



安全理事会

Distr.: General
22 July 2011
Chinese
Original: English

2011年7月21日监察员给安全理事会主席的信

谨依照安全理事会第1989(2011)号决议附件二第16(c)段，其中要求监察员一年两次向安理会提交概述监察员活动的报告，随函转递监察员办公室的第二次报告。本报告介绍了监察员办公室自提交上一次报告以来在2011年1月21日至2011年7月21日六个月运作期内开展的活动。

请将本函及报告提请安全理事会成员注意，并作为安理会文件印发为荷。

监察员

金伯利·普罗斯特(签名)



监察员办公室依照安全理事会第 1989(2011)号决议提交的报告

一. 背景

1. 监察员办公室是依照 2009 年 12 月 17 日安全理事会第 1904(2009)号决议设立的,最初为期 18 个月,负责协助安全理事会关于基地组织和塔利班及有关人员和实体的第 1267(1999)号决议所设委员会(又称基地组织和塔利班制裁委员会)审议除名请求等事宜。
2. 2011 年 6 月 17 日,安全理事会通过第 1988(2011)号和第 1989(2011)号决议,其中决定把依照第 1267(1999)号和第 1333(2000)号决议编制的名单(综合名单)上与基地组织有关的人员和实体列入另一份名单(下称“基地组织制裁名单”),由安全理事会关于基地组织及有关人员和实体的第 1267(1999)号决议和第 1989(2011)号决议所设委员会负责。与塔利班有关的人员和实体的名单由另一个委员会——安全理事会第 1988 号决议所设委员会负责。根据安理会第 1989(2011)号决议,监察员的任务范围只限于基地组织制裁名单;监察员办公室的任务期限再延长 18 个月,到 2012 年 12 月为止。
3. 秘书长在 2011 年 6 月 30 日的信中再次任命金伯利·普罗斯特(加拿大)担任监察员(S/2011/404)。
4. 监察员在 2011 年 1 月 21 日给秘书长的信(S/2011/29)中,随函转递了监察员办公室向安全理事会提交的第一次报告。本报告介绍了监察员办公室此后所开展活动的最新情况。

二. 活动综述——监察员办公室的发展

总体情况

5. 自 2011 年 1 月以来,监察员在独立通畅原则的基础上,继续努力建设监察员办公室。

监察员办公室的外联和宣传工作

6. 依然需要宣传和介绍监察员办公室的工作。为此,监察员在过去六个月里,在现有资源范围内尽可能继续开展外联活动。在 2011 年 3 月 18 日在法国斯特拉斯堡举行的欧洲委员会国际公法法律顾问委员会第 41 次会议这一政府间场合,以及在 2011 年 7 月 14 日在纽约为会员国举行的公开情况通报会上,监察员分别作了发言,介绍监察员办公室工作。还在 7 月 14 日举行记者招待会,向公众介绍监察员办公室活动的最新情况。此外,监察员于 2011 年 6 月 8 日在伦敦人权律师协会发表讲话,并于 2011 年 6 月 24 日在墨西哥城墨西哥国家自治大学举行

的一次会议上讲话。她还为加拿大、哥伦比亚、斯洛文尼亚等国法律专业学生开办讲座。

7. 为了更直接地接触有意提出除名申请的个人和实体，向安全理事会第 1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监察组(安全理事会第 1989(2011)号决议随后延长了其任务期限)和联合国毒品与犯罪问题与办公室(禁毒办)提供了介绍监察员的作用和除名申请过程的资料，供其酌情在执行出访任务时分发。此外，对于在监察员办公室成立前已被列名并已知道其地址的个人和实体，在资源范围内尽可能向其不断寄送介绍监察员办公室作用的信件。这符合安全理事会在第 1904(2009)号决议附件二第 15(b)段和第 1989(2011)号决议附件二第 16(b)段表述的意图，其中规定应将列名现状通知被列名个人和实体。

与基地组织和塔利班制裁委员会及分析支助和制裁监察组的互动

8. 自 2011 年 1 月以来，监察员三次前往基地组织和塔利班制裁委员会(即基地组织制裁委员会的前身)：3 月 1 日，对案件 1 作出非正式说明；5 月 10 日，依照安全理事会第 1904(2009)号决议附件二第 9 段，介绍关于案件 1 的综合报告，并对案件 2 和案件 5 作出非正式说明；5 月 31 日，依照第 1904(2009)号决议，正式介绍关于案件 2 和案件 5 的综合报告。此外，监察员多次与委员会成员个人进行双边会晤，主要谈及与案件有关的问题。监察员向委员会提交了关于最初 6 个案件的综合报告，其中 4 份报告是依照第 1904(2009)号决议提交的，2 份报告是根据第 1989(2011)号决议提交的。监察员数次向委员会书面通报了各案件的最新情况。

9. 监察员多次同协调员及分析支助和制裁监察组成员会晤。在业务一级，酌情就具体案件与监察组各位专家保持沟通。监察组继续依照安全理事会第 1904(2009)号决议附件二第 3 段的规定，向监察员提供关于具体案件的相关资料。

与各国、政府间组织、联合国机构和非政府组织的联络

10. 在过去六个月里，监察员继续与各国保持互动，特别是与提出的除名申请有关的国家。监察员为此与 20 多个国家的代表多次会晤。监察员还与对定向制裁问题持同样看法的非正式小组¹以及欧洲联盟代表继续会晤。

