



安全理事会

Distr.: General
17 December 2002
Chinese
Original: English

2002年12月16日安全理事会第1267(1999)号决议所设委员会主席
给安全理事会主席的信

根据安全理事会第1390(2002)号决议第10段，谨随函转递根据安全理事会第1363(2001)号决议所设监测组的第三次报告(见附件)。谨提请安理会成员注意到本信及其附件并将它们作为安理会文件分发为荷。

安全理事会第1267(1999)号决议
所设委员会主席
阿方索·巴尔迪维索(签名)

附件

2002年12月4日根据第1363(2001)号决议设立并根据1390(2002)号决议延长任务期限的监测组主席给安全理事会第1267(1999)号决议所设委员会主席的信

兹代表根据安全理事会第1363(2001)号决议设立并根据1390(2002)号决议指派在12个月内监测后一决议第2段所述措施执行情况的监测组成员，谨附上根据1390(2002)号决议第10段提出的第三次报告(见附文)。

根据第1363(2001)号决议设立
并根据1390(2002)号决议延长任务期限的
监测组主席
迈克尔·钱德勒 (签名)

专家成员
哈桑·阿巴扎 (签名)

专家成员
维克多·科姆拉斯 (签名)

专家成员
菲利普·格雷弗 (签名)

专家成员
苏伦德拉·沙阿 (签名)

附录

根据安全理事会第 1363 (2001) 号决议设立并根据第 1390 (2002) 号决议
延长任务期限的监测组的第三次报告

摘要

根据安全理事会第 1363 (2001) 号决议设立并根据第 1390 (2002) 号决议延长任务期限的监测组的任务是，就安全理事会决定由各国对乌萨马·本·拉丹、“基地”组织、塔利班以及有关的个人和实体采取的措施进行监测，提交报告并提出建议。这些措施包括冻结资产、禁止旅行和实行武器禁运。本报告是监测组根据这项任务编写的第三次报告。

若干国家在查明并捣毁“基地”组织小组和（或）逮捕“基地”组织同伙方面已经取得重大进展。但是，大批“基地”组织行动人员和受过“基地”组织训练的其他人员仍然未被抓获，需要各国将其指定为恐怖分子。一些国家的政府已经就“基地”组织可能进一步发动的攻击发出和（或）重新发出警告。

与“基地”组织有直接联系的团体伊斯兰祈祷团在印度尼西亚巴厘对一家夜总会实施的炸弹爆炸，以及最近在蒙巴萨发生的攻击事件，均突出说明“基地”组织能量范围之广，而且同东南亚的极端主义团体以及与之臭味相投的东非其他团体之间存在危险的结盟。世界许多地方每天都有关于“基地”组织的其他情报公诸于世，它们协助捣毁“基地”组织小组，并有助于挫败其计划。各国政府之间日益增强合作，是在打击“基地”组织方面向前迈出的重要一步。

“基地”组织是隐伏的群众运动，没有哪个国家或国家集团能单独处理这一问题。如果不进行广泛的情报交流，不在警察调查方面进行合作，不在国际上实行全系统的财务控制，则“基地”组织将仍能够顽抗下去，还会招兵买马和重新武装。但是国际合作需要进一步加强。

许多国家仍然不愿向安全理事会第 1267 (1999) 号决议所设委员会提交名字以便编列清单，或在其国内采取打击“基地”组织及其同伙的措施中对清单给予充分重视。这种做法使联合国清单的价值大打折扣，而监测组将清单视作支持国际合作以执行第 1390 (2002) 号决议的主要手段之一。

打击为恐怖主义供资的全球努力仍然面临诸多挑战，它们来自国际金融交易的复杂性以及管理和控制措施的不均衡采用。许多国家对国内银行业以及对应的银行业务和“境外金融中心”正在实施新的严格的禁止为恐怖主义供资条例。但是，严重的问题依然存在，而“基地”组织仍能收到钱财。有时交易仍然可以通过国际银行系统结转。还正在开展努力，以查明哪些国家和机构需要资源，哪些国家和机构仍然缺乏采取此类措施的意愿。“基地”组织也已经调整策略，更多地依靠当地的供资来源。

“基地”组织和有关的恐怖主义团体通过慈善组织和其他非政府组织筹措资金问题仍然是一个大问题。在许多国家，慈善团体没有受到管制。现在正对若干慈善团体进行调查，一些慈善团体的资产已被冻结。财政管理部门还把注意力更多地放在非正式的汇款机制，如哈瓦拉汇款系统。已证明这类汇款系统对“基地”组织来说特别有用。

“基地”组织还仍然能在其各不同的活动地区转移，如欧洲、东南亚或阿富汗与巴基斯坦之间。这是因为大批“基地”组织行动人员的身份仍未被查明，或者虽已查明，没有适当送交其他管辖区或提供给 1267 委员会以列入清单。在这些地区中，有一些地区的边界漏洞很多，且（或）难以监测。在一些情况中，尚未制定限制这类旅行的适当措施。

武器禁令的实施仍然是一项重大挑战。最近发生的事件表明，“基地”组织仍能取得大量武器弹药。虽然已记录扣押了一些武器弹药，但人们公认，所扣押的数量只是冰山一角。监测组还继续对“基地”组织取得大规模毁灭性武器或‘肮脏’炸弹倍感关注。

尽管迄今在打击“基地”组织及其同伙的努力中已经取得了重大胜利，但打击工作远远没有结束。还需要开展大量工作，而这些工作只能通过加强国际合作才能完成。已经证明，安全理事会第 1390（2002）号决议是达到所需合作程度的重要手段之一，但是，如果这项决议得到加强，并且要求各国在打击“基地”及其同伙方面更加积极主动，则可以取得更大成绩。

一. 引言

1. 安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取行动，于2002年1月16日通过第1390(2002)号决议，规定依照安全理事会第1267(1999)号决议所设委员会确定和编列的清单，对乌萨马·本·拉丹、“基地”组织成员、塔利班及其同伙和有关实体实施财政和经济制裁、旅行禁令和武器禁运。
2. 安全理事会第1390(2002)号决议第9段要求秘书长指派以前根据第1363(2001)号决议设立的监测组，监测第1390(2002)号决议第2段所述、安理会要求各会员国采取的措施的执行情况。监测组应安理会的要求，已向委员会提交了两次报告，时间分别是今年4月底(S/2002/541)和8月底(S/2002/1050)。
3. 监测组继续沿用进行访问和了解关于各国为执行决议而采取措施的第一手情况的做法，已会晤了奥地利、法国、德国、伊朗、意大利、约旦、卢森堡、尼泊尔、巴基斯坦、新加坡、瑞士和美国的政府官员。监测组还会晤了设于斯特拉斯堡的申根信息系统指挥中心的官员。此外，监测组还访问了若干边界入境点，同边界管制人员进行了交谈，包括查看伊朗/阿富汗边界的特别有助益的旅行。监测组还派一名观察员出席了2002年11月4日和5日在因特拉肯举行的金伯利进程会议。监测组还继续利用公共数据和资料以及私营部门的专长。监测组对所有有关方面的坦诚、公开和详尽的情况介绍表示感谢。
4. 本报告是监测组提交的第三次报告，在报告所述期间，在打击“基地”组织方面取得了很大成功，逮捕了一些“基地”组织行动人员，捣毁或打散了“基地”组织在若干国家的小组。但是，“基地”和与之有密切关联的团体仍很活跃（见附件一），并且对全球和平与安全构成了重大威胁。
5. 在印度尼西亚巴厘岛发生的度假胜地夜总会的炸弹爆炸（2002年10月12日），造成190多人死亡，数百人受伤，已认定事件是伊斯兰祈祷团所为，而后者又与“基地”组织有联系。此外，“基地”组织已涉入对也门近岸的“林堡”号法国注册超级油轮的攻击，这次攻击与对美国“科尔”实施的攻击事件（2000年10月）相仿，并涉入开枪射击在科威特训练的美国军事人员。莫斯科剧院扣押人质事件（2002年10月24日），虽未确定直接出自“基地”组织之手，但在其最近提供的录音带中受到夸奖，而这盘录音带已被确定为最可能源自乌萨马·本·拉丹。此外，有关肯尼亚蒙巴萨旅馆汽车炸弹爆炸和企图击落商业客机的责任的初步迹象表明，事件带有“基地”组织的典型特征。
6. 若干政府还就已就“基地”组织和有关实体构成的威胁再次发出警告或发出新的警告，其中包括数次提到、但不限于可能对船舶航运、民用和商用基础设施、外交使团和旅游胜地实施攻击。

二. “基地”组织网络

7. 巴厘爆炸案证实“基地”组织与东南亚极端主义团体“松散的联盟”之间的关系范围很广。由于马来西亚、菲律宾和新加坡政府自 2001 年秋天开始作出的协调努力，已经查明了该地区若干与伊斯兰祈祷团有关联的小组，它们曾策划发动恐怖主义攻击。越来越多的情报正逐渐公诸于世。其中很多是因新加坡当局成功捣毁一个重要的行动小组而掌握的。此外，在印度尼西亚，当局对巴厘岛事件进行调查后，最近逮捕了一些人，由此提供了进一步证据，表明“基地”组织和伊斯兰祈祷团在该区域构成的危险。这些政府之间的合作是在打击“基地”组织方面向前迈出的重要的一步。有迹象显示，世界各地的执法当局越来越成功地查明并拘留“基地”组织成员及其同伙。举例说，最近逮捕的一些主要嫌犯计有：Ramzi bin al-Shibh、Abd al-Rahim al-Nashiri 和 Imam Samudra。

