



2015年11月12日奥地利、比利时、哥斯达黎加、丹麦、芬兰、德国、
列支敦士登、荷兰、挪威、瑞典和瑞士常驻联合国代表给安全理事会
主席的信

我们是在信尾签名的奥地利、比利时、哥斯达黎加、丹麦、芬兰、德国、列支敦士登、荷兰、挪威、瑞典和瑞士(在定向制裁问题上观点一致的国家集团)代表,现就安全理事会制裁问题给你写信。本集团坚定致力于切实执行安理会的制裁制度,密切关注基地组织制裁制度及安理会其他制裁制度的新动向以及国家和区域法院一级涉及联合国制裁措施的新动向。如果国家和区域法院认为联合国制裁措施达不到最起码的适当程序标准,国家当局会发现自己不具备在国家一级充分执行这些措施的法律能力。有鉴于此,我们向安理会成员们提交本信所附文件,其内容涉及:完善公正和明确程序,提高联合国制裁制度的效力(见附件)。

我们希望安全理事会认为本文件值得关注,尤其是结合为准备通过安理会第2161(2014)号决议的后续决议而进行的磋商和谈判予以关注。我们期待安全理事会所有成员继续就此重要问题开展不断深入的对话。

请将本函及其附件作为安全理事会的文件分发给荷。

奥地利常驻联合国代表
大使
扬·基克特(签名)

比利时常驻联合国代表
大使
贝内迪克特·弗朗基内特(签名)



哥斯达黎加常驻联合国代表
大使
胡安·卡洛斯·门多萨·加西亚(签名)

丹麦常驻联合国代表
大使
伊布·彼得森(签名)

芬兰常驻联合国代表
大使
卡伊·于尔根·米卡埃尔·绍尔(签名)

德国常驻联合国代表
大使
哈拉尔德·布朗(签名)

列支敦士登常驻联合国代表
大使
克里斯蒂安·韦纳韦瑟(签名)

荷兰王国常驻联合国代表
大使
卡雷尔·范伍斯特隆姆(签名)

挪威常驻联合国代表
大使
盖尔·彼得森(签名)

瑞典常驻联合国代表
大使
奥洛夫·斯库格(签名)

瑞士常驻联合国代表
大使
于尔格·劳伯(签名)

2015年11月12日奥地利、比利时、哥斯达黎加、丹麦、芬兰、德国、列支敦士登、荷兰、挪威、瑞典和瑞士常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件

在定向制裁问题上观点一致的国家集团提交的，关于制定公平和明确的程序、以提高联合国制裁制度效力的提议

内容提要

在定向制裁问题上观点一致的国家集团重申，只要国家和区域法院认为联合国制裁措施达不到最起码的适当程序标准，国家当局就可能发现自己不具备在国家一级充分执行这些措施的法律能力。有鉴于此，本集团提交以下建议来进一步完善适当程序：

(a) 关于“基地”组织制裁制度：

- (一) 使监察员能够作出有效的除名决定；
- (二) 把监察员程序规定为第一补救措施；
- (三) 监察员办公室应当加以调整，以使之制度化，变该办公室为秘书处内的常设办公室或特别政治任务；
- (四) 应改进各会员国与监察员之间，以及各制裁委员会和国家区域法院之间的信息共享；
- (五) 应提高透明度，即所有决定都应包括充分和实质性的理由，并应公布这些理由以及监察员综合报告的编辑本；
- (六) 监察员的任务授权应予扩大，列入负责传达人道主义豁免请求的内容，并协助制裁名单被除名者或误遭制裁者；

