



2003年12月1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

按照安全理事会第1455(2003)号决议第13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二次报告。

请提请安理会成员注意所附报告并尽快将其作为安全理事会文件分发给各成员。

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

埃拉尔多·穆尼奥斯（签名）



附件

2003 年 11 月 3 日根据安全理事会第 1363(2001)号决议所设并根据第 1390(2002)号和第 1455(2003)号决议延长任务期限的监测组主席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

第 1363(2001)号决议设立监测组，并且第 1455(2003)号决议指派监测组对第 1455(2003)号决议第 8 段所述措施的实施情况再进行 12 个月的监测。我谨以监测组成员的名义，根据第 1455(2003)号决议第 13 段，随函附上第二次报告。

第 1390(2002)号决议所设监测组
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)

附文

根据安全理事会第 1363 (2001) 号决议所设并根据第 1390 (2002) 号和第 1455 (2003) 号决议延长任务期限的监测组关于对基地组织、塔利班以及有关的个人和实体实行制裁的第二次报告

摘要

2003 年 1 月 17 日，安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取行动，通过第 1455 (2003) 号决议，其中决定改进第 1267 (1999) 号、第 1333 (2000) 号和第 1390 (2002) 号决议所规定针对乌萨马·本·拉丹、基地组织、塔利班以及有关个人或实体的措施的实施情况。这些措施包括冻结金融和经济资产、禁止旅行和武器禁运。所有国家都应针对制裁基地组织和塔利班委员会所指定的个人和实体采取这些措施。

第 1455 (2003) 号决议第 8 段重新任命一个专家监测组，指示其监测各国实施上述措施的情况，就此提出报告并追查没有完全实施的线索。本报告是监测组的第二份报告，补充监测组上一份报告 (S/2003/669 和 Corr. 1) 提供的信息，并对同实施有关的具体问题进行更深入的分析。本报告还载有对各国根据第 1455 (2003) 号决议第 6 段提交的报告的评估。迄今提交的此类报告大约有 83 份。该项评估载于本报告附录六。

基地组织的意识形态继续传播，发生进一步恐怖攻击和进一步威胁国际和平与安全的幽灵不散。本报告简要说明自监测组提交上一份报告以来所进行的、据称与基地组织网络有关的恐怖攻击。自杀炸弹手正在执行越来越多的此类攻击。面对此种恐怖活动，没有一个区域得以幸免。

伊拉克已成为基地组织的沃土。热衷于对盟军和其他“十字军战士”开战的基地组织追随者进入伊拉克轻而易举。2003 年 8 月 19 日对联合国驻巴格达总部的攻击，以及一个月后对同样设在巴格达的红十字国际委员会总部的攻击，进一步显示恐怖分子在滥杀无辜的战争中准备采取何等骇人的手段。

执法机构、军队和安全部队在对付基地组织以及在追踪和消灭基地组织分子和支持者方面正在全世界取得进展。在东南亚，伊斯兰祈祷团主要领导人之一 Nurjaman Riduan Isamuddin，又名 Hambali 在泰国被捕，在菲律宾南部同安全部队交火之后，Fathur al-Ghozi 被击毙，这些均显示全球范围内的行动不断取得胜利。

监测组在每次报告中均重申，联合国综合清单对于执行这些决议规定的措施发挥着重要作用。虽然列入清单的人数增加，但是清单并没有跟上已经采取的行动，也没有跟上涉及基地组织、塔利班及有关个人和实体的更多的情报和现有的其他信息。目前清单载有 371 个人和实体的名称。这只是同基地组织网络有关

的个人和实体中的一小部分。此种情况反映出许多国家仍然不愿将此类名称提供给制裁基地组织和塔利班委员会。在许多情况下，各国倾向于只通过双边渠道交流此类信息。监测组继续认为，必须采取进一步行动，鼓励所有国家向制裁委员会提供它们所知的同基地组织网络有关的所有个人和实体的名称。此外还需要作出更多的努力，确保每一国家的边境管制当局获得并使用最新增订的清单。

在切断基地组织资金来源方面取得了重大进展。已经找到并冻结了基地组织很大一部分资金，基地组织的许多重要财务管理人员被关进牢房。国际金融界正在显著增加用于此项工作的资源。尽管如此，基地组织的许多资金来源仍然未被发现，基地组织继续从慈善机构、财力雄厚的捐助者以及工商活动和包括毒品贸易在内的犯罪活动中获得资金。替代汇款系统仍在广泛使用，基地组织已将许多金融活动转移至当局缺乏资源或决心密切监管此类活动的非洲、中东和东南亚地区。八国集团赞助的反恐行动组正在开始处理该问题。

事实证明，对被利用或滥用来支持恐怖主义的慈善机构实施控制极其困难。这些慈善机构同宗教和人道主义救济工作紧密相联，因此使政府的管制和监督非常敏感。基地组织利用慈善机构和处理该问题遇到困难，说明此情况的一个重要实例是最大的伊斯兰慈善机构之一——国际伊斯兰救济组织所从事的活动。该组织的大多数活动涉及宗教、教育、社会和人道主义方案。但是国际伊斯兰救济组织及其某些成员组织被用来协助基地组织筹资。人们也对哈拉曼伊斯兰基金会的活动表示关切。哈拉曼的索马里和波斯尼亚分支机构已经因参与基地组织的筹资活动而被点名。现在哈拉曼其他分支机构的活动也出现问题。

即使慈善机构已经被点名，关闭这些机构也是困难重重。哈拉曼办事处继续在索马里运作。其他被点名的慈善机构，包括全球救济基金会、拉比塔信托公司、拉希德信托公司和 Lajnat al-Daawa al Islamiya 也继续从事活动。涉及基地组织筹资活动的一些慈善机构也参与工商经营事业，以补充收入。迄今对这些资产和活动的情况了解甚少。

利用空壳公司和境外信托公司隐瞒参与恐怖主义筹资活动的个人和实体的身份也是一个困难问题。这些安排被用来掩护潜在的恐怖分子筹资活动，使当局难以确定和处理除银行账户以外、同恐怖活动有关的金融资产。各国不愿意冻结企业或地产这样的有形资产使该问题进一步复杂化。监测组仔细审查了两个被点名的个人 Youssef Nada 和 Idris Nasreddin 在这方面的活动，得出的结论是，空壳公司、境外信托公司和其他受益的权益人安排使他们能够躲避完全适用这些决议规定的措施。

虽然特别注重限制同基地组织有联系的个人行动，但是没有一个国家报告被点名的个人试图进入或者被制止进入或通过有关国家。向制裁委员会提交规定的“90天报告”的国家有将近三分之一表示，它们尚未将联合国综合清单上的所有名字列入“国家禁止入境名单”。只有大约一半的国家报告说，它们定期将最

新清单发送给本国的边境事务处。继续缺乏识别资料也被列举为妨碍将有关名字列入“国家禁止入境名单”的一项重大障碍。

监测组还对许多被点名个人的下落不明感到忧虑。在 272 名被点名个人中，已知下落的寥寥无几。这就要求各国采取更主动的措施强制执行旅行禁令的目的。

武器禁运是另一个关切领域。监测组在监测和报告禁运执行情况方面继续遇到严重困难。各国不愿意提供同其收缴据信运给基地组织、塔利班及有关个人的非法武器和爆炸物有关的信息。

在报告所涉期间，监测组访问了中东一些国家。许多国家知道武器正在通过其边界，但却表示它们在控制此种非法贩运方面遇到极大困难。例如，沙特阿拉伯和也门都证实，最近沙特阿拉伯发生的恐怖攻击事件中使用的武器和爆炸物就是在两国 1 100 英里共同边界之间走私运入的。也门官员告诉监测组，进入该国的大多数非法武器来自索马里。监测组还对关于包括肩射导弹在内的许多武器被偷运出伊拉克的报道表示担忧。

国际社会还必须对非国家行动者越来越容易获得单兵携带防空系统提高警觉。监测组认为联合国必须主动采取措施，统一各种必要的管制手段，确保基地组织及与其有关者无法获得此类导弹。

安全理事会这些决议的范围以及不能完全得到执行的现状看来不能阻止基地组织、塔利班及与其有关者在他们指定的地点和时间获得实施攻击所需的任何武器和爆炸物，而许多此类攻击会造成灾难性后果。

基地组织成员获得和使用大规模毁灭性武器的危险也在继续增长。他们已经决定在即将发动的攻击中使用化学和生物武器。他们面临的唯一困难是正确和有效操作这些武器的技术太复杂。他们使用肮脏炸弹的可能性也非常令人关切。

在密集审查这些决议所规定措施的执行情况之后，监测组得出的结论是，必须采取更多步骤加强措施和措施的执行。**如果没有一项更严格更全面的决议——一项要求各国必须采取所规定的措施的决议，联合国在这场重要战斗中发挥的作用可能会边缘化。**

监测组在本报告中探讨了其中一些问题，并从第 174 段开始，开列了一份建议清单。

一. 引言

1. 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) 号决议所设委员会在监测组提交第 1455 (2003) 号决议规定的第一次报告 (S/2003/669 和 Corr. 1) 之后, 要求监测组着重了解各国如何具体实施第 1390 (2002) 号决议规定并经第 1455 (2003) 号决议改进的措施。监测组在前一份报告中确定了一些需要更多注意的议题, 包括滥用某些慈善机构或人道主义基金会; 冻结除金融资产以外的其他资产; 以及不列入已知的接受基地组织或有关恐怖集团训练的个人的名字所造成的影响。监测组根据这些议题进行个案研究, 并在个案研究基础上拟订本报告的现场监测部分。

2. 第 1455 (2003) 号决议的一个重要方面是要求各国提交“90 天报告”以及对这些报告提交制裁委员会的信息进行分析。为了确保透彻分析这些报告, 同时不妨碍监测组的专家成员履行进行监测这一首要任务, 在本报告所述期间监测组增加了三名顾问。他们的主要任务是深入分析所有 90 天报告。

3. 附录六载有他们根据截至 2003 年 10 月 30 日各国提交的这些报告所作的分析和调查结果。本报告, 即第 1455 (2003) 号决议请监测组提交的第二次报告有关章节也列入了他们的部分调查结果。

4. 在本报告所述期间, 监测组除了履行规定的任务之外, 还参加在斯德哥尔摩举行的金融行动工作组全体会议和在意大利都灵举行的联合国区域间犯罪和司法研究所——欧洲刑警组织打击化学、生物、辐射或核武器非法移动倡议。监测组还向欧洲联盟 (欧盟) 反恐工作组介绍了制裁委员会和监测组的工作, 向欧盟对外关系专员工作组介绍监测制裁的实际情况, 并向联合国安全协调员办公室介绍基地组织对全球的威胁。

二. 基地组织: 一个全球网络和一种意识形态

5. 监测组在上一次报告中对基地组织的描述是, 该组织并不仅仅是一个志同道合的伊斯兰极端分子团体组成的松散网络, 还必须将其视为一种吸引许多穆斯林青年的意识形态。后来发生的事件证实了这种观点, 必须非常警觉地看待此事。附录一载有自监测组提交上次报告以来发生的据称同基地组织网络有联系的恐怖攻击事件简要说明。¹ 此种攻击越来越多地由自杀炸弹手发动。这是令人不安的又一趋势。

¹ 该简要说明并非详尽无遗。本报告列入该简要说明是为了强调此类活动的报道的频度和广度, 而这些活动据称同基地组织网络分子或似乎遵循乌萨马·本·拉丹主张的相同极端意识形态的同类实体的分子有关。该简要说明是根据各种来源获得的信息汇编而成, 附录一列出其中一些信息来源。

6. 基地组织起源于反抗苏联占领阿富汗的“圣战”运动，在过去几十年扩展成为一个全球恐怖网络。基地组织宣传的理论为雄心勃勃的受误导圣战者提供了履行义务的战场。苏联军队离开阿富汗之后，自由战士成员转战其他地方，包括波斯尼亚和黑塞哥维那、车臣（俄罗斯联邦）和东南亚部分地区。萨达姆·侯赛因政权被推翻不久的伊拉克也被视为提供了这样一个机会。

7. 基地组织追随者进入伊拉克轻而易举。因为在伊拉克驻扎大批外国和非穆斯林部队，所以该国正在成为乌萨马·本·拉丹鼓动的“世界伊斯兰反犹太人和十字军圣战阵线”追随者的理想“战场”。

8. 起初，对驻伊拉克盟军的攻击看来为典型的游击战术，被认为是复兴党忠诚分子和前萨达姆·侯赛因政权类似黑手党的犯罪分子发动的。在攻击频率及范围和烈度增加的同时，一些报告说有“外国战斗人员”卷入。一些报告说，同乌萨马·本·拉丹的基地组织网络密切联系的一个极端分子团体伊斯兰辅助者组织在伊拉克境内重新崛起。在盟军获得更好的情报并逮捕包括 19 名基地组织嫌疑者在内的一些重要人员之后，一些报告指出伊拉克境内有其他“外国战斗人员”。²

9. 2003 年 8 月 19 日对联合国伊拉克援助团驻巴格达总部的攻击再次显示恐怖分子在滥杀无辜的战争中准备采取何等骇人的手段。一个迄今不为人知、自称 Abu Hafs al-Masri 烈士旅的团体声称对这次攻击负责，不过所声称的情况尚不能正式确定。不过其他一些报道指出，这次攻击可能是支持萨达姆·侯赛因的团体发动的。不幸的是，基地组织对一个主要联合国设施发动攻击并不令人惊讶。乌萨马·本·拉丹的副手、私人医生兼秘密代理人 Ayman al-Zawahiri 博士在他的一本书《先知旗帜下的骑士》(Knights under the Prophets Banner)³ 中，将联合国列为伊斯兰敌人之首。幸运的是，以前在世界各地对联合国设施发动攻击的图谋被挫败。

10. 2003 年 9 月 27 日抓获一名意图发动攻击的叙利亚籍自杀炸弹手，进一步证实“外国分子”卷入伊拉克局势。他是神圣斋月节第一天五名攻击者中的一名。在斋月期间，巴格达经历了一波自杀炸弹攻击，造成 34 人死亡，200 多人受伤。受袭目标包括红十字国际委员会（红十字委员会）（驻伊拉克）总部这一事实再次突出显示极端分子准备采取任何手段。甚至无辜的穆斯林也被认为可同基地组织及其有关者的指定敌人一同牺牲。

11. 利用自杀炸弹手发动协调的多次攻击是现代基地组织网络的标志。国际社会必须看清基地组织、网络、运动、松散联盟和/或意识形态的真实面貌，怎样

² 根据 2003 年 9 月 26 日美国驻伊拉克首席行政长官布雷默在华盛顿特区五角大楼举行的新闻发布会上提供的信息。

³ Al-Sharq al-Awsat（伦敦）摘要出版，2001 年 12 月 2 日。

称呼它都行，但是不要试图在有关团体、构成部分和个人支持者中作区分。监测组经常听到有人说这个或那个个人或实体“不属于基地组织”！对基地组织网络或意识形态采取此种态度表明没有认识到国际社会必须面对的威胁的本质。

12. 在世界其他地方，根据当地的形势，执法机构、军队和安全部队继续追踪和消灭同乌萨马·本·拉丹或类似的被推翻教士有联系或从他们那里获取灵感的个人和实体。在阿富汗邻接巴基斯坦的一些地区，塔利班在夏季数月显著复苏，对援助人员、无辜平民、地方安全部队和盟军部队多次发动进攻，造成 300 多人死亡（见附录一）。一些报道称，来自车臣、乌兹别克斯坦和一些阿拉伯国家的外来人员同塔利班并肩战斗，还有一些人员属于 Gulbuddin Hekmatyar 的伊斯兰党。

13. 在东南亚，伊斯兰祈祷团主要领导人之一 Nurjaman Riduan Isamuddin，又名 Hambali 在泰国被捕，在菲律宾南部同安全部队交火之后，Fathur al-Ghozi 被击毙，这些均显示全球范围内的行动不断取得胜利。在本报告所述期间，印度尼西亚将参与 2002 年 10 月巴厘夜总会爆炸案的一些人捉拿归案。阿布·巴卡尔·贝希里因被控犯下叛国罪和参与 2000 年圣诞节 11 个印度尼西亚城市 38 所教堂的爆炸案受到传讯，但是最后仅被判处四年监禁。尽管阿布·巴卡尔·贝希里是伊斯兰祈祷团的精神领袖，但是印度尼西亚当局直到现在显然仍不愿意将他列入清单。监测组认为，如果不同时将领导一些实体的个人也列入清单，仅将这些实体列入清单是没有意义的。

14. 东南亚同伊斯兰祈祷团有联系的其他极端分子团体继续积极活动。摩洛伊斯兰解放阵线继续在菲律宾南部开设营地，阿布沙耶夫集团和伊斯兰祈祷团新成员在那里接受培训，其目的是不断试图成立一个独立的伊斯兰国家。在欧洲和其他地方，基地组织成员及有关人员最近被捕以及基层单位被粉碎导致该组织的瓦解。但是新的基层单位随即成立，突出显示网络继续存在和该组织的复原力。基地组织自身通过其意识形态的传播，能够分散行动，依靠世界各地志同道合的极端分子团体继续发动全球圣战。

三. 综合清单

15. 监测组在每次报告中均重申综合清单的重要性以及清单对于执行这些决议针对乌萨马·本·拉丹、基地组织、塔利班及有关个人和实体规定的措施发挥着重要作用。2001 年 11 月公布的最初清单载有同基地组织有关的 90 名个人和 85 个实体的名称，并载有同塔利班有关的 152 个名字。目前的清单载有同基地组织有关的 129 个名字和同塔利班有关的 143 个名字。

16. 安全理事会在第 1455（2003）号决议中寻求加强第 1390（2002）号决议的各项规定，向所有会员国进一步强调必须尽可能向制裁委员会提交基地组织和塔利班成员以及与它们有关的其他个人、集团、企业和实体的名称和识别资料。尽

管发出了这样的呼吁，但是许多国家即使对这些个人和实体采取行动，仍不愿意向制裁委员会提供此类名称，或通过有限的双边渠道同其他国家分享信息。

17. 虽然列入清单的人数增加，但是清单并没有跟上已经采取的行动，也没有跟上涉及基地组织、塔利班及有关个人的更多的情报和现有的其他信息。只有 272 名同基地组织网络有联系的个人被列入清单，尽管在 102 个国家⁴ 大约有 4 000 名个人⁵ 因其同基地组织的联系而被逮捕或关押。这一缺陷继续严重限制决议的实施，限制决议对反恐战争作出全面贡献。本报告附录二提供了列有 45 名个人的名单，自监测组提交上次报告以来，这些人因涉嫌同基地组织网络联系已被公开通缉、拘留或逮捕。无人将这些名字中的任何一个名字提交制裁委员会供列入清单。不过监测组高兴地注意到，监测组以前的报告的类似附录点名的一些个人后来被提交制裁委员会，供列入清单。

18. 监测组重申先前提出的建议，即各国必须更主动地提交已知被招募从事与恐怖有关的活动并接受此方面训练的个人和已知同基地组织网络有联系的实体的名称。监测组继续认为，应向制裁委员会说明接受基地组织训练以从事恐怖活动的所有人的身份，并应假设他们是应当列入清单的同基地组织有关的人员。监测组认为这是进一步破坏基地组织的行动能力和基地组织成员在各国之间自由行动的能力的重要辅助手段。

19. 在报告所述期间，监测组成员访问了一些国家，以确定这些国家在保持和运用清单方面采取了哪些行动。监测组希望知道各国政府正在采取哪些步骤向制裁委员会通报应当列入清单的个人和实体，并让制裁委员会随时了解同其有关的适当识别资料。监测组具体询问了埃及、约旦、科威特、黎巴嫩、摩洛哥、巴基斯坦、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国和也门。除巴基斯坦和沙特阿拉伯外，监测组访问了所有上述国家。所有这些国家均报告逮捕了据称属于塔利班和基地组织的个人。监测组关切的是，在多数情况下，这些国家选择不向制裁委员会报告这些个人的情况。沙特阿拉伯同美利坚合众国一起透露了一名个人(沙特国民 Wa' el Hamza Julaidan)和两个实体(波斯尼亚和黑塞哥维那哈拉曼伊斯兰基金会和索马里哈拉曼伊斯兰基金会)的名字。

20. 2003 年 8 月 19 日，监测组向上述国家常驻纽约联合国代表正式发函，正式表明有意访问这些国家的首都。监测组没有收到任何反对意见。阿拉伯叙利亚共和国是同监测组联系、要求改变访问该国首都的时间的唯一国家。叙利亚的要求随后获得批准。

⁴ Rohan Gunaratna 博士，“The new Al-Qaeda: developments in the post-9/11 evolution of al-Qaeda”，本·拉丹及其他问题会议论文，中央情报局总部，2003 年 9 月 2 日，美利坚合众国弗吉尼亚，Langley。

⁵ 监测组正在寻求美国政府的帮助，以便将附录二和联合国清单中的名字同该 4 000 左右的数字对照复核。

21. 计划的访问结果可概述如下：

(a) **沙特阿拉伯**。监测组于 2003 年 4 月首次访问沙特阿拉伯。计划在 2003 年 9 月进行后续访问，但该次访问并未成行，因为沙特阿拉伯常驻联合国代表团没有收到该国首都的批准。

(b) **科威特**。监测组会见了政府官员。监测组获得的有关被拘留者问题（科威特逮捕了 8 人）的答复是，这些被拘留者没有一个承认属于基地组织，科威特在得出他们有罪的司法结论之前不能透露他们的姓名。一些案件正在调查之中，如果证明这些人属于基地组织，他们的姓名将提交制裁委员会。监测组追问曾参加阿富汗境内的训练营并被遣返回科威特的几个科威特籍基地组织成员的下落。外交部官员承诺查问这几个名字并尽快向监测组通报最新情况。清单显示 Wafa 人道主义组织的地址在科威特。但是科威特官员否认科威特现在有该组织存在。

(c) **也门**。也门政府通知监测组，它不能向监测组提供被拘留者的姓名，因为被拘留者没有一个承认属于基地组织，并且缺乏认为他们有罪的司法结论。不过监测组注意到也门总理 Abdulqader Bajammal 曾指出：

“对被控参与过去发生的恐怖罪行的调查和审问结果显示，在某些政党的极端分子和基地组织分子之间存在直接联系”。⁶

向政府官员询问了涉及美国“科尔”号军舰事件的逮捕情况。据报道，6 名涉案个人在逃，2 名被杀，2 名被拘留。被拘留者的姓名尚未提交制裁委员会。当局向监测组承诺将向制裁委员会提交这些名字，以供列入清单。监测组还询问曾参加阿富汗境内的训练营并被遣返回也门的一些也门人的下落。当局承诺查问此事并尽快向监测组通报最新情况。

(d) **埃及**。监测组提醒埃及政府官员，联合国秘书处曾向他们发函，请他们提供同已经列入清单的具体名称有关的补充识别资料。埃及否认收到这方面的信函。监测组重申此项要求并向官员们提供了同样的名单。

(e) **黎巴嫩**。监测组收到了同贝鲁特麦当劳餐馆爆炸攻击案有关的调查档案副本。这些档案是阿拉伯文，提交这些档案是供翻译。监测组鼓励黎巴嫩当局根据制裁委员会的准则向制裁委员会提交姓名。

(f) **约旦**。监测组会见了财政部、国家警察局、中央银行和交通部官员。但是几乎没有提供新资料。没有人答复监测组提出的任何问题。不过代理外交部长向监测组保证，他将查问此事并同监测组进一步联系。至今并没有任何进一步联系。

⁶ “Facts for the people: Terror in Yemen - where to?” 也门政府就恐怖活动及其对也门的破坏向议会提出的报告。“26 September” 出版社，2002 年 12 月，也门。

(g) **阿拉伯叙利亚共和国**。清单上目前只有一个名字同阿拉伯叙利亚共和国有关，该个人具有德国/叙利亚双重国籍。会见监测组的叙利亚官员保证将查问此事，并向监测组提供同该名个人有关的补充信息和识别资料。

(h) **摩洛哥**。监测组同摩洛哥官员讨论了将应对卡萨布兰卡爆炸案负责的个人和实体列入清单的问题并寻求这方面的资料。监测组获悉，没有提供任何名字，因为摩洛哥政府尚未正式确定这些人当中有任何人同基地组织有联系。监测组建议当局，一旦发现存在任何此种联系，即应将其名字正式提交制裁委员会。

22. 总体而言，监测组惊讶地看到，在访问的多数国家，对第 1455 (2003) 号决议中的措施以及同提交名称有关的规定、同清单有关的列入清单和从清单中除名的程序有所了解的官员即使有，也寥寥无几。了解这些要求的国家则严重依赖该项决定中的豁免条款，提出提供名称可能会妨碍调查或执行行动。在监测组看来，此种做法更具有搪塞的性质，而不是提供名称遇到实际障碍。

