



Distr.: General
29 November 2007
Chinese
Original: English

2007年11月15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

谨随函转递第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察组第七次报告。

根据安全理事会第1735(2006)号决议，本报告于2007年9月30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，目前委员会正在审议该报告。

请提请安理会成员注意所附的报告并将其作为安全理事会的文件分发为荷。

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

约翰·韦贝克 (签名)

* 由于技术原因重新印发。



附文

2007年9月30日第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监察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)号决议设立并由相关的安理会第1617(2005)号和第1735(2006)号决议延期的分析支助和制裁监察组根据第1735(2006)号决议，谨向你转交第七次报告。

监察组谨说明，参考文件为英文原文。

协调员

理查德·巴雷特 (签名)

根据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
1617(2005)号和第 1735(2006)号决议任命的分析支助和制裁监察组的
报告*

目录

	页次
一. 摘要	5
二. 制裁制度概览	5
A. 制裁制度继续运作，但得到的支持多寡不一	5
B. 基地组织和塔利班的威胁	6
C. 塔利班与贩运毒品	10
三. 综合名单	11
四. 制裁措施的执行情况	14
A. 审查机制	14
B. 部分列名和总体列名	16
五. 冻结资产	18
A. 一般意见	19
B. 服务台	20
C. 境外实体	21
D. 改善制裁遵守情况	22
E. 继承组织	23
六. 旅行禁令	25
七. 武器禁运	27
A. 武器禁运的执行情况	27
B. 会员国了解各自的义务	28
C. 确定武器禁运范围	29
D. 武器禁运和非法空运武器	31

* 未经秘书处正式编辑。

E.	执行武器禁运的其他工具	31
八.	监察组的活动	32
A.	访问	32
B.	会谈和会议	32
C.	情报和安全事务区域会议	33
D.	银行家小组	34
E.	国际组织和区域组织	35
F.	国际刑警组织	35
G.	与反恐主义委员会和第 1540 (2004) 号决议所设委员会的合作	36
九.	会员国报告	36
A.	关于第 1455 (2003) 号决议的报告	36
B.	核对表	36
十.	其他问题	37
A.	委员会网站的改进	37
附件		
一.	综合名单所列个人提出的诉讼或与其有关的诉讼	38
二.	与基地组织和其他列名机构有关联的非列名集团	41
三.	列名对冻结资产价值的影响	43

一. 摘要

1. 基地组织和塔利班的威胁一直持续、确确实实地存在着。基地组织继续表明它决意发动重大袭击；它已经扩大了支持基础；其领导人已经强化了传递信息和行动计划的能力，而塔利班不仅在阿富汗、而且在巴基斯坦西北部也扩大了影响力。同时，安全部队阻止了若干袭击；击毙或俘获了重要领导人。但制裁制度并没有发挥出应有的作用。

2. 本报告是分析支助和制裁监督组自 2004 年 3 月成立以来的第七次报告；报告中的一些主题已经为人们所熟悉，没有多少全新的主题。其原因是，安全理事会的制裁制度虽然是针对基地组织和塔利班双重威胁而采取的真正具有全球性行动的唯一工具，但仍有两个主要弱点：综合名单的局限性、会员国缺乏参与。监察组以前曾探讨过这些问题，但也不妨再次提出。

3. 综合名单应明确反映许多面临威胁的国家所认定的威胁情况。如果各国不认为名单是准确、相关的，它们就不会全心全意地执行措施，也不会达到预定成果。基地组织和塔利班制裁委员会在监察组的帮助下，已经对名单以及列名和除名程序作出了许多改进；但仍有更多的工作要做。

4. 不过，会员国也有采取进一步行动的责任，它们应提交名单，指出各种问题，或者讨论如何对程序作出进一步改进。各国始终把国家安全作为头等大事，但是，除非所有国家共同努力，规划打击与基地组织/塔利班有关的恐怖主义的更为长期的行动，任何国家都不可能是真正安全的。制裁制度，尤其是经过调整和改进的制裁制度，提供了采取进一步联合行动的基础。

5. 监察组的报告审查了许多国家仍未认识到制裁制度的充分潜力的原因。报告评估了取得的进展，研究了现有倡议的结果，并提出了新的倡议。监察组在研究名单的同时，审查了三项制裁措施的执行情况：资产冻结、旅行禁令和武器禁运。它报告了一些进展和许多仍然存在的挑战。报告中还研究了制裁制度面临的法律问题，只要列名和除名程序得不到改进，这方面问题有可能越来越多。

6. 监察组报告了它与私营部门的接触以及扩大与安全情报部门接触的情况。两者对委员会均极有助益，使委员会直接了解到执行中的日常问题。监察组还扩大了与区域和国际组织的联合行动范围，使更多的人了解制裁制度，并鼓励各国更广泛、更有效地参与；报告也载有这方面的内容。

二. 制裁制度概览

A. 制裁制度继续运作，但得到的支持多寡不一

7. 联合国安全理事会的制裁制度不可避免地是一个相当钝化的工具，基地组织/塔利班制裁制度所针对的是一个特别复杂、难以捉摸的目标。制裁制度成功

的尺度难以衡量，目标群体显然具有恢复力，使人们对该制度的影响产生疑问，转而关注其不足之处。但制裁制度已经取得了较大成果，并且拥有对抗基地组织和塔利班影响力的进一步潜力。它也是国际社会对基地组织和塔利班行径和目标的一种明确谴责。

8. 监察组力求开展更多工作，而不仅仅是协助安全理事会第 1267 (1999) 号决议所设的基地组织和塔利班制裁委员会¹ 维持基本程度的支持。² 它继续同各国一道促进制裁制度，使其更有效力。不过，尽管已经作出了改进，³ 监察组接触过的高级反恐官员对制裁制度的热情似不如以前。他们仍保持基本的支持，但他们对执行措施可以为解决国家和区域问题作出更大贡献并且可推动加强国际合作的质量，已基本不抱希望。他们对跨国界合作至关重要的领域、如应对恐怖分子利用因特网方面的进展尤其感到失望。另外，人们还持续呼吁进一步改进受制裁制约的个人和实体综合名单⁴ 的质量，并改进列名和除名的程序。

9. 制裁制度的一些方面已开始显得过时，不像以前制定得那样周到。该制度若要有效力的话，就必须具备灵活性和变通能力，切实反映它要应对的威胁。制度的程序和进程变化缓慢，委员会和监察组需要寻找方法来处理各国的期望，同时尽其所能对其关切作出回应。委员会始终欢迎各国的反馈意见，但必须寻找更好的途径来表明它正在深入审查其评论和建议，并愿意随之作出修改。委员会同会员国之间的有效对话是促进参与感和共同掌控的最佳途径，而这正是有意愿合作的基础。

10. 在与各国接触时，监察组发现对制裁制度产生兴趣是不难的，但将兴趣维持下去却不容易。在有些情况下，这是因为一些国家没有将反恐作为国家的优先事项；在另一些情况下是因为它们认为制裁制度的实施不如其他反恐工作那样重要，还可能因为它们对实施是否公平存有疑虑。不过，即便在很不重视制裁制度的国家，监察组人员并未发现它们不承诺打击基地组织和塔利班，或为此开展国际合作。

B. 基地组织和塔利班的威胁

1. 基地组织

11. 关于基地组织的组织结构和实力人们已经写了很多，但分析人员一致认为，其影响力在过去一年里并未降低，其发动袭击的意愿和能力也未减弱。⁵ 已发生

¹ 委员会有一个正式网站：www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml。

² 第 1735 (2006) 号决议附件二详细说明了监察组的任务。

³ 例如，2006 年 11 月设立了一个审查机制，第 1730 (2006) 号决议设立了提交除名请求的协调中心。

⁴ 1267 委员会拟订并维持的有关基地组织、乌萨马·本·拉丹和塔利班以及其他与之有关联的个人、集团、企业和实体的综合名单。

⁵ 会员国提供的资料。

的重大行动可能不如基地组织领导人所希望的那样多，但自监察组 2006 年 11 月提出上一次报告 (S/2007/132) 以来，涉嫌与基地组织有关的恐怖分子在全世界 40 多个国家遭到逮捕或死亡，⁶ 表明计划开展的恐怖活动数量很多。世界领导人和反恐专业人士经常广泛发出警告，告诫可能随时发生更多的袭击，⁷ 由此可确认基地组织的扩散、它所具有的耐心和决心。无论如何，基地组织基本不需要利用新袭击的曝光来宣传其信息；不管有没有新的袭击，它已经吸引了全球的关注。

12. 基地组织通过因特网进行的宣传进一步增加。2007 年 9 月 7 日，乌萨马·本·拉丹⁸ 发表了自 2004 年 10 月以来的第一次录像广播。⁹ 他直接向美国人民发表讲话，断定美国人民对其领导人的政策和行动极为不满。他批评资本主义、民主和全球贸易是个人债务和政治排斥的根源。他指出，基督教同伊斯兰教极为相似，伊斯兰历史上对其他宗教非常容忍。他呼吁众人改信伊斯兰教。他把自己描绘为超然于凡事的纷扰；是一位崇高的领导人，唯一的愿望是帮助穷人和被压迫者反抗统治他们的暴君。他的讲话是表明基地组织领导人傲慢自大，自视为自由、平等、人道和正义等价值的捍卫者的一个典型例子；不过，讲话会打动本·拉丹的支持者，他们认为这是真诚、通情达理、有理有据的行动理由。

13. 在这次录像广播后，9 月本·拉丹又露了两次面；一次是提醒基地组织支持者不忘 9.11 事件劫机者，敦促他们向劫机者学习，¹⁰ 另一次是呼吁巴基斯坦人民推翻穆沙拉夫总统。¹¹ 所有三次广播都是力图为基地组织的基本主张进行

⁶ 自 2006 年 11 月 7 日以来，监察组已录有下列国家关于与基地组织或名单所列其他相关团体有关联的恐怖分子嫌犯遭逮捕或死亡的新闻报道：阿富汗、阿尔及利亚、奥地利、澳大利亚、巴林、比利时、加拿大、中国、丹麦、埃及、法国、埃塞俄比亚、德国、印度、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、意大利、约旦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比亚、马达加斯加、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、新加坡、索马里、西班牙、瑞典、瑞士、叙利亚、塔吉克斯坦、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土耳其、联合王国、美国 and 也门。

⁷ 见 www.mi5.gov.uk/output/Page374.html、www.dhs.gov/xnews/speeches/sp_1180627041914.shtm、www.bmi.bund.de/cln_028/nn_122730/sid_ID9D705C13171C0AFFFC7430A07020C7/Internet/Content/Nachrichten/Medienspiegel/2007/09/BM_ARD_en.html 以及 <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20070920.html&submit.x=10&submit.y=16#Chapitre1>。

⁸ 为求文字清晰，本研究报告在第一次提到名单所列个人或实体时，将列出其固定编号，以后提到时，将用“*”予以标示。基地组织、乌萨马·本·拉丹和塔利班已在安全理事会决议中被指名，因此只提其名字即可。文中出现的所有其他名字如未加固定编号或“*”，则假定未列入名单。

⁹ “对美国人民的讲话”全文张贴在因特网论坛。乌萨马·本·拉丹最近的讲话是 2006 年 6 月 29 日和 7 月 1 日发表的录音讲话。

¹⁰ “瓦利德·谢赫里的遗言”，通过因特网论坛传播。

¹¹ “来圣战”，通过因特网论坛传播。

辩护，即使用暴力来推动其事业不仅是正当的，而且是必须的，并向世人展示本·拉丹是一个有权威、有本事的人。这些讲话及其中昭然若揭的野心，显示了基地组织从彼此没有联系、但希望成为更大组织一部分的小组活动分子那里取得力量。

14. 本·拉丹在宣扬他对伊斯兰教的曲解，以及他关于反抗西方影响力的斗争即便要经过数代人的努力也会取得胜利的观点，同时，埃曼·扎瓦希里(QI. A. 6. 01)也在去年的多项录像和广播中继续竭力从更注重眼下、更着眼于行动的角度，利用在世界各地登录受密码保护的网站和聊天室的成千上万的人。¹²

15. 2007年9月19日发布的他的录像¹³显示，基地组织主要的媒体制作单位萨哈巴越来越专业。它在一个新的信息中穿插了阿富汗的基地组织首脑穆斯塔法·阿布·阿里·亚泽德、又称谢赫·赛义德以及塔利班领导人的镜头；还有本·拉丹讲话的片段；电视新闻报道；包括许多阿拉伯国家在内的重要国家元首和政府首脑的画面；中央情报局官员、北大西洋公约组织(北约)官员、反恐专家、穆斯林神职人员、学者、记者、律师以及基地组织在西方的支持者的画面。其制作非常专业，而且同以前的录像一样，配有英文字幕，并几乎同时被人数一定很多的志愿人员上载到上百个伺服器。¹⁴

16. 扎瓦希里希望通过这些录像鼓动发动袭击，并尽可能将更多行动归于中央指挥。基地组织已经在巴基斯坦建立了训练中心，并建立了将受训人从海外送往这些中心的渠道网。这些中心设在房屋和小院子里，它们也许缺乏基地组织在塔利班当政期间在阿富汗经营的营地设施，但受训人得到了更针对其环境和机会的训练，并就袭击计划进行讨论。¹⁵接受过此类训练的人遭逮捕后的证据证实，基地组织同以往一样决意在可能时发动野心勃勃的大规模行动。¹⁶尽管世人可能对经常袭击，甚至对造成数十人死亡的袭击所产生的震惊和恐惧已在某种程度上感到麻木，但是如果在伊拉克发生的与基地组织有关行动的严重暴力得以重演、飞机被击落或者“肮脏炸弹”如基地组织所梦想的在城市中心爆炸，¹⁷都会导致大规模的经济、社会和政治混乱。

¹² 例如，据 SITE 研究所称，Ekhlaas 论坛有 30 000 个用户。见 www.msnbc.msn.com/id/20697164/site/newsweek/page/0/。

