



安全理事会

Distr.: General
31 December 2012
Chinese
Original: English

2012 年 12 月 31 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 1989 (2011) 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 1526 (2004) 号决议所设委员会的第十三次报告。

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

彼得·维蒂希 (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 1989 (2011) 号决议提交的第十三次报告

目录

	页次
摘要	4
一. 威胁	5
A. 基地组织高级领导人	5
B. 与基地组织有关联者	5
二. 制裁制度的执行情况	7
A. 监察员	7
B. 制裁制度面临的法律挑战	9
C. 定期审查名单和期限	10
D. 简述	11
E. 遵守问题	11
F. 制裁的影响	12
三. 名单	12
A. 解释列名标准及列名的预期益处	14
B. 联合指认和共同提出提案	14
四. 资产冻结	14
A. 资助恐怖主义行为的趋势	14
B. 取得的实效和风险为本的方法	15
C. 资产冻结的执行情况	17
D. 替代汇款系统：移动银行	18
E. 资产冻结豁免	19
F. 资助恐怖主义行为的一般性指标	19
五. 旅行禁令	20
A. 旅行禁令的效果	20

B.	在执行旅行禁令方面遇到的共同挑战	20
C.	豁免	21
D.	向被列名人员签发旅行证件	22
六.	武器禁运	22
A.	名单所列实体对武器的使用	22
B.	武器禁运的范围	23
C.	间接和境外提供	24
D.	遵守武器禁运的要求	24
E.	与武器禁运有关的国际标准	24
F.	对禁运的可能违反和不遵守	25
七.	监测组的活动	25
A.	访问	25
B.	国际、区域和次区域组织	26
C.	与国际刑警组织的合作	26
D.	与情报和安全部门的区域会议	26
E.	与反恐怖主义委员会和第 1540 (2004) 号决议所设委员会的合作	27
F.	与反恐怖主义执行工作队的合作	27
附件		
一.	与基地组织制裁名单上个人有关的诉讼	28
二.	打击资助恐怖主义行为方面的新挑战——移动银行	30
三.	2004 年以来基地组织制裁制度的变更	33

摘要

本报告是根据安全理事会 2004 年 3 月第 1526(2004)号决议、于 2004 年 3 月首次任命的分析支助和制裁监测组专家编写的第十三次和最后一次报告。报告审议了安全理事会及其 1267(1999)委员会(根据安全理事会第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议成立,现称基地组织制裁委员会)。过去八年半在消除基地组织威胁方面取得的成果,就制裁制度如何进一步发展提出看法。报告的依据是监测组的如下评估:在过去这段时间,与制裁制度一样,基地组织及其关联者对国际和平与安全构成的威胁也有显著改变。制裁制度更加有效,作为全球恐怖组织的基地组织的威胁有所减少。报告探讨了这两者之间是否有任何关联。

一. 威胁

1. 过去十年，基地组织的最大变化是，其核心领导削弱，区域分支崛起。世界各地安全当局继续发现个人和小组织以基地组织的名义策划袭击，但该运动已经支离破碎，失去了势头。区域分支渐渐增强，但 Aiman Muhammed Rabi al-Zawahiri (QI. A. 6. 01) 及其周围同伙一直无法使区域分支聚成一团。他们寻找地方目标，使他们走到一起的，是共用的名称和偶尔表示相互支持，而非共同战略或行动合作。随着非传统的政治从少数人的恐怖活动，转为多数人的大体和平的政治抗议，基地组织的议程看上去越来越缺乏针对性，无成效。

2. 设法控制住地盘的区域或国家分支所面临的挑战是如何超越恐怖组织，如何避免在实际表达自己的想法时失去民心。基地组织难以维持民众的同情，导致资金短缺，迫使其从事更多犯罪活动，从而进一步暴露了其缺乏合法性。对 2001 年 9 月 11 日袭击负责的基地组织已经消失，现在正过渡到较弱的组织核心，更分散的结构，更注重地方问题，在全球范围发动袭击的能力和动机都已削弱。然而，基地组织作为一个全球性恐怖组织的威胁依然存在，有可能更难评估，更难对付。

A. 基地组织高级领导人

3. 乌萨马·本·拉登在 2011 年 5 月死后，基地组织领导层尚未恢复，在 Aiman Muhammed Rabi al-Zawahiri 没有特色的指导下，其影响力在下降。因此，乌萨马·本·拉丹的全球愿景失去了外在表现，尽管其推进的基本论点，即西方影响是比地方暴政更重要的问题，仍有一些吸引力。

4. 无人驾驶飞机在阿富汗和巴基斯坦边境地区不断活动，不仅削弱了基地组织高级成员，还迫使幸存者被迫中断与潜在新成员之间的几乎所有联系。许多外国武装分子回了家，或前往其他冲突地区，¹ 几个人在中途被捕。² 与邻近地区以外的有关联者的联系变得困难，给支持者的信息依然平乏无力：随时随地做点什么，任何手段都可以。

B. 与基地组织有关联者

5. 在巴基斯坦的与基地组织有关联者，如 Lashkar i Jhangvi (QE. L. 96. 03)、巴基斯坦塔利班运动(巴塔) (QE. T. 132. 11) 和伊斯兰圣战组织 (QE. H. 130. 10)，继续对国家实施恐怖行为，更多时候是针对当地居民，虽然在一定程度上比前几年减少。这种暴力行为毫无任何连贯性，无非是阴险地利用脆弱的社区，让一些个人追求自己的政治和商业利益。一些好战分子表示，他们只在阿富汗打击外国侵

¹ 如马里、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门。

² 2012 年 7 月巴基斯坦官员向监测组通报的情况。

略者，如Mullah Nazir, Hafiz Gul Bahadur和 Haqqani 家族，还有一些人则公开以巴基斯坦为目标；这两者之间的区别在继续减少。³ 在阿富汗战斗的基地组织成员有所减少，⁴ 虽然在东部库纳尔省和努里斯坦省吸引了准备攻击阿富汗边界两边目标的各种特别令人不安的武装分子。不过，其中一个组织仍很突出，即乌兹别克斯坦伊斯兰运动(QE. I. 10. 01)，该组织继续以无情暴力和残酷攻击而出名。现在，它更多活跃在阿富汗北部省份，如巴尔赫省和昆都士省，在阿富汗其他地方则较少，不过在巴基斯坦也有存在。

6. 在其他地方，基地组织分支及有关联者的境况各自不同，未来也不确定。阿拉布半岛基地组织(QE. A. 129. 10)在也门控制了大片地方，其中包括一些主要城镇，但却发现维持控制比预期的更难。阿拉布半岛基地组织试图以建立在主观价值和伊斯兰教法的狭隘和虚构解释基础上的新秩序来取代当地传统和习俗，因此遭到其部落盟友抛弃。阿拉布半岛基地组织仍然打算攻击也门和沙特阿拉伯的目标，并威胁到更远的地方发动攻击。该组织有能力这样做，⁵ 但在短期内，它需重新集结，重新考虑其也门战略，然后再寻找新的目标。2012 年 10 月上旬报称阿拉布半岛基地组织主要策划人Adil al-Abab死亡；他曾试图把阿拉布半岛基地组织重新命名为伊斯兰辅助者组织，他的死亡将导致招募工作至少是暂时下降。

7. 伊斯兰马格里布基地组织(QE. T. 14. 01)知名度提高，国际社会专注于其在马里的盟友的成功。争取西非唯一性与圣战运动和伊斯兰捍卫者组织现在控制着马里北部全部，而且尽管国际社会已下决心，但仍很难看到如何将其打散。虽然一些地区大国不愿意把争取西非唯一性与圣战运动和伊斯兰捍卫者组织一并等同于伊斯兰马格里布基地组织，认为第一个主要是犯罪组织，第二个主要是民族主义组织，第三个是恐怖组织，⁶ 但它们之间的区别很小，无疑是对区域的威胁。迄今，这些组织尚未表现出攻击该区域以外地区的能力。在尼日利亚，“博科哈拉姆”组织声称赞同基地组织的全球目标，令邻国特别是尼日尔担心其长期目标；虽然其活动主要集中在尼日利亚，但据报道，在马里北部、尼日尔和索马里都出现其战斗人员。⁷

³ 2012 年 4 月和 8 月，巴基斯坦塔利班运动和乌兹别克斯坦伊斯兰运动号召把巴基斯坦作为与阿富汗一样的目标。在 Mullah Nazir 、 Hafiz Gul Bahadur 和 Haqqanis 占据主导地位的地区，都有两者存在。2012 年 6 月，Hafiz Gul Bahadur 和 Mullah Nazir 都在南北瓦济里斯坦阻止政府组织的防治小儿麻痹症工作。

⁴ 国际安全援助部队 2012 年战果报告提到，在阿富汗北部、东北部和东部，约有 250 名基地组织的支持者。

⁵ 据称是阿拉布半岛基地组织 2012 年 6 月 6 日的声明。

⁶ 2012 年 10 月举行的区域情报机构特别会议上，向监测组提出此一观点。

⁷ 尼日尔和尼日利亚两国政府官员 2012 年 10 月向监测组报告。

8. 伊拉克基地组织(QE. J. 115. 04)更加活跃,但仍是一个恶性派别组织,其图谋无非是当地权力再分配。它派出几人参加在阿拉伯叙利亚共和国的战事,但根据监测组得到的信息,保护黎凡特人民阵线和持黑旗的叙利亚其他叛乱团体,只是基地组织的外围组织(如果是的话),不大可能在国内为基地组织提供立足点,无论反巴沙尔·阿萨德总统统治的反叛如何发展。

二. 制裁制度的执行情况

9. 自2001年以来,安全理事会通过了许多新程序,旨在提高制裁基地组织制度的效率和成效。⁸一些程序解决了会员国对制度公平性的关切,另一些则来自监测组内部关于如何改善执行工作的建议。许多新程序也已成为安理会其他制裁制度的惯例。事实上,制裁基地组织制度已经成为程序制定和制裁措施微调方面的标准制定者。它也成为试验场,最主要的是用于引进监察员机制,⁹这无疑是安全理事会迄今所做程序改革中最具创新和最大胆的程序。¹⁰

A. 监察员

10. 监察员机制在委员会内外获得各国广泛积极的支持,成为一个强大的制度,用来公正审查列入名单的个人和实体。这些个人和实体以前只能通过创建于2006年的联络点联系委员会,¹¹或在国家和区域法院及各条约机构寻求补救措施。

11. 监测组在第十次报告中建议,委员会采用批评者的倡议,满足不断增长的“某种形式的独立审查”的要求。¹²监测组建议,监察员机制将比一个审查小组更能落实这一点,更有可能加强而不是有损制裁制度。安全理事会第1904(2009)号决议建立监察员机制,大体上达到了这些目标。安全理事会第1989(2011)号决议还根据监测组建议,规定监察员的决定是最终的,除非委员会一致推翻或安理会表决推翻,这样,几乎尽可能满足了设立一个独立和有约束力审查机制的要求。

12. 安全理事会第1904(2009)号决议通过以来,委员会本着监察员“意见”的精神处理一切案情(只一件案情除外),并在第1989(2011)号决议通过后,接受了她的所有建议。¹³这使得一些会员国官员感到不舒服,认为监察员机制破坏了委员会的决策作用。他们承认,如果监察员建议除名,委员会极不可能一致拒绝她的

