

## 会员国执行制裁基地组织/塔利班措施的经验

安全理事会第 1735 (2006) 号决议附件二 (g) 段特别授权监测组：“向委员会提出可供会员国采用的建议，以帮助会员国执行本决议第 1 段所列措施和准备材料对综合名单进行增列。”

在这一方面，监测组利用其在访问期间得到的资料和/或收到的报告，整理出了一份清单，其中开列了一些会员国的经验。这一会员国经验清单中所列范例并不包罗万象，只列入了截至 2007 年 6 月监测组注意到的那些做法。或许其他国家拥有可分享的同样有用的经验，只是委员会或监测组不知道。

委员会希望强调，所附会员国经验清单不是对任何会员国的评判或意味着这些是其他会员国必须遵守的做法。这一会员国经验清单的目的只是突出表明，一些国家是如何执行制裁基地组织/塔利班的措施的，也许其他会员国，结合考虑其自身的状况和需求，会发现这些是可予以考虑的有用范例。

所附会员国经验清单中的范例分为 5 节：

1. 总体执行——4 个范例
2. 综合名单——5 个范例
3. 资产冻结——27 个范例
4. 旅行禁令——8 个范例
5. 军火禁运——6 个范例

共计=50 个范例

如果任何会员国想获得关于所附文件中列举的任何范例的进一步细节，请通过下列电子邮件与监测组联络：1267mt@un.org。

## 总体执行对基地组织/塔利班的制裁措施

序号	做法	做法说明——总体
1.	<b>进行有效机构间协调的国家协调委员会</b>	<p>许多国家已经成立国家机构，用以监测所有国家部门和机构对制裁基地组织/塔利班制度的执行情况。通常，这些委员会由处理反恐问题的所有相关机构参加，提高认识和查明问题。</p> <p>监测组以前曾建议，委员会应鼓励各国加强其内部有关执行制裁制度的协调机制，并继续注意到，有此类机制的国家在执行制裁制度方面要比那些没有此类机制的国家容易些。</p>
2.	<b>确保全面执行金融制裁</b>	<p>一个国家报告说，它已指定一个单一机构来协调和监测许多不同机构和工业/行业协会在全国全面执行金融制裁的工作。通常的做法是依靠习惯于在较窄的范围内运作的中央银行或金融管理机构，但这会造成部分执行或各自为政的执行，在列入名单者继续经营业务时尤其如此。</p>
3.	<b>本国政府开展有关具体制裁措施的特定培训</b>	<p>有一个国家报告说，它计划协调对那些工作涉及执行制裁的相关私营部门人员开展的有关具体制裁措施的培训。</p> <p>监测组以前曾倡导公共——私营伙伴关系在执行制裁中的价值。例如，对私营部门的金融部门雇员进行报告可疑交易培训。</p>
4.	<b>由其他国家政府开展有关具体制裁措施的培训</b>	<p>为了加强其执行制裁基地组织/塔利班的能力，几个会员国已经安排其官员接受外国政府开展的培训。</p>

**综合名单** (包括分发名单和更新名单；使用电子手段；使主管部门和相关私营部门官员能够获取联合国-刑警组织特别通知中的信息)

序号	做法	做法说明——名单
1.	<b>将综合名单纳入本国观察名单/数据库</b>	为了减轻名单中的一些名字缺乏足够识别资料所产生的影响，一些国家将这一名单纳入了其本国观察名单和数据库，然后加入通过双边或多边合作或利用其区域机构的成员资格获得的更多的识别和辅助信息，以增加对名单所列个人和实体的了解。
2.	<b>区域名单</b>	有一个国家报告说，其区域集团已经编制一份个人和团体名单，通过保密的互联网连接予以分发，目的是防止他们旅行。
3.	<b>通过提供搜索名单的多种格式来改进制裁措施的执行</b>	一些国家已经将综合名单转换为电子阅读格式，以方便上载装入其私营部门机构的数据库。这也可促进改进全球执行工作。例如，一个国家的中央银行的网站和另一个国家的金融当局的网站已经以多种格式将该综合名单纳入其国家观察名单，其中包括 Excel (xls)、HTML 和 Adobe Acrobat (PDF)、逗号分隔 (csv) 纯文本 (txt) 等格式。这一办法使许多金融机构能够以最符合其具体情况的电子格式开展工作，无须重建其自己的名单。这一办法也可能会限制在将综合名单数据转换成多种格式时出现的错误量。
4.	<b>向慈善组织分发名单</b>	一些国家向其境内的所有慈善组织分发该综合名单和所有更新资料。
5.	<b>向非银行金融机构分发名单</b>	一些国家向一些非银行金融机构分发名单。从而得以在银行部门以外实行资产冻结。

