



安全理事会

Distr.: General
13 April 2011
Chinese
Original: English

2011年4月13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

谨随函转递安全理事会第1526(2004)号决议设立并经安全理事会第1904(2009)号决议延长的分析支助和制裁监察组的第十一次报告。

该报告根据安全理事会第1904(2009)号决议,于2011年2月22日提交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,现正由该委员会审议之中。

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

彼得·维蒂希(签名)



2011 年 2 月 22 日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

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)号决议设立并经安全理事会第 1904(2009)号决议延长的分析支助和制裁监察组谨根据第 1904(2009)号决议向你提交第十一次报告。

协调员

理查德·巴雷特(签名)

安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1526 (2004)
号决议设立并经安全理事会第 1904 (2009) 号决议延长的分析支助和制
裁监察组提交的第十一次报告

目录

章次	页次
一. 概述.....	6
A. 塔利班.....	6
B. 塔利班和基地组织.....	6
C. 基地组织.....	7
二. 综合名单.....	8
A. 名单的塔利班部分.....	8
B. 1267 制裁制度与阿富汗和平进程.....	9
C. 名单的新格式.....	11
三. 实施制裁.....	12
A. 对制裁制度的挑战.....	12
B. 监察员办公室.....	13
C. 第 1904 (2009) 号决议之后的行动.....	14
D. 会员国的作用.....	16
四. 冻结资产.....	16
A. 概述.....	16
B. 替代汇款、非营利组织和现金运送人.....	17
C. 新的付款方式.....	19
D. 改进名单上的条目.....	19
E. 第 1452 (2002) 号决议的改革.....	19
五. 旅行禁令.....	20
A. 旅行禁令豁免程序.....	20
B. 旅行禁令的适用.....	20

六.	军火禁运	21
A.	执行军火禁运	21
B.	恐怖分子利用因特网提供爆炸物方面的指导	22
七.	监察组的活动	23
A.	访问	23
B.	国际、区域和次区域组织	23
C.	区域会议	23
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	24
八.	会员国报告	24
A.	第 1455 号 (2003) 决议的报告	24
九.	其他问题	24
A.	制裁委员会的网站	24
B.	反恐执行工作队	25
附件		
	与《综合名单》上的个人和实体有关的诉讼	26

摘要

本报告试图进一步讨论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面临的两个关键问题。第一个问题是，委员会如何才能最好地确保利用制裁措施促进阿富汗的和平与稳定；第二个问题涉及会员国在执行这些措施时所面对的法院方面的挑战。

现在几乎普遍接受如下看法：阿富汗的问题不是仅凭军事手段就能解决的。卡尔扎伊总统正是考虑到这一点才邀请塔利班一起来讨论该国的前途，并任命一个由阿富汗社会各界人士组成的和平高级委员会的成员，请他们领导作出民族和解努力。另一方面，尽管在公开场合发表了相反的声明，但塔利班似乎对会谈的发展方向还是表示了谨慎的兴趣，当然在进行任何真正的讨论之前还有很长一段路要走。双方都承认的一个关键问题涉及从根据第 1267(1999) 号和第 1333(2000) 号决议建立的《综合名单》上删除塔利班的名字，而这个问题全在制裁委员会的掌控之下。本报告审视制裁委员会如何利用该名单促进阿富汗稳定的问题，并寻找办法，在不损害制裁委员会权威的情况下提升阿富汗政府在列名和除名决定方面的参与程度。本报告还审议了可让制裁委员会在对阿富汗政府的除名请求作出更灵活反应的新程序。

安全理事会第 1822(2008) 号和第 1904(2009) 号决议的执行工作大大提高了制裁制度的公平性和可信度。根据第 1822(2008) 号决议第 25 段进行并于 2010 年 7 月完成的对《名单》的综合审查导致对《综合名单》进行了亟需的配对和更新工作，包括将 24 个个人和 21 个实体除名。此外，创建监察员办公室为审查除名请求提供了一个独立、具有司法资格的机构。该办公室早已就至少 7 个案例展开了工作。但是，制裁制度继续在法院遭受挫折，而制裁委员会则尚未能展示监察员程序的功效。

在适当程序方面，使第 1904(2009) 号决议引入的改革，特别是使制裁委员会与监察员办公室有关的做法制度化并加强之，应成为当务之急。分析支助和制裁监察组认为，制裁委员会应在可行时坚守透明性，包括发表监察员的意见及其对案件提出异议的理由。对制裁委员会提出以协商一致的方法重新确认受监察员审查的名单的要求，也可提高对制裁委员会程序的信任。

监察组未试图就如何改进其在过去所采取的各项措施提出详细的建议。安全理事会和制裁委员会在这方面早已做了大量工作；现在更多的挑战来自于会员国的执行工作，而不是如何改进制裁委员会的程序。现在，安全理事会的目的必须是再次向法院保证，根据安全理事会第 1267(1999) 号决议建立的制裁制度(1267 制裁制度)是公平的，并在会员国的大力支持下，再次重申其从世界上消除来自基地组织、塔利班及其被列名关联人员的恐怖主义威胁的最初目的。

一. 概述

A. 塔利班

1. 由于塔利班叛乱继续在阿富汗四处蔓延，因此该问一问：制裁基地组织和塔利班的制度是否有很大效用？答案既是肯定的，也是否定的。在某些方面，制裁措施对被列名的塔利班成员未产生实质性影响：他们有钱，他们的资产未被冻结；据报告，他们来往于阿富汗和巴基斯坦；他们也不缺乏武器或其他军用装备。¹ 另一方面，将他们的名字从《综合名单》² 上除去是塔利班的一个关键要求，同时提出的要求还包括释放囚犯和撤出外国军队。

2. 虽然就暴力事件和伤亡而言，阿富汗的局势没有任何改善；但有迹象表明，塔利班领导层(俗称“奎达舒拉”)对谈判解决越来越有兴趣。导致这一点的可能有几个因素。第一，尽管塔利班在阿富汗所有地区都创建了平行的政治结构，并在其中一些地区实施了完全控制，但是他们看不到统治全国的前景。第二，阿富汗陆军和警察部队逐渐变得更有效力。第三，塔利班的许多中级领导人和一些高级领导人或是死亡或是被捕，虽然有许多人可以取代他们的位置，但新的指挥官较年轻，与奎达舒拉的关系较少，因此奎达舒拉较难控制他们的行动，更难以对整个运动伸张其权威。第四，塔利班高级领导人失去权力已接近 10 年，在一个预期寿命不到 45 岁、中位年龄约为 18 岁的国家里，他们可能会担心自己的广泛影响力早已下降。第五，塔利班密切注意其他国家的舆论，因此明白区域和世界大国开始对政治解决失去耐心，除非他们表示愿意参与，否则他们就会被排除在外。第六，他们认识到，如果他们在面临制裁的情况下加入阿富汗政府，那么他们几乎不可能有效地发挥作用。

B. 塔利班和基地组织

3. 阿富汗政府及其盟友对和平提出了如下坚定的先决条件：塔利班应断绝与基地组织的一切关系。尽管塔利班有许多不喜欢基地组织的理由，如导致其垮台和滥用其待客之道，但他们之间的关系很稳固。在某些情况下，这两个团体的成员并肩战斗了 20 多年。例如，Jalaluddin Haqqani (TI.H. 40.01)³ 首次见到乌萨马·本·拉丹时是在 1984 年。荣誉守则和深厚的友谊会阻碍这两个运动之间任何明确的断绝。但是，新一代塔利班指挥官将对巩固其权力更有兴趣，而不是维

¹ 见本报告关于军火禁运的第六节 A 部分。

² 《综合名单》根据第 1267(1999)和第 1333(2000)号决议建立，由制裁委员会维护，涉及基地组织、乌萨马·本·拉丹和塔利班，以及与他们相关的其他个人、团体、企业和实体(可参阅 www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml)。

³ 在提及被列名的个人或实体时会包括《名单》上的相关永久编号。提及的其他名字不在名单上。由于安全理事会决议已提及基地组织、乌萨马·本·拉丹和塔利班的名字，因此在提及他们的名字时不用编号。

持与基地组织的关系，因为基地组织在阿富汗的影响不管怎么说都更与个人有关，而不是一种机构性的参与。还有，塔利班是一个民族主义运动，而基地组织的整体本质是要在世界舞台上采取行动。塔利班领导层中的一些人现在可能愿意宣布与基地组织断绝关系，作为谈判最后阶段的组成部分。

