



2008年5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

谨随函转送第1526(2004)号决议所设并经第1617(2005)号和第1735(2006)号决议延长的分析支助和制裁监察组的第八次报告。

报告是2008年3月31日向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)号决议所设委员会提交的，目前正由该委员会进行审议。

请提请安理会成员注意所附报告并将其作为安全理事会的文件分发给荷。

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

约翰·韦贝克 (签名)

* 由于技术原因重新印发。



原件：英文
2008年4月2日

**2008年3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)号决议所设并经第1617(2005)号和第1735(2006)号决议延长的分析支助和制裁监察组谨按照第1735(2006)号决议，向你转交第八次报告。

监察组谨指出，参考文件为英文原件。

协调人

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 1735 (2006) 号决议所设分析支助和制裁监察组的报告

目录

	页次
一. 摘要	5
二. 概述	5
A. 基地组织	6
B. 基地组织附属人员	7
C. 基地组织使用因特网	8
D. 塔利班	10
三. 综合名单	12
A. 缺少识别资料	12
B. 照片	14
C. 名单上的死亡者及对列名的年度审查	14
D. 名单的分发	15
E. 其他改进建议	16
四. 制裁执行情况	16
A. 制裁制度面临的挑战	16
B. 公开的案情陈述	17
C. 处理会员国索取资料的要求	18
五. 资产冻结	19
A. 资产冻结最新情况	19
B. 无约束力、并非详尽的目标资产清单	19
C. 用冻结资金的利息交换货物或服务的危险	20
D. 付给列入名单一方的资金的处理	20
E. 资产冻结的范围	20
F. 资助恐怖主义的一般性指标	21
G. 利用假身份资助恐怖主义	22

六.	旅行禁令.....	22
	A. 刑警组织-联合国安全理事会特别通告.....	23
	B. 其他建议.....	24
七.	武器禁运.....	25
	A. 实施武器禁运.....	25
	B. 武器禁运的范围.....	25
	C. 有关材料.....	26
	D. 通过空运非法贩运武器.....	26
	E. 中介机构和第三方购置武器问题.....	26
	F. 作为武器禁运一部分的军事训练和招募.....	27
	G. 因特网和武器禁运.....	27
	H. 军事指挥和控制网络及武器禁运.....	27
	I. 其它建议.....	28
八.	监察组的活动.....	28
	A. 访问.....	28
	B. 会谈和会议.....	29
	C. 与各区域情报和安全部门举行的会议.....	29
	D. 国际组织和区域组织.....	30
	E. 安全理事会与国际刑警组织之间的合作.....	30
	F. 与安全理事会其他委员会的合作.....	31
九.	会员国报告.....	32
	A. 根据第 1455 (2003) 号决议提交的报告.....	32
	B. 核对表.....	33
十.	其他问题.....	33
	委员会网站.....	33
附件		
一.	综合名单上的个人提出或与之有关的诉讼.....	35
二.	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 所设委员会文件选编.....	37

一. 摘要

1. 本报告是监察组根据目前任务规定提交的最后一份报告，其中试图评估对基地组织/塔利班的制裁制度，并为其进一步发展提出建议。报告注意到，基地组织和塔利班领导人继续试图控制由其鼓动的运动，但并不进行指挥。报告还注意到，阿富汗境内以及阿富汗与巴基斯坦边界地区的问题越来越严重，北非继续存在威胁，其他地方的活动也未减少。报告认为，挫败了许多阴谋和攻击，这证明需要防止基地组织和塔利班将技能和经验传授给新一代支持者。

2. 报告分析了在应受制裁的个人和实体综合清单方面依然存在的问题，认为这些问题严重影响实施工作；但同时注意到至今已有许多改进。报告还提请注意会员国实施这些措施的法律挑战以及这些措施一旦成功可能会产生的后果。报告分析了三项制裁措施以及如何使其更为有效。

3. 小组认为，国际社会对付基地组织、塔利班及其有关人员的决心并未减弱，而且毫无疑问联合国应该发挥主导作用。安全理事会的制裁制度是国际行动的前沿，但保护其国民安全的是会员国的责任。制裁制度必须持续赢得会员国政府和公众信心和支持。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（下称“委员会”）做了许多工作，让会员国有机会直接或通过小组发表意见。委员会认为，只有通过这种对话，委员会才能发展制裁制度，对付不断变化的威胁，改善实施措施的工作，并使国际舆论相信制裁是对付基地组织、塔利班及其同伙构成的挑战的适当方式。

二. 概述

4. 国际舆论依然认为，来自涉及基地组织¹的恐怖主义和塔利班的威胁十分严重。阿拉伯内政部长理事会在 2008 年 1 月突尼斯举行的会议上，确认恐怖主义是阿拉伯国家面临的一个严重威胁。联合国在 2008 年 3 月发表的一份报告中记述，2007 年在阿富汗发生的叛乱和恐怖事件比 2006 年增加 30%。² 然而，尽管阿富汗的局势和其他冲突区一样，没有什么早日解决的迹象，尽管世界上数以千

¹ 在第一次提到清单上或原先在清单上的个人和实体时，列出他们的永久编号；其后就以 * 表示。其他所有的名字均可假定为不在名单上。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，故直呼其名。

² 2007 年平均每月是 566 起，而 2006 年为 425 起 (A/62/722-S/2008/159, 第 17 段)。2008 年 1 月记录的事件为 381 起，2 月为 452 起。由于天气寒冷，这两个月发生的事件通常少于平均数。来源：联合国阿富汗援助团（联阿援助团）。

计的人依然受到基地组织宣传的影响，但基地组织领导人对公众的吸引力以及公众对其战术的支持似乎在减弱。³

A. 基地组织

5. 其他暴力极端分子越来越将基地组织视为真正政治意义上的边缘势力。许多人现在明白了，基地组织所称的宗教责任，或圣战，实际上不过是常常针对穆斯林同胞的犯罪暴力。他们开始认为，基地组织的战斗人员自以为有权将其他穆斯林称为背教者，这不仅十分傲慢，而且极其令人反感。

6. 迄今已有几次谴责基地组织的重要讲话，值得注意的是2007年10月沙特阿拉伯最高宗教权威人士Sheikh Abd al-‘Aziz bin Abdallah Aal al-Sheikh的讲话，还有之前一个月以蔑视和抨击当朝政权闻名的著名独立派神职人员Sheikh Salman al-Awdah的讲话。其他前盟友也已转而反对基地组织，最重要的是极具影响力的伊斯兰圣战理论家、埃曼·扎瓦希里(QI. A. 6. 01.)的一个最早和最亲密的同党Sayyid Imam al-Sharif，又称Fadl博士，他现在被关在埃及的监狱里。他在2007年11月出版的“埃及和全世界圣战活动的正确指南文件”中，认为基地组织做过了头，其行动违反伊斯兰法。认为乌萨马·本·拉丹和扎瓦希里*因此应受到伊斯兰法院的缺席审判是值得赞同的一个想法。扎瓦希里⁴和基地组织其他重要领导人，例如Muhammad al-Hakaymah⁵和Abu Yahya al-Libi⁶作出的答复表明了基地组织对这一意识形态挑战的关切程度。

7. 这些人士越来越公开地摒弃基地组织的权威，一些国家也在努力确保揭露基地组织的宣传是造谣惑众。这些都应该要有其他地方的行动予以支持，包括避免使用似乎认可基地组织自称具有宗教合法性的术语。小组依然表示，非穆斯林评论员和政治家在说到基地组织时使用宗教术语，无论多么方便、常见或用心良好，都会增加揭露基地组织的宣传和将其与目标社区孤立开来的困难。

8. 尽管基地组织作为一个组织没有发展起来，其核心领导人未能使其支持者关注重要的行动问题或指导他们采取具体行动，但基地组织作为一个运动却借助抗

³ 例如，2008年1月在巴基斯坦为“无恐怖的明天：民意中心”进行的一次调查表明，乌萨马·本·拉丹的支持率是24%，而2007年8月为46%；基地组织的支持率从33%下降到18%，塔利班的支持率从38%下降到19%（见www.terrorfreetomorrow.org，“Pakistan: new poll before 2008 elections”）。皮尤全球态度调查项目2007年7月的报告说，“中东和其他地方的许多穆斯林正在摒弃伊斯兰极端主义，而且人数越来越多。”（A Rising Tide Lifts Mood in the Developing World，见http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=257）。

⁴ “A Treatise Exonerating the Nation of the Pen and the Sword from the Blemish of the Accusation of Weakness and Fatigue”（2008年3月2日发表）。

⁵ “History of intellectual retreats in Egyptian prisons”，（2007年12月10日发表）。

⁶ 2008年3月9日发布的录像。

击实际或感觉存在的不公正的一般性宣传，继续蓬勃发展。在因特网渗透缓慢的地区，招募支持者的工作通常由现有的激进分子面对面地进行，但在其他地方，因特网发挥着重要作用，向人介绍暴力极端主义，引导他们加入现有或新小组中的志同道合者。基地组织支持者的人员组成已经改变，新的追随者更加年轻，有的不超过 15 岁，因此他们比前辈的教育程度更低，对宗教教义的了解也更少，似乎不那么感兴趣。⁷ 通过因特网传播的基地组织的宣传内容所涉甚广，因而各种潜在的支持者都能从中看到个人冤屈的反映。

9. 此外，由于缺乏组织结构，反恐人员要发现新的小组就特别困难。通常，反恐人员对领导人的战略目标倒并不十分关切，关切的是那些追随者不十分协调一致的追求和行动。基地组织领导人由于受到国际行动的限制，可能无法将跟随者的支持变为他们能够控制的协同暴力，但他们继续在吸引追随者，这些追随者中有些人决意要搞以他们的名义进行的恐怖行为，并无意要将自己的行动视为整个政治方案的一部分。增加公众的恐惧和担忧只需偶而对任意一个目标实施爆炸就行。⁸

B. 基地组织附属人员

10. 伊拉克基地组织又名只有真主独一和圣战组织 (QE. J. 115. 04)。尽管这一团体受到觉醒会的沉重打击，而且由于其罪恶越来越深重而进一步失去支持，但它依然是附属基地组织的一个最积极的团体。虽然该团体与称之为“伊拉克伊斯兰国”⁹ 这一较为广泛的反叛运动密切认同(后者仍在声称对更广泛的国际性运动感兴趣¹⁰)，伊拉克基地组织似乎正在分散成互不相干的团体，监察组没有发现他们与基地组织领导人一直保持接触的证据。伊拉克基地组织吸引的国外战斗人员越来越少，而且不管怎样，旅途的困难也越来越大，因为伊拉克境内外的安全部队铲除了协助人，并破坏了通道。¹¹ 美国陆军在 2008 年 3 月初报告说，在过去的 4 至 6 个月时间里，进入伊拉克的外国战斗人员减少了 50% 左右，每月为 40 或 50 人。¹²

⁷ 这些是小组接触的众多领域的安全人员的总体结论。

⁸ 互不干联的小组伺机行动符合基地组织的其中一个主要理论家 Abu Musab al-Suri 又名 Mustafa Setmariam Nasr 主张的战略，如“The Call to Global Islamic Resistance”一文所示 (2004 年发表)。

⁹ 在 2007 年 12 月的广播讲话中，自称为伊拉克伊斯兰国领导人 Abu Omar al-Baghdadi 声称，两个团体已经合并 (英文文本见 NEFA 基金会网站，需订阅：www.nefafoundation.org)。在 2007 年 12 月 16 日发表的讲话中，Zawahiri 说，根本没有什么伊拉克基地组织，伊拉克伊斯兰国是唯一的附属机构。

¹⁰ Al-Baghdadi 在 2007 年 7 月的一次录音讲话中，攻击伊朗伊斯兰共和国，并对黎巴嫩的同伙表示支持。在 2008 年 2 月的另一次讲话中，他表示要帮助巴勒斯坦领土内的战斗人员。

