

## 2011年6月24日应墨西哥外交部和国立自治大学的邀请在法学研究学院的讲座

我今天来到墨西哥城，感到很荣幸，也很高兴，因为这是我的第一次访问。我感谢墨西哥政府，特别是外交部，对我的邀请和盛情款待。

在我担任安理会的基地组织和塔利班制裁委员会监察员的第一年，我清楚地看到一个现实。要通过维护这方面的法治和适当程序而努力加强这种“定向”制裁制度，只有在重视这些概念的国家的支持之下，才会切实有效。墨西哥正是这方面的一个重点国家，而且在这个国家和国际一级，我们每天都可以看到为保护这些基本规范，在原则和实践中所作努力。因此，今天到这里来讨论我迄今所作工作可谓恰如其分。鉴于墨西哥在担任安理会理事国期间，为设立我的办公室所发挥的重要战略作用，这样做也十分贴切。

### 要点概述

作为我讲话的前言，我很高兴地说这带有世界首演的味道，因为自安全理事会一周前根据安理会第1989(2011)号决议延长并加强所赋予我任务以来，这是我第一次就此讲话。

我今天的发言将简要涉及到我办公室的背景——基本上是介绍我们是如何走到今天的——但我将主要集中论述我们至今的做法，特别是办公室在实现适当程序的基本内容方面是如何运作的。当然，我还将谈到新决议带来的改动，并就其潜在影响提出一些想法。

作为背景情况，有必要一开始便强调重要的两点。首先，有必要认识到，对基地组织/塔利班的制裁制度——通常称为1267制度——是由安理会为减少对全国实行制裁而给无辜平民造成不利影响所作努力的成果。1999年，在这一案子中，安理会决定针对塔利班，作为当时控制着阿富汗部分地区的政治派别，而不是对阿富汗全国，实行制裁。因此这种制裁——在这一案子和其他案子——的初衷令人钦佩。

其次，当然，有些人认为，对于我将在下面讨论的适当程序问题的解决方案是取消安理会所实施的那些类型的制裁，并恢复对国家进行制裁的传统做法。然而，这种论点忽略了在保护人权和应对严重侵犯国际人道主义法方面，这些制裁可以发挥的重要作用。我曾在前南问题国际法庭工作四年，作为法官，在庭上听取了斯雷布雷尼察大屠杀骇人听闻的细节，我认为国际社会和安理会必须动用其可能拥有的所有机制，防止此类事件不再次发生。我们今天十分清楚地看到，定向制裁是其中的机制之一。

因此，在我看来，我们的目标必须是改进定向制裁制度，采纳适当程序，这正是我接受这项工作的原因。

### 解决适当程序方面困难的途径

在了解了这些因素之后，我们首先简要阐述一下我们如何走到今天这一步。

如前所述，最初于 1999 年通过的这一制度的宗旨是要迫使塔利班停止对恐怖活动的支持，特别是交出当时正躲藏在阿富汗，由塔利班庇护的乌萨马·本·拉丹。所实施制裁包括对成员的旅行限制、武器禁令和资产冻结。与此同时，安理会决定设立一个委员会，主要负责确定塔利班成员以便制裁。直到上周为止，这些基本环节仍然是 1267 制度的核心内容，2000 年的重要修订是，除塔利班之外，将这些制裁措施扩大到了与乌萨马·本·拉丹和基地组织“有关联”的个人。安理会后来对“有关联”一词的定义很广，包含任何为这一个人和这些团体提供帮助的个人和实体。

尽管这一制裁制度性质独特，但在 9/11 悲剧事件之前却不是人们特别关注的焦点，在 9/11 之后，名单中又加入一些名字，在这些事件之后的最初几个月内，大约加入 200 个姓名。

这一制度在一年之内，大约 2002/2003 年左右，这个制度在适当程序方面的问题开始显现。出现问题的原因是，安理会是按其寻常程序处理此事，但是，受直接影响的是个人和实体，而不是国家，使得这些影响不同寻常。

