姓名列入名单期间如何进行国际旅行

在小组于 2006 年 10 月访问斯德哥尔摩期间，瑞典官员安排小组约谈 2006 年 8 月从名单上除名的瑞典公民 Ahmed Ali Yusuf，讨论其姓名列入名单期间的经历，其中包括广为宣传的有关他经常进行国际旅行的报道。Yusuf 公开叙述他经常乘坐飞机或汽车在欧洲各地旅行，至少到中东旅行一次，并多次前往非洲两个国家。所有这些旅行都是在其姓名列入联合国和欧洲联盟的基地组织/塔利班制裁名单期间进行的。他向监测小组出示了他的瑞典护照，上面记录他来往非洲的旅行（他说其中一些旅行是在他于 2004 年 6 月收到瑞典新护照之前进行的）。他说，他从来没有因为姓名列入名单而被海关或边境管制人员拦下。

由于列入名单者受国际旅行禁令的约束，监测小组想了解他是如何这么容易到处旅行的。看起来可能的原因有几个：瑞典官员指出的一个原因是，欧洲申根地区的人可自由移动，在外部边界进行管制，在内部边界却不加管制。另外一个原因可能是，名单上列明他的姓是“Yusaf”，不是他的真姓“Yusuf”，

²⁸ 有关资料依据会员国在 2003 年初至 2006 年年中之间提交的报告以及在小组访问各国期间传递给小组的官方资料。

而他用来旅行的护照上是他的真姓。另外一个原因可能是，他于 2004 年收到的瑞典新护照的号码与名单上列明的他的证件号码不同。瑞典当局指出，即使他通过国际机场旅行，他的名字也不会出现在用来提醒欧洲当局注意非法旅行的申根信息系统上，因为该系统仅仅列入第三国公民的姓名，而不列入申根成员国的公民。

列入名单的个人和实体的资产要被冻结。小组询问，Yusuf 先生是如何找到钱来支付旅行花费的。他回答说，他所有的旅行费用均由声援委员会支付。该组织在瑞典成立，用来在他和另外两名瑞典居民名列名单期间向他们提供支持，并支持他们（成功）努力把姓名从名单上取消。小组了解到，检察官曾经评估是否就该团体进行的公开筹资活动对该团体以及对向该团体捐款的个人提出刑事指控，但最终决定不这样做，部分原因是小额捐款的数目相对较大，难以提出起诉。Yusuf 先生告诉小组，他没有把旅行情况通知瑞典政府或者律师，瑞典政府也确认不了解 Yusuf 先生的国际旅行情况，直到新闻媒体在其从名单上除名以后开始报道此事。

资料来源：Ahmed Ali Yusuf 和瑞典当局。

B. 综合名单

71. 综合名单的准确性依然是有效执行旅行禁令的关键因素。2004 年 1 月 30 日以来，委员会已经在名单中增加 70 名基地组织成员或者与基地组织有牵连的个人的姓名，并对以前登录的信息进行了 192 次修改。委员会还从名单中取消了 5 个人的姓名。²⁹ 大多数新指定的人有足够识别资料，供会员国输入本国的数据库，只是其中一些缺乏详细的国籍资料，或者没有完整的出生日期或地点。以前录入的资料中有太多依然缺乏这些和其它详细资料。

72. 在与基地组织有牵连的 217 名列入名单者当中，有关 44 人的资料显示，他们持有的护照或旅行证件已经过期，另外 40 人所持护照或旅行证件的到期日不详，还有 5 人持有有效护照（其中 2 人在名列名单期间获得了新护照）。在列为塔利班成员的 142 名个人中，15 人持有塔利班政权倒台之前发放的护照，阿富汗新政府已经于 2002 年宣布这些护照作废。

73. 在名单中列入所列人员持有的旅行或其它身份证件详细资料，对于执行旅行禁令极有帮助。一个人如果想通过一个官方检查站越过边境，必须拥有一些身份证件，不管这些证件是合法的，冒充顶替的，还是仿制的。因此，小组**建议**安理会鼓励所有会员国，在列入名单者获得新的旅行或者其他国家级身份证件时，或者国家发现有人获得了非法证件时，立即通知安理会，除非这样做会损害调查

²⁹ 见委员会在 www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267PressEng.htm 上发布的新闻稿。

或执法行动。³⁰ 然后委员会可以把这类信息补充到名单之中（另请参阅上面第 27 段）。

74. 小组注意到，一些会员国在发现假证件时没有予以没收。为解决这一问题，小组还**建议**安理会扩大第 1617（2005）号决议第 9 段的范围，³¹ 敦促所有会员国确保不仅要使失窃、遗失以及假护照和其它旅行证件失效，而且在发现后还要予以没收。同样，根据小组以前提出的**建议**（S/2006/750，第 88 段，脚注 51），安理会不妨鼓励各国，在没有规定此类义务的情况下作出规定，要求本国公民立即报告旅行证件的遗失或失窃问题。

75. 小组还注意到，一些国家在名单一出现变动时，即更新本国的数据库，但另一些国家在这样做之前则必须发布特别规定，或者获得国家机关的许可。最糟糕的情况是，这可能会使一名列入名单者在观察名单得到订正之前逃避制裁。小组**建议**安理会请各国确保能够毫不拖延地在本国数据库中反映名单出现的任何变动。当委员会把某人从名单中除名时，也必须这样做。