**资产冻结措施的执行情况** (包括各国如何对待慈善组织及其他非营利组织、现金运送人和哈瓦拉汇款交易)。

序号	做法	做法说明——冻结资产
<b>冻结资产的依据</b>		
1.	<b>允许仅以被委员会列入名单为依据冻结资产的行政或法律框架</b>	<p>一些会员国已通过法律或规定，根据委员会的名单和国家主管部门颁布的一项例行规定自动实行资产冻结，无须根据本国用以支持刑事指控的证据标准进行任何更多的评估。</p> <p>这符合第 1735 (2006) 号决议序言部分的规定，其中说：“重申下文第 1 段所述措施是预防性的，并没有依循各国法律规定的刑事标准”。</p>
<b>资产冻结措施的适用</b>		
2.	<b>界定除金融资产和经济资源之外的其他资金，并解释冻结措施的目的</b>	<p>为了向可能需要采取行动的私营部门机构解释制裁措施的目的，一个有用的辅助办法是界定适用制裁措施的资产或经济资源。这可以导致私营部门采取预先防范措施，查明银行部门以外的资产。</p>
3.	<b>通过关于“金融资产”的更广泛解释，以减少忽视须受冻结资产的风险</b>	<p>某些国家对“资产”一视同仁，使冻结行动适用于不动产、办公设备和在公司中的权益（股份）。</p> <p>其他国家选择采用更广泛的方法。例如，有一个国家的规定明确界定，“财产”意味着：“每种类型的财产，以及有关或证明财产所有权或权益的文件，或赋予权利来收回或收取资金或货物，包括任何资金、金融资产或经济资源的文件。”</p>
4.	<b>名义持有人所持资产</b>	<p>有个国家报告说，冻结了那些代表被列入名单者持有资产的个人的银行账户。这完全属于制裁范围，其中包括那些被列入名单者“直接或间接”或“代表他们”拥有或控制的资产。</p>
5.	<b>监测可能与基地组织有关的恐怖主义筹资的低层次犯罪活动</b>	<p>有一个国家举办了一个方案，在本国范围内收集关于所有那些被逮捕或被怀疑参与低层次银行或信用卡欺诈或旅行证件犯罪的人的情报。该国然后根据关于潜在恐怖主义活动的主要指标检查这些情报，并将其提供给金融界，以帮助发现使用可疑的身份证件开立的账户。该方案的线索来自各家银行，并来自关于提交社会安全部门和用于申请驾驶执照的伪造护照的报告。最近的一次调查发现了大量储存的支票本、信用卡和伪造证件，</p>

序列号	做法	做法说明——冻结资产
		它们被用来获取货物，以便随后退货，换取现金。该方案开始注意到各种相关关系，并归纳出了各种典型特征，这些信息可能对其他国家有用。
	<b>通知系统</b>	
6.	<b>使公众注意防止目标资产的未经授权的交易</b>	一些国家对本国的义务做出广义的解释，例如扩大就制裁措施所涉资产提出报告的义务的适用范围，使其不但适用于金融机构，而且适用于公众，规定除非得到许可，否则如果进行任何与名单上的个人或实体的财产有关的交易，都是犯罪。这些规定具有普遍的约束力，由国家通过政府期刊和报刊予以宣布，以传达给公众。
7.	<b>设计出全面的通知系统，以提高资产冻结措施的效力</b>	必须向主要的有关方面通报冻结资金、其他金融资产或经济资源的义务。据观察，某些关于资产冻结义务的通知不过是向主流银行发出简单的指示，而且仅集中于银行账户。然而，另外一些通知则比较详细和全面，其传达渠道超过了传统的银行，并包括各种资产或经济资源。
8.	<b>提防银行账户以外的资产</b>	由于总目标是设计出全面的资产冻结机制，虽然开始的时候是向银行实体发出关于列入名单者的通知，但必须使实际获悉通知者超出传统的银行业。银行系统不过是首先通知的行业。因此，通过银行发出的通知绝不意味着它们仅适用于银行。所以，通知的措辞必须说明，即使通知首先是通过银行下达，但冻结目标资产的义务适用于“每一个人”，无论是自然人还是法人。
9.	<b>在冻结令/通知中明确指出法律授权</b>	此外，冻结通知如果明确指出其中要求采取的行动的法律授权，往往有所帮助，因为这样做有助于使那些有义务冻结资产者感到放心，而且，如果有关通知、冻结目标或是应该采取的行动不很清楚，这样做也会尽量减少任何可能发生的拖延。
10.	<b>超出传统的银行业范围，广泛通知冻结资产的义务，以减少实施工作支离破碎的风险</b>	这些措施包括： (一) 在公开传播的政府通知系统，包括在政府公报或官方期刊上登载综合名单的改动； (二) 在政府的公开和无访问限制的网站上登载综合名单，并特别重视那些负责执行资产冻结措施的全国机构；

