



## 2009年9月28日安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

谨转递安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1526(2004)号决议设立、安全理事会第1822(2008)号决议延长的分析支助和制裁监察组的第十次报告。

该报告于2009年7月31日根据安全理事会第1822(2008)号决议的规定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，现已翻译成所有正式语文，并正在由委员会审议。

请提请安全理事会成员注意所附报告并将其作为安理会文件分发为荷。

安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会

主席

托马斯·迈尔-哈廷(签名)



2009年7月31日分析支助和制裁监察组协调人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

安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1526(2004)号决议设立、安全理事会第1822(2008)号决议延长的分析支助和制裁监察组谨根据第1822(2008)号决议，提交其第十次报告。

协调人

理查德·巴雷特(签名)

## 分析支助和制裁监察组根据关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1822 (2008) 号决议提交的第十次报告

### 目录

	段次	页次
摘要 .....	5	
一. 概述 .....	1-9	7
A. 基地组织 .....	1-3	7
B. 与基地组织有联系的团体 .....	4-7	8
C. 塔利班 .....	8-9	9
二. 综合名单 .....	10-33	9
A. 条目不完整 .....	12-14	10
B. 新列的名字 .....	15	11
C. 除名 .....	16-23	11
D. 审查所有名字 .....	24-26	13
E. 简要说明 .....	27-30	13
F. 名单的新格式 .....	31-33	14
三. 实施制裁 .....	34-57	14
A. 对制裁制度的挑战 .....	34-54	14
B. 安全理事会第 1452 (2002) 号决议 .....	55-56	19
C. 衡量制裁的问题 .....	57	20
四. 冻结资产 .....	58-67	20
A. 向列名的个人和实体支付赎金 .....	60	21
B. 努力控制贩毒和资助恐怖主义之间的联系 .....	61	21
C. 替代汇款系统 .....	62-64	21
D. 非营利组织 .....	65	22
E. 非金融性商业和专业 .....	66	22

F.	加强与私营部门的合作.....	67	22
五.	旅行禁令.....	68-74	23
六.	军火禁运.....	75-84	24
A.	实行军火禁运.....	75-79	24
B.	加强遵守军火禁运的工作.....	80-82	25
C.	军火禁运范围.....	83-84	26
七.	监察组的活动.....	85-92	26
A.	访问.....	85	26
B.	国际、区域和次区域组织.....	86-87	26
C.	与反恐怖主义委员会和第 1540(2004)号决议所设委员会合作.....	88-89	27
D.	安全理事会-国际刑警组织的合作.....	90-92	27
八.	会员国报告.....	93	28
九.	其他问题.....	94-95	28
A.	委员会的网站.....	94	28
B.	反恐执行工作队.....	95	28
附件			
一.	综合名单上的个人提出或与之有关的诉讼.....		30
二.	基地组织和关联团体的袭击.....		32

## 摘要

2004年3月,分析支助和制裁监察组开始支助基地组织和塔利班制裁委员会的工作。这是迄今提交的第十次报告。在此期间,来自基地组织和塔利班及有关人员的威胁、安全理事会对它们的制裁制度均有很大的变化。

在世界各地的国际、区域和国家组织始终如一的压力下,基地组织甚至比塔利班都不得不遵从。基地组织的领导人感到越来越难以管理和指挥这一运动,基地组织因此而变得衰弱。虽然基地组织依然是一个威胁,而且仍然可以上头条新闻,但已不再主宰国际政治议程。基地组织的未来越来越取决于泛称为塔利班的一批战斗人员会有何种结果。这些人在巴基斯坦-阿富汗边界的两边占据了一些地盘。塔利班和基地组织领导人之间的联系维系了20多年,但他们的议程并不一致。制裁制度可以通过更为灵活地使用列名和除名程序,成为分裂基地组织和塔利班以及促使塔利班内部分化的更有用的手段。

受制裁的个人与实体综合名单需令人信服地表述威胁的主要内容,并让人能准确地识别名单上的人。否则,采取措施者就不会全力以赴。在许多会员国的帮助下,名单在不断得到改进,但仍然有含糊或过时的列名。报告建议委员会制定列名的起码识别标准,并在有充分证据认为列名已经消亡或过时,放宽删除列名的程序。一份清楚、简洁的名单,加上便于使用的新格式,会使制裁制度更有力量,并促使其进一步得到使用。

安全理事会和委员会为改善制裁制度的公正性作出了很大的努力。名单上的511个名字中,有293个的列名理由简要说明已送交指认国评论,不久将列入委员会网站上已有的83个简要说明中。委员会在根据安全理事会第1822(2008)号决议对名单上的所有名字进行审查方面也取得了进展。然而,对制裁制度的批评以及执行这一制度的法律挑战依然存在。安理会和委员会还需做更多的工作,然后才能将注意力转到制裁制度作为反恐手段这一主要作用上面来。这些挑战有可能削弱安全理事会执行制裁的权威。如果国家无法在不违反其本国法律的情况下执行安理会根据《联合国宪章》第七章作出的决定,则国际社会将失去对破坏国际和平与安全的威胁采取协同行动的力量。

一些会员国面临的问题没有明显或即刻的解决办法,尤其在欧洲联盟。那里法院的初步裁决是反对它们执行制裁。但本报告认为,安理会和委员会无所作为是不可取的。安理会和委员会应在这一问题上行使其权力,而不是将其拱手让予他人。

委员会显然应采取的第一步是从名单中删除没有确凿指认理由因而更可能引起国家或区域法院作出不利判决的名字。为了支持这项工作,安理会应考虑对

所有的列名规定时限，以确保委员会定期审查重新指认的案情。监察组还建议委员会改变除名程序，允许对书面记录进行近似审查。委员会还应考虑是否可能需要进行更深入的改革。

制裁措施本身是有效的，但利用率不足；本报告提议制定衡量其效果的更好方式。冻结资产是限制基地组织、塔利班及其有关人员发动攻击的能力的一个重要工具，但他们仍设法筹集和花费了大量的金钱。报告指出国家向列名团体支付赎金，作为资助恐怖分子的一个特别离奇的例子，并建议安理会明确禁止这种做法。报告还提议进一步努力理解和削弱贩毒和恐怖主义之间的关系以及替代汇款系统和非营利组织发挥的作用。

对所有列名的团体和个人来说，跨越国际边界的能力是必不可少的，旅行禁令可以为防范这一点作出真正的贡献。在这方面，可以与航空公司进一步合作，虽然小组认识到会有挑战。同样，列名的团体需要能够使用武力支持其实现目标，而且在它们最为活跃的地区，似乎不缺武器和爆炸物。名单上向列名团体提供军事装备或训练的人不多，小组建议委员会进一步采取措施，说明军火禁运的范围。

委员会与会员国之间的接触和对话对制裁制度的成功及其进一步发展至关重要。因此，联合国与无论作为主要职能还是次要职能帮助全面努力打击恐怖主义的其他国际、区域和国家机构合作也至关重要。这两方面都已取得很大进展，而且对制裁制度的支持和对其目标的认识在继续加强。

本报告附件一说明了与执行制裁制度有关的法律案件详情。附件二列示 2009 年 3 月 30 日至 7 月 31 日期间列名团体发动攻击的一些统计数字。

## 一. 概述

### A. 基地组织

1. 尽管基地组织<sup>1</sup> 领导人的筹资、旅行和通信能力有限，但他们依然在阿富汗和巴基斯坦边界地区保持根据地，并继续在激发其他地方的广大支持者。
2. 监察组在上一次报告中写道，“虽然世界上其他地区也面临威胁，但只有在南亚，反恐措施的成败及其后果都无可比拟”。<sup>2</sup> 如今依然如此，而且不仅只有小组才这样认为。乌萨马·本·拉丹于 2009 年 6 月，<sup>3</sup> 其副手埃曼·扎瓦希里 (QI. A. 6. 01) 于 2009 年 7 月，<sup>4</sup> 都发表声明，呼吁所有穆斯林支持反阿富汗和巴基斯坦政府的暴力极端分子，而且特别强调巴基斯坦的局势。<sup>5</sup> 援引扎瓦希里呼吁中的话说：“我们正成为从阿尔及利亚到东突厥斯坦、从索马里到车臣对穆斯林作战的新十字军的目标。而且毫无疑问，巴基斯坦是这一战役的中心”。
3. 基地组织领导人表达的焦虑无疑是因为美国的军事重点已从伊拉克转到阿富汗，而且目前在巴基斯坦边界一侧正在开展反塔利班的战役。外国人仍在加入基地组织和塔利班，但他们的人数不多，<sup>6</sup> 其他地方对基地组织的支持也在减少。2008 年 7 月 28 日至 9 月 6 日在埃及、印度尼西亚和巴基斯坦进行、2009 年 2 月发表的一项调查<sup>7</sup> 发现，支持基地组织的一些基本目标(如将所有的伊斯兰国家统一为单一的伊斯兰国或哈里发)<sup>8</sup> 的人与支持其战术的人之间的隔阂越来越大。<sup>9</sup> 自从美国政府更迭以来，这种隔阂很可能已进一步扩大。

<sup>1</sup> 提到名单所列或原先名单所列的个人和实体时，均列出他们在名单上的永久编号。提及的其他名字不在名单上。由于基地组织、乌萨马·本·拉丹和塔利班是安全理事会决议中点名的，故不列编号。

<sup>2</sup> 监察组第九次报告(S/2009/245)，第 4 段。

<sup>3</sup> 2009 年 6 月 3 日在半岛电视台广播。

<sup>4</sup> “我在巴基斯坦的穆斯林兄弟姐妹们”，As-Sahab 媒体，2009 年 7 月 14 日。

<sup>5</sup> 本·拉丹说：“他们反对我们乌玛的战争已经转到巴基斯坦和阿富汗。所以圣战之箭，即你们的施舍和你们的支助，必须射向那个地方，并与反圣战的十字军的巨大威胁相称”。

<sup>6</sup> 向小组通报的情报。2009 年 6 月 26 日，基地组织的宣传机器 As-Sahab 罗列了最近几个月在阿富汗被打死的来自中亚、埃及、科威特、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、苏丹和也门的 13 名外国战斗人员。

