



## 2023年9月12日监察员给安全理事会主席的信

根据安全理事会第 2610(2021)号决议附件二第 21(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。谨据此随函转递监察员办公室的第二十五次报告。该报告介绍自上次报告发布以来开展的活动，所述期间为 2023 年 2 月 23 日至 9 月 11 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请。

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

理查德·马拉尊(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 2610(2021)号决议提交的报告

### 一. 背景

1. 本报告介绍自 2023 年 2 月 22 日监察员办公室提交安全理事会的第二十四次报告(S/2023/133)发布以来办公室开展活动的最新情况。

### 二. 有关除名请求的活动

#### A. 概述

2. 监察员办公室在本报告所述期间(2023 年 2 月 23 日至 9 月 11 日)的主要活动涉及个人提交的除名请求。

3. 在开展个案工作时, 监察员与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)号决议所设委员会成员以及相关会员国和申请人及其法律顾问进行了沟通。此外, 监察员进行了独立研究, 并就与正在审理的案件有关的事项约谈了各种专家和其他对话者。

#### B. 除名请求

4. 在本报告所述期间, 监察员办公室收到三份新的申请。监察员接受了 2 份申请, 1 份申请正在等待完成呈件。2 起待审案件处于信息收集阶段。

5. 在本报告所述期间, 监察员 4 次出席委员会会议, 提交 6 起案件的综合报告。这包括介绍前一报告期提交的 5 份报告和本报告期提交的一份综合报告。

6. 截至 2023 年 9 月 11 日, 监察员办公室设立以来共受理了 107 份涉及个人、实体或两者结合的除名申请。除非申请人另有要求, 所有姓名在审议申请期间均予保密。如果申请被驳回或撤回, 任何阶段都不会透露申请人的姓名。

7. 监察员办公室设立以来, 已审结 105 起案件, 其中 100 起案件已通过监察员程序得到充分处理。监察员根据安全理事会第 2610(2021)号决议附件二第 8 段和以往决议相应段落的规定, 向委员会提交了 102 份综合报告。<sup>1</sup>

8. 自第二十二次报告以来, 经监察员审查和建议, 2 名个人已从委员会的制裁名单上除名。

9. 截至目前, 在通过监察员程序完成的 100 起案件中, 有 70 份除名请求获准, 30 份被驳回。由于批准了 70 份申请, 65 名个人和 28 个实体被除名, 1 个实体作

<sup>1</sup> 这一数字包括 2011 年审结的一起案件, 在该案件中, 申请人在监察员向委员会提交综合报告后撤回了除名请求。它还包括 2013 年结束的一起案件, 在该案件中, 在监察员向委员会提交综合报告之后, 但在监察员向委员会提交综合报告之前, 委员会决定将申请人除名。最后, 这一数字不包括另外三个案件, 在这三个案件中, 在监察员提交综合报告之前, 委员会决定将申请人除名, 监察员的案件因此变得没有实际意义。

为被列名实体的别名被除名。此外，4 名个人在监察员程序完成前被委员会除名，1 份申请在提交综合报告后被撤回。办公室网站有所有案件状况的说明。<sup>2</sup> 最新案件的状况载于本报告附件。

10. 这 2 起待决案件各由一名个人提出。迄今，在总共 98 起案件中，有 107 起完全由个人提出。2 起由个人与一个或多个实体共同提出，6 起完全由实体提出。在这 107 起案件中，62 起案件的申请人得到了法律顾问的协助。

11. 在本报告所述期间，办公室与两名被指认个人和另外三名被指认个人的法律代表进行了对话，他们都表示有兴趣提出除名申请，但尚未采取行动。

### C. 从各国收集信息

12. 在收集信息阶段，监察员请会员国根据第 2610(2021)号决议第 69 段的规定，酌情向监察员提供所有相关信息，包括任何相关保密信息。为此，监察员每次都请委员会成员向他提交相关资料。此外，监察员还与他认为相关的其他国家，包括指认国、国籍国、居住国和公司注册国进行联系。监察员尤其要求提供表明申请人与被列名个人或实体之间有关联或没有关联的实质性信息。他在分析案件时考虑收集到的所有信息。

