



安全理事会

Distr.: General
23 May 2003
Chinese
Original: French

安全理事会第 1267 (1999) 号决议 所设委员会

2003 年 5 月 22 日瑞士常驻联合国代表团给委员会主席的普通照会

瑞士常驻联合国代表团向安全理事会第 1267 (1999) 号决议所设委员会主席致意，并就委员会 2003 年 3 月 4 日照会，随函转递瑞士按照第 1455 (2003) 号决议要求编写的报告（见附件）。



附件

瑞士按照安全理事会第 1455 (2003) 号决议要求编写的报告

概要

瑞士一贯全面执行联合国安全理事会关于非军事制裁的所有决定。这些决定主要通过联邦委员会（瑞士政府）颁布法令的形式予以执行，直接对全体国家机关、个人和企业产生约束力。自 2003 年 1 月 1 日起，这类法令以《联邦国际制裁法》（《禁运法》，汇编 946.231）为依据，该法是执行国际制裁的框架法。在此之前，法令的直接依据是《联邦宪法》（汇编 101）。

为落实安全理事会第 1267（1999）和第 1333（2000）号决议，联邦委员会于 2000 年 10 月 2 日通过了《打击塔利班的措施法令》，以此在瑞士执行制裁制度规定的各项措施，这也是本报告陈述的内容。在第 1388（2002）和第 1390（2002）号决议通过之后，联邦委员会于 2002 年 5 月 1 日对这项法令作了修订。从那以后，该法令更名为《打击与乌萨马·本·拉丹、“基地”组织或塔利班有联系的个人和实体的措施法令》（以下简称《法令》），其中载有执行第 1267（1999）（第 4 段 b 分段）、第 1333（2000）（第 8 段 c 分段）、第 1390（2002）（第 1 和第 2 段）、以及第 1455（2003）（第 1 和第 2 段）号决议要求的措施所需的一切规定。《法令》附件二载有应受制裁的自然人和法人、集团和实体的清单。《法令》及其附件二的法文版和德文版，可在经济国务秘书处的网站上查阅（www.seco-admin.ch，通过点击“对外经济政策”、“出口管制和制裁”、“制裁”进入）。

在许多领域，《法令》规定的制裁措施通过其他规定得到了加强，这些规定将在下文有关章节中阐述。所有相关法律条文都已被收入《联邦法律汇编》出版，并可在联邦网站上查阅（www.admin.ch，通过点击“汇编”进入）。

一. 引言

1. 乌萨马·本·拉丹、“基地”组织或塔利班可能在瑞士开展的活动

在瑞士严格主义伊斯兰教的追随者当中，伊斯兰恐怖主义只是一个很小的趋势。事实上，涉及伊斯兰暴力活动的瑞士居民很少。“基地”组织的活动分子曾若干次在瑞士过境。¹

¹ 有四名恐怖分子曾在瑞士过境，其中包括涉及 2001 年 9 月 11 日攻击事件的穆罕默德·阿塔。另外，2002 年 5 月 8 日在美国被捕的何塞·帕迪拉，被控策划使用放射性材料进行攻击。帕迪拉从卡拉奇乘飞机前往开罗途中，曾于 2002 年 4 月 5 日至 8 日在苏黎世停留，当时声称前往开罗看望家属。从开罗返回时，他又于 2002 年 5 月 7 日从苏黎世过境，并于 2002 年 5 月 8 日飞往芝加哥。

不能将瑞士看作是“基地”组织的招募中心。我国从未庇护与乌萨马·本·拉丹有联系的活动小组。在实施或策划的攻击计划中，不论是执行方面还是后勤方面，没有一个牵涉到瑞士。

