



安全理事会

Distr.: General
31 December 2021
Chinese
Original: French

2021 年 12 月 30 日安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、
基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)
和 2253(2015)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关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组关于资产冻结豁免程序的报告，该报告是按照第 2560(2020)号决议第 2 段的规定向安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会提交的。

请提请安全理事会成员注意本函及报告并将其作为安理会文件分发给荷。

安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国
(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、
企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和
2253(2015)号决议所设委员会主席

特里内·黑梅尔巴克(签名)



分析支助和制裁监测组关于安全理事会第 2560(2020)号决议规定的资产冻结豁免程序的报告

[原件：英文]

一. 引言

1. 安全理事会第 2560(2020)号决议请分析支助和制裁监测组研究安理会第 2368(2017)号决议第 81(a)和(b)段规定的基本开支和非常开支所需豁免的程序，并在该决议于 2020 年 12 月 29 日通过后 9 个月内向安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会提出建议，以确定是否有必要更新这些豁免程序。本报告是遵循上述要求向委员会提交的，其中也载有一些建议。

二. 方法

2. 监测组对资产冻结豁免程序的分析依据的是：

(a) 载有资产冻结规定和对这些规定实行豁免措施的安全理事会决议；

(b) 最近一次于 2018 年 9 月 5 日修订的委员会工作准则；

(c) 监测组关于资产冻结豁免程序、资产冻结措施和安全理事会相关措施执行情况的报告；

(d) 对 2003 年以来向委员会提交的资产冻结豁免请求的审查；

(e) 36 个会员国对监测组就资产冻结豁免程序分发的调查问卷所作的答复。

3. 2021 年 4 月 14 日，监测组通过电子邮件向 58 个会员国发出调查问卷，为编写本报告收集意见和资料。调查问卷全文载于附件一，收到调查问卷的会员国名单和作出答复的会员国名单载于附件二。

4. 委员会在调查问卷中要求提供资料，说明会员国根据第 2368(2017)号决议和相关决议规定执行资产冻结措施的情况，并说明是否曾寻求对这些措施实行豁免。收到调查问卷的会员国包括：

(a) 委员会所有成员；

(b) 被认定为伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单所列个人、团体、企业和实体的指认国的会员国；

(c) 被认定为伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单所列个人或实体的国籍国、居住国或活动地区的会员国。

5. 虽然最初给各国的答复时间是 2 个月，但监测组在秘书处的支持下，就参与问卷调查一事多次进行跟进提醒，并继续接受答复，直到 2021 年 9 月。

6. 有些分析工作需要可对追溯到 2003 年的纸质档案进行审阅，其中许多尚未数字化。监测组注意到，在有些情况下，记录似乎有缺漏或不完整，或者会员国在提交豁免请求时可能未同时提供详细资料。总体而言，评估认为，这些差距不会对本报告所作的分析产生重大影响。

7. 监测组认可其前任为审查这一问题开展的工作，特别是在 2011 年，当时监测组也曾得到同样的任务委托，即研究委员会准予豁免的程序，并就委员会如何改进这一程序提出建议(见第 1989(2011)号决议，第 57 段)。

8. 最后，应当指出，本报告所涉内容仅限于根据第 1267(1999)号决议规定的制裁制度实施的资产冻结豁免及相关信息。委员会必须认识到，豁免程序的任何改变、包括为审议会员国豁免请求和报告请求所设的定义和时限，都可能对其他制裁方案、特别是属于安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会职权范围的制裁方案产生影响。

三. 安全理事会关于资产冻结和豁免的措施

9. 安全理事会最初在第 1267(1999)号决议并在其后的其他决议中规定了准予人道主义豁免的资产冻结措施。安理会第 1267(1999)号决议要求会员国冻结塔利班的资金和其他财政资源，包括由塔利班拥有或由其直接或间接控制的财产所衍生或产生的资金，但委员会以人道主义需要为由逐案核准的情况除外。

10. 安全理事会在随后的决议中以这一前提为基础，对豁免程序做出了进一步规定和管理要求：

(a) 第 1333(2000)号决议。安理会扩大了资产冻结的范围，将基地组织包括在内，并指示委员会根据各国和各区域组织提供的信息，编制一份经指认与乌萨马·本·拉丹有关连的个人和实体名单，包括在基地组织内的个人和实体。该决议第一次要求会员国从速冻结属于基地组织和名单上其他个人的资金和其他金融资产；

(b) 第 1390(2002)号决议。安理会请委员会定期更新制裁名单，并请所有国家至迟于决议通过之日起 90 天内，并在此后依照委员会提议的时间表，向委员会报告其为执行制裁措施而采取的步骤；

(c) 第 1452(2002)号决议。安理会提出了基本开支的定义，并要求委员会就基本开支豁免请求在 48 小时内作出决定。对非常开支豁免请求未规定作出决定的时限。安理会又决定，各国可允许对被冻结的资金计息或支付利息，并允许支付根据相关个人或实体受到制裁之前确立的合同、协定或义务而应得的付款。安理会还决定，委员会应维持并定期更新一份已通知委员会其有意适用决议的规定准予资产冻结豁免的国家名单，并决定终止第 1267(1999)号决议第 4(b)段关于委员会可以人道主义需要为由逐案核准豁免的例外规定；

(d) 第 1455(2003)号决议。安理会吁请所有国家至迟于决议通过之日起 90 天内向委员会提交增补报告，说明为执行资产冻结措施而采取的所有步骤以及所

有相关的调查和执行行动，包括全面概述名单所列个人和实体在会员国境内被冻结的资产，除非这样做会妨碍调查或执行行动；

(e) 第 1526(2004)号决议。安理会请尚未按第 1455(2003)号决议第 6 段的要求提交增补报告的所有国家在 2004 年 3 月 31 日前向委员会提交报告；

(f) 第 1735(2006)号决议。安理会将委员会对基本开支豁免的审查期延长至 3 个工作日，重申委员会必须对按第 1452(2002)号决议第 1 段(a)提交的通知作出反对的决定，¹ 并鼓励提交豁免请求的国家及时报告这类资金的使用情况，以防资金被用于资助恐怖主义；

(g) 第 1989(2011)号决议。安理会鼓励会员国利用第 1452(2002)号决议第 1 和第 2 段所列并经第 1735(2006)号决议修订的豁免规定，并指示委员会审查委员会准则所列豁免程序以便于会员国使用，并继续确保迅速、透明地准予豁免；

