



2016年3月3日安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及与之有关联的个人、集团、企业和实体的第 1267(1999)、第 1989(2011)和第 2253(2015)号决议委员会主席给安全理事会主席的信

谨随函转递安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和第 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组的建议, 这些建议是依照安全理事会第 2253(2015)号决议第 95 段提出的, 安理会在该段中请监测组向关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及与之有关联的个人、集团、企业和实体的第 1267(1999)、第 1989(2011)和第 2253(2015)号决议委员会提出建议, 说明可以采取哪些措施进一步监测在全球执行安理会第 2199(2015)和第 2178(2014)号决议的情况, 以及委员会另外可以采取哪些步骤来改善全球遵守这些决议的情况。

请提请安全理事会成员注意这些建议(见附件)为荷。

关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及与之有关联的个人、集团、企业和实体的第 1267(1999)、第 1989(2011)和第 2253(2015)号决议委员会

主席

杰拉德·范博希曼(签名)



## 附件

### 安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004) 和第 2253(2015) 号决议所设分析支助和制裁监测组依照第 2253(2015)号决议第 95 段提出的建议

1. 安全理事会各项制裁决议能否得到有效执行,取决于是否能以适当和有效的方式动员各种行为体和利益攸关方,最好使他们协调地采取行动。执行制裁措施的主要利益攸关方是会员国、会员国各自的主管部门,以及国家和跨国两级的企业实体。

2. 在关于来自伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)<sup>1</sup> 和人民胜利阵线的威胁的报告(S/2014/815)、关于外国恐怖主义战斗人员构成的威胁的报告(S/2015/358)和根据安全理事会第 2199(2015)号决议第 30 段所作的影响评估报告(S/2015/739)中,安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和第 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组(下称“监测组”)分析了伊黎伊斯兰国和外国恐怖主义战斗人员两者构成的威胁,概述了会员国在执行安理会各项制裁措施方面所面临的一些挑战。此外,监测组就如何减轻这种威胁、如何加强整个制裁制度和委员会能采取什么行动来鼓励会员国提高实效等问题提出了一系列建议。

3. 下列建议的重点是如何加强监测安全理事会第 2199(2015)和第 2178(2014)号决议规定的制裁措施的全球执行情况,以及采取何种新步骤来提高这些制裁措施的实效。

#### 一. 与石油和石油产品非法交易有关的监测

4. 非法石油交易是伊黎伊斯兰国的一个战略收入流,但这种非法交易的操作地区每天在交易着数百万桶原油。因此,如何区分伊黎伊斯兰国交易的原油和该地区合法交易的石油是一项重大挑战。

5. 虽然追查原油来自哪一个具体油田从技术上可以做到,但这一流程只有在相关原油没有与来自其他油田的石油混合在一起时才有可能展开。因此,要设立一个检测流程,检测在相关地区交易的原油,以查明来自目前在伊黎伊斯兰国控制下的油田的非法交易石油,这种设想面临着重大障碍。首先,设立一个地区检测流程很可能会提高每桶石油的价格,从而在原油价格低迷、利润减少的情况下造成地区市场的扭曲。此外,伊黎伊斯兰国只要简单地确保它仅交易产自在其控制之下的几个油田的石油量就能破坏这一检测流程。

<sup>1</sup> 以伊拉克基地组织列名(QDe.115)。

6. 但为了打破伊黎伊斯兰国所使用的非法交易结构，重要的第一步就是加强冲突区内所有会员国有关国家机构与冲突区邻国有关国家机构之间的信息共享。

1. 为了收集关于伊黎伊斯兰国在交易石油时所使用的非法结构的具体信息，以及为了寻找机会来提高现行监测机制的实效，监测组建议安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及与之有关联的个人、集团、企业和实体的第 1267(1999)、第 1989(2011) 和第 2253(2015) 号决议委员会(下称“委员会”)授权监测组与来自冲突区内会员国石油部和冲突区邻国石油部的与会者举行一次技术会议，并向委员会汇报会议结论。

## 二. 与伊黎伊斯兰国滥用金融服务有关的监测

7. 金融行动任务组最近进行紧急审查，以查明各管辖部门在执行打击资助恐怖主义行为措施、包括定向金融制裁的力度。通过这一举措，金融行动任务组有机会审查在金融行动任务组全球网络 196 个管辖区执行打击资助恐怖主义行为措施的情况。由于金融行动任务组在继续努力打击资助恐怖主义行为，委员会与金融行动任务组进行进一步互动协作是有益的。金融行动任务组主席计划在 2016 年上半年在联合国就打击资助恐怖主义行为问题举行公开通报会。不过，在委员会闭门会议的范围内进行一次讨论，也许更有利于审议与执行和监测制裁措施相关的敏感问题。