4. 塔利班是否能强力执行将基地组织赶出阿富汗的任何协议则是另一个问题，而基地组织一定会尽力阻碍达成这类协议并破坏协议的执行工作。最终，基地组织仍会在持有异议或因解决方案而感到处于不利地位的那些人中找到阿富汗盟友。

C. 基地组织

5. 就像基地组织在一段时间里仍将对阿富汗的残余威胁一样，它也将继续对世界其他地区产生某些影响。但自其于 2005 年死灰复燃以来，基地组织现在比以往任何时候都更为虚弱。2011 年在北非和中东见到的要求政治变革的群众示威明确显示，基地组织想吸引的广大民众对其暴力狂热根本不感兴趣。真正的变革似乎更可能来自群众的抗议活动，而不是来自偷偷摸摸的暴力行动。但是，恐怖主义将继续拥有支持者，特别在那些更为公开的政治抗议被视为失败的地方；尽管基地组织将永远不会受到广泛欢迎，但攻击行为仍将继续发生。

6. 基地组织衰退的部分原因在于国际社会作出不懈努力限制其影响力，部分原因则在于其自己作孽。基地组织高级领导层仍然被困在阿富汗-巴基斯坦边境，因空袭和被人出卖而日趋凋零。它几乎没有任何机会来作出重建网络和协调重大攻击行动的努力。它对其追随者的指令是，只要情况许可，他们可随时随地进行攻击。这种策略并非没有效果。自监察组于 2009 年 7 月提交上一份报告 (S/2009/502) 以来，发生了许多令人恐惧的攻击，还有几起不成功的攻击。但高级领导层的影响力还是受到了遏制，因此基地组织出现化整为零的趋势，支持者自成一体，从而丧失了作为全球运动的势头。

7. 基地组织的另一困难是无法确定和推出能赋予该组织以新势头的高级领导人。它高度依赖乌萨马·本·拉丹和埃曼·扎瓦希里(QI.A. 6. 01)，但前者现在除偶尔用录音带发出声音外近乎销声匿迹，而后者可能受人敬畏，但缺乏魅力，不联系潜在的支持者，只让他们通过互联网观看他挥动手指的录像。即使这些也变得越来越少了。但是，基地组织的一些关联人员做得更好一些。在阿拉伯半岛的基地组织(QE.A. 129. 10)因其企图攻击国际航班而吸引了媒体持续和广泛的注意力。该组织因人望甚高的传道士 Anwar al-Aulaqi(QI.A. 283. 10)而影响力大增，因为这位传道士与高级领导层不同，他能联系年轻听众，赢得众多追随者。还有，尽管巴基斯坦当局作出努力，拉什卡-塔伊巴组织(QE.L. 118. 05)仍继续以各种形式发展壮大，其他与 Hakimullah Mehsud(QI.M. 286. 10)或 Sirajuddin Haqqani (TI.H. 144. 07)相关的团体也是如此，而这两人都与基地组织关系密切。

8. 其他相关组织保持了能力，但未增强其影响力。尽管在伊斯兰马格里布的基地组织(QE. T. 14. 01)因索取赎金而积累了大量战争资金，但在阿尔及利亚北部遭受压力，并且虽然在萨赫勒地区活动频繁，但尚未显示具备到其他地方实施攻击的能力。该组织是否能与尼日利亚境内的极端分子结成有效联盟尚待观察。同时，在伊拉克的基地组织(QE. J. 115. 04)仍然是一个由一群心怀不满的伊拉克人外加少数外国支持者组成的教派团体，其攻击有规模，但影响力很小。在东南亚，伊斯兰祈祷团(QE. J. 92. 02)和阿布沙耶夫集团(QE. A. 1. 01)已遭到当局的沉重打击，但他们仍然具有进行攻击的能力和意图。

9. 因此，确实有理由需要考虑一下 1267 制裁制度究竟对基地组织及其被列名的关联组织产生了什么影响。作为国际社会对限制基地组织活动的决心的一种表达，1267 制度在维持对防止金钱流向恐怖集团和限制其成员活动范围的必要性的关注方面发挥了显著作用。但就实际情况而言，在冻结新的资产或在边境上拦截被列名的人员方面却成果甚少。当然，用这些标准来判断制裁制度的影响是不对的。制裁的关键影响更可能是作为一种威慑，特别是对基地组织或塔利班的潜在资助者，对这些人来说，制裁的后果可能是严重的。

二. 综合名单

10. 截至 2011 年 2 月 22 日，《综合名单》有 485 个条目：137 人与塔利班有关联，256 人和 92 个实体与基地组织有关联。自监察组提交上一份报告以来，制裁委员会已删除了 56 个条目：28 人和 28 个实体。制裁委员会在按照第 1822(2008)号决议第 25 段的授权审查《名单》的过程中删除了其中的 45 个条目(见 S/2010/497)。制裁委员会根据第 1904(2009)号决议第 41 和第 42 段的指令审查待决问题时又做了另外 4 项除名。在同一时期，制裁委员会给《名单》增添了 23 个新名字：6 个塔利班人员、15 个基地组织人员和 2 个基地组织实体。随着会员国的积极参与，制裁委员会继续在改进《名单》；在审查期间，制裁委员会收集了信息，从而可更新近 400 个条目和相应的列名说明简述。

A. 名单的塔利班部分

11. 自 2009 年 7 月以来增添 6 个塔利班名字一事意义重大，因为除此之外制裁委员会自 2001 年以来只在该部分增加了一个名字。⁴ 新被列名的个人均涉及为塔利班筹资，包括通过毒品买卖；当他们旅行和在某些情况下跑生意时，他们比许多其他被列名的塔利班人员更易受到制裁，因为后者目前的藏身之处和活动在很大程度上不为人知。增添这些名字一事进一步显示制裁委员会继续关注塔利班对国际和平与安全构成的威胁。

⁴ Sirajuddin Jallaloudine Haqqani(TI. H. 144. 07)于 2007 年 9 月被列入名单。

12. 在《名单》上增添这些名字也向塔利班和整个国际社会表明，安全理事会决心以其能采取的任何方法在恢复阿富汗的和平与稳定方面发挥作用。安全理事会在阿富汗主要有两个实施影响力的杠杆：一个是通过联合国阿富汗援助团(联阿援助团)，因为联阿援助团的授权任务是促进全民对话；另一个就是通过 1267 委员会，因为该委员会在很大程度上可决定哪一个塔利班成员可在任何未来的政府中发挥作用。

13. 列入名单对公众人物造成的影响是巨大的。一旦受制裁措施制约，任何政府高级官员未经安全理事会的明确同意都不可能实施有效权威，管理发展援助，分派获得的赞助资金，或去国外旅行。⁵ 此外，塔利班认为，《名单》是一个“杀或捕获”清单，使那些在名单上的人很难参与任何政治活动。

14. 要从《名单》上除名是不容易的。从其过去的决定来看，制裁委员会会很谨慎地对待将任何塔利班名字除名一事，除非有明确迹象表明，在较长的一段时间里，有关个人充分致力于《阿富汗宪法》所规定的民主原则，宣布放弃暴力，并断绝了与基地组织及其同伙的关系。但是，将塔利班除名的速度已经加快，因为阿富汗政府已向制裁委员会提供了更多的信息，表明一些塔利班成员在一段时间里显示自己致力于和平解决该国的问题，而制裁委员会也接受了这个判断。在 2010 年，制裁委员会同意删除 11 个塔利班人员的名字。

15. 阿富汗政府的一些成员认为，不能让塔利班的骨干分子对阿富汗的未来产生影响，因此不赞成除名。包括卡尔扎伊总统在内的其他成员则认为，除非让塔利班分享一些权力，否则战斗将没有穷尽。这后一群人不排除让被列名的任何塔利班成员发挥作用的可能性，甚至包括毛拉奥马尔(TI. O. 4. 01)。这些分歧造成阿富汗政府对除名采取不同方法，从呼吁删除所有塔利班成员名字到按理由强弱排列优先次序等等，不一而足。尽管说服制裁委员会将那些不再参与塔利班运动领导层或任何其他反政府活动的人除名可能会比较容易些，但根据定义，这些人对和平谈判的影响最小。