¹¹ 在 2007 年 12 月 4 日的录音中，Al-Baghdadi 说，“我们可爱的伊拉克境内只剩下 200 人”。

¹² 2008 年 3 月 5 日对 Petraeus 将军的采访，见 www.mnf-iraq.com/index.php?option=com_content&task=view&id=17471&Itemid=1。

监察组收到的一些报告表示，一些外国战斗人员离开伊拉克前往阿富汗，或返回自己的国家。¹³

11. 基地组织领导人在 2006 年 9 月和 2007 年 11 月分别承认伊斯兰马格里布基地组织 (QE. T. 14. 01) 和利比亚伊斯兰战斗集团 (QE. L. 11. 01) 附属基地组织。但迄今看来，这并没有导致大量的外国战斗人员涌入支持他们的行动，尽管他们得到的好处是答应帮助该地区的战斗人员前往伊拉克然后就地部署。离开伊拉克前往北非的战斗人员似乎主要是回国的本国国民，但即便如此也很危险。虽然基地组织领导人可能认为与伊斯兰马格里布基地组织* 和利比亚伊斯兰战斗集团* 联系可以扩大他们的影响，但公开附属基地组织使这些团体内部产生分歧，一些人主张完全以区域为重点，另一些人则主张开展全球运动。阿尔及利亚和阿拉伯利比亚民众国当局都马上利用这种分歧¹⁴，同时继续严厉打击冥顽不化的战斗人员¹⁵。但争议并没有使攻击停止，其中最严重的一次是 2007 年 12 月 11 日在阿尔及利亚发生的自杀炸弹手炸联合国办事处和宪法法院的事件。

12. 自从监察组在 2007 年 9 月提出上一次报告以来，其他地方也发生了与基地组织有关的进攻和逮捕事件，包括比利时、法国、德国、印度、印度尼西亚、黎巴嫩、马里、毛里塔尼亚、菲律宾、沙特阿拉伯、索马里、突尼斯、土耳其和也门。这证明，基地组织并不缺乏渴望成为恐怖分子的支持者，而且他们愿意战死，但没有领导人的指挥，没有机会接受制造炸弹和注意安全的培训，他们至今没能取得可能取得的效果。但如果地方团体设法与来自阿富汗、伊拉克或索马里的老战士挂上钩，或有办法将他们的成员送到国外培训，这种情况就会改变。国际社会的挑战是要防止出现这种情况。

C. 基地组织使用因特网

13. 基地组织领导人继续大量依靠因特网，特别是用以大力开展宣传攻势，这是他们战略的一个主要部分。自从 2007 年 10 月 1 日以来，本·拉丹发表了 5 个通告，¹⁶ 埃

¹³ 会员国的情报简报。

¹⁴ 据报道，2008 年 2 月，利比亚当局与被关押的利比亚伊斯兰战斗集团* 领导人达成协议；利比亚伊斯兰战斗集团* 在欧洲的支持者据说不赞成附属基地组织；阿尔及利亚媒体的报道表露穆赫塔尔·贝尔穆赫塔尔 (QI. B. 136. 03) 和其他人可能与伊斯兰马格里布基地组织* 分道扬镳，Abdelmalek Droukdel (QI. D. 232. 07.) 在 2007 年 9 月成为伊斯兰马格里布基地组织* 的领导人后面临挑战。

¹⁵ 例如，2008 年 1 月下旬打死了 Abderahmane Bouzegza。此人被认为是制造 12 月 11 日阿尔及尔攻击事件的罪魁祸首。

¹⁶ “A message to our people in Iraq” (2007 年 10 月 22 日发表)；“Message to the peoples of Europe” (2007 年 11 月 30 日发表)；“The way to contain the conspiracies” (2007 年 12 月 29 日发表)；“May our mothers be bereaved……if we fail to help our Prophet” (2008 年 3 月 19 日发表)；“The way for the salvation of Palestine” (2008 年 3 月 21 日发表)。

曼、扎瓦希里发表了* 5 次讲话和一本书，¹⁷ Abu Yahya al-Libi发表了 5 个通告。¹⁸ 基地组织的其他领导人，例如Mustapha Abu el-Yazeed (QI. O. 11. 01)、¹⁹ Muhammad al-Hakaymah²⁰ 和 Sheikh Muhammad Yasser²¹ 也发表了讲话，Abu Omar al-Baghdadi，声称是伊拉克伊斯兰国领导人使用的名字，发表了两个主要的录音讲话。²² 伊斯兰马格里布基地组织、* 附属基地组织的伊拉克伊斯兰国，还有先知辅助者（也称为伊斯兰辅助者组织）(QE. A. 98. 03) 一直在不断发表公报、讲话和录像，宣称对其行动负责并将行动记录在案。基地组织在继续出版“Echo of the Jihad”和“Vanguards of Khorasan”这两本杂志。也门的基地组织在 Nasser al-Wahayshi 的领导下，已在着手提高自己的知名度，并出版了一份新编网上杂志的头两期，“Sada al-Malahem”。Zawahiri* 在 2007 年 12 月 16 日的通告中，用大量篇幅专门谈论从事宣传工作的人，强调他所称的“圣战媒体”发挥的重要作用。²³

14. 正如扎瓦希里* 指出的，由于有一批人形成一个错综复杂的网络在因特网上从事制作、翻译和传播基地组织领导人的宣传，因此这些领导人得以保持令公众

¹⁷ “Unity of the ranks” (还介绍 Abu Laith al-Libi, 2007 年 11 月 3 日发表); “Annapolis, the betrayal” (2007 年 12 月 14 日发表); “A review of events, fourth interview with Al-Sahab”(2007 年 12 月 16 日发表); “An elegy to the martyred commander Abu Laith al-Libi” (2008 年 2 月 27 日发表); “A Treatise Exonerating the Nation of the Pen and the Sword from the Blemish of the Accusation of Weakness and Fatigue” (斥责 Sayyid Imam 拒绝承认暴力圣战合法性的书, 2008 年 3 月 2 日发表); “Rush to help our people in Gaza” (2008 年 3 月 23 日发表)。

¹⁸ “The closing statement for the religious training that was held at one of the Mujahideen centers” (2007 年 11 月 7 日发表); “Going forth” (2007 年 12 月 18 日发表); “Sermon Eid al-Adha 1428” (2008 年 1 月 23 日发表); “Eulogy of Abu Laith al-Libi” (2008 年 3 月 3 日发表); “I am not in the[business of]deception and no imposter will deceive me: a response to the guidance document” [of Sayyid Imam] (2008 年 3 月 9 日发表)。

¹⁹ “Light and fire: an announcement to the Ummah” -eulogy of Abu Laith Al-Libi (2008 年 2 月 6 日发表); “They lied……now the fight has come” (2008 年 3 月 6 日发表)。

²⁰ Statement regarding Sayyid Imam’ s criticism (2007 年 11 月 26 日发表); “History of intellectual retreats in Egyptian prisons” (2007 年 12 月 10 日发表)。

²¹ The American is an infidel fighting the Muslims, Hence, the Muslims must fight him everywhere”, (2007 年 10 月 21 日发表)。

²² “As for the foam, it passes away as scum” (2007 年 12 月 3 日发表) 和 “The religion is sincere advice” (2008 年 2 月 13 日发表)。

²³ “我告诫每一个有兴趣了解人民圣战者组织出版和演说内容真实含义的人……只能从人民圣战者组织发表在因特网上的整篇文本中去解读”。“如今，圣战信息媒体正在与十字军-犹太复国主义敌人打一场十分关键的仗，[而且]在这场意识形态的宣传斗争中，真主已经将胜利赐予人民圣战者组织”。他赞扬那些为“圣战媒体”工作的人，宣称：“我要提醒那些无名战士，他们身处伊斯兰的伟大前线，正在粉碎西方和东方的宣传不断灌输给我们听众、思想家和学生的神话和幻想”。

瞩目的地位。这一网络继续使用媒体渠道，例如 Al-Sahab 媒体基金会、伊斯兰全球媒体阵线、Al-Fajr 信息中心或伊斯兰马格里布基地组织、* 伊拉克伊斯兰国和先知辅助者这些组织的内部媒体委员会，通过 Al-Ekhlaas、Al-Hesba 或 Al-Boraq 等开放或设密码保护的论坛传播材料。

15. 监察组建议，委员会可考虑将这些媒体渠道以及背后的主要个人和宣传者列入清单，理由是根据安全理事会第 1617（2005）号决议的定义，他们在因特网上活动表明他们与基地组织有关。尤其在认为他们传播的材料煽动暴力或旨在招募和训练他人制造炸药或进行爆炸和自杀攻击或旨在为列入清单的实体筹集资金的情况下，此举就更可行。监察组认为，安理会可以吁请会员国采取适当的法律措施和切实可行的措施，防止在使用因特网时违反对基地组织、塔利班及其有关人员实行的制裁措施，并确保资产冻结和武器禁运在虚拟空间得到执行。当然，为了长期有效和合法，这些措施应该符合国际法（包括人权法）规定的其他义务。

D. 塔利班

16. 塔利班继续发动叛乱的决心没有动摇，²⁴ 而且，到目前为止，制裁产生的影响似乎非常有限。2007 年 10 月以来被俘获或杀死的几名塔利班指挥官无一人的名字在名单上，²⁵ 显示出叛乱的实际领导人和目前出现在综合名单塔利班部分名字间的差距日益扩大。²⁶ 此外，在阿富汗缺乏任何正式的金融体系，²⁷ 阿富汗的边境缺乏监控，以及政府权力的局限性都使得有效执行制裁措施尤其困难。根据联合国阿富汗援助团（联阿援助团）的资料，阿富汗 376 个区中的 36 个区，阿富汗的官员基本上仍难以进入（A/62/722-S/2008/159, 第 2 段）。

17. 与 2006 年各种暴力活动造成 6 000 人死亡相比，整个 2007 年，在阿富汗涉及叛乱的各种事件中，记录的死亡人数超过 8 000 人（A/62/722-S/2008/159, 第 17 段）。进入 2008 年，这一暴力事件增多的势头仍在继续，尤其是在南部各省。

²⁴ 例如，Mullah Baradar (TI.B. 24.01) 2 月底在塔利班网站上发表的声明。来源：www.alemara.org/markli-3-22-2-2008, 监察组 2008 年 3 月 12 日检索。

²⁵ Mawlawi Islam Muhammadi (TI.M. 90.01.), 2005 年以来担任议会下院议员，2007 年 1 月在喀布尔被暗杀。媒体报道 Jalaluddin Haqqani (TI.H. 40.01) 2007 年 6 月在阿拉伯联合酋长国死亡的报告依然未得到证实。

²⁶ 2007 年 10 月，阿富汗国民军和国际安全援助部队发布的 12 名首要通缉人，名单上只有 2 人：Tohir Yuldashev (QI.T. 36.01) 和 Sirajuddin Haqqani (TI.H. 144.07)。阿富汗政府确定的 58 名主要领导人中，名单上只有 19 人的特征符合。名单上只列出了 34 名省级作战指挥官中的 2 名：Sirajuddin Haqqani* and Manan Niyazi (TI.N. 97.01)。阿富汗政府通过联合国阿富汗援助团提供的资料。

²⁷ 2003 年底，阿富汗中央银行重新许可当地和外国商业银行在阿富汗设立分支机构，2004 年 9 月成立了阿富汗银行协会。目前，共有 14 家获得许可的银行作为阿富汗银行协会的会员开展业务（来源：www.aba.org.af/about.asp）。

2008年2月17日，坎大哈省的一次自杀式袭击造成至少80人死亡，成为迄今为止叛乱活动中最致命的一次自杀式袭击。第二天，另一起自杀式袭击又造成至少30人死亡。2005年中之前在阿富汗很少见的自杀式袭击和简易爆炸装置，现已非常普遍，平均每星期都会发生3起自杀式袭击。²⁸