<sup>7</sup> 见 [www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb09/STARTII\\_Feb09\\_rpt.pdf](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb09/STARTII_Feb09_rpt.pdf)。

<sup>8</sup> 埃及 70%、印度尼西亚 35%、巴基斯坦 69%。

<sup>9</sup> 埃及 21%、印度尼西亚 9%、巴基斯坦 16%。

## B. 与基地组织有联系的团体

4. 在阿尔及利亚，伊斯兰马格里布基地组织(QE. T. 14. 01)不仅对阿尔及利亚而且对萨赫勒地区各国，特别是毛里塔尼亚，最近还有马里，继续构成活跃而又危险的威胁。2009年7月，阿尔及利亚、阿拉伯利比亚民众国、马里、毛里塔尼亚和尼日尔之间签署了一项协议，共同努力打击基地组织。<sup>10</sup> 如果协议生效，可能标志着伊斯兰马格里布基地组织再也无法在撒哈拉以南无政府管理的地区自由行动、筹集资金、招募和购买武器。这进而可以减少来自阿尔及利亚北部的伊斯兰马格里布基地组织部队的威胁。这些部队依靠其在南方的同伙提供支持。但2009年为释放外国人质，向伊斯兰马格里布基地组织支付了大量赎金。这将使其在短期内可以继续发动攻击，<sup>11</sup> 并将助长为赎金和宣传目的而绑架更多的西方人。<sup>12</sup>

5. 在阿拉伯半岛，基地组织在也门发动攻击，并展现其圆滑的公关手腕，显示了它的活力，但那里的当局已经逮捕一些人。沙特阿拉伯境内又有些人遭到逮捕，继续表明阿拉伯半岛对基地组织的情报网限制了其发动持久战役的规模。但是，沙特阿拉伯当局已多次警告，恐怖主义的威胁不会很快结束，只要也门的政治局势依然动荡，基地组织就将利用这一动荡和该国缺乏能力的弱点。

6. 2009年7月17日，雅加达万豪和丽嘉酒店几乎同时受到攻击，令人担心暴力极端分子有可能在当局长时间取得成功后，又在东南亚恢复了某些能力。<sup>13</sup> 然而，这两次袭击不太可能标志新战役已经开始，特别是当局如果能够逮捕Noordin Mohammad Top(QI. M. 118. 03)的话。此人是伊斯兰祈祷团(QE. J. 92. 02)一个团体的头目，而且被认为是这两次攻击的责任人。<sup>14</sup> 菲律宾境内的团体继续制造事端，但区域有限。阿布沙耶夫集团(QE. A. 1. 01)制造了许多暴力，变成既是恐怖团体，又是犯罪团伙，目前正受到持续的压力。

7. 在索马里，青年党继续对基地组织的目标表示支持，并受到基地组织领导人及其在阿尔及利亚和也门的联系团体的极大鼓励。<sup>15</sup> 青年党从索马里在外移民社群中招募了一些新兵，并在非洲、中东和南亚其他地方招募了几十名本国公民。<sup>16</sup> 然而，没有一个会员国提出将青年党列为与基地组织有关的团体，而且它是否有能

<sup>10</sup> 马里总统阿马杜·图马尼·杜尔于2009年7月20日宣布。

<sup>11</sup> 该地区的国家政府向小组详细说明了支付的赎金。

<sup>12</sup> 2009年6月23日美国公民 Christopher Leggett 被害很可能是企图绑架。

<sup>13</sup> 上一次在印度尼西亚的重大攻击是2005年在巴厘发生的。2007年12月，恐怖分子差点炸了Bukittinggi的一家咖啡馆，但是中途取消了那次攻击。

<sup>14</sup> 2009年7月29日，因特网上出现以Top的名义声称负责的言论。

<sup>15</sup> 例如，2009年6月21日，Mustafa Abu al-Yazid(Sheikh Saeed)接受半岛电视台的采访；2009年3月19日乌萨马·本·拉丹的录音资料：“继续战斗，索马里勇士”。

<sup>16</sup> 该地区联合国官员提供的资料。

耐像主宰索马里南部地区并威胁索马里邻国那样，<sup>17</sup> 在其直接的势力范围以外进行统治和开展行动，还有待观察。

### C. 塔利班

8. 在阿富汗，政府及其国际合作伙伴和塔利班都希望有一个稳定的中央政府，希望外国军队撤出，尽管撤军的条件不同。但战斗没有停止的迹象，而且平民的伤亡越来越惨重。<sup>18</sup> 在巴基斯坦，将肆无忌惮的好战极端分子从该国西部铲除出去的军事行动也造成伤亡。塔利班在两个国家都不得人心，<sup>19</sup> 也不是铁板一块。将其各组成部分维系在一起的是共同的利益，而不是意识形态，其中一个最有力的共同目标是打击外国和本国军队对该地区的部落领导人和其他领导人的政治和经济利益造成的威胁。该区域有通过讨论和谈判解决冲突的悠久传统，但这将需要巴基斯坦当局在其发展、威慑和对话这三项政策内容之间建立适当的平衡，该地区的叛乱才会平息。

9. 国际社会在阿富汗的主要目标是使基地组织失去能力，而不是摧毁塔利班，尽管过去 20 年来，基地组织已在该地区深深扎根，但其影响不过是当地部落人民权衡其选择时考虑的一个因素而已。塔利班没有全球野心，而且塔利班的一些指挥官与中央当局之间有和解的余地。塔利班领导人意识到这一潜在弱点，但它靠替换当地指挥官和控制资金流动树立其权威的努力只能在一定程度上取得成功；它还必须确保使其支持者看到，忠心耿耿比与政府谈判更有好处。目前，由于中央政府较为软弱，叛变的风险不高，但如果阿富汗当局能够发展能力，修复其腐败无力的名声，情况就可能发生变化。如果将制裁制度用作一种政治工具，再加上国家满足人民需要的坚定努力，则制裁制度将能有助于分裂塔利班和孤立不可调和的成员。

## 二. 综合名单

10. 与塔利班和基地组织有关联的个人和实体综合名单<sup>20</sup> 是制裁制度的基石。因此，理所当然地令人审查其准确性、可信性和与威胁的相关性。然而，尽

<sup>17</sup> 青年党威胁要在埃塞俄比亚和肯尼亚开展行动。

<sup>18</sup> 见 <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=A4j0gxPUrck%3d&tabid=1741&mid=1882>。

<sup>19</sup> 阿富汗官员和外国观察员估计，全国大约有 6% 的选民支持塔利班。2009 年 5 月巴基斯坦举行的一个民意调查发现，81% 的巴基斯坦人认为，塔利班和其他极端分子的活动是对国家的严重威胁。见 [www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brasiapacificra/619.php?nid=&id=&pnt=619&lb=bras](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brasiapacificra/619.php?nid=&id=&pnt=619&lb=bras)。

<sup>20</sup> 综合名单是根据第 1267(1999) 和 1333(2000) 号决议制定的，由委员会管理，关系基地组织、乌萨马·本·拉丹、塔利班及其他与之有关联的个人、团体、企业和实体。见 [www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml)。

管安全理事会第 1267(1999)号决议所设负责监督基地组织和塔利班制裁制度的委员会(下称“委员会”)在会员国和小组的帮助下,不断提高名单条目的准确性,但迄今为止,提高可信性和相关性的进展较小。

11. 截至 2009 年 7 月 20 日,名单上有 511 个条目:142 人与塔利班有关联,258 人和 111 个实体与基地组织有关联。自从 2009 年 2 月小组提交上一次报告以来,委员已增加 6 名与基地组织有关联的个人,删除了 2 个名字,并将 2 个基地组织合并为一个。同一期间,委员会核准对现有条目进行的 54 项修订。

#### A. 条目不完整

12. 委员会主席提请注意需要改进名单上缺乏足够细节的条目,以能肯定地识别或发布刑警组织-联合国安理会特别通告,<sup>21</sup>最近一次提请是在 2009 年 7 月 14 日纽约联合国举行的记者招待会上。<sup>22</sup>他强调,委员会根据安全理事会第 1822(2008)号决议第 25 段的规定,必须在 2010 年 6 月 30 日完成对名单上所有名字进行的审查;需结合此项工作,解决这一问题。

13. 会员国对审查进程的反映表明它们的决心很大,但提供的补充识别资料没有像委员会希望的那么多。这也许是因为官方档案中没有更多的识别细节,或因为国家无法投入更多的资源搜寻。无论属于哪种情况,经过委员会长时间努力改善名单条目后,名单上依然存在不完整的条目说明应该删除这些条目。正如小组先前指出的,不完整的条目没有任何用处:对他们无法适当地进行制裁;名字相似的局外市民却遭受真切的后果;边界和其他地方的私营部门和官员浪费宝贵的时间和精力,试图识别根本无从证实的吻合情况;整个制裁制度也失去支持。

14. 委员会承认,名单上的所有条目需具备起码的识别信息。委员会的列名程序发展到如今,几乎不可想象新列的名字识别特征不全。因此,小组建议委员会在小组的帮助下,制定起码的识别标准,删除名单上不达标的条目,相应调整委员会开展工作的准则(以下简称“准则”)中规定的除名程序。<sup>23</sup>小组提议,在完成审查进程后,委员会在小组的帮助下,汇编名单上仍然存在的任何不完整的条目,并通知提出将其列入名单的国家以及国籍国和居住国,如果在三个月后这些名字还缺乏可供肯定识别的充分细节,则委员会打算届时删除这些名字。对个人而言,充分的细节应包括姓名、出生日期和地点、国籍。对法律实体而言,充分的细节应包括完整的注册名称、所有办公室以及有关分支和附属机构的地址、注册国。

<sup>21</sup> 截至 2009 年 7 月底,名单上 511 个条目中 340 个有通告。见 [www.interpol.int/public/NoticesUN/Default.asp](http://www.interpol.int/public/NoticesUN/Default.asp)。

<sup>22</sup> 见 [www.un.org/News/briefings/docs/2009/090714\\_1267.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2009/090714_1267.doc.htm)。

<sup>23</sup> 委员会开展工作的准则(2008 年 12 月 9 日修订),第 7 节,见 [www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf)。