23. 在整个访问期间，看来很少或者没有人知道制裁委员会或监测组的工作，或知道可以获得同制裁委员会及其联合国网站有关的信息。这包括缺乏张贴清单的知识。这严重妨碍和耽搁了增订名单的应用。监测组还注意到，在制裁委员会的工作方面，各国常驻纽约联合国代表团同其首都之间严重缺乏协调。令人遗憾的是，此种缺乏协调经常损害安全理事会相关决议的执行。

24. 下文第 175 至 177 段详细列出同综合清单有关的各项建议。

四. 金融和经济资产冻结

25. 在提交制裁委员会的上次报告中，监测组全面评价了各国为冻结乌萨马·本·拉丹、基地组织、塔利班以及有关个人和实体的金融和经济资产采取的措施。监测组还广泛说明了基地组织和塔利班拥有的资源和资金来源以及限制这些资源和筹资渠道的状况。根据这项评价，制裁委员会请监测组更深入地分析同落实这些措施有关的具体问题，以补充这方面情况。

26. 监测组确认，打击涉及基地组织、塔利班以及有关个人和实体的资助恐怖主义的工作取得了很大进展。已查明并冻结了他们的相当一部分资金并且已逮捕、打死或捕获许多重要的财务管理人员。国际金融界的管制监督和自我督促工作已有很大改进。国际社会正把越来越多的资源用于制止资助恐怖主义的活动。

27. 迄今为止收到的 83 份 90 天报告所述情况表明，大多数国家都非常认真地解决资助恐怖主义的问题。绝大多数国家已经颁布了新的法律文书，按照安全理事会的要求制止资助恐怖主义的活动和更好地实施资产冻结措施。⁷ 在大多数情况

⁷ 在提出报告的 83 个国家中有 72 个提供了立法当局落实该决议有关措施的情况。有两个国家表示，它们正在制订有关立法。有 4 个国家没有说明立法当局在这方面的的工作。

下，国家通过了关于冻结资产和处理资助恐怖主义问题的具体法律。在许多情况下，这涉及履行联合国义务的立法。有几个国家表示，即使没有这方面的具体立法，他们也能够援引其他有关法律条例处理这些问题。

28. 这些报告着重指出，一个可能的缺陷是不少国家要求在冻结资产之前必须提出司法调查结果。⁸ 这种状况在大陆法系国家比在英美法系国家更加普遍。虽然其中大多数国家表示这些司法要求并没有妨碍它们冻结资产的能力，但是这些程序造成额外拖延，有可能减少冻结行动的效用。依靠行政权力的国家似乎更能够采取先发制人的必要行动，收缴和封存这些资产。

29. 迄今提出的若干报告仅提供了落实该决议所规定措施的部分情况。在提出报告的 83 个国家中只有 21 个表示它们冻结了资产。这些行动冻结的总金额约为 7 500 万美元（见附录三）。巴基斯坦、沙特阿拉伯、瑞士、土耳其和美国约占其中的 7 000 万美元。⁹ 这些资产中有相当一部分原属于塔利班，后来归还给新的阿富汗政府。¹⁰ 没有任何国家表示包括商业企业或财产在内的任何有形资产受到冻结。在提出报告的国家中有 11 个表示其境内有基地组织活动小组存在，但是它们没有冻结任何资产。¹¹

30. 监测组关心的是，似乎仅有少数国家有权封存银行账户或其他金融工具之外的资产。报告中也很少或没有谈论国家有关当局超越列入清单的实体或个人，获得和冻结“由它们或由代表它们的人拥有或直接或间接控制的财产所衍生的”的资产。报告中也没有表示国家采取何种方式能够“确保任何人均不直接或间接为这种人的利益提供此种或任何其他资金、金融资产或经济资源”。仅依靠洗钱问题立法的国家在这方面尤其受到限制。这些问题还需要在反恐怖主义委员会的国家审查范围内作进一步调查。

31. 监测组通过研究、审查报告、查访和与政府官员及专家的讨论得出结论，尽管已经取得很大进展，但是仍然存在一些严重问题和系统薄弱环节。许多基地组织的资金来源还没有被查清或封锁。基地组织继续通过慈善机构和富有的捐赠者以及通过商业和包括毒品交易在内的犯罪活动，获得资金。现在他们广泛采用替代汇款系统和现金使者。基地组织已把大部分金融活动转移到当局缺少资源或没有下决心管制这类活动的非洲、中东和东南亚地区。还有迹象表明，已列入清单

⁸ 在提出报告的国家中有 11 个表示，司法调查结果是冻结资产的先决条件。

⁹ 最近公布的美国财政部进度报告表示，由于采取国际行动打破恐怖主义资助网络、威慑捐赠者和保护全世界金融系统，全球已冻结了 1 439 个账户，其中有资产 13 670 万美元以上，还制止其他亿万资金流到恐怖分子手中。

¹⁰ 见美国根据第 1455（2003）号决议提出的 90 天报告。

¹¹ 提出报告的这些国家有阿尔及利亚、澳大利亚、科威特、黎巴嫩、印度、伊朗伊斯兰共和国、以色列、约旦、俄罗斯联邦、新加坡和阿拉伯叙利亚共和国。还有，菲律宾没有说明是否冻结任何资产，它表示这个问题仍然是该国的机密。

的若干实体和个人还能够继续从事筹资活动、利用信托基金、幌子公司和其他安排掩护资产和开展活动（见下文第 67 段至第 82 段）。

32. 监测组仍关心的是，基地组织、塔利班和同恐怖网络有关的人员还能够获得、募集、收集、转移和分配大笔资金，以支持其意识形态、后勤供应和恐怖行动等活动。

33. 报告本节集中说明在打击资助基地组织网络这场战争中问题最大的一些方面，包括利用慈善机构、信托基金和持股公司掩盖基地组织的有关交易和资源、利用替代汇款系统和管制松懈的金融机制。

慈善机构

34. 基地组织从一开始就大力依靠慈善机构和同情者的捐赠为其活动提供资金。慈善机构向基地组织提供非常有用的国际渠道，供其募集、收取、转移和分配所需要的资金，用于灌输思想、招募、培训、后勤和行动支助活动。这些资金往往与用于其他合法的人道主义或社会方案的资金混合在一起或者隐藏在其中。基地组织的支持者和提供资金者还建立幌子慈善网络，其主要目的是为基地组织筹集和运送资金。这些慈善网络起源于 1980 年代后期阿富汗的反苏圣战。当时基地组织能获得许多得到国家协助的慈善机构和其他支持反苏事业的富有捐赠者的支持。

35. 现在基地组织继续大力依靠这些慈善机构便利和掩盖其资金收集和转移活动。这些活动从清真寺和伊斯兰教中心的募捐箱¹²到直接筹资和募捐活动、把用于合法救济目的的资金和恐怖主义活动资金混合在一起、滥用或挪用合法的慈善资金和设立可调用社区收集的资金或富有支持者提供的资金的幌子慈善机构。至于支持更激进的穆斯林原教旨主义的宣传和传授的合法慈善机构，基地组织也从其活动中获得好处并大力依靠这些活动。

36. 对被利用或滥用于支助恐怖主义的慈善机构实施控制已证明非常困难。这些慈善机构与宗教和人道主义救济的紧密联系使政府的管制和监督工作成为非常敏感的问题。与基地组织有联系的许多慈善机构也在阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、车臣（俄罗斯联邦）、科索沃（塞尔维亚和黑山）、巴基斯坦、索马里、苏丹和东南亚农村地区向重要的人道主义方案提供资金。¹³ 许多国家，特别是东南亚和中东国家都有支持慈善机构独立活动和鼓励捐赠者匿名的根深蒂固的传统。

37. 90 天报告仅非常有限地概述了利用和滥用慈善机构的问题和处理这些问题所采取的行动。在 2001 年 9 月 11 日事件之前，没有几个国家试图管制慈善机构

¹² 见 2003 年 9 月 17 日《阿拉伯新闻报》关于沙特阿拉伯政府正在限制使用和管理募捐箱的报道。

¹³ 例如，国际伊斯兰救济组织在网站中列出的方案有“为贫穷和赤贫的穆斯林提供道义支持及实物和现金援助”，“全面照顾穷人、寡妇、老人和孤儿”，“在伊斯兰国家收养孤儿和提供保健服务、教育、钻井和传授《可兰经》”，“向科索沃的穆斯林提供救济”等等。

或要求它们报告收款和用款的活动。在大多数情况下，这些管制措施仅限于了解税务状况。不少国家现在开始采取步骤处理这个难题。例如，科威特和沙特阿拉伯政府已宣布在各自国家成立新的慈善机构监督机构。¹⁴ 菲律宾请联合王国的英格兰和威尔士慈善机构专员提供援助。巴西、克罗地亚、古巴、摩洛哥和巴拉圭也在报告中表示，它们为确保慈善机构和非政府组织得到有效的监督，已采取新的管制措施。

38. 据报道，海湾国家已关闭了大约 50 个慈善机构，还有 40 多个慈善机构处于官方监管之下。¹⁵ 沙特阿拉伯宣布，它已经审计了 245 个国内慈善机构、冻结了它们的驻外办事处、关闭了 12 个慈善机构并禁止在商店和清真寺设置捐赠箱。¹⁶ 然而，这些慈善机构中并没有几个慈善机构的名称被提交给委员会，供列入清单。

39. 持续的倾向是人们一般不愿意与慈善机构，甚至涉嫌向基地组织提供资金的慈善机构为敌，除非提出强有力的证据并能获得司法调查结果。这种较高的证明标准妨碍了认定慈善机构和把它们列入清单的工作。迄今为止委员会认定了约 17 个慈善机构或慈善机构分部。据该领域的大多数专家说，这些慈善机构仅是冰山的一角。即使在这类慈善机构被列入名单后，人们甚至更不愿意深入慈善机构内部，找出它们的董事、捐赠者和筹资者。

40. 基地组织利用慈善机构和解决这个问题困难重重的一个重要实例直接涉及国际伊斯兰救济组织（伊斯兰救济组织）的活动，它是最大的伊斯兰伞式慈善机构之一，总部设在沙特阿拉伯吉达。该组织的大部分活动及其相关慈善机构的活动涉及宗教、教育、社会和人道主义方案。但是伊斯兰救济组织和其中一些成员组织也被有意或无意地用于协助基地组织的筹资工作。虽然伊斯兰救济组织还没有提交给委员会列入名单，但是美国已请沙特阿拉伯密切注视该组织的可疑活动。美国还主动提供这方面的调查援助。

41. 伊斯兰救济组织在全世界设有分部，非洲 36 个、亚洲 24 个、欧洲 10 个、拉丁美洲、加勒比和北美洲 10 个。它的财政捐助大部分来自沙特阿拉伯的私人捐赠。它建立了一个捐赠基金，从而有稳定的收入从事各种活动。该慈善机构还与穆斯林世界联盟密切协作。中东许多著名人物和金融家都与这个主流伊斯兰慈善机构有联系。

¹⁴ 科威特在 90 天报告中表示，它已成立由社会事务和劳工部长主持的慈善机构监督委员会。它还要求慈善机构进行任何银行转账前均须得到政府批准。关于沙特阿拉伯为管制慈善机构采取的措施，见 2002 年 12 月沙特阿拉伯政府公布的“沙特阿拉伯王国为打击恐怖主义采取的主动行动和行动”。

¹⁵ 这些估计数字由著名的反恐专家阿米尔·塔赫里汇编；见 2003 年 5 月 12 日《纽约邮报》，阿米尔·塔赫里的文章“恐怖的秋天”。

¹⁶ 见沙特阿拉伯发言人阿德尔·朱拜尔的讲话，刊登于 2003 年 5 月 18 日《福克斯星期日新闻》，后来由驻华盛顿特区的沙特阿拉伯王国大使馆公布。

42. 加拿大一个法庭最近提出证据，证明伊斯兰救济组织的资助活动直接同伊斯兰圣战组织有联系，伊斯兰圣战组织是一个列入清单的实体，它同基地组织关系密切，并对 1998 年达累斯萨拉姆和内罗毕的美国大使馆爆炸事件负责。¹⁷ 美国中央情报局最近公布的一份报告也表明，伊斯兰救济组织在 2001 年 9 月 11 日之前用资金直接支持阿富汗的六个基地组织训练营。¹⁸ 在这一日之后，巴基斯坦还查明并驱逐了曾在巴基斯坦境内伊斯兰救济组织支持的组织中工作的 20 多名基地组织支持者。¹⁹

43. 印度和菲律宾也有指控说，伊斯兰救济组织的当地官员和雇员直接卷入基地组织的恐怖活动，包括计划攻击美国驻马德拉斯和加尔各答的领事馆。据报道，伊斯兰救济组织驻菲律宾三宝颜市办事处在 1990 年代初曾作为伊斯兰脱离主义活动的协调中心，直到 1996 年还向另一个列入清单的实体阿布沙耶夫集团输送资金。该办事处由乌萨马·本·拉丹的内弟穆罕默德·贾迈勒·哈利法成立和管理。²⁰ 最近发现，国际伊斯兰救济组织（在美国作为伊斯兰救济组织活动）与索利曼·比埃里和 SAFA 慈善机构集团有联系，他们因向基地组织提供活动资金而在美国受到调查。²¹

44. 对 SAFA 的调查还突出地表明了利用慈善基金和把慈善基金与投资和商业资金混合在一起的问题。在调查中发现伊斯兰救济组织向美国一家投资和商业公司萨纳贝尔有限公司提供资金。随后这些资金通过各种渠道转移到基地组织活动分子和基地组织财务总监雅辛·卡迪这个列入清单的个人手中。卷入基地组织筹资活动并被委员会列入清单的许多慈善机构还参与商业企业活动，以补充收入。²²

45. 哈拉曼伊斯兰基金会也是关注的焦点。2002 年 3 月 11 日美国和沙特阿拉伯联合把哈拉曼驻波斯尼亚和黑塞哥维那和索马里的办事处列入清单。哈拉曼是设在沙特阿拉伯的一个慈善机构，每年筹集捐款近 3000 万美元。据哈拉曼网站介绍，哈拉曼在大约 49 个国家设有积极从事活动的分部。它从中东和其他穆斯林聚居区获得支持和资金。索马里和波斯尼亚的分部直接卷入基地组织的筹资活

¹⁷ 见公民及移民部长诉马哈穆德·贾巴纳赫案，加拿大联邦法院，Docket DES-6-99，1999 年 11 月 2 日。

¹⁸ 可从英特网查阅中央情报局这份报告的摘录，网址为 <http://www.centreforsecuritypolicy.org/cia96charifies.pdf>。

¹⁹ 2001 年 10 月 6 日美联社的报道“巴基斯坦驱逐 89 名阿拉伯援助工作者”。

²⁰ 见 2003 年 9 月 10 日马修·莱维特在美国参议院司法委员会恐怖主义问题小组委员会所作的证词。另见 Zachary Abusa 的文章“Tentacles of terror: Al Qaeda's Southeast Asia Network”，载于 Contemporary Southeast Asia, 2002 年 12 月，第 427-465 页。

²¹ 见美利坚合众国诉索利曼·比埃里案，2003 年 8 月 14 日美国国土安全局特勤人员戴维·凯恩提出的支持审前拘留的陈述。

²² 同上。

动。哈拉曼索马里办事处向一个列入清单的恐怖团体“伊斯兰联盟”提供资金，它把这批资金说成是孤儿项目和修建伊斯兰学校和清真寺的捐款。波斯尼亚办事处同埃及伊斯兰小组和乌萨马·本·拉丹都有联系。

46. 哈拉曼印度尼西亚办事处也卷入巴厘爆炸案的供资工作。2002年6月，基金组织驻东南亚高级代表奥马尔·法鲁克被逮捕，他告诉审讯人员，哈拉曼是向涉嫌巴厘爆炸案的印度尼西亚伊斯兰小组提供资金的“主要来源”。²³ 哈拉曼还继续作为另一个列入清单的实体伊斯兰祈祷团的供资渠道。据报道，伊斯兰祈祷团许多负责人继续是哈拉曼办事处的官员和成员。²⁴ 俄罗斯联邦政府也向沙特阿拉伯抱怨说，哈拉曼向车臣叛乱分子提供资金。

47. 2003年5月，沙特阿拉伯下令，在甄别所有人员的安全许可机制实施之前，哈拉曼伊斯兰基金会和沙特阿拉伯的所有慈善机构停止在沙特阿拉伯境外的活动。这项命令适用于在阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、科索沃、印度尼西亚、巴基斯坦、索马里和坦桑尼亚联合共和国的分部。²⁵

48. 哈拉曼的总经理谢赫·阿基尔·阿基尔目前正在沙特阿拉伯接受关于哈拉曼其他分部也可能参与这类活动的调查。在肯尼亚查出哈拉曼与对1998年美国驻肯尼亚大使馆爆炸案负责的人员有联系之后，肯尼亚当局也关闭了哈拉曼办事处。阿尔巴尼亚、克罗地亚和埃塞俄比亚也要求哈拉曼关闭办事处。阿尔巴尼亚常驻联合国代表团2003年10月1日在答复监测组询问的信中说，阿尔巴尼亚财政部已采取行动冻结哈拉曼伊斯兰基金会的银行账户。监测组也向克罗地亚、埃塞俄比亚、印度尼西亚、肯尼亚、巴基斯坦和坦桑尼亚联合共和国提出类似询问，但是迄今为止没有收到其中任何国家的答复。

49. 尽管沙特阿拉伯宣布了禁令，但是在孟加拉国、埃及、印度尼西亚、马来西亚、毛里塔尼亚、尼日利亚、苏丹和也门等国的许多哈拉曼分部的状况仍然不清楚。哈拉曼继续在这些国家积极活动并在雅加达郊外开办了一所新的伊斯兰学校。

50. 即使在慈善机构及其管理人员被列入清单并且其现有银行账户被冻结的情况下，事实证明难以把它们彻底关闭。在许多情况下，它们继续在同一座建筑物中利用第三者的账户和资源进行活动。例如，哈拉曼索马里办事处与沙特阿拉伯总部的直接联系似乎已经中断，但是它们继续开展活动。监测组还获悉，尽管一个列入清单的实体，全球救济基金会的4 000美元银行账户被冻结，但它继续在

²³ 见2002年12月18日《基督教科学箴言报》。

²⁴ 见2003年7月31日斯蒂芬·埃默森在美国参议院政府事务委员会所作的证词。另见Zachary Abusa的文章，如上。

²⁵ 驻华盛顿的沙特阿拉伯王国大使馆新闻处。见2003年5月26日《新闻周刊》“沙特阿拉伯焦点”。

比利时布鲁塞尔维持其办事处的运作。它的现任董事是纳比尔·萨亚迪。而萨亚迪及其配偶帕特里夏·罗萨·宾克于 2003 年 1 月被列入清单。全球救济基金会的法文名称是“Fondation Secours Mondial”，它还在阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、法国、科索沃、巴基斯坦和土耳其设有办事处。其中一些办事处的状况还不清楚。

51. 拉比塔信托公司于 2001 年 10 月被列入清单。应美国和沙特阿拉伯的请求，它的沙特阿拉伯籍主席瓦埃勒·哈姆扎·尤莱丹（另拼写为亚莱丹）于 2002 年 9 月 6 日被列入清单。不过，另有报道说，尤莱丹还在积极从事“慈善活动”和金融交易。尤莱丹目前居住在沙特阿拉伯，据报道，他还在沙特阿拉伯科索沃和车臣联合救济委员会工作并担任波斯尼亚和黑塞哥维那哈拉曼麦加禁寺基金会的董事。拉比塔信托公司除了被冻结的银行账户外还保留它的办事处和其他资产。巴基斯坦政府在地方压力下，允许该信托基金继续从事难民遣返活动。

52. 另一个列入清单的慈善机构，拉希德信托公司也在巴基斯坦继续以不同的名称和伙伴关系活动，其中包括它与阿赫塔尔信托基金会的伙伴关系。它继续为基地组织的活动以及其他社会和人道主义项目积极提供资金。据报道，它最近参与儿童基金会在巴基斯坦伯丁地区向水灾受害者运送粮食的工作。美国于 2003 年 10 月 14 日请制裁委员会认定阿赫塔尔基金会并把它列入清单，理由是“阿赫塔尔正在从事以前列入清单的拉希德信托公司的活动。这个组织还涉嫌为伊拉克的新伊斯兰圣战组织募集资金并与涉嫌绑架和杀害《华尔街日报》记者丹尼尔·珀尔的个人有联系”。

53. 另一个列入清单的科威特慈善机构，伊斯兰拉伊纳特达瓦（Lajnat al Daawa Al Islamiya）也在巴基斯坦白沙瓦和卡拉奇附近活动。它的活动范围包括设在巴基斯坦各地的 5 个医疗诊所、3 所伊斯兰学校和 1 所孤儿院。最近拉伊纳特在巴基斯坦阿斯加罗附近参加难民专员办事处发起的住房方案。科威特政府向监测组通报，它正在与制裁委员会联系，以确定可否把该组织从名单中删除。联合国秘书长阿富汗问题特别代表拉赫达尔·卜拉希米也表示，鉴于该慈善机构在阿富汗救济活动中的重要作用，应该在这方面作进一步考虑。

54. 卷入基地组织筹资活动并被制裁委员会列入清单的许多慈善机构还开办商业企业，以补充它们的收入。对这类商业企业的情况了解不多，迄今为止这些企业或它们的资产都没有受到冻结。

55. 菲律宾政府在根据第 1455 (2003) 号决议提出的报告中表示，乌萨马·本·拉丹的内弟穆罕默德·贾迈勒·哈利法成立了许多组织、公司和慈善机构，作为向阿布沙耶夫集团和其他极端主义组织提供资金的渠道。最近澳大利亚也有人提出强有力的指控，说穆罕默德·贾迈勒·哈利法在东南亚成立的公司继续作为基地组织/伊斯兰祈祷团的幌子公司。这些公司有哈利法贸易工业公司、ET 迪宗旅游公司、金字塔贸易公司、人力事务所和岛·伊曼·萨菲有限公司。据说基地组织活动分子瓦里·汗·阿明·萨赫也在马来西亚成立一个空壳公司，百慕大贸易公司。基地组

织驻马来西亚首席代表艾哈迈德·法齐，又名阿卜杜勒·哈基姆为支助基金组织/伊斯兰祈祷团的活动在该国成立了下列公司：Sdn Bhd 绿色实验室药品公司、Sdn Bhd 重点技术公司、Sdn Bhd 安全谷公司和 Sdn Bhd 昆索贾亚公司。²⁶

56. 这些和其他类似商业机构的状况还不清楚。监测组认为，所有慈善机构都需要报告它们参与或拥有这类商业机构的情况并提供透明的信息。最近在菲律宾逮捕了马哈茅德·阿菲夫·阿布杜尼亚利勒和他的同伙陶菲克·雷夫克，可望从中更多地了解这些公司的情况和它们对基地组织和伊斯兰祈祷团筹资活动可能起到的作用。

57. 当地慈善机构也在向基地组织、其他有关个人和实体提供资金方面发挥着重要作用。东南亚地区尤其是这种情况，因为新的慈善机构不断涌现。例如，基地组织最近筹资的一个重要来源就是一个小型伊斯兰慈善机构，奥姆·古拉基金会，它在泰国、柬埔寨、波斯尼亚和黑塞哥维那和车臣（俄罗斯联邦）都设有办事处。据报道，管理该慈善机构的人员还利用马来西亚的孤儿院和幼儿园参与洗钱活动。²⁷ 在整个东南亚区域，慈善机构被用于向包括伊斯兰祈祷团在内的恐怖团体提供资金。据报道，汉巴利为建立这些慈善机构花了很大功夫。有人还具体指控印度尼西亚伊斯兰德万达瓦赫的分部昆巴克的活动，印度尼西亚伊斯兰德万达瓦赫是印度尼西亚最有影响力的伊斯兰社会组织之一。

58. 慈善机构的问题也涉及捐赠者的问题，他们利用这些慈善机构集聚资金，用于支持基地组织的思想灌输、招聘和后勤活动等工作。事实证明尤其难以揭开该机构的慈善面纱和发现富有的捐赠者，包括提供资金的商业实体。一条重要的线索是 2002 年 3 月在萨拉热窝搜查国际福利基金会办事处时发现的所谓“金链”备忘录。这个问题还在监测组的研究之中。虽然若干个人已经受到怀疑或调查，但是事实证明特别难以确定他们是否知道所提供的资金用于恐怖目的或是否直接参与。一个关键人物：设在芝加哥的国际福利基金会创始人沙特阿拉伯商人阿德尔·巴特杰，这个人仍然下落不明，并且没有列入清单。

59. 如果不严加惩罚，资助基地组织的那些人将会继续这样做。监测组再次强调列入清单的重要性，它对可能继续向基地组织提供资金的其他人具有强力威慑作用。

60. 许多正规慈善机构可以采取许多步骤，改进自我管制工作和提高透明度，以支持新的政府监督措施。金融行动工作组公布的最佳做法文件和慈善组织联合会自己提出的几项建议都详细说明了这些步骤。