(b) 关于所有制裁制度：

- (一) 需要澄清列名标准；
- (二) 各制裁委员会都必须定期审查和确认每项列名；
- (三) 需要设立常设制裁技术委员会。

(c) 关于除基地组织制裁制度之外的其他制裁制度：

- (一) 作为第一步，除名程序协调人所要采取的措施须予以加强，设立信息收集阶段，要求相关委员会就每项除名请求作出正式决定，并向申请人提供理

由，以及扩大协调人的任务，以接受人道主义豁免请求；

(二) 终究要扩大监察员的任务授权，扩展到其他适当的制裁制度；

(三) 其他适当程序保障措施是必要的，例如提高列名的透明度，并提出明确的时限；

(d) 供进一步审议的要点：可制定灵活性条款，允许对具体列名逐案实施具体制裁。

一. 导言

定向制裁仍然是联合国安全理事会的重要工具，可用以行使《联合国宪章》第七章赋予安理会的维护国际和平与安全的首要职责。安理会大大加强了关于基地组织及关联个人和实体的第 1267(1999)号和 1989(2011)号决议所设委员会内的公正和明确程序。安理会第 1904(2009)号、第 1989(2011)号、第 2083(2012)号和第 2161(2014)号决议建立和加强了监察员程序，朝建立独立和有效的制裁审查机制迈出了重要步骤。监察员办公室为基地组织制裁名单的准确性和正当性，从而也对其效力，作出了重要贡献。

尽管如此，人们依然对适当程序相当担心，在世界各国家司法管辖区也仍有人提出法律异议。在欧洲，欧洲人权法院和欧洲联盟法院都在最近的判决(这些判决不仅涉及基地组织制裁制度，而且涉及针对具体国家的制裁制度)中确认，¹在执行联合国措施的时候，会员国的行动仍须接受全面司法复核，以确保符合基本的适当程序准则。这些基本准则除其他外，包括尊重倾诉权和被告的其他权利(在尊重维持保密性之正当权益的情况下查阅档案的权利，查明裁决的权利)以及得到有效补救的权利。这些权利是有可能加以限制的，条件是，限制出于正当目的，尊重相称性原则(包括在措施持续时间方面)，而且无损于有关权利的实质。

只要国家和区域法院认为联合国制裁措施达不到最起码的适当程序标准，国家当局就可能发现自己不具备在国家一级充分执行这些措施的法律能力。这种情况威胁着联合国制裁措施的统一和普遍适用，必须加以处理。基于这些考虑，又鉴于不断需要提高联合国制裁制度的效力和合法性以及确保适当程序，在定向制裁问题上观点一致的国家集团请安全理事会审议以下提议。这些提议的目的是，一方面，进一步改进监察员进程，另一方面，涉及其他制裁制度的进程，同时确保：按照《宪章》第一条的规定，安全理事会在使用权力时遵循国际法，包括人权法。

虽然有些提议，特别是关于基地组织制裁制度的提议(第二节)，可以在 2015 年 12 月订正安全理事会第 2161(2014)号决议时加以讨论，但涉及其他或所有制裁制度(见第三和四节)的提议，则须通过一项一般性的新决议、订正第 1730(2006)号决议加以实施，后者设立了除名事宜协调人，并指示各制裁委员会相应修订其准则或各自更新每项制裁制度。

¹ 见欧洲人权法院(大法庭)，Nada 诉瑞士，第 10593/08 号申请，2012 年 9 月 12 日判决；欧洲人权法院(分庭)，Al-Dulimi 和 Montana Management Inc. 诉瑞士，第 5809/08 号申请，2013 年 11 月 26 日判决；欧洲联盟法院，欧盟委员会和其他方面诉 Yassin Abdullah Kadi，C-584/10 P、C-593/10 P 和 C-595/10 P 号合并案件，2013 年 7 月 18 日判决。为便于参考，见本文附录所载这些法院的主要推理/论点的非正式简短摘要。

二. 改进基地组织制裁制度适当程序的建议

有一些要素要在行将订正安全理事会第 2161(2014)号决议时加以处理。

A. 使监察员能够作出有效的除名决定

应添加一项新的条款，授权监察员根据其全面报告，决定是维持个人或实体的列名，还是将其除名。

根据现行制度，监察员能够就那些请求从基地组织制裁名单除名的个人或实体的除名事宜提出建议。安全理事会第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会仍有可能按照协商一致意见推翻监察员的建议，或将问题提交安全理事会。如果授权监察员按照符合适当程序之基本规范的程序，决定维持列名或将个人或实体除名，那么，对申请人而言，在联合国层面提交除名请求显然比在国家或区域法院提交更为有利。为避免国家或区域法院未来的判决以不符合适当程序规范和其他基本权利为由推翻执行联合国制裁的措施，应在今后订正第 2161(2014)号决议时，作出新规定，授予监察员在除名请求问题上的决策权。委员会应把监察员的综合报告视为定稿，否则，委员会仍有可能自己的案自己判，而这不符合得到有效补救的权利。

