



2013年8月2日安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第1267(1999)和1989(2011)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

谨随信转递第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组依照第2083(2012)号决议附件一第(a)段提交安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第1267(1999)和第1989(2011)号决议所设委员会的第十四次报告。

请将所附报告提请安全理事会成员注意并作为安理会文件印发为荷。

安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的
第1267(1999)和1989(2011)号决议所设委员会
主席

加里·昆兰(签名)



2013年7月1日分析支助和制裁监测组依照安全理事会第2083(2012)号决议附件一第(a)段给安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第1267(1999)和1989(2011)号决议所设委员会主席的信

谨随信转递分析支助和制裁监测组依照安全理事会第2083(2012)号决议附件一第(a)段提交的第十四次报告。

监测组指出参考文件为英文原件。

分析支助和制裁监测组

协调员

亚历山大·埃文斯(签名)

分析支助和制裁监测组根据关于基地组织及有关个人和实体的 第 2083 (2012) 号决议提交的第十四次报告

目录

	页次
摘要	5
一. 威胁	6
A. 基地组织	6
B. 与基地组织有关联者	6
C. 与塔利班的联系	9
二. 加强制裁的影响力	10
A. 定向适当的名单	10
B. 沟通良好的制度	10
C. 关注执行工作和违规问题	10
三. 制裁执行情况	10
A. 《名单》的质量	10
B. 审查的影响力	11
C. 传播《名单》	11
D. 对制裁制度的法律挑战	12
E. 监察员	13
F. 合规	13
G. 简述	14
H. 制裁的影响力	14
四. 冻结资产	14
A. 资助恐怖主义行为方面的趋势	14
B. 资产冻结的执行情况	15
C. 非金融部门	16

D.	豁免.....	16
五.	旅行禁令.....	17
A.	恐怖分子的旅行方式.....	17
B.	旅行禁令的执行情况.....	17
C.	豁免.....	17
D.	机会和挑战.....	17
六.	武器禁运.....	20
A.	基地组织是如何获取和使用武器的?	20
B.	武器禁运的执行情况.....	20
C.	机会和挑战.....	21
七.	监测组的工作.....	22
A.	分析、监测和执行.....	22
B.	与会员国的合作.....	23
C.	情报和安全机构区域会议.....	23
D.	推进反恐中的“一个联合国”做法.....	23
E.	国际组织和区域组织.....	25
F.	安全理事会和国际刑警组织之间的合作.....	25
G.	建立学术界专家和民间社会专家之间的联系.....	25
H.	促进公开辩论.....	26
附件		
一.	与《基地组织制裁名单》上的人员有关的诉讼.....	27
二.	案例研究 1: 1267 委员会和监测组如何对马里危机作出反应.....	29
三.	案例研究 2: 空运协会就航空公司的旅客甄别程序提供的信息.....	30

摘要

本报告是分析支助和制裁监测组提交的第 14 次报告；监测组的任务是支助根据联合国安全理事会第 1267(1999) 号和第 1989(2011) 号决议成立的基地组织制裁委员会(现称为“基地组织制裁委员会”)开展工作。监测组发现，基地组织的威胁继续在多样化，出现了各种松散联系的与基地组织有关联者和信奉基地组织意识形态但独行其是的激进个人和小组。虽然基地组织作为全球恐怖组织构成的威胁减少了，但是来自与基地组织有关联者的威胁及蛊惑人心的思想依然存在。因此，必须继续更为有效地加强以证据为基础的联合国定向制裁制度。

一. 威胁

1. 基地组织(QE. A. 4. 01)及与其有关联者比以往更多样化, 差异性也更大, 他们仅凭借松散的意识形态和致力于恐怖暴力的决心而联系在一起。基地组织被打散并遭到削弱, 但尚未被清除; 埃曼·穆罕默德·拉比·扎瓦希里(QI. A. 6. 01)也没有能力来统一或领导与基地组织有关联者。一些有关联者受到了在马里和索马里展开的军事行动的打击, 另一些有关联者则利用区域冲突和不满情绪继续寻求支持。但是, 基地组织的能力降低和吸引力减少这一现实并不意味着基地组织发动袭击的威胁已经不存在了。与基地组织有关的个人和小组及与其有关联者继续在目标、战术和技术方面进行创新。

2. 三方面的发展事态显示这类威胁在继续演变。首先, 因特网上的恐怖主义宣传手法越来越巧妙, 受众越来越多, 对自我激进化问题起到了推波助澜的作用。其次, 最近在波士顿、伦敦和巴黎发生的袭击表明, 个人或小团体实施表达性恐怖暴力行为这种挑战将持续存在。令人头痛的是, 这些都是自己策划的袭击, 而不是在基地组织或与其有关联者的具体领导下进行的。第三, 在阿拉伯叙利亚共和国的持续内战中出现了以伊拉克基地组织(QE. J. 115. 04)为基础的强大的基地组织存在的现象, 吸引了阿拉伯叙利亚共和国境外成百上千的被招募者。

A. 基地组织

3. 基地组织核心层在过去 6 个月中未能看到好运重现。以阿富汗-巴基斯坦边境地区为基地的影响力大不如前的高级领导层继续在发布声明, 但是几乎没有能力通过集中指挥和控制来领导行动。埃曼·穆罕默德·拉比·扎瓦希里试图调解基地组织与人民胜利阵线(一个与伊拉克基地组织有关联的组织)之间的内部冲突但未成功, 青年党内部持续内斗, 这些都表明扎瓦希里的权威有限。与基地组织有关联者在追求自主议程, 尽管他们同时也在利用基地组织这一品牌。与基地组织相关的意识形态在巧妙的数字宣传手段的推销下仍能蛊惑人心。虽然基地组织核心层从事国际袭击策划的能力显著减少, 但是其鼓动袭击的言论和号召仍然在调动世界各地的暴力激进分子。

B. 与基地组织有关联者

4. 与基地组织有关联者的当地化趋势继续存在。¹ 一些有关联者利用像也门和阿拉伯叙利亚共和国这类国家国内的冲突而增加了吸引力。另有一些有关联者则因为军事行动或政治对话-或有时因同时进行军事行动和政治对话-而正在失去影响力。在马里和索马里, 军事行动已大幅度压缩了有关联者可活动的空间。在菲律宾南部, 和谈减少了有关联者的影响力。但是, 与基地组织有关联者的多样

¹ Bruce Hoffman, "Al Qaeda's Uncertain Future", in *Studies in Conflict and Terrorism*, 第 36 卷, 2013 年 6 月在网上发表。

化并没有降低他们对平民、对各国政府或对国际社会的特定目标所构成的威胁。这些袭击在很大程度上局限在每一个有关联者的行动地区内。

5. 有关联者的能力仍然是一个让人关切的问题。他们可以训练被招募者、在其袭击策划上进行创新,² 以及实施袭击。拉什卡-塔伊巴组织(QE. L. 118. 05)继续在提供高级恐怖主义训练, 包括在简易爆炸装置方面的训练。阿拉伯半岛基地组织(半岛基地组织)(QE. A. 129. 10)仍然是技术创新的一个主要来源。伊斯兰马格里布基地组织(QE. T. 14. 01)在绑架勒索方面已经形成了一套丰富的专门知识。半岛基地组织和青年党继续支持高质量数字宣传行动。不同的有关联者之间的行动联系可能会通过转让技能和知识及创建新网络或加强现有网络而增加威胁。这就更有理由要加紧努力, 对被列名的个人尤其是那些与这一网络有密切关系并提供协助的人实施定向明确、执行方式适当的旅行禁令。

6. 在 2013 年头 6 个月期间, 与基地组织有关联活动最明显的发生地是萨赫勒地区和中东地区。

7. 在萨赫勒地区, 法国领导的“薮猫”行动把伊斯兰马格里布基地组织及其有关联者Ansar Eddine(QE. A. 135. 13)和争取西非唯一性与圣战运动(QE. M. 134. 12)赶出了马里北部的的主要城镇。尽管尚有零星抵抗, 但政府的权威已经恢复, 而这类团体的影响力则显著减少了。通过“薮猫”行动可以看出, 这一地区恐怖团体的训练和装备水平很高, 因此需要加强马格里布国家之间及马格里布与萨赫勒之间的区域和次区域合作。还可以看出, 有组织犯罪与恐怖主义之间有密切关系。尽管在马里取得了积极成果, 但是萨赫勒地区仍然存在着与基地组织有关联者发动袭击的风险。³