¹³ “真理的力量”，通过因特网论坛传播。

¹⁴ www.msnbc.msn.com/id/20697164/site/newsweek/page/0/。

¹⁵ 会员国向监察组提供的资料。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上。

2. 塔利班

17. 塔利班正在崛起，目前设法控制阿富汗南部地区农村的大片地区，只是在强大的阿富汗军队或联军进逼时才后退。他们有足够的金钱来雇用士兵，购买武器，包括先进的简易爆炸装置零部件，而且穿越与巴基斯坦之间控制不严的漫长边界的能力大体未受限制。¹⁸ 阿富汗国家安全部队和联合国阿富汗援助团（联阿援助团）目前估计，阿富汗境内约有 3 000 名现役的塔利班战斗人员，有多达 7 000 名临时战斗人员。¹⁹ 这一数字相对而言不是很大，但他们得到其他许多方面至少是被动的支持。

18. 塔利班遭受到挫折，如 2007 年 2 月巴基斯坦当局逮捕了塔利班舒拉协商会议主席乌拜杜拉·阿克洪德（TI.A.22.01），另有一名高级成员阿赫塔尔·奥斯马尼于 2006 年 12 月死亡，塔利班最高指挥官达杜拉毛拉于 2007 年 5 月死亡，一位实力很强的部落指挥官贾拉卢迪因（TI.H.40.01）于 2007 年 6 月死亡，还有很多其他中高级指挥官在去年死亡。²⁰ 但他们没有停止过袭击。塔利班的上下级指挥关系一直是无序的、非中央化的，更多地靠个人联系，而不是等级严密的组织关系，因此难以完全切断。就目前而言，阿富汗南部和东部仍然深陷血流不断的僵局，城市中心往往治理软弱，贪腐现象不断增多，²¹ 农村则由部落军阀、贩毒者和塔利班指挥官等各种人控制。对卡尔扎伊总统的权力和阿富汗稳定的威胁同以往一样真实而严重。

19. 基地组织与塔利班之间的关系似乎较为密切。扎瓦西里在 2007 年 9 月 19 日的录像讲话中，再次将奥马尔毛拉（TI.O.4.01）称作最高领导人，而且虽然塔利班总能招到士兵，但他们缺乏有经验的指挥官来替代许多被打死的指挥官，因此不仅需要基地组织提供训练，而且需要由其填补空白。不过，任用外国人来领导不受欢迎，来自邻近地区以外的战斗人员的总数不是很多，视地区而定，在 5% 到 10% 之间。²² 另有报告说，阿富汗人为支持基地组织的目标而在其他地区活动，但这种情况塔利班可能并不知情或未给予支持。²³ 塔利班和基地组织有在阿富汗建立稳固基地的共同需要，尤其因为巴基斯坦当局在边界另一侧加大了压力。塔利班的重点主要是阿富汗，而基地组织还希望取得其他成果，两者可能都

¹⁸ 巴基斯坦和阿富汗当局向监察组提供的资料。

¹⁹ 2007 年 8 月的数字。

²⁰ A/62/345-S/2007/555。据联阿援助团称，仅在赫尔曼德省，就有至少 80 人死亡。

²¹ 同上。

²² 来源：联阿援助团。在无线电往来通话中听到有阿拉伯语、车臣语、旁遮普语、土耳其语、维吾尔语、乌尔都语和乌兹别克语。

²³ 2007 年 9 月，伊拉克国防部说，伊拉克当局拦截了两名阿富汗人，他们准备去炸一个水坝，这个水坝已知是基地组织的目标。见 <http://edition.cnn.com/2007/WORLD/meast/09/26/iraq.main.ap/index.html>。

希望降低彼此间的相互依赖。不过，从与巴基斯坦和阿富汗当局以及其他专家的讨论情况来看，监察组发现两个运动之间的长期关系没有根本变化。²⁴

C. 塔利班与贩运毒品

20. 联军、联合国机构和阿富汗当局均发现有越来越多的证据显示，塔利班与贩运毒品之间的关系日益紧密。²⁵ 联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）在最新的报告中指出，阿富汗罂粟种植量的增长已经导致自 2006 年以来潜在鸦片产量增加 34%。²⁶ 阿富汗目前在世界鸦片供应量中占 93%，²⁷ 据阿富汗禁毒机构估计，约有 100 万阿富汗人在罂粟收获期间找到了额外工作。²⁸

21. 阿富汗罂粟约 70% 生长在沿巴基斯坦边境的五省份，而阿富汗的这一地区遭塔利班的渗透最为严重，全国罂粟的 53% 来自赫尔曼德，²⁹ 阿富汗当局估计该省 70% 受塔利班控制。³⁰ 塔利班在可能时对贩运罂粟征税，通常为作物收获量的 10%。³¹ 作为交换，他们为贩毒者和农民提供安全保障，有时帮助收割。塔利班指挥官还可能充作银行家，借钱给人们买种子。政府的铲除计划作用不大，似乎使更多的农民为作物寻求保护。³²

22. 塔利班还参与贩运的提炼和提炼后阶段，而塔利班与纯刑事意义的贩运人之间的区别已经更趋模糊。根据世界银行和禁毒办的一份报告，约有 20 至 30 名毒品贩运人控制着大多数贩运量，他们多数在阿富汗南部开展活动，³³ 若没有与当地塔利班主要指挥官建立密切的联系，就无法运作。而塔利班指挥官中有 20 人也同时被阿富汗安全当局视为严重的贩运者。³⁴

²⁴ 监察组 2007 年 5 月访问阿富汗期间得到的资料。

²⁵ A/62/345-S/2007/555。

²⁶ 鸦片产品今年可能达到 8 200 吨，比 2005 年的产量（4 100 吨）多一倍。2000 年的产量为 3 276 吨。联合国毒品和犯罪问题办事处，《2007 年阿富汗鸦片调查报告》；www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf。

²⁷ 同上。

²⁸ 阿富汗当局在监察组 2007 年 5 月访问期间提供的资料。

²⁹ 《2007 年阿富汗鸦片调查报告》，同前。赫尔曼德的鸦片产量比 2005 年阿富汗全境的产量都多。

³⁰ 监察组 2007 年 5 月访问阿富汗期间得到的资料。

³¹ 监察组 2007 年 5 月访问阿富汗期间得到的资料。

³² 《2007 年阿富汗鸦片调查报告》，同前。禁毒办认为，阿富汗政府 2007 年的鸦片根除计划只摧毁了少量地区的种植。

³³ http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/Publications/448813-1164651372704/UNDC_Ch7.pdf。

³⁴ 阿富汗当局向监察组提供的资料。

23. 安全理事会第 1735 (2006) 号决议鼓励各国提交以使用非法种植、生产及贩运原产于阿富汗的麻醉药品所得收入支持基地组织和塔利班的个人名字，供委员会列入名单。³⁵ 监察组注意到，一些国家开始认真对待此事。

三. 综合名单

24. 截至 2007 年 9 月 30 日，综合名单在列条目共计 489 条：与塔利班有关联的 142 条个人条目，与基地组织有关联的 223 条个人条目和 124 条实体条目。名单还标明了已除名的 22 个人和实体。

25. 综合名单与当前面临威胁的关系时紧时松，这种情况继续损害制裁制度的效力。尽管现在列名程序比过去明确，而且在委员会的网站上可以查到，³⁶ 但是塔利班和基地组织的许多重要头领仍未被列入名单，从 2007 年开始至今，只增列了五个名字，这是迄今最低的年增长率，继续 2001 年以来的明显下降趋势。³⁷

26. 各国告知监察组，他们之所以没有提交更多的名字，有时是出于政治考虑，例如，有关人员并非本国国民，将其列入名单可能有插手他国事务之嫌；有时出于国内原因，例如，将某人列入名单，可能会使社区的某个特定部分蒙受耻辱，或者可能被解读为对某个反对派人物的一项政治行动；有时出于实际考虑，例如，将某人列入名单引起公众关注，可能会影响有关调查；或者出于法律原因，例如，国家可能担心对适用这些措施提出法律质疑造成的后果。各国不愿意将本国国民列入名单，还可能是因为担心这间接表明存在恐怖主义方面的问题。另外，无论怎样向人们解释制裁是预防性措施，人们依然关切制裁的惩罚效力，因此应使列名程序具有更高的公平标准。

27. 鉴于该名单必须如实反映所面临威胁的重要性，监察组建议委员会成员更尽努力，更新名单。为了支持这项工作，监察组提出，监察组每三个月向委员会提供监察组依据从各国以及其他来源收集的资料认为可考虑列入名单的实体和个人的名字。³⁸ 这种做法并非完全没有先例；第 1591 (2005) 号决议所设旨在支助苏丹制裁机制的专家组被明确列为有关的资料来源，这类资料可导致列名。³⁹

³⁵ 第 1735 (2006) 号决议第 12 段。

³⁶ 列名简介 www.un.org/sc/committees/1267/fact-sheet-listing.shtml。

³⁷ 2000 年，七个列名；2001 年，278 个；2002 年，54 个；2003 年，77 个；2004 年，44 个；2005 年，32 个；2006 年，24 个。

³⁸ 该名单的基地组织部分的实体可能有变动，实例见附件二。

³⁹ 第 1591 (2005) 号决议第 3(c) 段。

28. 尽管没有为名单提供新的名字，各国却提供了很多关于名单上现有条目的新信息，主要是在监察组访问期间提供的。自从提交监察组 2006 年 11 月报告（S/2007/132）以来，委员会批准了 130 多项修订，其中一半是对名单中塔利班部分的修订，阿富汗政府为此做了大量的工作。另外，值得注意的是，名单新增加的几个名字中有一个列在塔利班部分，这是该部分自从 2001 年以来增列的第一个名字。名单的另一项改进是，名字按其原文书写。此举是为了克服由于缺少标准化音译方法造成的不便，监察组与相关政府密切合作，确保姓名写法与可能出现在本国身份证上的写法一致。但是，参与实施的金融机构以及其他部门似乎还不知道这项规定，因此，监察组建议委员会和各国设法提请有关方面广泛注意此事。

29. 尤其重要的是，改进名单上那些缺少识别资料的现有条目；如果各国无法识别目标，实施制裁就无从谈起，而且名单上列有资料残缺的条目将有损整个名单的可信度。另外，如果名字的识别资料不准确，可能导致对无辜人士进行制裁。各国以及银行和其他机构负责实施者一直将该名单缺少识别资料列为无法全面实施的主要原因。监察组建议委员会鼓励各国将在实施过程中遇到的因为缺少识别资料而造成的问题告知监察组。委员会于是可以考虑如何与条目的原始提交国并视情况与国籍国及居住国一道改进这些具体条目。委员会应考虑如果找不到更多的识别资料将采取何种行动。

30. 为了进一步提升综合名单的价值，并考虑到委员会程序和做法方面的最新变化，监察组建议委员会更新该名单的导言部分，⁴⁰ 导言旨在提供关于该名单及其构成方式的一般性介绍。例如，委员会可澄清所有个人列名中哪部分为姓氏或相当于姓氏。监察组还建议委员会修改关于名单搜索的指导说明，以确保与导言部分一致。这两项更新将有助于确保顺利地进行对名单的电子搜索。⁴¹ 监察组建议，在完成了对导言部分的修改之后，委员会可要求监察组提出对名单进行订正，以确保名单与导言部分提供的信息一致，而且诸条目之间基本一致。⁴²

31. 委员会批准了监察组在其上一次报告（S/2007/132，第 58 段）中提出的一项建议，即委员会网站提供以电子表格（Excel (xls)）和纯文字（txt）格式编制的名单，从而更方便银行及其它金融机构以及一些国际组织将一个可搜索的版本纳入其数据库。这项工作现已完成。

32. 监察组认为，安全和执法部门在工作中使用这个名单越多，发现并增添更多信息的可能性就越大。监察组打算物色若干可能适宜的国际恐怖分子及其相关者国际数据库，例如俄罗斯联邦安全局于 2007 年 9 月在哈巴罗夫斯克（俄罗斯联

⁴⁰ <http://www.un.org/chinese/sc/committees/1267/consolist.shtml>。

⁴¹ www.un.org/chinese/sc/committees/1267/pdf/sguidance.pdf。

⁴² 监察组可起草要求委员会复核的提议，在这样做的时候，可利用其他相关组织在这个问题上的专门知识，例如，国际刑事警察组织（刑警组织）和国际民用航空组织（国际民航组织）。

邦)举行的第六次特工部门、安全机构和执法部门负责人国际会议上所建议的数据库。⁴³ 然后, 监察组将向委员会建议由监察组与合适的数据库监管者联系, 建议他们将综合名单列入数据库。但是不应忘记, 另一方面, 有些国家在将该名单输入本国监控名单方面还存在技术问题。

33. 一些国家报告说, 在将名单的 E 部分输入本国数据库方面遇到出于法律或者其他原因的反对意见; E 部分列有已经从名单上除名的个人和实体的名字。委员会没有同意监察组早先提出的关于取消 E 部分的提议 (S/2006/750, 第 28 段), 但是为了解决各国的关切问题, 监察组建议, 如果委员会希望保留该部分, 可将该部分作为一份单独的文件移到网站上, 通过超链接与主要名单相连。如果委员会这样要求, 秘书处可在根据第 1526 (2004) 号决议第 19 段重新发送名单的时候, 继续将 E 部分连同名单的其他部分一并发送所有会员国、区域和分区域组织。

34. 第 1617 (2005) 号决议第 10 段提出了核对表, 可在委员会网站上查到,⁴⁴ 核对表意在提醒会员国就新列名采取行动。现在需要更新该核对表。监察组认为修订核对表便于各国为名单提供新资料, 或者知会委员会本国采取了哪些措施以对名单上的个人和实体进行制裁, 新增列者除外 (S/2007/132, 第 26-27 段)。监察组建议委员会再次探讨上述想法, 而且无论如何都要更新核对表。