8. 不少国家认为，蒙巴萨的攻击是“基地”组织所为。但是，即便像一些人所认为的那样，凶犯并非“基地”组织成员，但很明显，涉嫌人员从乌萨马·本·拉丹的声明获得了灵感。因此，造成肯尼亚最近发生的暴行的凶犯即便未参与有关组织，也属于第 1390（2002）号决议所订立的“同伙和有关实体”定义之列，巴厘炸弹爆炸案涉嫌人员同样如此。这些事件合在一起，似乎表明“基地”组织网络的手法有所转变。现在，攻击软性目标，最好是造成最大程度的伤亡，似已成风气。“基地”组织网络联系松散的小组系统的成功已经得到再次证明；如果有人需要提醒的话，它提醒人们注意这一全球祸患是如何显露的。但从这些不幸和残暴的事件给人最为重要的一点启示是，联合国所有会员国需要集体采取更有力、更坚定的行动，以铲除“基地”组织及其形形色色的表现形式。

9. “基地”组织现象中令人严重关注的一个重要问题是，训练营地存在期间多年来在阿富汗受过训练的行动人员的人数。这些行动人员已经返回本国，或到了其他地方。他们被比作“定时炸弹”——时间一到就会“爆炸”。监测组指出这种说法的意思是，他们在精心策划和针对所确定目标进行准备后，一俟收到适当信号或机会来临，就会采取行动。这些行动人员大多数尚未被抓获。他们“待命”所在的国家当局可能掌握了其中一些人的情况。而另一些人是潜伏的，其身份和下落无人知晓。

10. 已发现的最新事态发展之一是，阿富汗东部新的、尽管简陋的训练营地显然已经启用。这一趋势中特别令人不安的是，新的志愿者正前来这些营地，这使未来的“基地”组织活动分子人数急剧增加，网络能量为时更长。

三. 一般意见

11. 监测组会晤的每一个国家政府的代表均重申，在打击恐怖主义、特别是遵守第 1390（2002）号决议方面，它们承诺履行各自作为联合国会员国的职责。截至编写本报告时，仅有 79 个国家按照决议第 6 段的要求，提交了它们的“90 天报

告”。在这方面，监测组还未能评估没有提交答复的各国遵守的程度。1267 委员会不妨处理此事，因其涉及是否遵守决议规定的一个基本问题。

12. 现在证明打击“基地”组织网络是一项艰巨的，旷日持久的工作。“基地”组织并非仅仅是一个可以查明和铲除的恐怖主义组织。它是隐伏的群众运动，必须运用范围广泛的各种策略加以对付。其中包括收集情报和资料、开展军事行动、采取财务方面的反措施，开展警察调查，限制旅行和实行武器禁运。这需要时刻具有安全意识并保持警惕。也许最重要的一点是，需要具体的国际合作。没有哪个国家或国家集团能单独处理这一问题。如果不进行广泛的信息交流，不开展警察调查合作，不在国际上实行全系统的财务控制，“基地”组织将仍能顽抗下去，招兵买马和重新武装，并将对世界每个区域的国际和平与安全构成威胁。每个国家均需要在本国境内采取必要措施，以打击“基地”组织及其支助机制。在这项工作中表现不力的国家，将损害其他地方作出的努力。

13. 监测组迄今发现的一种最严重的缺憾是，许多国家出于各种理由，显然不愿提出它们已经确定为“基地”组织成员、同伙或有关实体的个人或实体清单。其中包括从阿富汗的训练营地陆续返回、且当局已经知道的所有个人。应将这些人视为恐怖分子，并作出相应处理。这种情况使联合国综合清单大打折扣，而清单是支持开展国际合作的主要工具之一。清单与第 1390 (2002) 号决议一道，成为确保采取共同步骤处理被指定人员的仅有的国际公认机制。

四. 联合国综合清单

14. 安全理事会第 1267 (1997) 号决议所设委员会更新和重新编制确定与乌萨马·本·拉丹、“基地”组织和塔利班有联系的个人和实体的联合国综合清单的工作取得进展。清单对第 1390 (2002) 号决议第 2 段所定措施的执行至关重要。在本报告所述期间，委员会在清单上增列了 16 个人和 22 个实体。它还从清单中删去 3 个人和 3 个实体。在名字与实际文化背景的核实方面也有所进展。

15. 在本报告所述期间早些时候，委员会请各国提供与已列入清单者相关的更多辨识情报。迄今有 11 个国家提供了一些有用情报。监测组指出，这是一项持续工作，仍然需要与清单上许多人或实体有关的更多情报。应鼓励各国尽快提供更多情报。但监测组建议 1267 委员会现在开始将迄今得到的重新编制的名字和情报列入清单并予以公布。应尽快增列收到的新情报。

16. 最近，清单上又增列了一些名字，但仍然不全。在上次报告中，监测组特别提到有 5 个关键人物未列入清单：Gulbuddin Hekmatyar、Ramzi bin al-Shibh、Khalid Shaikh Mohammed、Suleiman Abu Gaith 和 Said Bahaji。自那以来，只有 Said Bahaji 和 Ramzi bin al-Shibh 这两人被列入清单。在同一期间，已公开确定据称与“基地”组织有联系、但其名字尚未提交委员会的人数现为约 100 人（见附件二）。此外，清单中也未列入美国联邦调查局网页公布的其中四个“受

通缉的恐怖分子要员”，即 Imad Fayez Mugniyah、Ahmad Ibrahim al-Mughassil、Ali Saed bin al-Hoorie 和 Ibrahim salih Mohammed al-Yacoub。

17. 只有几个国家提供了它们已查清与乌萨马·本·拉丹和“基地”组织有联系的个人或实体的名字。许多国家完全不愿提供这些人或实体的名字，并为这种不配合行动列出了若干理由。一些国家政府对在司法上尚未裁决是否应负责任前将这些人或实体列入清单是否正当提出质疑。一些国家表示，它们缺乏确定应将哪些个人或实体的名字提交委员会的既定程序。有些国家受制于现行刑事诉讼程序或调查程序中的保密规则。一些国家不愿提供其本国国民的名字。还有一些国家感到关切的是，此类行动将使它们不得不冻结被列入清单者的资产，由此给这些人的家庭带来严重后果。

18. 与上述情况截然相反的是，有 50 多个国家大力支持将伊斯兰祈祷团列入清单。希望这一一致行动是一个转折点，表明各国今后将更积极参与将“基地”组织及其同伙列入清单。

19. 监测组通过与 1267 委员会及各国的商讨，澄清了清单的作用和地位。监测组会面的一些政府官员对清单的性质和效力有不同看法。如前所述，一些国家将清单视为确定应对哪些个人和实体采取第 1390 (2002) 号决议所定措施的定义文件。有些国家对清单编制方式及其意义提出疑问。不清楚是否被列入清单者即理所当然地被视为恐怖分子，或是否应将清单视为针对“可能是恐怖分子”的那些人的“预防措施”。有几个国家还对确定将谁列入清单的方法提出质疑。这些问题对会员国如何按第 1390 (2002) 号决议冻结相关者资产或限制其行动有着重要影响。

20. 2002 年 11 月 7 日，1267 委员会通过了新的工作指导方针（见附件三）。这些指导方针明确说明了将个人和实体列入清单和从清单中删除的程序。委员会并正在审议关于如何处理要求出于人道主义原因而免于采取第 1390 (2002) 号决议第 2 段 (a) 和 (b) 所定措施的指导方针。监测组希望这将鼓励和协助会员国向委员会提供维持和更新清单所需信息。这些程序也将减轻一些会员国的关切问题，即在决定是否向委员会提供可能被列入清单的个人或实体的名字时有必要考虑人道主义因素。监测组知道委员会正在处理与人道主义考虑因素有关的特例问题。

21. 新的指导方针指出，拟议的清单增列内容应尽可能包括说明为何需将相关者列入清单的信息。监测组认为，如果国家在提交名字时说明是否已就相关者发出逮捕令，这将非常有用。委员会应继续请会员国提供有关已列入清单者的这方面信息。¹ 委员会还应考虑向所有国家提供此类信息以及它在将名字列入汇款单时收到的其他信息，因为这或许有助于各国更好地履行该决议第 2 段规定的义务。

22. 监测组注意到，在许多情况下，清单未能尽快到达需要清单所载信息、以便有效加以利用的官员手中以达成设想的目的。监测组再次强调必须确保将清单适当地送交各国，以便各国在其国内迅速、广泛地散发。监测组发现，在有些情况下，各国没有最新清单，或使用的是过时的清单。监测组建议，每次更新或修订后的清单一经委员会核可，便直接、立即和同时散发。

五. 冻结金融资产和经济资产

23. 监测组第二次报告基本陈述了“基地”组织的金融支助架构以及国际社会采取的应对措施。本报告提供了这方面的最新信息，并进一步予以说明。本报告并提供了自上次报告以来发生或了解的新情况，包括“基地”组织及其同伙试图逃避国际管制而可能利用的新战略。

24. 全球打击资助恐怖主义行为的工作仍面临许多挑战，原因一是国际金融往来的复杂性，二是调控和管制措施的适用情况各异。一方面，许多国家及其金融机构严格遵守新的国际反洗钱和反资助恐怖主义的金融条例和指导方针，并产生了积极成效；另一方面，仍有许多管辖区和金融机构在这方面滞后。