监察员办公室成立以来，监察员的建议从未被委员会推翻过，亦未提交安全理事会表决。这清楚表明，监察员的建议始终言之有理，因而为委员会所采纳。监察员办公室建立后，不断得到加强；于是，有关方面逐步对案件进行筛选，再移交给国际机制。为确保监察员成为高效审议除名请求的、得力有效的机制，须由即将通过的决议保障其决策权，令此决策权深植于系统之中。

人们注意到，监察员在作出列名决定时，并不对决定的合理性和适当性提出质疑，但会根据所掌握的信息，来决定是否有理由继续列名。另一方面，如果在除名决定作出后查出新的实情或了解到其他信息，委员会则可将个人或实体重新列入名单，任何因素都不能阻止委员会这样做。

B. 把监察员程序规定为第一补救措施

会员国和有关国际组织和机构应鼓励正考虑通过国家和区域法院对其被列入名单提出异议的个人或实体，在提起法院诉讼之前或至少与此同时，首先通过向监察员办公室提交除名申请的方式，寻求从基地组织制裁名单上除名。

对于请愿人而言，不向国家法院或区域法院提出除名要求，而在联合国一级提出，在某种程度上反而更为有利。监察员程序的时限较为狭窄：在申请人交存请求的 9 个月内，对其除名问题作出决定。另一方面，国家程序则可能需要好几年时间。因此，申请除名的个人或实体应首先利用监察员程序。

第 2161(2014)号决议执行部分第 48 段中纳入了这一构想，该段“请会员国和相关国际组织及机构鼓励正考虑对其列名提出异议或已开始通过国家和区域法院对其列名提出异议的个人和实体向监察员办公室提交除名申请，以寻求从基地组织制裁名单上除名”。可对此予以强调并使用更强烈的措辞。安全理事会应鼓励各国在监察员受理某案件期间暂停其诉讼程序，指示各国鼓励申请人先争取由监察员除名，同时，这样做不应影响国家法院的裁决。

C. 确保监察员办公室保持独立性并使之成为常设机构

应把监察员办公室改为常设单位，并修订和改进监察员职位的合同安排。

可以通过两种方式这样做：

(a) 安全理事会可以把监察员办公室变成秘书处内的常设监察员办公室，并呼吁秘书长和会员国采取必要步骤。

(b) 安全理事会亦可把监察员办公室变为秘书处内的特别政治任务，并呼吁秘书长和会员国采取必要步骤。

在办理任何案件时，监察员办公室均应得到履行监察员任务所需的一切资源，同时至少维持该办公室的业务能力。应采纳和执行机构保障措施，以确保该办公室具有独立性和自主权。

虽然安理会在第 2161(2014)号决议中请秘书长继续加强监察员办公室“独立”执行任务的能力，但现有合同安排仍未充分执行安全理事会各项决议，严重损害了监察员履行任务的能力，特别是就其独立性而言。

监察员是作为咨询人被雇用的，因此须受秘书处控制并遵守其决定。根据合同条款，监察员的业绩须由安全理事会事务司加以评价，而监察员无论如何都必须独立于该司。虽然尚未对程序产生任何负面影响，但人们由此对监察员的实际独立性和外界对该机制的看法依然感到关注。

第二，监察员对预算、人员配置、人事管理和资源利用没有管理权。因此，现有行政安排缺乏关键的自治内容。最重要的是，尽管分配该办公室两个员额，但监察员对其工作报告和业绩评价却无权监控，因为那项工作是由安全理事会附属机关事务处内的政治事务干事开展的。过去，这种状况使得两名工作人员处境困难，妨碍了监察员办公室以有效和真正独立的方式执行任务的能力，也使得工作人员处境维艰。

因此，很明显，需要调整监察员办公室，使之归入体制，并适当保障其独立性，而独立性乃是适当法律程序的关键要素。这将增加监察员工作的份量和可信度。

安全理事会在订正安理会第 2161(2014)号决议时，应列入一项内容，即：请秘书长要求把监察员办公室变成常设监察员办公室或特别政治任务。虽然这些备选办法须经第五委员会授权，因而取决于所有会员国的决定，但加强安全理事会决议措辞的力度，会为监察员办公室体制化奠定基础，并予以推动。

