



2015年6月16日安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第1267(1999)号和第1989(2011)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

谨随函转递第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组的第十七次报告。该报告是依照第2083(2012)号决议附件一(a)段的规定，向安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第1267(1999)号和第1989(2011)号决议所设委员会提交的。

请提请安全理事会成员注意本信和上述报告，并将其作为安理会的文件分发给为荷。

安全理事会关于基地组织及关联
个人和实体的第1267(1999)号和
第1989(2011)号决议所设委员会

主席

杰拉德·范博希曼(签名)



分析支助和制裁监测组根据关于基地组织及关联个人和实体的第 2161 (2014) 号决议提交的第十七次报告

目录

	页次
一. 摘要	3
二. 威胁	3
A. 基地组织核心	4
B. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国	4
C. 阿拉伯半岛基地组织	5
D. 阿富汗	6
E. 南亚和中亚	7
F. 基地组织在萨赫勒和北非的关联组织	8
G. 博科哈拉姆	10
H. 东南亚	11
I. 青年党	13
三. 下一步行动	13
四. 制裁制度面临的法律挑战	14
五. 制裁措施	16
A. 冻结资产	16
B. 推动定向制裁——基本开支	17
C. 旅行禁令	18
D. 武器禁运	19
E. 监测组的活动	20
F. 《基地组织制裁名单》	21
G. 基地组织制裁委员会网站	22
H. 反馈	22
附件	
与《基地组织制裁名单》上的个人和实体有关的诉讼	23

一. 摘要

1. 全球基地组织¹ 运动构成的威胁继续存在，外国恐怖主义战斗人员、伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)² 的作用和利比亚越来越多的问题等挑战相互关联，助长了基地组织的嚣张气焰。基地组织和伊黎伊斯兰国恐怖主义造成广泛的人员伤亡，这既包括在其最为活跃的地区、也包括在其他地区发生的一系列外部袭击。除了伊黎伊斯兰国和基地组织关联团体造成的每天都在发生的侵犯行为，它们发动的恐怖宣传也是一个日益令人担忧的问题。

2. 制裁仍然是既有破坏的一面，又是一种预防手段。来自这些团体及其网络的当代挑战规模是如此之大，制裁只能是国际和国家应对措施的一部分。但是，更注重对与此种威胁最直接相关并最有可能受定向制裁打击的个人进行战略性列名，这值得欢迎。本报告载有若干建议，包括如何改进联合国制裁基地组织名单质量和范围的建议。

二. 威胁

3. 恐怖主义占据当代新闻的头条。伊黎伊斯兰国是一个从基地组织分裂出来的团体，它继续以其广泛而凶猛的宣传污染数字世界，但须指出的是，伊黎伊斯兰国一类团体的言论与现实不符。这些团体威胁着国际和平与安全，并对最脆弱的人群构成明显的威胁，不过它们所杀害和致伤的人数远少于战争、灾难或道路交通事故造成的伤亡。即便如此，被基地组织及其同伙，包括伊黎伊斯兰国，所杀害者数以千计，因而必须严肃而持续地加以应对。

4. 过去一年中一个令人担忧的趋势是，高清晰度数字恐怖一直在增加：主要是伊黎伊斯兰国及其支持者通过宣传来散播恐惧并鼓吹其扭曲的意识形态。因特网消除距离，社交媒体便利了身处阿拉伯叙利亚共和国偏远地区的恐怖主义分子与世界任何一个地方的有可能受招募者之间一对一的影响。虽然在大多数情况下招募和激进化似乎仍然需要直接的人际接触，但大规模的与伊黎伊斯兰国关联的数字活动以及相对较逊色的与基地组织同伙关联的数字活动令人深为担心。这对这类威胁今后将如何演变具有战略性影响，尤其是在多种多样的、分散的、不一定已遣散的外国恐怖主义战斗人员中间。

5. 如果说数字空间是这种威胁可能正发生演变的领域，眼下所侧重的仍然是有形的威胁。在最近几个月，基地组织和伊黎伊斯兰国袭击的人员伤亡是巨大的，包括在伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国发生的重大爆炸、暗杀行动和对数百万人的

¹ 永久列名编号 QDe.004。

² 目前列名为伊拉克基地组织(QDe.115)。

压榨，这些也发生在阿富汗、利比亚、尼日利亚、索马里和也门，虽然涉及人口较少，但影响同样很大。这包括伊黎伊斯兰国所施行的大规模强奸和性暴力。该团体就对妇女和少女大规模施行性奴役剥削进行辩护，这是一个最生动的例子，说明伊黎伊斯兰国说的是关于新社会的蛊惑人心的言论，做的确是卑劣的残虐和暴行。博科哈拉姆，列名为 Jama'atu Ahlis-Sunna Lidda'Awati Wal-Jihad(QDe.138) (“致力于先知教导为传播和圣战献身的人”)，是一个十分类似、同样残酷的组织，但其宣传能力则有所不如。

A. 基地组织核心

6. 作为从基地组织分离出来的团伙，伊黎伊斯兰国受到注目，而基地组织本身则相形见绌。巴基斯坦在北瓦济里斯坦的军事行动进一步削弱了它寻找庇护所的能力，而埃曼·穆罕默德·拉比·扎瓦希里(QDi.006)的知名度继续低于伊黎伊斯兰国的许多宣传人士。虽然阿拉伯半岛基地组织(半岛基地组织)(QDe.129)代表基地组织声称对 2015 年 1 月发生在巴黎的对《查理周刊》的袭击负责，却没有证据表明基地组织本身参与实施或策划了该袭击。扎瓦希里对关联组织的控制显然在减弱，博科哈拉姆在 2015 年 2 月 25 日投靠了伊黎伊斯兰国，同月还有报告称，也门境内的半岛基地组织的一些骨干也转向为伊黎伊斯兰国效忠。与伊黎伊斯兰国相比，基地组织的财务状况仍不稳定，但有一些迹象显示，新的资金正流向该组织。与基地组织有关联的恐怖分子继续存在于其他冲突地区，包括在阿拉伯叙利亚共和国和也门，其中一些仍坚持在境外开展行动。

B. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国

7. 自 2014 年 11 月监测组上一次关于伊黎伊斯兰国的报告(见 S/2014/815)以来，该团体继续吸引大量媒体关注，尤其是通过使用极其残酷的酷刑和谋杀，并常常加以拍摄以取得最大效果。该团体继续控制伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国相当大地区的人口。它维持异于基地组织的特征，强调自己是一个所谓的“国家”，并鼓吹一种极端的意识形态，以吸引更多外国恐怖主义战斗人员及其家庭。

8. 实地情况发生了变化，但不是很大。2015 年 1 月，经四个月的攻占斗争，伊黎伊斯兰国丢失了阿拉伯叙利亚共和国的 Kobani 这一象征性城镇，局势第一次出现了对其不利的重大转折。³ 尽管遭受了这一挫折，但该团体在伊拉克仍有地盘和实力，并且没有放弃建设所谓国家的决心。有一些迹象显示，伊黎伊斯兰国财政在紧缩，不过它在其目前控制的领土仍可获得多种类型的资源。⁴ 伊黎伊斯兰国在与伊拉克和叙利亚政府部队以及各库尔德武装的冲突中失去了数百名恐怖分子。阿布·贝克尔·巴格达迪，列名为 Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri

³ Richard Spencer “Islamic State pushed out of Kobane by Kurdish troops after four-month battle”, The Telegraph, 27 January 2015.