25. 各国未能充分利用清单，这使国际社会旨在发现、冻结和封锁那些用于支助“基地”组织及其同伙的活动的经济和金融资产的工作更为复杂。已查清有许多个人和一些实体与“基地”组织直接或间接有关，但尚未将它们的名字列入清单。一些国家表示，在这种情况下，在没有作出司法裁决的情况下，便无法冻结这些个人或组织的资产。获得司法裁决可能涉及复杂的调查和举证程序。一些国家还表示，没有充分证据表明清单上的组织的资产与恐怖主义或其他非法活动有一定的直接联系，便难以获得冻结令。监测组指出，解除冻结可能有悖第 1390 (2002) 号决议规定的义务，认为那些解除对此类资产的冻结的政府应首先向委员会提出这一问题。

26. 监测组指出，自其上次报告以来，一些国家和区域集团已采取新措施，加大打击资助恐怖主义的工作力度。这些措施直接关系到阻止支助“基地”组织及相关个人和实体的资金的流动。措施包括提高警惕，更多参考利用可疑交易报告，一些国家还采用了此前被认为有缺陷的反洗钱新措施。2002 年 7 月，7 国集团报告道，有 160 多个国家和管辖区采取了新的打击资助恐怖分子的切实行动。国际货币基金组织(货币基金组织)和国际复兴开发银行(世界银行)也在很大程度上更多参与反洗钱和打击资助恐怖主义的工作。自 2002 年 2 月以来，货币基金组织在其金融部门评估方案中增加了对国家反洗钱和打击资助恐怖主义的程序的审查以及国家对境外金融中心及法律管制和监督制度的审查。同样有意义的是，美国宣布了一个新的奖励方案，提供最多达 500 万美元的奖金，以奖励那些提供了有助于执法人员发现和阻止流向恐怖分子的资金及发现支助恐怖分子的网络的信息。

27. 许多银行业之都和中心也在作出新努力，扩大适用更严格的“认识你的客户”规则。这包括许多位于所谓的“境外金融中心”的银行。² 据报告，在塞浦路斯、直布罗陀、香港（中国）、巴拿马和新加坡取得了重大进展。如今正与货币基金组织合作开展货币基金组织评估工作的其他国家和管辖区包括安圭拉、巴巴多斯、百慕大、英属维尔京群岛、开曼群岛、库克群岛、根西岛、马恩岛、泽西岛、纳闽岛（马来西亚）、列支敦士登、马耳他、马绍尔群岛、毛里求斯、摩纳哥、荷属安的列斯群岛、萨摩亚、塞舌尔、巴哈马、特克斯和凯科斯群岛及瓦努阿图。并鼓励安提瓜和巴布达、瑙鲁、纽埃、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯允许货币基金组织尽快开展评估。³

28. 2002年11月5日，沃尔夫斯贝格银行集团宣布，它们打算在银行业务以及在处理相应的银行关系时适用更严格的“认识你的客户”指导方针。这些新规则将禁止与“空壳”银行之间的业务往来，并根据经过评价的风险评估和业务来往简介订立更严格的应予以注意事项标准。此类简介将包括有关过去活动以及关系户、业务地、拥有权和管理架构及业务简况的标准（见附件四）。

29. 沃尔夫斯贝格集团还提议建立并规范核可一个金融机构国际登记制度。金融机构在登记时需提供诸如拥有权、资金结构和主要关系户等应予以注意事项要求的信息。大力鼓励采取这样一个步骤。

30. 一些银行大国也更多重视洗钱问题金融行动工作队（洗钱工作队）有关电汇业务的特别建议七（见附件四）。洗钱工作队发布了一份新的拟议解释性说明，以确保得到并保存银行及中介机构提供的确定资金转帐发端人的基本信息，确保迅速向执法部门和其他适当部门提供此类信息，以便调查、检举和追踪恐怖分子或其他罪犯的资产。监测组希望所有国家和银行管辖区迅速通过并执行洗钱工作队的拟议解释性说明。

31. 通常是通过相应的银行关系户或通过在美国的环球银行金融电信协会、Fedwire 或 CHIPS 等高值信件和支付系统处理国际往来业务。此类国际清算中心对国际银行往来业务的处理至关重要，它们掌握了大量支付信息。美国已开始采用新的监测技术侦查及核实可疑交易。监测组建议其他国家采用类似机制。

32. 监测组还注意到了区域和国际加强合作以切断支助恐怖分子资金的新措施。这包括亚洲、中东和东南亚国家政府和金融机构正采取或承诺采用的新措施。2002年9月，亚洲太平洋经济合作组织经济体财政部长宣布了打击资助恐怖主义的联合行动计划，以期就恐怖分子的资产和资金的问题，加强区域合作和情报交流。同样，东南亚国家联盟（东盟）成员国承诺密切协作，打击资助恐怖主义的行为。12月将在巴厘举行一次打击资助恐怖主义行为特别会议，确定新的合作安排。

33. 虽说世界各地的银行和金融机构都在采取许多新措施，但严重差距仍然存在。洗钱工作队发现一些国家仍不合作，未采取洗钱工作队建议的打击洗钱和资助恐怖主义行为的措施。洗钱工作队列出的不合作国家清单上包括库克群岛、埃及、格林纳达、危地马拉、印度尼西亚、缅甸、瑙鲁、尼日利亚、菲律宾、圣文森特和格林纳丁斯及乌克兰。⁴ 此外，一些已接受洗钱工作队和世界银行指导方针的国家仍缺乏充分适用和坚决执行这些方针的架构、资源或政治意愿。非洲、中亚、南亚、东南亚和中东一些国家和银行也是这种情况。⁵ “基地”组织及其同伙继续在这些地区利用银行往来业务。交易途径往往是银行转帐和非正式转帐机制（如哈瓦拉汇款系统）相结合，并通过多个中介，以便进一步掩盖来源和最后目的地。⁶

34. 洗钱工作队及其一些成员国现正采取一项新的重大举措，目的是查清哪些国家缺乏适当措施，或未采取行动打击资助恐怖主义。希望这将有助于采取措施鼓励这些国家给予合作。这一举措还将包括提供技术和其他援助。预期不久将提供洗钱工作队调查结果报告。目前，有若干组织和方案可为有此需要的国家提供此类援助，以便它们加强本国的金融机构监督制度。这包括由货币基金组织、世界银行、药管办事处及其他国际和区域组织支助提供的方案。还有一些会员国在双边基础上提供若干方案。

35. 通过慈善组织或其他非政府组织向“基地”组织及其同伙提供资金，这仍是反恐金融战面临的巨大挑战之一。为正当目的筹款活动与为招募恐怖分子、维持恐怖主义、思想灌输和培训而筹款，这两者之间的界限往往模糊不清。有些慈善组织/非政府组织只有一个“空壳”或是前沿组织，用于向“基地”组织及其同伙组织或基层组织输入资金。⁷ 但在许多情况下，“基地”组织及其同伙渗透或利用正当、合法的慈善组织获取、转帐或转移资金，用于支助“基地”组织及其同伙的活动。

36. 随着“基地”组织活动分子的落网和该组织在阿富汗境内营地和基地的瓦解，目前已有大量情报显示了“基地”组织的财务运作情况和“基地”组织对通过慈善机构和其他非政府组织筹集经费的重视。他们还利用这些组织提供后勤支助，并作为招募人员、使用伪造证件、获取旅行便利和开展训练的掩护。这一情报使国际社会更加注重严密监测和管制慈善机构和其他社团，以免这些组织被用来实现这些目的。若干慈善机构和组织因为可能与“基地”组织有联系而受到调查，并对几个组织下达了冻结令。⁸ 管理慈善机构、非政府组织和协会的国际标准在管辖权和不同法系间存在显著差别。在许多国家，除有关免税待遇资格的问题外，慈善机构大多不受管制。在许多情况下，只有在受到诈骗或盗用公款的指控时，慈善机构才受到官方调查。

37. 洗钱工作队特别小组刚刚发布了“国际最佳做法”文件，以协助处理这些问题（见附件四）。财务行动工作队的文件建议慈善机构同管理当局合作，尽可能

使其业务、预算和方案活动保持透明。文件还建议，要求慈善机构和（或）非政府组织开设并使用登记的银行账户来存放和转移经费。这将更好地确保其经费的转移将至少通过正规银行系统加以管制。随后将对这种交易执行已确立的“可疑交易报告”和“认识你的客户”程序。该文件还建议正式选定并确认机构董事，并对这些组织的财务活动每年进行独立审计。

38. 涉嫌有意或无意向“基地”组织或关联团体和实体转移经费的一些慈善机构和非政府组织位于中东、非洲、南亚和东南亚。由于认识到不具名的慈善行为在宗教和文化方面的重要意义，这些国家的政府对于严密监视这些慈善机构一直持有保留，特别是对在其管辖权之外运作的慈善方案。其中一些国家现已保证更密切地管制和检查这些慈善机构的活动。监测组建议所有国家均设立一个“慈善机构委员会”或类似的管制机构。

39. 沙特阿拉伯政府在今年早些时候发布了新条例，加强对慈善机构的监督。条例规定，自 1999 年以来在沙特阿拉伯设立的所有慈善机构均须注册。新条例设立了一个特别的监督委员会。条例还要求沙特阿拉伯的慈善机构和其他非政府组织向沙特政府报告在沙特阿拉伯以外开展的所有活动。这种活动将得到严密监测。新条例还鼓励只通过已设立的沙特团体提供捐助。遗憾的是，其中一些经批准的团体在过去曾被指控直接或间接向“基地”组织活动分子提供经费。⁹ 2002 年 10 月 23 日，沙特政府主办了关于伊斯兰慈善机构的特别论坛，讨论新的管制略。