B. 1267 制裁制度与阿富汗和平进程

16. 虽然塔利班的威胁性质可能与基地组织不同，并肯定不同于这两个集团在 2001 年一起联合形成的威胁，而《名单》上大多数塔利班的名字正是在那一年列入的，但制裁委员会自 2001 年 11 月⁶以来都是以同样的方式对待所有被列名的人员的。制裁委员会的工作行为准则⁷未对《名单》的塔利班部分和基地组织部分进行区分。有些人提出，现在应该以不同的方式对待被列名的塔利班成员和被

⁵ 当 Abdul Hakim Monib 在 2006 年被任命为乌鲁兹甘省省长时出现了严重问题，因为当时他的名字仍在《名单》上。

⁶ 2001 年 11 月 26 日的一份新闻稿宣布了《综合名单》(AFG/169-SC/7222)。

⁷ 可参阅 www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf。

列名的基地组织成员及其关联成员。他们建议制裁委员会，如果以互不相关的方式处理《名单》中的这两个部分，并采用不同的导则，那么就会有更大的空间以更为创造性的方式利用《名单》促进阿富汗的和平与稳定。他们提出，用于删除塔利班成员名字的标准不能与用于基地组织标准相同，因为塔利班代表了阿富汗社会的一个部分，在亟需处理该国内部分裂时应该将这一部分人考虑在内。他们建议，现在已有机会来强调塔利班与基地组织的不同之处，而不是他们之间的相似之处。

17. 确实，至少按照其公开宣称，塔利班已经摒弃了基地组织哲学的一个重要组成部分。他们声称自己是一个不具有国际野心的全国运动，并且如果掌权，他们将防止任何人利用阿富汗领土作为颠覆任何其他国家安全的基地。但是，制裁委员会一直对将塔利班成员除名一事抱着审慎态度，即使他们与政府密切合作；例如，卡尔扎伊总统任命负责领导和解努力的和平高级委员会的三位成员仍在《综合名单》上。阿富汗政府促请制裁委员会对其除名提议作出更为灵活的反应，因为他们担心如果自己没有能力实现除名，就可能失去他们为作出和解的塔利班成员设立的必不可少的奖励制度，从而承担这些成员重返战场的风险。

18. 鉴于阿富汗政治透明度不高，制裁委员会的谨慎是可以理解的。此外，不存在塔利班成员只要仍在《名单》上就可能不参与和解会谈的理由。制裁委员会会积极地看待这类活动，继续以个案为基础对待所有除名提议，并要寻找明确证据以证明，与阿富汗政府接触的任何被列名的塔利班成员不是一个机会主义者，若是机会主义者就不会打算长期遵守阿富汗政府制定并得到国际社会赞同的三条红线，即放下武器、断绝与基地组织的关系和遵守《阿富汗宪法》。

19. 然而，监察组认为，如果与塔利班的和平会谈形成气势时，《综合名单》的重要性就会更大。除名将是被列名的塔利班成员需要跨越的一道重要障碍，将代表着阿富汗以外社会对接纳他们的一种关键认可。随着国际社会达成关于仅凭军事手段无法给阿富汗带来和平这一共同理解，并随着阿富汗在 2014 年开始掌控自己的安全这个目标日益迫近，现在确实应该讨论一下，如何才能最好地利用现有的各种机制来结束叛乱。

20. 制裁委员会目前正在审议占被列名的塔利班成员总数三分之一以上人员的除名提议。这标志制裁制度取得了某种成功，因为这表明大量塔利班成员明显改变了自己的行为。但是，阿富汗政府担心，如果自己不能由此提供除名的前景，则会被塔利班成员视作自己在本国事务上只扮演了一个无足轻重的角色。阿富汗政府抱怨除名程序的不确定性太多，过程太慢、太复杂，也不清楚到底应该做些什么才能说服制裁委员会同意除名。

21. 这经常是一个从不同的阿富汗机构群体中收集和评估有关信息的问题，而这些机构可能并不总是表示赞同；监察组早已提议，在喀布尔有代表的制裁委员会

成员可定期会见阿富汗当局，讨论有关除名的个案，并就如何向制裁委员会提出除名提议提供建议。监察组再次提出这项建议，因为这个做法可以让阿富汗政府在制裁委员会的审议工作中发挥更大的作用，有助于制裁委员会在考虑民族和解战略目标及特定个人的态度和行为的情况下就列名和除名的决定排列优先次序。这样做可能还有助于确立那些在制裁委员会审议除名请求之前就必须满足的基本标准。这种在制裁委员会和阿富汗政府之间密切磋商的做法还可能消除阿富汗政府的另外一个担心，即当制裁委员会在事前没有预告的情况下宣布新的列名或除名事项时，阿富汗政府似乎变成了局外人。

22. 只要有必要，监察组可以为在喀布尔举行的讨论和在纽约举行的讨论提供一个纽带，以确保喀布尔方面的工作与制裁委员会的审议工作和关切问题保持同步。

23. 监察组还建议制裁委员会寻找其他方法，加快对阿富汗政府提议的除名请求的审议工作。这些方法可包括编制一份阿富汗政府在提交除名请求前需加以考虑的具体问题的检查单。虽然是否列入《综合名单》除了根据有关决议明示的标准外别无其他标准，但就塔利班而言，任何有关除名的提议都可包括反映对阿富汗政府当局所规定并得到国际社会认可的三项和解条件的保证。

24. 此外，监察组提议，制裁委员会审查有条件除名或临时除名的依据，并可根据这些依据延长某些被列名塔利班成员的豁免期，或在某种前提条件下甚至暂停实施全部制裁，只要制裁委员会在某个确定时期内收到定期保证，说明把他们留在名单上已不再合适。如果到这段时期结束时，制裁委员会一直未收到负面报告，并且制裁委员会里无人反对，则除名就可成为既定事实。这将使制裁委员会发出信号，制裁委员会接受已取得进展这一事实，并正在不重复整个过程的情况下审议除名问题。监察组可与联阿援助团、阿富汗政府和其他有关国家当局一起，根据具体案例的情况为制裁委员会的审议工作编写联合报告。

C. 名单的新格式

25. 监察组继续努力改进《名单》的格式，以促进制裁措施的有效实施。近期目标是，确保《名单》条目包含并以直观和技术上都易于查找的方式呈现关键信息。除此之外，监察组认为，所有联合国制裁名单都应具有相同的基本结构，而且这个结构应与具有国际影响的其他名单的结构相容。为此目的，监察组正与名单的提供方⁸和私营金融部门⁹密切合作。必须做好这项工作，因为这是一项在今后许多年里都用得上的重大变化。

⁸ 特别是欧洲联盟、瑞士、联合王国和美国。

⁹ 特别是沃尔夫斯贝格银行集团。

三. 实施制裁

A. 对制裁制度的挑战

26. 安全理事会在继续强调制裁措施是预防性的、临时的，目的是为了应对对国际和平与安全的一种特定威胁的同时，充分认识到，被列名的个人享有权利。安全理事会无意让不符合列名标准的人受到制裁；因为这样做不仅不公平，而且会浪费资源，并损害制裁制度的信誉。虽然第 1822(2008) 号和第 1904(2009) 号决议引入的包括监察员机制在内的所有重大改革已有一些发生作用，但是，法院方面的挑战继续在危及会员国执行制裁措施的工作。

27. 欧洲联盟和大不列颠及北爱尔兰联合王国近来的案例表明其法院认为，国家权力在执行安全理事会根据《联合国宪章》赋予的权力作出的决定时应有限制。这些法院在监察员结束任何程序之前就采取行动，认定对制裁制度的改革未做到向安全理事会一级的各诉讼当事人的权利提供足够保护，而会员国也没有通过其执行程序纠正这些缺陷；因此这些法院宣布，在当地，制裁不适用于有关上诉人。

28. 欧洲联盟普通法院在 2010 年 9 月的一项裁决¹⁰ 中命令，对Yasin Abdullah Razedine Qadi(QI.Q. 22. 01)的制裁无效，并在此之前通过了一项“全面和严厉”的司法审查标准。法院认定，欧洲联盟当局未向Qadi提供可查看针对他的证据的途径，或处理他提供的“可证明无罪的证据”。法院批评欧洲联盟全盘采用 1267 委员会关于列名理由的简述，而法院认定这个简述含有“笼统、无事实根据、含糊不清和不够详尽”的指控，从而使Qadi无法“对针对他的指控展开有效抗辩”。¹¹ 法院的结论是，Qadi的基本权利，即申辩权、获得有效司法审查的权利和财产权，遭到侵犯。欧洲联盟当局和一个会员国已对这项判决提起上诉。

