



2008年5月11日安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

谨随函转递安全理事会第1526(2004)号决议所设并经第1822(2008)号决议延长任期的分析支助和制裁监察组第九次报告。

依照安全理事会第1822(2008)号决议的规定,该报告于2009年2月28日提交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,目前由委员会审议。

请你提请安全理事会成员注意所附报告并将该报告作为安理会文件分发给荷。

安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会

主席

托马斯·**迈尔-哈廷**(**签名**)



2009年2月28日分析支助和制裁监察组协调人给安全理事会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会主席的信

安全理事会第1526(2004)号决议所设、任务期限由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1822(2008)号决议延长的分析支助和制裁监察组谨此根据第1822(2008)号决议提交第九次报告。

监察组指出，参考文件为英文原件。

协调人

理查德·巴雷特(签名)

分析支助和制裁监察组根据关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1822 (2008) 号决议提交的第九次报告

目录

	页次
一. 摘要.....	6
二. 威胁.....	6
A. 概述.....	6
B. 基地组织领导人.....	7
C. 与基地组织有联系的团体.....	8
D. 塔利班.....	9
三. 实施制裁.....	10
A. 概览.....	10
B. 在区域和会员国对该制度提出法律挑战.....	11
C. 列名程序.....	13
D. 审查进程.....	13
E. 评价除名要求的程序.....	14
F. 制裁制度面临的更广泛的挑战.....	15
四. 综合名单.....	15
A. 名单的分发.....	16
B. 名单格式.....	17
C. 名单中的塔利班部分.....	17
D. 名单中的死亡者.....	18
E. 叙述性简要说明.....	18
F. 处理关于提供信息的请求.....	19
五. 资产冻结.....	20
A. 概述.....	20

B.	融合国际努力.....	20
C.	帮助各国查明和应对资助恐怖主义活动.....	20
D.	无管制的现金转移.....	21
E.	慈善活动.....	22
F.	私营部门.....	22
G.	适用第 1452 (2002) 号决议.....	23
H.	反恐执行工作队监测资助恐怖主义活动工作组.....	24
六.	旅行禁令.....	24
A.	妨碍有效执行的各种障碍.....	24
B.	旅行禁令的豁免.....	25
C.	确定对执行工作的挑战.....	26
七.	武器禁运.....	26
A.	武器禁运的定义.....	26
B.	武器禁运的执行情况.....	27
C.	阿富汗和巴基斯坦局势.....	27
D.	索马里和非洲之角的局势.....	27
E.	儿童与武装冲突.....	29
八.	监察组的活动.....	30
A.	监察组的活动.....	30
B.	国际组织、区域组织和次区域组织.....	30
C.	与反恐怖主义委员会和第 1540 (2004) 号决议所设委员会的合作.....	31
D.	安全理事会与国际刑警组织的合作.....	32
九.	会员国报告.....	33
A.	向委员会通报情况的会员国.....	33
B.	关于第 1455 (2003) 号决议的报告.....	34
C.	核对表和新的报告工具.....	34

十. 其他事项.....	35
委员会网站.....	35
附件	
一. 与综合名单所列个人与实体有关的诉讼.....	36
欧洲联盟.....	36
欧洲人权法院.....	37
人权事务委员会.....	37
巴基斯坦.....	37
瑞士.....	37
土耳其.....	37
联合王国.....	38
美利坚合众国.....	38
二. 基地组织和相关团体的袭击.....	39

一. 摘要

1. 自从监察组 2008 年 3 月 1 日提交上次报告¹ 以来，安全理事会制裁基地组织和塔利班的制度有了重要发展。2008 年 6 月，安全理事会通过了第 1822(2008) 号决议，大大增强了安全理事会第 1267(1999) 号决议所设负责制裁基地组织和塔利班制度的委员会(下称“委员会”)遵循的程序的公平程度和透明度。这些改进不能满足所有批评意见的要求，也许也不能满足在会员国执行制裁措施方面越来越多地行使权力的国家和区域法院的要求，但确实表明安全理事会决心加强该制度，确保该制度保持其首要地位，表达国际社会应对基地组织和塔利班的威胁的决心。

2. 这种威胁继续存在，焦点在南亚。阿富汗/巴基斯坦边界两边的当局都面临与日俱增的威胁，而单纯靠军事手段无法解决问题。但决定该地区未来的不是基地组织，而是塔利班各个团体。同时，安全理事会和委员会将需要确保制裁制度能发挥尽可能大的作用，限制塔利班和基地组织在世界各地的能力。这将需要进一步编制综合名单，² 需要有效推行安理会第 1822(2008) 号决议提出的新程序，需要会员国更加坚定地承诺并更多参与执行工作。这些问题都彼此相关。

3. 监察组在本报告中指出在所有四条战线都需采取的行动。监察组认为，过去两年中对制裁制度的广泛注意以及由此作出的调整，提供了一个真正的机会，有利于建立更为公正、更有活力、更有针对性的制度，以便产生真正效用，得到更多的支持。

二. 威胁

A. 概述

4. 监察组在 2008 年 3 月提交上次报告³ 时，在阿富汗和巴基斯坦边界地区，塔利班、基地组织⁴ 以及综合名单所列其他相关团体构成的威胁的严重性已经十

¹ 监察组的第八次报告(S/2008/324)，见 www.un.org/sc/committees/1267/monitoringteam.shtml。

² 根据第 1267(1999) 号和第 1333(2000) 号决议编制的关于基地组织、乌萨马·本·拉丹、塔利班以及与其有关的个人、团体、企业和实体的名单，可查阅 www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml。

³ S/2008/324。

⁴ 第一次提到名单所列或原先名单所列的个人和实体时，均列出他们在名单上的永久编号；其后就以 * 表示。提及的其他名字不在名单上。由于基地组织、乌萨马·本·拉丹和塔利班是安全理事会决议中点名的，故直呼其名。

分明显。自那时以来，这种严重性更加明显。虽然世界上其他地区也面临威胁，但只有在南亚，反恐措施的成败及其后果都无可比拟。

B. 基地组织领导人

5. 由于南亚内外的压力，包括对基地组织领导人若干次直接袭击，2008年8月该运动问世二十周年时，似无喜庆气氛；但生存本身是一种胜利。基地组织虽活动局限于阿富汗/巴基斯坦边界地区，且因无法发动其威胁发动的攻击而受到削弱，但仍继续得到全世界的注意，并能招募新的人员。⁵

6. 2008年9月10日，基地组织失去了关键的网站，Al-Hesbah、Al-Ekhlaas、Al-Firdaws和Al-Boraq都停止在线运作，⁶ 这表明这些网站在一定程度上容易受反措施的影响。尽管如此，宣传仍然是基地组织全球活动的最醒目的方式。虽然基地组织在线制品的数量和质量仍然颇高，但主流媒体对其的报道已减少，基地组织难以对穆斯林世界的主要事项发挥影响力。2008年12月和2009年1月，以色列对加沙发动军事进攻时，基地组织领导人发表了许多评论，⁷ 但没有引起很多注意。直到乌萨马·本·拉丹本人自2008年5月以来首次发表声明，才引起注意。本·拉丹呼吁在任何可能的情况下攻击以色列和美利坚合众国的目标。⁸ 基地组织力图在巴勒斯坦问题上发挥可信的作用。鉴于许多人批评一些阿拉伯国家对以色列攻击的反应，基地组织现在可能有更多的机会。基地组织也在设法利用巴勒斯坦领土内哈马斯被削弱的机会。⁹

7. 基地组织支持恐怖主义的论点继续受到权威激进人士的批评。也许正因为如此，或为了反映其支持基础的变化，基地组织领导人开始扩大争取对象的范围，不但争取可能担心其社区受到威胁的人，而且也争取在经济和社会方面感到匮乏的人。¹⁰ 宣扬更为传统的恐怖主义理念不太可能使基地组织得到更多的支持，因为基地组织对人们的吸引力在于个人对真主的责任感，而不是对本人的责任感，

⁵ 例如，2008年12月，英国外交大臣访问巴基斯坦时说，“英国当局调查的最严重的恐怖主义计谋中有四分之三与巴基斯坦的基地组织有关”，见 www.number10.gov.uk/Page17782。

⁶ 2009年2月28日，除Al-Ekhlaas外，其他所有网站均重新运作，许多其他网站也在运作。

⁷ 2009年1月6日和2月13日，扎瓦希里(QE.A.6.01)发表了声明；2008年12月30日和2009年1月13日，Abdelmalek Droukdel(QI.D.232.07)发表了声明；2009年1月31日，Abu Yahia al Libi发表了声明。

⁸ 2009年1月14日，发行录音带。

⁹ 基地组织经常批评哈马斯，哈马斯也设法压制基地组织在加沙的活动。

¹⁰ 例如，扎瓦希里* 在2008年4月、9月、11月以及2009年2月发表的声明；Droukdel* 在2008年11月发表的声明。

但传统的恐怖主义理念有损于这种吸引力的一个基本要素。基地组织的宣传活动日益有技巧，从全球角度结合地方、国家和区域问题。

C. 与基地组织有联系的团体

8. 自监察组提交上次报告以来，最引人注目的攻击是 2008 年 11 月显然是由拉什卡-塔伊巴组织(QE. L. 118. 05)在孟买发动的攻击。拉什卡-塔伊巴组织虽与基地组织有关，但活动重点几乎只在印度。虽袭击者攻击了西方目标，但该组织不太可能在区域以外攻击非印度目标。基地组织欢呼对孟买的攻击，并且也许希望巴基斯坦军队可能因此而减缓对基地组织在联邦直辖部落地区的基地的压力。但据监察组的了解，没有证据显示这次残暴袭击事件是这两个组织协调进行的。尽管如此，世界范围的报道以及攻击事件后产生的区域紧张局势都再次表明，恐怖主义造成的影响会远远超越直接受攻击的地区。

9. 南亚其他引人注目的攻击事件包括 2008 年 6 月丹麦驻伊斯兰堡大使馆被炸、7 月印度驻喀布尔大使馆遭袭、9 月伊斯兰堡万豪酒店遭袭；此外还有发生了许多其他事件。另有报告说，有人从区域外前来南亚参与恐怖主义行动，或在他处接受恐怖主义行动训练。¹¹ 在阿富汗、巴基斯坦和印度以外，监察组注意到，名单所列与基地组织有关的团体声称在其他 38 个国家进行过攻击，或据认为攻击乃这些团体所为，且有人被捕。¹²

10. 伊拉克“基地”组织(QE. J. 115. 04)继续走向边缘化，从境外招募的新人员越来越少，在伊拉克的支持基础也已塌陷。有报告称，有的战斗人员前往南亚、阿拉伯半岛、黎凡特、北非、索马里和苏丹，也有一些去了欧洲。¹³ 这些战斗人员可能继续寻找行动机会，但迄今影响有限。在阿拉伯半岛，由于沙特阿拉伯的反恐努力，基地组织受到沉重打击，一些成员身亡，一些成员被捕，另一些成员逃到境外。¹⁴ 逃到境外的一些人来到邻国也门。也门作为基地组织在该区域的支持者的主要活动区的重要性不断增加。¹⁵ 也门离索马里很近，也可能有助于基地组织在东非建立立足点，因为与基地组织具有相同的理念的青年党在进一步壮

¹¹ 例如，在名单上列为伊斯兰圣战组织(QE. I. 119. 05)的伊斯兰圣战联盟设在中亚和南亚，曾在欧洲招募人员，其中三人由委员会在此期间列入名单。

¹² 根据监察组从公开来源的报告的记录，涉及名单所列实体、但不包括塔利班的攻击事件共发生过约 80 次，影响到 25 个国家，在另外 16 个国家有人被捕。见本报告附件二。

¹³ 监察组在有关地区收到的情报。

¹⁴ 2009 年 2 月 2 日，沙特阿拉伯内政部公布了 83 名涉嫌恐怖活动、目前居住在境外的沙特阿拉伯国民名单，可查阅 www.moi.gov.sa。

¹⁵ 基地组织在阿拉伯半岛的电子期刊“史诗的呼声”第 7 期宣布，基地组织的沙特阿拉伯分部将与也门分部联合，由也门的 Abu Baseer al-Wahayshi 全盘领导。

