



## 2019年2月6日监察员给安全理事会主席的信

根据安全理事会第 2368(2017)号决议附件二第 20(c)段的规定，监察员应一年两次向安全理事会提交报告，概述其活动。谨据此随函转递监察员办公室提交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)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议所设委员会的第十六次报告。该报告介绍了自上次报告发布以来，监察员办公室在本报告所述期间从事的活动，所涉期间为 2018 年 8 月 8 日至 2019 年 2 月 6 日。

请提请安全理事会成员注意本信、报告及其附件，并将其作为安理会文件分发为荷。

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)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议所设委员会监察员

丹尼尔·基普费尔·法斯齐亚蒂(签名)



## 监察员办公室根据安全理事会第 2368(2017)号决议提交的报告

### 一. 背景

1. 本报告介绍了自 2018 年 8 月 8 日监察员第十五次报告(S/2018/579)印发以来监察员办公室开展活动的最新情况。

### 二. 有关除名案件的活动

#### A. 概述

2. 监察员办公室在本报告所述期间的主要活动均涉及个人和实体提交的除名申请。办公室还向新列入名单的个人和实体发出通知，并联系会员国以寻求新列名个人和实体地址信息。

#### B. 除名请求

3. 在本报告所述期间，监察员办公室收到三个新案件，监察员受理了这些案件。截至 2019 年 2 月 6 日，办公室自设立以来收到的除名申请总数为 84 宗。除非申请人另有请求，所有姓名/名称在审议期间以及在申请被驳回或撤回的情况下保持机密。

4. 总体而言，自办公室设立以来，监察员向委员会提交了 78 份综合报告。<sup>1</sup> 在本报告所述期间向委员会提交 2 份报告。

5. 自第十五次报告印发以来，没有通过监察员程序从委员会制裁名单中保留或删除姓名。

6. 监察员办公室自设立以来，通过监察员程序或委员会的单独裁决累计解决了 77 宗案件，其中涉及个人、实体或两者结合向监察员提出的申请。在通过监察员程序完全了结的 74 宗案件中，57 份除名申请获批，17 份被拒。由于 57 份申请获批，52 名个人和 28 个实体被除名，1 个被列为名单所列实体别名的实体被除名。此外，有 3 名个人在监察员程序完成之前被委员会除名，另有一份申请在综合报告提交后被撤回。截至 2019 年 2 月 6 日的所有案件状况说明载于监察员办公室网站。<sup>2</sup> 本报告附件载有待决案件状况。

7. 目前有 6 宗案件待决。<sup>3</sup> 3 宗案件处于信息收集阶段，1 宗案件处于对话阶段，在 2 宗案件中，监察员提交了综合报告供委员会审议。

<sup>1</sup> 这个数字包含 2011 年审结的一个案件，该案申请人在监察员向委员会提交并说明报告之后，撤回了除名申请。其中还包括一个于 2013 年审结的案件，在监察员向委员会提交报告之后、尚未对委员会作出说明之前，委员会就已决定将申请人除名。这个数字不包括 2013 年结案的另外两宗案件，在这两宗案件中，委员会在监察员提交报告之前就决定将申请人除名，监察员的案件失去了意义。

<sup>2</sup> [www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases](http://www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases).

8. 这 6 宗待决案件各由一名个人提出。迄今为止，在总共 84 宗案件中有 76 宗是仅由个人提出的，2 宗由个人与一个或多个实体共同提出，6 宗仅由实体提出。在 84 宗案件中，44 宗案件的申请人现在或曾经得到法律顾问协助。

### C. 从各国收集信息

9. 在第 80 号案件中，1 个会员国向监察员提供了相关信息，2 个会员国告知监察员它们没有相关信息可供分享。

10. 在第 81 号案件中，监察员向两个会员国发出了索取资料书。除这两个国家之外，监察员在第十五次报告中已经提到另外 6 个会员国。在本报告所述期间，监察员还收到两个会员国提供的有关此案的资料。

11. 在 82、83 和 84 号案件中，监察员分别向 5 个、4 个和 2 个会员国发出了索取资料书。

12. 在本报告所述期间，监察员为直接收集关于两个具体案件的资料，两次与一些官员在他们的首都会面。他还在一个国家驻联合国代表团与其当局会面，讨论与一个案件及监察员程序有关的更广泛问题。

13. 本报告所述期间，在收集资料阶段征询指认国意见时，没有一个指认国表示其不反对除名。因此，监察员不能援引第 2368(2017)号决议附件二第 3 段关于缩短该阶段的规定。

### D. 与申请人对话

14. 在本报告所述期间，监察员及其办公室与所有当前申请人及其法律顾问进行了沟通，包括书面文字交流、电话讨论、视频会议以及面谈。

15. 在一个案件中，监察员无法亲自与申请人面谈，因为一个会员国拒绝按要求的提供必要的旅行签证。会员国提出的替代办法不满足第 2368(2017)号决议规定的时限要求，因此，约谈必须通过其他安排进行。