8. 主要在利比亚东部继续活动的Ansar Al Shariaa(未列名, 同与半岛基地组织有关联的Ansar al-Shari'a不是同一个组织)也让人关切。Ansar Al Shariaa同在萨赫勒、马格里布、中东和南亚的与基地组织有关联者之间有行动接触。许多外国战士先来利比亚的训练营, 然后再到其他地方去打仗。在突尼斯, 那里主要由前囚犯组成的Ansar Al Shariaa是受了突尼斯战斗小组(QE. T. 90. 02.)的鼓动。该小组似乎正从激进说教过渡到与在马格里布、萨赫勒和也门的与基地组织有关联者建立联系。2013 年 4 月, 一个与伊斯兰马格里布基地组织有关联的组织-Katibat Uqba Ibn Nafa'a的成员在卡塞林市附近树林茂密的Jebel Chaambi 国家公园里一偏僻处同突尼斯安全部队发生了冲突。自突尼斯政府于

² Anne Stenersen, “Bomb-Making for Beginners: Inside al Al-Qaeda E-Learning Course”, in *Perspectives on Terrorism*, North America, 第 7 卷, 2013 年 2 月 1 日。

³ 在监测组与来自萨赫勒、马格里布和欧洲联盟的会员国官员的讨论期间获得的信息。见 S/2013/338 和 S/2013/354。

2013年5月禁止Ansar al Shariiaa在凯鲁万举行其年度大会以来，紧张态势一直在加剧。

9. 在西非，尼日利亚北部日益严峻的好战挑战已导致政府作出果断反应。与基地组织有密切联系的 Ansaru(未列名)和一个与基地组织有松散联系的复杂团体——“博科哈拉姆”组织(未列名)利用了当地的政治议程，但同时也显露它们赞同基地组织发出的广泛信息的迹象。在马里开展“薮猫”行动期间，发现“博科哈拉姆”组织、伊斯兰马格里布基地组织和争取西非唯一性与圣战运动之间有联系。无人能确定尼日利亚北部的暴力极端主义仍然是当地现象或是与在萨赫勒活动的团体有更密切的联系。

10. 在东非，青年党失去了对其以前控制的大部分领土的控制。但是，青年党的一些领导人仍然侧重国际恐怖主义和更以索马里为重点的议程，并继续在策划对该区域各国政府和对国际社会的袭击。⁴

11. 在中东，基地组织的影响力在也门已经削弱，但在阿拉伯叙利亚共和国却增强了。半岛基地组织失去了对其在2012年夺取的那些领土的控制，包括一些主要城镇。虽然受到了也门新政府的遏制，但半岛基地组织对也门、沙特阿拉伯和国际目标构成的威胁仍然存在。半岛基地组织本身也很危险，因为该团体具有变通性和创新性。

12. 同时，伊拉克基地组织继续在开展恶性宗派斗争，目的就是要进行地方权力的再分配。在阿拉伯叙利亚共和国境内，一个与伊拉克基地组织有关联的组织——人民胜利阵线——因参与阿拉伯叙利亚共和国日益激烈的内战而获得了影响力和追随者。无人能确定在阿拉伯叙利亚共和国当前的冲突结束后，这些人数在几百(和可能上千)的外国志愿者会怎么做。这些战士会发生什么取决于他们在阿拉伯叙利亚共和国期间的经历，但是以往涉及与基地组织有关联的外国志愿者的冲突显示，这将对当地和国际的威胁事态产生长期影响。⁵

13. 在南亚，认同暴力激进主义意识形态的拉什卡-塔伊巴组织具有显著的恐怖主义能力，其活动范围绝不仅仅局限于查谟和克什米尔地区。⁶ 虽然拉什卡-塔

⁴ 在监测组与东非会员国官员的讨论期间获得的信息，2013年4月。

⁵ Thomas Hegghammer, “Should I stay or should I go? Explaining variation in Western jihadists’ choice between domestic and foreign fighting”, in *American Political Science Review*, 第107卷, 2013年2月1日。

⁶ Don Rassler, Christine Fair 及其他人, “The fighters of Lashkar-e-Taiba: recruitment, training, deployment and death”, *Combating Terrorism Centre at West Point occasional paper*, 2013年4月。

伊巴组织主要从巴基斯坦旁遮普省招募人员，但该组织在阿富汗、印度和巴基斯坦的活动仍然很活跃，其跨国影响力和高度专业化的训练一直让人关切。⁷

C. 与塔利班的联系

14. 塔利班和阿富汗继续在为基地组织提供象征性和实际的关注点。埃曼·穆罕默德·拉比·扎瓦希里最近回顾了他与贾拉卢丁·哈卡尼 (TI. H. 40. 01) 的接触，把塔利班高级成员说成是乌萨马·本·拉丹的密切伙伴，并把阿富汗说成是该组织的“诞生地”。⁸ 为利用已宣布的将削减国际力量这个机会，基地组织会在阿富汗至少会维持一种象征性存在。⁹

15. 在阿富汗，可能与基地组织有联系的人继续遭到逮捕或杀害，特别是在库纳尔和努里斯坦。自有关这个问题的最近一次报告 (S/2012/971) 以来，被杀害或抓捕的与基地组织有联系的外国战士和领导人及协助者的总数已有所减少。与监测组 2012 年 12 月报告 (S/2012/968) 中所报告的数字相比下降幅度很大，比安保行动节奏的减缓更为明显，这很可能反映出阿富汗对外国战士的吸引力已经减少了。

16. 与基地组织有关联的组织—巴基斯坦塔利班运动 (QE. T. 132. 11)、拉什卡-塔伊巴组织和圣战者运动 (QE. H. 8. 01) 继续在阿富汗的叛乱活动中发挥重要作用。¹⁰ 其他有关联者，如东土耳其伊斯兰党 (QE. E. 88. 02) 和穆罕默德军 (QE. J. 19. 01)、拉什卡-金格维组织 (QE. L. 96. 03) 为塔利班和哈卡尼网络策划和协调的袭击提供自杀炸弹手。乌兹别克斯坦伊斯兰运动 (QE. I. 10. 01) 提高了其在阿富汗人中的招募力度，并在阿富汗北部的一些省份发展了足以使阿富汗当局认为比塔利班在其省内所构成的威胁更为紧迫的实地存在威胁。¹¹

17. 在某些情况下，基地组织成员会正式将自己置于阿富汗塔利班的领导之下，如乌萨马·本·拉丹曾做过的那样。巴基斯坦塔利班运动及哈卡尼网络把自己说成是在奥马尔毛拉 (TI. O. 4. 01) 的总体指挥之下。

⁷ Jonah Blank, “Lashkar-e Taiba and the threat to the United States of a Mumbai-style attack”, 在美国众议院国土安全委员会反恐和情报小组委员会前所作的证词, 2013 年 6 月 12 日。

⁸ 埃曼·穆罕默德·拉比·扎瓦希里, “Days with the Imam - 3rd instalment”, 2012 年。

⁹ 埃曼·穆罕默德·拉比·扎瓦希里, “The emerging sun of victory over the victorious Ummah and the vanquished crusades”, 2012 年。

¹⁰ 在监测组最近访问期间, 阿富汗当局强调指出了与基地组织有关联的非阿富汗人作为简易爆炸装置使用法的培训员所起的作用。

¹¹ 在监测组与阿富汗北部昆都士省和马扎里沙里夫省的阿富汗国家陆军、警务和情报官员举行的会议期间获得的信息, 2012 年 9 月和 2013 年 5 月。

18. 吉尔布丁·希克马蒂亚尔(QI. H. 88. 03)被视作是对阿富汗和平与安全的一个主要威胁。他在试图与阿富汗政府谈判和平解决办法和支持阿富汗反叛活动之间摇摆不定。自 2010 年以来，他与基地组织的关联就受到质疑。鉴于阿富汗的政治事态发展，监测组建议委员会考虑一个机制，以把他从《基地组织制裁名单》改放到《1988 号决议名单》上。