大。青年党虽然不是基地组织的正式组成部分，但发表的言辞在很大程度上与基地组织相同，而且也通过只有基地组织支持者才使用的全球伊斯兰媒体阵线发布其公报。¹⁶

11. 阿拉伯半岛“基地”组织与伊斯兰马格里布“基地”组织(QE. T. 14. 01)有着密切联系。¹⁷ 后者继续在阿尔及利亚、马里和毛里塔尼亚发动袭击。在阿尔及利亚，该组织的活动局限于东部，并受到当局的很大压力。有报告称，该组织与欧洲同伙有了新的联系，但对此尚难以作出评估。该团体似乎仍为当地性质。2007年11月，埃曼·扎瓦希里(QI. A. 6. 01)欢迎利比亚伊斯兰战斗组织(QE. L. 11. 01)成为基地组织的一部分，但该组织尚未显示出在阿拉伯利比亚民众国发动袭击的明显能力，虽然其成员许多在欧洲，也没有显示出在欧洲发动袭击的能力。

12. 在东南亚，2008年11月9日，Imam Samudra(QI. S. 121. 03)、Amrozi Nurhasyim和Huda bin Abdul Haq(又称 Mukhlas)(QI. B. 112. 03)因2002年10月参与巴厘爆炸而被处决。当局曾担心处决会引起大规模抗议，结果没有出现这样的抗议。这可能表明伊斯兰祈祷团(QE. J. 92. 02)的影响力的消减，至少暂时如此。永久消减则不太可能。2008年6月，委员会将Rajah Solaiman运动(QE. R. 128. 08)及其七名成员补充列入名单，但在此期间对东南亚大多数袭击负责的是阿布沙耶夫集团(QE. A. 1. 01)，包括在2009年1月绑架了红十字国际委员会的三名代表。

D. 塔利班

13. 联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任就2008年11月阿富汗鸦片调查¹⁸发表评论时，估计2008年反叛分子从鸦片种植中获取2.5亿美元至4.7亿美元的收入。由于靠鸦片收入，由于喀布尔当局没有能力按绝大多数阿富汗人的迫切愿望保护安全，妥善治理，阿富汗塔利班才得到发展壮大。2008年6月，坎大哈监狱受到袭击，约900名犯人越狱逃离，其中几乎半数是塔利班战斗人员。这表明塔利班在相对较低的指挥级别也有能力策划和发动复杂的行动。2009年2月，喀布尔受到另一次重大袭击，这显示保护所有可能的目标十分困难，甚至在首都也是如此。然而，虽然媒体对反叛力量在阿富汗的袭击的报道显示自监察组提交上次报告以来暴力事件在增加，¹⁹ 但塔利班并非时时处处如愿以偿。塔利班未能攻占主要城镇；若干指挥官被打死，有迹象表明其他人已筋疲力尽，而且个人和

¹⁶ 另见下文第七.D节。

¹⁷ “史诗的回声”(2009年1月19日)。

¹⁸ 见.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan_Opium_Survey_2008.pdf。

¹⁹ 总体而言，2008年安全事件比2007年多31%，2008年下半年每月平均发生857起，而上半年每月625起(资料来源：联合国阿富汗援助团(联阿援助团))。另见www.unama-afg.org/docs/_UN-Docs/_human%20rights/2009/UNAMA_09february-Annual%20Report_PoC%202008_FINAL_11Feb09.pdf。

部族间也时有争斗。塔利班领导人极力否认和谈的传说，但他们需要和谈。这表明塔利班内部的一些人可能有意参加和谈，而这样做有可靠的机制。

14. 尽管有这些问题，阿富汗塔利班并没有面临被打败的危险，很可能继续控制农村，而政府控制着城镇，战斗继续在城乡地区发生。2008年被俘、受伤或被打死的外国战斗人员总人数与2007年的总数字相近，²⁰但没有确切证据显示直接相关地区以外有许多人员进入。阿富汗塔利班与基地组织的联系继续削弱，无论是由于塔利班认为与基地组织结盟没有给他们带来好处，还是由于基地组织认为其未来在于边界的另一边，即巴基斯坦。Jalaluddin Haqqani (TI. H. 40. 01)及其儿子Sirajuddin (TI. H. 144. 07)在边界活动，与塔利班和基地组织都有联系，在喀布尔及其周边地区发动的规模最大的袭击中，许多是他们的人所为。他们是阿富汗和巴基斯坦保安部队的一个关键目标。

15. “巴基斯坦塔利班”泛指若干不同团体的松散组合，其中没有一个团体列入名单。这些团体与阿富汗塔利班没有结构上的从属关系，但监察组注意到巴基斯坦塔利班一些领导人与名单所列属于基地组织和塔利班的人密切结盟。巴基斯坦的塔利班团体虽尚未制定统一计划或目标，但继续跃跃欲试，想了解自己究竟有多少能耐。这些团体同巴基斯坦当局的斗争现已远远扩展到联邦直辖部落地区以外，这对于基地组织的未来十分关键，因为基地组织在边界地区的驻留要靠这些团体的支持。监察组尚无法核实关于巴基斯坦塔利班策划在国外袭击的报告，但如果与基地组织的联系加强，威胁全球的恐怖主义力量有可能得到增强。

三. 实施制裁

A. 概览

16. 虽然大家普遍认识到制裁制度的重要性，但有好几个因素妨碍了此制度的有效实施：有些国家缺乏采取和实施各项措施的能力；有些国家认为制裁制度的具体目标与本国没有多大关系；有些国家没有将制裁作为优先事项，认为制裁没有效力；还有国家对其合法性提出质疑。安全理事会试图通过以下方式来解决这些问题：鼓励能力建设；解释制裁制度对全球安全的重要性；对各项措施加以修改，并鼓励会员国提出改进的建议。安理会还考虑到会员国对制裁制度程序公平程度的关注。

²⁰ 2007年有149人被俘、24人受伤、108人被打死，2008年有90人被俘、15人受伤、184人被打死(资料来源：联阿援助团)。

17. 然而,第 1822(2008)号决议,²¹ 以及此前的第 1617(2005)号、第 1730(2006)号和第 1735(2006)号决议,在这方面所作出的重大革新来得太晚;仍然有人在法院对制裁制度提出异议。²² 这样做并没有质疑安全理事会实施制裁制度的权威,但却导致各国法院和区域法院在会员国实施工作方面发挥关键作用。在审查各国为实施安全理事会相关决议而采取行动之合法性方面,各法院明确显示了其权威。各法院裁定,鉴于列名产生的后果,名单所列个人和实体的权利必须得到一定保护;尤其是他们有权了解对自己所提的指控、有权陈述、有权向独立机构就裁定提出质疑。

18. 可以想像,如果区域法院和各国法院根据对名单所列个人和实体所提指控的审查,作出对此类个人和实体有利的进一步裁定,则可能会对会员国实施制裁措施造成切实困难;但监察组认为,在现阶段,各国和各区域法院的参与,如能结合协调中心进程及对第 1822(2008)号决议所列名单的审查,可帮助委员会加强制裁制度,有效应对“基地”和塔利班的威胁,同时无损安理会的权威。

B. 在区域和会员国对该制度提出法律挑战

19. 2008年9月,欧洲共同体法院对合并审理的亚辛·阿卜杜拉·埃奇丁纳·卡迪(QI. Q. 22. 01)和巴拉卡特国际基金会(QE. B. 39. 01)案作出期待已久的裁定。有理由认为,这是制裁制度形成以来,法律方面能影响该制度的最大的事态发展。²³ 该法院认定,欧洲联盟为实施制裁所使用的程序,²⁴ 侵犯了卡迪* 和巴拉卡特* 的基本权利,即作出陈述的权利和得到有效司法保护的權利,因为欧盟没有提出对他们实施限制措施所依靠的证据,使他们无法行使对此措施进行自我辩护的权利。

20. 该法院承认安全理事会对于同“基地”组织和塔利班有关的个人和实体实施制裁的权威,²⁵ 但裁定欧洲联盟理事会如果不向有关当事方提出实施委员会决定

²¹ 第 1822(2008)号决议规定加强对所列名字进行审查的机制(第 22、25 和 26 段),改进通知程序(第 15、17 和 23 段)以及必须提供可予公布的案情说明及列入名字的叙述性简要理由说明(第 12 和 13 段)。该决议还指示委员会积极审查其各项准则,以帮助达成在列入名单及从中除名、以及在给予人道主义豁免时实行公正而明确程序的目标(第 28 段)。

²² 见本报告附件一。

²³ 2008年9月3日法院(大法庭)对 C-402/05P 和 C-415/05P 合并案的判决书,亚辛·阿卜杜拉·埃奇丁纳·卡迪、巴拉卡特国际基金会诉欧洲联盟理事会、欧洲共同体委员会、大不列颠及北爱尔兰联合王国;见 <http://curia.europa.eu/>。

²⁴ 见 2002 年 5 月 27 日(欧共体)第 881/2002 号条例。

²⁵ 卡迪和巴拉卡特国际基金会诉欧洲联盟理事会及欧洲共同体委员会,第 363 段:“根据联合国宪章,采用一切手段,打击威胁国际和平与安全的恐怖主义行为——这项普遍利益目标对国际社会具有根本性的意义。为实现此目标,对安全理事会或制裁委员会指明同乌萨马·本·拉丹有关者、“基地”组织和塔利班成员的资金、金融资产和其他经济资源加以冻结,这本身并不能被视为不适当或过度”。

的实质性理由，就不能强制施行各项措施。该法院撤消了欧洲联盟对卡迪* 和巴拉卡特* 适用的有关实施措施的条例，但给欧洲联盟理事会三个月的时间来纠正所指出的侵权行为。²⁶ 理事会主席然后同委员会接触，委员会提出了列名理由的摘要说明，²⁷ 欧洲联盟委员会转交给了卡迪* 和巴拉卡特*。委员会在“认真审议了”卡迪* 和巴拉卡特* 提出的评论意见后，决定继续对这两个当事方实施限制性措施。²⁸

21. 卡迪和巴拉卡特如果想进一步申诉，就可回到欧洲共同体一审法院，对欧洲联盟关于继续对他们实施措施的决定表示不服，就所提供的列名理由陈述其意见。法院然后决定将对列名理由采用什么审查标准。法院可裁定，摘要说明所列理由，以及委员会一致同意将这些名字列入综合名单的情况，已足以达到法律标准。²⁹

22. 然而，法院如果决定审查委员会提供的列名理由所依证据，或决定必须对列名决定进行综合审查，就会引发新的、更困难的问题。摘要说明显示委员会成员掌握证据，但此类证据并非全部对外公开。即便是向审查机构披露也是如此。如果作出决定的理由是以属于某国的情报资料或执法资料为基础的。则委员会披露其决定理由的能力有限，欧洲共同体法院在审理卡迪* 和巴拉卡特* 案时承认，³⁰ 涉及参与恐怖主义和资助恐怖主义的个人的资料很敏感常常有碍会员国(在委员会内外)同他人分享这些资料。

23. 在出现这一情况时，委员会将不得不看情况作出反应。然而，监察组认为，委员会可能因法院审议名单而受益，结合现有的全部证据，对法院裁决作出评估。监察组还建议，如果名单所列个人能向本国法院指出列名理由摘要说明内容有误、并令法院信服，列名国就应将此资料送交该委员会。

24. 在欧洲人权法院也提出了另外一些申诉。申诉人在本国法院用尽一切补救办法后，欧洲人权法院对某些维护人权的要求拥有管辖权。³¹ 目前，该法院为优素福·穆斯塔法·纳达·埃巴达(QI. E. 53. 01)的申诉立案；他就委员会根据瑞

²⁶ 同上，第 375 段，以及执行部分第 2、3 段。

²⁷ 第 1822(2008)号决议指示委员会在其网站上提供综合名单内列入相关名字的叙述性简要理由说明。

²⁸ 见欧洲联盟委员会 2008 年 11 月 28 日(欧共体)第 1190/2008 号条例。

²⁹ 委员会列入任何名字一定要有欧洲联盟至少两个(往往更多)成员的同意。

³⁰ 法院(大法庭)2008 年 9 月 3 日判决书，第 342 和 344 段。

³¹ 欧洲委员会 47 个成员国同意遵守欧洲人权法院的裁定。

士洛桑联邦法院关于维持对他的制裁措施的裁定³² 而指认他的做法提出异议。³³

25. 上述情形涉及 2001 年的列名事宜；而对制裁的申诉并非都与此有关。尽管如此，监察组认为，采用现有程序后，今后提出申诉会较少，申诉的成功率也会较低。委员会对指认国列名的要求、现行审查程序以及现行除名程序，都是对制裁制度的实质性重大改进。然而，监察组认为，委员会在这三个领域都还有改进程序的余地。