⁸ 见附件三。

⁹ 安全理事会第1904(2009)号决议提出。

¹⁰ 2004年以来程序主要变化表,见附件三。

¹¹ 安全理事会第1730(2006)号决议提出。

¹² S/2009/502,第42段。

¹³ 包括先前通过联络点机制提交、但被委员会拒绝的除名请求。

结论。委员会尚没有任何成员按照安全理事会第 1989 (2011) 号决议第 23 段的规定，把反对监察员建议的看法提交到安全理事会，当然，最终并非所有建议都不受质疑。事实上，很难想象委员会成员会要求就有争议的除名请求进行表决，除非情况很明显，至少 9 个安全理事会成员一致认为监察员的决定是错误的，而且没有任何常任理事国认为她是正确的。委员会成员没有理由诉诸安全理事会，原因有二，第一，它暴露出委员会缺乏共识，第二，除非结果有保证，否则有关国家可能会透露先前未公开的信息，试图说服先前持不同意见的会员国改变主意。

13. 因此，监察员机制的引入给制裁制度产生深刻影响。安全理事会允许秘书长任命(尽管征得安全理事会同意)的一个个人对其决策进程具有决定性的影响，这事实上表明安全理事会已认可其绝对权威有所削弱。此外，虽然监察员没有义务在审议除名案时审查起初列入名单的理由，但她最终要审查并评论原初的情况，以决定列名是否仍然适当。这事实上导致委员会重新考虑列名标准，尽管在理论上没有改变其范畴。

14. 监察员机制并非没有做出错误判断的可能。例如，在某些情况下，监察员必须主观评估在多大程度上是制裁措施本身而不是态度的根本改变说服申请者停止支持基地组织。她要在没有任何第三方盘问申请者的要求和主张的情况下，判断申请者是否诚实。然而，监察员已明确表示，拿出具体指控的证据的举证责任是在提呈信息的国家，而不是申请者。¹⁴ 还是因监测组先前一项建议而出现的一个重要进展是，各国越来越愿意与监察员分享机密信息。¹⁵ 即便如此，目前还不清楚，监察员如何能方便地检查机密信息的真实性及其来源的可靠性，同时又不把实质内容透露给申请者，也不要求解释所报的与基地组织有干系的情况和事实。

15. 如今这已是基地组织制裁制度的一个组成部分，所以，安全理事会在终止整个制裁制度前不大可能取消监察员机制。事实上，假如到那时监察员机制尚未扩展到其他制裁制度，这可能是安全理事会同意去除该机制的唯一途径。因此，这一机制的成功与否在很大程度上取决于监察员的性情、判断和认知。为鼓励连贯一致，同时保持灵活机动，监测组建议，安全理事会让秘书长把任命期限从目前的 18 个月再延长些，但假设前提是任何人不会担任此职总共达 5 年以上。

16. 监测组不建议采取进一步行动，让监察员的决定对委员会有约束力。实际上，这些决定同国家或区域司法机构的决定一样具有约束力。而且，监察员机制还便于彻底审查列入名单的所有情况，从其开始，直至现在，一并审查，并考虑可能使列名适当或不再适当的所有因素，包括政治因素。从这方面看，该机制非常适合于安全理事会和基地组织制裁委员会的性质和做法。

¹⁴ S/2012/590，第 34 段。

¹⁵ 截至 2012 年 10 月底，有 12 个国家订有协议或安排，与监察员共享机密信息，包括安全理事会 3 个常任理事国。参阅：www.un.org/en/SC/ombudsperson/accessinfo.shtml。

B. 制裁制度面临的法律挑战

17. 经过一段时间的改革，制裁制度在正当程序问题上已处于暂时稳定的平衡状态，但至少有两个外界因素可能打破这一平衡。欧洲法院已收到针对 2010 年 9 月 30 日有利于Yasin Abdullah Ezzedine Qadi的裁决¹⁶的上诉，有可能强化其对监察员任务权限的分析，该法院那时认为缺乏这一权限。第二，在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员提出了一份报告，¹⁷其中对监察员制度的某些方面持批评观点。

18. 2012 年 9 月 12 日涉及曾被列名的Youssef Nada的近期最突出一项司法裁决，¹⁸对改变法律格局并无多大作用。欧洲人权法院做出此项有利于Nada的裁决的依据基本上与欧洲法院做出有利于Qadi的裁决的依据相同，由此应和了多数派法律观点，即个人对于制裁措施的实施必须有有效的补救手段。不过，鉴于欧洲人权法院评价了监察员前的制度，并鉴于这是一个情况特殊的案子，¹⁹不清楚这一裁决是否会有广泛影响。但Nada案确实提出了免除禁令问题，如果他能直接向委员会(或监察员)提出免除旅行禁令的申请，这个案子可能会有不同的结果。

19. 而在另一方面，欧洲法院待决的Qadi案则可能对监察员制度产生重大影响，尽管委员会已在他通过监察员机制提出除名申请后于 2012 年 10 月 5 日将他的名字从基地组织制裁名单中去除。裁决可能关系到监察员程序是否有足够能力提供公正听审和适足补救，这是下级综合法院指出的主要缺陷。法院于 2011 年 10 月 16 日进行了听审，可能在 2012 年末或 2013 年初做出裁决。²⁰

20. 在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员在其报告中力辩指出，监察员机制即便因 1989(2011)号决议而得以改进，也不能提供充分的司法独立性以确保申请者享有正当程序。²¹他认为，没有法律障碍阻止监察员对安全理事会的决定做出有约束力的司法审议。²²除了提议废除以委员会协商一致意见或提交安全理事会处理方式推翻监察员建议的程序外，特别报告员还力陈，监察员不够独立，而且应有较长任期(至少 3 年)，并应有权公布其裁决。²³特别报

¹⁶ 2010 年 9 月 30 日综合法院(第七分庭)的判决，T-85/09，Kadi 诉欧洲联盟委员会；可查阅 <http://curia.europa.eu>。

¹⁷ A/67/396。

¹⁸ 2012 年 9 月 12 日欧洲人权法院大审判庭在 Nada 诉瑞士案(第 10593/08 号)中做出的判决；可查阅 www.echr.coe.int。

¹⁹ 判决事关对 Nada 的旅行禁令，他住在一个被瑞士围绕的意大利小飞地。

²⁰ 见 http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6581/?dateDebut=16/10/2012&dateFin=16/10/2012。

²¹ 见 A/67/396，第 35 段。

²² 同上，第 17 段。

²³ 同上，第 36 和 59(a)段。

告员还建议了若干其他措施，包括：监察员不妨披露指认国；法律代表不妨由安全理事会供资；如果监察员确定相关信息系酷刑拷问的产物，则不予采用。²⁴

21. 监测组并不辩驳的是，在抽象意义上，具有特别报告员所述特点的裁定机制可能优于缺乏这些特点的机制。但报告并未以可能有助于为进一步改进这一制度打开途径的方式充分考虑到特有情况，尤其是安全理事会做出指认的政治层面问题。例如，特别报告员的报告未承认现行的反向一致意见程序对于在委员会成员中树立恰当的政治激励所起的有效作用。报告将重点置于“结构性正当程序”，²² 这对安全理事会而言尤为棘手，因为安理会设法以唯一可被所有安理会成员接受的方式设计了监察员机制，并提供了在实践中进行有效和公正审查的可能性。因此，虽说报告载有一些可能有帮助的建议，但其影响可能不会超越涉及具体列名的下一个司法意见。

C. 定期审查名单和期限

22. 列名在一段规定时间后应该失效，这一主张享有一定程度的支持已有一些年。监察员机制设立和扩大前，与委员会任何决定一样，将个人或实体从名单中除名需经所有成员同意。列名在固定的若干年后失效，除非有一致意见要求延续列名，提出这一主张是为了把委员会的保持静止倾向转变成为去除而不是保留有争议列名的一股力量。而且，包括监测组在内的许多方面辩道，从一开始便限制制裁措施的时间框架，这更符合安全理事会的意向，即这些措施应属预防而不是惩罚性质。

23. 监测组支持任何有助于确保名单反映当前和今后的威胁而不是着眼于过去的机制，但赞同期限的论点已失去大部分说服力，原因一是监察员程序的成功，二是安全理事会第 1989(2011)号决议中编纂的假设，即在委员会进行审查时，指认国倾向于除名的立场应优先考虑。当然，就制裁措施的预防性质而言，赞同期限的论点依然站得住脚，尽管三年期审查机制基本上起着同样的作用。

24. 安全理事会在第 1822(2008)号决议中指示委员会每三年对这一期间名单上未得到审查的所有列名进行审查。委员会应确定列名是否依然适当，并在这一工作过程中与指认国以及居住国和国籍国磋商。根据第 1989(2011)号决议第 27 段，如指认国建议除名，则所涉列名唯有在委员会所有成员都同意保留列名的情况下才得继续列名。²⁵ 这意味着三年期审查的结果高度取决于指认国的意见。为了进一步加强三年期审查的影响，监测组建议，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 段建议除名而相应采取行动。

²⁴ 同上，第 59(b)段。

²⁵ 这一规则也适用于对据报已亡故个人和已解体实体以及名单上缺乏识别资料的列名的审查。

25. 监测组还建议，在三年期审查时，委员会应询问相关国家已做出哪些努力以应对被列名者构成的威胁。理想的情况是，列名应仅是各国采取的一系列措施之一。指认国尤有责任采取更多积极步骤以减缓列名所表明威胁，而不应仅是通过委员会将责任推给国际社会。

D. 简述

26. 名单上所有列项如今都有列名理由简述。监测组发现，提名国愿意详细讨论列名案以确保简述包含了关键的、即便不是所有的相关信息，并确保不偏离安全理事会规定的列名标准。简述并不一定是为了表明列名理由充足，但简述确可说明威胁的性质，并使被列名者有机会提呈有重点的除名申请。

E. 遵守问题

27. 会员国对被列名者采取了哪些具体行动，无论是冻结资产、在边境阻截，还是防止他们获得袭击手段，这方面的报告很少。因此，有理由提问，制裁是否取得了意向中的限制效果。委员会经常对这种明显缺乏效果的情况表示失望，对各国实施制裁措施的真正决心提出疑问。委员会要求监测组提供不遵守的例子。

28. 监测组发现难以提供例子。监测组认为，不遵守或不执行的例子极少能表明一国在政治上不愿遵守或有意决定不遵守。国家往往难以决定如何对待辖区内被列名者，与其仅是为了被看到遵守，国家更应考虑如何遵守才能使遵守的目的尽可能实现。不过，安全理事会的指示既是强制性的，也是明确的。监测组曾建议而且委员会同意，如果一国查明了遵守方面的某一特定问题，无论是因为害怕可能产生意外后果、对被列名者的活动不了解，还是由于缺乏能力，该国应与委员会(或监测组)接触以寻求咨询意见。监测组还建议，当委员会无论通过何种途径注意到遵守问题时，委员会走访所涉国家以讨论这些问题。

29. 在有些情况下，被列名者拥有可查明的资产但不被资产所在国家视为威胁，这可能导致半心半意地遵守措施。不过，几乎所有此类情况如今都因监察员审查导致除名而得以解决，这有助于监测组向各国力陈，如果发生此类情况，更好的办法是提出除名或鼓励与监察员接触，而不是违背义务。