35. 第 1735 (2006) 号决议⁴⁵ 附件一中的封面表在委员会网站上也可查到, 该封面表意在就编写列名呈件提供切实可行的指导。一些会员国还利用封面表提供关于现有列名的补充资料, 监察组完全支持这种作法。因此, 监察组建议委员会调整封面表措辞, 使之更适于各国利用该页提供补充资料。

36. 最后, 为了帮助各国对个人采取上述措施, 最好在该名单中更多说明列入名单的主要原因。如果某个个人因为其作为资助者可能带来的主要风险而被列入名单, 而且如果所涉国家了解这一情况, 那么所涉国家或可作出特殊努力, 查明该人的资产; 如果所涉个人的主要风险是为旅行提供方便, 或者提供培训或者武器, 则可优先考虑采取其他适当行动。监察组建议委员会在提交国同意的情况下在名单上增加这类细节。

37. 死亡者的名字还赫然列在名单上, 这个问题继续让人对名单的可信度提出质疑。如果认为某人已经死亡, 委员会则按照监察组早先提出的一项建议, 在名单上注明,⁴⁶ 目前有 11 条这类条目; 但是, 监察组知道还有几个列在名单上的个

⁴³ <http://russiatoday.ru/news/news/13756>。

⁴⁴ www.un.org/sc/committees/1267/pdf/checklist.pdf。

⁴⁵ www.un.org/sc/committees/1267/pdf/cover sheet.pdf。

⁴⁶ S/2007/132, 第 20 段。

人似乎也已经死亡。监察组在其第一次报告中建议委员会采用一种可将这类名字除名的机制 (S/2004/679, 第 61 段); 2006 年 4 月, 委员会向所有国家发出普通照会, 概括介绍了这方面的新程序。⁴⁷ 另外, 根据安全理事会第 1730 (2006) 号决议设立的除名协调人⁴⁸ 可接受名单上已死亡的个人的家属或者家属代表提交的除名申请, 以便在国家不愿代表他们采取行动的情况下, 使亡者的合法 (未被列入名单的) 后嗣的申请得到处理。

38. 按规定, 须向委员会提供死亡证明书, 作为要求将死亡的个人从名单上除名的提议的佐证材料, 对此, 一些国家向监察组表示了他们的关切。一些国家没有发放死亡证明书的做法, 还有一些国家因内战而中断记录。另外, 有些人死于暴力事件, 当局尚未能够或者不愿意签发正式的死亡证明书。许多国家不清楚何种文件可替代死亡证明书满足委员会的要求, 为此, 监察组建议委员会提供进一步指导, 说明为了使委员会考虑因某人死亡而将其从名单上除名, 需要提供哪些材料。

四. 制裁措施的执行情况

A. 审查机制

39. 监察组在以往的报告中建议委员会对列名进行某种形式的定期审查, 而且在其他场合也讨论过这个问题。⁴⁹ 经过反复讨论, 2006 年 11 月 29 日, 委员会对其指导准则进行了修订, 新增加了一个 6(i) 部分, 内容如下:

秘书处每年应向委员会分发综合名单上在过去四年或更长的时间内未获更新的名字[……]委员会任何成员可在提出审查理由后, 要求审查清单的列名情况。[……]提名国以及居住国和(或)国籍国可提交关于已列名的个人或实体的最新资料, 包括识别资料。进行审查时不应对审查结果作任何推定。除非委员会决定从综合名单上删除某个名字, 所列名字一概自动保留。

40. 据此, 2007 年 3 月, 秘书处发给委员会一份名单, 上面列有四年以上未经更新的 115 个名字。只对从中挑出的极少数几个名字进行了审查, 在完成委员会指

⁴⁷ SCA/2/06(8), 2006 年 4 月。

⁴⁸ www.un.org/sc/committees/dfp.shtml。

⁴⁹ 例如, 见监察组的第四次报告, 涉及监察组与七个阿拉伯国家和巴基斯坦的安全和情报部门主管和副主管第三次区域会议讨论情况 (S/2006/154, 第 49 段); 瑞士在安全理事会第 5446 次会议上的发言 (S/PV. 5446, 英文第 28 页); 监察组的第五次报告 (S/2006/750, 第 38 段) 涉及沃森国际事务研究所编写的一份报告; 联合国法律顾问的评论 (S/PV. 5474, 英文第 5 页); 联合国人权委员会关于在打击恐怖主义的同时增进和保护人权及基本自由问题特别报告员的评论 (A/61/267, 第 34 段)。

导准则概述的所有程序之后，包括努力从其他相关国家获得资料，结束了审查，未对名单作出任何改动。

41. 审查旨在达到以下两个重要目的：更新那些可能被疏忽的条目；委员会酌情删除那些不再符合列名标准的名字。制裁措施意在预防，属于临时性，可能有不符合某些刑事司法程序规定的情况，因此，为了公平起见，有必要确保一旦当初实施制裁的理由不复存在，即停止制裁，尤其是确保不会因为疏忽导致永远列名（从而使列名成为一种惩罚）。有效的审查还有助于制裁制度获得更多的政治支助，并减少司法挑战一旦发生就将获胜的可能性。最后，有机会获得审查，可能有助于规劝被列入名单的个人和实体停止支持基地组织和塔利班。

42. 第 6(i) 段所述程序只用了一次，因此，关于其有效性的任何判断都是初步的。不过，根据第一次审查的结果，监察组建议委员会考虑对该程序作出一些改动，特别是增加每年选定进行审查的列名数目。一种更进步的做法是，彻底改变指导准则现行规定，假定在适用第 6(i) 段程序的过程中，将对四年以上没有更新的每个列名都进行审查，除非委员会的一名成员要求不将某个列名列入审查范围。或者，根据商定的标准，委员会可规定每年审查符合要求的列名的最低数目。

43. 无论采取哪种做法，委员会都应说明如何处理那些被归入符合第 6(i) 段规定的类别却未被委员会选中进行审查的人员或者实体。只需阅读指导准则就会发现，这些名字如果没有更新，还会在下一年进行第 6(i) 段规定的审查时得到考虑。不过，一些国家告诉监察组说，他们对指导准则的解读是，这类名字一旦被考虑过是否进行审查，四年内不会再次被考虑。这似乎与审查的目的正相反。

44. 还值得考虑的是，为了按照第 6(i) 段规定进行审查，是否应对某个条目的所有更新资料都一视同仁。目前的规定似乎暗示哪怕是对列名的一项微不足道的更新都可以导致列名被从符合审查条件的一组名字中除名。一个可能的解决方案是，将可归入符合关于四年未更新的条件的类型限于某些特定类别；例如，增加了识别资料或者关于目前下落、定罪情况或者监禁的确定的信息。即使在这种情况下，委员会还是要进一步区分对这些类别的重要的更新和无关紧要的更新，以避免列名仅仅因为一些小改动就完全从头开始。

45. 委员会还可考虑将委员会选定审查的名单公布于众，或可在其网站公布。这样做有两个好处：第一，广而告之，让人们知道委员会正在进行这样的审查，从而改善公众对委员会程序公正性的看法；第二，可能吸引更广泛的信息来源提供最新资料或者更有用的资料，而不是仅仅限于目前指导准则所提到的那些来源（提名国、居住国、国籍国）。监察组还建议委员会继续阐明审查程序不妨碍委员会的成员，或者任何其它会员国，随时根据既定程序，就某项列名提供补充资料，或者建议将某个名字从名单上删除。

46. 委员会还不妨澄清指导准则第 6(i)段所述审查及可能的除名与第 8 段所述除名程序之间的关系。委员会需要审议的问题中包括在与提名国和居住国或者国籍国协商时，委员会是否应当就所涉人员是否应当继续留在名单上的问题征求他们的意见，或者甚至为国家或者列入名单的人提供机会，让他们提交除名申请，作为该程序的一个部分。

47. 监察组指出，如果建立一个机制，定期对所有列名进行审查，无论列名更新与否，将会避免上文讨论的许多问题。为此，监察组建议，作为替代做法，名字列入名单满四年，即对其进行审查，此后，每隔四年，或者更短的间隔，审查一次，以确保名单尽可能反映最新情况，具有相关性。

48. 最后还应指出，安全理事会自从在其第 1267 (1999) 号决议中首次通过针对塔利班的制裁措施以来，对整个制裁制度多次进行审查和修订。最近，第 1735 (2006) 号决议第 33 段规定，18 个月后对制裁措施进行审查。定期审查制裁措施以及实施制裁采用的方法是否依然具有合法性，为提供维持制裁的公平性和可行性所需要的适当程序发挥了不可缺少的作用。

B. 部分列名和总体列名

49. 委员会多次选择只将一个实体的某些部门列入名单，不触及其他部门。为此，委员会采取了两种方法。一种是，凡有该组织存在的特定国家都单独列名，哈拉曼组织⁵⁰的 14 项列名，或者伊斯兰国际救济组织的菲律宾和印度尼西亚分支单独列名（分别为QE. I. 126. 06 和QE. I. 127. 06），均属于这种情况。对振兴伊斯兰遗产协会（QE. R. 70. 02），委员会为该组织单设了一个列名条目，但是明确规定该列名只适用于某些分支，写明：“注：此列名仅涉及该实体的巴基斯坦和阿富汗办事处”。⁵¹

50. 一些会员国对这些按国家编列的列名感到困惑。例如，一个会员国冻结了在其境内的振兴伊斯兰遗产协会若干办事处的资产，尽管该名单注明“在此仅将该实体的巴基斯坦和阿富汗办事处列入名单”。另一个国家对振兴伊斯兰遗产协会采取了类似的行动，还冻结了Taibah国际援助机构（QE. T. 108. 04）的当地办事处的资产，尽管列入名单的只是该机构在波斯尼亚和黑塞哥维那的办事处。监察组建议委员会就这类将多国实体的一部分机构列入名单的问题提供指导意见，特

⁵⁰ 见哈拉曼和阿克萨清真寺慈善基金会（QE. A. 109. 04.）；哈拉曼：阿富汗分支（QE. A. 110. 04.）；哈拉曼：阿尔巴尼亚分支（QE. A. 111. 04.）；哈拉曼：孟加拉国分支（QE. A. 112. 04.）；哈拉曼：埃塞俄比亚分支（QE. A. 113. 04.）；哈拉曼基金会（印度尼西亚）（QE. A. 103. 04.）；哈拉曼基金会（巴基斯坦）（QE. A. 104. 04.）；哈拉曼基金会（科摩罗联盟）（QE. A. 116. 04.）；哈拉曼基金会（美利坚合众国）（QE. A. 117. 04.）；哈拉曼伊斯兰基金会（QE. A. 71. 02.）；哈拉曼伊斯兰基金会（QE. A. 72. 02.）；哈拉曼：荷兰分支（QE. A. 114. 04.）；哈拉曼基金会（肯尼亚）（QE. A. 105. 04.）；哈拉曼基金会（坦桑尼亚）（QE. A. 106. 04.）。

⁵¹ 2007 年 9 月 21 日更新的综合名单。

别是，说明在资产冻结的情况下允许被列入名单的办事处与未被列入名单的办事处之间互动的范围。⁵²

51. 还有一些国家对未明确受上述方法限制的多国组织列名的含意提出质疑。例如，全球救济基金会的单一系列名（QE. G. 91. 02）（GRF）是适用于该组织遍布全世界的所有办事处，还是仅仅适用于出现在该列名下的地址部分的那些办事处，地址部分列有该组织分布在七个国家的分支的详细地址，并注明据知有该组织存在的 16 个其他国家。由于缺乏这方面指导准则，致使一些国家得出结论认为，这类列名也适用于那些未具体点名的办事处。例如，一个国家报告说，冻结了 Al-Barakaat（QE. A. 24. 01）组织的一个当地办事处的资产，尽管在该组织的列名条目下并没有列出位于这个国家境内的具体地址。

52. 而与此同时，也有一些国家认为，委员会在列名中点出具体国家，以示制裁仅适用于名单上点名的那些办事处，甚至对全球救济基金会这类列名来说也是如此。有些国家偏向于这种解读的程度更深，其国内法规定在其境内的外国实体的分支的存在独立于其全球母公司。委员会似宜澄清如何正确解读这类列名，并确立一种统一的方式，以明确表达其本意所在。

53. 如果已经了解一个组织的所有办事处，则不会出现上述问题，因为可以明确地将这类列名的适用范围仅限于这些办事处（最好将所有办事处同时列入名单，以避免使一些办事处有机会藏匿资产）。⁵³ 但是，常常无法肯定是否已经查明了某个组织在某国境内的所有办事处，更不要说分布于全世界的所有办事处。在某国境内，名单显示某组织有六个办事处，而监察组发现有资料表明，该组织正在或者曾经开展活动的办事处数目超过 25 个。在另一国家境内，当局告知监察组，名单显示某个组织只在该国首都设有一个办事处，而实际上该组织还在若干地区设有分处。

54. 由此可见，狭义解读全球救济基金之类列名是很危险的，因为一些未被点名的办事处将得以在被查出并列入名单之前将资产转移到安全的地方。因此，监察组建议委员会说明，在没有明确限定某项列名仅适用于某些特定办事处的情况下，该列名适用于所涉组织在所有会员国的所有办事处，无论是否被点名。为此，可在今后列名中注明该列名包括所有分支及下属机构。这对新列名来说，属举手之劳，而对现有列名来说，就可能是一个负担了，因为需要进行修订以体现上述解读。一个替代办法是，在名单本身的导言部分将上述解读确立为一条默认规则，其好处是，可以将此理解为对现有以及未来的列名均适用。当然，无论哪种选择都不妨碍委员会通过上述方法之一明示所涉列名仅限于特定办事处。

⁵² 特别是，委员会可考虑根据第 1735 号决议第 1(a)段冻结“由代表它们或按它们的指示行事的人拥有或直接或间接控制的财产所衍生的资金”的义务。

⁵³ 监察组关于这个问题的以往讨论情况，见其第五次报告（S/2006/750，第 69-70 段）。

55. 如果采用这种广义解读的方式，需要各国调查位于其司法管辖区内的与某个列入名单的实体同名或者有共同特征的组织是否确实属于该组织的一部分。这种做法也有其风险，因为有可能发生对与列入名单的实体不相干的组织实施资产冻结的情况。但是相关决议已鼓励各国查明是否存在这类关联，并赋予各国酌处权，以确定在其境内的资产是否属于某个列入名单的实体。