11. 同样，监察员还与禁毒办、反恐执行工作队和反恐委员会执行局的代表进行联络。监察员还同负责索马里问题的秘书长特别代表、联合国索马里政治事务处主任和索马里及厄立特里亚问题监察组协调员会晤。

¹ 由奥地利(自 2011 年 1 月起)、比利时、哥斯达黎加、丹麦、德国、芬兰、列支敦士登、荷兰、挪威、瑞典和瑞士组成。

12. 监察员不断努力与民间社会和非政府组织建立关系和合作，特别是那些处理人权和制裁问题的组织。为此，监察员与学者和非政府组织代表会晤，² 出席了民间社会举办的研讨会和会议并作了发言。³

程序和研究

13. 监察员继续跟踪相关法律制度的法律及其他动态、文章和报告。她还利用各种机会，与国家、区域和国际法院的法官以及美国律师协会和国际律师协会的代表等私营律师讨论与除名程序有关的广泛问题。她与秘书处法律事务厅工作人员、反恐委员会执行局和分析支助和制裁监察组的专家等讨论相关的一般性法律问题。

网站

14. 进一步发展了监察员办公室网站，增加了一个随着除名程序的进展，跟踪每个除名申请的现状的栏目。如下文所述，网站载有关于监察员编写综合报告的做法和标准的资料，以及监察员所做的全部发言。此外，为了确保今后的申请人明确了解程序，对监察员网站上的资料作出更新，以反映安全理事会第 1989(2011)号决议为程序作出的修改。本报告附件一载有该资料的副本。

三. 活动综述——除名案件

总体情况

15. 监察员办公室在过去六个月的活动主要涉及个人或实体提交的除名请求。本报告所述期间提出的案件多于办公室进入运作后的前六个月提出的案件，与案件有关的工作也逐渐大量增加。

除名案件/案件查询

16. 截至 2011 年 7 月 21 日，监察员共收到 14 项除名请求。所有请求准予受理，目前处在安全理事会第 1904(2009)号决议附件二或第 1989(2011)号决议所规定程序的不同阶段。其中一名申请人——Abu Sufian Al-Salamabi Muhammed Ahmed Abd Al-Razziq (Abousfian Abdelrazik)——已将其除名申请公开。其余申请仍在审议期间，处于保密状态。

17. 已向委员会分发 6 个案件的综合报告。依照安全理事会第 1989(2011)号决议规定的经修订办法，其中两份报告载有各项建议。如上文所述，监察员前往委员

² 包括圣母大学柯洛克国际和平研究所、哈佛大学人道主义政策和冲突研究计划、荷兰国际关系学院和大赦国际组织的代表。

³ 包括关于加强联合国制裁工具的 Friedrich Ebert Stiftung 研讨会和关于安全理事会的非政府组织工作组会议。

会，对 3 个案件的综合报告作出正式说明。其中 2 个案件的处理结果是除名，第 3 个案件仍由委员会审议。⁴ 截至提交本报告之日，关于所有案件现状的说明载于附件二。

18. 在 14 个案件中，10 个案件是个人单独提出的，2 个案件是个人与一个或更多实体共同提出的，2 个案件是由实体单独提出的。在 14 个案件中，7 个案件的申请人获得法律顾问的协助。所有案件涉及的个人和实体都是委员会依照与基地组织的关联予以列名的。

19. 监察员已同可能的申请人和(或)其法律顾问联络，可能因此正式提出除名请求。

工作方法和标准

20. 在本报告所述期间，监察员在处理更多申请的过程中，有机会前后一贯地采用已制订的工作方法，以使程序更加公平和透明。关于已提交综合报告的 6 个案件，收集资料和对话期间被用来收集将相关个人和(实体)列名所依赖的资料，并将该资料送达申请人。在所有 6 个案件中，把对其提出指控的案件通知申请人，并有机会作出答复，然后将答复列入向委员会提交的综合报告。⁵

21. 在已向委员会提交综合报告的 6 个案件中，监察员向相关国家提出问题，并向申请人提出具体问题，其中包括各国以及分析支助和制裁监察组就某些案件提出的问题。

22. 如监察员办公室第一次报告所述，若要做到程序公平，就必须根据既定标准对监察员收集的资料作出评估，以确保分析的一贯性和客观性。监察员铭记这一目标，于 2010 年 2 月 28 日就综合报告编写过程中将采用的做法和标准，向基地组织和塔利班制裁委员会主席单独提交一份题为“提出分析、意见和主要论据所采用的做法和标准”的文件。监察员在该文件中述及根据向监察员提供的资料将个人或实体继续列名是否合理这一问题。换言之，是否有充足的资料为列名提供合理、可信的依据？为了提高除名程序的透明度，用联合国六种正式语文将该文件登载在监察员办公室网站上，并列于本报告附件三中。

