



2020年2月7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，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)号决议所设委员会监察员应一年两次向安理会提交报告，概述监察员的活动。谨据此随函向你转递监察员办公室的第十八次报告。该报告介绍自上次报告发布以来开展的活动，所述期间为 2019 年 8 月 1 日至 2020 年 2 月 7 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)

* 仅以来件所用语文分发。



监察员办公室依照安全理事会第 2368(2017)号决议提交的报告

一. 背景

1. 本报告介绍自 2019 年 8 月 1 日监察员办公室提交安全理事会的第十七次报告(S/2019/621)发布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. 概况

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请求。监察员还投入大量时间与一些相关会员国政府各部门的代表以及国际组织、欧洲联盟、国际法院、研究机构和大学的代表讨论其任务授权和处理案件的方式。监察员在开展个案工作时，除其他外，还与相关会员国、分析支助和制裁监测组以及其他联合国机构举行了会议。

B. 除名请求

3. 在本报告所述期间，监察员办公室收到两个新申请，其中一个申请得到受理。第二个申请人被要求在重新提交申请之前，查看适用于伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单的指认标准。截至 2020 年 2 月 7 日，办公室自设立以来受理了共计 89 宗除名申请。除非申请人另有请求，否则在审议申请期间以及在申请被驳回或撤回的情况下，所有姓名/名称均予保密。

4. 自监察员办公室设立以来，监察员已向委员会提交总共 85 份综合报告。¹ 在本报告所述期间，向委员会提交了五份报告，其中四份在编写本报告时仍在委员会审议之中。

5. 自第十七次半年度报告发布以来，通过监察员程序从委员会制裁名单中保留了一个列名、删除了一个名字。

6. 自监察员办公室设立以来，通过监察员程序或经委员会另作决定，累计解决了 83 宗案件，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 79 宗案件中，59 份除名请求获批，20 份被拒。由于 59 份申请获批，有 54 名个人和 28 个实体被除名，1 个列为被列名实体别名的实体被除名。此外，有四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。监察员办公室网站载有所有案件的状态说明。² 自上一次报告以来案件状态的最新资讯载于本报告附件。

¹ 这个数字包括 2011 年审结的一宗案件，在监察员向委员会提交并说明综合报告之后，该案申请人撤回了除名申请。其中还包括 2013 年审结的一宗案件，在监察员向委员会提交该案的综合报告之后、尚未对委员会作出说明之前，委员会已决定将申请人除名。这个数字不包括另外三宗案件，在监察员提交这些案件的综合报告之前，委员会已决定将申请人除名，此后监察员面前的案件已无实际意义。

² www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases。

7. 目前有五宗案件待决。一宗案件处于信息收集阶段，在四宗案件中，监察员已提交综合报告供委员会审议。

8. 这五宗待决案件各由一名个人提出。迄今为止，在总共 89 宗案件中，有 81 宗仅由个人提出，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 89 宗案件中，49 宗案件的申请人正由或曾经得到法律顾问协助。

9. 除五起未决案件外，在本报告所述期间，监察员办公室还与另外 4 名已表示有兴趣提交除名申请但尚未这样做的被指认人员进行了对话。

C. 从各国收集信息

10. 关于本报告所述期间受理的案件，监察员办公室向 15 个会员国发出了要求提供信息的请求。监察员还在纽约会见了几个会员国的代表，讨论案件的信息收集阶段。

11. 为收集关于具体案件的资料，监察员除了在纽约外，还三次在相关国家首都与官员会见。

12. 在本报告所述期间，监察员没有机会根据第 2368(2017)号决议附件二第 3 段缩短收集信息的期限。

13. 在本报告所述期间，提出申请人姓名供指认的会员国大约有 50% 的时间对监察员要求提供信息的请求作出了回应。在六宗案件中，监察员要求总共 15 个指认国就除名请求表明立场，并提供相关信息。在这 15 个国家中，7 个国家未就除名请求表明立场，也未提供信息。一个国家提供了相关信息，但拒绝对除名请求发表意见。

D. 与申请人对话

14. 在本报告所述期间，监察员和办公室与所有当前申请人及其法律顾问通过书面文字交流、视频会议以及面谈等进行了沟通。

15. 在本报告所述期间，监察员亲自前往与四名申请人进行了面谈。

三. 有关监察员办公室发展的活动综述

A. 概况

16. 监察员于 2019 年 10 月 15 日在瑞士巴塞尔大学法学院发表了演讲，并参加了 2019 年 11 月 21 日和 22 日在纽约举行的制裁讲习班。监察员还在欧洲联盟 2019 年 12 月 3 日在卢森堡举行的研讨会上作了演讲。此外，2019 年 12 月 6 日，监察员在柏林由德国国际和安全事务研究所举办的制裁讲习班上作了演讲。