2. 监测组建议委员会邀请金融行动任务组主席向委员会进行通报，以进一步详细说明金融行动任务组当前为打击资助恐怖主义行为所开展的活动，包括针对伊黎伊斯兰国和资助外国恐怖主义战斗人员行为而开展的活动，以及讨论可采取何种新措施来加强监测安全理事会第 2178(2014)、第 2199(2015) 和第 2253(2015) 号决议与金融相关的条款的全球执行情况。这一通报可在金融行动任务组主席在纽约举行公开通报会期间作或在其他时候作，视主席和委员会的时间表而定。

## 三. 与文化财产非法交易有关的监测

8. 能否有效监测非法交易被劫掠的文化财产的行为，取决于是否能获得会员国的扣押数据。在这方面，海关当局可发挥战略作用，并应采取行动提高海关当局对这一持续不断的非法交易的认知。世界海关组织定期就海关做法向其成员国提出建议。例如，委员会和监测组在 2013 年与世界海关组织合作，修订了世界海关理事会关于使用预报旅客资料和旅客姓名记录的措辞，以强调这类数据被用于执行安全理事会的制裁。这些建议影响了海关机构的决策，虽然世界海关组织成员国是在自愿基础上执行这些建议的。如果世界海关组织就打击非法交易文物的行为提出一项新的建议，就会促使相关成员国当局采取行动，并会提高它们对这一问题的认识。为提高这一措施的可见度，世界海关组织可与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)合作发布这一建议。

3. 监测组建议委员会授权监测组与世界海关组织和教科文组织合作, 探讨是否有可能发布一项新的世界海关组织建议, 以强调非法交易被劫掠文化财产的行为构成的全球资助恐怖主义行为风险, 并汇报这一合作的进展情况。
9. 伊黎伊斯兰国非法交易被劫掠文化财产的问题触动了众多会员国和国际组织, 如教科文组织、国际博物馆理事会和国际刑事警察组织(国际刑警组织)。加强对这类交易的监测是今后能否打破这类交易的关键。
  4. 监测组建议委员会邀请教科文组织、国际博物馆理事会、国际刑警组织和其他相关组织参加委员会的一次特别专题会议, 由其向委员会介绍这些组织目前正在开展的旨在监测与伊黎伊斯兰国有关的被劫掠文化财产国际交易的活动的最新情况, 并讨论可采取哪些进一步措施。
10. 为了打击非法交易被伊黎伊斯兰国盗窃和劫掠的文化财产的行为, 必须更多地向会员国提供现有的关于已确定为被盗窃或被相关当局扣押的物品的资料。会员国通过提供和相互交流这类资料可查明和追踪地下走私和非法交易网络。会员国在收集和交换关于非法交易文化财产行为的资料时可利用的一个国际工具, 是国际刑警组织的被盗艺术品数据库。
  5. 鉴于通过非法交易文化财产来资助恐怖主义的风险日益增大, 监测组建议委员会致函会员国, 鼓励它们提供关于从伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和利比亚被盗窃和扣押的物品的详细资料, 以系统性地更新国际刑警组织的被盗艺术品数据库。
11. 虽然国际社会主要的关注点一直是在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的劫掠文化遗产行为, 但必须记住, 伊黎伊斯兰国还控制着利比亚的部分领土。利比亚有大量考古遗址, 因此伊黎伊斯兰国非常可能会试图以劫掠利比亚境内的文化遗产的方式筹集资金。事实上, 国际博物馆理事会最近发布了《利比亚濒危文化物品紧急红色目录》,<sup>2</sup> 以协助执法官员和艺术世界查明来源于利比亚并有可能被非法交易的物品。监测组认为, 应提高对伊黎伊斯兰国在利比亚劫掠文化遗产的风险的认识。
12. 监测组首先打算与相关会员国和国际组织一起探讨能采取哪些措施, 比如禁止交易或转让从利比亚非法得来的利比亚文化财产或对来自利比亚的文化财产的交易实施其他可能的限制措施, 以减轻这一风险, 并就调查结果向委员会作汇报。
  6. 此外, 监测组建议委员会致函会员国, 向它们通报伊黎伊斯兰国在利比亚劫掠文化遗产的风险, 并鼓励会员国提高相关当局和企业实体对国际博物馆理事会《利比亚濒危文化物品紧急红色目录》的了解。