40. 巴基斯坦政府也采取了数项新措施来管理慈善机构和非政府组织，其中包括宗教学校。巴基斯坦政府已保证改革宗教学校制度。监测组获悉，新法律将规定课程、注册和财务监督方面的变革措施。

41. 情报工作的加强、包括从捕获的“基地”组织活动分子得到的情报也使打击资助恐怖主义的斗争获益匪浅。监测组从政府方面获悉，收集情报和资料的努力正初见成效。若干国家的情报机构已获取并分析了关于“基地”组织以及有关组织和实体的活动和经费筹措情况的大量情报。这其中包括对银行的详细调查、可疑交易报告、缴获的计算机和文件中收集的情报，以及捕获的“基地”组织成员或活动分子供出的情报。其中一些情报已公开披露，包括最近在菲律宾被捕的奥马尔·法鲁克所提供的情报。他是在东南亚活动的一名关键财务人员。

42. 收集到的情报十分有助于追查和揭露隐藏在美国、欧洲、巴基斯坦、北非和东南亚的“基地”组织和有关恐怖分子窝点。已根据这些情报捕获了一些恐怖分子。它还阻止了与恐怖主义有关的资金的转移。不过，所查明的银行帐户的数额都不大，也没有冻结更多的有价值资产。尽管如此，这种办法对资助恐怖主义的活动产生了重大影响，迫使“基地”组织采取新策略，以隐藏其资源的真正来源并存放和转移经费。

43. 随着“基地”组织的窝点更为分散，其领导人亦试图拆散其先前设立的财务网络，转而建立基于当地或区域的系统。据信他们至少已将其部分资产变为黄金和其他贵重商品。他们也可能正在利用黄金和贵重商品作为转移经费的手段。这种交易在新闻界已有报道，而且美国和其他国家的政府官员在正式讲话中也已证实。不过，透露的细节很少，监测组无法获得关于这种交易的任何进一步情报。据报，储存这些资产是为满足今后的需要，例如在找到适当的新“安全区”后有可能重新设立训练和招募中心。报告显示，他们正考虑在东南亚一些偏远地区设立这种中心。据信，其他资产仍掌握在阿富汗、巴基斯坦、中东、中亚和东南亚等地尚未查明的“基地”组织同情者和支持者手中。还有迹象显示，一些主要捐助者和支持者可能至少暂时脱离了同“基地”组织的联系，以免露出马脚。

44. 从2001年9月11日袭击事件的调查、捕获的“基地”组织成员以及缴获的记录和文件中获取的情报明确显示，“基地”组织历来依赖于一个国际筹资网络，建立该网络的最初目的是为了支助反对苏联占领阿富汗的“圣战”或吉哈德。随着该网络遭到镇压，同时由于向各国政府和世界各地的银行机构施加了更多压力，用以阻止这种交易，“基地”组织及其关联实体日益从当地寻找经费来源。地方的附属集团和“基地”组织窝点日益依赖于自筹经费、自我维持及支助。许多与“基地”组织有联系的极端原教旨主义者和民族主义团体已经用这种方式处理其财务。他们依赖于从当地社区筹集经费，（公开或秘密地）寻求当地慈善机构资助，开展小规模商业活动，并经常参与街头犯罪或轻微犯罪。此外，有时还请地方团体为“基地”组织筹集经费，办法是开设付款培训课程。这种课程包括在“基地”组织为此目的而设的营地内进行思想灌输和训练。营地中包括先前在（菲律宾）棉兰老和（印度尼西亚）苏拉威西岛波索开设的营地。

45. 尽管“基地”组织的主要资助网络看上去可能处于休眠状态，但该网络仍在运作。“基地”组织看来仍能从其先前的投资、非政府组织/慈善支助网络和有钱的支持者那里得到大量经费。“基地”组织仍在获取经费，用于支持重大行动，例如巴厘爆炸案¹⁰和炸毁外国驻新加坡使馆的阴谋。此外，非政府组织/慈善机构和私人捐助者的传统网络曾在过去支持过极端主义机构和改变宗教信仰活动，支持“基地”组织及其目标，而这种网络目前仍较为活跃。尽管后一类经费表面上（实际上也大多）用于合法的宗教、人道主义、社会和教育目的，但它们也被用于资助激进的极端主义运动。这些运动为“基地”组织招募人员和思想灌输的活动提供支持。

46. 情报还更清楚地显示了“基地”组织参与发展或协调与东南亚其他激进的极端团体关系的活动，这些团体中包括伊斯兰祈祷团、阿布沙耶夫集团和摩洛伊斯兰解放阵线。这种关系涉及提供大量资助和与恐怖主义有关的专门技术。两者间的关系建立于1980年代末，随后于1990年代早期在菲律宾设立了一个后勤基地。该基地的经费据信大多通过慈善机构和特别设立的门面公司接收。这些公司据称由乌萨马·本·拉丹的姐夫穆罕默德·贾马勒·哈利法建立。哈利法是总部位于

沙特的慈善机构伊斯兰国际救济组织的区域主任，娶棉兰老岛一名菲律宾女子为妻。后来取得的情报显示，该组织被用作向当地武装分子提供经费的“管道”。据估计，该组织向该区域提供的经费有很大数额转用于同恐怖主义有关的活动，其中包括支助原教旨主义学校和中心以及招募优秀青年骨干。这些人随后被送到巴基斯坦和阿富汗境内的中心，接受进一步思想灌输。据称，“基地”组织还为训练和武装提供资助。

47. 来自合法慈善机构的外来资金和支助以及通过“基地”组织的活动和门面公司输送的非法资金继续流向东南亚地区同激进分子有联系的团体。管制这种资金是十分棘手和困难的问题。全世界五分之一的穆斯林人口住在东南亚，许多地区严重依赖当地和国际慈善机构提供经费，用以支助其宗教、人道主义、经济、社会和教育活动。当地居民和地方政府可能唯恐看到试图干预这种慈善机构或组织在当地工作的任何活动。因此，出路必然在于实行更严格的自律，并得到国家和当地政府当局的支持。此外，还须更仔细监督来自该区域之外的经费的来源。

48. 财务管制当局还更加注意哈瓦拉等非正规转帐机制。据信，“基地”组织日益依赖于这种非正规的机制转移资金，用于提供支助和开展活动。造成这种情况的部分原因是由于增加了对传统的银行转账活动的监督，而且许多国家的执法机关提高了追查这种交易的能力。另一个原因是，“基地”组织和有关组织目前活动的巴基斯坦、阿富汗和东南亚的一些偏远地区内没有正规的银行机制。

49. 哈瓦拉系统在各国具有不同的法律地位。一些国家将哈瓦拉和类似的汇款安排置于其普通银行条例或专为这种汇款机制制定的特别管理类别下进行管理。这些系统需履行注册以及报告和监督的规定。许多国家要求这种汇款机构“认识其客户”，并报告可疑交易。在北美和欧洲通常是这种情况。一些国家为这种非正规的汇款机制制订了更自由的管理制度。其他国家则不对哈瓦拉系统实行管制，或干脆宣布这种系统非法。

50. 无论实行何种管制制度，人们正日益认识到，许多国家都存在类似哈瓦拉的不受管制的业务。据估计，每年通过哈瓦拉和其他非正规汇款系统流动的金额至少达数百亿美元。因此，许多国家已加大对这种做法的监督和执法力度。其他国家目前正在采取管制这种活动的初步措施。例如，监测组注意到，阿拉伯联合酋长国中央银行于2002年11月5日宣布，所有通过哈瓦拉进行的汇款均需上报。这种交易每笔均需进行记录并上报阿拉伯联合酋长国政府银行管制当局。哈瓦拉经营者或哈瓦拉商需向中央银行提供汇款人和收款人的详细情况以及从该国国内汇出和从国外汇入的汇款的详情。监测组还注意到，巴基斯坦政府表示打算实施关于哈瓦拉汇款系统的条例。

六. 旅行禁令

51. “基地”组织已显示其有能力以多种手段和方式组织针对各地区不同目标的攻击。这表明该“网络”仍然具有活动能力和灵活性。他们似乎能在其行动区内较为自由地活动，例如在欧洲、东南亚或阿富汗与巴基斯坦之间。监测组注意到，不同国家的情报和执法机构加强了合作与协调，并鼓励这些国家继续巩固这些努力。

52. 如所有国家均能有效利用清单来执行旅行禁令，该清单将是限制“基地”组织活动的现有关键工具之一。尽管如此，一些国家没有将清单列明的人员列入其国家禁止清单。尽管监测组认识到，列入清单的人员不大可能使用带有自己姓名的证件旅行，但如果他们了解到制度的漏洞，就可能试图加以利用。

53. 监测组先前的报告¹¹所强调的一个问题仍然存在，即列入清单的人士设法进入或发现这些人士经一国领土过境后应采取的行动。监测组认为，列入清单的人员必定是恐怖分子或涉嫌的恐怖分子，必须实施逮捕。随后应将他们移交给来源国或起诉他们的国家。