(h) 第 2083(2012)号决议。安理会再次鼓励会员国利用豁免规定，并授权第 1730(2006)号决议设立的协调人机制接收豁免请求，供委员会审议。在豁免程序中增设协调人机制是为了加强公平性和透明度；

(i) 第 2161(2014)号决议。安理会规定了在豁免旅行禁令的情况下使用冻结资产的条件；

(j) 第 2253(2015)号决议。安理会吁请会员国至迟于决议通过之日起 120 天内提交关于资产冻结和相关措施执行情况的最新报告；

(k) 第 2368(2017)号决议。安理会阐述了委员会目前实施的措施，具体内容如第 10 段、第 81(a)段(关于基本开支)和第 81(b)段(关于非常开支)所述。安理会还将对资产冻结非常开支豁免的审查期从 3 天延长至 5 天。

四. 会员国关于资产冻结行动的报告

11. 要对资产冻结豁免程序进行分析，首先要了解会员国目前和一直以来是如何执行资产冻结措施的。监测组在最近的几份报告和一些建议中指出，会员国在根据第 2368(2017)号决议和相关决议采取资产冻结行动时并没有义务通知委员会(见 S/2021/68，第 98 和 99 段；S/2020/53，第 98 至 101 段)。如上所述，安理会第 1455(2003)和 2253(2015)号决议呼吁各国向委员会提交报告，说明为执行资产冻结措施而采取的所有步骤，除非这样做会妨碍调查或执行行动。

12. 这些报告提供了重要信息，说明了 2003 年 7 月根据第 1455(2003)号决议提交第一次报告至 2012 年 12 月左右监测组提交第十三次报告(见 S/2012/968)期间资产冻结措施的执行情况。2003 年至 2012 年期间，委员会收到了 157 个会员国的报告，其中大部分是在 2003 年至 2005 年期间提交的。监测组在 2007 年 11 月的报告中指出，有 36 个会员国根据第 1267(1999)号决议规定的制裁制度冻结了

¹ 反对的决定即指委员会所有 15 名成员都反对的决定；同意的决定需要所有 15 名成员的支持。

大约 8 500 万美元(见 S/2007/677, 第 57 段)。² 该报告是最后一次报告被冻结资产的资金总额。

13. 监测组该期间的一些报告着重指出, 说服尚未提交报告的国家根据第 1455(2003)号决议提供信息十分困难。会员国的“报告疲劳”被认为是一个因素(见 S/2012/968, 附件三, 第 5 段)。另一份报告指出, 提交执行情况报告的要求适用于所有国家, 但事实证明, 由于报告工作造成了行政负担, 许多国家对此并不欢迎(见 S/2007/677, 第 63 段)。

14. 安全理事会第 1617(2005)号决议第 17 段吁请委员会向其提供关于会员国为执行资产冻结等措施所采取行动的书面评估(见 S/2006/1046)。安理会还呼吁会员国使用决议附件中提供的核对表向委员会报告就资产冻结和其他措施采取的具体行动。监测组在随后的报告中指出, 会员国采用核对表的情况并不普遍。截至 2012 年 12 月, 共收到 62 份核对表(见 S/2012/968, 附件三, 第 5 段)。

五. 资产冻结豁免程序

15. 委员会以两种方式接收和处理资产冻结豁免请求:

(a). 会员国可致函委员会, 通知其有意授权被列名者动用资产以支付基本开支, 或有意授权在发生非常开支的情况下发放这类资金:

- (一) 根据第 2368(2017)号决议第 81(a)段提出的针对基本开支的豁免请求, 如果没有收到反对的决定, 在 3 个工作日内得到批准。由于委员会主要以协商一致的方式运作, 这意味着除非受到委员会所有成员反对, 否则关于基本开支的通知被视为获得批准;
- (二) 委员会的准则允许在信息不充分的情况下可以不适用 3 天窗口期, 因为委员会会通过秘书处立即确认收到通知, 除非提供的信息不足; 在信息不足的情况下, 秘书处会宣布在提供相关信息之前无法作出决定。相关决议和委员会的准则都未具体规定必须在多长时间内收到补充信息, 也未说明如果没收到信息该如何处理请求的状况;
- (三) 对于会员国提出的针对非常开支的豁免请求, 第 2368(2017)号决议第 81(b)段规定委员会在 5 个工作日内予以批准。不过对于这种情况, 委员会需要作出同意的决定, 即得到整个委员会的批准。因此, 只要有 1 名委员会成员反对, 针对非常开支的豁免请求即被拒绝。对于所收到的支持非常开支豁免请求的资料不足这一情况, 准则未做任何说明;

(b). 名单所列个人或实体可通过第 1730(2006)号决议所设协调人机制向委员会提交资产冻结豁免请求, 但请求须先提交居住国审议。通过协调人提交的豁

² 分析支助和制裁监测组报告说, 冻结的资产数额约为 8 500 万美元, 少于其第六次报告所述的 9 140 万美元: “数额减少是因为 1 个国家发现其以前报告的冻结资产实际上不属于名单所列当事方, 此外还扣除了曾被冻结但后来归还给阿富汗政府的属于塔利班的资产”。

免请求的审议程序和时限与根据第 2368(2017)号决议第 81(a)和(b)段提交的请求不同。简言之，通过协调人提交的案件须遵守准则第 4(a)、(b)、(c)、(j)和(k)节所述的委员会决策规则。由此产生了一个未预见到的结果，即为通过协调人提出的豁免请求建立了一个不同的程序。³ 如下文所述，通过协调人机制提出的豁免请求只占豁免请求总数的一小部分。⁴

A. 基本开支和非常开支的定义

16. 第 1452(2002)号决议第 1(a)段(后经第 1735(2006)号决议第 15 段和第 2368(2017)号决议第 81(a)段修正)和委员会准则第 11(d)节将基本开支定义为支付以下费用所需的开支，包括支付食品、房租或抵押贷款、药品和医疗、税款、保险费及公用事业费，或完全用于支付与提供法律服务有关的合理专业收费和偿付由此引起的相关费用，或为例行持有或保管冻结资金及其他金融资产或经济资源的收费或服务费，但相关国家须事先通知委员会。