76. 为使核对表更加有效，小组**提议**，在询问有关姓名是否已经增补到签证监控名单中时，也应该询问这些姓名是否已经增补到一般更加全面的国家观察清单或拦截名单中。同样，在询问是否拒绝过发放签证时，还可以询问是否有列入清单者在边境被拦下，或者被发现非法在一国领土内居留。

77. 鉴于名单上一些姓名的识别资料不足，某人在进入一个国家或者经一个国家过境时可能会遭到拒绝，因为该国不能确定此人是否名列名单之上，尽管这种可能性很小。小组已经发现一个这样的事例。为了尽量减少这类情况，并为了了解列入名单者被适当拒绝入境的情况，小组**建议**安理会鼓励各国，一旦因某人可能名列名单而拒绝此人进入本国或者经由本国过境，就应向委员会报告，同时提供全部详细识别资料。这将帮助委员会为各国制定有效执行旅行禁令指南，并酌情更新名单（另见上面第 27 段）。

C. 国际刑警组织协助执行旅行禁令

78. 国际刑事警察组织（刑警组织）与联合国之间的关系继续在发展。2006 年 8 月，安全理事会通过第 1699（2006）号决议，刑警组织大会在 9 月也通过一份类似决议，呼吁刑警组织与联合国所有制裁委员会之间加强合作。³²

³⁰ S/2006/750，第 92 段；S/2005/572，第 122 段；以及 S/2005/83，第 49 段和 124 段。

³¹ 在决议第 9 段，理事会“**敦促**所有会员国确保护照和其他旅行证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有关那些证件的情报”。

³² 见下列网站上公布的刑警组织决议 AG-2006-RES-22: www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/AGN75/resolutions/AGN75RES22.asp。

79. 其后发布了更多的刑警组织-联合国安全理事会特别通知(发布地点既包括刑警组织只供限定范围的人查阅的全球警察通讯系统I-24/7, 也包括刑警组织的公开网站www.interpol.int), 特别通知总数到2006年10月底已经达到277份。³³ 许多新通知是在名单上增补识别资料后才发布的, 这样就满足了刑警组织发布特别通知的最低要求。

80. 在特别通知发布的一年期间, 刑警组织收到了各国越来越多反馈信息和数据, 其中许多资料(包括照片和指纹)已经增补到通知中。各国已经向小组报告说, 他们觉得通知真正有价值。例如, 丹麦就检查了所有此类通知和进行了核对, 以查找是否有任何姓名或化名与本国有何关系。丹麦还将本国警察数据库的资料与限制查阅类通知中载列的指纹进行对比, 检查本国系统中是否有匹配指纹。³⁴ 小组**建议**其他国家也这样做。

81. 委员会和刑警组织还需要决定是否以及如何发布关于实体的特别通知, 以及刑警组织如何向委员会提供有关名单的补充资料。安全理事会已经鼓励会员国向刑警组织的失窃和遗失旅行证件数据库提供信息(第1617(2005)号决议第9段), 但安理会还可以提请会员国注意刑警组织的其它举措, 如固定式刑警组织网络数据库(FIND)和移动式刑警组织网络数据库项目(见本报告附件二)及其脱氧核糖核酸(DNA)数据库(MIND)(见方框7)。小组已经建议开展类似合作(S/2005/83, 第141段)。

方框 7

刑警组织的 DNA 数据库

在对付企图隐藏身份的与基地组织有关联的恐怖分子时, DNA 可以成为一个有用的工具。例如, 阿布·穆萨布·扎卡维^a和奥马尔·法鲁克^b分别于2006年6月和2006年10月在伊拉克死亡, 就是通过DNA证实的。

然而, 无论是为保护的隐私或出于其它法律关切, 还是因为缺乏按多边方式开展工作的有效、保密的办法, 各国不愿意共享这类资料, 这可能会使国际社会在打击恐怖主义和其它形式暴力犯罪的工作中无法广泛使用DNA手段。为纠正这一问题, 刑警组织已经开始建立国际DNA数据存放库, 各国可在符合公民自由和隐私等严格条件下利用这些数据。

2006年7月, 刑警组织参加国可以用电子方式24小时查阅刑警组织的DNA中央数据库。提供国根据本国法律继续控制本国的数据, 其中包括DNA所有人的身份。一旦发现匹配DNA, 刑警组织将通知两个有关国家, 由他们决定如

³³ www.interpol.int/Public/NoticesUN/Search/Recent.asp。

³⁴ 在小组于2006年10月访问丹麦期间收到的资料。

何处理有关事项。刑警组织现在正在考虑是否提供基本的 DNA 数据配对软件，以便目前没有国家级 DNA 数据库的国家能够参加这个项目。

刑警组织的 DNA 数据库已经产生效果，共查出 98 起潜在匹配的情况，涉及 10 个国家。尽管刑警组织不知道是否有恐怖事件是通过该数据库解决的，但已经发现在相隔多个国家相距数千公里的地方发生的许多其它暴力犯罪案件之间存在联系。

这一新技术在发现恐怖分子和其他暴力犯罪行为方面人的潜力是显而易见的。据估计，刑警组织 186 个成员国中有 70 个在警察调查中使用 DNA 办法。迄今为止，共有 42 个国家向刑警组织数据库提供 DNA 数据，这样该数据库中储存的 DNA 数据达到 61 000 多个。随着该系统日益完善，知名度日益提高，并且各国修正本国立法，允许进行这类数据交流，参加国的数目预计将增加。