54. 有人向监测组提出，一些国家将旅行禁令的清单仅视为一种“政治姿态”。对“基地”组织及其网络而言，这是一种十分危险的假设。尽管实施这种旅行禁令困难重重，但追查“基地”组织并限制其四处活动是打击这种恐怖主义的一个关键因素。以往的旅行禁令针对的是某些政权的成员或具体人员，以限制其前往某一区域。“基地”组织网络不是在某一地域内活动的政治运动，因此不能与曾受到旅行禁令的这些政权相提并论。此外，“基地”组织的恐怖主义网络遍及全球，不受国界限制。打击“基地”组织网络的斗争要想取得成效，就必须限制列入清单的人员的活动，甚至其在各国国内的活动。因此，第1390（2002）号决议规定的现行旅行禁令力度不够，不足以威慑“基地”组织网络。

55. 监测组注意到流入欧洲和北美的非法移民和寻求庇护者的问题。有组织犯罪集团已建立了有效的非法移民路线，能偷送大批人员入境。这已成为所涉犯罪团伙一项十分赚钱的买卖。¹² 监测组访问过的一些边防官员表示，他们担心恐怖分子可能利用这种非法移民的方法偷越国境。监测组上一份报告强调了该问题。¹³

56. 位于斯特拉斯堡的申根信息系统指挥中心的官员向监测组详细介绍了情况。设立申根区的基本目的是为实现人员在参加国间自由流动。申根信息系统还提供了一种手段，帮助参加国执法机构追踪被指控的罪犯或犯罪嫌疑人，即便嫌疑人可能已越过申根区内的国境。

57. 目前的申根信息系统对于实现其建立的目的和商定目标极其有效。这一点已向监测组清楚表明。然而，该系统没有作出法律规定，无法满足第1390（2002）号决议所规定的这种旅行禁令的要求。因此，经商定，由各参与国负责根据其

联合国的义务来执行该决议。然而，由于就申根协定而言，目前在申根区成员国之间没有内部边界，监测组认为参与国看来无法充分履行第 1390（2002）号决议执行部分 2(b) 段的规定。

七. 武器禁运

58. 对武器禁运情况进行监测，仍然是监测组受命从事的最复杂、最具挑战性的任务。监测组在这领域的进展很小。虽然监测组未有关于武器和爆炸物送到“基地”组织或其有关联的实体的具体证据，但有足够的情报显示“基地”组织有取得武器、弹药和炸药的渠道。第 1390（2002）号决议第 2(c) 段规定的武器禁运未能充分发挥作用。

59. 最近的事件清楚表明，尽管许多国家订立了严格的军火管制条例，但“基地”组织及其同伙继续使用大量的爆炸物。不幸地，巴厘和蒙巴萨的爆炸事件和“林堡”袭击是最好的事例。最近逮捕了“基地”组织的高级成员供认计划对也门进行另外两次袭击，另据西方情报来源，全球正面对更多新的袭击威胁，包括据报对航运的袭击，显示“基地”组织有充裕的武器，随时可以再取得主动。

60. “基地”组织成员及其同伙继续取得大量的炸药或制造炸药的必要原料。除了巴厘爆炸事件外，还有许多公开或在黑市购买炸药或其组成部分的事例。例如，2002 年 1 月底，菲律宾逮捕了与“基地”组织有关联的印度尼西亚籍恐怖分子 Fathur Rohman al Ghazi。菲律宾并报道查获了一吨的三硝基甲苯（梯恩梯）、17 支 M16 步枪和 300 支雷管。¹⁴ 两个月后，菲律宾警察从巴伦苏埃拉一名商人查获了大约 16 吨的硝酸（炸弹的主要成分）。同样，菲律宾海军于去年在三宝颜查获了 15 235 公吨硝酸铵，但令人惊奇地，没有逮捕任何人。¹⁵ 在马来西亚，警方发现一名前马来西亚陆军上尉 Yazid Sufaat 订购 4 吨以上的硝酸（自杀式炸弹手经常使用的炸药成分），将他逮捕。¹⁶ 硝酸是一种普通的化肥，与汽油混合后成为便宜但威力强大的炸药。这些事例只是“冰山的一角”，显示恐怖分子能够相对容易地取得基本的炸药。

61. 国际社会提出两项公约，以便控制炸药和炸药原料的供应、生产和使用。这些公约是 1991 年 3 月的《蒙特利尔公约》和 1998 年 1 月的《国际禁止恐怖主义爆炸公约》（见附件六）。

62. 关于《蒙特利尔公约》，它要求缔约方采取措施禁止生产未加识别剂的炸药并严厉管制这种炸药的移动。该公约还要求缔约方，如果未加识别剂的炸药不是由军事或警察当局掌握，三年内将所有这种炸药销毁、消耗、加上识别或变为永远失效；如果这种炸药由军事或警察当局掌握，则为在十五年内实施这些措施。

63. 《国际禁止恐怖主义爆炸公约》规定缔约方修改国内立法，以便能够防止恐怖主义行为、起诉或引渡罪犯并与其他缔约方全力合作防止这种行为。此外，缔

约方应将被起诉的罪犯通知联合国秘书长。这一措施如得以有效执行，可以成为提交给清单的“基地”组织名单的另一资料来源。

64. 这两项公约一起提供了一套工具，如果国家予以有效的实施，可以大大减少炸药的供应和恐怖分子的使用、特别是“基地”组织的使用。迄今已有 87 个国家批准了 1991 年公约，只有 75 个国家批准了 1998 年的公约。为了制止“基地”组织取得和使用爆炸材料及其组成部分，强烈鼓励所有国家成为两个公约的缔约国。

65. 另一个积极的步骤是集装箱安全举措，由美国在一些国际港口转运区和终点的合作下提出。提高集装箱安全和检查，对于控制军火和炸药的移动极其重要。虽然装设必要的检查设备的费用很高，但可以长期摊销。这一财政负担要由所有国际转运港口分担。

66. 另一个令人关注的领域是炸药和炸药原料的生产和商业化缺乏监督。事实上，爆炸物看来在世界泛滥，使恐怖分子相对容易在黑市或有时在管制“松散”的市场取得。为了控制这一问题，必须加强监督。有效的监督能够消除不受欢迎的多余的炸药。监测组设想的有效管制的一个成功例子是：美国酒精、烟草和火器局发现“Slurry 炸药公司”的工厂生产过剩，没收了 420 万磅的炸药。该公司领有执照，最多可储存 9 万磅炸药。¹⁷ 监测组并不是要说这些炸药本来会被用于恐怖袭击，只是要指出过分生产炸药会有落入不良分子手中的真正危险。

67. 监测组的成员有机会访问伊朗和巴基斯坦，直接取得关于该区域武器的供应和流动情况。该区域特别动荡，目前在阿富汗发生的冲突是助长这一情况的因素之一。因此，要特别密切注视。

68. 有越来越多的迹象显示，轻武器从阿富汗被贩运到巴基斯坦。“基地”组织及有关团伙很容易取得武器，相信其中一些团伙正在或曾在联邦管理的部落地区或某些主要的集合城市地区躲避。据巴基斯坦国防部报告说：“……今年（2002 年）迄今已经搜获 475 批武器，包括 2 000 多枚火箭、4 000 个地雷和 500 万发子弹”。¹⁸

69. 巴基斯坦当局通知监测组，他们认为巴基斯坦是阿富汗连绵不断战争的受害国。来自阿富汗的武器常常通过 2 538 公里“漏洞百出”的边界涌入巴基斯坦。它们认为这些武器不是经过巴基斯坦运往阿富汗的。巴基斯坦当局注意到，阿富汗境内为支持抗击苏联占领的战争而预先布置的武器和弹药绰绰有余，足够任何游击部队“……今后数年……”使用。

70. 在讨论这一课题时，监测组强调，苏联人留下的武器和弹药保存条件极差，联盟部队除了就地摧毁它们之外，别无选择。这是因为这些武器和弹药很不安全或为防止它们落入坏人之手。来自美国国防部的报告表明，在阿富汗境内发现了一些新武器和弹药。巴基斯坦当局回应这些报导，它告诉监测组，即使如此，这

些武器弹药数量也很少，而且可能来自与阿富汗接壤的其他国家，而不会来自巴基斯坦。监测组还没有机会与联盟部队的任何代表接触来核实这些指称。

71. 鉴于这些武器流动，监测组请巴基斯坦政府提供详细材料，说明流入巴基斯坦境内已被没收武器的具体情况。这包括俾路支省的军队最近在俾路支省兹霍布附近截获一辆装有大量弹药和爆炸材料的车，其中包括 100 公斤的梯恩梯、178×82 毫米的迫击炮炮弹、25×75 毫米的无后坐力的膛线炮炮弹和 55×82 毫米的迫击炮信管。¹⁹ 正在进行的调查还没有找到这个问题的答案。同样，奎达海关反走私股也在巴基斯坦和阿富汗西南部边境附近的马扎里山口截获了大量武器弹药。该股成功地追回了 4 个火箭发射器、一挺轻机枪、一支 762 来复枪和 400 发 12.7 毫米的防空弹药。这些物品被堆在马扎里山口一个边境小村庄外面的山地里。海关当局宣布，有些走私犯将武器弹药堆放在巴基斯坦和阿富法的诺贡迪，以便走私到内地搞恐怖主义活动。²⁰ 这些武器打算卖给谁，尚不清楚。事实证明，巴基斯坦当局要控制武器进入联邦管理的部落地区相当困难。