13. 在本报告所述期间，监察员就 3 起案件向各国提出了 21 项提供资料请求。监察员办公室收到了 12 份实质性答复，2 个国家向监察员表示没有信息可供分享。7 个国家对除名请求发表了意见。由于 2 起案件仍在收集资料阶段，可能仍会对其余 7 项请求作出答复。

14. 监察员在纽约会见了会员国代表讨论待决案件，并说明监察员的程序和方法，包括监察员审查再次提交的申请的具体要求。本报告第五节进一步讨论了信息收集。

15. 在本报告所述期间，监察员没有机会根据第 2610(2021)号决议附件二第 3 段的规定缩短未决案件的信息收集时间。

### D. 与申请人对话

16. 监察员和办公室与申请人及其法律代理人进行了互动，包括书面交流、视频会议和现场会议。

### E. 查阅机密或保密资料

17. 截至目前，监察员办公室已订立了 22 项获取机密资料的协定或安排<sup>3</sup> 和一项临时安排。

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

<sup>3</sup> 更多信息可在监察员办公室网站的相关网页上查阅(见 [www.un.org/securitycouncil/ombudsperson/classified\\_information](http://www.un.org/securitycouncil/ombudsperson/classified_information))。

18. 监察员呼吁会员国，特别是名单所列人员的国籍国和居住国签署一项安排，从而巩固向监察员提交机密、解密或保密资料的基础。

### 三. 有关监察员办公室发展的活动综述

#### A. 概述

19. 在本报告所述期间，除两名成员外，监察员与委员会所有成员举行了双边会议。

20. 4月3日，监察员会见了大会和会议管理部文件司的翻译。监察员概述了他的任务，并谈到了与翻译监察员报告有关的一般事项。

21. 4月15日，监察员在马来西亚国立大学介绍了他的任务。4月28日，他向马来西亚沙巴法律协会成员介绍了办公室的职能和恐怖主义威胁。5月3日，监察员会见了马来西亚外交部多边事务司多边安全和国际处副处长，解释了办公室的工作。

22. 6月13日，监察员会见了定向制裁问题观点一致国家集团的代表，讨论了监察员任务、加强工作程序的可能性以及将任务扩大到其他现有制裁制度的可能性。

23. 6月30日至7月7日，监察员访问伦敦、荷兰王国海牙、布鲁塞尔、卢森堡和法国斯特拉斯堡，会见了一名前监察员和各机构成员、政府官员、律师、学者及其他反恐和正当程序专家。他就2022年初上任以来任务的执行情况以及与正当程序和欧洲联盟制裁有关的问题发表了意见。参加会议的有比利时当局、欧洲联盟委员会从事制裁执行工作的律师和欧洲委员会国际公法法律顾问委员会成员。监察员还向欧洲法院院长和欧洲人权法院书记官长解释了他的任务。他还见到了国际反恐中心的专家。

24. 7月25日，监察员以视频方式在瑞士日内瓦研究生院举办的第五期联合国制裁问题国际培训班上发表了演讲。

25. 8月3日，监察员在会员国公开通报会上介绍了他的任务和办公室的工作，强调了其在加强制裁制度合法性方面的重要性、办公室面临的挑战和前进方向。

26. 8月16日，监察员接受了牛津大学一名高级学术研究员的访谈，内容涉及监察员办公室的现状及其在现行体制安排下的可持续性。

#### B. 与分析支助和制裁监测组互动

27. 监察员与分析支助和制裁监测组成员就未决除名请求举行了几次会议。监察员指出，监察组的工作是协助监察员执行任务，包括提供关于寻求从伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单上除名的个人、团体、企业或实体的最新信息。监察员欢迎就与除名申请有关的实质性信息与监察组专家进一步合作，并鼓励监察组提出可能在与申请人面谈时使用的问题。

28. 监察员的综合报告基于对案件的透彻分析，包括对每个程序中列名理由简述的评估。因此，监察员对委员会和监察组重申，应利用评估来考虑更新现有列名

案件中申请人列名理由的叙述性简要说明，特别是在保留指认的情况下，同时铭记第 2610(2021)号决议第 57 和 58 段。从公平的角度来看，这种做法至关重要，特别是在申请人反复提出除名请求的情况下。