30. 第三个问题是被列名者在边境管制松懈、不存在或不执行的地方旅行。在世界许多地方，包括在欧洲和非洲大部分地方，边境管制更多是一个概念而不是现实。在有些国家，如果有资源和政治意愿，或许有可能加强边境管制，但在其他一些国家，这不是一个实际的办法。比例，在马里谈论改善边境管制即是否认了这样一个现实：马里的边境线超过 7 000 公里，没有明显的地形特征，穿过大片平地或沙漠，把马里这样一个穷国与 7 个同样资源贫瘠的邻国接壤在一起。在这样的情况下，遵守就是尽力而为。

31. 监测组在整个任期内一致认为，只有当安全理事会与其他会员国之间就制裁制度建立参与和共同掌握的意识，才最有可能实现普遍遵守。没有一国支持基地组织的全球目标，也从来没有一国这么做过；使绝大多数国家同意尽最大能力支持制裁制度并承担共同责任以应对威胁，那些在遵守方面最不严谨的国家便最有可能受到来自其他国家和邻国以及来自安全理事会和委员会的压力，要求他们改进遵守情况。

F. 制裁的影响

32. 监测组注意到委员会在其对监测组第十二次报告所载建议的立场文件中所述的观点，即衡量制裁的影响并不是一个优先任务。²⁶ 但监测组认为，安全理事会可改善措施的唯一办法是了解这些措施对意向目标和非意向目标的影响。监测组建议委员会重新考虑其立场，并建议安全理事会授权下一个监测组收集和分析关于制裁制度对基地组织及有关个人和实体对国际和平与安全所构成威胁的影响和对被列名者的影响的信息。监测组又建议，只要委员会能够就此问题做出判断，委员会便应权衡制裁的影响和执行制裁的代价。

33. 监测组还建议，委员会在促进国际反恐合作这一更大工作框架内判断制裁制度的影响。在此方面，监测组认为制裁制度始终是成功的。这一制度使各国根据对基地组织及其被列名的有关个人和实体的特定威胁的一致评估携手做出努力，并为联合行动提供了聚焦点。安全理事会通过基地组织制裁委员会和反恐怖主义委员会以及他们的专家组的联合工作，为所有会员国提供了一个讨论论坛和一个共同行动框架。

三. 名单

34. 有效执行有针对性的全球制裁措施需要大量的努力和资源。出于这一原因，而且为公平起见，委员会不应该、也不是未经适当考虑而同意新的列名。

35. 列名的效果包括强制实施限制性措施，遏制他人追随同一条道路，提醒国际社会注意这一威胁，告诉被列名者有必要改变行为。有时候尽管某个个人或实体符合列名标准，但当一国认为列名会不适当地提升此人或该实体的重要性、鼓励招募、或者给人一种基地组织比实际更积极的印象时，反对列名的意见会超过支持列名的意见。

36. 一些列名是象征性的，因为这些列名几乎不会产生任何实际效果，例如对逃避法律的非法实体或逃犯而言。但如果各国开始认为制裁制度更多是象征意义，并因此允许执行标准下滑，那么该机制将失去其作为一个主要威慑力量的最重要

²⁶ S/2012/730。

效果之一，特别是在制止资助恐怖主义行为领域。监测组建议，如果列名团体或实体没有合法存在形式，委员会将做出特别努力，将其主要领导人和资助者同时列入名单，特别是如果知道他们的下落，更应将他们列入名单。委员会还应努力地尽可能准确地标明他们的活动区域。监测组还重申了一项建议，即委员会应要求指认国在提交列名名字时向委员会(或监测组)转交他们可能有的任何资料，说明目标个人或实体的资产情况。

37. 委员会为完善名单做了大量努力。2004年3月以来，委员会接受了监测组的建议，对名单做了约400次订正，将含糊提及不确定的目标订正为提供了足够识别细节、可采取行动的列项，使各国可以实施各项措施。私营部门也参与了进来，通过监测组请委员会改进名单格式，使其更加标准化，为国家监管部门要求的根据名单列项核查金融交易这一繁琐、费钱的进程提供便利。另一个好处是发布制裁名单的其他国家和地区机构同意与监测组合作，制定一份他们也可以采用的名单格式，以进一步提高标准化的好处。²⁷

38. 此外，2004年以来，在过去几年里根据相关各项决议的要求不断对名单所有列项进行审查，共删除了79个列项，其中包括监测组报告已死亡的个人(26人)，监测组认为已解体的实体(44个)或委员会认为提供的详细资料不足以准确确定身份的列项(9个)。²⁸ 其中每一次审查都有赖于相关国家提供支持，²⁹ 这些审查使名单更为充实，确保其中所载资料尽可能反映当前情况。

39. 安全理事会和委员会肯定感到失望的一件事是，尽管为完善名单及列名和除名程序作出了所有这些努力，但没有更多国家提出新的列名名字。总的来说，依然只是少部分最活跃国家提出新列项(或删除列项)的建议。这可能反映出很多国家对基地组织及与其有关联的个人和团体所构成威胁的关切日益下降，但在若干国家内，基地组织及其同伙的行动仍构成挑战，因此可能有必要将他们列入名单。承诺对现有目标执行各项措施尚未产生将这些措施适用于新情况的更广泛热情。

40. 监测组建议委员会继续尽一切努力删除名单上理由不充分、不相关的列项。名单上已经没有几个这样的例子，但委员会越严格地确保名单是基地组织及其同伙构成的国际威胁的主要构成部分的最新简编，那么各国就会认为制裁机制更可信。监测组还建议委员会接触境内有似乎符合列名标准的个人或实体仍在活动的那些国家，讨论将这些名字列入名单的好处。

²⁷ 美国外国资产管制局正在为其被指认个人和实体名单编制一个可兼容格式，欧洲联盟委员会和联合国王国财政部也正在考虑这样做。

²⁸ 若了解除名资料，见 www.un.org/sc/committees/1267/pressreleases.shtml 上的新闻稿。

²⁹ 居住国和国籍国以及指认国。

A. 解释列名标准及列名的预期益处

41. 监测组在第二次报告中提出建议后，³⁰ 安全理事会第 1617 (2005) 号决议首次解释了将“有关联”作为列名的一项标准的含义。这不仅对提名国是有益的指导，也有助于被列名者了解需要做些什么才能被除名。第 1822 (2008) 号决议提出的列名理由简述使各方对委员会列名标准的总体规定和特殊规定加深了了解。即便如此，监测组还是建议委员会提供进一步指导，说明“有关联”以外的其他列名标准，³¹ 特别是解释将个人列入名单的具体目标。

42. 在作出决定时，委员会必须彻底审查和明晰任何列名可能带来的影响。提名国应解释为什么列名优于逮捕和起诉等任何其他行动。如果是要求将已经被监禁人员列入名单，那么提名国应解释希望列名提供哪些其他保护。³² 如果被提名的个人生活在提名国控制之外或被提名团体没有合法存在，那么提名国应解释希望从列名中得到什么。提名国还应解释其做出提名决定的理由和必要性。要求提名国提供提名提案的完整理由，而不是仅仅说明所涉当事方如何达到了有关联标准，只有这样，委员会才能更好地使其所有成员行使审议提案的职责，而不是任由最有能力的国家核查提交材料是否属实。

B. 联合指认和共同提出提案

43. 虽然监测组认识到，联合指认是表明列名提案得到广泛支持的一个好办法，但多个指认方可能会使适用第 1989 (2011) 号决议规定的规则变得复杂。因此，监测组建议委员会在提出提案时允许联合指认，但同时明确指出，如果在最初的提案已经提交后一国希望加入进行联合指认，就必须与最初的指认国达成一致，而且必须为拟议列名请求提供进一步的实质性佐证资料。

44. 监测组还建议，如果联合提名方之间对某项列名是否依然适当有不同意见，委员会应倾向于被列名者。

四. 资产冻结

A. 资助恐怖主义行为的趋势

45. 恐怖分子同其他罪犯一样，能够适应环境。在筹资问题上，如果一种筹资、储存和转移资金的方法变得更困难，或是另一种方法变得更容易，他们可能会改变方法。监测组观察到的被列名者筹资资助其行动的方式的近期趋势表明，捐赠

³⁰ S/2005/83，附件，第 32 段。

³¹ 例如提供非意识形态的重要支持。

³² 例如防止他人获得有关资金并用于恐怖主义目的，或被监禁人员指示将资金用于恐怖主义目的，或作为一个威慑力量，或阻止招募工作，或通过提供面对面的专门知识提供培训。

等合法手段减少，犯罪行为增加。虽然诈骗和偷窃一直是恐怖分子筹资的惯用手，但这些团伙开始转向更有组织的活动，特别是绑架勒索。

1. 合法的筹资渠道

46. 与执法官员的讨论表明，一些国家的恐怖分子利用合法渠道筹资资助其攻击行为，包括利用自筹资金、³³ 使用从家庭成员处募集的资金、³⁴ 利用社会福利，其中包括残疾津贴和失业津贴，以及挪用教育补助金。此外，一些人使用个人账户支持海外的恐怖主义活动。³⁵ 虽然 2008 年以来，通过加强监管，有一些证据表明滥用非营利组织资助恐怖主义的情况减少，但这仍是常见做法。³⁶

2. 通过犯罪行为筹资

47. 越来越多的恐怖分子通过犯罪活动筹集资金。根据一些计算，2008 年以来，与资助恐怖主义行为有关的披露中有 34% 也可能涉及洗钱罪行。³⁷ 调查还发现了资助恐怖主义行为与贩运人口、信用卡或借记卡欺诈以及伪造旅行证件等活动之间的关联。毒品贸易已成为伊斯兰马格里布基地组织及其西非同伙的一个重要的资金来源，在西非，毒品贩子向恐怖分子付费，以确保可卡因可以安全地运送到欧洲市场。³⁸ 近几年来，绑架勒索也成为恐怖分子筹资的一个重要渠道。美国政府估计，2004 年以来，恐怖组织收取了约 1.2 亿美元的赎金。³⁹

B. 取得的实效和风险为本的方法

48. 监测组在其以前的报告中曾指出，几乎没有好办法可以用来衡量国际打击资助恐怖主义行为相对于打击金融犯罪的总体工作所取得的具体成绩。除了在袭击

³³ 澳大利亚交易报告和分析中心 2012 年 Typologies and Case Studies 报告，可查阅 www.austrac.gov.au/files/typ_rprt12_full.pdf。

³⁴ 见加拿大金融交易和报告分析中心 Typologies and Trends Reports, 2012 年 4 月，可查阅 www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2012-04-eng.pdf。

³⁵ 见亚太洗钱问题小组 2012 年 Yearly Typologies Report, 可查阅 www.apgml.org/frameworks/docs/11/APG%20yearly%20Typologies%20Report%202012_FINAL.pdf。

³⁶ 例如，加拿大金融交易和报告分析中心 Typologies and Trends Reports, 2012 年 4 月，在 2010/11 年，20% 涉嫌资助恐怖主义行为的案件涉及利用非营利组织，而 2007/08 年，这一比例为 29%。

³⁷ 见亚太洗钱问题小组 Typologies and Trends Reports, 2012 年 4 月，可查阅 www.fintrac.gc.ca/publications/typologies/2012-04-eng.pdf。

³⁸ 根据阿尔及利亚当局向监测组提供的正式情况通报。

³⁹ Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge, David S. Cohen, 美国财政部负责恐怖主义与金融情报的副财长, 2012 年 10 月 5 日, 可查阅 www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/051012Cohen.pdf。