二. 综合清单

2. 将综合清单纳入瑞士法律

如同本报告开头所述，综合清单已作为 2002 年 10 月 2 日《打击与乌萨马·本·拉丹、“基地”组织或塔利班有关联的个人和实体的措施的联邦法令》的一个附件纳入瑞士法律。第 1267 (1999) 号决议所述委员会每次更新其综合清单，联邦经济部也随后修订这一附件。附件二在每次修订后，将立即向各有关行政单位通报：关于金融制裁，向各金融市场监管机关通报（下文第 14.1）；关于旅行禁令，向联邦移民、归化和侨民局通报（下文第 15 及其后）；关于武器禁运，向经济国务秘书处负责作战物资审批的司局通报（下文 20 及其后）。还通过新闻公报和联邦因特网网站出版物的形式向公众通报。此外，将专门向金融中介机构通报对附件二所作的任何修订（详见下文第 14.1）。

3. 与综合清单有关的问题

需要指出以下问题：

资料不完整：

综合清单列出的资料常常不完整，导致常常很难、甚至不可能识别这些措施所打击的个人或实体。如果资料能够尽量详细，例如载入出生日期或身份证件号码，对于特别是在金融领域迅速有效地执行制裁措施，将会大有帮助。

电子格式：

综合清单的电子格式对金融中介机构来说也是个问题。目前的资料格式（pdf 和 html）金融中介机构无法直接处理，而必须重新输入到有关金融中介机构的数据库中。这不仅是错误增加的原因，而且延缓了管制的进程。因此，用数据库格式或者用 xls 格式文件作为辅助工具来公布综合清单的问题，已经多次提出。与目前使用的格式相比，这两种可取而代之的格式将有助于更加有效和快捷地处理综合清单。

与以往清单的协调和清单的频繁修订问题：

在实践中，如何协调历次公布的清单已经出现问题。如果有对应表或参照表，肯定能有所帮助。最近，委员会的做法是频繁修订名单，每次增加单个名字，这使得协调问题更为突出。降低修订密度，一次作多项增订，可以减少这类协调问题。

4. 清单中与瑞士有关的个人/实体

综合清单列出的许多自然人或实体在瑞士有住所或总部。已对这些个人或实体全面执行第 1455 号决议及之前的相关决议所规定的制裁措施。

5. 与乌萨马·本·拉丹、塔利班成员或“基地”组织成员有联系、但尚未列入清单的个人/实体

瑞士政府不掌握这类资料。

6. 反对名字被列入清单的司法程序

截止目前，《法令》规定的制裁措施所涉及的个人或实体中，没有一个因为其名字被列入《法令》附件二而提出司法异议。相反，许多个人请求将他们的名字从清单中取消，并已为此启动第 1267（1999）号决议所设委员会指导准则中规定的“除名”程序。

7. 关于与瑞士有关的个人/实体的补充资料

关于这些个人/实体的补充资料已于 2002 年 11 月提交第 1267 号决议所设制裁委员会。

8. 对“基地”组织采取的措施

2001 年 11 月 7 日，联邦委员会禁止“基地”组织和类似组织（《禁止“基地”组织和类似组织法令》；汇编 122）。这项禁令也适用于掩护集团、“基地”组织派生的集团、以及与“基地”组织拥有相同头目、目的或手段、或者听从“基地”组织命令的组织或集团。任何人在瑞士境内参与这些被禁止的集团，将处以徒刑或罚金，并且可适用更加严厉的刑罚规定。该法令自 2001 年 11 月 8 日起生效。

三. 冻结经济资产和金融资产

9. 冻结资产的法律依据

《法令》第 3 条第 1 款规定：“冻结附件二所述自然人和法人、集团或实体下属的资产或受其控制的资产。”根据瑞士法律中的这一条款，完全有理由冻结涉嫌与乌萨马·本·拉丹、“基地”组织或塔利班有关联的个人和实体的资产。对违反这项义务的行为，处最长一年的徒刑或最高 50 万瑞郎的罚金。情节严重的，处最长五年的徒刑，还可并处最高 100 万瑞郎的罚金。

瑞士法律在有效执行金融制裁方面没有遇到任何障碍。特别是银行保密，没有给充分和有效执行金融制裁带来任何障碍。如同下文 10 所述，金融中介机构有义务根据《法令》，向主管机关报告被冻结的资产。此外，《反洗钱法》规定，金融中介机构必须向主管机关报告他们有证据怀疑与犯罪活动有关的资产，并予以冻结。