二. 加强制裁的影响力

A. 定向适当的名单

19. 只有当被制裁制度列名的是那些目前在基地组织发挥影响力(或支持)作用或是与其有关联者和实体时，定向制裁才能发挥最大效用。定向适当的名单需要经常刷新，规模不可太大，以使所有国家都能有效实施。监测组建议委员会考虑采取进一步步骤，以改善《名单》，并让监测组承担编写任务，就《名单》如何反映当前的威胁态势向委员会提交年度保密简报。

B. 沟通良好的制度

20. 基地组织及与其有关联者显示出他们善于沟通，能采用市场营销和宣传手段来培育支持者和煽动袭击。制裁制度只有在得到很好理解后才能发挥实效，特别是要得到会员国的理解，因为会员国的积极参与对于建立一个健全的名单和确保之后采取适当的执法行动至关重要。监测组建议委员会正式委托监测组对制裁基地组织制度进行战略沟通审查，以确认能增强会员国和公众对该制度的理解并能有助于加强执行工作的公共和数字外交行动。

C. 关注执行工作和违规问题

21. 只有在全面和一致性执行制裁基地组织制度时，该制度才能最大限度地发挥预防作用。但有三个原因导致可能无法实现这一点。首先，制度本身可能需要作内部改进，以支持国家的执行工作。其次，会员国可能缺乏在对执行工作至关重要的领域里的能力，需要技术或其他援助，以执行该制度。第三，可能缺乏政治意愿-也许因为并不认为威胁到了重大国家利益或因为并不认为定向制裁是预防或打击恐怖主义的核心工具，或因为(暗中)提供了被动或主动支持。过去 6 个月期间并没有提请监测组注意任何违规事例。但是，会员国提出过与制度本身相关及与技术或其他援助有关的要求。

三. 制裁执行情况

A. 《名单》的质量

22. 监测组继续开展审查《名单》质量方面的工作。这项工作有三个部分。首先，监测组在进行国家访问和召开区域会议期间会与会员国一起审查《名单》列名条

目，以确保《名单》内容没有过时。其次，与会员国联络，以继续确保识别信息的准确性和完整性。第三，进行媒体监测和对外部专家的外联，以期将最新信息纳入列名工作。

B. 审查的影响力

23. 安全理事会第 1822(2008)号和最近的第 2083(2012)号决议要求委员会对三年或以上未审查过的列名作一次年度审查。委员会还定期审查据报告已死亡的个人的姓名和据报告已解散的实体的名称。安全理事会第 1904(2009)号和最近的第 2083(2012)号决议要求对缺乏识别信息的列名条目作类似审查，以确保有效执行。进行这些不同形式的审查的目的就是为了确定列名是否仍然适当并要求与指认国及居住国和国籍国进行磋商。审查结果在很大程度上依赖于指认国的看法。

24. 监测组在其第十三次报告中建议，为进一步加强三年期审查的影响力，除非指认国力主继续列名并提供这么做的详细理由，不然，委员会应认为指认国已根据第 1989(2011)号决议第 27 段建议除名而采取相应行动。委员会未通过这一建议，但监测组仍然认为这一建议是恰当的。

25. 自监测组上次报告以来，委员会已按照监察员程序将 5 名个人从《名单》上除名，还按照各种审查程序将 5 名个人和 6 个实体从《名单》上除名。

C. 传播《名单》

26. 委员会承认，在增加新的列名后必须迅速广泛地传播《基地组织制裁名单》，从而防止新被列名的各方藏匿资产以躲避冻结，及不让得到列名消息的人规避旅行禁令。正式照会会转达至各国首都，一旦收到后，有时需要经过长时间的验证和部门间传播过程，这之后执法官员才会对被列名者采取行动。委员会可鼓励会员国尽可能减少这类迟误。¹²

27. 此外，一些国家还设定了权宜措施，允许本国官员在国家验证程序完成前就根据安全理事会的列名执行制裁。这些国家和其他会员国的许多官员已要求委员会将他们加入到秘书处的电子分发数据库以接收与《名单》相关的通知。通过电子邮件传递与《名单》相关的最新信息是加强执行工作的最有效方法之一。由于电子邮件分发的做法符合安全理事会提出的毫不拖延地执行制裁的要求，因此监测组建议向会员国发函，邀请它们订阅电子邮件通知。

28. 许多金融机构和其他参与执行制裁的私营部门伙伴从委员会网站下载PDF、HTML或XML格式的《名单》，以更新其内部数据库。一些机构设定了自动检查程序，另有一些机构则进行手工定期检查。已接到了关于允许公共部门接收新闻稿电子邮件通知的要求。由于新闻稿是公开并期望得到最广泛传播的，因此监测组建议，

¹² S/2009/245，第 39 至第 41 段。

委员会在其网站上设立一个以电子邮件索取新闻稿的自动系统或采用“丰富网站摘要”(RSS)提示方式。¹³

D. 对制裁制度的法律挑战

29. 自监测组上次报告以来,制裁制度的法律地位已有改善。这得归功于一些事态发展,包括欧洲联盟法院检察长Yves Bot于2013年3月19日就“委员会诉卡迪”案发表意见,¹⁴和监察员办公室就一些列名作出了有利裁决。检察长的意见很重要,因为他提出了关键的法律论点,赞成限制对委员会决定的国家和区域审查,并对设立监察员办公室表示了期待已久的支持,从而从正当程序的视野来看可能为欧洲法院接受制裁基地组织制度铺平了道路。

30. 检察长在其意见中建议欧洲法院推翻综合法院在“卡迪二”案中对卡迪先生所作裁决(2010年9月30日),¹⁵同时作出有利于欧洲联盟当局的裁决。检察长会驳回卡迪先生就欧洲联盟当局执行1267委员会对其列名而对欧洲联盟当局提出的指控。虽然这是咨询性意见(欧洲法院没有采纳该意见的义务),但欧洲法院一贯采纳检察长的看法。

31. 检察长的意见侧重于对“审查标准”的分析,即欧洲各法院对欧洲联盟执行安全理事会列名决定的监督力度。检察长驳回了综合法院采用的“全面和严格的审查”标准(据此认为有理由判定对卡迪先生的列名是含糊不清和无证据支持的),并提出了一个更具限制性的审查标准。

32. 检察长在其意见的第67段中提出了为什么在这种情况下不宜采用透彻审查的五个理由:(a)制裁基地组织措施的预防性质;(b)受争议行为的国际性;(c)需要在打击恐怖主义的要求和保护基本权利的要求之间作出平衡;(d)1267委员会所作评估的政治性;以及(e)近年来1267委员会在除名程序上的改进,尤其是自2008年欧洲法院作出“卡迪”裁决以来。

33. 检察长提出了一个包含两个方面的审查标准,欧洲联盟各法院可据此遵从1267委员会对事实的判定,并在大多数情况下决定是否根据这些事实进行列名。根据检察长的意见,法院应对针对某个个人或实体的制裁措施的“外部”合法性作“正常”审查,即所采用的程序是否尊重了被告方的权利,包括是否以适当方式传递了列名理由、这些理由是否足以允许作适当抗辩及是否充分考虑到申请人在整个过程中提出的意见。检察长表示,目前制裁基地组织制度所遵循的程序通

¹³ S/2008/324, 第35段。

¹⁴ 见《关于C-584/10P、C-593/10P和C-595/10P合并案件的意见》,可上<http://curia.europa.eu/sjuris/document/document.jsf?text=&docid=135223&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=515909> 查阅。

¹⁵ 欧洲联盟法院对T-85/09号案件(卡迪诉委员会)的判决(<http://curia.europa.eu>),2011年9月30日。

过了这一测试。第二，法院应对措施“内部合法性”作“有限审查”，即陈述理由和根据这些理由作出列名决定的法律依据。只有在发现存在明显错误、不适当或不恰当的情况时才能推翻这些决定。如果获得通过，那么在实践中这一标准将使欧洲联盟当局(并由此扩大 1267 委员会)免于遭到在列名决定方面的大多数法律挑战。