72. 据《2000 年小武器调查》来看，巴基斯坦境内合法持照人手中约有 200 万件武器。巴基斯坦内政部官员认为，非法持有武器约有 1 800 万件。从历史上看，俾路支省和西北边境省边境地区持有枪支情况比全国其他地区更普遍；有些地方，“……火器持有人一般都有不止一支枪，常常多达 6 支。”²¹ 因此，人们不可忽视，其中有些枪支有可能落入塔利班残余分子或“基地”组织成员之手。

73. 同样，阿富汗和巴基斯坦边境沿线的小城镇和小村庄，如 Darra Adamkhel，再度以非法生产武器而闻名。尽管有些人认为这些武器生产是“地方手工艺”，所生产的武器质量也很差，可它们仍然提供了一种廉价选择，使该区域更容易获得武器。

74. 巴基斯坦与阿富汗交界的联邦管理的部落地区向来有抵制外来管制的历史。国际社会在那里正面对一种文化和祖传的传统。持刀带枪纯属于该地区居民生活方式，走私路线在任何地图都查不到，也不靠近任何道路。它们属于代代相传的文化遗产。这段漏洞百出的边境对走私很有利。

75. 主管裁军事务部副秘书长贾扬塔·达纳帕拉先生有言，“……有越来越多的证据表明，非法小武器和轻武器与恐怖主义和贩毒之间都有密切关系”。²² 关于这个问题，监测组担心的是，估计鸦片产量约有 3 000 吨，以每公斤 350 美元的均价计算，可能有约 10 亿美元的收益。药管办事处的报告²³ 估计，预计约产量约有 68% 将出自监测组认为传统上同情塔利班的地区。因此，塔利班从经济上受益和获取资金购买更多武器的机会当是一个重大问题。毫无疑问，许多军阀和其他部落首领都从这种“贸易”中获利，“基地”组织可能也是如此。

76. 在伊朗时，监测组访问了伊朗与阿富汗和巴基斯坦接壤的边境，与伊朗边防军小队顺着约 150 公里的实际边境巡逻路线前行。伊朗伊斯兰共和国已经尽了很

大的努力控制其边境尤其是与阿富汗接壤的那段边境的往来，以打击毒品走私犯。伊朗因此遭受了许多伤亡。尽管毒品走私犯武器先进，装备精良，可是伊朗当局还是没有找到多少武器经由伊朗进入阿富汗的证据。

77. 在与毒品走私犯的冲突中，伊朗边防军截获了小武器和轻型武器，从基本的AK-47 突击步枪到自动榴弹发射器、重机枪（14.5 毫米）、肩上发射的反坦克和防空导弹系统，应有尽有。他们也截获了日本生产的现代收发报机和美国生产的夜视装备。不要忘记，大多数走私犯来自阿富汗境内的某些地方，塔利班和“基地”组织分子轻易获得同样武器和毒品收益的可能性也不容忽视。

78. 情报机构最近提出的报告表明，“基地”组织在阿富汗境内靠近巴基斯坦的地方又重新集结，建立了简陋的训练设施。这就是说“基地”组织也有可能需要更多的武器弹药。

79. 监测组的报告根据第 1363 (2001) 号 (S/2002/65, 2002 年 1 月 15 年) 决议提出一项建议，要求安全理事会考虑对整个阿富汗实施武器禁运，政府的合法部队除外。在访问伊朗和巴基斯坦之后，监测组更加坚信有必要采取这种措施。这也是一个重要步骤，可以巩固伊朗和巴基斯坦政府目前控制武器流经它们与阿富汗接壤的边境的努力。

80. 监测组也调查了武器流入东南亚伊斯兰祈祷团和其他与基地组织有关的团体的情况。调查包括听取有关当局和这方面专家的简要介绍。他们指出，监测组上次报告中有资料指出武器正从“金三角”流入这些团体手中，可是他们掌握的资料则表明情况正好相反，武器都是当地提供的。武器可以从当地黑市，从掠夺军事弹药临时堆放地，从腐败军人手中搞到。监测组正继续调查此事。

81. 关于大规模毁灭性武器，监测组仍是忧心重重，认为“基地”组织有潜力制造某种“肮脏炸弹”。在这一点上，监测组已经注意到坦桑尼亚警方最近截获了 110 公斤可疑的原铀。原铀是一种高放射性的危险材料。近几个月，坦桑尼亚当局已经截获了 5 罐可疑的铀。这种材料常常由邻国经坦桑尼亚边境城镇姆贝亚(坦桑尼亚南部)、基戈马(坦桑尼亚西部)和鲁夸(坦桑尼亚西南)走私进来。

82. 监测组要强调，至今没有查出坦桑尼亚境内发生的这些事件与“基地”组织有什么联系。不过也不能排除这些非法流动的原铀有可能落入“基地”组织或其东非同伙手中。监测组正与坦桑尼亚政府跟踪调查这条线索，并在此问题上与国际原子能机构(原子能机构)、安全保障部保持联系。

83. 关于化学武器问题，监测组已认识到一些报刊和其他报道都说“基地”组织有意获取此类武器。目前监测组尚没有更详细的材料可以提供，但希望今后能够抽出一些时间来处理这个问题。

84. 监测组已满意地注意到，在它提交了前几次报告后，一些国家已经修改了其立法，规定军火中间商必须登记注册。某些国家还实施了其他措施，以控制武器经销活动，包括国民在管辖范围之外从事的经销活动。

85. 监测组也兴趣盎然注意到秘书长关于小武器的报告中²⁴所载 12 项建议与监测组在先前历次报告中提出的建议完全一致，而且也拥护监测组的建议。关于这一点，监测组认为，应当考虑实施像国际金融机构目前正在实施的“认识你的客户”规则。应当要求武器贸易商克尽职责，查明并确认其客户诚信无欺。可疑交易应当立即报给有关当局。

八. 结论

86. 在监测组监测各国实施第 1390 (2002) 号决议的情况一年之后，并同各国政府讨论该决议规定的各项措施，它得出结论如下。

87. 若干国家有效实施该决议内的一些措施，对削减“基地”组织的行动能力产生了积极影响。

88. “基地”组织基础结构似乎受到一定的大破坏，但由于该组织化整为零、结构松散、“指挥控制”系统相对简单，加上其固有的灵活性，仍在全球范围对和平与安全构成重大威胁。

89. 联合国综合清单有若干不足之处，必须加以改正，才能使各国更有效地加以遵守。同样，所有各国必须更主动地向第 1267 号决议所设委员会提交姓名及有关文件。

90. 冻结金融及经济资产的措施对破坏“基地”组织的财政资助、迫使它别寻他途来筹资及进行金融调度，有很大影响。因此，现在更难跟踪并确定网络的资产。目前更加强调整收集情报及交流情况，此举已开始产生积极的成果。

91. 第 1390 (2002) 号决议禁止旅行的主要依据是联合国以前所定的旅行禁令。并不是根据对付“基地”组织一类的全球恐怖网络的需求而制订的。

92. 以往实行武器禁运，总有所针对的地理区域。“基地”组织网络分散在世界各地，大大地改变了要进行武器禁运的规模，以至于所规定的措施现在无法达到原来的目的。

93. 该决议为国际协力打击“基地”组织奠定了良好基础，并已取得重大进展。尽管如此，该决议内各项措施的执行似乎并未得到足够的效果。要有效地打击“基地”组织网络，所有会员国就必须更加主动地处理该决议的行文并加以实施。

九. 建议

94. 以下各项建议补充监测组前两份报告所提建议。

联合国综合清单

95. 监测组建议立即印发经过订正的清单。
96. 会员国应当向第 1267 号决议所设委员会提交其身份已经公诸于众的、同“基地”组织有关的所有个人姓名和实体的名称。
97. 监测组建议，凡获悉有在阿富汗、或在同“基地”组织网络有联系的任何其他地点参加过“基地”组织训练营者，均应视为恐怖嫌疑分子，并报送其姓名以列入清单。
98. 最新清单必须以获得认可的法定途径立即、同时送达所有会员国。

冻结金融和经济资产

99. 按照第 1267 号决议所设委员会印发的指导方针，未经第 1267 号决议所设委员会事先核准，不得释放被认为属于清单所列个人和实体的资产。
100. 要鼓励会员国引进各项机制，有效监测电子转账、尤其是国际间电子转账，以了解有无可疑的交易情况。应当重视洗钱问题金融行动工作队特别建议七以及现在分发供采用的新解释说明。
101. 会员国应当设立适当管理机关，以确保有效监督慈善机构和非政府组织。
102. 会员国应当设立适当管理机关，以监测如哈瓦拉之类非正式转账机制的活动。

旅行禁令

103. 监测组建议第 1267 号决议所设委员会考虑将清单所列个人全都视为“基地”组织恐怖分子或“基地”组织恐怖嫌疑分子，以便会员国予以拘留、起诉、引渡至已发出逮捕令的他国或送还原籍国拘留。
104. 会员国应当确保落实适当措施，以全面遵守第 1390 (2002) 号决议执行部分第 2(b) 段。

武器禁运

105. 要鼓励所有会员国成为 1991 年《蒙特利尔公约》和 1998 年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》的缔约国。
106. 要鼓励会员国参与集装箱安全举措。
107. 要鼓励会员国落实联合国秘书长关于小武器问题的报告²⁴所载的十二项建议。