资料来源：刑警组织。

^a 阿布·穆萨布·扎卡维在名单上的名字是艾哈迈德·法迪·纳扎尔·哈拉耶赫 (QI.A. 131. 03)。他的身份主要是根据指纹查明的，但后来用 DNA 测试证实他的身份。见驻伊拉克多国部队发言人威廉·考德威尔少将关于阿布·穆萨布·扎卡维尸体解剖结果的情况介绍，可在下列网站查阅：www.mnf-iraq.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2016&Itemid=30。

^b 马哈穆德·艾哈迈德·穆罕默德·拉希德（没有列入名单），又名奥马尔·法鲁克，基地组织逃犯，2005 年 7 月从阿富汗戒备森严的 Bagram 监狱越狱逃脱。他的死亡是用 DNA 测试证实的。见 2006 年 10 月 10 日美国中央司令部新闻稿 06-01-01P，标题为“DNA 证实 Bagram 监狱基地组织逃犯已经死亡”。可在下列网站查阅：www.centcom.mil/sites/uscentcom1/Lists/Press%20Releases/DispForm.aspx?ID=3843&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ecentcom%2Emil%2Fsites%2Fuscentcom1%2FLists%2FPress%2520Releases%2FCurrent%2520Releases%2Easpx。

D. 国际组织

82. 委员会已经开始增加与刑警组织、国际民用航空组织(民航组织)、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和国际航空运输协会(空运协会)等国际和区域组织的合作。这类合作覆盖制裁制度的所有领域，其价值得到了广泛承认。但这类合作对旅行禁令特别有价值，小组**提议**委员会提醒这类组织注意第 1526 (2004) 号决议第 19 段，其中部分内容为“安全理事会请在委员会清单每次修订后由秘书处自动转递所有国家及区域和分区域组织，以便尽可能把清单上所列名称纳入其电子数据库以及有关的边界执法和出入境追踪系统”。小组已经草拟一份小组认为与委员会工作有关的国际和区域组织名单，以便委员会能够决定合作优先次序。

E. 技术能力和边境管制系统

83. 会员国的技术能力对其执行制裁措施的能力有巨大影响。就旅行禁令而言，一个全面、技术上高效率的国家数据库、一个用来检查旅客离港进港情况的联网系统以及快速查阅用来核实个人信息的资料来源，都是所有边境管制点应该具备

的工具。许多国家正在改善本国旅行证件的质量，110 多个国家目前发放或计划发放机器可读旅行证件，其中含有持有者的详细身份资料（包括照片或数码图像），共计两行的机器可读区域中记录规定的身份资料内容（可查阅 icao.int/mrtd/overview/overview.cfm）。下一步是在旅行证件中纳入生物鉴别信息，最好采用单一国际标准，以确保在全球范围都可使用性（可查阅 icao.int/mrtd/biometrics/intro.cfm）。

84. 遗憾的是，许多国家与具备此类技术能力还距离很远，甚至在已经发放机器可读旅行证件的国家，也并非所有边境管制点都具备检查这些证件的能力。小组认为，在生物鉴别信息旅行证件得到广泛使用的时候，这一问题将会增加，因为许多国家缺乏检查这些证件所需的设备。小组**建议**安理会敦促会员国改进技术能力，并请他们与国际及区域组织一起向缺乏这类能力的国家提供援助，包括提供必要的设备，以便这些国家提高本国旅行证件的质量，并加强他们利用别国推出的技术革新的能力。但小组还**建议**安理会提醒各国，如果发放含先进技术的身份和旅行证件的程序松懈，如果可以用本身就容易伪造或者容易以欺骗手段获取的文件作为必要的身份证明，那么这类含先进技术的证件就没有多少价值。

七. 武器禁运

85. 监测组自从被任命以来，已经收到了会员国根据第 1455（2003）号决议提交的 147 份报告和根据第 1617（2005）号决议提交的 55 份核对表，并自行访问了 48 个国家，与委员会主席一起另外访问了 13 个国家。本文件是按照第 1617（2005）号决议提交的最后一份报告，其中监测组对各会员国执行武器禁运的情况进行了整体评估，并就存在问题的领域提出了建议，以供委员会审议。

86. 监测组认为会员国没有像重视另外两项制裁措施那样重视武器禁运的执行。这一情况的主要原因可能是因为会员国对于禁运的重要性以及安全理事会对其执行情况的预期认识不够。与此同时，委员会和监测组用来衡量执行水平和效果所需要的大部分信息涉及各会员国的安全措施，属于敏感信息，因此各会员国可能不愿意进行共享。此外，大多数会员国已经与恐怖主义打过一段时间的交易，因此大多数国家都已在国内建立了应对机制，而不认为有必要更新这些机制来执行特别针对基地组织和塔利班的武器禁运。

A. 武器禁运-用语解释

87. 为了对武器禁运的要求进行解释，监测组准备了一份文件用以澄清其范围，委员会已批准将该文件散发给各国。该文件解释了按照第 1390（2002）号决议扩大后的禁运在范围方面与安全理事会根据《联合国宪章》第七章实施的其他禁运相比有着独特的特性。首先，它是唯一一个适用于不论处于何地的某些个人和实体的武器禁运；其次，它要求会员国禁止其不论何处的国民、悬挂其旗帜的船只

和本国飞机违反禁运规定。该武器禁运的这一普遍适用性看起来似乎被许多会员国所忽略。

88. 此外，也没有对该禁运措施制订例外条款，因为武器禁运仅适用于委员会所确定的个人和实体。在任何情况下向名单上的个人和实体供应、销售或转移武器、相关材料或技术咨询、援助或培训都是不被允许的。出于同样原因，没有必要制订关于向名单上的个人或实体出口/进口武器或材料的报告流程。监测组认为这些是需要提请会员国注意的一些问题，并已将其包含在题为“用语解释”的文件中，希望通过向各会员国提供有关其义务的确切解释，消除由于缺乏对其责任的了解所导致的执行方面的障碍。