23. 实际上，监察员在对话阶段以及在编写综合报告过程中，均有机会审查各国和申请人提交的资料。在依照安全理事会第 1904(2009)号决议提交综合报告的 4

⁴ 2011 年 6 月 14 日，委员会将案件 2 申请人(Safet Ekrem Durgti，过去的列名编号为 QI. D. 153. 03)和案件 5 申请人(Tarek Ben Al-Bechir Ben Amara Al-Charaabi，过去的列名编号为 QI. A. 61. 02)除名。尽管已将除名一事通知监察员并予以公布，尚未根据安全理事会第 1904(2009)号决议附件二第 19 段的规定向监察员发出正式通知。截至提交本报告之日，尚未向监察员转送关于案件 1 的任何资料，但已将该案件提交委员会作出决定。

⁵ 在一个案件中，一国在程序的后期提供一些资料，但到那时已无法作出任何更多延期。在这一情况下，申请人有较少的时间对补充材料作出答复。在所提交的综合报告中，已提请委员会关注这一事实。

个案件中，监察员根据上文所述的标准和做法，对所审查的资料是否充分发表意见。在依照安全理事会第 1989(2011)号决议提交的 2 个案件中，在作出同样评估后提出了建议。

国家合作

24. 显然，监察员程序严重依赖相关国家对每个案件提供全面合作。在本报告所述期间，继续提供了强有力的国家合作。在向监察员提交的 14 个案件(其中 2 个案件已经结案)中，向 26 个国家发出 51 项索取资料请求。在已向委员会提交综合报告的 6 个案件中，在就除名申请提出的 28 份请求中，已收到对其中 25 份请求作出的答复。在已提交综合报告的 6 个案件中，指认国、居住国或所在国/公司注册国均作出答复。在许多情况下，往往由于监察员向相关国家提出后续问题，收到了一份以上的答复。一些国家还主动提供补充资料。

与申请人对话

25. 在每个已进入或即将完成对话阶段的案件中，监察员向申请人提出问题，在对话阶段已经结束的所有案件中，申请人均作出答复。监察员与申请人之间的交流视案件的性质采用了不同形式。监察员与一个案件的申请人见面。对话期间与申请人的交流证明十分重要，因为可以利用交流提供的机会，与申请人全面探讨案件问题，并提出有助于更好地说明与案件有关资料的问题，供委员会审议。

获取机密或保密资料

26. 监察员工作中的一个主要挑战依然是获取机密或保密资料。

27. 在已提交综合报告的 6 个案件中，根据具体情况，在个案基础上对这一问题作出不同处理。在某些案件中，在列名过程中未使用机密或保密资料。在其他案件中，此类资料是在解密后提供的。对其中一个案件提出了足够详细的情况简介。在另一个案件中，则根据与相关国家(瑞士)作出的安排，向监察员提供了保密资料。

28. 由于获取机密或保密资料问题依然令人严重关切，监察员开始与若干国家对话，包括被认为与向监察员提交的若干除名案件有关的国家，以便为监察员获取机密或保密资料作出安排或达成协议。迄今，比利时和瑞士已就此作出安排。正在与其他国家开展讨论，并对本事项给予紧急关注。

四. 其他活动

列名通知

29. 根据安全理事会第 1989(2011)号决议附件二第 16(b)段的规定(在 2011 年 6 月 17 日前，依照第 1904(2009)号决议附件二第 15(b)段的规定，监察员应向个人或实体告知其列名情况。

30. 在监察员办公室提交第一次报告后的六个月里，综合名单增加了 6 项列名。审议了就每项列名发出通知的问题，但 6 个案件中的 5 个案件没有地址，或提供的资料不够详细，无法合理预期通知将送达收件人。在Khalil Ahmed Haqqani (TI. H. 150. 11.)一案中，根据关于其所在地点的已有资料，于 2011 年 2 月 14 日向若干可能的地址发出通知函。⁶

31. 经对关于通知的规定作出广义解释并根据安全理事会的意图，于 2011 年 6 月 3 日向经修正的综合名单上最近增加其地址的 8 个人发出通知函。

其他事项

32. 监察员对索取关于基地组织和塔利班制裁委员会的资料的各种请求作出回复，并在答复中提供酌情提供资料。此外，监察员向要求提供资料或作出说明的各国提供协助，并对已除名的个人提出的请求作出答复。

五. 今后的工作

33. 根据安全理事会第 1989(2011)号决议规定的新任务，监察员的优先事项保持不变。最重要的活动仍然与除名请求有关，特别是考虑到工作量迅速增加这一情况。监察员办公室自成立后共收到 14 项除名请求，其中 8 项请求是在报告所述期间收到的。此外，迄今已完成的所有 6 项综合报告也是在这一期间提交的。根据第一次报告的预测，14 个案件中的 12 个案件到 2011 年 7 月 21 日不会结案。

34. 尽管难以确切预测今后工作量的情况，可以合理假定，监察员在今后六个月期间将继续以大致相同的速度收到请求。这意味着到 2011 年底可能有 15 至 20 个案件仍未结案。

35. 如上文所述，优先事项之一依然是为获取机密或保密资料拟定安排或协议。

36. 监察员将继续集中力量开展外联工作，特别是通过提出更多办法，与地处边远地点和(或)无法随时利用通信设施及技术的个人和实体取得联系。

37. 监察员将继续与各国、政府间组织、非政府组织和联合国机构联络，并定期向会员国和新闻界通报情况。还将酌情利用各种机会，与民间社会和公众开展外联。

六. 意见和结论

38. 在提交 6 份综合报告后，现在可以对监察员程序的实效和遇到的挑战发表一些实质性意见。然而，鉴于仅已全面审议 2 个案件，这只是一个初步评估。此外，

⁶ 其中 4 项列名涉及基地组织。其中 2 项列名涉及塔利班，包括已发出通知函的 1 个案件。

安全理事会已通过其第 1989(2011)号决议作出一些重大修改，特别是对决定阶段作出修改，因此要等到这些修改已经执行并取得经验后，才能对这一程序作出任何全面评价。