56. 更棘手的问题是，一些国家面临其国内法的制约，因为根据国内法规定，不得对其境内列入名单的组织的未被点名的办事处进行制裁。有鉴于此，委员会似宜考虑可替代硬性规定的其他做法，例如，通过一项指导敦促而不是要求各国广义解读列名。监察组则随时准备协助委员会进一步审议这个问题，并在必要时提供书面分析。无论是将广义解读作为一项硬性规定，还是作为指导准则，都应敦促那些发现其境内存在未被点名的办事处的国家将其发现的情况告知委员会，引起委员会警觉，并提交关于所涉分支的资料，以便将其列入名单。

五. 冻结资产

57. 冻结资产的影响一般必然以冻结资产的数量加以衡量，但是这样做忽略了资产冻结对潜在捐赠者不可量化的威慑影响以及对名单所列团伙的抑制作用，他们不得不寻找或许更昂贵的替代方式转移和储藏资产。监察组估计，根据制裁制度冻结的资产大约有 8 500 万美元，少于上两份报告所述的 9 140 万美元。⁵⁴ 减少的原因是一个国家发现它以前报告的冻结资产实际上不属于名单所列当事方，因而作了调整，还有原冻结的塔利班资产后来归还给阿富汗政府，因而有所减少。自从监察组上次报告以来，又有两个国家冻结了资产，这样，报告冻结资产的国家共达 36 个。

58. 监察组了解到会员国采取了 435 项冻结、主要是银行账户资产的行动，涉及综合名单上 489 个人和实体中约 165 个的资产。监察组计算，报告的冻结资产总价值中有 95% 以上是 9 个国家采取行动冻结的资产。不过，有几个国家虽然报告说它们冻结了资产，但是没有说明资产数量，并且有相当一批国家还没有表明它们是否采取了冻结资产的行动。可以假定有些国家将会采取这些行动。⁵⁵

59. 显然，列名后立即查找发现资产的可能性最大，监察组还没有任何证据表明名单所列个人或实体的资产是因为更新名单才被发现和冻结的，即使更新的名单已经更清楚地说明了名单所列当事方的身份。并不是所有新的列名都能够导致发现和冻结资产，自从 2006 年 1 月以来有 29 个新的个人和实体列入名单，据监察组了解，仅仅对其中 4 个采取了具体冻结行动。

⁵⁴ S/2006/750，第 59 段；S/2007/132，第 50 段。

⁵⁵ 附件三列名对冻结资产的影响。

A. 一般意见

60. 监察组对一国的访问发现，该国并没有任何冻结资产的法律依据，因此，觉得没有理由向银行散发综合名单。这一问题现在似乎比原来想象的更为普遍。有几个会员国曾报告它们有能力根据 1267 制裁制度冻结资产，实际上却没有这种能力，因为它们需要法院作出判决才能采取行动。其他国家认为它们有立即采取行动所需的立法，但在要冻结资产时却可能发现缺乏这方面的立法。例如，一个国家告诉监察组，虽然该国没有执行资产冻结措施的具体法律，但是它可以援引刑法中关于非法组织和结社的条款，达到同样效果。不过，监察组指出，援引有关条款需要总统发布一项命令，宣布名单所列实体为非法组织，迄今为止还没有这样尝试过，而且这样做至少会拖延执行行动。

61. 一个国家告诉监察组说，它计划通过对 1267 委员会所列实体定罪的立法，采取资产冻结行动，这也便于采用除冻结资产之外的措施。这些措施可能包括没收资产、关闭实体或强迫这些实体清理资产。不过，监察组指出，该制度并不需要采取这类行动，它们实际上可能造成执行问题，因为列名并不是用来满足刑事法规的程序要求。

62. 公布名单和有关措施在所有会员国生效之间的任何延误都有可能让名单所列当事方转移资产，逃避制裁。由于有些国家坚持要求在采取行动前本国首都必须收到新列名的打印文本、即正式通知，而通知到达的时间各不相同，目标有可能在资产所在的一国或几国当局收到和执行将其列名的通知之前，了解到要对他们采取的措施。因此，监察组建议，委员会在作出列名决定后，应立即通知已知或据信资金或经济资源所在的有关国家，然后再更普遍地分发列名通知。

63. 这一问题也同根据第 1455 (2003) 号和第 1617 (2005) 号决议对各国提出的报告要求有关。关于执行报告的这些要求适用于所有国家，但已证明在许多国家不受欢迎，因为它们造成了行政负担。然而，对委员会最可能有价值的信息来自名单所列个人或实体运作或力图运作的国家。从这些国家收到报告应当比其他国家收到报告更加紧急地加以处理，监察组建议委员会减轻各国的报告负担，更有的放矢地提出征求意见要求，也许还可以授权监察组收集信息，而不是催促有关国家向它提供信息。

64. 执行制裁制度要求国家采取行动，而不是要求制裁措施的对象采取行动，不过，如果像有些国家要求旅行者入境时申报所携带超过一定数额的现金那样，要求名单所列个人和实体公布他们的资产，资产冻结工作将会更加有效。监察组已建议各国要求所管辖的任何人向当局提供名单所列个人的资产情况 (S/2007/132, 第 65 段)。监察组还建议，委员会建议各国让名单所列当事方承担类似义务。这项要求可以与列入名单一事一并通知被列入名单的个人或实体 (第 1735 (2006) 号决议, 第 10 段和第 11 段)。

65. 最后，一些会员国要求以本人姓名但代表另一方开设银行账户的任何人向有关银行或金融机构说明这个情况，不然要受到刑事指控。监察组认为这会使名单所列当事方更难以利用名义账户的一项措施。

B. 服务台

66. 人们普遍抱怨说，名单并没有在所有情况下都列入足够的识别资料，从而容易确定谁是名单所指的人员，而是任由各国自行确定如何使用这些名单，如果遇到困难就把问题提交给委员会，委员会再请提名国提供帮助。但是这个问题对银行这样的私营机构来说比较直接，也比较困难，它们既必须遵守制裁制度，但是又没有任何途径在名单细节情况不具体时，迅速查明拟议的交易是否涉及名单所列当事方。监察组曾建议每个国家建立一个监督制裁制度执行工作的国家机构，现在建议这个机构还可以作为处理此类问题的“服务台”。

67. 这并不是允许银行和其他机构把它们对客户的尽职调查责任推给国家，但是银行告诉监察组，在这种情况下，如果管理当局不能迅速澄清问题，它们就会处理这笔交易（汇款或取款），然后再通过可疑活动报告⁵⁶报告交易情况。鉴于有些国家关于提出这些报告的时限的条例规定，⁵⁷在交易活动得到官方注意时，有关资金早就转移了。

68. 如果各国能够与提名国直接联系而不用通过委员会联系，国家“服务台”就能发挥最大的作用，但是几个国家表示，如果它们在名单上被列为提名国，它们就不太愿意为名单提供新的姓名。不论怎样，国家、⁵⁸区域组织⁵⁹和私营机构都认为，委员会掌控这份名单，因而应由委员会决定如何处理各国为执行目的提出的补充信息的请求。

69. 委员会主要以两种方式处理此类请求：直接向请求国提供答复，或者把请求转交给提名国。委员会没有任何途径评价这种转交系统的有效性，更不知道提名国是否向请求国提供了信息。监察组在访问一个国家时获悉，这个国家在三年之后还在等待答复。

70. 补充信息的请求不应视为一种质疑列名理由的方式，而应视为改进执行工作的方式。对信息保密问题的关注可能限制请求国和提名国之间的对话，但是当请求国根据本国披露信息的法律尽可能多地提供信息时，提名国的任务似乎就容易得多，常常只要简单地确认查询对象是或不是列入名单的当事方。当提

⁵⁶ 一会员国银行家协会官员向监察组提供的信息。

⁵⁷ 有些国家规定多达 30 天。

⁵⁸ 根据监察组访问过的一个国家的说法，即使补充信息来源于提名国，委员会也应当直接向请求国提供补充信息。

⁵⁹ 欧洲联盟理事会有效执行限制性措施的最佳做法，附件 11679/07，第 15 段（2007 年 7 月 9 日）。

名国不能答复查询时，它应当让委员会知道，以便委员会能够寻找可能的其他信息来源。

71. 监察组还建议，委员会授权监察组或秘书处列一个委员会收到的所有有关补充信息的请求清单，注明这些请求是否转交给提名国以及收到那些答复。监察组或秘书处还可以询问请求国在这个过程中结束时执行工作受到哪些影响。监察组认为，有些国家法律和国际法律限制了国家之间的信息交流，但是国际合作对于有效执行资产冻结极其重要。监察组建议在处理国家之间关于要求就名单条目提供信息的请求方面，进一步审查委员会和监察组能否发挥更积极的作用。

C. 境外实体

72. 境外实体也称为国际商业公司，是在境外金融中心注册的公司、信托基金、实体或合伙媒介。它们以股份有限公司的形式，拥有并经营其他商业/实体、发行股票债券或以其他方式筹集资本。国际商业公司常常用于建立复杂的金融机构，在某些情况下境外金融中心常驻人员可以作为名义上的董事或股东，以便掩盖公司真正董事或股东的身份。有些境外金融中心可能采用不记名股票，另一些境外金融中心采用记名股票，但是都没有公开的股东登记表。因此，一般来说大多数境外金融中心的管理机构或其他权力机构都不要提供有关在该地从业的信托基金或投资者的信息。一些金融中心有法律规定，除了特殊情况外，披露有关以律师或股份有限公司其他代理的名义持有的股票的实际所有人信息是犯罪行为。

73. 因此，境外实体给管理当局造成了特殊的挑战，其中包括：(一) 查明业务实际运作的地点，这可能在网络中；(二) 审查账户；(三) 查明资产及其所在地；(四) 查明国际商业公司的实际所有人；(五) 注意这些实体法律地位的任何变化，但是此类变化、即使是取消注册或许可证，通过国际金融系统传开过程可能非常缓慢。这些都是造成国际商业公司和境外金融中心吸引寻求匿名和运作能不受官方检查的投资者的因素。

74. 综合名单中有四个实体是在以境外金融中心著称的国家组成有限公司的，至少有两名个人与没有列入名单的国际商业公司有关。⁶⁰ 不过，这些实体和个人的注册国、居留国或国籍国并没有报告根据制裁制度采取了任何冻结行动，只有另外一个国家对在其管辖范围的实体之一采取了行动。似乎其他实体根本没有资产。

75. 对公司的注册国来说，在有关国际商业公司被列名后，这些国家仅仅取消了这些公司的注册，而没有追查它们的资产。有可能这些国家对国际商业公司的营业所在地情况知之甚少，而这些公司营业的所在国家对其所有权同样是知之甚少。因此，存在一种可能，国际商业公司在注册被取消或执照被吊销后仍继续在

⁶⁰ 会员国向监察组提供的信息。

外国管辖区营业，特别是在有关国家没有要求银行实行定期的“了解客户”审查情况下。

76. 监察组认为，各国如做到以下几点，就能对名单所列的国际商业公司及其所有人更好地实施资产冻结措施：

- a. 按照综合名单核对国际商业公司的实际所有人、董事或管理人员；
- b. 能够向其他有关当局传递综合名单所列个人和实体的信息；
- c. 在国际商业公司注册被取消时，从许多公司选择注册的国家获得信息；
- d. 它们的银行和其他有关机构实行定期的、或许每年一次的“了解你的客户”审查；
- e. 在名单所列国际商业公司受破产管理时将此情况通知委员会；
- f. 禁止发行无记名股票或禁止为发行这类股票的实体开设银行账户。

77. 监察组曾建议各国确保公司注册处按照综合名单甄别新公司、董事和所有人（S/2006/750，第 79 段）。监察组还认为这项活动应当定期重复进行，从而考虑到注册后所有人的任何变化。

D. 改善制裁遵守情况

78. 2007 年对 55 个管辖区 224 家银行的调查表明，私营机构反洗钱和打击资助恐怖主义活动的费用在增加。⁶¹ 2004 年至 2007 年之间这些银行反洗钱和打击资助恐怖主义活动的平均费用增加了 58%，⁶² 其中增加最多的部分是交易监测系统、雇员培训和遵守制裁方案。虽然银行都继续进行技术投资，监测客户的银行交易，但是几乎所有银行都说它们依靠警惕性高的人员查明可疑的交易和（或）进一步分析这些系统提供的初步报告，从而突出了训练有素工作人员的重要性。⁶³

79. 银行一直不断地请管理当局和其他权力部门指导银行应注意的活动模式，以协助银行的努力。有些部门作了答复，或在努力作出答复，但是监察组认为，指标清单如果似乎在排除其他方面，则可能非常危险。监察组还没有查到恐怖活动资金筹措的经常模式，任何指标只能是部分有用，必须随着新的调查发现的新方式加以更新。恐怖活动筹资方式，特别是地方一级的筹资方式和其他犯罪活动日益趋同，也使它们更加难以区分。

⁶¹ KPMG 国际会计师事务所，《2007 年全球反洗钱调查》，第 46 页，www.kpmg.com/Services/Advisory/Other/AML2007.htm。

⁶² 同上，第 7 页。

⁶³ 同上，第 33 页。

80. 然而，为了帮助银行和其他金融机构开展工作，监察组广泛讨论了这个问题，并且同调查恐怖罪行的各类国家进行了联系，以便了解能够汲取的教训和分享的经验。监察组将向委员会报告调查结果，并提出适当建议，说明如何最佳地分享这类信息而不会引起制裁目标的警觉。