89. 为了确保该文件被广泛散发，监测组**建议**该文件应成为安全理事会处理有关基地组织/塔利班制裁制度的下一份决议的附件。与此同时，监测组还**建议**该文件应被放置在委员会的网站上，使各会员国和可能可以帮助各国执行禁运的国际及区域组织能够方便获取。

B. 名单上的个人和实体获得武器和爆炸物

90. 监测组在之前的报告中已经提到，受到禁运制裁的名单上的个人和实体已经在使用或者非常希望获得小武器和轻武器（例如枪支、火箭筒、便携防空系统等）。监测组还注意到这些个人和实体会在任何行动领域使用任何可以获得的爆炸材料（例如在冲突区域使用军用级别炸药），或者将获取必要的零部件来制作简易爆炸装置。为了说明后一种情况，监测组列举了恐怖分子使用一种常见的化肥硝酸铵来作为炸药扩爆剂的例子。³⁵

91. 监测组在与各会员国进行接触时注意到尽管一些个人和实体已被列入综合名单，他们仍然抓住机会在不同时间和地点参与杀伤和爆炸事件。这种情况有可能由于一些会员国理解并执行对基地组织/塔利班武器禁运的方式而更加恶化。

92. 监测组所评估的会员国中大多数都是用传统的武器法规来执行武器禁运，一般都依赖在建立基地组织/塔利班禁运制度之前所制定的法律。监测组认为一些会员国缺少具体的法律框架，削弱了武器禁运的作用、效率和目标，使得名单上的个人和实体比较容易为所欲为。例如，某会员国可能在控制武器销售方面有足够的法律法规，但是这些法规可能都不具体禁止名单上的个人或实体获得这些武器。

³⁵ 2006年9月，据报告菲律宾当局从阿布沙耶夫集团（QE.A.1.01）处缴获了大约600公斤硝酸铵（2006年9月监测组访问马尼拉期间官方通报的消息）。2006年10月国际安全援助部队在阿富汗拉格曼省缴获了大约5100公斤的同类物质（国际安全援助部队2006年10月24日第2006-242号新闻发布，见 www2.hq.nato.int/isaf/update/Press_Releases/newsrelease/2006/Release_240ct06_242.htm）。

93. 委员会已同意（S/2006/635，第 15 段）监测组的建议，即应提醒各会员国需要为基地组织/塔利班的武器禁运制定具体立法以便有效予以执行（S/2006/154，第 102 和 111 段）。监测组**建议**安理会在下一份相关决议中鼓励尚未采取该措施的各国建立与执行其武器禁运直接相关的具体立法或行政措施，包括防止名单上的个人和实体获得含氮量高的硝酸铵基产品。

C. 技术援助和培训

94. “用语解释”文件还提醒各国武器禁运并不仅限于武器和相关设备，同时还旨在防止名单上的个人和实体获得技术援助或培训。监测组认为会员国往往忽视了禁运在这一方面的内容。

95. 委员会已经接受了监测组早先时候提出的建议，即应鼓励各会员国提交那些以名单所列个人和实体的名义或为其利益直接开展或间接提供技术咨询、援助或培训的人的姓名，以便列入名单。监测组还建议接受类似技术咨询、援助或培训的人也应属于第 1617（2005）号决议执行段落第 2 段中定义的“有关联”的范围，并可提交其姓名，以列入名单。例如，受训者如果参加基地组织或诸如伊斯兰祈祷团（QE. J. 92. 02）、阿布沙耶夫集团（QE. A. 1. 01）或萨拉菲斯特呼声与战斗组织（QE. S. 14. 01）等名单上的有关联团体举办的训练营，那么他们将不仅掌握了破坏性技能，而且必须假定他们也接受了该团体的目标和暴力主张，因此构成了必须加以解决的威胁。

96. 列举一个受训者带来的危险的例子：监测组了解到在印度尼西亚，一名据称已经死亡的名叫阿扎哈里·胡辛（QI. H. 113. 03）的炸弹专家³⁶在一年的时间内培训了十几名受训者（S/2006/154，方框 8）。阿扎哈里·胡辛在从事培训活动时已被列入名单，被认为是东南亚地区最重大的通缉犯之一。根据该地区几个国家的多个官方消息来源，他的一些受训者已经受到了足够的培训，可以自己成为称职的培训者，但是这些人仍然没有被列入名单并因此不受制裁制度的影响。

97. 根据菲律宾当局的消息，伊斯兰祈祷团的两名领导成员杜尔马丁（名单上姓名为祖哥·比多诺）和奥马尔·巴铁克在摩洛伊斯兰解放阵线（没有列入名单）中层领导的保护下在民答那峨接受了阿布沙耶夫集团的培训。奥马尔·巴铁克没有被列入名单，但是涉嫌卷入该地区的几起爆炸事件，包括 2002 年造成 202 人死亡的巴厘岛爆炸案。

98. 委员会已经表示明确武器禁运的范围是有益的，并且它“鼓励各国提交……提供……技术咨询、援助或培训的人的名字，以列入名单”（S/2006/635，第 14 和 15 段）。有鉴于此，监测组**建议**安理会明确“技术咨询、援助或培训”在武器禁运中的涵义。监测组认为这一词组应不仅包含为名单上所列各方进行、指导或