注

- ¹ 自 1267 委员会于 2002 年 9 月 23 日首次提出要求至今，它已收到 11 份回复。
- ² 此类金融中心有 40 多个，现代电信使银行可在境外开展支行的业务，几乎没有或没有监督机制。
- ³ 见国际货币基金组织货币和交易事务部于 2002 年 10 月 31 日编写的境外金融中心说明。
- ⁴ 2002 年 10 月 11 日，洗钱工作队将俄罗斯、多米尼克、纽埃和马绍尔群岛从不合作清单中删除，因为它们的反洗钱系统正进行重大改革(2002 年 10 月 11 日洗钱工作队新闻稿)。
- ⁵ “例如在中东，成员国包括巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国的海湾合作委员会同意接受洗钱问题金融行动工作队(洗钱工作队)反洗钱和打击资助恐怖主义的建议的约束。但在过去一年，它们中没有几个国家实施这些措施……。在非洲、中亚和高加索地区，问题在于严重缺乏金融监督程序、法律和机构，而不在于政治抵触。这些区域的银行一般都在多为非正式的基础上运作，工作人员不具备发现洗钱或其他可疑交易的能力”(国防情报中心，[Primer]恐怖主义资金，2002 年 10 月 25 日)。
- ⁶ 已分发的报告表明，以此方式转移了 127 000 美元，用于资助“基地”组织最近在也门的活动(“半岛”电视台阿拉伯新闻，2002 年 11 月 11 日)。
- ⁷ 例子之一是声援阿富汗委员会，它是“基地”组织设立的，用于为后者的活动直接输送资金。人们认为“基地”组织还利用了波斯尼亚和黑塞哥维那的一些前沿组织将资金转给它或其关联团体。
- ⁸ 由于资助恐怖主义或从事有关活动而被冻结资产的一部分慈善机构和非政府组织包括：声援阿富汗委员会、复兴伊斯兰遗产协会、伊斯兰圣地基金会(波斯尼亚和黑塞哥维那分会和索马里分会)、al-Khidamat 社区中心(由乌萨马·本·拉丹直接资助的伊斯兰慈善机构中心)、Al Rashid 信托基金、巴勒斯坦新闻社人道主义组织、Rabita 信托基金、全球救济基金会、国际福利基金会、乌里玛援助组织、Jam' yah Ta' awun al-Islamia、索马里国际救济组织。
- ⁹ 沙特阿拉伯现有 241 个慈善社团，总收入为 12 亿里亚尔，支出约为 9.70 亿里亚尔。去年，沙特阿拉伯同美国合作，将沙特一个主要的慈善组织伊斯兰圣地基金会索马里分会和波斯尼亚分会列入清单。该基金会被发现从事支持“基地”组织的活动。沙特阿拉伯政府还于 2002 年 9 月与美国联合行动，将一名沙特国民 Wa' el Hamza Julaidan 列入清单。此人系沙特另一慈善机构 Rabita 信托基金总干事。
- ¹⁰ 至少有一个可信的消息来源称，一名捐助者提供了大约 74 000 美元用于采购供该区域极端团体使用的炸药。购置卡车和其他物品的经费据称为现金和电子汇款。
- ¹¹ 见 S/2002/1050，第 77 段。
- ¹² 2002 年 12 月 1 日《简氏情报评论》，Gary Mason 的文章“移民罪犯可能向恐怖分子提供援助”报道说，“该单位(联合国打击有组织移民犯罪组)指出，规模较大的团伙通过向联合国偷运人员每星期可赚得 100 万英镑(160 万美元)”。
- ¹³ “还有报道说“基地”成员企图利用隐蔽性很强的非法移民路线进入欧洲，包括经相连的中亚路线和经土耳其和巴尔干进入欧洲其他地方的路线”(S/2002/1050，第 72 段)。
- ¹⁴ 2002 年 3 月 18 日，《马尼拉时报》报道“PNP 库存掘出 2 吨失踪的炸药”。
- ¹⁵ 2002 年 3 月 23 日，同上，报道“警察从巴伦苏埃拉商人搜获大量炸药原料”。
- ¹⁶ 2002 年 2 月 13 日，《公告》报道“东南亚——魔鬼的游乐场”。
- ¹⁷ 2002 年 8 月 3 日，《The Joplin Globe》，报道“炸药厂准备继续生产官员表示联邦继续进行刑事调查”。
- ¹⁸ 战争与和平研究所报告，2002 年 11 月 1 日，《阿富汗复原报告》，报导塔利班大量购买走私枪支”。

¹⁹ 《新闻》，2002年10月30日。

²⁰ 2002年10月30日，同上，报道“奎达海关截获武器”。

²¹ 《2000年小武器调查》（纽约，牛津大学出版社），第100页。

²² 见S/PV.4623。

²³ 《2002年阿富汗鸦片调查》，2002年10月。

²⁴ S/2002/1053号文件。

附件一

与“基地”组织有关的恐怖事件大事记

(2002年8月9日后)

- | | |
|-------------|--|
| 2002年10月2日 | 有人在菲律宾三宝颜的露天集市引爆一枚装满铁钉的炸弹，怀疑系阿布沙耶夫游击队所为。
死亡人数：3 |
| 2002年10月6日 | 在也门附件海面袭击法国注册的“林堡”号超级油轮
死亡人数：1 |
| 2002年10月8日 | 两名武装分子向在科威特菲拉卡岛集训的美国海军陆战队开火
死亡人数：1 |
| 2002年10月12日 | 一枚汽车炸弹在印度尼西亚巴厘一个人头攒动的夜总会外爆炸。剧烈爆炸后，夜总会燃起熊熊大火。
死亡人数：191 |
| 2002年10月24日 | 约40名全副武装分子占领了莫斯科一拥挤的剧院，劫持了700多名人质。他们要求结束车臣的战争。2002年10月26日凌晨，俄国特种兵进入教堂，打死了大多数劫持人质者。由于使用了气体，造成众多人质死亡。
死亡人数：129名人质
41名劫持人质者 |
| 2002年11月28日 | 有人向一架正从肯尼亚蒙巴萨机场起飞的商用航班发射导弹，险些击中飞机。飞机安全降落在以色列特拉维夫机场。
死亡人数：0 |
| 2002年11月28日 | 肯尼亚蒙巴萨一旅馆发生车载炸弹爆炸。
死亡人数：旅馆内13人
3名自杀炸弹手 |

附件二

涉嫌同“基地”组织有联系的、身份已得到公开确认的个人

1	Ab Wahab bin Ahmad	35	Hassan Al-Cheguer
2	Abd al-Aziz al-Jamal	36	Hilal Aouad Alassiri
3	Abd al-Rahim al-Nashiri	37	Husin bin Ab Aziz
4	Abdallah M'safer ali Al Ghamdi	38	Ilyas Ali
5	Abdel Tobichi	39	Imam Samudra
6	Abdelghani Mzoudi	40	Ja'afar bin Mistooki
7	Abdul Majid s/o Niaz Mohamed	41	Jamal Beghal
8	Abdulbasit Usman	42	James Ujaama
9	Abou Doha aka Amar Makhilif	43	Jerome Courtailler
10	Abu Bakr Basyr	44	Jose Padilla
11	Abu Basir al- Yemeni	45	Kamal Hadid Chaar
12	Abu Mohammed Al-Masri	46	Kamel Daudi
13	Abu Musab Zarqawi	47	Kamel Lakhram
14	Abu Zubair al Haili	48	Khalid Shaikh Mohammed
15	Adham A. Hassoun	49	Mahfuh bin Haji Halimi
16	Adnan bin Musa	50	Mahmoud bin Ahmad Assegaf
17	Agus Dwikarna	51	Midhat Mursi
18	Ahmed Brahim	52	Mohamad Anaur bin Margono
19	Amrozi	53	Mohamed Boualem Khnoui
20	Andrew Gerard a.k.a. Ali Ridhaa bin Abdullah	54	Mohamed Ellias s/o Mohd.Khan
21	Azman bin Jalani	55	Mohamed Haider Zammar
22	Eddin Barakat Yarkas	56	Mohamed Khalim bin Jaffar
23	Faiz Abdullah Ashiblie	57	Mohamed Mansur Jabrah
24	Faiz bin Abu Bakar Bafana	58	Mohamed Nazir bin Mohamed Uthman
25	Fathi Abu Bakar Bafana	59	Mohamed Noor bin Sulaimi
26	Feroz Abbasi	60	Mohammaed Jamil Derbah
27	Ghulam Mustafa Rama	61	Mohammed Asraf
28	Gulbuddin Hekmatiyar	62	Mohammed Bensakhira
29	Habibullah s/o Hameed	63	Mohammed Galeb Zouayadi
30	Haji Ibrahim b Haji Maidin	64	Mohammed Hisham bin Hairi
31	Hakim Mokhfi	65	Mohammed Jamal Khalifa
32	Halim bin Hussain	66	Mohd Jauhari bin Abdullah
33	Hamadi Bouyahia	67	Mohsen al-Fadhil
34	Hashim bin Abas	68	Momar Timbao Esmael

69	Muhammad Saad Iqwal Madni
70	Muhammed Abid Afridi
71	Mukhlas a.k.a. Ali Gufron
72	Mullah Krekar
73	Munain bin Turru
74	Nabil al-Marabh
75	Naharudin bin Sabtu
76	Nicolas Belloni
77	Nizar Trablesi
78	Nordin bin Parman
79	Omar Al-Faruq
80	Omar Shishani
81	Othman bin Mohamed
82	Rabah Kadri aka Toufiq
83	Redouane Daoud
84	Richard Reed
85	Riduan Isamuddin (hambali)
86	Saad Bin Laden