18. 另一个上升趋势是塔利班参与毒品贸易。尽管阿富汗和各国国际机构开展了禁毒活动，但是罂粟种植规模依然很大。联合国毒品和犯罪问题办事处2008年2月份开展的一项调查表明，2008年的罂粟种植将接近2007年创下的创纪录水平，²⁹估计2007年来自鸦片的总收入为40亿美元，其中据称90%流到了归贩毒者和协助贩毒者的腰包。³⁰ 预期大麻的种植面积也将增加。塔利班和毒枭建立了既得利益联盟，因为二者都希望软弱政府，都想要贿赂中央和省级官员。

19. 对联合国毒品和犯罪问题办事处调查作出答复的所有南部罂粟农民都指出，他们将罂粟种植所得收入的大约10%向包括塔利班在内的各个团体交税；但是在局势较为安全、塔利班影响较小的中部、北部和东北部却不存在这种情况。调查还发现，在这几个地区，罂粟种植有所减少。

20. 自监察组2007年9月提交上一次报告以来，在塔利班势力强大的地区，发生了几起与毒品有关的事件。例如，2007年12月，阿富汗部队和国际安全援助部队重新占领穆萨堡镇后，发现了大量麻醉品、海洛因生产设备及化学前体。当地居民报告称，塔利班曾鼓励在其保护下修建海洛因实验室，并对制成品征收10%的税。2008年2月，阿富汗和国际安全援助部队在赫尔曼德省叛乱人员控制的一个毒品加工厂中查获了1吨生鸦片、20公斤纯海洛因和1000多公斤的化学品。³¹ 该月晚些时候，阿富汗和国际安全援助部队在赫尔曼德省的Sangin河谷上游的一处院落发现并销毁了1.5吨鸦片（价值4亿美元），外加2台大型毒品压榨机和其他与毒品有关设备。³²

21. 安全理事会在第1735（2006）号决议第12段中鼓励各国找出支持塔利班的贩毒者并提交他们的名字以列入名单。虽然一些国家在此方面进行了进一步调

²⁸ 来源：联合国阿富汗援助团，《阿富汗的自杀式袭击（2001年-2007年）》。2007年，共发生了160起自杀式袭击。

²⁹ 《2008年阿富汗鸦片冬季快速评估调查报告》参见 www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghan-winter-survey-Feb08-short.pdf。

³⁰ 2007年，毒品经济的增长速度首次超过了合法经济。联合国毒品和犯罪问题办事处，《2007年阿富汗鸦片问题调查报告》（2007年10月），参见 www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan-Opium-Survey-2007.pdf。

³¹ 来源：www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/MilitaryOperations/UkAndAfghanForcesSeizeTonneOfOpium.html。

³² 来源：www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2008/02-february/pr080226-080.html。

查，而且名单上的 4 个名字确实反映出他们参与了毒品贸易，³³ 但是还没有完全因为参与毒品贸易而被列入名单的新名字。这表明不管处于何种原因，在提交这些人的名字时都心存疑虑，监察组计划进一步调查这一问题，一旦获得有关塔利班参与毒品贸易的新资料后，就立即向委员会报告。

22. 虽然塔利班依然主要是阿富汗的一个组织，但是 2 个外国人群体为其成功做出了贡献。³⁴ 这两个群体包括在 Baitullah Mehsud 总体领导下的巴基斯坦 Tehrik-e-塔利班和相关团体，³⁵ 以及其他外国战士，主要是乌兹别克人和阿拉伯人，他们中的一些人可能是最近从伊拉克进入阿富汗的，而且他们作为顾问似乎发挥着越来越重要的作用。³⁶ 巴基斯坦当局曾告诉监察组，2007 年，巴基斯坦安全部队成了 40 起自杀式爆炸、50 个简易爆炸装置、129 次火箭袭击和 8 次伏击的对象。结果造成 1 045 名士兵死亡，1 452 人受伤，692 名平民受伤。2007 年，巴基斯坦部队向恐怖主义分子和叛乱分子共发起了 106 次主要行动。

三. 综合名单

23. 截至 2008 年 3 月 31 日，综合名单³⁷ 上在列条目 482 个：其中包括 142 名与塔利班有关的个人，与基地组织有关的 228 名个人和 112 个实体。综合名单依然是制裁制度的基石。但是正如监察组在之前所有报告中指出的那样，综合名单存在严重缺陷，这要求所有会员国在委员会的积极领导下，以及在监察组的帮助下，予以纠正；除非这些严重缺陷得到纠正，否则制裁制度的影响将继续减弱。

A. 缺少识别资料

24. 最紧迫的任务是确保名单上的每个条目都载有所列当事方尽可能多的最近细节资料，当然要是足以能够确定身份。定期使用该名单的政府官员和私营部门（例如银行）代表依然都抱怨一些条目缺少必要的基本识别资料，无法对其进行任何有意义的核查。目前，57 个人条目未列出全名和出生日期；另外 5 个

³³ Sayyed Ghiassouddine Agha (TI. A. 72. 01); Zia-ur-Rahman Madani (TI. M. 102. 01); Abdul Salam Hanafi Ali Mardan Qul (TI. H. 27. 01); 以及 Akhtar Mohammad Mansour Shah Mohammed (TI. M. 11. 01)。

³⁴ 联合国阿富汗援助团的统计记录显示，2007 年，阿富汗和国际安全部队逮捕了 100 多名外国叛乱分子。2008 年 3 月，安全理事会的一次辩论期间，一名阿富汗官员谈到拘捕了 1 000 名恐怖主义分子，其中包括外国人 (S/PV. 5851)。

³⁵ 官员向监察组提供的资料。

³⁶ 官员向监察组提供的资料以及基地组织 2 名高级驻地指挥官的声明：Mustapha Abu el- Yazeed* 2008 年 3 月 6 日的声明和 Abu Yahya al-Libi 2008 年 3 月 9 日的声明。

³⁷ 安全理事会有关基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1267 (1999) 号决议所设委员会维持的综合名单 (参见：www.un.org/Docs/sc/committees/1267/consolist.shtml)。

条目列出了全名和出生日期，但是除此之外再无任何其他资料；26 个条目列出了名字、出生日期和出生地点，但是却没有任何诸如国籍、地址或居住国等其他识别资料。

25. 监察组的联络人指出，这些缺陷会造成两个后果。首先，制裁制度的有效执行与获得的有关制裁目标资料的质量有直接关系。第二，资料有限造成负责核查名单的人焦虑不堪，心生不满，而制裁制度的有效执行最需要依靠这些人，这增加了名单上的名字漏网，而采取的制裁措施有可能适用到无意打击的目标上的风险。监察组的大多数联络人一致认为，对名单进行基本核查所需的最起码的资料包括全名、出生日期（或者至少出生年份）以及，如果可能的话，国籍；在核查汇款方面，名字和地址必不可少。

26. 虽然半秘密的塔利班和基地人员名单中不太可能列出太多细节是可以理解的，但是监察组对保留名单上那些操作价值有限或没有操作价值的条目的目的提出了质疑。委员会一直敦促各会员国在提交载列到名单上的名字时应尽可能提供更多细节，并呼吁各会员国使用既提供了必填项模板，又提供了必填项指南的封面表。³⁸ 尽管委员会并未制定列名的最低标准，但是委员会也不太可能接受新的缺乏基本识别资料的个人列名申请。但是，现有列名的问题依然存在，而且虽然委员会在等待获得其他识别资料的同时，可能不想将甚至是最不完整的个人条目从名单上除名，但是，监察组认为，这些不完整条目削弱了制裁制度的影响力和可信度。因此监察组建议委员会不断审查这些不完整条目，甚至可以考虑将这些条目放在名单内一个单独的类别下，直至这些条目中增加了使制裁能够有效开展的足够的识别资料。

27. 近几个月，在完善名单资料方面取得了大量进展，19 个会员国提供了资料，使得监察组 2007 年 9 月底提交上一份报告以来的 6 个月里，对名单进行了 44 次拟议修正。2007 年期间，共对名单上的现有条目进行了 324 次修改，2008 年到目前为止，已经对名单进行了 15 次修改。但是还需要进行进一步的努力。到目前为止，监察组一直建议根据各会员国提交的资料对名单进行修正。监察组现在建议该组也将定期向委员会提交其对公开的官方来源进行研究后获得的资料，³⁹ 或在包括联合国阿富汗援助团在内的联合国各机构的帮助和同意下获得的资料。在此种情况下，监察组在提交新资料供委员会审议时，将说明每一条新资料的来源。

28. 有关名单方面的第二个最紧迫的目标是确保名单能够准确反映存在的威胁，同样，纳入最近确定的值得列入名单的塔利班和基地组织有关人员的名字。各国

³⁸ 此封面表已成为安全理事会第 1735 (2006) 号决议的附件一，参见委员会的网站 (www.un.org/sc/committees/1267/pdf/coversheet.pdf)。

³⁹ 例如，参见 www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/terror/terror.pdf 和 http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm。

在提交名字方面依然存在疑虑（S/2007/677，第 26 段），而且当各国提交名字时，委员会往往要花上几个月时间决定是否将这些名字纳入名单。为使名单能够成为一个富有活力、反应迅速的工具，监察组曾建议定期向委员会提交报告，列明与塔利班和基地组织有关联，且在这一期间异常活跃的个人和实体（S/2007/677，第 27 段）。委员会正在对这一提议进行审议。

B. 照片

29. 监察组经常听到的一个建议是，在名单上的个人条目下增加照片。除各安保机构外，官员，包括在边防站工作的官员，私营部门代表，例如那些在银行工作在内的人都提出了增加照片的建议，这些人需要在一些，而不是全部识别资料吻合的情况下快速确定站在他们面前的这个人是否就是名单上的那个人。一张照片的价值由很多因素决定，包括照片的拍摄日期以及冲印的质量；照片能够提供帮助，同时也可能造成误导，尤其是考虑到名单上的很多个人可能采取措施改变或隐藏了他们的相貌特征。⁴⁰ 尽管如此，监察组也同意，一旦有有用的照片，应将照片提供给那些核查名单的人。

30. 委员会可能发现其本身很难鉴别并将照片放到名单上，而且由于名单往往是各会员国通过打印文本进行分发，因此进行复印或影印时，照片的质量可能会急剧下降。不过，在国际刑事警察组织-联合国安全理事会公开发布的有关名单所列个人的特别通告⁴¹中，76 份通告载有照片，⁴² 而且委员会可以要求各国提交照片，用于那些未载照片的通告。这些照片可以通过相关的国家中心局，或通过监察组直接提交给国际刑事警察组织（国际刑警组织）。监察组建议，委员会也可以在名单上每一个条目和相应的特别通告（不管通告中是否包括照片）间建立超链接，或者至少在名单上提及针对这一条目有一个特别通告。各国在将打印的名单分发给边防站时可以附上相关特别通告的副本，如果有清晰的照片，也可以一并附上。

C. 名单上的死亡者及对列名的年度审查

31. 报告已经死亡的人的名字依然列在名单上造成了名单相关性及其目的方面的问题。截至 2008 年 3 月底，名单上的 12 名个人被确定或报告称已死亡。尽管委员会详细地研究了这一问题，并于 2006 年 4 月向所有会员国发出了一份普通照会，解释如何将这些名字从名单上删除，但是监察组认为可以做的事情远不

⁴⁰ 例如，据报 Fazul Abdullah Mohammed (QI.M.33.01.) 就进行了整形。

⁴¹ 见 www.interpol.int/public/noticesun/default.asp。

⁴² 名单上另外 5 个人的照片登载在限阅级特别通告上。

止这些。监察组特别建议委员会对其指导准则的第 6 段(-)进行修正,⁴³ 这样除非委员会的一名成员专门要求将报告称已死亡个人的名字从审查名单上删除外, 否则每年可以自动审查确定已死亡个人的名字, 以及委员会从条目库中选出的在过去四年或更长时间内未更新的任何列名。至于接受审查的其他名字, 进行审查时不应应对审查结果作任何推定, 除非委员会决定从综合名单上删除某个名字, 所列名字一概自动保留。