序列号	做法	做法说明——冻结资产
-----	----	------------

(三) 通过行业协会传播综合名单或是名单的改动，以便这些协会迅速下达给自己的广大会员。

### 披露

11. **定期报告** 有一个国家要求定期提交资产冻结措施的执行情况报告，包括零冻结报告，并在发现和冻结资产的时候随时提交报告。
12. **报告目标资产的交易** 一些国家还规定，凡任何个人或实体，如果持有目标资产或掌握关于这些资产的消息，或了解与目标资产有关的实际交易或交易企图，均须向主管部门提出报告。
13. **交存欠列入名单者的资金** 有一个国家的政府命令，凡任何人，如果对某个列入名单的个人、其公司或是其投资负有合同义务，均须把欠该列入名单的个人的资金存入一个在中央银行开立的账户。

### 在冻结资产时不影响可能存在的其他所有人的权益

14. **公平和客观地划分属于冻结范围的资产** 有一个国家限制转让列入名单的个人在银行实体中所持股份。
15. **公平和客观地划分属于冻结措施适用范围的资产** 还有一个国家报告说，它仅在一个（没有列入名单的）商业实体的资产中冻结代表列入名单的个人所持权益的那一部分资产。该未列入名单的企业获准继续营业，其他不受制裁的股东的权益不受影响，大约 4 000 个职工的工作也因此保存下来。这个国家强调适当考虑公司的独立法律身份的意义和重要性。
16. 同上 另一个国家出售了某个列入名单的个人在家族企业中的股份，把售股所得存入一个由政府管理的被冻结的账户。
17. 同上 有一个国家对某个列入名单的个人与没有列入名单者共同拥有的一项不动产进行了划分，以区分属于他名下的那一部分。归于该人的那一部分不动产现在由政府通过金融情报中心管理。  
  
在这项共同拥有的不动产中，归于被列入名单的个人的那一部分在冻结期间将继续产生租金收入。这些房产将由政府部门使用，后者将向在中央银行开立的被冻结账户缴纳租金。
18. **允许被列入名单的实体继续经营，以保护** 2006 年 1 月，委员会首次核准了一项以第 1452（2002）号决议为依据，代表某个列入名单的个

