

1267(制裁基地组织/塔利班)委员会监察员金伯利·普罗斯特在欧洲委员会国际公法法律顧問委员会第 41 次会议所作演讲的发言稿¹

2011 年 3 月 18 日，斯特拉斯堡

我很高兴应邀与各位一起参加国际公法法律顧問委员会今天的会议，讨论我担任安全理事会制裁基地组织/塔利班委员会(1267 委员会)监察员以来从事的工作。我想借此机会与在座的这一高端群体分享有关迄今进展的一些想法，以听取各位对这一特殊职位所面临问题的看法和意见。

我今天将集中谈及主要挑战。我将通过下述问题来说明这些挑战：

- (a) 人们会利用监察员办公室吗？
- (b) 监察员办公室可能提供公平程序吗？
- (c) 监察员办公室会提供公平程序吗？

利用监察员办公室

首先，显然监察员办公室要为人们了解、方便人们接近，才能发挥作用。这从一开始就是一个主要关注点，监察员办公室的宣传工作也正在进行。

我尝试用各种方法来“宣传”监察员办公室，包括创建我的网站，为各国政府提供双边和多边的情况简报，并在各个论坛发表演讲。我正在给综合名单上有地址的个人和实体发送信件，我也了解到那些就其列名问题给各国政府和区域机构写信的个人，其收到的任何答复都载有关于我的办公室的资料。我请监察组、反恐主义委员会执行局和联合国毒品和犯罪问题办公室等在实地工作的单位分发有关我工作的传单，试图通过这种方式与缺乏技术和通讯设施的列名个人和实体进行联系。

我取得了一些进展。我知道目前我掌握的一些案件来源于网站和政府信函。但挑战依然存在，我将一如既往地接受任何建议，只要这些建议能够更好地宣传监察员办公室，特别是对希望提出除名请求的个人进行宣传。

公正程序和监察员办公室的潜力

监察员办公室的设立是个艰难的过程，这不是什么秘密。它是对安全理事会这次动用制裁权的两种截然不同的观点相互妥协的产物。对于安全理事会成员和那些从事这方面工作的人而言，由外部机构对安全理事会的决定进行某种形式的审查或参与决定的建议，违反了安理会的基本性质和明确权力。从这一角度来讲，

¹ 发言稿未与会场发言核对。

制裁直接适用于个人这一事实没有成为改变程序或允许干预安全理事会的特权的理由。

从相反的角度来讲，特别是对于应受制裁的那些个人和实体而言，这一做法从本质上讲“感觉好像是”作为司法或行政程序的产物而制订的一项措施。这一点使人期望，无论制裁的根源为何，都将存在通常围绕此类诉讼程序的各种保护和申诉。

监察员办公室的设立是为填补这一空白而相互妥协的结果，它旨在提供程序公正性的要素，同时不影响安理会的决策权力。作为良好的妥协办法，它意味着双方或中立方中没有任何人表示满意。有人认为，这一做法“过多地”侵犯了安全理事会的程序，而持对立观点的人则认为，从适当程序角度来讲这一做法太微不足道，也太迟了。

我处于具有这一特定背景的位置上，因此选择不深究这场辩论，而是重点关注赋予我这一职位的权力。我的目标是尽量坚定地利用这些权力提供公平程序，同时在业务上仍然不超出我的任务范围。

为此，我认为，在一点上显然已达成共识，即在安全理事会对个人和实体实行制裁方面必须建立适当的公正程序。在这一独特背景下何为公正程序，目前还不够明确，这也是一个最终必须在其他论坛加以解决的问题。

对于我而言，我重点关注的是核心要素，即某些基本公正原则，并关注这些要素是否可通过监察员进程得到解决。

了解案件的权利

首先是了解对自己提出指控的案件。为了满足这一要求，我希望利用该进程的信息收集阶段提取信息，特别是从有关国家提取信息。目前显然未赋予我这方面的强制权力。不过，我确实发现，安全理事会建立的负有向委员会和安理会提出报告任务的这一进程的综合效应非常“具有说服力”。我强调，我并非被动地执行这一任务，也并非只是写写信，然后等候回复。我通过电子邮件、信件、电话或预约等方式进行跟踪。我针对我收到的信息提出问题，并在缺乏更多细节时索要这些细节。一般而言，我在搜集信息时激怒了很多人。

倾诉权

如果我在这第一阶段能够成功获得资料，那么之后我在对话阶段将把这一资料提交给请愿人，而且重要的是，就这一案件作出决断。最终，我将把这一决断写入我的报告，使其成为我报告的一部分，从而解决了另一个基本概念——向决策者“倾诉”的权利。