81. 交易过滤系统能够对列入名单的姓名与客户数据库或客户交易当事方进行自动比较，但是较小的银行负担不起高昂的费用。不过，因特网上有银行和其他义务方可以直接连通或下载脱机工作的免费系统。这些数据库一般不仅有受国家措施制约的个人和实体名单，而且也包括与联合国制裁制度有关的个人和实体。监察组不打算推荐现有系统中任何具体的在线过滤数据库，但是愿意应请求与各国讨论这些问题。计划使用这类系统的任何机构必须考虑数据库语文、有否技术支助和长短期的可能维持费用等因素。

E. 继承组织

82. 监察组继续收到报告，其中称名单所列实体在列名前后向其他现有或新成立的职能与名单所列组织公开业务活动相类似的机构转移资产（特别是非货币资产）和关键人员。列名后发生的许多转移活动似乎是因为会员国没有对名单所列组织的非货币财产适用制裁，允许转移车辆、不动产、办公室设备和其他财产。在其它情况下，国家根据其评估，认为接收组织并没有参与支持恐怖主义或其他可疑活动，似乎允许这类转移（S/2006/750，第74段）。

83. 监察组再次建议委员会提醒各国它们有义务冻结名单所列实体的所有资产，并不允许其他方面转移或使用这些资产，即使会员国认为具有合法的目的也不行，但第1452（2002）号决议规定的豁免情况除外。⁶⁴ 同时委员会可以鼓励各国（在遵守国内法律要求的情况下）冻结列名前似乎为逃避资产冻结而转移的资产。⁶⁵ 虽然这项建议主要针对未来的列名，委员会可以向已知发生资产转移的国家提供更具具体、更有针对性的指导。

84. 监察组还建议，委员会采取步骤解决会员国没有追踪和冻结名单所列实体非货币资产这个更广泛的问题。按照监察组的经验，不动产、车辆和设备的价值常常大大超过一个组织银行账户中的流动现金，特别是在一个组织事先得到警告将被列入名单、并有机会把更多的流动资产转移到其他地方的情况下。不追踪这些非货币资产，不仅削弱制裁的执行，而且使国家当局更难以确定名单所列实体是否继续在运作。委员会至少可以提醒会员国，第1735（2006）号决议在第1(a)段提及“资金和其它金融资产或经济资源”时，表明“资金”是制裁适用的含义更广的“金融资产”的一个分支，而“经济资源”是除上述两种资产之外的资源。如果对经济资源这个

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 见上述讨论，第75段。

词是否包含非货币财产还有任何疑虑，第 1735（2006）号决议第 3 段确认“本决议第 1(a)段适用于每一种经济资源”（着重线后加），应该可以消除这种疑虑。

85. 委员会可以在它的网站上列出制裁包括的非货币财产具体种类的非唯一清单，⁶⁶ 对这个问题提供进一步的指导。委员会（在一份普通照会中）提供了第 1267（1999）号决议第 4(b)段所涉“资金和财政资源”的非唯一清单。⁶⁷ 同样，安全理事会第 1518（2003）号决议所设委员会编制了一份没有约束力的“资金和金融资产”以及“经济资源”的非唯一清单，其中表明“经济资源”包括：“不是资金的各种资产，不论有形或无形，也不论动产或不动产”。⁶⁸ 其他国家和国际工作组已经提出了非货币资产的定义和有用的具体示例，如“不动产，包括土地和土地的固定附着物”，“动产，包括货物和动产”、“金银器”、“宝石”、⁶⁹ “器皿”、“商品”和“船只”。⁷⁰ 委员会提出的示例清单不必要很长，但是应当有足够的实例，提醒会员国它们具有冻结非货币财产的义务。

86. 除了在资产问题上提供指导，委员会还可以帮助各国确认一个组织何时成为名单所列实体的继承组织。例如，这可能要列举以下可能的指标：(一) 董事或其他主要雇员与名单所列组织人员相同；(二) 具有共同的股东或所有人；(三) 具有相同的地址；(四) 在同一个地点从事与名单所列实体类似的活动并与同一批伙伴合作；(五) 就慈善事业而言，拥有同样一批捐赠者；(六) 支付名单所列实体的债务或履行其他义务；(七) 从名单所列组织获得资金或向它提供资金；(八) 具有合并账目或联合投资；(九) 具有合并的业务；(十) 名单所列实体导致新组织的成立；(十一) 把其他实体的财产当作自己的财产；或(十二) 有合并财务报表或纳税申报表的记录。说明具体示例的案例研究也会很有帮助，监察组准备提供所需要的帮助。⁷¹

⁶⁶ 见监察组第六次报告中关于资产冻结所涉资产的定义的建议(S/2007/132，方框 4)。

⁶⁷ SCA/7/00(3)（2000 年 4 月 12 日）；另见 SC/6844(引用普通照会有关部分)。当时制裁制度仅适用于“资金和财政资源”，仅适用于与塔利班有关的人员。见第 1267（1999）号决议第 4(b)段。第 1390（2002）号决议规定了更广泛的资产冻结，其中包括“经济资源”。普通照会中的定义似乎是强制性的：会员国“必须冻结”委员会具体示例清单所述的“资金和财政资源”。如下文示例所述，对委员会提出的任何非货币财产清单当然不需要这样做。

⁶⁸ 关于执行第 1483（2003）号决议第 23 段的非正式文件，www.un.org/sc/committees/1518/pdf/Non-paper.pdf。

⁶⁹ 沃森国际研究所，《定向金融制裁：设计和执行手册：因特拉肯进程的贡献》（2001 年）。

⁷⁰ 《美国联邦法规》第 31 章第 594.309 节（2007 年）（对制裁所涉财产的定义，其中包括但不限于：“货物、器皿、商品、动产、现有存货、船只、船载货物、[……]以及任何其他财产，不论是不动产、个人财产或混合财产；有形或无形财产；财产的利息；现有、将来或意外财产”）。

⁷¹ 可以从会员国的经验中寻找示例，如有人指控从 Al Rashid 信托基金(QE.A. 5.01)中出现的 Al-Akhtar 国际信托基金(QE.A. 121.05)，(见 www.ustreas.gov/press/releases/js899.htm)。同样，提出在列入名单前为逃避制裁转移资产的指标和示例会很有帮助，有助于会员国确认这类转移，并使转移能生效。

87. 最后，委员会可继续鼓励各国提出额外的名字并加以更新，以防止有人企图通过继承公司逃避制裁。特别是各国应指明和监测那些指导名单所列组织业务工作或参与支持基地组织和塔利班的个人的活动（S/2007/132，第15段）。这将有助于提醒各国注意继承组织的成立和确保冻结这些人控制的任何继承机构的资产。同时，如果这些人员取得对合法组织的控制，这就能使合法组织中断与名单所列个人的联系，而免遭制裁。委员会同样应继续鼓励各国用打算代表名单所列组织运作的新人姓名更新列入名单的组织。

88. 随着冻结资产方面的经验增多，良好做法也会逐步积累。欧洲联盟理事会⁷²和反洗钱金融行动工作组（FATF）⁷³已经收集了这类信息，监察组对这项工作表示赞赏。监察组认为，在全球协调实施资产冻结措施方面的任何举措都会造成塔利班和与基地组织有关的恐怖分子更加难以利用较薄弱的系统。

六. 旅行禁令

89. 颁布旅行禁令的目的是防止列入名单的个人跨越边境除非经明文许可。⁷⁴旅行禁令是一项潜在的强大工具，尤其是针对与基地组织和塔利班有较明显关联的列入名单的个人，如提供资助者。他们将发现不再那么容易采用假身份证了。全面充分实施旅行禁令将为打击基地组织/塔利班恐怖主义带来实际成果，但是证据表明眼下旅行禁令的影响仍然有限。

90. 一个主要缺陷是，会员国不能无故拖延，必须让大批人流从速跨越边境，同时又要严防综合名单上所列一小撮恐怖分子入境或过境，而这伙人决心大、耐心足、随机应变能力强。在执法、情报和外交战线上加大国际合作的力度及改进会员国的边境管制制度无疑使恐怖分子的旅行变得更加困难，但是在综合名单上提供大量准确详情则是成功执行制裁制度的关键。最近对名单上的特别是所列个人的现况和行踪方面的改进，将有助于移民和边防当局迅速作出决定，减少无意中让名单所列个人通行的风险。

91. 但是还须采取更多措施。根据目前名单上的记录，有18个列入名单的人被不同国家引渡、驱逐、递解出境或遣返，但是各国一直没有如第1735（2006）号决议所鼓励的那样及时通报这一信息。不过监察组已设法收集到更多案例的资料，并将这些案例提交委员会，以便有可能将其增列在名单上。名单上还缺乏所列个人持有的旅行证件详情，尽管监察组知道有些人甚至获得新颁发的证件。

⁷² 欧洲联盟理事会有效执行限制性措施的最佳做法，同前。

⁷³ 例如，见：2003年10月3日FATF/经合组织，《冻结恐怖分子资产，国际最佳做法》，www.oecd.org/dataoecd/30/43/34242709.pdf。

⁷⁴ 是指“为履行司法程序必须入境或过境的情况，或第1267（1999）号决议所设委员会（“委员会”）经逐案审查认定有正当理由入境或过境的情况”，第1735（2006）号决议，第1(b)段。

92. 会员国可用一些工具来帮助阻止列入名单的个人进行国际旅行。其中一项是离境前旅客信息预报系统，该系统可以使各国在旅客抵达前取得他们的详细资料，有更多时间对其进行审核。监察组提议委员会应建议会员国为支持制裁制度更广泛利用旅客信息预报系统，系统中应纳入将旅客与综合名单进行核对的程序。有些会员国采取的可能奏效的另一种做法是，要求入境的外国旅行者提供可证明其旅行目的的额外证件。这样一来，与依靠单一旅行证件相比，边检人员将能够更全面地核实申请人的身份。可在委员会网站上登载的会员国执行制裁的经验清单上列出这些做法，供也认为这一做法合适的其他会员国查阅。

93. 旅行禁令所面临的一大挑战就是列入名单的个人能够用假身份证旅行。根据第 1735 (2006) 号决议第 23 段的要求，委员会增强了与国际民用航空组织（国际民航组织）的合作，决定促进更广泛采用国际民航组织的旅行证件标准。很多国家通过发放电子护照或在老一代证件中加列机器可读磁条和其他安全功能，在此领域取得了重大进展。然而，要做的工作还很多，特别是有些会员国在推出这些安全措施后本身却缺乏利用这些措施的必要设备。考虑到假旅行证件对恐怖分子的价值，监察组建议会员国采取特别措施，识别向名单所列个人和实体提供假证件或伪造证件的人，根据他们与基地组织和塔利班及其同伙的关联及提供的支助，提出将其列入名单。

94. 监察组在其第五次报告（S/2006/750，第 89 段）中建议会员国积极加入国际刑事警察组织（国际刑警组织）的失窃和遗失旅行证件数据库。该数据库目前存储了 128 个国家的 750 万本护照和 830 万份其他各种旅行证件，如身份证和签证的详细资料。2002 年以来，通过对该数据库的搜索，7 583 次查到所要找的资料。⁷⁵ 国家移民官通过对机器可读护照进行扫描，几秒钟之内就可查明该护照是否录入刑警组织的数据库，该数据库可上网进入，也可通过一个独立的移动数据库查询。⁷⁶ 但有 19 个刑警组织成员国只能通过各自的国家中心局进入失窃和遗失旅行证件数据库，而不能在各个入境点直接进入。因此，在阻止列入名单的个人利用遗失或失窃的旅行证件跨越国际边境方面，该系统还有很多潜力可以挖掘。⁷⁷

95. 刚开始实施制裁制度时，委员会就预见到旅行禁令豁免的可能性。第 1735 (2006)号决议第 1(b)段提到三种可实施豁免的情况：本国国民要求入境的情况；

⁷⁵ 2002 年国际刑警组织该数据库刚建立时有 10 个参加国，大约将 3 000 本护照输入到该数据库。2007 年对失窃和遗失旅行证件数据库的利用增加到每月将近 200 万次搜索。在该数据库的帮助下，每月有 400 名持有已报遗失或失窃护照的旅行者被拦截。资料来源：www.interpol.int/Public/News/2007/OpEd20070816.asp 和国际刑警组织官员。

⁷⁶ 通过监察组第六次报告（S/2007/132，附件二）中所描述的被称为刑警组织固定网络数据库（FIND）和刑警组织流通网络数据库（MIND）的两项举措。

⁷⁷ 例如，一名刑警组织成员国通缉的战犯在 2005 年 12 月被捕之前，利用 1999 年失窃、2003 年向刑警组织报失的一本伪造护照，得以在 16 个国家通行，跨越边境 40 多次。如果能够在这 16 个国家中的任何一国的入境点进入刑警组织的失窃和遗失旅行证件数据库，可能早就将其缉拿归案了。资料来源：www.interpol.int/Public/ICPO/speeches/SGstatement20070502.pdf。

为履行司法程序必须入境或过境的情况，或委员会经逐案审查认定有正当理由入境或过境的情况。对于豁免的理由没有提出任何限制，上述最后一种情况似乎容许列入名单的个人为任何目的申请豁免。但是在具体做法上没有一项标准程序，监察组建议委员会增列指导方针，以提供一项标准程序。

96. 为了朝圣等宗教目的是可能予以豁免的一项重要理由，有关旅行禁令及其豁免的概况介绍第 6 段专门提到这一问题。⁷⁸ 表达信仰、履行宗教义务，对于全世界相当多的人，无论是基督教、印度教、穆斯林或任何其他宗教信仰者，都是至关重要的。例如，作为其信仰的一部分，穆斯林必须遵守伊斯兰教的五大支柱，其中一项就是朝圣，这就需要前往麦加。作为圣地（麦加和麦地那）护法者的沙特阿拉伯政府认为自己有义务使穆斯林得以履行其宗教责任，同时，沙特阿拉伯必须遵守旅行禁令规定的国际承诺。如果沙特阿拉伯政府能够在列入名单的人提出入境签证申请之前处理豁免事宜，就更容易遵守国际承诺。监察组建议委员会在概况介绍中明确指出，为履行宗教义务进行旅行是个人可提出豁免申请的适当理由，但是他们须在成行前通过居住国或国籍国获得豁免。