前很难发现资助恐怖主义行为外，与犯罪分子每年企图清洗约 2 万亿美元相比，资助恐怖主义行为所涉金额也微不足道。⁴⁰

1. 反洗钱金融行动任务组的进展情况

49. 反洗钱金融行动任务组是打击资助恐怖主义行为和反洗钱活动方面关键的国际标准制定机构。2012 年 2 月，反洗钱金融行动工作组订正了其有关反洗钱和打击资助恐怖主义行为以及自 2012 年以来防止洗钱和资助恐怖主义行为扩散的 40+9 建议。2012 年以来一直在努力制定下一轮相互评价的模式。这些相互评价为各国执行订正建议提供了一个有用的激励机制，并可以公正地表明各国取得了怎样的成绩。

50. 重要的是，下一轮评价将从技术方面分析订正建议的遵守情况和采取的各项措施取得的实效。通过这一办法可以客观评估国家反洗钱/打击资助恐怖主义行为制度不仅在理论上可行，而且是否行之有效。在最高一级，反洗钱金融行动工作组各项措施希望取得的成果是确保金融体系和更广泛的经济不会受到洗钱和资助恐怖主义行为及其扩散的威胁，从而加强金融部门的完整性，促进安全与安保。

51. 根据反洗钱金融行动任务组的订正建议，该任务组在打击洗钱和资助恐怖主义行为方面采用的是强化的风险为本方法。这一强化办法依据的是以前的 40+9 建议，它在某种程度上便于各国允许金融机构针对这一领域的某些义务采用风险为本方法。反洗钱金融行动工作组认为，风险为本办法可以有效地打击洗钱和资助恐怖主义行为，因为这一做法可以确保最佳利用现有资源。

52. 采用风险为本方法将需要国家当局、金融机构和指定的非金融企业和行业制定各项程序，以查明、评估、监测、管理和缓解洗钱和资助恐怖主义行为的风险。这样，各国将能够根据这些风险采取不同对策，在高风险情况下适用强化措施，在确定风险低的情况下适用简化措施。

53. 但反洗钱金融行动任务组承认，采用风险为本方法打击资助恐怖主义行为可能会有一些困难，因为与资助恐怖主义有关的交易并不表现出与洗钱相关交易同样的特点。⁴¹ 资助恐怖主义行为可能既涉及合法渠道，也涉及非法渠道。如涉及非法资金，使用反洗钱工具袋可能有助于打击资助恐怖主义行为；但与资助恐怖主义有关的交易往往所涉金额少，而且从洗钱角度看通常将此类交易视为低风险交易。如果资金来自合法渠道，那么就更难确定这些资金是否用于资助恐怖主义行为。

⁴⁰ 见《估算贩毒和其他跨国组织犯罪产生的非法资金流》，2011 年 10 月，可查阅 www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf。

⁴¹ 《在打击洗钱和资助恐怖主义行为方面采用风险为本方法指南——高级别原则和程序》（反洗钱金融行动任务组，2007 年 6 月），可查阅 www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf。

54. 在打击资助恐怖主义行为方面采用风险为本方法要求确定一套关于资助恐怖主义行为所用方法和技术的广泛指标，以便用来进行风险评估；而资助恐怖主义行为的类型理论有限，因此很难评估风险。反洗钱金融行动任务组目前正在制定洗钱和资助恐怖主义行为风险评估方面的进一步指导，在此过程中，它无疑将解决其中一些困难。

55. 必须确保各国认识到，风险为本方法并未给执行基地组织制裁制度提供一个备选方案。基地组织制裁制度冻结资产措施适用于名单所列个人，这是《联合国宪章》规定的一项强制性义务，而不是一个风险职能。监测组一直与反洗钱金融行动任务组密切合作，确保这一点得到正确理解。

C. 资产冻结的执行情况

56. 通过公开确定哪些管辖机构的反洗钱和打击资助恐怖主义行为制度和程序存在薄弱环节，反洗钱金融行动任务组国际合作审查小组的工作促进了这些机构立即采取改正行动。在这方面，一些国家呼吁监测组对旨在执行反洗钱金融行动任务组特别建议三(现为订正建议 6)所规定资产冻结的现有文书和文书草案提出评论意见。

57. 监测组发现，为执行资产冻结而采取的措施存在若干共同缺陷，其中包括：

(a) 一些国家的资产冻结措施以限制性语言编写，在 2011 年 6 月基地组织和塔利班制裁制度一分为二之后，这给执行基地组织资产冻结措施造成了困难。一些国家的现有文书提及“综合名单”，这使其难以对 2011 年 6 月之后列入基地组织制裁名单的个人和实体执行资产冻结措施。监测组建议委员会提醒各国，由于基地组织和塔利班制裁制度一分为二，“综合名单”已不复存在。各国还应注意反洗钱金融行动任务组就订正建议 6 的执行问题提供的指导；

(b) 在有些国家，“资金和其他金融资产或经济资源”的定义不够广泛，未能包括：(一) 提供因特网托管服务或相关服务，用于支持基地组织以及其他与之有关联的个人、团体、企业或实体；(二) 向基地组织制裁名单上的个人、团体、企业或实体支付的赎金；(三) 犯罪行为所得收入，包括毒品收入；所有这些内容都在基地组织制裁制度的有关决议中具体列明；⁴²

(c) 很少有文书论及允许资产冻结豁免的程序，更不用说有关程序的通知。在某些情况下，此类程序尽管已建立，却不符合安全理事会第 1452(2002)号决议规定的程序，因为其中没有规定通知委员会，而且在一些情况下，法院被授权批

⁴² 见安全理事会第 1989(2011)号决议，第 6 至 8 段。美国财政部负责恐怖主义和金融情报事务的副财长于 2012 年 10 月 5 日在伦敦的发言中指出，为索要赎金而进行绑架“或许已成为最棘手、发展最快的手段，在过去几年里，恐怖主义组织，特别是[伊斯兰马格里布基地组织和半岛基地组织]有关人员一直使用该手段获得资金。”可查阅：www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/051012Cohen.pdf。

准此类豁免，而没有进一步提及委员会。这一点具体违背了第 1452(2002) 号决议关于释放资金用于特别开支必须得到委员会明确批准的规定；

(d) 没有具体规定除名之后的资产解冻程序；

(e) 作为一项定向金融制裁措施，基地组织资产冻结规定第二部分的执行在很大程度上被忽视。⁴³

监测组建议委员会提供进一步指导，帮助会员国了解这些要点。

58. 监测组继续与反洗钱金融行动任务组和与任务组类似的区域机构合作，以提高对基地组织制裁制度的认识。⁴⁴ 在对 40+9 建议进行修订之后，反洗钱金融行动任务组正在审查其指导文件。监测组与反恐主义委员会执行局密切合作，对反洗钱金融行动任务组关于对恐怖主义和资助恐怖主义行为进行定向金融制裁的最佳做法文件提出了广泛的评论意见。

59. 监测组建议委员会继续支持反洗钱金融行动任务组的活动，把它作为可能对有效执行资产冻结措施影响最大的标准制订机构，并直接与该任务组联系以补充监测组的接触。可通过向反洗钱金融行动任务组发出信件或邀请其在委员会发言的方式做到这一点，通过或不通过反恐主义委员会均可。

D. 替代汇款系统：移动银行

60. 监测组在其第十次报告⁴⁵中表示打算更加深入地调查移动银行，并就在这一替代汇款形式范围内切实执行冻结资产措施提出建议。因此，监测组对有关资料进行了案头审查，以便更好地了解与这一新的付款方法有关的资助恐怖主义的风险(见附件二)。

61. 移动银行业代表巨大的商业机会，在中短期内将继续得到迅速发展。近期一项调查预计，到 2012 年，2.9 亿以前没有银行账户的人可能在使用移动银行服务，此类业务每年有可能给移动运营商带来 50 亿美元直接收入和 25 亿美元间接收入。⁴⁶ 在快速发展和低值交易大量涌入的背景下，资助恐怖主义的风险很难减轻，对于发展中国家政府而言尤其如此。在这些国家，移动银行服务的使用日益普遍，但资源有限。由于这个原因，应根据打击资助恐怖主义行为的国际

⁴³ “……确保本国国民或本国境内的人不直接或间接为这些人的利益提供此种或任何其他资金、金融资产或经济资源；” 安全理事会第 1989(2011) 号决议，第 1(a) 段。

⁴⁴ 目前，监测组正在同 3 个与反洗钱金融行动任务组类似的区域机构合作，即亚太洗钱问题工作组、东南非洲反洗钱工作组以及中东和北非金融行动特别工作组。

⁴⁵ S/2009/502，第 64 段。

⁴⁶ 见“防止利用手机货币业务从事金融犯罪活动”(世界银行，2011 年)，可查阅：www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037_20110310000727/Rendered/PDF/600600PUB0ID181Mobile09780821386699.pdf。

标准鼓励各国：(a) 在推出移动银行服务之前确定和评估使用此类服务资助恐怖主义的风险；(b) 采取客户尽职调查、保存记录和报告可疑交易等适当措施，以管理和减轻风险。监测组还建议各国要求移动网络运营商在其信息系统中纳入适当监测机制，使其能够对名单所列实体和个人的往来资金流动情况作出标记并予以冻结。

E. 资产冻结豁免

62. 安全理事会第 1452(2002) 号决议旨在经住在国申请给予名单所列个人和实体具体的资产冻结豁免，但其执行情况不尽人意。尽管自第 1452(2002) 号决议通过以来已有 12 个国家根据该决议规定提出豁免申请，但在另外 18 个国家，名单所列个人居住在已知地址，而这些国家没有代表他们提出豁免申请，因此引发的的问题是，名单所列这些个人如何能够生存下去。安全理事会一直无法商定一个制度，该制度或者给予各国根据当地状况给予豁免的酌处权，或者规定在世界各地都行之有效的豁免标准。为了提出可行的豁免程序改革提案，监测组征求了有记录显示名单所列个人所居住的所有国家的意见，但所得答复的价值非常有限。因此，监测组无法就安全理事会根据《宪章》第七章通过的一项决议在很大程度上被忽视这一问题提出解决办法。

63. 尽管第 1452(2002) 号决议存在缺陷，但安全理事会制订的另外 13 项制裁制度中有 10 项制度参照该决议做出了豁免规定。从监测组可从其他专家组查明的情况中可以确定的是，在这些制裁制度下提出的申请并不比根据基地组织制裁制度提出的申请多。因此，监测组建议，安全理事会如仍不愿意调整第 1452(2002) 号决议，以便让各国在批准普通支出豁免方面拥有更多回旋余地，则应维持现状。目前的制度允许有积极的模糊性，也就是说，如果委员会了解到哪项豁免看似不寻常，因此应属特别支出类别并值得委员会更加严密地审查，委员会可以提出问题。

F. 资助恐怖主义行为的一般性指标

64. 资产冻结的执行最终依靠私有部门金融机构，作为与这些机构的外联的一部分，监测组在反恐怖主义执行工作队的支持下牵头开展了一项研究，其目的是确定资助恐怖主义行为的可能指标。⁴⁷ 私营部门银行要求进行此类研究，以帮助其更加准确地确定可疑活动报告的重点。为了开展这项研究，研究人员对曾有几宗起诉恐怖主义案件的国家的金融机构和执法人员进行了访谈，并审查了可公开查阅的关于已知资助恐怖主义案件和恐怖主义案件的资料。