²⁶ 见澳大利亚联邦众议院议会辩论，《正式记录》，2003 年第 10 号（2003 年 5 月 14 日，星期三）第 1645 号问题，外交事务：东西亚。

²⁷ 见 2003 年 10 月 3 日《华尔街日报》，扎卡里·阿布沙的文章“被遗忘的阵线”。

61. 大多数专家建议，应当规定特别要求，确保慈善机构在可能范围内通过正规金融系统进行业务往来。在这种情况下，应要求接受款项的组织维持银行账户并尽可能通过支票和电子转账等可核实的方式进行业务往来。
62. 如果没有银行设施或高昂的费用妨碍使用银行设施，也可以用现金转账。在这种情况下，要作出特别努力，记录和核查每一笔交易。其中应包括捐赠慈善机构的积极参与，以确保资金分配符合赠款条件。
63. 许多慈善联合会向其成员建议，他们可经授权建立关于记录接受者遵守规定情况的数据库。这包括对接受组织有利和不利信息。这个数据库应作为参照点。
64. 许多慈善机构管理人员建议，应加强国际合作工作，以实用的格式编写和公布这方面的情况。然后由公共慈善机构负责检查这些名单，确保它们的捐赠款没有提供给被禁实体并记录运作过程。慈善机构还要适当注意，确保它们的捐赠款没有分流给这些被禁实体。
65. 安全理事会可以考虑采取有关步骤，确保联合国所有机构都了解每次实体列入清单的情况。联合国所有机构均应中止与这些实体的任何联系。
66. 安全理事会可以考虑设立一个慈善机构数据库，由政府机构或公认和正规的国际慈善机构提供有利和不利信息。这种数据库可以作为适当注意有关慈善机构的参考点。

商业实体、空壳公司和境外信托

67. 使用空壳公司和境外信托隐藏从事资助恐怖主义活动的个人和实体的身份是有待解决的另一个难题。这种安排往往是通过在根本无兴趣或很少有兴趣实行管理的管辖区建立国际商业公司和允许建立公司的信托安排作出的。在许多境外中心，建立国际商业公司的费用非常低廉，而且公司的活动通常免税，并免受大多数管理调查。这种安排能够掩盖受益权人的真实身份及其资产的价值、性质和所在地，进而为洗钱和资助恐怖活动创造机会。
68. 目前在全世界许多管辖区建立了境外商业和金融中心。有些管辖区开始在加强它们对这种经济活动的管理和监督，其他则继续奉行其“不闻不问”的自由政策²⁸吸引海外商业企业。这些中心现已受到越来越多的压力，要求它们更好地监督通过这些中心进行的活动。禁止建立在所在管辖区没有任何资产的空壳银行的压力也越来越大。金融行动工作组和世界银行是这一努力的先锋。
69. 在关闭空壳银行，增加境外公司和信托基金的透明度和责任方面已取得显著进展。但是，一向被视为遵守规定的许多境外商业中心继续对打击资助恐怖主义

²⁸ 一些政府官员向监测组表示它们担心那些依然不遵守金融行动工作组标准的国家。还对诸如马来西亚的拉布安等境外中心的使用表示关切，它们被用来掩盖若干商业实体的受益所有权。

的斗争构成严重障碍。它们仍然帮助掩盖可能资助恐怖主义的活动，使与恐怖分子有关的、不在银行账户中的金融资产难以发现和处理的。

70. 监测组仔细检查了这一问题，并四处走访，讨论和调查同查禁被列入清单的个人和实体的资产有关的具体问题。这一深入调查涉及 Youssef Nada 和 Idris Nasreddin 及与其相关的商业实体。这些调查发现了与确认和查禁其资产、特别是银行账户以外的资产有关的严重问题。许多这些问题的根源是使用境外公司和信托基金掩盖商业股份以及这些公司继续在进行的商业交易和业务。

71. 制裁委员会在 2001 年 11 月 9 日将 Youssef Mustafa Nada，并在 2002 年 4 月 24 日将 Ahmed Idris Nasreddin 列入清单。两人都通过各种商业股份经营着广泛的金融网络，为与基地组织有关的活动提供支助。在将他们列入清单的同时也将他们拥有或控制的其他 14 个实体列入清单。Nada 和 Nasreddin 曾作为 Al Taqwa 银行和 Akida 银行的总裁多年密切合作。这两个银行都是没有实际存在的空壳银行，在获得营业执照的巴哈马使用同一地址。他们还彼此合作，拥有或控制着其他一些商业实体。

72. Al Taqwa 银行是 1988 年在穆斯林兄弟会的大力支持下成立的。它是 2000 年春季改名为 Nada Management Organization（卢加诺）的 Al Taqwa Management Organization 关系密切的附属机构。Nada 还控制着 Al Taqwa Trade, Property and Industry Company Ltd（列支敦士登）、Ba Taqwa for Commerce and Real Estate Company Ltd（列支敦士登）和 Nada International Anstalt（列支敦士登）。

73. Nasreddin 的公司还包括 Miga-Malaysian Swiss Gulf 和 African Chamber（卢加诺）、Gulf Centre S R L（米兰）、Nascoservice S R L（米兰）、asco Business Residence Centre SAS（米兰）、Nasreddin Company Nasco SAS（伊斯坦布尔和米兰）、Nasreddin Foundation（列支敦士登）、Nascotex（摩洛哥丹吉尔）和 Nasreddin International Group Ltd Holding（巴哈马纳索和米兰）。

74. Nada 的网络和 Nasreddin 的网络之间有着十分密切和复杂的相互关系（见附录四）。Nada 和 Nasreddin 都在彼此的银行和公司任董事，在许多情况下共用一个地点和一批雇员。双方都积极进行金融交易、进出口业务和房地产活动。双方都与伊拉克、科威特、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和其他中东和北非国家境内的同一批投资者有着密切联系。双方都与一些资助基地组织的伊斯兰慈善机构和商业企业有联系，包括米兰伊斯兰中心这一基地组织的主要招聘中心。

75. 有很长一段时间，Nada 和 Nasreddin 在邻近瑞士卢加诺的意大利一个小飞地坎皮奥内居住和工作。他们从位于坎皮奥内、卢加诺和米兰的办公室经营他们的工商企业。他们的许多企业通过列支敦士登的地方信托注册为境外公司。这些安排通常是通过所谓的“看门人”主持安排的，多数情况下是卢加诺的一两个精通建立这种境外空壳公司的律师事务所。当时，列支敦士登对这种空壳公司没有什么要求，只要求它们使用当地的信托代理人，即 Asat Trust，根本不要求确认或

说明所有权、受益所有权或由其代表的在当地注册的公司的资产。也没有为这些公司的活动或交易作任何记录。²⁹

76. 据说，Nada 和 Nasreddin 网络的各种公司包括——也许依然包括——在欧洲、中东、北非以及东非和西非的商业地产和一些企业投资。它们与美国的 SAFA 公司集团也有联系。这些资产中有许多是与其他个人和实体联名拥有的。

77. 尽管一些国家中有一些已采取行动冻结 Nada 和 Nasreddin 的银行账户或以他们的一个或多个企业的名字开设的账户，但是并没有触及他们的其他实物资产或营业资产。后者包括他们在坎皮奥内、卢加诺和米兰的住所和（或）商业地产等。

78. 2003 年 1 月 28 日，Youssef Nada 违反旅行禁令（见下文第 101 段），从坎皮奥内来到瓦杜兹。在瓦杜兹期间，他向公司登记办公室申请正式更改清单上他的两个公司的名称：Al Taqwa Trade, Property and Industry Company Ltd 和 Ba Taqwa for Commerce and Real Estate Company Ltd。前者改成 Waldenberg SA，³⁰ 后者改成 Hocberg SA。³¹ 他还申请清算这两个公司，并使自己被任命为财产清算人。与此同时，他还申请解冻在帕里巴斯银行集团卢加诺分行中的以保证金形式扣押的资金，这些资金涉及米兰商业地产的税务诉讼和律师费。这两笔费用将在清算 Al Taqwa（现改名为 Waldenberg）过程中出售这些资产后予以支付。瑞士政府向制裁委员会申请豁免，根据第 1452（2002）号决议发还这些资金，让他支付税款和律师费。这一要求还有待委员会审议。

79. 监测组对这一交易提出的疑问促使列支敦士登政府审查这一事项，并取消了 Youssef Nada 作为 Waldenberg 和 Hocberg 清算人的资格。他们临时任命了另一位清算人。Waldenberg 和 Hocberg 作为境外公司，在列支敦士登无任何记录，在登记时也没有要求它们提供任何有关公司和其他资产的材料。这使临时清算人处于尴尬的地位，他手头没有任何关于可能属于这些公司的需清算的资产的材料。显然，只有 Nada、Nasreddin 和他们的律师才知道。

80. 监测组得以确定 Nada 和 Nasreddin 依然在米兰的一个或多个旅馆有财产权益，也许在意大利和瑞士还有其他商业地产。监测组在瑞士和意大利进一步调查后没有查明这些其他地产。监测组也未能确定 Nada 和 Nasreddin 目前的地址。显然，地方当局也不知道他们现在何处。这只能使管制他们经济活动的任务更为艰难。

81. Nada 和 Nasreddin 的例子反映了在管制银行账户之外的工商活动和资产方面依然存在严重缺陷。它们突出显示了在确认受益所有权和在对付共有资产问题

²⁹ 列支敦士登当局告诉小组，它们已采取新的措施，要求确认受益所有权并说明公司活动和资产情况。

³⁰ 2003 年 10 月 10 日提议将 Waldenberg SA 列入清单。

³¹ 目前尚未向委员会提议将 Hocberg SA 列入清单。监测组认为，每个国家有责任将原先列入清单的个人或实体更改名称或化名的情况通知制裁委员会。

方面面临的困难。加上不能控制列入清单的人在世界范围的行动，使他们有机会继续获得和操纵他们持有的企业资产，或者规避第 1390(2002)号和第 1455(2003)号决议规定执行的措施。监测组担心，其他列入清单的个人和实体或许能同样成功地规避这些决议规定执行的措施。

82. 一个有关的问题是，大多数国家没有采取行动去触及银行账户以外的涉及列入清单的个人或实体的经济活动或投资。事实上，只有少数国家冻结了银行账户以外的其他资产。一些国家表示，除了这些账户外，他们缺乏触及其他营业资产或有形资产的手段或权力。许多国家不愿关闭或接管涉及列入清单个人或实体的营业资产。此外还有与没有列入清单的个人联合拥有和管理的企业和资产这一问题，其中包括家庭成员。

83. 在 2003 年 10 月 1 日至 3 日在斯德哥尔摩举行的会议上还决定更为详细地规定有效冻结与恐怖分子有关的资产的义务，包括银行账户以外的资产。工作组对需没收的财产和需使用的程序发表了一项新的解释性说明。工作组宣布，按照各项联合国决议，需要冻结的资金和其他资产的义务包括“…由列入清单的个人完全或直接或间接地联合拥有或控制的那些[资产]。”金融行动工作组还建议关闭空壳银行，建议所有国家颁布提高透明度的要求，确保充分和及时地提供关于所有公司和信托受益所有权的资料。

84. 监测组根据调查结果，提出了一系列解决这些问题的建议。本报告的建议部分详细叙述了这些建议（见下文第 186 段）

替代汇款系统和运送人

85. 基地组织及其联系团体在很大程度上依靠诸如哈瓦拉这样的替代汇款系统转移钱款。这些途径还常被用来转移通过慈善机构、轻微罪行、贩运毒品或从富有的捐助者那里筹集的款项。基地组织还依赖运送人大量运送现金和其他的贵重物品。

86. 哈瓦拉在 50 多个国家很风行。大多数在农村地区经营业务，特别是在没有银行的地方。在客籍工人和难民居住的地方也很普遍，被广泛地用来向家人汇款。哈瓦拉也被用来掩盖非法交易。中东的大多数穆斯林国家、印度次大陆、东南亚和非洲部分地区都有哈瓦拉。

87. 当前，全世界正在努力把替代汇款系统置于某种管制制度之下。一些国家试图干脆取缔哈瓦拉。³² 其他国家力求使它们受制于各种管理控制和报告制度。³³

³² 七个国家在他们的 90 天报告中表示，非正式的汇款体系，例如哈瓦拉，是非法的。这些国家是法国、印度、伊朗伊斯兰共和国、马来西亚、葡萄牙、西班牙和委内瑞拉。

³³ 90 天报告表明，加拿大、德国、荷兰、巴拉圭、卡塔尔、韩国、新加坡、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、联合王国和美国已力求通过管制和监督控制非法汇款系统。

然而，许多国家还没有对付这一困难问题。³⁴ 在一些国家，这包括要求保持有透明的记录和银行账户。一些国家试图限制可由哈瓦拉受理的款额。不遵守规定的哈瓦拉经营者将受到严厉的惩罚。这一努力取得了一定的成效，但也使许多替代汇款系统进一步转入地下，使这种交易更难觉察。

88. 虽然必须继续进行管制或监测替代汇款系统的工作，但监测组认为，应该把更多的努力放在发现恐怖分子的资金来源上。这将要求增加情报资源，并更系统地交流信息情报。

反恐恐怖主义行动小组或对付最薄弱的环节

89. 国际银行界在加强程序、使恐怖分子更难利用银行界存放或转移用于恐怖主义的资金方面取得了相当的进展。但是，大多数专家同意，还需要进一步努力，将这些措施扩大到世界上缺乏资源、能力或政治意愿仿效这类措施的许多地区的银行和金融机构。这使得下一步打击资助恐怖主义的斗争尤其困难并富有挑战性。正如监测组上一份报告中描述的，基地组织和其他恐怖团体正在根据新的措施进行调整，已将其活动集中在依然缺乏这种有效控制的地区。这包括（但不限于）所谓的陷于崩溃的国家或薄弱国家。事实上，在基地组织有牢固基础的一些国家和知道他们在哪里活动的国家中，至今没有查明或冻结任何恐怖分子的资产。必须将管制能力扩展到这种地区。

90. 由于认识到迫切需要扩大打击恐怖主义和打击资助恐怖主义的斗争，八国集团领导人于 2003 年 6 月在法国埃维昂商定建立一个新的反恐恐怖主义行动小组，着重建设政治意愿，打击恐怖主义，并找出需要扩大和加强努力的国家。八国集团特别强调打击资助恐怖主义、加强移民和海关管制、停止非法贩卖武器、加强警力和执法能力。八国集团的声明强调说：

“八国集团必须在合作打击恐怖主义的领域中建设更强的国际意愿并与其他国家联系，与此同时向没有足够的力量打击恐怖主义的国家提供建设能力的援助。”

91. 亚太经济合作理事会（亚太经合会）国家也在进一步努力，改善它们打击恐怖主义的能力。亚太经合会已建立自己的打击恐怖主义工作队，并同意与反恐恐怖主义行动小组携手合作。它们将自己的优先事项放在以下几方面：建设保护港口的必要基础设施、保护飞机乘客的飞行、打击网络犯罪、加强能源安全措施和防止资助恐怖主义。

92. 下文第 178 至 186 段详述关于冻结金融资产和经济资产的建议。

³⁴ 白俄罗斯、保加利亚、危地马拉、冰岛、老挝人民民主共和国和莱索托在 90 天报告中表示它们没有对付哈瓦拉的法律规定。

五. 旅行禁令

93. 监测组清楚知道，必须极为重视限制那些与基地组织、塔利班及恐怖团体有联系的人员的行动。因此，监测组不得不担忧地报告，清单已提出 32 个多月，但没有一个国家的报告显示 272 名被列入清单的人中曾有人申请签证前往或试图进入它们的国家，或在进入点被阻挡或拘留。³⁵

94. 禁止被列入清单者四处活动的第一道防线必须是各国将综合清单上包括的所有人列入本国的“禁止入境名单”。一个可行的国家制度还要求准确及时地向所有的领馆和边境管制当局发送这些“禁止入境名单”。要卓有成效，这类信息应该以最有用的形式提供，即能够以电子形式进行传输和数据检索的形式。扩大机器可读旅行证件和包括“生物鉴别身份资料”也能极大地强化这一进程。

95. 有越来越多的证据使监测组感到鼓舞的是，如今，会员国的边境管制当局对清单及其重要性有了更好的了解。然而，在这方面依然存在着一些严重缺陷。几乎有三分之一的国家报告说，它们还没有把清单上的所有名字放入它们的“国家禁止入境名单”。只有一半的国家报告说它们定期向边境事务处发送更新名单并将这些信息制成电子形式。一些会员国，如克罗地亚、伊朗伊斯兰共和国和巴拉圭，要求提供财政和技术援助，加强它们全面执行旅行禁令的能力。

96. 缺乏识别资料特征被说成是妨碍将名字列入“国家禁止入境名单”的一个主要障碍。但是，不应该把列入清单的信息标准定得那么高，以至于无法将可识别者列入名单。联合国已经极大地改善了维持被列入清单的名字的格式，并提高了信息的总体质量。但是，监测组知道，还可以采取若干步骤，使清单更易于使用。

97. 被列入清单的个人试图避免用写有清单上名字的证件旅行。监测组担心，这些被列入清单的个人中有许多依然去向不明。在 272 名被列入清单的个人中，只找到几个。一些报告称，有些人已被逮捕、拘留、关押或已死亡，但是还有许多人依然在逃，尽管发出了逮捕证和警报。这种情况要求各国采取更为积极的措施，加强落实旅行禁令的目标。

98. 监测组表示，如果安全理事会呼吁会员国定期报告被列入清单的国民和居民的状况或去向，就会大大加强禁止旅行措施的实施。这应该包括关于这类国民或居民去向不明的报告。还应该报告状况的变化，例如逮捕、拘留或释放。还应该规定将这些信息列入清单。这种交流会使得制裁委员会和各国得到更多的关于这些被列入清单者的情况。这将会给边境管制当局提供更全面的实用材料。

³⁵ 美国报告，海关和边境保护局于 1999 年 12 月 8 日在亚特兰大截获 Youssef Mustafa Nada，拒绝他进入美国。此人持有意大利护照。但他是 2001 年 11 月 9 日才被列入清单的。荷兰报告，曾于 2002 年 9 月 12 日拒绝伊斯兰辅助者组织领导人 Najamuddin Faraj Ahmad，又名 Mullah Krekar 进入荷兰王国。然而，伊斯兰辅助者组织是在 2003 年 2 月 24 日才被列入清单的，而且此人至今还没有列入清单。

99. 监测组在上一次报告（S/2003/669 第 88 段）建议安全理事会不妨考虑对那些已发出逮捕令、应予逮捕、拘留之人员作出特别标示。应该使所有国家都有特殊义务逮捕这类人员，以便起诉或引渡给欲将他们捉拿归案的国家。

100. 只要有可能，各国应该通知被列入清单的人，按照该国法律，他们的旅行将受到限制。因此，如果某人违反旅行禁令，他（她）应该在其所在的国家因违反联合国的这些制裁措施而受到诉讼。刑满后，他（她）应被遣送回原籍或原居住国。

101. 在调查 Youssef Mustafa Nada 监测组的状况和活动的过程中，发现他依然能较为方便地在各国行动。2003 年 1 月 28 日，Youssef Nada 从坎皮奥内来到瓦杜兹，向公司登记办公室申请正式更改他的两个上了清单的公司的名称（见上文第 78 段）。这显然违反了旅行禁令。监测组得到的情报表明他已获得新的旅行证书。这也是违反旅行禁令的。Youssef Nada 在 1997 年访问科威特时，持有意大利的护照，号码为 487487。该护照是于 1997 年 5 月 6 日签发的，有效期至 2002 年 5 月 15 日为止。此人在 2001 年 11 月 9 日被列入清单。

102. 据说，Nada 有意大利/埃及的双重国籍，这便使事情进一步复杂化。监测组向联合国秘书处法律事务厅提出这一问题，后者建议由制裁委员会澄清此事。监测组认为，为了实施旅行禁令起见，每个被列入清单的人应被视为只具有单一的公民身份或国籍。

103. 监测组成员对国际机场边境入境点进行了一系列的访问，以便监测执行旅行禁令的情况。其中包括埃及、约旦、科威特、黎巴嫩、摩洛哥、阿拉伯叙利亚共和国、美利坚合众国和也门的边境入境点。以下是这些访问得出的意见：

(a) **美利坚合众国**。监测组访问了肯尼迪国际机场。联合国清单上的名字能在海关和边防局的数据库中找到。海关和边防局的官员还提到，法律还要求所有经营进出境旅行的航空公司和船运公司向它们电子传送关于所有乘客和机组人员的预报旅客资料系统数据。航空公司必须在航班起飞前 15 分钟内电子传送乘客的数据。机组人员的数据必须在航班起飞前传送。这一做法加强了边境管理局在乘客抵达机场前按数据库查对名字的能力。

(b) **摩洛哥**。在访问卡萨布兰卡国际机场期间，监测组成员要求准许在机场用来核对乘客身份的计算机终端中查对清单上的人的名字。但是，边境警署拒绝了这一要求。边境警察告诉监测组说，外交部没有将这一要求告知他们。但是他们坚持说，已经把列入联合国清单的名字全部输入他们的系统。摩洛哥在 90 天报告中也是这么说的。官员们还表示，他们已开始对该地区某些国家来的乘客进行更为彻底和详细的核查。但他们不愿提供这些措施所针对国家的名称。

(c) **科威特**。监测组成员有机会核查了科威特城国际机场计算机终端中的名字。一些在塔利班和基地组织名单上的人名在他们的数据库找不到。监测组要

求地方当局提供他们最近收到的更新清单。负责官员答复说，他不知道清单上的名字在最初输入系统后有过什么更新。

(d) **也门**。监测组在实地访问萨那国际机场时得知，也门边境管理局在边境入境点维持两种数据库，一个是“老系统”，一个是“新系统”。所有的名字都包括在老系统中，但只有那些有某些起码识别资料的名字才在新系统中出现。他们正在计划很快转用新系统。这意味着没有足够识别资料的名字将不会出现在新系统中。也门有 15 个入境点。也门政府还提到，他们缺乏足够的技术人员有效操作新数据库。他们要求技术援助。

(e) **埃及**。在访问开罗国际机场期间，监测组为核查目的向边境事务处提供的全部名字都能在他们的数据库中找到。监测组还询问了收到新名字和更新名单的事。官员表示，不可能从联合国网页直接更新数据库中的名单，新的名单必须来自上级。这往往要耽搁时间。

(f) **黎巴嫩**。监测组在会晤黎巴嫩官员时，要求批准他们访问国际机场。但是，黎巴嫩官员不同意。监测组得知，必须将名字列入他们的国家名单就要有针对这些人发出的逮捕证，还要求有足够的识别资料，例如至少有三个名字、出生日期和地点以及国籍。同样，黎巴嫩在其 90 天报告中说，黎巴嫩已将刑警组织发出逮捕证的人以及（或）阿拉伯内政部长总秘书处点名的其他人列入边境管制名单。这些条目都有个人的全部详情以及关于过去所犯罪行的资料。他们还报告说，没有对其发出逮捕证或外国司法机构没有要求逮捕的其他人则没有列入这些当地管制名单。监测组认为这并不符合第 1455（2003）号决议赋予各国的义务。

(g) **约旦**。监测组会晤了有关约旦官员。监测组会晤的官员中没有人能回答监测组提出的问题（见第 21 (f) 段）；他们也不能准许监测组参观机场（国际边境入境点）核查他们计算机数据库中列入清单的个人的名字。

(h) **阿拉伯叙利亚共和国**。阿拉伯叙利亚共和国在 90 天报告中说，已将清单输入“被通缉和被禁止者数据库”。然而，访问大马士革国际机场的监测组成员无法确认这一点。监测组向管理官员提供了一系列名字，但一个也没有能在他们的数据库中找到。

(i) **申根信息系统**。申根地区国家在它们的 90 天报告中说，它们已采用将联合国的清单列入“国家禁止入境名单的做法。但是，不清楚这些名单是否与申根名单有同样的作用。后者是申根地区对外边境点唯一的一套控制规定。监测组在以往的报告中谈到这一问题，在此重申它原先的建议。

104. 下文第 187 至 193 段详述关于旅行禁令的建议。

六. 武器禁运

105. 按照第 1455 (2003) 号决议对各国执行武器禁运的情况进行评估, 仍然是监测组受命从事的最艰巨任务之一。正如监测组在以往的报告中所指出, 监测组在很大程度上依赖各国及时、准确和详细地提供信息。但是, 许多国家认为, 武器和军事装备问题与本国安全和利益直接相关, 因此, 在许多情况下, 拒绝透露有关此类事项的资料。提到的国家报告缺乏实质资料的情况证实了这一事实 (见附录六)。