17. 监察员几次参加了就如何努力改善监察员执行任务的条件问题与秘书处各代表进行的讨论。

B. 与委员会以及分析支助和制裁监测组的互动

18. 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，提供相关信息和协助。

C. 与国家、政府间组织、联合国机构和非政府组织联络

19. 在本报告所述期间，监察员办公室继续与联合国系统的机关和机构以及会员国互动，特别是与委员会成员和待决除名请求所涉国家互动。

20. 监察员办公室还与执法机构、法律从业人员、联合国特别报告员以及国际法和人权法专业人员的代表进行了联络。

21. 在本报告所述期间，监察员作出协同努力，与会员国(特别是指认国、居住国和国籍国)接触，以期解释监察员的任务、程序和处理案件的方法。特别是，监察员与这些会员国就信息共享安排和对监察员最有用的信息类型进行了交流。这些讨论是在纽约以及监察员出访期间在各国首都进行的。在编写报告时，与一个会员国的新信息共享安排已准备就绪，可供签署。

D. 工作方法和研究

22. 本报告所述期间的个案工作涉及广泛的开源研究以及与各对话者和专家的联络，以收集和分析与除名请求有关的信息。

E. 网站

23. 在本报告所述期间，监察员办公室继续修订和更新其网站。³

四. 意见和结论

24. 在编写报告时，监察员已任职一年半。因此，监察员借本报告之机从更广泛的第一原则角度向安全理事会报告他的意见。

A. 独立、公正和有效的审查

25. 2019 年 12 月 17 日，秘书处举行了一次庆祝安全理事会第 1904(2009)号决议通过十周年的活动，该决议确立了监察员的职能。显然，通过这项决议，安全理事会至少在事实上为伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁制度建立了一个独立、公正和有效的审查机制。过去十年中，约 70%的除名请求获得批准，这一事实表明了其有效性。但是，监察员办公室的机构独立性，包括监察员的合同安排，仍然令人关切(见下文第 34 段)。

26. 以下是关于执行第 1904(2009)号决议所载愿景的意见，其目的是根据相关决议规定的条件改善会员国与监察员之间的协作与对话。

³ <https://www.un.org/securitycouncil/ombudsperson>.

B. 公平与正当程序

27. 公平、明确和正当程序的要求应全面适用于伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁制度，而不仅仅是监察员办公室处理的除名请求。第 2368(2017)号决议附件二不是万能药；列名过程中的公平相关问题不能通过审查机制来补救。监察员认为，在反恐制裁范围内对公平问题的学术辩论和公开辩论过于狭隘地侧重于监察员的程序上。根据公平条件，被列名者可享有独立和公正的审查机制至关重要，也是强制性的。然而，公平和正当程序同样涉及个人或实体最初被列名的程序。

28. 对指认列名阶段的公平和正当程序问题可能会对监察员的程序产生直接影响，使指认理由更难推断和评估。此外，监察员没有审查最初列名决定的授权，这一事实似乎是该机制在国家 and 区域法院面临的最顽固的障碍之一。因此，通过努力加强列名程序的公平性和透明度，可以有意义地提高整个制裁制度的合法性。第 2368(2017)号决议的措辞可以提高列名所需的信息和证据标准，从而增强叙述性摘要的内容，这是确保正当程序权利的主要工具之一。

C. 学习和机构能力：缺乏连续性和理性论述

29. 监察员的职能是准司法性的。然而，该程序存在于多边政治进程中，受其规则管辖。这些规则主要是为了保障会员国的参与和维护会员国的利益，而不是为了就个人的法律地位做出决定。这种双重目的可能具有挑战性，并可能给建立可持续发展的经验和专业知识的文化带来困难。具体问题如下。

30. 缺乏连续性。自一年半前任命监察员以来，委员会 15 名代表中已有 14 人离开；他们中有 10 人离开是由于本国离开了安全理事会，5 个常任理事国代表中有 4 人离开是因为其他原因。在这种情况下，监察员难以建立经验和专门知识的共享基础。

31. 除名理由缺乏理性的、针对具体案件的论述。往往，会员国在传达其对除名请求的立场时，根本没有说明该立场的原因或理由。监察员介绍综合报告的委员会会议以及委员会审议监察员建议所依据的无异议程序也采用了这一做法。会员国没有义务证实自己的立场或对监察员建议持有的异议，而且许多会员国拒绝这样做。当监察员能够依据监察员建议背后的详情、是非曲直和推理与会员国进行对话时，最符合安理会继续努力确保这些程序公正而明确的意图(见第 1904(2009)号决议)。因此，监察员将继续努力与会员国联系，讨论监察员的做法、方法和标准，⁴ 并欢迎在委员会会议期间就具体案件提出问题并进行相关讨论。

32. 缺少负责的联络人。监察员有责任按照决议规定的条件保证应请求对制裁进行独立和公正的审查。然而，监察员是咨询人，其让不同利益相关者就其关切或建议采取行动、甚至作出回应的权力有限。例如，在第十六次报告中，监察员建议安理会设立代理监察员或其他代表的职能，以便在监察员不在时履行监察员的