## B. 新列的名字

15. 2009年3月初至2009年7月底，委员会在名单上增列了6个名字，与此相比，2008年增列了32个，2007年全年增列了8个。名单不求详尽无遗，而应限于对国际和平与安全构成威胁的人和实体。这意味着删除影响力下降的人的名字，增加新头目和帮凶的名字。小组继续建议让名单机动和简洁地反映基地组织、塔利班及其同伙的主要领导成员。小组认为，在目前情况下，一个理想的名单，即得到国际社会对制裁措施最广泛的支持并予以坚定执行的名单，应少于目前所包括的511个名字。

## C. 除名

16. 2009年3月初至2009年7月底期间，委员会从名单上删除了2个名字。与此相比，2008年全年删除了4个，2007年16个。小组认为，尽管对这个问题讨论得很普遍，但除名人数和提出的除名请求不多，表明会员国并没有对有关列名进行定期审查，而且不认为要求除名是它们的事。大多数国家似乎只是在法院或被列名方(或继承人，如果列名方死亡的话)指示时才这样做。除名请求显得不奏效也可能使国家气馁，反过来又可能影响它们提出新的名字列入名单。小组建议委员会本身在寻求除名方面发挥更积极的作用，特别在结合定期审查时。

17. 名单的目的是防范而不是惩罚；委员会的本意不是使名单成为惩罚以往行为的一种手段，而是用以防范今后的行为。今后的行为可能只能是猜想而已，但最能作此判断的国家，对被列名方掌握的材料最多的国家，很可能是提供名字列入名单的国家。小组建议，如果要求除名的国家也是原来的指认国，委员会要特别注意。在这种情况下，小组建议，反对除名的委员会成员应该说明理由，如同提交新列名的案情说明一样。

### 1. 死亡者

18. 截至2009年6月底，名单上已知或断定已死的有27人。<sup>24</sup> 虽然这对名单的可信性造成不利的影响，但委员会不愿自动删除这些名字有两大原因。一是往往无法确切地证实已经死亡，特别是在暴力情况下死亡的人；二是国家担心如果解除冻结的资产，则资金就可能流向其他的恐怖分子支持者。对这两点，委员会提出的指导意见是：官方的死亡声明就足以为据；国家在提议删除名字时，应该说明死者的资产受益人是否也在名单上。<sup>25</sup> 这些程序是为了确保在解冻资产前，先做充分的检查。

19. 然而，委员会收到的删除死亡者名字的要求很少，需采取更为有力的行动。小组曾提议，如果名单上的人员死后，没有国家要求删除其名字，则委员会成员

<sup>24</sup> 不包括小组认为可能死亡但名单上没有如此记录的人。

<sup>25</sup> 委员会导则，第7节，f段。

应该自己采取主动。如今小组进一步建议，一旦小组或委员会收到关于列名者死亡的报告，小组就要尽一切努力，与有关国家一起，查清事实，并尽快将结果告诉委员会。小组还应该尽量确认是否有已经查明或冻结的属于此人的任何资产。如果此人看来十有八九已经死亡，而且查明没有资产，则委员会应该具备允许立即除名的程序；若有资产存在，则在确认受益人的身份并确认受益人不在名单上之后，即着手除名。如果事实证明死亡报告不准确，委员会可以决定恢复列名。

## 2. 实体

20. 名单上有 111 个实体，其中 68 个是 2001 年第一次出现的。这些实体分三大类：恐怖组织和团体；国际非政府组织或慈善机构及其办事处；工商企业。小组认为，即便一个实体没有合法存在，如基地组织本身，因而受不到制裁，列名也有好处，可成为提请注意其活动和关系的一种方法。而且，如果名单上注明列名的个人和列名的实体之间的关系，就可以帮助国家查明列名方的网络。小组建议国家继续考虑提请国际社会注意新出现的与基地组织有关的威胁，提出以基地组织的名义或在其支持下行动的新团体的名字，供列入名单。

21. 正如委员会需要从名单中删除死者的名字一样，委员会也需要删除不复存在的实体。国家已经通知委员会说，截至 2009 年 6 月底，名单上已有 7 个实体停止存在或正在清理结束。<sup>26</sup> 小组建议委员会设法让有关国家对这些实体提出除名请求。

## 3. 删除的条目

22. 2007 年，委员会决定取消综合名单上的 E 节，其中包括主名单上已经删除的名字，将其放在委员会的网站上，作为单独的一节。<sup>27</sup> 委员会还决定秘书处在按照第 1526(2004) 号决议第 19 段向会员国和其他方面再次发送名单时，继续将其包括在内。

23. 委员会网站上的除名记录及定期发送的名单并无明显的用途，而且可能造成混乱。此外，继续与名单有任何联系会对已经除名的个人和实体造成不利影响。因此，小组建议委员会在网站上删除已经除名的记录。委员会的新闻稿载有名单所有变化的资料，并依然可以公开得到，如果会员国或其他方面要求秘书处说明或提供除名日期等详情，秘书处可以让它们查找这一资料。小组建议委员会在其网站的除名一节中只提供删除的条目总数。

<sup>26</sup> Nada Management Organization SA(QE.N.58.01), Youssef M. Nada & Co. Gesellschaft M.B.H. (QE.Y.67.01), Al Furqan(QE.A.107.04), Al-Haramain & Al Masjed Al-Aqsa Charity Foundation (QE.A.109.04), Bosanska Idealna Futura(QE.B.95.02), Waldenberg AG(QE.W.65.01)和 Taibah International-Bosnia Offices(QE.T.108.04)。

<sup>27</sup> 见 [www.un.org/sc/committees/1267/docs/Delisted.pdf](http://www.un.org/sc/committees/1267/docs/Delisted.pdf)。

## D. 审查所有名字

24. 委员会已根据第 1822(2008)号决议第 25 段, 开始对 2008 年 6 月 30 日之前所列的名字进行审查。到 2009 年 7 月 31 日, 委员会经过审查后, 确认了罗列的 30 个名字, 删除了 2 人的名字。<sup>28</sup> 审查工作, 加上起草列名理由的简要说明, 产生了有关所列个人和实体的一些新材料, 但比可能得到的少。为了提高名单的准确性, 增强列名的影响, 小组建议委员会今后为进行审查而与居住国联系时, 询问关于当事方行踪、情况和活动的所有信息, 并说明为防止他们支持恐怖主义而采取的任何补充措施。小组认识到要做很多工作, 但建议指认国、国籍国和居住国将审查视为一个独特的机会, 可趁机就名单上的个人和实体提供信息, 并认真评估将其继续列入名单是否合适。有效审查是使名单更为准确的一个宝贵的方式, 无论在条目质量方面还是在反映现实危险方面。

25. 委员会已经拟定进行审查的程序,<sup>29</sup> 但随着经验的生长, 可能需要进一步完善这些程序。小组建议委员会特别关注 2006 年以后未予更新的那些条目, 因为第 1822(2008)号决议第 26 段规定其后对名字进行三年一次的定期审查。对这些案件, 小组建议委员会请指认国以及国籍国和居住国提交一份新的首页, 再次确认案情, 倘若它们认为列名依然合适的话。如果条目缺乏新列名字应有的识别资料, 委员会应该要求有关国家解释为什么它们在不可能或无法有效采取制裁措施的情况下, 仍然希望在名单上保留名字。

26. 小组建议委员会在审查名单上有地址的实体条目时, 与有关国家确认该实体是否仍在运作, 如果不然, 则确认是否有任何冻结资产。如果都不然, 则应该酌情让该国解释它希望保留列名的理由。如果该实体仍在运作, 有关国家应该解释为什么会有此可能, 并提供运作的办公室及其活动的全部详情。同样, 该国应该提及该实体与名单上的其他实体的任何联系, 并提供原先所列的实体的任何继承组织, 如果这些继承组织也值得列名的话。小组可在此过程中向国家提供帮助。

## E. 简要说明

27. 根据安全理事会第 1822(2008)号决议第 13 段, 小组已与指认国协调, 开始起草名单上所列的所有名字的叙述性简要理由说明。截至 2009 年 7 月 31 日, 小组已经向指认国送交 293 份简要说明草稿, 并之后向委员会送交了其中的 127 份, 其中有 83 份已经登在网站上。

28. 有时, 委员会在核准简要说明之前, 发表一份指认国撰写的可以公开发表的案情说明。这可能会使国家和公众以为委员会认可公开发表的案情声明。这些声

<sup>28</sup> Nabil Abdul Salam Sayadi(QI.S.84.03)和 Patricia Rosa Vinck (QI.V.85.03)。

<sup>29</sup> 委员会导则, 第 9 节。

明中可能包括委员会并不同意的列名理由。小组建议委员会在能发表简要说明之前，推迟宣布新的名单。

29. 对名单上有些名字，特别是委员会最初开展工作时确定的名字，能立即得到的用于起草简要说明的资料有限。根据目前的做法，参与起草简要说明的只有指认国和监察组。安理会不妨鼓励其他会员国，特别是国籍国和居住国，还有委员会成员，提供资料，补充现有的资料。委员会在就第 1822(2008)号决议第 25 段的审查工作致函国籍国和居住国时，也可以这样做。

30. 一些会员国当局对简要说明中没有可在国家或区法院为列名作辩护的非法活动证据表示关切。虽然小组认为简要说明很好地说明了列名者以往的活动，但简要说明不是为了作为证据使用的。为了在这方面对国家有所帮助，小组提议委员会指示其在接到要求时，充当因实行制裁而面临法律诉讼的国家与指认国或也许掌握可在法庭出示的支持列名材料的其他有关国家之间的中介人。

## F. 名单的新格式

31. 根据第 1822(2008)号决议，小组代表委员会，与会员国、区域组织和私营部门密切合作，正在设计提交列名的一个新首页。新首页除其他外，将进一步强调名字的结构。此外，为了配合新的首页，并充分利用指认国提交的资料，委员会已同意考虑综合名单的新格式。<sup>30</sup>