各国的合作

39. 在过去六个月开展的工作更加明确地显示，各国与监察员办公室的合作至关重要。这一程序的总体实效取决于各国及时向监察员提供用于将个人或实体列名的所有相关资料。

40. 如前所述，监察员正在几乎毫无例外地收到各种答复，而且在所有案件中，在对特定案件作出分析方面拥有最相关资料的国家(通常是指认国和居住国或所在国/公司注册国)均在提供答复。不过，在首批除名申请的资料收集方面遇到一些主要挑战。显然，在处理某些案件时难以获取作出适当分析所必需的详细资料。在一些特殊情况下，披露资料的及时性也存在争议。

41. 总体而言，造成这些挑战的原因是缺乏合作意愿，而不是涉及披露保密或机密资料的整体性问题。例如，一个案件的资料解密花了很长一段时间，造成向监察员提交资料出现拖延。在另一个案件中，所提供的资料缺乏重要细节，从而由于基本资料涉密而无法披露。在这些具体案件中，提出了解决方案，⁷并找到了解决问题的方式，但根本争议依然令人关切。安全理事会第 1989(2011)号决议第 25 段强烈敦促会员国向监察员提供所有相关资料，包括酌情提供保密资料，这应有助于鼓励各国继续提供合作，包括提供保密资料。安理会在同一段中确认，监察员必须遵守提供资料的会员国对该资料规定的任何保密限制，这应有益于推动就披露机密或保密资料协议和安排进行谈判。

实现公平程序的要素

42. 上文提到的案件明确说明，监察员办公室拥有执行公平程序的潜力。由于各国提供合作并通过收集资料、对话阶段和综合报告，公平的关键组成部分(“了解对你提出指控的案件”和“有机会作出答复并获得受理”)正在到位。此外，总体程序允许监察员审查关于某个案件的根本性资料，并对资料是否足以构成继续将某个个人或实体继续列名的充分理由，向委员会提出独立客观的评估。自安全理事会通过第 1989(2011)号决议以来，这一方面现已得到更加正式的承认，因为安理会授权监察员除提出分析、意见和主要论据的概要外，并提出建议。

43. 关于审议和决策程序的公平和透明，迄今已取得的经验十分有限，不足以作出任何重要评论提供依据。在目前的早期阶段，可以指出的一点是，委员会成员一直在认真审议提交的综合报告，并就报告内容与监察员进行接触。希望这一做法将会继续下去。此外，关于这一程序的最后阶段，应考虑到根据安全理事会

⁷ 出现拖延的案件尚未结案。

第 1989(2011)号决议、特别是关于决策程序的第 23 段作出的修改。最后，必须等到决议的这一内容得到实际执行后才能作出任何评估。然而，原则上只能通过委员会的协商一致裁定或通过安理会的决定，才能推翻监察员提出的赞成除名建议，这本身就是在增强程序的公平和透明方面向前迈出的重要一步。

作出决定的理由

44. 作出决定的理由问题是关于决策进程的另一个争议。鉴于仍然没有对已作出决定的案件发出正式通知，在目前的早期阶段无法对这一做法作出评论。然而，这一原则获得安全理事会的承认：安理会第 1989(2011)号决议要求委员会提供驳回除名申请的理由。⁸ 在拒绝予以除名的情况下，这显然是至关重要的。

45. 如监察员办公室第一次报告所述，在作出除名决定时，提供这种理由也是十分重要的。这一资料不仅证明决策过程的合理性，而且对于监察员评估其他案件并确保分析的一贯性也很有价值。此外，在利用制裁改变行为方面，监察员在与其他申请人对话的过程中也可以利用这些理由。第一次报告和本报告对安全理事会第 1989(2011)号决议作出的修改表示赞赏，但基于第一次报告和本报告提出的理由，如果对能否要求委员会通过监察员或另一渠道向被除名个人或实体提供理由进行审议，也将是十分有益的。

不披露指认国身份

46. 在本报告所述期间，向申请人披露指认国身份这一问题依然令人关切。在征求同意披露的首批案件中，在相关国家是否同意披露资料这一问题上取得参差不齐的结果。安全理事会在其第 1989(2011)号决议中论及这一问题，强烈敦促各国同意披露(第 29 段)。在今后几个月中，将评估这一规定产生的实际影响。

关于后续落实除名的任务规定

47. 迄今的实践显示，监察员办公室在后续处理已除名个人或实体在金融或旅行限制方面继续遭遇困难的情况方面可以发挥作用。此外，姓名或名称与列名个人和实体类似的个人和实体继续面临金融和旅行限制。对于面临无理限制的个人和实体而言，显然存在公平问题。尽管可以通过委员会或双边渠道找到其他可能的解决办法，但监察员处于有利位置，可以为令人满意地迅速解决这些问题提供便利。