17. 第 2253(2015)号决议第 75(b)段将非常开支定义为基本开支之外的开支，第 2368(2017)号决议第 81(b)段重申了这一定义。

B. 豁免请求申请表

18. 委员会网站上有一个供会员国使用的提出资产冻结豁免请求的模板。⁵ 模板简要解释了上述程序，并敦请会员国提供信息，说明付款的性质和目的是用于基本开支还是非常开支，以及银行账户信息、付款起始日期、付款频率、分期付款次数和付款形式。虽然该模板为向委员会提交豁免请求的会员国提供了指导，但模板的使用并不广泛，而且表格要求的信息也不是必须提供的。

六. 监测组关于资产冻结豁免程序的报告

19. 在最早可追溯到 2003 年的报告中，监测组定期提供关于资产冻结豁免程序的详细信息，包括遵守程序方面的挑战和改进程序以及与委员会分享信息的建议。这些报告的要点包括以下内容：

(a) 截至 2006 年 1 月，委员会共收到 29 项豁免请求，涉及 23 名个人和 2 个实体，其中 25 项得到批准。监测组在第四次报告中指出，虽然制裁名单上有 345 人，但根据第 1452(2002)号决议提出的请求仅涉及 23 人，并且仅 8 个国家提

³ 委员会的一般决策准则规定，根据第 4(a)、(b)、(c)、(j)和(k)节，各项决定须遵守 5 个完整工作日的“无异议”程序，并有可能受到 6 个月后再加 3 个月的搁置。由于委员会确保任何事项的待决时间不超过相关决议规定的时间(见第 4(j)段)，上述一般程序不适用于第 2368(2017)号决议第 81 段规定的豁免。

⁴ 应当指出，第 2368(2017)号决议第 10 段似乎有一个打字错误。该段除其他外，提到决议第 81 段所述关于资产冻结和旅行禁令豁免的协调人机制，但该机制是在决议第 82 段而不是第 81 段中说明的。含有类似措辞的以往各项决议也提到了与第 82 段相似的内容(见第 2083(2012)号决议第 8 和 37 段、第 2161(2014)号决议第 9 和 62 段、第 2253(2015)号决议第 10、75 和 76 段)。

⁵ 见 www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/template_for_assets_freeze_exemption_request_-_e.pdf。

出了请求。即使假设大量名单所列人员仍然下落不明，但看来许多国家还是无视决议，直接准予为名单所列人员支付基本开支。因此，虽然名单所列人员显然有权获得食物和住房等基本必需品，但监测组建议委员会进一步强调决议中关于报告和核准的规定是强制性的(见 [S/2006/154](#)，第 57 段)；

(b) 值得注意的是，委员会于 2006 年 8 月向安全理事会转递了对监测组第四次报告所提建议的审议结果。关于监测组对资产冻结的定义、冻结资金的存放地点以及在银行账户冻结后通知委员会的程序等方面的建议，委员会认为，这些问题当由各国自己决定。但是，委员会并不排除今后可能再次讨论这一问题(见 [S/2006/635](#)，第 10 段)；

(c) 监测组在第五次报告中指出，豁免请求有所增多，但强调指出将豁免措施扩大到其他会员国依然有挑战。委员会也认为，审议请求的 48 小时窗口期太短(见 [S/2006/750](#)，第 58 段)；

(d) 监测组在第六次报告中指出，一些国家直言不讳地承认已解冻资产，因为担心它们的请求会遭到拒绝或拖延(见 [S/2007/132](#)，第 48 段)；

(e) 2009 年，监测组建议，与其维持一个始终受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以遵守的制度，安理会不如对目前规定各国在允许豁免非常开支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开支(见 [S/2009/245](#)，第 71 段)。监测组在随后的报告中重申了这一观点，但委员会未就此采取行动；

(f) 2012 年，监测组在第十二次报告中指出，第 [1989\(2011\)](#) 号决议第 57 段指示监测组审查委员会准予资产冻结豁免的程序，并就委员会如何改进准予此类豁免的程序提出建议(见 [S/2011/728](#)，第 18 段)。2011 年 11 月根据第 [1989\(2011\)](#) 号决议提交的审查报告阐述了安理会面临的“根本性困境”，即一方面认识到需要对核准的开支实行豁免，另一方面又不愿意让会员国完全自主地独立决定可以核准什么：“其结果是一种受到违反超过得到遵守的制度，既不能满足对准予豁免设置适当有效程序的要求，也不能满足严格执行制裁措施的要求”；

(g) 监测组在后来的报告中同样对豁免程序未得到遵守表示遗憾。监测组在 2015 年 6 月发布的第十七次报告中承认，虽然并非所有名单所列人员都会提出与其被列名有关的豁免申请，但如果已知这些人的所在地点，则很难理解他们在没有任何豁免资金的情况下如何生活。监测组问及这些人如何解决吃饭问题、如何支付住宿费用，或者如果住房是自有的，他们如何独自支付水电费。在这种情况下，一个合理的疑问是，居住国是否适当和充分地履行了制裁基地组织的义务。如果居住国违反资产冻结而核准了开支，则可能构成违反基地组织制裁制度规定的义务(见 [S/2015/441](#)，第 55 和 56 段)。

七. 豁免请求：2003 年至今的数据

20. 监测组审查了从 2003 年(即第 1526(2004)号决议设立监测组之前不久)直至目前期间关于资产冻结豁免请求的所有现有数据(见图一和二), 并注意到以下情况:

(a) 2003 年至 2021 年 8 月共有 202 项资产冻结豁免请求, 包括通过协调人机制提出的 4 项请求。⁶ 这些请求涉及对大约 80 名个人和 6 个实体的豁免, 但应当指出, 有些豁免请求是为同一个人或实体提出的, 而且提出不止一次;

(b) 共有 15 个会员国提出了请求。这些会员国的名单载于机密附件四(未附)。大多数豁免请求是在 2004 年至 2010 年期间提交的, 平均每年约有 22 项请求。2011 年至 2021 年期间, 请求数量下降到平均每年不到 4 项。有些情况下, 例如在 2013 年和 2017 年, 仅提交了一项请求。2019 年略有增加, 提交了 10 项豁免请求;