32. 新格式的用意是使核对名单，无论是以手工形式还是电子形式，尽量直截了当并提高效率，减少出现须进一步进行细致研究以确定是否适用制裁的可能相符概率。还有一个意图是使新的名单格式为安全理事会今后的其他制裁制度树立一个典范，从而鼓励将所有的名单合并成一个名单。私营金融部门已表示，这将简化执行工作。除此之外，小组希望，通过让会员国和区域组织参与讨论新的设计，它们也能在自己的名单中采用同样的格式。

33. 小组在工作中所依据的设想是，大多数前线执行机构将能查阅名单的电子形式。因此，小组力求将名单做成 XML 格式，用便于查找的关系形式，列入尽可能多的识别信息和其他有关信息，同时继续依靠刑警组织-联合国安理会特别通告和有关数据库提供照片和生物识别细节。

## 三. 实施制裁

### A. 对制裁制度的挑战

34. 制裁制度面临许多挑战，诸如怀疑制裁措施的效率，怀疑其是否与威胁相关，担心其是否公正和透明等。但是，尽管在阿富汗-巴基斯坦边界地区或在撒哈拉

<sup>30</sup> 根据小组第八次报告的建议(S/2008/324，第 36 段)。

以南政府管不到的地区，制裁措施的使用有限，但它们还是命中了恐怖团体的三个必不可少的要求：金钱、行动和攻击手段。第四个因素，即通信，依然难以制裁，在技术和政治上都是如此。小组继续在联合国反恐执行工作队<sup>31</sup>内，与会员国讨论用因特网打击恐怖主义的问题，而且小组是联合国反恐执行工作队中关于这一问题的工作组联合主席，但如何最好地取得进展，仍无一致的意见。

35. 小组经常说，制裁措施能否很好地针对基地组织和塔利班的威胁取决于综合名单能否列入正确的名字，而不是错误的名字。小组依然这样认为。至于制度的公正性和透明度，许多国家仍然认为，尽管公布了列名理由的简要说明，而且委员会审查所有列名的合适与否，但该制度依然缺乏对个人权利的适当保护。必须解决继续批评制度公正性和透明度的问题，以便使委员会能进一步集中注意力，对付基地组织和塔利班的威胁。

### 1. 法律挑战<sup>32</sup>

36. Yasin Qadi(QI. Q. 22. 01)和Barakaat国际基金会(QE. B. 39. 01)都提交了新的诉状，抗议欧洲共同体委员会对他们实行制裁。他们质问委员会向其提供的列名理由简要说明中的实质内容，以及委员会在2008年9月3日欧洲共同体法院对他们作出有利裁定后<sup>33</sup>再次确认制裁措施的依据。在完成判决和上诉程序后，这两个案件的判决结果有可能对欧洲联盟的所有成员国造成极大的困难，并可能改变关于制裁制度的公正性和改革需要这一广泛讨论的言辞。

37. 2009年6月11日，欧洲共同体初审法院作出判决，取消委员会对Uthman Omar Mahmoud又名Abu Qatada(QI. M. 31. 01)<sup>34</sup>采取的冻结资产的制裁措施。此举有可能带来进一步的压力。鉴于2008年9月对Qadi和Barakaat的判决，<sup>35</sup>这一结果大体不出预料，因为初审法院就是依据这两个案件作出判决的。初审法院还定于2009年9月15日审理Abd Al-Rahman Al-Faqih(QI. A. 212. 06)、Ghuma Abd'rabbah(QI. A. 211. 06)、Tahir Nasuf(QI. N. 215. 06)和Sanabel Relief Agency Limited(QE. S. 124. 06)的案件。

<sup>31</sup> 制止为恐怖主义目的使用因特网工作组及其报告的详情见 [www.un.org/terrorism/workgroup6.shtml](http://www.un.org/terrorism/workgroup6.shtml)。

<sup>32</sup> 与制裁制度有关的待决案件完整清单作为附件1附于报告中。

<sup>33</sup> 2008年11月28日第1190/2008号(欧盟)委员会条例。

<sup>34</sup> 案件T-318/01, *Othman* 诉理事会和委员会。在撰写本报告时，法律要求上诉具备的判决后时期拖延了制裁措施的取消。

<sup>35</sup> 2008年9月3日法院(大法庭)对C-402/05 P和C-415/05 P合并案的判决书，*亚辛·阿卜杜拉·埃奇丁纳·卡迪、巴拉卡特国际基金会诉欧洲联盟理事会、欧洲共同体委员会、大不列颠及北爱尔兰联合王国*；见 <http://curia.europa.eu>。

38. 大不列颠及北爱尔兰联合王国的法院也可能对制裁制度带来压力。例如，2009年7月10日初级法院对Hay诉英国财政部一案的判决认定，联合王国对名单上的申请人执行的制裁制度所依据的法律是超越权限的，必须废止。法院在作出这一判决前评估认为，由于申请人不可能知道把他列入名单的所有依据，<sup>36</sup> 因此不能按照上诉法院在A, K, M, Q和G诉英国财政部一案中的要求，对案件的是非曲直进行审查。目前虽然正在对此判决进行上诉，但这一事件可能促使委员会进一步考虑如何对因国家法院的判决而提出的除名要求作出反应。大不列颠及北爱尔兰联合王国政府通知法院说，它将代表申请人提出除名要求，因为列名“已不再合适”。

## 2. 改革提案

39. 一批“志同道合”的国家<sup>37</sup> 提出了一份工作文件，敦促由一个小组审查委员会的决定，无论审查是否具有约束力。<sup>38</sup> 国际法学家委员会2009年发表的报告也支持设立一个审查小组，但还进一步赞同“列名决定要有严格的时间限制”。<sup>39</sup> 第四自由论坛和克罗克研究所的报告也讨论了各种改革趋势。<sup>40</sup> 但是，尽管一些团体主张改革委员会的列名和除名程序，但显现的核心想法只有以下几个：(一) 审查小组；(二) 监察员；(三) 列名的时间限制；(四) 由现有机构，诸如监察小组或协调中心定期审查列名。

40. 小组在上一次报告中表示，国家和区域法院的判决或许会使可能的改革讨论无法进行，主张委员会应该首先着重于删除资料不全的列名，以减少法律诉讼的胜诉可能性。<sup>41</sup> 小组依然这样认为。资料不全的列名无论是否受到法律挑战，都会破坏制裁制度的可信度，而且无论怎样改革，都无法保障法院待决或未来案件的特定结果。至于关于改变程序的辩论，小组认为，任何改变都应该促进安理会近几年来力求创造的使制裁制度更合乎法律的性质，例如增加第1617(2006)号决议中的“有关联”标准，并采用第1822(2008)号决议的列名理由简要说明和审查机制。

<sup>36</sup> 联合国通知法院，虽然联合王国是居住国，但不是该列名的点名国。

<sup>37</sup> 比利时、哥斯达黎加、丹麦、德国、列支敦士登、荷兰、瑞典和瑞士。

<sup>38</sup> 工作文件是在荷兰政府2009年5月在海牙主办的关于“联合国定向制裁的效力与合法性”这一主题的讲习班上产生的。

<sup>39</sup> 国际法学家委员会，“Assessing Damage, Urging Action-Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights”，第12页。

<sup>40</sup> 第四自由论坛和圣母大学克罗克和平正义研究所的报告，题为“Overdue Process: Protecting Human Rights while Sanctioning Alleged Terrorists”。

<sup>41</sup> S/2009/245，第18、23、27-30、35和37段。

### (a) 审查小组

41. 在所有的改革方案中，最受支持和最引起反对的莫过于审查除名要求的准司法审查小组这一想法。大部分提案建议由具备司法资质的多名专家组成这一小组。提案的赞成者认为，为了使定向制裁制度符合国际法的原则，需要有这一机构，而且该机构可以防止现有的法律诉讼迫使法院采取过高的委员会无法达到的国家或区域标准。

42. 关于国际法的论点，小组认为，设立小组或其他审查机制的其中一个理由就是走在该领域法律的前面，制定法律，而不是让国家或区域法院或会员国的做法制定法律。虽然审查小组的一些赞成者认为，该小组已经是国际法所要求的，但这种观点认为，刑法要求的保护和《联合国宪章》第七章的保护措施要求的保护是等同的。<sup>42</sup> 沃森国际研究所 2006 年的报告承认，这方面的法律不明了。<sup>43</sup> 鉴于司法判决的趋势表明法律可能朝需要有某种形式的独立审查的方向发展，委员会不妨制定可取的审查标准，而不是实际上将这一作用让予他人。

43. 赞成建立审查小组的人主张，为了避免欧洲法院对维持清单采取严格的标准，以致委员会无法仅仅通过提供列名理由简要说明或现有的审查机制而予以满足，<sup>44</sup> 设立小组是唯一的途径。然而，提议的任何一种改革是否能够满足独立和有效的司法审查这一公认要求，并不明确。此外，欧洲共同体法院对 Qadi 和 Barakaat 一案的裁决表明，根据欧洲的法律，法院有义务进行审查，而不是因为缺乏另一个适当的胜任论坛而需这样做。

44. 设立一个专家小组不会解决制裁制度的所有问题，而且充满实际困难。委员会或理事会可能会认为自己受小组意见的制约，甚至在国家和区域法院认为它不够有效时也得这样做。<sup>45</sup> 此外，安全理事会不可能及时建立一个专家小组，影响目前在区域法院提出的诉讼，也就不必说小组一旦宣布后，定会对其组成、程序和做法进行的司法和公众审视和批评了。

45. 另一个问题是小组如何处理涉及国家安全机密的有关信息。在反恐工作中，保护机密情报特别重要，但仅仅靠公开的信息是不可能有效列名的；然而，国家不会愿意让外国人，无论多有资格，接触它们的秘密资料，而且更不会愿意让他们审查这些资料可能的真实性。最后，一些人表示，在安全理事会以外建立一个审查机构会削弱安理会的权威，即便审查机构是委员会或安全理事会本身任命

<sup>42</sup> 例如，见第四自由论坛报告，第 2 页；关于在打击恐怖主义的同时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员的报告 (A/63/223)，第 16 段。

<sup>43</sup> 布朗大学沃森国际研究所题为“通过公正和明确的程序加强定向制裁”的报告第二节中的讨论。见 [http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening\\_Targeted\\_Sanctions.pdf](http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf)。报告作为文件 S/2006/331 向安全理事会分发。