⁴ 见 S/2014/815，第五章。

al-Samarrai(QDi.299)，仍然是核心人物，并由其副手及所谓的部长们协助。⁵ 该组织已建立一个相当有效的行动结构，划分了不同责任领域，并得到行政和后勤结构的支助。该组织非常重视内部安全措施，以图保护其主要是在城市和半城市环境中活动的领导人；但反过来，这些措施——包括对新到外国恐怖主义战斗人员加强甄别——可能会在指挥和控制系统中造成摩擦，并在伊黎伊斯兰国人员中增加内部分歧。

9. 伊黎伊斯兰国继续受益于大量涌入的外国恐怖主义战斗人员，会员国阻止离境的努力是否会大幅度减少人员供应仍有待观察。加入的战斗人员加强了该团体的人力、地位和吸引力。伊黎伊斯兰国的多方面数字宣传运动广泛利用社交媒体和互联网，以传播恐惧，培养多样化的全球支持者，并利用教派分歧与区域冲突寻求支助。对文化目标的袭击凸显了该团体更广泛的极端主义意识形态和不容忍。

10. 伊黎伊斯兰国早期的成功和持续存在意味着它能够宣称做到了基地组织所从来没有做到的，即以恐怖暴力建立一个领土实体。这继续引起基地组织的一系列国际同伙一连串地表示忠诚或同情，但很难说这在多大程度上是出于真正愿意跟随巴格达迪，还是出于企图利用伊黎伊斯兰国的凶恶名声并可能得到伊黎伊斯兰国的资金。有待观察的是，面对协调一致的打击，包括伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的军事行动、多边联盟的空袭和阻断伊黎伊斯兰国的资金和外国恐怖主义战斗人员供应的国际努力，伊黎伊斯兰国能否在中期至长期维持其存在及其战略。该团体对基地组织运动的影响最终大多将取决于其他已向其效忠者会否将口头上的联系升级为行动上的联系。

C. 阿拉伯半岛基地组织

11. 半岛基地组织目前在也门(它可利用该地目前的政治危机和政府与叛军的公开战斗)以及在策划外部袭击方面继续构成威胁。2015年1月，半岛基地组织训练的法国公民 Said Kouachi(未列名)和他的兄弟 Cherif(未列名)在巴黎以讽刺刊物《查理周刊》为目标发动一两次袭击杀害了12人，冷酷地提醒人们该团体的影响范围之大。《查理周刊》被列入半岛基地组织的攻击目标已有一些时日，包括在2013年被半岛基地组织英文杂志《激励》指名。巴黎发生的袭击再次说明，半岛基地组织仍然积极参与外部袭击的策划和支持愿意进行此类袭击者。攻击发生两周后，半岛基地组织高级领导人 Nasser bin Ali al-Ansi(未列名)号召在西方国家开展独狼式袭击。⁶

12. 半岛基地组织在也门继续攻击安全部队，该团体不仅可以得到武器和弹药，而且能够进入军队设施，例如他们在2015年2月控制了也门南部的一个军事基

⁵ 若干会员国提供的资料。

⁶ 例如，见“Al Qaeda official who claimed responsibility for Charlie Hebdo attack calls for ‘lone wolf’ terror in Canada”，The National Post 20 January 2015。

地。半岛基地组织还能够在也门加剧宗派分歧并从中获益。此外，伊黎伊斯兰国萨那省在 2015 年 3 月声称对处决 29 名也门士兵负责，并在一次袭击中在萨那的一座清真寺杀死 137 人；半岛基地组织为了与伊黎伊斯兰国萨那省竞争，可能会进行更致命的恐怖行动以求占据上风。

D. 阿富汗

13. 过去六个月来，阿富汗境内的基地组织及其同伙构成的威胁已变得更加明显。基地组织及其同伙继续严重威胁阿富汗和更广大地区的安全与稳定。⁷ 基地组织高层人物诸如 Abu al-Bara Kuweiti、Abu Khalid 和 Adil Abdul Qadoos 于 10 月和 11 月在阿富汗和巴基斯坦边界地区被杀。⁸ 除了在阿富汗-巴基斯坦边界地区活动的一些团体继续存在，例如巴基斯坦塔利班运动(巴塔)(QDe.132)、圣战者运动(QDe.008)、拉什卡-塔伊巴组织(QDe.118)，乌兹别克斯坦伊斯兰运动组织（乌伊运）(QDe.010)仍然是对阿富汗安全部队的重大挑战。巴基斯坦军方大规模和持续的军事行动导致这些团体的当地和国际成员越过边界流入阿富汗。

14. 在阿富汗境内，安全部队越来越多地查获伊黎伊斯兰国的宣传材料。此外，2015 年 1 月 26 日，Abou Mohamed al Adnani(QDi.325)在项录音声明中宣布，在呼罗珊成立伊黎伊斯兰国的一个新“省”。⁹ 在该声明中，Adnani 任命一名前巴塔指挥官 Hafez Saeed Khan(未列名)为该“省”的“省长”，Abdul Rauf Khadem(TAi.025)为“副省长”。¹⁰ 此前，在 2014 年下半年，有一连串的巴塔战斗人员和指挥官向伊黎伊斯兰国领导人巴格达迪承诺效忠。在该区域设立了一个新的伊黎伊斯兰国“省”，无论其实际行动能力如何，不仅是公然挑战阿富汗塔利班、¹¹ 奥马尔毛拉¹² 和在该区域的基地组织关联团体，而且也直接对基地组织核心及其目前领导人扎瓦希里构成公然的权力挑战。

15. 根据会员国的信息，由于伊黎伊斯兰国带来的挑战，基地组织核心在该区域已采取防御态势；扎瓦希里没有公开对伊黎伊斯兰国最近的设“省”挑战作出反应。会员国还向监测组报告，虽然伊黎伊斯兰国的地位日益凸显尚未对基地组织

⁷ S/2014/888，第 27-42 段。

⁸ 一个会员国向监测组确认，al-Zawahiri 的亲密朋友之一 Abu al-Bara Kuweiti 于 2014 年 10 月 19 日在楠格哈尔省被杀。他的笔记，特别是他的电脑提供了该地区更多基地组织活动分子的情报。这其中包括 Abu Kahlid 和退役少校 Adil Abdul Qadoos。两人都于 2014 年 11 月中旬被杀。

⁹ 例如，见“Islamic State appoints leaders of ‘Khorasan province,’ issues veiled threat to Afghan Taliban”，The Long War Journal, 27 January 2015。Khorasan(呼罗珊)是一个历史名称，通常被理解为包含阿富汗、巴基斯坦及其邻近国家领土的区域。

¹⁰ 根据会员国的信息，Khadem 于 2015 年 2 月初在赫尔曼德省被杀。

¹¹ 虽然目前尚不清楚伊黎伊斯兰国目前是否能够对阿富汗塔利班发起挑战行动，但阿富汗媒体报道，一名塔利班指挥官在伊卢格省被伊黎伊斯兰国袭击队所杀。例如，见 Abdul Maqsood Azizi: “IS fighters kill Taliban commander, warn TV viewers”，Pajhwok Afghan News, 2 February 2015。

¹² 在 1988 年制裁名单中的列名为 Mohammed Omar Ghulam Nabi (TAi.4)。

核心的财政状况产生不利影响，但扎瓦希里身边团体的财务状况依然很困难。不过，虽然全球的注意力已转到伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的局势，但基地组织核心仍然广泛活动。会员国向监测组证实，一些知名的西方外国恐怖主义战斗人员已离开该地区，据报正在前往阿拉伯叙利亚共和国的途中。但目前他们的人数仍然很少。其部分原因可能是从阿富汗到伊黎伊斯兰国所控制的伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的领土的旅行所涉的后勤和安全的挑战。

E. 南亚和中亚

16. 在南亚和中亚，基地组织关联团体数量一直在增长，但其核心日渐削弱，仍然不能将它们团结成一体。伊黎伊斯兰国借助其名声和国际媒体的关注，扩大其在南亚的影响。巴基斯坦的军事行动已大幅度减少了基地组织关联团体的能力，并挤压了其生存空间。国际部队逐渐撤离阿富汗可能会使基地组织在该区域的关联团体大胆返回阿富汗作战。外国恐怖主义战斗人员和回返者可能对未来局势产生不利影响。

17. 印度次大陆基地组织(未列名)虽大造声势，但建功立身却聊无可彰。尽管它声称在 2014 年 9 月正式宣布成立前就已开始行动，但它最初的两次重大袭击均遭失败。2014 年 9 月初，印度次大陆基地组织首次针对巴基斯坦海军的大规模行动没有成功，第二次在 2014 年 12 月袭击巴基斯坦卡拉奇的海军基地的图谋也被挫败。¹³ 但它声称实施了几起谋杀。¹⁴ 2015 年 2 月 21 日，印度次大陆基地组织呼吁巴基斯坦宗教学者和“信众”支持阿富汗塔利班，此举强化了基地组织核心与塔利班的联系。

18. 巴塔发生了内斗和分裂，更严重的是，由于巴基斯坦的军事行动，巴塔失去了其设在 Mir Ali 和 Miranshah 的指挥部。该组织虽然已被削弱，但它仍然在巴基斯坦境内和更广泛的区域构成威胁。巴塔的领导人 and 它的一些派别公开对伊黎伊斯兰国承诺效忠所引起的混乱说明，伊黎伊斯兰国的吸引力仍然受制于这些团体由来已久的忠诚的感召力。2014 年 12 月 16 日，巴塔袭击了白沙瓦陆军公立学校，致使 141 人遇害，这一行动昭显了其残暴恶名。对该次袭击的反应表明，区域团体之间的分歧继续存在，印度次大陆基地组织和阿富汗塔利班谴责这一袭击，但乌伊运和该区域的其他恐怖团体则予以支持。¹⁵ 此后巴塔威胁说将再次发动袭击。¹⁶

¹³ “Pakistan Arrest Al-Qaeda Militants Ahead of Planned Raid on Naval Dockyard”, Wall Street Journal, 11 December 2014.