29. 普通法院在评论监察员的作用和授权任务时指出，“安全理事会仍然不认为设立一个独立和公正的机构来负责就针对[1267]制裁委员会所作决定采取的行动进行法律和事实事项方面的听证和裁决的做法是合适的”。¹² 法院还质疑制裁措施的防范、临时和预防性质，指出“鉴于这类措施对有关人员的基本权利具有明显和长期影响，因此更有理由对这类措施实施全面和严厉司法审查的原则”。¹³

30. 普通法院维持了欧洲法院在Yassin Abdullah Kadi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案件(联合案件C-402/05P和C-415/05P)

¹⁰ 欧洲联盟普通法院(第七分庭)判决，T-85/09 号案件，Kadi 诉委员会，2010 年 9 月 30 日(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

¹¹ 同上，第 174 段。

¹² 同上，第 128 段。

¹³ 同上，第 151 段。

中所采取的立场，即就安全理事会根据第七章通过的各项决议而言，欧洲联盟法律的权威是明确和平等的。¹⁴ 这就挑战了安全理事会在所有事项上的法律权威，而不仅仅是制裁的实施问题。用一位著名专家的话来说，这种提法“在[欧洲联盟]与国际法律秩序的关系核心提出了一种意义重大的矛盾现象，而这种矛盾现象的影响尚未开始得到解决。”¹⁵

31. 联合王国最高法院也对两个被列名的个人，Mohammed al Ghabra (QI.A. 228.06)和Hani al-Sayyid al-Sebai (QI.A. 198.05)作出了有利判决，因为该法院大多数意见认定，对这两个人实施制裁的命令属于越权，因为这个命令未提供司法补救。法院欢迎设立监察员办公室和其他改进措施，但判定这些措施不够充分。¹⁶ 由此推断，联合王国最高法院将支持任何被列名个人提出的类似抗辩。

B. 监察员办公室

32. 设立监察员办公室的做法得到了会员国¹⁷ 和人权界¹⁸ 几乎普遍的赞誉，尽管仍有一些人继续认为应设立一个对制裁委员会具有约束力的司法法庭。¹⁹ 值得注意的是，秘书长已在安全理事会的同意下任命一位法官担任监察员，很明显她主要根据自己的司法经验从事。正如监察组在其第十次报告(见S/2009/502，第46段)中所提议的，监察员正采取积极步骤，全面了解摆在她面前的每一个案件。这包括探访申诉人，并与掌握或可能掌握与案件有关的信息的各国政府进行多次联系。

33. 对监察员办公室的批评主要集中在两个所谓的不足之处上。第一，监察员缺乏可就除名提出建议的明确授权；第二，即使能把监察员的“意见”当做建议或决定，它们仍不对制裁委员会具有约束力。但监察组注意到，由于监察员的意见将表明她认为现有证据的砝码偏向何方，而她提交安全理事会的报告也会把制裁

¹⁴ 同上，第119段；又见 Grainne de Burca, “The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi”, Harvard International Law Journal, vol 51, No. 1.

¹⁵ Grainne de Burca, “The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi”, Harvard International Law Journal, vol 51, No. 1.

¹⁶ 联合王国最高法院判决，英国财务部(答辩方)诉 Mohammed Jabar Ahmed 和其他人(FC) (上诉人)关于(Hani El Sayed Sabaei Youssef 的适用问题)(答辩方)诉英国政府财政部(上诉方)，2010年1月27日，(2010)UKSC 2，第78段(可参阅 www.supremecourt.gov.uk)。

¹⁷ 见，例如，哥斯达黎加代表在通过第1904(2009)号决议之后的发言(S/PV.6247)。

¹⁸ 见 A/65/258，第55段。

¹⁹ 见 Jared Genser 和 Kate Barth, When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council's 1267 Regime and the Need for Reform, Boston College International and Comparative Law Review vol.33, No.1(2010)。

委员会的决定公之于众，因此制裁委员会将处于巨大的政治压力之下：要不跟着她走，要不就解释不跟她走的原因。

34. 监察员提交安全理事会的第一次报告显示，在她任期的头六个月里她就至少收到了 7 份请求除名的申诉书(见 S/2011/29, 第 20 段)。与先前作为个人接触制裁委员会途径的除名问题协调员相比，该办公室正引起被列名人员及其顾问的兴趣，这是一个积极的迹象。监察员的报告也显示，会员国正与她的办公室进行合作。报告进一步表明，监察员已拟定被列名人员在提出其抗辩时需遵循的程序及用于分析的标准。

35. 现在来评估监察员将对制裁制度及其公正性的观感产生何种影响尚为时过早。随着处理的案件量增多，监察组期待会员国和公共观察员将承认在适当程序方面有了重大改善，尤其是如果制裁委员会在实践中接受监察员办公室的意见。即使如此，法院可能仍然会抱怨，尽管监察员机制可算是一种司法审查，但并没有提供有效补救。

C. 第 1904 (2009) 号决议之后的行动

36. 新程序主要涉及通知问题，而关于列名理由的说明性简述则告诉被列名的个人，他们为什么受制裁措施的制约。但是，要消除对被列名人员仍然缺乏有效补救的看法则可能还需要安全理事会采取进一步行动。监察组认为，目前仍存在发展监察员进程的余地，但这同样需要法院和会员国接受，即通过安全理事会设立的独特制度可以实现可接受和相等水平的审查，尽管这个制度并不完全照搬国家司法制度。²⁰

37. 至于监察员是否具有提出除名建议的能力，监察组看不出监察员目前的授权与一项允许她说明自己是否支持申诉的正式权力之间有多大差别。但鉴于外界观察员可能会关注这一差别，制裁委员会可考虑明白宣示，监察员有权按照自己对案件的评估结果，建议除名或支持继续列名。

38. 监察组还建议制裁委员会尽可能增加其与监察员办公室交往的透明度。制裁委员会可发表监察员的案件报告，或至少发表报告内的意见部分。这样做的话就能使公众、会员国和司法机构看到在联合国一级对事实和法律的详细审查过程，从而提升对制裁委员会进程的信任。在对监察员职能有更清楚的了解之前，即使是最富有同情心的法院和批评者都会觉得很难给予安全理事会和制裁委员会创建的这个制度以适当褒奖。

39. 为建立对这个进程的信心，监察组还提议，在与监察员的意见相左时，制裁委员会应在适当的时候尽可能全面地公开其所作决定的理由。

²⁰ 见，例如，在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员马丁·谢宁 2008 年 10 月 22 日在大会所作的关于支持“准司法”程序的发言(可参阅 www2.ohchr.org)。

40. 在监察员进程中重新达成必要共识的做法可在出现个人或实体对除名提出申诉时提供更多的保护。一种可能性是要求制裁委员会必须在监察员提出意见后,不管其意见的内容为何,在第 1904(2009)号决议明定的时间内重新确认一份名单。否则的话,名单就自动失效。另一种方法是,只有当监察员的意见建议除名而制裁委员会持有异议时,才可要求制裁委员会在规定的时间内重新确认名单。如此,制裁委员会就需要以协商一致的方式表明,委员会仍然认为有必要维持该名单。

41. 正如监察组以前所建议过的(见S/2009/502,第 53 段),可举出一些理由来说明为什么在一段规定的时间之后需要重新确认名单,或换句话说,名单是有时限的。监察组指出,除其他事项外,当制裁委员会成员缺少有力理由和看法不一致时,时限会导致除名,而目前的局面是,名单通过惰性而得到维持。欧洲联盟普通法院在其 2010 年 9 月关于Yasin Qadi案的裁决中还指出,针对个人的制裁实际上已超过 10 年,很难再将之形容为预防性和临时性的,特别是在缺乏任何法律诉讼的情况下更是如此。²¹ 监察组建议,当制裁委员会按照经第 1904(2009)号决议第 32 段重申的第 1822(2008)号决议第 26 段的规定审查名单时,如果任何有关国家提议除名,制裁委员会就应删除这个名字,除非有保留该名字的共识。

42. 另一个建议就是,改变制裁委员会以协商一致方式作出列名和除名决定的方法,采用安全理事会使用的表决制度。²² 这种做法将严重挑战安全理事会所有委员会的行事方式,而制裁委员会早就可以将任何决定提交安全理事会,如果它认为需将所涉事项付诸表决的话。但就如时间限制一样,改成多数表决的话将为制裁委员会的现行程序提供更多的平衡,而现行程序要求作出一致决定才能删除某个名字;因此如果在目前的情况下提出提议的话,即使一份名单并未得到制裁委员会全体成员的接受,该名单仍可能得到保留。