E. 监察员

34. 自监测组上次报告以来，监察员进程维持了最近几项列名挑战并在继续推进和发展，未遭到重大障碍。监察员根据第 1989 (2011) 号决议进程所提出的每一项建议都被采纳了，虽然没有任何一个案例被提交给安全理事会或以协商一致程序方式被推翻。监察员最近发表了几份报告，建议继续实行列名做法；这表明委员会(和会员国)在收集与被列名人员有关的信息时有能力满足监察员的“合理和可信”标准。这是一个对制裁制度具有积极意义的事态发展，因为这可能表明，委员会可以继续把支持基地组织的个人和实体作为目标，而同时又能尊重对适当程序的基本保障。换言之，监察员进程并没有从根本上削弱委员会开展在确认基地组织及相关组织支持者并对其采取行动方面的基本工作能力。

F. 合规

35. 仍然很难衡量对制裁制度的全面合规情况。金融行动任务组及金融行动任务组类型区域机构对大多数会员国在执行资产冻结方面的能力作了评价，但这类评价未涉及旅行禁令或武器禁运。此外，由于这类评价往往着眼于相关国家的法律框架，而不是针对某些特定相关被列名人员的执行工作，因此只部分反映了实际执行资产冻结的情况。监测组认为，应把境内有活跃的被列名个人和实体的那些会员国作为重点。因此，用于对合规情况作进一步报告的一个模板将侧重于这些国家及在那里发现的被列名个人和实体。

36. 安全理事会在其最近的第 2083 (2012) 号决议中继续要求监测组履行确认、收集并向委员会报告涉及违规事件和模式的信息的任务。鉴于可核查的信息很少而有关国家所作的答复又可能是否定的，因此这是一项具有挑战性的任务。监测组严肃看待其在违规问题上的任务规定，计划加强监测活动，以就可核查的事件提出报告。

37. 但监测组认为，必须仔细处理任何蓄意或大意的违规事件。在发生首次事件时最好与有关会员国进行秘密磋商，而不是采用任何公开“点名羞辱”的做法。绝大多数会员国愿意遵守制裁制度，那些未遵守的国家一般是因为缺乏这方面的能力，而不是因为缺乏意愿。当政治愿意成为问题时，监测组建议委员会鼓励监测组与首次涉嫌的违规方进行秘密接触，以了解情况并鼓励开展执行工作；若发生持续违规事件或模式，监测组就应向委员会提交详细报告。

G. 简述

38. 自监测组上次报告以来，监测组就 4 个新列名编写了列名理由简述，并对现有的列名编写了 222 项技术性和实质性修正。监测组还在监察员进行审查并作了继续列名的建议之后更新了一项简述。委员会更新了对伊拉克基地组织的列名，以反映该实体目前以人民胜利阵线之名在阿拉伯叙利亚共和国活动的情况。

39. 这些修正和更新改善了简述的质量。但是，最近更新过的简述与自首次在委员会网站上发布之日起就一直未经改动的简述之间存在差异。当监察员在实施程序、寻找可为继续列名提供证据的信息时，这种差异就尤为突出，因为许多简述只含有反映最初列名时的理由的信息。监测组将继续与会员国特别是指认国合作以使每项列名都反映最新情况，同时委员会亦可采用更为系统化的方式向相关会员国搜集这方面的信息。

H. 制裁的影响力

40. 对基地组织的制裁并不会终结基地组织及与其有关联者构成的威胁，但仍然是一个遏制他们的重要预防性(和破坏性)工具。制裁制度明显有效。在政治上，制裁制度显示了国际社会对与基地组织相关的暴力极端主义的谴责。实际上，制裁制度在具体事例中也有实效。虽然不易衡量，但制裁制度可对那些—不管其出于何种动机—决定通过表达性暴力而不是表达性政治来伸冤的人起到威慑作用。冻结资产的做法可限制资助恐怖主义行为的人，使他们不易利用正规银行系统并缩小他们与合法商业实体的合作范围。¹⁶ 旅行禁令可预防与基地组织有关联者中的协助者和中间人之间像以前那样容易地进行商业交易。此外，武器禁运通过提高对供应者的风险溢价甚至限制了与基地组织有关联者获得非法武器及部件的来源。

四. 冻结资产

A. 资助恐怖主义行为方面的趋势

41. 总的来说，基地组织及与其有关联者继续保持低运营成本，特别是在实施国际袭击计划时更是如此。只有在控制大量领土的情况下(如在采取纠正性军事行动之前的阿富汗、马里和索马里)，收入才有大幅度增加。需要继续就当前资助基地组织及与其有关联者的性质进行更为细致的工作。若能更好地将理解当前案例工作的人(如执法和情报机构)与金融情报部门的人联系起来，就能提高冻结资产措施的实效。虽然整体监管框架仍然很重要，但同时政府应进行更多以证据为

¹⁶ 这就是为什么准确确认资助者具有极端重要性的原因。见 S. V. Raghavan 和 V. Balasubramaniyan, “Financial facilitators: an important component of terror networks”, in *Journal of Money Laundering Control*, 第 15 卷, 2012 年。

基础的定向工作。¹⁷ 这样就能增强反恐金融工作的破坏性和预防性作用。监测组计划与会员国及其他有关各方合作，对这一问题作进一步分析。

42. 基地组织及与其有关联者，以及与他们有关的个体资助者继续利用正规和非正规金融体系将资金运出国界，用于资助他们的活动。欧洲联盟以外的绑架勒索行为仍然是一项特殊挑战，Ansaru、青年党和巴基斯坦塔利班运动(QE. T. 132. 11)为了赚取收入和引起公众的注意在继续从事绑架活动。应更密切地关注绑架勒索现象，首先因为这种行为为恐怖分子赚取了收入，¹⁸ 其次因为这种行为也可能会把会员国或金融机构牵连进资助恐怖组织(及可能违反制裁基地组织制度)。

43. 其他资金来源也很重要，包括有组织跨国犯罪活动的收益，例如走私和贩运人口。¹⁹ 在欧洲，社会福利欺诈、滥用信用卡、贷款申请和拖欠及敲诈仍然是一个问题。²⁰ 虽然安全理事会已确认，金融制裁同样适用于因特网托管服务及相关服务的提供，恐怖分子和恐怖团体仍然能够广泛利用因特网服务。欧洲刑警组织已确认，在线销售宣传资料和某些因特网站址收取的注册费是另类资金来源。

B. 资产冻结的执行情况

44. 自通过安全理事会 2012 年 12 月第 2083(2012)号决议以来，有 4 名个人和 1 个实体被列名。监测组注意到，没有任何会员国通知委员会或监测组，它们找到并冻结了与最近这些列名相关的资产。

45. 一些会员国和一个金融行动任务组类型区域机构表示需要援助，以执行制裁基地组织制度。虽然第 2083(2012)号决议第 55 和第 61 段含有可应请求帮助进行能力建设的规定，但尚未为此目的拟定框架。监测组因此建议，应拟定一个“轻触式”框架，在反恐怖主义委员会执行局和联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处的密切合作下，协助已确定并要求提供这一领域援助的会员国开展能力建设工作。

46. 金融机构处于执行制裁基地组织制度所规定的金融制裁措施工作的前沿。相关研究结果²¹显示，对许多金融机构来说，在发达国家执行金融制裁仍然是一

¹⁷ Nikos Passas, “Terrorist finance, informal markets, trade and regulation: challenges of evidence regarding international efforts”, in Evidence-Based Counterterrorism Policy, 第 3 卷, 2012 年。

¹⁸ 见 8 国集团声明, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207542/Kidnapping-for-ransom.pdf。

¹⁹ S/2013/189, 第 61 段。

²⁰ 见 TE-SAT 2013, 《欧洲联盟恐怖主义状况和趋势报告》。

²¹ “Facing the sanctions challenge in financial services: a global sanctions compliance study”, Deloitte, 2009 年。

项挑战。已确认的问题包括：缺乏明晰、定义明确的制裁²²政策、对工作人员的培训不足、建立全机构范围的有效遵守制裁的文化及甄别技术的整体效率。

47. 东南非洲反洗钱工作组和金融普惠联盟最近联合展开的一项初步调查突出显示了发展中世界较小的当地金融机构所面临的挑战，因为这些机构无法进入昂贵的商业数据库以获取甄别客户交易所需的制裁数据。调查结果还指出，缺乏能确保履行这些国际义务的国家法律和监管措施。此外，较小的金融机构还质问这些措施与其低收入客户群的相关性和公平性。