16. 在本报告所述期间，监察员亲自前往与两名申请人面谈。

### E. 查阅保密或机密资料

17. 总体而言，监察员办公室订立了 19 项关于获取保密资料的协定或安排。其中，与奥地利和罗马尼亚达成了 2 项协定，与澳大利亚、比利时、加拿大、哥斯达黎加、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、列支敦士登、卢森堡、荷兰、新西兰、葡萄牙、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国达成了 17 项安排。监察员继续在重新订立那些实名的安排方面取得进展，并继续努力扩大协定和安排的清单。

### 三. 有关监察员办公室发展的活动综述

#### A. 概述

18. 2018年11月2日, 监察员在安全理事会事务司和安全理事会报告组织举办的安全理事会新成员讨论会上作了报告。

#### B. 与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)号、第1989(2011)号和第2253(2015)号决议所设委员会以及分析支助和制裁监测组的互动

19. 在本报告所述期间, 监察员办公室继续与委员会主席和监测组协调员及成员定期接触。监测组继续依照安全理事会第2368(2017)号决议附件二第4段的规定提供相关信息。

#### C. 与国家、政府间组织、联合国机构和非政府组织联络

20. 在本报告所述期间, 监察员办公室继续与联合国机构和各会员国互动, 特别是与待决除名请求所涉国家互动。

#### D. 工作方法和研究

21. 本报告所述期间的个案工作涉及对公开资料来源的研究, 目的是收集与除名申请有关的信息。

#### E. 官方网站

22. 在本报告所述期间, 监察员办公室继续修订和更新其网站。<sup>3</sup>

23. 办公室继续出版《从安全理事会决议和监察员办公室向安全理事会所提交报告了解监察员程序的历史指南》, 其中汇编了监察员办公室迄今向安全理事会提交的报告分析部分的内容, 以及安理会适用决议的相关摘录。

### 四. 意见和结论

#### A. 代理监察员或其他代表

24. 安全理事会通过各项决议, 为受制裁的个人和实体提供了一个审查制裁措施实施情况的制度化工具。监察员认为, 这一职能应始终运作。在前任监察员卡特琳·马尔希-于埃尔于2017年年中离职后, 任命新监察员的程序持续了9个多月。由此可见, 监察员职位显然是可能长期空缺的。相关决议没有规定更换监察员的时限。

25. 监察员欢迎采取解决办法, 防止今后出现这种长期空缺。例如, 在出现空缺时, 代理监察员或授权临时代表监察员的另一人应随时可审议除名请求。安全理

<sup>3</sup> [www.un.org/securitycouncil/ombudsperson](http://www.un.org/securitycouncil/ombudsperson).

事会在第 2368(2017)号决议附件二中为监察员审议案件规定了非常严格和具体的时限，并且这样做是有充分理由的：迅速审议申请人的请求是程序公平性的核心所在。

## B. 接触申请人

26. 如上所述，在一宗案件中，监察员无法亲自会见申请人，因为居住国不同意及时向监察员发放签证。

27. 该决议规定，监察员应尽可能亲自与申请人面谈(第 2368(2017)号决议，附件二，第 7(C)段)。如前所述，由于监察员无法控制的原因，无法与申请人进行面谈。监察员决定在不影响今后案件的情况下，作为例外情况，经申请人同意通过视频会议进行约谈。表达意见权由此得到了保护。

28. 在这方面，应当强调，为了使监察员能够适当和专业地履行其任务，利用视频会议与申请人约谈只能作为最后手段。第 2368(2017)号决议附件二第 7(C)段明确规定，监察员“应尽可能与申请人会面”。通过视频会议进行约谈限制了监察员对申请人某些重要可信度指标的整体观察，如肢体语言、语调、面部表情和总体举止。如果今后出现类似的不签发签证的情况，监察员将考虑援引第 2368(2017)号决议第 80 段，并请委员会批准旅行禁令和资产冻结豁免，使申请人能够在居住国境外接受面谈。

## C. 分享信息

29. 监察员根据初步经验，对会员国承诺提供相关信息表示感谢。然而，他必须承认，从会员国获得相关和可用的信息往往非常困难，事实证明，这是审议除名请求的主要挑战之一。会员国明确反对将申请人除名却不提供支持其反对意见的任何理由或任何近期资料的情况屡见不鲜。监察员敦促会员国分享其掌握的所有相关信息。监察员在这样做时指出，根据第 1904(2009)号决议第 20 段，监察员不得寻求或接受任何政府的指示。如果无法获得足够的资料来证明实施制裁措施的合理性，监察员就必须建议将申请人从名单上除名。

## D. 查阅机密信息

30. 考虑到上述情况，监察员强调，根据会员国与监察员办公室之间的安排，可以秘密分享信息。会员国与监察员办公室分享相关保密信息的条件可通过一项获取机密、保密或敏感信息的安排或协议正式确定。