10. 负责识别与乌萨马·本·拉丹、“基地”组织或塔利班有联系的金融网络的行政机构或行政机制

瑞士法律有两种补充立法机制来打击与乌萨马·本·拉丹、“基地”组织或塔利班有联系的金融网络：一种是上文提到的《法令》，另一种是反洗钱斗争方面的一切立法机制，该机制在打击资助恐怖主义方面也有效。

(a) 《法令》基础上的措施

《法令》载有报告的义务。根据这项义务，任何人持有或管理的资产，如果应按照上文第 9 所述的规定予以冻结，必须立即向经济国务秘书处报告。经济国务秘书处是联邦政府内负责执行国际制裁的主管行政单位。对违反这项报告义务的行为，应处拘禁或最高 10 万瑞郎的罚金。依照《法令》冻结资产具有制裁的性质，只要针对所述个人或实体的制裁措施一直有效，资产就将一直被冻结。

(b) 反洗钱斗争方面的措施

金融中介机构除了有义务向经济国务秘书处报告以外，还有义务通知反洗钱事务联络局（《反洗钱法》第 9 条；汇编 955.0），因为它们与上述个人和实体的业务关系让人有理由怀疑，涉及业务关系的承袭资产与洗钱有关、这些资产来自犯罪、或者某个犯罪组织对这些资产拥有支配权。对违反这项义务的行为，处最高 20 万瑞郎的罚金（《反洗钱法》第 37 条）。

反洗钱事务联络局是金融中介机构和刑事当局之间的中介机关，在两者之间发挥联络和审查过滤作用。联络局在组织上隶属联邦警察局，负责分析金融中介机构提供的情报。为了确定下一步工作，反洗钱事务联络局将进行有效研究，以便分析这些情报，并决定是否将这些情报移交主管的刑事诉讼机关。情报最终将移交联邦检察院或州一级的刑事诉讼机关。

在通知反洗钱事务联络局的同时，考虑到可能的刑事诉讼，必须立即冻结有关的承袭资产（《反洗钱法》第 10 条）。金融中介机构在收到主管刑事诉讼机关的决定之前，必须一直冻结这些资产，但最长不超过从通知联络局起五个工作日。在冻结期间，不得向当事人或第三方透露这一通知。

所有金融中介机构都必须向两家机关报告。只向其中一家报告，并不能免除向另一家报告同一业务关系的义务，因为上述两项报告的程序互不相同，彼此独立，而且两套程序的目标也全然有别。

11. 金融中介机构的关注义务

《反洗钱法》规定，所有受该法约束的自然人或法人都有下列关注义务：

- 核查共同签约人的身份（《反洗钱法》第 3 条）；

金融中介机构在建立业务关系时，必须根据证明文件核查共同签约人的身份。

- **识别经济权利所有者（《反洗钱法》第 4 条）：**

金融中介机构必须要求共同签约人书面报告经济权利所有者的身份。

- **重新识别身份和特别澄清义务（《反洗钱法》第 5 和第 6 条）：**

如果共同签约人的身份或经济权利所有者的身份在业务过程中出现疑问，金融中介机构必须重新核查共同签约人的身份或重新识别经济权利所有者。

交易或业务关系出现异常时，或者有迹象显示承袭资产来自犯罪或犯罪组织对这些资产拥有支配权时，中介机构必须履行特别澄清义务。

- **建立和保存文件（《反洗钱法》第 7 条）：**

如果中介机构没有义务记录各次审查的结果并予以保存，上文提到的关于识别身份的义务就不可能有多高的效力。根据《反洗钱法》，金融中介机构在终止业务关系或结束交易后，必须将文件保存至少十年。