65. 监测组注意到为恐怖分子提供的资金很多来自合法来源，因此预计这项研究将表明恐怖分子的做法与大部分有经济动机的犯罪分子相同：尽量以最简单和最

⁴⁷ 研究人员为 Sue Eckert (布朗大学)、Richard Gordon (凯斯·威士顿储备大学) 和 Nikos Passas (东北大学)，研究结果不久将通过反恐怖主义执行工作队网站 (www.un.org/en/terrorism/ctitf/index.shtml) 公布。

不易察觉的方式赚钱。实际情况看起来确实如此。根据调查人员获得的有限资料，研究发现，“恐怖分子及其资助者无论是否正在企图清洗犯罪活动所得收入，其行事方式均与传统洗钱类型类似。”研究结果即使对私营部门没有多少直接价值，却也对要求提供指导的几个银行作出了回复，并让这些银行放心，委员会赞赏它们的作用并考虑到它们的关切问题。

66. 在过去十年里，金融机构投入了大量财政和人力资源，以确保其服务不被滥用于资助恐怖主义的目的。毫无疑问，采用有力的客户尽职调查措施以及对交易和业务关系进行监测使金融机构能够确定和报告可疑交易；然而，尽管这些机构在其系统里保存了大量信息，却极少有金融机构能够将可疑活动与资助恐怖主义行为挂钩。尽管如此，反恐怖主义执行工作队委托开展的研究发现，“金融机构提供的信息仍对情报和执法部门瓦解恐怖主义的工作至关重要。加强政府与私营部门之间信息共享的举措应得到促进。”研究还发现，“在就可能的恐怖活动与金融机构分享情报的情况下，金融机构可能提供的金融交易信息极为重要，无法从其他来源获得。”

五. 旅行禁令

A. 旅行禁令的效果

67. 旅行禁令措施的效果很难衡量。各国没有义务在阻止名单所列个人越境后向委员会报告，过去 8 年里委员会也没有收到会员国称已经这么做的报告。尽管监测组了解到名单所列个人在国际边界被拒绝入境或设法持与名单条目不完全匹配的旅行证件越境的案例，但这些案件非常少。不过，显然有些被列名者由于禁令而没有旅行，还有些人不得不使用假身份旅行。

B. 在执行旅行禁令方面遇到的共同挑战

68. 同类名单上的姓名数目很多，而且各国需要将基地组织制裁名单上的姓名纳入其本国的观察名单，这个问题影响到旅行禁令的执行。⁴⁸ 虽然基地组织制裁名单上的姓名从未超过 500 个，但据说，例如，截至 2012 年 10 月底，美国运输安全署禁飞名单上有近 21 000 个姓名，⁴⁹ 独立国家联合体恐怖分子和可疑恐怖分子数据库中有大约 3 000 个姓名。⁵⁰

69. 这些数字使各国当局难以应付，尤其是鉴于需让旅客快速通过繁忙的过境点。由于拼写上的差异，特别是音译姓名，即便是可查阅先进数据库的那些当局

⁴⁸ 尽管航空公司往往必须接管在目的地被拒绝入境的旅客，但国际民用航空组织(国际民航组织)或国际航空运输协会(空运协会)均未向航空安全机构或航空公司提供联合国制裁名单，其手册也未建议对照此类名单对旅客进行筛查。

⁴⁹ 这些数字依然是保密数字，这一估计数是根据监测组的调查得出。

⁵⁰ 俄罗斯联邦一名安全官员于 2012 年 10 月向监测组通报的情况。

也仍然可能出现匹配错误。监测组一直与国际民用航空组织(国际民航组织)、国际航空运输协会(空运协会)和国际刑事警察组织(国际刑警组织)合作,探讨可做什么以改进将旅行者与基地组织制裁名单相匹配的技术。在此方面,在机读旅行证件上采用生物鉴别技术将最终带来重大变化。但在此类变化发生之前,委员会必须决定他们准备让名单含有怎样程度的高技术,各国也必须采购必要的机器并训练其官员使用机器。委员会接受了监测组的一项建议,即鼓励各国在提交列名申请时提供生物特征信息和其他补充信息,新的标准列名表格为此提供了空间。迄今没有一个国家提供此类信息,委员会或其秘书处也没有找到分发表格的方法。

70. 另一个问题是,即使有些国家准备好并在法律上有能力与委员会分享资料,但其本国的有关人员数据库普遍载有机要或保密信息,解密工作很复杂、受到高度管制并且很耗时。安全机构也可能宁愿将其掌握的关于某个被列名、同时还需对犯罪指控做出交代的人员的资料保留在自己手中,以免使此人了解到他们掌握了多少资料。执法机构也可能宁愿与对应部门交流信息,而忽视在名单上增列信息的价值,这样的名单只会防止人们越境,而不会导致其被捕或对其采取任何其他行动。拥有关于名单所列人员的更多信息但根据本国立法没有理由对其进行调查或起诉的其他机构也可能出于隐私和人权方面的担忧而不愿提供更多细节。

71. 各国外交部作为联合国与各国当局的正式沟通渠道而发挥的作用是监测组发现的一个难题,尽管随着时间流逝这样的难题日益减少。在有些情况下,这一难题导致信息很难及时传达到正确地点并附有充分的说明,因此使公开交换受挫。不过,在过去 8 年里,经很多国家外交部同意,监测组设法与这些国家的全国反恐机构建立了直接联络,并将其地址列入委员会秘书处保存的用于发送例行通知的电子邮件名单。监测组建议所有国家确保委员会与有关官员可建立类似关系。

72. 如上文第 30 段所述,执行旅行禁令的另一棘手问题是很多国家的边防松懈,边境管制措施不精细。国际社会正在积极设法在世界上有些地区加强边防,而一些区域机构却出于商业和政治原因设法削弱边防。不过,无论趋势如何,期待很多国家很快能有效执行边境管制措施,这是不现实的,无论其获得的援助多少。

C. 豁免

73. 自安全理事会第 1390 (2002) 号决议开始实行旅行禁令豁免以来,相关国家提出了 3 次成功的申请。这说明该制度无需立即修订;但监测组建议安全理事会允许名单所列个人申请旅行禁令豁免,无需国家担保,并且申请应通过监察员提出。随后,监察员可审议这项申请,酌情将其转交给委员会,如委员会同意,则通知有关国家。

D. 向被列名人员签发旅行证件

74. 制裁制度没有禁止名单所列个人持有有效旅行证件或取得新证件。不过，监测组注意到，很多会员国采取了在向其国民签发的旅行证件上加注的做法，以限制证件的有效期，例如，到某些国家旅行的有效期。安全理事会可鼓励向名单所列个人签发旅行证件的国家注明，证件持有者受旅行禁令和相应豁免程序限制。另一个让边境和运输安全官员更有可能对企图跨越国际边界的名单所列个人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。这将便于边防机构查询护照资料，以确定护照持有者是否为某项特别通告的对象。⁵¹ 安全理事会可吸引会员国注意这一工具，正如它已吸引会员国注意到国际刑警组织失窃和遗失旅行证件数据库一样。⁵² 委员会在其第十次报告中认为邀请各国确保航空公司了解旅行禁令的做法有可取之处。⁵³ 在此方面，安全理事会可鼓励各国通知空运协会和国际民航组织，被列名者属国际旅行时“不准入境的旅客”，除非其得到豁免。⁵⁴

六. 武器禁运

A. 名单所列实体对武器的使用

75. 虽然基地组织领导层越来越多地局限于将录像用作军械库中的唯一武器，但与基地组织有关联的团体的武器库则增添了更多武器；其中一些甚至有了重型武器。⁵⁵ 此类装备与恐怖袭击没有联系，而装备质量的升级已经使诸如阿拉伯半岛基地组织等看起来更像一支准军事部队，而不是恐怖团体。同样，重型武器从利比亚流到与马里北部的伊斯兰马格里布基地组织有关联者手中，鼓励那里的战斗人员更多地以其占领的领土、而不是他们对该区域国家发动的不对称攻击来界定自己。

76. 而索马里正在出现逆向发展；与基地组织有关联的青年圣战运动(青年党)作为一支有组织的军事力量在控制领土方面已面临严重的军事挫折，现在或许更多地采用明显的恐怖战术。青年党已对索马里和肯尼亚境内的目标发起了小规模袭击，派出了自杀性炸弹手，但自从2010年7月在坎帕拉的袭击之后，尚未在更远的地方这样做。不过机会仍然存在，委员会必须注意威胁的程度，并决定是否对青年党进行进一步限制，将之列入在基地组织制裁制度下拟订的名单；青年党现已被列入

⁵¹ 见国际刑警组织2011年年度报告，可查阅：www.interpol.int/News-and-media/Publications#n627。

⁵² 国际刑警组织数据库说明见 www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases。

⁵³ S/2010/125，第14段。

⁵⁴ 空运协会维持一个旅行信息管理系统，其中载有会员国的入境要求，航空公司在旅客登机前查询该系统。

⁵⁵ 例如，Ansar al-Shari'a(在名单中列作半岛基地组织)从也门武装部队手中缴获了坦克和其他重武器，而伊斯兰马格里布基地组织则得到了从利比亚政府的武器库中劫掠的武器。

在安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751 (1992) 号和第 1907 (2009) 号决议所设制裁制度下拟订的名单。

77. 名单所列实体的状态和策略随着其所拥有的武器和所反对的国家当局的软弱状况而发生变化，这是与基地组织有关联团体的一个具体特点，已加快了其从全球恐怖活动转向更具有地方性的行动的趋势。不过，取决于所使用武器的射程和致命性，包括飞机在内的平民目标可能更易遭受袭击的风险依然存在。因此，武器禁运更加重要。如果被列名者或与其有关联者卷入地方起义，安全理事会和委员会可考虑为了防止致命武器误入不该持有者手中而实行武器禁运，确定适用于与基地组织有关联的反叛分子占领区的禁运措施，⁵⁶ 并向这些反叛分子发出警告，如果他们不停止此类联系，他们自己也将被列入名单。⁵⁷

B. 武器禁运的范围

78. 虽然所有会员国都采用了一般的武器控制措施，但它们基本上不认为应订立专门针对基地组织以及名单所列的其关联团体的工具，⁵⁸ 尽管委员会鼓励它们这样做。⁵⁹ 作为指导意见，委员会在其立场文件和一份术语解释文件中列出了它所支持的措施，⁶⁰ 监测组则建议安全理事会考虑在一项决议的执行部分鼓励会员国执行这些措施。

79. 尽管列入名单的“有关联”标准⁶¹ 包括为名单所列实体“招募”行为，制裁措施并未直接针对这项活动。监测组建议安全理事会明令禁止向名单所列实体提供人力资源，并具体规定武器禁运全面涵盖训练和招募行为，委员会对此表示支持。⁶² 委员会还支持如下想法，就是安全理事会应要求各国防止名单所列个人和实体在境内利用、建立或维持军事或恐怖主义训练设施。⁶³ 另外，委员会

⁵⁶ 例如，类似于针对 1267 委员会指定的阿富汗境内塔利班控制区的武器禁运，见安全理事会第 1333 (2000) 号决议，第 5 段。

⁵⁷ 安全理事会在第 2071 (2012) 号决议中，呼吁马里反叛团体断绝与恐怖组织特别是伊斯兰马格里布基地组织的一切联系，并表示它随时准备对没有同恐怖组织断绝联系的任何反叛团体实行定向制裁。