³⁶ 见 www.state.gov/s/ct/field/c17575.htm。

提供技术咨询、援助或培训的人，而且应包含从名单上所列个人或团体处接受技术咨询、援助或培训的人。如果安理会同意，会员国应考虑提交这些人的姓名以列入名单。

99. 更进一步的还有招募个人担任自杀炸弹手或以其他方式帮助发动攻击的问题。为基地组织、塔利班或其下属组织招募人员已被列入第 1617 (2005) 号决议，作为有关联而可被列入名单的充分证据。但是监测组认为为恐怖行动进行招募也可以被视作与提供同军事活动有关的技术咨询、援助或培训十分接近，因此也可被包含在武器禁运条件之下。各国则应有义务确保其不论其身在外何处的公民不参加这类活动。监测组请安理会或委员会对此进行考虑。

D. 武器禁运的执行

100. 正如安全理事会所指出（第 1617 (2005) 号决议，序言段落第 7 段）并经委员会重申（S/2005/760，第二节）的那样，列入名单是一项防范性而非惩罚性措施。在这方面，被委员会认为是基地组织或塔利班成员或与其有关联的个人应毫不延迟地被列入名单。监测组**建议**委员会明确鼓励各会员国提交他们认为曾经以被列入名单的个人和实体的名义进行过爆炸和杀戮的人的名字，以列入清单，如果他们仍然在逃则更应如此，因为他们的这种行动看来已使他们落入了第 1617 (2005) 号决议执行部分第 2 段定义的“有关联”的范围。

101. 监测组还**建议**委员会提醒遭受到与基地组织有关的攻击的会员国可能可以把那些经确定应为攻击负责的人列入名单。如果有帮助，监测组可将这些事件提请委员会注意。

102. 最后，监测组继续**建议**委员会提醒会员国履行确保其国民不违反武器禁运的义务并鼓励它们起诉那些违反禁运的国民。监测组还**建议**委员会鼓励各会员国确保建立相应的国内立法以便对这类违反行动采取措施（见 S/2004/679，第 2 至 5 段）。

八. 监测组的活动

A. 访问

103. 监测组在 2006 年 8 月和 11 月间访问了五个会员国。9 月份对菲律宾的访问是与反恐怖主义委员会执行局联合进行的。恐怖主义是菲律宾高度重视的一个问题，菲律宾当局完全支持联合国的工作。但是，此次访问凸显出有必要更为广泛地介绍反恐怖主义委员会的任务和 1267 委员会的任务之间的区别。对两者混淆不清的情况广泛存在，因此完全可以理解，政府官员可能难以理解第 1373 (2001) 号决议与第 1267 (1999) 号决议及其后续决议之间的不同涵义。监测组还**建议**安理会寻找新的机会来进一步阐明这些区别，例如通过新闻发布、正式声明或甚至通过新的决议（见 S/2004/679，第 83 段）。

104. 在 10 月间，监测组访问了加拿大。加拿大国家当局对于制裁制度有着很好的了解，并且已经为名单的散发建立了一个特别有效的系统，并且由政府出资将名单转化为 Excel 工作表格式，以便使财政机构和其他有关的非政府机构能够以可以充分搜索的格式进行下载。监测组还**建议**委员会设法让其他会员国能在其网站上获得以这种格式提供的名单（见 S/2006/154，第 71 段，另见有关资产冻结的上面第五节第 57 和 58 段）。

105. 在监测组于 10 月对瑞士、瑞典和丹麦进行访问期间，上述三国介绍了它们建立起来的用于执行制裁的复杂系统，特别是资产冻结方面的内容。瑞士和瑞典在将其居民列入名单、冻结其资产的义务以及从名单上除名等方面拥有第一手经验。三国都曾建议进行旨在增加制裁方案公平性和透明度的改革。三国都已建立了冻结资产的有效程序，其中包括丹麦和瑞典实施了欧盟的执行机制。由于丹麦和瑞典系统是申根成员国，瑞士也预计在未来加入，因此三国在这一几乎没有内部边界的区域执行旅行禁令方面有着类似的经验和挑战。三国都在执行制裁的不同方面提供了最佳做法，并介绍了完善的国家数据库以及复杂的立法和法规制度。

106. 与反恐执行局联合进行的访问变得越来越普遍，并且得到了收到这两个专家组访问要求的各国的赞赏。两个委员会都鼓励进行联合访问，但认识到在某些时候由一个小组进行单独访问可能会比联合访问更有成效，或者访问某个地点对于一个小组比较重要，但对另一个小组可能没有那么重要。鉴于其任务的差别，反恐执行局和监测组通常在某次访问中有着不同的具体目的，但随着联合访问越来越普遍，监测组相信两者之间活动的天然互补性将会使联合访问比单独访问对两者都具有更高价值。

B. 情报和安全事务区域会议

107. 应区域各国的要求，经委员会批准，监测组于 8 月间为阿拉伯利比亚民众国、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥和尼日尔情报和安全事务负责人和副手组织了一次会议，以便讨论与基地组织相关的恐怖主义在萨赫勒撒哈拉地区不断增长的威胁。会议对该问题进行了联合评估，对萨拉菲听从真主召唤战斗组织可能会在不仅是撒哈拉以南区域，而且在人口更为稠密的北非和西欧地区导致更多的问题尤为担心。人们担心，随着伊拉克失去了对好战分子的吸引力，萨赫勒撒哈拉区域可能成为他们进行培训和筹划在他们的原籍国或更远的其他地方开展恐怖行动的场地，他们可能会在北非找到容易攻击的目标，特别是如果有大量外国部队涌入该地区的话。