106. 必须强调的是, 基地组织网络分散在全球各地, 因此, 正如监测组以往报告中业已提到的, 不能将武器禁运问题局限于某一特定领土, 或仅只限于联合国综合清单上开列的个人和实体必须对散布在全世界各地的所有基地组织追随者全面实施武器禁运。否则, 该项决议的适用范围会十分有限, 并因此丧失效果。要防止基地组织、塔利班以及有关个人获得武器, 就需要各国禁止武器流向全球所有非国家行为者及其有关个人。

107. 在监测和报告决议规定的武器禁运措施执行情况方面, 监测组不断遇到严重困难。这在很大程度上是由于各国不愿经由官方渠道向监测组提供有关这些问题的资料, 或不愿对监测组的要求, 即关于提供据报告或怀疑违反针对基地组织、塔利班以及有关的个人实行武器禁运的具体资料的要求做出答复。

108. 监测组注意到, 在本报告所述期间, 若干国家继续查获据信供应基地组织成员、塔利班以及有关个人的大量非法武器和炸药, 监测组还知道, 有报告指称可能存在违反和规避此类监控的情况。但是, 没有国家试图向监测组反映这种情况, 或向制裁委员会报告。

109. 例如, 在 2002 年 12 月 18 日首次拜访肯尼亚常驻联合国代表后, 监测组试图采取后续行动就是这种情况。监测组要求与肯尼亚代表团举行特别会议, 重申监测组的各项要求, 取得额外具体资料, 包括蒙巴萨攻击中使用的导弹批号、原产地等, 以及基坎巴拉附近旅馆自杀式炸弹攻击中使用的炸药细节。

110. 迄今为止, 监测组尚未收到对这些要求的答复。因此, 监测组必须从间接来源获取所需资料, 包括所发射导弹的若干部分标记方面的资料。监测组正试图在俄罗斯联邦常驻代表团的帮助下核对这一资料。

111. 对比之下, 监测组不解地注意到, 有关武器转让问题的各种非政府组织、智囊团和学术机构却定期获得这类资料。例如, 监测组注意到, 美英部队就向日内瓦国际问题研究学院《2003 年小武器调查》提供了大量有关基地组织获取小武器情况的资料。这一资料载于该调查报告题为“基地组织和阿富汗的小武器”的一节, 包括具体图表, 详细说明联军作战行动期间所缴获的武器种类和数量。³⁶

³⁶ 《2003 年小武器调查》, (牛津大学出版社, 2003 年), 第 75 和 76 页。

112. 监测组非常遗憾的是，特别是在监测组从事武器禁运问题方面的工作时，缺乏各国的协助与合作。

113. 在本报告所述期间，只有保加利亚和沙特阿拉伯与监测组专家进行有关武器转让问题的合作。监测组欢迎这两个国家的杰出合作，并敦促其它国家以同样的方式采取行动。

114. 为了答复监测组的要求，沙特阿拉伯提供了 2002 年 5 月下旬在利雅得以南苏丹王子空军基地附近发现的苏制肩上发射导弹残片的照片。这枚导弹似乎与蒙巴萨攻击中使用的导弹属于同一批号，监测组正试图追查此事。

115. 在沙特阿拉伯使用的导弹目的是击落一架正在起飞的美国战机。幸运的是，由于不明原因，该枚导弹没有击中目标。这次攻击系基地组织所为。苏丹政府移交给沙特当局的嫌疑犯承认向苏丹王子空军基地正在起飞的美国战机发射导弹。

116. 保加利亚向监测组提供了一份图表，列出该国海关 2002 年 1 月至 2003 年 2 月在边界截获的小武器。保加利亚海关报告，发现了 100 多支各式手枪、五支突击步枪和 4 000 多发各类弹药。截获的这类武器令人震惊的一点是，有些被发现的武器装有消音器，而这正是犯罪分子和恐怖分子设法寻找的武器。

117. 截获到这些武器监测组并不惊奇。小武器一直在东欧这部分地区非法流动。欧洲刑警组织早就知晓欧洲有组织犯罪团体使用的许多武器都来自巴尔干和东欧国家。

118. 列举这个例子就是为了说明，诸如基地组织的恐怖团体如何轻而易举就可以获取武器。每次报道海关和边关服务机构截获武器之际，又有多少其它走私武器在不断流动？

119. 这一现实使监测组确信，不能把按照安全理事会决议规定执行武器禁运仅局限于针对综合清单上开列的个人和实体。国际社会只有找到严厉禁止非法小武器流动的办法，预料情况才会逐步改善。

120. 然而，虽然监测组认识到决议提供了重要的补充依据，使各国能够采取行动打击这类活动，它同时也注意到，各国在报告中均未提供本国有关当局如何利用该份清单的信息。

121. 由于向监测组提供的信息不足，监测组不得不大量依靠亲自出访与地方政府当局和专家会面。为了履行这一重要任务规定，监测组还不得不依靠公开来源资料和报道。这严重限制了监测组对违反武器禁运的具体事件进行评估的能力。

122. 在本报告所述期间，监测组视察了中东若干国家。每次视察时，监测组都力图审查该地区执行武器禁运的情况，将重点主要放在常规武器方面。

123. 视察过的大多数国家都承认，在监测漫长边界、特别是沙漠地区的边界时遭到困难。这在很大程度上是由于缺乏人力资源和技术手段。他们表示知道走私犯往返于边界两边，贩运包括武器在内的各种违禁品。可以毫不费力地推定，至少有一些走私的武器到了与基地组织有关的个人或恐怖团体手中。

124. 沙特和也门当局都查实，最近发生在沙特阿拉伯的恐怖袭击中使用的一些武器和炸药是跨越其 1 100 英里长的共同边界走私运入的。Jazan 省（沙特阿拉伯）省长穆罕默德·本·纳赛尔王子最近告诉新闻界，沙特部队平均几乎每小时都在也门边界截获走私的武器。³⁷ 这种状况使沙特阿拉伯和也门于 2003 年 6 月下旬签署一项协定，以协调其边界监测活动。

125. 也门官员通知监测组，进入该国的非法武器大部分来自索马里。这种说法令监测组惊奇，因为联合国索马里问题专家组在 3 月印发的第一份报告中评估说，也门似乎是流向索马里各反对派民兵私用武器的主要来源。³⁸ 此外，监测组在继续跟踪蒙巴萨袭击以色列航班时使用的肩上发射导弹事件时获悉，蒙巴萨袭击中使用的导弹在地面运送到肯尼亚之前，极有可能经海路从也门走私进入索马里。

126. 监测组感到关切的是，在也门和索马里之间走私武器不断往返流动。这种非法贸易是根据该地区非法武器市场当时的需要而流动。武器走私贩把索马里和也门当作他们区域生意的转运国家，这种生意延伸到非洲和中东地区。监测组感到关切的是，索马里和也门是基地组织以及有关个人获取恐怖活动以及今后计划袭击所需武器和炸药的理想之地。监测组准备与索马里问题专家组讨论和确证这一定论，并进一步与上述两个国家的主管当局进行讨论。

127. 此外，在视察也门期间，监测组自可靠来源获悉，恐怖团体通常设法获取的热寻的导弹、火箭榴弹和其它种类的轻武器和小武器常常在公开武器市场销售，这在该国各地普遍可见。监测组未能核实这一信息，但肯定需要对此采取后续行动。

128. 也门当局还强调他们难以保卫本国海岸线。该国海岸线似乎被走私贩利用，往国内外输送武器。也门持续缺乏人力和技术资源，难以有效应付这一问题。在这方面，也门需要国际支助和技术援助。

129. 同样，叙利亚当局也告诉监测组，他们无法全面监测与伊拉克接壤的边界。他们表示，据信有人携带武器穿越边界，这是可能发生的。

130. 监测组还视察了黎巴嫩。尽管黎巴嫩如其根据第 1455 (2003) 号决议所提交的报告中所申明，正在力图实施严厉的法律和条例，但该国政府承认，在应付分散在全国各地的巴勒斯坦难民营里进行的非法武器交易方面效力有限。黎巴嫩治安部门正在严密监测可疑个人和实体的行动，防止他们从事任何非法行动，例

³⁷ “沙特每小时截获从也门走私来的武器”，《约旦时报》，2003 年 8 月 22 日。

³⁸ 索马里问题专家组根据第 1425 (2002) 号决议提交的报告 (S/2003/223)。

如代表恐怖分子个人或团体运送和储存武器。但他们知道，驻扎在该国的一些好战伊斯兰团体不断获得军事装备。

131. 尽管约旦政府加强努力，试图制止边界上传统的武器贩卖，但仍然面临很大困难。约旦当局同监测组会面，把约旦说成是该地区走私武器的“转运或中转点”。他们指出，这些武器来自伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国。此外，贩运者还常常在该国境内放置和藏匿武器储存。现在，该国境内仍常常发现 1970 年代晚期暗藏的武器。官员们说，这些武器的主要产地为中国、俄罗斯或东欧。³⁹ 还常常发现伊拉克制造的武器。我们不能排除其中一些武器流入基地组织或有关个人手中的可能性。

132. 在认识到该地区已经充斥非法武器的同时，注意到有关前伊拉克临时军火堆放场大量增加这类武器的报告尤其令人不安。其中有些武器已被抢掠，并散布到全国各地。据报，这批军火中估计包括大约 3 500 枚肩上海射型导弹。⁴⁰ 人们极为关切的是，其中许多武器已被走私出该国，落入恐怖组织份子手中。

133. 显然，基地组织及其有关团体能够在中东地区找到他们寻求的大部分武器供给。非法武器跨越该区域许多边界不断流动就强调了这一点。此种情况还显示，为了实际可行和更有效力，需要对第 1455 (2003) 号决议明确规定的武器禁运做出大量修改。如果各国无法制止非法武器在其边界的非法流动，它们又如何向制裁委员会报告说自己充分执行了武器禁运？

134. 不能把这些问题责任完全归咎于该地区各国，必须在国际一级予以解决。查禁武器走私无疑是打击恐怖主义的一个积极组成部分，必须帮助和鼓励所有国家采取《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》中列入的各项措施。

135. 监测组指出，除了该行动纲领之外，还有一整套国际文书，各国可以用以针对基地组织、塔利班以及有关个人实施武器禁运。一些国家已经在其 90 天报告中提到这些国际公约。

136. 为了记录在案，兹有下列各项文书：

《核材料实物保护公约》

《不扩散核武器条约》

《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》

³⁹ 在该上下文中，监测组理解的“产地”指原制造商或设计（供按许可证制造）。该信息并非暗指这些国家向武器获得者直接或间接供应这些武器。

⁴⁰ Raymond Bonner, “官员说，伊拉克游击队利用未加保卫的武器暗藏地”。《纽约时报》，2003 年 10 月 14 日。

《禁止细菌(生物)及毒素武器的发展、生产和储存以及销毁这类武器的公约》

《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》

《制止恐怖主义爆炸的国际公约》

137. 在提交制裁委员会的定期报告中, 监测组尽管并不打算成为各媒体有关恐怖主义威胁的报道的传声筒, 但仍然认为, 必须提请各国注意按照第 1455 (2003) 号决议实施武器禁运方面的主要问题。

138. 恐怖团体可以轻易获得单兵携带防空系统便是其中一个问题。的确, 估计目前有大约 500 000 套单兵携带防空系统。根据《简氏情报评论》报道, 其中有 150 000 套此类系统正在全世界使用, 另外的 350 000 套被储存起来。此外, 现在不止 75 个国家的军队库存中存有单兵携带防空系统, 据信大约有 30 个非国家行为者拥有此类武器系统。

139. 幸运的是, 迄今为止, 恐怖份子仅仅使用储存了 20 到 30 年的单兵携带防空系统。由于这些导弹陈旧, 尽管其精确性令人置疑, 导弹的价格却似乎非常低廉。目前非法市场上的销售价格每件大约 5 000 美元左右。非洲、中美洲和东南亚许多冲突地区使用的主要导弹类型为苏制 SA-7 (Strela, 北约称其为 Grail)。此外, 诸如 Stinger 和 Blowpipe 等西方设计的导弹也在阿富汗反苏占领战争中广泛使用。

140. 由于这类导弹的规格 (例如, 1.4 米长, 直径 70 毫米, 重约 10 公斤), 所以易于携带和隐藏。这种武器藏在 20 英尺 (标准化组织计量) 的海洋集装箱内轻而易举, 再次显示必须加强集装箱和海运安检。每年运输的集装箱不下 2 亿, 4 800 万集装箱往返于主要国际港口, 这一事实突出强调了这个问题的重要性。

141. 见到诸如基地组织一类的恐怖团体及有关个人使用这类导弹的危险非常大, 并且会持续存在。2002 年 11 月, 与基地组织有关的恐怖份子对飞离肯尼亚蒙巴萨的以色列航班发射了两枚地对空导弹, 这两枚导弹幸好没有击中目标。几乎与此同时, 与基地组织有关联的三名外国人在试图购买 “Stinger” 导弹时在中国香港被逮捕。九个月前, 联合王国政府将希斯洛国际机场置于高度警戒状态, 部署了 400 多名部队士兵, 防备基地组织会对民用航空器进行导弹袭击。联邦调查局最近捕获了一名原籍外国的英国军火商, 他正试图走私一枚俄制 SA-18 型导弹, 销售给指控的恐怖份子, 这是一种高性能的尖端现代武器。

142. 监测组认为, 即使诸如出口管制单兵携带防空系统要点⁴¹ 的瓦塞纳尔安排等国际努力不能防止恐怖团体获取此类武器, 但也只有此类努力才可阻拦这类行

⁴¹ 三十三个国家已经同意实施此类管制。

为。埃维昂八国首脑会议认可了这种办法，呼吁加强单兵携带防空系统的运输安全和管制。

143. 监测组欢迎亚洲和太平洋周围地区各国政府最近签署协定，严格限制使用和转让基地组织和其它恐怖团体可以用来击落民用航空器的单兵携带防空系统。⁴²

144. 同样，监测组赞扬诸如亚美尼亚、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦等一些独立国家联合体成员国国防部长做出的努力，他们6月下旬在哈萨克斯坦开会，商定采取新措施，⁴³减少诸如Strela和Igla等主要为恐怖团体使用的单兵携带防空系统的扩散。

145. 监测组认为，生产和出口单兵携带防空系统的所有国家，⁴⁴如果尚未受单兵携带防空系统出口管制国际协定的约束，并且尚未采取有关措施，则必须采取适当措施，防止这类武器落入基地组织、塔利班及其众多的同伙手中。

146. 监测组认为，需要在国际一级统一对单兵携带防空系统的管制措施，即使不能完全切断、也可更好地限制诸如基地组织网络等恐怖组织获取此类系统的渠道。这方面的倡议太多冲淡了这一努力。这就是为什么监测组建议，除了已经达成的协定之外，联合国再采取处理这一特定事项的各种措施。国际安全处于危急关头。

147. 关于大规模毁灭性武器问题，监测组在本报告所述期间参与了联合国区域间犯罪和司法研究所和欧洲刑警组织设立的工作组的工作，这两个单位正在开展“为打击贩运大规模毁灭性武器而加强国际合作”的项目。参与该小组工作的机构包括国际刑事警察组织(刑警组织)、世界海关组织、世界卫生组织、国际原子能机构和禁止化学武器组织。

148. 该项目的目标是改进执法机构间的国际合作以及加强司法合作。该项方案还致力于加强有关国际组织的区域作用，因为这类合作将有助于更加有效地制止大规模毁灭性武器的贩运，尤其是国际犯罪组织和恐怖团体所进行的贩运。

149. 关于此项问题，除参与上述工作组会议之外，监测组没有其它可以向制裁委员会送交的具体资料。但监测组仍会继续处理此项重要问题。监测组期待更密切地了解菲律宾警察最近发现的几小罐不明化学品和“携带破伤风病毒化学物”可能残留物以及同突袭菲律宾南部伊斯兰祈祷团隐藏处搜查获得的生物恐怖战

⁴² 见亚太经合组织国家领导人2003年10月21日通过的《面向未来的伙伴关系曼谷宣言》。

⁴³ 尚未透露新的管制措施细节。

⁴⁴ 包括自力发展本国单兵携带防空系统的国家和已经根据许可证生产此类系统的国家。

手册有关的最新信息。⁴⁵ 必须将这一信息与亚太经合论坛部长们所表达的关切事项相联系，即基地组织也许会利用特务在食物中放毒的方法实行致命攻击。⁴⁶

150. 基地组织无疑仍在考虑利用化学或生物武器来实施恐怖行动。这什么时候会发生？的确没有人知道。这些恐怖份子迟早会认为自己作好了准备。他们已经决定在即将发起的攻击中使用此类化学和生物武器。恰当而有效地操作此类武器的复杂技术是他们面临的唯一制约。

151. 监测组认为，这就是基地组织仍在试图研发诸如能够避开扫描机检查的炸弹等新的常规炸药装置的主要原因。基地组织还在试图设计制造简易爆炸物的新设备。⁴⁷ 同样，基地组织也在采取新的自杀携弹爆炸战术，与其它恐怖团体所采用的方法类似，涉及使用爆破带。最近在对沙特阿拉伯宗教极端份子的突击搜捕中就发现这种爆破带。⁴⁸

152. 关于目前武器禁运的情况，监测组强烈认为，要使武器禁运成为战胜基地组织、塔利班及其同伙的有效手段，就需要彻底改进禁运，因为目前形式的武器禁运看来在许多方面完全无效。

153. 设法在全世界实施武器禁运是十分不现实的尝试，当此类禁运涉及的对象是个人并且其中大部分人是秘密行动时尤其如此。这就是为什么监测组建议，除或多或少业已确定的共同框架之外，确定出特定区域国家制订的切实可行的行动方案。

154. 例如，不能把也门遇到的武器问题同瑞士发生的有限武器走私相提并论，当然也绝不能采用同样的处理方式。没有邻国的充分合作和国际社会的支助，也门也难以自行解决这个问题。

155. 因此，明确查明非法武器来源、走私过程的主要行为者以及通常的走私路线等问题的一项共同行动方案会导致在区域一级采取措施，并经常向安全理事会报告实施的情况。对于基地组织及其追随者，此种方式无疑会比一些非常广泛的国际措施产生更大的效力，那些广泛的国际措施只是一种政治声明，而非任何其他东西。

156. 下文第 194 至 200 段详细列出有关武器禁运的建议。

七. 调查结果和结论

157. 截至 2003 年 10 月 30 日，也就是距要求提交报告的日期 6 个半月之后，各国共提交了 83 份报告，这是令人失望的。

⁴⁵ Manny Mogato, “警察突袭菲律宾南部伊斯兰祈祷团隐藏处”，路透社新闻，2003 年 10 月 20 日。

⁴⁶ 亚洲外交事务记者 Jane Macartney, “在食物中放毒也许是恐怖战术”，路透社，2003 年 10 月 18 日。

⁴⁷ Adam Nathan, “发现基地组织的‘隐型’炸弹计划”，《星期日泰晤士报》，2003 年 10 月 26 日。

⁴⁸ Marie Colvin, “自杀带使沙特人发出恐怖警报”，《星期日泰晤士报》，2003 年 10 月 26 日。

158. 八十三个国家仅占联合国会员国总数的不到一半！鉴于已经在至少 102 个国家中共逮捕了大约 4 000 名基地组织的成员、支持者和与其有关的人，可见各国在对联合国有关决议的重视程度方面存在着严重问题。

159. 监测组对 108 个未提交报告的国家中的 25 个尤其感兴趣，因为情报表明，基地组织或与其有关者可能以这样或那样的方式在这些国家境内进行活动（见附录五）。

160. 监测组发现，在本次报告所述期间访问过的一些国家中，几乎没有官员知道第 1455（2003）号决议要求采取的措施、提供姓名和名称方面的规定、以及列入或删除的程序等与清单有关的内容。

161. 许多了解列入清单要求的国家大多非常强调该决议第 4 和第 5 段中的豁免条款。它们以可能妨碍调查或执行行动为由，不将个人或实体列入清单。监测组觉得，这更象是借口，而并不是在提供这些姓名和名称方面遇到真正困难。

162. 监测小组最近对某些国家的访问表明，这些国家似乎对制裁委员会或监测组的工作、关于委员会的可用信息资料、以及其在联合国网站上的网址了解甚少，或者一无所知，包括不知道清单的公布情况。这严重阻碍或耽搁了它们对增订清单的利用。

163. 监测组还发现，纽约的一些常驻联合国代表团同各自首都之间在制裁委员会和监测组工作问题上的协调不够。不幸的是，这种缺乏协调的情况经常会妨碍安全理事会相关决议的实施。

164. 监测组通过调查研究、报告审查、实地走访以及同政府官员和专家讨论得出结论认为，虽然联合国打击基地组织、塔利班及与其有关者的努力取得了重大进展，但是就各项决议来说，仍然存在一些严重问题和体系上的不足。

165. 基地组织的许多资金来源还未被揭露或封锁。基地组织仍可得到足够的资金，用来招募人员、进行训练和开展行动。

166. 自 2002 年 1 月 17 日第 1390（2002）号决议通过以来，据报道，名单上所列个人或实体的数量虽然在增加，但其资产被冻结的，却寥寥无几。

167. 那些被冻结的资产也都是银行账户。存在一种似乎很普遍的严重问题，即各国或是没有得到授权，或是不太情愿冻结或扣押企业或财物等有形资产。

168. 虽然清单上已经明确列出了一些实体，其中有极端分子团体、慈善机构，也有企业，但是，领导或管理这些实体业务的人却只有少数几个被列入清单，因此这些人能够设立新的实体和/或继续开展违犯该决议规定的活动。

169. 慈善基金仍然是基地组织网络以及全世界许多与其有关者开展活动的资金渠道。

170. 迄今为止，制裁委员会还没有收到任何报告表明，有任何名字列入清单的人在入境或过境时被阻止，也没有报告表明，有武器在运给此类个人或实体的途中被扣押。据报道，根据第 1390（2002）号或第 1455（2003）号决议而新冻结的资产很少，这表明，目前这种决议的效力要比原先预计的弱得多。

171. 许多国家不太愿意承认自己领土上存在基地组织或该网络的分子。也不太愿意向委员会提出将某些个人或实体列入清单。由于对这些决议及其规定的有关义务不甚了解，因此使得这些措施的执行工作进一步复杂化。这也是基地组织仍然十分活跃的一个原因。

172. 虽有上述情况，监测组仍注意到，世界各地的执法机构及安全部队在抓捕或击毙基地组织网络骨干分子方面，以及在先发制人，挫败恐怖分子袭击的图谋方面取得了许多成功。但是，这些成功看来主要是双边合作的产物，而不是按照决议要求采取有关措施的结果。

173. 监测组认为，如果安全理事会不制定一个强硬得多和更加全面的决议，要求各国按规定采取有关措施并履行同制裁委员会及其监测组充分合作的义务，那么在安理会主持下对乌萨马·本·拉丹，基地组织、塔利班，及与其有关的个人和实体实施制裁一事就不能取得多少进展，甚至将一无所获。

八. 建议

174. 以下建议是根据监测组的调查结果和结论提出的，旨在补充或加强根据第 1390(2002) 号和第 1455(2003) 号决议向委员会提交的前四次报告中的有关建议，而不是替换或取代这些建议。

综合清单

175. 应当进一步鼓励各国积极提供据查同基地组织网络有关的个人姓名和实体名称，包括基地组织或与其有关的团体出于恐怖主义目的而招募或训练的人。监测组认为，这是进一步削弱该网络及其成员能力，使其无法在各国之间自由行动的重要辅助手段。

176. 还应当进一步鼓励各国就已列入清单的个人和实体提供更多的信息资料。这种信息资料应当包括对这些个人和实体目前所在地点的描述以及其他情况。

177. 在提出将某些同基地组织网络有关的实体列入清单时，应同时要求将同这些实体有关的主要人物，包括涉嫌参与某些活动、因此应要求列入清单的所有管理者和负责人列入清单。

冻结金融和经济资产

178. 应当在有关决议中明确规定各国在封锁银行账户以外的其他资产及别的无形金融资产方面所负有的义务。这方面的内容包括直接指明列入清单的个人及实体所拥有的企业或财产。