⁵⁸ 例如，似乎许多国家没有将名单分发到军事武器进出口管制机构以外的机构。因此，政府内部以及政府与涉及受武器禁运制约的武器、材料或专门知识的私营部门实体之间可能缺乏协调。

⁵⁹ 见 S/2008/16，第 27 段。

⁶⁰ 最近一次是在监测组第十一次报告中讨论 (S/2011/245，第 64 段)。关于武器禁运的术语解释文件可在下列网址查阅：www.un.org/sc/committees/1267/usefulpapers.shtml。

⁶¹ 见安全理事会第 1617 (2005) 号决议第 2 段。

⁶² 见委员会关于监测组第七次报告所载建议的立场文件 (S/2008/16，第 23 段)；这一立场在委员会关于第十次报告的立场文件 (S/2010/125，第 15 段) 中得到确认。委员会在其关于会员国执行经验的文件中提供了相关立法示例，其中详细说明了此类措施，可在下列网址查阅：www.un.org/sc/committees/1267/ExperiencesofMemberStates.pdf。

⁶³ 见委员会关于监测组第八次报告所载建议的立场文件 (S/2008/408，第 21 段)。

赞同监测组的意见，认为“技术咨询意见、援助或培训”标准既应包含为被列名者进行、指导或提供技术咨询、援助或培训的个人或实体，也应包含接受的个人或实体。⁶⁴ 委员会在术语解释文件中详细说明了观点，监测组再次建议安全理事会考虑将之反映在今后的决议中。

C. 间接和境外提供

80. 为防止向名单所列个人或实体间接供应、出售或转让武器和相关材料，委员会赞同监测组的建议，鼓励在国家与国际两级设立机制，确保武器的买家或者终端用户都不在名单之上，或代表名单所列个人或实体行事。⁶⁵ 委员会意识到针对向被列名者提供武器的未被列名的个人或实体实施武器禁运的困难，但澄清说，遵守武器禁运要求各国这样做。⁶⁶ 委员会还鼓励各国分享关于此类个人的信息，包括通过国际刑警组织分享。⁶⁷ 安全理事会可强化这些立场。此外，它可要求监测组向委员会提供违反武器禁运、代表名单所列实体行事的未被列名的个人的信息，以便将其姓名列入名单。⁶⁸

D. 遵守武器禁运的要求

81. 监测组建议规定为被列名者和各国各规定一项正式义务，规定前者有义务遵守制裁，规定后者有义务向前者通知已针对其制订的措施。⁶⁹ 委员会充分支持监测组的建议，认为各国应确保其公民不得违反武器禁运，如违反的话，就应确保拥有据以对其采取行动的必要的国内法律。⁷⁰ 在根据安全理事会第 1989(2011) 号决议通知被列名者时，可同时向其通知遵守执行武器禁运的国家措施的法律要求。

E. 与武器禁运有关的国际标准

82. 国际标准通常不提相关的安全理事会制裁制度，尽管会员国有义务遵守这些制度。《联合国宪章》第四十八条要求会员国不仅直接遵守安全理事会的强制性决定，而且通过其作为成员的适当的国际机构予以遵守。委员会原则上同意确保关于

⁶⁴ 见委员会关于监测组第六次报告所载建议的立场文件(S/2007/229)，第 18 段；这一立场在委员会关于第十次报告的立场文件(S/2010/125，第 15 段)中得到确认。委员会在其关于会员国执行制裁措施的经验的文件中介绍了此类措施。

⁶⁵ 见 S/2008/16，第 22 段。

⁶⁶ 委员会在术语解释文件中澄清了立场。

⁶⁷ 见委员会关于监测组第九次报告所载建议的立场文件(S/2009/427，第 26 段)。

⁶⁸ 例如，安全理事会授权索马里和厄立特里亚问题监察组在其报告中列入任何与可能指认个人和实体有关的信息(见第 2060(2012) 号决议，第 13(a) 段)。

⁶⁹ 如监测组第七次报告(S/2007/677，第 111 段)中所提议的那样。

⁷⁰ 见委员会关于监测组第五次报告所载建议的立场文件(S/2006/1047，第 16 段)；并见委员会关于监测组第七次报告所载建议的立场文件(S/2008/16，第 29 段)。

武器控制的其他国际举措确认存在对基地组织的武器禁运规定。委员会还同意鼓励各国利用国际刑警组织的武器和爆炸物跟踪系统以及民航组织、国际航空运输协会和世界海关组织等国际组织订立的其他相关机制，以支持武器禁运的执行。⁷¹ 此外，安全理事会支持此类协调，在关于利比亚问题的第 2017(2011)号决议和关于马里北部地区的第 2071(2012)号决议中具体提到其他国际组织的作用。⁷²

F. 对禁运的可能违反和不遵守

83. 尽管执行武器禁运是所有会员国的一项义务，⁷³ 一些国家向监测组抱怨说，它们因其他国家执行禁运不力而受害。虽然安全理事会第 1989(2011)号决议第 46 段载有处理此事的规定，但尚没有任何国家正式要求委员会在此方面采取行动。不过，与基地组织有关团体所获得的许多重武器或先进武器系统是可以追踪的，从而为调查其供应途经提供了依据。监测组没有调查任务，但拥有所需能力的委员会成员可处理这些问题，并提请委员会注意。另外一种办法是，安全理事会可根据秘书长关于联合国机构之间交流信息的建议修订监测组的任务。⁷⁴ 更为明显的强制实施可鞭策许多国家执行制裁制度并为之做出贡献，进而积极支持委员会的工作。

七. 监测组的活动

A. 访问

84. 监测组在 2012 年 4 月至 10 月的 7 个月期间访问了 12 个会员国，使自其第一次获任命以来至少已访问一次的会员国数目总计达 98 个。这些访问对监测组具有重要价值，而且监测组希望对委员会和有关国家也具有重要价值。访问帮助监测组了解会员国在确保有关措施得到充分执行方面面临的挑战，并制定出可能的解决办法；访问还有助于监测组了解不同的国家如何看待被列名者的威胁，并就制裁制度可如何更好地反映其观点提出建议；它们还使监测组了解各国采取的各种反恐怖主义行动以及负责行动和政策的官员；通过访问，查明了会员国对委

⁷¹ 见委员会关于监测组第八次报告所载建议的立场文件(S/2008/408, 第 20 段, 以及 S/2008/16, 第 25 和 26 段)。另见监测组第十次报告(S/2009/502, 第 84 段)。

⁷² 关于现有的提及之处, 见安全理事会第 1735(2006)号决议, 第 23 段。安全理事会第 1989(2011)号决议附件一第(五)段进一步授权监测组与相关的国际和区域组织共同努力, 以推动了解和遵守这些措施。另见监测组第十二次报告(S/2012/729, 第 64 段)。

⁷³ 武器禁运的目标也符合所有会员国在 2006 年 9 月以协商一致方式核准的联合国全球反恐战略的规定, 见大会第 60/288 号决议, 附件, 序言部分第 1(c)段、第二节第 1、5 和 13 段以及第三节第 9-12 段。

⁷⁴ 秘书长在其关于小武器的报告中指出, “安全理事会不妨鼓励加强安理会各有关制裁监察组、维持和平特派团、会员国及其调查当局以及相关区域和国际组织之间的实际合作”(S/2011/255, 第 36 段)。

员会程序的关切，有助于就如何改进提出看法；但最重要的是访问有助于在会员国与委员会之间建立充满活力的伙伴关系，而这一伙伴关系有助于国际社会针对基地组织的威胁拟订真正协调一致的回应办法。

B. 国际、区域和次区域组织

85. 监测组举办培训班，并在世界各地的国际会议上，包括由非洲联盟、亚洲太平洋反洗钱组、欧洲联盟、美洲国家组织以及其他许多区域集团组织的会议上发言介绍。此外，它还参加了在世界各地举办的无数次论坛和研讨会，以及反洗钱金融行动任务组和类似反洗钱金融行动特别工作组的区域组织举办的诸多会议。

86. 出席这些会议使监测组有机会解释制裁制度及其目标，并鼓励予以执行。其结果，委员会广为人知，其程序成为多次辩论的对象，而几乎所有这一切都有利于其目标。制裁制度已成为安全理事会定向制裁措施的标杆，而委员会和监测组的工作已使联合国在反恐领域拥有一种行动上的作用，这一作用可与第 1373 (2001) 号决议所设反恐主义委员会及其执行局提供的程序和规范作用相匹配。

87. 监测组在反洗钱金融行动任务组内外制定措施打击资助恐怖主义行为方面发挥了尤其积极的作用。这一点具有特别重要的意义，因为世界各地的管控规章必须进行调整，以跟上恐怖分子已经改变的手法。其结果，已有更多的国家能依据国内法律实施资产冻结，而无法实施的国家则正在努力寻找方法这样做。

C. 与国际刑警组织的合作

88. 监测组与国际刑警组织的合作也产生了重大影响，由此推出了国际刑警组织——联合国安全理事会名单所列个人和实体特别通告，而且这一通告还传播到安全理事会其他制裁制度。监测组现在是国际刑警组织培训课程必不可少的一部分，并参加国际刑警组织与联合国的许多互动协作。国际刑警组织继续在其公开网站上张贴国际刑警组织——联合国安全理事会名单所列个人和实体特别通告。⁷⁵

D. 与情报和安全部门的区域会议

89. 此外，监测组与委员会以及世界各地的安全和情报部门建立了广泛的互动协作。它召集了 10 次北非、中东和巴基斯坦情报和安全部门首长和副首长会议，并召集了 5 次东非和海湾地区安全和情报部门会议以讨论东非局势。它还召集了 3 次东南亚安全和情报部门区域会议。此外，它参与了由俄罗斯联邦的联邦安全部门召集的 5 次特勤局、安全局和执法组织年度会议、西非情报和安全部门的 2 次会议以及阿斯本安全论坛的所有年度会议。

⁷⁵ 国际刑警组织的公开网站 (<http://interpol.int/UN>) 将有关基地组织的这些通告与名单所列塔利班人员的条目列在一起，以后还会列入在关于利比里亚问题的第 1521 (2003) 号决议下开列的个人。

90. 这些会议的价值在于它们使反恐的行动世界与安全理事会的规范制定环境之间得以进行互动协作。这两个群体的活动并不常常导致彼此进行对话，因此它们很少有自然的机会鼓励认识或了解彼此的挑战和机会。监测组则能通过这一交流增强两个部门的工作。

E. 与反恐怖主义委员会和第 1540(2004) 号决议所设委员会的合作

91. 这三个专家组已共同参与了 12 个讲习班，监测组与反恐怖主义委员会执行局的专家联合进行了 21 次国家访问，与为第 1540(2004) 号决议所设委员会提供支持的专家进行了两次走访。监测组协调了与反恐执行局和 1540(2004) 专家组的旅行计划，并在旅行前后进行了信息交流。这三个专家组有时举行全体大会，以交流看法，讨论如何在各自的任务内增进协调。监测组还推动与为支持安全理事会各委员会的工作而任命的其他专家组的接触与合作。⁷⁶