43. 与区域法院或国家法院相比,制裁委员会将永远是最适合评价除名请求的论坛。监察组认为,为加强这一作用,制裁委员会可能会希望鼓励会员国,要求被列名方在寻求本国制度和区域制度的救助之前先用尽联合国提供的程序。由于这种做法并不总有可能,因此制裁委员会也应考虑要求监察员办公室,请向会员国法院或区域法院提出法律抗辩的任何被列名方同时也通过监察员办公室启动申诉程序。这样做就能给安全理事会一个与法院平行彻底审查案件的机会,同时也给上诉人增加了一个补救机会。

²¹ 见,欧洲联盟普通法院(第七分庭)判决, T-85/09 号案件, Kadi 诉委员会, 2010 年 9 月 30 日, 第 150 段(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

²² 《联合国宪章》第二十七条第三款规定,“安全理事会对于其他一切事项之决议,应以九理事国之可决票包括全体常任理事国之同意票表决之”。

D. 会员国的作用

44. 监察组先前已建议，支持列名或除名的国家应通过出席制裁委员会会议来讨论案件的方式，在制裁委员会的决策过程中发挥更大的作用(见S/2010/497，第72段)。虽然制裁委员会成员在达成决定之前会常规性地与制裁委员会以外的其他有关国家进行磋商，但与制裁委员会所有成员的讨论将使制裁委员会在更为知情的情况下作出决定，所作决定也将更为一致和更经得起推敲。这样做还将给制裁委员会提供一个机会，在按照现行的“无异议程序”分发列名和除名提议之前就对这些提议进行讨论。就除名提议而言，制裁委员会可以邀请指认国和国籍国及居住国出席其听证会。²³

45. 包括制裁委员会成员国在内的一些国家在指认之前会就有关案件的是非曲直征求法律意见，以此在国家一级测试制裁的适当性。虽然监察组不建议制裁委员会把这种做法作为对指认国的一项要求，但这种做法有其优势。尽管安全理事会在其决议中明确表示，实施制裁并不需要刑事证据的标准，但几乎总是能找到针对有关人员的某些定罪理由。安全理事会可以合理地请指认国在其标准列名表上说明，国家法院或其他法律当局是否已审查了这个案件，是否已展开了刑事或民事调查。

46. 作为确保适当程序的另一个方法，制裁委员会可建议指认国在进行第1904(2009)号决议重申的定期审查期间，在同国家司法机构磋商之后重新确认列名案件，或提出除名请求。虽然制裁委员会将保留维持或删除名单的权利，不管指认国的意见为何，但这样做将能向制裁委员会成员再次保证，关于案件的原始声明仍然有效，特别是在有允许国内法院接触保密信息的程序时更是如此。

四. 资产冻结

A. 概述

47. 与基地组织和塔利班有关联的被列名团体继续通过合法手段筹款，如捐赠和合法经营企业，也通过非法手段筹款，如绑票、敲诈、贩毒和非法征税等。各个团体和小组自筹行动款项和费用，没有集中分配资金，除非在某些情况下，由塔利班收取或分配资金。不同地区和不同团体的筹款规模也不同，大至塔利班的数百万美元，而类似阿拉伯半岛上的基地组织(QE. A. 129. 10)则相形见绌，其夸口说，2010年10月只用了4 200美元就把炸药藏入打印机中，以对两架飞机发动攻击(均告失败)。²⁴

²³ 安全理事会在第1904(2009)号决议第25和第36段中早已鼓励制裁委员会在审议除名请求时适当考虑指认国、居住国、国籍国或注册地国的意见，鼓励会员国及相关国际组织派代表同制裁委员会深入讨论相关问题。

²⁴ 见，Inspire(2010年11月)，阿拉伯半岛的基地组织(QE. A. 129. 10)的网络杂志。

48. 塔利班从毒品贸易中大赚其钱，尽管 2008 年报告的贩毒案件下降。²⁵ 塔利班还在其控制地区抽税敲诈，筹集钱款，并从为国际社会工作的承包商处收取贿赂。基地组织的收入来源不太确定，虽然仍收到捐款，但随着国际社会重视这一问题，款额似乎变小，而且难以收集。此外，对基地组织的民意支持程度下降，因此很难找到捐助者。在西非，在伊斯兰马格里布的基地组织从绑票中大量赚钱，也从南美洲毒品生产者越来越多使用萨赫勒贩毒路线而获利。²⁵

49. 这些筹款方式中的许多方式被查明的风险很低，而被当局预防的风险更低。虽然客户尽职调查措施取得了积极成果，阻止了基地组织和塔利班资助者滥用金融体系，但其他部门受保护程度较差。在塔利班和基地组织及其同伙最活跃的地方，情况更是如此，在缺乏发达金融体系的区域执行资产冻结措施，这需要有关当局发挥一些创造力。金融行动特别工作组关于杜绝恐怖主义筹资的九项特别建议²⁶ 提供了有益的指导，增加了资产冻结的影响，也承担了实地往往缺乏的控制程度。监察组欢迎类似反洗钱金融行动特别工作组的区域机构根据当地实际情况，解释金融行动特别工作组关于杜绝恐怖主义筹资的九项特别建议的方式。现在执行 1267 制度已成为通过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机构、国际货币基金组织和世界银行进行国家评估的共同特征。

50. 虽然监察组几乎不知晓有任何关于可疑交易的报告曾导致起诉甚至调查基地组织或塔利班有关罪行的案件，但关于可疑交易的报告仍然重要，应该超越金融部门的范围。关键机构间的合作，不管在国内和还是在国际上，都是查明和阻碍基地组织和塔利班筹款的关键所在，特别是在金融部门不发达地区的管辖方面。信息共享，无论在国内还是在国际上，仍然存在问题，但如果有关机构做足够的初步分析，了解自己掌握的相关信息对其他方面的意义，填补知识空白的实际重要性，了解谁能提供帮助，问题可能会更容易解决。

B. 替代汇款、非营利组织和现金运送人

51. 监测组在其第九次报告中建议各国采用阿拉伯联合酋长国的做法，即监管哈瓦拉企业，并要哈瓦拉从业人员登记(见 S/2009/245，第 63 段)。一个成功的领域是，中央银行内的金融交易和报告分析中心监管着阿富汗的货币服务提供者。虽然货币服务提供者起先拒绝接受这种监管，但他们更不愿意看到竞争对手可能在监管之外运作，所以就帮助金融交易和报告分析中心查明登记迟缓者。货币服务提供者提交的月度报告已帮助阿富汗当局更为密切地监测金钱流入和流出该国。对替代汇款系统的监管可能不会立即增加透明度，但监察组仍然认为，通过

²⁵ 见，联合国毒品和犯罪问题办公室《2010 年世界毒品问题报告》(可参阅 www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf)。

²⁶ 具体是洗钱问题金融行动工作队关于替代汇款的特别建议六、关于非营利组织的特别建议八和关于现金运送人的特别建议九(可参阅 www.fatf-gafi.org/document/9/0,3343,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html)。

引入监管制度，要求进行登记，迫使哈瓦拉经营者和其他货币服务提供者如正规银行一样遵守“认识你的客户”规则，并确保其酌情报告可疑交易，各国防范资金流向塔利班、基地组织及其同伙的机会就会大增。

52. 非营利组织在许多国家提供必要的服务，有时帮助满足医疗保健，社会福利和教育等基本需要。多年来，非营利组织发展了筹集资金和移动资金的专长；在和平和冲突地区提供援助的专长；在冲突地区，非营利组织往往必须与暴力团体合作，如此才能援助有需求的人们。这往往使非营利组织成为基地组织及其同伙的软目标，以图加以利用，资助其活动。非营利组织管理大额预算，能合法并轻松地不同管辖区之间移动钱款；因此，他们可以提供相对安全的全球平台，在被查处的风险最低的情况下移动钱款。大型非营利组织的受益者数量众多，也使得挪用钱款的风险很小，尤其是在非营利组织享有半自治地位，在监管机构和执法机关的管辖之外开展活动时更是如此。

53. 各国可以降低基地组织和塔利班的资助者利用其管辖范围内运营的非营利组织的风险，方法就是了解这一部门，查明非营利组织的实益拥有者和受益人，确保良好治理，实施登记，或至少监管其工作，并监测其活动。这些内容都包括在金融行动特别工作组特别建议八的要求之中。²⁷ 监察组建议，制裁委员会鼓励各会员国研究各自非营利组织部门的规模和范围，对这一部门进行风险评估，就安全保障提供国家指导。