48. 在推动执行工作方面的一个更大的目标就是促进更多地利用正规金融部门。金融普惠可用于多重目的，既可减少无管制货币的流动，也可提高执法和国家监管机构“追踪货币”的能力。提高金融普惠程度可促进制裁基地组织制度。国家监管机构越能将监管条例用于促进金融普惠（有时这可能意味着次优地应用“了解你的客户”原则），制裁基地组织制度可覆盖的范围就越广。²³

C. 非金融部门

49. 许多国家将《基地组织制裁名单》的分发范围限制在金融服务部门，虽然来自其他部门的行为体也有可能涉及资助恐怖主义计划。金融行动任务组《关于通过实质部门洗钱和资助恐怖主义的类型学报告》（2008年）显示，房地产部门可能与资助恐怖主义计划有联系。一般而言，为反洗钱和打击资助恐怖主义行为目的而对指认的非金融企业和专业进行的监管在某些区域相对较新和较弱。因此，指认的非金融企业和专业部门仍然易被资助恐怖主义者滥用。监测组因此建议委员会积极与指认的非金融企业和专业部门联系，以增强执行制裁基地组织制度的工作。

D. 豁免

50. 对金融制裁措施的豁免是第1267(1999)号决议首次提出的；该决议第4(b)段规定，委员会可逐案批准因“人道主义需要”的例外。该决议未作出申请和给予这类豁免的流程，也没有表明在何种情况下提出这类豁免是合理的。安全理事会随后通过了第1452(2002)号决议，清楚阐明了可适用于豁免金融制裁措施的程序和类型。

51. 安全理事会在第2083(2012)号决议第8段中鼓励会员国利用第1452(2002)号决议的规定；该规定允许会员国将被列名者的被冻结资产解冻，以支付基本开支和其他开支，包括支付食品、房租或抵押贷款、药品和医疗、为常规持有或维持冻结的资金或其他金融资产或经济资源所需支付的合理的专业人员费用和服务费用。会员国可采用通知委员会其允许这类例外的打算的方式来利用这一例

²² 该研究报告涵盖联合国和非联合国制裁。

²³ 这就是为什么反洗钱金融行动任务组在其咨询意见中倡导采取基于风险的方法的原因。

外，若在发出通知之后 3 个工作日内无反对决定的话则可允许这种豁免。第 1452 (2002) 号决议还规定了对特殊开支的豁免，但需经委员会批准。

52. 第 2083 (2012) 号决议提出了一个新的豁免程序，允许被列名者通过根据第 1730 (2006) 号决议设立的协调人机制向委员会提出豁免申请(但该申请首先需提交给居住国审批)，从而增强了适用于豁免措施的公平性和透明性程序。自通过第 2083 (2012) 号决议以来，委员会未收到过通过新程序提出的任何豁免请求。

五. 旅行禁令

A. 恐怖分子的旅行方式

53. 在全球打击基地组织恐怖主义方面，旅行禁令是一项至关重要的强大工具。恐怖分子在试图偷越国境方面诡计多端。意识到有风险，因此大多数被列名者呆在原地不动或在穿越国境时避开官方过境点。与基地组织有关联者的区域化程度越来越高，这往往意味着恐怖分子可在一个边境管理疏松的有限地区内活动(如萨赫勒大部分地区)。

B. 旅行禁令的执行情况

54. 要衡量旅行禁令的影响力很难，因为当会员国防止了某个被列名者跨越其边境后并不承担向委员会报告的义务。大多数会员国坚称，定期更新的国家名单和数据库符合旅行禁令的要求，其移民和边境管制当局通过采取监管或行政行动使委员会的列名决定立即发生效力。监测组未了解到自监测组上次报告以来发生过任何被列名者在边境被拦截的事例，委员会也未收到过这方面的任何报告。

55. 关于恐怖分子所在位置的信息对于作出健全的威胁评估至关重要。监测组继续建议，委员会鼓励会员国在防止、允许或发现被列名者进入其领土时提出报告。²⁴ 此外，接收并将有关被列名者在企图入境时所使用的旅行文件的信息加入到《名单》内的做法将增强旅行禁令的实效。

C. 豁免

56. 自监测组上次报告以来未提出过任何旅行禁令豁免请求。自委员会设立可允许对豁免请求作出迅速反应的新程序以来，已经准许了三次豁免。

D. 机会和挑战

57. 监测组与国际刑事警察组织(国际刑警组织)的合作增强了旅行禁令的执行工作。对于在《基地组织制裁名单》上的几乎所有人都发出了国际刑警组织-联

²⁴ 监测组在其第十次报告(S/2009/502)第 74 段中建议这样做。委员会关于监测组第十次报告的立场文件(S/2010/125)未提及关于这一建议的立场。

联合国安全理事会特别通告。²⁵ 只有 20% 的特别通告有相关个人的照片。特别通告的可操作性改善了，从而增强了边境管制官员对特别通告的使用性。

58. 虽然生物识别数据是检查被列名者身份的一个有效工具，但许多国家尚未引入这一技术。因此，被列名者使用虚假、伪造和盗用文件以掩盖其身份和/或特征的做法对实施制裁构成了障碍。国际刑警组织的被盗和遗失旅行文件数据库含有 166 个国家报告遗失或被盗的 3 500 多万份旅行文件。²⁶ 监测组继续建议，委员会请会员国注意这一必不可少的工具并鼓励会员国让一线边境安全官员和领事官员可直接、实时进入这一数据库。²⁷

1 国际民用航空组织和国际航空运输协会

59. 空中旅行仍然是重要的被列名者尤其是资助者偏好的交通模式。让他们无法作空中旅行就很有可能影响他们支持基地组织的行为和能力。旅行禁令要求各国防止被列名者进入其领土，从而使这些人成为事实上的不许入境旅客。航空公司有责任送回这类旅客，但如果作为航班始发国的会员国同样以其被列名为由而拒绝相关人员入境的话，事情就可能变得复杂。会员国可以机上有被列名者为由拒绝让已在飞行中的航机进入空域。简而言之，给被列名者的未经允许的国际旅行提供便利将给航空公司带来商业责任。这就给委员会与国际民用航空组织(国际民航组织)及其相应的私营部门组织——国际航空运输协会(空运协会)进行合作带来了机会，而监测组则继续在促进进行这类合作。但是，由于商业航空公司只需要检查旅客是否符合空运协会旅行信息手册自动化数据库²⁸所列出的目的地的入境标准，因此会员国的航空管理局需要通知空运协会，准许入境的其中一个要求就是不受旅行禁令的限制，即未被列名或有资格得到豁免或作例外处理。监测组建议委员会要求会员国将《基地组织制裁名单》和旅行禁令列入其国家不许入境旅客导则。²⁹

²⁵ 截至 2013 年 6 月 3 日，在 226 个被列名者中，已有 222 个列名者的特别通告。其余案例要不就是相关人员已经死亡，要不就是缺乏特别通告所需的最低限度识别信息。

²⁶ 见 www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases。

²⁷ S/2012/968，第 74 段。委员会可将此建议加入到旅行禁令词汇解释文件内。

²⁸ 空运协会的旅行信息手册自动化数据库是航空公司和旅行社为确保遵守边境管制规则和条例所使用的行业标准。见 <http://www.iata.org/publications/Pages/timatic.aspx>。在理论上，旅行信息手册自动化数据库系统有能力列入不允许旅行至某些目的地的护照信息。可利用被列名者已知的旅行文件细节，确保通过旅行信息手册自动化数据库使航空公司拒绝运载这些人员，不过这一功能尚待测试。

²⁹ S/2009/502，第 73 段。

2 免签证地区

60. 监测组曾提请注意在免签证地区自由行动对旅行禁令执行工作所构成的挑战。³⁰ 《申根协定》签署国通过加强对外部边境的控制和增强内部警务和司法合作，有效应对了这些挑战。但目前并不是所有《协定》成员国都已立法，禁止被列名者违反旅行禁令穿越边境，因此它们应考虑制定这类法律。对其他类型的危险人物早已采用了类似的限制。类似西非国家经济共同体(西非经共体)这样的自由行动地区偏爱经济增长和机会，但同时因为没有系统性的检查站，被列名者可在限制不多或无限制的情况下在这类地区活动。监测组将同西非经共体和其他免签证地区会员国讨论这些问题。监测组建议委员会鼓励免签证地区会员国交流在边境控制方面的最佳做法。