序列号	做法	做法说明——冻结资产
<b>企业和无辜第三方的利益</b>	<p>人所拥有的某个被列入名单的实体（一家旅馆）提出的请求。为了使无辜的旅店职工免于失去工作，并避免丧失该企业不断产生的收入，国家提议根据即将通过的国家法律所作规定，把该旅店交给某个政府机构保管和经营。这个机制将保证列入名单者不控制公司资产，无法把收入转用于资助恐怖主义。所涉企业产生的收入将在政府监督下用于支付经营费用，任何利润都将存入一个被冻结的账户。</p> <p>根据这个得到核准的安排，列入名单的实体的管理部门必须提出该实体在特定期间内的一般日常费用预算。政府定期指定“检查员”对账目进行审计，以保证资金不被转作他用。然而，这项计划取决于通过立法，允许政府取代某个列入名单的人或是受其委托的人来保管和经营一家企业。</p>	
<b>根据具体情况调整有用的银行做法</b>		
19.	<b>金融情报中心</b>	<p>一些国家成立了金融情报中心，责成它们分析可疑交易报告，并向执法机构分发成套情报材料。在很多案件中，这些中心为各国发现基地组织的筹资活动提供了帮助。</p>
20.	<b>执行“纠正”性的客户身份核查方案，以尽量减少列入名单的个人伪造身份，不被察觉地继续使用银行部门的风险</b>	<p>“纠正”核查提供了一个全新的机会来发现有些人在执行“了解客户”/“经加强的尽责调查”规定之前以及在被列入 1 267 委员会名单之前开立的银行账户。很多国家已强制要求对新银行账户执行“了解客户”规定，但对于此前已经存在的银行账户，只是有选择地（根据风险）实行这项规定。</p> <p>有一个国家要求所有在其领土上经营的银行针对在强制实行“了解客户”规则之前开立的 1 750 万个银行账户追溯核查客户身份。一个最佳做法是，各国可以继续强制要求对所有新客户执行“了解客户”规定，但也要求定期对所有客户的账户（包括新旧账户）进行“了解客户”检查。</p>
<b>慈善组织</b>		
21.	<b>对慈善组织实行经营执照制度和进行管理</b>	<p>一些国家采用了对慈善组织发放经营执照的办法并对其进行更好的管理，例如要求全面记录各种活动，充分报告资产的处置情况，对账目进行独立审计。某些国家还颁布法律，防止对慈善组织</p>

序号	做法	做法说明——冻结资产
		的滥用，限制自动给予慈善地位，关闭那些被恐怖集团所利用的慈善组织。
		这些国家还报告说，慈善组织的受托人现在有义务在其慈善组织收到境外实体或个人的汇款或向其汇款时，通报有关当局。
22.	<b>管理和监督机构</b>	一些国家建立的全国性的部门来监测慈善组织的活动。
23.	<b>采取行动防止对慈善组织的滥用</b>	一些国家采取了以下这样的措施： (一) 向其他国家提供技术援助，以改进慈善部门的公司治理和监管； (二) 要求以实物形式（例如货物和服务），而不是以现金形式向国外提供慈善援助，以减少捐款被转作他用的风险； (三) 建立一个负责所有海外慈善活动的机构，并要求政府除了通知受援国之外，还逐案核准向海外提供的捐款。
24.	<b>通过发表治理准则，进行外部审查或建立慈善部门参考机制来减少对慈善组织的滥用</b>	一些国家针对本国管辖范围内的慈善组织发表了关于结构、财务透明度和问责制的准则、反恐怖主义融资的程序以及易于捐助者辨别的指标，用以发现可能发生的滥用慈善活动和资金的行为。  一些主管部门根据政府自己的准则编制了一份符合政府资助条件的非政府组织名单。  某些国家有针对慈善组织的私营部门监督机构，包括伞式组织，或独立的私营部门审批机制。这些组织和机制可以有效地加强自律和公司治理，从而能够补充政府对慈善部门的管理。
25.	<b>减少慈善捐赠被滥用的风险</b>	有一个国家解散了一个列入名单的实体，将其资产和业务转移给一个新成立的政府实体，后者的责任是向海外分发本国国内的所有私人慈善捐赠。
<b>另类汇款系统</b>		
26.	<b>鼓励“银行外资金”进入银行系统的措施</b>	一些国家和私营部门实体已开始消除那些使人们不愿使用正规银行系统的因素，例如废除过于繁琐、使客户在开立银行账户时困难重重的客户核查做法；减少资金转移收费；取消最低余额规定；

序号	做法	做法说明——冻结资产
27.	<b>实行哈瓦拉系统的自愿登记，不让这些系统进一步转入地下，以减少对这种系统的滥用</b>	<p>增加提供的银行服务；调整严格的银行营业许可规定。</p> <p>有一个国家创立了一种以低收入个人为对象的特殊类型的账户，这种账户很受注意，在三个月内开立了 100 多万个账户，相比之下，在同一期间内开立的常规账户仅有 60 000 至 70 000 个。</p> <p>在某些会员国，哈瓦拉系统和同类系统的自愿登记制度已获得更大势头。例如，有一个国家自 2004 年以来登记了 100 多个哈瓦拉经纪人。哈瓦拉系统在登记后须遵守强制性的“了解客户”规则，报告可疑交易，并执行最起码的保存记录规定。</p> <p>此外，通过要求登记的哈瓦拉经纪人只与已经登记的对应哈瓦拉经纪人做交易，从而将其置于政府的某种监督之下，将进一步加强对他们的保护，使其免于被用作与恐怖分子有关的资金的国际转移渠道。</p>