D. 加强信息共享

1. 会员国向监察员提供信息

安全理事会应进一步鼓励会员国向监察员提供所掌握的全部信息，并与监察员达成保密协议或安排。

监察员为其分析、意见和结论制定标准，是为了在审查之时，评估是否有充分信息，为列名提供合理、可信的依据。监察员根据其时所掌握的全部信息，确定是否有理由继续列名。会员国与监察员在信息共享和提供机密或保密材料方面开展合作，对于监察员办公室的有效运作而言至关重要；必须进一步改善此种合作。应改进信息详细程度和证明材料。还应在获取机密信息方面取得进一步进展。安理会在第 2161(2014)号决议中，明确鼓励会员国与监察员办公室合作，规定合作内容包括同监察员办公室作出分享机密信息的安排。应鼓励尚未这样做的会员国在办理某具体案件之先，就同监察员办公室分享保密/机密信息事宜达成协议或安排。缔结此类协定或安排，会表明有关国家支持该办公室的工作以及执行安全理事会通过的制裁制度。

2. 制裁委员会向国家或区域法院提供信息

安全理事会应指示各制裁委员会和会员国准备关于列名理由的更多材料，在接到请求时提供给国家或区域法院。

已经在国家或区域层面上提出的异议可以持续下去。此外，申请人再提出新的权利主张也不无可能。在此情况下，国家或区域法院如果获得(至少部分)委员会列名决定所依据的材料，就会有更多凭据来维护联合国开列的名单。在进行国家或区域层面的诉讼时，要保证制裁委员会和相关会员国向国家或区域法院提供信息，这一点很重要。

E. 加强监察员程序的透明度

国内、区域和国际法院和法庭必须能够确定：监察员程序有没有为受影响的个人和实体提供有效的补救。只有这样，此类法院法庭才能判定和确认：联合国系统为基本的适当程序权利提供充分保护。为了使它们能够这样做，必须进一步提高监察员程序的透明度，包括为此发布综合报告以及每项决定所依据的理由。

1. 除名或维持列名决定的理由

所有决定，无论是维持列名还是将个人或实体除名决定，都应包含充分的实质理由。

如果根据监察员的建议维持列名或将申请人除名，则应责成监察员向申请人提供此项决定的理由，这样做时不应无故拖延，并遵守会员国对机密或保密资料所附加的保密限制，为之采取涉及机密材料的适当保障措施。

安全理事会应指示该委员会在决定不采纳监察员建议的情况下，通过监察员向申请人说明实际和具体的理由，不得无故拖延，并就机密材料采取适当保障措施。委员会还应让监察员了解这些原因。

最后，应作出安排，让监察员公布这些理由或将其传达给有关个人、国家或其他实体，并就机密材料采取适当保障措施。

在与申请人、有关个人、国家或其他实体的所有通信中，监察员均应尊重委员会审议过程以及监察员与会员国之间机密信函的保密性。

告知申请人维持列名决定的理由尤为重要。只有这样，申请人才能改变其行为，并在稍后的阶段成功申请除名。安理会在第2161(2014)号决议中确认这一点，规定委员会在60天内向监察员转递维持列名或除名的决定。尽管监察员报告在实质内容方面有所进展，但某些案件中的理由似乎只包括有限的事实和分析资料，并不总是反映监察员的意见、调查结果和分析。

在监察员有关除名和保留列名案件的建议得到采纳的情况下，由监察员撰写并向申请人提供理由最为妥当。因此，应增强监察员权能，使之能根据综合报告直接向申请人提供理由。这将提高透明度和可信度，并确保综合报告与理由之间保持一致。

在监察员的建议未被采纳的情况下，除让申请人了解外，也应让监察员了解委员会所作决定的实际、具体理由，因为这些理由可能对评估其他案例产生影响。否则，监察员的做法与委员会的做法可能不一致。