108. 监测组注意到了各会员国的支持，³⁷ 因此打算拓展其区域会议网络，并正在东南亚建立一个小组。委员会曾对各国参与表示过热烈欢迎，监测组**建议**委员会寻找机会表示它明确支持这类会议。

³⁷ 例如，在安全理事会 2006 年 9 月 28 日第 5538 次会议上所表达的支持（见 S/PV. 5538）。

C. 国际和区域组织

109. 监测组还参加了各种国际会议，组织者包括欧安组织、欧洲委员会、国际刑警组织、欧盟轮值主席国、美国政府、国际货币基金组织和八国集团反恐怖主义行动小组。监测组协调员还参加了联合国反恐怖主义执行工作队的会议。

110. 这些会议证实了监测组的看法，即与国际和区域组织进行合作并参加由它们召开会议能够为各国了解制裁措施并加以执行提供直接的好处，同时能够为委员会提供有用的信息。国际和区域组织也可以在帮助各国履行安全理事会决议所规定的义务方面发挥有用的作用，并且在打击恐怖主义的国际斗争中发挥更大的作用。监测组**建议**委员会继续促进与国际和区域组织的密切合作，鼓励其成员之间以及与国际社会进行进一步的信息流动和交换，并鼓励通过它们为打击恐怖主义建立一个包括私营部门和民间社会在内的更为一体化的方法。

111. 监测组已经就与国际和区域组织开展合作向委员会提交了几份建议。委员会现在必须决定是否批准该方法，如果批准的话，还应决定应与哪些组织并以何种方式进行合作。在监测组所确定的可能作为潜在合作伙伴的 40 多个组织中，委员会已明确表示将与其中几个进行正式合作，例如国际民航组织、空运协会、国际原子能机构（原子能机构）、欧安组织和国际刑警组织。但是监测组认为如能有更多的组织参与将会立即产生好处，尤其将能够向在现场执行制裁措施的官员传播有关委员会工作和名单方面的信息。这种参与还会帮助确定并传播最佳做法，和查明在执行和能力需求方面的差距，以便与反恐执行局进行讨论。

112. 监测组进一步**建议**委员会邀请选定的国际和区域组织出席其会议，或者重复委员会主席于 2005 年 10 月成功地向欧安组织发表演讲的先例（见 S/PV. 5293 和 Corr. 1），以便加深交流。

D. 与反恐怖主义委员会和第 1540 (2004) 号决议所设委员会的合作

113. 除了与反恐执行局协调访问计划之外，监测组还与反恐执行局和支持 1540 委员会的专家就其他共同问题进行了讨论。这使得监测组为如何满足三个委员会向各国提出的报告要求方面开发出一套通用方法，在与另外两个小组进行讨论之后，该方法已被提交给所有三个委员会并受到欢迎（见 S/PV. 5538）。各专家组正在共同努力以执行商定的方法。监测组还继续与反恐执行局进行信息交换，特别是在其中任何一个小组对会员国进行访问之前。

E. 数据库

114. 监测组的数据库已投入使用，并被证明是日常工作中一个有价值工具。该数据库尤其有用的一个方面是能向监测组提供所需的统计数据，以便应委员会根据第 1617 (2005) 号决议第 17 段提出的请求，对会员国执行相关措施的

情况进行评估。该数据库也开放供反恐执行局、支持对 1540 委员会的专家和秘书处使用。

F. 委员会的网站

1. 综合名单搜索指南

115. 在 10 月间，委员会批准了监测组帮助会员国对名单进行有效搜索的建议。这些建议将以所有正式语文出现在委员会的网站上。

2. 资料汇编

116. 监测组还提出了其他改进委员会网站的建议，其中包括增加关于委员会工作和任务的情况介绍，该介绍现已被放置在网站“General Information on the Work of the Committee(委员会工作一般信息)”部分中。³⁸ 监测组进一步**建议**委员会批准建立一个包含“一般信息”文件、有关基地组织/塔利班制裁制度的最新决议、委员会关键文件清单以及其他可能帮助各国理解委员会的工作及其执行这些措施的义务的资料汇编。该资料汇编可酌情转交给会员国，譬如在监测组协调员访问时，以及转交给国际及区域组织。监测组已向委员会提交了一份它认为各国可能认为有用的文件清单。

3. 对委员会网站的其他改进

117. 监测组已经与秘书处，特别是与新闻部开展合作，使人更易于从联合国的主页对委员会网站进行访问，并使其用户界面更加友好。监测组将继续提出其他建议，并注意与其他制裁委员会的网站保持一致。

³⁸ www.un.org/Docs/sc/committees/General.Information.pdf。

附件一

综合名单所列个人提出的诉讼或与其有关的诉讼

1. 在过去数月，监测组获悉欧洲至少又多了七相针对制裁方案某些方面的法律控诉案，土耳其一家法院也就解冻名单所列个人资产作出了判决。这些案件是代表委员会清单所列个人和实体对制裁或制裁的实施提出的 25 项已知法律控诉案中的一部分。³⁹ 下面为有关法律诉讼的概况，其中包括前几次报告（S/2006/750，附件三；S/2006/154，附件；S/2005/572，附件二；S/2005/83，附件二）提出后的最新资料。⁴⁰