如果怀疑有属于乌萨马·本·拉丹、“基地”组织或塔利班的承袭资产，金融中介机构有义务作出上文第 10 所述的两项报告。

下列四家金融市场监管机关负责监督这些关注义务的遵守情况：

- **联邦银行委员会**，负责监督银行、投资基金、以及有价证券交易商。
- **联邦私营保险局**，负责监督私营保险机构。
- **联邦娱乐场所委员会**，负责监督赌场。
- **反洗钱事务管制局**：不受上述三家监管机关约束的所有金融中介机构，必须加入由管制局认可的自律机构，或者直接请管制局发放活动许可。

12. 依照《法令》冻结的资产

依照《法令》，瑞士现已冻结总金额约 3 400 万瑞郎的 82 个银行账户。几乎所有这些账户都属于根据第 1333（2000）号决议列入综合清单的个人或实体。大部分账户在 2001 年 9 月 11 日后首批修订综合清单时就已冻结。从那以后，只有少数几个金额很低的账户被冻结。

13. 出于人道主义原因解冻资金

2002 年 6 月 21 日瑞士关于执行第 1390（2002）号决议的报告中已经提到，如果有助于保护瑞士的利益或防止处理过于苛刻，可作为特例，准许从被冻结的账户中提取资金和转移被冻结的资产（《法令》第 3 和第 4 条）。根据这项规定，在第 1452（2002）号决议规定的程序生效之前，主管机关经过深入审查每个案件，

已经解冻了多笔资金。在此期间，按照第 1452（2002）号决议第 1 段(a)分段规定的程序，已向主管委员会通报了一项解冻申请。

14. 禁止为所指个人/实体进行金融交易的法律依据

《法令》第 3 条第 2 款禁止向附件二所述的自然人和法人、集团或实体提供资金，或者直接或间接将资金交由他们支配。

14.1. 通知金融中介机构

上文第 11 提到的四家监管机关负责将对《法令》附件二所作的任何修订通知金融中介机构。金融中介机构收到通知后有两项义务，一项是冻结属于附件二所指个人或实体的资金，另一项是禁止向这些个人或实体提供资金，或者直接或间接将资金交由他们支配。

在实践中，通过金融市场监管机关发出通知，尤其快捷和有效。联邦银行委员会利用向各个法律部门负责人发电子邮件的方式，通知所有受其监管的金融中介机构；反洗钱事务管制局通过其网站通知自律机构以及金融中介机构；联邦私营保险局则通过邮局将对附件二所作的任何修改通知受其监管的机构。同样，联邦娱乐场所委员会以前通过邮局通知各赌场，现已改用电子方式。

14.2/14.3. 报告可疑交易

瑞士的反洗钱法律体系也可用来追查和向主管机关报告与恐怖主义有关的交易和承袭资产。《反洗钱法》规定，金融中介机构一旦有证据怀疑《刑法典》定义的犯罪组织对承袭资产拥有支配权，就必须立即向反洗钱事务联络局报告（第 9 条）。鉴于恐怖主义组织系犯罪组织，金融中介机构一旦怀疑某一不正常交易可能与恐怖主义组织、恐怖主义或资助恐怖主义有关，就必须立即向反洗钱事务联络局报告。当发现有客户列在疑为与恐怖主义有关的个人或组织的清单中时，也必须报告。（可比照适用上文第 10 中关于根据《反洗钱法》第 9 条进行报告的陈述）。

14.4. 适用于贵重商品流动的规章

上文所述关于反洗钱斗争的规定，也适用于从事贵金属、原材料或有价证券及其衍生物贸易的人（《反洗钱法》第 2 条第 3 款 c 项）。

关于毛坯钻石交易者，应当指出，瑞士是“金伯利进程”通过的国际毛坯钻石证书制度的成员。瑞士通过 2002 年 11 月 29 日关于国际毛坯钻石贸易的法令（汇编 946.231.11）执行这项证书制度，该法令于 2003 年 1 月 1 日生效。从法令生效之日起，毛坯钻石的进口、出口、进入保税仓库和提出保税仓库必须附有防伪证书。毛坯钻石的贸易许可只在证书制度成员国之间发放。制定这些措施的目的，首先是阻止通过冲突钻石（来自叛乱集团控制区、特别是非洲的毛坯钻石）贸易来资助内战。不过，这些措施可能对打击资助恐怖主义也很有助益。