(c) 共有 175 项基本开支豁免请求, 包括通过协调人提出的 2 项请求; 154 项请求获得核准, 其中包括通过协调人提交的 1 项请求; 13 项请求被拒绝; 6 项被撤回; 2 项列为被搁置或暂停处理, 其中 1 项是 2020 年由协调人提交的;

(d) 有 27 项针对非常开支、或最初作为基本开支提出而后作为非常开支重新提出的豁免请求; 17 项获得批准。在大多数情况下, 获准的非常开支系用于支付法院罚款、家庭成员旅行以及购买财产或车辆。被拒绝的请求大多涉及未具体说明的支出、子女的私立教育、购房贷款和子女婚礼支出;

(e) 在 202 项请求中, 有 117 项归作经常性类别, 尽管在某些情况下无法准确地确定经常性付款的频率;

(f) 在委员会处理的豁免请求所涉的约 80 名个人和 6 个实体中, 52 人后来被除名;

(g) 目前名单所列人员中共有 30 人似乎正根据 2004 年至 2021 年期间提交的豁免请求接收经常性付款。没有向委员会报告过有任何目前名单所列实体接收经常性付款。这 30 名个人占 260 名目前名单所列人员的 10%多一点。⁷ 按指认代码列出的这些个人的名单载于机密附件五(未附);

(h) 经常性付款从每月 50 美元(通常涉及据报被拘留的人员)到每月 13 000 美元不等。目前有 9 个案例的相关个人似乎每月领取 5 000 美元或以上;

(i) 由于没有规定或要求会员国定期提供关于资产冻结豁免情况的最新资料, 无法了解目前名单上的 30 人是否继续以这种方式获得资金。在 3 起案例中,

⁶ 总数包括了 2004 年代表后来根据第 1988(2011)号决议指认的 1 个人提出的 1 项豁免请求; 此人后来被除名。2003 年至 2011 年期间, 没有其他已知的为后来根据第 1988(2011)号决议列入名单的个人提交豁免请求的案例。