92. 这一联合工作无论如何都是有益的，而且满足了安全理事会协调活动和避免重复的要求。它所促成的结果是，最适合监测组的活动领域与最适合其他专家组的领域得到更明确划分。各专家组认为，分别开展活动并彼此知会，要比在不自然的联合举措中将不同的任务掺杂在一起要有益得多。这一情况有一个例外，就是各专家组共同为反恐官员举办培训班，尤其是就资产冻结以及安全理事会通过的各项强制性决议的其他方面举办培训班。

F. 与反恐怖主义执行工作队的合作

93. 监测组认真对待其在反恐怖主义执行工作队中的作用，工作队是经常处理恐怖主义问题的三个联合国机构之一。监测组在各工作组中以及在促进具体项目方面发挥积极作用，就与在联合国全球战略范围内消除恐怖主义的吸引力有关的问题发挥牵头作用，并寻找各种办法来促进能力建设。它还担任制止为恐怖主义目的使用因特网工作组共同主席。此外，它还是处理资助恐怖主义行为、反恐过程中保护人权和边境管理问题的工作组的积极成员，并作为反恐怖主义执行工作队的成员积极参加了全球反恐论坛的活动。⁷⁷

⁷⁶ 包括与为安全理事会关于朝鲜民主主义人民共和国的第 1718(2006) 号决议所设委员会和关于伊朗伊斯兰共和国的第 1737(2006) 号决议所设委员会提供协助的专家组举行的两次会议，讨论以连贯一致的方式协助会员国执行反洗钱金融行动任务组的修订建议 5、6 和 7 所述的安全理事会资产冻结措施。

⁷⁷ 另外两个机构是反恐执行局和联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处。

附件一

与基地组织制裁名单上个人有关的诉讼

1. 现将监测组已知的涉及基地组织制裁名单上个人和实体的待决或最近结案的法律挑战介绍如下。

欧洲联盟

2. 欧洲联盟委员会与欧洲联盟一个成员国联合对欧洲联盟法院 2010 年 9 月就 Yasin Abdullah Ezzedine Qadi 的判决^a 提出上诉。该判决采用“全面和严谨的”^b 司法审查标准，下令撤销对 Qadi 的制裁。欧洲法院于 2012 年 10 月 16 日开庭审理该上诉。虽然基地组织制裁委员会已于 2012 年 10 月 5 日将 Qadi 除名，但上诉仍待审结。

3. 综合法院已停止审理 Sanabel 救济机构有限公司 (QE. S. 124. 06) 等提起的诉讼，以待做出这一判决。^c

巴基斯坦

4. Al Rashid 信托基金 (QE. A. 5. 01) 就对其实行制裁措施提起诉讼，该案因政府对 2003 年的一项不利判决提出上诉而仍待巴基斯坦最高法院审结。^d Al-Akhtar 国际信托基金 (QE. A. 121. 05) 提起了类似挑战，目前正由下级法院审理。^e

大不列颠及北爱尔兰联合王国

5. 联合王国目前正就对其一项裁定的司法审查挑战进行抗辩。该裁定依据基地组织制裁制度对居住在联合王国的 Hani al-Sayyid al-Sebai Yusif (QI. A. 198. 05) 做出指认。^f

美利坚合众国

6. 2011 年 9 月 23 日，美国第九巡回上诉法院做出裁定，坚持对 Al-Haramain 基金会 (美利坚合众国) (QE. A. 117. 04) 的指认，理由和证据是：虽然对 Al-Haramain

^a 欧洲联盟法院的判决 (<http://curia.europa.eu>)，2010 年 9 月 30 日，Kadi 诉欧盟委员会，T-85/09 号案。

^b 同上，Kadi 诉欧盟委员会案，第 151 段。

^c 同上，Al-Faqih 等人诉欧盟委员会，T-134/11 号案。

^d 信息由巴基斯坦提供。

^e 信息由巴基斯坦提供。

^f 信息由联合王国提供。

基金会适用程序的若干方面违反了美国第五修正案规定的其正当程序权，但这些违反无伤大雅。^g 但第九巡回法院的确发现，在指认之前未能获得司法命令违反了第四修正案，于是将该案件发回地区法院，着其审议应否采取补救措施以及何种补救措施合适。2011 年 12 月 14 日，政府请求第九巡回法院重新开庭审理。2012 年 2 月 27 日，第九巡回法院驳回重新审理请求，并修改其意见以明确关于第四修正案的裁定。地方法院现已正在准备就发回的案件进行审议。

7. 2012 年 3 月 19 日，美国哥伦比亚特区地区法院裁定，有“充分的”保密和非保密材料证明Yasin Qadi曾支持与基地组织有关的个人和相关团体及活动等，因此有理由在美国将他列入名单。法院发现，Qadi曾支持包括Wa'el Julaidan (QI. J. 79. 02)在内的与基地组织有关联人物，包括提供惠益和超过 100 万美元的资金。法院还驳回了Qadi的宪法主张。^h Qadi就地区法院的裁定向美国上诉法院哥伦比亚特区巡回法庭提起上诉，但 2012 年 7 月 31 日自愿撤诉。

已被委员会从名单中除名的个人所涉案件

欧洲联盟

8. 欧洲联盟综合法院已停止审理Saad Rashed Mohammad Al-Faqih和阿拉伯改革运动ⁱ 提起的诉讼，^j 以待欧洲联盟法院对Qadi案做出终审判决。

欧洲人权法院

9. Youssef Mustapha Nada Ebada在欧洲人权法院提起的诉讼案于 2012 年 9 月 12 日由大审判庭做出裁决。^k 欧洲人权法院基本上根据欧洲法院裁决Qadi案时的相同理由，作出对Nada有利的判决，认为瑞士当局不允许Nada使用适当机制质疑对他实施的制裁，并认为瑞士当局“本应说服法院已采取或至少已试图采取一切必要措施，结合申诉人的具体情况灵活运用制裁制度”（第 196 段）。

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

^h Kadi 诉盖特纳，第 09-0108 号，节略意见(美国哥伦比亚特区地区法院，2012 年 3 月 19 日)(可参阅 <http://docs.justia.com/cases/federal/district-courts/district-of-columbia/dedce/1:2009cv00108/134774/56/0.pdf?1332242198>)。

ⁱ 欧洲联盟法院的判决(<http://curia.europa.eu>)，Al-Faqih 和 MIRA 诉欧洲理事会和欧盟委员会，T-322/09 号案。

^j 2012 年 7 月 2 日除名。

^k 欧洲人权法院大审判厅 2012 年 9 月 12 日关于 Nada 诉瑞士案(案号 10593/08)的判决(可参阅 www.echr.coe.int)。

附件二

打击资助恐怖主义行为方面的新挑战——移动银行

1. 移动银行是一个颇新的现象，改变了全球 60 多个国家的金融服务格局。2009 年的一项早期研究^a显示，全世界大约有 40 亿人无法获得正规金融服务。值得注意的是，10 亿人没有银行账户却有手机。该研究还估计，到 2012 年，3.64 亿缺乏银行服务的低收入者将使用手机货币，从而为手机货币行业创造新收入 78 亿美元。

2. 2006 年^b全球仅有 10 家手机货币企业，2010 年增至 38 家。目前全球有 140^c 多家企业在 65^d 个国家开展业务。例如，肯尼亚^e在使用移动银行方面似乎最为成功。该国的移动金融服务始于 2007 年。截至 2011 年 12 月 31 日，肯尼亚已有 1 920 万移动银行客户，仅在该月即进行 4 142 万次交易，转移资金 1.184 亿肯尼亚先令。巴基斯坦的此类业务开始一年半以来，^f 现已开立移动银行账户 400 000 多个，完成金融交易超过 1 000 万次。2010 年公布的数字显示，^g 菲律宾有 370 万用户经常使用移动平台存放电子货币，并用其汇款或支付账单。截至 2012 年 3 月，^h 孟加拉国约有 500 000 个移动账户和 9 000 多家媒介，累计完成交易 2 590 万美元。阿富汗ⁱ有 500 多名警察通过移动银行网络领取工资。坦桑尼亚联合共和国接受通过移动货币服务支付的税款。若干国家用移动银行支付福利金或补助款。虽然若干国家提供国际移动汇款服务，但跨国界移动汇款迄今为止所引起的兴趣远小于国内汇款。^j

^a 世界银行扶贫协商小组简报，《了解缺少银行服务者的窗口：菲律宾的移动支付》（2009 年 12 月）。

^b 《移动银行与金融包容性，监管的经验教训》（世界银行 2011 年 5 月第 5664 号政策研究工作文件）第 2 页。

^c <http://www.cgap.org/topics/mobile-banking>。

^d <http://www.mobilemoneylive.org/money-tracker>。

^e <http://www.centralbank.go.ke/index.php/presentations>。

^f 2011 年 3 月巴基斯坦国家银行副行长在第四届国际移动商务会议上的讲话。

^g 世界银行扶贫协商小组 2010 年 1 月“关于菲律宾无分行银行业务监管问题的说明”，第 5 页。

^h “孟加拉国移动金融服务的增长”，<http://www.cgap.org/blog/growth-mobile-financial-services-bangladesh>。

ⁱ 联合国开发计划署（开发署），“焦点项目：法律与秩序信托基金”，<http://www.undp.org.af/Publications/projectinspotlight/Project%20in%20Spotlight%20--%20LOTFA.pdf>。

^j 世界银行扶贫协商小组，“通过手机货币进行国际汇款的格局研究”（<http://www.cgap.org/blog/lessons-pioneer-mobile-international-remittances-philippines>；<http://www.slideshare.net/CGAP/cgap-landscape-study-on-international-remittances-through-mobile-2012>）。

3. 不可否认，移动银行使更多交易进入正规渠道，在帮助人们获取金融服务、增强金融健全性方面取得了成功。然而随着全球日益使用移动银行，为资助恐怖主义而滥用移动银行服务的可能性很可能上升。实际上，目前被安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751 (1992) 号和第 1907 (2009) 号决议委员会列名的青年党资助人之一 Jim'ale Ali Ahmed Nur (以前曾列名于基地组织制裁名单) 据信曾成立手机至手机资金转移公司 ZAAD，并曾与青年党达成协议，通过取消出示身份证明的规定提高资金转移的匿名程度。^k 目前要评估此威胁的总体规模还为时尚早，但 2011 年世界银行一项研究显示了若干风险，¹ 下文将加以论述。

4. 在不同业务环境下，出现了不同类型的移动银行业务模式。一般而言，为尽量增加客户，移动银行必须提供能使现金与电子价值易于互换的渠道。因此，零售店是大多数移动银行业务模式的一个关键组成部分。例如，截至 2012 年 2 月，肯尼亚遍及全国的商店、加油站、药房等 50 000 家媒介组成的网络提供移动金融服务。^m 巴西几乎任何零售店均可担任媒介，截至 2008 年 1 月全国有 95 000 多家媒介开展业务。ⁿ

5. 零售店的使用尤其给打击资助恐怖主义行为的工作带来挑战。零售媒介并非金融服务部门的传统参与者，因此没有义务在日常业务中参加打击资助恐怖主义行为的活动。由于零售店对打击资助恐怖主义行为问题缺乏足够的教育和认识，因此可能被用于资助恐怖主义，或用于促成向列名的个人和实体输送资金。基地组织制裁名单并不分发给零售店。即使零售店获得该名单，它们也未设立按名单审查潜在客户的系统或程序。研究表明，目前，当局和服务提供商正想方设法解决零售店的监管、监督、发证问题。¹ 在恐怖活动猖獗和日益普遍使用移动银行的地区，特别是几乎不可能实施监督和监测的冲突地区，存在令人担忧的资助恐怖主义风险。