A. 欧洲联盟

2. 在近几个月中，列入基地组织和塔利班制裁名单者，在欧洲初审法院对制裁方案提出四项新的诉讼。因此，初审法院和欧洲法院收到的这类诉讼总数已增至九个。

3. 这四个新的诉讼是 2006 年 5 月代表名单所列位于联合王国伯明翰和曼彻斯特的三名个人和一个实体提起的：Abd al-Rahman al-Faqih (QI.A. 212.06)；⁴¹ Ghuman Abd' Rabbah (QI.A. 212.06)；⁴² Tahir Nasuf (QI.N. 215.06)；⁴³ 以及 Sanabel Relief Agency Limited (QE.S. 124.06)。⁴⁴ 这些个人和实体都要求取消欧洲联盟委员会和欧洲理事会为执行安全理事会制裁基地组织和塔利班措施而制定的条例。欧洲理事会已于 2006 年 10 月对每个案件都提交了答辩陈述。

4. 关于以前提出诉讼的五个案件，初审法院已于 2005 年 9 月对其中两个案件作出裁决，并于 2006 年 7 月对另两个案件作出裁决，驳回了申诉人的要求并维持制裁。四个案件的申诉人都向欧洲法院提出了上诉，但后两个案件的申诉人获准在对前两个案件作出裁决前暂停诉讼（欧洲理事会对此没有表示反对）。就前两个案件而言，在欧洲法院的书面诉讼程序已进入最后阶段，但审讯日期尚未确定。在初审法院的最初五个案件中，最后一个案件尚待处理。

³⁹ 就基地组织/塔利班制裁清单在欧洲法院初审法院提出的诉讼有九起，美国有七起，联合王国有三起，涉及巴基斯坦和土耳其两国的有两起，比利时和意大利各一起。监测组的前几次报告（S/2006/750，附件三；S/2006/154，附件；S/2005/572，附件二；S/2005/83，附件二）已对多数案件进行概述。监测组报告中述及其他案子涉及有关清单所列个人的行动，如就刑事调查或中止诉讼作出的裁决，或就与检察调查有关的赔偿采取的行动。

⁴⁰ 会员国和区域组织提供的资料。

⁴¹ 根据 T-135/06 号案件（Al-Bashir al-Faqih 诉欧盟理事会）提出。

⁴² 根据 T-137/06 号案件（Ghunia Abdrabbah 诉欧盟理事会）提出。

⁴³ 根据 T-138/06 号案件（Taher Nasuf 诉欧盟理事会）提出。

⁴⁴ 根据 T-136/06 号案件（Sanabel Agency Ltd 诉欧盟理事会）提出。

B. 巴基斯坦

5. 监测组第五次报告(S/2006/750)述及,名单所列实体在巴基斯坦提出的两项诉讼,这些诉讼正在进行之中。巴基斯坦一家初级法院已对其中一案作出有利于 Al-Rashid Trust 的裁决,因为政府没有向 Trust (QE.A. 5. 01) 发出法定公告。目前此案已向高级法院提出上诉。在另一案件中, Al-Akhtar Trust International (QE.A. 121. 05) 对其资产被冻结一事提出诉讼,目前此案正在信德高级法院待审。

C. 瑞士

6. 如监测组第五次报告所述,名单所列个人 Youssef Nada Ebada (QI. E. 53. 01) 于 2006 年 6 月控告瑞士总检察院,要求联邦检察官对他本人及其公司 Nada Management Organization SA (QE.N. 58. 01) 进行的调查(目前已经结束)所造成的经济损失进行赔偿。此案正在贝林佐纳联邦刑事法院待审。

7. 另一项诉讼仍在进行中。此前在 2006 年 6 月,二审法院行政当局驳回了 Nada 和 Ali Ghaleb Himmatt 提起的将他们及与其有关联的实体从国内制裁基地组织和塔利班名单中除名的要求(QI.H. 43. 01)。如监测组先前指出,联邦经济部认为安全理事会的决定对瑞士具有约束力,瑞士不能根据自己的权力行动。经济部提请 Nada 和 Himmatt 注意 1267 委员会的除名程序,并指出由于他们不是瑞士公民或居民,瑞士政府没有启动除名程序的能力。两个案件的当事人都已提出上诉,目前正在联邦委员会待审。

D. 土耳其

8. 监测组在前几次报告中曾述及名单所列的两个人: Yasin al-Qadi (QI. A. 22. 01) 和 Nasco Nasreddin Holding A. S. (QE.N. 81. 02) 在土耳其提出法律控诉。在 Al-Qadi 案件中,作为案件初审法院的国家法院第 10 分庭于 2006 年 7 月 4 日作出判决,取消 2001 年 12 月 22 日内阁决定中关于冻结基地组织在土耳其境内资产的有关章节。国家法院第 10 分庭裁决的基础是,安全理事会指称 Al-Qadi 与基地组织有关的资料 and 文件本应(但没有)提交土耳其司法机关,以便对材料作出评估。裁决还指出,冻结个人资产,只能根据法院裁决而非行政决定。国家法院各行政法分庭全体法官开庭(由各行政法分庭庭长和三名成员组成,由国家法院院长或一名副院长主持),决定中止执行第 10 分庭 2006 年 10 月 12 日的裁决。因此,在上诉期间将继续冻结 Al-Qadi 的资产。涉及 Nasco Nasreddin Holding A. S. 的案件仍待审理。