审查

最后，我来谈谈公平方面难度最大的一个部分——审查。显然，安全理事会的各项决定未赋予我任何形式的审查职权，原因也是显而易见的。而且事实上，设立这一办公室也未使决策权发生任何转变。只有安全理事会及其委员会有权制定列名和除名标准、解释标准及根据标准作出列名和除名决定。

尽管如此，但我也可以在职权范围内收集和审查案件的相关资料，对其进行分析，并将我的“意见”提交给委员会。通过这一方式，我可以为列名方面的基本资料提供独立的、第三方“观察”。我认为，这一形式的审查当然与各项决定无关，但是却提供了有关信息。为此，从一开始我便指出，虽然我没有建议权，但我的确认为，对基本资料进行“评论”或提出意见属于我的职权范围。事实上，我的一贯态度是，我将就有关列名方面的当前资料是否充分向委员会提出意见。我认为，尽管这一方法不属于常规审查方法，但可能完全符合适当法律程序。

基于以上，我大胆提出我的观点，即监察员办公室虽然采用的方法不同寻常，但的确能够确保整个过程完全公平。尽管还有待进一步商榷，但这是适合这一特殊情况的独特公平程序。

(3) 监察员办公室会提供公平程序吗？

虽然有这个潜力，但是要发挥这一潜力还需应对多项挑战。显然，作出任何定论还为时过早。在目前这一阶段，我只能指出其中的一些挑战。

获取信息

首先是获取信息的问题。提到这个问题，我就想到了保密信息以及各国是否准备与我分享保密信息的问题。诚然，这是一个重大问题。但是，有问题的不仅仅是受保护的信息。

各国可能不愿做出答复，否则在提供信息时就会遇到障碍，即使不存在保密问题。而且，即使我们克服了提供信息的障碍，还是因为提供不够及时而影响了整个进程的效力。存在这种困难有诸多原因，比如缺乏资源，没有列为优先，或是执行部门具有不愿讨论案例的本能。

我在1月提交安全理事会的报告中谈到，至少合作初期取得了成功，各国都提交了答复。但是，随着案例的增加，预计在这方面将会出现问题和挑战。

机密和保密信息

我再谈一下保密信息问题。部分案例可能不需要这种信息，但总会出现一些必须借助保密信息的案例。考虑到适当程序的基本方面，即使我是信息分享的唯一对象，如果能让独立的一方对信息进行审查，并尽可能就这种信息是否足以支

持某一论点发表看法，还是能够产生很大的附加值。这有如涉及敏感信息或国家安全信息，特别是在行政程序范围内的国内程序。

但是，许多国家在分享这种信息方面存在法律和政策障碍。在这个初级阶段，我寻找临时办法或“逐案”方法来获取信息。但从长期来看，需要体制安排或体制协议来支持与监察员办公室分享这种信息的做法。目前，我已与瑞士建立了这种分享信息安排。我继续呼吁其他国家，探讨建立这种安排或订立这种协议的可能性。在我看来，各国以这种方式支持办公室的工作极为重要。

倾听申请人的声音

关于利用对话阶段和报告来倾听申请人声音的问题，第一个案例显然已经表明发挥这些机制的综合作用的确能够取得实效。因此，现在的问题仅仅是要看这种方式在今后的案例中是否会继续存在。

审议报告和做出决定

虽然已向委员会提交了一份综合报告，但是还没有任何案例经历过安理会规定的整个程序。因此，要对程序这一最后方面的特殊挑战加以评论还为时尚早，因为这涉及到委员会审议报告和做出决定。显然，只有在某些案例从头至尾地经历这一程序后，我们才能对监察员办公室的工作效力做出全面评估。但是，我认为评估不应仅仅强调结果，而应强调产生结果的过程。尤其是，我认为委员会必须详细审议提交的各份综合报告，并最终做出一个理由充分的决定。我认为。这些因素再加上讨论过的程序的其他一些特点，是衡量程序公平性的最佳手段。

结束语

我就讲到这里，以便有时间进行讨论。我对监察员办公室发挥作用增强 1267 制裁制度程序的公平性继续持乐观态度。我同时考虑到，对各国政府及政府部门提出的要求几乎是要实现一个“巨变”，这当然需要时间。但是，鉴于这一重要的反恐制度和个人基本权利的高度重要性，我将继续尽力克服出现的各种挑战。

2011 年 3 月 18 日