既然申请人可获得除名或维持列名的理由并可自由加以传播，那么，也完全可以把这些理由公诸于众。这将进一步提高监察员程序的透明度和公信力。

2. 发布综合报告的编辑本

应发布监察员综合报告的编辑本，以便为正当的隐私、安全性和保密性权益提供充分保护。

另外，在程序期间曾要求若干国家提供信息；可以让这些国家有可能索要综合报告。

尽管有所改进，但综合报告既未提供给申请人，亦未公诸于众。因此，监察员的理由并不普遍为人所知。发布监察员综合报告的编辑本，会提高监察员程序的透明度。在发布之前，指认国和其他提供机密资料的会员国必须核准经过编辑的报告中包含或基于这些机密资料的部分。

发布经过编辑的报告在维持列名的案件中尤为重要。事实上，如果在联合国层面通过提供监察员所依据的理由来提高透明度，将最有可能减少在国家和区域法院提出的(成功)异议，原因是这些法院将能够更好地了解联合国层面的程序，即：得出了什么结论？更重要的是，这些结论是如何确定的？

此进程的透明度方面有所改进；第 2161(2014)号决议作出新规定，监察员在收到请求并获得委员会批准后，可将综合报告副本提供给有关国家(指认国、国籍国、居住国或公司注册国)，同时作出保护机密材料所必要的任何修订。目前，综合报告尚未提供给在某一个案件方面可能有具体利益关系的其他国家。如监察员在其第十次报告中建议的那样，在修订第 2161(2014)号决议时，应当增列一条规定，即：在这些国家提出要求时，至少为之提供一份综合报告。

3. 编纂和扩大现有做法

应列入一条规定，授权监察员在除名决定公布前，尽快向申请人通报此项决定。

应当增加一条类似规定，授权监察员在保留列名时也这样做。

形成了这样的惯例，即：监察员在除名决定公布前，非正式地向申请人通报此项决定。明确赋予监察员在除名和保留列名情形下都这样做的权力，就能体现出来公平性，并加强申请人对除名程序的信心。

F. 扩大监察员的任务范围

1. 负责传达人道主义豁免请求

监察员办公室应有权接收被列名个人或实体提出的人道主义豁免请求并将其转交给委员会，同时就是否给予人道主义豁免提出建议，并将委员会的决定告知申请人和有关国家。

尽管在定向制裁问题上观点一致的国家集团承认，授权除名协调人接收被列名个人和实体的人道主义豁免请求对情况有所改善(见第 2083(2012)号决议)，但将该责任交给任务被强化的监察员有助于制裁基地组织制度保持连贯性。此外，应扩大协调人的任务范围，使其有权接收对所有制裁制度的人道主义豁免申请(见下文第三节建议 A.(二))。

2. 协助从基地组织制裁名单上除名或错误遭到制裁的人员

监察员办公室应有权接收从基地组织制裁名单上除名的个人以及声称因被误认或错认为名单上的人或与之混淆而遭到制裁的个人的来文。

监察员特别应有权提交关于身份不符的文件和证明除名的文件，供委员会审议。这些文件经委员会核可后，可由有关人员作为不受安全理事会制裁的证明。

在委员会通过监察员程序给予除名的人的若干案例中，除名人员与监察员联系，声称自己在除名后仍受制裁措施的影响。监察员应能够在这种情况下予以协助。

安理会第 2161(2014)号决议规定，协调人可接受并向委员会转递以下各方的来文，以供其审议：“已从基地组织制裁名单上除名的个人”或“声称因被误认或错认为基地组织制裁名单上的人或与之混淆而受到措施限制的人”。虽然这一修改无疑有助于提请委员会注意关于这些情况的来文，但协调人向监察员移交该责任将进一步加强该程序，并减少申请人的困惑。

三. 提议使列名更加公正而有效：加强所有制裁制度列名程序的正当性、相称性和透明度

有些内容，有待通过新的通用决议、更新关于设立除名协调人的第 1730(2006)号决议或更新各个制裁制度和委员会准则来处理。

A. 澄清列名标准

应考虑澄清不同制裁制度下的列名标准。

特别是，安全理事会应提出法律上明确的标准，说明何为“支持‘基地’组织或其任何基层组织、下属机构、从中分裂或衍生出来的团体的行为或活动”，且可能根据第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议制裁制度而列入名单，并澄清哪些属于“支持被指认者和与塔利班有关联并威胁阿富汗和平、稳定与安全的其他个人、团体、企业和实体的行为或活动”，且可能根据 1988(2011)年制裁塔利班制度而列入名单。