14.5. 针对非营利组织的规章

对于非营利组织，瑞士没有专门的法律框架。在实践中，最常用的是基金和社团的法律框架。

14.5.1. 基金

1912年1月1日《瑞士民法典》（《民法典》；汇编210）第80条及后列诸条对基金作了规定。基金接受各自所属联邦、州或市镇一级同业公会的监管（《民法典》第84条），而从事国际活动的基金则主要由联邦进行监管。

联邦机关在监管某个基金之前，要特别核查原始资金的来源。

然后，基金必须每年向联邦监管机关提供各类文件，包括活动报告、年度账目、（受委托的）外部独立审计机关的报告、以及基金理事会确证核准账目的会议记录摘要。

监管机关在管制时，将特别核查各类资产是否确实用于基金章程规定的目的。如果对捐赠的来源或受益者产生怀疑，监管机关将要求基金提供补充资料和证明文件。

14.5.2. 社团

除第14.5.3.所述的措施之外，目前似乎没有必要加强对社团的管制。

14.5.3. 适用于基金和社团的补充监管措施

a. 间接管制通过银行交易筹集资金

绝大部分金融交易通过银行账户进行。因此，实行银行管理机制（特别是可疑业务报告、识别客户规则等）是管制基金和社团筹资的一个补充手段。

b. 州税务机关的管制

对于追求公共服务目的或纯公益目的的法人，其利润和始终专用于这些目的的资金可免于征税（《州市直接税协调法》第23条f款；汇编624.14）。对于总部设在瑞士、因公共服务目的或纯公益目的而免于征税的法人，其慈善支出可在税务申报中扣除（《州市直接税协调法》第25条c款）。对这两种情况，联邦税务局都颁布了严格的免税条件。因此，在审查免税申请时，州一级主管机关也要对基金和社团的财务状况进行审查。

c. 贸易登记中心的管制

各基金必须在其总部所在州的贸易登记中心登记。从事营利活动的社团也必须这么做。基金和社团登记后，有义务设立账目，以供将来审查基金财政资源的用途。还有，章程和机构组成有任何变化，都必须通知登记中心的工作人员。

d. 对筹集资金的管制

出于公益目的筹资活动受各州和市镇的法律制约。不过，如有必要，例如当筹资是为了资助某一社团的恐怖主义或其他非法活动时，联邦委员会有权颁布法令或作出决定，以制止当前或临近的严重威胁公共秩序、对外安全或国内安全的混乱事件（《联邦宪法》第 184 条第 3 款和第 185 条第 3 款；汇编 101）。在这种情况下，联邦委员会也可以终止筹集资金。届时，监管将随着警察和情报部门的调查工作进行。联邦委员会将根据必要性、紧迫性、公共利益优先和均衡原则，酌情发出禁令。

e. 私立机构 ZEWÖ 的“管制”

ZEWÖ 基金会是瑞士公益募捐组织的专门服务机构，其宗旨是鼓励瑞士捐赠市场的透明和忠实。ZEWÖ 通过向符合严格标准的机构发放“优质标牌”，来保证公益募捐机构的质量。ZEWÖ 基金会是国际筹资组织委员会的创始成员，同世界各国从事类似工作的组织有密切的联系。

f. 基金和社团的依法解散

根据《民法典》第 78 条和第 88 条第 2 款，对于目的非法或违背道德的基金或社团，可通过法律手段予以解散。

四. 旅行禁令

15. 执行旅行禁令的立法措施和行政措施

16./18. 提供给边防站和瑞士驻外代表机构的参考清单

《法令》第 4 条规定，禁止附件所述自然人进入瑞士或在瑞士过境。为了进一步加强这项禁令，联邦移民、归化和侨民局（联邦移民局）作为外国人入境和停留的主管机关，已向瑞士驻外代表机构和边防站发布了签证事项指导准则。个人清单是这些指导准则的组成部分。在联邦移民局的电子签证发放系统（EVA 系统）中，这些人已经被“冻结”。因此，如果这些人申请签证，代表机构或边防站必须将申请提交联邦移民局，由联邦移民局同联邦外交部和经济国务秘书处协商后作出决定。这里应当指出的是，附件二列出的绝大部分人需要签证才能进入瑞士。因此，旅行限制在审查签证申请时，而不仅仅是在进入瑞士的时候，就已执行。