<sup>44</sup> 小组在第九次报告中讨论了这一可能性 (S/2009/245)，第 27 段。

<sup>45</sup> 所有的区域和国家法院不可能在有关案件中都适用相同的标准。

的，而且其任务规定只限于定向制裁。小组怀疑这种分析——只要小组是安全理事会或委员会任命或确认的。倘若各国无法在不违反本国法律的情况下执行安理会的决定，安理会的权威就会受到更为根本的影响。

### (b) 监察员

46. 丹麦政府提出设立监察员审查除名要求。这一想法成为 2006 年辩论的主题。监察员将是“知名人士”，负责“确保广泛审查除名要求”，考虑“所有因素”。<sup>46</sup> 监察员的概念比审查小组更有潜在的优势，因为他或她更容易接触敏感或机密资料，并可能评估整个案件，包括从“善政”的大角度评估，而审查小组将局限于审查记录。而且，与小组相比，监察员可以更方便地与委员会进行交流，因此更能发挥影响。但是，没有高度的透明度——从而削弱这一机制的主要优势之一——该机制就不可能满足有效和独立司法审查的要求。

### (c) 由现有机构进行审查

47. 2006 年沃森国际研究所的报告<sup>47</sup> 也讨论了扩大监察组作用由其审查列名的想法，但得到的支持有限。以其目前的形式，该小组难以对清单进行独立的司法审查，而且这样做可能至少会让人觉得有利益冲突，特别是如果小组显得偏离其目前的咨询性质的话。此外，如果小组成为列名和除名决定的仲裁者，则小组与会员国和委员会的相互作用将发生显著变化。

48. 另一方面，小组能够很好地向委员会提供对名单条目的已知材料进行的分析，而且委员会一致认为小组应该收集关于试图除名的个人和实体的各种来源的资料。此外，小组可以评估有关某列名方的资料的力度和广度及其与威胁的相关性，但对列名是否合适不予评判。

49. “志同道合”的国家提议，协调人“更积极地参与与列名方(或)有关国家进行的关于实质性问题的对话，并就法律援助提供咨询意见，或者有可能的话履行类似监察员的职能”。<sup>48</sup> 这将要求大为扩大其职责。协调人是所有制裁委员会的行政联络点，有着十分具体的程序，而且作为联合国秘书处政治事务部的一部分，在提供独立决策能力方面的余地有限。

## 3. 强化现有程序

50. 提高委员会除名机制可信度的一个方法是增加透明度和加强程序保护。这将鼓励列名方与委员会联系，而不是向国家或区域法院提出自己的案件。

<sup>46</sup> 沃森国际研究所报告，第 45 页。

<sup>47</sup> 沃森国际研究所报告，第 44-45 页。

<sup>48</sup> “志同道合”的国家关于定向制裁的非正式文件，2009 年 5 月 26 日。

51. 在这方面，小组建议委员会基本根据书面记录，对每个除名要求进行系统的审查。对通过协调人提交的请求，协调人将收集所有提交的材料，包括申请、案件说明、会员国的意见和现有的简要说明，供委员会审查。<sup>49</sup> 委员会随后决定是否责成小组提交一份报告，在其中说明，(一) 关于申请者的所有有关资料，包括简要说明中的资料；(二) 申请书和其他现有资料之间不合事实的要点；(三) 小组对争议资料的评估；(四) 小组对有关列名的现有资料的份量评估；(五) 列名个人或实体与基地组织和塔利班构成的现有威胁的相关性；(六) 申请人向国家或区域法院提出的挑战详情。委员会随后将根据这一材料以及委员会成员掌握的信息，审议除名请求。如果决定继续列名，将向申请人提供具体答复。为了保证透明，委员会还将在网站上发表审议摘要。

52. 小组建议，任何外部审查(诸如由一个小组或由监察员审查)完全作为上诉事项进行。小组所了解的所有认真的改革建议都将列名或除名权力和责任交给委员会。因此，委员会的程序应鼓励在寻求外界援助之前，先考虑行使这一权力。

#### 4. 时间限制和协商一致决策的问题

53. 经常提出的一个建议是，经过一段既定的时间，列名应该过期，或许可在第1822(2008)号决议第26段规定的三年期审查时过期。通过将达成共识除名的需要变成维持列名的共识，对个人列名确定时间限制将有助于消除维持列名的惯性因素。如果辩论主要是关于重新列名而不是从名单上除名，则委员会也将可能更好地考虑居住国、国籍国和指认国的意见。规定时间限制的一个不利的之处是，它们可能会使委员会不愿在两次审查的间隔期间为列名承担责任；另一个不利之处是，委员会可能在延长无争议列名上面花费额外的时间和精力。但小组认为有可能找到办法克服这些反对意见，并建议安理会认真考虑有时间限制的列名这一想法，或许将其与延长审查间隔联系起来。

54. “志同道合”的国家提议委员会改变决策程序，在经过审查(这些国家建议将审查期减为两年)后考虑从名单上删除一个条目时，采用多数票而不是协商一致的做法。小组认为，委员会的一个巨大优势是以协商一致的方式工作，在委员会一级采用安全理事会的表决程序有损这一重要的工作方式。委员会即便在现在也有让安全理事会作决定的选择自由，也就是提交安理会的表决程序决定。

#### B. 安全理事第1452(2002)号决议

55. 自从小组提交上次报告以来，只有少数会员国向委员会申请豁免根据安全理事会第1452(2002)号决议冻结资产。但是，有点名地址的列名方继续在作业，这表明在一定程度上没有遵守制裁制度。小组相信，列名个人居住的国家或列名实

<sup>49</sup> 小组建议，无论由国家还是通过协调人向委员会提出，列名个人和实体可得到的审查应程度相同。

体的总部所在地很愿意适用制裁措施，但在这样做的同时，它们似乎对允许基本开支的问题自行作出酌处。

56. 委员会和安理会可以选择是否允许这种违反强制性决议的行为继续下去；与有关会员国正面冲突或通过第 1452 (2002) 号决议的后续决议，允许会员国继续根据国家标准决定什么是基本开支，只要它们随时通知委员会。小组继续建议安理会采取后一种做法，以防损害安理会在整个制裁制度方面的权威。小组还建议安理会允许列名的个人和实体通过协调人申请豁免这些措施，如同他们在申请除名时可做的那样。

### C. 衡量制裁的影响

57. 尽管委员会和会员国在确保执行制裁方面作出了很大的努力，但依然难以衡量制裁的影响。对任何类型的预防措施来说，这是必然的。小组并不认为，诸如冻结资产的累计价值、在边界堵住的人数或截住运送的武器数量等统计数字可准确地表明制裁制度的效果。但是，如果安理会和委员会有会员国和其他方面对执行制裁制度的成本-效益比率作出的评估，则将有助于安理会和委员会调整措施和考虑新的措施。小组打算与会员国和其他方面讨论如何最好地衡量制裁制度的影响，并根据其结果，为委员会撰写一份研究报告。

## 四. 冻结资产

58. 面对全球金融危机和对流动资金的需要，监管当局和私营部门的金融机构或许会不那么严格地适用和遵守旨在打击资助恐怖主义的措施。这将会是一个错误。恐怖主义和叛乱运动需要资金。2009 年上半年，与塔利班和基地组织有关联的列名团体已多次呼吁要钱。<sup>50</sup> 这表明限制恐怖分子筹资的国际措施产生了一些效果。<sup>51</sup> 小组敦促监管机构和金融机构保持高度警惕，因为任何重大的恐怖袭击事件都将不可避免地使脆弱的经济进一步陷入衰退。

59. 为了帮助金融机构和其他机构了解列名个人和实体筹集和转移资金的各种方法，小组作为反恐执行工作队的一部分，已委托根据因恐怖行为而被起诉和定罪的个人活动，研究恐怖分子筹资指标。小组建议通过金融情报单位和其他国家当局，广泛提供所作的这一研究。据小组了解，目前，除了地方团体自筹资金

<sup>50</sup> 例如，基地组织领导人 Mustafa Abu al-Yazid，又名 Sheikh Saeed 在 2009 年 6 月 10 日极端分子论坛上发表的声明中说，“因为缺钱，许多圣战者无所事事，没有在战斗”。

<sup>51</sup> 一些极端分子的网站讨论了筹集和转移资金的安全问题。2009 年 4 月的一个张贴警告说，情报机构可以根据其使用银行、西联汇款等的服务、信用卡以及在某种程度上使用在线支付网站贝宝识别“圣战分子”。

的活动以外，基地组织和塔利班接受的大部分资金来自捐赠。毒品贸易也给塔利班提供收入，大约最多占总数的 30%。<sup>52</sup>

#### A. 向列名的个人和实体支付赎金

60. 会员国对向列名的个人和实体支付赎金表示相当关切。小组认为，这种付款不仅会鼓励多抓人质，而且会不可避免地造成更多的恐怖袭击，导致平民伤亡。小组理解其国民被列名的恐怖分子抓获的国家所承受的压力，但看不出支付赎金和以任何其他形式资助基地组织、塔利班及其联系人员有何区别。因此，小组建议安理会毫不含糊地谴责无论是直接还是间接地向列名实体支付赎金的做法。这种谴责将完全符合第 1373 (2001) 号决议第 2 段的规定。

#### B. 努力控制贩毒和资助恐怖主义之间的联系

61. 安理会鼓励会员国向委员会提交利用阿富汗境内毒品贸易的所得收入支持基地组织和塔利班的个人和实体的名字，供其列入名单。<sup>53</sup> 上海合作组织最近也呼吁所有有关国家执行国际战略，打击阿富汗和该区域的毒品。<sup>54</sup> 小组提议同有关国际和区域组织以及来自阿富汗的代表讨论毒品贩运与资助基地组织和塔利班之间的联系，并讨论制裁制度可能帮助削弱这种联系的方法。