3 被列名者的旅行文件

61. 被列名者的新的和现有的旅行文件使他们能够进行国际走动。会员国利用旅行文件内的各种注解来说明，除其他外，某本护照不能用于到某些国家去旅行。委员会可鼓励各国在现有或新发放的旅行文件中加入某些文字，以说明该文件的持有人受旅行禁令的限制但适用于相应的豁免程序。³¹ 旅行文件官员认为不存在阻碍这样做的技术或财务障碍。³²

62. 另一个让边境和运输安全官员更有可能对旅行中的被列名者的身份保持警觉的手段是更加广泛地采用国际刑警组织与通告有关的旅行证件搜索平台，因为该平台可以让边境管理当局检查护照数据，以确认护照持有人是否为某项特别通告的对象。³³ 可更为广泛地将与通告有关的旅行证件搜索平台用于航空公司的旅客信息事先检查，从而消除到目的地后必须拒绝让被列名者入境的情况。委员会可鼓励会员国向相关官员和私营部门广泛提供与通告有关的旅行证件搜索平台，以及用于某些常规检查，如利用国际刑警组织的被盗和遗失旅行文件数据库进行的常规检查。³⁴ 由于委员会认为有理由请各国确保让航空公司了解旅行禁令，³⁵ 安全理事会可鼓励各国通过相关航空管理局向空运协会表明，除

³⁰ S/2005/572，第 133 至第 141 段。

³¹ S/2012/968，第 74 段。委员会可将本建议加入到旅行禁令词汇解释文件内。

³² 在监测组 2012 年 10 月同国际民航组织和相关会员国官员的讨论期间获得的信息。

³³ 见《国际刑警组织 2011 年年度报告》，可上 www.interpol.int/News-and-media/Publications#n627 查阅。

³⁴ 监测组在其前几次报告中广泛讨论了这一问题。若欲了解国际刑警组织数据库的情况，见 www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases。

³⁵ S/2010/125，第 14 段。

签证和其他入境要求外，它们还要求旅客不受旅行禁令的限制，否则就适用相关的驱逐令。³⁶

63. 与通告有关的旅行证件搜索平台是为什么如委员会所建议的、要让《名单》包含被列名者所有旅行文件的最新信息的原因之一。³⁷ 但由于在发放新的旅行文件之后在更新这类信息方面不可避免地会出现延迟或偶尔失误，在向《名单》所列名人员发放旅行文件时，最好按照国际民航组织的建议发放有效期至至少五年、最好长达十年的护照。³⁸ 委员会在旅行禁令词汇解释文件中可采用这一建议。

六. 武器禁运

A. 基地组织是如何获取和使用武器的？

64. 世界很多地方都在广泛地提供轻武器，而基地组织及与其有关联者只要所处地点有利就可相对容易地获取这类武器。获取重武器及其弹药则要困难一些。但有关简易爆炸物的知识已在与基地组织有关的人员中传播开来了，越来越复杂的简易爆炸装置及相对容易就可制作的简单装置，对执行武器禁运构成了挑战。技术技能和方法越来越快地从一个与基地组织有关联者向另外的有关联者传递，促进了某种程度的创新，从而增加了危险。能用于训练培训员的爆炸物专家是基地组织中央领导层可用来支持其相关组织和与其有关联者的剩余资产之一。

65. 自监测组上次报告以来，一个重要的事态发展就是在马里北部发现了伊斯兰马格里布基地组织军火库的规模，在 Adrar des Ifoghas 山区发现了大量不同类型的武器和爆炸物。其中一些军火来自伊斯兰马格里布基地组织用绑架得来的收益资助的走私网络；一些军火源自利比亚在卡扎菲时代的库存，这已经越来越成为利比亚国内那些想把军事资产变为金钱的非国家行为体的一种商业收入来源了。民用和商用爆炸物和配料及军用级材料都有现货。疏松的边境管理使贩运变得很容易。使用自杀炸弹手的做法(如所发现的各种自杀背带)使萨赫勒地区的恐怖主义又增添了一种新的形态。

B. 武器禁运的执行情况

66. 会员国一般不会向基地组织或与其有关联者提供武器。一个更大的问题是现有的合法或非法供应品流向其他方面(例如，流向伊斯兰马格里布基地组织、争取西非唯一性与圣战运动、“博科哈拉姆”组织和人民胜利阵线)，或与基地组织有关联者手中现有的库存(例如，青年党和半岛基地组织)。会员国面临的一个特

³⁶ 空运协会维持着一个旅行信息管理系统，内有会员国对进入其领土的要求，航空公司在让旅客登机前会根据该系统对旅客进行检查。欲知详情，见 S/2009/502，第 72 和第 73 段。

³⁷ S/2009/427，第 32 段；S/2008/408，第 17 段。

³⁸ 国际民航组织 9957 号文件，《便利手册》(2011 年)，第 3.4.9 和第 3.4.11 段。

殊挑战就是如何确保合法的武器供应品不会流向被列名团体或个人，这就可能需要加强监管力度，特别是在高风险情况下。

67. 监测组建议委员会和监测组进一步开展工作，以促进会员国实施武器禁运。

C. 机会和挑战

68. 现在有机会就基地组织及与其有关联者的武器采购和使用问题开展更细致的工作。监测组计划加强与会员国、联合国其他机构和国际组织及相关的非政府组织在这一问题上的合作。

69. 委员会已批准并在其网站上发布了关于武器禁运的词汇解释文件，³⁹ 包括根据制裁基地组织制度对“武器”作广泛定义。监测组提议与其他有关国际机构和国家机构密切合作，以提高对委员会所定义的禁运范围的认识。监测组认为，制裁范围不仅涵盖所有常规武器和常规武器所发射、投掷或运载的弹药，以及其部件和组件，而且还涵盖与常规武器相关的训练和技术援助。该文件最后一次更新是在 2011 年作的，监测组建议委员会再次进行更新，以反映新出现的威胁。

70. 现在也有机会利用大会于 2013 年 4 月 2 日通过的《武器贸易条约》。《条约》规范常规武器和弹药的国际贸易，目的是防止出现非法转移，包括流向基地组织及与其有关者。《条约》第 6 条第 1 款明确规定：“如果转让将违反依照《联合国宪章》第七章行事的联合国安全理事会所采取的措施、尤其是武器禁运措施规定的义务，则缔约国不得批准第 2 条第(1)款所述常规武器或第 3 条或第 4 条所述物项的转让。”第 7 条第 1 款要求各出口缔约国在授权出口常规武器之前，应评估该武器是否能被用于实施或促进实施与恐怖主义有关的国际公约或议定书所定义的犯罪活动。

71. 虽然《武器贸易条约》尚需一些时间才能生效，但该条约可成为进一步推动执行 1267 制裁制度的一项有用工具。例如，《条约》要求各缔约国指定一个或多个国家联络点，以交换与执行《条约》相关事项有关的信息。若得到缔约国的同意，这类联络点也可作为 1267 委员会在执行武器禁运制裁措施方面的联络点。此外，第 12 条规定的保持纪录要求同样可帮助委员会和监测组确认基地组织及与其有关者所使用的武器的来源。

72. 监测组建议加强与小武器问题协调行动机制和裁军事务厅的合作，以促进执行制裁制度。监测组早已在建立与裁军事务厅各区域办事处的联络，以改善信息共享(尤其是有关弹药库存管理的信息，因为在利比亚案例中这是个问题)。监测

³⁹ 见 www.un.org/sc/committees/1267/pdf/E0T%20Arms%20embargo_ENGLISH.pdf。

组还计划在其组办的情报机构区域会议上及在与区域组织(如西非经共体和非洲联盟)的联系中更注重武器问题。还应特别强调以下问题：(a) 便携式防空系统；(b) 武器级化学品；以及(c) 可用于制造简易爆炸装置的技术。

七. 监测组的工作

A. 分析、监测和执行

73. 自上次报告以来，监测组一直注重核心工作：分析基地组织的威胁、就列名提出咨询意见，以及专注于加强制裁制度的影响力。详细的循证分析对于 1267 委员会的工作是必不可少的。监测组并不寻求取代会员国为了解、调查和预防恐怖主义所作的大量工作。⁴⁰ 监测组带来的优势就是与世界各国政府协同工作及联系外部专家的能力，以便就基地组织及与其有关者构成的威胁作出综合评估并推动实施一个定向、有效和公平的制裁制度。监测组的组成情况是：一个由具有反恐、外交、分析、司法、金融和法律经验的专家组成的小组，在联合国高质量专业人员小组的支持下开展工作。