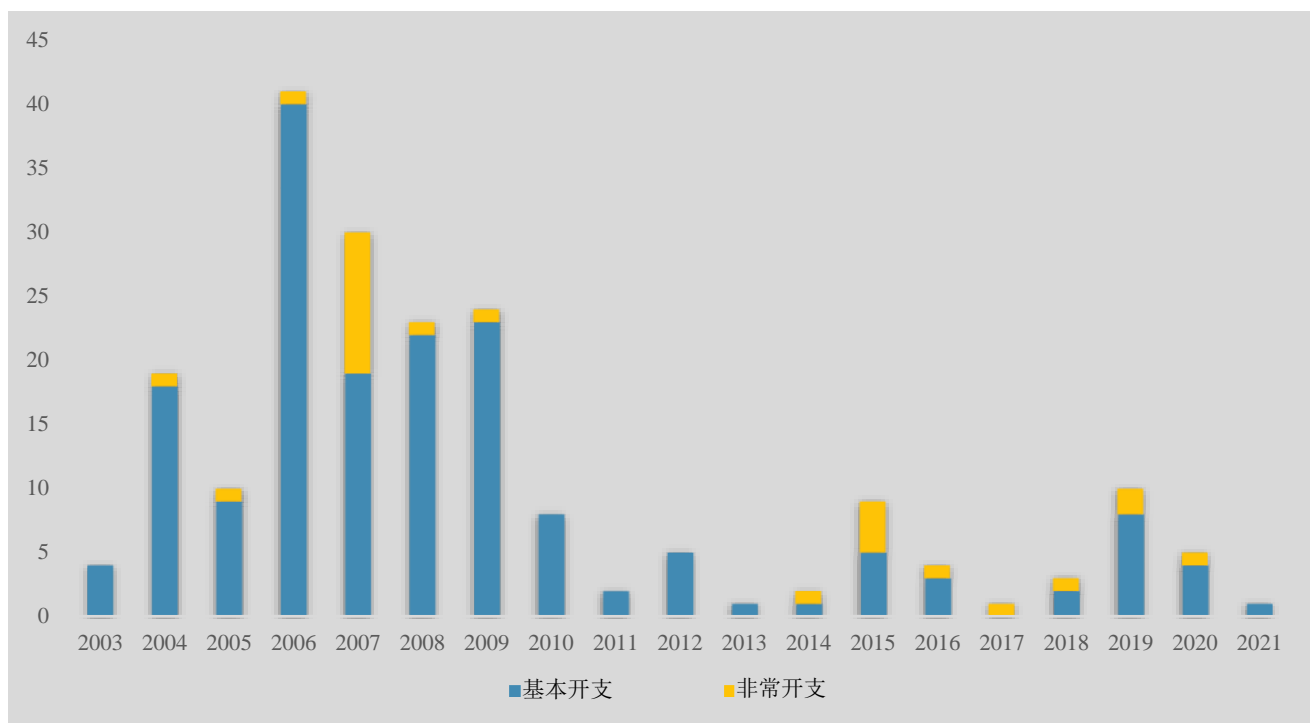
⁷ 这一总数为截至 2021 年 9 月 12 日的最新数字。

名单所列人员得到资产冻结豁免并被从一个国家遣送到另一个国家。关于他们被遣送后其得到委员会核准的豁免的状况，没有任何信息；

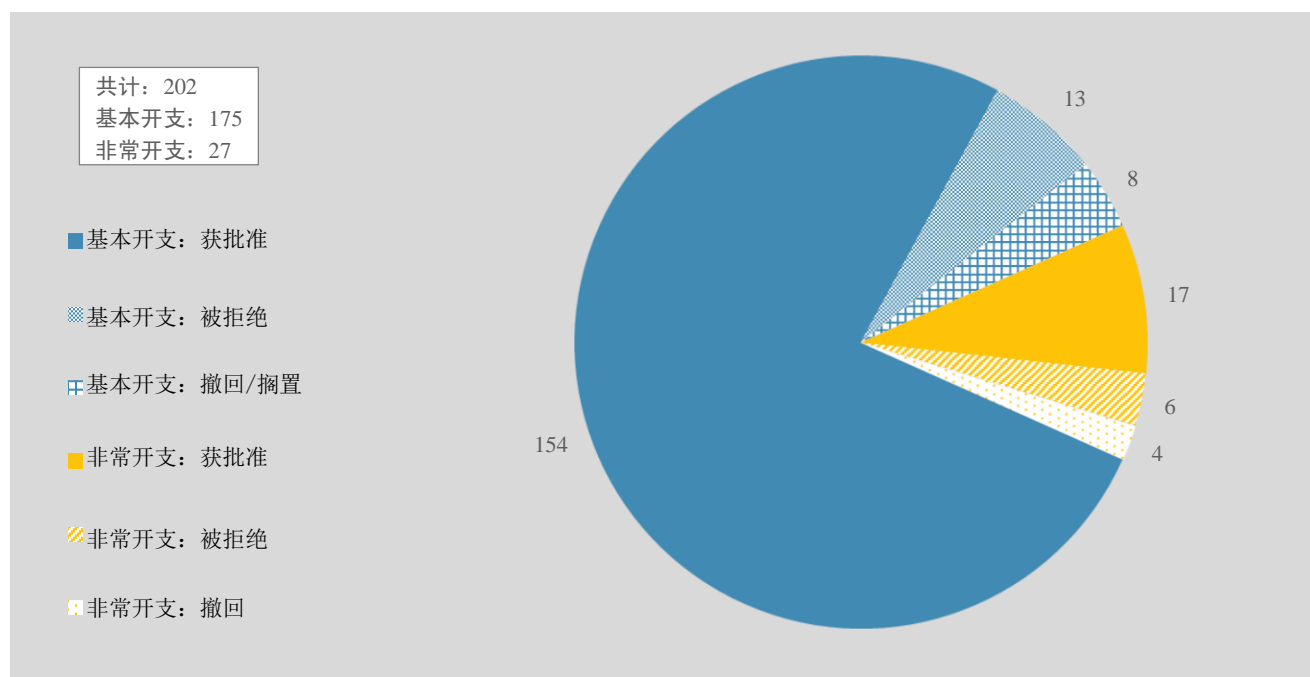
(j) 由于会员国提供的资料不完整，而且随着时间的推移，货币可能会有波动，很难确定经常性和一笔总付资产冻结豁免的总价值。根据现有资料，一笔总付或非经常性豁免的数额看来共达约 420 万美元。

图一

按年份分列的资产冻结豁免请求(2003 年至 2021 年)



图二
资产冻结豁免请求



八. 会员国对调查问卷的答复

21. 以下是按主题分列的会员国对 2021 年 4 月所发调查问卷的答复概要：

(a) 将资产冻结要求纳入国家法律：所有作出答复的会员国都报告说已通过命令、条例或其他机制规定，必须按照安全理事会的要求实施资产冻结，从而将资产冻结的规定纳入了国家法律；

(b) 提交基本开支和非常开支豁免请求：在作出答复的 36 个会员国中，仅 10 个国家报告说提出过基本开支豁免请求，仅 3 个国家报告说提出过非常开支豁免请求。在某些情况下，会员国答复说过去 5 年没有提出过豁免请求，这意味着很难获得此类请求 5 年以上的记录。在另一些情况下，会员国答复说根本不知道是否提出过这种请求(如上所述，监测组的记录显示，有 15 个会员国就资产冻结豁免问题与委员会进行了沟通)；

(c) 使用表格提交请求：1 个会员国报告使用了表格提交请求，但有几个会员国报告说在向委员会提交普通照会时，曾使用该表格作为参考；

(d) 将豁免措施纳入国家条例：仅有 1 个会员国明确表示未将资产冻结豁免措施纳入国家法律；2 个会员国未明确作出答复。所有其他作出答复的国家都报告说国家条例中载有一些机制或规定了落实豁免程序的其他措施；

(e) 基本开支和非常开支的定义：

- (一) 大多数作出答复的国家报告说，国家对基本开支的定义体现了第1452(2002)号决议所载的定义；没有任何会员国报告说在措辞上存在任何差异；
- (二) 5个会员国着重提到了教育支出问题，并建议修改基本开支的定义，使之包括教育支出和(或)与教育有关的生活费用。1个会员国还就此提到有特殊需要者的支出问题；
- (三) 1个会员国建议，定义应更明确地说明，被视为基本开支的项目清单应被视为“并非详尽无遗”，其他开支如属于类似性质的也可被视为基本开支；
- (四) 1个会员国着重提到了经常性开支豁免的问题，并指出，“会员国必须通知委员会……目前持续的付款以及停止这类付款的任何决定及其理由”；
- (五) 1个会员国建议，应将分期付款理解为经常性承付款项，条件是这些付款是在列名之前发生的；
- (六) 会员国建议应被视为基本开支的其他例子包括假期支出、与医疗有关的旅费、与私人交通有关的支出、专业费用和法律服务费；
- (七) 关于非常开支，一些国家指出，其工作定义实际上是“基本开支以外的任何开支”；
- (八) 10个作出答复的国家建议，对“非常”的定义作进一步澄清或修订会有助益。它们指出，现有的定义不够详细，很“模糊”。1个国家建议加上“自由裁量的余地”，使非常开支适合负责执行第1267(1999)号决议和有关决议所定制裁的国家制度。另1个国家建议，对于何种情景符合最低标准提供指南会有助益；
- (f) 基本开支豁免程序：
 - (一) 大多数作出答复的会员国未要求改变关于针对基本开支豁免资产冻结的现行程序；
 - (二) 4个会员国答复说，它们希望建议修改获得基本开支豁免的程序(其他国家未要求修改这方面程序，或者表示这些程序对它们不适用)。1个会员国建议在委员会审议请求之前提供更多时间，以便与提出请求的会员国进行必要的后续跟进，确定相关请求是基本开支请求还是非常开支请求。该国还建议委员会就请求是否可能得到批准或被拒绝提供明确的标准，以避免“对一项决定引起主观和复杂的争议”，并建议委员会建立一个可供任何会员国使用的关于决策程序的“透明而可追究责任的制度”；
 - (三) 1个会员国建议授权该国根据具体情况向名单所列人员发放所要求的款项，并向委员会通报这方面的信息；