C. 列名程序

26. 列名的责任属于委员会的成员，而不属于指认国。监察组考虑到这一点，建议委员会把任何列名的提案视为请委员会 15 名成员如有可能即提出补充意见，可以列出其它进一步实质性列名理由，也可以提供识别身份的资料，而不只是按其对所案情实质的看法而对列名表示同意与否。委员会全体成员对列名提案更加直接地补充内容，可以更有信心地认为，列入名单的内容及相应摘要说明都尽量具有充分理由和说服力，在各法院、包括委员会成员国的法院，能经得起质疑，不至被推翻。³⁴

D. 审查进程

27. 安全理事会指示委员会在两年内，对截至 2008 年 6 月 30 日列在名单上的所有名字进行一次审查，³⁵ 每三年对所有名字(再)进行一次审查，³⁶ 以确保尽可能更新综合名单，使其尽可能准确，并确认列名做法仍然适宜。有人批评说，应由独立机构来审查列名事宜，但监察组认为，欧洲共同体法院对卡迪* 案的裁决改变了这一辩论的条件。法院的行动基本上使得安全理事会无法设立独立审查机制，虽然这样做本来就大不可能。欧洲法院同美国法院一样，确认对各国实施程序拥有管辖权，这就意味着在此方面，它们在收到对委员会列名决定投诉的情况下，实际上将对委员会的决定作出独立审查。各国和区域的其他法院可能会决定采取类似行动。

28. 监察组认为，委员会可以根据各法院处理对列名之异议的方式，充分利用对其决定之实施进行的独立审核。如果各国法院和区域法院让列入名单者有机会提

³² 洛桑联邦法庭的裁定，第 1A. 45/2007 号案，2007 年 11 月 14 日，见联邦法庭网站 www.bger.ch/fr/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm。

³³ 瑞士当局向监察组提供的资料。

³⁴ 美国的做法已经是仔细核查可能列入名单的名字，确保法律充分性。见助理部长胡安·沙拉特在制裁“基地”组织和塔利班委员会的发言，见 www.treas.gov/press/releases/js2189.htm。

³⁵ 第 1822(2008)号决议，第 25 段。

³⁶ 同上。第 26 段。

出进一步资料并进行申诉，就有可能更好地评价这些列入名单者受到指控的理由充分与否，申诉在指认国的法院提出时尤其如此，因为指认国大概掌握最多对这些列入名单者不利的资料。

29. 监察组认识到，国家法院或区域法院可能就国家列名事项作出裁定，这一点本身对委员会并不具有说服力。例如，国家法院可能会按照刑法取证标准来对列名事宜作出评价，而第 1822 (2008) 号决议及此前的各项决议明确指出，这些措施属预防性质，并非以国家法律所定的刑事标准为依据；国家法院也可能没有考虑到委员会陈述的列名理由，或未予以充分重视，因此不能指望法院对委员会产生多大影响。另一方面，如果国家法院认真评价委员会阐述的列名理由，充分尊重委员会调查情况和决策的特权，委员会就可能重视法院的意见。如果有此类法院裁定，监察组建议委员会在审查相应的列名事宜时，给予上述裁定以应有重视。

30. 安理会要求委员会在按照第 1822 (2008) 号决议对列名事宜进行审查时，征询指认国和居住国及(或)国籍国的意见；这又使独立审查增添了新内容。这些国家往往不是委员会成员，委员会将重视其意见。监察组建议委员会考虑再提供一个获得独立投入的机会，由监察组在指认国和居住国及国籍国对列名是否继续适宜有不同意见时，搜集相关资料，或在所提供资料含糊不清时，查明具体情况。

E. 评价除名要求的程序

31. 委员会的除名程序³⁷越有效，名单所列个人和实体选择向各国法院提出申诉的概率就越小。第 1730 (2006) 号决议所设协调人允许名单所列个人和实体在不必依靠其居住国或国籍国支持的情形下提出除名请求。为进一步确保委员会通过协调中心审议每一呈件的实质，监察组建议委员会在决定拒绝接受某一要求，对请愿者作出具体答复。

32. 监察组还建议委员会审议如何尽量收集有关申请除名的个人和实体的活动情况。委员会不妨视具体情况指定由监察组或另一个专家机构向各国进一步收集资料，或就个人或实体所提请愿书的某些方面向这些个人或实体进一步了解情况，并提出报告，但不对案情实质提出任何建议。

33. 阿富汗政府继续向监察组抱怨说，阿富汗政府争取塔利班温和派脱离不可调和的顽固派核心的努力因除名程序而受阻；除名程序要求提出有关行为改变的足量的证据，政府迄今都提不出如此充分的材料。监察组也认为，列名的威胁以及除名的前景是削弱塔利班凝聚力的有益工具，但名单所列塔利班人员参加、促进任何和平努力，不一定非要先除名不可。愿意和解的塔利班人员就是仍受制裁，也可以在这方面大有作为，这样就更便于向委员会证明其行为变化。然而，监察

³⁷ 见 2002 年 11 月 7 日通过、最近于 2008 年 12 月 9 日修正的《委员会工作准则》第 7 节，见 www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf。

组认为，名单应当是动态的，应更趋向于帮助而不是妨碍任何和平进程。监察组建议委员会同阿富汗政府一道，在监察组的帮助下，就针对塔利班个人的除名请求制定一些具体标准，使这一进程更可预测，更加统一。

F. 制裁制度面临的更广泛的挑战

34. 安理会认为，制裁制度属预防和行政(而不是惩罚)性质；批评该制度的人可能继续对此提出质疑。例如，2008年年末，联合国在反恐时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员马丁·谢宁向委员会陈述其观点，包括反对安理会上述立场的理由。委员会努力照顾到有关制裁制度之法律地位的论点，但监察组提出，委员会可以进一步清楚地说明，针对名单所列个人的措施达不到剥夺生命、自由和财产的程度；在各国管辖范畴内，按照刑法定罪后才可能产生这样的结果。委员会可以更多地重视其豁免政策和程序。³⁸

四. 综合名单

35. 委员会面临的一个更大挑战或许是维持制裁制度的预防和前瞻性质。监察组认为，这提出了两项基本要求。第一，委员会应继续把目标锁定在那些与基地组织和塔利班有联系、目前对国际和平与安全构成最大威胁的个人和团体。第二，委员会应尽可能从名单中删除那些对于目前威胁来说是不是很有关的人员。把这些人列入名单不仅破坏该制度在会员国和公众眼中的可信度，并可能构成最大的风险，即法院作出可能对整个制度产生不利影响的裁决。监察组认为加长名单没有明显的好处，不过使名单更灵活则十分有益。

36. 2009年2月28日，因与基地组织、乌萨马·本·拉丹和塔利班有联系而受到制裁的个人和实体列入的综合名单上共有508个列项：与塔利班有联系的142名个人以及与基地组织有联系的254个人和112个实体。自从提交监察组上一次报告以来，各国新提交的名字大幅增加，³⁹委员会商定在名单中增加29名个人和1个实体，都与基地组织有联系。委员会还商定删除三个早就不应列在名单中的名字。会员国提议对现有名字进行几处更新，连同监察组根据其新任务⁴⁰独立编辑的名单，委员会在这一期间对各列项作出92项修改。

37. 因此，名单在继续改进；但仍然缺乏足够的识别资料，以便对2001年和2002年以及较小程度上对2003年增加的名字准确地适用有关措施。安全理事会指示

³⁸ 欧洲共同体法院也指出这很重要，见法院(大法庭)2008年9月3日对C-402/05P和C-415/05P合并案的判决书，第364段。

³⁹ 委员会在2008年名单中增加了31个基地组织成员和1个实体，在2007年名单中增加1名塔利班成员和7名基地组织成员，在2006年名单中增加了18个基地组织成员和6个实体。

⁴⁰ 第1822(2008)号决议，附件一(1)。

委员会在 2010 年 6 月底前对名单中所有名字进行审查，可能会解决这些问题，⁴¹或是通过增加识别资料，或是根本把名字删除。监察组建议，委员会把这视为一个优先事项，因为如果是列入的名字识别资料不全，就会对名单的可信度产生不利影响，更重要的是，会对有关人员产生不利影响。这些人之所以要受制裁，是因为他们的名字与名单上的某个名字相似，但因所列名字资料不全而不能明确表明他们不是要制裁的对象。监察组建议，在对名单上所有名字进行审查的过程中，如果一个名字没有足够的识别资料，委员会应鼓励指认国至少提供全名、出生日期和地点及国籍，否则就提出从名单中除名的申请。

A. 名单的分发

38. 在许多国家，要在国内网站上找到名单的副本或关于制裁制度的任何其他信息，极其困难。这意味着，执行工作只限于可直接从相关机构获得该名单的官方或私营部门机构。这很可能没有包括可能在执行工作中发挥作用的所有机构。在确实在网站上提供名单的这些国家中，大多数把名字纳入载列各受制裁方的范围更广的本国名单；⁴²一些国家由财政部在其网站上管理这些名单，⁴³其他一些国家则由外交部或其他部门这样做。⁴⁴关于名单的内容和把名单放在哪里，各国的做法多种多样。⁴⁵

39. 监察组建议，在执行这些措施方面可发挥作用的所有国家部门或机构都在其网站上明确提及制裁基地组织和塔利班的制度及综合名单，并说明可在哪里找到这份名单，并凡有可能时，加上委员会网站的链接。⁴⁶所有会员国都确保至少通过财政部和移民部门提供整个名单，将是有益的。如果把名单作为各国本国名单的一部分，负责此事的部委的网站应予以说明，并提供原名单的链接。

40. 一些国家不大愿意采用网站上的名单，而愿意等待关于任何变动的官方通知印件。监察组仍然建议所有国家利用委员会网站获得最新版的名单，从而确保及时对新列入者实施制裁。⁴⁷在国家坚持要印件的情况下，监察组建议这些国家一旦收到名单，就授权其财政机构和其他相关机构对照电子名单找出修正之处，以

⁴¹ 第 1822(2008)号决议，第 25 段。

⁴² 例如美国；见 www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/tllsdn.pdf。

⁴³ 例如联合国，见 www.hm-treasury.gov.uk/fin_sanctions_alqaida.htm。

⁴⁴ 例如澳大利亚，见 www.dfatgov.au/icat/regulation8_consolidated.xls。

⁴⁵ 例如印度储蓄银行分发综合名单的打印件，并在其网站上提及该名单，名单载于 www.rbi.org.in/scripts/BS_ViewBulletin.aspx?Id=9240。

⁴⁶ 南非在政府公报上公布修正案，并提及委员会的网站，见 www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=94218。巴基斯坦在官方公报上定期公布名单，但不是电子版。

⁴⁷ 见监察组第八次报告(S/2008/324，第 35 段)。

确保迅速准确地执行。另一种做法是，各国管理自己的网站名单，但这可能出错，除非各国从委员会的网站上下载名单，或使用自动传送数据系统。

41. 各国在官方网站上张贴名单的一个好处是，这还可能公布负责监督国家执行这些措施的官员的详细联系资料。许多国家的公共和私营部门都经常表示需要有一个联络人，以便迅速澄清关于名单上各列项的信息，或与执行制裁措施相关的问题。监察组建议委员会鼓励会员国指定一个关于制裁基地组织和塔利班制度的问讯点，这些问讯点应该很容易同委员会和监察组联系。⁴⁸ 问讯点还应成为与所有联合国和其他多边反恐倡议进行联系的国家联络点。

B. 名单格式

42. 委员会核可了监察组的一项建议，即通过改进名单格式，进一步强化综合名单的列报内容，⁴⁹ 并且监察组根据有效的制裁名单的制定应主要重视最终用户的要求这一信念，已开始同政府部门和私营部门有关各方进行协商。监察组邀请所有这些有关方面协助进行这项工作，并希望通过广泛协商，能够拟定联合国安全理事会的所有制裁制度都能够采用的格式，这还将为编制各自制裁名单的区域和国家机构提供一种模式。根据新的格式，监察组还将建议会员国在提交列入名单的名字时采用经修正的首页，⁵⁰ 以便名单中的列项所载信息与例如在旅行文件中向边防局提交的、或作为身份证明向银行提交的资料相同。

C. 名单中的塔利班部分

43. 尽管塔利班通过鸦片生产筹集了大量资金，名单中的塔利班部分中却只有四个人的资料提及参与毒品贸易。安全理事会继续促请各国考虑把这种形式的筹资活动作为应提交列入名单的关于与塔利班有联系的足够证据，⁵¹ 并且监察组认为国际社会在针对区域毒品贩运者采取行动时，应重点注意那些给塔利班钱、并且由于其资产明显而容易根据制裁措施对其采取行动的人。监察组建议委员会指导监察组与联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和禁毒办一道，查明在这方面与塔利班有联系的主要人物，以及塔利班为管理其现金流动而指定的个人和建立的企业，以使委员会能够考虑将其列入名单。