87	Said bin Ismail
88	Said Kazdari
89	Sajahan bin Abdul Rahman
90	Sakim bin Marwan
91	Sanin bin Raffin
92	Simon bin Sabtu
93	Slimane Khalfaoui
94	Suleiman Abu Ghaith
95	Syed Ibrahim
96	Syed Mustajab
97	Tawfiq Attash Khallad
98	Yachine Akhnouche
99	Yasser Al-Siri
100	Yazid Sufaat
101	Zacarias Moussaoui
102	Zaid Khayr
103	Zuher Hilal Mohamed Al Tbaiti
104	Zulkifli bin Mohamed Jaffar

附件三

安全理事会第 1267（1999）号决议所设委员会

（2002 年 11 月 7 日通过）

委员会执行其工作的指导方针

1. 第 1267 号决议所设委员会

安全理事会委员会是根据 1999 年 10 月 15 日安全理事会第 1267（1999）号决议第 6 段设立的，其职务按照 2002 年 1 月 16 日第 1390（2002）号决议有所修订，将称为第 1267 号决议所设委员会。

委员会是安全理事会的附属机构。

2. 委员会的组成

(a) 委员会由安全理事会所有成员组成。

(b) 委员会主席将由安全理事会任命。委员会主席由两名副主席加以协助，副主席由安全理事会任命。

(c) 主席负责主持委员会会议。如主席不能主持会议时，他将指派一名副主席代行其事。

(d) 委员会秘书处由联合国秘书处提供。

3. 委员会会议

(a) 委员会会议于主席认为需要时，或应委员会一位成员的要求在任何时候举行。委员会的任何会议都在两个工作天前提出通知，但在紧急情况下可以给予较短时间通知。

(b) 除非另有决定，委员会会议将非公开举行。委员会可以邀请联合国任何成员参加对该成员的利益有具体影响的委员会面对的任何问题的讨论。委员会可以邀请秘书处任何成员或认为可以提供适当专门知识或资料或在审查委员会主管的问题时给予其他协助的其他人士。

(c) 委员会可以酌情邀请第 1363（2001）号决议所设委员会设立的监测组出席会议，监测组的职务经第 1390（2002）号决议予以修改。

4. 委员会的任务

委员会根据第 1267（1999）号决议第 4（b）段、第 1333（2000）号决议第 8(c)段的规定并按照第 1390（2002）号决议第 1 段和第 1390（2002）号决议第 2

段予以延长后所应采取的措施，负有执行下列工作并就其工作情况连同意见和建议向安理会提出报告的任务：

(a) 请所有国家就其所采取的行动提出进一步资料，以期有效执行上文提及的措施，并在此后请它们提出委员会可能认为需要的任何进一步资料，

(b) 定期订正第 1390 (2002) 号决议第 2 段提及的清单，根据会员国和区域组织提供的有关资料应将成为上文提及措施对象的个人、团体、企业和实体包括在内；

(c) 与其他有关的安全理事会制裁委员会和 2001 年 9 月 28 日第 1373(2001) 号决议第 6 段所设委员会进行合作；

(d) 审查会员国按照第 1390 (2002) 号决议第 6 段提交的报告和监测组按照第 1390 (2002) 号决议第 10 段提交的报告；

(e) 审议各国就违反上文提及的措施提请委员会注意的资料，并建议采取相应的适当措施；

(f) 定期就向委员会提出的关于第 1390 (2002) 号决议的执行情况的资料，包括关于违反上文提及的措施的资料向安理会提交报告；

(g) 通过适当媒体将委员会认为有关的资料，包括第 1390 (2002) 号决议第 2 段所述的清单，公布；

(h) 如有需要，尽快订正这些指导方针和标准，以期促进上文提及的措施的执行；

(i) 根据安全理事会第 1390 (2002) 号决议第 2(b) 段审议提出的免除执行该段规定措施请求。

5. 第 1390 号决议第 2 段提及的个人和实体清单

(a) 委员会收到有关资料时将定期订正第 1390 (2002) 号决议第 2 段所提及的清单；

(b) 提议在清单上增列项目时应尽可能列入说明是根据什么或以什么理由按照第 1390 (2002) 号决议以及第 1267(1999) 号决议和第 1333(2000) 号决议的相关规定采取行动；

(c) 提议在清单上增列项目时应尽可能列入有关和具体的资料，以期方便主管当局予以确查：

- 个人应列入：姓名、出生日期、出生地点、国籍、别名、地址、护照或旅行证件号码；

- 团体、企业或实体应列入：名称、简称、地址、总部、附属机构、联号、挂名人物、商业或活动性质、领导人。

(d) 委员会将根据所收的有关资料尽快审议会员国或区域组织提出订正上述清单的请求；

(e) 对清单作出任何修正时将马上通知各会员国。订正清单将立即列入委员会的网页。

6. 从清单上删除

(a) 在不妨碍现有程序的情况下，一个请愿人（第 1267 号决议所设委员会综合清单上的一个或多个个人、团体、企业和/或实体）可以向其居留国和/或原籍国政府提出申请，请求审查其案件。关于这方面，请愿人应当提出要求从清单上删除的理由，列举有关资料 and 请求对提请除名给予支持。

(b) 接受请愿的政府（“受请政府”）应当审查所有有关资料，然后与原来提议指定的一国或多国政府（一个或多个“指定政府”）进行双边接触，以便寻求更多资料，并就从清单上删除的请求举行协商。

(c) 原来一个或多个指定政府也可以请求请愿人原籍国或居留国提供更多资料。一个或多个受请政府和指定政府可以在任何此类双边协商过程中酌情向委员会主席提出咨询。

(d) 受请政府在审查任何进一步资料后，如愿意进行提请从清单上删除，则应当设法劝说一个或多个指定政府联名或单独向委员会提请除名。受请政府可以在一个或多个指定政府没有同时提出请求的情况下，按照无异议程序向委员会提出除名的请求。

(e) 委员会按照其成员的协商一致意见作出决定。如无法对一特定案件达成一致意见，主席将进行可能有助达成协议的进一步协商。如在进一步协商后仍然无法取得协商一致意见，可以将此事提交安全理事会。鉴于这种资料的特定性质，主席可以鼓励关心的会员国展开双边交流，以期在作出决定前澄清这个问题。

7. 会员国提交的报告和提交委员会的资料

(a) 委员会将审查会员国按照第 1390（2002）号决议提交的报告。委员会可以要求提出认为需要的进一步资料；

(b) 委员会将审查监测组按照第 1390（2002）号决议第 10 段提出的报告；

(c) 委员会将审议通过会员国从不同来源提供与其工作有关的资料，包括可能违反规定的资料；

(d) 秘书处将向委员会转交从任何出版来源获得与执行第 1390 (2002) 号决议和第 1267 (1999) 号及第 1333 (2000) 号决议的有关部分有关的任何资料，特别是违反或指称违反上述各项决议规定的制裁的资料；

(e) 如提供资料表提出请求或委员会如此决定，则委员会收到的资料将予以保密；

(f) 为了协助各国政府致力执行上文第 4 段所述的措施，委员会可以向有关的各国政府提供与转交委员会的指称违反规定事件有关的资料，并请上述任何政府其后就所作的任何调查向委员会提出报告。

8. 指定决策

(a) 委员会按照其成员达成的协商一致意见作出决定。如对某一特定问题无法达成一致意见，则主席应举行可以有助达成协议的进一步协商。如举行进一步协商后仍然无法达成一致意见，则可以将此事提交安全理事会。鉴于这种资料的特定性质，主席鼓励关心的会员国进行双边交流，以期在作出决定前澄清这个问题；

(b) 当委员会表示赞同，可以采用书面程序作出决定。在这种情况下主席将把委员会的拟议决定交委员会所有成员传阅，并请委员会成员说明有没有任何反对意见，他们可以在两个工作天内（或在紧急情况下，在主席作出决定的较短时间内）提出拟议的决定。如在这个期间没有接到任何反对意见，则认为这项决定获得通过。

9. 向安全理事会提交的报告和向会员国提供的资料

(a) 委员会将应安全理事会的请求或在委员会认为需要向安全理事会提出报告时定期以口头或书面的方式就有关第 1390 (2002) 号决议的执行情况向安全理事会提出报告，包括在有需要时提出建议。

(b) 为了促进和宣传委员会的工作，主席将在委员会举行正式会议后向会员国和新闻界提出简要说明，如委员会另有决定者除外。此外，在委员会举行协商和表示赞同后，主席将获得授权就委员会工作的任何方面举行新闻说明会或分发新闻稿。

附件四

从下列网址可以得到所提及的文件:

针对代理银行业务的沃尔夫斯贝格打击洗钱原则

沃尔夫斯堡银行集团

2002年11月5日

http://www.wolfsberg-principles.com/correspondent_banking_principles.pdf

关于资助恐怖主义的特别建议和自我评估问题单的指导说明

洗钱问题金融行动工作队

2002年3月27日

http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TF-SAGUIDE20020327_en.pdf

金融机构在检查资助恐怖主义方面的指导方针

洗钱问题金融行动工作队

2002年4月24日

http://www1.oecd.org/fatf/pdf/GUIDFITF01_en.pdf

打击滥用非政府组织的行为

国际最佳做法

洗钱问题金融行动工作队

2002年10月11日

http://www1.oecd.org/fatf/pdf/SR8-NP0_en.pdf

对洗钱问题金融行动工作队特别建议七作解释说明的提案：电汇

洗钱问题金融行动工作队

2002年10月11日

http://www1.oecd.org/fatf/pdf/INSR7-Consult_en.pdf