### 公平程序方面的困难和安全理事会的对策

被列名的个人和实体并未得到通知，而且在许多情况下，他们是在试图进行金融交易时发现自己被列入名单的。他们一旦得知被制裁，很难就自己被列入名单的原因得到任何信息。除要求一个国家与安全理事会交涉外，基本上没有就列名一事提出质疑或反对意见的渠道。当然也没有设置任何机制，以进行任何形式的独立审查，因为决策权完全在安全理事会。

各方面的批评意见越来越多，安理会开始逐步采取应对措施，诸如通知程序、列名理由公开简述、定期审查和指定一个“联络人”，以便个人通过其提出除名请求。然而，联络人不是一个实质性审查机制，而是作为一个传达机制，供个人和实体与安理会“基地”组织/塔利班制裁委员会进行联系。

这些措施虽然是一个巨大的进步，仍然未能充分解决适当程序中的基本问题，包括对自己所受指控的知情权、答辩权和发言权以及获得某种形式独立审查的权利。国家法院无可回避地开始发挥作用，而且目前在包括加拿大、美国、巴基斯坦在内的若干国家，尤其是在欧洲联盟，有一些进行中的诉讼案涉及到这一列名程序，更确切地说是涉及国家内部执行该程序的制度。

在本报告中，我不打算纠缠于未决诉讼或已决案件的细节。只想说，欧洲法院于 2008 年 9 月，在 Kadi 和 Al Barakaat 国际基金会的案件中裁决，欧洲联盟冻结卡迪先生的资产——在其无法得知关于被列名原因的情况下——的规定侵

犯了他的基本权利，包括其申辩权、有效审查权和财产权。法院废除了涉及 Kadi 先生和 Al Barakaat 的规定，推迟执行决定 90 天时间以便采取行动来弥补缺陷。根据随后通过的一项新规定，Kadi 先生得到了共同体将其列名的佐证资料（由 1267 委员会编写的简述），并有机会作出回应。Kadi 先生提出书面呈件。欧共体作出判决，应保留他的列名。因此，Kadi 先生于 2009 年 2 月，就这一程序和保留列名提出申请。2010 年 9 月，法院裁决支持他的要求，认为新的程序未能充分保护 Kadi 先生的基本权利。目前正在已就这一裁决提出上诉，此案在欧洲法院大审判庭等待审理。

正是由于欧洲法院在学术、政治和其他方面批评最猛烈之时就缺乏公平和透明程序作出的裁决，因而导致通过了第 1904(2009)号决议并成立了监察员办公室。

### **监察员办公室**

接下来我要谈一下办公室的工作和审议除名申请的程序。我于 2010 年 6 月受命担任这一职务，并于同年 7 月就职。

我的主要工作是协助安全理事会委员会审议各项除名申请。个人和实体为此与我联系，而我则按照程序，从有关国家收集信息，然后进行对话，特别是与申请人进行对话，并编写一份综合报告，直到最近，我在该报告中对就案件所搜集信息进行归纳、分析，提出“意见”和论据。然后由委员会就除名作出决定。

在此框架内，我在过去 12 个月内一直在努力借助这项任务，尽可能积极实现适当程序各项基本原则。我虽然深知这一程序所受指责以及关于这一职位所做工作不够的抱怨，但选择不关注我所没有的职能，而是关注我被赋予的权力，而且我认为这是正确的态度。下面介绍一下我所进行的一些主要活动。

### **宣传/便于联系**

总体而言，我争取利用各种手段进行宣传并使办公室更为开放。我虽然相信在后一点上比较成功，仍然关注能否接触到愿意利用新系统的所有人。为达到这一目标，我愿意接受各种意见。

### **信息收集过程——了解所受指控的权利**

谈到除名程序本身，实际上，我利用收集信息阶段，努力获取尽可能多的相关材料，向申请人介绍对他的指控内容。附带说明一下，我在这里只使用男性代词，因为事实上所列个人当中没有女性。虽然我按照程序，首先是向有关国家（如国籍国、居住地、当然还有指认国家）发出信函，但当然不是只依靠这一措施，我还通过电话、电子邮件、传真跟进。我通常是不怕别人烦，坚持下去，使人无法忽视我的存在。而且我在取得各国回应方面取得一些相当大的成功。虽然我没