E. 大不列颠及北爱尔兰联合王国

9. 大不列颠及北爱尔兰联合王国三起涉及综合名单所列个人的案件待审。在这些案件中,政府曾对名单所列个人的家庭暂停支付福利金,以等待许可证的颁

发，其后又在以颁发对福利金用途规定条件的许可证为前提的情况下，恢复支付福利金。作为福利金受益人，三名个人的配偶对是否可以限制福利金和需有规定条件的许可证才能支付福利金的做法提出质疑，因为福利金并不是支付给名单所列个人。高级法院驳回了这些配偶的申诉，认定应该对福利金加以限制。目前，这些案件正在上诉之中。

F. 美利坚合众国

10. 如监测组第五次报告所述，有四个由综合名单所列个人和实体在美利坚合众国提出的诉讼案件待审，其中一个案件在当事方达成协议后已经撤案。2006年7月，联邦地区法院撤销了 Al-Haramain Islamic Foundation 提起的诉讼（QE. A. 117. 04）。此前，美国已同意向 Al-Haramain 辩护律师归还数千卷宗教文献（包括古兰经），使这些文献得以继续分发。美国当局 2004 年将 Haramain 列入清单时从其办公室取走了这些材料。

11. 在第二个涉及 Al-Haramain 的案件中，联邦地区法院于 2006 年 9 月驳回了政府以国家保密特权为理由提出的撤销案件的动议，美国立即对此裁决进行上诉，而没有等待整个案件的裁决。第九巡回上诉法院正在考虑是否允许政府上诉。

12. 第三个涉及 Al-Haramain 的案件由前主席 Aqeel al-Aqil 提出（QI. A. 171. 04），此案正在审理之中。政府采取行动撤销案件，但是 Al-Aqil 提出了书面答辩。此案仍在等候裁决。

13. 2002 年 Global Relief Foundation 提出的案件（QE. G. 91. 02）也在等候裁决，该案对美国于 2002 年将其列入清单之举提出控诉。联邦地区法院 2002 年驳回了 Global Relief 的多项要求，上诉法院维持原判，但是仍有待就其他要求进行即决审判的动议作出裁决。

附件二

刑警组织的固定综合网络数据库和流动综合网络数据库⁴⁵

1. 伪造和偷窃的旅行证件日益精密和泛滥，增加了执法及边管人员追踪恐怖分子和其他暴力犯罪分子的难度。安全理事会第 1617 (2005) 号决议序言和执行部分强调推动国际社会开展多种努力，包括通过刑警组织失窃和遗失旅行证件数据库，制止这种非法旅行。但是，这种伪造和偷窃证件常常难以查验，执法及边管人员也可能无法进入计算机数据库，在办公室外或偏远地区执勤的人员尤其如此。但是，刑警组织的固定综合网络数据库和流动综合网络数据库（亦称 FIND 和 MIND）项目可能为这些问题找到解决办法。

2. FIND 是刑警组织固定网络数据库的简称。该数据库将各国的国家执法系统计算机服务器与刑警组织全球警务通信系统（I-24/7）连接，各国所有联机的执法人员可以直接查阅设在里昂的刑警组织中央系统。监测组在第五次报告（S/2005/750，方框 4）中指出，2005 年 12 月刑警组织在瑞士启用该系统，让 20 000 名外勤执法人员能够迅即进入刑警组织失窃和遗失旅行证件数据库。此后，瑞士每月在失窃和遗失旅行证件数据库中的搜索超过 40 万次。

3. 刑警组织秘书长最近指出，瑞士采用固定综合网络数据库系统“已见成效。每月的搜寻都能得到超过 100 个正面结果[找到持有据报已失窃或遗失的旅行证件的人]。瑞士在使用这一系统后，它通过失窃和遗失旅行证件数据库搜索护照，搜索次数是其他成员国搜索总数的 60 倍。”2006 年 8 月，该系统在法国巴黎戴高乐机场投入使用，目前每月在失窃和遗失旅行证件数据库中搜索 80 000 次。⁴⁶ 南非也准备开始使用这一系统。

4. 虽然这一技术对有计算机和能上因特网的警察十分有用，但是很大一部分试图使用伪造旅行证件旅行的人可能遇到在较不发达地区工作或在办公室外工作的执法人员。对于这些执法人员，刑警组织流动网络数据库可能更为有用。MIND 让执法人员能够通过一个小型掌上装置获取与刑警组织里昂中央数据库中相同的数据，因此适用于发达程度不一的所有国家。该系统将使不论是否拥有先进的（或任何）基础设施的各类警察和边管人员，通过检查旅行证件数据或其他来源的数据，对所有旅客和其他可疑人员进行核查。2006 年 8 月，刑警组织在克罗地亚、沙特阿拉伯、新加坡、圣卢西亚和美国进行试点，并希望明年把项目扩大到其他地区，比如 2007 年在加勒比地区举行的世界杯板球赛期间使用。这种技术预期将能协助执法部门打击恐怖主义和其他重大犯罪。正如刑警组织秘书长指

⁴⁵ 本附件资料由刑警组织官员提供。

⁴⁶ 2006 年 9 月 19 日罗秉义的讲话，见 www.interpol.int/Public/ICPO/speeches/SG75thGA20060919.asp#。

出，“随着越来越多的执法人员受权进入刑警组织数据库，他们将在边界、机场和其他外部地点抓捕更多的国际罪犯。”^b

5. 在刑警组织所有成员（目前有 186 个）实施固定综合网络数据库和流动综合网络数据库项目，需要巨额资金。许多国家无力支付本国所应分摊的费用，刑警组织里昂总秘书处也没有这种能力。因此，刑警组织正在寻求外部资金，协助实施这两个项目。