¹⁴ “AQIS Reports on Attacks in Karachi from Nov. 2013 - Oct. 2014, Targets Police, a Blogger, and a Professor”, SITE Intelligence Group, 11 December 2014.

¹⁵ “IMU Representative Defends Group’s Approval of Peshawar School Attack”, SITE Intelligence Group, 24 December 2014.

¹⁶ “TTP Leader Fazlullah Justifies Attack on Peshawar School in Video, Threatens More Operations”, SITE Intelligence Group, 21 January 2015.

19. 拉什卡—塔伊巴组织活跃于阿富汗、印度和巴基斯坦并在一个广大的区域维持着一个庞大网络。它仍积极参与阿富汗以及查谟和克什米尔地区内的恐怖活动，并维持着相当大的恐怖主义能力，并可得到大量财政资源。其两个前沿组织，Jamaat-ud-Dawa 和 Falah-i-Insaniat 基金会继续积极开展筹资和社会活动，它们自己在社交媒体上公布了详细证据。

20. 乌伊运仍然是基地组织核心和塔利班的亲密盟友。虽然该组织目前的重心是在阿富汗，但它也开始以不同的旗号或分裂团体渗入吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和中亚其他会员国。2015年1月7日，该组织的一个有嫌疑的团伙头目和据称的10名下属在塔吉克斯坦被拘押。除乌伊运外，Hizb ut-Tahrir(未列名)和 Jamaat Ansarullah(未列名)等组织可能被基地组织利用来进行外国恐怖主义战斗人员的激进化和招募。

21. 伊黎伊斯兰国将来自南亚和中亚的老兵视为宝贵资产，试图将他们纳入自己的网络。2015年1月10日，伊黎伊斯兰国发布视频，宣布阿富汗和巴基斯坦的各种团体领导人向它承诺效忠，其中包括前巴塔发言人 Abu Omar Maqbool(未列名)。伊黎伊斯兰国还正试图在孟加拉国和该地区其他国家建立存在。2015年1月18日，4名伊黎伊斯兰国嫌疑成员，包括其在孟加拉国境内的协调员在达卡被逮捕。¹⁷

F. 基地组织在萨赫勒和北非的关联组织

22. 最近几个月里在萨赫勒和马格里布的基地组织关联团体进入了调整和重组期。由于法国领导的在马里境内的军事干预，该区域的团体被驱散到一系列国家并损失了许多战斗人员和设备，这其中包括争取西非统一和圣战运动(QDe.134)和伊斯兰马格里布基地组织(QDe.014)，它们正试图在马里北部重建其存在。

23. 扩展疆域的努力让位于在马里北部零星攻击国际部队，从小规模袭击乃至复杂袭击，例如，2015年1月17日在基达尔对联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的袭击。因恐怖袭击，马里稳定团迄今有46名成员殉职。¹⁸ 政府在马里北部的存在相对薄弱，使国际部队成为恐怖袭击的显然目标。与此同时，Al Mourabitoun 组织(QDe.141)2015年3月7日在巴马科进行了一次致命袭击，这是该首都第一次遭遇基地组织关联团体的袭击。

24. 马里北部的基地组织关联团体没有得到民众支持，导致西非圣战统一运动和安萨尔埃丁(QDe.135)转向其他社区寻求社会基础。由于迁徙以及战斗人员往往因领导人、实力和回报可能性而改换团体，整个情况颇为复杂。Mokhtar Belmokhtar (QDi.136)、Iyad Ag Ghali(QDi.316)和 Abdelmalek Droukdel(QDi.232)等领导人的个人影

¹⁷ “Four suspected ISIS men arrested”, The Daily Star, 20 January 2015.

¹⁸ 见 www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/facts.shtml。

响是一个主要因素。在这方面，值得注意的是，大批西非圣战统一运动战斗人员继续承诺效忠该团体，尽管它已与 Al Mouakaoune Biddam(QDe.139)(“以血签名者”)合并组成了 Al Mourabitoun，而安萨尔埃丁的核心成员则因部落关系与 Ag Ghali 有关联。此外，马里内部复杂的政治分裂也被一些战斗人员利用，据报道，他们在推动政治诉求的地方团体中寻求保护，以避免成为安全部队的目标。

25. 国际部队在该区域存在的一个明显积极影响是基地组织关联者之间的直接沟通缓减了。另一个优势是破坏了 Ag Ghali 在萨赫勒地区建立一个以暴力极端主义为思想基础的实体的构想。这些群体可能因受到遏制而催生替代战略。

26. 马里北部恐怖团体目前的地域部署集中在廷巴克图和加奥和基达尔地区，¹⁹原因是其各自领导人默认为的安排以及与犯罪网络的联系。这些与有组织犯罪的联系构成对该地区反恐努力的挑战。²⁰

27. 利比亚南部仍然是一个安全避难所，恐怖团体可以撤退到那里进行整编、培训、规划和发动在马格里布和萨赫勒地区的袭击。这也是两个基地组织关联团体在利比亚活动增加的一个主要因素，这两个团体是 Ansar al Charia Benghazi(QDe.146)和 Ansar al Charia Derna(QDe.145)。除了进行国内攻击，这两个团体都积极参与外国恐怖主义战斗人员的培训和向萨赫勒和中东的派遣。²¹ Ansar al Charia Derna 于 2014 年 10 月向伊黎伊斯兰国承诺了效忠。利比亚的地理位置处于欧洲、中东、北非和萨赫勒地区的交界口，因而相当重要，该国内部的不稳定削弱了其国力、其反恐和治理能力，并使外国恐怖主义战斗人员得以回返并得到培养。毫不奇怪，伊黎伊斯兰国的宣传机构将利比亚描述为“进入非洲和欧洲战略通道”。²²

28. 针对利比亚的当地和外国利益方的致命袭击仍在延续，如 2015 年 1 月 1 日袭击的黎波里 Corinthia 旅馆以及 2015 年 1 月和 2 月袭击阿尔及利亚和伊朗驻的黎波里的使馆。伊黎伊斯兰国在利比亚相关活动增多，这也体现在 2015 年 2 月 15 日发布的录像所显示的 21 名埃及工人被绑架和砍头。同时在邻国突尼斯，突尼斯支持伊斯兰法组织(QDe.143)伙同伊斯兰马格里布基地组织的 Okba Ibn Nafi 派，不断开展攻击，最近的一次是 2015 年 3 月 18 日对突尼斯市巴尔多博物馆的袭击，造成 20 人死亡。同其利比亚的类似组织一样，突尼斯支持伊斯兰法组织参与了对前往阿拉伯叙利亚共和国的外国恐怖主义战斗人员的培训。在埃及，

¹⁹ 穆拉比通组织和伊斯兰马格里布基地组织存在于廷巴克图以北，伊斯兰卫士存在于基达尔区，西非圣战统一运动则存在于加奥地区。

²⁰ 若干会员国提供的资料。

²¹ Ansar Al Charia Benghazi (QDe. 146)在马里，Ansar Al Charia Derna (QDe.145)则在伊朗和阿拉伯叙利亚共和国。

²² “Jihadist Explores Libya as 'Strategic Gateway' for IS to Africa and Europe”，SITE Intelligence Group, 2015 年 2 月 20 日。

Ansar Bait Al-Maqdis(未列名)已声称对过去几个月中几起针对平民和安全部队的爆炸和暗杀负责。2014年11月, Ansar Bait Al-Maqdis的一个派别宣布效忠巴格达迪并将自己改名为伊黎伊斯兰国西奈省。还有迹象表明, Ansar Bait Al-Maqdis计划在埃及西奈半岛以外的地区扩大其活动。

G. 博科哈拉姆

29. 过去几个月来, 博科哈拉姆在尼日利亚的活动范围出现了重大转变, 更加频繁和致命地入侵邻国, 并控制了尼日利亚东北部大约 20 000 平方公里的地盘。然而, 他们若要维持对恐怖淫威之下的民众长期控制, 并主宰固定范围的领土, 就需要拥有重型武器, 获取自然资源和维持当地人口的一定能力。正在进行的对“博科哈拉姆”的打击, 或可使该团体改变方向, 或许会放弃领土而再行打了就跑的袭击方式, 或寻求与其他基地组织关联者更紧密的合作。

30. 博科哈拉姆曾在喀麦隆活动,²³ 现已在乍得和尼日尔开始第一轮袭击。²⁴ 在发生这一转变的几个星期之前, 该团体于 2014 年宣布了成立一个博科哈拉姆“哈里发”,²⁵ 然后在 2015 年 3 月宣布效忠伊黎伊斯兰国, 这可能说明该团体随着尼日利亚和国际打击步伐的加快, 试图寻找庇护地。

31. 在尼日利亚, 博科哈拉姆袭击的强度和残暴在加剧, 造成的死亡²⁶ 和破坏规模日益扩大。²⁷ 同时, 博科哈拉姆组织结构难以摸透, 加之其网络式的组织和运作, 这对该区域的国家来说仍然是一个挑战。与此同时, 通过 Abubakar Mohammed Shekau(QDi.322)录像开展的在线宣传²⁸ 也在增加。该团体也在变换其目标和战术, 目前包括大规模绑架易攻击的受害者,²⁹ 并一再进行自杀式袭击和武装袭击。这方面一个明显的趋势是利用妇女和年幼儿童³⁰ 进行自杀式袭击, 这种无所顾忌反映了该团体对人性的漠视。

²³ Isabelle Labeyrie “Boko Haram, du Nigéria au Cameroun”, France Info, 13 January 2015.