**旅行禁令执行情况** (包括当局是否可以进入国际刑警组织失窃/遗失旅行证件数据库; 民航组织标准执行情况; 机读旅行证件; 生物旅行证件)。

序号	做法	做法说明——旅行禁令
1.	<b>集装箱安全</b>	一些国家在边界对货物进行检查, 认为检查是确保这种运输方式不被列入名单者用来违反制裁措施的一种有益做法。比如, 一个国家利用精密分析软件在装运前、运输中和入境时对入境集装箱货物的威胁进行评估, 对货物进行抽查 (包括使用 X 光设备), 并用辐射检测装置对所有货物进行检查。另一个国家采用了相似的做法 (其实际检查的货物比例更高), 另外两个国家对货物进行辐射检查。
2.	<b>提高旅行证件的安全性——生物鉴别技术措施</b>	越来越多的国家计划在新版护照上采用生物鉴别技术措施, 以提高旅行证件的安全性, 并按计划采用生物鉴别技术标志作为便利今后旅行或实行免签证旅行的前提。这些措施是针对恐怖分子和其他犯罪分子使用伪造旅行证件的世界性问题而采取的。各国通过遵守国际商定的标准, 如国际民用航空组织 (民航组织) 目前正在拟订的标准, 将确保所采用的生物技术对打击对象, 包括列入综合名单者产生最大的效力。
3.	<b>提高旅行证件的安全性——机读旅行证件</b>	一些国家对其旅行证件发放系统进行升级改造, 以制作 <b>机读旅行证件</b> , 不仅为检查旅行证件的官员提供便利, 还提高了非法伪造旅行证件的难度。为进一步加强对旅行证件的保护以防作假, 一些国家已着手按照民航组织的安全标准, 仅发行贴数码相片的旅行证件。一些国家的旅行证件还采用了面部特征和指纹等生物鉴别技术标志
4.	<b>行动自由和免签示范区的模式</b>	一些国家最近针对旅行禁令采取了更多措施, 包括加强有关短期签证人员和边境地区居民的安全措施和资料分享。  一些国家还采取双管齐下的做法, 不仅防止列入名单的个人进入本区域集团的辖区, 同时在国内采取限制措施, 对名单所列人员在辖区内的行动进行限制。
5.	<b>即时进入国际刑警组织失窃/遗失旅行证件数据库</b>	2005 年 12 月, 国际刑警组织在一个国家开展试点项目, 使该国官员查检失窃/遗失旅行证件的能力大大增强。国际刑警组织绝大部分成员国 (186 个成员国中的 109 个) 通过设在本国首都的国际刑

序列号	做法	做法说明——旅行禁令
6.	<b>国际刑警组织/联合国安全理事会特别通告的效力</b>	<p>警组织中心局向失窃/遗失旅行证件数据库提供资料，但是目前该国不仅中央局，而且边防、海关、移民检查站以及使领馆的 20 000 名官员均可即时进入国际刑警组织数据库，使其能够对失窃/遗失证件进行即时核查。</p> <p>国际刑警组织从各国收到的就国际刑警组织/联合国安全理事会特别通告提供的反馈意见和数据越来越多，包括照片和指纹在内的许多资料已经加入特别通告。一个国家国际刑警组织/联合国安全理事会所有新的特别通告一一进行核对，查找与本国有联系的姓名或别名。该国还把特别通告限制版中的指纹与本国警察数据库进行对比。</p>
7.	<b>利用国际刑警组织/联合国安全理事会特别通告张贴通缉令</b>	<p>一个国家的移民局在出入境检查站张贴通缉国际和本国人员，包括列入综合名单者的通缉令。</p>
8.	<b>否定身份证明</b>	<p>一个成员国允许被“伪造肯定身份”的人或其肯定身份有可能被伪造的人，获得官方出具的证明，指出其不是列入名单的人。</p> <p>该国外交部可以通过本国的联合国制止恐怖主义条例出具证明，确认有合理理由认为其中所列个人不是列入名单者。</p> <p>同样，该国《反恐怖主义法》规定，声称不属于列入综合名单的实体者可提出申请，由首席检察官为其出具非列入名单的实体的证明。</p>