32. 根据指导准则第 6 段(-)的规定对这些名字进行审查, 将使委员会有机会接触提名国, 以及酬情接触到居住国或国籍国, 获得可以有助于解决这些案件的资料。除名单上记录已死亡的 12 个人外, 监察组了解到, 还有 7 人, 其居住国或国籍国已经向委员会、监察组或国际刑警组织报告死亡, 另有 13 人已经被公开资源报告为死亡, 但是还未正式通知委员会或监察组。委员会不妨也对这些案件进行审议。

33. 为获得更多资料, 监察组建议, 委员会邀请所有国家根据第 6 段(-)提供有关选定的审查名字的资料, 而不是像目前一样仅要求提名国和居住国或国籍国提供资料。委员会可以通过新闻发布会或在自己的网站上向各国通报审查结果。⁴⁴ 监察组还建议委员会对第 6 段(-)进行修正, 这样相关国家将有机会看到提交国指定为可公开的所有资料或根据请求可以向其他会员国公开的资料, 无论这些资料是作为案件说明的一部分还是案件说明的首页。

D. 名单的分发

34. 有效、及时地执行制裁的另一个至关重要决定因素是各国分发名单最新资料的方式。如果名单的分发落后于委员会网站的公开发布, 那么就存在目标个人或实体有机会将其财产或本人转移到安全地方的切实风险。目前, 联合国秘书处通过电子邮件向超过 480 个地址分发名单最新资料。这些地址包括会员国驻纽约常驻代表团、各国首都的官员、国际机构以及处理恐怖主义问题的区域组织。一些会员国允许官员和私营行业机构根据这些电子邮件开展行动或将来自委员会网站上的更新直接纳入其观察名单, 另外一些会员国的做法是等待其驻纽约代表团向首都发出打印文本的通知, 之后再分发, 分发时往往也是使用打印文本。

35. 显然, 所有国家都将以他们认为最合适的方式分发名单和执行制裁, 但是监察组建议, 委员会应竭尽全力鼓励各国允许根据电子邮件、软拷贝通知或委员会网站上的记录对名单进行更新。至于一些国家不具备接收电子列名通知的基础设施或法律基础, 监察组建议如出现此类情况, 委员会将调查通过当地的联合国办事处分发名单的可能性, 以确保列名通知不会被不当延误。监察组还建议委员会

⁴³ www.un.org/docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf。

⁴⁴ 又见载于第七份报告 (S/2007/677, 第 45 段) 监察组在此方面的建议。

邀请那些确实接受电子更新的国家，或者认为电子更新有用的国家，向秘书处提供所有相关的电子邮件地址，直接提供或通过监察组提供，使他们随时获得最新的列名。

E. 其他改进建议

36. 经常提出的一个建议是改进名单的格式，提出这一建议的原因也很容易理解。如果条目下的每个类别（名字、出生日期、国籍等等）都各占一栏，那么名单使用起来将更方便。名单格式凌乱与委员会对其网站进行的相当程度的改进形成鲜明对比，因此监察组建议委员会委托制定一个新格式，供委员会核准。

37. 在不同文化中名字的不同读法也可能使名单造成混乱。委员会已经同意让监察组对这一问题进行审查，目的是制定一个标准的读名公式，确保能够正确读出名单列出个人的名字。

38. 最近对名单的改进措施包括增加了一个新的导言部分和搜索指南，⁴⁵ 并将除名的名字放到委员会网站的其他地方。监察组建议委员会鼓励各会员国向其官员和相关私营部门实体介绍委员会网站在与执行相关的一系列问题方面提供的帮助。

四. 制裁执行情况

A. 制裁制度面临挑战

39. 制裁在法律上正处于十字路口，很大的注意力目前放在由欧洲共同体法院审理的两项上诉上。⁴⁶ 一个初级法院驳回了对制裁提出的主张。⁴⁷ 然而，高级法院检察长在 2008 年 1 月的咨询意见中拒绝接受初级法院的结论，该结论认为该法院无权审理为执行根据《联合国宪章》第七章通过的安全理事会决议而对欧洲联盟的适当法律程序和人权标准提出的诉讼。他还认定，执行制裁的 EC 881/2002

⁴⁵ 分别参见 www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml 和 www.un.org/sc/committees/1267/pdf/sguidance.pdf。

⁴⁶ Case C-415/05 (appeal from judgement of 21 September 2005 in Case T-306/01) brought by Ali Ahmed Yusaf (previously listed as QI.Y.47.01) and Barakaat International Foundation (QE.B.39.01); Case C-402/05 (appeal from judgement of 21 September 2005 in Case T-315/01) brought by Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (QI.Q.22.01)。

⁴⁷ Case T-306/01 Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, judgement of 21 September 2005; Case T-315/01, Kadi v. Council and Commission, judgement of 21 September 2005。Judgements available at curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm。裁决细节见监察组第四次报告 (S/2006/154, 附件, 第 4-7 段) 和第五次报告 (S/2006/750, 附件三, 第 4 段)。

号欧洲条例违反了这些标准，尤其是违反了申诉权、要求独立法庭作出有效司法审查的权利以及财产权。⁴⁸

40. 如欧洲法院采纳这一立场，那么，欧洲联盟 27 个成员国执行制裁时所采用的条例将被认定无效，这种可能确实存在。尽管这样一种裁决所立即产生的影响只会波及对申诉人执行制裁，但似乎可能引发类似的挑战，这将很快影响到执法工作。⁴⁹ 此外，还不清楚在长期解决办法方面有何种备选方案。马杜罗检察长表示，欧洲联盟个体成员国将难以用国内立法取代共同体条例，因为任何此类措施同样要遵守相同的欧洲适当法律程序标准。⁵⁰ 此外，不难想象，一项认定制裁无效的裁定所创下的先例，特别是一个波及如此众多国家的先例，可能对欧洲联盟以外的其他国家带来同样问题。

41. 委员会对其程序作出一系列的逐步改进，解决了人们对制裁的公平性表达的许多关切，但仍然存在一个主要问题是，建议委员会的列入名单的决定须由一个独立小组审查。难以想象，安全理事会会接受任何可能会侵蚀《宪章》规定的安理会对影响国际和平与安全的事项采取行动的绝对权威的审查小组。根据这一主张，任何小组都不应该有超出咨询以外的作用，也不应发表意见，以免削弱安理会的决定。根据这一主张，安理会应保留甄选或核准审查机构成员的权力。最后，与审查小组有关的许多证据问题也必须要有解决办法。尽管可能允许这个小组接触为说明列入名单的正当理由而提出的保密案情陈述，但委员会成员还掌握通过国家或其他来源向其提供的情报和执法资料，其中包括通过双边交流获得的资料，而这些资料不会轻易向审查人员提供。

B. 公开的案情陈述

42. 对制裁制度提出的相关批评是，列入名单的各方不知道为何受到制裁，也没有机会挑战对其不利的证据。委员会并非以法院身份行事；其措施是为了防止行动，而不是惩罚行动。不过，安全理事会和委员会近年来作出许多程序上的变动，这些变动提高了透明度，并确认要使其决定做到公正，就要有可能适用的基本公平标准。这些标准包括让受到制裁的个人和实体了解自己被列入名单的理由。

⁴⁸ Opinion of Advocate General Poiares Maduro of 16 January 2008, *Kadi v. Council and Commission*, Case C-402/05, 第 40、47-50 段。2008 年 1 月 23 日，他在 *Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission* (C-415/05 号案件) 的相伴起诉中发表了近乎相同的咨询意见。

⁴⁹ 的确，正如本报告附件一所述，欧洲法院在 *Qadi and Barakaat* 国际基金会提出的上诉得到解决之前，目前暂时搁置另外两项提出同样主张的上诉 (C-402/05 和 C-415/05 号案件)。若干提出此类主张的其他案件正在由欧洲初审法院审理。

⁵⁰ 2008 年 1 月 16 日的意见，C-402/05 号案件，第 30 页。

43. 安全理事会要求各国在提交列入名单的个人和实体时，提供一份案情陈述，并对案情陈述应包含的细节提出越来越高的要求。⁵¹ 安理会还要求各国把列入名单及其后果通知列入名单的个人，并要求提交国明确说明案情陈述有哪些部分可以作为该通知的一部分向这些人公开透露。⁵²

44. 然而，只有在通知国将这份案情陈述送交列入名单的个人时，他们才能看到这份案情陈述，而且没有任何向公众散发这些陈述的规定。为了提高列入名单的个人和公众对制裁的了解，监察组建议在委员会网站上以相关名单条目的超链接或者其他方式，提供可以公开透露的案情陈述。委员会在提供这份公开陈述时，可以包括有关提交国就列入名单的依据提供的、并在封页上标明可公开透露的任何其他资料，以及所提供的可以透露的任何证明文件。监察组进一步建议，安全理事会明确要求提交列入名单的姓名的会员国提供可向公众透露的案情陈述。

45. 最后，如提交国没有提供可公开发表的案情陈述，监察组认为，委员会作为对名单的质量负有最终责任的一方，应自行编写一份案情陈述。列入名单的许多人都是公开的起诉书和判决书所涉人员，其中详细载有他们与基地组织和塔利班的联系，这些材料可以加以利用；一些委员会成员在本国执行制裁时，还编写并公布了自己的案情陈述。⁵³ 监察组可以提供协助，从会员国和其他来源寻求更多的资料。委员会还可以像鼓励会员国为名单条目提供其他资料那样，也敦促它们在网站上的公开陈述中提供补充资料。这些步骤与其他五个安全理事会制裁委员会的做法是一致的，这些委员会已在网站上公开对个人和实体列入各自委员会的名单的理由作出某些说明。⁵⁴

C. 处理会员国索取资料的要求

46. 要求就名单提供更多资料的国家向监察组抱怨说，它们提出的要求常常得不到答复。委员会的做法是，把这些要求转交指定国作出答复，结果，索取资料国不知道是否以及何时会收到答复。监察组建议，委员会根据事项的轻重缓急，每

⁵¹ 第 1526(2004)号决议，第 17 段；第 1617(2005)号决议，第 4 段；第 1735(2006)号决议，第 5 段。

⁵² 第 1526(2004)号决议，第 18 段；第 1617(2005)号决议，第 5 段；第 1735(2006)号决议，第 6 段。

⁵³ 例如，美国外国资产管制处发表的新闻稿对指定的理由作出的解释，如对 Mukhlis Yunos 案件的解释 (QI. Y. 126. 03.)，见 www.treas.gov/press/releases/js700.htm。

⁵⁴ 第 1518(2003)号决议所设委员会，见 www.un.org/sc/committees/1518/index.shtml；关于利比里亚的第 1521(2003)号决议，见 www.un.org/sc/committees/1521/tblist.shtml；关于刚果民主共和国的第 1533(2004)号决议，见 www.un.org/sc/committees/1533/index.shtml；关于科特迪瓦的第 1572(2004)号决议，见 www.un.org/sc/committees/1572/index.shtml；关于苏丹的第 1591(2005)号决议，见 www.un.org/sc/committees/1591/index.shtml。

隔一段固定时间后续追踪这些要求，以了解指定国是否已经或打算作出答复。这样，委员会可以让索取资料国了解情况，确保要求得到处理，并了解任何交流的结果。作为这些双边交流的补充，委员会作为最终负有指定责任的机构，也可以根据已有资料，起草给索取资料国的答复，并邀请指定国和其他相关国家在规定时间内作出评论。

五. 资产冻结

A. 资产冻结最新情况

47. 监察组指出，截至 2007 年 9 月底，36 个会员国根据制裁制度冻结了约 8 500 万美元 (S/2007/677, 第 57 段)。此后，没有会员国报告对已列入综合名单的姓名或者名单中后增加的 6 个姓名的冻结金额作出改变或其他更正。9 月以来，委员会将 Ahmed Idris Nasreddin (QI.N. 66.02) 和与其有关联的 12 个实体从名单中除名。⁵⁵ 据监察组了解，有两个国家对这些名单采取了冻结资产措施，但还没有关于除名后解冻资产数额的准确资料。