²⁴ “Nigeria: Boko Haram Insurgency”, Assessment Capacities Project briefing note, 20 January 2015.

²⁵ S/2014/770, 第 25 段。

²⁶ Monica Mark, “Boko Haram's ‘deadliest massacre’: 2,000 feared dead in Nigeria”, The Guardian, 2015 年 1 月 10 日。

²⁷ “Boko Haram in Nigeria: international force mulled to fight insurgency; 3 700 structures were damaged or completely destroyed in militants attacks on 2 towns”, The Associated Press, 15 January 2015.

²⁸ Mathieu Olivier “Terrorisme : la communication de Boko Haram à l’âge de ‘réseaux’?” Jeune Afrique, 3 March 2015.

²⁹ “Officials: Boko Haram kidnaps 185 women and children, kills 32 people”. CNN, 18 December 2014.

³⁰ “Nigeria: une fillette de 7 ans commet un attentat suicide, 5 morts”, Le Parisien, 22 February 2015.

H. 东南亚

32. 总的来说,基地组织同伙在东南亚构成的威胁已经减少,原因是过去十年来,各国政府在该地区成功开展了反恐行动,导致伊斯兰祈祷团(QDe.092)、阿布沙耶夫集团(QDe.001),拉贾·索拉曼运动(Q128)和真主统一团(QDe.133)的许多重要成员被打死或遭到监禁。然而,基地组织的全球意识形态在该地区持续存在,并被伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的冲突所激发,可能导致基地组织的同伙死灰复燃。特别令人关切的是,从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国归来的外国恐怖主义战斗人员可能会组成东南亚下一代暴力极端分子,就像 1980 年代和 1990 年代在阿富汗的来自该地区的好战分子一样。

33. 虽然阿布沙耶夫集团的人力大大减少,已缩减到大约 400 名成员,³¹ 但该团体多年来持续存在,仍是一个活跃的威胁。该集团目前缺乏一个有凝聚力和魅力的领导人,因此分裂成各个派系。在阿布沙耶夫集团高层领导人中, Isnilon Totoni Hapilon (QDi.204)和 Radulan Sahiron (QDi.208)仍然在逃,前者已承诺效忠巴格达迪。³² 该集团的高级融资人 Khair Mundos (未列名)于 2014 年被捕。³³ 政府部队和阿布沙耶夫集团之间的武力冲突仍经常发生,³⁴ 该集团还从事简易爆炸装置袭击。³⁵ 此外,绑架勒索和敲诈等犯罪活动仍然是阿布沙耶夫集团的主要资金来源。³⁶

34. 另一方面,拉贾·索拉曼运动一直较为平静,因为其大部分领导人(包括若干列入基地组织制裁名单的人)在监狱里。然而,完全将拉贾·索拉曼运动排除考虑还为时尚早。在拉贾·索拉曼运动的三名成员(其中两人被列入制裁名单)被菲律宾一家法院于 2014 年 7 月宣判无罪并获释之后,其中一人(Ricardo Perez Ayeras (QDi.248))后来由于拥有爆炸物而再次被逮捕。³⁷ 此外,拉贾·索拉曼运动继续拥有追随者,其遭到监禁的领导人 Hilarion Del Rosario Santos III (QDi.244) 承诺效忠巴格达迪,³⁸ 可能促使其他人加入该团体。

³¹ 一个会员国提供的资料。

³² 一个会员国提供的资料。

³³ 一个会员国提供的资料。

³⁴ 例如,见“Philippine troops attack 300 Abu Sayyaf militants, 7 killed,” Associated Press, 25 February 2015; 和 “Philippines army and rebel clashes leave dozens dead,” Al Jazeera, 28 February 2015。

³⁵ 例如,见“Three Philippine soldiers killed in Abu Sayyaf landmine attack,” Agence France Presse, 4 March 2015; Mario J. Mallari, “Troops assault IED factory of Abu Sayyaf in Basilan,” The Daily Tribune, 12 November 2014。

³⁶ 一个会员国提供的资料。

³⁷ 一个会员国提供的资料。

³⁸ 一个会员国提供的资料。

35. 伊斯兰祈祷团成员继续在菲律宾南部存在，³⁹ Zulkifli Abdul Hir (别名 Marwan) (QDi.109)就是一个例子，他在 2015 年 1 月的一次反恐行动中被打死。⁴⁰ 需要留意一个相对较新的团体，Khalifah Islamiyah (未列名)或黑旗运动，这是一个集合实体，包括非常年轻的成员以及阿布沙耶夫集团成员、班沙摩洛伊斯兰自由战士(未列名)和伊斯兰祈祷团成员。⁴¹

36. 关于该地区的一个主要关切是，近年来一直相对低调的伊斯兰祈祷团似乎在复活。⁴² 该团体正在招募、培训和整合。⁴³ 例如，据称伊斯兰祈祷团正在招募工程师、信息专家、医务人员和技术人员等专业人员。⁴⁴ 复活后的伊斯兰祈祷团借助其长期建立的网络可能对该地区构成严重的长期威胁。最近，与伊斯兰祈祷团有关联的个人和一个参与支持招募外国恐怖主义战斗人员并安排其前往叙利亚活动的非政府组织被安全理事会关于基地组织和与之有关联的个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会(基地组织制裁委员会)列名，这反映了当前的威胁，是伊斯兰祈祷团在阿拉伯叙利亚共和国开展外联努力的一个例子。⁴⁵

37. 由伊斯兰祈祷团共同创始人、被监禁的 Abu Bakr Ba'asyir (QDi.217)创立的真主统一团由于 Ba'asyir 承诺效忠巴格达迪而出现分裂。这一分裂导致反对效忠者成立了一个新的团体 Jamaah Ansharusy Syariah(未列名)。⁴⁶

38. Mujahidin Indonesia Timur(未列名)的创始人 Abu Warda Santoso (未列名)仍然逍遥法外，是当局的一个主要目标。⁴⁷ Mujahidin Indonesia Timur 据称一直在中苏拉威西省袭击平民和警察。⁴⁸ Santoso 也承诺效忠巴格达迪，⁴⁹ 也许是企图以此提高该团体的地位及作为招募和筹资手段。

³⁹ 一个会员国提供的资料。

⁴⁰ 众多的公开消息来源表明，Marwan 于 2015 年 1 月被菲律宾部队在一次行动中打死，该行动给菲律宾部队带来大量生命损失，但这些报告尚未由会员国向监测组正式确认。例如，见 Tim Hume, "Man killed in Philippines raid was wanted terror suspect Marwan, DNA indicates," CNN, 5 February 2015。

⁴¹ 一个会员国提供的资料。

⁴² 若干会员国提供的资料。

⁴³ 一个会员国提供的资料。

⁴⁴ Sidney Jones, "Counter-Terrorism and the Rise of ISIS in 2014," Institute for Policy Analysis of Conflict。

⁴⁵ 印度尼西亚红新月会(QDe.147)、Wiji Joko Santoso(QDi.350)、Angga Dimas Pershada (QDi.348)和 Bambang Sukirno (QDi.349)的列名理由简述。

⁴⁶ 一个会员国提供的资料。

⁴⁷ 一个会员国提供的资料。

⁴⁸ Anthony Kuhn, "Indonesian Authorities Worried About Return of Islamic Radicals," NPR, 24 February 2015。