179. 应当进一步鼓励各国确保，凡违反有关决议规定的制裁措施任何一条者，将受到应有的惩罚。
180. 应当进一步鼓励各国采纳金融行动工作组颁布的《关于向恐怖主义提供资助问题的八项特别建议》，以及其在各项“最佳做法”文件中建议采取的措施。
181. 各国应当实施特别规定，尽可能确保慈善机构通过正规银行系统来进行交易活动。应当要求，在进行交易时，接收方要保持银行账号，并尽可能使用支票和电子转账等可核查方式来进行商业交易。
182. 必须加强国际合作，编纂和出版各慈善机构行为及口碑方面的信息资料，包括它们曾经进行过的有问题的活动，如资助恐怖主义的联系渠道等方面的信息资料。
183. 安全理事会应当考虑提出有关措施，要求所有国家采取后续行动，定期向制裁委员会提供同列入清单的有关实体在各国状况及活动有关的最新情况和报告。这应当包括说明各国采取何种行动来确保这些活动（如果存在）符合第1390(2002)号和第1455(2003)号决议中有关措施的要求。
184. 安全理事会可以考虑采取某些步骤来确保每个实体被列入清单的消息都会通报给联合国的所有机构。联合国所有机构均应终结其同此类实体的任何联系。
185. 安全理事会可以考虑设立一个关于慈善机构的资料库，存放政府机构以及知名或已确立地位的国际慈善机构提供的正面或反面资料。有关慈善机构在进行“适当注意”调查时，可以参考这一资料库。
186. 监测组认为，安全理事会应考虑提出若干积极主动的要求或措施，制止规避目前各项决议中关于冻结经济资产和资源的措施的现象。这些措施应当包括：
- (a) 加强和明确资产冻结要求，使其覆盖综合资产、共用资产和共有资产。因为这些资产有可能继续给列入清单的个人或实体带来益处，或为其所操纵；
 - (b) 规定各国应履行一些具体的义务，以便确保列入清单的实体无法利用境外金融中心并应冻结他们在此类中心的资产。这些义务应当包括要求查清这些实体在第三国的资产和持有的股份；
 - (c) 呼吁各国实施严格的惩罚措施，惩处违反同执行决议规定的措施有关的法律和法规的行为。惩罚措施包括没收那些提供给列入清单的个人或实体因而违反上述法律的任何经济资源；
 - (d) 要求各国尽可能指明和分类描述根据该决议应当冻结的所有资产，包括全部或部分由列入清单的个人或实体直接或间接拥有或控制的有形或无形资产；
 - (e) 向各国提供一种机制，用于调查同列入清单的个人或实体有关的资产情况；

(f) 禁止清单所列个人改动按照本决议应予冻结的资产状况。这应包括禁止未经制裁委员会同意，改动企业登记资料、改变企业名称、地址或管理方。

旅行禁令

187. 为了增强清单效力，监测组建议边境管控部门广泛使用电子手段来分享和查找清单所列个人的有关资料。

188. 鉴于获得充足的识别资料具有重要意义，各国不应在把姓名列入国家禁止入境名单问题上设置太高的标准，以免根据现有信息资料或许也能查出的人不能被列入清单。

189. 安全理事会可呼吁各国定期报告清单所列国民或居民的状况及行踪。这应当包括说明这些人是否已被逮捕、拘押、正在受到通缉或已经死亡。各国还应当据实说明个人的行踪。

190. 应当提供上述信息资料供制裁委员会分发，并应尽可能将其列入清单。

191. 正在受到通缉的个人若在入境点被阻止或扣押，应当将其送回原籍国或引渡到颁发通缉令的国家。

192. 所有国家的政府部门应当通知本国有关国民或居民，说明他们已被列入清单，告诉他们要严格遵守旅行禁令。列入清单的人若违反旅行禁令，应当受到严厉处罚。

193. 监测组建议，应将列入清单的人视作仅拥有一国公民身份或一国国籍的人，以便实施旅行禁令。

武器禁运

194. 武器禁运不应仅限于列入清单的个人或实体，而应当适用于基地组织的所有追随者及与其有关的人。

195. 应鼓励在武器禁运的执行方面采取区域办法。

196. 各国应同监测组充分合作，协助其履行同执行武器禁运有关的任务。

197. 应当考虑扩大监测组的任务规定，使其拥有一定的调查权力及获得发表工作调查委托书的授权。

198. 应当鼓励所有国家不再拖延，立即采取《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》中提出的措施。

199. 应当鼓励所有尚未批准或执行以下国际文书的国家尽快批准和执行这些文书。这些文书包括：

《核材料实物保护公约》

《不扩散核武器条约》

《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》

《禁止细菌（生物）及毒素武器的发展、生产和储存以及销毁这类武器的公约》

《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》

《制止恐怖主义爆炸的国际公约》

200. 联合国不妨考虑批准一些措施，统一各种必要的管制手段，确保单兵携带防空系统不致落到非国家行动者和恐怖团体、尤其是基地组织或同其有关者或基地组织网络其他分子的手中。

附录一

2003 年 7 月以来据称与基地组织网络有联系的事件记

本简要说明并非详尽无遗。本报告列入简要说明是为了强调有关此类事件的报道的频度和广度，而这些事件据称同基地组织网络分子或似乎遵循乌萨马·本·拉丹主张的相同极端意识形态的同类实体的分子有关。监测组注意到，有一些声称的情况尚未经证实，一些案件正在调查之中。

简要说明是根据各种来源，例如以下来源获得的信息汇编而成：阿富汗新闻网、法国新闻社、美联社、加拿大通讯社、德意志新闻社、Jang Group、路透新闻社、《中东日报》、阿拉伯通讯社、《亚洲华尔街日报》、《澳大利亚人》、《波士顿环球报》、《波士顿先驱报》、《芝加哥论坛报》、《黎明报》、《印度斯坦时报》、《伦敦自由新闻报》、《纽约时报》、SME、《海峡时报》、《美国今日报》、《华盛顿邮报》、ABC News、“半岛”电视台、澳大利亚广播公司、BBC News、CBS News、CNN、Fox News、MSNBC News、美国之音。上述许多来源并非全部来源。

2003 年 7 月 4 日，巴基斯坦奎达

三名恐怖分子，包括两名自杀炸弹手袭击了奎达西南部的穆斯林什叶派清真寺 Jama Masjid-o-Imambargah Kalaan Isna Ashri。其中两名袭击者将身上捆着的炸弹引爆。

遇害人数：52

2003 年 7 月 5 日，俄罗斯联邦图希诺

两名身上捆着炸药的妇女在莫斯科郊区图希诺机场拥挤的露天摇滚音乐会上将自己引爆。俄罗斯乐队 Crematorium 正在演出，听众估计有 40 000 人。这次袭击是在俄罗斯联邦总统签署关于车臣于 2003 年 10 月 5 日举行总统选举的命令几小时后发生的。

遇害人数：16

2003 年 7 月 10 日，菲律宾南哥打巴托，科罗纳达尔市

一枚简易炸弹在科罗纳达尔市公众市场售鱼处爆炸，致使三人死亡，27 人受伤。这是 2 月以来的第四次袭击。虽然没有团体立即声称对爆炸负责，但政府怀疑摩洛伊斯兰解放阵线和阿布沙耶夫参与此案。

遇害人数：3

2003 年 7 月 22 日，阿富汗帕克蒂卡省，Orgun-e 重火力点

两枚火箭落在了帕克蒂卡东南部的 Orgun-e 重火力点。没有伤亡报告。

遇害人数：无

2003 年 7 月 22 日，阿富汗坎大哈省，Ghecko 重火力点

该重火力点遭到火箭袭击。没有伤亡或损坏报告。

遇害人数：无

2003 年 7 月 27 日，俄罗斯车臣，Tsatsan-Yurt

一名 20 岁的女性自杀炸弹手在由莫斯科支持的车臣行政当局首脑的儿子 Ramzan Kadyrov 指挥的一个保安特遣队基地附近引爆了炸药。这名女性自杀炸弹手丧生，一名女性旁观者受轻伤。当局开始搜捕另一名据称策划袭击 Kadyrov 的妇女。Kadyrov 当时不在基地。

遇害人数：1

2003 年 7 月 29 日，阿富汗坎大哈省，Naish

持自动武器的塔利班叛乱分子嫌疑人伏击了政府部队，杀死三名士兵。他们逃往附近山脉。

遇害人数：3

2003 年 7 月 29 日，阿富汗坎大哈省，Spin Kotal

一伙约 30 名塔利班游击队员拦截了一个非政府组织的车辆，一名为该组织工作的阿富汗人遇害，他的同事受伤。袭击离一名为红十字委员会工作的萨尔瓦多人 4 月份遇害的地点不远。

遇害人数：1

2003 年 8 月 1 日，俄罗斯联邦北奥塞梯，Mozdok

一名车臣分裂主义叛乱分子嫌疑人将装满硝酸铵炸药的卡车开到 Mozdok 一家部队医院前门，在那里引爆，50 人死亡，约 72 人受伤。这座四层楼的医院被完全炸毁。

遇害人数：50

2003 年 8 月 5 日，雅加达

雅加达豪华万豪酒店发生爆炸，至少 13 人死亡，超过 149 人受伤。大厅和一楼均被摧毁，高至第 30 层楼的窗户震碎。警察已查明炸弹成分为黑色炸药、梯恩梯和氯酸钾，认为证据表明与伊斯兰促进会有关。

遇害人数：13

2003 年 8 月 5 日，阿富汗坎大哈省，Maiwand 县

人道主义援助协调组织这一非政府组织的 10 名阿富汗成员在办公室遭到袭击。当他们拒绝交出新车钥匙时，武装分子毒打他们；放火烧了他们的三辆汽车。

遇害人数：无

2003 年 8 月 5 日，阿富汗坎大哈省，Maiwand 县

Maiwand 县的哨所遭到持有火箭榴弹、重机关枪和手榴弹的战士的袭击，五名警察受伤。

遇害人数：无

2003 年 8 月 6 日，阿富汗坎大哈省

一个距坎大哈 70 公里的政府哨所遭到袭击，四名政府兵受伤。

遇害人数：无

2003 年 8 月 7 日，阿富汗赫尔曼德省，Deshu 县

约有 40 名嫌疑塔利班战士乘四辆车到政府办事处，开枪扫射，为美国援助组织国际慈善团工作的六名阿富汗士兵和一名阿富汗司机遇害，他们正在该地区进行农业考察。

遇害人数：7

2003 年 8 月 7 日，阿富汗坎大哈省，Spin Boldak

在 Mal Pul 地区发生火箭袭击车辆事件，有五名阿富汗政府兵丧生，三人受伤。

遇害人数：5

2003 年 8 月 7 日，阿富汗巴尔赫省，Chahar Bolak 县

一辆属于清雷机构哈洛信托会的汽车在巴尔赫省北部 Chahar Bolak 县的一个村庄被火箭击中。火箭击中了这辆车的底盘，断成两节，没有爆炸。

遇害人数：无

2003 年 8 月 8 日，阿富汗库纳尔省，Asadabad

叛乱分子向在 Asadabad 的一个联盟基地发射了两枚火箭。当时没有伤亡或损坏报告。

遇害人数：无

2003 年 8 月 8 日，巴格达

一枚卡车炸弹在约旦大使馆炸死 19 人，炸伤 50 多人，当时伊拉克人正在入口附近等待申请签证。报告称，这次袭击用了约 1 000 磅商业级炸药。虽然爆炸

使院子外墙倒塌，但使馆本身没有严重损坏。两天前大使馆收到威胁，一辆轿车驶近使馆入口，扔出了一封信。炸弹袭击是在约旦给萨达姆·侯赛因的女儿 Raghd 和拉纳及其子女避难后不久发生的。

遇害人数：19

2003 年 8 月 13 日，阿富汗霍斯特省

叛乱分子袭击一个驻 Shinkai 地区边防营使用的基地，13 名塔利班和基地组织战士以及两名阿富汗边防警察死亡。叛乱分子使用了重机枪、无后坐力步枪、迫击炮和火箭榴弹，分三个阶段展开攻击。参加袭击的游击队员人数不明，但据边防警察 Ghafar 少校说，这次袭击是塔利班政权高级军事指挥官、前任部长 Jalaluddin Haqqani 指挥的。阿富汗边防警察缴获了一批卡拉奇尼科夫式冲锋枪、一部电话、电台和弹药。

遇害人数：15

2003 年 8 月 13 日，阿富汗赫尔曼德省，拉什卡尔加

拉什卡尔加以西 15 公里的 Nadh Ali 县发生强烈爆炸，炸毁一辆丰田小巴，炸死 17 人，其中一半是儿童。爆炸是车里的炸药引起的。没有人声称负责，也没有逮捕任何人。

遇害人数：17

2003 年 8 月 13 日，喀布尔

三名喀布尔医学院学生在其中一名学生拥有的房子里制造炸弹时炸弹爆炸，两人丧生，一人受伤。警察扣压了这座房子里的两辆大众牌旧轿车，以调查这些车辆是否准备用于汽车炸弹攻击。

遇害人数：2

2003 年 8 月 13 日，阿富汗加兹尼省，Andar 县

阿富汗红新月会的车队在首府附近遭到乘摩托车的涉嫌效忠前塔利班政权和伊斯兰叛乱军阀 Gulbuddin Hekmatyar 的游击队员的伏击，两名成员丧生，三人受伤。

遇害人数：2

2003 年 8 月 14 日，阿富汗霍斯特

三枚火箭落在东部城镇霍斯特郊区。此外，一枚炸弹在该地区爆炸，炸坏了一所未查明的住宅。没有伤亡报告。

遇害人数：无

2003 年 8 月 16 日，阿富汗帕克蒂亚省，Zormat

一枚 107 毫米火箭落在帕克蒂亚省 Zormat 联盟重火力点附近。没有伤亡报告。

遇害人数：无

2003 年 8 月 16 日和 17 日，阿富汗马扎里沙里夫

两名乘摩托车的枪手向属于拯救儿童组织的一辆车辆开枪扫射，车内两人未能及时逃走，受到枪伤。袭击发生在 Char Bolak 地区，一个总部在英国的排雷机构的一辆汽车为在那里遭到火箭射击。目前将这次袭击归咎于塔利班叛乱运动成员。

遇害人数：无

2003 年 8 月 17 日，阿富汗帕克蒂卡省，Tarway

估计有 200 名前塔利班政权嫌疑分子袭击了一个警察大院。放火烧着大院后，袭击者劫持了四名警察作为人质，越境逃往巴基斯坦。

遇害人数：无

2003 年 8 月 18 日，阿富汗洛加省

一个警察遭到火箭伏击，包括省警察局长 Abdul Khaliq 在内的 10 名警察遇害。目前将这次袭击归咎于塔利班。

遇害人数：10

2003 年 8 月 18 日，阿富汗 Konar 省，Barikot

一枚自制炸弹在边城 Barikot 一个联盟巡逻车队附近爆炸。据报告，炸弹毁坏了一辆车辆，但没有造成伤亡。

遇害人数：无

2003 年 8 月 19 日，巴格达

一枚卡车炸弹在巴格达联合国总部至少炸死 22 人，至少炸伤 100 人。炸弹是由 1 500 磅混合的航空炸弹和其他弹药组成的，装在一辆 Kamaz 牌苏制军用拖板卡车上。据一些报道说，使用的主要炸药是 C4，袭击美军“Cole”号军舰时也用了这种炸药。第二穆罕默德军队武装前卫队、穆罕默德的军队和 Abu Hafsal-Masri 旅这三个团伙都声称对这次袭击负责。

遇害人数：22

2003 年 8 月 19 日，阿富汗库纳省，Asadabad

Asadabad 一个联盟重火力点遭到三枚火箭的射击。没有伤亡报告。

遇害人数：无

2003 年 8 月 19 日，阿富汗瓦尔达克省，Salar

22 名为当地运作的地雷探测中心工作的阿富汗国民遭到洗窃其办公室的武装人员的殴打，受轻伤。

遇害人数：无

2003 年 8 月 20 日，阿富汗库纳省，Sadiqabad 镇

两名携带卡拉奇尼科夫式冲锋枪的阿富汗人在东北部的库纳省击毙一名前塔利班军事指挥官。袭击者随即逃走。当地行政官员 Mawaz Khan Afridi 解释说，他们逮捕了五个人，以迫使阿富汗长老交出这两名袭击者。

遇害人数：1

2003 年 8 月 20 日，阿富汗帕克蒂卡省，Orgun

一名美国特别行动部队士兵在帕克蒂卡省 Orgun 附近的行动中受伤死亡。另，一名美国士兵在该地区巡逻时被炸弹炸伤。不清楚这两起事件是否有联系。

遇害人数：1

2003 年 8 月 22 日，阿富汗乌鲁兹甘省

两名阿富汗士兵和四名塔利班战士在中部乌鲁兹甘省的一次冲突中死亡。阿富汗士兵俘虏了九名塔利班，并缴获了重要文件、冲锋枪、肩上导弹发射器和弹药。其余的塔利班向东南逃去。

遇害人数：6

2003 年 8 月 22 日，阿富汗查布尔省，Dai Chupan 县

塔利班战士嫌疑人在查布尔 Dai Chupan 县伏击了一卡车阿富汗政府兵。据 Hafizullah Khan 省长说，五名政府兵和四名塔利班在枪战中死亡，两名塔利班被拘留。与阿富汗政府的说法相反，塔利班发言人 Mohammed Hanif 声称，12 名阿富汗士兵丧生。他还指出，塔利班从卡车上缴获了 17 杆自动步枪，然后离开现场。

遇害人数：至少 9 人

2003 年 8 月 29 日，阿富汗纳杰夫

一枚汽车炸弹在纳杰夫一个圣迹至少炸死 91 人。这次炸弹攻击约用了 1 000 磅苏联时代炸药。

遇害人数：至少 91 人

2003 年 9 月 1 日，阿富汗查布尔省

凌晨 1 时左右，为保卫路易斯·伯杰集团公司（美利坚合众国）喀布尔-坎大哈高速公路重建工程设立的一个哨所遭到射击，四名警察死亡。

遇害人数：4

2003 年 9 月 1 日，阿富汗查布尔省

为路易斯·伯杰集团公司工作的印度承包商在其住宿的招待所遭到枪击。

遇害人数：3 人死亡或 3 人受伤（有不同的报告）

2003 年 9 月 2 日，阿富汗洛加省，Muhammad Agha 县

洛加省的 Muhammad Agha 县（喀布尔以南 40 英里处）的村民和教师在一个丹麦慈善机构的帮助下建造的 Moghul Khil 学校被人纵火。四处散发了传单，声称不应让女孩上学。虽然没有人被捕，但阿富汗官员怀疑塔利班叛乱分子。报告称，该地区还有两所学校上个月被人纵火。

2003 年 9 月 2 日，巴格达

一枚汽车炸弹在巴格达伊拉克警察总局炸死 1 人。这次袭击用了 150 磅炸药。

遇害人数：1

2003 年 9 月 6 日，阿富汗坎大哈省，Shahwali

一个车队在坎大哈以北约 15 英里的 Kighai Gorge（Shahwali Kot 县）遭到塔利班嫌疑分子伏击，五名阿富汗士兵丧生，五人受伤。据军事指挥官 Haji Granai 说，目前正在审问和塔利班有关系的 13 人。

遇害人数：5

2003 年 9 月 6 日，阿富汗加德兹

三枚火箭落在帕克蒂亚省靠近加德兹镇的一个美利坚合众国领导的联盟基地附近。没有伤亡报告。

遇害人数：无

2003 年 9 月 7 日，阿富汗坎大哈省

一辆卡车在 Spin Buldak 和 Shorawak 之间的公路上遭到塔利班嫌疑人伏击，四名阿富汗村民遇害，一人受伤。

遇害人数：4

2003 年 9 月 8 日，阿富汗加兹尼省，Moqur 县

四名丹麦援助阿富汗难民委员会雇用的阿富汗援助人员在其机构的轿车遭到伏击时遇害。

遇害人数：4

2003 年 9 月 9 日，伊拉克埃尔比勒

一名自杀炸弹手在埃尔比勒一个美利坚合众国情报基地炸死三人。报告称，用了 1 500 磅梯恩梯。

遇害人数：3

2003 年 9 月 11 日和 12 日，阿富汗喀布尔省

五枚火箭袭击了喀布尔市内及其周围的联盟目标。首先，星 9 月 11 日晚上发射了三枚火箭，其中一枚猛烈击中城东主要维和人员大院内一个集装箱。一名加拿大文职人员被一个小口径导弹碎片击伤。第二次攻击发生在喀布尔西部一个加拿大基地约一公里以外的地方，第三次攻击是在维和人员常用的机场附近。9 月 12 日，这个机场再次遭到袭击。最后，一枚 122 毫米火箭发射到该市北部，但没有爆炸。

遇害人数：无

2003 年 9 月 13 日，阿富汗帕克蒂卡省, Jani Khel

超过 15 名全副武装的袭击者乘摩托车突袭了警察局和县办事处大院。警察力图反击，但在用尽弹药后不得不撤离。目前将这次袭击归咎于塔利班叛乱分子、其基地组织盟友和忠于叛乱军阀 Gulbuddin Hekmatyar 的民兵。

遇害人数：无

2003 年 9 月 13 日和 14 日，阿富汗帕克蒂卡省, Shkin

在帕克蒂卡省巴基斯坦边界上，美利坚合众国第 10 山地作战师所属部队在其 Shkin 基地附近巡逻时遭遇小武器火力、轻机枪火力和迫击炮袭击。没有美利坚合众国的伤亡报告。事发后，反联盟部队向巴基斯坦边界撤退。

遇害人数：无

2003 年 9 月 15 日，俄罗斯联邦印古什, Magas

一辆满载炸药的卡车在印古什俄罗斯联邦安全局总部所在大楼附近被引爆，至少三人死亡，17 人受伤。不清楚这辆卡车是停放在大楼附近，还是自杀炸弹手开来的。爆炸时有 100 多人在楼里工作。爆炸震碎了玻璃、毁坏了轿车，在大楼附近留下了一个三米宽的大坑。这座大楼是在 2003 年 7 月建成的。

遇害人数：3

2003 年 9 月 16 日，阿富汗加兹尼省, Moqur 县

一个美利坚合众国军事车队在四名阿富汗援助人员前一个星期遭袭击的公路上受到炸弹攻击。爆炸装置在距头一辆车 10 米左右处被引爆。没有伤亡或损坏报告。

遇害人数：无

2003 年 9 月 17 日，阿富汗库纳省，Barikot

10 名持有 AK-47 突击步枪和火箭榴弹的民兵在 Barikot 一个重火力点附近袭击了美利坚合众国领导的联盟部队。联盟部队唤来空中支持，并在袭击者向其哨所射击时予以还击。没有伤亡报告。

遇害人数：无

2003 年 9 月 19 日，阿富汗喀布尔省，Bagram 空军基地

喀布尔以北美利坚合众国 Bagram 空军基地入口附近的一座房子发生爆炸，炸死三名阿富汗国民，并将 15 人埋在里面。这座房子存放了弹药。

遇害人数：3

2003 年 9 月 19 日，阿富汗加兹尼

加兹尼镇附近喀布尔-坎大哈高速公路边上的一个筑路工地遭到四枚火箭的射击，那里有土耳其私营公司 Mense1 JV 的工人住房和设备仓库。没有伤亡报告。

遇害人数：无

2003 年 9 月 19 日，阿富汗坎大哈省，Sangisar

一次过路车辆射击中，阿富汗警察指挥官 Sardar Mohammad 丧生，他的两名卫士受伤。没有人被捕，但警察正在搜索袭击者。

遇害人数：1

2003 年 9 月 22 日，巴格达

一名驾驶一辆灰色 1995 年 Opel 牌轿车、捆着炸弹腰带的自杀炸弹手炸死了一名 23 岁的伊拉克警察，至少炸伤 19 人，包括联合国人员。报告称，炸弹手在试图接近一个离联合国官员所在的运河旅馆约 200 码的停车场时被伊拉克警察拦住。

遇害人数：1

2003 年 9 月 24 日，阿富汗帕克蒂卡省，Shkin

塔利班战士嫌疑人向 Shkin 一个美利坚合众国军事基地发射了八枚火箭。没有伤亡报告。

遇害人数：无

2003 年 9 月 24 日，阿富汗库纳省

塔利班战士嫌疑人向库纳东北部一个美利坚合众国军事基地发射了两枚火箭。没有伤亡报告。

遇害人数：无

2003 年 9 月 24 日，阿富汗赫尔曼德省

塔利班武装嫌疑人员袭击了阿富汗非政府组织复兴阿富汗志愿协会的一辆车辆，一名援助人员丧生，一名司机受伤。

遇害人数：1

2003 年 9 月 27 日，阿富汗帕克蒂卡省, Shkin

身份不明者向 Shkin 基地发射了六枚火箭，促使联盟部队以炮火还击。这次袭击没有造成联盟任何伤亡或损失。

遇害人数：无

2003 年 9 月 28 日，阿富汗帕克蒂卡省, Shkin

身份不明者向 Shkin 联盟基地发射了两枚火箭，没有联盟伤亡或损失的报告。

遇害人数：无

2003 年 9 月 29 日，阿富汗帕克蒂卡省, Shkin

在一场战斗中，一名美利坚合众国士兵丧生，两人受伤，两名塔利班民兵嫌疑人死亡。这些美利坚合众国士兵参与了对使用小武器火力的反联盟部队的战斗。

遇害人数：1

2003 年 10 月 1 日，阿富汗坎大哈省, Dara-e-noor/nish

多至 16 名塔利班战士在坎大哈以北约 45 英里的 Nish 地区袭击了一辆运载政府兵的小货车，10 名政府兵和两名儿童丧生。政府兵反击时，一名塔利班战士丧生，另一名受伤。报告称，当天夜间在该地区抓获了一名受伤的塔利班战士。