74. 是否能取得第一流的分析结果取决于是否有完善的信息、良好的判断力及独立进行评估的能力。监测组在 2013 年期间通过开展以下活动增强了这方面的能力：

(a) 保持与会员国及其专家的联系，包括通过进行细致的国家访问；

(b) 追踪媒体、学术界和智囊团发表的文章中对基地组织及与其有关联者的最新分析，以及直接联系有关的专题专家；

(c) 与暴力极端主义分子问题方面的领头专家举行闭门研讨会(例如，关于萨赫勒问题的研讨会)，以确认可用于进行深入探讨的适当问题；

(d) 与委员会、会员国及联合国其他实体分享并测试监测组的分析结果。

75. 通过以下方式提供关于制裁基地组织制度的咨询意见，以改善制裁制度：

(a) 提高列名工作的质量，特别是通过定期审查、改善识别信息及注重创新和交付；

(b) 确保广为传播《名单》，包括通过国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告，以及采用能满足会员国和私营部门机构需要的格式；

(c) 为监察员开展工作提供信息；

⁴⁰ 事实上，监测组利用了这方面的工作成果。例如见加拿大情报局的展望研究报告，“基地组织的未来”(2013年5月)，可上 http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/cdmctrch/20130501_eng.pdf 查阅。

(d) 改善提供给委员会的管理信息。

B. 与会员国的合作

76. 根据安全理事会第 2083(2012)号决议的要求，监测组继续开展外联活动，包括特别是对会员国的访问。在 2012 年 11 月和 2013 年 6 月期间，监测组访问了在非洲、欧洲、东南亚和北美洲的 11 个会员国。这些访问有助于监测组了解会员国在执行制裁制度时所遇到的挑战，并通过直接接触直接负责安全和反恐工作的地方当局，更清楚地了解到不同国家如何看待基地组织及与其有关联者构成的威胁。在这些访问期间收集的宝贵信息使监测组能够向委员会作出建议。在与国家当局的直接接触中，监测组也非常重视安全理事会在第 2083(2012)号决议第 61 段中所提出的要求，即监测组应回应会员国请求，协助开展能力建设，以加强执行制裁措施，并将进一步发展这一方法。

C. 情报和安全机构区域会议

77. 监测组于 2012 年 11 月在肯尼亚内罗毕组办了第五次情报和安全机构主要负责人区域会议，以讨论基地组织在东非的影响问题，来自布隆迪、吉布提、肯尼亚、索马里、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和也门的代表团出席了会议。会议的共同组办方为索马里和厄立特里亚问题监测组，并得到了肯尼亚国家反恐中心的支持。会议就来自在东非的基地组织及与其有关联者的不断变化的威胁性质和联合国这两个制裁制度如何应对这一问题进行了有益的讨论。

D. 推进反恐中的“一个联合国”做法

78. 对于会员国和公民而言，联合国是一个组织、一个品牌。联合国为推进“一个联合国”做法已经做了很多工作，目的就是确保联合国不同机关和机构能更好地实施一个一致性的议程。联合国系统内不同的反恐机构密切合作，但是仍有改进的余地。为此，监测组计划在 2013 年期间加强与联合国核心伙伴的合作。

1. 与联合国安全理事会其他专家组的合作

79. 监测组与联合国其他专家组和政治特派团密切合作，特别是那些与监测组工作有最直接联系的专家组和特派团，其中包括利比亚问题专家小组和索马里和厄立特里亚问题监测组。在过去 6 个月期间，与这两个小组都举行了会议。此外，还与其他专家组举行过会议或电话讨论，以确认我们可相互借鉴的领域，尤其是在武器禁运、旅行禁令和资产冻结方面。

2. 反恐怖主义执行工作队

80. 监测组继续协助反恐怖主义执行工作队开展工作，极大地促进了联合国系统内的协调和《联合国全球反恐战略》的执行工作。监测组期待与反恐执行队举行定期会议并欢迎在 2013 年任命杰汉吉尔汗博士为临时主任。

81. 监测组还积极参与相关工作组的工作。⁴¹ 监测组还定期参与工作队所有的协调会议和年度务虚会。2013 年 6 月，协调员在与瑞士政府共同组办的国际反恐协调中心关于应对有利于扩散恐怖主义的条件和促进区域合作问题会议上作了发言。

82. 监测组继续与设立在反恐执行队办公室内的联合国反恐中心密切合作，以协助会员国开展能力建设工作，从而更好地全面执行《联合国全球反恐战略》的所有四大支柱。

3. 与反恐怖主义委员会执行局密切合作

83. 反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)在促进反恐国际合作方面发挥着至关重要的作用。监测组与执行主任迈克·史密斯领导下的反恐执行局密切合作，并期待与最近宣布接替他的让-保罗·拉博德继续发展这一关系。

84. 在三个领域里的合作特别成功。第一个领域是资助恐怖主义问题；反恐执行局采取主动行动，增强会员国的能力，以建立一个符合包括相关人权义务在内的国际标准和义务的有效的冻结机制。监测组参与了 2012 年 10 月召开的启动会议和 2012 年 12 月在达喀尔举办的西非经济和货币联盟成员国区域讲习班。第二个领域是边境安全问题；监测组参与了 2013 年 3 月在拉巴特举行的萨赫勒和马格里布边境控制方面的合作问题会议。第三个领域是新技术问题；监测组同样参与了反恐怖主义委员会于 2013 年 5 月举办的关于通信和信息新技术的特别活动。

85. 监测组计划继续与反恐执行局在我们各自任务有交集的领域里密切合作并积极共享信息。监测组还希望，如果租约许可的话，在 2015 年底之前落实酝酿已久的将反恐执行局和监测组置于同一栋楼办公的计划。

4. 促进联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处的执行工作

86. 联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处作为会员国能力建设的促进者继续发挥着重要作用。监测组计划继续与预防恐怖主义处合作，因为就联合国大多数反恐能力建设工作而言，该处应自然而然就是合作伙伴，如此可避免重复工作。

⁴¹ 处理资助恐怖主义问题工作组、制止为恐怖主义目的使用因特网工作组和对话、了解和消除恐怖主义吸引力工作组。监测组还经常协助与反恐有关的边界管理工作组和反恐过程中保护人权工作组开展工作。

E. 国际组织和区域组织

87. 监测组提供了培训课程并参与了联合国、非洲联盟、金融行动任务组、国际刑警组织和其他组织主办的国际、区域和次区域会议；这些会议给监测组提供了向与会者介绍制裁制度和鼓励予以执行的机会。在 2012 年 11 月至 2013 年 6 月期间，监测组参与了 21 场这类会议，并继续通过参与金融行动任务组全体会议和金融行动任务组类型区域机构的会议在拟订用于打击资助恐怖主义行为的措施方面发挥积极作用。监测组还积极参与全球反恐论坛。

F. 安全理事会和国际刑警组织之间的合作

88. 监测组继续加强与国际刑警组织的积极合作。监测组参加了 2012 年 11 月在罗马举行的国际刑警组织第八十一届大会，并在 2012 年 11 月和 2013 年 6 月期间作为培训员参加了关于国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告的两期培训班。其中一期培训班在布拉迪斯拉发举办，参加者为来自东欧的会员国的执法官员和其他部门官员；另一期培训班在法国里昂举办，参加者为来自非洲的会员国的执法官员和其他部门官员。培训班的目的是帮助参加者了解制裁制度，特别是特别通告，以改进针对基地组织和塔利班的制裁措施的执行工作；监测组则是这两期培训班不可或缺的组成部分。

89. 自联合国与国际刑警组织于 2012 年底签订协议以来，国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告的可操作性已有改善，因为该协议确定了对通告内容的 iLink 直接链接，从而使秘书处能及时进行更新和修改。特别通告制度的使用范围现已扩及至七个制裁委员会。⁴² 监测组在作国家访问和举行区域会议期间一直收到会员国就特别通告对制裁执行工作的影响提供的正面反馈意见。