#### C. 替代汇款系统

62. 小组在上一次报告中建议更多的国家效仿阿拉伯联合酋长国，管制哈瓦拉业务和登记哈瓦拉经纪人。<sup>55</sup> 如今，在这样做的其他国家中，阿富汗已经要求所有货币服务企业申领牌照，并向中央银行的金融情报机构报告其交易。但是，还有其他国家继续不理睬非正规汇款系统，或者试图禁止它们。虽然绝大多数不受管制的非正规汇款业务受理的资金是合法的，但它们很容易被用于资助基地组织和塔利班。小组打算借鉴世界银行关于汇款走廊的工作，<sup>56</sup> 并联系反洗钱金融行动特别工作组 (FATF) 关于资助恐怖主义的特别建议中的关于其他汇寄制度的特别建议六，<sup>57</sup> 更彻底地审查风险。

<sup>52</sup> 阿富汗和巴基斯坦当局的通报。

<sup>53</sup> 第 1817 (2008) 号决议第 13 段。

<sup>54</sup> 见 [http://en.sco2009.ru/docs/documents/afghanistan\\_statement.html](http://en.sco2009.ru/docs/documents/afghanistan_statement.html)。

<sup>55</sup> S/2009/245，第 63 段。

<sup>56</sup> 世界银行第 163 号工作文件 The Canada-Caribbean Remittance Corridor-Fostering Formal Remittances to Haiti and Jamaica through Effective Regulation。

<sup>57</sup> 见 [www.fatf-gafi.org/document/9/0,3343,en\\_32250379\\_32236920\\_34032073\\_1\\_1\\_1\\_100.html#VIAR](http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,3343,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_100.html#VIAR)。

63. 替代汇款系统将继续增长，并可能仍然处于地下状态，除非会员国自觉地作出决定，解决或许没有开立正式账户所需证件的低收入群体获得银行和金融服务的有关问题。目前对专门的低成本银行产品有着普遍需要。这类产品要求简化客户原本应有的操心。但用移动银行取代传统银行的这一解决方案得到的反应有好有坏。对无银行账户的人来说，这是一种廉价和快速获得资金和进行交易的方法，尤其是在偏远地区；但因移动银行使人无从对其进行适当的控制，监管当局感到不安。移动银行没有出纳员可以面对面地确认客户的身份，而因为客户姓氏不明和缺乏直接的监督，所存在的间接的尽职查问程序又很容易被滥用。

64. 小组打算审视采用移动银行的国家(例如菲律宾和肯尼亚)的经验，并审视世界银行、反洗钱金融行动特别工作组、类似反洗钱金融行动特别工作组的区域组织和其他国际组织以及私营部门进行的研究，制定关于在所有已知的替代汇款形式包括移动银行中切实执行冻结资产措施的建议。

#### **D. 非营利组织**

65. 小组还看到，需要进一步审查会员国在对名单上的慈善机构执行冻结资产措施方面遇到的切实困难。在这方面，公众需要它们的服务。在这点上，类似反洗钱金融行动特别工作组的区域组织和会员国联系反洗钱金融行动特别工作组关于非营利组织的特别建议八所做的工作<sup>58</sup>可以帮助委员会确认各国可以采用的标准。这些标准可涉及(一)业务部门的外联与指导；(二)对慈善机构的监督；(三)强制执行行动，确保慈善机构遵守反洗钱和打击资助恐怖主义的要求；(四)国际参与。

#### **E. 非金融性商业和专业**

66. 对金融机构加强管制后，恐怖主义资助者可能将目标转向非金融性商业和专业，籍此转移资金。小组认识到这一风险，但认为，需要评估恐怖活动资助者使用非金融性商业和专业的可能性，并需要评估进一步管制的可能影响。然后再由安全理事会指示会员国采取具体行动。小组将审查反洗钱金融行动特别工作组、类似反洗钱金融行动特别工作组的区域组织、金融情报中心埃格蒙特集团和其他国际组织关于滥用房地产、汽车销售、宝石和商品的研究，以确定趋势和对付基地组织、塔利班及其联系人员造成的威胁的可能措施。

#### **F. 加强与私营部门的合作**

67. 小组已经在与私营金融部门一起设计综合清单的新格式。合作伙伴包括国家银行家协会、沃尔夫斯堡集团、环球银行间金融电信协会和选定的哈瓦拉经纪人。

<sup>58</sup> 例如，在联合王国，英格兰和威尔斯慈善委员会。又见 S/2004/679，第 59 段；S/2005/83，第 84 段；S/2005/572，第 88 段；S/2006/154，第 81 段和方框 4。

小组认为，私营部门参与委员会的工作有助于理解和有效实施资产冻结措施。小组打算与保险业、信用社和非银行金融公司开始类似的接触。

## 五. 旅行禁令

68. 综合名单所列的与基地组织有关联的所有群体都试图跨越国际边界开展活动。有效实施旅行禁令措施可为国际和国家的反恐努力作出重大贡献。列入名单的个人在过境点特别容易被抓住，因为那里的官员有机会仔细检查他们的证件，核对自己的数据库检查他们。在这种情况下，名单的准确性特别重要。

69. 国家当局可用于进行这种检查的时间越长，就越有可能识别名单上的人。小组先前已指出旅客信息预报系统<sup>59</sup>在这方面很重要。鉴于越来越多的国家改善其数据库(其中应包括综合名单的所有细节)的精密度和自动化程度，小组认为值得让资源不那么充足的国家查阅区域数据库或其他会员国的数据库，<sup>60</sup>并寻找跨界交流信息的更多途径。

70. 根据国际民用航空组织(国际民航组织)的标准，从2010年4月1日起，所有国家都应签发有机读区的国家护照。目前，国际民航组织大约90%的会员国在这样做。一些国家和区域组织也发起了与边境管制有关的其他主动行动，诸如通知或核准制度，要求旅客在旅行之前提供身份识别信息，<sup>61</sup>或已设立新的签证信息系统，<sup>62</sup>或共享数据库。<sup>63</sup>所有这些措施都促进有效地执行旅行禁令，并有可能向委员会提供更多的关于列名个人的资料。

71. 这些措施还可帮助提醒各国注意旅行禁令豁免。2008年通过新准则后，委员会核准了第一个旅行禁令豁免。安全理事会第1822(2008)号决议第1段(b)和委员会的指导说明中已言明，当国家决定允许其国民入境，或为了履行司法程序必须入境或过境的情况下，没有豁免必要。国家也不需要在这种情况下通知委员会。但小组指出，列名人员的下落是一个关键信息，建议安理会要求各国一旦得知列名人员的情况变化，即通报给安理会。

72. 当列名个人的国籍要求其在进入另一国之前申请签证时，有关国家的官员便有机会在他旅行前对照名单查看名字。小组已经与国际航空运输协会(空运协会)

<sup>59</sup> S/2007/677，第92段。

<sup>60</sup> 例如，申根协定(1985年)和公约(1990年)成员国，见 [www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Press\\_Releases/February/0228JHA\\_MNZ.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/February/0228JHA_MNZ.html)。

<sup>61</sup> 例如见美国的旅客核准电子系统(<https://www.estausa.org/>)或澳大利亚的旅客核准电子系统([www.eta.immi.gov.au](http://www.eta.immi.gov.au))。

<sup>62</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114516\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114516_en.htm)。

<sup>63</sup> 见独立国家联合体单一登记系统，<http://news-en.trend.az/politics/foreign/1445517.html>。

讨论了旅行禁令，了解如果要求航空公司对照名单检查旅客将会带来的挑战。但若乘客在目的地被拒绝入境，则航空公司会面临罚款和其他不便，而且航空公司的员工通常都检查旅客是否具备有效的签证，然后才发登机证。但国际航空运输协会尚未同意鼓励航空公司再对照名单检查乘客，因为航空公司并不认为除了检查乘客是否具备有效的旅行证件之外，还有责任做其他检查。

73. 虽然小组理解这一点，但指出私营部门执行冻结资产的措施至关重要，并认为，除国家官员之外，有更多的人参与此项工作也将有利于旅行禁令。国际航空运输协会的指导方针关于运走列名乘客的导则<sup>64</sup>清楚地表明，有关航空公司有责任运走因旅行禁令而未能获准进入某个国家的列名乘客。避免发生这种情况似乎是明智的做法。此外，了解旅行禁令和熟悉名单将有助于航空公司将不准入境的旅客转入其国籍国或要求适当的国家替他寻求旅行禁令豁免，而不是看他在另一个边境再次被拒。

74. 小组依然建议，如果一个国家根据旅行禁令拒绝列名人员入境，该国应通知委员会，并提供该人的旅行证件详情、目的地和与其列名有关的任何其他补充资料。<sup>65</sup>

## 六. 军火禁运

### A. 实行军火禁运

75. 大多数国家通过实施一般的军控措施尽其所能实行军火禁运。它们认为无需采取针对基地组织、塔利班及其联系人员的特殊措施。但是，如果军火禁运的目的是使列名团体无法使用武力支持其目标，则衡量军火禁运效果的标准就取决于这些团体因缺乏设备和训练而受到限制的程度。迄今为止，在列名团体最活跃的地区，缺乏军火不是一个关键因素，但名单上向恐怖分子提供军事设备、培训、或技术援助或其他有关援助从而支持恐怖活动的人员不多。

76. 在阿富汗，塔利班的供应似乎很充足；他们在军事对抗中消耗的弹药比对手阿富汗军队或国际部队多得多。<sup>66</sup> 大多数小武器、轻武器和弹药是从境外运来的，而通常由简易爆炸装置或工业用爆炸装置所构成的路边炸弹则是从巴基斯坦非法进口的。<sup>67</sup> 攻击的次数在增加，包括使用火箭炮进行的攻击，招募的新兵不少。<sup>68</sup> 军火禁运的收效似乎甚微。

<sup>64</sup> 见 [www.icao.int/icao/en/atb/fal/fal12/documentation/fal12wp035App\\_en.pdf](http://www.icao.int/icao/en/atb/fal/fal12/documentation/fal12wp035App_en.pdf)。

<sup>65</sup> 见 S/2008/324，第 70 段。迄今为止，小组知道 2009 年有一个列名人员在边界被拒绝入境的案件。

<sup>66</sup> 根据会员国和国际组织的官员提供的资料。

<sup>67</sup> 国际部队报告曾一次缴获几吨炸药。

77. 巴基斯坦的暴力事件继续稳步上升，许多是列名团体所为。这些行动中使用的炸药既有简易的，也有正规制造的。还有许多炮兵火箭弹袭击，<sup>69</sup> 据说，这些火箭是最近生产的，来自阿富汗周边地区和东欧。