48. 与此相关的一点是，最近出现个人为了获得委员会的人道主义或旅行豁免向监察员寻求协助的情况。由于任务规定作出限制，目前在对这种请求作出答复时，只能提供基本资料。然而，不可能给予这种豁免，特别是对于居住在资源和能力有限的国家的个人而言。因此，似乎宜授权监察员将这些案件提请委员会注意。

⁸ 见附件二第 13 段。该决议第 33 段作出一项类似要求，其中安全理事会指示委员会成员提供反对除名请求的理由。

这一做法符合安全理事会最近在第 1989(2011)号决议中表达的意图,即应适当利用豁免规定,并以迅速透明的方式给予豁免。

49. 基于上文以及监察员办公室第一次报告述及的理由,如审议延长监察员办公室的任务期限,以便其后续跟踪案件,确保制裁措施不会遭到不当执行,并通过提请委员会注意相关案件来协助落实豁免程序,那将是十分有益的。

资源

50. 鉴于监察员办公室的任务授权再延长 18 个月,而且工作量已经加大,因此,更加迫切需要监察员办公室第一次报告确定的资源。尽管政治事务部继续向监察员办公室提供得力协助,监察员需要专项资源,才能执行安全理事会赋予的任务。安理会在其第 1989(2011)号决议中明确承认这一需求(第 24 段)。

51. 为了维持监察员办公室的工作,必须要有一个专职行政干事和一个高级法律专业人员。此外,必须为差旅、特别是与审查敏感资料或与申请人会面等业务事项有关的差旅提供充足资源。在这方面应该指出,安全理事会在其第 1989(2011)号决议中表示,监察员应尽可能与申请人会面(附件二,第 6(c)段)。

52. 此外,处理首批案件的实践显然表明,对翻译服务的需求不可或缺;对于确保申请人了解案件以及向委员会妥善清晰地介绍已作出的任何答复而言,翻译服务证明是至关重要的。因此,为提供充足的翻译资源,显然对于监察员办公室的顺利运作也是必要的。

附件一

向监察员办公室提交除名请求的程序

1. 将依照安全理事会第 1989(2011)号决议附件二规定的详细程序审议除名申请。

一. 初步裁定

2. 除名程序的第一步是，由监察员初步断定，请求是否充分满足适用于基地组织制裁名单的列名标准。^a 具体而言，请求中应当列明除名原因/理由，同时考虑到表明个人或实体与基地组织有关联的行为和活动，其中包括：

(a) 参与资助、筹划、协助、筹备或实施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所从事、伙同他们实施、以他们的名义实施、代表他们实施或支持他们从事的行为或活动；

(b) 为其供应、销售或转让军火和有关物资；

(c) 为其招募人员；

(d) 以其他方式支持其行为或活动。

3. 监察员还必须首先断定该请求为新请求还是重复请求。如属后一种情况，监察员必须确信，这一次提交了补充材料。这一规定仅适用于向监察员提出的重复请求。如上一次请求是通过协调人或其他渠道提出的，向监察员办公室提出的请求则被视为初次请求。

二. 审议请求的程序

4. 除非请求以不符合上述要求为由遭到驳回，否则将通过三阶段程序对请求作出评估。

收集资料阶段

5. 收集资料阶段旨在让监察员尽可能多地收集与除名请求有关的详细资料。这对于确保安全理事会关于基地组织及相关人员和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会^b在对请求作出决定时收到所有相关资料是至关重要的。

^a 依照 2011 年 1 月 17 日安全理事会第 1989(2011)号决议，根据第 1267(1999)和第 1333(2000)号决议建立的名单(综合名单)上与塔利班有关联的个人和实体被列入基地组织制裁名单。

^b 委员会继续开展以前由安全理事会关于基地组织和塔利班及有关人员和实体的第 1267(1999)号决议所设委员会负责的有关基地组织及相关人员和实体的工作。

6. 监察员将向委员会、指认国、国籍国/居住国(或实体的公司注册/开展活动国)、分析支助和制裁监察组(协助委员会工作的专家组)及其他相关国家或联合国机构分发该项请求,并采取后续落实行动,与这些国家和机构接触,以收集关于该项请求的所有相关资料。最初的收集资料阶段为期四个月,这一期间自向委员会转递请求之日算起。

7. 目的是在四个月期间内尽快收集资料,但监察员可将这一期间至多延长两个月。如监察员认定,为确保收集到所有相关资料而有必要延长,则可予以延长。

对话和报告阶段

8. 在收集资料阶段结束后的两个月期间,监察员将协助与申请人进行接触和对话,在申请人、相关国家、委员会和监察组之间传递问题和答复。

9. 这一关键阶段让监察员有机会与申请人详细探讨案件的各个方面,也让申请人有机会陈述意见、提出争议点和回答问题,以确保其立场得到充分解释和理解。

10. 监察员不仅可提出其本人的质询或要求提供说明和补充资料,还可提出从委员会、相关国家和监察组收到的任何问题或转达其要求,或就答复与其协调,以确保透彻地讨论和审议突出问题。

11. 对话阶段可至多延长两个月。延长决定依然取决于监察员是否认定需要更多时间,以确保就案件的相关问题进行全面对话和交流。

12. 在这个阶段,监察员将编写一份关于除名请求的报告。根据安全理事会第1989(2011)号决议,监察员在编写报告时可寻求监察组协助,但依照政策规定,报告将由监察员独立编写。