I. 青年党

39. 基地组织在索马里的附属组织青年党⁵⁰ (SOe.001)继续对非洲之角构成重大安全威胁。其领导人 Mukhtar Abu al-Zubeir(别名 Ahmed Abdi Godane)在 2014 年 9 月的一次空袭中丧生后,⁵¹ 该团体已表明, 其仍有能力在索马里策划和实施袭击。该团体声称对非洲联盟驻索马里特派团基地被袭事件负责, 称这是对其前领导人被杀实行的报复,⁵² 并在索马里实施了若干其他恐怖主义袭击。⁵³ 为继续努力削弱军事同盟对索马里政府的支持, 青年党继续袭击肯尼亚,⁵⁴ 并威胁要在该国开展更多袭击。⁵⁵

40. 该团体还继续号召对加拿大、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国以及在东非的会员国进一步发动外部袭击。在 2015 年 1 月 20 日发表的一份声明中,⁵⁶ 该团体赞扬半岛基地组织对巴黎《查理周刊》的攻击, 并警告“法国及那些步其后尘者小心其敌视伊斯兰教的后果以及压迫和挑衅穆斯林的结果”。在 2015 年 2 月 21 日在推特上发布的关于西门购物中心袭击事件的一个最近的视频中,⁵⁷ 青年党重申打算对肯尼亚人、西方人和犹太人在世界各地拥有的购物中心进行更多袭击。虽然青年党似乎没有能力在该区域以外的地点开展袭击, 但不能对其开展更多袭击的号召掉以轻心。

三. 下一步行动

41. 与激进主义有关的数字威胁的严重程度以及采取协同行动打击暴力极端主义的需要使安全理事会有必要采取进一步行动。这还意味着有必要审查现行制裁

⁴⁹ “MIT Leader Abu Warda Santoso Reiterates Pledge to IS, Baghdadi,” SITE Intelligence Group, 24 Jul.2014。

⁵⁰ 目前列入 1844 制裁名单。

⁵¹ 例如, 见 “The United States confirms al-Shabaab leader's death” ,Al Jazeera, 6 September 2014。

⁵² 例如, 见 Omar Nor, Mohammed Tawfeeq and Susanna Capelouto, “Al-Shabaab: Attack on base was revenge for The United States airstrike” , CNN, 26 December 2014。

⁵³ 例如, 2015 年 2 月 20 日导致政府官员和安保人员伤亡的摩加迪沙中央旅馆汽车炸弹事件。见 Abdi Sheikh and Feisal Omar “Suicide attack targets Somali officials in hotel, kills 10 people” , Reuters, 20 February 2015。

⁵⁴ 例如, 对肯尼亚矿场的袭击。见 “Gunmen kill dozens in attack on Kenya mine” , Al Jazeera, 2 December 2014。

⁵⁵ “Shabaab Releases Video on June 2014 Attacks in Mpeketoni and Poromoko in Kenya” , SITE Intelligence Group, 3 March 2015。

⁵⁶ “Shabaab Praises Attack on Charlie Hebdo in Paris, Calls Muslims in Europe to Launch Similar Strikes” , SITE Intelligence Group, 20 January 2015。

⁵⁷ “Shabaab releases video on Westgate Mall Raid, Threatens more attacks” , SITE Intelligence Group, 21 February 2015。

制度的影响，以期对该制度进行调整，使其适应不断变化的威胁。下列建议反映了这一点：

42. 监测组建议委员会请求安全理事会，鉴于全球迫切需要打击暴力极端主义以及与基地组织有关的恐怖主义给会员国带来的广泛威胁，支持联合国打击暴力极端主义峰会这一概念，峰会将促进大会和安全理事会为解决这一挑战开展的持续努力。

43. 监测组建议委员会在 2015 年 9 月写信给所有会员国，其中附上一份调查问卷，要求在 2016 年 3 月底前提供信息，说明安全理事会对基地组织的制裁已在其国家产生何种影响，包括关于被冻结资产、被截停或发现的名单所列人员的旅行以及向名单所列人员和实体转让武器的具体信息。

44. 监测组建议委员会邀请有关因特网和社交媒体公司在 2015 年向委员会通报其努力应对基地组织及其同伙、包括伊拉克和黎凡特伊斯兰国利用其服务的情况。

四. 制裁制度面临的法律挑战

45. 欧洲联盟综合法院 2015 年 1 月在“阿卜杜勒拉希姆案”中的判决⁵⁸ 表明，在欧洲法院在“卡迪二号案”中作出重要判决后，⁵⁹ 欧洲联盟各法院无意反其道而行之。如监测组第十六次报告所述，“卡迪二号案”的判决没有说明欧洲联盟当局需要提出何等数量的证据，才能让欧洲联盟各法院确信对名单所列个人的指控已得到充分证实。欧洲联盟当局的确向综合法院提供了一些文件，用以支持将阿卜杜勒拉希姆先生列入名单的理由，这有别于“卡迪二号案”，在该案中未提供证明资料。然而，法院在“阿卜杜勒拉希姆案”的判决中明确指出，欧洲联盟当局提供的文件远远不够(特别是由于这些文件的日期晚于实际列名的日期，在评估是否应冻结阿卜杜勒拉希姆先生资产的时候不可能已被纳入考虑)，⁶⁰ 从而表明在“卡迪二号案”之后，欧洲联盟各法院需要比此前可能设想的更多、更及时的证据。虽然该判决让人们更好地了解了欧洲联盟各法院将如何处理欧洲联盟当局提交的证据，但到底多少证据、什么类型的证据才会被视作是充足证据，这仍有待观察。

46. 阿卜杜勒拉希姆先生 2008 年被列入制裁名单，原因之一是他被指参与为利比亚伊斯兰战斗组织(QDe.011)(自 2011 年起被列入名单的一个团体)筹资的活动。

⁵⁸ 综合法院(第三分庭)的判决，T-127/09 RENV 号案，阿卜杜勒拉希姆诉欧洲联盟理事会和委员会案(“阿卜杜勒拉希姆案的判决”)，2015 年 1 月 14 日。

⁵⁹ 欧洲联盟法院(大法庭)的判决，C-584/10 P、C-593/10 P 和 C-595/10 P 号合并案件，欧洲联盟委员会、欧洲联盟理事会、联合王国诉卡迪案，2013 年 7 月 18 日。

⁶⁰ 阿卜杜勒拉希姆案的判决，第 90 段。

阿卜杜勒拉希姆先生 2010 年被从制裁名单上除名，⁶¹ 随后被从欧洲联盟清单上除名。然而，在之前的一个判决中，欧洲法院裁定，尽管被从欧洲联盟清单上除名，阿卜杜勒拉希姆先生仍有意让欧洲联盟各法院认定他当初就不应被列在名单上。⁶² 因此，该案继续审理，导致欧洲联盟对阿卜杜勒拉希姆先生的列名被宣告自始无效。在其判决中，综合法院逐一审查了各项诉求，特别是考虑了阿卜杜勒拉希姆先生的详细答辩后，认定每项都不够详细，不是无法满足陈述理由的义务，就是未得到证实。⁶³ 法院还考虑了欧盟委员会另外提供的证明资料，认定每项都不合标准，⁶⁴ 这就明确表示法院不会综合考量所提供的支持列名的证据。

47. 还值得注意的是，综合法院提请关注英国法院的判决，其中拒绝“认定某人与利比亚伊斯兰战斗组织存在关联的事实自动证明此人与基地组织有关联。……在这种情况下，仅仅证明阿卜杜勒拉希姆先生在某个期间曾是利比亚伊斯兰战斗组织成员的事实——而他承认在这一期间曾是该组织成员，不能构成在欧盟一级将其视为与基地组织有关联者采取限制性措施的正当理由。”⁶⁵ 法院接着指出，“在本案中，无法从理由简述中提取信息，从而能够以满足必要法定标准的方式认定阿卜杜勒拉希姆先生在他被列入该名单之时与基地组织存在实质性关联。”⁶⁶ 法院过分重视与基地组织存在实质性关联，因为基地组织制裁制度并不要求每个名单所列人员都与基地组织存在实质性关联；可以列入制裁名单的条件还包括支持任何基地组织的基层组织、下属机构、从中分裂或衍生出来的团体的行为或活动，⁶⁷ 利比亚伊斯兰战斗组织(被列入名单的团体)就是这样的一个组织。阿卜杜勒拉希姆先生早在 1 月份的判决之前就被联合国和欧洲联盟除名；不过，在欧洲联盟一级还有一个未结案件和一个潜在案件涉及到那些仍列在名单上的人员。⁶⁸