54. 具有实例的证据表明，从赎金和贩毒所得资金是由现金运送人跨越国界转移的。反恐执行工作队监测资助恐怖主义活动工作组²⁸以确认现金运送人为注意对象，并开展项目，以提高官方对这个问题的认识，并提供技术援助，向负责侦查和阻止跨境运送人非法移动现金的官员提供培训和有关工具。监察组注意到，安全理事会第 1526(2004)号决议第 5 段促请所有国家对超过适用限额的越界货币流动制定内部汇报的要求和程序。很明显，引入这类制度的国家比不引入这类制度的国家更有机会处理好运送人替被列名各方运送现金的问题。洗钱问题金融行动工作队在 2010 年 2 月关于查明和防止非法越境运送现金和无记名可转让证券的国际最佳做法文件中提出的指导意见²⁹如洗钱问题金融行动工作队特别建

²⁷ 洗钱问题金融行动工作队关于非营利组织的特别建议八(可参阅 www.fatf-gafi.org/document/22/0,3746,en_32250379_32236920_43757718_1_1_1_1,00.html)。

²⁸ 反恐执行工作队监测资助恐怖主义活动工作组，2009 年 10 月(可参阅 www.un.org/terrorism/pdfs/CTITF_financing_ENG_final.pdf)。

²⁹ 洗钱问题金融行动工作队关于查明和防止非法越境运送现金和无记名可转让证券的国际最佳做法文件，2010 年 2 月 19 日(可参阅 www.fatf-gafi.org/dataoecd/50/63/34424128.pdf)。

议九一样与这一问题相关。³⁰ 监察组将继续参加反恐执行工作队关于现金运送人问题的工作。

C. 新的付款方式

55. 新的付款方式也日趋普及，在恐怖主义融资方面是个挑战。对此最有效的办法可能是，提高对新的付款方式带来的能在无法查明和逃脱政府控制的情况下转移现金的各种机会的认识。手机银行业务已渗透到了很多市场，给得不到金融服务的数百万人提供了解决办法；但在设立正确法律的框架后，这种新颖的银行业务形式也可以使监管机构和执法机构有机会追踪交易，而在传统的哈瓦拉系统中则不存在这种机会。各国可鼓励这种新的付款方法，因为它会使许多接触不到银行的人得到帮助，并同时把一部分至大部分的交易记录在案。制裁委员会应鼓励各会员国在采纳金融包容性的同时，按照洗钱问题金融行动工作队标准设想的风险方式，考虑如何监管新的付款方式，确保有效实施资产冻结。

D. 改进名单上的条目

56. 金融机构仍然对《名单》条目缺乏识别线索造成在核查中发生配对错误一事感到失望。金融情报机构不断收到金融机构的查询，要求确认，想在银行进行交易的某个人与《综合名单》上的某个人是否是同一个人。制裁委员会充分意识到这些问题，并已采取了多项措施加以补救，包括与私营金融机构密切协商，改进《名单》格式。监察组将继续收集信息，了解各国在少出配对错误的情况下查询《名单》的方法；并在征得制裁委员会的同意后，通过 1267 委员会的网站与各会员国分享信息。³¹

E. 第 1452 (2002) 号决议的改革

57. 自监察组上次报告以来，制裁委员会很少收到根据第 1452 (2002) 号决议提出的宽限申请。监察组仍然感到关切的是，各国正将资产冻结的豁免批准事项揽入自己的手中。监察组继续建议，安全理事会应在适当时候审查第 1452 (2002) 号决议，以简化其中的程序，给会员国更多的权力。³² 监察组愿意提供关于这一问题的详细研究结果。

³⁰ 洗钱问题金融行动工作队关于现金运送人的特别建议九(可参阅 www.fatf-gafi.org/document/19/0,3746,en_32250379_32236920_43775315_1_1_1_1,00.html)。

³¹ 具体是增补会员国执行制裁措施经验文件(可参阅 www.un.org/sc/committees/1267/usefulpapers.shtml)。

³² 安全理事会在第 1904 (2009) 号决议第 7 段中指示制裁委员会审查委员会准则中所列的豁免程序。

五. 旅行禁令

58. 虽然旅行禁令并不影响《名单》上的许多人，监察组最近也没收到被列名的个人在边境被拦截的报告，但这仍然是一个有力的工具。旅行禁令的影响也增加了，因为各国采取了增进边界安全的进一步措施，如使本国身份证件更加完备，采用生物识别护照，收紧签证要求，改善边境口岸的技术装备和提供更好的员工培训等。会员国也加强了国际合作，更多地利用国际刑事警察组织(国际刑警组织)的丢失和被盜旅行证件数据库等工具。

59. 旅行禁令对基地组织和塔利班的资助者可能具有特殊打击力，因为这些人可能会发现，要想使用假身份或以其他方式逃避对他们的行动限制不是很容易。制裁委员会现已把几个活跃的塔利班支持者列入名单，他们要么自身资助恐怖活动，要么代其收钱。旅行似乎是这些人活动的重要组成部分，现在应由会员国确保防止他们跨越国际边界。

60. 世界上总有一些地方难以实施边境管制，各种非法集团，而不仅仅是恐怖分子，将继续利用这一情况。不过，随着执行旅行禁令的能力的增强，被列名各方的回旋余地不断缩小，这种地方也会越来越少。在阿富汗和巴基斯坦边境地区或在萨赫勒地区实施所有制裁措施是对会员国的一项挑战，难度远远大于实施旅行禁令。制裁委员会应同国际社会其他成员一起，继续鼓励各国和有关国际组织向有需求的国家提供一切可能的援助。

A. 旅行禁令豁免程序

61. 2009年12月，制裁委员会修订了解释程序的准则，被列名的个人可根据这一程序请求旅行禁令的暂时豁免。自那时以来，制裁委员会只准许了一个豁免；这表明这项豁免，如第1452(2002)号决议所赋予的资产冻结的豁免一样，可能会是遵守的少，违反的多。监察组建议，在制裁委员会的同意下，就这个问题征询各会员国的意见，以确定被列名各方可能进行的跨国旅行次数，并确定如何更有效地加以控制。

B. 旅行禁令的适用

62. 加拿大一联邦法院2009年6月裁定，当时露宿在加拿大驻喀土穆大使馆内、拥有加拿大公民身份的苏丹国民 Abu Sufian al-Razziq(QI.A. 220.06)有权返回加拿大。此前，加拿大政府以旅行禁令为由，决定拒绝其入境。每个会员国都有权禁止人员入境，但正如最近第1904(2009)号决议第1段(b)所重申的，旅行禁令并不强制要求“任何国家拒绝本国国民入境或要求本国国民离境”。

63. 监察组建议，制裁委员会鼓励各会员国就与旅行禁令的适用或与具体案件里任何其他制裁措施有关的任何问题尽早与其秘书处联系。这将确保制裁措施的统

一适用，帮助增进公众理解和支持制裁制度，以及促进各成员国内更有效的程序。监察组也愿意就此进行协商。

六. 军火禁运

A. 执行军火禁运

64. 军火禁运取得了部分成功，因为军火禁运帮助确保了被列名各方无法发挥其全部军事潜力来开展行动。虽然塔利班和一些被列名团体广泛参与活动，试探政府的应对能力，但基地组织及其关联人员普遍缺乏必要的后勤、人员招募和培训网络，不能持续挑战国家权威。然而，正如监察组先前所述，如果会员国能针对基地组织、塔利班及其关联人员采取特定措施而不是采取对被列名者和非被列名者具有相同影响的一般性军控措施，则军火禁运可能会更有成效。³³

1. 阿富汗-巴基斯坦边界地区

65. 制裁委员会认识到，在阿富汗境内依然存在塔利班活动，这表明军火禁运未得到充分执行；制裁委员会决定查明可能未遵守规定的情况，以采取后续行动(见S/2009/427，第27段)。据阿富汗官员说，2010年，叛乱活动造成的死亡人数比上一年高出50%以上，平民伤亡数目增加了三分之一。简易爆炸装置袭击是导致伤亡人数上升的主要原因，而爆炸装置的制造和使用方式的变化表明有外部技术援助。此外，塔利班一直保持进口军火、物资和人员的能力；军事成功的关键在于切断它的供应线，并使其找不到安全区域供士兵在行动间隙进行休整和培训新兵。但是，该区域的会员国严格实行军火禁运并不是唯一答案；更广泛实施军火禁运在人员招募方面的规定也是战斗人员的原籍国和过境国的责任。

2. 索马里

66. 索马里过渡联邦政府仍完全依赖非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的支助，甚至为了保卫摩加迪沙的一小块区域都是如此。虽然青年党尚未被正式接纳为基地组织的一部分，但乌萨马·本·拉丹和埃曼·扎瓦希里(QI.A.6.01)密切关注索马里的事态发展，意欲使之成为来自世界各地的新兵集结地之一，在此对他们进行准军事训练和思想灌输。该区域的官员请求加强对过渡联邦政府的安全援助，并呼吁通过实施海上封锁和设立禁飞区以防止外国飞机非法贩运军火，从而有效执行军火禁运。

³³ 制裁委员会原则上同意这一办法，并在其立场文件中，最近一份为S/2010/653号文件，详细说明了它支持采取的次级措施。所有文件均可查阅 www.un.org/sc/committees/1267/exptgrouprec.shtml。另见 www.un.org/sc/committees/1267/usefulpapers.shtml 上的术语说明文件。

B. 恐怖分子利用因特网提供爆炸物方面的指导

67. 过去十年，基地组织一直寻求通过基于因特网的指导和培训材料加强其行动能力。这种材料内容广泛，从非专业评论到经验丰富的与基地组织有关联的作战人员提供的建议，不一而足；材料的质量这些年来有所提高，特别是通过教学视频提供直观教具和实例以补充理论材料。³⁴ 交互式视频聊天可以提供更有针对性的指导，但它们会给其使用者带来行动安全风险。

68. 官员们对在线恐怖活动培训材料的效力如何有不同看法，因为即使极为详尽和精确的理论指导也需要有一定的实际训练或试验，才能帮助克服行动中出现的意外障碍。³⁵ 据监察组所知，没有哪一个只经过在线培训的犯罪者成功发起过攻击，也了解到有少数几起没经过某种程度面对面指导的未遂行动。³⁶ 但是，尽管监察组评估认定，因特网上提供的准军事技术咨询构成的威胁尚无法与实际训练相提并论，但随着咨询质量提高，其潜在威胁将有所增加。

69. 与基地组织有关联的论坛上大部分材料取自公开来源，比如武装部队野战教范或《无政府主义者指南》等著名出版物；其他材料来自经验丰富的战斗人员。通常，支持者从不同因特网来源搜集资料，做成一个涉及广泛议题的庞大汇编，再将其整理为规模更大的资料集和百科全书，进行加注、重新包装并随时重新发布。最著名的在线培训材料的例子是《准备工作百科全书》，其中包含数千页阿拉伯文的培训材料和数十本英文书籍和媒体文件，以及指向更多培训材料的网页链接。其他来源，比如阿拉伯半岛基地组织(QE. A. 129. 10)的网上杂志 Inspire，提供更简单的技术咨询。与基地组织有关的论坛也充当进行讨论、合作开展培训和解决问题的场所，由爆炸物专家或其不在时由其他用户在线回答有行动企图的恐怖分子的提问。在某些论坛上，近一半的培训题材都与爆炸物培训有关。

70. 在线培训不仅使基地组织关联人员通过提供爆炸物方面的咨询意见来规避军火禁运，他们还利用因特网进行恐怖袭击方面的准军事指挥、控制和规划。从更广泛意义上讲，因特网使基地组织及其关联人员得以对全球受众开展宣传，部分通过吸引潜在应征者访问与基地组织有关的网站，对他们进行思想灌输。一直

³⁴ 例如，据报列名为伊拉克境内基地组织的伊拉克伊斯兰国 Al-Furqan 基金会(QE. J. 115. 04)在网上传播一个题为“装置是最有效的”简易爆炸物教导视频。据称该视频是阿拉伯半岛上的支持者所做，于 2011 年 1 月出现在论坛上。

³⁵ 成功的概率也取决于其他因素，包括所提供指导的质量和清晰程度、能否找到合适和安全的操作环境以及能否获得适当部件以进行实施。

³⁶ 2008 年，英国的一个化学专业学生试图利用其在大学所受的训练并按照网上提供的指导制造六亚甲基三过氧化二胺(HMTD)。他在进行该物质试验时受伤，最终引起当局的注意。在另一起事件中，一个与基地组织无关联的年轻人在一家购物中心施行非恐怖主义自杀式爆炸。尽管据报他未受过训练，但他在行动前曾一度进行炸弹试验和网上互动聊天。

以来，基地组织只能实施数量较少的行动，但因特网帮助扩大了它的公众影响力，从而削弱了禁运的某些预期效果。

71. 因特网的技术性质及其使用以及适当法律措施的欠缺限制了国际社会和各国为解决这一问题做出执法努力。不过，监察组建议安全理事会向会员国指出，他们有义务遵守制裁制度的规定，防止利用因特网从本国境内、或由境外的本国国民直接或间接向被列名个人和实体供应、出售或转让与军事活动有关的技术咨询、援助或培训。

七. 监察组的活动

A. 访问

72. 在 2009 年 8 月至 2011 年 2 月的 19 个月期间，监察组访问了 22 个会员国，其中四个国家是其第一次访问。有四次访问是与反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)联合进行的。一名监察组成员还陪同主席分别于 2009 年 10 月和 2010 年 6 月访问了两个会员国。监察组还参加了由联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)预防恐怖主义处在三个会员国举办的制裁问题讲习班。迄今，监察组已访问了 90 个会员国，有的是多次访问；³⁷ 监察组认为，它与诸多国家的国家当局直接接触是鼓励切实执行制裁措施和就这些措施的影响向制裁委员会提供反馈意见的最有效方法之一。

B. 国际、区域和次区域组织

73. 监察组保持与国际和区域组织的密切合作，同时加强与反洗钱金融行动任务组和三个该任务组类型的区域机构的协作：即西非反洗钱政府间行动小组(GIABA)、东南非洲反洗钱工作组(ESAAMLG)和加勒比地区金融行动特别工作组(CFATF)。与国际刑警组织的合作仍然是一个重要的优先事项。

C. 区域会议

74. 监察组为来自阿尔及利亚、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、巴基斯坦、沙特阿拉伯、突尼斯、阿拉伯联合酋长国和也门的情报和安全部门举行了第八次会议。监察组还就索马里问题为来自布隆迪、刚果民主共和国、吉布提、肯尼亚、卢旺达、索马里、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和也门的情报和安全部门举办了类似会议，由索马里和厄立特里亚问题监察组³⁸ 协调员共同主持。

³⁷ 包括阿富汗和巴基斯坦；2010 年，监察组三次访问喀布尔，协助阿富汗当局进行第 1822(2008)号决议第 25 段要求的审查，并就阿富汗在 2010 年 7 月提出的 47 项除名请求采取后续行动。

³⁸ 第 1519(2003)号决议所设监察组，并经第 1916(2010)号决议延长任务期限。

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

75. 三个专家组进一步协调参加国际和区域讲习班和会议。迄今为止，监察组已与反恐执行局专家一起进行了 17 次联合国家访问，与 1540 委员会专家组联合进行了两次旅行。³⁹ 监察组继续与反恐执行局和 1540 委员会专家协调其旅行计划，并在旅行之前和之后与他们交流信息。通过共同参与，可以更恰当地解释三个委员会的工作和任务的差别，但专家组认为，他们现在更加熟悉彼此的工作，从资源角度讲，由一个专家组代表所有三个小组发言更为合理。监察组将努力使这种安排成为一种默认做法。

76. 监察组与反恐执行局专家和 1540 委员会专家组一道制定完成了一项与国际、区域和次区域组织开展协作的共同战略。三个委员会注意到了该战略，三个专家组将提交一份方式文件，说明如何推进工作。

八. 会员国报告

A. 第 1455 (2003) 号决议的报告

77. 制裁委员会最近收到的依照第 1455 (2003) 号决议提交的报告有两份来自加勒比国家，分别于 2009 年 8 月 25 日(安提瓜和巴布达)和 2009 年 12 月 3 日(圣卢西亚)提交，两份来自非洲国家，提交时间为 2009 年 10 月 19 日(多哥)和 2009 年 12 月 4 日(尼日利亚)，还剩 32 个国家在七年多之后尚未提交报告。

78. 监察组继续与反恐执行局和 1540 委员会专家一道，与其余 32 个⁴⁰ 尚未提交报告的国家接触，并认为，通过禁毒办组织的技术援助团与国家当局接触，也使这些国家更好地了解了制裁委员会对报告工作的要求。

九. 其他问题

A. 制裁委员会的网站

79. 1267 委员会的网站现在提供许多新文件，以帮助会员国，其中包括关于列名和除名的订正标准表格和通往监察员办公室的链接。年度信息表提醒会员国上一年对《综合名单》所做的全部修改。⁴¹

³⁹ 出席秘书处裁军事务厅举办的两次讲习班，一次在拉丁美洲，另一次在东南亚。

⁴⁰ 这 32 个未提交报告的国家来自以下区域：7 个在亚洲、19 个在非洲、6 个在加勒比或拉丁美洲。

⁴¹ 可参阅 www.un.org/sc/committees/1267/annualstat.shtml。

B. 反恐执行工作队

80. 监察组继续担任反恐执行工作队制止为恐怖主义目的使用因特网工作组主席，召开了三次会议，重点讨论这一问题的不同方面。举办了关于防止为恐怖主义目的使用因特网的法律和技术问题讲习班，之后在沙特阿拉伯利雅得召开会议，探讨如何利用因特网消除极端主义暴力的吸引力。会议讨论了联合国在撰写和传达信息以驳斥基地组织及其关联人员的言论方面可以发挥的作用。

81. 监察组还负责工作队的纪录片制作项目，从犯罪者和受害者的角度说明恐怖主义的真实性质。第一部纪录片是与联合国秘书处新闻部和阿尔及利亚政府联合制作的，于 2011 年 1 月上映，该片引起了会员国和广大观众的兴趣。2011 年上半年将放映第二部纪录片，片中主角是来自沙特阿拉伯的一个前恐怖分子。

82. 监察组还继续积极参与工作队打击资助恐怖主义行为、在打击恐怖主义的同时保护人权及有关边界管理的工作。

83. 监察组还促进开展由挪威政府资助的一个项目，分析阿尔及利亚、孟加拉国、埃及、约旦、马来西亚、摩洛哥、沙特阿拉伯和也门的恢复方案。该项目旨在向考虑推出此类方案的国家提供信息或帮助他们推出方案。项目第二阶段将分析另一组国家的情况。

附件

与《综合名单》上的个人和实体有关的诉讼

1. 现将监察组已知的涉及《综合名单》上的个人和实体的待决或最近结案的法律诉讼情况介绍如下。

加拿大

2. 2010年6月7日, Abu Sufian Abd al-Razziq (QL.A.220.06)在加拿大渥太华联邦法院提起诉讼,对加拿大向他执行制裁措施提出抗辩。具体而言, Abd al-Razziq质疑加拿大通过称为“联合国基地组织和塔利班的条例”对他执行制裁措施是否适当,并请法院裁定这些措施为越权,违反了《加拿大权利和自由宪章》第2(d)款(结社自由权)和第7款(自由与安全权)的规定,违反了《加拿大权利法》第1(a)和第2(e)款,以及违反了国际法。^a

欧洲联盟

3. 欧洲联盟普通法院2010年9月作出一项裁定,^b在采用了“全面和严谨的”司法审查标准后,下令撤销对Yasin Abdullah Ezzedine Qadi(QI.Q.22.01)的制裁。法院认为,欧洲联盟当局没有让Qadi接触到指控他的证据,也没有考虑他所提供的“证明无罪的证据”。法院批评欧洲联盟全盘采纳1267委员会的列名理由简述,认为这些简述内的“指控笼统、无事实根据、含糊不清和不够详尽”,因从而使Qadi无法“对针对他的指控展开有效抗辩。”法院的结论是,Qadi的基本权利,即申辩权、获得有效司法审查的权利和财产权遭到了侵犯。欧洲联盟当局和一个会员国已对这项判决提起上诉。

4. 欧洲联盟普通法院2010年9月就Abd al-Rahman al-Faqih (QI.A.212.06)、Sanabel救济机构有限公司(QE.S.124.06)、Ghuma Abd' Rabbah (QI.A.211.06)和Tahir Nasuf (QI.N.215.06)在2006年提出的质疑事项作出判决。^c 遵循在Yassin

^a Abd al-Razziq 和其他诉加拿大检察长(T-889-10), 加拿大政府提供的信息。

^b 欧洲联盟普通法院 2010 年 9 月 30 日对 Kadi 诉委员会的 T-85/09 号案件的判决(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^c 欧洲联盟普通法院 2010 年 9 月 29 日对下列合并案件所作的判决: 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(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

Abdullah Kadi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合并案件中的判决论点，^d 普通法院宣布针对这些诉讼方的制裁条例无效。

5. Shafiq ben Mohamed ben Mohamed al-Ayadi (QI. A. 25. 01)、^e Faraj Faraj Hussein al-Sa' idi (现已除名)、^f Saad Rashed Mohammad al-Faqih (QI. A. 181. 04) 和阿拉伯伊斯兰改革运动(QE. M. 120. 05)^g 就对他们实施制裁提起的诉讼案件仍在普通法院待审。

6. Abdelrazag Elsharif Elost、Abdulbasit Abdulrahim 和 Maftah Mohamed Elmabruk 针对制裁措施向欧洲联盟法院提起诉讼。不过，委员会已在 2010 年 12 月 22 日将他们的名字从名单上删除。

欧洲人权法院

7. Youssef Mustapha Nada Ebada (现已除名) 向欧洲人权法院提起的诉讼仍有待大法庭审理。^h Ebada 声称《保护人权与基本自由公约》第六条(关于获得公正审判的权利)等规定受到违反。

巴基斯坦

8. 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。就 Hafiz Saeed (QI. S. 263. 08) 提起的诉讼，最高法院以“证据不足”为由撤销了旁遮普邦政府依据维护社会治安法采取的限制性措施。ⁱ

大不列颠及北爱尔兰联合王国

9. 联合王国最高法院 2010 年 1 月 27 日就 Hani al-Sayyid al-Sebai (QI. A. 198. 05)

^d 欧洲联盟法院(普通分庭)对合并案件 C-402/05 P 号案和 C-415/05 P 号案的判决，Abdullah Kadi 和 Al Barakaat 国际基金会诉欧洲联盟理事会、欧洲共同体委员会和大不列颠及北爱尔兰联合王国(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^e T-527/09 号案，Ayadi 诉欧盟委员会(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^f T-4/10 号案，Al Saadi 诉欧盟委员会(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^g T-322/09 号案，Al-Faqih 和 MIRA 诉欧洲理事会和欧盟委员会(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^h Nada 诉瑞士(10593/08 号案)(可参阅 www.echr.coe.int)。

ⁱ 本段中信息由巴基斯坦当局提供。

和Mohammed al Ghabra(QI. A. 228. 06)的合并案件作出裁决。^j 裁决判定政府败诉，理由是执行令是越权行为，因为它没有提供司法补救。判决意见称，设立监察员办公室和采取其他改进措施“是值得欢迎的”，但它们没有提供“有效的司法补救。”^k

美利坚合众国

10. Al-Haramain基金会(美利坚合众国)(QE. A. 117. 04)在美国俄勒冈州地方法院就2008年11月6日做出的对其不利的判决提出上诉，¹ 在该判决中，地方法院维持对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”。该上诉案正待美国第九巡回上诉法院审理。

11. 2009年1月16日，Yasin Abdullah Ezzedine 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。^m 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、第四修正案和第五修正案赋予他的权利。ⁿ 已对案情做了全面介绍，但在本报告撰写之时，尚未做出判决。

^j 联合王国最高法院2010年1月27日的判决(2010) UKSC 2，英国财政部(答辩人)诉 Mohammed Jabar Ahmed 等人(FC)(上诉人)；英国财政部(答辩人)诉 Mohammed al-Ghabra(FC)(上诉人)；R(关于 Hani El Sayed Sabaei Youssef 的申请)(答辩人)诉英国财政部(上诉人)(可参阅 www.supremecourt.gov.uk)。

^k 同上，第78段。

¹ 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。

^m 美国哥伦比亚特区地方法院，第1:09-cv-00108号案，Yassin Abdullah Kadi 诉亨利·保尔森、Adam J. Szubin、美国财政部和外国资产管制处。

ⁿ 第一修正案保障的言论自由权与结社权；第四修正案保障的免受不合理搜查和没收权；第五修正案保障的适当法律程序权和对征用的财产获得公平补偿权。