13. 该报告将对案件作出全面回顾,并提出监察员关于将个人或实体除名的建议,供委员会审议。监察员或建议将个人或实体继续列名,或建议委员会审议将个人或实体从名单上除名。报告将概述已收集的资料,并酌情说明资料来源,介绍监察员就这项请求开展的互动和活动。这包括介绍与申请人进行的任何互动。该报告将根据对所掌握全部资料的分析和监察员的意见,阐述与除名请求有关的主要论点。报告还应载有一项建议。

委员会讨论和决定阶段

14. 委员会将在15天内审查以六种联合国正式语文提交的报告,随后将除名请求列入委员会议程。在以六种联合国正式语文向委员会提交报告后,委员会将在30天内完成报告审查。监察员将亲自向委员会介绍报告,并回答对报告提出的问题。审议结束后,委员会将就除名请求作出决定。

15. 如监察员建议继续将个人或实体在名单上列名，该个人或实体将继续接受制裁措施，除非一名委员会成员提出除名请求，由委员会根据关于国家提出除名请求的正常协商一致程序予以审议。

16. 如监察员建议委员会审议予以除名，该个人或实体将被从名单上除名，除非委员会在 60 天内通过协商一致决定，该人或实体应继续受到制裁。如未达成一致，委员会主席可根据一名委员会成员的请求，将除名问题提交安全理事会。安理会然后有 60 天的时间作出决定。在委员会和安理会审议除名问题期间，制裁措施依然有效。

三. 决定的转达

17. 如委员会批准除名请求，则应将此决定转达监察员。监察员随后将这一决定告知申请人。申请人将被从综合名单中除名。

18. 如委员会决定驳回除名请求，则应向监察员转达这一决定(包括委员会驳回请求的理由)、关于委员会决定的任何其他相关资料以及最新列名理由简述。监察员在接获通知 15 日内，应发函给申请人，转达委员会的决定，并尽可能利用委员会报告的内容说明这一程序，并寄送监察员收集的可公开发布的资料。此外，监察员应向申请人转送委员会向监察员提供的所有资料。

四. 保密

19. 根据安全理事会第 1989(2011)号决议附件二规定的程序，向监察员提交的除名请求应与委员会、相关国家及其他联合国机构共享。此外，作为资料收集过程的一部分，或许有必要向其他方面披露该请求。在已提起诉讼并且为了通知相关法庭的目的索取资料的情况下，监察员可提供资料，说明某项请求是否存在或其现状。否则，监察员应对提出的请求保密。

20. 申请人在处理其申请方面显然不受任何保密限制的约束，因此可以选择公开披露资料和讨论除名请求。如申请人选择将其请求公开，监察员此后可将请求的存在和现状作为公开事项处理。然而，监察员不应公开评论或讨论任何未决案件的细节。如果案件已经结案而且已经作出除名决定，则可公开相关个人或实体的姓名/名称。如决定不予除名，个人或实体的姓名/名称不得披露，并应继续受到上述保密限制。

附件二

案件现状

案件 1 (现状: 委员会讨论和决定阶段)

日期	说明
2010 年 7 月 28 日	将案件 1 转送制裁委员会 ^a
2010 年 9 月 28 日	向委员会书面通报关于资料收集期的最新情况; 资料收集期延长至 2010 年 10 月 28 日
2010 年 10 月 28 日	向委员会书面通报在资料收集延长期结束时的最新情况
2010 年 12 月 13 日	向委员会书面通报关于对话期的最新情况; 对话期延长至 2011 年 2 月 28 日
2011 年 2 月 28 日	向委员会提交综合报告
2011 年 5 月 10 日	监察员向委员会说明综合报告

案件 2, Safet Ekrem Durguti (现状: 已除名)

日期	说明
2010 年 9 月 30 日	将案件 2 转送委员会
2010 年 11 月 30 日	向委员会书面通报关于资料收集期的最新情况; 资料收集期延长至 2011 年 1 月 11 日
2011 年 1 月 14 日	向委员会书面通报在资料收集延长期结束时的最新情况
2011 年 3 月 2 日	向委员会书面通报关于对话期的最新情况; 对话期延长至 2011 年 5 月 16 日
2011 年 4 月 26 日	向委员会提交综合报告
2011 年 5 月 31 日	监察员向委员会说明综合报告
2011 年 6 月 14 日	委员会除名决定

案件 3 (现状: 委员会讨论和决定阶段)

日期	说明
2010 年 11 月 3 日	将案件 3 转送委员会

^a 2011 年 6 月 17 日, 依照安全理事会第 1988(2011) 号和第 1989(2011) 号决议, 由安全理事会关于基地组织及有关人员和实体的第 1267(1999) 号和第 1989/2011 号决议所设委员会和安全理事会第 1988(2011) 号决议所设委员会取代基地组织和塔利班制裁委员会。

日期	说明
2011年1月6日	向委员会书面通报关于资料收集期的最新情况；资料收集期延长至2011年2月14日
2011年2月14日	向委员会书面通报在资料收集延长期结束时的最新情况
2011年4月11日	向委员会书面通报关于对话期的最新情况；对话期延长至2011年6月14日
2011年6月14日	向委员会提交综合报告