有传唤权，但将安全理事会授权和坚持不懈合在一起，事实证明卓有成效。各国几乎无一例外地回应了我的查询。

### **机密资料**

然而，这些答复内容中的细节往往需要“盘问”才能得到，而且显然我所面对的最大挑战是机密/保密资料和取得此类资料的问题。在这一个点上，我在继续与各国大力交涉。就近期而言和在头几个案件中，我们设法找到了解决这一问题的实际办法，包括基本信息摘要、解密、或在某些情况下进行案情分析，无须求助于机密资料。但是从长远来看，唯一解决办法是与各国就与办公室共享信息达成协议和作出安排。到目前为止，我已经与瑞士和比利时达成两项此类安排，但这项工作仍在继续。

### **对话阶段——了解所受指控和作出答辩的权利**

我一旦在为此目的所设定的两个月内(可以额外一次延长两个月)收集到信息，会开始对话阶段。在此阶段，我会尽可能向申请人提供收集到的信息，以确保他了解对其指控的种种理由和尽可能多的细节。我认为自己在迄今为止已经处理的案件中做到这一点。

对话阶段已经在这些案件中显示出其方方面面的重要性。我借此可以了解到申请人的全面答复，而且也给申请人一个切实手段提出他“那一方面的说法”。令人吃惊的是，所有申请人几乎无一例外地告诉我说，在被列名的数年时间，这是第一次有人向他们提出问题，听取他们的说法。这有力表明设立监察员办公室的必要性，以及这项措施在适当程序方面的重要性。

通过综合报告，我可以确保把经对话核实的申请人的理由全部提交给委员会，从而使决策者可以“听到”他的声音；这是适当程序的另一项基本原则。

### **对话阶段/独立审查**

在这个阶段和编制综合报告的过程中，我还有机会“审查”作为列名理由的基本信息。即使涉及到机密信息，我虽然无法向申请人提供所获取资料，但如果获得这一信息就意味着由一个独立第三方查阅，并能就其是否足以作为列名的佐证或部分佐证作出评估。

### **意见/建议**

在这一点上，以往决议限制我只能就相关信息作出“评论”，而不能提出“建议”。我已经从一开始就公开表示，我不介意如何措辞，只是要告诉委员会，我认为每一案件中的信息是否充分。而这正是我所做的。我这样做，是因为我认为，这是监察员能够以一种形式实现公平程序的唯一方式。正如我们所看到，这已在最近决议中得到承认，决议给予监察员以建议权。

在我看来，对话进程和报告的编写工作在实际运作中形成 1267 制度下的一种“独立审查”手段。这当然不是对安全理事会或其委员会任何决定的审查，否则这种审查会与《联合国宪章》直接抵触，而是审查委员会将要作出的决定所依据的信息。这可能不是传统的司法审查的概念，但确实是某种形式的审查。这是由一个独立的第三方审查所依据的信息，并向决策者提出意见。第 1989(2011)号决议就此已经作出一些重要调整，从而将有助于更清楚地认识到监察员的审查作用。

### 审议和决策

这一程序中的第三和最后一个阶段是向委员会提交报告，以及审议和决策。我在这一部分程序中的作用显然十分有限。我先是以书面形式，然后以口头形式提交报告，然后酌情与委员会成员进行讨论。随后，由委员会作出决定。

毫无疑问，对于这一程序公正性的任何评估都要同时考虑到决策程序。在我看来，最为重要的是委员会——无论作出任何决定，但尤其是在决定驳回除名请求时——是否说明理由。我一再向委员会和其他方面强调我的这一观点：只有作出有充分理由的决定，才能使这一程序充分体现出其透明度和公正性。