- (四) 1 个会员国建议延长审查请求的时限，并由“联合国有关机构”审查请求的有效性；
- (五) 1 个会员国报告说，它“由于对及时性和对相关人员的权利可能产生的影响感到关切，已于 2009 年选择退出这一程序”；
- (g) 非常开支豁免程序：
 - (一) 大多数作出答复的会员国未要求改变关于针对非常开支豁免资产冻结的现行程序；
 - (二) 然而，4 个会员国确实要求对现行程序作一些修改。1 个国家再次指出，需要进一步澄清“非常”的定义。1 个会员国建议延长审查的时限，并由“联合国有关机构”审查请求的有效性；
 - (三) 2 个国家建议，不应需要委员会达成完全一致意见才能作出决定，而应该是达到简单多数或绝大多数(11 个会员国同意)即可；
- (h) 在国家法律和条例中规定处理豁免请求的时限：
 - (一) 12 个会员国报告说，它们有关于对豁免资产冻结请求作出决定的法律、条例或相关措施。大多数国家采用了第 2368(2017)号决议和相关决议中规定的时限。但有几个国家规定了不同的时限；
 - (二) 1 个会员国报告说该国对基本开支豁免请求作出决定需要 15 天，对非常开支豁免请求作出决定需要 30 天；另 1 个国家报告说，如果请求在 15 天内没有得到答复，则被视为被拒绝。1 个会员国报告说，对于这种情况一般需要 30 天；
- (i) 在提交前对豁免请求进行审查：
 - (一) 会员国被问及是否设有一个既定机制，使之能够审查名单所列人员和实体的豁免请求，并决定是否将其提交委员会。共有 22 个会员国报告了为此类审查设置的一些措施；
 - (二) 会员国报告说，这类请求“应有根据”，否则不向委员会提交；在另一些情况下，请求先经国家警察或类似机构审查。有 2 个会员国提到由资产冻结委员会或国家金融情报部门进行审查；
- (j) 对豁免请求被拒的上诉程序：大约一半作出答复的国家报告了涉及使用冻结资产的某种形式的上诉程序。一些会员国详细介绍了国家法律或条例中订立的这类程序，另一些会员国则报告了一种较临时性的程序；
- (k) 监测和报告资金使用情况的机制：
 - (一) 18 个会员国报告说对于经豁免程序发放给名单所列个人或实体的资金的使用情况设有监测机制。多数机制采取了许可或准许制度的形式，根据这一制度，被列名者只能将资金用于获准的目的。一些国家指出，监

测是逐案进行的；另一些国家报告说，由负责执行资产冻结措施的主管部门审查支出收据，并在出现违规情况时向金融情报部门报告；

- (二) 没有会员国报告说曾与委员会分享信息，说明其为监测根据资产冻结豁免释放的资金的使用情况开展的工作。1 个国家明确拒绝了应该这样做的建议，指出这种要求可能会带来负担；

(l) 撤消豁免的机制：17 个会员国报告说，它们没有撤消资产冻结豁免的机制或程序；18 个国家报告说设有这类机制。后一类国家中有一些国家描述了一种许可或准许制度，根据这一制度，如果情况发生变化，即可撤销许可。1 个国家报告说，“只有根据相关联合国实体作出的明确决定，才能撤销以前准许的豁免”；

(m) 补充信息：

- (一) 共有 10 个会员国提出了补充意见；一些国家称，目前的制度正在按计划运作，没有发现任何困难；
- (二) 1 个国家表示，关于冻结“其他经济资源”的信息不够充分；
- (三) 1 个国家提议，应设想对适用于所有联合国制裁制度(包括第 1373(2001)号决议规定的国家措施)的基本开支和非常开支的定义和范围进行修改，这样会有助益，可确保制裁措施实施工作的一致性；
- (四) 1 个会员国指出了一些挑战，包括：与受冻结影响的车辆有关的实际挑战；对于冻结是否适用于属于作为法律实体官员的自然人的资产和经济资源以及这与不受资产冻结影响的合作伙伴的权利有何关系缺乏指导；在何种程度上应将被列名人员的死亡视为除名的理由；
- (五) 1 个会员国请求提供技术援助，以协助其了解请求人道主义豁免的方法和最佳做法。

九. 监测组的建议

22. 现提出以下建议供委员会审议。监测组酌情指出了建议可能需要对安全理事会现行措施作出修正的情况(建议 1-4)和属于委员会决策权范围的情况(建议 5-10)。这些建议分为以下几类：

(a) 基本开支豁免请求：这些请求目前是在推定获得批准的基础上提交委员会的。如上所述，向委员会提交的豁免请求的数量与可能获得资产冻结豁免的名单所列人员数量之间存在重大差距，可见这项措施未得到有效执行。监测组建议委员会考虑请安理会修订资产冻结豁免程序：

- **建议 1。**请基本开支豁免请求已获批准的会员国或今后将获得委员会批准的会员国每年向委员会报告这些请求的状况，包括在经常性豁免的情况下，报告豁免所涉数额；

- **建议 2。**促请豁免请求已获批准的会员国监测资金的支付和使用情况，并确认豁免持续符合资产冻结豁免的文字和精神；

(b) **非常开支豁免请求：**这些请求在提交委员会的请求中仅占一小部分，但通常涉及较大数额的资金，并需要委员会进行额外的审议。监测组建议委员会考虑请安理会修订现行的非常开支豁免措施：

- **建议 3。**确定一个审查期，可为收到非常开支豁免请求后的数周，在此期间，委员会可要求提出请求的会员国或协调人提供补充资料。这将使委员会有机会在 5 天的审议窗口开启之前评估豁免请求的理据，并有可能避免由于无法在目前设定的 5 个工作日窗口期内充分审议而拒绝请求的情况；

(c) **澄清和调整协调人程序：**如第 15(b)段所述，通过协调人提交的豁免请求的审议程序和时限与根据第 2368(2017)号决议第 81(a)和(b)段提交的请求不同：

- **建议 4。**考虑修订第 2368(2017)号决议第 82 段，以弥合委员会在处理会员国提交的豁免请求和通过协调人程序提交的豁免请求两种方式的差距。明确说明对通过协调人提交的请求和会员国提交的请求，委员会作出决定的时限规定是一样的(即如第 15 段和建议 5 所述，对基本开支豁免作出反对决定的时限和对非常开支豁免作出同意决定的时限，两者均不得搁置)。第 82 段应说明，协调人应向居住国以及豁免请求所涉资产所在的任何其他会员国提交请求供其审议。此外，应要求协调人在向委员会提交请求供其作出决定时纳入所有相关会员国的建议；