B. 无约束力、并非详尽的目标资产清单

48. 若要做到切实有效，名单一旦确定，就必须冻结列入名单的个人或实体的全部目标资产。为了让私营部门迅速采取行动，委员会和会员国主管部门不妨查明在安全理事会第 1735 (2006) 号决议第 1 段(a)、第 2、第 3 和第 20 段以及此前相关决议中的总体指导以外应予冻结资产的范围。监察组注意到，一些国家并不清楚，在银行账户以外应包括哪些实物财产和其他非货币资产。监察组此前曾建议，委员会在其网站上包括并非详尽的无约束力资产清单，以便私营部门根据初步证据断定资产冻结所包括的资产 (S/2006/677, 第 82-85 段)。这将有助于在所有管辖范围内采取一致做法，提高资产冻结的实效。监察组另起草了一份供委员会审议的名单草稿。

49. 对于会员国和私营部门来说，在如何冻结不同种类资产以及在处理列入名单方仅有一份股权或部分所有权的财产方面，获得指导是有用的。随着会员国在这方面积累经验，找到在不过度影响未列入名单各方的利益的情况下冻结这些资产的方式，监察组建议，如委员会核准，监察组将汇集现行做法，拟定可登载在委员会网站上的准则草稿。

⁵⁵ 2007 年 11 月 14 日从名单上除名 (见委员会新闻稿 SC/9172)。

C. 用冻结资金的利息交换货物或服务的危险

50. 根据安全理事会第 1452 (2002) 号决议第 1 段(a)或第 1 段(b)提交的文件, 要求获准为提供给列入名单的个人的货物或服务付款, 这可能存在的危险是, 由于供应方和列入名单的一方之间作出某种未公开的安排, 开列的数额被夸大。如果获得批准, 为这些付款所放行的资金可能被用于其他目的。委员会不妨在准则中鼓励各国严格审查各项交易并提供资料, 以便有助于委员会决定所要求的资金是否恰当。

51. 此外, 在国家就为货物和服务付款所放行的冻结资产是否恰当作出决定之前, 供应方可能已向列入名单的一方提供货物或服务。为防止发生这种情况, 安理会不妨鼓励各国要求列入名单的个人在获得与第 1452 (2002) 号决议规定的申请有关的此类货物或服务之前获得事先批准, 安理会还不妨在其网站上提供适当指导。

D. 付给列入名单一方的资金的处理

52. 根据安全理事会第 1452 (2002) 号决议第 2 段的规定, 各国可以允许将利息或其他收入, 或账户在受到资产冻结措施制约之前产生的合同、协定或义务而应得的付款, 计入被冻结账户的贷项。但可能出现的其他情况是, 可能需要付款, 而不准在决议提及的两类情况之外付款会使付款人无法履行对列入名单的个人或第三方的法律义务, 从而使其承担责任。

53. 各银行告知监察组, 如果汇入制裁制度所冻结账户的资金不是明确属于第 1452 (2002) 号决议规定的两个类别之一, 那么银行就不能确知该做什么。此外, 银行也不清楚, 银行如何或是否应该确定, 汇入冻结账户的资金与名单产生之前签订的合同有关。如果它们让国家作出这一决定, 就必须能够在获得答复之前把资产留置在一个暂记账户。鉴于牵涉到种种行政和法律困难, 银行往往将这些付款退还付款人, 这也许不足为奇。显然, 这些情况涉及到一种风险, 即付款人将通知列入名单的一方, 后者然后可能作出安排, 以规避制裁的方式收到资金。监察组建议, 安全理事会审议扩大第 1452 (2002) 号决议第 2 段(a)和第 2 段(b)的范围, 允许付给列入名单一方的所有款项计入其冻结账户的贷项。⁵⁶

E. 资产冻结的范围

54. 一些国家似乎没有对列入名单一方可能控制但并非直接持有的资产采取制裁措施。资产冻结措施的现行规定要求各国冻结列入名单一方“的”资产和经济资源, 但对于其含义只给予有限的指导。各项决议明确规定, 资产包括“来源于”

⁵⁶ 至少有一个会员国在另一个制裁制度方面采取这种做法。

列入名单的个人“直接或间接”控制的财产，但对财产本身未作明确说明。这些决议也没有规定，各国对未列入名单、却受列入名单的个人——直接或通过代理人——控制的公司和其他实体应采取何种措施。一些国家对这种情况适用资产冻结措施，其他国家则没有这么做。

55. 安全理事会第 1373 (2001) 号决议实施的反恐制裁措施涉及这一问题；其资产冻结措施不仅适用于犯下恐怖主义行为的个人的、⁵⁷ 而且还适用“这种人拥有或直接或间接控制的实体、以及代表这种人和实体或按其指示行事的个人和实体的资金和经济资源”。监察组建议，安理会审议针对基地组织/塔利班的制裁制度中的类似规定，或就这一点向各国提供明确指导，以利采取统一做法和妥善执行。⁵⁸

F. 资助恐怖主义的一般性指标

56. 关于在发现客户中可能出现的资助恐怖主义交易方面应注意的事项，银行和其他金融机构继续征求本国主管部门的意见。银行必须投入时间和资源来编写和提交可疑活动报告，还要确定这些报告尽可能有用。同样，金融情报部门等官方机构不愿意收到大量毫无价值的报告。一些主管部门已向私营部门提供一般性指导，其他主管部门则与银行保持密切联系，讨论当前的趋势和经验。

57. 但事实上，资助恐怖主义行为没有明确的规律可循，对于那些为支持自己的活动筹集资金的地方团伙而言尤其如此。这些团伙会以欺诈性交易筹集资金，也会使用自己合法获得的资金。即使在这些团伙中，除了单纯赚钱的欲望之外，也难以发现恐怖主义企图。假如银行对审查可能出现的资助恐怖主义案件时应予查询的事项作出禁止性过强的规定，那么，如同它们可能发现使用旧方法的情况一样，它们也可能忽视使用新方法的情况。恐怖分子及其资助方将根据自己的情况，利用任何似乎是最容易和最安全的筹集、转移和储存资金方法。

58. 然而，监察组理解需要指导的愿望，并就这一问题与一系列会员国磋商。迄今收到的资料倾向于证实其观点：较之于让有经验的银行家凭借自己的知识和本能来确定似乎不合常理的情况，提供资助恐怖主义的实例有更多的不利因素。银行越是与金融情报部门、警察及其他反恐官员密切合作，所有部门的受益就越大。

⁵⁷ 即“犯下或企图犯下恐怖主义行为或参与或协助犯下恐怖主义行为的个人”。

⁵⁸ 为此，安全理事会第 1617 (2005) 号决议强调，“会员国有义务全面执行第 1373 (2001) 号决议，包括关于塔利班或基地组织的规定，和关于曾经参与资助、筹划、协助、筹备、实施或以其他方式支持恐怖活动或行为或为之招募人员的、与基地组织、乌萨马·本·拉丹或塔利班有关联的任何个人、集团、企业和实体的规定”。

G. 利用假身份资助恐怖主义

59. 用假身份获得信用，是一种常见的、也是恐怖分子所利用的欺诈方式。这种方式既难以发现，又难以对付。除各国的记录外，刑警组织也有一个内存 125 个国家颁发的 1 500 万件失窃或遗失旅行证件数据库。⁵⁹ 数据库的使用目前仅限于执法机构，但随着更多国家提供资料，数据库的价值显然越来越大。即使在银行可以向当地警察核对客户所提供文件的情况下，也不总是会查阅刑警组织的数据库。假如更多的警察部队使用数据库，或假如允许某些银行官员使用，那么发生此类欺诈活动的情况可能减少，包括列入名单的人进行的此类欺诈活动。刑警组织告知监察组，该组织正在与银行接触，以在失窃或遗失旅行文件数据库等方面改善合作。监察组表示希望，刑警组织成员国将支持这一举措。⁶⁰ 委员会和安理会也不妨鼓励国家与私营部门共享关于本国管辖范围内失窃、遗失和伪造身份文件数据库的资料，如发现列入名单的一方使用伪造身份，则向委员会提供详细资料。

六. 旅行禁令

60. 尽管难以量化旅行禁令的影响，但它是对基地组织、塔利班及其同伙实行的制裁制度的一个重要部分。尽管因特网和其它通信手段使基地组织可以显示并维护其在全球的存在，但其领导层却显然受到围困，遥不可及；国际社会限制塔利班和基地组织重要领导人移动的能力越强，他们就越不能施展影响。旅行禁令在作为威慑和劝诱手段适用于基地组织和塔利班的主要资助者和其他二线支助者时，成效更大，因这些人不太可能冒非法旅行的风险。

61. 会员国正不断使边境安全现代化，不管是在入境点加强旅客检查程序，采用技术更复杂的旅行证件，使用更好的设备读取护照，还是允许边防站访问中央数据库。然而，就对基地组织和塔利班的旅行禁令而言，只有在有关人员获取足够的信息，可以确定面前的人是否列入综合名单时，这些改进措施才会发生效用。

62. 目前列入名单的有 370 人，许多不可能出现在正式的边防站；他们或者已被拘押，太出名而不敢合法旅行，或者是受到国际逮捕令的通缉。尽管如此，还有些人不是执法机构通缉的人，可能不容易获得足以应付细查的质量较高的假证件，也可能曾权衡过，名单上记录的关于他们的个人细节有限，因此有较充足的理由相信可使用自己的真实证件不受人注意地通过边防站。只要各国没有规定名单所列个人必须遵从旅行禁令，则这些人可能认为在试图绕开禁令时没有太大风险。

⁵⁹ 资料来源：www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/GI04.pdf。

⁶⁰ 另见监察组第五次和第七次报告（S/2006/750，第 89 段；S/2007/677，第 94 段）。

63. 的确，监察组知道这种情况时有发生：例如，有一个列入名单者在欧洲和非洲之间旅行了几次都没有受阻（S/2007/132，方框 6）；无疑，还有许多其它违反旅行禁令的情况。在所举例子中，名单记录的名字与护照上的名字不完全一致，这还说明，名单列入尽可能多的细节有多么重要。即使在这一案例中，如果记录了护照号码，则此人旅行的可能性就会大大减少。国籍国或居留国应不难核查是否有旅行证件正式签发给所列人员的情况，且如果这些证件仍然有效，则这些国家应把详细情况报告给委员会，以列入名单。监察组建议委员会敦促各国这样做。

64. 如本报告上文所述，过去一年来，对名单做了许多更新，为了使其发挥全面效力，委员会一发布新名单就应分发给边境哨所。监察组继续在边防站进行随机检查，以评估基地组织/塔利班名单纳入全国观察清单的程度，总的说来，令其鼓舞的是情况往往如此。然而，一些国家需要有行政命令或其他法律程序才可把名单更新情况纳入国家观察清单，这不可避免地会延误实施。监察组建议委员会鼓励会员国确保其内部程序可以把综合名单更改情况立刻纳入有关的国家数据库和观察清单，并在可行的情况下尽快向边境哨所通知这种更改情况。

A. 刑警组织-联合国安全理事会特别通告

65. 有一个机制可帮助快速传播名单上的信息，那就是采用刑警组织-联合国安全理事会特别通告，现在已对综合名单上的 370 名个人中的 300 多人发了特别通告。刑警组织经常更新这些通告，这些通告在边境哨所特别有用，因为它们逐步含照片。⁶¹ 在刑警组织的网站上可获取这些照片，还可与其他执法信息一道打印出来，散发给没有因特网链接的边境哨所。如监察组上文指出的那样，监察组提议各国应努力向国际刑警组织提供更多名单所列人员的照片，且向过境点提交任何其它有价值的细节情况，以纳入通告。

66. 会员国越来越多地采用刑警组织-联合国安全理事会特别通告，这令人鼓舞，但是，随着对其使用的增加，一个重要问题突显出来：当边境哨所或执法机构认为他们可能遇到了与特别通告对象一样的人时，找不到简便易行的办法予以证实。只有当国际刑警组织能通过自己的渠道提供更多信息时，向国际刑警组织提出的查询才会有所帮助。否则，将不得不联系提供名单信息的国家，以查明是否有更多的识别资料。为此，将不得不联系联合国秘书处或监察组，而秘书处或监察组又不得不联系委员会主席，而主席又不得不联系有关会员国，然后由会员国做出答复。有关边境哨所不可能有时间完成这一程序而迟迟不做决定。

67. 2008 年 2 月发生了这种事件，当时，一个国际刑警组织成员国要求国际刑警组织提供更多信息，以核实企图进入该国的一个人是否是特别通告上的同一个人

⁶¹ 见上文第 30 段。

人。该国还要求提供指导意见，说明如果该人是同一人的话应履行什么义务。国际刑警组织接洽了监察组，监察组把这一请求转给委员会主席，主席立刻采取行动，通知提交名字以纳入名单的会员国，并请该会员国与请求国直接联系以节省时间。然而，如果的确有资料反馈给最初的询问国，也为时过晚。询问国无法老是拖延，最后允许此人入境。

68. 这种情况不仅增加了边境哨所的工作负担，而且最终会对未列入名单的个人造成负面影响，或不能对被列入名单的个人实施制裁。此外，如果会员国得知存在这些问题，则会不太愿意使用特别通告；相反地，如果会员国认为他们会得到发出者（在这一情况下是委员会和国际刑警组织）的有力支持，则会更多地使用特别通告。国际刑警组织评论说，只有其成员国执法机构才可获取的限阅级特别通告所载的信息、尤其是指纹、照片和护照号码信息越多，特别通告才越有用，类似上述情况的事件也就不太可能发生。国际刑警组织还就制裁制度的所涉范围问题向成员提供了指导意见。此外，国际刑警组织还建议，在联合国设立一个常设问讯点，以处理有关问题，并确保会员国一旦提供了名单所列人员的更多有关情况就及时予以传播。

69. 监察组认为，这一办法值得进一步研究，而不只是协助处理通过国际刑警组织提出的与旅行禁令有关的请求。还更须确保会员国提出的就名单所列个人提供信息的请求得到回应。这种问讯处将作为监察组以前曾建议会员国设立的国家服务台（S/2007/132，第 61-64 段；S/2007/677，第 138 段）的补充。此外，监察组还建议，已设有国家服务台的国家应公布详细的联络信息，以便国内执法机构和其它国家当局在有执行问题时知道找哪个部门。

70. 若会员国的确因列入名单原因而拒绝某人入境或过境，或者是名单所列个人因旅行禁令许可的例外情况而改变地点，如回到国籍国或为了司法程序而进行旅行，⁶² 则应让委员会知悉这一情况，这样委员会可更新名单，且记录出现的新情况。监察组建议委员会敦促各国在这种情况下告悉委员会。如果一国不愿看到一些保密资料出现在名单中，则国际刑警组织限阅级特别通告也许是列入此类资料的适当处所。

B. 其他建议

71. 监察组就旅行禁令例外情况向委员会提出了建议，以确保各国为可能因人道主义或其它原因需要旅行的名单所列个人接洽委员会时有明确程序。委员会正在审议这些建议。委员会也在审议一条建议，即，各国在被列入清单后的某人旅行

⁶² 安全理事会第 1735（2006）号决议第 1(b)段规定，旅行禁令不适用于为履行司法程序必须入境或过境的情况，或第 1267（1999）号决议所设委员会经逐案审查认定有正当理由入境或过境的情况。

至该国时，吊销其签证或目的地的居留证，并将其遣返至被列入名单时的所在国家，但有某些例外由委员会决定（S/2005/572，第 122 段）。

72. 委员会同意监察组的其他建议，如：(a) 各国采取措施，确保被列入名单者若不提供先前旅行证件的详细情况则不得申请新的旅行证件，并将签发的新证件的详细情况立刻提供给委员会以纳入名单（S/2005/760，第五部分）；(b) 各国鼓励本国公民报告旅行证件失窃情况（S/2006/1047，第 13 段）；(c) 各国采取特别措施，查明向名单所列个人提供窃取、虚假、伪造或假冒证件的人，根据他们与基地组织和塔利班或其同伙的关联及提供支助的情况，提出将其名字列入名单（S/2008/16，第 19 段）。现在，监察组还建议安理会鼓励会员国确保被窃、遗失、虚假、伪造或假冒旅行证件无效，且一旦发现，则不得继续使用，要上缴指定为签发机关的国家主管当局。⁶³

七. 武器禁运

A. 实施武器禁运

73. 武器禁运的一个重要影响是迫使基地组织、塔利班及其同伙诉诸于使用不太有效的武器和军事技能不太尖端的有关物资。在大多数地区，会员国实行的控制措施迫使基地组织同伙土法上马，但其缺乏技术能力，因而，密谋未能得逞或引发的损失低于预期。只是在阿富汗、阿富汗-巴基斯坦边境地区、伊拉克、菲律宾少数地区和索马里等地，他们在后勤供应、招募兵员和培训网络方面得到积极的充分支助，才得以长期开展武装活动。在这些地区实施武器禁运的任务超出了有关国家的界限，一直延伸到资金和武器来源国和参与其供给的国民所在国等。

B. 武器禁运的范围

74. 尽管各国越来越清楚地认识到承担的武器禁运义务，但大多数国家继续把这一措施主要视作通过发许可证控制其武器出口并以一般性国内武器规章加以补充的一种要求，而不必对控制武器出口进行调整，以使之适合对基地组织/塔利班的武器禁运。各国也许认为，作为联合国会员国和其他组织成员国以及通过接受有关条约而承担的与武器有关的各种重叠性义务为全面实施武器禁运奠定了法律基础。然而，监察组建议，根据涉及基地组织和塔利班的有关决议要求，安全理事会和委员会应鼓励各国确保国内控制措施涵盖名单所列个人和实体，且各国应有适当的立法，管辖境外的本国国民及注册船只和飞机。委员会也可寻求各种办法，确保关于武器管制的其它国际措施考虑到对基地组织/塔利班武器禁运的各项规定。

⁶³ 另见《国际民用航空公约》（1944 年，芝加哥），附件 9，第 3.42 段。

C. 有关材料

75. 监察组继续就如何最好地完善禁运以便对基地组织、塔利班及其同伙开展袭击的能力造成最大影响一事征集会员国的意见。除了没有能力实施禁运的领域外，各国最关切的是两用材料问题，特别是硝酸铵。⁶⁴ 监察组建议安理会阐明武器禁运下的“有关材料”包括指定的两用材料。这不需要完全禁止这种材料，但可敦促各国防止名单所列个人和实体获取、处置、储存、使用或企图接近这些材料。安理会还可鼓励各国在这种材料的管理、生产、销售、供应、采购、转让和储存方面加强警惕。⁶⁵

D. 通过空运非法贩运武器

76. 防止通过空运向基地组织、塔利班及其同伙提供武器和材料与联合国及其它国际和区域组织当前讨论的其他若干项活动有关。⁶⁶ 监察组认为，考虑到各国在应对这一问题中面临的挑战，让与官方当局和航空公司经营者打交道的国际民用航空组织（国际民航组织）和国际航空运输协会（空运协会）及世界海关组织等国际组织参与其工作会有益处；世界海关组织是制订全球海关标准的唯一的政府间组织。⁶⁷ 尽管监察组已同这些组织进行了工作上的沟通，但监察组认为，要取得进一步进展可能需要这些组织和委员会之间达成高级别协定，类同于与国际刑警组织的安排（S/2007/677，第 114 段）。

E. 中介机构和第三方购置武器问题

77. 大多数国家采用发放许可证办法来实施对基地组织/塔利班的武器禁运，这意味着除非有关当局专门授权，否则会完全禁止所有有关出口。在大多数情况下，有关当局根据综合名单核对所有进口商，一些国家还采取额外措施确保进口商与名单所列个人或实体没有关联。此外，一些国家要求申请人同意在没有其他许可证的情况下不把武器转让给第三方，这可防止转给名单上的人。其他许多国家就其境内的活动采取了类似措施；然而，在全球范围内，发放许可证

⁶⁴ 硝酸铵不同于其它简易制作的爆炸物的一个因素是，一般可不受限制地得到生产重大爆炸装置所需的大量硝酸铵。

⁶⁵ 欧洲和东南亚几个会员国已采取了与武器禁运无关的这种措施（S/2005/83，附件，第 115 段，以及提供给监察组的资料）。

⁶⁶ 包括 2007 年 3 月欧洲安全与合作组织在维也纳举行的关于制止通过空运非法贩运小武器和轻武器的特别会议。

⁶⁷ 尽管有几个区域组织从事海关标准工作，但就监察组所知，世界海关组织是制定全球海关标准的唯一的政府间国际组织。

的办法没有得到连贯一致的采用或实施。监察组已就这一问题向委员会提交了一份文件。

F. 作为武器禁运一部分的军事训练和招募

78. 如果基地组织、塔利班及其同伙没有愿意使用武器和军事技能的人，则武器和军事技能对其是无用的。的确，就基本的军事能力而言，有无人力资源、特别是受过训练的老兵可能是成功与否的关键决定因素。武器禁运没有明确包括这一重要部分，监察组建议安全理事会禁止向名单所列实体提供人力。具体说来，武器禁运可要求会员国防止境内的个人和境外的本国国民参加名单所列实体的军事或准军事活动，包括从它们那里得到武器、有关材料、军事技术咨询、帮助或培训，或提供他人参加这种活动或为他人参加这种活动提供便利。

79. 安理会也可明确要求会员国防止名单所列个人和实体在其境内出入、建立或维护军事或恐怖主义训练设施。这会加强会员国根据安全理事会第 1373 (2001) 号决议第 2 段承担的现有义务，⁶⁸ 且扩大武器禁运的范围以广泛纳入军事和准军事训练和招募情况。

G. 因特网和武器禁运

80. 基地组织、塔利班及其同伙除其他外还用因特网获取与军事活动有关的技术咨询、援助和训练。尽管他们用这种办法可在网上获取的讲解也许不足以使其行动达到最大效果，因为这需要实际训练和实地演习，但他们用电子形式向有技能的行动人员提供有关材料，可为训练提供便利，而这违反了武器禁运规定。虽然基地组织/塔利班制裁制度向会员国提供了依据，可对包括借助因特网违反武器禁运者采取行动，但监察组建议安理会明确规定在虚拟世界中也应实施武器禁运，即禁止借助因特网的活动，包括为名单上所列个人或实体销售、供应或转让与军事活动有关的技术咨询、援助或训练，进行军事或准军事招募，并向名单上所列实体提供人力。

H. 军事指挥和控制网络及武器禁运

81. 指挥官通过指挥结构实施控制、了解形势以及规划和协调纵横方面的行动的能力对军事或准军事行动至关重要。因为基地组织、塔利班及其同伙从事这种活动，他们也须拥有这方面的必要手段，包括通信设备。然而，制裁制度没有明确针对军事能力的这一重要方面，尽管会员国和军事机构采用的现有武器出口和管制条例已广泛涉及这一方面。

⁶⁸ 许多会员国加入了诸如 1997 年 12 月 15 日大会第 52/164 号决议通过的《制止恐怖主义爆炸的国际公约》等全世界反恐法律文书，因此也有相关的法律义务。

82. 虽然基地组织、塔利班及其同伙也许没有严密的结构和制度对其追随者进行有效控制，但其仍有发挥作用的军事能力，一个具体表现就是阿富汗的叛乱。在战术和行动一级，基地组织、塔利班及其同伙既使用军用设备，也使用民用设备，如短程无线电及移动和卫星电话。鉴于基地组织及其同伙在各活动区可用的有效通信手段有限，因特网和卫星电话就起了特别重要的作用。