在这种情况下出现的主要问题是难以识别这些个人，因为清单中列出的资料不够明确（另见上文第 3）。为了能够作出可靠识别，综合清单应添加一些补充资料，比如出生日期、护照或身份证件号码、以及用另一种方法拼写名字的可能性。

17. 清单的更新周期

如果《法令》附件有变化，EVA 系统将立即作修改。因此，接受这些指导准则的机构将根据不断更新的清单开展工作。

18./19. 清单所列个人申请/企图进入瑞士

截止目前，瑞士驻外代表机构和边防站未曾收到清单所列个人提出的任何签证申请。

五. 武器禁运

20. 武器禁运的法律依据

22. 许可证发放制度

23. 防止挪用的措施

关于禁止向综合清单所列个人/实体提供武器，瑞士执行这项禁令的依据是《法令》以及有关作战物资的法律（《联邦作战物资法》；汇编 514.51）和《作战物资法令》（汇编 514.511）。

《联邦作战物资法》第 2 条规定，作战物资的制造、买卖、经纪、进口、出口和转口、以及与作战物资有关的专门技能等无形资产的转移和相关权利的转让，必须取得许可。经济国务秘书处是决定许可申请的主管机关。原则上说，只有在交付对象是外国政府或为外国政府工作的企业，而且该外国政府已出具声明确证不会将物资再出口（非再出口声明）的情况下，出口许可才可以发放（《联邦作战物资法》第 18 条）。不过也有特例，任何人打算向外国政府或为外国政府工作的企业之外的对象出口武器，必须证明已持有最终目的国所需的进口许可或证明不需要此类许可（《作战物资法令》第 5 条 a 款）。

根据有关作战物资的法律，私人获取武器有非常严格的条件。《打击与乌萨马·本·拉丹、“基地”组织或塔利班有联系的个人和实体的措施法令》加强了这方面的法律，禁止向附件二所述的自然人和法人、集团或实体提供、出售和经纪任何类型的武器，也禁止向上述个人或实体提供、出售和经纪与军事活动有关的技术咨询意见和援助或训练方式（《法令》第 1 条）。

鉴于已采取的措施，乌萨马·本·拉丹、“基地”组织、塔利班或与他们有联系的个人或实体，已不可能合法地获取武器。

还应当指出，《联邦作战物资法》第 7 条禁止发展、生产、买卖核武器、生物武器和化学武器以及与这些武器有关的任何其他活动。

21. 对违反武器禁运的刑事处罚

对违反许可制度的行为，《联邦作战物资法》规定了严厉的刑罚。最高刑罚是监禁或最高 100 万瑞郎的罚金。情节严重的，处最长十年的监禁，还可加上最高 500 万瑞郎的罚金（《联邦作战物资法》第 33 条第 1 和第 2 款）。

同样地，《法令》规定，对于违反武器禁运的行为，处最长一年的徒刑或最高 50 万瑞郎的罚金。情节严重的，处最长五年的徒刑，还可加上最高 100 万瑞郎的罚金（《武器禁运法》第 9 条；汇编 946.231）。

如果某一行为同时违反了《作战物资法》和《法令》——这种情况应该最常见——，则仅适用规定了最严厉刑罚的法律的处罚规定（《武器禁运法》第 11 条）。

六. 援助和结论

24.-26. 援助和补充资料

目前正在研究向其他国家提供援助、以帮助它们执行联合国有关决议所规定的措施的可能性。