⁴ 见 www.un.org/securitycouncil/ombudsperson/approach-and-standard。

职责。这个建议没有得到回应。尽管个别利益攸关方发表声明强调了此事的重要性，但监察员既未收到正式答复，也未收到非正式回应。

33. 最后，监察员认为，其业务环境有重大结构性障碍，阻碍建立以学习、可持续能力以及机构经验和专门知识的文化为支撑的合理和连贯的论述。此外，最广义的机制运作和强化职责未予明确分配。这些不足之处只有通过监察员的授权力度来弥补。监察员强调，安全理事会有责任决定上述事项在本应运作良好的审查机制内是否可以接受。

D. 监察员办公室的机构独立性和监察员的合同安排

34. 监察员几次参加了与秘书处各代表和与会员国的讨论，讨论如何努力改善执行监察员任务的条件，特别是其地位和合同安排问题。监察员以往的半年期报告广泛讨论了这一问题(例如，S/2019/112，第 33 段)。秘书处回顾了安全理事会在此事项方面的权限，承认了这一问题，但拒绝专就监察员采取任何举措。监察员欢迎秘书处持续努力全面提高在制裁小组和专家组任职的专家以及监察员的地位和服务条件。监察员认为，为了透明度起见，必须承认这种机构改进受阻情况。监察员重申自己和两位前任提出的观点，即，作为咨询人的合同安排在许多不同方面不适合这项职能。⁵

⁵ 联合国，监察员办公室，《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》，第 10-25 页。

附件

Status of recent cases¹**Case 89, one individual (status: information gathering period)**

<i>Date</i>	<i>Description</i>
23 September 2019	Transmission of case 89 to the Committee
23 March 2020	Deadline for completion of the information-gathering period

Case 88, one individual (status: Committee phase)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
28 May 2019	Transmission of case 88 to the Committee
28 September 2019	Information-gathering period completed
28 January 2020	Comprehensive report submitted to the Committee

Case 87, one individual (status: Committee phase)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
20 May 2019	Transmission of case 87 to the Committee
20 September 2019	Information-gathering period completed
13 December 2019	Comprehensive report submitted to the Committee
24 January 2020	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee

Case 86, one individual (status: Committee phase)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
7 May 2019	Transmission of case 86 to the Committee
7 September 2019	Information-gathering period completed
7 November 2019	Comprehensive report submitted to the Committee
20 December 2020	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee

¹ The status of all cases since the establishment of the Office of the Ombudsperson can be accessed at the website of the Office, <https://www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases>.

Case 85, one individual (status: Committee phase)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
19 March 2019	Transmission of case 85 to the Committee
19 September 2019	Information-gathering period completed
15 November 2019	Comprehensive report submitted to the Committee
20 December 2019	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee

Case 84, Mazen Salah Mohammed (status: delisted)***Ombudsperson case became moot following Committee decision***

<i>Date</i>	<i>Description</i>
4 February 2019	Transmission of case 84 to the Committee
22 March 2019	Information-gathering period suspended following the submission of a delisting request by the designating State
21 May 2019	Committee decision to delist

Case 83, Mourad Ben Ali Ben al-Basheer al-Trabelsi (status: delisted)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
29 January 2019	Transmission of case 83 to the Committee
29 May 2019	Information-gathering period completed
26 July 2019	Comprehensive report submitted to the Committee
5 September 2019	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
5 November 2019	Committee decision to delist
14 November 2019	Formal notification to the petitioner with summary of analysis in the comprehensive report

Case 82, one individual (status: denied)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
29 November 2018	Transmission of case 82 to the Committee
29 May 2019	Information-gathering period completed
27 September 2019	Comprehensive report submitted to the Committee
7 November 2019	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
7 November 2019	Committee decision to retain listing

<i>Date</i>	<i>Description</i>
18 November 2019	Formal notification to the petitioner with summary of analysis in the comprehensive report

Case 81, one individual (status: denied)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
19 June 2018	Transmission of case 81 to the Committee
7 December 2018	Information-gathering period completed
5 April 2019	Comprehensive report submitted to the Committee
16 May 2019	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
16 May 2019	Committee decision to retain listing
30 May 2019	Formal notification to the petitioner with summary of analysis in the comprehensive report

Case 80, Nassim ben Mohamed al-Cherif ben Mohamed Saleh al-Saadi (status: delisted)

<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
14 March 2019	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
14 May 2019	Committee decision to delist
24 May 2019	Formal notification to the petitioner with summary of analysis in the comprehensive report

Case 79, one individual (status: denied)

<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
20 February 2019	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee

<i>Date</i>	<i>Description</i>
20 February 2019	Committee decision to retain listing
7 March 2019	Formal notification to the petitioner with summary of analysis in the comprehensive report