(d) **修订委员会准则：**监测组建议委员会修订其准则，使之与上述建议(如果建议获得通过)以及现有决议和决策程序保持一致：

- **建议 5。**修订准则第 4(d)段，以澄清委员会的决策程序，特别是委员会必须达成全面一致意见才能拒绝(“反对的决定”)基本开支豁免请求(即必须有 15 项反对意见才能拒绝)，委员会必须达成全面一致意见才能批准(“同意的决定”)非常开支豁免请求(即必须有 15 项批准，只要有 1 项反对意见即足以拒绝豁免请求)。在这方面，准则还应明确规定，在审议资产冻结豁免方面不存在委员会在作其他决定时存在的那种“搁置”程序；
- **建议 6。**修订准则第 11(a)段，告知会员国，基本开支的定义(“属于基本开支所必需，包括用于支付食品、房租或抵押贷款、药品和医疗、税款、保险费及公用事业费，或完全用于支付与提供法律服务有关的合理专业收费和偿付由此引起的相关费用，或为例行持有或保管冻结资金及其他金融资产或经济资源的收费或服务费”)不应被视为详尽无遗，在没有公立或免费学校制度的情况下，可包括电信、交通和私立教育等项目的支出，且其具体方式应符合有关基本开支豁免的国家法律或条例；

- **建议 7。**修订准则第 11 段，增加属于资产冻结豁免范围的人员，特别是家庭成员，指出豁免适用于自然人或法人、实体或机构以及这些自然人的受扶养家庭成员⁸的基本需要，包括支付食品、房租或抵押贷款、药品和医疗、税款、保险费和公用事业费；⁹
- 还应酌情修订委员会的准则，使之与上文建议 4 中所述对协调人程序建议的修订保持一致；

(e) 简化和整合会员国的报告要求：监测组敏感地意识到对“报告疲劳”以及联合国报告要求过多、有时较混乱所造成的行政负担感到的关切：

- **建议 8。**简化有关冻结资产的报告程序，只需向委员会提交一份单一的年度报告，其中包括以下内容(报告的拟议模板载于附件三)：
 - o 与执行第 2368(2017)号决议第 1(a)段和相关决议中的资产冻结规定有关的新的或持续的行动；
 - o 关于根据第 2368(2017)号决议第 81(a)段(基本开支)或(如适用)第 81(b)段准许的经常性或持续性豁免的资料；

(f) 支持秘书处对与豁免程序有关的记录和数据监测：为确保有效监督、保存记录和维护与制裁名单所列个人和实体有关的内部信息，包括资产冻结豁免信息，委员会和监测组必须能够获得最新和准确的信息：

- **建议 9。**请秘书处建立一个中央系统或加强现有系统，以管理与制裁名单有关的工作流程和信息，包括跟踪和监测与资产冻结和资产冻结豁免有关的信息，以及与列入名单或已被除名的个人有关的信息。当务之急是确保对现有的历史记录进行数字化，使之可在数据库中搜索和查阅。随后的职责可包括监督会员国关于资产冻结程序方面行动的报告，包括对会员国进行外联接触并对答复情况进行跟踪；

(g) 与安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会沟通：安理会规定的属于委员会职权范围的各项措施的法律依据与属于安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会职权范围的各项措施的法律依据基本一致。委员会准则的修改也可能与安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会有关：

- **建议 10。**委员会不妨将其决定告知安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会供其审议。

⁸ 根据欧洲议会和欧洲联盟理事会 2004 年 4 月 29 日第 2004/38/EC 号指令，家庭成员可被定义为：(a) 配偶；(b) 欧洲联盟公民根据其欧盟成员国的法律与之订有登记伴侣关系的伴侣，条件是东道成员国的法律将经登记的伴侣关系视作等同于婚姻，而且符合东道成员国相关法律规定的条件；(c) 未满 21 岁的直系后代或受扶养人以及(b) 中定义的配偶或伴侣的受扶养人；(d) 祖辈关系中受扶养的直系亲属以及(b) 中定义的配偶或伴侣的直系亲属。

⁹ 见欧洲联盟理事会 2020 年 12 月 7 日关于对严重侵犯和践踏人权行为采取限制性措施的条例。

附件一

调查问卷

安全理事会第 2560(2020)号决议请分析支助和制裁监测组研究第 2368(2017)号决议第 81(a)和(b)段规定的基本开支所需豁免和非常开支所需豁免的程序,并在该决议于 2020 年 12 月 29 日通过后 9 个月内向安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会提出建议,以确定是否需要更新这些豁免程序。为支持这一目标,监测组向符合以下标准的会员国分发本调查问卷:

- 委员会所有成员
- 被认定为根据第 1267(1999)号决议和相关决议列名的个人和实体的指认国的所有会员国
- 被认定为根据第 1267(1999)号决议和相关决议列名的个人和实体的国籍国、居住国或活动地区的所有会员国

背景

第 2368(2017)号决议第 81(a)段(基本开支)和第 81(b)段(非常开支)载有关于资产冻结豁免的措施。委员会网站详细介绍了请求资产冻结豁免的程序。¹

目前,第 1452(2002)号决议第 1(a)段(后经第 1735(2006)号决议第 15 段和第 2368(2017)号决议第 81(a)段修订)和委员会准则第 11(d)节对基本开支的定义是包括:

用于支付食品、房租或抵押贷款、药品和医疗、税款、保险费及公用事业费,或完全用于支付与提供法律服务有关的合理专业收费和偿付由此引起的相关费用,或为例行持有或保管冻结资金及其他金融资产或经济资源的收费或服务费用,但相关国家须事先通知第 1267(1999)决议所设委员会。

第 2368(2017)号决议第 81(b)段将非常开支定义为“基本开支之外的”开支。

在委员会没有作出反对决定的情况下,针对基本开支的资产冻结豁免在三个工作日内获得批准(即除非委员会成员一致反对,否则请求即获得批准)。针对非常开支的资产冻结豁免在五个工作日内获得批准,但只要有 1 名委员会成员反对,即可能被拒绝。

以下问题是监测组为支持第 2560(2020)号决议为我们规定的任务而提出的,涉及会员国对第 1267(1999)号决议和相关决议规定的资产冻结措施和相关豁免的执行情况。

¹ 见 www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/exemptions/assetsfreeze。