案件 4(现状：委员会讨论和决定阶段)

日期	说明
2010年12月6日	将案件 4 转送委员会
2011年2月7日	向委员会书面通报关于资料收集期的最新情况；资料收集期延长至2011年3月21日
2011年3月22日	向委员会书面通报在资料收集延长期结束时的最新情况
2011年5月19日	向委员会书面通报关于资料收集期的最新情况；资料收集期延长至2011年7月5日
2011年6月29日	向委员会提交综合报告

案件 5, Tarek Ben Al-Bechir Ben Amara Al-Charaabi (现状：已除名)

日期	说明
2010年12月30日	将案件 5 转送委员会
2011年3月3日	向委员会书面通报关于资料收集期的最新情况；资料收集期延长至2011年4月18日
2011年4月19日	向委员会书面通报在资料收集延长期结束时的最新情况
2011年4月26日	向委员会提交综合报告
2011年5月31日	监察员向委员会说明综合报告
2011年6月14日	委员会除名决定

案件 6(现状：委员会讨论和决定阶段)

日期	说明
2011年1月14日	将案件 6 转送委员会
2011年3月14日	向委员会书面通报关于资料收集期的最新情况；资料收集期延长至2011年4月25日

日期	说明
2011年6月26日	向委员会书面通报在资料收集延长期结束时的最新情况
2011年6月17日	向委员会提交综合报告

案件 7, Abu Sufian Al-Salamabi Muhammed Ahmed Abd Al-Razziq (Abousfian Abdelrazik), QI.A. 220. 06. (现状: 对话阶段)

日期	说明
2011年1月28日	将案件 7 转送委员会
2011年3月29日	向委员会书面通报关于资料收集期的最新情况; 资料收集期延长至 2011 年 5 月 30 日
2011年6月1日	向委员会书面通报在资料收集延长期结束时的最新情况; 对话阶段定于 2011 年 8 月 1 日结束

案件 8(现状: 对话阶段)

日期	说明
2011年3月17日	将案件 8 转送委员会
2011年3月18日	向委员会书面通报关于资料收集期的最新情况; 资料收集期延长至 2011 年 6 月 28 日
2011年6月28日	向委员会书面通报在资料收集延长期结束时的最新情况; 对话阶段定于 2011 年 8 月 29 日结束

案件 9(现状: 资料收集阶段)

日期	说明
2011年4月19日	将案件 9 转送委员会

案件 10(现状: 资料收集阶段)

日期	说明
2011年5月6日	将案件 10 转送委员会

案件 11(现状: 资料收集阶段)

日期	说明
2011年6月1日	将案件 11 转送委员会

案件 12(现状: 资料收集阶段)

日期	说明
2011 年 6 月 30 日	将案件 12 转送委员会

案件 13(现状: 资料收集阶段)

日期	说明
2011 年 7 月 7 日	将案件 13 转送委员会

案件 14(现状: 资料收集阶段)

日期	说明
2011 年 7 月 20 日	将案件 14 转送委员会

附件三

提出分析、意见和主要论据所采用的做法和标准*

一. 背景

1. 安全理事会关于基地组织和塔利班制裁制度的决定只能由安理会作出。关于安理会根据其第 1267(1999) 号和第 1333(2000) 号决议所建立的名单(综合名单), 安理会授权其关于基地组织和塔利班及有关人员和实体的第 1267(1999) 号决议所设委员会根据安理会制定的总体标准对列名和除名作出裁定。监察员办公室的设立并没有改变决策架构。因此, 显然要由安理会和委员会决定为此作出决定时所适用的标准。

2. 已赋予监察员协助委员会作出除名裁定这一重要作用。在发挥这一作用时, 为了确保以公平一贯的方式为每个案件提出监察员的分析和意见, 必须明确阐述所采用的做法以及评估资料时所适用的标准。

3. 做法和标准必须顾及到一个安理会机构作出决定的独特背景及监察员的特殊作用。此外, 所采用的办法和检验必须考虑到制裁是对国际和平与安全的威胁所致, 以及对个人和实体所采取制裁措施的严肃性。

二. 做法

4. 安全理事会已授权监察员协助委员会处理除名请求, 对向监察员提供的有关除名请求的所有资料作出分析并发表意见。

5. 本文件就将要提出的分析和意见的性质提供明确指导。鉴于监察员的作用是协助作出除名决定, 所做的任何评论应与委员会在对除名请求作出决定时必须回答的问题明确相关。

6. 安全理事会尚未另行规定必须达到的除名标准。安理会在其第 1735(2006) 号决议第 14 段中阐明了委员会在裁定是否从综合名单中除名时不妨考虑的步骤, 但不能将其视为强制性步骤。

7. 相反, 安全理事会相关决议指出, 委员会在审查除名请求时, 应考虑到所有相关情况, 以裁定个人或实体是否仍然符合安理会提出的列名标准。实质上, 除名的检验标准与列名的检验标准相反。因此, 监察员的分析和意见也应注重这一问题。