83. 监察组意识到，基地组织可能采用信使等不太直接、更可靠的通信方式进行优先的通信并供那些不能冒险暴露所在地的高层领导人使用。尽管如此，监察组建议安理会考虑基地组织和塔利班使用的通信手段，同时强调会员国须防止其国民用因特网或其它手段从事向基地组织、塔利班及名单所列同伙供应、销售、转让或提供军事指挥和控制能力。

I. 其他建议

84. 委员会以前同意了监察组提出的其他建议，如：(a) 会员国责成名单所列方面遵守制裁（S/2007/677，第 111 段）；(b) 关于技术咨询、援助或训练的义务不但应该适用于为名单所列方面从事、指导或提供技术咨询、援助或培训的人，还应当适用于名单所列个人或团体接受技术咨询、援助或培训的人（S/2007/229，第 18 段）。

八. 监察组的活动

A. 访问

85. 2007 年 10 月到 2008 年 3 月期间，监察组访问了 13 个会员国。其中 6 次是后续访问，5 次是去以前从未造访过的国家。两次是和反恐委员会执行局共同进行的。2007 年 10 月和 11 月，监察组一位成员还陪同委员会主席访问了中亚 3 国。

86. 监察组的后续访问、尤其是对阿拉伯世界密切伙伴国的访问证实，基地组织及其同伙继续形成真实的挑战。例如，由于很难对萨赫勒/撒哈拉地区边界进行监控，使得伊斯兰马格里布基地组织* 及其同伙行动自如，他们通过走私筹措资金，获取武器和爆炸物以及在相对安全的环境下训练新征募的人员。访问的成果包括提交了有关名单所列人员的补充资料，并证实会员国愿意同委员会建立更加积极的互动关系，包括得到有关名单的更多信息，并使官员们得到更多关于制裁措施的含义和范围的技术和法律知识。

87. 监察组对 5 个国家的首次访问，使监察组得以查明有关执行的问题，详细解释制裁制度，并收集关于威胁的更多情报。监察组在两个国家为负责执行工作的官员们举办了制裁讲习班。在这类讨论中经常出现的一个问题是，如何确保把综合名单分发给所有相关官员和私营部门，另一个问题是执行制裁制度所需的法律依据。

B. 会谈和会议

88. 监察组参与了次区域、区域和国际会议，使监察组得以解释委员会的工作以及制裁制度近期的进展。如有需要，监察组也可解释委员会与反恐怖主义委员会之间的区别。监察组出席了一些专家会议，其专题包括执行制裁、阻止向恐怖主义提供资助以及由于对列入名单有关方面采取的行动，各国面临的法律挑战。所有这类会议均使监察组有机会解释有关决议赋予各国的义务，并将其关切转递给委员会。

89. 除了出席其他大小会议以外，监察组还参加了 2007 年 11 月欧洲安全与合作组织（欧安组织）反恐怖主义行动股举办的打击通过因特网煽动恐怖主义行为讲习班，并参加了 2007 年 12 月在沙特阿拉伯举行的信息技术和国家安全会议。这两次会议证实人们广泛关注将因特网用于恐怖主义目的的做法，尤其是用于宣传、招募和训练。与会者讨论了在国家和区域两级采取的行动，以改善对这一现象的认识，并就如何应对交流了意见。所有人一致认为，有必要采取更有效的行动和开展国际合作，但也承认所涉问题具有法律、技术、社会和政治复杂性。这些会议使监察组更新了早些时候编写的关于基地组织及其同伙使用因特网情况的两份文件。

C. 与各区域情报和安全部门举行的会议

90. 自 2007 年 9 月底提交上次报告以来，监察组为情报和安全部门负责人举行了三次会议：一次是在联合国维也纳办事处，以讨论在中东、北非和南亚与基地组织有关的恐怖主义的核心问题；一次是在苏丹举行，讨论索马里境内与基地组织有关的活动；另一次在菲律宾举行，讨论基地组织同伙在东南亚的情况。

91. 在维也纳举行的会议是监察组召开的中东和北非的一些国家及巴基斯坦情报和安全部门主管和副主管第六次会议。有 7 个国家出席了会议：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、阿拉伯联合酋长国和也门。也邀请了埃及和约旦，但这两个国家未能出席。与会者一致认为基地组织这一威胁具有复苏能力，他们看到基地组织正在发展当地和区域组织，并以更年轻的人员（14-17 岁）为招募对象。他们对基地组织及其同伙广泛使用因特网、一些媒体在报道敏感问题时不负责任，以及恐怖分子使用卫星电话表示关切。与会者强调区域和双边行动合作的重要性，他们还强调有必要在联合国框架内打击与基地组织有关的恐怖主义，并重申他们支持委员会和监察组的工作。他们呼吁联合国就蕴育恐怖主义的因素，例如伊斯兰恐惧，广泛开展更果断的行动。他们还着重指出有必要避免一味采取压制政策，制定恢复方案，遏制激进化行为，推动公平地政治解决冲突，这对阿拉伯和穆斯林公众舆论尤为重要，他们也支持经济发展。

92. 在苏丹举行的会议使吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、沙特阿拉伯、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、阿拉伯联合酋长国和也门等国情报和安全部门会聚在一起。会议注意到基地组织领导层公开声称，索马里是其支持者应加紧努力的地区，会议查明了若干应提交委员会已列入名单的个人和实体，其中包括青年党（Al-Shabab），该党声称为 2007 年 9 月以来 20 多次袭击事件负责。所有与会者一致认为，总体而言，联合国、尤其是委员会在提供全面行动框架方面发挥了重要作用。他们还一致认为，会议使他们在合作和共同目标的气氛下交流了看法和信息。

93. 在马尼拉举行了关于东南亚情况的会议，出席会议的有文莱达鲁萨兰国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国和越南。与会者一致认为，本地区取得了许多进展，大部分原因是一些国家出台了有效的消除激进化思潮方案和恢复方案。然而，会议一致认为，没有自满的余地，并认为在国家和区域两级开展行动，是制止与基地组织有关威胁的重要途径。有人提出若干改进综合名单的建议，与会者一致认为，委员会在东南亚制止基地组织有关的恐怖主义的全面努力方面发挥了重要的作用。

D. 国际组织和区域组织

94. 2006 年，委员会商定了 2007 年 4 月更新的与主要国际组织、区域和次区域组织进行合作的战略。为了执行这项战略，监察组与若干组织建立了合作关系，如欧安组织（特别是其反恐行动股）、世界海关组织、国际民航组织、空运协会和国际刑警组织。与这些和其他组织的接触，例如与国际海事组织和非洲联盟非洲恐怖主义问题研究中心的接触突出说明，监察组、反恐委员会执行局和为安全理事会第 1540（2004）号决议所设委员会提供支持的专家有必要制定一项共同战略。

95. 监察组建议这一共同战略应包括如下领域：关于三个委员会及其专家组工作和任务权限信息的传播，对有关国际和区域组织采用一种共同办法，以便更好地了解在执行安全理事会关于恐怖主义的各项决议方面区域和次区域存在的问题。在此领域，反恐委员会和反恐执行局之间的协调特别重要，因为必须解决各国提出的援助需要问题。

E. 安全理事会与国际刑警组织之间的合作

96. 正如上文所述，各国越来越了解并支持国际刑警组织-联合国安理会的特别通告。各执法机构可通过刑警组织安全的全球警用联络系统 I-24/7 获得更全面、有限制版的通告，除此之外，各银行及其他金融机构都可利用通告协助对照黑名

单检查客户的姓名，避免出现假符合的情况。截至 2008 年 3 月底，针对名单所列个人发出的特别通告刚好超过 300 份。⁶⁹

97. 国际刑警组织数据库对其中约 140 人，还提供了更多的识别信息，例如别名、其他出生日期或地点、以及照片或指纹。现在通告又增加了 80 多幅照片，在仅限执法部门获取的信息中，还提供了近 40 套指纹。在特别通告的个人中，刑警组织也已针对其中的 10% 以上发出了“红色通缉令”，针对 5% 以上发出了刑警组织通报。⁷⁰ 在公布了一个非法组织成员的特别通告后，会员国发布了 4 项“红色通缉令”。这些行动意味着会员国越来越多地利用特别通告作为把国内行动与制裁基地组织和塔利班制度的全球框架联系起来工具。在本报告所述期间，在决定针对实体发布特别通告之后，委员会和刑警组织之间的合作达到了一个新的里程碑。刑警组织将在不久的将来开始公布这些通告。

F. 与安全理事会其他委员会的合作

98. 正如以前报告所指出的，2006 年 9 月，监察组和支持反恐委员会和安全理事会第 1540 (2004) 号决议所设委员会的专家组向其各自委员会提交了一份共同战略文件，目的是向那些迟迟未向安理会提交报告的国家提供协助。该战略侧重于采取次区域和区域外联战略，2007 年 2 月和 3 月，三个委员会商定在此基础上开展工作，并从非洲区域开始。

99. 根据共同策略，三个专家组与联合国毒品和犯罪问题办事处、特别是作为主持人的预防恐怖主义处合作，商定在非洲为那些负责执行安全理事会有关决议或负责编写提交这三个委员会的报告的官员举办一系列讲习班。这些讲习班使专家组得以解释安全理事会有关决议提出的报告要求，解决与会者的具体关切问题，以便帮助他们编写给这三个委员会的答复。

100. 2007 年 9 月在塞内加尔为 23 个西非和中非国家举办了第一次讲习班。2007 年 11 月在博茨瓦纳为南部非洲发展共同体的 14 个成员国以及塞舌尔和科摩罗举办了第二次讲习班。所有这些国家都派出适当级别人员与会，使这些讲习班得以就执行制裁基地组织和塔利班的措施面临的挑战进行了认真对话。计划在 2008 年下半年为余下的 14 个北非和东非国家举办第三次讲习班。这样，所有非洲国家将包括在共同战略内。

⁶⁹ 从 2007 年 4 月到 12 月，特别通告网站公开版的每月点击次数约为 1 500 次。

⁷⁰ 刑警组织“红色通缉令”：是指国家中心局发给刑警组织总秘书处的一项请求，即要求向刑警组织所有成员国散发信息，以寻求逮捕或暂时拘留某个人，以便根据国家逮捕令进行引渡。刑警组织通报：是指一国给另一国或其他国家的一份发文（没有照片或指纹），以寻求逮捕或暂时拘留某个人，以便根据国家逮捕令进行引渡。

101. 监察组迄今从讲习班中得出的评估意见是，许多国家的有效执行工作受到阻碍，原因是那些实际执行措施的当地官员对制裁制度下各国应尽义务的范围缺乏明确认识。监察组希望目前在委员会网站上提供以及正在编写的有关三项制裁措施的用语解释文件将有助于解决这个问题。

102. 一些国家也表示担忧，由于他们缺乏全面执行措施的能力，可能被认为是不遵守这些措施；其他国家突出强调说，要求太多但资源有限，并普遍感觉这些问题在安全理事会没有得到充分解决。监察组不具备解决提供技术援助的任务权限，但向所有与会者保证，将继续收集各国提出的有关制裁基地组织和塔利班制度的援助需要的资料，并将其传递给反恐执行局以采取行动。

103. 在这两个讲习班举办之后，三个专家组继续开展合作和协调。在联合国毒品和犯罪问题办事处纽约联络处的协助下，他们在从塞内加尔回来后为 23 个西非和中非国家举办了讲习班之后的情况通报，并在第二次讲习班后为非洲联盟所有成员国常驻联合国代表团举行了情况通报。

104. 与此同时，三个专家组继续协调他们对需要协助履行报告义务的亚洲和太平洋以及加勒比海地区和拉丁美洲国家采取的做法。共同战略有关这些国家的建议包括，通过一名咨询员与联合国毒品和犯罪问题办事处和其他会员国合作。三个专家组保持彼此之间以及与联合国毒品和犯罪问题办事处之间的经常联系，以便审查这些国家的报告情况。