90. 国际刑警组织还提供了让委员会传播“橙色通告”的机会。“橙色通告”用于警告对公共安全构成严重和紧迫威胁的某种活动、某个人、某个物体或某个进程。国际刑警组织建议，可通过国际刑警组织传播监测组的某些调查结论，如与武器禁运问题有关的结论和特别是与简易爆炸装置有关的结论。监测组建议委员会考虑，在能加强执行制裁基地组织制度的专题事项方面采用“橙色通告”。

G. 建立学术界专家和民间社会专家之间的联系

91. 监测组的任务是研究不断变化的威胁性质并提出报告，包括通过与相关学者和学术机构进行对话。自 2013 年 1 月以来，监测组与外部专家和学者举行了大约 30 次会议，并编写月度最新研究资料供内部发行。

⁴² 根据第 751(1992)号和第 1907(2009)号、第 1267(1997)和第 1989(2001)号、第 1521(2003)号、第 1533(2004)号、第 1572(2004)号、第 1591(2005)号及第 1988(2011)号决议设立的委员会。见 www.inerpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Special-Notices。

H. 促进公开辩论

92. 监测组欢迎对本报告内的分析结果和建议提出反馈意见。可将这类反馈意见用电子邮件的方式送交 1267mt@un.org。

附件一

与《基地组织制裁名单》上的人员有关的诉讼

1. 下文说明监测组已知的待决或近期已决的与《基地组织制裁名单》上的个人和实体有关的法律挑战情况。

欧洲联盟

2. 欧洲联盟委员会向欧洲联盟理事会和欧盟的一个成员国发出联合呼吁，反对欧洲联盟法院 2010 年 9 月对亚辛·阿卜杜拉·埃泽丁·卡迪所作的裁决，^a 因为该裁决采用了“全面和严格”^b 的司法审查标准而命令废止对卡迪的制裁。欧洲联盟法院于 2012 年 10 月 16 日举行了一次上诉听证会。上诉案仍悬而未决，虽然基地组织制裁委员会已于 2012 年 10 月 5 日将卡迪从《名单》上除名。检察长在 2013 年 3 月 19 日就此事项发表了意见(预计将于 2013 年 7 月 18 日就此案作出判决)。

3. 综合法院中止了 Sanabel Relief Agency Limited (QE.S.124.06) 提起的诉讼程序，以等待，除其他外，对《卡迪二》案件的裁决结果。^c

巴基斯坦

4. Al Rashid Trust (QE.A.5.01) 就对其适用制裁措施一事提起的诉讼仍在巴基斯坦最高法院待决，因为该国政府对 2003 年的一项不利裁决提出了上诉。^d Al-Akhtar Trust International (QE.A.121.05) 提起的一项类似挑战在初级法院待决。^e

大不列颠及北爱尔兰联合王国

5. 联合王国目前正在应对针对其在根据制裁基地组织制度指认居住在联合王国的 Hani al-Sayyid al-Sebai Yusif (QI.A.198.05) 方面的决策所出现的司法审查挑战。^f

^a 《欧洲联盟法院的判决》(<http://curia.europa.eu>)，第 T-85/09 号案件(卡迪诉委员会)，2010 年 9 月 30 日。

^b 同上，卡迪诉委员会，第 151 段。

^c 同上，第 T-134/11 号案件，Al-Faqih 和其他人诉委员会。

^d 巴基斯坦提供的信息。

^e 巴基斯坦提供的信息。

^f 联合王国提供的信息。

6. 联合王国目前还正在应对针对其在根据制裁基地组织制度指认Abdulbasit Abdulrahim、Abdulbaqi Mohammed Khaled和Maftah Mohammed Elmabruk(这些人已从《名单》上除名)方面的决策所出现的司法审查挑战。^g

7. 此外,联合王国目前还正在应对针对其在根据制裁基地组织制度指认居住在联合王国的Mohammed Al Ghabra (QI. A. 228. 06)方面的决策所出现的司法审查挑战。^h

美利坚合众国

8. 2011年9月23日,美国第九巡回上诉法庭发布了一项就案情实质作出的维持对哈拉曼基金会(美利坚合众国)(QE. A. 117. 04)的指认的判决并指出,虽然对该基金会采用的程序的某些方面侵犯了《第五修正案》赋予的权利,但是这类侵权行为是一种无害的错误。ⁱ 但第九巡回法庭确实认为,在未获得司法授权令之前就进行指认的做法违反了《第四修正案》,并将该案件发回地区法院,以考虑可采取何种适当的补救措施,如果有任何这类补救措施的话。2011年12月14日,该国政府请求第九巡回法庭进行复审。2012年2月27日,第九巡回法庭驳回了复审理求,并修改法庭意见,以澄清其维持《第四修正案》的立场。地区法院目前正在起草关于案件发回情况的简报。

9. 2012年12月12日,地区法院发布意见和指令,认为这一违反《第四修正案》的行为是无害的错误,驳回了哈拉曼基金会关于提交修正诉状的动议,并驳回了哈拉曼基金会提出的就《第五修正案》采取进一步法律补救措施的请求。2013年3月8日,哈拉曼基金会提出一项寻求支付律师费的动议;目前正在编写关于该动议的简报。^j

^g 联合王国提供的信息。

^h 联合王国提供的信息。

ⁱ Al Haramain Islamic 诉美国财政部,第10-35032号案件(2011年9月23日)(可上 www.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2011/09/23/10-35032.pdf 查阅)。

^j Al Haramain Islamic 诉美国财政部,2012 WL 6203136 (D Or.)。

附件二

案例研究 1：1267 委员会和监测组如何应马里危机

1. 在 2012 年期间，与基地组织有关联者在马里北部取得了进展，因此触发了一次政治危机和国际干预行动。1267 委员会和监测组对这一不断变化的局势迅速作出反应，与该区域的会员国、其他联合国官员（特别是联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国西非办事处和利比亚问题专家小组）、非洲联盟及外部专家保持联系。监测组利用反恐怖主义执行局的边境控制举措于 2013 年 3 月在拉巴特主持了一次萨赫勒情报机构成员会议。监测组还正式访问了尼日利亚和尼日尔，并根据安全理事会第 2100(2013) 号决议的规定正式承担了与联合国马里多层次综合稳定团就评估威胁展开密切合作的任务。

2. 这一密集参与行动产生了两项主要成果。第一，使得对在 2013 年头 6 个月的一系列列名工作提出知情的咨询意见成为可能。委员会将两个团体（伊斯兰捍卫者组织和争取西非唯一性与圣战运动）列名，同时还收到了对个人的其他列名请求（其中已有 4 人被列名）。第二，监测组专家与该区域会员国的官员密切合作，以让更多的人了解制裁制度，特别是说明任何一个会员国可以何种方式向委员会提出列名提议。计划再作一系列的区域访问，以与各国政府专家进行联系，监测组还计划在 2013 年下半年召开一次情报机构区域会议。

附件三

案例研究 2：国际航空运输协会就航空公司的旅客甄别程序提供的信息

1. 与以往的做法不同，航空公司已不再对照会员国本身提供的禁飞名单检查旅客名单了。现在最先进的情况就是安装互动式事先旅客信息系统。该系统在旅客办理登机手续时自动对照相关旅客要前往的国家提供的禁飞名单检查旅客姓名，并事先告诉航空公司，该旅客是否被禁止进入该国。
2. 在采用基本型事先旅客信息系统的国家里，航空公司在飞机起飞后立即将旅客最终名单传送给该航机飞往的国家。该国然后对照其国家名单检查这一旅客名单并在发现被禁止进入该国的旅客的情况时向航空公司通报。
3. 目前有 59 个国家采用了处于不同开发阶段、同时涵盖入境和离境航班的这一系统。其中大多数国家还采用与之兼容的“旅客姓名记录”系统，对所有旅客都使用相同的数据集。其中有 11 个国家采用了互动式事先旅客信息系统。
4. 根据经互动式事先旅客信息系统和基本型事先旅客信息系统检查的旅客总数，其中大约 40%经过事先检查(互动式事先旅客信息系统)，60%经过批量检查(基本型事先旅客信息系统)。
5. 因此，禁飞名单不由空运协会和各航空公司来维护。这类禁飞名单的实施一直依靠航空公司与飞机飞往的目的地国之间的直接合作。