* 2010 年 2 月 28 日, 监察员向基地组织和塔利班制裁委员会转递本文件。

8. 此外，安全理事会明确无误地表示，除名决定是从新作出的决定，应审视提出除名请求时的具体情况，以裁定继续列名是否适当。为此，安理会在其第1735(2006)号决议中将脱离关系列为可以考虑的除名因素，就是采取这一做法的佐证。同样，安理会在其第1904(2009)号决议第22段中指示委员会继续开展工作，审议将不再符合标准的基地组织、乌萨马·本·拉丹或塔利班的成员和(或)相关人员从综合名单上除名，从而支持考虑自最初列名以来已经发生变化的具体情况。此外，安理会在同一决议中明确指示监察员分析全部现有资料(见附件二第7(c)段)。鉴于没有作出限制、特别是时间限制，这表明评估应考虑到所有相关资料，无论在作出最初决定时是否依赖这些资料。

9. 同时，对全部现有资料作出的任何评估，应包括关于列名历史背景的资料，特别是最初指认的具体情况。此外，在作出全面分析时，没有最近资料显然绝不具有决定作用。这只是根据每个案件的特殊情况，应予以权衡和评估的一个因素。

10. 最后，鉴于监察员的作用是在决策过程中向委员会提供协助，所做的分析和发表的意见应与将由委员会裁定的问题存在实质性关系：即个人和实体仍然符合列入综合名单的标准吗？为了做到这一点，监察员的分析和意见以及提出的主要论据应根据既定标准，述及而今是否有理由根据所有现有资料将个人或实体继续列名。

三. 标准

11. 为了支持监察员提出一致的分析 and 意见，必须根据前后一贯的标准对所收集的资料及收集资料所适用的推理作出评估。这个标准必须适合一个根据安全理事会的明确指示采取行动的委员会所作决定的独特背景。标准必须考虑到不折不扣的国际框架，在这一框架范围内，所使用的基准不得以某一特定法律制度或传统为前提条件。这一标准而是必须注重为所有法律制度所公认的基本理念。为了制定供监察员采用的适当标准，检视了国内和区域法律和判例，特别是在反恐机制中作出的冻结资产及其他限制。^a 这一研究有助于将制定适当检验标准贯穿于对基地组织和塔利班的制裁制度。

^a 若干国家利用其正常刑事或其他司法程序来冻结恐怖分子的资产，因此所依赖的是适用于启动刑事调查或刑事起诉或申请司法冻结令的标准，例如，评估是否存在不法行为的足够证据和强烈怀疑。在一些实行普通法的司法管辖范围内，恐怖实体的指认是基于是否存在认定、怀疑或确信参与或实施恐怖行为或活动的合理理由或依据。金融行动工作队也建议，应利用认定或怀疑的合理理由或依据的替代办法，就像英联邦关于打击恐怖主义的措施的示范立法规定(怀疑或认定的合理理由)那样。一种偏离普通法的有趣情况是，用于指认恐怖团体的立法规定，必须提出维持将非法组织列名的“充分理由”。欧洲联盟也使用了不同的措辞：在有确切资料或材料显示，一成员国主管部门已根据严肃和可信的证据或线索作出一项决定时，欧洲委员会将一个人列名。在另一种情况下，《难民地位公约》第一条(f)分款指出，《公约》的规定不适用于有正当理由认为已犯下国际罪行的个人。

12. 标准还必须反映安全理事会在制裁目的方面的明确意图，即制裁应具有防范性质，不依赖国内法规定的刑事标准(见安理会第 1735(2006)号决议)。同时，它们必须具有充分的实质意义，以通过适用标准维持对个人和实体作出的严格限制。

13. 在这方面，在国内、区域或国际的刑事诉讼中适用的标准，显然不宜用来评估与委员会提出的名单有关的资料 and 具体情况。制裁不是为了惩罚犯罪行为。相反，安全理事会相关决议表明，其目的只有双重性：阻碍获取资源，以阻遏、削弱、孤立和消弥基地组织、乌萨马·本·拉丹和塔利班构成的恐怖主义威胁；鼓励基地组织或塔利班成员或与乌萨马·本·拉丹或这两个组织有关联的人员改变行为。在这些情况下，适用于裁定在刑事上有罪或无罪的标准，显然具有不同性质，其所要达到的目的与制裁的目的明显不同。

14. 同时，因列入综合名单而受到的制裁具有重要性。当在国际范围内加以实施时，制裁对个人和实体的权利和自由造成直接的重大影响。由于制裁没有明确的结束日期，制裁的持续时间也不确定。因此，对列名个人和实体实施这种制裁所依据的资料必须具有某种实质性和可靠性。在这一背景下，仅凭怀疑或未经证实的陈述是不够的。

15. 最后，标准必须考虑到与这些案件有关的各种不同情况和各类资料，特别是有鉴于列名程序具有国际性。

16. 考虑到需要平衡这些因素，监察员提出分析和意见所采用的标准应该是，是否有足够的资料可以为列名提供合理、具有公信力的依据。

17. 在对从不同来源获得的不同类别的资料作出定量、定性和实质评估时，充足性提供了必要的灵活度。合理性和公信力标准可以确保通过综合考虑各种具体情况为列名提供合理依据，并使依据具有足够可靠性，为实施制裁提供合理理由。充足性、合理性和公信力还尽可能为分析基本资料和列名的理由提供适当基准。这样一个标准承认与预防措施相适合的较低门槛，同时规定了足以在这方面保障个人和实体的权利的保护力度。