⁴⁸ 见监察组第六次报告(S/2007/132，第61至64段)和第七次报告(S/2007/677)，第138段。

⁴⁹ S/2008/408，第4段。

⁵⁰ 首页最初是作为第1735(2006)号决议附件提出的。

⁵¹ 第1735(2006)号决议，第12段；第1806(2008)号决议，第30段；第1822(2008)号决议，第10段。

D. 名单中的死亡者

44. 安全理事会第 1822(2008)号决议指示委员会每年审查综合名单内据报已死亡的人。⁵² 这个问题也影响到名单的可信度，并影响到死者的合法继承人，他们的资产被冻结。截至 2009 年 2 月 28 日，名单上有 24 人被记录为据报已死亡。监察组认为，还有 15 个人可能也属于这一类，不过监察组未能获得官方对其死亡的证实。几个国家告诉监察组，虽然它们可能认为名单上所列的某个人已死亡，但没有实际可行的方式来证实。

45. 监察组建议，委员会在对据报已死亡的个人进行审查时，对于那些在 12 个月内没有听到与其官方死亡报告相左的任何消息的人，尽量批准关于将其除名的申请。如果没有提出将其除名的申请，监察组建议委员会主席以其国家的名义提出将该人除名的申请。如果死亡已被广泛报道，但未经官方证实，监察组建议，委员会同有关国家协商，包括提名国、国籍国和此人最后所在国，鼓励它们在两年后仍没有任何进一步信息的情况下提出除名申请。

46. 一些国家对以下情况表示关切：如果对已死亡的人的财产不再采取资产冻结措施，这些财产有可能被用来资助恐怖主义。监察组说，如果资产受益人与基地组织和塔利班有联系，他们的名字就应被列入名单，或至少在国家一级对其采取资产冻结措施。这样，这些人的遗产就仍将被冻结。各国还感到关切的一个问题是，名单所列个人的财产中可能有非法获得的资产；但监察组认为，这是执法调查问题，不应成为否定继承权的理由。

E. 叙述性简要说明

47. 虽然安全理事会先前各项决议要求各国将列名一事通知被制裁方，⁵³ 并要求各国在提交名字时指明案情说明中可予公布的部分，⁵⁴ 但许多国家和其他机构都抱怨说，被列入名单者没有机会知道为什么将其增列入名单。

48. 为了确保适当地通知被列入名单方以及委员会以外的国家当局，并为了使它们了解列入名单的一些原因，安全理事会在第 1822(2008)号决议中指示委员会在监察组协助下并与相关指认国协调，在委员会网站上提供叙述性简要说明，说明综合名单内所有名字被列名的理由。⁵⁵

49. 委员会现在已商定草拟叙述性简要说明的程序，以及如何将其在网站上公布。委员会还决定了监察组编写叙述性简要说明的次序，优先考虑在通过第

⁵² 第 1822(2008)号决议，第 22 段。

⁵³ 见第 1753(2006)号决议第 11 段和第 1822(2008)号决议第 17 段。

⁵⁴ 见第 1753(2006)号决议第 6 段和第 1822(2008)号决议第 12 段。

⁵⁵ 见第 1822(2008)号决议第 13 段。

1822(2008)号决议之后所列的名字，以及法院正在审理的案件，以便协助那些在执行制裁时有法律方面困难的国家。委员会还商定，将尽可能把草拟和核准叙述性简要说明工作同按照安全理事会第1822(2008)号决议第25段的要求审查名单相协调。⁵⁶ 截至2009年2月28日，委员会已批准公布19项叙述性简要说明，同综合名单上的相应名字连通。预计监察组将在2010年5月底前同指认国一道草拟名单上其余的409个名字的叙述性简要说明，以便与委员会的审查时间表吻合。

50. 监察组编写的草案是根据现有的各种官方资料，但在提交委员会之前必须经指认国同意。随后委员会在批准公布之前可以进行修改。简要说明的第一段叙述根据当时适用的最新决议其列入名单的理由。最后，叙述性简要说明载有与被列名者有联系的名单内其他名字。

51. 叙述性简要说明不公布指认国，也不提供指认国认为保密或专属资料。因此这些说明不一定提供委员会所考虑的所有列名理由。简要说明不同于名单内各列项，不包括关于被列名者的身份或下落。这些详细资料将仍然列在名单本身内。

52. 监察组建议，在委员会决定将一个名字从名单中除名，而将其转移到委员会网站上的除名部分时，⁵⁷ 委员会将完全删除相应的叙述性简要说明。监察组还建议，委员会每当审查名单上的一个列项时都更新相应的叙述性简要说明。这可能是在进行第1822(2008)号决议第26段所述的每三年一次的审查时，或在委员会审议但否决了一项除名申请时，或在委员会决定讨论某个列项的其他时候，或在监察组向委员会提供新的资料时。

F. 处理关于提供信息的请求

53. 由于名单列项的质量改进，会员国已不大需要委员会提供关于这些列项的进一步资料。一旦所有列项的叙述性简要说明都公布后，这种需要应会进一步减少。国际刑事警察组织(刑警组织)和私营金融部门都继续要求设立一个它们可向其征求意见的问讯点，哪怕只是作为将其问题传达给指认国以获得答复的一种途径。⁵⁸ 监察组认识到，不论是委员会还是其秘书处都不具备所需能力成为每周七天、每天24小时工作的问讯点，哪怕只是在问讯国和指认国之间起中间人作用。不过监察组确实建议指认国在提交名字时说明，如果另一国询问拟列入名单者的身份，委员会是否可无需核实就将其身份告知该国，这样两国就能就这个问题迅速而准确地沟通，在较短时间内获得答案。

⁵⁶ 见委员会《准则》第9节。

⁵⁷ 见 www.un.org/sc/committees/1267/removed.shtml。

⁵⁸ 见监察组第八次报告(S/2008/324，第68段)。

五. 资产冻结

A. 概述

54. 资产冻结要产生成效就必须采取突击做法；如果在委员会列名后拖延执行，就将严重损害其可能产生的作用，让知道其被列名的个人和实体在将冻结其资产前转移或隐藏资产。然而在一些国家，向国家当局和银行分发综合名单及其增补可能需要几天至几星期的时间。司法或管理能力的缺乏使这个问题更加严重。一些国家要求在对被新列入名单者采取行动之前要由法院发出命令，但却没有立即获得此种命令的机制。其他国家可能在法律上能够冻结资产，但却缺乏这样做的行政能力。然而，相关的决议明确地规定，各国必须毫不拖延地、而不是尽快执行这些措施。⁵⁹

55. 监察组将继续同安全理事会反恐怖主义委员会执行局一道查明能力方面的欠缺和阻碍立即执行的其他因素，并拟定解决这些问题的建议。

B. 融合国际努力

56. 监察组还同联合国系统以外的相关国际机构努力宣传制裁基地组织和塔利班制度，让人们了解这是消除资助恐怖主义风险的一种手段。通过参加金融行动特别工作组(金融行动工作组)会议，监察组能够为工作组关于冻结和没收恐怖主义资产的建议三的相关订正准则和解释性⁶⁰说明提供建议。监察组还指出，实施制裁基地组织和塔利班制度现在是对工作组、金融行动工作组类型区域机构、世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织)汇编的报告进行共同评价的一部分。这种参与看来产生了成效；例如，一个会员国说，金融行动工作组类型区域机构的共同评价是制裁制度实施程序得到改进的主要原因。

57. 为了更透彻地探讨相关的国际机构的活动范围，监察组建议委员会同意鼓励金融行动工作组、金融行动工作组类型区域机构、货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织(经合组织)、金融情报单位埃格蒙特小组以及与监察组有联系的其他机构在各自的网站上放上与委员会网站的超链接，其他国际和区域组织应这样做。⁶¹

C. 帮助各国查明和应对资助恐怖主义活动

58. 至今能获得的资助恐怖主义的证据表明，基地组织和塔利班依靠两种主要收入来源：捐款和包括麻醉药品活动在内的犯罪活动所得。从实际操作角度看，最

⁵⁹ 见第 1822(2008)号决议，第 1(a)段。

⁶⁰ 见 www.fatf-gafi.org/document/9/0,3343,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1_,00.html。金融行动工作组预计将在 2009 年 6 月底之前敲定新版本。

⁶¹ 例如，亚洲/太平洋反洗钱小组有名单的链接：www.apgml.org。

容易采取资产冻结措施的对象是捐助者。他们通常是同情他们自认为是塔利班和基地组织的目的和目标、但并不是其小组或甚至群体成员的人。他们的身份明确，拥有自己的企业或其他资产，当局很容易找到他们；冻结其资产能立即产生作用。

59. 虽然捐助者可能注意秘密提供资金，但在他们同筹资人交往或试图通过某种渠道捐款时，他们就面临安全风险。全世界对恐怖主义筹款方式进行日益广泛的检查应使保安当局能够对各种捐款来源有所了解。监察组鼓励各国遏制捐款人，提交已知捐助者名字以列入名单，以及让潜在捐款人知道一旦此种活动被发现他们可能被列入名单，并了解由此产生的后果。

60. 基地组织及其支持者通过犯罪活动筹集资金的方式通常与诸如信用卡和其他银行欺诈等与恐怖主义无关的普通罪行难以区分。⁶² 往往首先很难发现这种罪行，更不用说查明与此种行为相关的恐怖主义动机。以匿名或很不容易引人注意的方式转移金钱的各种方法越来越多，例如通过储值卡、公用自动取款机卡或通过因特网上假装出售货物，这给各国带来了又一棘手问题。

61. 全球金融危机的影响可能导致捐款减少，基地组织和塔利班更多地采用犯罪方式筹集资金。不论是哪种情况，通过犯罪活动为恐怖主义筹集资金都表明必须使执法调查与反恐工作协调一致。有些国家在促进其安全机构、金融情报机构和警察部门进行定期交流方面做得很好，但即使在这些国家，有时候也没有展开足够的教育、宣传和培训活动。为了解决这个问题，并为了促进及时查明为基地组织和塔利班提供资金者及其活动，监察组建议委员会通过监察组、并与反恐怖主义委员会和执行局合作，同禁毒办预防恐怖主义处一道，同其他相关的国际和区域组织协商，对目前的各种做法进行调查，并就各国可如何克服执法机构和反恐机构的工作不相联系进行这一普遍趋势，向各国提供咨询。

D. 无管制的现金转移

62. 在世界许多地区，现金转移，特别是通过哈瓦拉经纪人和其他替代汇款系统转移现金，是经济的一个基本组成部分。监察组坚决认为，各国应认识到这种非正式安排是不可避免的，在它们为某一群体服务、便利向某个地区汇款的情况下尤其如此。虽然遏止这一行业的一种方法可能是鼓励在营业的金融机构在正式部门小额汇款方面更具有竞争性，但它们不大可能在速度、效率和费用方面真正能够同已稳固建立的哈瓦拉经纪人竞争。

63. 因此，监察组建议，各国采用阿拉伯联合酋长国的做法——在该国哈瓦拉经纪人必须向中央银行登记，并提交所有交易记录供政府审查，或以其他方式确保哈瓦拉经纪人执行用来管理正式部门的尽职调查规则、对照名单进行检查、以及提交可疑活动报告。同其大多数竞争者相比，哈瓦拉经纪人更容易运用“了解客

⁶² 例如见关于资助恐怖主义问题的报告。www.fatf-gafi.org/dataoecd/28/43/40285899.pdf。

户”规则，因为其业务服务与顾客关系密切，并且要依靠信任。不过哈瓦拉普遍不能够或没有习惯对照名单检查名字或以其他方式协助打击资助恐怖主义的制度。监察组根据它同各哈瓦拉进行的讨论，认为哈瓦拉已准备好加入打击资助恐怖主义的斗争，只要这不会不合理地增加它们的费用，因而建议各国将其纳入正轨，而不是让它们继续不受任何控制或迫使它们转入地下。

E. 慈善活动

64. 事实证明，慈善活动对资助恐怖主义者是个很吸引人的目标，但是要在慈善机构所在国家或发放其资金的国家把他们列入名单就特别困难。制裁制度要求全面冻结被列名者的全部资产，使其实际停业。如果是慈善机构，这就意味着许多真正的慈善款的分发也将停止。监察组建议，在要把一个开办学校、诊所或难民中心的慈善机构列入名单时，委员会应通过监察组向有关国家提议立即援助其草拟一项计划供委员会批准，根据这项计划将允许在国家监督下继续开展此种工作。