遇害人数：1

2003 年 10 月 2 日，阿富汗帕克蒂卡省, Orgun

塔利班叛乱嫌疑人伏击了两辆供应以美利坚合众国为首的联盟部队的燃料卡车，将两人斩首，绑架了其余四人。

遇害人数：2

2003 年 10 月 2 日，阿富汗帕克蒂卡省, Orgun

一枚地雷在喀布尔爆炸，致使两名加拿大维和人员丧生，三人受伤。

遇害人数：3

2003 年 10 月 9 日，巴格达

一名自杀炸弹手在巴格达什叶派居民区 al-Sadr 市攻击警察局。九人丧生，包括三名警察，五名平民和自杀炸弹手，38 人受伤。

遇害人数：9

2003 年 10 月 10 日，阿富汗坎大哈

星期五夜间，40 名塔利班和伊斯兰党囚犯，包括前塔利班国防部长 Maulvi Obaidullah 的兄弟 Abul Hadi，从一所中央监狱越狱。报告称，越狱者从地道爬出，这个地道大约挖了一个月。官员怀疑前塔利班外交部长 Mullah Wakil Ahmed Muttawakil 的释放可能与这次越狱有关。他们说，在附近田里地道出口处发现了一辆装满土的卡车。

遇害人数：9

2003 年 10 月 11 日，喀布尔

喀布尔东北部一个阿富汗军队训练中心附近发生了枪战，一名美国士兵受伤，一名叛乱分子被俘。据 Bagram 空军基地的声明说，三名叛乱分子袭击了正在训练演习的美利坚合众国士兵。三名袭击者跑进附近建筑后，一人被俘。报告没有说明其他两名袭击者的现况。

遇害人数：无

2003 年 10 月 12 日，阿富汗查布尔省，Arghandab 县

10 月 12 日，将近凌晨 2 时，县办事处遭到袭击，八名阿富汗警察丧生，两人受伤。多达 100 名塔利班游击队员参加了这次袭击，并烧毁了县办事处，摧毁了四辆车。

遇害人数：2

2003 年 10 月 12 日，巴格达

一名自杀袭击者驾驶一辆白色丰田 Corolla 牌汽车，拒绝停车出示身份证后闯安全岗哨，在离巴格达旅馆大门约 100 米的停车场将自己引爆。警察向他开枪，阻止他接近旅馆。七人丧生，11 人受伤，包括一名美利坚合众国士兵，爆炸还炸毁了一辆轿车、一个水泥保护障碍物，并留下了一个两英尺深的大坑。基地组织公开声称对这次袭击负责，并称这次行动为第 9 号行动。

遇害人数：7

2003 年 10 月 14 日，阿富汗查布尔省

两名参加筑路项目的美国人在前往嘎孜尼省的公路上遭到嫌疑塔利班枪手的伏击。没有受伤报告。

遇害人数：无

2003 年 10 月 14 日， 巴格达

一名自杀炸弹手在土耳其使馆附近将自己引爆。袭击致使炸弹手死亡，六人受伤。

遇害人数：1

2003 年 10 月 17 日， 阿富汗法拉省

据国营喀布尔电视台报道，一伙身着军装的武装分子在 Bakwa 附近的坎大哈至赫拉特公路上伏击一辆轿车，七人丧生，两人受伤。

遇害人数：7

2003 年 10 月 17 日， 阿富汗帕克蒂亚省

一伙 50 人的塔利班战士短暂占领了帕克蒂亚省境内一段连接霍斯特和 Gardiz 的公路。报告称，他们设置了一条警戒线，搜查车辆，并惩罚无胡须的驾驶员，还没收和摧毁在车上发现的音乐。

遇害人数：无

2003 年 10 月 17 日， 阿富汗库纳省

从 Pashat 村前往 Asadabad 的四人丧生，五人受伤，一枚炸弹炸毁了他们的小货车。小货车司机、他的兄弟、他兄弟的儿子以及他另一个兄弟的女儿丧生。

遇害人数：4

2003 年 10 月 17 日， 阿富汗赫尔曼德省

一辆阿富汗军事情报人员乘坐的小货车在拉什卡尔加以南触到一枚地雷。这起事件使两名阿富汗军事情报官丧生，三人受伤。

遇害人数：2

2003 年 10 月 26 日， 阿富汗帕克蒂亚省

霍斯特以西约 18 公里处 Mando Zayi 的一所 Durnami 学校发生爆炸，两间教室被毁。在搜索该建筑时还发现了其他炸药。没有受伤报告。

遇害人数：无

2003 年 10 月 25 日和 26 日， 阿富汗帕克蒂卡省

两名为美国中央情报局工作的合同工在枪战中被穿透装甲的子弹击毙。还有 10 名叛乱分子在战斗中死亡。

遇害人数：2

2003 年 10 月 26 日， 巴格达

大多数联盟高级工作人员居住的 Al-Rasheed 旅馆遭到 29 枚卡秋莎导弹遥控射击，一名美利坚合众国士兵丧生，另有 17 人受伤。袭击所用导弹发射架藏在一辆载有一台便携发电机的轿车后面，发射架上装有 40 枚导弹，但只发射了 29 枚。导弹发射架被安放在离旅馆不到 100 米处一个名为 Al-Zaouraa 的公园的动物园里。据说，这次袭击还使用了四枚火箭榴弹。据信，这次袭击策划了两个月。

遇害人数：1

2003 年 10 月 27 日， 巴格达

在 Karada 居民区的国际红十字委员会总部大楼遭到汽车炸弹袭击，该辆汽车伪装成红十字会或红新月会的救护车。自杀炸弹手在大楼入口以外约 20 米处引爆汽车，因为警卫阻止他进入。爆炸炸出一个 20 米深、近四米宽的大坑，摧毁了大楼的前墙。爆炸造成 12 人死亡，至少 22 人受伤。

遇害人数：12

2003 年 10 月 27 日， 巴格达

在巴格达北部，一名自杀炸弹手将车开到建筑群中受保护最少的地方，袭击 Al-Shaab 警察局。在这辆四轮驱动汽车靠近警察局时，警察开始向它射击，它随后发生爆炸。七人受伤。

遇害人数：无

2003 年 10 月 27 日， 巴格达

一枚自杀炸弹在巴格达东北部靠近一个警察局的地方爆炸。八人丧生，许多人受伤。

遇害人数：8

2003 年 10 月 27 日， 巴格达

一个身着警察制服的自杀袭击者驾驶一辆警车，在南部 Ad-Doura 县 al-Baya' a 警察局大院内爆炸。据报，这次袭击至少会使四人丧生。

遇害人数：0-4

2003 年 10 月 27 日， 巴格达

一枚自杀炸弹在靠近警察局的 Al-Khadra 大街上爆炸。死伤人数不明。

2003 年 10 月 30 日， 阿富汗查布尔省， Shah Joy 县

在连接喀布尔和坎大哈这两个城市的高速公路上，塔利班嫌疑人绑架了参加这条高速公路重建工作的土耳其工程师 Hassan Onal 和他的阿富汗司机。后来，司

机获释并被送到 Ghanzi 省，身上带了一封要求释放六名身份不明的塔利班战士的信。

2003 年 10 月 30 日，阿富汗乌鲁兹甘省，Deh Rawood 县

在 Deh Rawood 县以西约 35 英里处与 10 至 15 名嫌疑塔利班战士发生冲突时，一名美利坚合众国士兵受伤后死亡。

遇害人数：1

2003 年 10 月 30 日，伊拉克查布尔省

四名政府官员，包括一名县专员的兄弟被绑架带到附近山上。据信，起初目标是阿富汗南部 Khak Afghan 县专员 Mullah Mohammad Zafar。

被绑架人数：4

附录二

经公开确认据称与基地组织和塔利班有联系的个人

编号	姓名
1.	Abdeladim Akoudad
2.	Abdul Azi Haji Thiming
3.	Abu Bakr
4.	Abu Saleh
5.	Adil Charkaoui
6.	Adnan alias Hasanat
7.	Ahmad Sajuli bin Abdul Rahman
8.	Ahmed Koshagi Kelani
9.	Arifin Ali
10.	Bambang Tetuko
11.	Bandar ibn Abdul Rahman al-Ghamdi
12.	Bilal Khazal
13.	Esam Mohammed Khidr Ali
14.	Gungun Rusman Gunawan
15.	Hamid Razak/Hamid Razzaq
16.	Hasam Alhusein
17.	Ibrahim Obaidallah Al-Harbi
18.	Iksan Miarso bin Warno Wibatso
19.	Mahmood Afif Abdeljalil
20.	Maisuri Haji Abdullah
21.	Mayahi Haji Doloh
22.	Moammar Kawama alias Ibn al-Shahid
23.	Mohamed el Osmani
24.	Mohamed Javed

编号 姓名

25. Muchtar Daeng Lau
 26. Muhaimin Yahya alias Siat
 27. Muhammad Jalaludin Mading
 28. Mullah Sharafuddin
 29. Noor Islam
 30. Osama Kasir
 31. Payo Khan
 32. Qalam
 33. Sadik Merizak
 34. Saifuddin
 35. Samarn Wakaji
 36. Sanae Al-Ghariss
 37. Sulaiiman Dimansalang
 38. Sumsul Bahri aka Farhan
 39. Taufik Rifqi/Taufek Refke
 40. Tayseer Alouni
 41. Waemahadi Wae-dao
 42. Wahid Koshagi Kelani
 43. Willie Virgile Brigitte
 44. Yaser Al-Sabeh
 45. Zari Gul
-

附录三

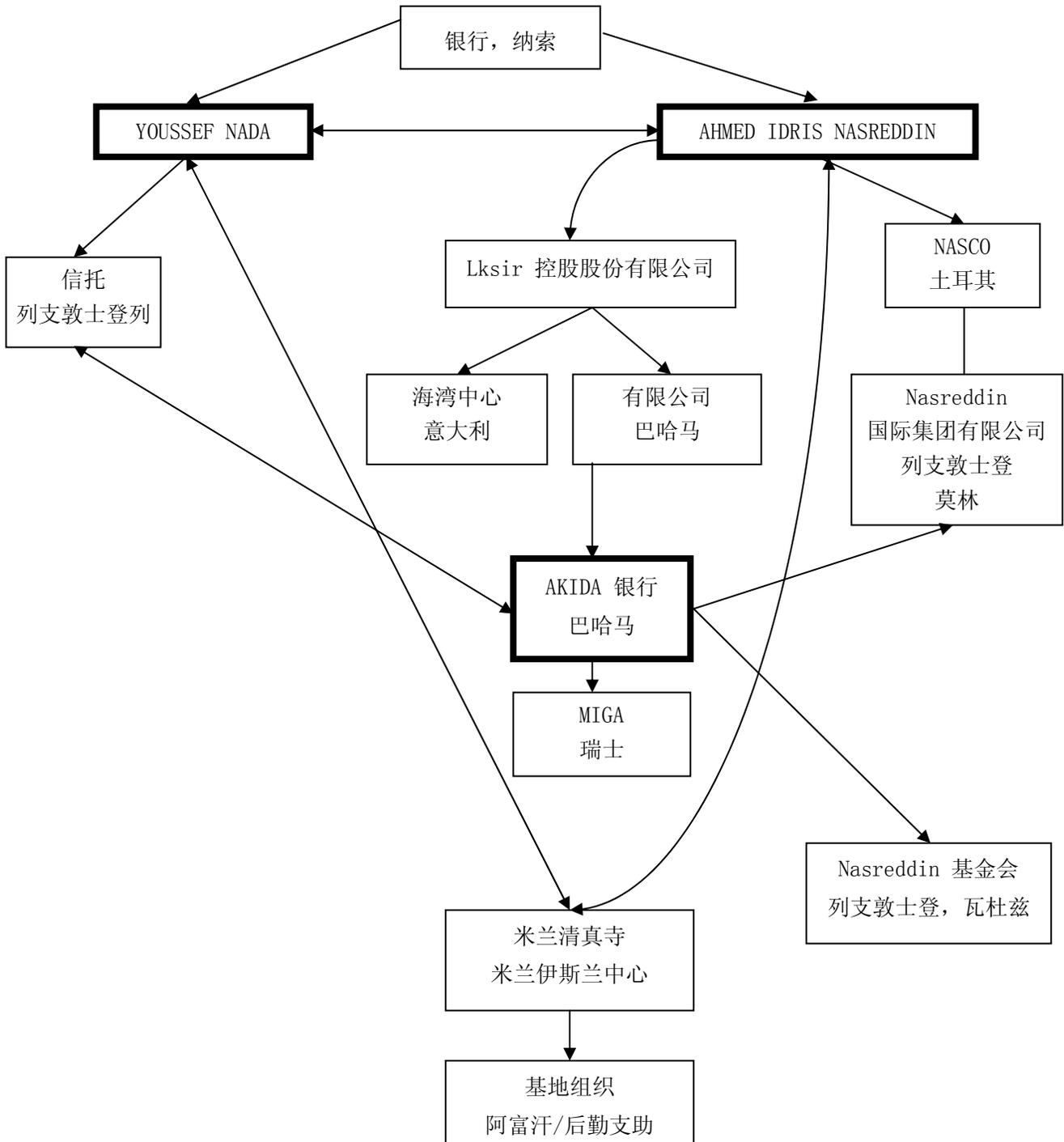
会员国报告的冻结资产

国家	冻结的资产数	冻结数额	美元额 ^a
奥地利	1	4 000.00 美元	4 000.00
巴林	不详	未列入	-
比利时	不详	4 568.1 欧元	5 316.35
加拿大	17	340 000.00 美元	340 000.00
法国	3	30 198.22 欧元	35 144.70
德国	10	4 935.75 欧元	5 744.23
意大利	64	435 000.00 欧元	506 253.00
日本	351	未列入	-
列支敦士登	2	182 000.00 瑞士法郎	136 616.00
摩洛哥	未列入	未列入	-
荷兰	1	2 763.21 欧元	3 215.82
挪威	1	1 000.00 美元	1 000.00
巴基斯坦	22	10 655.680.40 美元	10 655 680.40
葡萄牙	3	323.12 欧元	376.05
沙特阿拉伯	41	5 679 400.00 美元	5 679 400.00
西班牙	8	29 593.00 比塞塔	207.00
瑞典	未列入	1 200 000.00 瑞典克朗	153 986.00
瑞士	82	34 000 000.00 瑞士法郎	25 521 693.00
突尼斯	3	未列入	-
土耳其	1	2 000 000.00 美元	2 000 000.00
联合王国	-	334 428.14 英镑	566 789.00
美利坚合众国	-	29 000 000.00 美元	29 900 000.00
也门	1	5 900.00 也门里亚尔	35.74
冻结总额			75 003 068.79

^a 所引的数字为大约的数字。这些数字是按照 2003 年 11 月 1 日适用的汇率算出的。

附录四

Nada 和 Nasreddin 网络



附录五

尚未按照安全理事会第 1455(2003)号决议提交 90 天报告的会员国

编号	国家	区域	分区域
1.	阿富汗 ^a	亚洲	中南亚
2.	阿尔巴尼亚 ^a	欧洲	南欧
3.	安道尔	欧洲	南欧
4.	安提瓜和巴布达	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
5.	亚美尼亚	亚洲	西亚
6.	阿塞拜疆	亚洲	西亚
7.	孟加拉国 ^a	亚洲	中南亚
8.	巴巴多斯	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
9.	伯利兹	拉丁美洲	中美洲
10.	贝宁	非洲	西非
11.	不丹	亚洲	中南亚
12.	玻利维亚	拉丁美洲	南美
13.	波斯尼亚和黑塞哥维那 ^a	欧洲	南欧
14.	博茨瓦纳	非洲	南部非洲
15.	文莱达鲁萨兰国 ^a	亚洲	东南亚
16.	布基纳法索	非洲	西非
17.	布隆迪	非洲	东非
18.	柬埔寨 ^a	亚洲	东南亚
19.	喀麦隆	非洲	中部非洲
20.	佛得角	非洲	西非
21.	中非共和国	非洲	中部非洲
22.	乍得 ^a	非洲	中部非洲
23.	科摩罗 ^a	非洲	东非
24.	刚果	非洲	中部非洲
25.	哥斯达黎加	拉丁美洲	中美洲
26.	科特迪瓦	非洲	西非
27.	塞浦路斯	亚洲	西亚
28.	朝鲜民主主义人民共和国	亚洲	东亚
29.	刚果民主共和国	非洲	中部非洲
30.	吉布提 ^a	非洲	东非
31.	多米尼克	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲

^a 见报告第 159 段。

编号	国家	区域	分区域
32.	多米尼加共和国	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
33.	埃及 ^a	非洲	北非
34.	萨尔瓦多	拉丁美洲	中美洲
35.	赤道几内亚	非洲	中部非洲
36.	厄立特里亚	非洲	东非
37.	爱沙尼亚	欧洲	北欧
38.	埃塞俄比亚	非洲	东非
39.	斐济	大洋洲	大洋洲/美拉尼西亚
40.	加蓬	非洲	中部非洲
41.	冈比亚	非洲	西非
42.	格鲁吉亚 ^a	亚洲	西亚
43.	加纳	非洲	西非
44.	格林纳达	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
45.	几内亚比绍	非洲	西非
46.	圭亚那	拉丁美洲	南美
47.	海地	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
48.	洪都拉斯	拉丁美洲	中美洲
49.	印度尼西亚 ^a	亚洲	东南亚
50.	伊拉克	亚洲	西亚
51.	爱尔兰	欧洲	北欧
52.	牙买加	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
53.	肯尼亚 ^a	非洲	东非
54.	基里巴斯	大洋洲	大洋洲/密克罗尼西亚
55.	吉尔吉斯斯坦 ^a	亚洲	中南亚
56.	拉脱维亚	欧洲	北欧
57.	利比里亚	非洲	西非
58.	阿拉伯利比亚民从国 ^a	非洲	北非
59.	立陶宛	欧洲	北欧
60.	卢森堡	欧洲	西欧
61.	马达加斯加	非洲	东欧
62.	马拉维	非洲	东非
63.	马尔代夫 ^a	亚洲	中南亚
64.	马里 ^a	非洲	西非
65.	马耳他 ^a	欧洲	南欧

编号	国家	区域	分区域
66.	马绍尔群岛	大洋洲	大洋洲/密克罗尼西亚
67.	毛里塔尼亚 ^a	非洲	西非
68.	密克罗尼西亚	大洋洲	大洋洲/密克罗尼西亚
69.	蒙古	亚洲	东亚
70.	莫桑比克	非洲	东非
71.	缅甸	亚洲	东南亚
72.	纳米比亚	非洲	南部非洲
73.	瑙鲁	大洋洲	大洋洲/密克罗尼西亚
74.	尼泊尔	亚洲	中南亚
75.	尼加拉瓜	拉丁美洲	中美洲
76.	尼日尔 ^a	非洲	西非
77.	尼日利亚 ^a	非洲	西非
78.	阿曼	亚洲	西亚
79.	帕劳	大洋洲	大洋洲/密克罗尼西亚
80.	巴拿马	拉丁美洲	中美洲
81.	巴布亚新几内亚	大洋洲	大洋洲/美拉尼西亚
82.	卢旺达	非洲	东非
83.	圣基茨和尼维斯	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
84.	圣卢西亚	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
85.	圣文森特和格林纳丁斯	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
86.	萨摩亚	大洋洲	大洋洲/波利尼西亚
87.	圣马力诺	欧洲	南欧
88.	圣多美和普林西比	非洲	中部非洲
89.	塞内加尔	非洲	西非
90.	塞舌尔	非洲	东非
91.	塞拉利昂	非洲	西非
92.	所罗门群岛	大洋洲	大洋洲/美拉尼西亚
93.	索马里 ^a	非洲	东非
94.	斯里兰卡	亚洲	中南亚
95.	苏丹 ^a	非洲	北非
96.	苏里南	拉丁美洲	南美
97.	斯威士兰	非洲	南部非洲
98.	东帝汶	亚洲	东南亚
99.	多哥	非洲	西非

编号	国家	区域	分区域
100.	特立尼达和多巴哥	拉丁美洲	加勒比/拉丁美洲
101.	图瓦卢	大洋洲	大洋洲/波利尼西亚
102.	乌干达	非洲	东非
103.	坦桑尼亚联合共和国 ^a	非洲	东非
104.	乌拉圭	拉丁美洲	南美
105.	乌兹别克斯坦 ^a	亚洲	中南亚
106.	瓦努阿图	大洋洲	大洋洲/美拉尼西亚
107.	赞比亚	非洲	东非
108.	津巴布韦	非洲	东非

附录六

对会员国提出的报告的分析

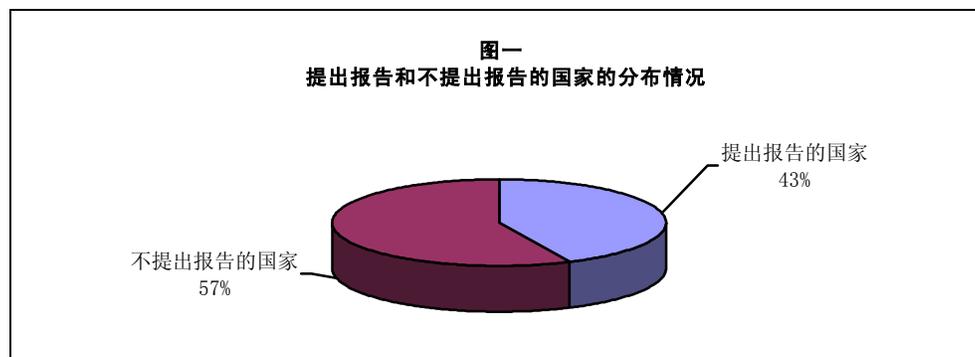
目录

	页次
导言	62
一般意见	63
各国对威胁的评价	64
害怕被打上烙印	65
参与对话	65
清单：关键在于其薄弱环节	66
技术障碍	66
其他障碍	67
争取使清单更加可信	68
金融和经济资产冻结	69
国内立法	69
实际执行情况	70
资产的冻结和解冻	71
非正规汇款系统	72
慈善机构和非营利性组织	73
贵重商品	73
关于资产冻结的结论和前景	73
旅行禁令	74
旅行禁令的效果	74
关于旅行禁令的结论和前景	75
武器禁运	75
武器禁运的范围：大规模毁灭性武器与出口管制	76
强制执行武器禁运	77
军火经纪制度：未来措施	78
国际公约的作用	79
关于武器禁运的结论和前景	79
今后的报告要求	81

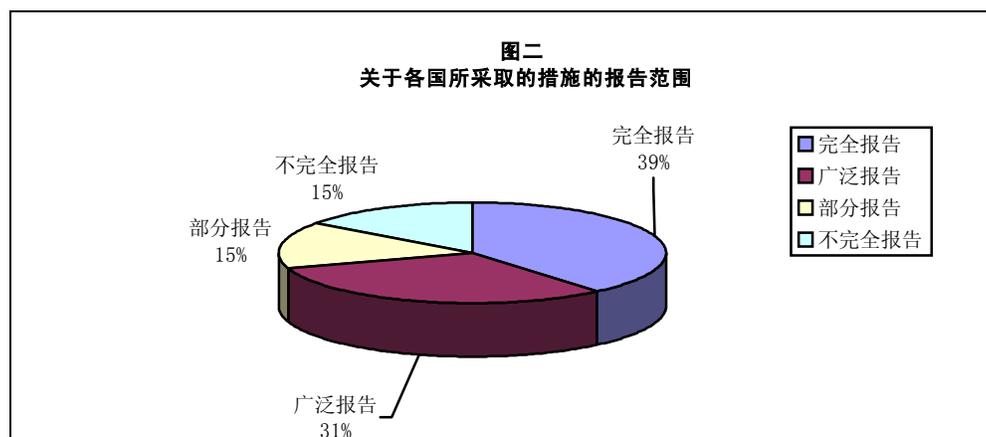
引言

1. 安全理事会第 1455(2003)号决议第 6 段吁请所有国家提交增补报告,说明为实施决议第 1 段所述措施而采取的所有步骤以及所有相关调查和执行行动,包括全面综述清单所列个人和实体被冻结的资产。
2. 安全理事会还请所有国家通过立法或行政措施执行并加强针对本国国民和在本国境内活动的其他个人或实体的措施,以预防和惩罚违反针对基地组织和塔利班的制裁制度的行为,把采取此种措施的情况通知委员会。
3. 为了协助各国提交报告,委员会公布了一份题为“国家根据第 1455(2003)号决议编写报告的准则”,其中有 26 个问题,分列如下:引言、综合清单、冻结金融资产和经济资产、旅行禁令、武器禁运和援助与结论。
4. 截至 2003 年 10 月 30 日,共收到并审查了 83 份报告。对这些报告进行深入分析所采用的方法分两方面进行,一方面是衡量报告的范围,一方面是衡量执行对基地组织和塔利班制裁的深度。分析根据的是各国在报告内所提出的资料。必要时还考虑到的其他报告,如根据安全理事会第 1390(2002)号决议第 6 段提交的报告和向反恐怖主义委员会提交的报告,以更深的了解执行力度。
5. 关于各国提交的报告的统计数据如下:
 - 83 个国家根据第 1455(2003)号决议提交了一份报告
 - 86 个国家根据第 1390(2002)号决议提交了一份报告
 - 66 个国家根据这两份决议提交了一份报告
 - 88 个国家没有根据其中任何一项决议提交报告
 - 20 个国家只根据第 1390(2002)号决议提交了一份报告
 - 17 个国家只根据第 1455(2003)号决议提交了一份报告