### 制度的实际运作

大致地说，这就是我在整个程序中所作努力的目标，那么，下一个问题是：这个程序的实际效果如何？

到目前为止，我一共接到 11 宗处于不同阶段的案子。

我可以这样说，迄今为止，我的经验总体而言是积极的。我收到各国提供的信息，而且在我编写了报告的案子中——共 5 件——我很满意地说，我可以向申请人说明对他的指控，并将申请人对指控的回应提交给委员会。值得庆幸的是，这些案件都没有因机密资料而遇到特别障碍，但如上所述，迟早会遇到这种情况。

我也感到满意的是，委员会成员在认真考虑我所提交的每一份报告，而且我的“意见”则受到重视。

至于决策阶段，目前作出评估实在为时尚早，尤其是考虑到最新决议所带来变化。在作出任何结论之前，都需要在实践中考虑这些情况。

我可以说的是，委员会已经就两起案子作出决定，最后导致除名。正如我所希望的，委员会提出了除名的理由，并已将此转达给申请者。我已就另一起案件向委员会提出书面和口头报告，正在等待结果。我最近又向委员会提交两份报告，供其审议。

总体而言，就公平程序作出任何结论为时过早。我可以说的是：

- (1) 毫无疑问，我们已经看到程序的公正性和透明度明显增强；
- (2) 与各国合作顺利，显然安理会所有成员都愿意支持办公室的工作。

#### 第 1989 (2011) 号决议

在评估办公室的工作效力时，还必须考虑上周五所通过的第 1989 (2011) 号决议作出的修改，该决议将监察员的任务期限延长 18 个月。

首先，出于政治和政策方面的一些考虑，委员会的综合名单和职能划分成两个不同的制度——塔利班制度和“基地”组织制度。监察员办公室的工作只涉及后者——“基地”组织制裁制度。有趣的是，虽然设有这样一个监察员程序，但却没有一个被指为塔利班成员或与之有关联的人或实体提出除名申请。所有案件仅涉及“基地”组织列名。

在我的任期方面，发生几项重要变化。

在认识到收集所有相关信息过程中困难重重之后，收集信息的时间期限已延长至四个月。不过，我现在有权酌情缩短对话阶段。

安理会强烈敦促各国与我的办公室开展合作，提供信息，包括机密资料，并明确规定监察员有义务遵守所提供的任何信息的保密性。同时通过强有力的措辞，敦促指认国允许监察员向申请人透露这些国家的身份。

此外，安理会已经规定，委员会在拒绝除名时，必须提出理由。

然而，最显著的变革涉及综合报告。如上所述，我现在有权提出建议。具体地说，我可以建议“维持列名”或由委员会“考虑除名”。

此外，在后一种情况下，如果我提出这一建议，有关个人或实体将在 60 天后获得除名，除非委员会以协商一致方式——所有 15 个成员国都同意——决定在名单上保留这一个人或实体。如果在这方面不能达成一致意见，仅有的另一种可能性是，由一个国家要求将这一事项提交给安全理事会本身，以供就除名作出决定，这时将适用有关决策的一般规则。

这些变化，尤其是最后一项变化，影响深远。独立审查人现在负责就列名提出具体建议，这些建议在最终决定是否除名时将产生明确影响。此外，这一变化直接针对的是有关批评意见，即无论监察员意见如何，委员会必须就除名达成一致意见，这就使得一个国家可以在不提出理由的情况下，堵死除名的可能性。对我而言，这种变化涉及一个关于程序公正性的基本问题。

在我看来，这一制度迄今的实际运作显示，它很有可能实现程序公正。我相信第 1989 号决议带来的变化有助于增强这一可能性。现在我认为是非常重要的，在就本办公室是否履行其职责以及是否充分履行了职责作出任何评估或判断之前，应当让本办公室得到充分运作的机会。毕竟，这本身也是唯一公正的程序。

最后，关于监察员办公室是否给基地组织制裁制度带来足够公正的程序这一问题，应当由其他人来回答。然而，在对这一最终问题进行辩论和审议的同时，我将继续把精力放在案件之上——其中每一个案件都涉及个人或实体的权利。我在这样做的时候，将争取把适当程序制度化，并加强定向制裁制度——这本身就是一项保护人权的重要措施。

金伯利·普罗斯特

---