<sup>2</sup> <http://icom.museum/resources/red-lists-database/red-list/libya/>。

13. 非法交易被劫掠和被盗窃文化财产的一个重要方面是这些物品从来源地到市场的运输和储存。制订更多能阻碍文物走私者在这一过程中的活动的障碍措施，可减少走私者在交易这些物品时可获得的利润空间。这反过来又会减少伊黎伊斯兰国通过这类非法交易所能筹集的资金。一些会员国过去在自由港、自由区和类似的海关区扣押了非法和被劫掠的文物。走私者利用这些区域是因为他们不仅能免进口关税，而且在大多数会员国，这类区域比常规储存区的管制要松。因此，这些区域特别有可能被滥用来长期储存或“储备”非法和被劫掠的文物，直到找到潜在买家，可为这些物品制造伪造的原产地证明，以及/或直到世界的注意力不再关注从阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克劫掠文物的行为。但最近一些会员国已开始对这类区域的管制方式进行一系列行政变革，以加强控制。

7. 监测组建议委员会致函会员国，强调那些交易非法获得的文化财产的人可能滥用自由区、自由港和类似海关区域的风险，并鼓励那些设有这类区域并尚未这样做的机构采用库存清单，尤其要说明储存在那里的文化财产，以使海关机构能更好地查明潜在的非法文物，并限制文化财产的储存期限，以减少在这类区域储备被盗窃文物的风险。

#### 四. 与采取措施减少伊黎伊斯兰国获取武器和相关物资机会有关的建议

14. 获取武器和相关物资对伊黎伊斯兰国仍具有重要的战略意义。会员国在这一领域的合作仍然是消除这一威胁的关键。国际刑警组织还开发了两个不同的数据库，可作为多边知识共享平台供会员国交流信息。国际刑警组织的非法武器记录和追踪管理系统(iARMS)数据库提供了交流关于小武器的信息的可能性，而 TEAL 方案的目的是为了改善警察和军队之间在简易爆炸装置方面的信息共享。

8. 为了限制伊黎伊斯兰国获取非法贩运的武器和简易爆炸装置前体的机会，监测组建议委员会致函会员国，鼓励它们设立联络点，以改善信息共享并向国际刑警组织的相关数据库(iARMS、TEAL 方案)提供最新资料。

#### 五. 与伊黎伊斯兰国滥用因特网和社交媒体有关的建议

15. 伊黎伊斯兰国不仅把因特网和社交媒体当作宣传和招募工具，而且还把它们作为通信和业务工具，以策划和协调袭击活动及向外国恐怖主义战斗人员提供便利。这类服务还被用于转让知识，包括在制造简易爆炸装置和使用武器方面的知识。一些会员国和至少一个区域组织，即欧洲联盟，一直在与相关公司(包括社交媒体和因特网服务供应商)讨论伊黎伊斯兰国、基地组织及其关联组织和外国恐怖主义战斗人员滥用因特网和社交媒体的问题。

9. 监测组建议委员会致函会员国，鼓励那些尚未这样做的会员国按照其国内法规的规定，提高社交媒体公司和在其境内运营的其他因特网服务供应商对其服务可能会被滥用的风险的认识，了解其服务有可能会被当作用于策划和筹备恐怖袭击和向外国恐怖主义战斗人员提供便利服务的业务工具和知识共享平台。此外，委员会可强调，会员国应鼓励这类企

业实体保持警惕，并提醒它们：安全理事会在第 2253(2015) 号决议第 6 段和以前的决议中澄清指出，与所有类别金融和经济资源的提供有关的资产冻结，涵盖但不限于用来提供因特网托管服务和相关服务，以支持基地组织、伊黎伊斯兰国和伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单上的其他个人、团体、企业或实体的资源。

## 六. 与资助外国恐怖主义战斗人员行为和金融情报有关的建议

16. 鉴于外国恐怖主义战斗人员用于支付其旅费的资金额相对较小，并且外国恐怖主义战斗人员用于筹集资金的活动(例如，变卖个人财产、使用存款等)往往本身并不违法，因此打击资助外国恐怖主义战斗人员的行为是一项具有挑战性的工作。但如果金融情报利用得当，则可成为查明外国恐怖主义战斗人员并破坏其支助网络的一个重要工具，并能有助于追踪在前往冲突区的路途中、早已进入冲突区或在从冲突区返回途中的外国恐怖主义战斗人员的行踪。此外，一项似乎无关紧要的交易，例如购买野营装置，如与另一个政府机构可能掌握的其他信息结合在一起，就可能让人引起警觉，有助于暴露出某个将要成为外国恐怖主义战斗人员的人的活动。因此，整体政府办法和在相关政府机构之间改善信息共享对于应对外国恐怖主义战斗人员现象仍然至关重要。