七. 武器禁运

97. 监察组继续从会员国收集关于对基地组织/塔利班武器禁运的资料，发现武器禁运的目标面临三大挑战。第一大挑战是，有些会员国似乎没有尽最大努力确保执行；第二大挑战是各国对自己应承担的义务有不同的解释；第三大挑战涉及武器禁运范围及其与禁运目标不断更新的方法之间的关联性。

A. 武器禁运的执行情况

98. 几乎所有会员国都认为严格执行武器禁运将会减少来自基地组织、塔利班及其同伙的威胁。但是有些国家似乎并未意识到它们在这方面的全面责任。监察组按照第 1735（2006）号决议附件二 f 段的要求，将一些可能不遵守的案例提交委员会注意。监察组尤其注意到，列入名单的个人和实体在阿富汗、伊拉克和索马里获得武器和接受训练。⁷⁹

99. 总之，各国必须作出更大努力，而不只是依赖管制武器拥有、进口、转让或出口的现有国家规则和条例。监察组认为，那些原已存在的立法除非加以修订以考虑到须针对列入名单的个人和实体这一现实，否则不可能促成充分执行对基地组织/塔利班的武器禁运。还有些国家不知是因为未感到威胁，还是出于内部政治因素或能力有限的原因，没有为执行武器禁运投入足够资源，也未予以充分重

⁷⁸ 见 www.un.org/sc/committees/1267/pdf/factsheet-on-travel-ban.pdf。

⁷⁹ 监察组在 2007 年 5 月访问阿富汗和巴基斯坦期间获得的信息；监察组第五次报告（S/2006/750，第 129 段）；索马里问题监察组的报告（S/2005/625 和 S/2006/229）。

视。例如，撒哈拉地区各国发现很难对付伊斯兰马格里布基地组织开办的恐怖分子流动训练营（QE.T.14.01.）。

B. 会员国了解各自的义务

100. 得到武器和训练是基地组织和塔利班筹划恐怖攻击的一个关键因素。然而令人遗憾的是，监察组掌握的所有信息表明，针对基地组织/塔利班的武器禁运的执行，总的来说没有象其他两项制裁措施那样受到重视。这也许是因为武器禁运范围被广泛误解为只限于武器，尽管第 1735（2006）号决议执行部分第 1(c)段的措词并未提到典型的或传统的武器禁运，而且明确界定该项措施适用于“各种”军事和准军事装备以及与军事活动有关的技术咨询、援助或培训。该段还提到国有责任阻止从本国领土、或由境外的本国国民、包括悬挂本国国旗的船只或飞机直接或间接提供武器或培训。这一概念上的差距有可能导致不全面执行武器禁运的情况。

101. 导致不遵守还可能是因为会员国未充分按其义务行事，阻止向列入名单的人“间接供应、出售或转让”武器，包括有必要要求最终用户获取许可证和采取类似措施来控制武器装运的最终目的地。监察组建议委员会考虑鼓励在会员国和国际层面设立机制，确保无论是武器或相关物资的买家还是其中间商或最终用户都不在综合名单上，也未按名单所列任何个人或实体的指示行事或充当其代表。

102. 虽然会员国都集中精力阻止从其境内出口武器、物资和进行培训，但很多国家却没有按照第 1735（2006）号决议第 1(c)段的要求，注重本国国民在境外采取的有关行动。这种情况尤其发生在技术咨询、援助和军事训练方面。国家难以控制本国国民在另一国管辖范围内，或在中央政府无有效存在的冲突区运作，是造成上述情况的部分原因。尽管如此，监察组仍然认为会员国应在法律上明确禁止这类活动，还应为调查和缉拿违反者提供有效的国际合作。为了加强这方面的合作，各国应努力消除法律障碍，与他国政府及相关国际和区域组织共享有关信息，特别是确保提请委员会注意这类案例。

103. 为了帮助会员国了解其在武器禁运方面的义务，监察组起草了一份“用语解释”文件（SCA/2/06(20)），登载在委员会网站上。⁸⁰ 为了使该份文件产生更大影响，委员会不妨考虑将其附在委员会的准则后面。委员会网站上还登载了监察组的其他建议和委员会对这些建议的反应，⁸¹ 委员会或可认为值得将各份单独文件合并成一份载录委员会对监察组各项建议的现有立场的文件。⁸²

⁸⁰ www.un.org/sc/committees/1267/usefulpapers.shtml。

⁸¹ www.un.org/sc/committees/1267/exptgrouprec.shtml。

⁸² S/2005/760、S/2006/635、S/2006/1047 和 S/2007/229。

C. 确定武器禁运范围

104. 武器禁运是一项传统措施，安全理事会多次用来对付国际和平与安全受到的威胁。⁸³ 虽然不同制度具有许多共同因素，彼此之间也存在很大差异。多数制度都假设制裁只涉及为军事用途生产的物资，但是在名单所列实体在冲突区外直接或间接进行的多次重大攻击中，使用的爆炸物或是为民用生产的或者是土制的。如果只利用以往的制度对基地组织/塔利班进行武器禁运，在对付拥有不对称作战能力的基地组织、塔利班及其同伙时成功的把握并不大，除非各国关注其背后的目的。此外，自第 1390 (2002) 号决议通过以来，来自基地组织和塔利班的威胁日趋严重，而武器禁运的语言仍然未变。因此，监察组认为可以使武器禁运在若干地区对名单所列实体的不对称能力产生更大影响。

1. 简易和民用爆炸物

105. 会员国迫切需要处理简易和民用爆炸物的问题。监察组指出，基地组织、塔利班及其同伙会使用任何可以获得的爆炸物（例如在冲突地区使用军用级别炸药），或者在其他地区获取必要的零部件来制作简易爆炸装置，例如硝酸铵燃油炸药 (S/2007/132, 第 90 段)。尽管监察组和很多会员国都确信，“武器和各种有关物资”一词（第 1735 (2006) 号决议，第 1(c) 段）同样适用于军用、民用和简易爆炸物，不过有些国家却认为不可能阻止供应可用于土制炸弹的民用爆炸物或物资。而监察组则看到了通过武器禁运处理这一问题的机会并建议：(一) 委员会将民用和简易爆炸物明确纳入其用词解释文件；(二) 委员会将会员国对付这一威胁的经验汇编成一份文件，将其公布在委员会网站上；(三) 安全理事会在今后有关这一问题的任何一项决议中明文规定“各种有关物资”应包括民用和简易爆炸物。然后委员会可以各国在执行这方面的武器禁运措施时发现的问题和找到的解决办法的例子为依据，为会员国制定准则。

2. 对付基地组织/塔利班的培训和招募问题

106. 委员会接受监察组早先提出的建议，即“技术咨询、援助或培训”不但应该包括为列入名单的个人和实体从事、指导或提供技术咨询、援助或培训的人，还应当包括那些接受列名的个人和实体提供的技术咨询、援助或培训的人 (S/2007/229, 第 18 段)。监察组建议，安理会每次重申武器禁运时都应明确提到这一点。安理会也可明确要求会员国阻止名单上的个人和实体在其境内获得、

⁸³ 如见第 232 (1966)、第 418 (1977)、第 661 (1990)、第 687 (1991)、第 713 (1991)、第 733 (1992)、第 748 (1992)、第 751 (1992)、第 788 (1992)、第 841 (1993)、第 864 (1993)、第 918 (1994)、第 985 (1995)、第 997 (1995)、第 1011 (1995)、第 1053 (1996)、第 1132 (1997)、第 1160 (1998)、第 1171 (1998)、第 1284 (1999)、第 1295 (2000)、第 1298 (2000)、第 1343 (2001)、第 1408 (2002)、第 1425 (2002)、第 1478 (2003)、第 1483 (2003)、第 1493 (2003)、第 1509 (2003)、第 1518 (2003)、第 1521 (2003)、第 1533 (2004)、第 1552 (2004)、第 1556 (2004)、第 1572 (2004)、第 1579 (2004)、第 1584 (2005)、第 1591 (2005)、第 1718 (2006) 和第 1737 (2006) 号决议。

设立或维持军事或恐怖分子培训设施，由此确定武器禁运范围，将培训和招募全面包括在内。⁸⁴

107. 培训不仅仅是技能的转让；任何地道的军事培训都包括一个重要部分，这就是进行心理和社会灌输，以培养一伙人的特质和团队精神。要让被招募者在思想上做好准备，成为恐怖分子网络的一份子，并在极端情况下进行自杀式袭击，就需要彻底改造他们的心灵和头脑。因此，考虑到基地组织促使所有追随者参加反对该组织敌人的暴力斗争，可将这种招募后煽动性和灌输激进思想的培训视为武器禁运所包括的培训进程的一部分。

108. 但是在监察组看来招募比培训更重要，因为人力是基地组织和塔利班最重要的资源。委员会应澄清武器禁运也适用于这类活动。委员会不妨考虑是否应在今后的决议中更明确地将招募纳入武器禁运的适用范围。

3. 武器禁运和因特网

109. 列入名单的个人和实体绕开武器禁运的一个切实做法就是利用因特网。因特网可用来使人被动接受激进思想、大力进行思想灌输和恐怖主义理论说教，已成为一个潜在的招募中心。虚拟营地中的培训员无须实际接触学生就可传授知识。监察组向委员会提供了关于基地组织及其同伙利用因特网的分析报告，并就此题目开展进一步工作；与此同时，监察组将审议与执行武器禁运有关的具体建议。

110. 目前的制裁制度并没有针对名单所列团体的指挥、控制、通信和信息能力。如果因特网的利用违反了武器禁运的规定或其他措施，就应采取步骤阻止利用。将各国在这方面采用的现有方法分类编入载于委员会网站上记载会员国执行制裁经验的文件，或有助益。委员会也可提出自己的建议。

4. 武器禁运和通知程序

111. 委员会认为如果对第 1735 (2006) 号决议第 11 段建议的通知程序加以修订，告知名单所列个人和实体，他们获取的“武器和各种有关物资 [……] 以及与军事活动有关的技术咨询、援助或培训”属于制裁范围，就可利用该通知程序，加强对武器禁运的执行。监察组坚信，通过为名单所列个人规定遵守制裁的正式义务，明确通知他们已针对他们采取措施，会员国不仅可改进列名的防范性功能，也减少了它们监督遵守情况的难度，并将更有效地制止暴力企图。

⁸⁴ 应当指出，会员国已承担了安全理事会第 1373 (2001) 号决议第 2(a)、(c) 和 (d) 段等规定的类似义务，有些会员国还因参加了全球反恐法律文书，如 1997 年通过、目前有 150 多个缔约国加入的《制止恐怖主义爆炸的国际公约》第 15 条所述措施，而承担了类似的义务。详情见禁毒办数据库：http://157.150.210.22/tldb/universal_instruments_NEW.html。

D. 武器禁运和非法空运武器

112. 第 1390 (2002) 号决议及后来相关的决议责成会员国阻止向名单所列个人直接或间接供应武器和物资，包括“利用悬挂本国国旗的船只或飞机”。因此，监察组第五次报告提到了非法空运武器的问题并提到八国集团吁请“具有管辖权的国际组织和有兴趣的区域组织审议这类非法运输的问题 [……]” (S/2006/750, 第 112 段)。监察组还提到它与国际民航组织和国际航空运输协会 (空运协会) 就此问题进行的合作。

113. 第 1735 (2006) 号决议第 23 段请“秘书长采取必要步骤，加强联合国与 [……] 民航组织、空运协会和 [世界海关组织] 海关组织的合作，让委员会有更好的工具来更有效地完成任务，并让会员国有更好的工具来落实这些措施”；附件二 (n) 段责成监察组“与相关国际和区域组织合作，以提高对各项措施的认识，推动遵守这些措施”。

114. 考虑到各国面临的挑战，与国际组织进行接触是有帮助的，例如，民航组织和空运协会，这两个组织与官方当局和航空公司都打交道，还有海关组织，该组织是惟一个研究制订全球海关标准的政府间组织。在与这些组织建立工作层面联系之后，监察组认为在这些组织与委员会之间制订一个类似于刑警组织秘书长与联合国秘书长之间的安排这样一项高级别协定，将有助于进一步取得进展。

E. 执行武器禁运的其他工具

115. 刑警组织建立了可通过 I-24/7 网进入的武器电子追踪系统，⁸⁵ 使会员国可以追踪它们截获的非法火器的源头，亦可使会员国将截获的火器与参加国的记录以及刑警组织本身的刑事资料数据库进行核对，以检索已有资料，支持它们的调查。

116. 安全理事会已建议会员国执行武器电子追踪系统方案，向该方案提供技术和财政支助，将其作为防止小武器和轻武器非法贸易的一种手段。⁸⁶ 由于非法武器贸易也避开会员国为阻止向基地组织、塔利班及其同伙供应武器而实施的管制，武器电子追踪系统具有加强执行武器禁运的潜力，特别是有助于政府官员查明和缉拿参与直接或间接向名单所列个人供应武器的当事者。该系统还使会员国有机会提交这类供货人的名字，以便以这些人与名单上的个人和团体有关联为依据将其列入名单。

⁸⁵ www.interpol.int/public/weapons/default.asp。

⁸⁶ 见秘书长关于小武器的报告，建议 2，S/2003/1217(2003)，第 5 至 7 段；安全理事会主席的声明，2002 年 10 月 31 日，S/PRST/2002/30(2002)。

117. 为此，监察组建议委员会鼓励会员国参加武器电子追踪系统，通过各自的国家协调中心，提供关于失窃、遗失或非法火器的相关资料。

八. 监察组的活动

A. 访问

118. 2006年11月到2007年9月期间，监察组访问了15个会员国。其中有5次是与反恐主义委员会执行局（反恐执行局）一道进行的，其他则主要是访问监察组以前从未去过的国家。此外，监察组还对巴基斯坦和阿富汗进行了后续访问。