F. 私营部门

65. 2008年7月巴林的一个私营部门金融机构由于对照名单检查，导致逮捕和驱逐了Ruben Pestano Lavilla Jr (QI, L. 247.08)。⁶³ 银行和其他机构往往发现很难确定被怀疑者是否就是名单上所列的人或机构，因而要寻求帮助。在许多国家，它们没有任何地方可获得帮助。⁶⁴ 此外，私营金融机构往往要求就资助恐怖主义问题向它们介绍有关情报，以帮助它们发现和冻结有关资产，并知道应注意哪些种类的交易。⁶⁵ 然而，掌握情报者或是出于安全原因或其他原因，不愿意交流情报，要克服这一点或设计一种方式来可靠和有效地这样做，都很不容易。例如，在美国有18 000个金融机构有义务执行国家制裁制度，⁶⁶ 这就意味着对任何信息交流进程都构成巨大的后勤和安全难题。面对这样的困难，交流信息的最好方式可能是确保名单本身载有尽可能多的详细资料，委员会网站上的叙述性简要说明也对各列项进行补充，说明导致将其列入名单的活动种类。

66. 监察组继续参加同监管人员和沃尔夫斯贝格私人银行集团机构代表举行的年度会议。这一活动表明，私营部门有大量的专家知识可供委员会利用以便更好地切实执行资产冻结。所提出的大多数问题都主要是关于为搜索名单提供便利，监察组收到了关于编制新的综合名单格式的许多有益建议。这些接触所产生的进一步结果是，监察组已在反恐执行工作队内着手展开一个项目，通过审判记录和

⁶³ 巴林当局的官方简报。

⁶⁴ 美国海外资产控制办公室每年收到金融机构的大约10万个电话，要求就该办公室名单上的列项提供进一步资料(资料来源：海外资产控制办公室)。

⁶⁵ 组成沃尔夫斯贝格集团的11家主要的国际银行在2007年有2亿多宗交易，其中有数万个名字可能与制裁名单上的名字相符(资料来源：沃尔夫斯贝格集团；2008年5月)。

⁶⁶ 海外资产控制办公室主任对监察组如是说。

其他实际文件，审查是否可能拟订一份关于资助恐怖主义的各种迹象的说明性清单，供银行（特别是用于培训）和会员国使用。

67. 许多金融机构向监察组调查表示的一个关切事项是，如果它们由于怀疑一项交易可能来自或旨在资助一个被列名者，而暂不执行该交易，但事后证明其怀疑是没有根据的，它们可能会被罚款。各银行希望，它们对于因真诚地实施制裁措施而造成的损失不承担责任。监察组也认为，这种或其他安全港条款的规定应该明确，并可在国际上适用，并建议安全理事会指示各国为金融机构提供足够的法律保护，以便促进切实执行财产冻结措施。

68. 综合名单中有许多“也称为”（即别名识别资料）的单个词。对于那些把综合名单上所有名字都输入其电子搜寻过滤器的金融机构，特别是有全球业务的金融机构，这成为一个问题。它们的搜寻过滤器程序选择载有所输入的任何名字的所有支付指示信息，供进一步审查。因此，例如在对名单上别名为“Adam”的 Aly Soliman Massoud Abdul Sayed(QI.A.229.07)进行搜索，就会把含有 Adam 名字的所有支付指示信息都捡出来继续审查。对于被列为 Yazid Sufaat 的别名的“Joe”和被列为 Amran Mansor 的别名的“Henry”，也是同样的情况。对这些识别资料的搜索很可能产生实际符合相关名单列项的结果。金融机构检查后又丢弃所获得的误报肯定信息，所花费的资源占用了对更可靠的匹配信息进行检查所需的时间和精力。

69. 联合王国当局允许金融机构不把一个词的别名识别资料输入其主要过滤器，从而消除了数 10 万个误报肯定信息。他们这样做的方式是，把这种识别资料从国家目标名单(包括综合名单)中的“姓名”一栏挪到“其他信息”一栏。监察组建议委员会鼓励会员国也同样允许其金融机构不把此种识别资料作为主要的搜寻条件。监察组争取通过制定新的名单格式来解决这个问题。在此之前，委员会不妨给予有关指导，清楚地说明名单提供单词别名识别资料是为了帮助解决根据其他搜寻标准可能出现多个匹配的问题。

G. 适用第 1452(2002)号决议

70. 相对于所列个人和实体的总数，委员会收到的关于免除资产冻结的通知和申请数目很少。监察组过去各次报告都对此提出疑问。⁶⁷ 看来，仍然很少有国家按照其中规定了此种豁免程序的第 1452(2002)号决议行事，而那些执行该决议的国家则可能发现委员会的反应前后不一。

⁶⁷ 尤其见监察组第四次报告(S/2006/154)，第 31、37-39 和 51-60 段，第五次报告(S/2006/750)，第 53-60 段，和第六次报告(S/2006/132)，第 16 和第 47-51 段。

71. 这一制度一直被忽视，或只有那些在全面执行方面可能比较严格的国家才予遵守。监察组建议，与其维持这样一个制度，安理会不如对目前规定各国在允许豁免特殊支出之前必须得到委员会同意的第 1452 (2002) 号决议进行审查，而允许各国根据本国标准自行决定何为适当的基本支出，并将其决定通知委员会。这将更明确地区分以下两种义务：把用于基本支出的必要付款通知委员会的义务和在允许把冻结资产用于特殊开支之前要等待委员会批准的义务。监察组认为，安理会通过让各国拥有更大的酌处权，将鼓励各国同委员会更紧密地合作，从而推动各国全面执行这些措施。

H. 反恐执行工作队监测资助恐怖主义活动工作组

72. 作为监测资助恐怖主义活动工作组的一个成员，监察组为该工作组的报告提供资料，报告于 2009 年 1 月完成。除其他方面，报告就以下事项提出了一些建议：制止资助恐怖主义措施的一般适用；把资助恐怖主义定为罪行；加强国内和国际合作；资产转移系统在制止资助恐怖主义中的作用；非营利组织在制止资助恐怖主义中的作用；以及采取有效措施冻结资产的必要性。所有这些问题对于裁制基地组织和塔利班制度能否有效、成功和持久都具有重要性。⁶⁸

六. 旅行禁令

A. 妨碍有效执行的各种障碍

73. 旅行禁令是制裁制度的关键组成部分，但却既得不到执行也未产生效果。这并不是说边境站哨没有对照综合名单检查旅行者，但是为数甚少的关于官员根据综合名单阻止个人旅行的报告最终证明全部属于身份误认。尽管《综合名单》上至少有 75 个人的条目上注明这些人据报告已经死亡或处于某种形式的羁押状态，更多的人则不太可能穿越边境，但是仍然有几个关于名单上的人违反旅行禁令进行国际旅行的案件报告，⁶⁹ 监察组相信实际发生的案件可能更多。其中很多案件很难通过官方渠道核实，但并不是所有案件都无法核实。

74. 一个主要问题是，名单上的绝大多数人会使用伪造、涂改或假冒的旅行证件，或以绕过检查点穿越边境的方式尽力规避被发现。另一个问题是，边境上漏洞很多，例如像阿富汗、伊拉克和索马里这样的冲突地区，或像撒赫勒这样的空旷地区。监察组跟各国讨论了它们在边境控制方面的能力需求，并经常向反恐怖主义委员会执行局转达有关信息；反恐执行局和联合国毒品和犯罪问题办公室是联合国内负责协调这些领域的需求和提供协助的机构。有一个提议值得进一步考虑，即阿

⁶⁸ 报告见 www.un.org/terrorism/workgroup5.shtml。

⁶⁹ 例如，艾哈迈德·阿里·优素福 (QI. Y. 47. 01)。见监察组第六次报告 (S/2007/132, 表 6)。

富汗需重建其国家数据库。国际刑警组织已表示愿意支持一项将所有在阿富汗逮捕的人拍照和打指模的倡议，对执行旅行禁令而言这项工作显然是有价值的。

75. 还有一个问题是，有些登记资料不够详细使识别工作不易进行。这不仅造成执行工作上的难度，而且意外地给一些人带来了不必要的麻烦和焦虑。监察组在前几次报告⁷⁰中建议，一国在实施旅行禁令时只要发现有关人士不在名单上，就应向委员会报告；但更需要做的工作是帮助委员会识别那些已列入名单却因为缺乏识别标记而造成很大问题的人士。监察组建议委员会同时吁请国际刑警组织，在依据《国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告》阻止某一人士过境而造成误认事件时应向委员会通报，以便修改《特别通告》，从而防止此类事件再次发生。

76. 在得知一个可能违反旅行禁令的案件时，监察组要不就发函给有关国家要求提供信息，要不就向委员会通报并寻求指示。监察组建议委员会考虑赋予监察组更多权力，使监察组可根据个案情况，对与可能违反旅行禁令行为有关的信息进行收集、核对、评估和核实。

77. 可能发生违反旅行禁令行为的一个情况就是阿富汗政府和塔利班之间的和解会谈，⁷¹因为这些会谈可能会在另一国举行。在这种情况下，监察组建议委员会向阿富汗政府表明，这类会谈必须遵守制裁制度，但旅行禁令有豁免规则，阿富汗政府可以代表名单上的有关塔利班成员申请豁免。若会谈成功，委员会需要参与审议随之而来的除名请求，监察组建议阿富汗政府及参与和解会谈的所有其他国家尽快与委员会建立合作关系，以寻求适用的旅行禁令豁免规则，并讨论与除名有关的问题。⁷²

B. 旅行禁令的豁免

78. 安全理事会有 11 个制裁制度，其中有 9 个实施旅行禁令。像其他制裁制度的一些规则一样，有关“基地组织”和塔利班的制裁制度也有三类别的豁免：会员国可准许自己的国民入境，会员国为了完成一项司法程序的目的可准许入境，以及在得到委员会的授权后会员国可准许入境。自监察组上次提交报告以来，委员会已采取并在其网站上登载了一个新的《导则》规定，解释了申请旅行禁令临时豁免的程序，并登载了情况通报和解释适用条件的文件。⁷³ 监察组建议委员会鼓励各国根据这些文件视各自情况需要更新其国家导则和条例。

⁷⁰ 例如，监察组第六次报告(S/2007/132，第 77 段)。

⁷¹ 据报告，不少列入名单的塔利班成员参与了这些会谈，包括瓦基勒·阿赫迈德·穆塔瓦基勒·阿卜杜勒·加法尔(TI. M. 32. 01)、阿卜杜勒·哈基姆·穆贾希德·穆罕默德·奥然(TI. M. 116. 01)、阿卜杜勒·瓦萨伊·穆塔西姆·阿迦(TI. M. 29. 01)和阿卜杜勒·萨拉姆·扎伊夫(TI. Z. 62. 01)。

⁷² 另见上文第三节 E 第 33 段。

⁷³ 可查看 www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf。

79. 若委员会允许一位居住在某国但并非该国国民的名单上的人士旅行时，监察组建议委员会清楚说明，为执行旅行禁令的目的，该国应把该人士当作国民并允许他再次入境。

C. 确定对执行工作的挑战

80. 由于过境旅行者人数众多，而介入这个过程的国家机构也为数不少，因此各国要想在不制造延误和混乱的情况下万无一失地管理人流是很困难的。一些国家不具备自动核对所有国家和国际旅行受禁人士名单的能力，因此不太可能仔细检查试图混入人群的名单上人士所使用的旅行文件。监察组建议委员会与反恐怖主义委员会及其专家组一起确定哪些国家能力特别不足，以便提供有针对性的咨询意见和协助，帮助这些国家更完善地执行禁令。

81. 在这方面各国也可主动评估自己执行旅行禁令的能力，并分析所采用的各类系统有何缺陷。监察组建议委员会鼓励所有国家开展这类评估工作，若需要协助，则可向委员会提出要求。

82. 委员会制作了一个有关制裁制度的资料包，有几个国际组织已开始使用，这不仅有助于使这些组织更好地理解制裁制度，还可用于情况介绍和培训课程。监察组建议委员会把资料包放到其网站‘有用的文件’部分里。国际刑警组织是该资料包的一个用户，监察组讨论过要提供一个更适用于警察和边境控制警员培训课程的文本。监察组建议委员会授权进行这项工作及与其他国际机构有关的类似工作。监察组还建议委员会鼓励各国在培训有可能参与旅行禁令执行工作的国家官员时使用这个资料包。