为了提高准确性和有效性，并使制裁更有针对性，应考虑澄清制裁制度的列名标准。这尤其涉及制裁基地组织和塔利班的制度，但也应适用于其他制裁制度。

安理会第 2161(2014)号决议执行部分第 2 段和第 2160(2014)号决议执行部分第 2 段规定了表明分别与基地组织或塔利班有关联的行为和活动。这些行为和活动构成列名标准，因此是这些制裁制度的核心。鉴于法律确定性和可预测性，这些准则应符合在法律上明确的某些标准，特别是要允许受影响的个人、团体、企

业或实体改变自己的行为以便除名。由于第 2161(2014)号决议执行部分第 2(c)段和第 2160(2014)号决议执行部分第 2(d)段中“以其他方式支持其行为或活动”一语范围很广，安理会应具体指出并举例说明除招募以外可能的支持行为或活动，如煽动恐怖主义行为。

B. 所有列名的审查和时限

各制裁委员会必须定期对所有列名进行及时和彻底的审查，并定期向会员国通报所有审查的结果。在审查过程中，委员会应积极确认每项列名，以便在名单中予以保留。委员会这么做时应给出列名仍然适当的理由。如果在所要求的时间范围内未对列名进行审查和确认，应自动删除列名。还应通过定期审查来更新关于国际司法机制后续起诉的列名信息。

审查的结果在很大程度上取决于指认国提供的论据及合作。目前，委员会需要作出决定才能取消某一被审查的列名：如果不采取行动，则将维持列名。要求委员会积极确认意味着，委员会必须作出决定才能维持列名。换言之，如果委员会内部没有就维持列名达成共识，则当事人或实体将被除名。提高维持列名的门槛将突出这些制裁措施的预防和临时性质。

C. 设立常设制裁技术委员会

安全理事会应设立由各个安理会成员代表团的制裁专家组成的常设制裁技术委员会。

目前，根据《联合国宪章》第七章通过的安全理事会决议设有 16 个制裁制度。为了确保统一解释和适用不同制度下的制裁措施，应根据《联合国制裁高级别审查简编》的提议，设立制裁技术委员会（见 S/2015/432）。该委员会可以负责为各制裁委员会起草一套标准的工作准则，只有在相关决议条款规定的情况下，委员会才可偏离这些准则。

四. 对基地组织制度以外的制裁制度的提议

有若干内容有待通过新的通用决议、更新关于设立除名协调人的第 1730(2006)号决议或更新各个制裁制度和委员会准则来处理。

A. 加强除名协调人的能力

1. 在协调人除名程序中引入适当程序保障措施

在收到除名请求后，协调人应有权将该请求转交给有关委员会以及指认国、籍贯国、居住国或成立地国和其他特别相关的国家（例如被列名个人或实体的资产所在国，而且列名后资产被冻结）。

接下来，协调人应有权开始资料收集阶段。

收集到的信息随后将被转交给委员会，委员会将根据协调人和收到请求的有关国家所提供的信息，就是否维持列名作出正式决定。

如维持列名，则委员会应提供实质性的事实理由，并由协调人将该理由转告给申请人。

第一步是修改第 1730(2006)号决议所设协调人的任务规定，使协调人获得更多权限，从而采取适当程序保障措施并确保最基本的权利得到尊重。安全理事会应指示所有制裁委员会相应修订其准则。

在现行制度下，除名协调人程序尚未发挥有效作用：该程序高度依赖于“审查国”（指认国、国籍国、居住国）的核准或反对意见，不存在信息收集阶段，没有作出正式决定，也没有向提交申请的个人或实体提供任何理由。因此，（成功）提交的请求为数并不多。