119. 2007年7月，监察组还陪同委员会主席访问了埃塞俄比亚、吉布提和肯尼亚。这次出访说明了主席访问的价值，这是在最高政治级别上与各国接触的一种方式。这次出访还表明了各国在执行措施时面临的许多困难，由于缺乏采取法律基础，其中一些困难还是根本性的。访问还表明，即使邻国之间对威胁的看法也多么不同。主席得以促使这3个国家重新关注制裁制度，并表示委员会愿意帮助任何国家解决执行问题。

120. 2007年5月对巴基斯坦和阿富汗的访问再次表明，在基地组织/塔利班所处心脏地带国家当局面临许多挑战，访问使监察组能够审查制裁制度如何帮助解决这些问题的。两国政府是委员会努力提高制裁制度的效率和针对性以应对威胁的重要伙伴，他们提出了许多有益的建议，并向监察组提供了最近事态发展的详细情况。监察组高度重视这一持续的接触，并认为这两个国家的评估意见对于委员会自己评价制裁制度的进展十分重要。

121. 在其他访问中，监察组发现人们对反恐主义委员会和1267委员会所发挥的不同作用有些混淆，监察组认为这仍是这两个委员会应予以解决的问题。另一个共同问题是如何有效地、特别是向过境点分发名单的问题。各国还着重指出在打击恐怖主义的同时遵守人权的重要性以及进行国际合作的必要性，特别是分享具有行动价值的情报的必要性。

B. 会谈和会议

122. 监察组还参加了许多国家、次区域、区域和国际级别的会议，使监察组能解释委员会的工作及制裁制度的目标，并讨论共同关心的问题。在监察组所参加的两次会议上还提出了具体要求，请联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）⁸⁷为非洲和加勒比/拉丁美洲的一些国家举办编写报告问题讲习班，这些国家未提交

⁸⁷ 《圣多明哥宣言》A/61/933-S/2007/319；《瓦加杜古宣言》A/61/992-S/2007/416。

安全理事会三个反恐委员会⁸⁸中一个或几个委员会的报告。这项要求支持这三个委员会采取的共同办法，目的在于一方面收集情报，另一方面则尽可能不给会员国增加负担。

123. 监察组还参加了欧洲安全与合作组织（欧安组织）以及欧洲委员会国际公法法律顾问委员会（公法顾委）组织的会议，会上监察组收到了与会国有关执行制裁的资料、其他国际反恐活动的信息以及各国在制裁制度方面遇到的法律挑战。

C. 情报和安全事务区域会议

124. 按照安全理事会第 1735（2006）号决议附件二⁸⁹概述的任务权限，监察组继续召开安全和情报高级官员会议，讨论基地组织威胁的演变以及制裁制度的作用。2007 年 2 月，监察组为来自阿尔及利亚、埃及、约旦、利比亚、摩洛哥、巴基斯坦、沙特阿拉伯和也门的情报和安全事务机构负责人或其副手举行了第 5 次会议。⁹⁰会上表达的主要看法是，尽管自 2001 年以来进行了各种努力，但与基地组织有关的恐怖威胁有增无减。基地组织特别通过区域网络，重新集结和恢复了力量。与会者日感关切的是，基地组织和有关团伙利用了因特网和其他现代通信技术。

125. 代表们高兴地注意到，第 1730（2006）号和第 1735（2006）号决议部分涉及了以前区域会议关切的其它问题，这使代表们相信与监察组持续互动是加强国际交流的有益方式，并在“那些了解情况但缺乏手段的人与具备手段但不了解情况的人”之间架起了桥梁。与会者把基地组织对国际社会的主要挑战归纳为“信息、人员和资金”三大方面。与会者特别强调要解决有利于恐怖主义扩散的条件问题，特别是区域冲突得不到解决的问题，它们对公众舆论、尤其是对年轻人具有严重的政治、情感和象征的影响，散布了不公正感、无助感、被压迫和受屈辱的意识。与会者还强调继续改进列名和除名程序的重要性，表示他们致力于改进综合清单的工作。专家组将在 2008 年年初再次举行会议，小组成员可能稍有扩大。

126. 2007 年 2 月，监察组在联合国曼谷中心为来自东南亚 5 个国家（印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国）的反恐高级官员召开了首次区域会议。各国代表团成员来自各个机构，这说明该区域大多数国家的反恐工作是各自为政的。然而，各代表团内部的协调是成熟的，令人印象深刻，所有发言者都对主题具有相当深刻的认识和经验。

⁸⁸ 1267 委员会、反恐怖主义委员会以及安全理事会关于不扩散所有大规模毁灭性武器的第 1540（2004）号决议所设委员会。

⁸⁹ 见第 1735（2006）号决议附件二第 1 段：“与会会员国情报和安全机构协商，包括通过区域论坛进行协商，以便协助交流信息，加强各项措施的执行力度”。

⁹⁰ 约旦和利比亚受到邀请，但未能出席。

127. 所有代表团一致认为，该区域的主要威胁来自伊斯兰祈祷团（QE. J. 92. 02）、阿布沙耶夫集团（QE. A. 1. 01）以及一个新近成立并与阿布沙耶夫集团密切配合的拉贾·索拉伊曼运动（未列入名单）。尽管基地组织的组织结构业已削弱，但仍被视为一个蓬勃发展的全球运动，成为该区域未来恐怖分子的激励源泉。

128. 各国代表团都认为综合清单是有助益的，也是各国和国际社会打击基地组织及其同伙行动的重要组成部分。然而，他们批评清单缺乏识别资料，并就列名和除名的程序提出许多问题，例如在将某人列入清单之前，必须与其国籍国或居住国进行协商，以及必须对那些其国籍国或居住国认为应将其除名的人规定明确的除名程序。

129. 除了与制裁措施密切相关的问题外，各国代表团特别饶有兴趣地分享了让恐怖分子重返社会的经验。大家详细讨论了各国的改造方案和个别倡议，所有代表团都作出了广泛贡献。显然，这是该区域一个成功领域，各代表团表示愿意协助监察组寻求与其他国家分享其某些思想的办法，并向那些准备坦白其经历并表示悔改的前恐怖分子提供更广泛的空间。在这次交流后，监察组与委员会讨论了这个问题，并与拥有类似方案的其他国家进行了接触，以便扩大其研究。

130. 所有代表团都承认恐怖分子利用因特网已导致威胁扩大，与会的大多数国家正在其管辖范围内尽其所能，包括制定新的法律，以打击将因特网用于恐怖目的之行为。所有代表团均认为光靠自己国家或甚至在区域范围内不可能采取有效行动。只有通过整个国际社会才能解决恐怖分子利用因特网的问题。

D. 银行家小组

131. 安全理事会第 1735（2006）号决议特别要求监察组与包括金融机构在内的私营部门有关代表进行协商，以了解冻结资产的实际执行情况并就加强这一措施拟定建议。因此，2007 年 2 月监察组在布朗大学沃森国际研究所的协助下举行了一次会议，与来自具有世界代表性的许多金融机构代表讨论了实施冻结资产的问题。

132. 出席会议的有 30 位代表，除学术界代表以外均来自金融部门，包括国际货币基金组织（货币基金组织）、世界银行和反恐执行局。会议的目的是与私营部门展开对话；更好地理解金融机构在执行制裁制度中面临的挑战；查明采取何种办法以更加直接、讲求成本效益和有效率的方式执行制裁；并提出改进意见。会议的结论受到委员会的欢迎，委员会鼓励继续开展这一协商进程。

133. 作为对上述小组的补充，监察组正在组织第二次会议，这一次将包括伊斯兰各国的银行、规模较小的银行以及非正规银行部门的从业者。

E. 国际组织和区域组织

134. 监察组与反恐执行局和联合国其他有关机构一道，查明了委员会可以与国际组织和区域组织开展有益合作的各种活动领域。监察组与欧安组织（尤其是其反恐行动股）、世界海关组织、国际民航组织和空运协会讨论了联合倡议。取得的一项直接成果是，这些组织将通过其内部网络确保定期散发综合名单。欧安组织和世界海关组织还商定让监察组参加其援助和能力建设方案，只要这些工作与执行制裁措施有关。民航组织和空运协会也同意突出宣传 1276 委员会的工作，并提高其成员对综合名单的认识。

F. 国际刑警组织

135. 安全理事会在第 1735 (2006) 号决议中欣见安理会扩大了与刑警组织的合作，鼓励各会员国在刑警组织框架内开展工作，以改善制裁措施的执行工作。⁹¹ 截至 2007 年 9 月底，国际刑警组织——联合国安全理事会特别通知中列入名单的个人为 290 人。截至该日，国际刑警组织 112 个国家成员通过 I-24/7 号通信系统查阅了所有 290 人的特别通知共达为 9 400 多次。⁹²

136. 作为下一步措施并应委员会要求，监察组和刑警组织正在讨论发出列入名单实体的特别通知问题。希望这些特别通知将有助于获得关于列入名单实体的新情报，这样可协助查明更多的资产，并了解那些改头换面继续开展活动的实体或采取其他步骤隐瞒其活动的实体的情况。

137. 尽管特别通知已获得各会员国执法部门越来越多的注意和了解，但监察组仍建议安全理事会和委员会鼓励各会员国确保在其国内执法部门范围内、特别是向工作在第一线的官员更广泛地分发特别通知，并向其他有关机构、非政府实体和私营部门更广泛地分发通知的公开文本。监察组还建议委员会正式要求各会员国向刑警组织提供新的执法和识别信息，明显和持续改善通知的质量，使通知尽可能不断更新。

138. 尽管特别通知对执行措施具有明确和积极的影响，但国际刑警组织指出，各国执法当局并不总是了解在遇到制裁制度问题时，应该向谁求助。为此，监察组重申其早些时候的建议，即委员会鼓励各国确定其国家协调中心，以便协调和解释其国内制裁基地组织/塔利班的制度问题，并确保其国内执法当局，包括国际刑警组织国家中心局都了解这些安排（S/2007/132, 第 61 段至第 64 段）。

⁹¹ 见第 1735 (2006) 号决议，序言部分第 8 段。

⁹² 资料来源：国际刑警组织。

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

139. 正如监察组第六次报告所指出的，协助 1267 委员会、反恐委员会和 1540 委员会的三个专家组制订了一项通用战略，以解决尚未向这些委员会提交所需报告的国家面临的问题（S/2007/132, 第 113 段）。2007 年 2 月，这三个委员会认可专家组提交的“方法文件”，其中从非洲区域开始，力求落实通用战略。

140. 专家组与担任协调人的禁毒办防范恐怖主义处合作，计划为参与执行安全理事会有关决议或负责向这三个委员会提交报告的国家官员举办若干次区域讲习班。第一次讲习班面向西非和中部非洲 23 个国家；第二次讲习班面向南部非洲国家；第三次讲习班将面向北非和东非国家。通用战略还包括对亚太集团以及加勒比和拉丁美洲集团中需要援助以完成编写报告义务的国家的建议。通用战略并不打算削弱委员会或其专家组目前或列入计划的工作方案，委员会仍将继续与各国进行个别接触。

141. 鉴于监察组没有处理技术援助问题的任务权，它把从各国收集到的有关所需援助或可提供援助的任何信息传递给反恐执行局以采取行动。监察组将继续与反恐执行局协调其出访计划，并在出访前后交流信息。

九. 会员国报告

A. 关于第 1455 (2003) 号决议的报告

142. 监察组在其第五次报告中指出，截至 2006 年 7 月 31 日，有 147 个会员国向委员会提交了关于第 1455 (2003) 号决议的报告（S/2006/750, 第 120 段）。自那时以来，只有 4 个国家提交了报告：格鲁吉亚、图瓦卢、乌拉圭和瓦努阿图。这些报告在很大程度上是与欧安组织、禁毒办和新西兰进行种种合作后提交的。

B. 核对表

143. 在第六次报告中，监察组评估说，第 1617 (2005) 号决议所要求的核对表的重要性并不如预期（S/2007/132, 第 25 段）。当时，有 55 个会员国提交了核对表，自那以后，仅有 2 个国家提交：印度和土库曼斯坦，而且都是在监察组访问之后提交的。因此，在报告期限（2006 年 3 月 1 日）过了 19 个月之后，还有 135 个国家没有提交核对表。总之，所收到的核对表仅提供 57 个国家关于从 2005 年 7 月 29 日到 2006 年 1 月 31 日期间名单增列的 24 人的有限信息，并没有提供已经列入名单的 443 人以及自 2006 年 2 月以来增列的 23 人的任何情况。

144. 不过，要使委员会获得已列入名单个人和实体的最新情报，而不给各国增加提出另一轮报告的负担，仍需要建立某种机制。监察组在第六次报告中建议建立一个自愿的、非正式机制，供各国向委员会提供最新资料，监察组仍支持这项建议（S/2007/132, 第 28 段）。监察组计划向委员会提交一份自愿调查执行情况

的问题清单，并张贴在委员会的网站上，以指导各国随时向委员会提供其希望得到的新情报。

十. 其他问题

A. 委员会网站的改进

145. 委员会网站现已开辟若干新的栏目，包括“新闻栏目”以及下列文件：概况介绍：(一) 列名；(二) 除名；(三) 旅行禁令豁免情况；(四) 冻结资产豁免情况；(五) 综合名单的更新。此外，“有用文件”清单中包括了对武器禁运词汇的解释、更有效搜索综合名单指南、区分 1267 委员会和反恐委员会的新闻稿以及各会员国执行制裁的经验的文件。⁹³

146. 最后一项文件整理了监察组从 70 多个国家收到的情报。提供 49 个实例是打算形象地说明一些会员国如何执行制裁措施的情况。其他国家在执行 1267 制度时，可能会发现其中一些做法有助益或适合本国的国情、资源和需要（也可能未必）。该文件并未重复反恐委员会网站的“国际最佳做法”清单，后者依照第 1373（2001）号决议中反恐委员会的任务规定，综合了反恐事业的标准和守则。

⁹³ 见 www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml。

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，就名单所列个人提出的二桩冗长诉讼案作出裁判：再次作出不利于全球救济基金会（QE. G. 91. 02）的裁决，该基金会对美国制裁该会提出异议；并作出不利于 Yasin Abdullah Ezzedine Qadi（QI. Q. 22. 01）的裁决，他要求解冻其在土耳其的资产。预期欧洲法院今后几个月内将在另一桩 Qadi 案（一项同时提出的诉讼）中作出裁判，这将对在那里实施制裁产生深远影响。最后，哈拉曼基金会（QE. A. 117. 04）在美国再次提起诉讼，据监察组所知，这使对制裁提出异议的总数增至 26 个。

欧洲联盟¹

2. Ali Ahmed Yusaf（QI. Y. 47. 01）、² Barakaat 国际基金会（QE. B. 39. 01）以及 Qadi 对支持实施制裁的裁决提起上诉，³ 预定不久将在卢森堡欧洲法院就这些上诉进行口头辩论，预计年底前将在这些案件中作出最后裁判。还有二个类似的上诉分别由 Shafiq ben Mohamed ben Mohamed Al-Ayadi（QI. A. 25. 01）和 Faraj Faraj Hussein Al-Sa' idi（QI. A. 137. 03）提出，现仍处于暂停状态，直到就早前的上诉作出裁决。⁴ 第五个案件由 Uthman Omar Mahmoud（QI. M. 31. 01）于 2001 年提出，现仍有待初审法院审理，⁵ 去年由 Abd Al-Rahman Al-Faqih（QI. A. 212. 06）、⁶ Sanabel 救济有限公司（QE. S. 124. 06）、⁷ Ghuma Abd' Rabbah（QI. A. 211. 06）⁸ 和 Tahir Nasuf（QI. N. 215. 06）提出的其他四个案件亦是如此。⁹

¹ 案件和判决见 curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm。

² 2006 年 8 月 24 日除名，见新闻稿 SC/8815。

³ T-306/01 号案件，Yusuf 和 Al Barakaat 国际基金会诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会；T-315/01 号案件，Kadi 诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会。欲了解有关这些案件裁决的更多详情，请参见监察组第五次报告（S/2006/750，附件三，第 4 段）和第四次报告（S/2006/154，附件，第 4 至 7 段）。

⁴ T-253/02 号案件，Ayadi 诉欧洲联盟理事会；T-49/04 号案件，Hassan 诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会。

⁵ T-318/01 号案件，Othman 诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会。

⁶ T-135/06 号案件，Al-Faqih 诉欧洲联盟理事会。

⁷ T-136/06 号案件，Sanabel 救济有限公司诉欧洲联盟理事会。

⁸ T-137/06 号案件，Abdrabbah 诉欧洲联盟理事会。

⁹ T-138/06 号案件，Nasuf 诉欧洲联盟理事会。

3. 还值得注意的是，欧洲初审法院最近作出一系列裁判，根据适当法律程序，否定欧洲制裁的单独适用性，这些制裁旨在执行第 1373 (2001) 号决议（要求对犯下或协助犯下恐怖主义行为者进行制裁）。¹⁰ 初审法院着重阐明维持第 1267 号决议¹¹ 制裁规定的先前裁判，指出第 1373 (2001) 号决议未指明必须冻结其资产的具体个人，因此决定对特定目标实施制裁以及作出这一决定所采用的程序应由会员国斟酌确定，并因此必须进行更透彻的审查。这些裁判突显出第 1267 (1999) 号决议制裁制度的力量，以及与制裁相关的那些仍令人关切的人权问题。

巴基斯坦

4. 监察组第五次报告 (S/2006/750, 附件三, 第 6 和第 7 段) 和第六次报告 (S/2007/132, 附件一, 第 5 段)。阐述的二桩案件系由名单所列实体指出，现正继续审理。巴基斯坦最高法院继续审理拉希德信托基金 (QE. A. 5. 01) 对冻结其资产提出的异议，内容涉及巴基斯坦政府对 2003 年不利裁判的上诉。同时，2007 年 4 月 26 日初级法院就此案发出一项命令，允许该信托基金各办事处将易腐食物和药品捐给政府确定的接收方。¹² 该初等法院继续审理阿赫塔尔国际信托基金 (QE. A. 121. 05) 提出的异议。¹³

瑞士

5. 正如监察组早先报告，2006 年 6 月名单所列个人 Youssef Nada Ebada (QI. E. 53. 01) 控告瑞士总检察长办公室，要求为其遭受的经济损失作出赔偿，造成损失的原因是联邦检察官对他和他的公司——纳达管理组织 (QE. N. 58. 01) 进行调查，这一调查现已结束。2007 年 5 月 31 日，设在贝林佐纳的联邦刑事法庭作出裁决，赔偿 Nada 先生 5 951 瑞士法郎，远远低于他要求的 2 700 万法郎。这一赔偿已从 Nada 所欠的 19 049 法郎法庭诉讼费中扣除。2007 年 6 月 19 日，就 Ali Ghaleb Himmat (QI. H. 43. 01) 提出的类似控诉也作出判决。Nada 和 Himmat 分别提出起诉，对制裁他们提出异议，现仍等待设在洛桑的联邦法庭审理。

¹⁰ 第 1373 (2001) 号决议第 1 段(c) 要求各国：“毫不拖延地冻结犯下或企图犯下恐怖主义行为或参与或协助犯下恐怖主义行为的个人、这种人拥有或直接间接控制的实体以及代表这种人和实体或按其指示行事的个人和实体的资金和其他金融资产或经济资源”。第 1373 (2001) 号决议未确定必须根据这些措施冻结其资产的具体人员综合名单。

¹¹ 见 T-306/01 号案件，Yusuf 和 Al Barakaat 国际基金会诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会；T-315/01 号案件，Kadi 诉欧洲联盟理事会和欧洲共同体委员会，参见上文。

¹² 巴基斯坦当局提供的资料。

¹³ 同上。

土耳其

6. 关于Yasin Abdullah Ezzedine Qadi提出的异议，2007年2月22日土耳其行政法院行政案件局推翻了行政法院第10分庭关于解冻其财产的裁判。¹⁴ 第10分庭的裁决否决了内阁2001年12月22日关于冻结的决定的部分内容。在整个上诉过程中，Qadi的资产仍被冻结。¹⁵ 行政案件局是对内阁决定提出异议的最高复核机关，其裁决似乎结束了Qadi的诉讼。Nasco Nasreddin Holding A.S. (QE.N. 81.02) 提起的诉讼仍有待审理。

联合王国

7. 现已驳回监察组第六次报告提及的三个案件的上诉，这些上诉由名单所列个人的配偶提出 (S/2007/132, 附件一, 第9段)。¹⁶

美利坚合众国

8. 2007年5月31日，联邦地区法院驳回全球救济基金会 (QE.G. 91.02) 的其余要求或就其作出即决裁判。该法院以前曾驳回该原告对基本宪法权利提出异议的大部分要求，在上诉时确认了这一点。关于其余索赔要求，法院特别断定，美国政府有充足的事实依据支持其关于制裁该组织的裁决。2007年7月，全球救济基金会宣布将就这一裁决提出上诉，但随后撤诉。

9. 名单所列实体哈拉曼基金会 (美利坚合众国) (QE.A. 117.04) 在俄勒冈联邦地区法院对美国政府提起一项新的诉讼，此前的诉讼在美国仍有待审理。该基金会称，美国对它的制裁决定既武断，又没有实质性证据，而且违反了该基金会的适当法律程序权 (未解释政府行动的事实依据，依据了未提供给该组织的秘密证据)、拒绝不合理搜查和没收权 (基于冻结其资产)、言论自由权、结社权和宗教权。该基金会还声称，美国政府拒绝允许它使用被限制的资产支付律师费，这侵犯了其适当法律程序权。美国政府应在2007年10月9日之前对哈拉曼基金会的控诉作出答复。

10. 哈拉曼基金会继续对所谓政府非法监测提出异议，第九巡回上诉法院允许美国政府立即对联邦地区法院的裁决提出上诉，该裁决驳回政府最初以这一诉讼有可能导致泄露国家机密的理由提出的撤案动议。2007年8月15日，第九巡回上诉法院听取了上诉辩论，但尚未就其作出裁决。最后，哈拉曼基金会前主席 Aqeel Abdul Aziz Al-Aqeel (QI.A. 171.04) 提出的诉讼案仍有待联邦地区法院审理，并等待该法院就政府的撤诉动议作出裁判。

¹⁴ 土耳其当局2007年8月提供的资料。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 联合王国当局提供的资料。

附件二

与基地组织和其他列名机构有关联的非列名集团

1. 截至 2007 年 9 月 30 日，综合名单中有 124 个集团和实体，全部列在名单中基地组织一节，可以说其中大约 30 个参与了暴力。
2. 这些集团大多数于 2001 年、2002 年或 2003 年列入名单。只有真主独一和圣战组织又称扎卡维网络 (QE. J. 115. 04)、拉什卡-塔伊巴组织 (QE. L. 118. 05) 和伊斯兰圣战组织 (QE. 119. 05) 分别于 2004 年和 2005 年列入名单。伊斯兰马格里布基地组织 (QE. T. 14. 01) 是基地组织唯一的“区域”组织，该组织旧称是萨拉菲听从真主召唤战斗小组 (法文简称为GSPC)，这是 2007 年 4 月 26 日综合名单实体一节资料被更新的少数实体之一。¹
3. 下列实体的资料四年多都未更新：阿布沙耶夫集团 (QE. A. 1. 01)、伊斯兰团结联盟 (QE. A. 2. 01)、圣战/埃及伊斯兰运动 (QE. A. 3. 01)、伊斯兰武装小组又称 GIA (QE. A. 6. 01)、Asbat Al-Ansar (QE. A. 7. 01)、东突伊斯兰运动 (QE. E. 88. 02)、阿富汗自由战士组织 (QE. H. 08. 01)、亚丁伊斯兰军队 (QE. I. 9. 01)、伊斯兰国际旅 (IIB) (QE. I. 99. 03)、乌兹别克斯坦伊斯兰运动 (IMU) (QE. I. 10. 01)、Jaish-I-Mohammed (QE. J. 19. 01)、伊斯兰祈祷团 (QE. J. 92. 02)、Lashkar I Jhangvi (QE. L. 96. 03)、利比里亚伊斯兰战斗集团 (QE. L. 11. 01) 和摩洛哥伊斯兰战斗集团 (GICM) (QE. M. 89. 02)。这些实体的资料不多，特别是没有关于其活动地点或区域的资料，也没有提到它们的领导人。
4. 基地组织 (QE. A. 4. 01) 的条目自 2001 年 10 月 6 日列入名单以来，一直未更新。因此，现有名单未记录过去数年基地组织结构的变化，也未记录其区域网络范围。名单没有反映出基地组织同阿富汗、伊拉克和索马里等冲突地区武装集团活动的联系情况，而这些是基地组织扩充战略的核心所在。
5. 许多集团声称与基地组织有联系，它们有时采用相关的名称，或公开保证效忠于乌萨马·本·拉丹；即使这种联系是表面多于实际，但可以断定这些组织支持基地组织的目的和目标。² 这些组织很少列入名单。自称为阿拉伯半岛基地组织、阿富汗基地组织、基纳纳地带基地组织 (埃及) 和伊拉克基地组织³ 等集团都没有列入名单。

¹ 2007 年 4 月 26 日，SC/9005，见 www.un.org/News/Press/docs//2007/sc9005.doc.htm。

² 例如，Michael Scheuer 在詹姆斯敦“聚焦恐怖主义”的一篇文件中指明 20 多个此类集团，2007 年 4 月 3 日，第 4 卷，第 8 期。

³ Mujahideen Shura 理事会 (2006 年成立) 和伊拉克伊斯兰国等伞式集团的主要领导人 (2006 年 10 月 15 日公报宣布)。

6. 其他组织已经发生变化。伊斯兰辅助者组织 (QE. A. 98. 03) 现在主要使用先知辅助者这一名称 (作为其别名之一列入名单), 这或许应反映在名单中。伊斯兰圣战集团自称为伊斯兰圣战联盟, 这一名称或许也应作为别名列入名单。监察组还得知, 突厥斯坦伊斯兰党, 又称突厥斯坦伊斯兰运动, 就是乌兹别克斯坦伊斯兰运动。⁴ 其他组织已经作为大型组织的潜在分支出现。随着伊斯兰马格里布基地组织加紧活动, 可能与它或摩洛哥伊斯兰战斗集团有关的较小集团已经出现在一些北非国家, 在西欧国家也可能有分部。

7. 在东南亚, 监察组得知, Rajah Solaiman 运动 (或 Rajah Solaiman 集团) 与阿布沙耶夫集团密切协调 (参见主文件)。2007 年 2 月监察组在曼谷举行了第一次东南亚情报与安全事务部门区域会议, 会上讨论了将该运动列入名单的问题。2007 年 5 月 22 日, 1267 委员会主席、反恐委员会主席和 1540 委员会主席向安全理事会公开通报情况, 在此期间, 澳大利亚也提出列名要求, 但迄今仍未提出将其列入名单。

8. 在索马里, 自 2007 年初以来, 发生了许多爆炸和自杀攻击事件, 作法与伊拉克或阿富汗境内等基地组织有关联的团伙的行为如出一辙。AL-Shabaab 运动声称系该运动所为, 但该运动并没有列入名单。⁵ 监察组得知, 该运动与伊斯兰团结联盟领导人联系密切, 还可能与基地组织有联系。毫无疑问, 埃曼·扎瓦希里和 Abu Yahya Al-Libi 一直在宣传中鼓励在索马里进行战斗, 显然力图将自己树立为索马里战士的政治导师, 因为这些战士可能认同他们的极端主义和暴力意识形态。

⁴ 在监察组访问乌兹别克斯坦期间提供的资料, 2005 年 11 月。

⁵ 2007 年 7 月委员会主席访问埃塞俄比亚、吉布提和肯尼亚期间得到的资料。

附件三

列名对冻结资产价值的影响