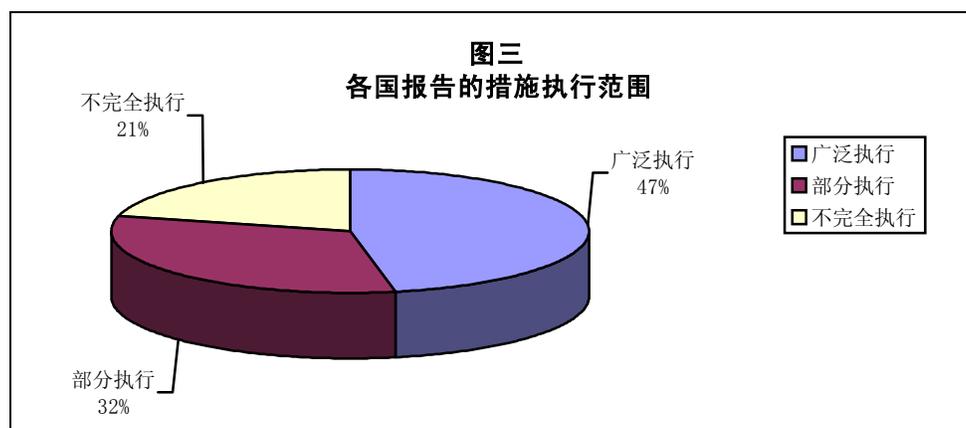
必须强调指出,有 108 个国家没有根据第 1455(2003)号决议提交报告。如图一所示,这占所有国家的 57%。因此,本项分析并不说明可能的执行工作的全貌。



6. 图二说明了对报告的两个方面的评价：报告的范围(所提供的资料是否广泛)以及执行措施的范围，所采用的四分制评分分为不完全到完全各等。在报告方面，“完全报告”表明已提供所有要求的资料，而“不完全报告”指得的是没有提到所要求的内容的报告。如图二所示，绝大部分报告提到了所要求的大多数问题，从而提供了完全或广泛的报告。



7. 关于对制裁措施执行力度的评价，应该指出，评价只考虑各国在报告内所提供的资料。因此，“完全执行”指的是报告提供的资料表明，所有三项制裁措施都得到了充分执行。如图三所示，所提交的报告没有一份表明制裁措施的每个方面都得到了完全执行。不过，提交报告的国家中大约有一半提供资料表明，制裁制度得到了广泛执行。



一般意见

8. 大多数国家都根据准则编写第 1455(2003)号决议要求的报告。说明的深度和详细程度差异很大，总的来说，根据准则编写的报告往往比根据第 1390(2002)

号决议提交的报告更加全面，提供更多的实质性的可比资料。不过，提交的一些报告没有详细说明各项问题，或只是重复以前的说明，这造成了一些空白和重叠之处，从而使对执行工作的评价受到限制。

9. 大多数国家报告说，由于在综合清单上的个人和实体名称资料不够，它们遇到了一些问题。它们建议了一些办法来解决其中的一些缺陷。

10. 报告中涉及执行关于冻结金融和经济资产的规定情况的各节往往比涉及旅行禁令和武器禁运的各节提供更多的资料。还可以看出，最近通过或修正的大多数立法特别涉及向恐怖活动提供资助和洗钱方面的法律。

11. 各国提供的关于旅行禁令的数据特别显出了清单的缺陷和各国在执行这一措施时所受到的限制。

12. 各国提供的关于武器禁运的资料主要涉及常规武器，这表明现有措施不足以控制两用技术和其他可用于研制大规模毁灭性武器的敏感材料。此外，对于军火经纪活动很少作出规定，在这一领域尚有许多可以改进的余地。

13. 一些国家表示，在执行对基地组织和塔利班的制裁措施过程中需要技术援助，有些报告特别说明了需要援助的具体领域。

各国对威胁的评价

14. “准则”首先提问请各国说明乌萨马·本·拉丹、基地组织、塔利班及其同伙的活动，以及他们对本国和本区域所造成的威胁以及可能的趋势，从而提供了一个独特的机会来评价大家是如何看待这些团体的。尽管如此，绝大多数国家还是选择了审慎的态度，只做了简要的答复，而没有提供很多详细情况。

15. 大多数提供报告的国家答复了关于评价基地组织的威胁这一问题，然而，答复的详细程度差异很大。提出报告的国家中几乎有半数申明，在它们境内没有发现任何列入名单的个人或实体的活动。而且，大多数答复没有评价基地组织对本国或本区域所造成的威胁以及可能的趋势。在充分承认国内存在威胁的答复数目较低的同时，在许多情况下，大家更愿意指出一个不点名的需要国际社会加以处理的全球威胁。许多国家重申，它们继续充分致力于与国际社会合作打击基地组织和塔利班。

16. 一些国家表示，预计它们所面临的威胁将来可能会增加。所提供的理由各不相同，有基地组织与其他派系联手合作的可能性，也有本国领土被用作向恐怖主义提供资助的非法贩运的过境路线的可能性，还有它们参与反恐活动的程度。与此同时，一些国家不认为自己国家遭到威胁，但预计它们境内的外国利益可能遭到袭击。

17. 此外，有几个国家强调，在总的反恐斗争中还必须解决贫穷和全球发展差距等根本原因。

18. 应该注意到，一些国家往往对基地组织采用一个总括性的定义，报告自己国家境内的极端主义和(或)犯罪集团的情况，而没有提供关于与基地组织是否有任何联系的详细资料。这种对基地组织的总括性的定义影响很大，因为这可能对各国充分执行制裁制度的能力产生影响。

害怕被打上烙印

19. 委员会主席在2003年7月29日向安全理事会作简报时说，对一些国家来说，承认在自己境内可能有基地组织或与该网络有联系的人等于是被打上了烙印。总的来说，答复证实了这一看法，表明大家害怕因承认基地组织可能造成的威胁而被打上烙印。这一趋势的最明显的标志之一是，在提出报告的国家中几乎有五分之一既没有对这一威胁作出评论，也没有一概否定这一威胁，尽管如报告其他部分所示，在其中一些国家有与基地组织有关的活动，包括取缔基层组织和揭露金融活动。

20. 在与阿富汗接壤的一些国家的报告中，尤其可以看出这种对被打上烙印的恐惧。这些报告既没有直接谈论这一问题，也没有申明在本国境内没有基地组织和塔利班存在。不过，在报告的其他地方，特别是在伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和塔吉克斯坦的报告中，说明正在开展活动以求防止和打击基地组织和塔利班，如加强边境控制、对基地组织嫌疑分子进行调查和逮捕嫌疑犯。

21. 考虑到阿富汗及其邻国所组成的区域的重要性以及最近发生的攻击和逮捕与基地组织和塔利班有关的证据，只是泛泛承认有潜在威胁，这是令人担忧的。尽管这些国家为打击基地组织、塔利班及其同伙采取了这种措施，但不太可能如其报告所说，它们对该地区几乎不存在威胁。这些例子证明了人们害怕被打上烙印；鉴于国际上相当注重打击基地组织，这种恐惧可能导致一些国家更加注重说明它们所采取的措施的效力，甚至低估自己的弱点，而不是通过积极对话来处理这一复杂的问题。

参与对话

22. 一些提出报告的国家表现出比较愿意参与对话来对付基地组织和塔利班所构成的威胁，它们对基地组织的活动、拘留和调查情况提供了详细的评估和说明。

23. 例如，法国报告了若干项行动，表明“法国境内仍然存在恐怖分子的行动网络和后勤网络”。这些行动涉及取缔与基地组织有关系的活动分子的支助机构。

24. 意大利在报告中承认，在意大利境内存在与基地组织有联系的极端团体，并详细说明了旨在取缔主要从事购买伪造证件、招募志愿人员参加训练营等后勤支助活动的基层组织的各项调查行动。

25. 另一个例子是菲律宾，它承认乌萨马·本·拉丹的活动，此人“显然建立了许多组织、公司和慈善机构，其中一些由他的妹夫穆罕默德·贾迈尔·哈利法控

制”。这些实体“……正在被用作为地方极端分子及其与恐怖分子有关的活动提供资金的渠道”。

26. 一些中美洲和南美洲国家着重说明了某些领域的弱点和基地组织今后开展活动的可能性。例如，阿根廷和巴拉圭都提到了“三国交界地区”，认为该地区可能利用非法贩运的利润来资助恐怖主义活动。哥伦比亚指出，哥伦比亚武装革命军和基地组织今后可能会有联系，因为它们在武器交易和通过贩毒为各项活动提供资金方面存在相互利益。危地马拉认为，危地马拉部分领土可能被用作贩运毒品、武器或爆炸物的中转通道，或被用于洗钱活动。其中一些国家强调，在处理一些令人关切的问题方面需要得到援助。

27. 各国在说明国内是否有基地组织存在时，将核心“基地组织/网络/结构”与主要参与资助、后勤和其他支助活动的边缘“基地组织同情者/信使/同伙”加以区别。加拿大、哥伦比亚、荷兰和西班牙便是如此，这一趋势目的是为了排除前一种可能性，但同时承认有组织不那么严密的基地组织“同伙”存在。

清单：关键在于其薄弱环节

28. 清单为切实执行安全理事会第 1455(2003)号决议提供了基础。这是国际社会在打击基地组织、塔利班及其同伙的斗争中所拥有的基本工具之一。事实上，一个容易操作、方便用户的清单对于执行旅行禁令、冻结资产的规定和武器禁运的价值是不可估量的。

29. 在各国提交的报告中所强调的各种技术和政治障碍以及下文所列的建议(其中一些是由提出报告的国家提供的)表明，具有足够的政治意愿的国家确实可以为加强这一宝贵的工具作出贡献。因此，各国和委员会一定要继续加强清单，以便使决议在面对这一国际挑战时具有更大的影响力。只要清单上的姓名的识别资料不够，只要不是所有国家都全面执行这项清单，这一基础是否牢靠实际上取决于其“薄弱环节”。

技术障碍

30. 有大量提出报告的国家表示，它们在清单上的个人姓名和实体名称方面遇到或继续遇到困难。清单最主要的缺点仍然是识别资料不足，这实际上妨碍了各国将清单上的个人列入它们的观察清单。在一些情况下，这造成了旅客过境程序繁琐，边境管制当局几次弄错人，金融机构冻结资金的效力受到损害。应该指出，没有一个国家报告在执行武器禁运方面使用了清单或在这方面遇到任何技术困难。

31. 事实上，各区域的国家指出，由于列入名单的个人和实体的资料不完全，无法切实搜索或监测他们的活动。从各国提出的报告中举出的以下例子说明，在实际执行旅行禁令和冻结资产时遏制到了这一障碍。列支敦士登报告说，在冻结资产时，如果没有出生年月，往往无法冻结某个人的账户。列支敦士登还报告说，名单所列的一些别名产生了混乱。巴基斯坦报告说，在有些情况下，清单未列出

具体详情，这对识别个人造成了问题。葡萄牙称，由于没有识别数据，从而引起了问题，“曾经发生过一个金融机构数据库内大约有 50 个姓名与联合国清单上一个人的姓名相同的情况。”塞尔维亚和黑山称，“安全局缺少有关个人的确切资料。在这方面，不妨不提供相貌特征。”南非指出，数据不完全所造成的困难妨碍了确切查出个人的工作。

32. 其他一些国家告诉委员会说，从阿拉伯文转写成英文也是一个障碍。例如，土耳其指出，在同一个名字有不同的拼法时，就难以列出所有列入名单的个人和实体。拼写障碍的一个例子是，据报在黎巴嫩有活动的一个实体被列入清单。该团体正式列入清单的拼法是 Asbat al-Ansar。第一个词的第一个字母视转写方法而定，可以拼成 U 也可以拼成 E。事实上，有好几种写法，但使用不同的拼法将个人姓名或实体名称列入一国的观察清单可能造成不被发现的情况，因为当局为执行制裁措施而用电子方法或人工方法搜索清单。为了克服这些技术障碍，一些国家建议以阿拉伯文提供清单。这将使采用阿拉伯字母的国家很容易地采用数据，并有效地搜索和监测列入清单的个人和实体。

33. 最后，一些国家报告说，除非有国际逮捕状或司法控告，否则不能将列入安理会名单的个人列入它们国家的清单。

其他障碍

34. 报告表明，各种障碍可能妨碍各国向委员会提出新的名字和更多的识别资料。除了正在进行的调查需保密之外，在提出报告的 83 个国家中，只有 22 个国家在其境内查出了列入名单的个人和实体或其同伙。报告列入或可能列入名单的个人和实体为自己国家国民的国家数目更少。在报告中表示在其境内查到列入名单的个人和实体的国家或正在对基地组织成员或其同伙进行监视活动、逮捕和判刑的国家中，只有几个国家表示，打算向委员会提供新的名字和更多的识别资料。事实上，大多数国家即便在自己境内发现有基地组织存在，也没有提到要提供名字。例如，目前有 20 多个列入名单的个人据称是突尼斯国民或居民，但突尼斯的报告中并没有充分谈到这一问题。

35. 各国在打击基地组织、塔利班及其同伙的实际活动与各国向委员会报告的活动之间的明显差距与决议本来的意图适得其反，这降低了清单的效力，并会使清单失去意义，除非各国主动争取向委员会提供关于它们打击基地组织及其同伙的运动的最新报告。从逻辑上讲，首先应该是由各国相互交流情报，提供关于它们知道的个人姓名和实体名称的充分资料。如前所述，只有有限几个国家报告说，它们已经向委员会提供名字或正在计划向委员会提供名字。

36. 事实上，不妨引述安全理事会第 1455(2003)号决议第 4 段，其中安理会：

“……强调必须尽可能向委员会提交基地组织和塔利班成员以及与他们有关的其他个人、集团、企业和实体的名称和识别资料，以便委员会能考虑在其清单上增列新的名称和详情，除非这样做会妨碍调查或执行行动。”

提出报告的国家中几乎有三分之一提供了关于正在进行的调查和执行行动的一些有关情报。其中若干国家没有对正在进行的调查引用保密条款。它们也没有提供关于具体执行行动的补充资料和最新情况，特别是与阿富汗接壤或邻近的国家，如伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、沙特阿拉伯王国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。提供关于正在进行的调查和执行行动的关键数据将有助于弥合各国正在开展的实际活动与它们目前向委员会报告的活动之间的差距。

37. 安全理事会第 1455 (2003) 号决议第 7 段吁请所有国家、联合国相关机构、适当的其他组织和有关各方同委员会充分合作，包括提供委员会按照所有有关决议可能索取的资料，并尽可能提供所有相关资料以便适当识别清单开列的所有个人和实体。

38. 为了让委员会能够主动协助和监测有关措施的执行情况，各国就必须加强与委员会的合作，更加主动地提供关键资料。还必须指出，要切实有效地执行决议，就一定要查明和列入关键角色，不论是个人还是实体。

39. 提出报告的绝大多数国家告诉委员会，列入清单的个人和实体没有因被列入清单而向其当局提出任何诉讼或开展任何法律程序。只有五个国家报告说，有人提出了诉讼。这些诉讼对有关个人和实体被列入清单提出质疑，要求将他们从清单上除名或将他们的资产解冻。瑞士报告说，有几名个人要求从清单上除名，并按照委员会的准则开始了除名程序。瑞典是唯一一个报告实际将两个人从清单上除名的会员国。

争取使清单更加可信

40. 在审查清单时，从上述调查结果可以看出，有些名称没有足够的识别资料。这需要各国和委员会采取一些行动。没有足够的识别资料的名称会造成问题。将一个常用的名字列入清单而不提供个人具体的详细资料是没有用的。因此，委员会应该讨论并决定采取何种程序解决这一问题。委员会可以考虑订出一个时限来让各国提供补充资料。如何在规定的时间内未提供这种资料，则委员会不妨讨论可能的后续行动。

41. 在将个人列入名单时，国家应向委员会提出个人姓名和实体名称，并附有不同程度的核查资料。可以采用必须列入起码的核查标准和起码的识别数据的规定，以进一步澄清这一程序并使之更加透明。也可以通过让会员国与此人的原籍国、居住国或某一实体或其管理人员根据法律常驻或经营的国家进行单边或双边讨论来达到这一目的(与除名程序相同)。此外，委员会应修订其准则，列出将个人和实体列入清单的具体的最低标准。还不妨通过一个提出名字和详细资料的标准格式。

42. 委员会于 2002 年向各国发信，要求提供关于列入清单的个人的最新情况和补充资料，从而开始了与各国的对话；只有几个国家作出了答复，提供了亟需的补充资料。当然，委员会最近更新了清单中有关塔利班的部分，因为阿富汗政府

与监测小组和秘书处一起合作作出了这些改动。这一积极行动显示，迫切需要加强各国与委员会之间的资料交流以及合作和协调。然而，在这方面仍有许多工作尚待完成。

43. 委员会则不妨考虑修正目前所用的标准，以进一步方便清单的使用。这在实际上应使委员会有更大的余地来订正和更新清单。迄今为止，清单上尚有识别资料不足的名字以及据称已经死亡的个人的名字。

金融和经济资产冻结

国内立法

44. 委员会要求各国提供资料，说明它们按照第 1390 (2002) 号和第 1455 (2003) 号决议的要求实施资产冻结的国内立法。

46. 提交报告的绝大多数国家表示，它们已制定了专门的法律文书，以便按照上述决议的要求，执行对与基地组织或塔利班金融网络有联系的资产的冻结。有四个国家没有论及此事。这些国家是：安哥拉、前南斯拉夫的马其顿共和国、沙特阿拉伯和乌克兰。

46. 其他国家报告说，它们没有制订专门的立法，但是可以在法律上援用其他立法条例来冻结资产，例如反洗钱和反恐怖主义法。它们可在其他情况下通过自动适用《联合国宪章》来履行安全理事会的决议所规定的冻结资产的义务。例如，澳大利亚报告说，它“已通过《联合国宪章》履行冻结已列入清单的个人和实体的资产的义务……。某人或某实体一旦列入委员会清单，便自动按澳大利亚法律冻结此人或该实体资产”。

47. 没有专门立法的若干国家报告说，它们尚未制订将向恐怖行为提供资助定为刑事罪的法律条款。哥伦比亚指出，资助恐怖活动目前不属于犯罪行为，但已向有关当局提出提案供其审议，以便纠正这种情况。该国还指出，如果需要的话，有关当局可以适用其他现有立法，将向恐怖主义提供资助定为刑事罪。

48. 其他国家表示，它们正着手查明援助可在哪些领域使它们能按对基地组织和塔利班的制裁令的规定全面实施金融冻结。例如，几内亚要求提供援助，以详细制定冻结与恐怖主义有关的资产的专门立法。

49. 各项报告显示，冻结资产主要依据两种程序，一种为行政程序，另一种为司法程序。行政程序既不需要事先通知，也无需司法部门核准。因此，冻结资产的行政命令可迅速得到贯彻执行。

50. 其他国家则表示，本国立法规定，必须下达司法命令才能冻结列入名单的个人和实体的资产。规定须下达司法命令的大多是属于民法法系的国家。智利和西班牙等一些国家报告说，它们本国当局正在考虑采取新的措施，以加快冻结属于列入名单的个人和实体的资产的过程。

51. 在一些情况下，两种程序并用，在通过行政命令冻结资产的同时，还需在固定时限内得到司法批准，对冻结令加以确认。司法当局既可赞同行政当局作出的决定，也可宣布决定无效，据报告，古巴、菲律宾、卡塔尔和瑞士等国已出台了此类程序。

52. 此外，若干国家报告说，它们已经批准或即将批准《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（1999年）。批准这项《公约》能为提出新的立法和（或）修订现有立法铺平道路。各国批准《公约》与否同它们是否订有执行资产冻结的适当法律文书两者之间有着明确联系。

53. 可从两个层面将《公约》的规定纳入国家立法：其一是在批准之前，对打击向恐怖主义提供资助的现有国家立法作出调整，使之符合《公约》所订的标准；其二是在交存批准书之后，订立所需的法律文书，以确保《公约》条款得到实施，因为《公约》可作为国家法律直接适用。迄今为止，在提交报告的83个国家中，已有41个国家批准了《公约》。

54. 关于实施资产冻结的障碍，菲律宾报告说，由于已通过修订法律来加强反洗钱当局的权力，以前因菲律宾《银行保密法》而产生的障碍已经清除。

实际执行情况

55. 大多数国家提供资料，说明本国政府已设的用来查明和调查与乌萨马·本·拉丹、基地组织或塔利班有关的金融网络。所提供的资料差别很大，提交报告的大多数国家表示，已订立了处理这一问题的一些实际措施，但没有详细说明它们如何运作，或者如何对这些措施进行协调。由于缺乏资料，在一定程度上难以就其已经设立的结构得出具体结论。

56. 有些国家没有报告本国用于查明和调查列入名单的个人和实体的结构或机制，尽管它们表示，已经出台了冻结资产的立法。奥地利、巴林、匈牙利、以色列、斯洛文尼亚、阿拉伯叙利共和国和塔吉克斯坦等国即为如此。

57. 对报告的审查基本表明，各国已经采取实际步骤，通过各项政策便利和加强同其他国家有关当局之间的资料交流。少数国家表示，它们已指定某一机构或司局来领导查出和冻结资产所需开展的双边和多边努力和行动。在一些情况下，报告中提到了金融行动特别工作组（金融行动工作组）关于反洗钱措施的四十项建议和关于向恐怖主义提供资助的八项特别建议，并提到了《关于实行有效银行监督的巴塞尔原则》和埃格蒙特小组的建议。德国报告说，它已将金融行动工作组关于向恐怖主义提供资助的八项特别建议制定成法律。

58. 关于为查出与基地组织和（或）其同伙有联系的资金而需要银行和其他金融机构采取的实际步骤，大多数国家报告说，它们已经制定了必要的程序。总的来说，金融机构必须上报两类当局：特设或行政和司法当局。

59. 例如，一般将可疑交易报告送交中央银行或负责监管冻结资产的指定委员会。在其他一些国家，则将可疑交易报告送交国家部委，包括财政部、内务部和外交部。总的来说，各国已定出了一个上限，财务活动如超出这一上限，就必须上报指定当局。所涉数额通常为 10 000 美元。

60. 一般趋势是，就金融机构在与客户打交道时运用的“尽责”政策提供的资料不多。但对大多数提交报告的国家金融机构所采用的“了解客户”标准，则作了更为详细的介绍。

61. 此外，提交报告的一些国家既没有详细回答、也没有报告为调查和查明基地组织及其同伙的资产而须由银行和金融机构采取的步骤或已制订的程序文书。

资产的冻结和解冻

62. 根据报告，已有 26 个国家冻结了约 7 500 万美元。已经冻结的资产金额是以各国本国货币计算的。为便于评价，已将所报告的数额折算成美元。有 15 个国家报告说，已根据第 1390 (2002) 号决议冻结了约 2 700 万美元。资产被冻结的实体和个人或是被列入联合国清单，或是被列入其他清单。但是，尽管去年已将许多个人增列入清单，但所冻结资金数额并未如预期的那样同步增长。应当指出，这些数额仅反映了正规的银行系统中的活动。

63. 根据所提供的资料，可将提交报告的国家分类如下：

(a) 报告已经冻结资产、并已提供有关所涉数额、资产类别和资产持有者姓名的完整资料的国家。例如，意大利、巴基斯坦和西班牙就提供了银行名称、账号和开户人姓名。但是，就西班牙而言，一些银行账户似已停用，而且账户中没有任何资金。

(b) 报告已经冻结资产、但未就冻结的数额、类别和资产持有者提供详细资料的国家。奥地利、比利时、加拿大、法国、德国、日本、列支敦士登、荷兰、挪威、葡萄牙、沙特阿拉伯、瑞典、瑞士、突尼斯、土耳其、联合王国、美国和也门即为如此。

(c) 报告已经冻结资产、但未提供进一步资料的国家。巴林、摩洛哥和菲律宾即为如此。

(d) 报告没有发现任何此类资产的国家。

(e) 没有向委员会提交报告、但向反恐主义委员会提供关于已冻结资产的资料的国家，如波斯尼亚和黑塞哥维那和卡塔尔，以及未在提交委员会的报告中明确表示是否已冻结资产、但在提交反恐主义委员会的报告中却作出明确说明的国家。