七. 武器禁运

A. 武器禁运的定义

83. 绝大多数国家在很大程度上把武器禁运看作是一项通过许可证来控制本国武器出口的要求，而有一些国家还通过国内武器条例来强制执行禁运。真正充分执行了禁运的国家几乎没有，因为武器禁运要求控制武器相关材料 and 军事技术咨询、援助及培训，防止任何间接提供上述物资和服务的行为，并在这方面对在境外的国民、注册船舶和飞机实行管制。为初步解决这个问题，委员会在其网站登载了一份文件，解释了武器禁运的含义和范围。⁷⁴

84. 各国发现有一项义务很难履行，即防止向身为名单上所列实体的成员但其本人并未列入名单的个人间接供应、销售或转让武器及相关材料，或军事技术咨询、援助及培训。首先，委员会可以说明，遵守间接条款义务要求各国侦查并确认为

⁷⁴ 可查看 www.un.org/sc/committees/1267/pdf/EOT%20Arms%20embargo_ENGLISH.pdf。

获得武器、相关材料或军事技术咨询的目的而为某个名单所列实体工作的未列入名单的个人。其次，在把这些人士列入名单作为优先事项的同时，委员会可以鼓励各国通过其他更具有业务性质的渠道，包括国际刑警组织建立的渠道，分享与这些人士有关的信息。

B. 武器禁运的执行情况

85. 实际衡量武器禁运有效性及其全面执行情况的一个方式就是看基地组织、塔利班及其同伙是否因武器禁运而被迫使用效率低下的武器和无需高级军事技能的相关材料。从全球来看，在这些方面取得的成功是有差异的：在大多数地区，基地组织的同伙不得不采用简易的攻击手段，攻击次数也很有限；但在另一些地区，如阿富汗、阿富汗-巴基斯坦边境地区、索马里、伊拉克和菲律宾的少部分地区，他们得到了积极充分的后勤供应、军事招募及训练网络的支持。在这种情况下，执行工作的责任仍然超越有关国家的国界同时落在了其他国家肩上，包括资金和武器的来源国和参与供应活动的国民所属的国家。如果阻断这类外部供应及其与庇护所的联系，叛乱活动最终就必定会趋于消亡。因此，委员会有关不遵守情况的工作对于有效执行武器禁运和实现制裁制度目标来说极其重要。

C. 阿富汗和巴基斯坦局势

86. 自 2002 年以来，阿富汗和巴基斯坦境内与塔利班有关的叛乱活动规模扩大，力度加强，这表明武器禁运未得到充分执行。这也许是因为这两个与此最有关系的国家缺乏能力而造成的，但委员会也可以断定是否有其他国家未能做到防止向该地区的基地组织、塔利班及其同伙直接或间接提供武器及相关材料，不管是来自其领土或由其在境外的国民提供。⁷⁵ 委员会若采取这样的行动可能还会有助于减少与基地组织有关联的招募该区域以外意图在其他地方从事恐怖主义活动的个人并对之进行恐怖主义训练的情况。⁷⁶

D. 索马里和非洲之角的局势

87. 由于索马里缺乏一个有效的政府，因此在非洲之角根本无法全面执行武器禁运。但是，埃塞俄比亚部队于 2009 年 1 月撤出，选举产生了一位新总统，以及安全理事会承诺支持稳定索马里局势，⁷⁷ 这些事态发展给索马里提供了一些恢复的可能性。但是，该国还存在武装精良崇尚暴力的极端分子，其中一些人是基地组织的支持者，他们很可能会拒绝接受任何不符合其政见的政治解决方案。

⁷⁵ 或未能按照安全理事会第 1822 (2008) 号决议第 1 段 (a) 的要求确保使本国国民或本国境内的任何人不为此目的而提供经济资源。

⁷⁶ 例如弗里兹·马丁·格洛维茨 (QI. G. 259. 08)、丹尼尔·马丁·施奈德 (QI. S. 260. 08) 和阿德姆·耶尔马兹 (QI. Y. 261. 08) 在德国被捕，并于 2008 年 10 月 27 日增列到名单上。

⁷⁷ 安全理事会最近在其第 1863 (2009) 号决议里概述了对索马里的立场。

88. 该地区的国家未能阻断武器流入索马里，有些国家本身就是向名单所列人员和实体提供武器和其他受禁援助的供应方。⁷⁸ 尽管委员会在该次区域影响武器普遍供应的能力可能有限，但却有足够的权力威慑和处置蓄意不履约行为，必要时还可提请安全理事会处理。鉴于索马里持续内战带来的安全和人道主义影响，委员会也许可以提醒各国，尤其是该区域内各国，它们承担对基地组织和塔利班实行武器禁运的责任，并承担对不履约的潜在后果的责任。

89. 目前非洲之角列入综合名单的与基地组织有关联的个人和团体非常少。与该区域有关的条目大多数是在 2001 年加入的，2004 年增加了三个条目。⁷⁹ 自那时以来，一些人改变了效忠对象，或被杀、被关、被流放或以其他方式不再为首领，⁸⁰ 同时出现了新的领导人。⁸¹ 名单上有几个实体已经停止活动⁸² 或改头换面成了新的、未列入名单的团体。

90. 青年党就是这样一个团体；尽管这个团体同基地组织没有正式关系，但却表示支持基地组织的领导人及其宗旨，⁸³ 而且经常被与基地组织有关联的团体称为伙伴。⁸⁴ 已经接到好几次有关战斗人员从其他地方来索马里参加青年党的报告，是基地组织的领导人鼓励他们这样做的。据信高级领导人在阿富汗与“基地组织”一起训练和战斗过，与基地组织有关联的媒体公司——全球伊斯兰媒体阵线发表

⁷⁸ 例如，索马里问题监察组报告说厄立特里亚好几次向哈桑·达希尔·阿威斯(QI. D. 42. 01) 提供了武器(S/2005/625, 第 36-42 段, 及 S/2006/229, 第 15 段)。

⁷⁹ 在肯尼亚(QE. A. 105. 04)、坦桑尼亚(QE. A. 106. 04)的两圣地基金会和哈拉曼基金会埃塞俄比亚分会(QE. A. 113. 04)。

⁸⁰ 例如，据报告艾哈迈德·哈勒凡·盖拉尼(QI. G. 28. 01)于 2004 年 7 月被抓获，现在押。法希德·穆罕默德·阿里·姆萨拉姆(QI. M. 34. 01)和谢赫·艾哈迈德·萨利姆·苏韦丹(QI. S. 35. 01)已于 2009 年 1 月死亡。

⁸¹ 例如，据信艾哈迈德·阿卜迪·阿乌-穆罕默德、奥斯曼·伊萨、谢赫·穆赫塔尔·罗博夫·阿卜·曼苏尔和阿里·萨利赫·纳卜汉等人都与“基地组织”有关系。

⁸² 例如，伊斯兰团结组织(QE. A. 2. 01)已基本停止活动。

⁸³ 2008 年 6 月，青年党首领谢赫·穆克塔尔·阿布·祖巴伊尔概述了他的组织在“全球圣战”方面的原则和目标。他向奥马尔毛拉(TI. 0. 4. 01)、乌萨马·本·拉丹(他称拉丹为“我们的导师”)、埃曼·扎瓦希里* 和其他领导人，以及在阿尔及利亚和其他地区的“基地组织”战士表示问候。2009 年 2 月，埃曼·扎瓦希里* 则就“把埃塞俄比亚侵略者从索马里赶出去”一事向青年党表示祝贺。在与此有关的一份声明中，青年党中一个支持基地组织的指挥官哈桑·阿卜杜拉希·哈尔西·“图尔基”说，尽管同基地组织没有组织上的关系，但他们因为一个共同的目标而团结在一起。

⁸⁴ 例如，2008 年 11 月，在也门的基地组织对已经死亡的青年党领导人亚丁·哈希·艾罗表示敬意，并把青年党称之为基地组织全球同盟的一个组成部分。

了他们的声明和录像，其立场同基地组织的纲领是一致的。⁸⁵ 青年党尽管没有列入名单，但看起来符合武器禁运所列的标准，这就是，青年党支持基地组织并为其开展武装行动，并且已成为索马里境内基地组织成员获得武器、相关材料和军事训练的管道。

91. 青年党的原文是Al-Shabaab，意为“青年”；据报道，青年党还招募和训练年龄只有8岁的儿童开展军事行动，例如暗杀、安置路边炸弹和其他爆炸装置以获得金钱奖励，导致儿童本人死亡和受伤。⁸⁶ 这类违反国际法的行为是根据基地组织的全面战略实施的。

92. 根据安全理事会第1822(2008)号决议第9和第25段的精神，委员会也许可以鼓励有关国家提交次区域一些个人和实体的名字以列入综合名单，例如与基地组织有关系的青年党及其领导人。这样做将加强武器禁运的执行工作，向会员国澄清对基地组织和塔利班的武器禁运也适用于该区域哪些个人和团体，因这些个人和团体据报告与基地组织有关联而要受制裁，这些个人和团体还受第1822(2008)号决议第1段(c)关于禁止间接供应、销售或转让的限制。

E. 儿童与武装冲突

93. 在非洲之角之外，基地组织、塔利班及其同伙日益把儿童当作招募和洗脑运动的对象。在阿富汗，据报道塔利班战士利用儿童实施攻击，包括自杀行动，有时还把儿童当作“人盾”。⁸⁷ 联阿援助团的一份研究报告列举了据称儿童被当作“人体炸弹”的案例。大多数儿童的年龄在15岁和16岁之间，他们被骗，或被允诺能得到钱，或被迫展开这类攻击。⁸⁸ 据报道伊拉克“基地”组织*及有关团体把儿童当作“人体炸弹”，并利用儿童从事其他各种任务，包括为金钱奖励而进行侦察、当密探、钻洞安置简易爆炸物、拍摄攻击过程，以及承担更传统的战

⁸⁵ 例如，2008年12月公布的一段录像提到了阿布·叶海亚·利比和阿布·哈桑·赛义德。青年党在2008年9月发表的一份声明赞成与扎瓦希里一起在全球“打击美国和以色列及其盟友”。

⁸⁶ 例如，2007年9月，一个经青年党训练过的儿童在哈马贾希德一所学校附件杀害了一个过渡联邦政府的官员。见《秘书长关于索马里境内儿童与武装冲突问题的报告》(S/2008/352)，第25段。

⁸⁷ 例如，2007年2月，一个年龄在12至15岁之间的男孩在企图进入一个警察派出所时自杀身亡，同时杀害了一名警卫并使四个平民受伤。还有，一个14岁男孩身穿自杀炸弹背心在去暗杀一名省长的途中被抓获。秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告(A/62/609-S/2007/757)，第22段。

⁸⁸ 例如，2008年5月，当一个12岁男孩走近一支安援部队/阿富汗国民军联合徒步巡逻队时该男孩身上的自杀炸弹背心爆炸了，据推测是用遥控器引爆的。《秘书长关于阿富汗儿童与武装冲突问题的报告》(S/2008/695)，第22-23段。

斗角色。⁸⁹ 他们还利用儿童为自杀汽车炸弹打掩护。⁹⁰ 在阿尔及利亚，马格里布伊斯兰“基地”组织* 越来越多地招募儿童加入其组织。⁹¹

94. 在菲律宾，政府安全部队认为阿布沙耶夫集团* 和伊斯兰祈祷团* 诱使年轻人加入其组织。有关阿布沙耶夫集团成员参与劫持活动的录像里有少年手持步枪的镜头。联合国对曾与阿布沙耶夫集团有关系的儿童进行的个案研究显示，该集团以保证提供物质奖励的方式诱使儿童加入其组织。⁹²

95. 基地组织、塔利班及其同伙似乎把儿童视作随手可得、易于塑造和廉价的人力资源。这些招募儿童的团体因其向名单上的实体提供人力资源而违反了武器禁运，⁹³ 此外，安全理事会第 1612(2005)号决议还敦促联合国各实体采取适当措施，除其他事项外，特别要控制利用和招募儿童当兵的活动。因此，监察组提议与秘书长关于儿童与武装冲突问题特别代表办公室一起工作，确定可能进行合作的领域。