⁶¹ “安全理事会制裁基地组织和塔利班委员会核准从综合名单中删除 3 个条目，修正 17 个条目”，2010 年 12 月 23 日。

⁶² 欧洲联盟法院(大法庭)的判决，C-239/12 P 号案，阿卜杜勒拉希姆先生诉欧洲联盟理事会和委员会，2013 年 5 月 28 日。

⁶³ 阿卜杜勒拉希姆案的判决，第 83 段。

⁶⁴ 同上，第 90-96 段。

⁶⁵ 同上，第 80 和 82 段。

⁶⁶ 同上，第 89 段。

⁶⁷ 见第 2161(2014)号决议第 2 段。此外，第 4 段确认，以其他方式向与基地组织有关联的个人、团体、企业和实体，包括被列入基地组织制裁名单者，提供支持的任何个人……均可列入名单(第 4 段)。

⁶⁸ 监测组第十六次报告对两个案件都进行了讨论。待决案件涉及 Mohammed al Ghabra (QDi.228)，潜在案件涉及 Hani al-Sayyid al-Sebai Yusif (QDi.198)。

48. 与此相关的一点是，欧洲联盟理事会最近核准了新的《综合法院程序规则》，除诸多其他修正案外，规定了一个机制，使综合法院在少数情况下，能够审议机密信息而不将其提供给另一当事方，如质疑实施制裁的申请人。⁶⁹ 为平衡被制裁者的权利，在综合法院将审议此类机密证据而不将其提供给另一当事方的情况(预计很少见)下，法院必须铭记，受制裁者没有机会针对有关证据提出答辩。⁷⁰ 这一新的机制是一项重大成就，它是针对“卡迪二号案”的裁决而起草的，目的是加强欧洲联盟当局在制裁案件中的辩护能力，因为缺乏让欧洲联盟各法院能够审议机密资料而不必将其披露给另一当事方的程序一直被认为是一个重大障碍。但是，新机制只有在会员国愿意使用它的情况下才会带来益处。因此，联合王国决定在欧盟理事会核准该规则的投票中弃权，原因是缺乏保障措施，例如在诉讼期间的任何时候撤回机密资料的能力，以及“对判决和命令进行安全检查以免意外披露资料”的规定，⁷¹ 该国的做法或可说明问题。联合王国还指出，不规定上述保障措施将限制联合王国能够提交的资料类型，⁷² 从而预示着新的规则可能并不是所期待的万能药。

五. 制裁措施

A. 冻结资产

49. 近年来，会员国在世界各地运用了大量资源，以保障国际金融系统免遭恐怖分子滥用，包括基地组织和与之有关联者。为规避全球打击资助恐怖主义的努力，恐怖分子花样翻新，通过合法和非法的办法来增加、转移和储存用于支持其活动的资金。信息收集和分享有助于有关当局了解资助恐怖主义的情况和如何打击和阻止资金流动。许多工作一直集中于通过强制要求报告可疑交易，从金融服务部门和指定的非金融企业和行业收集金融情报。

50. 然而，伊黎伊斯兰国最近通过从事石油和石油产品的直接和间接贸易进行融资的活动表明，其他企业可能易被滥用于资助恐怖主义的目的。此外，根据最近的一份报告⁷³，非营利组织继续被滥用于资助恐怖主义的目的。根据第 2161(2014)号决议第 13 段，监测组建议委员会促请会员国采取适当措施，根据本国法律和惯例，(a) 促使公众认识到基地组织及其同伙构成的威胁，以及有义务确保不直

⁶⁹ 《综合法院程序规则》，《欧洲联盟公报》，L105/1 号。监测组在第十六次报告中讨论了先前的一份规则草案。

⁷⁰ 同上，第三编，第 7 章，第 105 条，第 8 段。

⁷¹ 联合王国关于综合法院程序规则的声明，可查阅 http://europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk/files/2015/02/UK_declaration_on_General_Court_Rules.docx。

⁷² 同上。

⁷³ 反洗钱金融行动任务组的报告，“恐怖分子滥用非营利组织的风险”，2014 年 6 月。

接或间接为基地组织及与其有关联者的利益提供资金、金融资产或经济资源，(b) 鼓励金融和指定的非金融企业和行业部门之外的非营利组织、其他团体和企业以及广大公众，向有关当局报告与基地组织及其同伙有关的可疑的资助恐怖主义活动，包括以匿名方式报告。

51. 许多会员国在讨论资产冻结的执行情况时，继续把重点放在金融资产和金融机构上。监测组在与会员国接触时，一直强调在冻结经济资源方面更广泛的义务，其中包括冻结各种资产。事实上，恐怖分子最宝贵的资产可能是不动产。在这方面，安全理事会在第 2161(2014)号决议第 13 段中鼓励会员国敦促本国的公司、财产登记部门和其他相关公共和私人登记部门定期对照制裁名单，对现有的数据库进行排查。然而，这种排查可能面临非常实际的障碍。世界银行最近的一份报告指出，在 62 个经济体，产权证完全以纸质形式保存，全世界只有 50% 的经济体具备权利和产权负担电子数据库。⁷⁴ 如果没有可检索的电子文件，筛查可能属于列名当事方的财产很难，甚至是不可能的。此外，若不具备产权负担电子数据库，就很难确定某项财产是否受到资产冻结等限制，防止其被出售或用于其他交易。因此，仍存在非常实际的障碍，阻碍有效实施资产冻结。

52. 监测组关于伊黎伊斯兰国和胜利阵线的报告(S/2014/815)中有一节涉及筹资问题，自该报告发行以来，监测组继续处理这一问题。监测组在布鲁塞尔举行的关于资助伊黎伊斯兰国问题的专家研讨会上介绍了这一问题，并参与了最近发表的金融行动任务组关于资助伊黎伊斯兰国问题综合报告的项目组。⁷⁵ 监测组与金融行动任务组的合作仍很重要，特别是考虑到金融行动任务组继续注重资助恐怖主义问题。⁷⁶

B. 推动定向制裁——基本开支

53. 基地组织制裁适用于被列名的实体和个人。定向制裁不断面临的挑战之一是找到推动执行的新途径。使制裁更加精准，并对其影响进行衡量，这始终是一项挑战。监测组已确定了一个领域，并认为基地组织制裁委员会可以在该领域进一步完善定向制裁的影响和效力。

54. 资产冻结要求会员国毫不拖延地冻结与被列名的实体和个人有关联的资产。冻结没有例外规定，但最初的决议⁷⁷ 列入了一项人道主义豁免制度，此后第 1452(2002)号决议又有发展。该制度对特定种类的基本开支、法律和行政开支规

⁷⁴ 世界银行集团的《营商环境报告》收集 170 个经济体的数据，“涉及土地登记制度可靠性、透明度和覆盖面……”见世界银行集团《2015 年营商环境报告：监管效率与质量并重》，第 60 和 61 段。

⁷⁵ 金融行动任务组，《资助恐怖组织伊拉克和黎凡特伊斯兰国》，2015 年 2 月。

⁷⁶ 金融行动任务组，《金融行动任务组对资助恐怖主义采取行动》，2015 年 2 月 27 日。

⁷⁷ 第 1267 (1999)号决议，第 4 (b)段。

定了具体的资产冻结豁免。⁷⁸ 然而，这种豁免只有在会员国事先将申请豁免的意图通知委员会，而且委员会在三个工作日内没有作出否定回应的情况下才适用。

55. 目前被列名的个人中只有 32 人适用豁免。2003 年至 2014 年期间共计有 148 项资产冻结豁免请求。⁷⁹ 并非所有被列名的个人都有与其列名有关的豁免申请，这是合乎情理的，因为其中一些人在逃，他们的所在地、状况和资金情况都不得而知。但是，假设知道被列名的个人目前的所在地，并且他们没有被监禁，则很难设想在没有豁免资金的情况下，他们是如何生活的。他们如何解决吃饭问题？他们如何支付住宿费用？或者说，如果住房是自有的，他们如何独自支付公用事业费用？

56. 在这种情况下自然会产生一个疑问：其居住地国是否适当和充分地执行了制裁基地组织的义务。如果居住地国未经事先通知基地组织制裁委员会就允许违反资产冻结规定的支出，那就可能构成违反基地组织制裁制度规定的义务。

57. 提高有关基本开支的透明度可有助于加强国家对资产冻结的实施。监测组建议委员会最晚在 2015 年 9 月致函有关会员国，强调豁免程序，并附上一份关于会员国在实施资产冻结过程中是否利用和如何利用豁免程序的问卷，要求最晚在 2016 年 3 月得到答复。

C. 旅行禁令

58. 被列名的个人以及被列名实体的协助者继续依靠不受限制的全球旅行来协调活动、筹集资金和谋划攻击。日益严重的外国恐怖主义战斗人员问题凸显了上述问题的重要性。

59. 针对被列名的个人的旅行禁令，是基地组织制裁制度打击被列名的个人国际自由通行能力的有力工具。根据监测组提出的各项建议，委员会在 2014 年期间就提供被列名的个人的数据问题商定了一系列技术改进。⁸⁰ 监测组将配合委员会，继续努力提高制裁名单上所列个人的识别信息的质量和准确性。