105. 监察组继续与反恐怖主义委员会执行局协调其旅行计划并在各自行程前后交流信息。监察组现已与执行局进行了 9 次联合访问，虽然这些联合访问未能深入讨论与制裁制度有关的具体问题，但有助于向那些可能不熟悉行动范围以及对委员会和反恐委员会之间差别感到困惑的官员充分解释安全理事会为反恐采取的行动。

九. 会员国报告

A. 根据第 1455(2003)号决议提交的报告

106. 2008 年 2 月 29 日，科摩罗提交报告，根据第 1455 (2003) 号决议收到的报告总数达 153 份。

107. 安理会第 1455 (2003) 号决议，呼吁所有会员国向委员会提交一份书面报告，以帮助委员会评估整体执行状况。在第 1617 (2005) 号决议第 17 段中，安理会呼吁委员会向安理会提交一份最新的书面评估报告，说明会员国为实施制裁所采取的行动，这一评估是 2006 年 12 月向安理会提交的 (S/2006/1046)。

108. 2007年1月至2008年3月, 仅又有4个国家, 包括科摩罗, 根据第1455(2003)号决议提交了报告。⁷¹ 委员会不大可能根据这么少的资料, 向安理会提交最新评估报告。此外, 剩下一些未提交报告的国家可能正是委员会最需要听取情况的国家。根据第1455(2003)号决议提交报告, 是会员国向委员会通报实施制裁措施努力中存在的差距和面临的挑战的最佳方法之一; 没有这一资料, 这些问题就会一直得不到处理, 制裁措施的效果就会受到影响。考虑到报告的重要性, 监察组建议, 委员会考虑同其余39个未提交报告的国家联系, 或在其各自区域或次区域集团中会晤: 亚洲(7个), 非洲(23个), 拉丁美洲/加勒比(9个)。同时, 监察组将继续努力, 尽可能同未提交报告的国家联系。⁷²

B. 核对表

109. 核对表的目的, 不是要开始新一轮报告, 而是提供一种手段, 使委员会能够提醒各国, 需要确保针对新列入名单的人采取制裁措施。安全理事会第1617(2005)号决议第10段建议, 委员会要求更完全的名单, 但只要求了一份。2006年1月31日核对表报告期结束至2008年3月31日, 名单有41次更新。除许多身份资料变动外, 又列入了32个新名字, 删除了15个名字, 2个名字合并。

110. 目前, 即2006年3月10日截止日期过了两年之后, 共收到了58份核对表, 134个国家尚未提出报告。截止日期过后, 核对表上24个名字的许多资料已经改变。6个名字已有改动的, 增加了永久编号和名字的原文拼写, 其中一个名字已经从名单中删除。

111. 监察组建议不重发核对表, 但由于委员会仍需要会员国更新资料, 介绍实施的法律框架的变动, 可能面临的法律挑战, 以及就冻结资产或名单上个人的行动/地点采取的进一步行动或新行动, 监察组认为, 可用其他报告工具。据此已经向委员会提出了几项建议, 建立设立一个新的机制, 让各国可以在自愿、非正式的基础上加以使用。委员会正在审议这些建议。

十. 其他问题

委员会网站

112. 监察组曾报告说, 委员会网站增加不少内容。不过, 会员国并不总是知道这些帮助它们了解基地组织和塔利班政权制裁体制规定的义务、并就更有效地执

⁷¹ 2007年: 图瓦卢、乌拉圭和瓦努阿图。2008年: 科摩罗。

⁷² 监察组指出, 这39个国家中, 有36个尚未根据先前的决议向委员会提交报告, 但至少向反恐委员会提交了一份报告。27个国家迟交了给所有三个委员会的报告。

行提供意见的新的文件和网络链接。⁷³ 一些会员国表示,无法找到这些重要文件,而且要事先熟悉网站,才能有效利用。监察组因此建议委员会以单页格式、或单页索引形式介绍网站和重要文件的变动,便于会员国及国际和区域组织参考。本文件附件二列有一个可以采用的例子。委员会还可以采用适当的工具,如点击计数器,跟踪使用网站情况,确保网站发挥其预期的作用。

⁷³ 例如,武器禁运用语解释;名单查询指南;关于列名、除名、旅行禁令豁免、冻结财产的豁免和更新综合名单的 5 项概况介绍;国际刑警组织-联合国安理会关于国际刑警组织网站的特别通告。

附件一

综合名单上的个人提出或与之有关的诉讼

1. 据监察组所知，以往和现在向制裁体制提出的法律挑战，有 26 件。⁷⁴

欧洲联盟⁷⁵

2. 主要法律挑战仍然是，亚辛·阿卜杜拉·伊择丁·卡迪（QI. Q. 22. 01）和 Barakaat 国际基金会（QE. B. 39. 01）向欧洲共同体法院提出的上诉。在两起案件判决前，沙费克·本·穆罕默德·本·穆罕默德·阿亚迪（QI. A. 25. 01）和法拉杰·法拉杰·侯赛因·沙迪（QI. A. 137. 03）的上诉仍待审理。2001 年奥斯曼·奥马尔·马哈茂德（QI. M. 31. 01）提交的案件仍在一审法院待决，⁷⁶ 2006 年阿卜杜勒拉赫曼·法奇（QI. A. 212. 06）、萨纳贝勒救济有限公司（QE. S. 124. 06）、古马·阿卜拉巴赫（QI. A. 211. 06）和塔希尔·纳素夫（QI. N. 215. 06）提交的 4 个案件也如此。⁷⁷

3. 还值得注意的是，欧洲共同体法院最近在一宗涉及企图同名单所列人员进行交易的案件中发表的意见。在 Möllendorf 案件中，欧洲法院应德国法院进行初步裁决的请求，考虑了根据欧洲制裁条例，向包括阿基尔·阿卜杜勒阿齐兹·阿基尔·阿基尔（QI. A. 171. 04）在内的合作伙伴出售房地产，是否不能在土地注册处登记所有权的变更，即使地产销售合同和所有权转让协议是在阿基尔* 被列入名单之前签订的。法院的结论认为，欧洲法院 881/2002 号条例第 2 条第(3)款规定：不得向名单所列人员直接或间接提供经济资源或使之受益，使该人、团体或实体得到资金、商品或服务。⁷⁸ 该条例禁止这次交易的注册。法院请德国法院考虑，国家法律中关于卖方为此不完整销售退回款项的规定，是否不成比例地侵犯了卖方处置财产的权利。⁷⁹

巴基斯坦

4. 2003 年，巴基斯坦政府对不利的判决提出上诉，此后，巴基斯坦最高法院一直审理 Al Rashid 信托基金（QE. A. 5. 01）提出的动议。下级法院继续审理 Al-Akhtar 信托国际（QE. A. 121. 05）提出的异议。⁸⁰

⁷⁴ 监察组第七次报告载有截至 2007 年 9 月 30 日的案件清单，（S/2007/677，附件一）。

⁷⁵ 案件和判决，见 curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm。

⁷⁶ 案例 T-318/01，奥斯曼诉理事会和委员会。

⁷⁷ 分别为案件：T-135/06，法奇诉理事会；T-136/06，萨纳贝勒公司救济有限公司诉理事会；T-137/06，阿卜拉巴赫诉理事会；T-138/06，纳素夫诉理事会。

⁷⁸ 案件 C-117/06，2007 年 10 月 11 日的判决，尤其是第 11、第 60 和第 80 段。

⁷⁹ 同上，尤其是第 60 和第 74-80 段。

⁸⁰ 巴基斯坦当局提供的资料，另见 S/2007/677，附件一，第 4 段。

瑞士

5. 2007年11月14日，作为瑞士最高法院的洛桑联邦法庭，驳回了优素福·纳达·艾巴达(QI.E. 53.01)对其制裁提出的上诉。⁸¹ 纳达表示，他将向欧洲人权法院提出上诉。⁸² 阿里·加勒卜·希马特(QI.H. 43.01)的诉讼仍在联邦法庭审理。⁸³

土耳其

6. 2007年11月14日，Nasco Nasreddin Holding A.S. (QE.N. 81.02)被除名，⁸⁴ 随后土耳其部长理事会于2008年1月修订了国内法规，不再制裁这一实体。但是，公司对制裁提出的异议仍未决，有待向土耳其行政案件局提出上诉，行政案件局是审查对内阁决定提出的异议的最高机构。Yasin Abdullah Ezzedine Qadi* 已要求同一法庭重新审理2007年2月关于继续冻结其资产的裁决。

美利坚合众国

7. 2007年11月16日，上诉法院针对哈拉曼基金会(美国)(QE.A. 117.04)指控政府非法监视(S/2007/677, 附件一, 第10段)的上诉作出判决，认为因政府拥有国家机密特权，该案不得继续进行，除非原告能够证明国家监视法律在先，并转给下级法院进一步审理这个问题。⁸⁵ 政府要求驳回这一诉讼或当即判决同一组织在俄勒冈州联邦地区法院提出另一诉讼。⁸⁶ 哈拉曼对此动议的回应应在2008年4月24日提出。⁸⁷

8. 前哈拉曼主席阿基尔·阿卜杜勒·阿齐兹·阿基尔* 提交的诉讼仍有待联邦地区法院审理，等待法院对政府的驳回动议作出裁决。⁸⁸ 最后，一个大陪审团已经交还对名单所列个人前哈拉曼官员苏莱曼·哈穆德·苏莱曼·布特(QI.A. 179.04)的起诉书。起诉书指控布特* 把现金和流通票据走私到境外。⁸⁹

⁸¹ 案件 1A.45/2007，判决书见洛桑联邦法庭网址 www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile 2000.htm。

⁸² 瑞士有关当局提供的资料。

⁸³ 同上，另见 S/2007/677，附件一，第5段。

⁸⁴ 见委员会新闻稿 SC/9172。

⁸⁵ 哈拉曼伊斯兰基金会诉布什，507 F.3d 1190, 1202-04 (第9号, 2007)。

⁸⁶ 美利坚合众国当局提供的资料；另见 S/2007/677，附件一，第9段。

⁸⁷ 美利坚合众国当局提供的资料。

⁸⁸ 同上，另见 S/2007/132，附件一，第12段。

⁸⁹ 美利坚合众国诉布特，CR05 - 6008-H0 (2005年9月21日，美国俄勒冈地区法院)。

附件二

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)号决议所设委员会文件选编

委员会的网页，一般资料及最新消息

www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm

www.un.org/sc/committees/1267/information.shtml

www.un.org/sc/committees/1267/latest.shtml

委员会和监察组电子邮件地址

SC-1267-committee@un.org

1267mt@un.org

决议和委员会工作准则

www.un.org/sc/committees/1267/resolutions.shtml

www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf

综合名单和查询指南

www.un.org/Docs/sc/committees/1267/consolist.shtml

www.un.org/sc/committees/1267/pdf/sguidance.pdf

列名、更新清单和提交名字的标准表格概况介绍

www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_listing.shtml

www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_consolidated_list.shtml

www.un.org/sc/committees/1267/pdf/coversheet.pdf

除名、协调人和除名请求标准表格概况介绍

www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_delisting.shtml

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

www.un.org/sc/committees/1267/pdf/De-listing%20form%20-%20English.pdf

关于从名单中删除已故者程序的普通照会

www.un.org/sc/committees/1267/deceased_individuals.shtml

旅行禁令和资产冻结豁免

www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_travel_ban.shtml

www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_assets_freeze.shtml

武器禁运用语解释文件

www.un.org/Docs/sc/committees/1267/ArmsEmbargo.ExplanationTermsEng-pdf

会员国实施对基地组织和塔利班的制裁措施的经验

www.un.org/sc/committees/1267/ExperiencesofMemberStates.pdf

刑警组织-联合国安全理事会特别通告

www.interpol.int/Public/NoticesUN/Default.asp