八. 监察组的活动

A. 监察组的活动

96. 在 2008 年 4 月至 2009 年 2 月期间，监察组访问了 19 个会员国，其中有 3 次访问是与反恐怖主义委员会执行局共同进行的，还有 3 次是应有关国家的请求，为开办制裁问题讲习班而开展的访问。此外，在阿拉伯联合酋长国中央银行的帮助下，监察组在 10 月就有效实施资产冻结的有关问题举行了第二次银行家小组会议，来自该地区的哈瓦拉经纪人和正规银行部门代表参加了会议。监察组的一名成员还陪同委员会主席在 2008 年 3 月和 4 月访问了三个非洲国家。

B. 国际组织、区域组织和次区域组织

97. 监察组认为，区域和国际组织可以在加强制裁措施的执行方面发挥重要作用，特别是它们能够找到这些措施背后的共同弱点及原因。因此，监察组与国际和区域组织保持密切合作，并在此期间与欧洲安全与合作组织、美洲国家组织、

⁸⁹ 有关儿童与武装冲突问题特别代表于 2008 年 4 月 13 日至 25 日考察伊拉克和该地区的报告，第 8-9 页。可在下列网址查看 www.un.org/children/conflict/_documents/countryvisits/IraqVisitReport.pdf。

⁹⁰ 2007 年 3 月，一辆轿车因车里有两名儿童而被巴格达东北区一个检查站放行，后来这辆装有爆炸物的轿车带着车里的儿童起爆炸毁了。2007 年 12 月 21 日，秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告(A/62/609-S/2007/757)，第 53 段。

⁹¹ 阿尔及利亚政府向监察组提供的信息。

⁹² 2008 年 4 月 24 日，《秘书长关于菲律宾儿童与武装冲突问题的报告》(S/2008/272)，第 25 段。

⁹³ 分析支助和制裁监察组第八次报告所述建议：委员会的立场(S/2008/408)，第 21 段。

国际海事组织、金融行动特别工作组、世界银行、国际刑警组织、欧洲联盟、欧洲理事会和非洲恐怖主义问题研究中心举行了会议。监察组还参加了 28 个国际和区域会议，以促进各方更好地了解委员会的制裁制度和作品。

C. 与反恐怖主义委员会和第 1540(2004)号决议所设委员会的合作

98. 工作组、反恐怖主义委员会执行局和支助安全委员会第 1540(2004)号决议所设委员会的专家组作出了具体努力，在参与国际与区域研讨会和会议方面开展协调，并宣传其互有不同但相互补充的任务规定。出于相同的目的，委员会、反恐怖主义委员会和第 1540(2004)号决议所设委员会于 2008 年 5 月核准了一份比较表，介绍了三者互有不同但相互补充的作用。该表于 2008 年 11 月更新，并已在三个委员会的网站上公布。⁹⁴

99. 监察组已与反恐怖主义委员会执行局的专家一起 12 次联合访问各国，并首次在 2008 年 11 月与 1540 委员会的专家们一起参加了一次边界安全讨论会。监察组继续与执行局协调其旅行计划，并在旅行前后交流信息。

100. 在早先的报告中，监察组详细介绍了三个委员会核准的共同战略，这一战略的目的是协助那些在向安全理事会报告方面较为落后的国家。该战略建立在共同的次区域/区域办法基础上，其最初的重点是非洲地区。该战略涉及到三个专家组，由联合国毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处负责协调。该处为那些参与实施安理会有关决议或负责撰写国家报告提交三个委员会的官员组织了一系列的报告问题次区域讲习班。

101. 2007 年共举行了两次次区域讲习班，第三次也是最后一次的讲习班于 2008 年 11 月在内罗毕举行，培训对象为剩下的 14 个北非和东非国家。共同战略现已涵盖非洲的所有 53 个联合国会员国。尽管所有三个专家组和与会国代表都认为这些讲习班颇有裨益，但还是出现了两个关键的问题：一是实地官员对基地组织与塔利班制裁制度下的会员国义务普遍缺乏了解；二是必须提供技术援助，以改善有关决议的执行情况。

102. 在监察组的协助下，委员会当前正努力就会员国与制裁措施有关的义务提供解释性文件以及张贴在委员会网站的其他有用文件。通过这些努力，前一个问题可以得到部分缓解。⁹⁵ 此外，主席和监察组对会员国的访问也使其得以与有关实地官员直接开展对话，而且监察组举办的制裁问题讲习班，无论是监察组自身主办还是与联合国毒品和犯罪问题办公室驻各国的技术特派团合作举办，也很有帮助。

⁹⁴ 可查阅 www.un.org/sc/committees/1267/pdf/Revised%20comparative%20table_ENGLISH%20_7-11-2008_.pdf。

⁹⁵ 可查阅 www.un.org/sc/committees/1267/usefulpapers.shtml。

103. 与此同时，三个专家组一直设法通过有关国际和区域组织加大对三个委员会及其专家组的工作和任务的宣传，以便为各会员国了解安全理事会的要求创造更多的机会。

104. 解决各国的援助需求难度更大，但可能也更为重要。由于监察组未被授权处理技术援助问题，它已采取的做法是从各国收集与基地组织与塔利班制裁制度有关的需求的资料，并将其提交给反恐怖主义委员会执行局和联合国毒品和犯罪问题办公室采取行动。监察组建议，鉴于技术援助问题是所有三个委员会都共同关心的问题，三个专家组应当再制定一套共同战略，为三个委员会及其专家组提供的技术援助提出一套更为全面和相互协调的办法，供各个委员会各自审议。

105. 2008年5月，委员会核准监察组的建议，即与反恐怖主义委员会执行局和支助第1540(2004)号决议所设委员会的专家组共同协商，制订一套与有关国际、区域和次区域组织、实体和机构开展接触的新共同战略。⁹⁶ 三个专家组已提交了一份联合文件，提出了实施其初步做法的四个主要组织的有关建议，供三个委员会审议。

D. 安全理事会与国际刑警组织的合作

106. 在安全理事会和委员会的鼓励下，监察组继续发展同国际刑警组织的合作，特别是通过编写和改进国际刑警组织—联合国安全理事会有关载入综合名单的个人和实体的特别通告。⁹⁷ 这些通告不仅对国际刑警组织的187个会员国，而且对国际和区域机构、私营部门与非政府组织而言，都已经成为一个获得广泛使用的重要执行工具。截至2009年2月28日，国际刑警组织已在其限阅网站上张贴了与列入名单的个人有关的332份通告，其中316份可在其公共网站上查阅，此外还张贴了与列入名单的实体有关的20份通告，既可在限阅网站上也可在公众网站上查阅。几乎所有的限阅级通告都可用国际刑警组织的所有四种正式语文(阿拉伯语、英语、法语和西班牙语)查阅。

107. 这些通告的一个优势是，它们可以载有除综合名单项目之外的更多信息(例如照片)，现在有95份通告都载有照片，这对于边防警卫和金融机构特别有帮助。监察组和国际刑警组织认识到，必须确保这些照片的准确性，并与各国密切合作，获取和验证这些照片。⁹⁸ 为进一步加强特别通告的作用，有人建议增加

⁹⁶ 见监察组的第八次报告(S/2008/324)，第94和95段，以及委员会对监察组建议的立场(S/2008/408)，第23段。

⁹⁷ 可参阅 www.interpol.int/Public/NoticesUN/Default.asp。

⁹⁸ 英国都市警察局(S015)图像情报股已将特别通告上所有可获取的图像加入其面部识别系统，以便他们在收到任何恐怖主义方面的图片进行评价时能够参照这些图像进行搜索(来源：都市警察局)。

委员会核准在其网站上张贴的有关叙述性简要理由说明。监察组认为这一建议有可取之处，并建议委员会修改其与国际刑警组织的协议，以纳入这一建议。

108. 国际刑警组织的固定综合网络数据库和流动综合网络数据库使有关官员仅需花费 3 到 4 秒时间，即可即时对照国际刑警组织的“被盗和遗失旅行证件”数据库以及本国或本区域的数据库检查旅行证件。⁹⁹ 这一工具如与特别通告结合使用，可以极大地便利旅行禁令的执行。监察组建议委员会要求指认国在可能的情况下就其提交的内容提供护照详细资料，以便充分利用这一便利条件。借助 I-24/7 全球保密警察联络网系统，国际刑警组织还拥有其他工具，如关于恐怖嫌疑分子、被通缉者、DNA 和指纹记录的数据库。这些工具也可以帮助各国有效和全面执行制裁措施。

109. “被盗和遗失旅行证件”数据库自 2002 年启用以来，所载信息已有了显著增长。该数据库在启用时包含 10 个国家所提供的 3 900 份文件。截至 2009 年 2 月 20 日，该数据库载有 145 个会员国提供的 16 513 637 份旅行证件的细节，其中近 980 万份是丢失或被盗的护照。¹⁰⁰ 2008 年，国际刑警组织各成员国搜索数据库 76 541 088 次，点击 14 635 次。¹⁰¹

110. 鉴于特别通告对各国的价值，必须在委员会决定往综合名单中增加名字和相应的通告出现在国际刑警组织数据库这两个步骤之间尽量减少任何时间延误。为推动这一进程，国际刑警组织提议监察组和秘书处获得进入其 I-24/7 全球保密警察联络网系统的权限，但须经委员会的同意和国际刑警组织大会的核准。监察组建议委员会对此表示同意。

111. 国际刑警组织建议监察组参加一些该组织吸引来自各个国家中心局的工作人员参加的会议和研讨会，以便向他们介绍委员会以及安全理事会和国际刑警组织之间的联系能够以何种方式协助其反恐工作。监察组赞同这一建议，并将向委员会相应提出具体的建议。

九. 会员国报告

A. 向委员会通报情况的会员国

112. 安全理事会第 1822(2008)号决议第 30 段重申第 1526(2004)号决议第 11 段首次提出的邀请，请各国向委员会通报情况，以更深入地讨论相关问题。到目

⁹⁹ 见 www.interpol.int/public/FindAndMind/Default.asp。

¹⁰⁰ 亦由联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)提供。

¹⁰¹ 资料来源：国际刑警组织。

前为止已有 10 个国家照做，¹⁰² 最近这样做的国家是阿尔及利亚(2009 年 2 月)。该国在与委员会的会晤中介绍了本国为打击恐怖主义而开展的行动，并讨论了伊斯兰马格里布基地组织* 目前所构成的威胁程度。该国代表团还提出了一项有益的建议，即委员会成员可以帮助各国在其希望建议列入名单但却缺乏充分细节资料的具体姓名方面收集识别资料。

B. 关于第 1455 (2003) 号决议的报告

113. 马达加斯加在 2008 年 5 月提交了报告，肯尼亚在 2009 年 2 月提交了报告，因此委员会收到的关于第 1455 (2003) 号决议的报告总数达到了 155 份，还有 37 个国家在延长期限五年后仍未提交报告。¹⁰³ 监察组原先建议委员会直接与 37 个未提交报告的国家开展接触，¹⁰⁴ 但是一些国家担心这样做可能不甚明智，甚至会产生适得其反的效果。监察组认识到，执行比报告更为重要，并建议继续与未提交报告的国家在区域或次区域集团或单独开展接触。监察组也将寻求以其他方式协助这些国家，包括开设制裁问题讲习班。

C. 核对表和新的报告工具

114. 马达加斯加在 2008 年 5 月提交了核对表，荷兰在 2008 年 6 月提交了核对表，因此已收到的第 1617 (2005) 号决议核对表的总数增加到 60 份，还有 132 个国家在到期将近 3 年后仍未提交报告。¹⁰⁵ 委员会需要有关制裁措施执行情况的最新资料，但并不希望加重各国的报告负担。¹⁰⁶ 因此，委员会采用了两个新工具，各国可使用这些工具就执行制裁措施的进展情况为综合名单自愿提供多方面的资料。这两个工具分别是“执行情况国家自愿评估调查表”和“年度情况说明”。自愿评估调查表的目的是促使会员国向委员会提供必要的资料，提醒会员国注意应采取哪些行动确保有效执行综合清单。年度情况说明旨在提醒成员国需要对综合名单在前一年增加或删减的所有新名字采取的行动。这两个工具均可在委员会的网站上查阅。¹⁰⁷

¹⁰² 美国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、荷兰、澳大利亚、瑞典、瑞士、德国、丹麦、列支敦士登和阿尔及利亚。

¹⁰³ 第 1455 (2003) 号决议将截止日期定为 2003 年 4 月 17 日，第 1526 (2004) 号决议将截止日期延长至 2004 年 3 月 31 日。