请在 60 天内，即 2021 年 6 月 15 日前后，对这些请求作出答复。

我们还请会员国将答复以 Word 或 PDF 文件的形式通过电子邮件发送至 1267mt@un.org。

问题

1. 第 1267(1999)号决议和有关决议规定的冻结资产和其他经济资源的要求是否以某种形式纳入了贵国的法律、条例、规则或政策？

是

否

如果是，请简要说明关于冻结的规定如何体现在贵国的措施中

2. 贵国以前是否向委员会提出过针对基本开支豁免资产冻结措施的请求？

是

否

不清楚

3. 贵国以前是否向委员会提出过针对非常开支豁免资产冻结措施的请求？

是

否

不清楚

4. 如果对以上任一问题的回答为“是”，贵国是否使用此处提供的表格提交过此类豁免请求？

5. 第 1267(1999)号决议和有关决议规定的请求资产冻结豁免的措施是否已纳入贵国的法律、条例、规则或政策？

是

否

6. 根据贵国的法律、条例、规则、政策或做法，对于寻求豁免第 1267(1999)号决议规定的资产冻结措施，是否有既定的基本开支的定义？

是

否

如果“是”，请提供定义

7. 根据贵国的法律、规则、条例或政策，对于寻求豁免第 1267(1999)号决议规定的资产冻结措施，是否有既定的非常开支的定义？

是

否

如果“是”，请提供定义

8. 根据贵国在执行第 1267(1999)号决议规定的措施方面的做法、政策或经验,你是否建议修改第 2368(2017)号决议规定并在上面提及的“基本”开支的现有定义,如果建议修改,如何修改?例如,是否应该修改清单从而列入教育或其他生活开支等项目?

9. 根据贵国在执行第 1267(1999)号决议规定的措施方面的做法、政策或经验,你是否建议修改第 2368(2017)号决议规定并在上面提及的“非常”开支的现有定义,如果建议修改,如何修改?例如,对属于这一类别的开支是否应设定限制?

10. 贵国是否建议修改请求基本开支豁免的程序(目前规定如果委员会没有作出反对的决定,即在通知后 3 个工作日内作出决定)?

11. 贵国是否建议修改请求非常开支豁免的程序(目前是在 5 个工作日内作出决定,并且需要委员会全体成员一致同意)?

12. 根据贵国的法律、条例、规则或政策,对于准予豁免第 1267(1999)号决议规定的资产冻结是否设有作出决定的既定时限(以工作日表示)?

是

否

如果是,请说明具体时限/天数

13. 根据贵国的法律、条例、规则或政策,是否设有能够审查名单所列个人和实体的豁免请求并决定是否向委员会提交豁免请求的机制?

是

否

14. 根据贵国的法律、条例、规则或政策,是否设有请求人能够对拒绝(无论针对基本开支还是非常开支)豁免请求的决定提出上诉的既定机制?

是

否

如果“是”,请详细说明上诉机制

15. 根据贵国的法律、条例、规则或政策,是否设有机制以监测得到重复性(例如每月)资产冻结豁免的资金的使用情况?

16. 对于持续性或定期(如每月)重复的资产冻结豁免,贵国是否向委员会提交过报告,说明豁免的状况?

17. 根据贵国的法律、条例、规则或政策,是否有取消或撤回先前准予的豁免的机制?

18. 请向监测组提供关于冻结资产和其他经济资源问题的任何补充资料，特别是与执行这些措施或豁免这些措施有关的挑战，或者提供贵国希望监测组在审议这些问题时能掌握的资料。

附件二

根据安全理事会第 [2560\(2020\)](#) 号决议收到调查问卷的会员国

阿富汗

阿尔及利亚

澳大利亚

巴林

比利时

波斯尼亚和黑塞哥维那

加拿大

中国

埃及

爱沙尼亚

埃塞俄比亚

法国

格鲁吉亚

德国

印度

印度尼西亚

伊拉克

爱尔兰

意大利

日本

约旦

哈萨克斯坦

肯尼亚

科威特

利比亚

列支敦士登

马来西亚

马里
毛里塔尼亚
墨西哥
摩洛哥
新西兰
尼日尔
尼日利亚
挪威
阿曼
巴基斯坦
菲律宾
卡塔尔
俄罗斯联邦
沙特阿拉伯
塞内加尔
新加坡
索马里
圣文森特和格林纳丁斯
苏丹
瑞士
阿拉伯叙利亚共和国
塔吉克斯坦
突尼斯
土耳其
阿拉伯联合酋长国
大不列颠及北爱尔兰联合王国
坦桑尼亚联合共和国
美利坚合众国

乌兹别克斯坦

越南

也门

根据安全理事会第 [2560\(2020\)](#)号决议对调查问卷作出答复的会员国

阿尔及利亚

澳大利亚

巴林

比利时

加拿大

中国

埃及

爱沙尼亚

法国

格鲁吉亚

德国

印度

印度尼西亚

爱尔兰

意大利

哈萨克斯坦

列支敦士登

马来西亚

墨西哥

摩洛哥

挪威

巴基斯坦

菲律宾

卡塔尔

俄罗斯联邦

沙特阿拉伯

新加坡

圣文森特和格林纳丁斯

瑞士

阿拉伯叙利亚共和国

突尼斯

土耳其

大不列颠及北爱尔兰联合王国

美利坚合众国

乌兹别克斯坦

越南

附件三

关于资产冻结和相关行动的年度报告拟议模板

根据第 2368(2017)号决议第 1(a)段采取的资产冻结行动	
请会员国每年提供报告，说明根据第 1(a)段采取的行动，安全理事会在该段中请各国“毫不拖延地冻结这些个人、团体、企业和实体的资金和其他金融资产或经济资源，包括他们、代表其行事的人或按照其指示行事的人直接或间接拥有或控制的财产所衍生的资金”	
现有根据第 2368(2017)号决议冻结的资金和资产	
去年根据第 2368(2017)号决议冻结的资金和资产	
其他信息	

根据第 2368(2017)号决议第 81(a)或(b)段准予的重复性资产冻结豁免	
名单所列个人姓名/实体名称	
制裁名单编号	
豁免目的	
数额和货币	
付款频率	
付款的收款方或受益方	
支付手段	

注：本模板非为初次申请资产冻结豁免之用。