### C. 与国家、政府间组织、联合国机构和非政府组织联络

29. 在本报告所述期间，监察员办公室继续与会员国，特别是与待决除名申请相关的委员会成员和会员国进行互动。此外，监察员还与会员国联络，更广泛地讨论其任务及其对委员会制裁合法性的重要性。监察员还讨论了会员国与办公室的合作。在这方面，他与委员会除 2 个成员以外的所有 15 个成员的代表以及一些非委员会成员国的代表举行了双边会议。

30. 如上所述，办公室与联合国系统各机构和机关进行互动，还与独立专家、执法机构代表、法律从业人员、反恐专家、政治分析家、国际法学家、学者以及国际和人权法专业人员进行互动。

### D. 工作方法和研究

31. 与以往一样，本报告所述期间的个案工作涉及广泛的开源研究以及与会员国和其他方面的各种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

32. 在本报告所述期间，监察员办公室继续修改和更新办公室网站。<sup>4</sup>

## 四. 其他活动

### 列名通知

33. 对于委员会在本报告所述期间指认的 2 个新名字，没有向办公室提供足够的地址信息，因此无法根据第 2610(2021)号决议附件二第 21(b)段发出列名通知。

## 五. 意见和结论

### A. 办公室的相关性

34. 监察员强调，他坚信监察员的任务是确保公正和适当程序，提高委员会采取的反恐措施的可信度。因此，办公室在加强第 1267(1999)号决议规定的制裁制度的合法性方面发挥着至关重要的作用，这反过来又加强了安全理事会的反恐努力。事实上，办公室在加强制裁制度合法性方面发挥的关键作用也得到了包括欧洲人

<sup>4</sup> 可查阅 [www.un.org/securitycouncil/ombudsperson](http://www.un.org/securitycouncil/ombudsperson)。

权法院和欧洲法院在内的若干司法机构的承认。<sup>5</sup> 监察员还指出，安全理事会在决议中表示支持办公室，并重申尊重人权是有效和全面打击恐怖主义的一个重要组成部分。监察员在会见会员国和其他对话者时表达了这些观点。

## B. 会员国共享信息

35. 监察员重申他在提交安全理事会的第二十四次报告(S/2023/133)中提出的有关难以从相关会员国获得相关、及时和具体信息的意见。这一挑战依然存在。因此，监察员再次呼吁会员国优先参与他的除名请求程序。此外，监察员认为，虽然与监察员分享机密信息有助于克服这一挑战，但这不是灵丹妙药。公平的基本原则要求申请人应该知道支持其被指认的核心信息，并能够对此作出回应。

36. 在这方面，监察员回顾第 2610(2021)号决议第 69 段的措辞，其中安全理事会强烈敦促会员国向监察员提供所有相关信息，包括酌情提供任何相关保密信息，鼓励会员国及时提供掌握的相关信息，包括任何详细具体信息，欢迎会员国与监察员办公室作出有助于分享保密信息的国家安排，大力鼓励会员国进一步在这方面取得进展，包括同监察员办公室达成分享这类信息的安排，确认监察员必须遵守提供信息的会员国为这种信息规定的保密限制。

37. 及时提交待审案件的信息对于监察员审查除名请求的过程至关重要。监察员需要时间彻底分析信息，确定哪些信息仍然需要，并为与申请人面谈做好准备。因此，他呼吁被要求的会员国确保尽快提交未决案件信息。他还要求会员国提交基本证据文件，安全理事会在第 2610(2021)号决议中敦促所有会员国确保任何列名提名都以证据为基础。

38. 监察员还鼓励会员国向监察员办公室提出询问申请人的问题，监察员可在与申请人面谈时列入这些问题。

39. 此外，监察员注意到，重复申请的数量有所增加。他敦促会员国提交这类案件的最新信息，而不是仅仅依赖以前的信息，以前的信息已在以前的审查中进行评估。

## C. 自动移交

40. 监察员还注意到他在第二十四次报告(S/2023/133，第 49 段)中提出的意见，认为“集体影响”是定向制裁的意外后果，侵犯了名单所列个人间接联系者的自由，特别是其未被列入名单的家庭成员的自由。

<sup>5</sup> 见欧洲人权法院，《Nada 诉瑞士》，第 10593/08 号申请，判决，2012 年 9 月 12 日。可查阅 <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113118>。在此案中，法院强调了确保在制裁过程中更加重视基本权利的重要性，并欢迎设立监察员办公室的举措，认为这是在这方面向前迈出的重要一步。另见欧洲法院，《Mohamed Al-Ghabra 诉欧盟委员会》，T-248/13 号案件，判决，2016 年 12 月 13 日。可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013TJ0248>。在此案中，欧洲法院鼓励被列名方在诉诸法院之前利用监察员机制，从而强调了监察员办公室在为制裁制度下的个人提供追索权方面发挥的重要作用。

41. 监察员认为，要减轻这种集体影响以及由在列名阶段缺乏适当程序而造成的不公平印象，办法之一是探讨委员会是否可能授权将案件自动移交监察员。监察员不必像目前的做法那样等待申请人与办公室联系，以便对列名进行审查，而是可以授权监察员在列名后的一段时间内根据既定程序进行自动审查。在拟议的情况下，可以继续目前的做法，将监察员正在审查的名字排除在委员会对制裁名单的年度审查之外。

42. 监察员已与委员会几名成员讨论了这一可能性，包括这种做法如何提高程序公正性，并将继续进行探讨。

#### D. 监察员工作的范围和性质

43. 监察员重申，出于第二十四次报告中详细阐述的原因，虽然鉴于目前正在审议的申请数量，工作量似乎有限，但即使是一起案件也需要投入大量的工作和时间。收集资料、征求会员国对提供信息的要求作出答复并采取后续行动、核实和证实信息以及编写综合报告等过程可能是广泛和耗时的，特别是在涉及重复申请的情况下。

#### E. 体制问题

44. 根据秘书处关于监察员办公室支助工作人员征聘程序的非正式安排，所有这类征聘程序都有监察员参与，并考虑到监察员的意见。

45. 监察员满意地看到，最近启动的监察员办公室法律干事员额临时更换程序遵循了所有适用的联合国指南。他有机会观察候选人面试，并表达对征聘的看法。

46. 监察员还指出，监察员办公室目前得到两名实习生的支持，他们正在开展外联和数据库项目，并为办公室履行任务提供其他协助。

47. 监察员强调，所有前任监察员在以往半年期报告中提出的体制问题仍然存在。<sup>6</sup> 所有监察员都指出，监察员办公室设立以来，其独立性取决于监察员以及政治和建设和平事务部有关官员和派往办公室的工作人员的个人努力。<sup>7</sup> 这些意见仍然具有现实意义，监察员将与政治和建设和平事务部内的新任命人员进行接触，以确保对工作人员的管理不会损害人们认为和实际的独立性。

48. 监察员强调，监察员办公室独立于行政部门可能施加的影响这一观念十分重要。目前，委员会和监察员办公室都由政治和建设和平事务部同一个安全理事会事务司管理，而监察员办公室的任务是独立地向委员会提出建议，这一事实可能会使人们认为政治和建设和平事务部和委员会都能够对监察员办公室施加影响。

<sup>6</sup> S/2014/553，第 49-51 段；第 50 段：“虽然在实际上做到了独立，但原则上没有设立单独的办公室，所采取的行政安排，特别是在预算、人员配置、工作人员管理和资源使用方面，缺乏独立自主的重要特征。”

<sup>7</sup> S/2015/80，第 52 段：“实际上，监察员及其办公室的独立性之所以得到保障，原因在于监察员本人、政治事务部有关官员和分配到该办公室的工作人员的个人努力。不过，显然安全理事会在交给办公室的任务中并没有预计到这一点，对于确保监察员办公室独立性而言，这是极为脆弱的基础，特别是在办公室今后正常过渡时。”

因此，将监察员办公室的独立性制度化，对于消除这种看法至关重要。监察员与前任讨论了机构独立性问题，以便更清楚地了解他们的意见。他欢迎与秘书处和会员国进一步讨论，以期最终解决这些紧迫问题，并确保办公室的体制自主权。

#### F. 分析总结；综合报告摘要版

49. 在本报告所述期间已了结的 6 起案件中，监察员与申请人分享了适用的综合报告摘要版。截至目前，已向申请人提供 13 份综合报告的摘要版。

50. 监察员继续采用办公室与委员会在 2021 年确立的做法，即与申请人分享综合报告的摘要版，而不仅仅是监察员的分析摘要。监察员建议修改定于 2024 年通过的下一项决议中的措辞，以反映与申请人分享综合报告摘要版本的现行做法。

51. 监察员重申，监察员程序必须透明，这是公平对待申请人的重要组成部分。这也是世界各地司法机构合法性的一个体现，对这些司法机构来说，监察员程序对于确定通过伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁制度所适用制裁的效力至关重要。

#### G. 安全理事会第 2610(2021)号决议

52. 正如监察员最近两次半年期报告(S/2022/608 和 S/2023/133)所述，尚未找到解决第 2610(2021)号决议附件二第 13 和 14 段措辞中固有矛盾的办法。如以前所报告，这个问题涉及与参与除名审查进程的非安全理事会成员分享综合报告的新措辞。

53. 在本报告所述期间已向委员会说明，监察员面临着无法同时遵守两项规定的局面(在大多数情况下，遵守一段的规定必然导致违反另一段的规定)，因此继续采用第 2610(2021)号决议通过之前的做法。这意味着监察员只有在会员国提出请求并经委员会根据第 2610(2021)号决议附件二第 14 段批准的情况下，才能分享综合报告。他将延续这种做法，直至发布新的指导。



## Annex

### Status of recent cases<sup>1</sup>

#### Case 107, one individual (Status: information-gathering phase)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
23 June 2023	Transmission of case 107 to the Committee
23 October 2023	Deadline for completion of the four-month information-gathering period

#### Case 106, one individual (Status: information-gathering phase)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
26 May 2023	Transmission of case 106 to the Committee
26 September 2023	Deadline for completion of the four-month information-gathering period

#### Case 105, Abd al-Aziz Aday Zimin al-Fadhil (Status: delisted)

<i>Date</i>	<i>Description</i>
31 May 2022	Transmission of case 105 to the Committee
1 October 2022	Information-gathering period completed
24 January 2023	Comprehensive report submitted to the Committee
5 April 2023	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
5 June 2023	Committee decision to delist
16 June 2023	Formal notification to the petitioner with redacted version of the comprehensive report (in lieu of the summary of analysis)

<sup>1</sup> The status of all cases since the establishment of the Office of the Ombudsperson can be accessed through the website of the Office: [www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases](http://www.un.org/securitycouncil/sc/ombudsperson/status-of-cases).

**Case 104, Hamad Awad Dahi Sarhan al-Shammari (Status: delisted)**

<i>Date</i>	<i>Description</i>
27 May 2022	Transmission of case 104 to the Committee
27 September 2022	Information-gathering period completed
24 January 2023	Comprehensive report submitted to the Committee
5 April 2023	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
5 June 2023	Committee decision to delist
16 June 2023	Formal notification to the petitioner with redacted version of the comprehensive report (in lieu of the summary of analysis)

**Case 103, one individual (Status: denied)**

<i>Date</i>	<i>Description</i>
23 May 2022	Transmission of case 103 to the Committee
23 November 2022	Information-gathering period completed
23 March 2023	Comprehensive report submitted to the Committee
26 May 2023	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
26 May 2023	Committee decision to retain the listing
8 June 2023	Formal notification to the petitioner with summary of analysis in the comprehensive report

**Case 102, one individual (Status: denied)**

<i>Date</i>	<i>Description</i>
10 May 2022	Transmission of case 102 to the Committee
10 September 2022	Information-gathering period completed
10 January 2023	Comprehensive report submitted to the Committee
21 March 2023	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
21 March 2023	Committee decision to retain the listing
5 April 2023	Formal notification to the petitioner with summary of analysis in the comprehensive report

**Case 101, one individual (Status: denied)**

<i>Date</i>	<i>Description</i>
4 May 2022	Transmission of case 101 to the Committee
4 September 2022	Information-gathering period completed
4 January 2023	Comprehensive report submitted to the Committee
21 March 2023	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
21 March 2023	Committee decision to retain the listing
5 April 2023	Formal notification to the petitioner with summary of analysis in the comprehensive report

**Case 100, one individual (Status: denied)**

<i>Date</i>	<i>Description</i>
17 December 2021	Transmission of case 100 to the Committee
17 June 2022	Information-gathering period completed
15 December 2022	Comprehensive report submitted to the Committee
1 March 2023	Presentation of the comprehensive report by the Ombudsperson to the Committee
1 March 2023	Committee decision to retain the listing
15 March 2023	Formal notification to the petitioner with summary of analysis in the comprehensive report