由于缺乏适当程序，必须扩大协调人的任务规定，要求相关委员会对每个除名申请作出正式决定并提供将要转告给申请人的理由，从而加强程序。

2. 扩大协调人在人道主义豁免方面的任务规定

协调人从个人直接接收人道主义豁免请求的权限应推广到所有制裁制度。

应对豁免要求、可能性及程序进行标准化，以确保各个制裁制度采取协调一致的办法。

目前，只有基地组织系统允许个人向协调人提交豁免申请。在其他系统下，对于表示可以申请人道主义豁免的制度，只有会员国可以提出这一请求。然而，会员国可能缺乏向委员会提出豁免申请的意愿和资源。为了保证充分尊重基本权利，应允许个人和实体利用通过协调人提出豁免申请的可能性。

统一人道主义豁免程序将提高各项制裁制度的一致性。

B. 将监察员的任务范围推广到其他制裁制度

应考虑逐步将监察员程序中的重要程序性保障措施推广到其他适当的制裁制度。也应相应地考虑为监察员办公室提供充足资源。

目前，仅基地组织制裁名单所列个人和实体可利用监察员程序。但类似的适当程序问题，在安全理事会其他制裁制度中也存在。一些针对具体国家的制裁制度实际上不是针对该国或其政权和政策。相反，它们针对的是极力反对且往往暴力反对国际公认的政府及其政策的个人、团体和实体。因此，与可利用外交渠道、在联合国派有代表的政府不同，这些个人、团体和实体的权利和利益得不到保护。根据安全理事会这些制裁制度列名的人也开始对为了执行联合国安理会的

指认所采取法律行为的列名提出挑战。2013 年 11 月，欧洲人权法院就与第 1483(2003)号决议(伊拉克问题)有关的 Al-Dulimi 和 Montana Management Inc.诉瑞士案作出裁决。法院宣布协调人程序没有为基本权利提供同等保护。该案随后被移交给大审判庭，将在 2015 年稍晚时候作出判决。因此，安全理事会应在下次延长监察员任期时，考虑将监察员任务推广到其他[适当的]制度的可能性。还应讨论调整监察员的任务以使其适用于各项制裁制度的可能性。

C. 其他适当程序保障措施

1. 提高列名的透明度

安全理事会应要求会员国在提议委员会将名字列入综合名单时提供详细的案情说明。会员国应说明案情说明中可以公布的部分和须向有关国家提出请求才可公布的部分。

名字列入综合名单后，应在委员会网站上提供实质性的列名理由简述。

应指示秘书处通知据信有关个人和实体所在国家的常驻代表团，如涉及个人，则应通知个人的国籍国。这些会员国随后应及时向被列名的个人和实体通知或知会指认一事。通知/知会应包括案情说明可公布的部分、列名理由概述、关于指认所带来影响的说明以及关于应向谁提出除名请求的信息。

通过提供每项列名的案情说明来提高联合国层面的透明度，将最有可能减少在国家和区域法院(成功)提出的异议，因为这将使这些法院更好地了解联合国层面的程序，即确定列名的依据。

适当程序和公平审判方面的另一个透明度特征在于向列名个人或实体提供的信息。需要及时和以最详尽的方式进行通知。

2. 将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)号决议所设委员会采用的“搁置程序”时限推广到其他制裁制度

安全理事会应指示所有制裁委员会修订其准则，以确保委员会对任何维持列名或除名决定的待决时间不超过六个月。所有制裁委员会都应相应地修订其准则。

案件在合理时间内得到裁决的权利是适当程序的重要内容。第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会过去对拟议决定的搁置做法在 2010 年被成功终止，部分决定曾被搁置长达数年。将拟议决定的搁置时限推广到所有制裁委员会将是适当程序的一个重要内容，并会大大提高各委员会决策的公平性和透明度。

五. 需要进一步思考的内容

采用灵活条款

安全理事会可以考虑在每项制裁制度中引入灵活条款，这将允许在列名或审查之时，根据所有现有资料，决定对特定的列名实施特定的制裁。

在各项制裁制度中引入灵活条款后，负责列名的委员会有权根据个案情况，逐一决定哪种制裁最适用于某项列名。例如，制裁委员会由此可以在列名或审查之时，根据委员会所有现有的资料，决定只冻结资产，而不用对所有列名都实施旅行禁令(或相反)。决议必须明确规定适用不同措施的标准。综合名单应明确每项列名的具体措施，并且不妨碍国家执行程序。