78. 在阿富汗和巴基斯坦边界地区，基地组织得到塔利班的庇护和保护。基地组织在那里为塔利班提供制造炸弹的专门知识，并训练塔利班的新兵。其他列名团体，如虔诚军(QE.L. 118. 05)，在巴基斯坦塔利班控制的地区训练和招募自己的特工。基地组织及其联系人员都从国外吸引新兵，来自该地区的官员十分正确地强调，实施军火禁运对招募方面的措施也是原籍国和过境国的责任。

79. 在其他地方，伊斯兰马格里布基地组织(QE.T. 14. 01)似乎能够规避军火禁运，特别是在走私和其他形式的武装犯罪盛行的撒哈拉以南地区。索马里也不乏武器。由于中央政府没有足够的资源，军火禁运基本无效。

## B. 加强遵守军火禁运的工作

80. 与不稳定地区普遍存在军火和爆炸物的情况相反，国家在不让列名团体获得先进武器(诸如便携式防空系统或核生化武器)方面取得了较大的成功。自从2003年以来，尽管基地组织表示打算获得这类武器，但没有收到使用这类武器进行重大攻击的报告。<sup>70</sup> 这至少是因为会员国采取了控制军火的具体措施。

81. 虽然尖端技术水平的武器和它们能否在非法市场买到成反比关系，但小组认为，控制单兵携带防空系统所采用的方法可能也适用于专门为军事目的生产的其他武器，特别是反坦克制导导弹、火箭、迫击炮和火箭筒。一般来说，基地组织及其有联系人员获得武器的来源是储存的没有充分保护的剩余和过时的武器。看来国家可以明显采取的预防措施是销毁这些武器，首先销毁最先进的武器。安理会可鼓励国家采取这样的行动并加强其余库存的安全。<sup>71</sup> 另一种加强军火禁运的方式是加强对转让这类武器的控制，向联合国常规武器登记册报告这种转让。<sup>72</sup>

82. 在阿富汗和巴基斯坦边境地区，地域、种族和文化因素使执行军火禁运的工作变得复杂化。尽管在阿富汗和巴基斯坦的塔利班组织之间存在着分歧，但它们似乎彼此提供军事和后勤支持。目前，综合名单上没有塔利班实体，2001年以来

<sup>68</sup> 据国际部队和阿富汗官员说，反政府部队的武装行动从2007年的4 000次增加到2008年的5 000次，并在2009年继续上升。

<sup>69</sup> 据巴基斯坦官员说，2008年该国有200多次这样的火箭袭击。

<sup>70</sup> 最后一次用这种导弹进行的重大攻击是2002年在肯尼亚的蒙巴萨，2003年在巴格达。

<sup>71</sup> S/2005/83，第108-111段和第116段；S/2006/154，第112段；S/2006/750，第114段；S/2006/1047，第17段。秘书长向安全理事会提交的关于小武器的报告(S/2008/258)，第20段。

<sup>72</sup> 大会也已邀请会员国这样做。见大会第63/69号决议，第3段和第4段。

委员会在名单的塔利班一节中只增加了一个新名字。<sup>73</sup> 鉴于塔利班在为列名团体武装和训练特工方面的作用越来越大，小组建议委员会考虑列入更多的关键人物，特别是阿富汗和巴基斯坦边界地区三大塔利班舒拉委员会的成员。

### C. 军火禁运范围

83. 尽管委员会在网站上提供了详细的解释，<sup>74</sup> 但各国似乎仍然难以理解军火禁运包括通过招募和教导等途径，向列名个人和实体提供人力和培训。小组建议安理会考虑明确这一点。各国也应认识到，它们必须阻止其国民加入或参与清单所列的个人和实体助长暴力。小组还建议安理会明确说明军火禁运责成各国防止其国民接受名单所列的个人和实体提供的培训。

84. 鉴于会员国不仅必须直接遵守安理会的强制性决定，而且还必须通过它们在其加入的国际机构中的行动加以遵守，<sup>75</sup> 委员会决定审议关于与国际组织，如国际民航组织、空运协会和世界海关组织订立关于非法航空贩运武器的高级别协定的提案。<sup>76</sup> 安理会现在不妨请秘书长开始这一进程，如同安理会请秘书长与国际刑事警察组织(刑警组织)所做的那样。<sup>77</sup>

## 七. 监察组的活动

### A. 访问

85. 2009年3月至7月，小组访问了9个国家。其中一次是与反恐怖主义委员会执行局一起访问的。2004年3月以来，小组访问了85个会员国，有些是每年访问。<sup>78</sup> 委员会和小组都高度重视与国家当局的这一直接接触。

### B. 国际、区域和次区域组织

86. 小组还通过与非洲联盟的非洲恐怖主义问题研究中心、非洲联盟，政府间发展管理局、加勒比共同体、欧洲联盟、欧洲委员会、美洲国家组织/美洲反恐怖主义委员会、阿拉伯国家联盟、反洗钱金融行动特别工作组、埃格蒙特集团和国

<sup>73</sup> Sirajuddin Jallaloudine Haqqani (TI. H. 144. 07)，2007年9月13日列名。

<sup>74</sup> 见 [www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml)。

<sup>75</sup> 《联合国宪章》，第四十八条。

<sup>76</sup> 委员会还认为值得鼓励各国利用其他相关国际组织在有关军火禁运的领域内建立的机制，例如刑警组织的武器和爆炸物追踪系统(S/2008/16，第25和26段以及S/2008/408，第20段)。

<sup>77</sup> 见第1699(2006)号决议。

<sup>78</sup> 例如阿富汗和巴基斯坦。

际刑警组织举行会议，保持与国际和区域组织的密切合作。这些接触使小组能更好地了解制裁制度和委员会的工作。

87. 2009年6月，小组参加了在阿尔及尔举行的非洲恐怖主义问题研究中心第三次协调人会议。这也使小组得以与非洲联盟成员国的一些国家协调人建立直接接触。通过这种接触，并在中心的协助下，小组很好地了解了区域的脆弱性和援助需要。

### C. 与反恐怖主义委员会和第 1540(2004)号决议所设委员会合作

88. 三个专家组已作出进一步努力，协调参加国际和区域的讲习班和会议。它们参加了联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)组织的关于会员国报告义务的两次研讨会。这一经历证实了它们共同参加这类会议解释三个委员会(基地组织和塔利班制裁委员会、反恐怖主义委员会和第 1540(2004)号决议所设委员会)的不同任务和工作所具有的价值。迄今为止，三个专家组共同参加了 8 次讲习班。<sup>79</sup> 小组已经与反恐怖主义委员会执行局一起进行了 13 次联合国家访问。小组继续与执行局和 1540 专家组协调其旅行计划，并在旅行之前和之后与它们交流信息。

89. 委员会已同意小组在会员国建议的基础上提出的提案，即三个委员会制定一项共同战略，以协调方式满足会员国在执行安理会有关决议方面的技术援助需要。委员会已责成小组与其他两个专家小组一起，连同反恐执行工作队反恐怖主义综合援助工作组，讨论这些方面的共同战略。

### D. 安全理事会-国际刑警组织的合作

90. 截至 2009 年 7 月 31 日，国际刑警组织在其限制性网站上，刊登了 333 个有关列名个人的告示，其中 315 个也可在其公共网站上看到；在限制网站上刊登了 36 个有关列名实体的告示，其中 25 个刊登在公共网站上。截至同一日期，国际刑警组织的被盗和遗失旅行证件数据库中含有 144 个会员国提供的 1 800 多万的旅行证件的详情，其中 1 000 多万是丢失或被盗的护照。2009 年上半年，国际刑警组织的成员国在被盗和遗失旅行证件数据库中进行了大约 1.46 亿次搜索，大约有 13 000 个吻合。小组认为，国际刑警组织的数据库在执行制裁措施和更广泛地说打击恐怖主义方面，继续提供着一个重要的工具。

91. 2009 年 3 月初至 7 月底，小组和国际刑警组织征得国际刑警组织有关国家中心局的同意，交换了关于列名个人的大量资料。此举在总体上改善了综合名单的准确性，并提高了国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告的价值。鉴于特别

<sup>79</sup> 其中 5 个是禁毒办的报告讲习班，两个是禁毒办的人权讲习班，一个是联合国裁军事务办公室的边界管制讲习班。

通告对国家有其价值，必须尽量缩短委员会决定在名单中增加一个名字和公布相应通告两者间的时间差。为了便于进行这一工作，国际刑警组织提议，新的列名一旦具备拟写新通告的足够细节，它即向委员会秘书处提交一份草案供其批准。小组建议委员会同意这一程序。

92. 国际刑警组织继续主张设立委员会问讯点，以便在名单所列的人身份不清楚而成员需要根据特别通告迅速作出决定的情况下帮助其成员。委员会认识到这一想法有其实际困难。目前小组正在设法使指认国能够事先同意在这种情况下将其身份告知国际刑警组织，从而可采取双边的办法。

## 八. 会员国报告

### 第 1455 (2003) 号决议的报告和第 1617 (2005) 号决议核对表

93. 除了 36 个国家以外，<sup>80</sup> 委员会已收到所有会员国提交的第 1455 (2003) 号决议要求的报告。小组继续与反恐执行局和 1540 委员会专家一起，按未提交报告的国家或次区域集团，向其提供援助。小组还将继续寻求其他方式帮助他们，包括举行关于制裁的全国讲习班，并与国家协调人建立联系。委员会已收到第 1617 (2005) 号决议所要求的 61 份核对表。小组建议委员会力求收集所有尚未提交的第 1455 (2003) 号决议的报告，然后认为已经完成这两项报告工作。

## 九. 其他问题

### A. 委员会的网站

94. 目前，委员会的网站提供许多旨在协助会员国的文件。小组在先前的报告中曾指出委员会网站可作的许多改进。<sup>81</sup> 委员会决定在这些文件中增加小组已经准备就绪的关于制裁制度的一整套全面资料。这套资料将对通报情况和进行培训特别有用。委员会现已授权小组专门为国际刑警组织培训警察和边界管制官员的课程提供一个版本。