60. 在本报告所述期间发生的一个最重要的变化是会员国提供越来越多的新的生物鉴别数据，供列入国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告。这些数据涉及照片，还有日益增多的指纹。根据监测组提出的建议，基地组织制裁委员会 2014 年 8 月向有关会员国发出一份关于生物鉴别信息的具体要求。这一事态发展，加上秘书处努力将特别通告与国际刑警组织数据库的其他通告相关联，使特别通告日益成为会员国关于被列名的个人的“一站式”文件。监测组在访问会员国期间继续宣传这项文书。

⁷⁸ 见第 1452 (2002) 号决议第 1 (a) 段，后经第 1735 (2006) 号决议第 15 段修订。

⁷⁹ 基地组织制裁委员会秘书处维护的数据显示，2003 年至 2014 年期间有 137 份根据第 1452 (2002) 号决议第 1 (a) 段提出的资产冻结豁免请求，11 份根据第 1 (b) 段提出的请求，共计 148 份请求。

⁸⁰ S/2014/770，第 60 和 61 段。

61. 然而，正是在这些访问期间，监测组发现国际刑警组织并没有提供与秘书处每次对制裁名单作出修正时发布的新闻稿类似的关于修改或变更特别通告内容的预警机制。因此，虽然会员国越来越意识到特别通告的存在，但由于没有一个通知系统，他们必须不断查看所有特别通告，以确保本国系统中上传的是最新版本。将特别通告新的修正或补充通知会员国将有助于这一进程，并确保所有相关当局都了解特别通告提供的最新资料。

62. 监测组建议委员会与监测组和秘书处合作，每年致函所有会员国，列出特别通告上提供了其新信息(包括生物鉴别信息)的被列各个人的名字。

D. 武器禁运

63. 最近几个月，监测组注意到某些团体有更多的机会获得常规武器，其途径或者是使用从政府那里盗窃来的现有库存，或者通过挪用最近的供应品，特别是在利比亚。监测组获悉，一些武器“抵达”利比亚，但这些武器并非来自以前卡扎菲时期的库存。会员国还告知监测组恐怖团伙手中轻型和重型武器的类型(例如，高射炮和便携式防空系统)。

64. 新的恐怖爆炸装置的持续发展构成了挑战。一些团伙越来越多地使用磁性简易爆炸装置进行袭击。在萨赫勒地区，使用简易爆炸装置与地雷相结合⁸¹ 袭击军队和联合国的车队越来越常见。在伊拉克，伊黎伊斯兰国一再使用诱杀式汽车和自杀炸弹手。

65. 武器禁运继续面临一系列挑战，包括会员国不了解提供给被列名的恐怖主义团体的武器的类型和数量、应对武器贩运方面能力的挑战以及记录保存的薄弱或缺失。监测组上次报告强调需要跟踪和记录丢失或被盗的军用物资，2015年这一需要仍然十分明显。会员国官员也指出需要更具体的反简易爆炸装置战略和培训。⁸² 这不但包括确定简易爆炸装置部件以及化学材料和两用材料，而且包括在袭击发生之后能够充分利用信息的侦查技术。⁸³ 针对有关威胁，一些国家已制定和实施规章或自愿最佳做法，让工业界能够密切监测和控制敏感材料。一些会员国报告对恐怖分子将商用部件转移他用的控制继续遇到困难。一些国家政府已做出了具体的进口/出口决定，并向军事或其他主管机关下达了适当的指示，但在实地实施管制遇到困难。

66. 监测组建议委员会致函会员国，使之了解电子雷管特别容易被基地组织及其同伙滥用。

⁸¹ 例如，PRB M-3(一种反坦克地雷)。

⁸² 截至2015年3月27日，48人由于参与使用简易爆炸装置、供应用于制造简易爆炸装置的前体或提供关于使用此类装置的培训等理由而被列名。

⁸³ 例如，收集和分析DNA，特别是在自杀炸弹手袭击发生之后。

67. 监测组继续努力提高会员国对商用部件被转移他用构成的风险的认识，各种工业应用中商用部件可被用来制造简易爆炸装置(特别是雷管、导爆索和化肥)。⁸⁴ 除了 2014 年参加与简易爆炸装置相关的工作组外，监测组还开始与会员国的专门部委(如矿产部)、非营利组织和国际刑警组织进行讨论。监测组参与根据经修正的《关于某些特定常规武器公约》第二号议定书⁸⁵ 所设专家组和其他专家小组。监测组还与联合国地雷行动处建立了接触，特别是在其简易爆炸装置处置支助和培训的各项指导倡议方面。地雷行动处牵头的马里和索马里技术援助和支助项目值得一提，特别是项目不仅为维持和平人员，而且还为安全和防卫部队提供了专家咨询意见和技术支助(培训、指导和配备装备)。

68. 监测组建议委员会致函会员国，强调地雷行动处就简易爆炸装置处置活动所提供帮助的作用越来越大，使会员国更多地了解地雷行动处为帮助各国当局减少简易爆炸装置构成的威胁所开展的活动。

E. 监测组的活动

69. 监测组对其授权任务扩大作出了反应，通过调整将工作重点集中于外国恐怖主义战斗人员问题，⁸⁶ 积极支持基地组织制裁委员会，并开展具体的授权任务，例如，提供关于有组织犯罪和恐怖主义之间联系的资料，⁸⁷ 就博科哈拉姆问题制定更密集的工作流程。监测组完成了这些工作，但其资源并没有变化，仍由 8 名专家组成，由 9 名秘书处工作人员提供支助。监测组注意到，安全理事会在拟订和谈判第 2199(2015)号决议时直接利用了监测组 2014 年 11 月发布的关于伊斯兰国和胜利阵线的报告。⁸⁸

70. 2014 年 10 月至 2015 年 3 月，监测组进行了 20 次国家访问和技术访问，包括访问阿富汗、比利时、法国、德国、吉尔吉斯斯坦、马里、摩洛哥、阿曼、巴基斯坦、俄罗斯联邦、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、土耳其、美国和乌兹别克斯坦。2014 年 10 月 22 日至 24 日，监测组在曼谷举行了第四次东南亚国家情报和安全局区域会议。7 个国家参加了讨论，探讨关于基地组织在东南亚的威胁以及如何在该区域最大限度地发挥基地组织制裁制度作为反恐工具的潜力。

71. 在本报告期间，监测组继续促进基地组织制裁制度和委员会的活动，参加了 31 个会议、讲习班和其他会议，其中包括国际民用航空组织、世界海关组织、金融行动任务组、迪奇雷基金会、马拉喀什安全论坛、国际刑警组织、联合国教育、

⁸⁴ 安全理事会在第 2161(2014)号决议第 14 段中鼓励会员国“分享信息，建立伙伴关系，制定国家战略和建立本国能力以处理简易爆炸装置”。

⁸⁵ 1980 年 10 月 10 日《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》所附 1996 年 5 月 3 日修正的“禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的议定书”。

⁸⁶ 第 2178(2014)号决议。

⁸⁷ 第 2195(2014)号决议。

⁸⁸ [S/2014/815\(2014\)](#)。

科学及文化组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、欧洲联盟、全球反恐怖主义论坛、欧洲安全与合作组织的会议、讲习班和其他会议。监测组继续积极参与反恐怖主义执行工作队，参加其六个工作组。监测组继续与反恐怖主义委员会执行局以及毒品和犯罪问题办公室预防恐怖主义处保持密切关系。这包括与反恐怖主义委员会执行局多次举行会议，分享监测组关于外国恐怖主义战斗人员的分析，以协助反恐执行局确定国家能力差距的工作。

72. 为了最大限度地利用资源和节省资金，监测组安排多站访问，尽可能将对会员国的国家访问、大型会议、研讨会和会议合并进行，节省了从纽约出发的 18 个国际往返航班。此外，监测组目前正在实现 200 000 美元左右的业务费用节减额，预计将于 2015 年底退还给会员国。

F. 《基地组织制裁名单》

73. 2014 年 10 月 1 日至 2015 年 3 月 31 日期间，10 名个人被列入制裁名单，6 名个人被除名；2 个实体被列入制裁名单，1 个实体被除名。截至 2015 年 3 月 31 日，名单上有 234 名个人和 71 个实体。越来越多的迹象表明，会员国在提出列名时考虑战略性列名的价值，侧重于外国恐怖主义战斗人员关键的协助者、宣传者和资助者。