**武器禁运的执行情况**（包括防止获得军事训练、援助和咨询；招募；单兵携带防空系统；化学、生物、放射和核武器

序号	做法	做法说明——武器禁运
1.	<b>硝酸铵制品和混合物管制机制</b>	<p>鉴于简易爆炸装置构成的威胁和通过国家监管机制减少这种威胁的潜力，鼓励尚未采取这种行动的国家制定安全规章，对硝酸含量较高的硝酸铵制品的制造和出售进行管理。</p> <p>有一个国家于 2003 年制定了《硝酸铵材料（高硝酸含量）安全条例》，为硝酸铵制品和混合物，特别是硝酸比重超过 28% 的制品和混合物建立了可证明的标准和管制机制。</p> <p>另一个国家建议对本国的反恐怖主义法律进行修改，以禁止个人购买硝酸含量在 28% 以上的化肥（此种化肥可用于制造简易爆炸装置）。</p>
2.	<b>减少单兵携带防空系统的威胁</b>	<p>有一个国家向东南亚国家联盟（东盟）区域论坛发出了减少使用单兵携带防空系统威胁的倡议。</p>
3.	<b>两用物资</b>	<p>有一个国家于 2002 年通过“战略物资（管制）法”，对战略物资和战略物资技术的实际和电子转让以及经纪进行管理。其中的一项规定对意图或可能用于制造大规模毁灭性武器的各种物资和技术进行“全面控制”。受管制战略物资和战略物资技术、或发展、生产、营运、储存和获得核武器、化学武器或生物武器和运载这种武器的导弹所需的物资和技术的出口/再出口、转运或过境均需持有许可证。该国还建立了经纪制度，所有武器和炸药经纪人都必须经国家当局登记才能开展经纪业务。</p>
4.	<b>两用物资</b>	<p>一个国家制定了“国防和战略物资清单”，并于 2003 年进行了修订。这项清单包括根据该国参加的国际出口管制制度拟订的管制清单中的国防和两用物资及技术的说明。这项出口制度列有须经国防部长或主管人员批准或准许并向海关人员出具执照或许可证才可出口的物资。这项清单分为两个部分：军用物资和非军用杀伤性物资；包括为满足商业需要而研发但可作为军用组件使用、或用于开发或生产军事系统或大规模毁灭性武器的设备和技术在内的两用物资。</p>
5.	<b>禁止向列入名单者提供武器的法律依据</b>	<p>多数国家政府普遍没有提供确认其执行武器禁运的法律依据的有关资料。但是，一个国家提交的</p>

序号	做法	做法说明——武器禁运
6.	<b>关于招募的法律规定</b>	<p>1455 报告指出，该国的联合国阿富汗条例第 4 节和其联合国制止恐怖主义条例第 4 节规定，禁止向列入 1267 综合名单者提供财产，包括武器在内。这些规定似乎构成了合法扣押名单所列人员拥有的武器、军事和准军事物资、以及全面禁止向列入名单的个人提供任何财产的法律依据。</p> <p>一个国家的《反恐怖主义法》规定，参与或协助恐怖主义团体的活动为犯罪，这一罪行包括：</p> <p>(a) 提供、接受或招募人员接受训练；(b) 为恐怖主义团体的利益、或在其指使下或在其伙同下提供或表示愿意提供技能或专长；(c) 招募人员以实施或协助实施(一) 恐怖主义罪，或(二) 在外国采取或不采取行动，但此种作为或不作为在本国构成恐怖主义罪；(d) 为恐怖主义团体的利益、或在其指使下或在其伙同下进入一个国家或在该国居留；以及(e) 接受任何恐怖主义团体成员的指示实施或协助实施(一) 恐怖主义罪，或(二) 在外国采取或不采取行动，但此种作为或不作为在本国构成恐怖主义罪。</p>