### B. 反恐执行工作队

95. 小组依然是反恐执行工作队的一个积极成员。由于基地组织广泛使用因特网影响公众舆论、与其支持者进行沟通、招募和教导新的战斗员、筹集资金、提供

<sup>80</sup> 36 个未提交报告的国家来自以下区域：7 个来自亚洲、21 个来自非洲、8 个来自加勒比或拉丁美洲。提交报告的国家名单可见 [www.un.org/sc/committees/1267/memstatesreports.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/memstatesreports.shtml)。

<sup>81</sup> 委员会网站为 [www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml)。

培训和谋划攻击，因而小组也是制止为恐怖主义目的使用因特网工作组<sup>82</sup>的共同主席。小组还负责工作队关于消除恐怖主义吸引力的纪录片项目，<sup>83</sup>并积极参与对付资助恐怖主义工作组的工作。<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> 见 [www.un.org/terrorism/workgroup6.shtml](http://www.un.org/terrorism/workgroup6.shtml)。

<sup>83</sup> 见 [www.un.org/terrorism/documentaries-counter-terrorism.shtml](http://www.un.org/terrorism/documentaries-counter-terrorism.shtml)。

<sup>84</sup> 见 [www.un.org/terrorism/workgroup5.shtml](http://www.un.org/terrorism/workgroup5.shtml)。

## 附件一

### 综合名单上的个人提出或与之有关的诉讼

1. 监察组已知的涉及综合名单上的个人和实体的待决或最近了结的法律诉讼介绍如下。<sup>a</sup>

#### 欧洲联盟

2. Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (QI. Q. 22. 01) 和 Barakaat 国际基金会 (QE. B. 39. 01) 已对其再次被列入名单向欧洲共同体初审法院提出挑战。<sup>b</sup> 这些新的诉讼请求是在欧洲委员会颁布规定继续制裁的一项条例后提出的。在这之前，欧洲共同体法院废除了有关申请者的前一个条例。<sup>c</sup>

3. 法院仍有两起案件待决，即由 Shafiq ben Mohamed ben Mohamed al-Ayadi (QI. A. 25. 01)<sup>d</sup> 和 Faraj Faraj Hussein al-Sa' idi (QI. A. 137. 03) 提起的上诉。<sup>e</sup>

4. 初审法庭对 Uthman Omar Mahmoud (QI. M. 31. 01) 又名 Abu Qatada 提起的诉讼作出了一项判决。<sup>f</sup> 判决废除了欧洲委员会按照法院对 Qadi 和 Barakaat 一案的裁定冻结 Mahmoud 资产的条例。截至本报告起草时，对判决提出上诉的期限仍未确定。

5. 定于 2009 年 9 月 15 日由初审法院审理 Abd al-Rahman al-Faqih (QI. A. 212. 06)、Sanabel Relief Agency (QE. S. 124. 06)、Ghuma Abd' Rabbah (QI. A. 211. 06) 和 Tahir Nasuf (QI. N. 215. 06) 2006 年提起的诉讼。<sup>g</sup>

#### 欧洲人权法院

6. Youssef Mustapha Nada Ebada (QI. E. 53. 01) 向欧洲人权法院提起的诉讼仍有待审理。他声称《保护人权与基本自由公约》第六条(关于接受公正审判的权利)等规定受到违反。

#### 大不列颠及北爱尔兰联合王国

<sup>a</sup> 有些已在前几次报告中详细介绍，最近的是第九次报告 (S/2008/324)，附件一。

<sup>b</sup> 欧洲联盟官员提供的资料。

<sup>c</sup> 2008 年 11 月 28 日欧盟委员会第 (EC) 1190/2008 号条例。

<sup>d</sup> T-253/02 和 C-403/06 P 号案，*Ayadi* 诉欧洲理事会。

<sup>e</sup> T49/04 和 C 399/06 号案，*Hassan* 诉欧洲理事会和欧洲。

<sup>f</sup> T-318/01 号案，*Othman* 诉欧洲理事会和欧洲委员会。

<sup>g</sup> T-135/06 号案，*Al-Faqih* 诉欧洲理事会；T-136/06 号案，*Sanabel* 救济机构有限公司诉欧洲理事会；T-137/06 号案，*Abdrabbah* 诉欧洲理事会；T-138/06 号案，*Nasuf* 诉欧洲理事会。

7. 英格兰和威尔士高等法院于 2009 年 7 月 10 日对 Hay 诉英国财政部案作出判决。<sup>h</sup> 该案涉及一名被联合王国内第三国居民点名的个人对联合王国执行制裁基地组织和塔利班的措施提起的诉讼。政府曾向申请人表示，将请求委员会将其除名，但迄今为止尚未对此请求作出决定。政府正在对高等法院的判决提出上诉，并向小组表示，希望连同 A、K、M、Q&G 案<sup>i</sup> 一起审理其上诉。

8. 自从小组提交上一次报告以来，受到基地组织和塔利班制裁措施制裁的个人“G”被允许向联合王国最高法院(最高民事法院)提出上诉。该案涉及联合王国执行制裁制度立法是否合法的问题。该上诉是因 2008 年 10 月 30 日英格兰和威尔士上诉法庭(民事分庭)就 A、K、M、Q 和 G 诉英国财政部一案的判决提出的。<sup>j</sup>

### 巴基斯坦

9. Al Rashid 信托基金(QE. A. 5. 01)就政府针对 2003 年作出的一项不利判决提出的上诉提起诉讼，该案仍有待巴基斯坦最高法院审理。Al-Akhtar 国际信托基金(QE. A. 121. 05)提出的诉讼仍有待初级法院审理。<sup>k</sup>

### 美利坚合众国

10. 美国俄勒冈州地方法院就 Al-Haramain 基金会(美利坚合众国)(QE. A. 117. 04)。针对其在美国被指认一事提出的诉讼发表了意见。该法院在 2008 年 11 月 6 日发表的意见和指令中，维持对 Al-Haramain 基金会的指认，认为这样做是“合理的，有行政记录为依据的”。<sup>l</sup> 法庭对一些相关的附属问题仍未作出裁决，要求就这些问题介绍更多的情况。截至 2009 年 4 月 30 日，补充通报已经完成。

11. 2009 年 1 月 16 日，Yasin Qadi(QI. Q. 22. 01)在美国哥伦比亚特区地方法院就他被指认一事提起诉讼。<sup>m</sup> 诉状称，除其他外，对他的指认和冻结他资产的行为违反了《行政诉讼法》和《美国宪法》第一修正案(言论自由和结社自由)、第四修正案(免受不合理搜查和没收)和第五修正案(适当法律程序和对征用的财产获得公平补偿)赋予他的权利。目前在继续介绍情况。

<sup>h</sup> CO/1200/2009 号案。

<sup>i</sup> 见上文第三节 A，第 38 段。

<sup>j</sup> T-1/2008/1080 号案，见 [www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2008/1187.html](http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2008/1187.html)。

<sup>k</sup> 巴基斯坦当局提供的资料。

<sup>l</sup> 美国俄勒冈州地方法院，民事案件第 07-1155-KI 号，哈拉曼伊斯兰基金会和南俄勒冈多文化协会诉美国财政部亨利·保尔森、外国资产管制处、Adam J. Szubin、美国司法部和阿尔伯特·冈萨雷斯案。

<sup>m</sup> 美国哥伦比亚特区地方法院，case 1: 09-cv-00108, Yassin Abdullah Kadi 诉 Henry M. Paulson, Adam J. Szubin, 美国财政部，外国资产管制处。

## 附件二

### 基地组织和关联团体的袭击

1. 据监察组记录，基地组织及其列入名单的附属组织<sup>98</sup>在2009年2月28日至2009年7月30日期间发动了44次袭击，造成421人死亡；<sup>99</sup>平均每月造成85人死亡，每天差不多有3人死亡。这些袭击影响到至少25个国家的国民或领土。<sup>100</sup>阿尔及利亚、伊拉克和菲律宾受害最深。
2. 伊拉克境内的基地组织(QE. J. 115. 04)和那里被列入名单的其他团体最为活跃，本期间记录的袭击有一半以上是它们声称负责或断定是它们所为的。伊斯兰马格里布基地组织(QE. T. 14. 01)是第二个最为致命的团体，阿布沙耶夫集团(QE. A. 1. 01)名列第三。这些数字没有计入列入名单的团体或个人参与没有列入名单的团体(例如巴基斯坦的塔利班运动<sup>101</sup>或索马里青年党<sup>102</sup>)声称负责的袭击。
3. 袭击的类型变了：45%的袭击涉及小型常规武器；32%是自杀式袭击；9%是定点暗杀；7%涉及非自杀简易爆炸装置；5%是绑架；2%涉及常规炸药。

---

<sup>98</sup> 这些数字不包括塔利班在阿富汗和塔利班运动组织(Tehrik-e-Taliban)在巴基斯坦的袭击。

<sup>99</sup> 监察组所引述数字的根据是经其评估为可信的数据来源，以及这些团体自身发布的声明。没有列入名单但与基地组织有关联的团体(如索马里的青年党)并未包括在这些统计数字之内。因此，这些数字可能是对调查期间袭击次数和受害者人数的一个保守估计。

<sup>100</sup> 阿尔及利亚、澳大利亚、加拿大、中国、德国、印度、印度尼西亚、伊拉克、意大利、日本、吉尔吉斯斯坦、马里、新西兰、荷兰、尼日尔、挪威、巴基斯坦、菲律宾、大韩民国、斯里兰卡、瑞士、联合王国、美国、乌兹别克斯坦和也门。

<sup>101</sup> 例如，几乎可以肯定，Lashkar i Jhangvi(QE. L. 96. 03)参与了2009年3月3日对斯里兰卡板球队的袭击。

<sup>102</sup> Hassan Dahir Aweys(QI. D. 42. 01)是伊斯兰党的头目，Hassan Abdullah Hersi al-Turki(QI. A. 172. 04)是拉斯坎博尼旅的头目，两者都是青年党的亲密盟友。