## E. 程序的公平性：使用机密信息和说明理由的信函

31. 程序公平性最重要方面之一是表达意见权：具体了解对你不利的案件，有机会对所有有关资料作出答复，并了解诉讼结果的原因。在监察员程序中，公平性原则有可能在两个方面受到损害：(1) 当决定是基于无法向申请人披露的机密信息、即申请人不知道且不能对其发表评论的信息时；(2) 如果理由说明函无法向申请人披露监察员认为理解委员会决定所需的所有理由，特别是在保留列名的情况下。监察员注意到 2018 年 12 月 7 日在定向制裁问题上观点一致国家集团向安

全理事会提出的建议(S/2018/1094, 附件)以及联合国大学发表的题为《相当明确的风险》的研究报告(2018年, 第3节)。监察员欢迎并支持其中提出的关于将理由或综合报告本身告知申请人并在适用情况下向公众通报的建议。这种做法的改变将大大提高程序的公平性和透明度。但仍有可能修改案文的单个段落, 以解决安全关切。

32. 在这方面, 监察员还提到其几位前任的报告, 他们讨论了同样的问题, 并沿着同一方向提出了建议(例如见 S/2017/685, 第25段及其后)。

## F. 合同安排与独立性

33. 由于独立性的原因, 监察员是以联合国咨询人合同而不是联合国工作人员合同聘用的。然而, 咨询人合同带来的一些意外后果并非总能适合监察员职位的要求(见第 1904(2009)号决议, 第20段), 在更广泛的体制意义上对监察员的独立性产生影响, 并损害该职位的吸引力(前监察员半年期报告中也提到这些问题(例如见 S/2016/671, 第33段及其后, 特别是第40-42段))。因此, 应调整合同条件, 以解决这些关切。秘书处目前正在根据调查委员会关于专家组两名成员于2017年在刚果民主共和国死亡的重大事件的建议, 探讨关于专家(包括监察员)地位的备选方案。

34. 监察员也很熟悉观点一致国家集团的上述信函, 该信中除其他外提出了同样的关切: 探讨从合同上将监察员作为“秘书处官员以外的官员”对待的选择。监察员欢迎对这一问题进行审查, 并支持目前正在讨论的调整合同条件的想法。

## G. 监察员办公室的机构独立性

35. 由于监察员办公室在行政上与秘书处一体, 因此不能说它在机构上是独立的。多位作者以往屡次提及监察员办公室的机构独立性: 监察员的两位前任在其半年期报告中(例如见 S/2016/671 第33段及其后和 S/2017/60 第36段及其后)、观点一致国家集团在上述信函中以及《相当明确的风险》研究报告(见上文第31段)中均有提及。

36. 监察员根据他的初步经验指出, 秘书处提供的资源足以应付目前的工作量。

37. 在本报告所述期间继续作出非正式安排, 以提高秘书处与监察员办公室之间的独立性。这些条件已在2016年12月27日向委员会汇报过的特定条件下逐步得到执行(见 S/2017/60, 第36段)。

38. 在本报告所述期间, 监察员办公室自2019年1月1日起承担自身的预算责任, 又向加强机构独立性迈出了积极的一步。

39. 然而, 过去提出的支持设立一个机构上独立的办公室的基本论点仍然有效。

## H. 保留列名的理由

40. 多个会员国认为，除名请求应以申请人在很久以前与恐怖主义团体的活动有关为依据予以拒绝。这些会员国的理由是，仅仅基于这一事实，理论上就不能排除申请人在今后某个时候可能构成恐怖威胁。

41. 永远不能完全排除未来威胁的理论可能性。然而，如果没有证实这一威胁的任何最近具体资料，一个人曾经被列入名单这一事实就不能成为永远列名的理由。此外，如果申请人发生了积极的变化，并可信地远离以前所持激进立场，这种威胁就可以得到减轻。

## Annex

### Status of pending cases\*

#### Case 84, one individual (Status: information-gathering period)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
4 February 2019	Transmission of case 84 to the Committee
4 June 2019	Deadline for completion of the information-gathering period

#### Case 83, one individual (Status: information-gathering period)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
29 January 2019	Transmission of case 83 to the Committee
29 May 2019	Deadline for completion of the information-gathering period

#### Case 82, one individual (Status: information-gathering period)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
29 November 2018	Transmission of case 82 to the Committee
29 March 2019	Deadline for completion of the information-gathering period

#### Case 81, one individual (Status: dialogue period)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
19 June 2018	Transmission of case 81 to the Committee
7 December 2018	Information-gathering period completed
7 February 2019	Deadline for completion of the dialogue period

#### Case 80, one individual (Status: Committee phase)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
11 December 2017	Transmission of case 80 to the Committee
1 December 2018	Information-gathering period completed
1 February 2019	Comprehensive report submitted to the Committee

#### Case 79, one individual (Status: Committee phase)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
27 March 2017	Transmission of case 79 to the Committee
27 August 2018	Information-gathering period completed
21 December 2018	Comprehensive report submitted to the Committee

\* The status of all cases since the establishment of the Office of the Ombudsperson can be accessed at the website of the Office, [www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases](http://www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases).