

## 1267 制裁基地组织/塔利班委员会监察员金伯利·普罗斯特在 2010 年 10 月 25 日法律顾问非正式会议上的发言

感谢主席和各位让我有机会谈谈与 1267 委员会有关的情况，特别是关于我的新办公室的情况。

我会简要介绍一下这一制度和近期一些情况，但主要是谈谈我的办公室的工作，特别是面临的主要挑战。

显然，各位对情况十分了解，因此我不再赘述 1267 委员会的工作性质。我只想谈一点，该制度是有针对性的制裁或所谓“聪明制裁”，其对象是安全理事会 1267 制裁基地组织/塔利班委员会认定符合身为基地组织/塔利班成员或与其有关联这一标准的个人和实体。

不过，也许不妨指出，对这些制裁存在两种对立的看法，这就是围绕制裁的争议的核心所在。

从安全理事会及其委员会和从事这方面工作的人的角度来看，1267 制裁同其他安理会制裁一样，只是对象不同。就这方面措施来看，一个因素的变化在某种程度上改变了制裁或有关程序的根本性质，这令人难以接受。因此，从这个角度来说，人们对于 1267 制裁应接受任何特殊程序限制或审查，特别是有《联合国宪章》范围以外的外部机构参与的程序限制或审查，是有抵触的，这是可以理解的。

受到制裁的个人和实体和必须执行这些制裁的国家的看法也是同样可以理解的，因为他们实际上看到，安全理事会行动——实施中的制裁——的效果与国内法院的决定似乎完全相同。因此，人们预期，有关程序基础和正当程序也应当与国内程序类似，如果不是相同的话。

调和这两方面观点十分困难——如果不是不可能的话，有关这一制度的争议的背后就是这一冲突，这也是我的办公室的工作所处背景。

从一开始，或至少在 2001 年名单上的名字大量增加(近 200 个人和实体)之后，该制度已招致批评，对安全理事会的政治投诉集中在两点上，一是个人和实体的确定和列名依据缺乏透明度，二是缺少正当程序。

各国实施的制裁在一些国内法域已越来越多地受到司法挑战。尽管实际结论有所不同，我认为应该说，作为一项一般原则，在给予受到这些重大制裁影响的个人和实体的正当程序缺失问题上，法院的批评是一致的。

安全理事会也不能幸免这一批评，也无法对其置之不顾。在 8 年期间内，1267 程序被不断进行修改，包括资产冻结的人道主义豁免、拟订委员会程序准则、实行案情说明和列名理由简要说明要求、设立协调中心使受影响的个人或实体可通

过其转交除名申请，以及最近全面审查整个名单，结果是几个人或实体获得除名。虽然结果是提高了质量和透明度，特别是新的列名的质量和透明度，但是仍然存在一些根本性问题，特别是关于已被列名的个人和实体的正当程序问题。

许多地区都提出了这一批评，最为关键的可以说是欧洲法院 2008 年 9 月就卡迪案和巴拉卡特案作出的决定，其中，法院否决了欧盟对申请人采取的 1267 制度执行措施，理由是卡迪和巴拉卡特的权利受到侵犯，并特别强调获得案情通知并获得审理的权利，以及财产权。尽管法院该项决定只限于对欧盟执行法律的审查，而不是对安全理事会决定本身的审查，但只要安全理事会制度的可执行性受到明显直接的威胁，实际效果就是一样的。

我在此不按时间顺序插入一句，几个星期以前，欧洲法院——普通法院(原初审法院)——再次否决了修订后的欧盟执行制度，认定依据修订措施提供给卡迪先生的信息在知情权和答辩权方面是不够的。

回到刚才话题，针对各种批评和挑战，2009 年 12 月，安全理事会通过了第 1904 号决议，其中设立了监察员办公室。设立这一办公室的目的是提供一个独立渠道，以便可以通过它向委员会提出除名申请。与其他制度仍然适用的以往协调中心机制不同，我在评估除名申请方面同时拥有程序性职责和实质性职责。

简而言之，对有关申请的审议程序有三个阶段。在信息收集阶段，我将申请分发给委员会和有关国家(指认国、国籍国/居住国)，以尽可能多地收集与申请有关的信息。负责协助委员会的监察组还提供他们手头的有关信息，我也可以从其他信息来源(其他国家或组织、公开来源)获得相关材料。

第二阶段是对话阶段，在这一阶段，我提出问题并一般要接触特别是申请人，以了解案情并听取其答辩。这一过程还包括提出有关国家或监察组提出的建议，并一般就案情开展对话。在这一阶段，我还根据我的分析和意见编写一份全面报告，其中将列出与申请有关的主要理由，供委员会审议。

在第三阶段，委员会将审议该报告。这将包括我出席委员会会议，我希望在会上就案情进行公开讨论。随后，委员会将就申请作出决定，我再向申请人转达有关决定，希望委员会的决定能够同时附有理由。

这是从理论上说，现在说一说这一程序在实践中是怎样运作的，包括有关挑战。我于 7 月中旬就职，目前时间还不长。我到目前为止收到两件案件，有一件即将进入对话阶段，还有一件正处于信息收集阶段。我相信不久我将收到第三件案件。

最初我将大部分时间花费在我的办公室的两个关键问题上——独立性和宣传/联系便利性。我一直在建立有关架构，如我的网站、有关程序和正确体现我必须发挥的独立作用的各种关系。其次，我一直在努力向大众以及可能有兴趣提出

申请的人宣传我的办公室的存在。这仍然是一个挑战，在这一问题上，欢迎各位就如何向有关受众进行宣传并鼓励使用我的办公提出想法和意见。

我现在已将精力放在具体案件上，特别是放在我在这些案件中必须发挥的作用方面。我当然非常清楚，有些人认为，按照现在的组成情况，我的办公室不足以成为有效适当程序的必要环节。批评者指出这个职位的局限性，即：我不能提出任何建议，决定权仍然掌握在委员会手上，不存在传统的“司法审查”。我理解这些批评，但我自己更喜欢将精力放在积极的方面：我可以做什么，决议作出了哪些规定。我认为，从面临列名后果的个人和实体的角度看，建立监察员办公室并不是一个微不足道的发展。因此，我的目标就是利用我的职位，在实践中尽可能使其发挥效力。而且我相信，我可以通过我的行动证明，就适当程序和个人权利而言，这个职位具有“附加值”。

具体而言，为此目的，我可以利用这个职位收集信息，了解案件的轮廓和基本材料，这样，我就可以告诉申诉者，为什么将其列名。在对话阶段，我可以澄清他对列名理由的答复。我还可以让他谈论他的答复细节，并将所有这些信息提交委员会，供其审议。从实质上讲，决策者可通过这种方式“听取”申诉者的申诉。如果能够完成两个步骤，那么，仅这两个步骤就已经是 1267 制裁委员会在实践中在适当程序方面取得的进展。

第二，无论安全理事会决议使用了什么措词——无论是意见还是建议，我都将向委员会提出关于基本资料的分析和我关于列名理由是否充分的独立评估。坦率地说，我不是一个有想法不说的人。就在这一进程中向决策者提供信息而言，这又是一项新发展。

最后，我承认，这些措施都是预防性的，不是惩罚性的，我不会纠缠原来的列名决定是否合理或是否有正当依据的问题。相反，我将针对下述问题提出分析和意见：在今天，是否有充分依据让某个人或实体留在名单上？这样，针对每个案件，委员会都必须评估，是否有充分依据让某个人或实体留在名单上。

如果我能实现这些目标，我认为这将是 1267 程序在适当程序方面取得的重大进步。

不过，我显然面临许多挑战，事实上，我面临的挑战太多，今天无法一一列举。因此，我重点谈谈在座各法律顾问或许特别关注的两项挑战：获取信息以及较广泛的问题——做到这一切就足够了吗？

在获取信息方面，我决心尽我所能收集信息，但很显然，需要克服的重大障碍是列名往往依据的信息所具有的性质——即情报和机密材料——以及各国在分享这类材料方面保持沉默。目前，正是这种特殊挑战占据了我大量时间。在这方面，我有两个目标。首先，如果可能，在特定案件中，我想限制或摆脱对这种材料的依赖。这种说法听起来可能不切实际，但有趣的是，我已经看到，仅仅通

过调查和提问题，就可以了解到许多细节——非机密细节。因此，我将继续这样做。但关于必须查看机密材料的案件，我要采取的第二个重要步骤是努力找到查看机密材料的办法。显然，获取任何机密材料的工作都由我进行，只有我能看到这些材料。虽然这可能不是最理想的办法，但如果至少有一个独立的第三方有机会查看和评估材料，哪怕是单方面查看和评估材料，这仍然是一种进步，这与若干国家在国内采用的程序不无相似之处。因此，我们将看看，在未来数月里，在获取信息这个重要问题上将出现哪些发展。

第二个挑战是关于我的工作的较为广泛的问题，即：归根结底，按照现在的组成情况，我的办公室是否被视为一项充足的措施。在这方面，有趣的是，两个法院已经认为，我的办公室不足以实施有效的适当程序。我尽量不把这些意见看作针对我个人的意见。在这方面，欧洲法院在最近关于“卡迪 2”的裁决中以及联合王国最高法院都发表了意见，认为我的办公室不是一项充足的措施。恕我直言，我想指出，他们发表这种意见时，没有对我实施任何形式的适当程序，因为在他们审议时，我的办公室尚未开始运作，我也从未有机会就这个问题进行“申诉”。

最终，迄今仅仅以附带意见形式表达的这一结论在某些国家司法管辖范围内可能是有效的。不过，我觉得，在得出这种结论之前，应该处理一些迄今尚未审议的严重问题。

例如，我坚信，定向制裁制度必须有适当程序。如果我不这么想，就不会接受这份工作。但我仍然不相信，实施适当程序的唯一机制是在国内制度中使用的传统措施，特别是通常与刑事或惩罚程序相关的程序。如果我们都同意，安全理事会是一个独特的机构，行使独特的制裁权力，那么，适用于安全理事会的国际适当程序制度是否也应该具有独特性呢？接下来的问题是，在这方面，如果可以建立一个特殊的适当程序制度，那么，这个制度的轮廓是怎么样的呢？我的办公室符合这个轮廓吗？这些都是根本性的问题，必须认真审议这些问题，然后才能得出在全世界直接影响这个制度的结论。归根结底，如果不是这样，如果我们不能以其他方式解决意见分歧，那么，我们最终将面临更加困难的问题：在安全理事会决定和本国法院决定产生矛盾时，各国将如何处理。

我没有答案，幸好我自己也只是附带地谈到我的任务。归根结底，需要由其他人——或许由在座各位——来解决这些问题。不过，在仍在辩论这个较广泛问题之际，我的任务是尽可能积极地利用目前设定的监察员职位，尽可能多为请求除名的个人和实体提供适当程序。无论关于较广泛问题的最终结果如何，我认为，对受到制裁的个人和实体的权利而言，对制裁制度而言，这方面的所有努力都是值得的。

我就谈这些，我期待你们提出问题和发表意见。我再次感谢你们给我这次发言机会。

---