6. 虽然移动银行交易采用电子方式因而留有踪迹，但某些文化习俗可能令人难以发现这种踪迹。例如，在非洲和亚洲各地的农村，合用电话的习惯非常普遍。¹ 地方社区指定某人负责管理一部手机，供村民共同使用。如需登记手机，则登记在负责人名下，令人无法了解其他使用者的身份。存在资助恐怖主义行为风险的情况还包括：登记用户放弃自己的电话(有可能是被迫，也有可能是自愿)，或者有人为资助恐怖主义的目的而盗窃电话。在若干国家，已发现涉及贩毒活动的犯罪集团采用这种方式。其他风险还包括：恐怖分子可能以化名获得移动银行服务，或被允许在不披露身份的情况下使用该服务。

^k http://www.un.org/sc/committees/751/pdf/1844_cons_list.pdf。

¹ 《打击金融犯罪，保护移动银行业务》，世界银行，2011 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

^m 肯尼亚中央银行的介绍(<http://www.centralbank.go.ke/index.php/presentations>)。

ⁿ 世界银行扶贫协商小组 2008 年 1 月第 43 号重点说明《变革型无分行银行业务的监管：以手机等技术增强获取金融服务的能力》，第 9 页。

7. 另一种可能是有人通过开立多个账户来隐瞒存款总值。按目前查找可疑交易的方法,^o 在成千上万小额转款交易中查明可疑活动的方式将十分困难。^p 此外,没有证据显示移动网络运营商在信息系统中建立了用以查出基地组织制裁名单上个人和实体的监督机制。

8. 对于使用移动银行造成的资助恐怖主义行为风险,可运用与风险相称的反措施而予以减轻。反洗钱金融行动任务组订正建议 15^q 规定,各国和金融机构在采用新技术前,必须评估其可能造成的资助恐怖主义行为风险。金融机构在查明风险后,应采取适当措施加以管理和减轻。遗憾的是,若干普遍使用移动银行的国家并不实施此种风险评估。虽然缺少风险评估,但某些国家已将打击资助恐怖主义行为措施的范围扩大到移动银行服务提供商。此类措施包括:对移动网络运营商进行发证和监督;规定对客户进行尽责审查;保存记录;规定有义务举报可疑交易。在若干国家,移动网络运营商有责任对所属零售店展开打击资助恐怖主义行为的培训。几乎所有国家均设定了移动网络金融交易额上限。

^o 反洗钱金融行动任务组原建议 11 除其他事项外,请金融机构特别注意所有异常大规模交易。

^p 若干国家的监管机构已对移动银行服务的交易设定限额。例如,肯尼亚的限额为 420 美元,孟加拉国的每日限额为 10 000 塔卡(约 122 美元),每月限额为 25 000 塔卡(约 300 美元)。菲律宾的每日交易限额为 40 000 菲律宾比索(约 975 美元)。

^q 原为反洗钱金融行动任务组建议 8。

附件三

2004 年以来基地组织制裁制度的变更

2004-2012 年期间的程序变更

1. 安全理事会自通过第 1267(1999)号决议以来,又以 11 项决议发展了基地组织制裁制度。自 2002 年 1 月(第 1390(2002)号决议)以来,三项制裁措施本身保持不变,但相应程序有很大发展。监测组曾建议,委员会除关注被列名者的资金、移动和弹药外,还应注意其通信能力。根据该建议,安全理事会自 2006 年(第 1735(2006)号决议)以来经常提醒各国:资产冻结也适用于提供因特网托管及相关服务的行为。但安全理事会未能规定各国有关义务关闭支持被列名者的网站。安全理事会在同一项决议及其后各项决议中,提请注意通过贩毒活动资助被列名者的现象。自通过第 1822(2008)号决议以来,安全理事会还同样提及了信贷欺诈。安全理事会自通过第 1904(2009)号决议以来,曾提请注意被列名者以绑架勒索获取的资金也应冻结,但未能商定制止支付赎金的方式。
2. 制度最初的变更之一由第 1452(2002)号决议作出,后经第 1735(2006)号决议修正,即在资产冻结方面允许作出豁免处理。后来,安全理事会在第 1904(2009)和 1989(2011)号决议中均确认豁免程序需要修改,尽管还未商定如何修改。自第 1390(2002)号决议设立旅行禁令豁免制度以来,一直在执行该制度。此外,委员会还在准则中决定,对旅行禁令作出的所有豁免处理均将在其网站上公布,以便会员国了解和使用该信息。
3. 对于违规行为,安全理事会几年来似乎弱化了相关规定。安全理事会最初要求各国惩罚违规行为,但自 2004 年(第 1526(2004)号决议)以来仅告诉各国要确保有适当程序来保障规则的执行。2006 年,确保遵守规则的任务从各国转移到委员会(第 1735(2006)号决议),但仍按 2005 年第 1617(2005)号决议的要求获得监测组的协助。在一段短时期内,委员会曾请监测组编写各国可能不遵守规则情况的报告,但此类报告几乎从未导致任何行动,因此该举措不再实施。
4. 安全理事会在对会员国采取较缓和态度的同时,还努力与其展开更直接的合作。自 2004 年(第 1526(2004)号决议)以来,安全理事会一直鼓励各国与委员会举行会晤,但仅有 11 个国家这样做,而自 2010 年以来没有任何国家这样做。监测组曾建议委员会主动邀请具体国家出席会议,例如讨论某个执行问题或特定区域存在的威胁,但委员会迄今尚未看出这么做的价值。
5. 此外,通过请各国提交书面报告与其开展合作也成效甚微。虽然许多国家(160 个)最终对安全理事会第 1455(2003)号决议的要求做出回应,详细报告了措施的执行情况,但只有少数国家(62 个)填写了安理会第 1617(2005)号决议所要求的一览表。监测组指出各国没有动力花时间完成这样的任务,安全理事会也认

为报告疲劳已成为普遍问题。安全理事会自通过第 1455(2003)号决议以来，一直请委员会主席访问各国以加强执行工作，同时依靠监测组传达有关讯息。自通过第 1617(2005)号决议以来，还为鼓励会员国的参与采取了其他措施，包括委员会主席定期向会员国作口头情况简报。但后来口头简报的固定周期延长，安理会于 2011 年(第 1989)号决议)进而规定由委员会主席决定口头简报的周期。

6. 几年来最大和最重要的变更领域是增强制度的公平性。这方面的变更是从小处开始的。2004 年，委员会根据安全理事会第 1526(2004)号决议，鼓励会员国将列名一事告知被列名个人和实体，并告知以第 1452(2002)号决议所允许的豁免情况。原来的鼓励逐渐改为明确指示，即目前要求各国采取一切可能措施通知新被列名者。监察员还执行一个与此平行的程序，因此自 2009 年以来，对所有案件均展开协调一致的努力，不仅通知新被列名者其被列名一事，而且告知以豁免程序和监察员的职责。

7. 安全理事会还使被列名者更容易了解委员会为何将其列入名单。自 2005 以来，根据安全理事会第 1617(2005)号决议的规定，提名国必须说明所提个人或实体为何符合指认标准；自通过第 1735(2006)号决议以来，各国还必须讲明其说明中有哪些部分可公开发表。作为该决议的附件，委员会还为各国提供了一个首页，以确保提名材料清楚而一致。第 1822(2008)号决议通过后，委员会在采取所有列名行动时开始用上述案情说明编写列名理由简述(由监测组编写)。如今，委员会在其网站上以所有正式语文发布简述。

8. 为尽量减轻因列入名单的内容不清楚而使无辜者受到制裁的风险，安全理事会和委员会已作出巨大努力以提高名单的质量。自通过第 1455(2003)号决议以来，安全理事会一直鼓励各国就被列名者提供更多详细资料；安理会在第 1735(2006)号决议中明确提到弄错身份的风险。安全理事会第 1904(2009)号决议请监测组每年发布缺少识别资料者的名单，供委员会考虑将其除名；18 个月后，安理会第 1989(2011)号决议还将发布该名单的周期缩短至 6 个月。

9. 安全理事会第 1735(2006)号决议还鼓励去除不再符合列名标准的名字。这一举措因以下决议而扩大增加新内容：第 1822(2008)号决议要求主动根据该标准审查所有列名；第 1904(2009)号决议要求去除已死亡者的名字；第 1989(2011)号决议要求去除已不存在的实体。随着此类除名行动的重要性日益增强，委员会开始向反对未经解释而除名的委员会成员施加压力，先后在第 1904(2009)号决议和第 1989(2011)号决议中作出规定，使其难以提出任何反对。该规定是：除非整个委员会不同意，或安全理事会投票反对，否则允许指认国决定是否采取除名行动。

10. 监察员机制最初的形式为一个协调中心，由安全理事会第 1730(2006)号决议根据监测组的建议设立，旨在提供一个途径，让被列名个人或实体能不经会员国而请求委员会将其除名。此后，安理会第 1904(2009)号决议根据监测组的另一项建议设立了监察员办公室，授权其审查除名请求，并就案件发表“意见”。安理

会在第 1989(2011) 号决议中将该机制调整一个变为准独立审查小组，允许监察员提出建议，并规定其建议具有与决定相同的权威，除非由委员会协商一致推翻或经安全理事会表决推翻。

列名和除名统计数字

11. 截至 2012 年 10 月 31 日，基地组织制裁名单上共有 306 个名字，包括 238 名个人和 68 个实体。自 2001 年建立名单以来，委员会已去除 137 个与基地组织有关的名字，包括 74 名个人和 63 个实体，并将两项列名合并。名单上的列名数于 2009 年达到高峰，基地组织部分共有 371 个名字。名单历来并不太长。

12. 名单》的基地组织部分开始共有 124 个名字，其中 56 个为个人，后来数目急剧增加，2002 年增加 54 个，2003 年增加 77 个。但在这些早期列名中，111 个现已除名，其中有些人已死亡，有些则已改变行为。此后，列名和除名的速度减缓，2004 年新增名字 44 个，2005 年新增 31 个，2006 年新增 24 个，其中后来共有 21 个被除名。从那时直至 2012 年，每年平均增加名字略少于 15 个，总共 88 个名字中仅有 5 个后来被除名。除名趋势与列名趋势相反，最初几年很少，但后来逐年大幅度增加，2010 年 29 个，2011 年增至 26 个，2012 年又增至 43 个。^a

13. 除名数增加的直接原因是安全理事会通过了新程序。安理会第 1822(2008) 号决议规定对名单上截至 2008 年 6 月 30 日的所有名字进行全面审查。根据审查结论，委员会已将 35 个与基地组织有关的名字除名。委员会还定期审查了监测组认为已死亡的被列名个人和其认为已不存在的被列名实体，结果委员会又将 26 个名字除名。自通过第 1822(2008) 号决议以来，委员会最多每隔三年便对所有列名进行一次审查。

14. 安全理事会第 1904(2009) 号决议创建的监察员机制对案件进行审议后，委员会已将 18 名个人和 24 个实体除名，并根据指认国按第 1989(2011) 号决议所规定程序提出的请求将 13 个名字除名。^b 由于这些除名行动，也由于其依据的程序变更，名单的重点更为突出，所列资料质量有所提高。

^a 截至 2012 年 10 月 31 日。

^b 截至 2012 年 10 月 31 日。