74. 安全理事会授权监测组⁸⁹ 与秘书处合作，使联合国所有制裁名单的格式标准化，以便利各国当局的执行工作。⁹⁰ 秘书处目前以类似于原有的基地组织制裁名单的格式发布所有的制裁名单，并建立了“联合国安全理事会制裁综合名单”，其中包括受制于安全理事会实施的制裁措施的所有个人和实体。⁹¹ 综合名单以.xml、.html 和.pdf 文件的格式提供。每个条目都有一个由国际标准化组织(标准化组织)两位代码和一个序列号组成的永久参考号。关于制裁名单的问题可以通过 sc-sanctionslists@un.org 与秘书处联系。

75. 从 2015 年 3 月 1 日起，制裁名单不再使用原来的格式，新的“综合名单”是发布的唯一格式。⁹² 这一变动符合委员会核可的监测组先前关于修改永久参考号的建议。⁹³

⁸⁹ 第 2161(2014)号决议，附件一，第(cc)段。

⁹⁰ 基地组织制裁制度和其它制裁制度的有效执行有赖于制裁名单所载信息在广泛一系列官方和私营部门行动者之间准确和有效的传递。数据的组织和转移不准确的重大消极后果之一是大量的假阳性削弱了执行的有效性，因为清除这些数据需要大量的劳动进行复查。假阴性的风险关系就更加重大。

⁹¹ 据“综合名单”网站称，“将所有名字列入一份综合名单是为了促进执行这些措施，这并不意味着所有名字都列在一个制度下，也不意味着具体名字的列名标准相同”；见 http://www.un.org/sc/committees/consolidated_list.shtml。

⁹² 见 <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/AQList.pdf>；关于参考系统变化的详细解释可参阅 http://www.un.org/sc/committees/1267/changes_newlist_format.shtml。

⁹³ 2009 年，监测组提议从永久参考号中去掉字母标识，将“综合名单”按序号，即列名顺序进行排列。监测组后来还建议委员会从永久参考号中去掉列名年份，因为名单的条目上已有列名日期。这些建议已得到委员会核准。

76. 秘书处正在进一步修订制裁清单目前的 xml 格式,以便能够根据第 2161(2014) 号决议第 39 段的规定用联合国所有正式语文制作所有的制裁名单。预计委员会已经核准的若干其他格式修改也将同时执行。

77. 在第 2161(2014)号决议序言部分第 24 段中,安全理事会再次鼓励秘书处在监测组的协助下酌情继续开展工作,以采用基地组织制裁委员会 2011 年核准的数据模式。2015 年 1 月,美国财政部发布的外国资产管制处特别指认的国民和受查封人士名单的新格式,采用的是委员会 2011 年核准的格式,因此成为采用这种先进的制裁数据模式的第一个会员国。⁹⁴

78. 监测组欢迎秘书处这些努力,同时注意到保持名单完全准确以及继续满足会员国和金融部门用户的要求至关重要。监测组将继续跟踪执行这些修订的进展情况。但监测组认为,名单必须进一步实行改革,以加强其质量和可用性。

79. 这些改革的第一项涉及在可能的情况下需要列入被列名个人的照片。虽然国际刑警组织—联合国安全理事会特别通告可包括照片,但并非所有会员国都能直接查阅国际刑警组织的数据库,特别是在边境哨所。由于外国恐怖主义战斗人员构成的威胁日益严重,防范假身份证件的需要日益增加,监测组建议委员会鉴于分发被列名个人照片的重要性,探讨在名单上加入照片的各种备选方案,委托监测组在 2015 年 9 月前编写一份关于如何将照片纳入制裁名单的备选方案文件,并吸收秘书处的意见。

80. 第二项改革涉及名单的排序,目前排序采用的不是用户一目了然的结构。为了让名单的查阅和使用更加方便,监测组建议委员会请秘书处将基地组织制裁名单上的个人和实体的条目按照永久参考号的数字顺序排列。

G. 制裁委员会网站

81. 安全理事会基地组织制裁委员会网站作为一个重要的宣传工具,必须现代化、清晰,并尽可能不用术语。监测组在第十四次报告(S/2013/467)中提出这一问题。截至 2015 年 3 月,现代化的网站还没有得到落实,交付再次被推迟,这一次推迟至 2015 年 6 月。监测组注意到政府和公众对该网站十分关注,2014 年委员会网站点击超过 808 000 次,因此网站的交付十分重要。

H. 反馈

82. 监测组欢迎通过 1267mt@un.org 对本报告提出反馈意见。

⁹⁴ 见 <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20150105.aspx>。

附件

与《基地组织制裁名单》上的个人和实体有关的诉讼

1. 下文说明监测组所了解的待决或近期已结案的涉及《基地组织制裁名单》上的或已被委员会从名单中除名的个人和实体的法律诉讼情况。

欧洲联盟

2. 欧洲联盟综合法院 2015 年 1 月 14 日作出了有利于 Abdulbasit Abdulrahim(已除名)的裁定, 宣告涉及对他进行制裁的相关欧洲联盟条例无效。^a 虽然 Abdulrahim 先生已分别于 2010 年和 2011 年由联合国和欧洲联盟除名, 但欧洲法院之前裁定他仍可继续起诉要求宣告无效。^b

3. 2014 年 3 月 21 日, 综合法院判决 Hani al-Sayyid al-Sebai Yusif (QDi.198)部分胜诉, 认为欧洲联盟委员会未能纠正将其姓名列入受限制性措施制约的个人、团体和实体名单时行政审查程序上的不足。^c

4. Mohammed al Ghabra (QDi.228)针对欧洲联盟委员会提起的寻求撤销对其采取的限制性措施的诉讼仍在综合法院待决。^d

5. 萨纳贝勒救济机构有限公司(已除名)等针对欧洲联盟委员会提起的诉讼仍在综合法院待决。^e

6. Shafiq ben Mohamed ben Mohamed al-Ayadi(已除名)提起的诉讼经上诉被欧洲法院发回后也在综合法院待决。^f 欧洲法院认为, 尽管已被除名, 但他仍可要求欧洲法院认定他本来就不应被列入名单。^g

巴基斯坦

7. 在 2003 年的一项不利裁决引起巴基斯坦政府提出上诉后, Al Rashid Trust (QDe.005)就对其适用制裁措施一事提起的诉讼仍在巴基斯坦最高法院待决。Al-Akhtar 国际信托基金(QDe.121)提起的类似诉讼仍在省高等法院待决。^h

^a 欧洲联盟综合法院的裁决, T-127/09 RENV 号案, Abdulrahim 诉欧洲联盟理事会和欧洲联盟委员会, 2015 年 1 月 14 日。

^b 欧洲联盟法院(大审判庭)的裁决, C-329/12 P 号案, Abdulrahim 诉欧洲联盟理事会和欧洲联盟委员会, 2013 年 5 月 28 日。

^c 欧洲联盟综合法院的裁决, T-306/10 号案, Yusef 诉欧盟委员会, 2014 年 3 月 21 日。

^d T-248/13 号案, Al Ghabra 诉欧盟委员会。

^e T-134/11 号案, Al-Faqih 等人诉欧盟委员会。

^f T-527/09 RENV 号案, Ayadi 诉欧盟委员会。

^g 欧洲联盟法院(第十审判庭)的裁决, C-183/12 P 号案, Ayadi 诉欧盟委员会, 2013 年 6 月 6 日。

^h 巴基斯坦提供的信息。

8. 除了上文提到的两个案件,巴基斯坦救济基金会(以 Al-Akhtar Trust International 的别称被列名)一名受托人就冻结他的银行账户提出起诉。该案定于 2014 年 9 月 1 日进行初步听审。ⁱ

大不列颠及北爱尔兰联合王国

9. 大不列颠及北爱尔兰联合王国目前正就质疑其一项决定的司法审查进行抗辩,该决定依据基地组织制裁制度将居住在联合王国的 Hani al-Sayyid al-Sebai Yusif(QDi.198)列入名单。2013 年 10 月 29 日上诉法院维持外交大臣允许将申诉人的姓名列入受基地组织制裁制度制约的人员名单的决定。最高法院已准许上诉,上诉安排在 2015 年 7 月 1 日和 2 日听讯。^j

10. 联合王国还就对其一项决定的司法审查提出的异议进行抗辩,该决定涉及根据基地组织制裁制度列名下列个人: Abdulbasit Abdulrahim、Abdulbaqi Mohammed Khaled 和 Maftah Mohamed Elmabruk(均已除名)。这些案件均等待上文讨论的 Yusif 案的结果而未决。^k

ⁱ 巴基斯坦提供的信息。

^j 联合王国提供的信息。

^k 联合王国提供的信息。