(f) 没有提供详细资料、因而不清楚是否已查明有关资金的国家。

64. 若干国家报告说,他们知道境内有基地组织成员或其同伙,他们是行动小组或潜伏小组的一部分,或是积极的招募人员。但是,根据在其报告中提供的资料,尚不清楚其有关当局是否已经查出属于参与这些活动的个人的资产并(或)相应地予以冻结。阿尔及利亚、澳大利亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、约旦、黎巴嫩、菲律宾、俄罗斯联邦和新加坡即为如此。

65. 根据第 1390 (2002) 和 1455 (2003) 号决议的规定,各国必须冻结属于基地组织成员或其同伙的“资金和其他金融资产或经济资源”。仅有两个提交报告的国家——意大利和巴基斯坦——冻结了除银行账户之外的资产。

66. 就大多数国家而言,尚不清楚只冻结限于银行账户的资产是因为不存在别的资产还是其他因素。

67. 在所提交的资料中,美利坚合众国表示它已经释放了根据第 13224 号行政命令资产遭冻结的个人的 220 万美元的基本生活费用和合理的手续费。瑞士报告说,它在第 1452 (2002) 号决议所订程序生效前数次释放了资金。瑞士根据该决议所规定的程序,向委员会递交了释放资金的请求。日本、荷兰联合王国和美国报告说,在通过第 1388 (2002) 号决议和委员会 2002 年 1 月 11 日和 24 日的决定之后,已经释放了有关资金。

非正规汇款系统

68. 除一些相关的例外情况外,绝大多数国家没有提供详细资料,或没有提供任何资料,说明适用于代用的、非正规汇款系统的管制和限制办法。

69. 已在这方面提交实质性资料的国家可分为:

(a) 非正规汇款系统属于非法、遭到禁止或未得到许可的国家,如法国、印度、伊朗伊斯兰共和国、马来西亚、葡萄牙、西班牙和委内瑞拉。

(b) 此类系统受到限制、而且提供此项服务的个人和实体可能因此而受到起诉的国家。此类国家包括德国、大韩民国、新加坡和荷兰。

(c) 报告中说明已对非正规汇款系统作了一定限制或管制的国家,如有义务向有关当局提交报告或需从中央银行获得许可才能开业。此类国家包括巴拉圭、卡塔尔和阿拉伯叙利共和国。

(d) 报告中说明管制和控制非正规汇款系统的现有立法的国家,如加拿大、瑞典、联合王国和美国。

(e) 报告中说没有制定用来管制非正规汇款系统的法律规定的国家,如白俄罗斯、保加利亚、危地马拉、冰岛、老挝人民民主共和国、莱索托和俄罗斯联邦。应当指出的是,其中的一些国家,包括菲律宾和越南在内,正着手制定处理这一问题的立法。

慈善机构和非营利性组织

70. 绝大多数国家没有提供详细资料，说明它们制定了哪些国家立法，以管制为社会或慈善目的募集和分发资金的慈善机构和非营利组织。已提供的有关资料主要涉及两个领域：免税的要求以及对筹资募捐的控制。

71. 关于免税，在一些情况下，非营利社团仅在要求免除公司收入税时才受控制。在其他情况下，免税组织必须申报赠款数额，但无须开列受益人。

72. 关于国家当局对慈善机构和其他非营利组织筹款募捐的控制，若干国家报告说，本国当局受托实行监管。在一些情况下，存在私营部门的自我管制机制。而其他一些国家则表明，慈善机构的年度收入或开支一旦超过一定金额，就会由经认可的审计人员对慈善机构的账目进行年度审查。此外，少数国家报告说，它们采用由公营和私营部门共同监管的混合控制制度。

贵重商品

73. 很少有提交报告的国家论及本国为按准则的要求控制黄金、钻石、等贵重商品和其他贵重商品的交易和流动而实行的限制或管制问题。管制贵重商品的限制措施分一般类别和具体类别：

(a) 管制贵重商品最常用的手段是为商人设定义务，他们须跟有关部门注册，取得许可后才进行交易和参与涉及此类物品的经营活动；

(b) 就钻石而言，所提到的一般框架为实行国际和国家控制的金伯利进程；

(c) 就黄金而言，在许多情况下，所实行的管制涉及允许商人、买方和中间人带入境内和带出境外的黄金数量。

关于资产冻结的结论和前景

74. 从所提供的资料中可以得出的一项主要结论是，总的来说，各国已为执行资产冻结采取了积极步骤。的确，许多国家政府已表示它们随时打击资助基地组织活动的现象。但是，也有一些国家尚未表现出同样的姿态。应当指出的是，必须开展国际努力，才能对付这一威胁。

75. 即使有关金融措施的报告范围广泛，但远不算全面。有两点令人关切，值得一提。大多数国家就为查出和调查个人和实体而设立的机制和结构提供的资料含糊不清，有关这一问题的数据往往同有关为查出可疑资金而要求金融机构和银行采取的步骤的资料相互重叠。对此，可通过拟订更有针对性的问题加以解决，从而得到更准确的答复。

76. 仅有两个国家冻结了除银行账户以外的资产。对此，可要求各国采取更加积极主动的做法来查出除银行账户以外的资产。如果阻碍这样做的原因是缺乏法律框架，则应鼓励和协助各国制定必要的法律规定。在这方面，必须推动在金融行动工作组和埃格蒙特小组等国际金融管制机构范围内加强协作。

旅行禁令

77. 无法根据报告所提供的资料准确地判断对基地组织、塔利班或其同伙实行的旅行禁令是否有效。提出报告的大多数国家都表明，它们为了对基地组织、塔利班及其同伙实行旅行禁令采取了各种法律及（或）行政措施。还有相当多的国家表明，它们已将列入名单的个人纳入了本国观察清单。但是，尚有大约三分之一的国家没有将全部或者部分名单纳入本国的观察清单。而且，据称没有将一些列入名单的个人纳入本国名单的主要原因依然是缺乏足够的识别资料。

78. 在提出报告的国家中，主要可以通过对申根国家提交的报告进行分析，看出有不将所有列入名单的个人都包括在内的趋势。这些国家报告说，到目前为止，只纳入那些具备足够的或最低限度的识别资料、从技术上适合申根信息系统的列入名单的个人。一些申根国家报告说，其他列入名单的个人被增列于本国的“拦截”名单。由此可以得出结论说，一些名字还“逍遥法外”，就是说，某些列入名单的个人在任何申根国家的名单上都查不到。黎巴嫩、新西兰、罗马尼亚、新加坡和美利坚合众国以及一些其他国家也报告说，没有将那些有关数据不充分的列入名单的个人纳入本国“拦截”名单。

79. 如前所述，各国交给委员会的具有识别价值的信息和姓名越多，这些姓名被纳入各国名单的可能性就越大。而这样做将有助于在出入境点对可疑的个人实行更有效的甄别程序。否则，目前这种列入名单的个人资料不全的情况将继续妨碍在这些出入境点对个人的实际识别程序。

旅行禁令的效果

80. 各国表明实施旅行禁令的活动很少，这就使人对目前状态的这项措施的有效性产生了疑问。没有国家报告说，在其出入境点拦截到任何列入名单的个人或者从其领土过境的列入名单的个人。只有白俄罗斯、巴基斯坦和菲律宾这三个国家报告说，禁止一些个人入境。但是，不大清楚是否可在名单上查到这些个人，因为没有提供进一步的资料。荷兰报告说，禁止一名没有列入名单但是负责一个列入名单的实体的个人入境。

81. 若干国家表明，为了强制执行 2001 年 9 月 11 日以后颁布的旅行禁令，规定了新的签证要求，采取了更严格的标准。与阿富汗交界的国家提及实行新的签证规定。例如，伊朗伊斯兰共和国报告说，决定恢复一项签证要求，以便加强入境管理，防止非法过境。塔吉克斯坦报告说，加强了监测签发通行证件以及防止伪造的各项措施。但是，所有提交报告的国家主管签发签证的当局都没有查出任何申请签证者为名单所列之人。

82. 另外，只有半数的国家报告说，定期向其边境管理当局发送最新名单，而且具有电子搜索能力。关于向主管当局以及包括旅行社、航空公司以及海运当局在

内的相关机构发送名单程序方面的资料很少提供。在此，值得注意的是，有几个国家要求提供财政和技术援助，以便更新它们的边境管制设施，提高它们的能力。例如，克罗地亚查明有必要配备边境管制设备，例如光学护照鉴定仪、检测假护照的装置、爆炸物探测仪和录像监视器。巴拉圭指出，它希望加强电子能力，以便向其境内各地传送有关数据。

关于旅行禁令的结论和前景

83. 由于旅行禁令本身的性质，它能否得到充分实施取决于名单的质量和可信性。另外，还需要各国通过采取诸如培训官员、更新信息技术能力之类的严格的边境管制措施，加强强制执行旅行禁令的能力。

84. 因此，改进名单和提高各国的技术能力是可能有助于促进更有效地执行旅行禁令的两个办法。前者将解决许多国家报告在出入境点没有将那些识别资料不充分的个人列入名单的问题。后者将解决一些国家缺乏监测边境能力的问题。

85. 另外，似宜考虑全面修订旅行禁令，以便解决各国在实际实施这项措施的过程中遇到的一些困难。其中一些困难已在《执行目标明确的制裁斯德哥尔摩进程》^a 中提及，如：一些国家发现企图进入其领土或者已在其境内的旅行禁令所限制的行为者，但是缺乏明确的程序和法律要求；很难明确识别旅行禁令所限制的那些个人，因为这些人拥有多重国籍或者持有多本护照；还因为国家能力有限，未能以电子方式将旅行禁令名单发送到所有的相关国家或者国内相关官员。

86. 各国还应当考虑采取必要措施，将已被列入名单并且被禁止旅行之事告知那些因国籍或居住地而与各国有关的列入名单的个人本人。这可能有助于为使那些违反旅行禁令的个人为自己的行动负责提供一个国内依据。另外，各国应当向委员会报告这些个人的现况。

武器禁运

87. 武器禁运是针对基地组织、塔利班及其同伙的制裁制度中最不具有透明度的措施，而且似乎也是最难实施的措施。持有、制造和销售武器通常被视为国家安全问题。由于各国的报告中缺乏实质性资料，很难评估这项重要措施的有效性。

88. 由于基地组织网络遍布全球，因而武器禁运的范围已不够广泛，因此需要加强，以防止基地组织、塔利班及其同伙获得武器。

89. 值得注意的是，在关于执行武器禁运情况的答复中，没有一份报告提供关于各国有关当局如何利用名单方面的资料。

^a Peter Wallensteen 等编：《使目标明确的制裁有成效：执行联合国政策备选方案的准则》（乌普萨拉大学，2003年）。

武器禁运的范围：大规模毁灭性武器与出口管制

90. 针对基地组织和塔利班的武器禁运对象是：“军火和各种有关物资，包括武器和弹药、军用车辆和装备、准军事装备及上述物资的备件，以及与军事活动有关的技术咨询、援助或培训”（第 1390（2002）号决议，第 2(c)段）。

91. 各国的答复大多数主要涉及对常规武器的管制措施。一些国家提及大规模毁灭性武器问题，但是对所要求的管制措施作了不同的解释。一些国家提及关于核材料和设施的国家保障措施，其他国家只是说，在其境内没有生产大规模毁灭性武器。这些答复都未充分承认管制措施对两用产品的意义，这些产品尽管主要是为民用生产的，但是有可能用于军事目的，包括用于研制大规模毁灭性武器。另外，有几个国家没有提及为了防止基地组织及其同伙获得常规武器和大规模毁灭性武器而采取的措施。

92. 各国的答复表明，与大规模毁灭性武器有关的材料的出口控制措施在全球的实施情况参差不齐。这主要是从那些尚未加入各项多边出口管制制度的国家的报告中看出来的。现行的非扩散制度有：澳大利亚集团（防止化学武器和生物武器扩散）；导弹技术管制制度（防止大规模毁灭性武器无人运载系统扩散）；核供应国集团（防止核武器扩散）；瓦塞纳尔安排（防止常规武器和两用货物扩散）。

93. 提交报告的国家中约有三分之一提供了关于敏感技术和两用货物出口管制措施方面的资料。其中大多数国家提及它们根据上述现有出口管制制度承担的义务，提供了关于所采取的措施的详细资料，例如评价出口许可证申请的现行指导方针的执行情况、关于最终使用者证书的要求、信息交流以及受控货物和材料订正清单。

94. 关于出口管制措施方面的答复各种各样，无法一概而论。以下几个例子可表明现行管制措施的运作情况：

- 能够表明强制执行方面的举措的效力的例子包括：关于挫败走私武器、弹药和爆炸物的企图以及驳回关于出口敏感货物的申请的说明。西班牙报告说，驳回了若干化学品和设备出口许可证申请，因为担心存在研制化学武器和生物武器的意图。另外，还因为担心预定的目的地局势不稳定而驳回了 35 份申请。
- 一些国家在谈到为了控制货物的流动而采取的措施时，提及努力实施集装箱安全举措。
- 其他国家提供了关于在货物的收货目的地对出口货物进行到货后核查和实物检查方面的资料，这是补充最终用户证书的一项附加管制措施。那些不实施到货后核查制度的国家示，货物有流入被禁止的个人手中的危险。
- 一些国家表示，它们受益于各自区域扩大海关及情报官员之间合作。

- 一些国家，如阿根廷、日本、大韩民国和瑞典，提及实施一项“无一漏洞条款”。这个附加机制将确保在怀疑货物的最终用户，担心货物会被转用于研制大规模毁灭性武器的情况下，即使货物未被列为出口管制产品也照样“抓住”，防止其出口。
- 有几个国家介绍了在通过使私人部门分担防止敏感货物改作他用的责任的方式进一步完善出口管制措施方面所作的尝试。

95. 总而言之，出口管制制度的成员国所提供的情况表明，多边合作有提高认识和管控的效果。非法经纪人往往设法利用那些控制不严的国家的漏洞，或者利用不同国家对控制范围的不同理解，因此，在国际一级提高对这些管制措施的认识并且协调这些管制措施，从而建立共同的标准，是顺理成章的。

强制执行武器禁运

96. 各国提交的资料强调了强制执行武器禁运的三个不同方面，即：将违反武器禁运定为刑事罪的法律措施；防止本国制造的武器和弹药流入非法渠道的各种保障措施；制订用于指导武器转让方面决定的规范性框架。

97. 提交报告的国家中约有三分之二表示，它们有关于将违反禁运的行为定为刑事罪的一般性立法。它们大多提及将违反联合国各项禁运的行为定为刑事罪的现有立法规定。少数几个国家指出，从宪法的角度来说，针对特定个人的惩处规定是有问题的。许多情况下，所提及的立法是2001年9月11日之前制订的。

98. 相当多的国家或是没有提及将违反禁运的行为定为刑事罪的问题，或是提供的答复含混不清，让人很难评估是否确实存在任何措施。少数几个国家表示没有这方面的立法，尽管其中有的国家报告说，正在考虑制订新的法律。

99. 有几份报告表明，将违反武器禁运的行为定为刑事罪的立法框架的存在并不一定排除非法贩卖武器事件的发生。归根结底，法律是否奏效，取决于法律的实施和强制执行情况。遗憾的是，只有极少数国家提交了关于强制执行行动效果的详细资料或者举例说明在实践中如何执行禁运规定。

100. 除了这个问题的敏感性以外，缺乏实际细节的部分原因可能是因为实施对基地组织和塔利班的武器禁运所需要的措施的范围发生了变化：问题已经不再是防止某块局部领土上的某些个人和团体获取武器，而是防止武器落入遍布全球的非国家行动者及其同伙的手中。

101. 关于防止本国制造的武器和弹药流入非法渠道的保障措施，相当数量的国家认为这个问题对它们不适用，因为它们不生产武器或者弹药。一些生产武器的国家提供了关于保障机制的实例，包括对武器储存的实物保护，与最终用户证书相结合的签发许可证程序和对出口产品的到货后检查。作为防止伪造文件的一项补充措施，一些国家开始实行通过核实签字真伪防止伪造最终用户证书的程序。

102. 最后，各国提交的报告勾勒出一个很说明问题的画面，表明缺乏一个用于指导武器转让方面决策的共同的国际框架。一些国家表示，它们已建立了签发出口武器许可证方面的规范标准。智利提及的为数不多的说明确立规范性标准方面的多边合作的例子之一是《军备转让国际行为守则》其中要求各国政府坚持国际公认的民主、人权及和平的国际关系的标准。

103. 多边合作的另一个例子是《欧洲联盟军备出口行为守则》，好几个欧洲联盟成员国都提及该行为守则。《欧盟行为守则》规定，如果明显存在武器可能被用于侵略另一个国家、在购买武器的国家被用来进行国内镇压或者侵犯人权的危险，或者有延长或者加剧武装冲突的危险，则不得出口武器。其他标准与购买武器的国家有关，包括其对恐怖主义的态度，对不扩散、联合国各项禁运规定以及其他国际协定的承诺。尽管上述两项行为守则均未涉及军火经纪行为的重要作用，也不具有法律约束力，但是，它们起到规范性框架的作用，可在该框架范围内制订更具体的管制武器转让的措施。

军火经纪制度：未来措施

104. 有武器/军火经纪许可证制度的各国必须说明这一制度如何防止乌萨马·本·拉丹、基地组织、塔利班及其他人获得属于武器禁运范围的物品。部分由于这个问题措辞泛泛，可能还由于在这方面缺少国际统一的方式，各国答复的详细程度参差不齐，证明在军火经纪方面缺乏统一的管制措施。

105. 绝大多数提出报告的国家的答复反映出对何为军火经纪制度最低限度要求各有不同的解释：

- 多数答复提及一种要求武器出口商申请武器转让授权的许可证制度。但是，一般很少提供关于批准这类许可证的标准方面的情况。
- 只有极少数报告中包括了关于全国受权经纪人登记处的情况。一些国家报告说，它所有记载本国境内持有武器情况的登记册，但是，没有提及跨越国界的武器销售和转让问题。
- 值得注意的是，没有一个国家提及如何控制在境外活动的本国经纪人。大家知道，缺少治外法权是非法经纪人用来绕过国际武器禁运规定的一个漏洞。有少数几个国家试图填补这个漏洞，有时，治外法权只限于违反联合国禁运规定的案例。

106. 缺乏对经纪人活动的国际管制，实际上使经纪人得以在不违反任何法律的情况下，为向战争地区或者可疑的团体或个人转让武器提供便利。这一点得到公开消息来源的证实，有时，公开消息来源可以指明这些自由营业的经纪人。

107. 普遍缺乏对武器禁运的国际管制措施不能以缺乏适当的手段为理由。因为正如各项报告所表明的那样，已经存在一套手段。《从各个方面防止、打击和消

除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》和关于如何改进武器禁运规定的《执行目标明确的制裁斯德哥尔摩进程》再次证实上述看法。所缺少的是，各国适用这些文书，表明有管制军火经纪活动的一致政治意愿。

国际公约的作用

108. 各国在报告中证实了武器禁运方面各项国际文书的重要性。若干个国家的报告提及批准了下述公约中的一些公约：

《核材料实物保护公约》

《不扩散核武器条约》

《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》

《禁止细菌（生物）及毒素武器的发展、生产和储存以及销毁此类武器的公约》

《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》

《制止恐怖主义爆炸的国际公约》

109. 国际公约为国家以及国际一级的能力建设和实施法律措施提供了一个重要的框架。一些国家尚未批准其中一些公约。正如秘书长最近指出的那样，37个国家尚未签署《化学武器公约》。还有相对多的国家没有通过《制止恐怖主义爆炸的国际公约》，其中一些国家是大型恐怖主义爆炸事件的受害者。

110. 到目前为止，尚未缔结任何旨在管制经纪活动的国际公约或者其他具有法律约束力的文书。不过，军火经纪被列入最近提出的《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》，该议定书是对《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的补充。尽管该议定书朝着在军火经纪问题上采取更统一的方式的方向迈进了一步，但是，它依然只限于鼓励各国并且就军火经纪制度可包括哪些部分提出建议。

关于武器禁运的结论和前景

111. 关于各国就为防止基地组织、塔利班及其同伙获得武器采取的措施所作的说明，与它们实际提供的资料相比，它们没有提供的资料更能说明问题。各国报告缺少实质性信息，证实缺乏透明度、信息交流以及武器禁运方面的一种共同的国际方式。不过，这也使人们看清楚武器禁运方面那些亟需改进的领域。

选择目标和具体确定重点

112. 从最近的事态发展看来，武器禁运没有充分起到防止基地组织、塔利班及其同伙获得武器的作用。这个问题是双重的，因此需要在以下两个层面重新界定武器禁运的范围。

113. 首先，通过对各项报告的分析可以看出，对武器禁运范围的解释不一致。要克服这个不足之处，武器禁运各项规定就必须更具体、目标更突出，包括明确提及与大规模毁灭性武器有关的货物和材料，以对付基地组织和塔利班的恐怖主义战争的新现实。

114. 第二，基地组织和塔利班现在全球一级活动，而不是在特定的一块地方的范围内，它所造成的挑战的严重程度已使武器禁运无法充分应对的。防止武器和危险物资落入基地组织的手中的唯一方式是，区域和国际各级齐心协力。因此，不能将武器禁运作为一项单独的义务加给各国，而是必须伴之以得到加强的国际合作。在上述行动纲领中已经界定了用以达到上述目的的多种相关的手段。另外，军火经纪管制方面的共同努力也将会大大加强武器禁运的效果。

促进国际军火经纪制度

115. 各国在报告中已经清楚地表明，尽管存在各种手段，但依然缺乏军火经纪制度。

116. 上述结果以及其他专家小组的报告和《执行目标明确的制裁斯德哥尔摩进程》均表明，有必要考虑在国际一级实施一项有效的军火经纪制度，作为武器禁运的一个组成部分。这将需要在所有国家都建立受权经纪人国家登记册，对军火经纪人实行许可证规定。另外，应当通过在那些依然没有治外法权的地方实行治外法权，填补现有的法律漏洞，对无论位于何处的本国经纪人都实行管制。

117. 加强军火经纪管制的另外一个措施将是，建立一个列有参与非法军火活动的个人和实体名字的登记册（“黑名单”），确保那些被定罪的人不能活动。可通过加强各国之间以及与处理军火问题的国际机构之间的合作和交流信息促进上述措施。

加强并且扩增出口管制措施

118. 一些报告证明了出口管制制度范围内的信息交流、最佳做法制订和政策管制的好处。另一方面，报告还表明成员数量有限的不利之处，这样使一些国家无法得到相关的信息，无法交流所知道的情况，无法对维持共同的出口管制标准做出贡献。采取旨在加强各国、处理武器禁运问题的相关制裁委员会以及国际出口管制制度之间的对话的区域及全球举措，将有助于出口管制最佳惯例和指导方针的制订。

相关国际公约的全球执行情况

119. 所有国家批准并执行与军火有关的各项国际公约的规定是至关重要的。应当特别强调其中两项公约，因为这两项公约的批准和执行将会大大减少基地组织、塔利班及其同伙得到和利用爆炸物的可能性；这两项公约是：《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》以及《制止恐怖主义爆炸的国际公约》。

今后的报告要求

120. 委员会编写的准则协助了各国提供关于为了实施针对基地组织和塔利班的制裁制度而采取的步骤的更全面、准确的资料。

121. 总的来说，按照准则编写的报告与按照第 1390（2002）号决议提交的报告相比，提供了更有实质性、可比性的资料。

122. 在说明为了执行对基地组织、塔利班及其同伙的制裁所采取的措施时，各国往往报告立法方面的情况而不是所采取的实际步骤。另外，答复有时有重复的现象。这就造成一些漏洞和相互重复的情况，使充分评估各项措施实施情况的可能性受到限制。另外，提交的一些答复不是没有充分述及具体问题，就是忽略了这些问题。

123. 尽管准则有助于提交更准确的报告，为分析报告提供了很大的便利，但是，如果是就实际实施情况提出的问题，报告提供的信息本来会更准确、全面。在这方面，委员会似宜考虑进一步完善准则。

124. 每次通过关于施加制裁的新的安全理事会决议后，提出通用的报告要求是必要的。但是，如果制裁持续时间较长，就像对基地组织和塔利班的制裁制度那样，仅仅提出通用的报告要求可能还不大有效。通过对报告的分析，明显看出并非所有的问题对所有的国家都适用。在这种情况下，在编写报告问题上采取更具有针对性的方法可能效果更好。

125. 因此，委员会似宜考虑在现有的通用报告要求的基础上增添一些更具体的报告要求。另外，为了填补所发现的编写报告方面的漏洞，委员会似宜考虑要求各国将提交报告作为一项强制性规定执行。