¹⁰⁴ 参见监察组第八次报告 (S/2008/324)，第 108 段。

¹⁰⁵ 第 1627 (2005) 号决议将截止日期定为 2006 年 3 月 1 日。

¹⁰⁶ SC/9348。

¹⁰⁷ 可参阅 www.un.org/sc/committees/1267/tools.shtml。

十. 其他事项

委员会网站

115. 监察组先前曾指出，虽然委员会已对其网站进行了很大的改进，并张贴了许多新的文件，各会员国、国际组织和区域组织却往往不知道这一点。为鼓励人们利用其网站，委员会决定采用一个可以从主页上访问的网站地图，其中有访问索引页面的链接。委员会还同意使用电邮提醒制度向用户通报网站的变化，但这种服务目前只适用于英文版本。为了提高搜索的速度和相关性，现在的搜索功能将搜索限制在委员会网站上的文件，而不是像以前那样涵括整个联合国正式文件系统。此外，委员会还同意依照第 1822(2008)号决议第 13 段的规定在网站上登载列入综合名单的叙述性简要理由说明。使用者可直接从主页上或从名单上的相应条目访问这些网页。该网站还允许张贴旅行禁令豁免，以帮助会员国迅速、准确地检查所称的豁免是否仍存在和继续有效。

附件一

与综合名单所列个人与实体有关的诉讼

1. 监察组已知的涉及综合名单上的个人和实体的法律诉讼总数为 30 个。自监察组上一次报告以来，共有 4 个新的案件，兹逐一介绍如下。^a

欧洲联盟

2. 在亚辛·阿卜杜拉·埃奇丁纳·卡迪案(QI. Q. 22. 01)和巴拉卡特集团国际基金会案(QE. B. 39. 01)中，^b 欧洲共同体法院裁定，欧洲联盟侵犯了申请人的基本权利，亦即他们的申诉权和获得有效司法保护的权利，因为欧盟没有递交证据证明施加于他们的限制性措施是有充分理由的，从而剥夺了他们针对这种措施进行辩护的权利。因此，法院取消了关于执行适用于卡迪* 和巴拉卡特集团* 的资产冻结措施的欧盟理事会第 881/2002 号条例，但允许在从判决之日起最多 3 个月的时间内继续保留该措施，从而使欧盟理事会得以纠正已发现的侵权行为。^c 欧盟委员会向卡迪* 和巴拉卡特集团* 说明了将其列入清单的原因，并慎重考虑卡迪* 和巴拉卡特集团* 提交的评论意见，随后颁布了一项新条例，规定将继续对他们实施制裁。^d

3. 欧洲共同体法院有两起待决案件，即由Shafiq ben Mohamed ben Mohamed al-Ayadi(QI. A. 25. 01)^e 和Faraj Faraj Hussein al-Sa'idi(QI. A. 137. 03)^f 提起的上诉。

4. Uthman Omar Mahmoud(QI. M. 31. 01)^g 提起的诉讼仍有待初审法院审理；在 2009 年 1 月对此案进行了审理。同样等待初审法院审理的案件有Abd al-Rahman al-Faqih(QI. A. 212. 06)、Sanabel 救济机构(QE. S. 124. 06)、Ghuma Abd' Rabbah(QI. A. 211. 06)和Tahir Nasuf(QI. N. 215. 06)2006 年提起的四起诉讼案。^h

^a S/2008/324, 附件一。

^b 见上文第 19-22 段。

^c 卡迪诉欧洲联盟理事会和欧共体委员会案。序言部分第 375 段和执行部分第 3 段。

^d 2008 年 11 月 28 日欧盟委员会第(EC)1190/2008 号条例。

^e T-253/02 和 C-403/106 P 号案, Ayadi 诉欧洲理事会。

^f T49/04 和 C 399/06 号案, Hassan 诉欧洲理事会和欧洲委员会。

^g T-318/01 号案, Othman 诉欧洲理事会和欧洲委员会。

^h T-135/06 号案, Al-Faqih 诉欧洲理事会; T-136/06 号案, Sanabel 救济机构有限公司诉欧洲理事会; T-137/06 号案, Abdrabbah 诉欧洲理事会; T-138/06 号案, Nasuf 诉欧洲理事会。

欧洲人权法院

5. Youssef Mustapha Nada Ebada(QI. E. 53. 01)对自己受到制裁提出了异议, 但被瑞士最高法院驳回, 随后他向欧洲人权法院提出起诉。他声称《保护人权与基本自由公约》第六条(关于接受公正审判的权利)等规定受到违反。ⁱ

人权事务委员会

6. 2008年12月, 比利时收到了依据《公民及政治权利国际公约》^j 设立的人权事务委员会关于比利时国民和居民Nabil Sayadi(QI. S. 84. 03)与Patricia Vinck(QI. V. 85. 03.)所提交的控诉的意见。多数意见认为, 比利时违反了《公约》第12条(迁徙自由权)和第17条(免受荣誉和名誉攻击的权利)。之所以违反了第12条, 是因为在比利时结束调查决定不起诉并请求委员会将这两人的名字从名单上删除之后, 就不再有理由限制申请人的旅行, 他们并不对国家安全或公共秩序构成威胁。之所以违反了第17条, 是因为委员会应比利时当局的要求, 并根据比利时当局提供的资料, 在涉及对基地组织和塔利班的制裁背景下公布了Sayadi和Vinck的姓名和识别资料。

巴基斯坦

7. Al Rashid信托基金(QE. A. 5. 01)就政府针对2003年作出的一项不利决定提出的申诉提起了诉讼, 该案仍有待巴基斯坦最高法院开庭审理。^k Al-Akhtar国际信托基金(QE. A. 121. 05)提出的一项诉讼仍有待初级法院审理。

瑞士

8. 瑞士最高法院洛桑联邦法庭已驳回Ali Ghaleb Himmat(QI. H. 43. 01)针对对他实施的制裁而提出的诉讼。这一诉讼于2008年4月22日被驳回。^l

土耳其

9. Yasin Qadi* 要求负责对内阁决定提出的异议进行复核的最高机构行政案件局复议其2007年2月22日维持冻结资产决定的裁决。这一要求被拒绝。^m

ⁱ 见上文第三节E第24段。

^j 见 www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm。

^k 资料系由巴基斯坦当局提供。

^l 洛桑联邦法庭决定, 1A.48/2007号案, 2008年4月22日, 可查阅 <http://www.bger.ch/fr/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm>。

^m 行政案件局第E:2007/1129和K:2008/969号决定。资料系由土耳其当局提供。

联合王国

10. 2008年10月30日，英格兰和威尔士上诉法庭(民事分庭)就A、K、M、Q & G诉英国财政部案作出了判决。¹⁸ “G”是一名列入名单的个人，他是针对基地组织和塔利班的制裁对象之一。英格兰和威尔士上诉法庭(民事分庭)就这一问题发表了一项判决。法院从欧洲共同体法院关于卡迪* 和巴拉卡特集团* 的裁决中得到启示，裁定联合王国必须就联合王国建议将个人列入综合名单的理由“根据案情予以审查”，但与此同时维持对其采取的措施。“G”已向上议院请求获得上诉权。¹⁹

美利坚合众国

11. 美国俄勒冈州地方法院就哈拉曼基金会(美利坚合众国)(QE. A. 117. 04)针对其在美国被指认一事提出的诉讼发表了意见。该法院在2008年11月6日发表的意见和裁定中²⁰ 维持对哈拉曼基金会* 的指认，认为这样做是“合理的，有行政记录为依据的”。法庭仍有一些相关的附属问题待决，并要求就这些问题给予更多的情况介绍。

12. 美国哥伦比亚特区地方法院驳回了哈拉曼基金会前董事长Aqeel Abdulaziz Aqeel al-Aqeel(QI. A. 171. 04)提出的诉讼。Al-Aqeel* 除其他外，对美国拒绝向他提供行政记录中作为指认依据的特许部分资料的做法提出了异议。法院在2008年8月4日发表的一致节略意见中驳回了Al-Aqeel的要求。²¹

13. 2009年1月16日，亚辛·卡迪* 在美国哥伦比亚特区地方法院就他被指认一事提出抗辩。²² 申诉称，除其他外，对他的指认和冻结他资产的行为违反了《行政诉讼法》和《美国宪法》第一、第四和第五修正案赋予他的权利。²³

¹⁸ 可查阅 www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2008/1187.html。

¹⁹ 资料系由联合王国当局提供给监察组。

²⁰ 美国俄勒冈州地方法院，民事案件第 07-1155-KI 号，哈拉曼伊斯兰基金会和南俄勒冈多文化协会诉美国财政部亨利·保尔森、外国资产管制处、Adam J. Szubin、美国司法部和阿尔伯特·冈萨雷斯案。

²¹ 美国哥伦比亚特区地方法院，民事诉讼第 05-943(GK)号，2008年8月4日的一致节略意见。

²² 美国哥伦比亚特区地方法院，第 1:09-cv-00108 号案，亚辛·阿卜杜拉·卡迪诉亨利·保尔森、Adam J. Szubin、美国司法部和外国资产管制处案。

²³ 美国宪法第一修正案保障的言论自由权与结社权；第四修正案保障的免受不合理搜查和没收权；第五修正案保障的适当法律程序权和对征用的财产获得公平补偿权。

附件二

基地组织和相关团体的袭击

1. 据监察组记录，基地组织及其列入名单的附属组织^a在2008年4月1日至2009年2月27日期间发起了78次袭击，造成608人死亡；^b平均每月造成55人死亡，每天差不多导致两人死亡。这些袭击影响到至少22个国家的国民和领土，^c阿尔及利亚、伊拉克、巴基斯坦、菲律宾、美国和也门以及阿富汗和印度受害程度最深。^d列入名单的团体，^e主要是设在伊斯兰马格里布和阿拉伯半岛的团体，还将另外9个国家作为恐怖主义威胁的目标。

2. 袭击的类型各有不同：在35%的袭击中使用了小型常规武器；19%的袭击属于自杀式袭击，^f还有19%的袭击使用常规炸药；9%的袭击使用简易爆炸装置或车载简易爆炸装置，但并不属于自杀式袭击；^g13%的袭击为绑架、扣押人质或劫持事件，^h5%为定点暗杀。

3. 伊斯兰马格里布、阿拉伯半岛和伊拉克的基地组织同伙最为活跃，所有袭击中的至少60%是他们所为。南亚地区列入名单的团体——穆罕默德军(QE. J. 19. 01)、拉什卡-金格维组织(QE. L. 96. 03)、拉什卡-塔伊巴组织(QE. L. 118. 05)和阿富汗自由战士组织(QE. H. 8. 01)发动的袭击占袭击总数的16%，东南亚地区的团体亦然——其中主要包括阿布沙耶夫集团(QE. A. 1. 01)。在中亚地区，东突厥斯坦伊斯兰运动(QE. E. 88. 02.)和乌兹别克斯坦伊斯兰运动(QE. I. 10. 01)的分支之一伊斯兰圣战组织(QE. I. 119. 05)的袭击约占袭击总数的5%左右。

^a 这些数字不包括塔利班。

^b 监察组所引述数字的根据是经其评估为可信的数据来源，以及这些团体自身发布的声明。没有列入名单但与基地组织有联系的团体(如索马里的青年党)并未包括在这些统计数字之内。因此，这些数字可能是对调查期间袭击次数和受害者人数的一个保守估计。

^c 阿富汗、阿尔及利亚、奥地利、加拿大、中国、埃塞俄比亚、法国、德国、印度、伊拉克、意大利、毛里塔尼亚、尼日尔、巴基斯坦、菲律宾、索马里、瑞士、突尼斯、土耳其、美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和也门。以色列遭受了一个自称“地中海东部基地组织”的团体发动的袭击，该团体未列入名单。

^d 监察组所记录的70%的袭击直接受到影响到这8个国家中的至少一个。

^e 丹麦、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、尼日利亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、西班牙、苏丹和阿拉伯联合酋长国。

^f 计划对他人造成伤害并有可能造成行为人死亡的袭击。

^g 它们均为非常规爆炸物，通常是自制的。自杀性的车载简易爆炸装置被列为自杀性袭击。

^h 为绑架某人、夺取运输或商用车辆而发动的袭击，其目的通常是为了索要赎金。

4. 从致命性来看，列入名单的团体所造成的影响如下：伊斯兰马格里布基地组织* 袭击造成死亡人数占所有死亡人数的 26%，拉什卡-塔伊巴组织* 占 25%。南亚地区的其他团体——穆罕默德军、* 拉什卡-金格维组织* 和阿富汗自由战士组织* 又占 25%，伊拉克基地组织* 占 10%，基地组织本身(QE. A. 4. 01) 占 8%，基地组织在也门的分支占 4%。