10. 监测组建议委员会致函会员国，强调金融情报的价值，鼓励国家当局加强努力，将金融情报纳入其打击外国恐怖主义战斗人员的战略，并强调与负责打击外国恐怖主义战斗人员的相关国家当局、包括金融情报单位及边境和执法机构分享情报、包括金融情报的重要性。

17. 被人最经常提到的外国恐怖主义战斗人员筹集去冲突区的旅费的一个方法涉及滥用信用贷款。正如监测组所报告的，已知外国恐怖主义战斗人员会从利率较高的小型信贷机构贷出短期贷款，但并不打算偿还这些贷款。<sup>3</sup> 有时，外国恐怖主义战斗人员会在短期内申请多笔这类贷款，以迅速筹集足够的资金。外国恐怖主义战斗人员还滥用学生贷款、银行透支和信用卡来为支付他们去冲突区的旅费筹集资金。

11. 鉴于外国恐怖主义战斗人员滥用信贷服务，监测组建议委员会致函会员国，鼓励它们提高从事商业贷款的机构对这一风险的认识，特别是收取较高利息的小型信贷机构，确保它们了解这种做法并给予应有的注意。

## 七. 与外国恐怖主义战斗人员有关的建议

18. 监测组在关于外国恐怖主义战斗人员问题的第一次报告(S/2015/358)中提出了 11 项建议。<sup>4</sup> 这些建议仍然有效。安全理事会在第 2178(2014)号决议第 8 段中决定，会员国应防止外国恐怖主义战斗人员的旅行，而在该决议第 9 段中，安

<sup>3</sup> 见 S/2015/358。

<sup>4</sup> 见上述报告第 76 段。

理会则聚焦了外国恐怖主义战斗人员的空中旅行问题。会员国提供给监测组的资料突显了其他交通模式在外国恐怖主义战斗人员的旅行中所发挥的重要作用，特别是因为外国恐怖主义战斗人员越来越多地利用“分段式旅行”，即交替使用不同的交通模式，以绕道的方式到达其最终目的地。

12. 监测组建议委员会致函会员国，鼓励那些尚未这样做的国家按照其国内法规的规定，提高那些提供海上旅行服务和路基旅行服务的企业实体（例如巴士公司）对警惕外国恐怖主义战斗人员滥用其服务的重要性的认识，并强调边境管理机构（如欧盟边管局）可在抗击这类战斗人员构成的全球威胁方面发挥重要作用。

19. 安全理事会在第 2178(2014)号决议第 11 段中，强调了加强会员国之间的信息共享以打击外国恐怖主义战斗人员流动的重要性，并在第 13 段中则强调了国际刑警组织在这方面可发挥的作用。但是，目前只有大约四分之一的会员国在向国际刑警组织外国恐怖主义战斗人员数据库提供材料方面发挥着积极作用。虽然这并不是会员国目前在交流关于外国恐怖主义战斗人员的数据时所使用的唯一工具，但会员国越多参与发展这个数据库的工作，就越能加强多边信息共享。

13. 监测组建议委员会致函会员国，鼓励尚未这样做的国家积极参与国际刑警组织的外国恐怖主义战斗人员数据库的工作。

20. 此外，一些被列入伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单的个人是外国恐怖主义战斗人员。为了将会员国早已多边共享的信息进一步充实国际刑警组织的这一数据库，一个初步的步骤涉及把伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单所列的外国恐怖主义战斗人员列入国际刑警组织的数据库。

14. 因此，监测组建议委员会致函伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单所列个人的指认国，鼓励它们确认可否将它们提议列入制裁名单的那些个人定为第 2178(2014)号决议所述外国恐怖主义战斗人员，如果可以，就提交关于这些个人的资料，以输入国际刑警组织的外国恐怖主义战斗人员数据库。

21. 国际刑警组织已根据会员国在其外国恐怖主义战斗人员数据库里分享的信息发布了 100 多份分析报告。这些报告是一个非常有用的工具，在监测组根据安全理事会第 2253(2015)号决议第 96 段编写关于安理会第 2178(2014)号决议执行情况的定期影响评估报告方面，将被用来监测与外国恐怖主义战斗人员有关的发展趋势。

15. 监测组建议委员会致函国际刑警组织，请该组织同意安全理事会事务司里正在向监测组提供支助、目前拥有国际刑警组织许可证的工作人员获取根据会员国向国际刑警组织外国恐怖主义战斗人员数据库提供的资料产生的分析报告。