仅实施取得预期结果所需的制裁类型可以使制裁更加适度(例如欧洲人权法院在 *Nada* 诉瑞士案中只适用了资产冻结)。

附文

欧洲人权法院, Nada 诉瑞士案, 2012 年 9 月

《欧洲人权公约》第 13 条要求, 必须规定补救措施, 使国家主管当局能够处理依照《公约》提出的申诉的实质内容, 并给予适当补救(2012 年 9 月 12 日判决书第 207 段)。

《欧洲人权公约》第 13 条是为了保证, 凡对违反《公约》权利的情况提出可论证申诉的任何人, 都可在国家法律范围内得到有效补救(第 208 段)。

欧洲人权法院随后称, 瑞士联邦法院承认: “根据《欧洲人权公约》第 13 条的含义, 联合国的除名程序不是有效的补救办法”(第 211 段)。但是, 瑞士联邦法院的这一声明是在 2007 年作出的, 当时监察员办公室尚未成立。

瑞士当局没有审查申诉人指称违反《公约》的申诉的实质内容(第 210 段)。

安全理事会各项决议中没有任何规定能阻止瑞士当局设立机制, 对国家一级根据这些决议采取的措施进行核查(第 212 段)。

欧洲联盟法院, 欧盟委员会等方面诉 Yassin Abdullah Kadi 案, 2013 年 7 月

法院指出, 在列名和决定维持列名时, 向负责执行该决议的当局仅仅提供了列名理由简述。没有提供其他证据(2013 年 7 月 18 日判决书第 107 至 110 段)。

要求当局向申请人披露制裁委员会所提供的理由简述(第 111 段)和确保申请人能够有效表明自己对这些理由的意见(第 112 段)。

此外, 当局必须认真公正地审查这些理由是否成立(第 114 段)。

为进行审慎公正的审查, 委员会和指认国必须披露相关的信息和证据(第 115 段)。必须核查理由简述中的指控, 即必须评估是否至少有一条理由成立。如未充分披露信息, 则将完全根据所披露的材料作出决定(第 119 段)。

虽然作出了新的改进(特别是在通过引起异议的规则之后, 即 2008 年 11 月 28 日以后), 但联合国一级的除名程序和依职重新审查没有保证提供有效的司法保护, 因此国家当局的这种审查尤为重要(第 133 段)。

有效司法保护的核心是必须获得法院声明, 判定取消引起异议的措施, 以追溯的方式从法令中消除该措施, 并将其视为从未存在过; 有关名单的列名或继续列名因其非法性而失去效力, 而对非法性的确认则可恢复被列名人员的名誉, 或构成对其所受非重大损害的赔偿(第 134 段)。

欧洲人权法院, Al-Dulimi 和 Montana Management Inc. 诉瑞士案, 2013 年 11 月
(该案仍有待大审判庭审理)

《欧洲人权公约》缔约国可将权限移交给国际组织。但根据《欧洲人权公约》的规定, 缔约国仍然对本国机关的所有行动和不作为负有责任, 不论这种责任是否来自其作为国际组织成员而产生的义务。如果国际组织对基本权利提供与《欧洲人权公约》同等的保护, 即可认定该国只要履行其作为该组织成员所产生的义务, 其行动便符合《公约》。另一方面, 如果该国拥有酌处权, 则其所有行动都必须严格遵守《欧洲人权公约》(2013 年 11 月 26 日判决书第 114 段)。

第 1483(2003)号决议没有为联合国会员国提供酌处权(第 117 段)。同等保护要求也适用于联合国(第 116 段)。

协调人机制没有提供同等保护。法院认可反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员的结论, 即第 1267(1999)号决议所设基地组织制裁制度没有确保对最低标准的尊重(甚至在第 1989(2011)号决议通过后)。更有理由认为, 第 1483(2003)号决议所设制度也没有提供同等保护(第 118 至 120 段)。

因此, 法院对申诉人获得补救的权利是否遭到侵犯问题进行审查。法院认定, 由于瑞士联邦法院没有审查所采取措施的合法性, 因此联合国一级缺乏同等保护的情况没有得到本国司法程序的补偿。因此, 必须特别考虑执行资产冻结之后过去的时间(相称性)(第 126 至 134 段)。